UNIVERSITÉ SIDI MOHAMED BEN ABDELLAH DE FES
FACULTÉ DES SCIENCES JURIDIQUES, ÉCONOMIQUES, ET SOCIALES

جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس
كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية

مركز الدراسات في الدكتوراه: العلوم القانونية والسياسية
مختبر الدراسات الاستراتيجية والتحاليل القانونية والسياسية
أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام
في موضوع:

الإدارة المالية الجماعية بين القدرات التدبيرية وإشكالية الرقابة

إعداد الطالب:
الديب حمو

تحت إشراف:
د. التهامي بن احدش

لجنة المناقشة

د. التهامي بن احدش: أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بفاس..... رئيسا
د. مصطفى معمر: أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بمكناس..... مقررا
د. عسو منصور: أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بفاس..... مقررا
دة. زبيدة النكاز: أستاذة التعليم العالي بكلية الحقوق بفاس..... مقررا
د. عبد السلام اوحجو: أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بفاس..... مقررا
د. اباسيدي الهاشيمي: خازن جهوي بالخزينة العامة للمملكة سابقا ..... عضوا

السنة الجامعية 2021/2020

إهداء

- إلى أمي التي سهرت الليالي من أجل أن أصبح كما أنا؛
- إلى روح أبي الذي كان سندا لي طوال مساري الدراسي؛
- إلى أم بناتي إسراء وإشراق وإنصاف التي تحملت معي عناء ومشقة البحث؛
- إلى كل أفراد عائلتي؛
- وإلى كل من ساندني ولو بحرف من قريب أو بعيد، وكان لي عونا فيما أنا فيه؛

أهدي ثمرة هذا المجهود المتواضع.

كلمة شكر وامتنان

أتوجه بالشكر الجزيل والتقدير التام إلى كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بجامعة سيدي محمد بن عبد الله، في شخص عميدها ونائبه المحترمين وسائر طاقمها الإداري والتربوي، لما وفروه لنا من ظروف للبحث العلمي.

كما أتوجه بالشكر الجزيل إلى أستاذي المحترم والفاضل المشرف على هذا العمل، الدكتور التهامي بن احدش، الذي عرفته بجديته في الكلية وفي العمل الجماعي، الذي لم يدخر جهدا في مساعدتي على إخراج هذا المجهود المتواضع الى حيز الوجود، رغم زحمة الوقت والشغل.

والشكر موصول إلى اللجنة العلمية الموقرة المتكونة من الأساتذة الأجلاء:
د. التهامي بن احدش، د. عسو منصور، د. مصطفى معمر، دة. زبيدة النكاز، د. عبد السلام اوجو، د. أباسيدي الهاشيمي.

قائمة الرموز الواردة في الأطروحة

ص.ت.ج: صندوق التجهيز الجماعي
م.ع.و.م: المفتشية العامة لوزارة المالية
م.ع.ا.ت: المفتشية العامة للإدارة الترابية
م.م.ا.م.ت: المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية
م.ع.م.ج.م: المفتشية العامة لمالية الجماعات المحلية
ج.ر: الجريدة الرسمية
م.م.م: مدونة المحاكم المالية
ق.ت: القانون التنظيمي
ق.ل.ع: قانون الالتزامات والعقود
ق. ج.م: القانون الجنائي المغربي
ق.م.م: قانون المسطرة المدنية المغربي
R.M.D: مجلة الحقوق المغربية

B.O: Bulletin Officiel
CDLR: Comité Directeur des Autorités Locales et Régionales
CGCT: Code Général des Collectivités Territoriales Françaises
COSO: Committee of Sponsoring Organization of Tread way Commission
DOC: Dahir des Obligations et Contrats
GID: Entité de la Gestion Intégrée de la Dépense publique.
ICE: Identifiant Commun de l'Entreprise
JORF: Journal Officiel de la République Française
PNCL: Portail National des Collectivités Locales
REJMA: Réseau des Juristes Maghrébins
REMALD: La Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement
REPERE: Revue Électronique de la Trésorerie Générale du Royaume
RFFP: Revue Française des Finances Publiques
TGR: Trésorerie Générale du Royaume
RAMAFIP : Revue Marocaine des finances Publiques
REMAPP: Revue Marocaine des Politiques Publiques

"إني رأيت أنه لا يكتب إنسانٌ كتاباً في يومه إلا قال في غَدِهِ: لَو غيّر هذا لكان أحسن ولو زُيِّد كذا لكان يستحسن. ولو قُدِّم هذا لكان أفضل ولو تُرِك هذا لكان أجمل. وهذا من أعظم العبر وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر."

العماد الأصفهاني

مدخل عـــام

إن الإدارة الحديثة اليوم لا تعتمد على السياسات التنموية المقررة عمومًا على الصعيد المركزي[1]، وعلى وسائل تنفيذها فقط، بل تعتمد كذلك على الأسلوب الذي تؤدَّى به الخدمات العمومية لكل منطقة على حدة، وفي كل جزء من أجزاء البلاد. وهي تعتمد للقيام بذلك على نظامين للتسيير الإداري هما نظام المركزية الإدارية ونظام اللّامركزية الإدارية.

فإذا كانت المركزية الإدارية بنوعيها التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري أو اللاتركيز الإداري[2]، التي تعني توحيد مظاهر النشاط الإداري في الدولة وتجميعه في يد السلطة التنفيذية وفروعها في العاصمة والأقاليم بشكل يسمح بتوحيد النمط الإداري وتجانسه بالنسبة لكل أقاليم الدولة ولعموم شعبها، تبررها ضرورة الحفاظ على وحدة الدولة وتماسكها[3]، فإن اللاَّمركزية الإدارية[4]، بما تعنيه من ترك جزء من الوظيفة الإدارية للدولة لمؤسسات ومنظمات على مستوى أدنى في تراتبية سياسية وإدارية[5] ولهيئات محلية، تسمى الجماعات الترابية[6] أو الجماعات الإقليمية[7]، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تعتبر خيارا استراتيجيا تتبناه أغلب الدول، وثمرة لتطور مفهوم الدولة وأسلوبا ناجعا في التسيير الذي بات تطبيقه مواكبا لروح العصر في التنمية والديمقراطية.

---

[1] إن بداية الحديث عن الإدارة المحلية هو بداية الإعلان عن محدودية فاعلية أطروحة الحكم من المركز إلى المركز، حيث كان الهم الأساسي للسلطة هو إرساء دولة مركزية قوية قادرة على إخضاع الأطراف وسحق كل محاولة للاستئثار بالقرار الإداري والسياسي. وما مفهوم الدولة- الأمة إلا تعبير عن هذا التصور، إذ لا مجال للحديث عن سلطة أخرى أو فاعلين آخرين إلى جانب الدولة التي تحتكر لنفسها تأثيث هذا المجال، بتصرف: ذ. ورد عبد المالك، "السياسات العمومية والحكم التشاركي نحو فهم سوسيولوجي"، مجلة فكر ونقد، عدد 72، دار النشر المغربية، 2005، ص.6

[2] الحديث عن اللامركزية والمركزية وعن اللاتركيز، هو تساؤل عن الكيفية التي تتوزع بها المهام والوظائف على الهيئات المشكلة للجهاز الاداري للدولة. فالأنشطة المتعلقة بالشرطة الادارية مثلا يمكن ان تخول إما لمستخدمي الحكومة، أو لسلطة تابعة لمنتخبين محليين من قبل الساكنة.

[3] الشريف الغيبوني، "الجهة: المجال الأنسب للتركيز وتشجيع الاستثمار"، م.م.ا.م.ت، مواضيع الساعة، عدد 52، 2006 ص.47

[4] نقسم اللامركزية الادارية الى صورتين: احداهما تقوم على اساس جغرافي وهي التي تهمنا هنا وهي اللامركزية المحلية أو الترابية أو الإقليمية، بينما تقوم الاخرى على اساس موضوعي وهي اللامركزية المرفقية او المصلحية.

[5] كريم لحرش، التنظيم الإداري المغربي، طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى،2011، ص. 51

[6] الجماعات الترابية في المغرب هي: الجهات: جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتشكل إحدى مستويات التنظيم الترابي للمملكة، باعتباره تنظيما لامركزيا يقوم على الجهوية المتقدمة.
العمالات والأقاليم: العمالة أو الإقليم جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي وتشكل إحدى مستويات التنظيم الترابي للمملكة.
الجماعات: تشكل إحدى مستويات التنظيم الترابي للمملكة، وهي جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي.

[7] المادة 15 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996 كما تم تعديله وتغييره، ج.ر. رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996.

فالتركيز بهذا المعنى يعني تأمين الدولة عن طريق مصالحها المركزية والخارجية كل المهام الإدارية، بحيث يتم اتخاذ القرار مركزيا، ويقتصر دور الإدارة المحلية التابعة للدولة في تنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة عن المركز. أما عدم التركيز أو اللاتمركز فيختلف عن الأولى في كون الإختيارات لا يتم اتخادها كليا على الصعيد المركزي، بل يسند اتخاذ بعضها الى مستخدمي السلطة المركزية المتواجدين في اقصى الجهة الأخرى لخط السلطة[1]، إذ يتم منحهم صلاحيات تقريرية محدودة مع بقائهم تابعين للسلطة المركزية كسلطة تسلسلية على الأشخاص والأعمال[2]. وقد تم تبني هذا النظام تفاديا لعيوب المركزية المفرطة، بحيث يتم تقريب الإدارة وسلطة القرار من المواطن عن طريق تفويض المهام أو التوقيع الى المستخدمين المحليين التابعين للإدارة المركزية.

أما اللامركزية فهي على نوعين، لامركزية مرفقية أو تقنية، وتعني منح الإختصاص لهيئة تمثيلية في حدود مهمة إدارية أو مهام إدارية متقاربة، وهي أسلوب لإدارة المرافق العامة يمتاز بالتحرر من الروتين المركزي ويعطي للمرفق العام جانبا مهما من حرية الحركة بما يمكنه من أداء مهامه على نحو أفضل، هذا الأسلوب هو أسلوب الهيئات والمؤسسات العامة، ولامركزية ترابية، والتي تعتبر الصيغة التي لا تخول ممارسة بعض المهام الإدارية إلى مستخدمين غير تابعين للحكومة المركزية فحسب، وإنما لهيئات تستمد سلطتها من كونها تمثل جزءاً من السكان، ويمكن لهذه الهيئات إما أن تمثل جميع السكان القاطنين في نقطة جغرافية، أو فئة خاصة من السكان[3].

وقد أصبح دور اللاّمركزية الإدارية يتزايد في البناء الديمقراطي العام للدولة. إذ أدى تشعب مهام الدولة المالية ومسؤولياتها إلى ترك جزء من الوظيفة الإدارية والإجتماعية والإقتصادية إلى وحدات إدارية ترابية منتخبة تسمى الجماعات المحلية أو الترابية. عن طريق هذه الجماعات تعطى لممثلي السكان اختصاصات موسعة في تدبير الشؤون ذات الطبيعة المحلية، ومنها سلطة التقرير المالي.

وقد شكل بحق الميثاق الجماعي للثلاثين من شتنبر 1976، الإنطلاقة الفعلية للامركزية كما أوردناها أعلاه بالمغرب. فهو يعتبر نقطة تحول جوهرية فيما يتعلق بتحديد اختصاصات الجماعات الترابية، إذ اناط لهذه مسؤولية التنمية المحلية في حدود مجالها الترابي اقتصاديا واجتماعيا، وتوفير الظروف الملائمة لتحقيق تنمية محلية

[1] برنار غورني، مدخل الى علم الإدارة، تعريب ذ. إبراهيم زياني، وذ. نور الدين الراوي، مطبعة الأمنية، الرباط 2017، ص. 157

[2] من بين مخرجات المناظرة الأولى الوطنية للجهوية المتقدمة لسنة 20 و21 دجنبر 2019 دعوة يمكن اعتبارها محاولة لتعريف اللاتمركز الاداري ومؤداها: " ضمان انخراط المصالح المركزية للقطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية في تنزيل ميثاق اللاتمركز الاداري من خلال اعطاء المزيد من الصلاحيات وتحويل الموارد الكافية للمصالح الخارجية قصد تمكينها من القيام بالمهام الموكلة اليها بشكل فعال وناجع". http://www.pncl.gov.ma/News Consulté le 23/12/2020.

[3] برنار غورني، مدخل الى علم الإدارة، م.س، ص. 158

هدفها تحسين شروط العيش الكريم للساكنة المحلية. تلتها تغييرات منحت خلالها الجماعات أدوار واختصاصات أوسع وأكبر الهدف منها التنمية الترابية الاقتصادية منها والاجتماعية.

إن تعدد وازدياد أدوار الجماعات المحلية/ الترابية في كل التجارب التي تأخذ باللاّمركزية الإدارية أدّى إلى اعتماد آليات مالية مهمة تمكّن هذه الجماعات من موارد تستطيع من خلالها القيام بهذه الأدوار. فاللاّمركزية الإدارية الترابية تمنح الحريات اللازمة للهيئات المنتخبة لاتخاذ القرارات التي تهم تدبير الشؤون المحلية، وبالتالي ما يتطلب إعطاء الهيئات المحلية السلطات والإمكانيات البشرية والمالية اللازمتين للقيام بالمهام المنوطة بها على الوجه المطلوب خاصة ما يتعلق بالسلطة المالية المحلية.

وقد إعتمد المشرع المغربي هذا الأسلوب كنظام لتدبير الشأن الترابي بهدف دمقرطة صنع وتنفيذ القرار الإداري المحلي. وكغيره من البلدان التي تأخذ بنظام اللاّمركزية راكم المغرب تجربة على هذا المستوى وخصوصا على المستوى الإداري والذي صاحبه تطور وفعالية على المستوى المالي. وقد تم تسخير هيئات إدارية للقيام بهذه المهام، تطورت هي الأخرى مع تطور اللامركزية الإدارية. فبعدما كان التسيير المالي للدولة في ما قبل الحماية يتم بالنسبة لبلاد "السيبة" كما يصطلح عليها من طرف "اجماعة" إلى جانب شيخ القبيلة الذي يتم انتخابه بطرق تختلف من قبيلة إلى أخرى، وفي بلاد المخزن من طرف "مؤسسة الأمناء "، أصبح الأمر يعهد إلى سلطات رسمية منظمة تنظيما عصريا إبّان عهد الحماية وبعد الإستقلال.

هكذا أصبحنا نتحدث عن إدارة مالية محلية متعددة الإختصاصات، تمارس اختصاصات محدّدة بل مصيرية للجماعات الترابية، تارة تحت سلطة وباسم الآمر بالصرف، وتارة باسم المحاسب العمومي وتحت مراقبته، وهي تدبير المالية المحلية، وتارة أخرى باسم هيئات أخرى ولحساب الجماعات.

هذه الإدارة التي يصعب وضع تعريف عام وشامل وموحد لها[1]، قاربها الفقه المقارن من زوايا مختلفة نذكر منهاعلى الخصوص اتجاهات حاولت تعريفها حسب وظائفها وأهدافها. وهذا الاتجاه يعرف الإدارة بمفهومها المادي. وأخرى قاربتها حسب جوهر الحكم المحلي وموقعه وهيئاته أي هيكل الجهاز الإداري الذي يتكون من المجالس المحلية والهياكل القارة للإدارة، وهو الاتجاه العضوي، هذا التوجه الأخير يرى أن الإدارة المحلية هي

[1] أحمد عبد الرزاق الشيخلي في مؤلفه، الإدارة المحلية، دار المسيرة للنشر، عمان 2001، 17

المناطق المحددة والتي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية[1].

في هذا الإطار يمكن مقاربة الإدارة المحلية عموما والإدارة المالية المحلية بالخصوص على أنها "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري حيث يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة محليا ومستقلة، تمارس ما يعهد اليها من اختصاصات ومهام ومسؤوليات"[2] تحت مراقبة واشراف الحكومة المركزية.

ومن الأهداف الأساسية لنظام الإدارة المحلية تحقيق مشاركة المنتخبين على الصعيد المحلي، في إدارة الشؤون المحلية وتقديم الخدمات بجودة اعلى للمواطنين والنهوض بمستواهم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي.

ومما هو متعارف عليه فإن الإدارة الترابية ممثلة في رؤساء المجالس التداولية، لا شأن لها بمجال التشريع ولا بمجال القضاء ولا بمجال الدفاع، ولكن مجال اختصاصها ينحصر في القيام بالوظيفة التنفيذية فيما يتعلق بالمرافق ذات الطابع المحلي ليس غير.

إن هذا التطور التنظيمي للإدارة المحلية بمفهومها العضوي والمادي جعلنا نطرح التساؤل عن اختصاصاتها وحدود تصرفها، وقبل ذلك عن تحديد هذه الإدارة المالية على وجه التدقيق وتمييزها عن غيرها من المصالح الجماعية الأخرى إلى جانب تحديد مجموعة من المفاهيم المرتبطة بها. وبعد ذلك نطرح التساؤل عن طبيعة علاقات المتدخلين في المالية المحلية؟ وخصوصا تلك الأجهزة المكلفة بتدبير جوانب من المالية الجماعية، وتلك المكلفة بالرقابة على الإدارة والتدبير الماليين للجماعات الترابية.

هذه الإدارة التي تعمل تحت السلطة التراتبية للآمر بالصرف المنتخب، تعتبر الأسلوب الفعال الذي بواسطته تدبّر السياسة المالية للجماعة الترابية قصد بلوغ أهدافها، والعنصر البشري الذي بواسطته يتم تنفيذ برامج المجلس التداولي الإقتصادية والتنموية التي تهم مختلف مناحي الحياة. فمع ازدياد أهمية الإختصاصات المالية للجماعات الترابية وازدياد الحاجات المجتمعية، بالتوازي مع ازدياد عدد السكان وارتفاع الأسعار وشح الموارد،

[1] في المغرب الأمر يتعلق بإدارة ترابية تتشكل من الجماعات الترابية وهيئاتها وهي على ثلاث مستويات الجماعات، والعمالات والاقاليم، تم الجهات. فالجماعة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وتحدث بموجب قانون، ولها إيالة ترابية واسم ومركز ويديرها مجلس منتخب وهيئة تنفيذية الذي يصطلح عليه المكتب، أما العمالة أو الإقليم فهو جماعة ترابية عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي ومجال تدخلها أوسع من مجال تدخل الجماعة. أما الجهة فهي جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الإعتبارية والإستقلال الإداري والمالي، وتشكل احد مستويات التنظيم الترابي للمملكة، باعتباره تنظيما لامركزيا يقوم على الجهوية المتقدمة.

[2] د. صفوان المبيضين، الادارة المحلية ومداخل التطوير، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2020، ص. 14

أصبح دور هذه الإدارة يتعاظم، وثقل المسؤولية عليها يتزايد مع إدخال المنظومة المندمجة للإنفاق والإيرادات العمومية حيز التنفيذ[1]، مما يستوجب تحديدها بدقة وتحديثها تنظيما وتدبيرا.

إن الإستقلالية في تدبير الشأن المالي المحلي من طرف الجماعات الترابية لا يعني استقلالها التام في تدبير أمورها المالية لوحدها، إذ لازالت جوانب من مالية الجماعات يتم تدبيرها بواسطة إدارات أخرى منها على وجه الخصوص مصالح وزارة المالية التي تتكلف بجانب من عمليات إنفاق الجماعات، ومداخيلها. كما أن هذا الاستقلال لا يعني عدم وجود رقابة[2] على الإدارة والتدبير الماليين الجماعيين. فهذه الإدارة تخضع لرقابة متعددة الأصناف. هذه الرقابة التي تخضع لها الجماعات قد تكون رقابة قبلية أو رقابة موازية تختص بها هيئات إدارية ومالية مختلفة وبآليات متعددة ومتنوعة، بالإضافة إلى رقابة لاحقة أو بعدية، تتنوع آلياتها ودرجة حدتها على نشاط وعمل الإدارة المالية الجماعية.

بل إن هذا الإستقلال، ليس استقلالا عضويا كاملا عن المركز. فإذا كانت أغلبية العمليات المالية التي تقوم بها هذه الإدارة تتم من طرف هياكل تابعة مباشرة للجماعة، فإن مجموعة من العمليات يتم التعهد بها إلى إدارات تابعة للدولة وهو الحال بالنسبة لمصالح وزارة المالية.، متمثلة في مصالح الخزينة العامة للملكة ومصالح المديرية العامة للضرائب. فمديرية الضرائب كانت تتولى تأسيس وتصفية الرسم المهني، الذي ستتولى بعد التعديلات التي طالت القانون 47.06 سنة 2020 استخلاصه، ورسم السكن والرسم على الخدمات الجماعية التي ستتولى الخزينة العامة تدبير وعائه إضافة الى استخلاصه وهي المهمة التي كانت تقوم بها دائما. تضاف اليها مهمة تحمل الرسوم الجماعية الأخرى من طرف مصالح الخزينة واستخلاصها إضافة الى أداء النفقات التي تتولى الجماعات تصفيتها والالتزام بها واصدارها، ومسك محاسباتها.

ويراد بمالية الجماعات الترابية ومجموعاتها في هذا المجال معنيين: الأول معنى ضيق بحيث يراد بها "عمليات "الأداءات" والنقود وعمليات تسوية مجموع المداخيل والنفقات، أو أيضا الإلتزامات والحقوق المالية لهذه الجماعات"[3]،والثاني معنى واسع، باعتبارها "تجمع جميع العمليات التي لها أثر مباشر أو غير مباشر على مالية

[1] منظومة التدبير المندمج للنفقات العمومية(GID): هي منظومة معلوماتية تم وضعها لصرف نفقات الدولة والجماعات الترابية وهيئاتها بطريقة تجعل النفقة موحدة في مسار تدبيرها. هذا النظام يمكن من الحصول على المعلومة وتدبيرها في وقت قياسي. وهو نظام مسير من طرف مصلحة بالخزينة العامة للمملكة. وقد تم تعميمه على الجماعات الترابية بمقتضى اتفاق بين مصالح الخزينة والمصالح المكلفة بمالية الجماعات الترابية بوزارة الداخلية.

[2] سنأتي على تفصيل مفهوم الرقابة في القسم الثاني من هذه الأطروحة ص. 240

[3] CHABIH (J), les finances des collectivités locales au Maroc, essai d'une approche globale des finances locales, L'Harmattan, Paris, 2005, p.7

هذه الوحدات اللامركزية: تحليل المداخيل والنفقات ودراسة الأموال والنقود[1]، والإطار الموازناتي، والسياسة المالية." [2]

إنطلاقا من هذا التحديد سنعمل في بحثنا هذا "الإدارة المالية الجماعية بين القدرات التدبيرية وإشكالية الرقابة"، على تفكيك العلاقة المعقدة بين الإدارة المالية المحلية والمتدخلين في المالية العمومية المحلية وأن نبحث في كيفية تدبيرها للمالية العمومية المحلية والمراقبة التي تخضع لها. كما سنحاول أن نبسط في المعوقات التي تمنع هذه الإدارة المالية المحلية من أداء مهامها على الوجه المطلوب.

للإشارة فإننا سنتطرق للإدارة المالية الجماعية بالمفهومين الوظيفي والمادي أو العضوي للإدارة وطرق تدبيرها للشأن المالي، إضافة إلى أنواع الرقابة المفروضة على هيئاتها وأعمالها محاولين تقييم فاعلية المتدخلين عمليا وقانونيا. من هذا المنطلق سنعمل في هذا البحث على الإجابة عن مجموعة من التساؤلات التي تطرح نفسها بعد الإصلاحات التي مر بها التنظيم الجماعي في المغرب والمالية العمومية الجماعية على وجه الخصوص.

قبل الخوض في صلب الموضوع وتفاصيله يجدر بنا العمل على التطرق للإطار العام الذي شجعنا على اختيار الموضوع، وعلى أهميته قبل التطرق للمنهجية التي سنتبعها في أطروحتنا هذه.

أولاً: الإطار العام للموضوع وأهميته

في هذا العنصر نحاول توضيح السياق العام الذي ساعدنا على اختيار الموضوع، وأهميته، إلى جانب نطاقه الموضوعي والزماني:

1- السياق العام للموضوع

يندرج هدا الموضوع ضمن العنوان الكبير: الحكامة المالية[3] على صعيد الجماعات الترابية بمفهومها كحكم رشيد قائم على الرؤية الإستراتيجية والمشاركة والمتسم بالشفافية والمنطوي على المساءلة. ويرتبط مفهوم الحكامة المالية للجماعات الترابية بمبدأين أساسيين هما الإصلاح المرفقي للجماعة الترابية والتدبير الرشيد والحكيم للأمور المالية لهذه البنيات، وذلك عن طريق تدعيم التكوين المستمر والمتواصل للمنتخبين والموظفين الجماعيين في مجال

[1] بالنسبة للسياسة النقدية فهي تخص السياسة المالية للدولة ولا تخص الجماعات الترابية، وقد أوردنا التعريف كما أورده صاحبه.

[2] CHABIH (J), op.cit. p.7

[3] معنى الحكامة المالية: في مقابل مصطلح الحكامة أو الحوكمة كما يطلق عليها المشارقة، نجد الكلمة الفرنسية gouvernance وهذا الاسم كان يطلق على بعض المحاكم في عهد الإقطاعية –Artois et la Flandre الفرنسيتين, « Nouveau Larousse Universel librairie Larousse, 1969, T.1p.713 » .

التسيير والتدبير الماليين، وتعزيز آليات الرقابة الداخلية سواء على سلوك الموظف والمنتخب الجماعي أو الممارسة العملية للفعل المالي المحلي.

في سبيل تحقيق الحكامة الجيدة بهذا المفهوم أعطى المغرب اهتماما متزايدا لسياسة اللامركزية، وبالتالي للإدارة الجماعية وذلك منذ التنظيم الجماعي لسنة 1960[1]، مرورا بقوانين 1976[2] التي جعلت من الجماعة الترابية فاعلا إقتصاديا، حيث أصبح رئيس المجلس الجماعي يتوفر على صلاحيات واسعة همت التنظيم المالي، والشرطة الإدارية، والإدارة المحلية باحتلاله أعلى التراتبية الإدارية. وتعددت كذلك مسؤوليات المجلس الجماعي لتشمل كل ميادين التنمية ولتجعل منه فاعلا اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا، لكن من دون المساس بأسس الدولة المركزية. فدستور 1992 المؤسس للجهة[3] كجماعة محلية قائمة بذاتها، ثم ظهير التنظيم الجماعي لسنة 2002 كما تم تتميمه وتغييره[4]، الذي من خلاله نلمس الوجه المتقدم للامركزية المتدرجة، بإخراج هذا القانون إلى حيز الوجود عبر إنتاج مفاهيم معيارية جديدة، حين تم الربط بين التدبير الجماعي والمفهوم الجديد للسلطة الذي أتاح انفتاحا ملموسا تجاه المواطن وحين تم اعتماد وصاية القرب لمواكبة وتأطير الجماعات المحلية. وبعدها دستور 2011[5]. وقد توجت هذه التغييرات بإصدار المشرع المغربي للقوانين التنظيمية للجماعات الترابية، التي أسست لعهد جديد في التدبير الترابي للمالية المحلية[6]. تبعتها النصوص التنظيمية للمحاسبة العمومية للجماعات الترابية التي

[1] الظهير الشريف رقم 1.59.315 بشأن نظام الجماعات بتاريخ 28 ذي الحجة 1379 الموافق ل (23 يونيو 1960)، هذا الظهير لم يعط المجلس الجماعي سوى سلطة تداولية جد محدودة لا تتسع للاستجابة لطلبات المواطن اليومية، حيث كان رجل السلطة هو المحرك الأساسي في التسيير وأهم حلقة محلية بإشرافه على الإدارة الجماعية بكامل أجهزتها وعلى تنفيذ القرارات إلى غير ذلك من المسؤوليات. ولعل هذه الثنائية التي ميزت الجهاز التنفيذي الجماعي آنذاك، على الرغم من مبررات الفعالية والحيطة التي قدمت في شأن هذا التوجه، أدت إلى خلط في أدوار السلطتين، اللامركزية وغير الممركزة وأنشأت بالتالي نظاما محليا هجينا.

[2] الظهير الشريف رقم 1.76.583 بتاريخ 5 شوال 1396، (30 سبتمبر 1976) بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي، ج.ر 3335 مكرر والظهير الشرف بمثابة قانون رقم 1-76-584 الصادر بتاريخ 30 سبتمبر 1976 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، ج.ر. رقم 3335 صادرة في 01-10-1976.ص.1057، والمرسوم رقم 2.76.576 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976)، ج.ر. عدد 3335-bis بتاريخ 1976/10/01، ص. 3039.

[3] ينص الفصل الرابع والتسعون من الظهير الشريف رقم 1.92.155 صادر في 11 من ربيع الآخر 1413 (9 أكتوبر 1992) بتنفيذ مراجعة الدستور على أن " الجماعات المحلية بالمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية، ولا يمكن إحداث أي جماعة محلية أخرى إلا بقانون. ".

[4] القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.297 صادر في رجب 1423 (23 اكتوبر2002)، ج.ر. عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002، مغير بالظهير الشريف رقم 1.03.82 بتاريخ 20 محرم 1424 (24 مارس 2003) بتنفيذ القانون رقم 01.03 ج.ر. 5093 بتاريخ 24 مارس 2003، ومغير ومتمم بالقانون رقم 17.08 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.08.153 بتاريخ 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009)، ج.ر. 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009.

[5] الظهير الشريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، ج.ر. 5964 مكرر صادرة بتاريخ 30 يوليو 2011 ص.3600.

[6] القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات 2015، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 07 يوليو 2015، القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر في 07 يونيو 2015 ج.ر.6380، ص. 6660 وما بعدها، والقانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 صادر في 07 يوليو2015.

حملت في طياتها، مستجدات داعمة للاستقلال المالي المحلي إلى جانب بعض الإجراءات التي شكلت تخليا عن إجراءات ميسرة للفعل المالي المحلي، سنبينها لاحقا.

لقد كان لكل ذلك الأثر الإيجابي المباشر على عمل الإدارة المالية الجماعية، إذ تعزز دور الجماعة الترابية على الصعيد الإقتصادي والتنموي من خلال الأدوار المالية الجديدة المنوطة بها مع ما يتبع ذلك من إعادة لتوزيع الأدوار المالية بين المركزي والمحلي نظريا. لكن السؤال الذي يطرح نفسه هو هل أدت الإجراءات القانونية والتنظيمية والدستورية إلى تعزيز الدور الفعلي والواقعي للإدارة المالية الجماعية في تثبيت أسس الحكامة الترابية؟ وهل يمكن الحكم على عمل هذه الإدارة من خلال الترسانة القانونية فقط أم أن فعالية تدخلها مرتبط بتوفر شروط مادية ومعنوية؟ وهل مكن هذا الكم من النصوص القانونية والتنظيمية من إعطاء هوية محددة لهذه الإدارة؟

هذه الإختصاصات ليس مطلقة بل تم إحاطتها بنوع من الحماية حتى لا يتم العبث بالمال العام "سواء بالتبذير أو الاختلاس أو سوء التدبير، خصوصا وأنّ ظاهرة الفساد المالي وإن كانت ملازمة للتصرف المالي على مر التاريخ، فقد اتخذت أبعادا خطيرة في السنوات الأخيرة"[1]. فالإدارة المالية الجماعية وموظفوها يخضعان لرقابة داخلية وخارجية تقوم بها أجهزة مختصة قانونا.

فهذه الإدارة تخضع لرقابة سياسية تمارسها هيئات منتخبة، إلى جانب الرأي العام، الهدف منها الحرص على تحقيق توجهات ساكنة الجماعة الترابية[2] وتنفيذ البرامج المسطرة من طرف المجالس التداولية. وهي رقابة سابقة ولاحقة. ولن نتطرق إليها في أطروحتنا هذه على اعتبار أنها تنصب على عمل الرئاسة أكثر مما تنصب على الإدارة الجماعية بمفهومها الضيق والذي سنتعرض له إبان تحديد مفهوم الإدارة والتدبير الجماعي. هذه الإدارة تخضع في نفس الآن لرقابة إدارية مواكبة تمارس من قبل هيئات إدارية متعددة متمثلة في مصالح وزارة المالية وبالخصوص مصالح الخزينة العامة للمملكة ومصالح المفتشية العامة لوزارة المالية، إلى جانب مجموعة من المصالح الرقابية التابعة للوزارة المكلفة بالداخلية. تضاف إليها الرقابة القضائية التي تمارس على الإدارة الترابية وأعمالها. هذه الرقابة قد تكون مالية وقد تكون إدارية، كما أنها قد تكون زجرية في بعض الأحيان.

[1] ذ. نجيب جيري، الرقابة الملية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، منشورات مجلة الحقوق المغربية، دار نشر المعرفة، الرباط 2012، ص.3

[2] الرقابة السياسية: وهي الرقابة التي تمارسها المجالس التداولية كأجهزة سياسية على عمل الإدارة الجماعية عموما وعلى ماليتها بالخصوص. ويتمثل هذا الطريق من الرقابة برقابة المجلس على أعمال السلطة التنفيذية للجماعة وذلك عن طريق مواجهة رئيس المجلس بحق السؤال أو الاستجواب أو سحب الثقة منه، عن طريق عدم التصويت على القرارات ذات الوقع المالي التي يطالها الاختلاف بين المجلس والهيئة التنفيذية للجماعة.

2-أهمية الموضوع

إن الإجابة عن الأسئلة المطروحة رئيسية هي أم فرعية تبدو ذات أهمية كبيرة إذا ما حاولنا عدم تغليب جانب على آخر، نظرا لتشعب الموضوع. إن الأهمية التي تحتلها الإدارة المالية الجماعية تثير الباحث وتبت فيه روح التنقيب في جوانب كانت إلى العهد القريب مظلمة، إذ لم تعط لها العناية اللازمة على قدر أهمية دورها المتزايد.

ففي مقابل حجم الرهانات المطروحة على الجماعات الترابية، نجد إدارة جماعية مكلفة بتنفيذ الإختيارات الإستراتيجية للمجالس التداولية مع تأمين استمرارية الإدارة في أداء الخدمات المرفقية للمرتفقين، وبوسائل أقل ما يمكن أن توصف به هو أنها غير كافية.

إن إعطاء الاهتمام لهذا الموضوع سيمكننا من كشف مكامن الخلل، الوظيفي والقانوني في تسيير المالية الجماعية، والحلول الكفيلة بالنهوض بالعمل الجماعي لأداء مهامه على الوجه الأحسن. إنّ فائدة هذا الموضوع تظهر أيضا في ضرورة المزاوجة بين ما هو عملي أي ميداني وما هو نظري أي قانوني وتنظيمي.

إلى جانب هذا يمكن ذكر كل من الأهمية القانونية والأهمية التاريخية والأهمية السوسيو اقتصادية وأخيرا الأهمية السياسية، التي تكتسيها الادارة والتدبير المالي للجماعات.

أما الأهمية القانونية: فتتمثل خصوصا في التطور التاريخي الذي عرفته النصوص القانونية والتنظيمية المنظمة للإدارة والتدبير المالي المحلي وسنورده كلما دعت الضرورة لذلك، وعند التطرق للتطور التاريخي لبعض أوجه التسيير المالي للإدارة، من جهة، ومن جهة أخرى الى الزخم الذي عرفه مجال التشريع والتنظيم لهذه الإدارة خصوصا بعد صدور القوانين التنظيمية للجماعات كتتويج للمبادئ التي أتى بها دستور المملكة لسنة 2011.

وأما بخصوص الأهمية التاريخية: فتظهر هذه الأهمية لموضوع الإدارة المالية للجماعات الترابية في كون هذا التدبير المالي الترابي نتاج لتطور تاريخي مرت به الدولة المغربية. فإذا كان النظام المالي العمومي عموما بمفهومه الحالي انتقل إلى النظام المغربي بواسطة سلطات الحماية الفرنسية، فإن ذلك لا يعني أن المغرب لم يكن يعرف هذا النوع من الأساليب في إطار الدولة التي تعاقبت على حكم المغرب والتي ورثت عدة مؤسسات عن الدولة

الإسلامية التي نشأت بعد وفاة الرسول(ص). حيث اهتمت الدولة المغربية، مثلها مثل دول الشرق الإسلامي أساسا بالتنظيم المالي[1] المحلي منه والمركزي.

فلقد عرف المغرب في مرحلة ما قبل الحماية، ولمدة ثلاثة قرون[2]، تدبيرا ماليا من سماته أنه يستجيب لمتطلبات تلك المرحلة حيث اعتمد على مؤسسة الأمناء، على الصعيدين المركزي والمحلي عموما، المكلفة بتدبير مالية المخزن. غير أن المغرب لم يعرف الميزانية المحلية إلا بعد التوقيع على معاهدة الحماية، وبالخصوص بعد سنة 1916 التي حملت تحديثا في التدبير المالي المحلي.

ففي مرحلة ما قبل الحماية، عرف المغرب الأقصى جبايات كانت تسمى المستفادات أو المستفاد وهي مداخيل الضرائب على التجارة المحلية، ومداخيل الأملاك المخزنية المحلية، وموارد بريد المدينة. فهي بصفة عامة جميع مداخيل المخزن من المدينة والمناطق التابعة لها باستثناء رسوم التجارة الخارجية التي تتعلق بمداخيل الميناء ويقوم بجباية هذه الأخيرة أمين المرسى وأعوانه وليس أمين المستفاد.

وتشمل موارد المستفاد الجبايات وموارد أخرى. أما الجبايات فتتعلق بالمكوس وهي نوعان: مكس الأبواب، ومكس الأسواق[3]. أما المداخيل غير الجبائية فتتمثل في فوائد احتكار المخزن لبعض البضائع التجارية ثم مداخيل أملاك المخزن بالمدينة والمناطق التابعة لها إلى جانب مداخيل البريد. وقد عرفت هذه المداخيل بجميع أنواعها طرق تقدير وتحصيل متطورة كما أنها عرفت عدة نزاعات بين إدارة التحصيل والملزمين، تم الترافع بشأنها أمام السلطان.

وتخصص مداخيل المستفاد لتغطية نفقات يسهر على صرفها أمين المستفاد وتتعلق كلها بالتسيير والتجهيزات المحلية[4]. وهي ثلاثة أنواع: الأولى تتعلق بنفقات إدارة المستفاد والمرافق التابعة لها، والثانية بنفقات

---

[1] د. محمد الأعرج، طرق تدبير المرافق العمومية بالمغرب، منشورات م.م.ا.م.ت، العدد52، الرباط، ص.21.

[2] أنظر ذ. كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، على ضوء القانون 45.08، طوب بريس، الرباط، 2010، ص.4.

[3] مكوس: المكوس جمع مَكس وهي الضرائب والأتاوى المفروضة على التجارة المارة عبر أبواب المدن. وقد حدد ابن منظور المكس بالقول: إن المكس احد أمرين: احدهما هو عبارة عن ضريبة أو جباية يأخذها الماكس مما يباع في الأسواق، أما الآخر هو انتقاص الثمن من البياعة مشيرا إلى التعسف والظلم الذي يلحق التاجر، أو البائع من جراء تدخل الدولة في التجارة عن طريق شرائها البضاعة من البائع بثمن زهيد، لتتكفل هي ببيعها بثمن مرتفع. د. محمد أمراني علوي: " الضرائب المحلية قبل الحماية – ضريبة المكس نموذجا- "منشورات المركز المغربي للبحث والدراسات الترابية، تحت عنوان التمويل الترابي في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالمغرب، العدد الأول 2017 ص.197) وأصبح المكس أو المكوس عند الفقهاء مرادفا للرسوم والضرائب التي كانت الدولة تفرضها على بضائع التجارة الداخلية، وفي الأبواب والأسواق كما تطلق على الاحتكارات التي كانت تمارسها الدولة على بعض أنواع المواد والسلع، حيث تتكفل هي لوحدها ببيعها سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

[4] LAZRRAK Nordine, *les oumanas, histoire d'un acteur majeur du système financier public du Maroc médiéval et précolonial*, nouveautés de la gouvernance des finances publiques au Maroc, sous la direction du Dr. Med Salim OUERIAGLI, éd. Maàrif al Jadida, Rabat, 2021, P22

على المدينة والمناطق التابعة لها، وأخيرا النفقات المأمور بها. هذه النفقات يقوم بها أمين المستفاد وهي تتعلق بالمدينة والمناطق المجاورة والتابعة لها، الشيء الذي يؤكد طابعها المحلي.

وفي فترة الحماية[1]، وأمام تزايد احتياجات المدن وضعف حصيلة الموارد المحلية في بداية الحماية، تم تبني بعض الميزانيات البلدية سنة 1913. وقد صدرت عدة نصوص تباعا، تتعلق بمالية البلديات منذ السنوات الأولى للحماية كظهير فاتح ابريل 1913 الذي يتعلق بالمحاسبة البلدية، ظهير 22 يوليو 1916 الذي حدد الرسوم والحقوق البلدية كالرسم المفروض على الحفلات، والرسوم المفروضة على توزيع الماء، وظهير 27 مارس 1917 الذي خلق رسوم بلدية أخرى كالرسم المفروض على الكلاب والرسم المفروض على السيارات. لقد كان الهدف من خلق هذه الرسوم والحقوق هو محاولة تقليص العجز الذي كانت تعرفه ميزانيات البلديات إلا أن مداخيل هذه الجبايات لم تكن كافية لتغطية العجز مما دفع إلى الإبقاء على إمدادات الدولة من أجل التوازن.

لقد أدى هاجس التوازن المالي وثقل أعباء إمدادات التوازن التي تقدمها الدولة إلى التخلي عن موارد بعض ضرائب الدولة كالضريبة الحضرية والضريبة المهنية لتستفيد منها ميزانيات البلديات. فقد صدر ظهير 20 أبريل 1942 والمتعلق بالضريبة الحضرية، وأصبحت الضريبة المهنية تستفيد منها البلديات منذ سنة 1948.

لقد كانت الموارد البلدية مقسمة إلى ثلاثة أنواع: المداخيل العادية، المداخيل الاستثنائية والمداخيل الإضافية. وقد شملت هذه الموارد كل من: المساهمات من حصة مدخول الضريبة على المعاملات، الضريبة الحضرية، الضريبة المهنية، الرسوم على العروض السينمائية والمسرحية، رسوم مقابل الخدمات البلدية، وموارد متأتية من التوزيع الذي تقوم به الدولة بالنسبة لبعض الضرائب كالضريبة على البنزين، ومداخيل الأملاك البلدية والقروض والهبات.

أما في فترة الإستقلال، فسيعرف المغرب منذ السنوات الأولى للاستقلال سن عدة نصوص تشريعية خاصة بالمالية المحلية. ففي سنة 1958 تم إصدار ظهير 23 دجنبر الذي يعتبر بمثابة بداية لتنظيم المالية المحلية. إلا أن الخطوة الهامة والتي شكلت حجر الأساس للنظام الإداري والمالي الترابي هي صدور ظهير 23 يونيه 1960 بمثابة قانون ينظم الجماعات البلدية والقروية. وبموجب هذه التغييرات تم تدعيم الصلاحيات المالية

[1] في الحقيقة احتلال المغرب كان قبل فرض الحماية سنة 1912. فقد تم احتلال مدينة وجدة سنة 1912 وتم اللجوء إلى التدبير المباشر للضرائب المباشرة: عائدات الأسواق، عائدات البيع بالجملة، رسوم الذبح، الحقوق على المقاهي والسجائر والكيف..."
Voir CHABIH. (J), les finances des collectivités locales au Maroc, essai d'une approche globale des finances locales, op.cit. p.71

للجماعات عبر منحها موارد خاصة، بها تتولى استخلاصها وتدبيرها. وإقرار مجال اختصاص محدد في صرف نفقاتها وإعداد برمجة تلك الموارد في إطار نفقات تسييرية وأخرى تجهيزية أو استثمارية.

إلا أن الملاحظ هو أن الصلاحيات الإدارية والمالية كانت محدودة بالنسبة للمجالس التداولية، إذ بقي اختصاصها منحصرا في إطار اتخاذ القرارات بعد استشارة السلطة لها. أما الإختصاصات التنفيذية الهامة فقد بقيت في يد ممثلي سلطة الوصاية على الصعيد المحلي.

وقد اعتبر مجيء ظهير 30 شتنبر 1976 كميثاق جماعي جديد بمثابة قفزة نوعية هامة عززت أسس اللامركزية في المغرب. وأن تطبيق الميثاق لمدة طويلة لا شك أنه شكل مراسا للمستشارين والإدارة المحلية والسكان.

وقد خضع التنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها لأحكام القانون رقم 08-45 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 02-09-1 الصادر في 22 من صفر 1430 الموافق لـ 18 فبراير 2009[1].

وقد اعتبر هذا القانون كامتداد طبيعي للإصلاحات التي همت الإدارة اللامركزية بالمغرب وخصوصا الإصلاح الذي أتى به القانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تعديله وتتميمه بالقانون رقم 08-17 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 153-08-1 الصادر في 22 من صفر 1430هـ (18 فبراير 2009) وكذا إصلاح ومراجعة النظام الجبائي المحلي بموجب مدونة الجبايات المحلية الصادرة بالقانون رقم 06-47[2].

وتتويجا لتبني الدستور الجديد لسنة 2011، تم سن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، مضمنة بقواعد تنظم مالية الجماعات الترابية، بعدما كانت تفرد لها نصوصا قانونيةً خاصةً.

إن فهم هذه الإصلاحات يقتضي أولاً، فهم فلسفتها ووضعها في إطارها العام ومعرفة أبعادها ولأجل ذلك وقبل عرض الإصلاحات الكبرى التي شهدها التنظيم المالي المحلي لابد أولا من فهم أسبابه وغاياته.

الأهمية السوسيو- اقتصادية: مما يجب الإشارة إليه أن الجماعات الترابية وبالتالي التدبير المحلي والترابي للحاجيات المحلية بات يشكل إحدى الركائز الأساسية للعمل والتدبير الإقتصادي والإجتماعي للحاجيات المحلية.

[1] ج.ر. عدد 5711 بتاريخ 27 صفر 1430 (30 فبراير 2009)، ص. 545 وما بعدها.
[2] القانون رقم 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 01.07.195 صادر في 19 ذي القعدة 1428 (30نوفمبر 2007)، ج.ر. 5583 بتاريخ 3ديسمبر 2007.

فقد انتقلت الجماعات الترابية من أدوات للتدبير والمصادقة على بعض الوثائق، إلى أدوات فاعلة حقيقية في التنمية المحلية، ومنشطة للعمل الإقتصادي والإجتماعي على صعيد اختصاصها الترابي.

إن الجماعات الترابية، وبالخصوص إداراتها المالية، تعتبر في الآونة الحالية فاعلا في صياغة وتنفيذ برامج التنمية الإقتصادية والإجتماعية مما يحتم مدّها بالآليات القانونية والمادية والبشرية الكفيلة بتحقيق أهداف التنمية المحلية.

أما أهمية الموضوع في حد ذاته فتتجلى في محاولة تقييم دور وأداء الإدارة المالية الترابية على ضوء ما هو معاش في التنمية الإجتماعية والإقتصادية المحلية ومحاولة استشراف الآليات التي يجب وضعها رهن إشارة هذه الإدارة لتحقيق النجاعة في تدخلاتها.

الأهمية السياسية: يعتبر البعد السياسي للتدبير الإداري الترابي للمالية الجماعية محوريا في الإصلاح السياسي للدولة كتتويج لتوجه الدولة نحو اللاّمركزية الترابية باعتبارها اداة لتدبير الشؤون المحلية. إنَّ مد الجماعات الترابية بإدارة مالية جماعية كفأة وفعالة يعتبر خطوة في ترسيخ لامركزية إدارية حقيقة ودعم للمسار الديمقراطي. فالتأسيس لإدارة محلية كان من الهموم الكبرى للدولة الهدف من خلاله اعتماد أنماط عصرية للتدبير وإقامة أسس جديدة لعلاقة جديدة بين الجماعات المحلية والدولة[1].

إن الحاجة، المتولدة يوما بعد يوم، إلى التدبير المباشر للساكنة لأمورها المالية المحلية عن طريق ممثليهم بكل حرية وشفافية، تدعو إلى تبني سياسة لامركزية يمكن أن تكون عاملا أساسيا للتنمية المستدامة في مختلف المجالات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية. وفي هذا الإطار يتوجب أن توضع تحت تصرف الهيئات المنتخبة إدارة مالية كفأة بوسائل حديثة تمكنها من اتخاذ ما يلزم للتنفيذ الفعال لقراراتها تحت حضانة (بالمعنى المجازي للكلمة) الإدارة المركزية، أي سلطة المراقبة أو الإشراف الإداري، وتحت رقابة الأجهزة الأخرى القضائية وغير القضائية.

بل إن الأزمة المالية التي عرفتها الدولة - الهيئات المركزية- كانت محددا في توجه الدولة نحو تعزيز دور الدولة الترابية، واللامركزية المتقدمة، التي يكون فيها الدور المحوري في تدبير الشأن المحلي لإدارة ترابية مستقلة وفعالة في تدخلها لتنفيذ السياسة التنموية المحلية المقررة من طرف هيئات منتخبة. ففي العُشَريتين الأخيرتين من

[1] الميثاق الجماعي الجديد والتنظيم الجديد للعمالات والأقاليم، (جواب السيد وزير الداخلية عن تدخلات السادة المستشارين في إطار المناقشة العامة حول مشروعي القانونين المتعلقين بالميثاق الجماعي وتنظيم العمالات والأقاليم)، سلسلة منشورات م.م.ا.م.ت، عدد 72، الطبعة الأولى، 2003، ص.48.

القرن العشرين تم تضمين النقاشات حول الحكامة بأزمة الدولة المتدخلة وتبديد أموالها التي لم تعد كافية لسد الحاجيات المتزايدة التي تحملتها تدريجيا[1].

3-تحديد النطاق الزمني والمكاني والموضوعي للدراسة

بالنسبة للمستوى الموضوعي، فإن اهتمامنا في هذه الدراسة ينصب على الإدارة المالية الجماعية بمفهوميها المادي والعضوي، والمتدخلين في التدبير المالي الجماعي سواء كمدبرين أو مراقبين مع محاولة تصور للحدود بين هؤلاء المتدخلين إلى جانب مجالات التقاطع في اختصاصاتهم، آخذين بعين الاعتبارات المستجدات القانونية والتنظيمية المنظمة لهذه الإدارة.

ونعني هنا بالإدارة الجماعية، إدارة الجماعات بدرجة أولى والجماعاتات الترابية الأخرى على اعتبار أن هذه الأخيرة تخضع لنفس مقتضيات الأولى، ما عدا بعض الاستثناءات التي ترجع للجماعة الترابية ذاتها أو للمستوى الذي تحتله على مستوى الهرم الترابي للدولة، والإدارات الأخرى التي تتولى مهام تدخل في مجال تدبير اموال الجماعاتبتكليف من المشرع أو باتفاق مع الجماعات ذاتها أو مع سلطة الرقابة على الجماعات.

أما بخصوص النطاق الزمني لموضوع البحث فانه بالنظر الى أنه لا يمكن الحديث قبل سنة 1976 عن وظيفة جماعية وبالتالي عن إدارة جماعية بالمعنى القانوني الدقيق، فإن الدراسة ستتناول الإدارة المالية للجماعات ابتداء من سنة 1976 تاريخ صدور مرسوم 27 سبتمبر 1977 الخاص بالنظام الأساسي لموظفي الجماعات، وظهير 30 سبتمبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها[2]، الذين وضعا الإطار العام لنظام الوظيفة الجماعية بالمغرب، والذين أبرزا بعض الجوانب التنظيمية لهذا النظام، وبالتالي الإدارة الجماعية، الى يومنا هذا.

ثانيا: إشكالية البحث ومنهجه

من خلال هذا العنصر حاولنا تفصيل الاشكالية التي يدور حولها موضوع الاطروحة، قبل تحديد المناهج التي اعتمدنا طوال هذا البحث.

---

[1] Chikhaoui Leila, *les mutations de la gouvernance financière locale*, Revue marocaine d'audit et de développement, décembre 2012, p99.

[2] 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 مكرر، بتاريخ 1976/10/01، ص. 3034.

1- الإشكالية

إن ربح رهان التدبير المالي للجماعات الترابية، يقتضي منا على المستوى الإبستمولوجي الانطلاق من المقترب القانوني، المعتمد على الجمع الكمي والوصفي للظاهرة المدروسة، ثم الوصول إلى مقترب تدبيري حديث، يتفاعل مع الظاهرة كبنية يقتضي تفكيكها وفهمها أولا، لفهم ميكانزمات اشتغالها، وإعادة تركيبها ثانيا وفق ما يخدم استراتيجية التنمية، أي جعلها قابلة لتبني آلية الحكامة الجيدة في التدبير المحلي. كما أن ربح هذا الرهان، يعتمد على مجموعة من الشروط الموضوعية من خلال توفير وتدبير الوسائل المالية والبشرية، والذاتية، وذلك من خلال الرفع من مستوى المنتخب الجماعي أولا والموظف الجماعي ثانيا، لأن الجماعة تحتاج إلى رئيس جماعي بمواصفات القائد الناجح، الذي يسهر على تسيير جماعته بطرق حديثة وراقية في إطار التدبير التشاركي، ومبرر ذلك كون الجماعة أصبحت تتعامل في إطار شراكات وتعاقدات مع مقاولات وشركات وطنية وعالمية، والتدبير المفوض خير مثال على ذلك.

إن حصر الإشكاليات المتعلقة بالموضوع تستلزم القيام بالبحث والتمحيص الدقيقين، نظرا لتشعب الموضوع المتعلق بالإدارة المالية الجماعية وتداخل عوامل التأثير فيها، خصوصا إذا علمنا أنه لا يمكن الحديث قبل سنة 1976 عن وظيفة جماعية وبالتالي عن إدارة جماعية بالمعنى القانوني، بل كل ما في الأمر، هو وجود فئة من الموظفين والأعوان الذين يعملون بالجماعات إلى جانب ممثل السلطة وهياكل منتخبة ويتقاضون أجورهم من الميزانية الجماعية. ولكن بعد هذا التاريخ يمكن الحديث عن إدارة جماعية، فإذا كان الفصل 48 من ظهير 30 سبتمبر 1976 قد وضع الإطار العام لنظام الوظيفة الجماعية بالمغرب، فإن صدور مرسوم 27 سبتمبر 1977 الخاص بالنظام الأساسي لموظفي الجماعات، قد أبرز الجوانب التنظيمية لهذا النظام.

كما أنه ولأول مرة، يتم التنصيص صراحة في مقتضيات الميثاق الجماعي لسنة 2009 على وجود إدارة جماعية مستقلة عن الآمر بالصرف في المادة 54 مكررة منه[1]. وقد تم تدعيم هذا التوجه بإصدار القوانين التنظيمية للجماعات الترابية التي خصصت حيزاً أكبر لتنظيم الإدارة الجماعية، ولإعادة النظر في الوظائف المالية للجماعات الترابية عموما. غير أن هذه النصوص الجديدة لم توحد الإدارة التي تتدخل في تدبير مالية الجماعات

[1] تنص المادة 54 من القانون 17.08 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.08.153 صادر في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009)، المغير والمتمم بموجبه القانون 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه، ج.ر عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009): "تتوفر كل جماعة على إدارة تتألف من الكتابة العامة للجماعة والمصالح الإدارية المكلفة بالسهر على تنفيذ قرارات رئيس المجلس"، هذا القانون تم إلغاؤه بالقانون التنظيمي رقم 113.14، س.ذ. كما تنص المادة 117 من الظهير الشريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، س.ذ :"تتوفر العمالة أو الإقليم على إدارة يحدد تنظيمها واختصاصها بقرار لرئيس المجلس يتخذ بعد مداولة المجلس..."

الترابية بل تركتها على حالها. فبينما نجد إدارة مالية تابعة عضويا للجماعة ولكن باختصاصات محددة، نجد في الجانب الأخر إدارات أخرى تتولى تدبير جوانب في مالية الجماعة باستقلالية عن الجماعة ذاتها، بل وفي بعض الأحيان دون تنسيق معها. فنجد الإدارة الجبائية متكونة من مصالح تابعة لوزارة المالية ممثلة في مديرية الضرائب، أضيفت اليها مؤخرا مصالح الخزينة العامة للمملكة التي أصبحت مكلفة بمقتضى القانون بتدبير وعاء رسمين محليين[1]، إضافة الى مهمتها الاصلية المتمثلة في تحصيل ديون الجماعات الترابية المتكفل بها بناء على أوامر بالاستخلاص صادرة عن الإدارة الجبائية الجماعية، وأداء نفقاتها الى جانب مسك محاسبتها. كل هذا يجعل مفهوم الإدارة المالية للجماعات في حاجة إلى البسط، وإلى التحديد.

كما أن هذه الإدارة والتدبير تخضع لرقابة من قبل هيئات متعددة، على مستوى جميع مراحيل تنفيذ خططها المالية، وتنفيذ ميزانياتها، بعضها ذات طابع اداري والأخرى ذات طابع قضائي. وهي تغطي أساسا دورة ميزانيتها، أي أنها قد تكون قبلية وقد تكون موازية، كما أنها قد تكون لاحقة. كل هذا يجعل التساؤل عن ماهية هذه الإدارة المالية الجماعية وعن حدود اختصاصها، وطبيعة الأعمال التي تقوم بها، وعن طبيعة علاقاتها بالمتدخلين في المالية الجماعية، وخصوصا هيئات الرقابة، وحدود مسؤولياتها مشروعا؟

هذه التساؤلات تكتسب مشروعيتها مما خلصت إليه أغلب المناظرات التي تناولت موضوع الجماعات الترابية، من أن هيكلة المصالح الجماعية لا تتماثل وواقع اللاّمركزية الإدارية. وتنعكس هذه الوضعية سلبا على فعالية ومردودية الإدارة المحلية، نظرا لهيمنة واقع يتميز بازدواجية ممارسة المهام وتداخل المسؤوليات الإدارية والتقنية بين مختلف المصالح الجماعية[2]. فهل ما خلصت اليه هذه المناظرات يعبر فعلا عن واقع الإدارة المالية للجماعات؟

فعلى ضوء هذه التساؤلات، وغيرها سنرصد أهم تجليات الإدارة المالية الجماعية وتدبيرها للاختصاصات المالية الموكولة إليها وتنظيمها، إلى جانب الرقابة المفروضة على أعمالها، وذلك على ضوء المستجدات القانونية والتنظيمية والمالية التي همت هذه الإدارة المالية الجماعية.

[1] القانون 20.07 بتغيير وتتميم القانون 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.20.91 صادر في 31 سبتمبر 2020، ج.ر. 8632، بتاريخ 2020/12/31.

[2] المديرية العامة للجماعات المحلية، المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية، إصدارات المديرية العامة للجماعات المحلية،1994 ص.81.

عملنا هذا ليست غايته الإحاطة بجميع الجوانب والأسئلة التي يمكن أن تطرح بمناسبة تناول موضوع الإدارة والتدبير الجماعي، وعلاقته بالمتدخلين الآخرين بالمالية العمومية الترابية، وإنما محاولة إعطاء بعض الأجوبة القانونية، والسوسيو-اقتصادية التي لها علاقة بالتساؤلات التي يستوجبها الموضوع.

هذا مع الإشارة والتنويه إلى أن انفتاحنا على المنظومة القضائية والأنظمة المقارنة سيكون ابتداء من خلال إيجاد السند القضائي، ورأي التشريعات المقارنة، وانتهاء بإيراد موقف الفقه في الموضوع ووجهة نظرنا حول بعض الأمور الخلافية.

2- منهجية البحث

نظرا لتداخل الحقول المعرفية التي يندرج فيها الموضوع، ونظرا لكون الظاهرة الواحدة قد تكون موضوعا لعدة مناهج، فإننا قد لجأنا إلى مناهج متعددة لبلوغ الدقة والموضوعية المنشودتين. فاللجوء للمنهج التاريخي[1] يعتبر ضروريا لكون المؤسسة موضوع الدراسة لا يمكن فصلها عن أصلها التاريخي. وأما المنهجية المقارنة[2] فلا محيد عنها سواء منها الأفقية أو ذات الامتداد الزمني والتي تسمح بالإطلاع على أوجه التغيير الذي عرفته الإدارة المالية الجماعية، وإلى الإستفادة من التجارب التي بلغتها الأنظمة المقارنة. كما أن الموضوع يلزمنا بالإعتماد على المنهجين النسقي والوظيفي الذي يمكن من خلالهما دراسة بنية الإدارة والتدبير الماليين الجماعيين والأجهزة الرئيسية والثانوية المكلفة بمراقبة الإدارة المالية الجماعية. بالإضافة إلى المنهجين الوصفي[3] والتحليلي[4]، اللذين سنلتجئ إليهما عندما تدعو الضرورة لذلك.

---

[1] المنهج التاريخي كمقترب يدرس الأحداث في علاقتها مع الأوضاع التاريخية في القرن التاسع عشر (خصوصا في ألمانيا). ومع تطور العلوم التاريخية والتفكير التاريخي فرض نفسه كمنج في التحليل.
يشكل التاريخ بصفة عامة بحثا أو استقصاء للماضي، اعتبارا لكون حاضر الظاهرة لا ينفصل عن ماضيها، بل هو امتداد لها وفقا لمبدأ التطور.
يعتبر الفيلسوف الألماني "أرنست تولتش" أول من حاول وصف "التاريخانية" بطريقة موضوعية، إذ عرفها كاتجاه يعتبر المعارف والتجارب تتأثر بالتغيير التاريخي، ويعارض الدراسة العامة والكمية للطبيعة، وهكذا معارضته نظرية الطرح الوضعي الذي أسس على مفهوم وجود قانون كوني طبيعي وثابت، وستعرف التاريخانية تحولا مهما بعد انتقالها إلى "انجلترا" في أواخر عام 1930، حيث أخذت معنى "ميتودولوجي"، وارتبطت بمبادئ التفسير.
د. محمد الغالي، المختصر في أسس ومناهج البحث في العلوم الاجتماعي، مكتبة المعرفة، مراكش،2005، ص.98-99

[2] يحيل مفهوم المقارنة: التناول بالتوازي لظاهرتين من أجل تحديد نقط التشابه والاختلاف بينهما، كما تستعمل المقارنة لاستنتاج خلاصات من وضع قائم يشكل مثالا بحثيا لوضع قائم يثير تساؤلات أو إشكالات حول تحديد اتجاهاته... - د. محمد الغالي، م.س، ص.130.

[3] Descriptive research ويتضمن البحث الوصفي جمع البيانات من أجل فحصها واستخراج النتائج منها. د. منذر الضامن: أساسيات البحث العلمي، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الثانية 2009.ص.132.133.

[4] المنهج التحليلي هنا بمعنى الأسلوب البحثي الذي يضمن الوصف الموضوعي المنسق والكمي للظاهرة، والوصول إلى استنتاجات للتعرف الموضوعي والنسقي لموضوع البحث، يراجع ذ. محمد الغالي، المختصر في أسس ومناهج البحث في العلوم الاجتماعية، م.س، ص.ص، 140، 154

غير أننا سنغلب جانب المنهج الوصفي التحليلي كآلية للفرز والبحث في ماهية الإدارة المالية للجماعات الترابية، واختصاصاتها بشتى أنواعها، والأجهزة المتدخلة في التنفيذ وفي الرقابة على التدبير المالي المحلي، والإمتياز الذي تتمتع به الإدارة بمناسبة ممارستها لاختصاصاتها، باعتبارها اللبنات الأساسية التي يتشكل منها موضوع بحثنا.

هذه اللبنات هي دائما في تطور مستمر، وتعرف تغيرا وتطورا الهدف منه الحفاظ والدعم لدور الإدارة كراعية للمصلحة العامة ولمصالح الساكنة والمرتفقين باعتبارهم أساس وجود الجماعة الترابية، وباعتبارها قاطرة للتنمية الإقتصادية الموازية للدولة. هذه المفاهيم في تطور مطرد تجمع في طياتها شكلها القديم وطبيعتها الجديدة.

قد حاولنا من خلال هذه المنطلقات، ما أمكن، أن نتحلى بالموضوعية في تناولنا ومعالجتنا للموضوع، متحررين من الأحكام الذاتية، متحلين بالجرأة في ملامسة الموضوع. منطلقين من تمحيص للمفاهيم، مستحضرين للتطور الذي عرفته النصوص الناظمة لهذا الموضوع، والممارسة العملية للتدبير المالي المحلي، ومنفتحين على الاجتهادات القضائية والأنظمة القانونية للدول التي تأخذ بأنظمة مشابهة للنظام المغربي في هذا الميدان[1].

كما عملنا على استحضار كل ما من شأنه أن يفيد في فهم الإدارة والتدبير المالي للجماعات الترابية والأجهزة الرقابية المسلطة على عملها المالي، وربطه بالتطورات الأخيرة التي عرفتها الترسانة القانونية والتنظيمية المرتبطة بالموضوع بما لها وما عليها، إلى جانب الممارسة العملية للتدبير المالي، قصد الخروج بملاحظات، إن لم تكن محاولات للإجابة على المعضلات التي تعيق العمل المالي للتقسيمات الترابية للدولة.

ثالثا- خطة البحث

قد اقتضى توضيح الفكرة الأساسية لموضوع "الإدارة المالية بين القدرات التدبيرية وإشكالية الرقابة"، والإستدلال عليها استدلالا واضحا وكاشفا، والإجابة عن جوانب الإشكالية، ومختلف التساؤلات المرتبطة بها، أن تقسم الدراسة إلى قسمين اثنين يلتئمان بكيفية تتيح تمحيص الفرضيات التي انطلق منها البحث بكثير من الوضوح العلمي والضبط المنهجي.

وقد تم تخصيص القسم الأول للإدارة المالية الجماعية بين القصور التشريعي ومحدودية التجارب العملية، في حين تم تخصيص القسم الثاني لتشخيص الرقابة على الإدارة المالية الجماعية الإدارية والمالية والقضائية،

[1] بالنسبة للأنظمة المقارنة أوردنا البعض منها في صلب الموضوع والأخرى في الهامش.

وعلاقتها بالتدبير المالي الترابي/المحلي، على اعتبار أن موضوع البحث يستهدف التطرق للإشكالات المرتبطة بتدبير المصالح المالية للجماعة المحلية.

وعلى ذلك سيكون مخطط بحثنا على الشكل التالي:

القسم الأول: الإدارة المالية الجماعية بين القصور التشريعي ومحدودية التجارب العملية

القسم الثاني: تدخل أجهزة الرقابة الإدارية والمالية وأثره على تدعيم الحكامة المحلية

القسم الأول: الإدارة المالية الجماعية بين القصور التشريعي ومحدودية التجارب العملية

لقد تبين من خلال اللقاءات التي نُظّمت حول موضوع الجماعات الترابية في المغرب، منذ تبني التنظيم الجماعي لسنة 1976 ونصوصه التنظيمية، مرورا بتبني الميثاق الجماعي لسنة 2002، وبعدها سن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية وبعض نصوصها التنظيمية، أن الإصلاحات يجب أن تتوج بمراجعة الترسانة القانونية والتنظيمية المتعلقة بالتنظيم المالي الجماعي.

فبعدما تم تبني الميزانية كوثيقة وحيدة، كحل للإشكال الذي كانت تطرحه المصادقة على الميزانية الإضافية للجماعات المحلية[1] أصبح من الضروري، بعد صدور الميثاق الجماعي الجديد لسنة 2002 كما تم تغييره وتتميمه، تبني اقتراحات تهم محورين أساسين مناطها التدبير والإدارة المالية للجماعات الترابية. محورها الأول يتعلق بتبسيط المساطر المتعلقة بالمصادقة والرقابة على قرارات الجماعات الترابية التي تتعلق بتدبير ميزانياتها، في حين يتعلق المحور الثاني بتحديث الإدارة الجماعية وتبسيط وتحسين المساطر المتعلقة بإعداد وتنفيذ الميزانية. وهذا ما حاولت القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية تبيانه في مضامين نصوصها.

إن تدشين الميثاق الجماعي لسنة 2002 وبعده القوانين التنظيمية للجماعات الترابية[2] للمفهوم الجديد للجماعات الترابية، يدخل ضمن الرؤية الإستراتيجية والشمولية لتأمين تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية. فالتدبير المالي للجماعة بكل مرتكزاته المتعلقة بالتسيير والاستثمار في الموارد المالية والبشرية، وتحديد الرؤية الإستراتيجية، وإنجاز المخططات الإستراتيجية[3]، وإدخال عنصر الجودة على مستوى الخدمات، والتسويق الترابي، والإشتغال بالتقنيات الحديثة للتنظيم والتدبير والمراقبة،... الخ، ستمكن من رسم معالم المسار التنموي بشكل صحيح وتدبير عصري وفعال[4]، يمكن من تجاوز الطريقة التقليدية لممارسة التدبير المالي المحلي على مستوى الجماعات الحضرية والقروية، التي لم تستطع النهوض بدورها التنموي الذي أنشئت من أجله. كما أن سبب ضعف جماعاتنا لا يرجع بالدرجة الأولى إلى ضعف الوسائل - المالية والبشرية -، وإنما يرجع بالإضافة إلى ذلك، إلى

---

[1] الميزانية الإضافية: والمقصود بها هو تصحيح الميزانية الأولية بالزيادة أو بالنقصان في كل من الإيرادات والنفقات. وتعرف أيضا بأنها ميزانية تعديليه للميزانية الأولية. وهي تحتوي أساسا على أرصدة وبواقي الإنجاز، ولها ثلاث مهام هي:
- الإرتباط بالنسبة للسنة المالية السابقة التي تترك للسنة الجارية، ويتعلق الأمر بعمليات لم تتم بعد أو فوائض من الموارد لم تبرمج بعد أو عجز في الميزانية، - وضبط الميزانية الأولية للسنة الجارية، - وأخيرا برمجة الفائض الخاص بنفقات التجهيز.

[2] القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات س.ذ.

[3] مع صدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية اصبحنا نتحدث عن برنامج عمل الجماعات الترابية بدل المخطط الاستراتيجي، الذي يحمل حمولة اكبر من أن تتحملها الجماعات.

[4] "...لتقييم ما تحقق من انجازات، وبرامج تنموية متكاملة، ورصد مكامن الخلل في تدبيرها، وكذا التفكير في أنماط جديدة من التسيير، تمكنها من رفع تحديات العولمة والتنافسية الدولية للمدن..."، مقتطف من خطاب جلالة الملك محمد السادس، الموجه إلى المشاركين في الملتقى الوطني حول الجماعات المحلية بأغادير، جريدة الصحراء المغربية، العدد: 6523، 13 ديسمبر 2006.

قصور الرؤية الإستراتيجية لدى المدبر المحلي، ثم إلى الكيفية التي يتم بها تصريف الشأن العام المحلي. وعلى هذا الأساس، تقوم الجماعة بإنجاز مشاريع تنموية تدر عليها مداخيل مالية، تستفيد منها خزينة الجماعة، لكن لا تتصرف فيها كتصرف التاجر، وإنما تعيد استثمارها في مشاريع وأعمال أخرى لا يهتم بها القطاع الخاص لعدم مردوديتها الربحية.

ومن الطبيعي أن تختلف الجماعات الترابية في تنظيم المصالح المتدخلة في إعداد وتنفيذ قراراتها المالية، نظرا لعدم وجود تنظيم نموذجي ملزم لها قانونيا. غير أن هذا التنظيم المادي والعضوي[1] يجب، في جميع الأحوال، أن يتلاءم مع القواعد العامة التي تفرضها نصوص المحاسبة العمومية للدولة والجماعات الترابية، والنصوص القانونية والتنظيمية الأخرى المنظمة لعمل الجماعات الترابية عموما.

كما أن طرق تدبير وإدارة المالية العمومية للجماعات الترابية يجب أن تتم وفق مقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية وهيئاتها. هذه القوانين التنظيمية التي لم تورد هيكلة تنظيمية نموذجية للمصالح المالية الجماعية، إقتصرت على التأسيس للقواعد العامة الواجب احترامها من طرف الجماعات الترابية، عند بتها في الهيكلة التنظيمية للجماعة، وفي تسييرها وتدبيرها لماليتها. من هذا المنطلق يكتسب التساؤل حول التنظيم العضوي والمادي للإدارة الجماعية مشروعيته، والذي ستتم الإجابة عليه من خلال التطرق للإطار القانوني للإدارة والتدبير الجماعي، قبل الخوض في أوجه القصور التي تنتاب النظام الحالي للتدبير المالي الترابي.

وعليه ارتأينا تقسيم هذا القسم إلى فصلين:

الفصل الأول: الإطار القانوني للإدارة والتدبير المالي الجماعي

الفصل الثاني: حدود الممارسة العملية وآفاق تطوير الإدارة المالية للجماعات

[1] التنظيم المادي والعضوي: أي كهياكل تنظيمية إلى جانب الاختصاصات المحددة بدقة لكل هيكل تنظيمي. وهذه المفاهيم تحيلنا إلى المفهوم المادي والعضوي للإدارة.

الفصل الأول: الإطار القانوني للإدارة والتدبير المالي الجماعي

لقد منح المشرع المغربي ومنذ أول تشريع ظهر في الجماعات الترابية، الجماعات البلدية والقروية الشخصية المعنوية والإستقلال المالي، أي أنه أقر مبدأ اللاّمركزية الإدارية. ويمكن القول أن المغرب حقق لأول مرة هذا النظام اللاّمركزي على الصعيد المحلي بعد الإستقلال، إذ أن الحماية عرفت الإدارة المحلية، لكن بعض المجالس التي أنشئت لم يكن لها استقلال ولم تكن لها سلطة تداولية[1].

وقد أعطى المشرع بالتتابع للمجالس الحق في تقرير الأسلوب الأمثل لتسيير مرافقها. إذ منح هذا الحق للمجالس الجماعية منذ سنة 1960 وبعدها المجالس الإقليمية سنة 1963 بالرغم من إبقائه على الإزدواجية الوظيفية للعمال والولاة[2]. وتم التأكيد عليه عن طريق التنظيم الجماعي لسنة 1976، وهو نفس المنحى الذي تبناه المشرع في القوانين التنظيمية الخاصة بكل من الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات.

فالإدارة المالية الجماعية يمكن أن تتخذ صورا وأشكالا متعددة في التسيير، فقد تكون إدارة مباشرة[3]، وقد تتخذ شكل إدارة غير مباشرة للشأن المالي المحلي، عن طريق عقد شراكات عمومية وغير عمومية، أو القيام بأعمال مالية لفائدة الجماعة من طرف فروع الإدارة المركزية للدولة. انطلاقا من هذا المعطى سنتطرق في هذا الفصل لإدارة الشأن المالي، وذلك بدءا بالتدبير المباشر للمالية الترابية (المبحث الأول)، على أن نخصص المبحث الثاني لمدارسة أوجه التدبير غير المباشرة لمالية الجماعات الترابية(المبحث الثاني). وعليه سنتناول هذا الفصل في مبحثين مستقلين:

المبحث الأول: التدبير المباشر أداة رئيسية في إدارة مالية الجماعات

المبحث الثاني: أوجه التدبير غير المباشر لمالية الجماعات الترابية

---

[1] ذ. سعيد بن البشير، تسيير الإدارة المحلية، أعمال المناظرة الوطنية للجماعات المحلية، تحت موضوع من الوصاية إلى التعايش، دجنبر1977.ص.82.

[2] في ظل هذا القانون والى حدود إصدار القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم كان العامل أو الوالي هو الآمر بالصرف بالنسبة للعمالات والأقاليم.

[3] الإدارة المباشرة هنا استعملت بمعنى الوكالة المباشرة أو الاستغلال المباشر، ويراد به بحسب مثلا M.Nicolay (النائب السابق لرئيس مجلس الدولة الفرنسي)" انه الشخص العام الذي يدير المرفق سواء قام بذلك هو بنفسه أو من قبل جهاز من أجهزة القانون العام التابع له ". ويتم إتباع هذا عادة في إدارة المرافق العامة الإدارية نظرا لأهميتها وخطورتها ونظرا لإحجام الأفراد عن القيام بها لضعف وانعدام مردوديتها، لكونها تطبق القانون الإداري بشكل أساسي. وتدخل هذه الطريقة في تدبير المرافق الخاضعة للقانون العام. غير أن هذا لا يعني عدم إمكانية استعمال طريقة الأسلوب المباشر في إدارة بعض المرافق العامة المحلية الصناعية والتجارية.

المبحث الأول: التدبير المباشر أداة رئيسية في إدارة مالية الجماعات

لقد أوصت لجنة الموارد البشرية المنبثقة عن المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية التي انعقدت بالرباط من 21 إلى 23 أبريل 1992، باعتماد هيكل تنظيمي نموذجي للإدارة الجماعية[1].

ولقد مكن هذا التنظيم النموذجي، من إقرار ضرورة التفريق في العمل الإداري المالي الترابي بين المهام الموكولة إلى المصالح التابعة عضويا وماديا إلى سلطة الآمر بالصرف وتلك المرتبطة بالمحاسبين العموميين. كما تقرر التفريق في أغلب الجماعات الترابية بين المصالح المكلفة بالمداخيل الجماعية، وتلك المكلفة بالنفقات الجماعية. غير أن هذه المصالح مجتمعة تعمل تحت إمرة الآمر بالصرف عند إعداد الميزانية، وهي مطالبة بالتنسيق بينها، وبين المصالح الأخرى المشكلة لإدارة الجماعة.

إلا أن هذه المصالح مجتمعة، يفترض فيها التنسيق في إعداد وتنفيذ الميزانية الجماعية، التي تعتبر الوثيقة المرجعية الأساسية للتدبير المالي للجماعات الترابية، بالاستناد إلى البيانات التي تديرها كل مصلحة، وإلى الخبرات التي تتوفر عليها كل مصلحة في مجال تدخلها.

ولأجل بسط مختلف أوجه التدبير المباشر لمالية الجماعات الترابية، إرتأينا الوقوف عند الكيفية التي بموجبها يتم إعداد مشروع الميزانية واعتمادها (المطلب الأول)، على أن نخصص (المطلب الثاني) للحديث عن طرق التنفيذ الإداري للميزانية الجماعية.

المطلب الأول: إعداد الميزانية الجماعية

المطلب الثاني: طرق التنفيذ الإداري للميزانية الجماعية

[1] المديرية العامة للجماعات المحلية، المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية، المواضيع القطاعية الرئيسية، ماي 1994، م.س، ص.85.

المطلب الأول: إعداد الميزانية الجماعية

عرفت المادة 152 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الميزانية[1] بكونها: "الوثيقة التي يقرر ويؤذن بموجبها بالنسبة لكل سنة مالية، في مجموع موارد وتكاليف الجماعة."

وميزانية الجماعات الترابية من حيث الشكل تنقسم إلى جزأين: الأول تدرج فيه عمليات التسيير سواء فيما يخص المداخيل والنفقات، والثاني تدرج فيه عمليات التجهيز، ويشمل جميع الموارد المرصودة للتجهيز والإستثمار. ويمكن أن تشمل الميزانية بالإضافة إلى ذلك على ميزانيات ملحقة وحسابات خصوصية[2].

وتقدم ميزانية الجماعة بشكل صادق مجموع مواردها وتكاليفها[3]. ويتم تقييم صدقيه هذه الموارد والتكاليف، بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها"[4]. وهي تقنيا جدول يحدد تقديرات إيرادات ونفقات جماعة ترابية خلال سنة مالية. وهي ترخيص يسمح بتسيير مصالح الجماعة وتنفيذ استثماراتها. كما عرفها فرانسوا هويغ (François Huyghe) على أنها:: «" عمل توقعي له معنيين، الأول سياسي والثاني اقتصادي."[5]

ويفصل المجلس الجماعي بمداولاته في القضايا التي تدخل في اختصاصات الجماعة ويمارس الصلاحيات الموكولة إليه وفقا لما هو وارد في القانون التنظيمي للجماعات. ويتداول المجلس في القضايا المتعلقة بالميزانية، وفي

---

[1] من خلال إدراج الميزانية في التشريعات المغربية، وبالنظر للأدوار التي تلعبها الميزانية الجماعية، وكذا الأهداف المرسومة لها، يمكن القول أن الميزانية تتقاسمها المحددات المفاهيمية التالية:

- الميزانية وثيقة يرخص بموجبها، بالنسبة لسنة مالية في مجموع تحملات وأداءات الجماعة
- إن الميزانية وثيقة للبرمجة تمتد لفترة محدودة ومحددة، وتشمل مجموع عائدات وتحملات الجماعة؛
- إن الميزانية وثيقة للتدبير، يقرر بموجبها الترخيص للجهاز التنفيذي للجماعة بالالتزام بنفقاتها، وصرفها في حدود التقديرات المحددة والمقبولة برسم السنة المالية برسم سنه معينة.

وارتباطا بما سبق، وأخذا بعين الاعتبار لادوار الميزانية وأهدافها يمكن تعريف الميزانية أو الموازنة بأنها: الوثيقة القانونية المصادق عليها من طرف المجالس التداولية، والمؤشر عليها من طرف سلطات الرقابة الإدارية تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة، والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة مقبلة عادة ما تكون سنة.

[2] تراجع المادة 169 من ق.ت 113.14 س.ذ.

[3] فجميع تدخلات الجماعة الترابية، التي لها وقع على ماليتها خلال السنة المدنية، يجب أن يتم توقعها في هذه الميزانية. هذه التسجيلات ترخص في النفقات في حدود المبالغ المصادق عليها، من طرف المجلس التداولي، وفي استخلاص المداخيل المرخصة من طرفه.

Voir François Huyghe, Savoir Piloter le Budget communal, les éditions de l'atelier/ les éditions ouvrières, Paris 1995, p14

[4] نفس التعريف أوردته المادة 144 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم: "الميزانية هي الوثيقة التي يقدر ويؤذن بموجبها، بالنسبة لكل سنة مالية، مجموع موارد وتكاليف العمالة أو الإقليم" وقد عرفتها المادة 176 من قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق 22 يونيه سنة 2011 بمثابة قانون الجماعات الإقليمية الجزائرية على أنها:" ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية. وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والإستثمار."

[5] François Huyghe, Savoir Piloter le Budget communal, op.cit. p.14 : «Le budget de la commune est un acte prévisionnel qui revêt une double signification, politique et juridique. »

شأن تحديد الخطوط العريضة للسياسة المالية المراد اتباعها والمصادقة على الميزانية، والتصويت على التغييرات التي تطالها خلال السنة المالية[1].

والميزانية المحلية أو الترابية، تكتسي أهمية بالغة في تنزيل السياسة المالية للمجالس التداولية. بل إنها الوسيلة الأساسية التي تعتمدها الجماعات الترابية للتأثير في مختلف أوجه النشاط الإقتصادي والإجتماعي للجماعة.

وقد عرف المغرب الميزانية بمفهومها الحديث لأول مرة في البدايات الأولى للقرن العشرين[2]، حيث تم اعتماد نظام ميزانياتي خاص - الميزانية الأصلية للتسيير وميزانية إضافية بالنسبة للأشغال- إلى جانب نظام خاص ببعض الرسوم[3].

وقد تم وضع أول ميزانية في المغرب سنة 1910، وكانت خاصة بمنطقة الشاوية فقط، ثم توسَّع النظام بعد ذلك ليصل إلى جهة مكناس شهر ديسمبر من سنة 1912، والرباط وفاس ومراكش شهر يناير 1913، ثم إلى إقليم تادلة خلال شهر يوليو من نفس السنة. وقد كان من بين أول الخدمات التي قامت بها الإدارة العامة للمالية، التي تم إنشاؤها في يوليو 1913، هو وضع الميزانية العامة للمملكة الشريفة لسنة 1913-1914. وقد تكوّنت هذه الميزانية من توقعات النفقات والمداخيل المتعلقة بكل من المغرب الشرقي والمغرب الغربي وكذلك الديون التي تمت إضافتها لتوقعات نفقات الخدمات الإدارية المركزية[4].

ومنذ ذلك الوقت أقر المغرب نصوصا متناثرة، منظمة لهذا المجال همت أساسا نصوص مالية الجماعات المحلية والمحاسبة العمومية لسنتي 1965 و1967، مثل المرسوم الخاص بمحاسبة الجماعات القروية[5]، وتوجت

---

[1] المادة 192 من القانون التنظيمي للجماعات 113.14، س.ذ.

[2] تعتبر الميزانية عموما والميزانية المحلية خصوصا، بمفهومها الحديث نتاج صراع طويل شهدته انجلترا إبتداء من سنة 1688م، تاريخ إصدار الملك شارل الأول لما يعرف ب"وثيقة إعلان الحقوق « PETITION OF RIGHTS » يراجع في هذا الإطار د. عسو منصور، المالية العامة، م.س، ص.42 الى 44. وفي فترة لاحقة في فرنسا بين الملك، الذي كان يستفرد بممارسة سلطة الجباية والإنفاق دون قيد أو شرط، والشعب الذي كان يتطلع – من خلال ممثليه - إلى تقييد السلطة عن طريق إخضاع كل جباية أو إنفاق إلى إذنه المسبق رغم الاحتجاجات التي عرفتها فرنسا، آنذاك، ظل الملك يستأثر بسلطة غير مقيدة ولا مشروطة في فرض الضرائب وجباياتها إلى أن قامت الثورة الفرنسية، حيث قامت الجمعية الوطنية التأسيسية لسنة 1789م بإقرار عدم شرعية أي ضريبة لم تأذن هي بفرضها واستخلاصها. وقد تم تكريس هذا المبدأ في شرعة حقوق الإنسان، (عسو منصور، م.س، ص. 43). أما على صعيد البلدان العربية فإن أول دولة اعتمدت الميزانية بمفهومها الحديث، هي دولة مصر العربية سنة 1880

[3] BRAHIMI. M, La commune marocaine: un siècle d'histoire de la veille du protectorat à 2009, tome I, collection Thèmes actuels, publication REMALD, Rabat 2010 p.197

[4] http://www.finances.gov.ma/fr consulté le 02/02/2016

[5] المرسوم رقم 2.65.211 بتاريخ 7 صفر 1385 (7 يونيه 1965)، بسن نظام لمحاسبة الجماعات القروية، ج.ر. عدد 2754 بتاريخ 1965/08/11، ص. 1673 وبعده المرسوم الملكي رقم 800.66 بتاريخ 9 رجب 1387 (13 أكتوبر 1967)، بسن نظام المحاسبة العمومية الخاصة بالجماعات المحلية، الجريدة الرسمية عدد 2869 بتاريخ 1967/10/25 ص. 2322

بظهير 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها[1] وبمرسوم محاسبتها لسنة 1976، وبعدها النظام المالي للجماعات المحلية وهيئاتها لسنة 2009. لتتوج أخيرا بالقوانين التنظيمية للجماعات الترابية المنظمة للقواعد الناظمة لميزانيات الجماعات الترابية المغربية، ومراسيم بسن محاسبة الجماعات والعمالات والأقاليم، والجهات لسنة 2017.

وجدير بالتذكير أنه منذ سنة 1933 إلى حدود سنة 1995 إستقرت السنة المالية وعلى مدى هذه الفترة وظلت متماشية مع السنة التقويمية، قبل أن يتم التخلي عنها لصالح السنة من يوليو من السنة التقويمية الجارية إلى يونيو من السنة التابعة. وقد تم التخلي عن هذه القاعدة في أخر المطاف في سنة 1998. نظرا لعدم تحقيقها للأهداف المرجوة منها.

وتقوم الميزانية الجماعية على أساس جملة من المبادئ العامة، الهدف منها جعل هذه الأخيرة أكثر وضوحا وتعبيرا عن الوضعية المالية للجماعة. فما هي الهياكل المكلفة بإعداد الميزانية للجماعات الترابية؟(الفرع الأول) وما التقنيات المعتمدة لإعداد هذه الوثيقة؟ وما هي الإجراءات المتخذة للمصادقة عليها؟(الفرع الثاني)

الفرع الأول: الهياكل المكلفة بإعداد الميزانية

يعتبر أمر إعداد الميزانية الجماعية من المراحل المهمة في دورة الميزانية، وهي مناسبة لتدخل أكثر من فاعل في التهييئ المادي لهذه الوثيقة. إلّا أن الأولوية في الدور يعترف بها للجهاز التنفيذي المحلي[2]، إذ نجد أن إعداد مشروع الميزانية يتم من طرف رؤساء المجالس التداولية بالنسبة للجماعات الترابية[3]. وبالرجوع إلى القوانين التنظيمية للجماعات الترابية وهيئاتها نجد أن هذا التحضير يتم من طرف وتحت إمرة رؤساء المجالس التداولية[4]، بعدما كان يتم في ظل القانون 45.08 من طرف رئيس المجلس بالنسبة للجماعات الحضرية والقروية ومجموعاتها، ومن طرف الآمر بالصرف[5] بالنسبة للجهات والعمالات والأقاليم.

---

[1] الظهير الشريف رقم 1.76.584 الصادر في 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها، س.ذ.

[2] د. كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون رقم 08/45.، م.س، ص.122

[3] المادة رقم 175 من القانون التنظيمي112.14، والمادة رقم 183 من القانون التنظيمي113.14، والمادة رقم 197 من القانون التنظيمي111.14، س.ذ.

[4] مع دخول القوانين التنظيمية للجماعات الترابية أصبح الاختصاص في إعداد الميزانية منعقدا لرؤساء المجالس التداولية، بصفتهم هذه، بعدما كان راجعا إلى الآمر بالصرف أي الوالي أو العامل آنذاك بالنسبة للعمالات والأقاليم والجهات، والرئيس بالنسبة للجماعات الأخرى.

[5] وفقا للمادة الثانية من القانون 45.08 السابق الذكر فإن الآمر بالصرف هنا هو العامل أو الوالي بحسب الحالة، الذي أصبح بعد إصدار القوانين التنظيمية للجماعات الترابية رئيس المجلس التداولي لمجالس العمالات والأقاليم، ورئيس مجلس الجهة بصفتهم هاته.

فلا أحد يماري في أن إعداد الميزانية يقوم على إشراك العديد من المصالح التي تعمل داخل دائرة مؤطرة بأنظمة وقوانين محددة. لكن مراحل الإعداد وعامل الوقت، وحجم الرهانات المالية للجماعة الترابية قد يولد أكثر من إشكال من قبيل: ما هي المصالح التي تتولى حقيقة إعداد الميزانية؟ وما هي المصالح التي لها الكلمة الفصل في اعتماد مشروع الوثيقة، وما هي حدود اختصاص كل مصلحة أو جهاز؟

فعمليا يتم توكيل إعداد مشروع الميزانية لموظفي المصالح المالية للجماعة (المصالح الجبائية، ومصلحة الموظفين، والشساعات، إلى جانب لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة). التي تناط بها مهمة إعداد الوثائق المحاسبية التي تهم تنفيذ الميزانيات السابقة، والتوقعات الخاصة بمشروع الميزانية للسنة المقبلة.

وعلى العموم تشترك في إعداد ميزانيات الجماعات الترابية، مجموعة من المصالح تعمل ضمن دائرة مالية مؤطرة، بمقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، والقوانين والأنظمة المالية لها، منها ذات الطابع الإداري المحض، ومنها تلك التي تنتمي للهياكل التداولية للجماعات. وعليه سنقسم هذا الفرع إلى فقرتين: الأولى نتعرض من خلالها للمصالح الإدارية المكلفة بإعداد مشروع الميزانية، بينما نخصص الثانية للوقوف عند هياكل المجلس التداولية المكلفة بالميزانية.

الفقرة الأولى: المصالح الإدارية المكلفة بإعداد مشروع الميزانية

لئن كان تحضير ميزانية الجهات والعمالات والأقاليم يتم من طرف إدارة لها إمكانيات تأطيرية مهمة على المستوى الكمي والكيفي، فإنه بالنسبة للجماعات (الجماعات الحضرية والقروية سابقا)، ورغم أن الأمر بالصرف موكول إلى رئيس المجلس الجماعي، وبالتالي إعداد الميزانية[1]، فإن الممارسة الفعلية أثبتت أن مهمة إعداد مشروع الميزانية يعهد به إلى فئة من الموظفين أقل تأطيرا وأقل كفاءة من موظفي العمالات والأقاليم والجهات، إذ غالبا ما يعهد بهذه المهمة إلى بعض الموظفين العاملين بالمصالح المالية (مصلحة المداخيل ويناط بها مهمة تحضير المداخيل) و(مصلحة النفقات مهمتها تحضير النفقات) والمصالح الأخرى، واللجنة المختصة في المالية، مستعينين في ذلك بتدخل الخازن المؤدي الجماعي. فما هي المصالح الجماعية المكلفة بإعداد الميزانية؟ وما دور مديرية المصالح الجماعية في إعداد هذه الوثيقة المالية؟

[1] تنص المادة 183 من ق.ت.ج 113.14 في فقرتها الأولى على انه: "يتولى الرئيس تحضير الميزانية." وهو نفس الأمر بالنسبة للعمالات والاقاليم والجهات، إذ اصبح من اختصاص رئيس المجلس اعداد الميزانية مع دخول القوانين التنظيمية لهذه حيز التنفيذ.

أولا: المصالح الجماعية المتدخلة في إعداد الميزانية

تتولى مصلحة المداخيل ومصلحة النفقات الجماعيتين، أمر إعداد مشروع الميزانية الجماعية، بناء على أوامر رئيس المجلس، وتحت إشرافه. وقد فرضت، هذا التقليد، إعتبارات متعددة، منها على الخصوص:

أن هذه المصالح بحكم ارتباطها واطلاعها المباشر على مالية الجماعة، وبحكم علاقتها بمصالح المراقبة المالية، تعتبر الأكثر كفاءة وإلماماً بالقدرات المالية الحقيقية للجماعة، وبالتقنيات الخاصة لاحتساب توقعات المداخيل وتوقعات الإنفاق الجماعي.

إن عملية إعداد الميزانية يتطلب الإلمام ببعض البيانات التي تتوفر الجماعات على قاعدة معلوماتها، ولا يمكن أن يقوم بها إلا الموظفون بالتنسيق مع المصالح الأخرى الجماعية. ولتحديد الدور المنوط بهذه المصالح يجدر بنا الوقوف عند كل مصلحة على حدة.

أ- مصلحة المداخيل

هذا الجهاز الإداري المتكون من مصلحتي الوعاء والشساعة، هو الجهاز المكلف بتسيير مالية الجماعة الترابية، على مستوى تحديد وعاء الرسوم والحقوق وإصدار الأوامر بالتحصيل، واستخلاص الحقوق. ويتولى رئيس هذه المصلحة التنسيق بين المصالح الجماعية الأخرى، لبلورة تصور عن الميزانية المرتقبة والحاجيات الأساسية للجماعة. ويقوم رئيس المصلحة المعنية بإيفاد مذكرة لرؤساء المصالح الإدارية للجماعة، تحت إشراف الرئيس، أو مدير الجماعة، يدعوهم فيها إلى حصر حاجياتهم وإبداء مقترحاتهم، بخصوص آفاق تحسين الإيرادات الجماعية، وكيفية تنميتها.

ولعل المعنيين بالأمر في هذا المجال هم: رئيس قسم الأملاك الجماعية، ورؤساء المرافق الإقتصادية كرؤساء المحطات الطرقية، وكل من له علاقة، بمصالح تجني من ورائها الجماعة مداخيل معينة. وتجمع هذه البيانات ليتم الإعتماد عليها في صياغة توقعات صادقة للسنة المقبلة.

يجدر التذكير أن رئيس هذه المصلحة يربط الاتصال بالمحاسب المكلف الذي يمكنه من الوثائق المحاسبية الفعلية للشطر المنجز خلال سنة إعداد المشروع والسنوات السابقة حتى يتم الإستعانة بها لصياغة مقترحات نهائية تقدم للرئيس الذي يقدمها بدوره "للجنة المكلفة بالميزانية والشؤون المالية والبرمجة"، قبل عرضها على أنظار المجلس للمصادقة عليها. وهذه المصلحة تقوم بحصر جميع توقعات المداخيل، العادية والاستثنائية، التي بناء عليها سيتم إعداد الميزانية، خصوص الشق المتعلق بالنفقات.

ب- مصلحة النفقات

تقوم مصلحة النفقات بحصر احتياجات الجماعة خلال السنة المقبلة، تحت إشراف الرئيس وبعد التنسيق مع جميع المصالح الجماعية التي تحدد احتياجاتها بناء على نفقات السنة الجارية، واحتمالات الزيادة في السنة القادمة، خصوصا بالنسبة للنفقات الإجبارية[1] التي يجب إدراجها وجوبا في مشروع الميزانية[2].

ويتم حصر هذه النفقات، وغيرها في حدود توقعات مداخيل الميزانية السنوية. وهي في حقيقتها نفقات يمكن تقديرها بدقة، كونها تعتمد على قوائم ووثائق غالبا ما تتوفر عليها الجماعات إبان مرحلة إعداد مشروع الميزانية السنوية.

وبالنسبة للنفقات الأخرى، أي غير الإجبارية فيتم التنسيق مع الرئاسة لتقدير نفقات التسيير الأخرى التي يجب أن تأخذ في الحسبان استمرارية سير مرافق الجماعة الترابية باستمرار واطراد. أما بالنسبة لنفقات الإستثمار، وهنا تظهر مبادرة المجلس في تدبير شؤون الجماعة الترابية وتنفيذ السياسة المالية التي يتبناها، فيتم تقديرها بناء على برنامج عمل الجماعة الذي تتبناه في الغالب الأغلبية المسيرة للمجلس.

ثانيا: دور مديرية المصالح الجماعية في إعداد الميزانية

تلعب المديرية العامة للمصالح[3] للجماعات الترابية أو مديرية المصالح الجماعية التي تم استحداثها أخيرا على صعيد الجماعات الترابية في المغرب، وهي المقابل للكتابة العامة للجماعات الترابية سابقا، أو الأمانة العامة للجماعة في بعض الأنظمة المقارنة[4]، دورا مهما في التنسيق الإداري لمصالح الجماعة.

---

[1] جاءت العبارة في المادة 181 من ق.ت.ج رقم 113.14 كما يلي:" تعتبر النفقات التالية إجبارية بالنسبة للجماعات:...." ويفهم من هذه العبارة أن النفقات الإجبارية للجماعات هي المحددة في نفس الفصل، بينما في الواقع قد نجد نفقات إجبارية بحكم طبيعتها غير تلك المضمنة في المادة كالمصاريف المتعلقة بالسير العادي للمرفق العمومي...

[2] مذكرة وزارة الداخلية رقم 40 بتاريخ 22 أكتوبر 2015 التي أوردت ما يلي:" طبقا للمادة 181من القانون التنظيمي تدرج وجوبا بميزانية تسيير الجماعة النفقات التالية باعتبارها إجبارية:
الرواتب والتعويضات الممنوحة للموارد البشرية وكذا أقساط التأمين؛
مساهمة الجماعة في هيئات الاحتياط وصناديق تقاعد الموارد البشرية الجماعية والمساهمة في نفقات التعاضديات ؛
المصاريف المتعلقة باستهلاك الماء والكهرباء والمواصلات؛
الديون المستحقة؛
المساهمات الواجب تحويلها لفائدة مجموعات الجماعات الترابية ومؤسسات التعاون بين الجماعات؛
الالتزامات المالية الناتجة عن الإتفاقيات والعقود المبرمة من لدن الجماعة؛
النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية ضد الجماعة؛
المخصص الإجمالي لتسيير المقاطعات بالنسبة للجماعات ذات نظام المقاطعة."

[3] وهي ما يقابل في التنظيم والميثاق الجماعيين الذين تم نسخهما الكتابة العامة. وسنطلق المصطلح الجديد لتعيين الوضعية السابقة واللاحقة للمصلحة.

[4] القانون الجزائري مثلا يسمي هذه المصلحة الأمانة العامة للبلدية.

إنّ هذه المديرية بحكم ارتباطها المباشر مع المصالح المالية الجماعية، وبحكم علاقتها بمصالح الجهاز المسير للجماعة، يفترض فيها أن تكون الأكثر كفاءة وإلماما بالقدرات المالية الحقيقية للجماعة - بحكم الإستقرار الذي تعرفه بالمقارنة مع الأجهزة السياسية للجماعة الترابية -، وبالتقنيات الخاصة بالتوقعات المالية للجماعة. من هذا المنطلق نطرح التساؤل حول كيفية تنظيم هذه المديرية؟ وما هي حدود اختصاصها في مجال إعداد الميزانية؟

أ- تنظيم مديرية الجماعات الترابية

تتوفر الجماعات الترابية على إدارة جماعية، يحدد اختصاصها بقرار لرئيس المجلس التداولي، يتخذ بعد مداولة المجلس[1]. ولا يكون مقرر المجلس هذا نافذا إلا بعد تأشير العامل عليه[2]، أو تأشير السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بالنسبة للجهات[3].

تتألف هذه الإدارة وجوبا من مديرية للمصالح أو مديرية عامة للمصالح، بحسب الحالة، يترأسها مدير، أو مدير عام يعين بقرار لرئيس المجلس التداولي مؤشر عليه من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

ويتم التعيين في جميع المناصب بإدارة الجماعة بقرار لرئيس مجلس الجماعة. غير أن قرارات التعيين في المناصب العليا[4]، ومنها قرار تعيين مدير المصالح أو المدير العام للمصالح للجماعة، تخضع لتأشيرة السلطة الحكومية

---

[1] المادة 126 من القانون التنظيمي 113.14، س.ذ.

[2] المادة 118 من نفس ق.ت.

[3] المادة 115 من نفس ق.ت.

[4] ويراد بالموظف في قانون الوظيفة العمومية كل شخص يعين في منصب دائم ويرسم بإحدى درجات تسلسل الإدارة4. وهذا التعريف هو ما أوردته المادة الأولى من النظام الأساسي لموظفي الجماعات عندما نصت على أنه: «يخول صفة موظف بالجماعة كل شخص يعين في منصب دائم ويرسم بإحدى درجات تسلسل أسلاك الجماعات " (تم حذف سلالم الاجور من 1 الى 5 بالمرسوم رقم 1.77.738 بتاريخ 27 شتنبر 1977 بمثابة النظام الاساسي لموظفي الجماعات المحلية).

فمن خلال هذه النصوص، يظهر أن صفة الموظف الجماعي تنطبق على فئة الموظفين الجماعيين المرتبين في سلالم الأجور من السلم 1 إلى السلم 9 والتي تخضع في تسيير شؤونها الإدارية من تسمية وترقية إلى رئيس المجلس الجماعي4، في حين تبقى الفئات الأخرى من الموظفين المرتبين في السلم 10 و11 تخضع إلى النصوص القانونية الجاري بها العمل ولا سيما قانون الوظيفة العمومية والقانون الأساسي الخاص بمتصرفي وزارة الداخلية الصادر سنة 1963. غير أنه مع صدور الميثاق الجماعي والقوانين التنظيمية الجديدة، وتطبيقا لمبدإ تدرج القوانين، فإن اختصاص رؤساء الجماعات أصبح شاملا للتعيين في جميع سلالم الأجور، وهذا ما ذهبت إليه وزارة الداخلية في إحدى المذكرات التي أصدرتها تنفيذا للقوانين التنظيمية للجماعات.

إضافة إلى ذلك يمكن الإشارة إلى فئة الأطر العليا الإدارية والتقنية، المرتبة في سلالم الأجور 10 و11 وما فوق، التي تشمل كل من موظفي الدولة الملحقين لدى الجماعات والأعوان المتعاقدين والموضوعين رهن إشارة الجماعات، والأعوان الجماعيين الذين استفادوا من الترقية لهذه المناصب بالأقدمية؛ فهذه الفئة وإن كانت تعمل بالجماعات، فإن المرسوم الصادر بتاريخ 27 سبتمبر 1977 الخاص بالنظام الأساسي لموظفي الجماعات لم ينص على وضعيتها وطبيعة علاقتها القانونية التي تربطها بالجماعات. خاصة بعد عدم صدور المرسوم المنصوص عليه ضمن المادة 54 من قانون 78.00 الذي يخول لرئيس المجلس إمكانية تدبير شؤون الموظفين التي تنتمي إلى سلالم الأجور 10 فما فوق.

لهذا فاختصاص تسيير الأطر العليا كان يرجع إلى السلطة المركزية، في ظل هذه القوانين والأنظمة السابقة، رغم كون الجماعات هي التي تتحمل ميزانياتها أجور ورواتب هذه الفئة من الموظفين، ويتعلق الأمر بالموظفين التاليين: المتصرفون والمتصرفون المساعدون، المهندسون والمهندسون المعماريون، الأطباء والبياطرة.

كما أن الترشح لأي منصب عمومي جماعي، يستوجب التوفر على شروط محددة قانونا وذلك حرصا على وصول الأشخاص ذوي الكفاءة والقدرة للوظائف العامة والمؤهلين لتولي المسؤوليات المختلفة التي يفرضها الشأن العام المحلي، وهي نفسها الشروط المطلوبة في التوظيف لدى الدولة.

المكلفة بالداخلية[1]. وباعتبار مدير المصالح الجماعية، أو المديرية العامة للمصالح الجماعية رأس هرم المصالح الإدارية للجماعة[2]، فإن تعيينه يتم بقرار لرئيس المجلس التداولي مؤشر عليه من طرف السلطة الإدارية المكلفة بالداخلية من بين الموظفين العاملين بالجماعة أو الإدارات العمومية الأخرى.

أما بخصوص التنظيم، فقد مر تنظيم هذه المصلحة، التي كانت تسمى الكتابة العامة قبل صدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، بمراحل ارتبطت أساسا بالتأسيس للوظيفة الجماعية، وبالقوانين التي نظمت الجماعات الترابية منذ استقلال المغرب. كما ارتبطت الإختصاصات الموكولة لهذه المصلحة بالتطورات التي عرفها تنظيمها. كما اختلف هذا التنظيم من جماعة إلى أخرى بالنظر إلى حجم الجماعة، وعدد الموظفين المزاولين بها، وبالنظر إلى مسيريها.

فانطلاقا من التنظيم النموذجي الذي أصدرته وزارة الداخلية، نرَى أهمية هذه المديرية باعتبارها منسقة عامة للعمل الإداري للجماعة. والعمل المفترض أن يقوم به القائم على هذه المديرية متمثل في لعب دور المنسق

ويتعين على المرشح لوظيفة الكاتب العام للجماعة، بالإضافة للشروط المطلوبة في الموظف العمومي الجماعي، أن يستوفي الشروط النظامية (المادة 17 من المرسوم رقم 783-77-2 بتاريخ 27 سبتمبر1977 بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات (ج.ر. 3387 بتاريخ 28 سبتمبر 1977))التالية:

- الانتماء لإطار مرتب على الأقل ضمن سلم الأجور رقم عشرة (10) بالنسبة للجماعات الحضرية والسلم الثامن (8) بالنسبة للجماعات القروية غير أنه ونتيجة للمساعي المبذولة لتطوير عمل الجماعات والرفع من مستوى الأطر العاملة بها خاصة الأطر العليا، فإن تعيين الكتاب العامين حتى بالنسبة للجماعات القروية كان يتم من بين الموظفين المنتمين إلى السلم العاشر (10).

- أن يكون ملحقا بشكل قانوني لدى الجماعة المعينة، أو يتوفر على موافقة مبدئية من الإدارة الأصلية بالنسبة لهذا الإلحاق، أو أن يكون موضوعا رهن إشارة الجماعة بطريقة قانونية (يراجع بشان طرق الوضع رهن الإشارة المرسوم رقم 2.13.422 صادر في 28 ربيع الأول 1435 (30يناير 2014) بتحديد كيفيات تطبيق الفصل 44 مكرر من الظهير الشريف 1.58.008 الصادر في 24 فبراير 1958 بمثابة النظام الأساسي للوظيفة العمومية المتعلق بالوضع رهن الإشارة.). ويتم تعيينه بناء على قرار لرئيس المجلس التداولي مؤشر عليه من طرف ممثل الهيأة الحكومية المكلفة بالداخلية (يراجع بشان طرق الوضع رهن الإشارة المرسوم رقم 2.13.422 صادر في 28 ربيع الأول 1435 (30يناير 2014) بتحديد كيفيات تطبيق الفصل 44 مكرر من الظهير الشريف 1.58.008 الصادر في 24 فبراير 1958 بمثابة النظام الأساسي للوظيفة العمومية المتعلق بالوضع رهن الإشارة.). ففي إطار عملية تنزيل القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية بالنسبة للتسيير الإداري، وفي سباق مع الزمن ومن أجل تفعيل هذه القوانين في انتظار صدور المراسيم التطبيقية لمواكبة المستجدات التي طرأت على الإدارة المالية للجماعات الترابية عمدت وزارة الداخلية إلى إصدار مجموعة من النصوص التوجيهية للجماعات الترابية، من بينها المنشور الموجه إلى ولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم، والذي بموجبه تطلب منهم إخبار رؤساء المجالس بإحداث منصب: "المدير العام للمصالح" بالجهات والعمالات والأقاليم ومنصب "مدير المصالح" بالجماعات والمقاطعات بالنسبة للمدن التي تتوفر على مجلس المدينة وعمدة وعدة مقاطعات "أن بإمكانهم تعيين المديرين العامين للمصالح ومديري المصالح ومديري المقاطعات بصفة مؤقتة، وموافاة مصالح هذه الوزارة بنسخ من قرارات التعيين المؤقت" (منشور وزير الداخلية رقم 51 بتاريخ 31 ديسمبر 2015).

وما يعاب على هذا المنشور بالإضافة إلى كونه حل محل مرسومٍ، هو عدم ذكره للشروط الواجب توفرها في الشخص المرشح لهذا المنصب الجديد (اصدر وزير الداخلية بتاريخ 31 يونيو 2018 دورية تحت عدد 4790 حول التعيين في المناصب العليا بإدارة الجماعات الترابية وهيئاتها، ونظام التعويضات عن المسؤولية، ذكر من ضمن المناصب العليا منصب المدير العام للمصالح، يحيل فيها الى أن تعيينهم، يتم وفق نفس شروط تعيين رؤساء الاقسام والمصالح النصوص عليها في المرسوم رقم 2.11.681 صادر بتاريخ 25 نونبر 2011 في شأن تعيين رؤساء المصالح والاقسام بالإدارات العمومية، بالنسبة لمجالس العمالات والاقاليم. اما بالنسبة للمديرين والمديرين العامين فقد تم تقرير شكليات تعيينهم بحسب اهمية الجماعة عمرانيا وسكانيا. تراجع مذكرة وزير الداخلية رقم 4790، بتاريخ 31 يوليو 2018، موجهة الى الولاة والعمال، حول موضوع: التعيين في المناصب العليا بإدارات الجماعات الترابية وهيئاتها ونظام التعويضات عن المسؤولية.).

[1] المادة 127 من القانون التنظيمي 113.14، س.ذ.

[2] المادة 126 من نفس. ق.ت.

لجميع المصالح الإدارية للجماعة. لكن هل الجماعات الترابية بوضعها الحالي تسمح للمدير بالقيام بالمهام المسطرة بعده دون إثارة للمشاكل والقلاقل بينه وبين المسيرين المنتخبين للجماعة؟

ب- مديرية المصالح وإعداد الميزانية

يمارس مدير المصالح الجماعية مجموعة من الإختصاصات داخل الجماعة، باعتباره من أهم موظفي الجماعات الترابية ويعلُو هرم الإدارة الجماعية. فهو يرتب بعد رئيس المجلس التداولي، اعتبارا للتجربة والخبرة التي يكتسبها خلال عمله داخل الجماعة وتحت إشراف هيئات منتخبة مختلفة، وباعتباره - ذو مهام قارة لا تتغير بتغير المجلس الجماعي خلال الانتخابات- صلة الوصل بين الهيأة المنتهية ولايتها والهيأة المنتخبة الجديدة.

وقد ركز المشرع على أهمية الكتابة العامة داخل الجماعية، لأول مرة، من خلال تدعيم اختصاصاتها بمقتضى المادة 54 مكرر من القانون رقم 17.08 والتي نصت على أن الكاتب العام للجماعية يقوم بمساعدة رئيس المجلس في ممارسة مهامه، كما أنه يشرف على الإدارة الجماعية وتنظيمها تحت مسؤولية ومراقبة الرئيس. كما يتولى التنسيق واتخاذ كل القرارات المتعلقة بتدبير شؤون الموظفين من تعيين للمهام وتنقيطهم. ويكلف كذلك بتحضير ومسك الوثائق الضرورية لعمل الجماعة، كما يقوم بإعداد وتنفيذ وتتبع قرارات رئيس المجلس المتخذة خاصة تطبيقا لمقتضيات المادة 47 من التنظيم الجماعي التي تهم على سبيل المثال تنفيذ الميزانية ووضع الحساب الإداري وإبرام صفقات الأشغال أو التوريدات والعمليات الأخرى المتعلقة بالمالية المحلية. فما هو الدور الذي يمكن أن تلعبه هذه المديرية في إعداد الميزانية الجماعية؟

إذا كان القانون الجزائري قد حسم في الجدل الذي ما يزال دائراً في المغرب حول اختصاص مدير المصالح الجماعية في مجال إعداد الميزانية، وهو ما يقابله في التقنين الجزائري[1] "الأمين العام للبلدية"، حيث أكد على أن إعداد مشروع الميزانية يتم من طرف: «..الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي،..."[2]، فإن القانون المغربي أشار بعبارات فضفاضة إلى مهام مدير المصالح والمدير العام للمصالح بالجماعات الترابية، الشيء الذي يبرر التساؤل حول اختصاص مدير المصالح للجماعة في مجال إعداد الميزانية؟

فمن خلال قراءة متأنية للقانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، والنظام النموذجي الذي أصدرته وزارة الداخلية للإدارة الجماعية، يمكن أن نلاحظ تراجعا بينا فيما يتعلق بالدور المنوط بمدير مصالح الجماعة أو الكاتب

[1] القانون الجزائري رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية.
[2] المادة 180 من القانون 11-10 أعلاه على:" يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجل الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية. يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي مشروع الميزانية أمام المجلس للمصادقة عليه."

العام سابقا. فبالتدقيق في ما وراء السطور الواردة في المواد التي تتحدث عن اختصاصات هذا الأخير، نجد بأن الكاتب العام كان مكلفا بمسك وثائق جميع المقررات التي تتطلب مصادقة سلطة الوصاية والسهر على تنفيذها. وعبارة المسك هنا غاية في الأهمية لأنها تجعل هذا الأخير يقوم بدور أساسي في إعداد وترتيب وحفظ الوثائق الرئيسية في عمل الجماعة، بما فيها الميزانية. وهناك مقتضيات أخرى كثيرة كانت تعزز هذا الدور، هي في حاجة إلى مرسوم تطبيقي لتوضيح كيفية تنزيلها، غير أن القانون التنظيمي قزم هذا الدور، باستبدال منصب الكاتب العام بمدير أو مدير عام يكتفي بالتنسيق بين المصالح الإدارية للجماعة ويتولى تحت سلطة الرئيس الإشراف على الإدارة الجماعية[1]،بالرغم من قصر إمكانية التفويض في التوقيع في مجال الأوامر بالصرف لهؤلاء. هذه المهمة الأخيرة مهمة تنفيذية لا تصل إلى درجة المشاركة الفعالة في إعداد الميزانية.

الفقرة الثانية: هياكل المجلس التداولية المكلفة بالميزانية

إن وظيفة الميزانية كما يستفاد من التعريف الذي أوردته القوانين التنظيمية، هي إذن إقامة توقع وتقدير قبلي بشأن تحملات وموارد الجماعة خلال السنة التي تأتي بعد اعتمادها. وهي أيضا بمثابة إذن للآمر بالصرف بأن يقوم خلال نفس هذه السنة باتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة التي يقتضيها استخلاص الموارد والوفاء بتحملات الجماعة، وذلك داخل حدود الإطار الزمني لهذا التوقيع وهو اثني عشر شهرا تبتدئ من فاتح يناير وتنتهي في 31 من ديسمبر.

ويمر مشروع الميزانية بمراحل، تبتدئ بمرحلة إعداد الميزانية، ثم عرضها على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، وعرضها فيما بعد على المجلس التداولي للجماعة، وقبل أن تصبح نهائية وقابلة للتنفيذ.

أولا: لجنة الميزانية والمالية والبرمجة

تلعب لجنة الميزانية والمالية والبرمجة دورا محوريا في إعداد الميزانية، إذ تشكل الحلقة ما قبل الأخيرة لعرض الميزانية على أنظار المجلس. فما هي حدود اختصاصاتها؟ خصوصا تلك المتعلقة بإعداد ودراسة الصيغة النهائية لمشروع الميزانية الذي سيتم عرضه على أنظار المجلس التداولي، وكيف يتم تنظيمها؟ وتنظيم عملها؟ ذاك ما سنتاوله في العنصرين الآتيين:

[1] المادة 128 من ق.ت. 113.14 س.ذ.

أ- تنظيم لجنة الميزانية والمالية والبرمجة

تعتبر هذه اللجنة من أهم اللجان التي يحدثها المجلس مباشرة خلال الدورة الأولى التي يعقدها بعد مصادقته على نظام المجلس الداخلي، ويجب ألا يقل عدد أعضائها عن خمسة أعضاء. كما يشترط في الأعضاء عدم الإنتساب إلى لجن متعددة[1].

و"ينتخب المجلس من بين أعضاء كل لجنة، وخارج أعضاء المكتب، بالأغلبية النسبية للأعضاء الحاضرين رئيسا لها ونائبا له، وتتم إقالتهما بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها.

وفي حالة تعادل الأصوات، يعلن المترشح الأصغر سنا فائزا. وفي حالة التعادل في السن، يعلن عن المترشح الفائز بواسطة القرعة، تحت إشراف رئيس المجلس"[2].

وتنزيلا لمقتضيات الدستور، الذي يؤكد على ضرورة مراعاة "مبدإ المناصفة" بين الرجال والنساء[3] لشغل منصب رئاسة لجان المجلس، وفي حالة عدم وجود أي مترشح لهذا المنصب من خارج أعضاء المكتب، أمكن لكل عضو من المكتب الترشيح لشغله باستثناء الرئيس[4].

وتجتمع لجنة الميزانية والمالية والبرمجة، بطلب من رئيس المجلس أو من رئيسها أو من ثلث أعضائها، لدراسة القضايا المعروضة عليها[5]. ويكون رئيس اللجنة مقررا لأعمالها. ويجوز له أن يستدعي بواسطة رئيس المجلس الموظفين المزاولين مهامهم بمصالح الجماعة، للمشاركة في أشغال اللجنة بصفة استشارية، ويمكنه كذلك أن يستدعي للغاية نفسها بواسطة رئيس المجلس، وعن طريق عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه، موظفي وأعوان الدولة أو المؤسسات العمومية أو المقاولات العمومية الذين يشمل دائرة اختصاصهم الدائرة المالية للجماعة[6].

[1] المادة 25 ق.ت. 113.14 س.ذ.
[2] المادة 26 من نفس ق.ت.
[3] الفصل 19 من دستور 2011، س.ذ.
[4] المادة 26 الفقرتين 3 و4. من ق.ت.113.14، س.ذ.
[5] المادة 27 من نفس ق.ت.
[6] المادة 28 من نفس ق.ت.

ب- إختصاصات لجنة الميزانية والمالية والبرمجة

وتختص هذه اللجنة بالميزانية والشؤون المالية والإقتصادية والبرمجة والتخطيط، كما تختص بدراسة جميع المسائل المتعلقة بالمالية المحلية للجماعة، كمناقشة مشروع الميزانية، والعمليات التي ترد عليها كالتحويلات والبت في فتح حسابات جديدة وإنشاء الحسابات الخصوصية[1]، والبت في برامج تنمية الجماعة.

وعلى العموم، فإن اختصاص هذه اللجنة ينصب على الأمور الإقتصادية للجماعة، أو تلك التي تتعلق بماليتها. وتعرض هذه الأمور التي تكون موضوع جدول أعمال دورة ما، والتي تدخل ضمن اختصاصها لزوما عليها لدراستها.

ومن بين الأمور التي تختص بها هذه اللجنة البت في مشروع الميزانية قبل عرضه على المجلس التداولي في أجل محدد في 10 أيام على الأقل قبل دورة الميزانية[2]. كما تعرض على هذه اللجنة للمناقشة، الأمور التي تتعلق بتعديل الميزانية، وبالخصوص عمليات تحويل الإعتماد من داخل نفس الفصل قبل عرضها على المجلس التداولي. ويعرض مشروع الميزانية قصد الدراسة على اللجنة مرفوقا وجوبا بالوثائق[3] تبين الوضعية المالية للجماعة والبرامج المزمع تنفيذها بالنسبة للسنة الثلاث سنوات اللاحقة[4].

---

[1] تجدر الاشارة الى ان الحسابات الخصوصية المحلية استثناء مغربي، بحيث ينفرد المغرب، من بين الدول التي تبنى نظام اللامركزية الادارية، في اعتماد هذه الحسابات، يراجع ابا سيدي الهاشمي، اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، الحسابات الخصوصية المحلية، اية حكامة لاية تنمية؟، كلية الحقوق فاس، سنة 2016-2017، ص.39

[2] بمقتضى المادة 28 من القانون 113.14 فإن عرض الميزانية على أنظار هذه اللجنة يعتبر إجباريا، ونفس الامر ينسحب على ميزانية الأقاليم والعمالات وفقا لمقتضيات المادة 31 من ق.ت 111.14، س.ذ، وهنا يجب التفريق بين عرضها على أنظار اللجنة وبت هذه الأخيرة في مشروع الميزانية. فالإلزامية هنا في عرضه على أنظارها داخل الأجل القانوني، وليس ضرورة البت فيه.

[3] يعرض مشروع الميزانية قصد الدراسة على لجنة الميزانية والمالية والبرمجة مرفقا وجوبا بالوثائق الاتية:

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

[4] المرسوم 2.16.314 صادر في 29 يونيو 2016 بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجهة المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، ج.ر 6482 بتاريخ 14يوليوز 2016. والمرسوم 2.16.315 صادر في 29 يونيو 2016 بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية العمالة أو الإقليم المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، ج.ر 6482 بتاريخ 14يوليوز 2016. والمرسوم 2.16.316 صادر في 29 يونيو 2016 بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجماعة المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، ج.ر 6482 بتاريخ 14يوليوز 2016.

وتجدر الإشارة إلى أن لجنة الميزانية والمالية والبرمجة يمكنها أن تقترح التعديلات التي تراها مناسبة وضرورية للميزانية. ويتكلف رئيسها بتقديم المشروع كما تم تبنيه من طرف اللجنة بواسطة عرض يبين فيه خلفيات المشروع وحيثيات أرقامه ويوضح المراحل التي عرفها التحضير. كما يقوم بتفسير أسباب التغيير بالزيادة والنقصان لأرقام المشروع بالمقارنة مع السنوات السابقة سواء في شقي النفقات والإيرادات.

ثانيا: مجلس الجماعة الترابية

يضطلع المجلس التداولي الترابي بدور محوري في إعداد والمصادقة على الميزانية، إذ تبقى الكلمة الأخيرة والفصل له في قبول الميزانية من عدمه. فإذا كان الرئيس هو المكلف بإعداد الميزانية بناء على برمجة تمتد على ثلاث سنوات، فإن المجلس، يبقى السلطة التي يمكنها التصديق على الميزانية وبالتالي اعتمادها أو رفضها، بل وإلحاق تعديلات بها عند الضرورة. فما هي السلطة التي يتمتع بها المجلس في إعداد الميزانية؟

أ- سلطة المجلس التداولي في مجال إعداد الميزانية

بعد إعداد مشروع الميزانية من طرف الرئيس، واعتماده من طرف لجنة الميزانية والمالية والبرمجة، يعرض المشروع على المجلس للبت فيه، والتصديق عليه باعتباره السلطة التي أوكل إليها المشرع هذا الحق، بحيث يصوت المجلس على المشروع بالقبول أو الرفض.

ونظرا لاعتبار المشروع تقديرا غير نهائي قابلا للتغيير - يتم عرضه من طرف رئيس لجنة الميزانية والمالية والبرمجة-، فإن من حق المجلس المنتخب أن يناقش مشروع الميزانية ويقدم اقتراحات جديدة، يقوم بالتصويت عليها وفق ما هو مقرر قانونا.

يتولى الرئيس من حيث المبدإ[1] إعداد الميزانية بناء على برمجة تمتد على ثلاث سنوات[2]، وتعرض على لجنة الميزانية، والشؤون المالية والبرمجة داخل اجل 10 أيام على الأقل قبل دورة الميزانية[3]، قبل عرضها على المجلس قصد المصادقة عليها.

[1] وهو نفس المقتضى الذي تنص أغلب التشريعات التي تتبنى النظام القانوني الفرنسي، مثال ذلك في تونس تنص المادة 13 من القانون الأساسي لميزانية الجماعات المحلية عدد 35 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975 كما تم تنقيحه وإتمامه خاصة بالقانون الأساسي عدد 65 لسنة 2007، المؤرخ في 18 ديسمبر 2007، (نقّح بالقانون الأساسي عدد 65 لسنة 2007 المؤرخ في 18 ديسمبر 2007): " يتولّى رئيس الجماعة المحلّية قبل نهاية شهر ماي من كلّ سنة إعداد مشروع الميزانية وعرضه للدرس من قبل اللّجان وعرضه للاقتراع من قبل مجلس الجماعة المحلّية وجوبا خلال الدورة الثالثة من كلّ سنة. "

[2] المادة 197 من ق.ت 113.14، س.ذ.

[3] مبدئيا أكتوبر المادة 36 من نفس ق.ت.

ويضطلع المجلس بدور فعال في إعداد السياسة المالية للجماعة وبالتالي الميزانية إذ من اختصاصه أن يقوم بدراسة المشروع ويقدم التعديلات التي يراها ضرورية مع تعليل قراراته. وقد جرت العادة أن لا تقبل التعديلات التي من شأنها الزيادة في الإلتزامات العمومية للجماعة، والنقصان في الإيرادات.

يجب أن يعتمد مجلس الجماعة الميزانية، قبل عرضها للتأشير من طرف السلطات المكلفة بالرقابة الإدارية، في أجل أقصاه 05 نوفمبر[1]، ويتم التصويت على المداخيل قبل النفقات، وفيما يخص المداخيل يتم التصويت عليها إجماليا في الميزانيات الملحقة، والحسابات الخصوصية، والميزانية الرئيسية.

وعلى العموم يدرس مجلس الجماعة الترابية الميزانية، ويمكنه إدخال تعديلات عليها، ويصوت عليها. كما أنه يقرر في فتح الحسابات الخصوصية[2]، وفتح اعتمادات جديدة أو الرفع من مبالغ الإعتمادات وتحويل اعتمادات داخل نفس الباب[3]. وله في نطاق القوانين المعمول بها أن يحدد سعر الرسوم والأتاوى وتعريفة الوجيبات ومختلف الحقوق التي تقبض لفائدة الجماعة، كما يفصل طريق مداولاته في اقتراضات الجماعة[4] والضمانات الواجب منحها.

ويبت المجلس في الهبات والوصايا الممنوحة للجماعة، ويسهر على تدبير الأملاك الجماعية والمحافظة عليها وصيانتها ولذلك يقوم بتحديدها، وترتيبها وإخراجها من حيز الملك العمومي، مع البت في الإقتناءات والتفويتات، والمعاوضات والاكتراءات، وكل المعاملات المتعلقة بعقارات الملك الخاص، كما يقرر في شأن تخصيص أو تغيير البنايات العمومية والأملاك الجماعية طبقا للقوانين المعمول بها. وهذه الإختصاصات المتعددة كلها محددة لإعداد الميزانية للجماعة.

ب- عرض مشروع الميزانية على أنظار المجلس

بمجرد إتمام إعداد مشروع ميزانية الجماعة الترابية، بعد التداول حوله ومناقشته ودراسته، وإبداء الملاحظات حوله من طرف لجنة الميزانية والمالية والبرمجة، يعرض على مجلس الجماعة الترابية للتداول في شأنه وفق جدولة زمنية مضبوطة. ويتم الإقتراع عليه من طرف هذا الأخير في دورته العادية التي تنعقد في شهر أكتوبر بالنسبة للجماعات والجهات، وشهر شتنبر بالنسبة للعمالات والأقاليم. لكن عمليا يتعذر عرضها على

[1] المادة 198 من ق.ت 113.14، س.ذ.
[2] المادة 92 من نفس ق.ت.
[3] المراسيم رقم 2.16.308 و2.16.309 و2.16.310 الصادرة في 23 رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد شروط تحويل الاعتمادات المفتوحة تباعا في ميزانية الجهة، وميزانية الإقليم أو العمالة والجماعات، ج.ر. 6482
[4] المادة 92 من ق.ت.113.14 س.ذ.

مجالس العمالات والأقاليم في دورة عادية نظرا لإلزامية إرفاق المشروع بوثائق يتم حصرها في آخر شهر شتنبر[1]، وهي البيان الخاص بالمداخيل المستخلصة إلى غاية شهر شتنبر من السنة الجارية، والبيان الخاص عن النفقات الملتزم بها والمؤداة إلى غاية شهر سبتمبر من السنة الجارية.

يتمّ الاقتراع على تقديرات الموارد بالنسبة للميزانية الرئيسية قبل التصويت على النفقات. ويجري في شأن تقديرات المداخيل تصويت إجمالي فيما يخص الميزانية والميزانيات الملحقة والحسابات الخصوصية. ويتمّ الاقتراع على تقديرات النفقات بالنسبة إلى كل باب من أبواب الميزانية وبحسب الأجزاء ونوع الميزانية.

ويمكن للمجلس التداولي أن يعتمد أو يرفض الميزانية. فإذا تم رفض التصويت عليها أو لم يتم اعتمادها لأي سبب من الأسباب دعي المجلس للاجتماع في دورة استثنائية، داخل أجل 15 يوما من تاريخ رفضها. ويدرس المجلس جميع الإمكانيات المتاحة والمتعلقة بتعديل الميزانية التي من شأنها تفادي أسباب رفضها[2].

غير أنه إذا لم يتم اعتماد الميزانية بعد العرض الثاني على المجلس تقوم السلطات الإدارية المكلفة بالرقابة بوضع ميزانية للتسيير، مع ضمان أداء إقساط القروض التي تكون مدرجة في الجزء الخاص بالتجهيز في الميزانية.

الفرع الثاني: طرق إعداد واعتماد الميزانية

بالنسبة للجماعات الترابية، هذه المرحلة تعتبر ذات أهمية كبيرة، لاعتبارها مرحلة لإعداد السياسة المالية للمجلس التداولي والواجب اتباعها وتنفيذها خلال السنة القادمة. ويفترض فيها أن تمتد لأطول مدة ممكنة حتى تتم صياغة مشروع الميزانية بصورة صادقة.

فعلى المستوى النظري يفترض في إعداد الميزانية - بالنسبة للجماعات الكبيرة على الأقل- احترام فترات حددها الأستاذ انس بن صالح الزمراني في ثلاث[3]، بالنسبة لميزانية الدولة، ولا نرى ما يمنع من احترامها في دورة إعداد الميزانية المحلية، وهي:

- فترة التنظير La phase « des perspectives »
- فترة الدراسة أو المناظرة الجماعية للميزانية La phase des conférences budgétaires

[1] الدورات العادية التي يعقدها المجلس هي ثلاث يتم عقدها خلال أشهر يناير ويونيو وشتنبر، بينما يتم إرفاق مشروع الميزانية ببيان حول النفقات والمداخيل المنجزة في حدود آخر شهر شتنبر

[2] المادة 187 من ق.ت 113.14، س.ذ.

[3] BENSALAH ZEMRANI Anas, les finances de l'état au Maroc, Edition l'Harmattan, paris, 1998, p.p. 84 & 85.

- مرحلة المفاوضة التدرجية لوضع الميزانية La phase de la mise au point négociée et progressive du budget

كما يفترض في الميزانية أن تنضبط لمجموعة من القواعد، درج المشرع وكتاب المالية العمومية على تقسيمها إلى خمس، تنضاف إليها قاعدة جديدة عمد المشرع المالي إلى إدراجها في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية وللقوانين التنظيمية للمالية لسنة2015 تحت مصطلح له بعد قيمي وأخلاقي وهو صدقية[1] الميزانية، وهذا ما سنتناوله في الفقرة الأولى. بل إن مشروع الميزانية يجب أن ينضبط لمجموعة من الإجراءات، تحت طائلة عدم التأشير عليه من سلطات الرقابة الإدارية. هذه الإجراءات التي يجب إعطاءها أهمية خاصة، ستكون موضوع تفصيل في الفقرة الثانية من هذا الفرع.

الفقرة الأولى: المبادئ العامة للميزانية

على غرار الميزانية العامة للدولة، تخضع ميزانيات الجماعات الترابية لمجموعة من المبادئ والقواعد، التي هي في جوهرها قيود يتعين على المجالس التداولية الإلتزام والعمل وفقا لمقتضياتها في مختلف مراحل الميزانية (الإعداد والمصادقة والتنفيذ..)[2]. هذه القواعد يمكن تقسيمها إلى نوعين: الأولى يمكن القول عنها أنها مبادئ يجب التحري من احترامها بغية تحقيق صدقية الميزانية، والثانية هي القواعد التي يسميها البعض القواعد الذهبية لإعداد الميزانية والمصادقة عليها وتنفيذها.

أولا: المبادئ الضابطة لتحضير الميزانية

لإعداد وتحضير الميزانية، لابد من تحري مجموعة من المبادئ، التي تعتبر من المهارات الأساسية للقيادة[3]، وأيضا خارطة ترشد إلى الطريق الصحيح بين نقطتين، أولهما أين هي الجماعة، أي معرفة واقع حال الجماعة، وثانيهما مآل الجماعة، أي أين تريد أن تكون الجماعة مستقبلا.

[1] يستمد هذا المبدأ من المحاسبة العامة المطبقة في القطاع الخاص، وقد تم تبنيه مع إدخال قواعد التنميط المحاسبي في محاسبة الدولة والجماعات الترابية.

[2] د. عسو منصور: المالية العامة، م.س، ص.52

[3] القيادة: هي القدرة على التأثير في سلوك أفراد الجماعة وتنسيق جهودهم وتوجيههم لبلوغ الغايات المنشودة. ومن هذا المفهوم يمكننا أن نستشف أن القيادة تتكون من ثلاثة عناصر أساسية أولاها وجود مجموعة من الأفراد يعملون في تنظيم معين، والثاني قائد قادر على التأثير في سلوكهم الجماعة وتوجيهها، والثالث هدف مشترك تسعى الجماعة إلى تحقيقه مع القيادات.

أ- البرمجة أو التخطيط

قد يعتبر البعض أن التخطيط أو البرمجة[1] عبارة عن مجموعة من التوقعات والتقديرات بعيدة عن الحقائق العلمية، لكن في واقع الأمر فإن التخطيط والبرمجة هي عبارة عن اتخاذ قرار مسبق لما يراد له أن يكون. وهو أيضا "يعني أن تقرر السؤال أو المسألة التي تريد دراستها. ومن تم تضع أهداف الدراسة والوسائل التي تحققت بها هذه الأهداف"[2].

ومن أهم فوائد ومزايا البرمجة أو التخطيط أنه، لما كان الهدف الرئيسي للجماعة تنمية مداخيلها قدر الإمكان وتوجيهها إلى النفقات حسب الأولوية الملحة، كان لابد أن تستغل الموارد المتاحة استغلالا حسنا وتحد من التكاليف إلى القدر الممكن. لذلك يجب على الإدارة الجماعية القيام بالدراسة المسبقة، لظروفها الداخلية، ولكل الظروف المحيطة بها، لتتمكن من صياغة ميزانية صادقة تعبر عن حالها، وترسم لها كغاية التنمية الإجتماعية والإقتصادية والثقافية للجماعة.

وتعد البرمجو والتخطيط أسلوباً جديداً في التدبير المالي للجماعات الترابية والإدارة الجماعية، حتمه التطور الذي عرفته هذه المصالح الإدارية للجماعات الترابية، والإختصاصات الجديدة الموكولة إليها، وتبناه القانون عبر التنصيص على آليات جديدة يجب توافرها لاتخاذ القرار الإداري[3].

فالتخطيط، كما البرمجة، بهذا المفهوم، يركز على تحديد مواطن القوة ومواطن الخلل التي يمكن التعرض لها في المستقبل، بغية إيجاد أسس يُمكن للجماعة أن تعتمد عليها في اتخاذ قرارات حالية تؤدي إلى الإستفادة من الفرص المتاحة وتجنب المخاطر. بمعنى آخر فالتخطيط هنا يعني تصميماً للمستقبل المرغوب وتحديدا للوسائل الكفيلة بإحداثه.

كما أنه عبارة عن عملية، بدايتها وضع الأهداف، ثم تحديد الاستراتيجيات والسياسات والخطط التفصيلية التي تضمن تنفيذ الاستراتيجيات بصورة تؤدي إلى تحقيق الأهداف المطلوبة في نهاية المطاف. وعلى ذلك فالتخطيط بهذه الصورة يعد عملية يتحدد من خلالها بشكل مسبق نوع الجهد التخطيطي المطلوب، وتوقيته، وكيفية تنفيذه والشخص أو الجهة التي ستتولى التنفيذ، وكيفية التعامل مع النتائج. وهذا يعني أنها عملية

[1] استعملنا الدالين للدلالة على معنى واحد فما يسري على التخطيط يسري على البرمجة المتعددة السنوات.
[2] د. منذر الضامن، أساسيات البحث العلمي، مطابع مؤسسة التاريخ العربي، الطبعة الثانية، بيروت، 2009، ص.42.
[3] في هذا الإطار تنص المادة 97 من القانون 111.14:"يتداول المجلس (الجهوي) في القضايا التالية: - برنامج التنمية الجهوية؛..."

تسير على أسس مفهومة، ولكنها في نفس الوقت تتصف بالإستمرارية لاحتواء التغيرات التي قد تحدث في البيئة، وإن كان ذلك لا يعني تغيير الخطط كل يوم، ولكن عندما تكون هناك ضرورة لذلك.

فالتخطيط يعد اتجاها وطريقة للحياة فهو يركز على الأداء المبني على أساس دراسة واستشراف المستقبل كما أنه يركز أيضاً على استمرارية عملية التخطيط وعدم اعتمادها فقط على مجموعة ثابتة من الإجراءات والأساليب.

وبهذا فإن القيام بعملية البرمجة المتعددة السنوات أو التخطيط الإستراتيجي، في مجال التدبير الميزانياتي، يعني مساهمة كافة مستويات الإدارة وكافة العاملين بها في إبداء آرائهم ومناقشة الأهداف وأساليب التنفيذ مما يؤدي إلى زيادة كفاءة العاملين بالجماعة. إن وضع خطة للميزانية، طويلة ومتوسطة وقصيرة المدى، يمكن الجماعة الترابية من برمجة صادقة لتوقعاتها ومراقبة فعالة لمدى تنفيذ هذه التوقعات.

لكن قبل البدء في إعداد التخطيط الاستراتيجي، لا بد من توفر معلومات كافية عن الوضع الحالي لما يتم التخطيط له (الأمر هنا يتعلق بوضعية الميزانية الحالية)، والسياسات والإجراءات السابقة لاتخاذها/ وتنفيذها خلال التخطيطات السابقة وتقييمها[1]. ومن هنا يمكن البدء في صياغة توقعات الميزانية مبنية على الميزانيات السابقة وعلى ما تم اتخاذه مسبقا من إجراءات محفزة.

1- التخطيط الاستراتيجي الجماعي أو البرنامج الجماعي للتنمية

لكي تعبر الميزانية السنوية عن الحاجيات الحقيقية للجماعة الترابية يفترض أن يتم إعدادها بناء على توجهات برنامج عمل تعده الجماعة وتعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه. ويحدد هذا البرنامج الذي يمتد على ست سنوات، الأعمال التنموية التي تعتزم الجماعة إنجازها أو المساهمة فيها بترابها.

ويتم إعداد برنامج عمل الجماعة خلال: "السنة الأولى من مدة انتداب المجلس على ابعد تقدير بانسجام مع توجهات برنامج التنمية الجهوية ووفق منهج تشاركي وبتنسيق مع عامل العمالة أو الإقليم، أو من ينوب عنه، بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزة للإدارة المركزية.

[1] ذ. محمود مصطفى الفولي- تامر محمد الفولي، التخطيط الاستراتيجي، مطبعة ميناس برينت، القاهرة، 2013، ص. 11

ويجب أن يتضمن برنامج عمل الجماعة تشخيصا لحاجيات وإمكانيات الجماعة وتحديدا لأولوياتها وتقييما لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى وأن يأخذ بعين الإعتبار مقاربة النوع."[1] ويتم تنفيذ هذا البرنامج وفق برمجة ممتدة على ثلاث سنوات[2]، تحدد مجموع تكاليف وموارد الجماعة، والتي يعتمد عليها بدورها في إعداد الميزانية السنوية[3].

ويحدد برنامج عمل الجماعة الأعمال التنموية المقرر إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعة خلال ست سنوات، بانسجام مع توجهات برنامج تنمية الجهة، والعمالة أو الإقليم، ووفق منهج تشاركي، وبتنسيق مع عامل العمالة أو الإقليم. كما يتم ذلك، أخذًا بعين الإعتبار الموارد المادية المتوفرة للجماعة أو الممكن تعبئتها من طرفها.

ويمر إعداد برنامج الجماعة بمراحل متعددة نجملها فيما يلي: مرحلة الإعداد والانطلاقة، ومرحلة التشخيص والحالة الراهنة. بعدها مرحلة التخطيط والانسجام، فمرحلة وضع الوثيقة وبرنامج التتبع، قبل الوصول إلى مرحلة عرضه على أنظار المجلس التداولي.

- **مرحلة الإعداد والانطلاقة:** ينعقد الاجتماع الإخباري والتشاوري للجماعة من أجل إعداد برنامج العمل في السنة الأولى لانتداب المجلس، ويعلق مقرر أو قرار الإعداد المتخذ من طرف رئيس الجماعة داخل أجل 15 يوما من الاجتماع الإخباري في الجماعة للاطلاع عليه من طرف العامة. ويتضمن هذا القرار بصفة خاصة الجدولة الزمنية لعملية إعداد المشروع ولا سيما تاريخ بداية انطلاق عملية إعداده، وتاريخ انتهائها.
- **مرحلة التشخيص والحالة الراهنة:** والهدف من التشخيص هو تحديد حاجيات الجماعة وأولوياتها خاصة في مجال المرافق العمومية وخدمات القرب؛ وجرد للمشاريع المبرمجة أو المتوقع برمجتها من طرف المتدخلين على صعيد الرقعة الترابية للجماعة. كما يتضمن تحديد نقط القوة ونقط الضعف والإكراهات والمؤهلات والأخطار المحدقة بالجماعة، والتحديد الدقيق والعقلاني لمتطلبات السكان وأولوياتهم.

ويتطلب الأمر في هذه المرحلة القيام بتكوين أولي للأشخاص المنظمين لهذه العملية، وتحديد مناطق التشخيص التشاركي، وتحضير وتنظيم أوراش التشخيص التشاركي، إلى جانب معالجة نتائج التشخيص التشاركي.

[1] تراجع المادة 78 من القانون التنظيمي 113.14، وتراجع المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والمادة 80 من القانون التنظيمي رقم 112.14 الخاص بالعمالات والأقاليم، س.ذ.
[2] المادة 79 من ق.ت113.14، س.ذ.
[3] المادة 183 من نفس ق.ت.

- **مرحلة التخطيط والانسجام:** يتطلب الأمر في هذه المرحلة، تكوين لجان تتولى القيادة وتتولى جرد المشاريع التي هي في طور الإنجاز أو المرتقب إنجازها بتراب الجماعة؛ ووضع وترتيب الأولويات التنموية للجماعة انطلاقا من سياسات واستراتيجيات الدولة في مجال خدمات القرب وانسجاما مع توجهات برنامج عمل العمالة أو الإقليم، والجهة متى توفرت. كما تتولى القيام بالتنسيق مع المتدخلين في التنمية المحلية، ويستمر هذا التنسيق خلال كل مراحل إعداد البرنامج.

ويتطلب الأمر في هذه المرحلة كذلك بلورة رؤية مستقبلية للمشاريع والأنشطة المزمع القيام بها، وتحديد الأولويات بالنسبة للجماعة، مع الأخذ بعين الإعتبار الإمكانات المادية للجماعة أو التي يمكن لها تعبئتها خلال مدة سريان البرنامج.

ويبدأ التخطيط بفكرة تدور في دهن المدبر الجماعي، لتحقيق هدف معين، ويلي ذلك عرضها على اللجان والمتدخلين في الشأن الجماعي للتأكد من إمكانية تحقق هذه الفكرة وإخراجها حيز التنفيذ[1].

ويجب أن يستند تحديد الأهداف على الأشغال والوثائق المنجزة خلال المرحلة السابقة، من تشخيص للحاجيات بالمقارنة مع الإمكانيات المتاحة أو التي يمكن تعبئتها، والعمليات المزمع إنجازها خلال مدة تنفيذ البرنامج. كما يجب أن يستند إلى التوجهات العامة للدولة على العموم. وينعت الهدف استراتيجيا كونه محددا للتنمية الترابية، وباعتباره محددا لتقليص الهوة بين الوضعية الراهنة التي تم تشخيصها والنظرة المستقبلية للجماعة.

وكل هذا يجب أن يتم في إطار تقييم جيد لموارد الجماعة ونفقاتها التقديرية للثلاث سنوات الأولى لتنفيذ البرنامج إلى جانب الموارد الممكن للجماعة توفيرها عن طريق الشراكات العامة والخاصة والتعاون اللامركزي.

- **مرحلة وضع الوثيقة وبرنامج التتبع:** وتتم في هذه المرحلة بلورة وثيقة مشروع البرنامج مع وضع منظومة لتتبع المشاريع والبرامج تحدد فيها الأهداف المراد بلوغها ومؤشرات الفعالية المتعلقة بها.

أما بخصوص آليات التقييم والمتابعة فيتم تحديدها، قبل مرحلة التنفيذ بحيث يتم تحديد مؤشرات القياس بحسب نو ع البرنامج أو المشروع، وبحسب المدة التي يتم فيها التقييم، ومصادر التحقق من المعلومة، والأشخاص الشركاء الذين قد يساعدون في التقييم.

[1] د. رضا إسماعيل البسيوني، الإدارة المالية، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2008، ص.83

- **مرحلة عرضها على أنظار المجلس:** وفي الأخير يتم عرض المشروع على اللجان الدائمة لدراسته 30 يوما على الأقل قبل تاريخ عقد المجلس الجماعي للدورة العادية أو الاستثنائية المخصصة للمصادقة على البرنامج. ويبقى المجلس المختص الأول في البت في الوثيقة واعتمادها قبل إرسالها للتأشير من طرف مصالح الرقابة الإدارية.

2- البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات

أصبحت الجماعات الترابية، ومنذ سنة 2010، ملزمة بإعداد ميزانية توقعية لمدة ثلاث سنوات، ويتم إعداد هذه الميزانية على أساس برمجة متعددة السنوات لمجموع موارد وتحملات الجماعة[1]. ويمكن ترجمة هذه البرمجة في صورة ترخيصات في البرامج تحدد على أساس الفوائض التقديرية للسنوات الثلاث المقبلة.

فإذا كان رواد الفكر الكلاسيكي يرون أن الميزانية لا يمكنها أن تتعدى اثنتي عشرة شهرا، على اعتبار أن هذه المدة هي الفترة الملائمة لوضع البرنامج المالي للدولة أو تقسيماتها الترابية، فإن النيوكلاسكيين خرجوا عن إطار السنة، ووضعوا موازنات تتعداها[2]، نظرا للأدوار الجديدة التي أصبحت تقوم بها الجماعات الترابية. من هنا جاءت ميزانية الثلاث سنوات، كإجابة عن الإشكالية التي كانت تشكلها قاعدة السنوية التي أبانت عن محدوديتها وعدم مسايرتها لحجم تدخلات الجماعات الترابية المتزايدة في شتى المجالات. لذا عمد بعض المشرعين إلى سن قواعد قانونية صريحة تكفل قيام الوحدات الترابية بالأدوار الجديدة بأريحية، وذلك بالتنصيص على قواعد واضحة تتيح للساهرين على تنفيذ المال العام وضع اعتمادات مالية متوسطة وبعيدة المدى، الهدف منها الحد من صلابة الإجراءات والمساطر أثناء صرف المال العام[3]. وهذا التوجه كرسه المشرع المغربي في القانون 45.08 الخاص بالتنظيم المالي الجماعي[4]، وبعده في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لسنة 2015[5].

إن هدف هذا المقتضى هو أن لا تبقى الميزانية مجرد أداة لتوقع وتقدير حجم المداخيل والنفقات اللاّزمة لتأمين سير المرافق المحلية خلال سنة مالية واحدة، وإنما يجب أن تكون إلى جانب ذلك أداة للتدخل

---

[1] المادة 14 من قانون 45.08، الذي تم نسخه بالقانون التنظيمي 113.14، المادة 183 منه وتمت الإشارة الى نفس المقتضى في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الأخرى ومؤسساتها.

[2] د. عبد النبي اظريف، قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13 ونصوصه التطبيقية، مطبعة بني ازناسن، 2016، ص.54.

[3] د. عبد النبي ظريف، الرجع أعلاه، م.س. ص.55.

[4] نصت على ذلك أحكام المادة 14 من القانون 45.08 في الصيغة التالية، "يتم إعداد الميزانية على أساس برمجة تمتد على ثلاث سنوات لمجموع وموارد تحملات الجماعة المحلية أو المجموعة وتحدد كيفية إعداد هذه البرمجة بقرار مشترك لوزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية".

[5] نصت المادة 183 من القانون التنظيمي 113.14 على أن رئيس المجلس يتولى:" تحضير الميزانية". و"يتعين إعداد الميزانية على أساس برمجة تمتد على ثلاث سنوات لمجموع موارد وتكاليف الجماعة طبقا لبرنامج عمل الجماعة، وتحيين هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع تطور الموارد والتكاليف."

الإقتصادي والاجتماعي في الأمد المتوسط والطويل، فلا يجب أن تبقى الميزانية مجرد بيان رقمي للعمليات المالية المحلية خلال سنة وإنما يطلب منها أن تكون أداة في خدمة التخطيط وفي خدمة المشاريع والأهداف الإقتصادية والإجتماعية التي تنوي الجماعة بلوغها.

ب- التنسيق

ومن جهة أخرى نذكر التنسيق، وهو مرتبط من حيث الأساس بمبدأ التخطيط والبرجة، كمبدإ من المبادئ الواجب الأخذ بها عند إعداد مشروع الميزانية الجماعية، والمراد به التنسيق في العمل وفي الجهود، الذي هو شرط أساسي لإنجاح التوقعات. وذلك يعني توحيد جهود جميع العاملين بالجماعة، إذ يعمل كل قسم من الأقسام ومصلحة من المصالح بصورة متكاملة مع بقية المصالح والأقسام الأخرى. ومن أهم فوائد التنسيق أنه يمكن من توحيد الرؤى بين الفاعلين في الجماعة الترابية، كما يمكن من تحديد المسؤوليات وتوزيع المهام بين الأطراف المتدخلة بدل التخبط والإرتجال في إعداد التوقعات، بل إن من شأنه أن يدلنا عن أي خلل سيظهر بصورة واضحة في القسم أو الأقسام ذووا النشاط الضعيف.

إن التنسيق بهذا المفهوم يحيلنا، ولو في بعض جوانبه، على إشكالية التدبير التشاركي لإعداد الميزانية والذي يجب أن يُعتمد في كل جوانب عمل الجماعات الترابية. ووفقا لهذا المنظور فإن إعداد الميزانية الجماعية بطريقة جيدة، موكول "لتدخل متعدد الأطراف (الأطر الإدارية والنخب السياسية المسيرة) ولعقلانية متوافق عليها ومتفاوض حولها، لا تغليب لتصور على أخر ولمشروعية على أخرى إلا في مدى ارتباطها بالمصلحة العامة"[1] للجماعة.

ج- الرقابة

ومن جهة ثالثة، يجب تفعيل الرقابة الذاتية، باعتبار أنها هي مراقبة تتم ممارستها من طرف الإدارة نفسها على أعمالها من طرف موظفين متخصصين، ومؤهلين لممارسة هذه الرقابة، سواء أكانوا ينتمون إلى نفس الإدارة المعنية أو من إدارة أخرى[2] تدخل في إطار تعاقدي. بتعبير أخر، يجب أن يتم تنظيم المصالح في الجماعة، بطريقة تمكن من متابعة الدراسات والخطط التي تم إعدادها وتحفيز العاملين على تنفيذها بغية الوصول إلى المستويات المطلوبة والعمل على تحقيق الأهداف المرجوة.

[1] ذ. ورد عبد المالك،" السياسات العمومية والحكم التشاركي نحو فهم سوسيولوجي"، مجلة فكر ونقد، عدد72، أكتوبر 2005، ص.9

[2] Voir pour l'acception M. DUVERGER, Finances publiques, Presse universitaire de France, 1978.

ويراد بالرقابة هنا مجموعة متكاملة من المفاهيم -التي تمارسها الإدارة عن وعي أو عن غير وعي- وهي الملاحظة، والفحص، والتوجيه، والمقارنة، والتسجيل، من قبل المصالح المختلفة للجماعة. وهي نفسها المفاهيم المحددة إجمالا لمفهوم المراقبة الذي ستناوله في فصل لاحق.

ولتحقيق فعالية نظام الرقابة الذاتية والداخلية عند إعداد الميزانية يجب أن تتوفر الجماعة على هيكل تنظيمي يحدد ويوزع المسؤوليات ويوضح طريقة اتخاذ القرار داخل مصالح الجماعة. كما يجب الفصل بين المهام المتنافية لمختلف المصالح مما يعزز المراقبة المتبادلة بين المتدخلين في إعداد الميزانية.

ثانيا: مبادئ الميزانية الجماعية

درجت الدراسات الفقهية على تقسيم مبادئ ميزانية الجماعات الترابية إلى أربعة مبادئ وهي مبدأ السنوية، مبدأ الوحدة، ومبدأ الشمولية، ومبدأ التخصيص، وهي مبادئ أكد عليها المشرع في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية. وقد تم إضافة مبدأ خامس وهو مبدأ الصدقية في تقدير الميزانية. هذا المبدأ الأخير لا يمكن تحقيقه إلا إذا تم احترام مجموعة من القواعد والطرق ذات البعد المالي والتنظيمي في إعداد هذه الوثيقة، وهي التي أوردناها أعلاه. فما المراد بهذه القواعد؟ وما هي الإستثناءات التي ترد عليها؟ ذاك ما سنجيب علية في هذا العنصر.

أ- قاعدة سنوية الميزانية

أكد على هذه القاعدة القانون التنظيمي للجماعات، بذكره أن السنة المالية: "تبتدئ في فاتح يناير وتنتهي في 31 ديسمبر من السنة نفسها"[1]، وقبله، وبنفس العبارات أكد عليها القانون 45.08، بمثابة التنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها في مادته الرابعة. فما المراد بهذه القاعدة؟ وما هي الإستثناءات القانونية والعملية الواردة عليها؟

1- مؤدى قاعدة السنوية

ومؤدى هذه القاعدة أن الميزانية هي وثيقة تقديرية يتم تبنيها لمدة سنة مالية. وتبتدئ السنة المالية - في المغرب- من فاتح يناير وتنتهي في 31 ديسمبر من السنة نفسها. وهذه القاعدة تأخذ بها أغلب التشريعات

[1] تنص المادة 153 من القانون التنظيمي للجماعات على السنة المالية تبتدئ من" فاتح يناير من السنة وتنتهي في 31 ديسمبر من السنة نفسها"، نفس المقتضى تم التنصيص عليه المادة 166 من القانون التنظيمي للجهة، والمادة 145 من القانون التنظيمي العمالات والأقاليم، س.ذ.

المعاصرة، نظرا لمزاياها العديدة[1]. ويقتضي هذا المبدأ حصر سريان الميزانية لسنة واحدة، مما يجعل تقديراتها مبنية على أساس زمني محدد[2].

فمن جهة تعتبر هذه القاعدة نتاجا لتوافق بين ضرورات سياسية وتقنية[3]، إذ تعتبر السنة المدة الأكثر ملائمة لممارسة مراقبة دورية على عمل الجهاز التنفيذي للجماعة، وللعمل على تحقيق تنفيذ أفضل للتوقعات خلال نفس المدة. وهذه المدة هي الأكثر ملاءمة لتحقيق الصدقية في التنبؤات.

ومن جهة أخرى فإن هذه القاعدة تضمن تغطية عمليات تنفيذ الميزانية لفصول السنة الأربعة، وهو ما يعني أن السنة تتقاطع فيها جميع المؤثرات الفصلية على نفقات وإيرادات[4] الجماعة. كما تضمن المواءمة مع أغلب الأنشطة الإقتصادية الأخرى التي تعتمد بدورها على قاعدة السنوية كوحدة زمنية لقياسها.

وقد نحى المشرع المغربي توجها مشددا لمفهوم قاعدة السنوية، إذ أكد على كون المداخيل يتم إدراجها خلال السنة التي تم خلالها تحصيلها من طرف المحاسب العمومي، وذلك درءا لمسك محاسبة ميزانياتية لسنوات متعددة[5]. وهي نفس القاعدة المطبقة على النفقات. فالعبرة بسنة تأشير المحاسب على النفقة وليس غيرها[6] أيا كان تاريخ الدين.

2- إستثناءات عن قاعدة السنوية

أشارت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية إلى بعض العمليات التي يمكنها، لضرورات معينة، الإفلات من قاعدة سنوية الميزانية في مواد محددة باعتبار تلك العمليات لها أثر على ميزانية السنوات اللاحقة.

وقد نصت على أنه تلزم توازنات السنوات المالية الموالية الإتفاقيات والضمانات الممنوحة، وتدبير دين الجماعة الترابية واعتمادات الإلتزام وكذا الترخيصات في البرامج التي تترتب عليها تكاليف مالية للجماعة الترابية[7]. كما

---

[1] فالتشريع الجزائري قد عبر عن هذه القاعدة في المادة 187 من القانون الخاص بالبلديات بذكره أن الميزانية البلدية تعد "للسنة المدنية". والتشريع التونسي في القانون الأساسي لميزانية الجماعات المحلية عدد 35 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975 كما تم تنقيحه وإتمامه خاصة بالقانون الأساسي عدد 65 لسنة 2007، المؤرخ في 18 ديسمبر 2007، ينص في فصله الثاني على أن، " تبدأ السنة المالية في أوّل جانفيي وتنتهي في 31 ديسمبر من نفس السنة..."

[2] عبد الإله فونتير، العمل التشريعي بالمغرب، أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية، دراسة تأصيلية وتطبيقية، الجزء الثاني، مطبعة المعاريف الجديدة، الرباط 2002، ص.166.

[3] ZEMRANI Bensalah. A, les finances de l'état au Maroc, op.cit. p.70

[4] د. عسو منصور،م.س، ص.53.

[5] تنص المادة 25 من المرسوم رقم 2.17.451، على، " تدرج المداخيل بميزانية السنة التي تم خلالها تحصيلها" وبالطبع من طرف المحاسب العمومي، نفس المقتضيات بالنسبة للعمالات في المرسوم 2.17.450 المادة 25.

[6] تراجع المادة 50 من المرسوم 2.17.451، س.ذ.

[7] تراجع المادة 154 من ق.ت. 112.14، والمادة 175 من ق.ت 111.14، والمادة 162 من ق.ت 113.14، س.ذ.

لا ينشأ عن الإعتمادات المفتوحة برسم الميزانية أي حق برسم الميزانية الموالية. غير أن اعتمادات الأداء المتعلقة بنفقات التجهيز بالجزء الثاني من الميزانية ترحل إلى ميزانية السنة الموالية[1].

- **الإتفاقيات المتعددة السنوات:** وهي كل العقود التي تبرمها الجماعة، ويكون الأثر المالي لها ممتدا لسنوات، ومثال ذلك عقد السلف بين الجماعة الترابية ومجموعة مالية، أو عقد إيجار ملك أو مرفق جماعي لمدى متوسط أو طويل كإيجار موقف للسيارات، والأسواق العمومية. وهي عقود يمكن أن تدوم لسنوات، ويكون لها وقع مالي على سنوات متعددة. ويبقى المثال الحي لهذه العقود هي عقود الشراكة بين الجماعة كقطاع عام، والقطاع الخاص، والتدبير المفوض للمرافق والأملاك العامة الجماعية.

للإشارة فإن عقود القرض التي تلجأ إليها الجماعات الترابية المغربية تتم، حصرا، لدى صندوق التجهيز الجماعي كمؤسسة مالية عمومية تم إنشاؤها من أجل المساهمة في تنمية الجماعات المحلية[2]، وهي تهم تمويل المشاريع الإستثمارية الكبرى للجماعات، وينتج عن تنفيذها أثر يتعدى السنة المالية إن على صعيد التمويل أو على صعيد استرداد أقساط الدين.

- **الضمانات الممنوحة:** سمحت القوانين المنظمة للجماعات الترابية بالمغرب منذ سنة 1976 للجماعات الترابية بحرية منح المساعدات غير المباشرة لأشخاص القانون الخاص تحت سلطتها ومسؤوليتها. كما سمحت نفس القوانين لهذه الجماعات بمنح ضمانات القروض التي يقدم عليها الأغيار من دون تحديد جيد لحدود هذا التدخل المالي الذي يكتسي طابع المخاطرة. ومع وجود فراغ قانوني في هذا المجال وجب على المشرع التدخل لتقييد حرية الجماعة في اللجوء إلى هذه الضمانات حماية للأموال العمومية الجماعية من الإلتزامات المتهورة التي قد يقدم عليها بعض المسيرين الجماعيين، أسوة بالمشرع الفرنسي الذي حد من هذه السلطة بفرض قواعد وشروط لتقديم الضمانات وهي كما يلي:

---

[1] المادة 167 من القانون التنظيمي 113.14، س.ذ.

[2] المادة الثالثة من الظهير الشريف رقم 1.92.5 صادر في 5 صفر 1413 (5 أغسطس 1996) بتنفيذ القانون رقم 31.90 المتعلق بإعادة تنظيم صندوق تجهيز الجماعات المحلية التي تنص على انه:" تناط بصندوق تجهيز الجماعات المحلية مهمة المساهمة في تنمية الجماعات المحلية ويقوم لهذه الغاية بما يلي:
- منح الجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العامة المحلية كل مساعدة تقنية أو مالية، ولاسيما في شكل قروض أو سلفيات لتمويل الدراسات والأشغال المتعلقة بأعمال تجهيزها؛
- مؤازرة الجماعات المحلية في تحديد مشاريعها وتقييمها وتتبع تنفيذها؛
- تقديم مساعدته في أي شكل كان إلى الدولة وإلى أي هيئة من الهيئات العامة من أجل دراسة وإنجاز جميع الخطط والبرامج المتعلقة بتنمية الجماعات المحلية...."

تحديد مجال منح الضمانات: ويتعلق الأمر هنا بتحديد لمجال تدخل الجماعات المحلية لإعطاء المعونات عموما. في هذا الإطار يمنع على الجماعات الترابية الفرنسية مثلا تقديم أي معونات وأي ضمانات للشركات في وضعية صعبة[1] وللجمعيات الرياضية والشركات المجهولة الإسم التي تشتغل في المجال الرياضي[2]. وهذا هو نفس التوجه الذي نحاه مجلس الدولة الفرنسي بخصوص منح جميع الضمانات لهذه الأشخاص الإعتبارية[3].

قواعد إحترازية: يتم تجسيد هذه القواعد في تحديد سقف لا يمكن تجاوزه في تقديم الضمانات، بحيث يتم تحديد سقف إجمالي يهم جميع الجماعات الترابية، أو سقف بحسب كل جماعة أو مجموعة من الجماعات بالنظر إلى قوتها الإقتصادية أو ساكنتها، أو سقف بحسب العمليات بحيث لا يمكن تجاوز نسبة مئوية من القرض المضمون، وبالتالي تقسم المخاطر بين الممول والضامن.

ولا نرى مانعا أن تطبق هذه القواعد على الجماعات الترابية بالمغرب، مع تحري الشفافية في هذه الأنواع من العقود والحيطة. كما أن المشرع والسلطة التنظيمية للدولة مطلوب منها أن تتدخل لتقنين هذا المجال لما له من حساسية اقتصادية واجتماعية. وتخضع الإلتزامات في هذا المجال إلى تأشير سلطات الرقابة الإدارية على اعتبار الوقع المالي للمقررات التي يتخذها المجلس في هذا المجال.

- **ديون الجماعة:** وهي تلك الديون العمومية التي تكون الجماعة ملزمة بإرجاعها وفق مراحل زمنية تمتد لسنوات. كما هو الحال بالنسبة للديون لصالح صندوق التجهيز الجماعي، أو الديون المترتبة عن الإستهلاك العمومي للماء والكهرباء، أو تلك التي تتعلق بالأكثرية المتعددة السنوات...

فهذه الديون يكون لها أثر على السنوات المالية اللاحقة بحيث تكون الجماعة ملزمة بتسديدها من المخصصات الخاصة بالسنوات الأخرى غير سنة نشأتها. فاسترداد ديون صندوق التجهيز الجماعي قد يأخذ من الجماعات سنوات، خلالها يتم أداء الإقساط المتعلقة بأصل الدين والتي يتم أداؤها من ميزانية التجهيز والفوائد الناتجة عن القرض والتي يتم برمجة مخصصاتها في ميزانية التسيير[4].

---

[1] Loi n° 88.13 du 5 janvier 1988, d'amélioration de la décentralisation, JORF du 6 Janvier 1988 p.208.
[2] Loi n° 84-610 du 16 juillet 1984, telle qu'elle a été modifiée ou complétée relative à l'organisation des activités physiques et sportives,
[3] L'interdiction d'octroi de garantie pour d'autres opérations que l'emprunt est régulièrement réaffirmé par le Conseil d'État (ex: la garantie de pertes financières d'une SEML constitue une aide directe illégale, CE, 1995, Commune de Villenave-D'ornon, AJDA 1996, p. 223).
[4] المادة 179 من ق.ت 113.14 السطر الثاني بالنسبة للفوائد والسطر الأخير بالنسبة لأصل الدين، س.ذ.

ويمكن أن يمتد مفهوم الديون هنا إلى ديون الجماعة التي تكون محل التزام مؤشر عليه من طرف مصالح المراقبة المالية. ويتعلق الأمر في الحالات التي لا تتوفر الأموال مثلا في الباب الأول من الميزانية مع وجود ديون وبالتالي يكون أداؤها متعذرا في السنة المالية التي عرفت عجزا في المداخيل. ويحق للجماعة تسديدها من الإعتمادات الجديدة في الميزانية بعد إعادة الإلتزام والتعهد بها(Réengagement). غير أن عمليات الشراء العمومي والتي لم تكن محل التزام أو التي تخرق قواعد الإلتزام بالشراءات العمومية لا يمكن أداؤها تحت طائلة المتابعة من طرف المحاكم المختصة، نظرا لخرقها للقواعد الخاصة بالإنفاق العمومي[1]، التي سنتطرق لها عند الحديث عن تنفيذ الميزانية.

- **الترخيصات في البرامج:** إن طبيعة نفقات الإستثمار تتطلب، في بعض الأحيان، اعتمادات تتعدى السنة الميلادية، وسنوات متعددة لتنفيذها. ونظرا للصعوبات التي تكتنف تنفيذها، ولكلفتها الباهظة، ولمحاولة التوفيق بين هذا النوع من الإنفاق العمومي وبين مبدإ السنوية، تم اعتماد مفهوم الترخيص في البرنامج.

فالترخيصات في البرامج تعتبر تقديرات ظرفية للمشاريع المنبثقة عن البرمجة الممتدة لثلاث سنوات[2]، أو لغيرها، وتبقى صالحة إلى أن يتم إلغاؤها. ويؤشر على مراجعتها المحتملة طبق الشروط والشكليات المتبعة بالنسبة لإعداد الميزانية[3].

وهذه الترخيصات غير ملزمة للجماعة تجاه الغير، وتمثل الحد الأقصى الذي يمكن أن تلتزم به الجماعة بالنسبة للبرامج التي تترتب عليها تكاليف للجماعة[4]. ويصدر بشأنه ترخيص يحدد اعتمادات للالتزام وهو السقف المقدر للمشروع، واعتمادات للأداء مقابلة - في الغالب- للاداءات الممكن القيام بها خلال السنة المالية. بمعنى آخر أنّ اعتمادات البرامج لا تلزم الجماعة المحلية إلاّ في حدود اعتمادات الإلتزام والأداء المفتوحتين بالميزانية أو الترخيص الخصوصي.

إن ميزة هذا الترخيص هو عدم خضوعه لمبدإ السنوية، حيث يبقى صالحا طيلة مدة إنجاز البرنامج، أي من تاريخ التصديق عليه واعتماده من طرف المجلس، إلى أن يتم تنفيذه أو إلى أن يقع إبطاله[5].

---

[1] قرار المجلس الأعلى للحسابات عدد 2010/37 صادر بتاريخ 28 يناير 2010 الصادر في القضية 2002/133/ت، م.ش.م، المتعلقة بالتسيير المالي لجماعة قروية (التأديب)

[2] المادة 163 من ق.ت 113.14، س.ذ.

[3] المادة 165 من نفس ق.ت.

[4] المادة 162 من نفس ق.ت.

[5] د. عبد النبي اضريف، قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13 ونصوصه التطبيقية، م.س. ص.56

والترخيصات في البرامج هي غير البرنامج الذي نصت عليه مقتضيات المواد 157 و158 من القانون التنظيمي للجماعات. إذ أن هذا الأخير يدخل في إطار التبويب الجديد لنفقات الجماعات الترابية. فالنفقة تقدم في ميزانية الجماعة داخل أبواب تنقسم إلى فصول منقسمة بدورها إلى برامج ومشاريع أو عمليات.

ويراد بالبرنامج "مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات، تقرن به أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة والتي ستخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات."[1]

- **إعتمادات الإلتزام أو التراخيص في الإلتزام:** يمكن أن تكون نفقات الإستثمار الناتجة عن تطبيق مخطط التنمية الجماعية محل ترخيصات في البرامج، أو التعهد بحسب بعض التشريعات المقارنة[2]، تحدد التكلفة الإجمالية والقصوى لمشاريع الإستثمار المعتمدة. وتشمل الترخيصات المذكورة على اعتمادات للأداء واعتمادات للالتزام تشكل الحد الأعلى للنفقات المأذون للآمر بالصرف بها لتنفيذ الإستثمارات المقررة[3]. يجوز الإلتزام بنفقات التجهيز موضوع اعتمادات الإلتزام المقررة في حدود المبلغ المحدد بهذا الترخيص. بمعنى أن اعتمادات الإلتزام التي تقرها الترخيصات بالإلتزام لا يمكن أن تهم نفقات التسيير وإنّما تتعلق لزوما بنفقات التجهيز.

كما أن هذه الترخيصات لا تهم، في الغالب، الحسابات الخصوصية كون هذه الحسابات تعتمد في تدبيرها على توفر الأموال كشرط أولي لفتح الإعتمادات، بمعنى آخر أن الإعتماد لا ينشئ أي أثر ما دامت الأموال غير متوفرة[4]. وقد لاحظنا أن بعض الجماعات تعمد إلى فتح هذه الإعتمادات بالرغم من عدم النص عليها صراحة في القوانين والنصوص التنظيمية المنظمة لمالية الجماعات الترابية[5].

- **الميزانية التعديلية:** إن الطابع التوقعي والإستباقي للميزانية عموما قد يجعل محتوياتها في مواجهة بعض الظروف غير المتوقعة التي تحتم إعادة النظر في أحكامها ولأجل ذلك أذنت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية

[1] المادة 158 من القانون التنظيمي 113.14 س.ذ.

[2] الفصل العاشر من القانون التونسي الأساسي لميزانية الجماعات المحلية عدد 35 لسنة 1975م المؤرخ في 14 ماي 1975م كما تم تنقيحه وإتمامه، س.ذ.

[3] المادة 18 من ق.ت رقم 130.13 لقانون المالية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.62 بتاريخ 2 يونيو 2015، ج.ر 6370 بتاريخ 18 يونيو 2015.

[4] في هذا الإطار يشار الى أن اعتمادات الأداء برسم الحسابات الخصوصية المفتوحة من أجل التذكير في الميزانية السنوية لا ترحل الى السنوات اللاحقة إلا في حدود الأموال المتوفرة برسم الحساب والفوائض التي لا تتوفر برسمها الأموال في آخر السنة. وفي حال نشوء حقوق عن اعتمادات الأداء المفتوحة برسم سنة مالية، والتي لم يتم تحويلها للسنة القادمة، فيتم إصدار تراخيص خصوصية في السنة اللاحقة لتأكيدها وضمان أدائها للمستفيدين، وفي حدود التزامات الجماعة. ولا يتطلب الأمر في هذه الحالة اللجوء الى ترخيص المجلس ما دام قد رخص للجهاز التنفيذي في ضل الميزانية السابقة.

[5] بالنسبة لميزانية الدولة يمكن فتح اعتمادات الالتزام برسم الحسابات الخصوصية، المادة 26 من ق.ت للمالية 130.13، ولا نرى ما يعيب ذلك خصوصا عندما يتعلق الامر بحسابات خصوصية تهم جانب الإستثمار وليس جانب التسيير.

ومجموعاتها بالحق في تغيير وتعديل ميزانياتها خلال تنفيذها من حيث توقعات هذه الأخيرة بموجب ميزانيات معدلة تخضع في إعدادها والتصويت والتأشير عليها، وتنفيذها لنفس الإجراءات والشروط والمساطر المقررة بالنسبة للميزانية الأصلية.

ويلاحظ أن الميزانية التعديلية - بعد قراءة متأنية للقوانين والأنظمة المالية للجماعات لما بعد 1976- هي السبيل الأول لإقرار اعتمادات جديدة وتعديل اعتمادات الميزانية خلال السنة، بالإضافة إلى التحويلات في فصول الميزانية.

- **التحويلات من فصل إلى آخر:** يتم تعديل الميزانية السنوية عن طريق التحويلات من داخل نفس الفصل ومن فصل إلى آخر، وبالميزانية التعديلية التي تنهي حياة ميزانية وتؤسس لأخرى داخل نفس السنة.

إن التحويلات من فصل إلى آخر داخل الميزانية يتم بواسطة قرارات منفصلة[1] ماديا عن الوثيقة الأصلية للميزانية، وهي تعتبر في ظاهرها نشازا عن قاعدتي الوحدة والسنوية. غير أنه في الحقيقة فهي تعديلات لتخصيصات تم اعتمادها من طرف المجلس.

- **الإعتمادات المرحلة:** ويتعلق الأمر باعتمادات يتم تقريرها لسنة معينة، ويتم ترحيلها وفق طرق خاصة إلى سنة مالية موالية قصد تسوية الإلتزامات الناتجة عنها أو التي قد تنتج عنها في المستقبل. و"ترحل إلى السنة المالية الموالية اعتمادات التسيير الملتزم بها الغير المؤداة عند اختتام السنة"[2]، كما أن اعتمادات الأداء المتعلقة بنفقات التجهيز بالجزء الثاني من الميزانية ترحل إلى ميزانية السنة الموالية[3]، وهنا يتعلق الأمر باعتمادات الأداء التي لم يتم استهلاكها خلال السنة المالية إلى السنة، وفوائض نفس الإعتمادات سواء الملتزم بها أو غير الملتزم بها، ما لم يتم إلغاؤها من طرف الآمر بالصرف.

وترحل الفوائض المالية المتوفرة في الحسابات الخصوصية إلى السنة المالية الموالية من أجل ضمان استمرار العمليات من سنة إلى أخرى[4]. ويهم الأمر هنا كلا من الحسابات المرصودة لأمور خصوصية وحسابات النفقات من المخصصات.

---

[1] يطلق على هذه القرارات بالنسبة لتحويل اعتمادات ميزانية التسيير قرارات التحويل الاعتماد Décision de virement de crédits، وبالنسبة لتحويلات اعتمادات الأداء برسم ميزانية التجهيز Désaffectation des crédits.

[2] المادة 166 من ق.ت 113.14، س.ذ.

[3] المادة 167 من نفس ق.

[4] المادة 171من نفس ق.

ويعتبر هذا الترحيل شذوذا عن قاعدة السنوية، كونه يمكّن الجماعة الترابية من صرف اعتمادات مقررة خلال سنة مالية لاحقة للتصديق عليها من قبل المجالس التداولية، سواء تم تنفيذ النفقات خلال السنة الحالية أم في السنوات اللّاحقة، من دون ضرورة الرجوع إلى المجلس للبت فيها.

- **فتح اعتمادات جديدة عن طريق الترخيصات الخصوصية:** بالرغم من عدم وجود أساس قانوني، تلجأ الجماعات إلى فتح اعتمادات جديدة عن طريق الترخيصات الخصوصية، خلال السنة سواء لإقرار اعتماد أو فتح اعتمادات جديدة. وتعتبر هذه الترخيصات شذوذا عن قاعدة السنوية وعن قاعدة الوحدة، على اعتبار أن فتحها وإصدارها يتم لتغطية شطر من السنة المالية وليس السنة كاملة.

3- أثر مبدإ السنوية على تدبير الميزانية

كمبدإ، وكنتيجة لقاعدة السنوية فإن الإعتمادات المفتوحة لنفقات سنة مالية يجب أن تستعمل لأداء الحوالات المؤشر عليها أثناء هذه السنة المالية[1]. ولا يمكن بأي حال من الأحوال استعمالها لأداء نفقات تتعلق بالسنوات القادمة. ويتعلق الأمر هنا خصوصا باعتمادات ميزانيات التسيير بدرجة أولى. غير أن المبالغ المستحقة برسم سنة ما والتي لم يتم أداؤها في سنة استحقاقها تؤدى في السنة الموالية بناء على قوائم تحويل الإعتمادات المؤشر عليها من طرف المحاسب العمومي للجماعة بعد التوقيع عليها من طرف الآمر بالصرف.

أما بالنسبة للمداخيل فيتم إدراجها في سنة استخلاصها بغض النظر عن سنوات إصدارها. فالعبرة بتاريخ التحصيل وليس بتاريخ التحمل بها من طرف المحاسب العمومي[2]. وهذا عكس ما هو معمول به في المحاسبة العامة التي تأخذ بمبدإ الإستحقاق والذي يقضي بتسجيل الإيرادات العمومية التي تخص فترة معينة بصرف النظر عن واقعة التحصيل الفعلية خلال تلك الفترة.

ب- قاعدة وحدة الميزانية

تستجيب هذه القاعدة، لضرورة مزدوجة متمثلة في تقديم الميزانية في وثيقة واحدة وكاملة، متضمنة خصوصا جميع النفقات والإيرادات لسنة مالية معينة. ويمكن هذا التقديم من إمكانية تقدير وتقييم جيد للمداخيل بالمقارنة مع تحملات الميزانية. كما تمكن هذه القاعدة من تفادي تبعثر الوثائق المالية للجماعة بما يمكنها من القيام بالتزاماتها بناء على وثيقة وحيدة.

---

[1] المادة 47 من المرسوم رقم 2.65.207 بتاريخ 7 صفر 1385 (7 يونيه 1965) يغير بموجبه المرسوم رقم 2.58.691 الصادر في 15 صفر 1379 (20 غشت 1959) بسن نظام للمحاسبة البلدية، الرسمية عدد 2754 بتاريخ 1965/08/11، ص. 1671

[2] وهذا المبدأ يسميه البعض الأساس النقدي، ويقضي إثبات الإيرادات عند تحصيلها والمصروفات عند سدادها. بمعنى أن هذا الأساس يركز على واقعة التحصيل أو السداد الفعلي بصرف النظر عن كون الإيراد أو المصروف يخص الفترة الحالية أو السابقة أو اللاحقة.

وعمليا تقدم ميزانية الجماعة في شكل وثيقة وحيدة تضم كلا من الميزانية الأصلية أو الرئيسية وتشتمل على جزأين الأول تدرج فيه عمليات التسيير والجزء الثاني يتعلق بعمليات التجهيز، إلى جانب الحسابات الخصوصية والميزانيات الملحقة في حالة إقرارها من طرف المجلس التداولي. فما هي الميزانية الرئيسية؟ وما هي الحسابات الخصوصية للجماعات الترابية؟ وما هي الميزانيات الملحقة وكيف يتم إحداث هاتين الأخيرتين؟ وهل تعتبران استثناء من قاعدة وحدة الميزانية؟

* **الميزانية الرئيسية**: Master budget ou Budget Principalيتم تعريف الميزانية الرئيسية على أنها الميزانية التي تشمل جميع إيرادات ونفقات الجماعة التي لا تدخل في إطار الحسابات الخصوصية أو الميزانيات الملحقة. وتعتمد الميزانية الرئيسية على وجه الخصوص لإدارة جميع الأنشطة والخدمات الإدارية العامة للجماعة.

* **الميزانية الملحقة**: الميزانية الملحقة كما يدل عليها إسمها، هي ميزانية منفصلة عن الميزانية الرئيسية للجماعة ولكن غير مستقلة عنها، بمعنى أنها ترفق بها وتخضع لنفس الإجراءات التي تخضع لها الأولى. وتدرج في الميزانيات الملحقة العمليات المالية لبعض المصالح التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية والتي يهدف نشاطها بصفة أساسية إلى إنتاج سلع أو تقديم خدمات مقابل أداء أجرة. وتشتمل الميزانيات الملحقة في جزء أول على مداخيل ونفقات التسيير من جهة كما تشتمل من جهة أخرى، وفي جزء ثان، على نفقات التجهيز والموارد المرصودة لهذه النفقات. ويتم تقديمها دائما متوازنة. وتحضر الميزانيات الملحقة ويصادق عليها وتنفذ وتراقب طبق نفس الشروط المتعلقة بالميزانية[1].

***الحسابات الخصوصية**: تهدف الحسابات الخصوصية، 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، وإما إلى الاحتفاظ بأثر عمليات تمتد على ما يزيد على سنة دون تمييز بين السنوات المالية.

تشتمل الحسابات الخصوصية للجماعات الترابية على صنفين من الحسابات؛ الحسابات المرصودة لأمور خصوصية، وحسابات النفقات من المخصصات[2].

[1] المادة 10 من القانون 45.08، س.ذ، وهو نفس المقتضى الذي أوردته المادة 169 من ق.ت.للج 113.14 س.ذ.
[2] المادة 11 من القانون 45.08. المادة 170 من ق.ت. 113.14نفس ق.

وتحدث الحسابات المرصودة لأمور خصوصية بقرار لوزير الداخلية بناء على برنامج استعمال يعده الآمر بالصرف، تنفيذا لمداولات المجلس.

إن الحسابات المرصودة لأمور خصوصية تبين فيها المداخيل المرتقبة المرصودة لتمويل صنف معين من النفقات والاستعمال الذي خصصت له هذه المداخيل. وتفتح اعتمادات الأداء في حدود المداخيل المحصل عليها بترخيص من وزير الداخلية أو من ينوب عنه[1].

إذا تبين أن المداخيل المحصل عليها تفوق التقديرات، يمكن فتح اعتمادات إضافية في حدود هذا الفائض. يصادق وزير الداخلية على تغييرات الحساب المرصد أو المرصود لأمور خصوصية.

وتحدث حسابات النفقات من المخصصات بقرار لوزير الداخلية. وتدرج في حسابات النفقات من مخصصات العمليات التي تمول بموارد يتم تحديدها مسبقا. ويجب أن تكون هذه الموارد متوفرة قبل إنجاز النفقة.

وتدرج توازنات الميزانية والميزانيات الملحقة والحسابات الخصوصية في بيان مجمع أي في وثيقة وحيدة ويتم توحيدها في وثيقة وحيدة محددة تسمى ميزانية الجماعة، تتويجا لمبدإ وحدة الميزانية الذي يهدف إلى توفير رؤية شاملة لمالية الجماعة. ويبقى أبرز الإستثناءات عن هذه القاعدة متمثلا في الإعتمادات المرحلة، والترخيصات الخصوصية خصوصا المتعلقة ببرمجة الفوائض الحقيقية من الميزانية، وفتح اعتمادات جديدة، والتراخيص في الإلتزام، وقد أوردناها كاستثناء من قاعدة السنوية[2].

وأصبح التساؤل يطرح حاليا حول الأساس القانوني والتنظيمي الذي بموجبه يتم إصدار ترخيصات خصوصية تزيد في الإعتمادات المفتوحة في الميزانية، وبمبادرة من أطراف خارجية عن الجماعة، أي من دون مداولات للمجلس حولها؟

فبالرجوع للقواعد الناظمة لمالية الجماعات الترابية في مستوياتها الثلاثة لا نجد ما يوحي بإمكانية إصدار تعديلات للميزانية بالزيادة أو النقصان عن طريق ترخيصات خصوصية. بل بالعكس من ذلك تم حصر الحالات التي يمكن من خلالها تعديل الميزانية في الميزانية التعديلية، والتحويلات داخل نفس البرنامج أو داخل نفس الفصل[3]. وبالتالي ما يجعل هذه الممارسة تفتقد إلى الأساس القانوني.

[1] تراجع المادة 171 من القانون التنظيمي للجماعات 113.14 الذي ينص على انه: "... تفتح اعتمادات الأداء في حدود المداخيل المحصل عليها بترخيص من السلطة المكلفة بالداخلية أو من تفوض له ذلك "تراجع المادة...."

[2] هذه الاستثناءات تعتبر ممارسات عملية أساسها تنظيمات تم نسخها ولازال العمل بها جاريا رغم علاتها.

[3] المادة 201 من ق.ت.ج 113.14 س.ذ.

ج- قاعدة الشمول

وهي قاعدة تقوم عليها مالية الدولة كما تقوم عليها مالية الجماعات الترابية. وهي مكملة لقاعدة الوحدة، بحيث تفرض تقديما معينا ومرخصا لترخيصات الميزانية[1]. ومؤداها أن الميزانية تظهر جميع إيرادات ونفقات الجماعة الترابية من دون إجراء مقاصة بين النفقات والإيرادات وتخصيص مورد لتغطية نفقة معينة بذاتها.

وتستهدف هذه القاعدة تحقيق تسيير مالي واضح المعالم، ومتسم بالصدقية في ترجمة العمليات المالية للجماعة عن طريق إدراج جميع العمليات المالية المتعلقة بالنفقات والإيرادات في الميزانية من غير مقاصة بينها، فتقوم بإظهار لكافة نفقات ومداخيل الجماعة الترابية بصورة مفصلة دون إجراء مقاصة بينهما أو تخصيص مورد بنفقة. ومن ثم فإن قاعدة الشمول تقوم على أساس فكرتين هما عدم المقاصة بين النفقات والإيرادات وعدم تخصيص مورد معين لمقابلة نفقات محددة:

1- قاعدة عدم المقاصة principe du non contraction

ويمكن ترجمتها إلى اللغة العربية تحت عنوان قاعدة الحصيلة الإجمالية. ومؤدى هذه القاعدة أن الميزانية الجماعية يجب أن تبين النفقات والمداخيل كما تم إنفاقها وتحصيلها من دون مقاصة بينهما. بحيث يتم تسجيل المداخيل في الأبواب الخاصة بالمداخيل والنفقات في الأبواب الخاصة بالنفقات ولا تخصم النفقات من المداخيل.

فهذه القاعدة تمنع من اللجوء إلى تسجيل النفقات بعد خصم الإيرادات، وهي تمكن المجالس التداولية من التأكد من نفقات الجماعة بصورة واقعية وعدم قيام الرئيس بالنفقات التي لم يتم الترخيص له بها[2].

وهذه القاعدة وإن كانت تشكل ميزة بهذا المعنى، فإن التساؤل يطرح في بعض الحالات حول جدواها، فمثلا لا يمكن للجماعة أن تستعمل الأخشاب التي تعود إليها ملكيتها في التدفئة بل يجب عليها بيعها وإدراجها في الميزانية قبل القيام بالنفقة الخاصة بالتدفئة، نفس المشكل يطرح في بعض العقود التي تتضمن مقابلا عينيا غير مسجل في الميزانية كما هو الحال في عقود بيع أشجار الغابة بمقابل مادي زيادة على التزام المقاول بالقيام بتشجير مساحات بالغابة.

[1] Louis Trotabas et Jean-Marie Cotteret, Droit budgétaire et comptabilité publique, 5ème édition, Dalloz, Paris, 1995, p59

[2] Anas BENSALAH ZEMRANI, Les finances de l'état au Maroc, Tome I, p.72, op.cit.

2- قاعدة عدم تخصيص الموارد العمومية:Règle de non affectation

تقضي هذه القاعدة بعدم تخصيص موارد معينة لتمويل وجه معين من أوجه الإنفاق العمومي، فمجموع المداخيل يرصد لتنفيذ مجموع النفقات الجماعية. ويحظر استخدام إيراد معين لتغطية نفقة معينة، بحيث يجب تغطية جميع النفقات بجميع الإيرادات التي تحصلها الجماعة. وتختلف هذه القاعدة عن قاعدة وحدة الصندوق. هذه القاعدة التي يتم تناولها بمناسبة تنفيذ الميزانية وتهم بالخصوص الأموال المتوفرة للجماعة في صندوق محاسبها كيف كان مصدرها.

فهذا المبدأ يخص توازن الميزانية بمعنى أنه في إطار الميزانية لا يمكن جعل توقعات إيراد معين شرطا لتوقع أداء نفقة معينة، بحيث إذا لم يتم استخلاص هذه المبالغ تعذر الإنفاق. أما قاعدة وحدة الصندوق فمقتضاها أن الأموال المتوفرة في صندوق الجماعة تستعمل لتغطية نفقاتها كيفما كان نوعها[1]، وسنتناول هذه القاعدة عند الحديث عن مراقبة صحة النفقة من طرف المحاسب العمومي.

وهذه القاعدة ليست مطلقة بحيث يمنع تخصيص مدخول لنفقة من بين المداخيل التي تساهم في تأليف مجموع الجزء الأول من الميزانية والميزانيات الملحقة، إلا أنه يمكن رصد مدخول لنفقة من الجزء الثاني في إطار الميزانية والميزانيات الملحقة، وكذلك في إطار الحسابات الخصوصية.

3- الإستثناءات الواردة على القاعدة

تعتبر قاعدة الشمول قاعدة مطلقة في الجزء الأول من الميزانية والميزانيات الملحقة، لكن ترد عليها بعض الإستثناءات، بحيث يمكن تخصيص بعض الإيرادات لتغطية بعض النفقات. هذه الإستثناءات عديدة يمكن إجمالها فيما يلي:

- **الهبات والوصايا:** فبالنسبة للعطايا والوصايا يتم احترام إرادة المانحين بتخصيص الهبات والوصايا التي يقومون بها في المشاريع التي يعينونها بأنفسهم. هذا الإستثناء يعطي ضمانات للمتبرعين في أن استعمال هباتهم ووصاياهم سيتم في إطار ما تم تقريره في عقد الهبة أو الوصية.

وينعقد الإختصاص للمجلس في قبول الهبات والوصايا الممنوحة للجماعة[2] ويتم قبول الهبات بمقرر يصدره المجلس بعد التداول حول هذه المداخيل. وينفذ من طرف رئيس المجلس. ويخضع المقرر أو محضر المداولة للرّقابة

[1] المادة 80 من المرسوم 2.17.451، س.ذ.
[2] المادة 92 من ق.ت.113.14. س.ذ.

القانونية من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو العامل بحسب الحالة، باعتباره مقررا له وقع مالي على مداخيل الجماعة. ويستوجب التأشير عليه من طرف هذه السلطات داخل الأجل القانوني[1]. غير أن قرار الرئيس بقبول الهبات والوصايا لا يخضع لتأشير هذه السلطات.

- **إقرار اعتمادات من جديد:** ترد حالة إقرار الإعتمادات من جديد، باعتبارها استثناءً من قاعدة عدم تخصيص إيراد عمومي لنفقة عمومية معينة، إذ يمكن أن يترتب عن إرجاع الجماعة مبالغ برسم سنة أموال مقبوضة بصفة غير قانونية إقرار اعتماد من جديد. وهذا الإقرار لا يمكن أن يتم إلا خلال السنتين المواليتين للسنة المالية التي تحملت برسمها النفقة المماثلة[2].

ففي هذه الحالة يمكن للإدارة الجماعية أن تقوم بإعادة إدراج أموال تم أداؤها خطأ في اعتمادات سنة مالية من دون ضرورة الرجوع إلى موافقة المجلس التداولي، عن طريق إقرار اعتمادات أداء مقابلة في حدود السنتين الموليتين لسنة الأداء الخاطئ لها. ويعتبر هذا الإستثناء خطيرا بالنظر إلى الآثار السلبية التي قد تنتج عنه، وعلى هذا الأساس تمت إحاطته بمجموعة من الشروط، كفيلة برفع العنت الذي قد ينتج عن القيام به من طرف الإدارة وآثاره على تنظيم اختصاص المجلس التداولي.

وقد تم التخلي عن شرط المبلغ المالي الأدنى لإقرار الإعتمادات، الذي كان في ضل المرسوم 2.09.441 هو 2000.00 درهم على الأقل، وتم الإبقاء على شرط إمكانية إقرار الإعتمادات خلال السنتين المواليتين للسنة المالية التي تحملت برسمها النفقة المطابقة[3]. إلى جانب إمكانية فتح اعتمادات مقابلة للمبالغ المدفوعة خلال السنة الموالية للتي تحملت النفقة.

كما أن من مستجدات المراسيم الجديدة للمحاسبة، إسناد الاختصاص في منح الإعتمادات المقابلة أو إقرار الإعتمادات، بناء على التصريح بالمداخيل، الذي يعده الآمر بالصرف، لهذا الأخير بقرار صادر عنه دون حاجة للجوء إلى تأشير سلطات الرقابة الإدارية[4].

- **الحسابات الخصوصية:** يطبق هذا الإستثناء على صعيد بعض الحسابات الخصوصية خصوصا تلك التي يتم إحداثها لوجود علاقة سببية متبادلة بين المدخول والنفقة[5]. هذه الحسابات كما يؤكد على ذلك إسمها[1] تمكن

[1] المادة 118 فقرة 2 سطر 4 من ق.ت.113.14. س.ذ.
[2] المادة 202 من نفس ق.ت.
[3] نفس المادة من نفس ق.ت.
[4] تراجع المادة 88 من المرسوم 2.17.451، س.ذ.
[5] الفقرة الأولى من المادة 170 ق.ت 113.14، س.ذ.

من تخصيص بعض الموارد لبعض النفقات، بحيث يمنع استعمالها في غير الهدف الذي تم تسطيره في البرنامج التوقعي للحساب الذي يتم على أساس استخلاص الإيرادات، وتنفيذ النفقات. وقد أكدت على هذا المبدإ المادة 455 من القانون التنظيمي 113.14 بذكرها أنه: «يمكن رصد مدخول لنفقة من الجزء الثاني في إطار الميزانية والميزانيات الملحقة وكذلك في إطار الحسابات الخصوصية".

وتمكن هذه الطريقة من تتبع الملزمين أو المساهمين لاستعمال أموالهم في الأغراض التي يتم على أساسها استخلاصها. بحيث يتم تفادي اختلاط تلك الأموال مع إيرادات الميزانية العامة وبالتالي عدم إمكانية تمييزها عن غيرها من المداخيل الأخرى.

هذا الأسلوب الذي أصبح اللجوء إليه يتزايد في فرنسا بين السنوات 1948 إلى 1954، تم تقنينه بدقة[2] منذ سنة 1959، وتم تنظيمه في القانون التنظيمي للجماعات في المغرب في المواد من 170 إلى المادة 172.

- **تخصيص إيراد عمومي لنفقة عمومية في إطار الميزانيات الملحقة:** هذه الميزانية تمكن من ربط بعض النفقات ببعض الإيرادات الخاصة. وتدرج في هذه الميزانية العمليات المالية لبعض المصالح التي لا تتمتع بالشخصية الإعتبارية والتي يهدف نشاطها بالأساس إلى إنتاج سلع أو إلى تقديم خدمات مقابل أداء أجر[3].

فإذا كانت الميزانية الملحقة بحد ذاتها استثناء من القاعدة فإن هناك استثناء داخل الميزانية الملحقة ذاتها يتمثل في إمكانية رصد مدخول لتغطية نفقة مدرجة في الجزء الثاني من هذه الميزانية[4].ففي هذه الحالة تستعمل الأموال خصيصا لتغطية نفقة معينة بذاتها ولا يمكن أن تستعمل لأداء نفقات أخرى مدرجة في هذه الميزانية، أوفي غيرها.

والملاحظ أن اللجوء إلى الميزانيات الملحقة نادر جدا، غير أن هناك تجارب رائدة في هذا المجال واخص بالذكر "دار المنتخب" التابع لميزانية جهة مراكش التي تتكلف بتكوين المنتخبين الجماعيين للجماعات الترابية التابعة لجهة مراكش تانسيفت الحوز[5] والموقعة على اتفاقية مع جهة مراكش للاستفادة من خدمات هذه المصلحة.

---

[1] Louis Trotabas & Jean-Marie Cotteret, Droit budgétaire et comptabilité publique, op.cit. p.60

[2] Ibid, p.60

[3] المادة 169 من ق.ت 113.14 فقرة أولى، س.ذ.

[4] تراجع الفقرة الثانية من المادة 155 من نفس ق.ت.

[5] من أمثلة المرافق المسيرة بميزانية ملحقة "دار للمنتخب" التي تم إحداثها لأول مرة على الصعيد الوطني، يسير عبر ميزانية ملحقة تابعة لجهة مراكش تانسيفت الحوز، والتي تم إنشاؤها في إطار شراكة بين مجلس الجهة، ووزارة الداخلية والأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين، حيث انخرطت بها 211 جماعة ترابية من بين 222 جماعة في الجهة. وقد تم تبنيها من طرف مجلس الجهة في يناير 2010

ويوفر هذا الأسلوب في التدبير للجماعات الترابية مزايا لا يمكن أن تستفيد منها من خلال تدبيرها لميزانيتها الرئيسية، وبالتالي فهي مطالبة باللجوء إليه لتدبير بعض مرافقها التي تقدم خدمات أو سلع مقابل أجر من المرتفقين.

- تخصيص إيراد عمومي لنفقة عمومية في إطار الجزء الثاني من الميزانية الجماعية: أوردت المادة 8 من القانون 45.08 الذي تم تغييره بمقتضيات الأنظمة المالية للجماعات الترابية المدرجة في قوانينها التنظيمية، أن رصد المدخول لنفقة معينة يمكن أن يتم في إطار الجزء الثاني من الميزانية[1]. من الناحية العملية قد يتم فتح اعتمادات عن طريق الترخيصات الخصوصية أو الترخيصات في الإلتزام بناء على موارد محددة، وبالتالي لا يمكن استعمال هذه الموارد إلا لتغطية النفقات التي يتم الإلتزام بها بناء على هذه الترخيصات، ولا يمكن استعمالها لتغطية نفقات غيرها كما لا يمكن تغطيتها بالنفقات العامة للميزانية.

فبالنسبة لهذه الإستثناءات يتم مسك محاسبة خاصة من طرف المحاسبين العموميين لتنفيذها، وتستثنى من قاعدة وحدة صندوق الجماعة التي تم تقريرها بموجب المادة 74 من المرسوم 02.09.441، وهي المقابل للمادة 80 من المراسيم الجديدة لمحاسبة الجماعات الترابية، بحيث يعمل المحاسب العمومي على الحرص على عدم استعمال هذه الأموال إلا لأداء النفقات التي تم فتح إعتماداتها بناء عليها.

ومن أبرز تجليات هذا الإستثناء نورد مثلا الترخيصات الخصوصية التي يتم فتحها لتغطية نفقات معينة بناء على إمدادات السلطات المركزية للجماعة، وحالات اللجوء إلى الاقتراض من صندوق التجهيز الجماعي. ففي الحالة الأخيرة غالبا ما يتم فتح اعتمادات الإلتزام ويتم توطيد[2] Consolidation الإلتزامات عن طريق تحرير للأموال لفائدة الجماعة بالموازاة مع تقدم تنفيذ المشروع. ويتم تجسيد هذا الإفراج عن الأموال عن طريق فتح اعتمادات للأداء تعادل الأموال التي يتم الإفراج عنها.

د- قاعدة التوازن

والمقصود هنا أساسا بقاعدة توازن الميزانية هو التوازن الكمي والحسابي بحيث تكون توقعات المداخيل العادية كافية لمواجهة توقعات النفقات الواردة بالميزانية. ولا يقبل بهذا أن تؤدي الميزانية إلى إظهار فائض في

[1] الفقرة 1 من المادة 155 من ق.ت 113.14 س.ذ.

[2] توطيد الالتزام: يتم توطيد اعتمادات الالتزام بالنسبة للدولة في بداية السنة الجديدة عن طريق فتح اعتمادات للأداء كمقابل لاعتمادات الالتزام المفتوحة برسم السنة السابقة. إما بالنسبة للجماعات الترابية فيتم توطيد الالتزامات عن طريق فتح اعتمادات للأداء بعد توفر الأموال في حدود اعتمادات التزام المفتوحة في ميزانية الجماعة خلال نفس السنة أو بعدها.

تقديراتها أو عجز في مجملها. غير أن هذه القاعدة لا تعدم إمكانية تقدير فائض في الباب الأول من الميزانية والميزانيات الملحقة يتم رصده لتمويل نفقات التجهيز.

ففي النظام الفرنسي، وعلى عكس ميزانية الدولة فإن ميزانية الجماعات الترابية يجب التصويت عليها وهي متوازنة، هذا التوازن يجب أن يكون حقيقيا بمعنى أنه لا يجب تضخيم المداخيل بصفة عشوائية أو تقليل المصاريف كما أن قاعدة التوازن يجب أن تطبق على كل الميزانيات[1]. وهو نفس الحال في القانون التونسي الذي ينص على أنه: " يجب عرض تقديرات المقابيض والمصاريف بصورة متوازنة"، وبالتالي فإن العجز غير وارد، وغير مقبول في الموازنة السنوية[2].

وبواسطة حق إقرار توازن الميزانية الجماعية تتوفر سلطة الرقابة الإدارية على تأثير كبير في المالية المحلية، ذلك أن إشكالية توازن الميزانية يتيح التدخل المباشر للسلطات المركزية في التدبير المحلي بالتحكم في الوضعية المالية للجماعة[3].

وقد تم تكريس هذا المبدأ في القانون المغربي من خلال المادة 189 من القانون التنظيمي للجماعات التي تنص على أنه: "تعرض الميزانية على تأشير عامل العمالة أو الإقليم في تاريخ أقصاه 20 نونبر(.....)، بعد مراقبة ما يلي: - (...)؛

- توازن الميزانية على أساس صدقية تقدير المداخيل والنفقات..."

أما بالنسبة للعجز فلا يمكن أن تبنى عليه الميزانية، إذ يتم في حالة عدم كفاية الإيرادات المرتقبة اللجوء إلى دعم وزارة الداخلية لتفادي هذا العجز. ولا يتم التأشير على مشروع الميزانية إلا بعد تقرير هذا الدعم للجماعة.

ويتم في هذه الحالة تأهيل رئيس الجماعة بقرار لعامل العمالة أو الإقليم للقيام بتحصيل الموارد والإلتزام بنفقات التسيير وتصفيتها والأمر بصرفها في حدود الإعتمادات المقيدة في آخر ميزانية مؤشر عليها وذلك إلى حين التأشير على الميزانية[4].

[1] Michel BOUVIER, Marie- Christine ESCLASSAN, Jean-Pierre LASSALE, finances publique, 12ème édition, L'extenso édition, LDG, Paris, 2013, p.810

[2] الفصل 20 من القانون التونسي الأساسي لميزانية الجماعات المحلية، س.ذ.

[3] FIKRI (A), Le régime financier de la commune, éd. Maghrébine, Casablanca 1980 p.8

[4] المادة 193 من ق.ت 113.14 س.ذ.

والتوازن المراد هنا هو التوازن الإقتصادي لمشروع الميزانية. أي أن مشروع الميزانية يجب أن يكون متوازنا، علما أن هذا التوازن يجب أن يكون حقيقيا[1]. وبالتالي فلا مجال للحديث عن عجز في أحد أجزاء الميزانية إذ لا يجوز استعمال مداخيل الجزء الثاني في مقابل نفقات الجزء الأول[2]، لتحقيق هذا التوازن.

وهذا المبدأ يعتبر من بين أهم مبادئ القانون وأدقها بل وأصعبها في التطبيق. وهو من المبادئ التقليدية التي كانت توجه الفلسفة المالية في السياسة الإقتصادية الليبرالية، والتي لم تكن تأخذ بعين الإعتبار أي دور للتخطيط الإقتصادي الذي يتعارض أحيانا مع التوازن المالي... أو يخل به من أجل برمجة مشاريع تقتضي تمويلا متعدد السنوات[3].

هـ- قاعدة تخصيص النفقات العمومية

يقضي هذا المبدأ بأن الإعتمادات الخاصة بالنفقات مقسمة إلى وحدات نسبيا محددة، أي أن هذه الإعتمادات هي إلى حد ما مرتبطة بنفقات، بمعنى آخر أن إجازة الإنفاق ليس عاما أو إجماليا يسمح بموجبه صرف المبالغ المعتمدة، بل هو مفصل وموزع إلى اعتمادات مخصصة في شكل وحدات صغيرة يجب التقيد بإنفاقها في الأوجه المخصصة لها.

وقد تم التنصيص على هذا المبدإ في المادة 157 من القانون التنظيمي 113.14، بتأكيده أن نفقات الجماعات تقدم "داخل أبواب في فصول منقسمة إلى برامج ومشاريع أو عمليات..." وتقدم "نفقات الميزانيات الملحقة داخل كل فصل في برامج وعند الاقتضاء في برامج منقسمة إلى مشاريع أو عمليات." وبالنسبة للحسابات الخصوصية فتقدم "في برامج وعند الاقتضاء في برامج مقسمة إلى مشاريع أو عمليات"[4].

فترخيصات نفقات الميزانية لا يتم اعتمادها مجملة وإنما يتم اعتمادها مفصلة بدقة بحسب نوع النفقة العمومية المراد إشباعها وبمبلغ محدد[5]. هذا التخصيص كان في السابق يتم عبر إدراج النفقات في أبواب مقسمة إلى فصول مقسمة بدورها إلى فقرات وأسطر. ومع صدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية ودخولها حيز التنفيذ

[1] MOUZET Pierre, finances locales, éditions Gualino 3ème édition, Paris, 2006 p. 209

[2] المادة 154 من ق.ت.113.14 س.ذ.

[3] د.عبد الإله فونتير، العمل التشريعي بالمغرب، أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية...، م.س، ص.168

[4] المادة 157 من ق.ت 113.14، س.ذ.

[5] Louis Trotabas & Jean-Marie Cotteret, Droit budgétaire et comptabilité publique, op.cit. p.61

أصبحت النفقات تدرج داخل أبواب وفي فصول منقسمة إلى برامج ومشاريع أو عمليات تعتمد كأساس للتصويت عليها[1].

غير أن هذه القاعدة أصبحت تعرف بعض الإستثناءات، الهدف منها تيسير تسيير الإدارة الجماعية وتحقيق النجاعة في الإنفاق العمومي كما هو الحال بالنسبة للحسابات الخصوصية، وبالخصوص الحسابات المرصودة لأمور خصوصية التي ترد إعتماداتها مجملة ويتم تفريقها بناء على برنامج استعمال يعده الآمر بالصرف(مثال الحساب المفتوح بإسم المبادرة المحلية للتنمية البشرية).

وشمولية الإعتمادات أو الميزانية المرنة Globalisation des crédits: والميزانية المرنة أو شمولية الإعتمادات تقتضي إعطاء الآمرين بالصرف والآمرين المساعدين بالصرف المزيد من المرونة في استخدام الإعتمادات المفتوحة المتاحة لهم في مقابل المساءلة الشخصية بغية تحقيق أهداف معينة موضوعة لها والمساءلة عن هذه النتائج.

إنّ الإعتمادات المرنة هي اعتمادات ديناميكية وغير ثابتة، تسمح للآمر بالصرف بتعديلها بسهولة فيما لو حدث تغيير على مستوى البرمجة التي توافق عليها المجلس دون حاجة للرجوع إلى هذا الأخير. بمعنى أنه يمكن في ضوء البيانات المستجدة تعديل تقديرات الموازنة بسهولة لكي تعكس هذه التقديرات نتائج تغير مستوى النشاط المتوقع للجماعة الترابية.

و- قاعدة صدقية الميزانية le principe de la sincérité

ينص مبدأ صدقية الميزانية[2] على أن الأرقام الواردة في القانون المالي، والمتعلقة بالتكاليف والموارد، يجب أن تكون على درجة عالية من الصدقية وقريبة أكثر إلى الحقيقة منها إلى التوقع، ولا يمكنها أن تكون كذلك، بدون أن تنبني على معطيات حقيقية، وعلى توقعات تراعي حجم وطبيعة تدخلات الجماعات الترابية الإقتصادية والإجتماعية والبيئية[3]، ومستوى التوازنات المالية[4] للجماعة الترابية.

---

[1] طبقا للمادة 156 من القانون التنظيمي 113.14 فإن تحديد تبويب الميزانية يتم بنص تنظيمي، هذا النص الذي تم صدوره بتاريخ 3 يوليوز 2017، تحت مرسوم 2.17.353 (2.17.352 بالنسبة للعمالات تطبيقا للمادة 148 من ق.ت. 112.14)، بتحديد تبويب للميزانية الجماعية، الذي يحيل بدوره الى القرار المشترك بين وزيري الداخلية والمالية، الذي سيتولى تحديد هذا التبويب. وقد تم إصدار هذا القرار المشترك تحت رقم 1356.18 بتحديد تبويب ميزانيات الجماعات بتاريخ 30 ابريل 2018، والذي حمل تغييرات مهمة للتبويب السابق.

[2] تم التنصيص على هذا المبدأ لأول مرة بالنسبة للجماعات الترابية في الدورية التي أصدرها وزير الداخلية تحت عدد 4854، بتاريخ 09 اكتوبر 2014، خاصة بإعداد ميزانية هذه الجماعات، بموجب هذه الدورية تم اقرار هذا المبدأ على مستوى توقعات المداخيل الجماعية.

[3] خاليد صالح، تدقيق أداء الجماعات الترابية – دراسة قانونية تحليلية لحالة الجهات بالمغرب-، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الحسن الأول بسطات،2018/2017، ص. 206

[4] د. عبد النبي اضريف، قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13 ونصوصه التطبيقية، م.س، ص.60

هذا المبدأ، الذي ينبني في أساسه على التطبيق الأمثل للقواعد التي أوردناها تحت عنوان المبادئ الضابطة لإعداد الميزانية، التي بدونها يبقى هذا المبدأ فارغا من مفهومه، ذي بعد أخلاقي وقيمي. ويحث هذا المبدأ على صدقية التسجيلات في سجلات الموارد والنفقات والتي يجب أن تستجيب لمتطلبات الإستحقاق[1]. وقد نص القانون التنظيمي للجماعات في المادة 152 منه على أنه: « تقدم الميزانية بشكل صادق مجموع مواردها وتكاليفها. ويتم تقييم صدقيه هذه الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها"[2]. وهو نفس التعبير الذي أورده المشرع في القانون التنظيمي الجديد للمالية في مادته العاشرة في تقريره لهذا المبدإ[3].

ويهدف إدراج هذا المبدأ في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية إلى ترسيخ الشفافية في تدبير مالية هذه الجماعات، وتعزيز صحة الفرضيات التي تتحكم في إعداد الميزانية وتأكيد جودة توقعات الموارد والتكاليف مع الأخذ بعين الإعتبار المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها[4].

ويعتبر هذا المبدأ من المبادئ التي أسست لها مدونة التنميط المحاسبي لسنة 1993، هذا المبدأ يجد أيضا أساسه في مجال الميزانية العامة في الإجتهادات القضائية للمحكمة الدستورية الفرنسية[5] ابتداء من سنة 1993، وتم التأكيد عليه بقرارات عديدة[6]. ولم يتم تبنيها تشريعيا في فرنسا إلا في سنة 2001 مع صدور القانون التنظيمي الفرنسي لقوانينه المالية. وطبقا له يجب أن تكون الأرقام المسجلة، والمتعلقة بالتكاليف والموارد[7]، على درجة عالية من الصدقية وحقيقة، ولا يمكنها أن تكون كذلك، بدون أن تؤسس على معطيات واقعية، وعلى مستندات حقيقية وواضحة للجماعة الترابية.

[1] د. عبد النبي اضريف، قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13 ونصوصه التطبيقية، م.س، ص.60

[2] القانون التنظيمي 113.14.س.ذ.

[3] المادة 10 من القانون التنظيمي رقم 130.13، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1-15-62 صادر في 02 يونيو 2015 ج.ر. عدد 6370 بتاريخ 18 يونيو 2015، ص. 5811، والمادة 165 من القانون التنظيمي 111.14، س.ذ، والمادة 144 من ق.ت.112.14، س.ذ.

[4] ذ. محمد الغالي والرشدي حسن، "الحكامة المالية في ضوء الأدوار الجديدة للجماعات الترابية"، م.م.ا.م.ت، عدد 124، شتنبر أكتوبر 2015، ص.258

[5] Décision n° 93-330 DC du 29 décembre 1993, et la Décision n°93-330 DC du 29 décembre 1993 sur Loi de finances pour 1994, portant sur l'altération de la sincérité du budget.

[6] Mansour. A, *la sincérité des prévisions et des comptes budgétaires : une exigence démocratique*, REMAFIP, n°3 2013, p.10

[7] د. عبد النبي اضريف، قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13 ونصوصه التطبيقية، م.س، ص.60

الفقرة الثانية: طرق إعداد الميزانية

يتم إعداد الميزانية المحلية تقنيا بالاستناد إلى مجموعة من الوثائق التي تشكل أرضية صلبة يمكن الرجوع إليها لإثبات أن مشروع الميزانية صادق ويستجيب لانتظار الساكنة المحلية، وكذا إلى أساليب تقنية خاصة عند صياغة التقديرات السنوية. وتختلف هذه الوثائق عن الوثائق الواجب الإدلاء بها للجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة وللمجلس عند دراسته لمشروع الميزانية. كما تختلف عن تلك التي يجب الإدلاء بها للسلطات الإدارية المكلفة بالتأشير على الميزانية.

فما هي الوثائق الأساسية التي تعتمد عليها مصالح الجماعة لصياغة مشروع الميزانية؟ وما هي الطرق التقنية التي تعتمدها الجماعات الترابية لتحديد توقعاتها؟

أولا: وثائق إعداد الميزانية المحلية

تعتمد الجماعات الترابية في مسألة إعداد الميزانية على العديد من الوثائق الأساسية التي تشكل الإطار المرجعي لها، ويمكن أن نجمل هذه الوثائق في صنفين إثنين: الصنف الأول يتعلق بالبيانات المحاسبية، والثاني يتعلق بالبيانات الإدارية الأخرى ذات الوقع المالي على الجماعة.

أ- البيانات المحاسبية

يتم إعداد ميزانية الجماعات الترابية بالإستناد على وثائق محاسبية متعددة منها ما يلي:

ـ ميزانيات السنوات المالية المنصرمة: يتم اعتماد حصيلة ميزانية السنوات المالية المنصرمة (على الأقل السنتين السابقتين لإعداد مشروع الميزانية) وحصيلة تنفيذ الميزانية الجارية، ويتم اعتمادها كقاعدة تساعد على وضع التقديرات برسم السنة المالية الموالية.

ـ البيانات الختامية للسنوات السابقة: تعكس صورة للحساب الإداري والوضعية المالية الدقيقة للجماعة، على مستوى حجم المداخيل التي تم استخلاصها فعليا، والنفقات التي تم صرفها فعليا.

- البيانات التي تفصل في النفقات الإجبارية كالموظفين والتأمينات والأكرية الجماعية، التي يعتمد عليها لتحديد السقف للنفقات الممكن والواجب تسطيرها في الميزانية.

ـ البيانات الخاصة باستخلاص المداخيل للشطر المكون من تسعة أشهر من السنة الجارية: وهي عبارة عن لوائح توضح مداخيل مصلحة الجبايات بالنسبة للتسعة أشهر الخالية من السنة الجارية.

ـ السجلات المحاسبية: هذه السجلات الأساسية تحتوي على جميع العمليات التي تم حصرها برسم السنوات المالية المنصرمة والجارية، لأنها تشكل بنك المعلومات الأساسية عن الوضعية الحقيقية لتنفيذ الميزانيات المنصرمة والجارية وتعبر بدقة عن الوضعية المالية والمحاسبية التي يستند عليها في تحديد تقديرات الميزانية. وتتنوع السجلات المحاسبية إلى سجلات أساسية وأخرى ثانوية. ويتم مسك هذه السجلات بالنسبة للمحاسبة الإدارية من طرف الآمر بالصرف بينما الأخرى يتم مسكها من طرف المحاسبين العموميين.

ب- البيانات الإدارية والوثائق القانونية الأخرى

يفترض اعتماد الجماعات الترابية على مجموعة من الوثائق الإدارية[1] ذات الوقع على مداخيل ونفقات الميزانية عند إعداد هذه الأخيرة:

ـ العقود والرسوم المحلية: وتهم بالأساس عائدات الأملاك في إطار الرسوم المفروضة عليها، ومقابل تدبيرها وتسييرها المباشر أو عن طريق الإمتياز والتدبير المفوض. ولكي يكون التعامل دقيقا هناك ضوابط تنظم علاقة الجماعة المحلية بالطرف الأخر، وبالرجوع إلى هذه الوثائق يقدر حجم المداخيل التي ستسجل في الميزانية.

ـ الأنظمة والقوانين الجاري بها العمل في ميدان المداخيل العمومية والنفقات وذلك إعمالا لقاعدة الشرعية في تسجيل التوقعات.

ـ القرار الجبائي المستمر: الذي يعتبر الوثيقة التي تؤهل الرئيس لوضع النسب الملائمة للجبايات التي حدد لها المشرع سقفا أعلى.

ـ الدورية الوزارية السنوية التي تصدرها وزارة الداخلية: هذه الدورية السنوية تتضمن تعليمات ينبغي احترامها أثناء إعداد مشروع الميزانية، وهذه التعليمات تهم الإختيارات العامة للحكومة. وهي غالبا ما تكون فضفاضة في تعبيراتها، وتنقل النصوص القانونية المنظمة لإعداد الميزانية. كما تحدد في بعض الأحيان الطرق الواجب اتباعها لاستخلاص التوقعات من البيانات المحاسبية.

- بيانات مستخرجة من سجل الأملاك الخاصة الجماعية: وهذه البيانات تحدد رقم الملك وتخصيصه، والسومة الكرائية في الحالات الخاصة.

[1] يجب التمييز بين الوثائق المعتمد عليها لإعداد التوقعات وتلك التي يجب إرفاقها مع مشروع الميزانية سواء أمام أنظار لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة أو أمام المجلس أو تلك التي يجب إرفاقها بالمشروع المقدم للمصادقة عليه من طرق سلطات الرقابة الإدارية

- الإتفاقيات والصفقات وعقود القانون الخاص، التي يتجاوز مفعولها السنة المالية والديون الناتجة عن تسيير بعض مرافق الجماعة(الكهرباء)، التي يتم اعتمادها لتسطير بعض النفقات والإيرادات، سواء المتعلقة بالتسيير أو بالإستثمار.

- القرارات المتعلقة بوضعية الموظفين الدائمين، وبعض الوثائق الثبوتية لبعض النفقات الإجبارية الأخرى التي يتم اعتمادها لتقدير بعض أوجه الإنفاق العمومي.

- عقود التدبير المفوض للمرافق الجماعية، وقرارات الإحتلال المؤقت للأملاك العامة للجماعة، والتي يتم اعتمادها لتحديد هذه الأنواع من المداخيل.

ثانيا: الطرق التقنية لإعداد الميزانية المحلية

تختلف طرق إعداد توقعات المداخيل العمومية عن طرق إعداد النفقات العمومية. فبينما تكون يد المجالس التداولية مغلولة في تحديد حجم الإيرادات المزمع تحصيلها، يبقى مجال الإنفاق مفتوحا لتحقيق سياسة المجلس في تقديرات الإنفاق مع الأخذ بعين الإعتبار حجم الموارد الممكن تحقيقها في ظل السنة المالية.

أ- الطرق التقنية المعتمدة لتحديد المداخيل الجماعية

من أبرز القواعد التي كان يتم الإعتماد عليها لتحضير ميزانية الجماعات الترابية نجد قاعدة 33 شهرًا التي يتم الارتكاز عليها في تقديرات المداخيل، بينما تقديرات المصاريف لا تخضع لأية قاعدة محددة. وقاعدة 33 شهرا هي قاعدة حسابية تتجسد في الأخذ بالمداخيل المحصلة خلال السنتين الأخيرتين، مع إضافة ما تم تحصيله من مداخيل أثناء التسعة أشهر الأولى السابقة على فترة إعداد الميزانية (من فاتح يناير إلى 30 شتنبر). ويقسم المجموع المحصل عليه من العمليتين السابقتين على 33 شهر، ثم يضرب في 12 شهرا ليتم الحصول في نهاية المطاف على إجمالي التقديرات التي يمكن اقتراحها ضمن الميزانية الجماعية[1]. ويمكن إيجازها على الشكل التالي:

$$\frac{\text{إستخلاص السنتين المنصرمتين + استخلاص السنة الجارية في حدود 9 أشهر}}{33} \times 12$$

[1] هذه القاعدة وصفها تقرير المجلس الاعلى للحسابات بانها مضللة الى حد ما حيث أورد: " إذا كان هذا المعدل للوهلة الأولى يبدو مرضيا، فإنه يخفي في الواقع المنهجية الحذرة التي يتم اعتمادها لحساب توقعات الموارد، حيث يتم احتساب الموارد المتوقعة على اساس متوسط المداخيل المحصلة برسم السنتين الاخيرتين، وكذا التسعة اشهر الاولى من السنة الجارية، مما يحد من وظيفة الميزانية كأداة للتدبير موجهة نحو المستقبل"، التقرير السنوي للمجلس الاعلى للحسابات برسم سنة 2017/2016، نظرة حول مالية الجماعات الترابية، ص.61

غير أن هذه القاعدة يمكن الإستئناس بها فقط، مع دخول القوانين التنظيمية الجديدة حيز التنفيذ، على اعتبار أن القاعدة حاليا هي تقدير المداخيل بناء على "الإستخلاصات الفعلية برسم السنوات المنصرمة مع الأخذ بعين الإعتبار المعطيات الجديدة والواقعية[1] (لتقرير النقصان أو الزيادة فيها)، مع استحضار مبدإ الصدقية"[2].

أما بالنسبة للرسوم وبعض الواجبات المحلية فيتم تقديرها بناء على طرق تقديرية بعيدة عن قاعدة الثلاثة وثلاثين شهرا، وقاعدة الإستخلاصات الفعلية للسنوات السابقة. ومرجع ذلك إلى الطبيعة الخاصة لهذه الموارد. فمنتوج بعض الخدمات والأملاك تكون تقديراتها أكثر واقعية وفعلية ولا تحتاج إلى إتباع قاعدة لاحتساب توقعاتها، فيكفي الرجوع إلى القائمة الحصرية لها لاحتساب حاصلاتها الفعلية. أما بالنسبة لعقود التدبير المفوض وعقود الإمتياز فيكفي الرجوع للعقد الذي يبين المبلغ المؤدى للجماعة. وكذلك الشأن بالنسبة لحصة الجماعة من الضريبة على القيمة المضافة التي يتم تزويد الجماعة بها قبل إعداد الميزانية.

كما يجب أن تضم موارد ميزانية الإستثمار الموارد المرتقب رصدها لإنجاز المشاريع وبرامج تنمية الجماعة، سواء الموارد الذاتية للجماعة، جبائية كانت أو غير جبائية، أو موارد الشركاء العموميين والخواص مع الجماعات المعنية، أو حتى الموارد التي قد تتأتى من القروض عموما وقروض الصندوق الجماعي للتجهيز خصوصا.

ب- تقدير النفقات

النفقة العامة -إجمالا- هي عبارة عن مبلغ مالي تستخدمه الدولة أو المؤسسات العامة التي تحدثها أو إحدى التقسيمات الترابية للدولة، بقصد إشباع حاجة عامة[3]. وتنقسم النفقات العامة للجماعات الترابية إلى نفقات الميزانية الرئيسية، ونفقات الحسابات الخصوصية، ونفقات الميزانيات الملحقة. وهذا المعيار يأخذ بعين الإعتبار

---

[1] يبقى المستجد الذي جاءت به القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية هو تركيزها على كون تحديد الإيرادات يتم بناء على الإستخلاصات الفعلية برسم السنوات السابقة مع الأخذ بعين الاعتبار المعطيات الجديدة والواقعية، مع استحضار مبدأ الصدقية.

[2] مذكرة وزارة الداخلية رقم 40 بتاريخ 22 أكتوبر 2015، س.ذ، ص. 4

[3] النفقة ومصدر ها من فعل نفق ينفق نفاقا الشيء بمعنى نفذ وفني وقل، ونفق البيع بمعنى راج ورغب فيه، ونفقت السوق: قامت وراجت تجارتها، ونفق الرجل والدابة: خرجت روحهما. ونفق الشيء: نفذ وفني وقل، نفق البضاعة: روجها، انفق: افتقر أي ذهب ما عنده/ فني زاده، وانفق السلعة: روجها، وانفق القوم: نفقت سوقهم وراجت تجارتهم. النفقة جمع نفقات ونفاق وإنفاق: إسم من الإنفاق ما ننفقه من الدراهم، المنفاق: الكثير النفقة. المنجد في اللغة والأعلام، دار المشرق، بيروت، لبنان، الطبعة التاسعة والثلاثون، 2002، ص.828.
والنفقة اصطلاحا هي مبلغ من النقود يصدر عن هيئة ما بقصد تامين حاجتها. و"النفقة العامة هي مبلغ من النقود يصدر عن هيئة عامة بقصد تامين حاجة عامة. ومن أهم صور النفقات العامة أداء مرتبات وأجور المستخدمين وسداد أصل وفوائد الديون العامة ودفع مستحقات المقاولين والموردين" د. عسو منصور، المالية العامة، م.س1995، وفي نفس السياق عرفها حمدي الصباخي في محاضرات في نظرية المالية العامة وتشريع الضرائب المغربي، (كلية الحقوق فاس) 1979-78، ص. 29، على أنها "استخدام مورد مالي بواسطة هيئة عامة".
من خلال هذه التعاريف وغيرها فإن النفقة العامة هي أولا مبلغ نقدي وبالتالي فإن الحاجات العامة للدولة التي يتم إشباعها بدون مقابل أو بمقابل غير نقدي لا تعتبر نفقة عامة. وهي تصدر عن هيئة عامة مما يعني أن النفقات التي تصدر عن هيئات خاصة لا تعتبر نفقات عمومية.
وقد وردت النفقات المحلية في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بإسم التكاليف بصفة عامة ليشمل نفقات الميزانية ونفقات الميزانيات الملحقة ونفقات الحسابات الخصوصية.

المصدر الميزانياتي للنفقة. ويمكن أيضا تقسيمها إلى نفقات التسيير ونفقات التجهيز، وسنركز على هذا التقسيم الأخير على أن نفرد للتقسيمات الأخرى حيزا أكبر في الفصل الخاص بالإدارة الإنفاقية الجماعية.

1- نفقات التسيير

إذا كانت معايير تقدير المداخيل واضحة، إلى حد ما، فإن الأمر بالنسبة للنفقات ليست واضحة تماما. بحيث يختلف تقديرها باختلاف النفقات ذاتها.

فبالنسبة للنفقات الإجبارية مثل نفقات الموظفين بشتى أنواعها فإن احتسابها يتم بناء على قائمة تبين وضعية الموظفين الحالية، والتغييرات التي ستطرأ عليها خلال السنة المالية المقبلة، مع احتساب دقيق للوضعية المالية للموظفين مشتملة على مقابل تسويات الوضعية خلال سنة تنفيذ الميزانية. فهذه النفقات، وأخذا بعين الإعتبار أهميتها من الناحية الكمية والكيفية في ميزانية الجماعة، يتم احتساب توقعاتها بدقة.

وبخصوص أكرية الجماعات[1]، والتأمينات إلى جانب الإلتزامات المالية فإن تحديدها يكون بناء على العقود التي تم إبرامها من طرف الجماعة. ويسري هذا الحكم على عقود التدبير المفوض لبعض المرافق الجماعية كمرفق النظافة، ومرفق تنقية الشواطئ للاصطياف...

وبخصوص استهلاك الماء والكهرباء ووسائل الاتصال فإن الجماعات الترابية تعمد إلى الأخذ بعين الإعتبار ديونها السابقة، زيادة على استهلاكها السنوي السابق على الأقل لفتح اعتمادات للأداء في ميزانياتها.

أما بالنسبة لتقديرات للنفقات الاختيارية، فعموما يخضع تقديرها للسلطة التقديرية للآمر بالصرف والمجلس التداولي، بحسب أولويتها، والتي تختلف من جماعة إلى أخرى، وبالنظر لقدرة الجماعة المادية للأداء.

2- نفقات التجهيز والإستثمار والنفقات الأخرى

ويتم، نظريًا، تقديرها بناء على برنامج عمل الجماعة، بحيث يمثل مبلغ اعتمادات التجهيز الذي يفتح سنويًا بموجب ميزانية الجماعة الترابية القسط السنوي المرقم من برنامج أو مخطط عمل الجماعة، وتجمع الإعتمادات المفتوحة بالنسبة لميزانية الجماعة وفقا للمخطط الإنمائي السنوي لتغطية نفقات الإستثمار التي تبنتها الجماعة.

[1] إذا كان من حق الجماعة أن تؤجر أملاكها الخاصة في مقابل أتاوى يؤديها المكترون للجماعة فإن من حقها اللجوء الى اكتراء الأملاك والأراضي لغاية استغلالها لمصلحتها، وتؤدي مقابل ذلك مبالغ مالية للملاك الأصليين عبارة عن نفقات دائمة معلومة مقابلاتها سلفا. ويتم تحديد توقعات أدائها في الميزانية بناء على محتويات عقود كرائها. وهي نفقات تسيير بتعبير المادة 179 من ق.ت 113.14، س.ذ.

أما عمليا فإن أغلب الجماعات تعمل على توزيع اعتمادات التجهيز بناء على التوازنات السياسية الأساسية في الجماعة بحيث تعمل على تقسيم الفائض التقديري والفائض الحقيقي بين الدوائر الانتخابية، بشكل يرضي أعضاء المجلس أو الأعضاء المكونين لأغلبية المجلس.

3- نفقات الحسابات الخصوصية

هذه النفقات لا يتم في الأصل البت في برمجتها إلا بناء على برامج توقعية، أو اتفاقيات مع الإطراف المانحة أو المساهمة في المشاريع التي تدخل في إطار الحسابات الخصوصية وتستجيب لشروطها. ولا يتم فتح اعتمادات الأداء برسمها إلا بعد تحقق مداخيلها وموافقة المجلس عليها.

غير أنه بالنسبة للميزانية الرئيسية يتم فتح الحساب بمبالغ مساوية للمقرر تحويله برسم نفقات الجزء الأول أو الجزء الثاني منها. ويمكن فتح الإعتمادات الخاصة بهذه الحسابات عن طريق تراخيص في البرامج متضمنة حدا أعلى من اعتمادات الإلتزام التي يمكن للجماعة الإلتزام في حدود سقفها. ومن الممارسات الخاطئة فتح اعتمادات الأداء بتراخيص خصوصية قبل توفر الأموال.

ثالثا: الشروط القانونية لإعداد الميزانية

حتى يمكن اعتماد الميزانية من طرف الجماعات الترابية يجب أن تمر بمراحل جد دقيقة تبدأ من إعداد المشروع وتقديمه للمصادقة عليه من طرف المجلس التداولي قبل عرضه على السلطة الحكومية المكلفة بالتأشير عليها. ويرتكز إعداد ميزانية الجماعة على تطبيق القواعد الفنية بخصوص تقدير الموارد والنفقات بالنسبة لسنة مالية. وتناط مهمة إعداد الميزانية برئيس مجلس الجماعة بمساعدة مكتب المجلس، والهياكل الإدارية للجماعة، حيث يحدد الإختيارات الأساسية والخطوط العامة للأغلبية المسيرة للمجلس، التي يتعين توخيها خلال كل مراحل الإعداد.

ويشرع في إعداد مشروع الميزانية بداية من شهر أكتوبر[1]، وبذلك يتسنى لإدارة الجماعة المحلية وعلى رأسها مدير مصالح الجماعة والمصالح المالية للجماعة إعداد كل الوثائق الكفيلة بضبط تقديرات صادقة وقريبة أكثر

[1] لم تحدد نصوص القوانين التنظيمية التاريخ الذي يجب خلاله البدء في إعداد الميزانية لكنه عمليا أواخر شتنبر وبداية أكتوبر حيث تتوافر بيانات النفقات والإيرادات برسم التسعة أشهر الأولى من السنة الجارية، على عكس التشريع التونسي الذي حدد الشهر الذي تبتدئ فيه الأعمال التحضيرية لإعداد الميزانية، حيث ينص في المادة الفصل 13 من القانون الأساسي لميزانية الجماعات المحلية عدد 35 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975 (نقّح بالقانون الأساسي عدد 65 لسنة 2007 المؤرخ في 18 ديسمبر 2007): " يتولّى رئيس الجماعة المحلّية قبل نهاية شهر ماي من كلّ سنة إعداد مشروع الميزانية وعرضه للدرس من قبل اللّجان وعرضه للاقتراع من قبل مجلس الجماعة المحلّية وجوبا خلال الدورة الثالثة من كلّ سنة."

ما يمكن من الواقعية، وإعداد التقديرات التي ستعرض على أنظار المجلس وفق جدولة زمنية محددة. ويشترط في مشروع الميزانية أن يحترم مجموعة من القواعد تتمثل على الخصوص في التوازن، وإدراج النفقات الإجبارية إلى جانب مراعاة مدى احترام قانونية الإدراج لتوقعات النفقات والإيرادات الجماعية.

أ- التوازن

يتمثل توازن الميزانية السنوية في ظاهرة تعادل نفقات الجماعة مع مواردها إلا أن التوازن الحقيقي لميزانية الجماعة يتمثل في تحقيق المعادلة بين إمكانياتها الحقيقية وما أنيط بعهدتها من تسيير أمثل لمرافقها العمومية ومن تنمية للطاقات الإقتصادية والإجتماعية المتواجدة بمنطقتها[1].

إن التوازن هنا ليس له ذات المفهوم الذي يحمله في ميزانية الدولة، والذي لا يعتبر قاعدة قهرية بالنسبة لتسييرها. على العكس بالنسبة للميزانيات العمومية الأخرى - ومن ضمنها ميزانية الجماعات الترابية- فإن التوازن يعتبر التزاما قانونيا[2]، وقد أكدت على هذا المبدأ المادة 154 من ق.ت 113.14 التي تؤكد على أن الميزانية "يجب أن تكون متوازنة في جزأيها".

غير أنه في بعض الأحيان يمكن افتراض وجود فائض على صعيد الجزء الخاص بالإستثمار. ومرده هو عدم برمجة الفوائض المحتملة الناتجة عن توقعات الجزء الأول. وفي كل الأحوال يجب أن تكون التوقعات الخاصة بالجزء الخاص بالتسيير متوازنة، وحاصل الفرق بين توقعات المداخيل وتوقعات النفقات يساوي الصفر. وفي الحالة الأولى يشار إلى الفائض في البيان المجمع لحاصل الميزانية.

ب- إدراج النفقات الإجبارية

من الناحية العملية تنقسم الميزانية عامة إلى جزأين وينقسم كل جزء إلى أبواب خاصة، الأولى تخص المداخيل والأخرى تهم النفقات. وبالنسبة للنفقات فتقدم داخل أبواب في فصول منقسمة إلى برامج ومشاريع أو عمليات[3]. والمداخيل تقسم إلى أبواب، ففصول ثم فقرات.

---

[1] الطاهر زروق، المالية المحلية، سلسلة الكتب الالكترونية على موقع المفيد في المالية العمومية، 2014، http://moufid.jimdo.com/ مكتبة-المفيد، تم تصفحه بتاريخ 2016/10/10 ص.7.

[2] CDLR, Gestion financière des collectivités locales, le cas de la France et du Royaume uni, éditions du conseil de l'Europe, 1993, p.46: « … pour tous les autres budgets publique (exemple ceux des CT), autre que le budget de l'État, l'équilibre budgétaire constitue une obligation juridique …»

[3] في انتظار تطبيق القرار المشترك لوزير الداخلية والمالية بشان تبويب الميزانية، والذي سيبدأ العمل به سنة 2019، يتم فتح اعتمادات في أبواب وفصول وفقرات ثم اسطر كما هو معمول به في ظل النظام القديم لمالية الجماعات الترابية وهيئاتها.

وتقسم النفقات عموما إلى عدة تقسيمات، منها النفقات الإجبارية والنفقات الاختيارية. وقد تمت الإشارة أعلاه إلى عدة تقسيمات، التي يجب أن تتضمنها أية ميزانية جماعية.

ج- إحترام قانونية الإدراج

إلى جانب التوازن الإقتصادي لمشروع الميزانية ووجوب إدراج النفقات الإجبارية. يجب احترام الأحكام القانونية الضابطة للمجال المالي الذي من خلاله يتم تدخل الجماعة الترابية مع احترام قانونية الإدراج. فتوقعات النفقات لا يمكن- من حيث ا لمبدإ- أن تشمل نفقات لا تدخل ضمن الإختصاص المالي للجماعة الترابية، كما أن إدراج توقعات المداخيل يجب أن يتم في احترام تام للقوانين الضابطة للجبايات والحقوق المحلية إضافة إلى المقررات الجبائية المستمرة الملزمة للجماعة.

فلا يمكن تضمين الميزانية نفقات تدخل في إطار اختصاص الهيئات المركزية أو الإختصاصات المشتركة في حالة عدم وجود اتفاقيات مع الهيئات المركزية. كما لا يمكن إدراج توقعات لإيرادات لا يعود محصولها للجماعة، أو لا يقر القانون والأنظمة المعمول بها الحق في استيفائها من طرف الجماعة أو الجماعات الترابية.

ولا يمكن بأي حال من الأحوال، كما يعتقد بعض رؤساء الجماعات الترابية، التذرع بمبدإ التدبير الحر الوارد في دستور المملكة وفي القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهة والجماعات الترابية، والذي يعني إمكانية قيام الجماعات بتدبير أمورها بشكل حر ومستقل في حدود ما هو مسطر قانونا، لإدراج كل ما يحلو لهم في الميزانية وباستقلالية تامة وفي خرق للقوانين المنظمة لاختصاص الجماعات الترابية.

وللتذكير فإن الميزانية يتم تبويبها بقرار مشترك لوزير الداخلية والمالية. وتراعي في هذا التبويب طبيعة المداخيل والنفقات التي يمكن للجماعات القيام بها. غير أنه وبالرجوع إلى هذه التبويبات نرى أن بعض السطور والفقرات يتم إقحامها في تبويب الميزانية بالرغم من عدم اعتبارها من ضمن الإختصاصات الموكولة للجماعات مما يطرح التساؤل حولها في حالة فتح اعتمادات أو توقعات للميزانية برسمها[1]. كما يتم إغفال بعض التبويبات خصوصا في مجال الإيرادات، وبالتالي يجعل إدراجها في الميزانية في حال تحققها صعبا.

[1] يضرب المثل هنا حول الإعانات لتأدية الحج المدرجة في التبويب المعمول به في ظل القانون المالي للجماعات لسنة 1976، وفي ظل القانون 45.08، ومصاريف التداريب مثلا في التبويب الذي تلاه في قانون 45.08. هاتين النفقتين ليست من اختصاص الجماعات ولا يمكن صرفها قانونيا بالرغم من فتح اعتمادات على مستواها من طرف بعض الجماعات.

المطلب الثاني: طرق التنفيذ الإداري للميزانية الجماعية

إن وظيفة الميزانية، كما يستفاد من التعريف أعلاه، هي إذن إقامة توقع وتقدير قبلي بشأن تحملات وموارد الجماعة أو المجموعة خلال السنة التي تأتي بعد اعتمادها وهي أيضا بمثابة إذن للآمر بالصرف بأن يقوم خلال نفس هذه السنة باتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة التي يقتضيها استخلاص الموارد والوفاء بتحملات الجماعة وذلك داخل حدود الإطار الزمني لهذا التوقع وهو اثنا عشر شهرا تبتدئ من فاتح يناير وتنتهي في 31 من ديسمبر.

وتتولى التنفيذ العملي للميزانية، تحت سلطة الآمر بالصرف، مجموعة من المصالح التابعة للجماعة يمكن إجمالها في الآتي.

الفرع الأول: الإدارة الجبائية الجماعية

منذ سنة 1976 لم تعد الأوامر بالمداخيل الصادرة عن الآمرين بالصرف بالجماعات الترابية خاضعة للمصادقة والتأشير من طرف سلطة الوصاية. فبمجرد الإمضاء عليها من طرف الآمر بالصرف تصبح نافذة.

غير أن القرارات[1] المتعلقة بفرض الرسوم أو تغيير نسبها والمأذون للجماعات الترابية في اتخاذها تبقى خاضعة للوصاية، أو الرقابة الإدارية. فهي لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من طرف السلطة المكلفة بالرقابة الإدارية[2]. هذا المبدأ تم التأكيد عليه في التنظيم المالي الحالي للجماعات الترابية الذي أسس لهيكل تنظيمي ينبني على مبدإ الفصل بين مهام المتدخلين في المالية الترابية. أي بين العمليات التي يعهد بها إلى الآمرين بالصرف وتلك التي يعهد بها الى المحاسبين العموميين[3].

[1] الأمر هنا يتعلق بالقرارات الجبائية المستمرة وهي مقررات صادرة عن المجالس التداولية تحدد بمقتضاها الرسوم والحقوق التي يمكن للجماعة استخلاصها إلى جانب تسعيرة بعض الحقوق التي يعطي القانون الحق للمجلس بان يثبتها، وتخضع وجوبا لتأشير سلطات الرقابة الإدارية.

[2] الفصل 32 من قانون التنظيم المالي الجماعي السالف ذكره، (تم إلغاؤه) والمادة 118 من القانون التنظيمي 113.14 بتاريخ 7 يوليوز 2015، س.ذ.

[3] هناك أنماط متعددة للتنظيم على صعيد التنظيم المالي للدول، منها التنظيم المالي المتكامل Integrated Financial organisation والتنظيم المالي الغير المتكاملUnintegrated Financial Organisation، ويراد بالأول أن تتركز الأنشطة والوظائف المالية في يد هيئة وجهاز تنظيمي واحد، وهو النظام المتبع في بريطانيا ويمثل الاتجاه الحديث للتنظيم المالي الذي يعمل على توحيد جميع أوجه التنظيم المالي تحت سلطة إدارة واحدة. أما الثاني فيراد به أن أوجه النشاط المالي للجماعة يعهد به إلى متدخلين متعددين، أو بصيغة أخرى أن الأنشطة والوظائف المالية تتوزع على عدد من التنظيمات أو الوحدات الإدارية وقد اختار المغرب النظام الذي يعتمد على توزيع الاختصاص المالي بين أجهزة بعضها مستقل عن البعض.

هذا التنظيم الهيكلي للمصالح الجبائية المحلية ينبغي أن يتلاءم مع التطورات التي تعرفها الإدارة بشكل عام والإدارة المحلية بشكل خاص وأن يوضح معالم اختصاصات هذه المصالح، وأن يعمل على توزيع عقلاني للمهام بين الأعوان العاملين بها بشكل يضمن تحسين مرد وديتهم واستقرارهم في أداء مهامهم على أحسن وجه[1].

إن انعدام هيكل تنظيمي وظيفي عقلاني وجيد من شأنه أن يحدث تداخلا في الاختصاص بين الخلايا التابعة للجماعة وباقي المصالح الجماعية. هكذا يعهد إلى مصلحة الوعاء الجماعية بالمهام المرتبطة بالأمر بالصرف(الفقرة الأولى)، بينما يعهد بعمليات الاستخلاص إلى الهيئات التابعة ماديا للمحاسب العمومي(الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مصلحة الوعاء الجماعية: إختصاصاتها وتنظيمها

تتولى هذه المصلحة مهمة تدبير الديون[2] الجماعية بحيث تتولى البحث عن المعلومة الضريبية، وتقوم بإثبات الرسوم والحقوق التي ترجع للجماعة، وتصفيتها، قبل إرسالها للمحاسبين قصد التحمل أو التكفل بها واستخلاصها. ويجب أن تتم وفقا للتنظيم النموذجي للمصالح الجماعية تحديد المصالح والأطر المكلفة بهذا المجال. وتتلخص المهام التي تقوم بها هذه المصلحة في إثبات ديون الجماعات الترابية ومجموعاتها وتصفيتها حسب طبيعتها وفق الشروط المحددة بالقوانين والأنظمة المعمول بها، أو على أساس اتفاقات مع الأغيار، أو طبقا لقرارات قضائية. فكيف يتم تنظيم هذه المصلحة وما هي اختصاصاتها؟

أولا: تنظيم مصلحة الوعاء

لم يورد المشرع تنظيما محددا لمصلحة الوعاء وإنما ترك المجال للمجالس الجماعية لتنظيم هذه المصلحة في إطار الهيكلة العامة للإدارة الجماعية الترابية. بينما تم تحديد الإختصاصات الموكولة للإدارة الجبائية بدقة، غاية المشرع في ذلك رسم الحدود في اختصاصها بينها وبين المصالح المحاسبية المكلفة بتحصيل الديون الجماعية. إذ تتكلف هذه المصلحة، في الأساس، بجميع العمليات المتعلقة بربط الضريبة بدءا من إجراء الإحصاء واستلام الإقرارات ومراقبة محتوياتها والقيام بالتصفية إلى غاية إعداد الأوامر بالتحصيل، إضافة إلى ذلك تتكلف هذه المصلحة باستلام جميع الشكايات الخاصة بالجبايات وكذا تصحيح الرسوم وتتكلف أيضا بتوعية الملزمين بحقوقهم والتزاماتهم.

[1] مذكرة وزير الداخلية رقم 408م.م.م حول موضوع تطبيق نظام الجبايات المحلية، 22 يونيو 1992 ص.3.
[2] الديون: بمعنى الموارد الضريبية وحصيلة الأتاوى وعائدات أملاك الجماعات الى جانب عائدات تنفيذ الأحكام لصالح الجماعة...

وبناء على هذه الإختصاصات يمكن تقسيمها إلى وحدات تتكلف كل منها على التوالي بربط الضريبة، وتصفيتها، وإعداد الأوامر بالمداخيل، وتلقي الشكايات الخاصة بالجبايات التي تدخل في اختصاصها.

ويتكلف مكتب آو وحدة الربط بتحديد المبلغ الذي يلتزم المكلف بأدائه لخزينة الجماعة، وذلك بتحديد وتقدير عناصر وعاء الضريبة. وحتى يتم الربط لا بد من التحقق من توافر الواقعة المنشئة للضريبة، أي التي يترتب عن حدوثها نشوء الدين في ذمة الملزم.

وهذا الجهاز يختلف عن وكالة المداخيل أو الشساعة، إذ تنتهي مهامه في فرض الضريبة وإصدار الأمر بالاستخلاص. ولا يتعداها إلى الاستخلاص الفعلي للحقوق الذي يبقى من اختصاص المحاسبين العموميين وأعوانهم.

أما مكتب المنازعات الضريبية فيتكلف بالبت في المنازعات التي يتقدم بها الملزمون، ويتشكل هذا الجهاز من لجن تختلف بحسب طبيعة ونوع الرسم موضوع المنازعة. فبالنسبة للرسوم المدبرة من طرف الجماعة فإنها، أي اللجنة، تتكون في الأساس من الموظفين الجماعيين الذين يعملون تحت إمرة الرئيس، أما بالنسبة للرسوم المدبرة لمصلحة الجماعة فإن اللجنة تتكون من ممثل للمديرية العامة للضرائب أو الخزينة العامة بحسب الحالة، إلى جانب موظف مكلف من طرف رئيس الجماعة وممثل للسلطة.

ويتكلف هذا الجهاز بالبت في التظلمات التي توجه إلى الإدارة الضريبية قبل عرضها على اللجان المحلية لتقدير الضريبة[1]. وتقدم نتائج بحوثها للجهة المكلفة بإصدار الرسم، الذي تتخذ بشأنه الإجراءات التي تراها مناسبة.

ثانيا: دور مصلحة الوعاء

يرتبط التنفيذ الإداري لعمليات المداخيل على صعيد الجماعات الترابية بالآمر بالصرف ومصلحة الوعاء التابعة له، الذين يعهد إليهما بتدبير المداخيل والإيرادات المحلية، من خلال مراحل تمكن من التحقق من الدين وتصفيته والأمر بتحصيله.

[1] اللجنة المحلية لتقدير الضريبة: تتولى هذه اللجنة تلقي طلبات وطعون الملزمين على مسطرة فرض الضرائب والرسوم عليهم. ويتم اللجوء إليها بعد استنفاذ المسطرة الحبية مع الجماعة. وتتألف هذه اللجنة من قاض يترأس أعمالها وممثل للإدارة الجبائية، وممثل للعمالة الى جانب ممثل للملزمين. ويتم اختيار ممثلي الخاضعين للضريبة لمدة ثلاث سنوات، من طرف عامل العمالة أو الإقليم، من بين الأشخاص الطبيعيين أعضاء المنظمات المهنية الأكثر تمثيلا لفروع النشاط الذي يزاوله الطالب. ذ. خالد مبروكي، "اللجان الضريبية، طبيعتها واختصاصها"، مجلة مسالك، عدد مزدوج 15-16، 2011، ص.76.

أ- إثبات وتصفية إيرادات الجماعة

يجب أن تعتمد المصلحة المكلفة بالمداخيل على هيكلة تنظيمية تمكن من الفصل بين مهام المصالح المكلفة بحصر وتصفية الوعاء "المصالح المكلفة بتأسيس الضريبة" الضريبي وتلك المكلفة بالاستخلاص. كما يستلزم الأمر التفريق داخل المصلحة المكلفة بالتأسيس للعاملين المكلفين بالتحقق وإثبات الديون الجماعية والموظفين المكلفين بتصفية هذه الديون تفعيلا لضوابط المراقبة الداخلية.

ويرتبط هذا التفريق الأخير مع طبيعة المهام الموكولة لمصلحة تأسيس الضريبة أو مصلحة الوعاء الضريبي، بحيث يتم التمييز بين عملية التحقق وإثبات الدين الجماعي ومهمة التصفية أي إصدار الأمر بالمدخول في نهاية المطاف. فكيف يتم إثبات الديون الجماعية؟ وما هي الإجراءات الواجب احترامها لتصفية هذه الديون؟ وما هي المصالح المكلفة بهذه المهام، تحت سلطة الآمر بالصرف؟

1- التحقق وإثبات الدين الجماعي

يتجسد التحقق وإثبات الدين في الأمر الذي يعطي شهادة ميلاد الإيراد. وهذا الأخير يصدر عن رئيس المجلس التداولي للجماعة الترابية باعتباره آمرا بالصرف. ويفترض لإثبات الدين التحقق منه. ويراد بالتحقق منه حصر العناصر الخاضعة لرسوم أو حقوق الجماعات المحلية قصد تحديد الأساس الذي ستحتسب عليه[1].

هذا التحقق يتم إما بمبادرة من الملزم نفسه عن طريق تقديم إقرار للإدارة الجبائية الجماعية، وهي القاعدة في تحديد أغلب الرسوم المحلية، أو عن طريق تقنية الإحصاء وهو الإستثناء أو الفرع في ظل هذا القانون الجديد للجبايات المحلية.

- **التصريح أو الإقرار:** الإقرار أو التصريح الضريبي هو عبارة عن مجموعة من المعطيات التي يدلي بها الملزم إلى الإدارة الضريبية، والتي تتعلق بالدخول والأرباح المعفاة أو الخاضعة للضريبة. وتتم هذه الطريقة عن طريق ملء مطبوع نموذجي تعده الإدارة لهذا الغرض. هذا المطبوع الذي يتم التصريح به وإيداعه أمام المصالح الجبائية للجماعة داخل آجال يحددها القانون.

يقوم هذا الأسلوب على أساس تقديم إقرار من جانب الممول - أو الملزم – للإدارة الجبائية. ويتضمن هذا الإقرار بيانا بنشاط المكلف أو الدخل الذي تحصل الضريبة على أساسه. وللإدارة المختصة الحق في التحقق

[1] د. كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، م.س، ص.146.

والتثبت من مدى صحة البيانات المقدمة عن طريق التفتيش والتحري ومختلف أشكال الرقابة التي يسمح بها القانون[1].

من حيث المبدإ يعتبر التصريح أو الإقرار وسيلة من وسائل إشراك الملزم الجبائي المحلي في عملية تأسيس وربط وتحديد وعاء الرسم المحلي. وهو إجراء يقوم الملزم بموجبه بالإدلاء للإدارة الجبائية المحلية بإقرار يتضمن عناصر تصفية الرسم ومبلغه. ويلزم هذا الأخير بالإدلاء به تحت طائلة تطبيق الجزاءات والغرامات المقررة في القانون. ويشكل هذا الإجراء تعبيرا عن مسؤولية الملزم، واستعداده للمشاركة في تحمل جزء من الأعباء المحلية. كما يساعد في تفادي الأخطاء التي قد ترتكبها مصلحة الجبايات بمناسبة إثباتها وتحقيقها للوعاء الضريبي.

بل يعتبر وسيلة للتأكد من وجود المادة الضريبية وتقديرها. وقد بدت هذه التقنية من أكثر الوسائل استعمالا في معظم الدول المتقدمة ووقع تعميمها على مختلف الضرائب والرسوم المباشرة. وقد سار المشرع المغربي على غرار باقي الدول في طريق تدعيم هذه الوسيلة في الأداء وتهييء الظروف الملائمة لممارستها. والتصريح التلقائي يتيح للإدارة الجبائية الجماعية التأكد من وجود المادة الخاضعة للضريبة ومبلغها وجميع العناصر التي تمكنها من معرفة وجود وصدق البيانات المقدمة، وصحة المعلومات الواردة بشأنها. ومثل هذه البيانات تلزم الشخص الخاضع للضريبة وتكون حجة عليه فيما بعد.

وقد أصبح هذا الأسلوب قاعدة في الرسوم المحلية. ويمتاز بكونه يسمح بمراعاة كافة عناصر تحقيق شخصية الضريبة. وبذا فإن هذه الطريقة يمكن أن تحقق أكبر قدر من العدالة والمرونة وغزارة الحصيلة. إلا أنها تفترض انتشار الوعي الضريبي بين المكلفين[2].

وتعتمد الإدارة الجبائية على البيانات المتأتية من الإقرارات لإصدار أوامر الاستخلاص، بالنسبة لأغلب الرسوم المحلية التي لم تؤدى تلقائيا وأوامر التسوية بالنسبة للديون التي تم أداء حصيلتها بناء على الإقرار أو التصريح، ما عدا في الحالات التي حددها المشرع بخصوص بعض الرسوم التي تعتمد على المعاينة المباشرة من طرف لجنة الإحصاء[3]، ويتعلق الأمر بالخصوص بالرسم المهني، ورسم السكن ورسم الخدمات الجماعية.

والإقرار أو التصريح قد يتم مباشرة من المكلف، وهذا هو الأصل، وتقوم هذه الطريقة على افتراض أن المكلف هو أدرى الناس بما تخلد في ذمته من ديون لمصلحة الجماعة أو الدولة. وهناك طريقة الإقرار المباشر من

[1] د. عسو منصور، المالية العامة، م.س، ص.172.
[2] د. عسو منصور، المرجع أعلاه، ص. 172
[3] ذ. سعيد جفري، الجبايات المحلية، مطبعة النجاح الجديدة، البيضاء، 2015، ص.189.

الغير، ويتم هذا الإقرار ببيان يحدد فيه مقدار دخل المكلف الأصلي الخاضع للضريبة. وكمثال على هذه الحالة إمكانية تقديم المستأجر إقرارا عن قيمة الإيجار الذي يدفعه لصاحب العقار. ويتم الإستناد عليه لتحديد بعض الرسوم المحلية.

غير أن الأداء التلقائي والتصريح لا يعفي الإدارة الضريبية الجماعية من ضرورة اللجوء إلى تقنية الإحصاء، والتفتيش لتثبيت الرسوم والحقوق الجماعية. إذ من المفترض أن تلجأ إلى هاتين الطريقتين للتأكد من صحة التصريحات والإقرارات. ويطرح السؤال في حالة القيام بالإقرار الناقص، هل من حق الإدارة الجماعية أن ترفض الاستخلاص، على أن تقوم بالمراجعة لاحقا؟

- **تقنية الإحصاء أو التحديد التلقائي:** تلجأ الجماعات الترابية بغية مواجهة التهرب الضريبي الناتج عن عدم الإقرار، أو الإقرار الغير الصحيح من طرف الملزمين، أو كلما دعت الضرورة القانونية لذلك، إلى مسطرة الإحصاء الضريبي لبعض الرسوم المحلية، كما هو الحال بالنسبة للأراضي الحضرية غير المبنية. هكذا نجد القانون المتعلق بجبايات الجماعات المحلية يؤكد على ضرورة إجراء إحصاء سنوي شامل للأراضي الحضرية غير المبنية إبتداءً من 15 شتنبر من السنة السابقة لسنة فرض الرسم. على أن تقوم بهذا الإحصاء مصلحة الوعاء الضريبي (مصلحة ربط الضريبة). ويستند على هذا الإحصاء لتحديد المبالغ الواجب استخلاصها خلال السنة المالية الوالية، والتي ستكون موضوعا للأوامر بالاستخلاص.

و الإحصاء هو تلك العملية الميدانية التي تقتضي تنقل اللجنة المكلفة بهذه العملية إلى عين المكان، وذلك لاستقاء المعلومات اللازمة. وهو يتم وفقا لتقسيم جغرافي أو موضوعي يهم الأول توزيع لجان الإحصاء حسب مناطق أو أحياء أو شوارع كبرى، في حين يقوم الثاني على قيام لجان الإحصاء في هذه الحالة حسب نوعية الضرائب والرسوم.

إن عملية الإحصاء، بغض النظر عن كونها أداة فعالة لمحاربة التهرب الضريبي فهي الوسيلة الأنجع لتمكين رؤساء المجالس المحلية من تشخيص ومعرفة مكامن الخلل كما أنها تعطي رؤية واضحة ومستقبلية للقدرات الجبائية المحلية[1].

ويمكن أن تكون محلا للإحصاء الرسوم المحلية المحولة، أو المدبرة لحساب الجماعات، وبعض الرسوم المحلية الأخرى المسيرة مباشرة من طرف الجماعة. والمراد بالرسوم المحولة هنا أو المدبرة لحساب الجماعات: الرسم المهني

[1] وزارة الداخلية، قسم الجماعات المحلية، دليل الجبايات المحلية، طبعة 2009، ص.28

رسم السكن والرسم على الخدمات الجماعية، إذ تنص المادة 167 في فقرتها الأولى من القانون الجبائي المحلي رقم 47.06 كما تم تعديله بالقانون 20.07[1]، على أن المصالح الجبائية التابعة للمديرية العامة للضرائب والخزينة العامة للملكة تتكلف بتدبير الرسوم الثلاثة المنصوص على مقتضياتها بموجب هذا القانون.

وللإشارة فإن تحديد قيمة المادة الخاضعة الخاصة للرسم المهني ورسم السكن والرسم على الخدمات الجماعية يتم عن طريق الإحصاء والإقرار في نفس الوقت مما يشرعن طرح السؤال حول هدف المشرع من هذا الجمع؟

للجواب على هذا التساؤل سوف نتعرض لبعض الرسوم[2] التي يتم تحديد وعائها عن طريق الإحصاء، من خلال التعرض لطريقة التحديد التلقائي أو الإجباري لبعض الرسوم الجماعية والتحديد التلقائي للرسوم المحلية الإقرارية كجزاء قانوني، في العنصرين بعده.

- **فبالنسبة للتحديد التلقائي الإجباري:** (بناء على إحصاء إجباري)، فإن الأمر يهم هنا ثلاثة رسوم رئيسية وهي الرسم المهني ورسم السكن ورسم الخدمات الجماعية، والتي سنتناول سر الإبقاء على تدبيرها من طرف المديرية العامة للضرائب والخزينة العامة للمملكة في الفصل الثاني من هذا الباب، والرسم على الأراضي الغير المبنية الذي بالرغم من اعتباره رسما إقراريا إلا أن المشرع ألزم الجماعة بالقيام بالإحصاء السنوي لوعائه مما يجعله يدخل في خانة الرسوم المحددة تلقائيا من طرف المصالح الجبائية للجماعات.

* **الرسم المهني:** ويتم تحديد الوعاء الجبائي لهذا الرسم تلقائيا، بناء على القيمة الإيجارية الإجمالية العادية والسنوية والحالية للمتاجر والدكاكين والمعامل والمصانع والسقائف والمرائب والأوراش وأماكن الإيداع وجميع الأماكن والمراكز المعدة لمزاولة الأنشطة المهنية الخاضعة للرسم.

ويخضع لهذا الرسم كل شخص ذاتي أو معنوي ذو جنسية مغربية أو أجنبية يزاول نشاطا مهنيا. وتخضع كذلك لهذا الرسم الصناديق المحدثة بنص تشريعي أو باتفاقية وغير متمتعة بالشخصية المعنوية والمعهود بتسييرها إلى هيئات خاضعة للقانون العام أو الخاص، ويفرض الرسم بإسم الهيئات المكلفة بتسييرها[3]. وتصنف الأنشطة حسب طبيعتها في إحدى طبقات قائمة المهن المسطرة في القانون 47.06.

[1] القانون رقم 20.07 بتغيير وتتميم القانون رقم 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.91 صادر في 16 من جمادى الاولى (31 ديسمبر 2020) ج.ر عدد 6948 بتاريخ 31 ديسمبر 2020، ص.ص. 8632 - 8645

[2] هو عبارة عن مبلغ من النقود يدفعه الفرد جبرا إلى الدولة مقابل نفع خاص يحصل عليه من قبل إحدى الهيئات العامة ويقترن هذا النفع الخاص بالنفع العام الذي يعود على المجتمع كله من تنظيم للعلاقة بين الهيئات العامة والأفراد وفيما يتعلق بأداء النشاط أو الخدمات العامة.

[3] مجلة المالية، المديرية العامة للضرائب، تدبير جبايات الجماعات المحلية، العدد 29، يناير 2016، ص.12.

* **رسم السكن:** يفرض هذا الرسم سنويا على العقارات المبنية التي يتخذها مالكوها، جميعها أو بعضها سكنا رئيسيا أو ثانويا أو يضعونها تحت تصرف أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم مجانا، ليجعلوا منها سكنا لهم.

* **ورسم الخدمات الجماعية:** نظريا رسم الخدمات الجماعية أوتي به عوضا عن رسم النظافة[1]. وهو من بين الرسوم الأساسية التي قامت عليها مدونة الجبايات المحلية لسنه 2007 إلى جانب ستة عشر رسما آخرا. وهو رسم مدبر من طرف مصالح المديرية العامة للضرائب الى حدود سنة 2021 بناء على إحصاء إجباري تقوم به هذه المصالح دوريا ويعتبر هذا الرسم رسما عقاريا سنويا. وستتولى الخزينة العامة تدبير وعائه مع صدور النص التنظيمي للقانون20.07، المتمم والمغير للقانون 47.06.

ويتم تصفية هذه الرسوم تلقائيا في بداية السنة، بناء على الإحصاء الذي تقوم به الإدارة الجبائية الجماعية، ويتم إصدارها في جداول ضريبية. وقد تبنت مديرية الضرائب لهذه الغاية توقيتا زمنيا محددا للإدارة العادية لهذه الرسوم إذ يتم الإصدار العادي[2] لرسمي السكن والخدمات الجماعية في شهر مارس من كل سنة، ويكون تاريخ بدء التحصيل في بداية شهر أبريل على أن استحقاق[3] أدائها يكون في أخر شهر مايو. ويتم الإصدار العادي للرسم المهني في شهر أبريل، ليبدأ تحصيله مع دخول شهر ماي، ويكون استحقاقه بمتم شهر يونيو. على أن تتم الإصدارات التصحيحية فيما تبقى من السنة المالية.

* **الرسم على الأراضي الحضرية الغير المبنية:** تخضع لهذا الرسم الأراضي الحضرية غير المبنية الواقعة داخل دوائر الجماعات الحضرية والمراكز المحددة المتوفرة على وثيقة للتعمير باستثناء الأراضي غير المبنية المخصصة لاستغلال مهني أو فلاحي أيا كان نوعه في حدود خمس مرات مساحة الأراضي المستغلة.[4]

ويتم سنويا إجراء إحصاء سنوي شامل للأراضي غير المبنية الحضرية الخاضعة للرسم. وتتكلف مصلحة الوعاء التابعة للجماعة بهذا الإحصاء.

---

[1] كلمة الخدمات الجماعية تجعلنا نتصور بأن الجماعات المحلية ستقدم مزايا وخدمات كثيرة للملزمين، وذلك كمقابل مباشر لما يؤدونه وهنا نتساءل عن ماهية هذه الخدمات وطبيعتها؟ فهل يتعلق الأمر بخدمات النظافة والتطهير مثلا؟ لا نعتقد ذلك لأن هذا النوع من الخدمات مؤدى عنه في إطار الضريبة على القيمة المضافة المدمجة في ثمن فاتورة الماء بالنسبة للجماعة التي فوضت القطاع للمكتب الوطني للماء والكهرباء...

[2] الإصدار: émission.

[3] الإستحقاق:exigibilité

[4] المادة 39 من ق.47.06، س.ذ.

وبالنسبة للتحديد التلقائي للرسوم المحلية الإقرارية كجزاء قانوني، كقاعدة عامة يتم تحديد مبالغ الرسوم المحلية عن طريق الإقرار المسبق أو الأداء المسبق للملزمين لكن الأمر قد يتطلب في بعض الأحيان ضرورة اللجوء إلى القيام بالتحديد التلقائي وبالتالي اللجوء إلى مسطرة الإحصاء لتحديد مبلغ الدين العمومي.

وتلجأ الإدارة الجبائية للجماعة إلى هذه المسطرة لفرض الرسوم المحلية كجزاء قانوني متى امتنع الملزم عن تقديم إقراره للإدارة الضريبية الجماعية، أو عن عدم تقديم الوثائق الجبائية التي يعتمد عليها للتأكد من صحة البيانات التي تم الإقرار بها. ويتعلق الأمر بحالتين:

- **الحالة الأولى:** عند عدم إدلاء الملزم، شخصا معنويا كان أو طبيعيا، بالإقرار القانوني داخل الأجل المحدد قانونا، أو في حالة إدلائه بإقرار غير تام تنقصه المعلومات اللازمة لتحديد الوعاء أو تحصيل بعض الرسوم المحلية[1]. غير أنه، يمكن للملزم تقديم إقراره داخل أجل شهر من توصله بإنذار الإدارة الجبائية له[2]. ومن الرسوم المعنية بهذا الإجراء هناك الرسم على عمليات التجزيء والرسم المفروض على محلات بيع المشروبات والرسم على الإقامات السياحية والرسم على المياه المعدنية، والرسم على نقل المسافرين واستخراج مواد المقالع....

ويدخل في حكم هذه الحالة الإدلاء بالإقرار الناقص، إذ أن التصريح الناقص يعد كأنه لم يقع قط، لأنه لم يتضمن المعلومات الأساسية لتحديد وعاء الضريبة أو تحصيلها، مما يعطي الحق للإدارة لفرض الضريبة بصورة تلقائية. إضافة إلى ذلك فإن الإقرار الناقص يعتبر من الحالات الأكثر تداولا وهي تعبر عن ضعف المواطنة الجبائية وتقاعس الخاضعين للضريبة في القيام بعملهم اتجاه الإدارة الضريبية، وهو ما يعطي الإدارة الحق لتحديد الضريبة بصورة تلقائية.

- **الحالة الثانية:** عند عدم تقديم الوثائق المنصوص عليها في المادة 149 من القانون 47.06، بعد طلبها من الإدارة الجبائية او مصالح الرقابة الجبائية، يتم فرض الرسم تلقائيا على المخالفات التي تتعلق بالإدلاء بالوثائق

---

[1] المادة 158 من القانون 47.06 التي تنص على أنه: " إذا لم يدل الملزم بالإقرارات المنصوص عليها في هذا القانون، أو أدلى بإقرار غير تام تنقصه المعلومات اللازمة لوعاء وتحصيل الرسوم المشار إليها في المادةI-149 أعلاه يدعى وفق الإجراءات المنصوص عليها في المادة 152 أعلاه الى إيداع إقراره أو إتمامه داخل أجل (30) يوما الموالية لتاريخ تسليم الرسالة الموجهة إليه.
إذا لم يقم الملزم بإيداع إقراره داخل أجل (30) يوما الأنف الذكر، أخبرته الإدارة وفق نفس الإجراءات المقررة في المادة 152 أعلاه بالأسس التي قدرتها والتي على أساسها سيفرض عليه الرسم تلقائيا إذا لم يودع أو لم يتم إقراره داخل أجل ثان مدته (30) يوما من تاريخ تسلم الرسالة الإخبارية الثانية.
ولا يمكن المنازعة في الواجبات الناتجة عن فرض الرسوم بهذه المسطرة وكذا الذعيرة والزيادات المتعلقة بها إلا وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 161 من هذا القانون [أي مسطرة المنازعة والتظلم الإداري قبل القضائي»]

[2] En principe, le contribuable, personne physique ou morale, qui n'a pas souscrit les déclarations légales dans les délais exigés peut faire l'objet d'une taxation d'office sur le train de vie. Toutefois, le contribuable peut échapper à la taxation d'office s'il remet sa déclaration dans les trente jours qui suivent une première mise en demeure (90 jours s'il s'agit d'une déclaration de succession): législation française

المحاسبية وحق الرقابة. فإذا لم يقم الملزم بالإدلاء بالوثائق المطلوبة وبالإثباتات الضرورية وجميع الوثائق المحاسبية إلى المأمورين المحلفين التابعين للإدارة المنتدبين للقيام بالمراقبة الجبائية[1]، أو إذا رفض الخضوع للمراقبة الجبائية وجهت إليه رسالة في ظرف مغلق مع إثبات بالتسلم بشهادة في نسختين[2].

وفي هذه الحالات لا يمكن فرض الضريبة مباشرة، بل يجب أن يتم إنذار الملزم قبل اللجوء إلى مسطرة التحديد التلقائي للرسوم المحلية. فالمشرع عندما أعطى الحق للملزم بالإقرار إنما أراد بذلك تمكينه من التعرف على أساس الضريبة ومناقشته قبل فرض الضريبة عليه بشكل أحادي وانفرادي، وبصورة تلقائية في حقه، ضمانا لمبدإ حق الدفاع الذي يعتبر من أسمى مبادئ القانون الإداري[3].

وقد ذهبت الغرفة الإدارية وهي تلغي الضريبة المطعون فيها لعدم التبليغ القانوني بالإجراءات القانونية المتطلبة في فرضها إلى التذكير بما يلي: " لكن حيث أن فرض الضريبة (...) يستوجب أن يكون الملزم قد سبق إنذاره بوجوب تقديم تصريحه وتمكينه من إبداء ملاحظاته حول أسس فرض الضريبة قبل فرضها حسب الكيفيات التي حددها (...)، الأمر الذي لا تجادل فيه المستأنفة التي تذكر أنها وجهت رسالتين موصى بهما إلى الملزم، وأنه لا يكفي توجيه هذين الإشعارين بل ينبغي إثبات التوصل بهما لإنتاج آثارهما(.....) ليكون ما انتهى إليه الحكم فيما قضى به في إلغاء الضريبة مؤسسا"[4].

ويعتبر القضاء الإداري المغربي أن الإجراءات الممهدة للفرض التلقائي للضرائب والرسوم الإقرارية من النظام العام يترتب عن الإخلال بها أو بإحداها بطلان المسطرة[5]. هذه المراحل التي يمكن إجمالها في مراسلة الملزم من أجل دعوته إلى الإدلاء بإقراره، وان تكون هذه الرسالة مضمونة مع الإشعار بالتوصل. وفي حال توصل الملزم وتخلفه عن الإدلاء بإقراره تلجأ المصلحة المكلفة بربط الضريبة أو الرسم إلى تذكيره بوجوب الإدلاء بإقراره بمقتضى رسالة مضمونة الوصول تحت طائلة اعتبار تقديرات الإدارة الضريبية نهائية.

---

[1] المادة 149 من ق 47.06، س.ذ.

[2] المادة 152 من نفس ق.

[3] د. محمد قصري، المنازعات الجبائية المتعلقة بربط الضريبة أمام القضاء المغربي، الطبعة الثالثة، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، 2011، ص.26-27

[4] قرار إداري عدد 619 بالملف الإداري عدد 2000/1/674، قضية برادة طام ضد إدارة الضرائب، محمد القصري، المرجع اعلاه، ص. 28

[5] يراجع في هذا الإطار والمنحى قرار محكمة النقض (غ.إد، ق2) عدد 252 مؤرخ في 2012/05/10 ملف إداري عدد 865/2/2011، منشور في مجلة القضاء الإداري العدد 4 شتاء /ربيع 2014

2- مصلحة الوعاء (لجنة الإحصاء)

طبقا لمقتضيات المادة 49 من القانون رقم 06-47 فإن اللجنة الذي تقوم بعملية إحصاء الملزمين الخاضعين للرسوم الجبائية المحلية هي مصلحة الوعاء التابعة للجماعة، بالنسبة للرسوم التي تدبرها الجماعة. وقد تم إيراد هذا المقتضى بين المواد الخاصة بتنظيم الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية، باعتباره الرسم الوحيد الذي يخضع للإحصاء السنوي من طرف مصالح الجماعات.

أما الرسوم المدبرة من طرف مصالح وزارة المالية لفائدة الجماعات فإن إحصاءها يتم من طرف لجنة يعين أعضاؤها لمدة ست سنوات بقرار من عامل العمالة أو الإقليم تضم وجوبا:

- ممثل عن الإدارة أي مفتش للضرائب أو ممثل لمصالح الخزينة العامة للملكة بحسب الحالة يقترح من طرف إدارته ؛
- وممثل عن المصالح الجبائية بالجماعة يقترح من طرف رئيس المجلس الجماعي.

وقد نادى البعض قبيل إصدار القانون 06-47 بإدراج عضو آخر للجنة الإحصاء، ويتعلق الأمر هنا بموظف من الخزينة العامة للمملكة، على اعتبار أن إضافة هذا العضو سيلعب دورا مهما نظرا لدور الخزينة العامة للمملكة في تحصيل الرسوم الجبائية، وبطبيعة الحال هذا سيسهم في ضمان فعالية التحصيل من خلال المساهمة في ضبط الإحصاء. غير أنه يؤاخذ على هذا الاقتراح أن اختصاص مصالح الخزينة باعتبارها مركزا محاسبيا يمنعها من القيام بالعمليات الإدارية المتعلقة بالإيرادات العمومية.

غير أنه ومع صدور القانون 20.07[1] المعدل والمغير للقانون 47.07، أصبحت عضوية الخزينة إجبارية في الرسوم التي تم توكيل تدبير وعائها للخزينة العامة للملكة وهي رسمي السكن والخدمات الجماعية بديلا عن عضوية مديرية الضرائب الذي أصبح اختصاصه ينحصر في التدخل في تحديد الرسم المهني، ورسم الخدمات الجماعية/ الصنف المهني في اطار ما اصبح يسمى بنظام المساهمة المهنية الموحدة.[2]

ولجنة الإحصاء يمكن أن تنقسم إلى لجان فرعية بحسب ما تتطلبه الأعمال المنوطة بها. أما عن تركيبة اللجان الفرعية، فهي على غرار اللجنة المحلية يجب أن تضم موظفا من وزارة المالية وممثلا عن الجماعة.

[1] القانون رقم 20.07 بتغيير وتتميم القانون رقم 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية، س.ذ.
[2] تراجع المادة السادسة من قانون المالية 65.20، للسنة المالية 2021 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم1.20.90 صادر في فاتح جمادى الأولى 1442 (2020/12/16)، ج.ر. 8348، ب 2020/12/18.

ويطرح الإشكال حول عبارة ممثل المصالح الجبائية للجماعة[1]. فهذه العبارة إذا ما تم إعطاؤها تفسيرا موسعا قد تشمل حتى المنتخبين. وهنا كان على المشرع أن يستعمل عبارة موظف بمصالح الجبايات، وذلك لضمان عزل الإحصاء عن كل الإعتبارات السياسية والانتخابية. وإن كانت الممارسة العملية والتفسير الأقرب هو تعيين موظف تابع للمصالح الجبائية للجماعة في هذه اللجنة، واللجان الفرعية.

ويبقى حصر المشرع لأعضاء لجنة الإحصاء في شخصين فقط أحدهما يمثل إدارة الضرائب أو الخزينة العامة بحسب الحالة، والثاني المصالح الجبائية للجماعة، قرارا صائبا، إذ أثبتت التجارب السابقة أنه كلما كانت لجنة من اللجان تتكون من عدة أعضاء كلما اتصف عملها بالبطء نظرا لاستحالة اجتماع كل أعضائها في غالب الأوقات مما ينتج عنه التأخير في إنجاز المهام، ولعدم إمكانية الإستقرار في بعض الأحيان على رأي واحد[2]. ويمكن لهذه اللجنة أن تستعين بممثلي السلطة الذين يمتلكون المعلومة الدقيقة حول الملزمين، خصوصا الخاضعين للرسوم على البنايات.

3- تصفية الدين الجماعي

التصفية عملية رياضية تهدف إلى الوصول لمعرفة مبلغ دخل[3] الجماعة، والحقوق المستحقة لفائدة الجماعات المحلية ومجموعاتها[4]، عن طريق تحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الإدارة. ومثال ذلك تطبيق سعر ما على المادة الخاضعة للرسم، لمعرفة مبلغ الرسم الواجب أداؤه للجماعة. ويتم اعتماد الأسعار أو التعريفات الثابتة قانونا للرسوم المحلية، أو الأسعار والتعريفات المحددة بقرار يصدره الآمر بالصرف للجماعة المحلية المعنية بعد مصادقة مجلس الجماعة المحلية في حال عدم تحديدها من طرف القانون.

فالرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية، مثلا يفرض ويستحق عن السنة بكاملها باعتبار الحالة التي توجد عليها الأرض في فاتح يناير من سنة فرض الرسم. وتحدد أسعار الرسم على الأراضي الحضرية بناء على

[1] تراجع المادة 32 من ق.47.06 س.ذ.

[2] بالرغم من هذا المعطى فإن اجتماع هذه اللجان وقيامها بالإحصاء لا يزال ضعيفا جدا ولا يحترم الأجل القانوني المحدد لإجراء الإحصاءات. بل إن اللجان لا يتم عقدها إلا لماما بالرغم من إصدار قرار تعيينها من طرف العمال والولاة. هذا فيما يتعلق بلجان الإحصاء المكلفة بالرسوم المدبرة لحساب الجماعات. وتكتفي هذه اللجان خصوصا في المدن الصغرى، بما يصلها من معلومات من طرف المصالح الجماعية، وبإقرارات الملزمين.

[3] د. عبد النبي اضريف، قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13 ونصوصه التطبيقية، س.ذ. ص. 114

[4] د. عمر العسري، "النظام الجديد للمحاسبة للجماعات المحلية بالمغرب"،REJMA، تحت إشراف، د. امال المشرفي، 2011، المعاريف الجديدة، الرباط، ص.68

أساس مساحة الأرض بالمتر المربع ويعد كل جزء من المتر المربع مترا مربعا كاملا[1]. وتحدد أسعار الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية وفق الإجراءات والشروط المنصوص عليها في القانون 47.06.[2]

وحيث أن الرسوم تتصف بالإجبار والإلزام فقد نصت معظم الدساتير على أن يكون فرضها على الأفراد مقرونا بموافقة مسبقة للسلطة التشريعية وبموجب قوانين[3]. فإذا كانت السلطة التنفيذية أي الجماعة هي القادرة على تقدير هذا الرسم، فإنه لا يحق لها تحديد قواعد فرضه أو تصفيته أو الزيادة في نسبته إلا بعد الحصول على إذن بذلك من السلطة التشريعية. ويتم إصدار القرارات الجبائية المستمرة أو اللوائح الإدارية المنظمة للرسوم بناء على ما يقرره المشرع.

ب- الأمر بالتحصيل أو أوامر المداخيل

تستوفى الديون العمومية عن طريق الأداء التلقائي بالنسبة إلى الحقوق الواجب دفعها نقدا، أو بواسطة تصريح الملزمين بالنسبة إلى الضرائب المصرح بها أو بموجب أوامر بالمداخيل فردية أو جماعية يصدرها وفقا للقانون الآمرون بالصرف المختصون. ويتم إصدار أوامر المداخيل الجماعية على شكل جداول أو قوائم الإيرادات بالنسبة إلى الضرائب والرسوم[4]. فما المراد بالأمر بالمدخول أو الأوامر بالتحصيل؟

1- المراد بالأمر بالمدخول أو التحصيل

لم يورد المشرع الغربي على عادته تعريفا دقيقا للأمر بالاستخلاص أو بالمدخول وإنما اكتفى بالإشارة إليه في معرض الحديث عن الرسوم المحلية وعن مسطرة إصداره والتكفل به. إذ أكد أنه يصدر بشان كل دين تمت تصفيته، بناء على إقرار الملزم أو إحصاء المصالح الجبائية للجماعة، أمر بالتحصيل أو الاستخلاص[5]. و"تصدر الأوامر بالاستخلاص وتذيل بصيغة التنفيذ من طرف، الوزير المكلف بالمالية أو الشخص المفوض من لدنه (تم تغيير هذه العبارة بعبارة السلطة المكلفة بالمالية أو الشخص المفوض من لدنها)[6] لهذا الغرض بالنسبة للرسم

---

[1] المادة 43 من ق.47.06 س.ذ

[2] وتحدد أسعار الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية كما يلي:
- منطقة العمارات من 4 إلى 20 درهما للمتر المربع ؛
- منطقة الفيلات والسكن الفردي والمناطق الأخرى من 2 إلى 12 درهما للمتر المربع" تراجع المواد 44 و45 من القانون 47.06، س.ذ

[3] وهو الحال بالنسبة لدستور المملكة لسنة 2011 الذي يجعل من تأسيس الضريبة وتحديد قواعد تصفيتها واستخلاصها، مجالا يدخل ضمن اختصاص السلطة التشريعية

[4] المادة 4 من القانون 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية.

[5] الاوامر بالاستخلاص ليست قرارات ادارية بالمفهوم الضيق للقرار الاداري وبالتالي فان اختصاص الطعن فيها يكون اما القضاء الاداري الشامل ولا يمكن الطعن فيها بالإلغاء الا إذا تعلقت بأجنبي عن الواقعة الضريبية، يراجع قرار الغرفة الادارية عدد 248 بتاريخ 2011/05/04، موضوع الملف الاداري عدد 200/1/4/1104

[6] الصيغة التي تم بها تغيير الفصل المذكور بمقتضى القانون 20.07، س.ذ.

المهني ورسم السكن ورسم الخدمات الجماعية والآمر بالصرف للجماعة المعنية أو أي شخص مفوض من لدنه لهذا الغرض بالنسبة للرسوم الأخرى المنصوص عليها في هذا القانون"[1].

و"ترسل الأوامر بالاستخلاص على الأقل خمسة عشر يوما قبل تاريخ الشروع في التحصيل إلى المحاسب المكلف بالتحصيل الذي يتكفل بها ويضمن استخلاصها طبقا لأحكام هذا القانون والقانون رقم 15.97 بمثابة مدونة الديون العمومية."[2]

ويجب أن يبين الأمر بالاستخلاص أو الأمر بالتحصيل، الأسس التي تم تصفية الدين بناء عليها وكذا العناصر التي تمكن من التأكد من هوية المدين[3]. كما يجب عند تحريره أن يؤرخ ويحمل رقما ترتيبيا في سلسلة ترتيبية متصلة كل سنة، تحديد تنزيله في الميزانية، كما يجب إصداره في ورقة للإصدار في نسختين[4] يبين التحملات السابقة برسم نفس الفصل والتحملات الكاملة للجماعة برسم السنة والسنوات السابقة[5].

كما يجب إرفاق الأوامر بالتحصيل بالوثائق المثبتة التي تبرر مشروعية الاستخلاص تحت طائلة متابعة كل من يصدرها أو يستخلصها دون موجب قانون للمتابعة القانونية كمرتكب لجريمة الغدر[6].وتصدر بصورة إجمالية الأوامر بالمداخيل الفردية في قائمة للإصدار أو في بطاقة معلوماتية تبلغ إلى المحاسب المكلف بالتحصيل، الذي يتحقق من مطابقة المجموع العام مع التكفلات التي قبلها. تصدر الأوامر بالمداخيل الجماعية وفق الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والأنظمة التي تخضع لها الديون المتعلقة بها[7].

2- التأسيس القانوني للأمر بالاستخلاص أو المداخيل

الأمر بالتحصيل هو إجراء مادي[8] من إجراءات تحصيل الديون العمومية للجماعات الترابية. يصدره الآمر بالصرف المكلف لإثبات ديون حالة للجماعة الترابية. ويتكلف المحاسب العمومي للجماعة بتحصيله.

---

[1] المادة 128 من القانون 47.06 س.ذ، والتفويض في التوقيع في هذه الحالة لا يمكن أن يتم إلا لمديري المصالح، أو المديرين العامين للمصالح الجماعية.

[2] المادة 129 من القانون 47.06، س.ذ

[3] المادة 28 من المرسوم 2.09.441 س.ذ

[4] نسخة يحتفظ بها المحاسب للإدلاء بها في حساب السنة، ونسخة يتم إرجاعها الى الآمر بالصرف بعد وضع الملاحظات والإدراجات غير المتوفرة لدى الآمر بالصرف.

[5] بالنسبة للسنوات السابقة يدرج فقط الباقي استخلاصه

[6] جريمة الغدر: ينص الفصل 243 ق.ج.م على ما يلي: "يعد مرتكبا للغدر, ويعاقب بالحبس من سنتين إلى خمس وغرامة من 200 إلى 10000 درهم, كل قاض أو موظف عمومي طلب أو تلقى أو فرض أو أمر بتحصيل ما يعلم أنه غير مستحق أو أنه يتجاوز المستحق, سواء للإدارة العامة أو الأفراد الذين يحصل لحسابهم أو لنفسه خاصة".

[7] المادة 31 من المرسوم 2.09.441، س.ذ

[8] استقر القضاء المغربي على أن النزاعات الضريبية تدخل في باب القضاء الشامل وليس قضاء الإلغاء، الذي يمس القرارات الإدارية غير أن المحكمة الإدارية بالبيضاء قد اعتبرت إصدار الأوامر بالاستخلاص قرارات إدارية يمكن إلغاؤها في قرارها عدد 21 بتاريخ 1995/11/20، ملف رقم 94/38 غ، منشور مجلة المحاكم المغربية، عدد، 77-78، سنة1997، ص. 114

يجب أن تتم تصفية الرسوم والحقوق موضوع الأمر بالاستخلاص بطريقة صحيحة وأن تحترم القوانين الناظمة لهذه الحقوق وأن يتم إصدارها داخل أجل أربع سنوات من تاريخ استحقاقها. ولا يمكن فرض الرسم وبالتالي تصفيته والأمر باستخلاصه في مخالفة للنصوص المنظمة له، تحت طائلة البطلان[1] وإمكانية المتابعة بجريمة الغدر في حال استخلاصه.

ويصدر الآمر بالصرف المعني الأوامر بالمداخيل بصفة فردية أو جماعية، ويذيلها بالصيغة التنفيذية معززة بكل الوثائق التي تبرر شرعية الاستخلاص. ويجب أن تبين الأوامر بالمداخيل، أسس تصفية الدين، وكذا العناصر التي تمكن من تحديد هوية المدين[2]. ولا يتم إصدار أوامر بالمداخيل يعادل أو يقل سقفها عن 100.00 درهم[3] سنويا الذي أصبح مع صدور القانون 20.07 محددا في 200.00 درهم.

3- إصدار الأوامر بالمداخيل

تتكفل مصلحة المحاسبة للجماعات الترابية بالقيام بالإجراءات اللازمة لإصدار الأوامر بالمداخيل أو الاستخلاص. ويختلف الأمر حول ما إذا كان الإصدار يهم مدخولا قد تم استيفاؤه مسبقا أو أن الأمر يتعلق بدين يتعين على محاسبي الجماعة استخلاصه.

فبالنسبة للأولى يتم إصدار الأمر بناء على طلب من الخازن المؤدي مشفوعا بسند التحصيل. وغالبا ما يتعلق الأمر بالرسوم والحقوق الإقرارية التي يؤديها المدين بإقراره، ويتم تسوية هذه الإقرارات عن طريق إصدار أوامر بالتسوية تؤكد على المبالغ المقبوضة، وتسوي وضعية إدراجها في الميزانية.

وبالنسبة للرسوم الأخرى الغير المؤداة بناء على إقرار وتصريح الملزم فتكون محل أوامر بالمداخيل بناء على طلب من الآمر بالصرف نفسه. هذه الأوامر تكون مستحقة بمجرد الشروع في استخلاصها أو حلول الأجل في السند الذي ينتج عنه الدين[4].

ويختلف تاريخ الإستحقاق المذكور بحسب طبيعة الدين، فبالنسبة للرسوم المدبرة لصالح الجماعة من طرف مديرية الضرائب والخزينة العامة للملكة فإن تاريخ استحقاقها يكون بمجرد الشروع في استخلاصها من طرف مصالح الخزينة أي 15 يوما على الأقل من تاريخ إصدارها. أما الرسوم الأخرى للجماعات، فهي تستحق

[1] يراجع حكم عدد 21 بتاريخ 1995/11/20 - ملف رقم 94/38 غ، منشور مجلة المحاكم المغربية، عدد، 77-78، سنة1997، س.ذ.
[2] المادة 28 من المرسوم 2.17.451، س.ذ.
[3] المادة 27 من المرسوم أعلاه غيرت بالمادة 10 و45 والمادة السابعة احكام ختامية من القانون 20.07 س.ذ.
[4] المادة 29 من المرسوم 2.17.451، س.ذ.

عن السنة بكاملها باعتبار الأحوال الموجودة في شهر يناير كقاعدة عامة[1]. ويختلف تاريخ الإستحقاق من رسم لآخر بحسب ما إذا كان الأداء فصليا أو سنويا. فالرسم على الأراضي الحضرية الغير المبنية يؤدى تلقائيا وسنويا لدى صندوق وكيل المداخيل الجماعي وقبل فاتح مارس من كل سنة.

وبالنسبة للاتفاقات والعقود والإلتزامات فيترتب عن كل واحد منها، يتضمن استخلاص مداخيل على أقساط يمتد تسديدها لعدة سنوات، إصدار الآمر بالصرف المختص لأمر بالمداخيل عن المبلغ المستحق برسم كل سنة، يوجهه إلى المحاسب المكلف بالتحصيل شهرين على الأقل قبل تاريخ الإستحقاق.

ويجب أن يكون الأمر بالمداخيل الصادر برسم السنة الأولى معززا بنظير من السند الأصلي الذي نتج عنه الدين. وفي حالة حدوث تغيير، يلحق السند المتضمن للتغيير بالأمر بالمداخيل الصادر برسم السنة المعنية.

الفقرة الثانية: شساعات أو وكالات المداخيل طبيعتها وتنظيمها واختصاصاتها

لا يمكن أن يتم استخلاص مداخيل الجماعات الترابية إلا وفقا للأنظمة المعمول بها، ومنها مقتضيات المراسيم المتعلقة بنظام محاسبة الجماعات الترابية ومؤسساتها، وطبقا للقواعد التي أسس لها المرسوم الملكي رقم 330.66 بسن النظام العام لمحاسبة الدولة[2].

واستثناء من قاعدة التنافي بين المهام الموكولة إلى الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، ولتسهيل عمليات تحصيل بعض المداخيل المستحقة نقدا أو عندما تكون هناك فائدة في التنفيذ الجيد للخدمة أو من أجل التقليص إلى أقصى حد من إجراءات تنقلات المدينين[3]، يتم إقرار إمكانية تأسيس شساعات المداخيل كمصلحة تابعة عضويا للجماعة الترابية وماديا للمحاسب العمومي، فكيف يتم تأسيس هذه الشساعات وكيف يتم تنظيمها وما هي اختصاصاتها؟ ذلك ما سنجيب عنه في العنصرين الآتيين:

أولا: تأسيس الشساعة وتنظيمها

والشساعة هي مصلحة منصبة على مستوى الآمر بالصرف وتحت سلطته الإدارية تسمح للمؤسسة بتنفيذ بعض الإيرادات التي يشترط فيها غالبا السرعة والقرب ولا تتجاوز مبلغا محددا من خلال مقرر للآمر

[1] هناك بعض الحالات التي يستحق فيها الرسم المهني عن السنة بكاملها كيفما كان الوقت الذي ابتدأت فيه العمليات من طرف الملزمين الذين لا يمكن أن تزاول عملياتهم بحكم طبيعتها إلا في فترة معينة من السنة.

[2] المرسوم ملكي رقم 330.66 بتاريخ 10 محرم 1387 (21 أبريل 1967) بسن نظام عام للمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 2843 بتاريخ 1967/04/26، ص. 8

[3] المادة 41 من المرسوم 2.17.451، س.ذ.

بالصرف، بإسم ولحساب محاسب الربط. وتحدث شساعات المداخيل بقرار للآمر بالصرف[1]، الذي هو رئيس المجلس التداولي[2].

يتم طبق نفس الإجراءات اتخاذ مقررات لتعيين شسيع أو عدة شسيعين وكذا نوابهم وبتحديد اختصاصاتهم ومجالات تدخلهم مع الإشارة إلى طبيعة المداخيل التي يتم الترخيص بتحصيلها من طرف الشسيع أو الشسيعين، وفقا لمقررات إنشاء شساعات المداخيل[3]. من خلال النصوص المنظمة للشساعة يثار التساؤل حول التأطير القانوني للشساعة هل تدخل في إطار خانة المحاسبين العموميين أم الآمرين بالصرف؟ وما هي الإجراءات المتبعة لتأسيس الشساعة وتعيين الشسيعين وأعوانهم؟ وما هي طرق عمل هذه المصلحة؟

أ- التأطير القانوني للشساعة وتحصيل الجبايات المحلية

لقد تم تنظيم الشساعات وكيفية عملها، أو وكالات المداخيل والنفقات سابقا، بدقة في دورية وزير المالية لسنة 1969، تطبيقا لما ورد في المرسوم الملكي بمثابة النظام العام للمحاسبة العمومية، على صعيد مالية الدولة. وتم العمل بها بالنسبة للجماعات الترابية إجباريا في البداية واستثنائيا مع صدور المرسوم 2.09.411، وبعده المرسوم 2.17.451 نظرا لعدم صدور التعليمية المشتركة بين وزير الداخلية ووزير المالية[4] المنظمة للمادة. هذه الدورية لم تعطها وصفا دقيقا وإنما اقتصرت على ذكر مجال تخصصها وحدود تدخلها.

غير أن المواد 13 و14 من نظام المحاسبة العمومية للجماعات المحلية وهيئاتها[5] قد اعتبر الشسيعين محاسبين عموميين ثانويين، الشيء الذي تخلت عنه المراسيم المنظمة للجماعات الترابية لسنة 2017. وبالتالي يجب عليهم كما هو الحال بالنسبة للمحاسبين، باعتبارهم يتدخلون بإسمهم ولحسابهم، أن يقوموا بمجرد استلام مهامهم بإبرام عقد تأمين لدى إحدى شركات التأمين المعتمدة من أجل تأمين مسؤوليتهم الشخصية والمالية أثناء مزاولة مهامهم. كما أنهم ملزمون بهذه الصفة، وقبل توليهم لأول مرة لمنصبهم، بأداء اليمين أمام المحكمة الابتدائية لمقر عملهم وفق الشروط المنصوص عليها في النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل[6].

---

[1] الفقرة الأولى من المادة 44 من المرسوم 2.17.451، س.ذ.

[2] قبل 2018 تاريخ دخول المراسيم الجديدة المنظمة لمالية الجماعات الترابية حيز التنفيذ كان إحداث شساعات المداخيل يتم بمقرر لوزير الداخلية أو الشخص المفوض من لدنه لهذا الغرض يتخذ باقتراح من الأمر بالصرف.

[3] الفقرة الثانية من المادة 44 من الرسوم 2.17.451، س.ذ.

[4] نفس المادة أعلاه الفقرة الثانية,(الفقرة الثانية من المادة 44 من الرسوم 2.17.451، س.ذ).

[5] المرسوم 2.09.441، س.ذ، والذي تم إلغاؤه.

[6] مقتضيات الفقرة الخامسة من المادة 15 من المرسوم 2.09.411 س.ذ.

لكن يثار التساؤل حول الطبيعة القانونية للشساعة هل تستوفي شروط المنصب المحاسبي أم أن الأمر لا يعدو إلا أن تكون مصلحة ذات طبيعة خاصة؟ يستتبع ذلك التساؤل حول الشسيع هل هو محاسب عمومي؟ وبالتالي ينسحب عليه تعريف المحاسب العمومي أم لا؟ أم هو موظف تابع للآمر بالصرف ليس إلا، يقوم ببعض العمليات المالية لفائدة المحاسب العمومي المكلف؟

1- المحاسب العمومي

يعد محاسبا عموميا كل شخص (عون بعبارة مراسيم المحاسبة العمومية بالمغرب)، يعين قانونا للقيام بالعمليات الخاصة بتسيير أموال الدولة سواء مباشرة أو بواسطة محاسبين آخرين وسواء تعلق الأمر بتحصيل الإيرادات أو بدفع النفقات، كما يعتبر محاسبا عموميا كذلك كل من يُكلّف قانونا بمسك الحسابات الخاصة بالأموال العمومية أو حراستها، وتعدّ أموالاً عمومية كل ما تعلق بميزانية الدولة وحسابات خزينتها أو ميزانيات الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري[1].

وعرفه المرسوم الملكي بمثابة نظام المحاسبة العمومية في المغرب على أنه"كل موظف أو عون مؤهل للقيام بإسم منظمة عمومية بعمليات المداخيل أو النفقات أو تناول السندات إما بواسطة أموال وقيم معهود إليه بها وإما بتحويل داخلي لحسابات وإما بواسطة محاسبين عموميين آخرين أو حسابات خارجية للمتوفرات التي يأمر بترويجها أو مراقبتها."[2]

كما عرفته المادة 11 من المرسوم 2.09.441، على أنه "... كل موظف أو عون مؤهل لتنفيذ عمليات المداخيل أو النفقات لحساب هذه الهيئات، أو التصرف في السندات إما بواسطة أموال وقيم يتولى حراستها وإما بتحويل داخلي لحسابات وإما بواسطة محاسبين عموميين آخرين أو حسابات خارجية للأموال المتوفرة، والتي يأمر بها أو يراقب حركاتها."[3] وهو نفس التعريف الذي أورده المرسوم 2.17.451، والمرسوم 2.17.450، والمرسوم 2.17.449 في المادة 11 منها.

[1] حسب المرسوم 259 وحسب المادة 05 من القانون الجزائري رقم 90 –21، س.ذ.

[2] المادة 3 من المرسوم ملكي رقم 330.66 بتاريخ 10 محرم 1387 (21 أبريل 1967) بسن نظام عام للمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 2843 بتاريخ 1967/04/26، ص. 810

[3] المرسوم رقم 2.09.441 صادر في 17 من محرم 1431 (3 يناير 2010) بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها، س.ذ. الذي تم نسخه بالمراسيم 2.17.449 و2.17.450 و2.17.451 في المادة 11 منهم على التوالي.

2- شروط اكتساب صفة المحاسب العمومي

من خلال التعريفات التي أوردناها أعلاه نستشف بعض الشروط التي يجب توفرها في المحاسب العمومي إلى جانب أخرى تم تقريرها بنصوص خاصة وهي على نوعين؛ شروط موضوعية وشروط شكلية:

- **الشروط الشكلية لإكتساب صفة المحاسب العمومي:** لاكتساب صفة المحاسب العمومي يشترط في العون العمومي، أن يكون موظفا أو عونا مؤهلا من قبل سلطة مختصة، والمراد بالتأهيل هنا هو التعيين من قبل السلطة المختصة كمحاسب عمومي. وقرار التعيين يشتمل على مجموعة من البيانات المتعلقة بالشخص المعين والمركز المحاسبي، وتاريخ بدأ سريان مفعوله. ويفترض في هذا التعيين أن يمكنه من التأهيل والتمكن من تنفيذ عمليات المداخيل والنفقات أو التصرف في سندات أو قيم تعود لمنظمة عامة.

ويخضع المحاسب قبل توليه لأول منصب محاسبي إلى إجراء أداء اليمين، وفق الشروط المنصوص عليها في النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل. ويراد بالقسم هنا التعهد أمام الله وأمام المجتمع بأداء مهمة معينة وتحمل مسؤولياتها. فهو التزام ديني ودنيوي، وهو قسم بشرف الشخص المقسم، وعليه أن يدرك هذا المغزى وإلا فقد القسم أهميته، وهو ينقل الشخص من نطاق القانون إلى نطاق الضمير[1].

ويعد شرط أداء القسم، أول ما يجب أن يقوم به المحاسب بمجرد تعيينه في أول مركز محاسبي، وقبل مزاولة عمله. وقد نص عليه التشريع المغربي في المرسوم الملكي 330.66 المنظم للمحاسبة العمومية[2]. كما نص عليه في نصوص أخرى.

ويؤدي المحاسب العمومي القسم أمام الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف إن كانت هذه المحكمة موجودة في مكان عملهم وإلا أمام رئيس المحكمة الابتدائية التي يزاول المحاسب المذكور عمله بدائرة اختصاصها[3].

- **الشرط الموضوعي:** يتعين على المحاسب العمومي بمجرد استلام مهامه، إبرام عقد تأمين طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، لدى إحدى شركات التأمين المعتمدة من أجل تأمين مسؤولياته الشخصية والمالية أثناء مزاولة مهامه. فهل يا ترى تتوفر هذه الشروط في الشسيع؟

---

[1] محمد خيري، "الأبعاد الأخلاقية للقسم في بعض المهن"، مجلة المحاكم المغربية مايو-يونيو 2000 عدد 82، تصدرها هيئة المحامين بالبيضاء، مطبعة فضالة، المحمدية، ص.19.

[2] الفصل 13 من المرسوم 330.66 س.ذ.

[3] المرسوم الصادر في 8 فبراير 1990، وأما صيغة القسم فهي محددة بالظهير الشريف ل 9 نونبر 1942 وهي كما يلي:" اقسم بالله العظيم أن أدير بصدق وأمانة الأموال والقيم المودعة لدي، وان أتقيد بالقوانين والأنظمة التي تستهدف السهر على حصانة هذه الأموال والقيم، واستعمالها بصورة مشروعة"

بالنظر إلى أن أغلب الشسيعين معينين بقرار لرئيس المجلس التداولي وتأشير السلطة المكلفة بالداخلية، نرى أنهم وإن كانوا يستوفون بعض الشروط الخاصة بالمحاسبين، كالتعيين من طرف وزارة الداخلية[1]، فإنهم ليسوا مؤهلين بالمعنى الذي أوردناه أعلاه، باعتبار التأهيل يصدر عن جهاز محاسبي للدولة. كما لاحظنا خلال مسيرتنا في العمل أن أغلب إن لم نقل كل الشسيعين لم يؤدوا اليمين الخاصة بالمحاسبين العموميين ولا يعقدون بوليصات تامين مما يعني أنهم إما محاسبون مكلفون بمهمة أو إما هم محاسبون بالفعل[2]. وبالنظر إلى أن مهامهم منظمة تنظيميا وبمراسيم منظم للمحاسبة العمومية للجماعات الترابية وهيئاتها، كان الأجدر أن يدع هذه الوظيفة بخصوصيتها شساعة مستقلة بذاتها عن مفهوم الآمر بالصرف والمحاسب العمومي. وهو ما انتصرت إليه المراسيم الجديدة للمحاسبة العمومية للجماعات الترابية، التي سحبته من لائحة المحاسبين العموميين.

ب- تأسيس الشساعة وتعيين الشسيع

الشساعة في الأصل مؤسسة دائمة، يتم إنشاؤها لتلبية احتياجات آنية للجماعة وهي مصلحة منصبة على مستوى الآمر بالصرف وتحت سلطته الإدارية تسمح للمؤسسة بتنفيذ بعض الإيرادات التي يشترط فيها غالبا السرعة والقرب من الملزم من خلال قرار أو مقرر صادر من هيئة خاصة، بإسم ولحساب محاسب الربط.

ويخضع إنشاء الشساعة وتعيين الشسيع لشكليات محددة. فيتم إصدار قرار الإحداث وقرار تسمية الشسيع من طرف السلطة المكلفة بالداخلية وفق شكليات سنفصلها فالعناصر الآتية:

1- إحداث الشساعة

إذا كان إحداث شساعات أو وكالات مداخيل الدولة يتم بقرار للآمر بالصرف مؤشر عليه من طرف مصالح وزارة المالية[3]، فإنه بالنسبة للجماعات الترابية قد مر تنظيم مقتضيات التأسيس على مراحل. فبعدما كانت تخضع لنفس المقتضيات الخاصة بالدولة لما قبل سنة 1976 تاريخ صدور التنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها، فإنه وبصدور هذا المرسوم أصبح الإختصاص ينعقد لوزارة الداخلية باقتراح من الآمر بالصرف وتأشير وزارة المالية، بالنسبة للعمالات والأقاليم وللجماعات الحضرية، ومقرر عاملي مؤشر عليه من طرف مصالح الخزينة الإقليمية باقتراح من الآمر بالصرف أي رئيس المجلس التداولي.

[1] بداية من 2018 أصبح التعيين من اختصاص رئيس المجلس التداولي.
[2] صيغة القسم التي يدلي المحاسب العمومي أمام رئيس محكمة الاستئناف إن كانت هذه المحكمة موجودة في المدينة التي يزاولون بها عملهم وإلا فأمام رئيس المحكمة الابتدائية التي يزاول المحاسبون المذكورون مهامهم بدائرة اختصاصها.
[3] تتولى مصالح الخزينة العامة للمملكة التأشير على قرارات إحداث الشساعات وتعيين الشسيعين بإسم ولحساب الوزير المكلف بالمالية.

ليتم في ظل ظهير التنظيم المالي للجماعات المحلية لسنة 2009 ومرسومه التنظيمي إسناد الإختصاص لوزارة الداخلية بطلب من الآمر بالصرف، إذ تمت الاستعاضة عن تأشير مصالح وزارة المالية على مقرر إحداثها[1]، بالرغم من أن هذه المصالح الأخيرة هي المعنية بهذا القرار وبالتالي كان من الأولى أن يتم الاحتفاظ بها بدل السلطة المكلفة بوزارة الداخلية، خصوصا أخذ الرأي المطابق أو موقف المحاسب المكلف بالمداخيل موضوع الشساعة، كما هو الحال للتشريع الجزائري والفرنسي[2].

غير أنه، ومع دخول مراسيم المحاسبة العمومية للجماعات الترابية وهيئاتها (2.17.449 و2.17.450 و2.17.451) حيز التنفيذ أصبح اختصاص تعيين الشسيعين وإحداث الشساعات من صلاحيات الآمرين بالصرف للجماعات من حيث المبدإ، ولم يبق لوزير الداخلية إلا حق تحديد سقف التسبيقات ورفعه بالنسبة لشسيعي النفقات.

2- تعيين الشسيع

يجوز تكليف شسيعين أو وكلاء المداخيل، التابعين لمصالح الدولة، بالقيام بعمليات قبض لفائدة محاسبين عموميين. ويعين هؤلاء الوكلاء بقرار مشترك لوزير المالية أو من يفوض له في ذلك، والآمر بالصرف المكلف بتنفيذ الميزانية التابعة، من حيث المبدإ[3]، غير أنه بالنسبة للجماعات المحلية في المغرب فقد مر هذا التعيين بمراحل، توافقت مع صدور القوانين المنظمة للجماعات الترابية.

فإذا كان القانون الفرنسي يسند تعيين الشسيعين أو وكلاء المداخيل للآمر بالصرف بقرار بعد أخذ رأي مطابق للمحاسب العمومي للجماعة أو المؤسسة المحلية[4]،وهو نفس المنحى الذي ذهب إليه المشرع التونسي إذ أكد في المدونة العامة للجماعات الترابية أن وكلاء المداخيل يتم تعيينهم بمقرر للآمر بالصرف للجماعة بعد أخذ رأي مطابق للمحاسب العمومي المكلف بتنزيل مداخيل الشساعة، فإن مقرر تعيين الشسيع في المغرب يتم بقرار للآمر بالصرف وحده[5]، دون أخذ رأي المحاسب العمومي للجماعة. هؤلاء الشسيعين ملزمون، بمجرد تعيينهم،

---

[1] تنص المادة 44 من المرسوم 02.17.451 على انه: " تحدث شساعات المداخيل بمقرر لوزير الداخلية أو الشخص المفوض من لدنه لهذا الغرض يتخذ باقتراح من الآمر بالصرف.
ويتم طبق نفس الإجراءات اتخاذ مقررات لتعيين شسيع أو عدة شسيعين وكذا نوابهم وبتحديد اختصاصاتهم ومجالات تدخلهم مع الإشارة الى طبيعة المداخيل التي يتم الترخيص بتحصيلها من طرف الشسيع أو الشسيعين، وفقا لمقررات إحداث شساعة المداخيل".

[2] L'article R.1617-2 du CGCT français dispose que « les régies de recettes, d'avance et de recettes et d'avances des C.T et de leurs établissements sont créés selon les dispositions propres à chaque catégorie d'organisme, sur avis conforme du comptable public assignataire».

[3] هذا المبدأ يطبق بالنسبة للإدارات التابعة لميزانية الدولة.

[4] L'article R.1617-3 de CGCT français.

[5] الفقرة الثانية من المادة 44 من المرسوم2.17.451 س.ذ.

بتقديم ضمان مالي. إذ لا يمكن لهم مباشرة وظائفهم إلا بعد الإدلاء بما يثبت تقديم الضمان المذكور أو انخراطهم بهيئة الضمان التعاوني.

ثانيا: طرق تدبير شساعة المداخيل

يجوز أن يعهد باستيفاء الواجبات والرسوم المصرح بها إلى شسيعي المداخيل والشسيعين المساعدين إذا كانت مستحقة نقدا، أو عندما تكون هناك فائدة في التنفيذ الجيد للخدمة أو من أجل التقليص إلى أقصى حد من إجراءات تنقلات المدينين[1]. ويقوم هؤلاء بتلقي الأموال تلقائيا برسم الرسوم وعائدات الجماعة المحددة في قرار إنشاء الشساعة، ويقومون بإيداع المبالغ المتحصل بها لدى محاسب الجماعة، لتنزيل المبالغ بميزانية الجماعة. ويسلك الشسيع طرقا محددة للتحصيل الحبي للديون العمومية المعهودة إليه، ولهذه الغاية يمسكون محاسبة خاصة بهم تتكون من مجموعة من الكنانيش والوثائق المثبتة. كما يقومون بمجموعة من الإجراءات السابقة للتحصيل تتمثل في التزود بأدوات عملهم من المحاسبين الذين يتبعونهم.

أ- التحصيل الحبي للموارد الجماعية

يعهد في الأساس إلى شسيعين باستيفاء المداخيل المستحقة نقداً[2] من جهة، ومن جهة أخرى التي يتحقق من تحصيلها أداء جيد للخدمة الجماعية، أو تقليص من إجراءات تنقل المواطنين المدينين بين الإدارات.

ويتعلق الأمر هنا خصوصا بالحقوق المقابلة للخدمات، كرسوم الحالة المدنية وتصحيح الإمضاء وتلك المتعلقة بتسليم وثائق هي بمثابة إبراء لذمة المرتفق، أو كمقابل لوثائق تسلمها الجماعة للمعني كما هو الحال بالنسبة لرخص البناء، ورخص السكن...

وتمتد هذه اللائحة لتضم أغلب المداخيل المستحقة للجماعة عندما تكون هذه الأخيرة بعيدة عن مركز محاسب الربط. إذ يتولى الشسيع استخلاص أغلب المداخيل ما عدا تلك التي يتم تدبيرها من طرف مصالح وزارة المالية، أو التي يتكفل بها محاسب الجماعة.

ويسلك الشسيع لاستخلاص هذه الحقوق المسطرة الحبية ولا يمكنه ممارسة الإجراءات الجبرية للاستخلاص التي تبقى من اختصاص المحاسب العمومي المكلف للجماعة. كما يتولى تدبير الشيات الجماعية المعهود إليه تسييرها التي يتزود بها من لدن المحاسب العمومي للجماعة.

---

[1] المادة 42 من من المرسوم2.17.451 س.ذ.

[2] طبقا لمقتضيات المرسوم 2.17.451 لا يجوز للشسيع تلقي الأموال عن طريق الشيك أو الأوراق التجارية الأخرى المعتبرة بمثابة أداء، فضلا عن أدوات الائتمان.

ويستعين في تدبير هذه الشيات أو القيم بمحصلين يتم تعيينهم من طرف رئيس الجماعة وهم في الغالب موظفو الحالة المدنية وتصحيح الإمضاءات إلى جانب المحصلين في الأسواق والأماكن العمومية. ويمدهم بهذه القيم مقابل تنازل موقع من طرفهم مع التزامهم بإيداع مقابل القيم المستهلكة لصندوق الشساعة مقابل إبراء من الشسيع في آخر كل يوم.

ب- التزود بالشيات والكنانيش

من أجل القيام بمهامهم على الوجه المطلوب يعمد الشسيعون إلى طلب الشيات (تصاوير) والتذاكر والقيم اللازمة والكنانيش لعملهم من المحاسبين العموميين للجماعات الدين يمسكون بدورهم محاسبة القيم التي تعود للجماعة. وتتم هذه العملية عن طريق طلب الآمر بالصرف من المحاسب وضع رهن الشسيع الكنانيش والشيات اللازمة للقيامة بمهامه.

أما الشيات أو الطوابع vignettes فهي بالنسبة للجماعات تتكون من الطوابع من فئة درهمين تستعمل للتوثيق واستخراج نسخ الحالة المدنية وطوابع من فئة 50 درهما خاصة بمصلحة الحالة المدنية، ومن تذاكر Tickets بأسعار مختلفة تبتدئ من 0.5 درهم إلى 5.00 دراهم خاصة بتسيير الدخول للأسواق والباعة الجائلين ومستغلي الفضاء العمومي في المناسبات[1]. والتذاكر يتم إصدارها في جدر واحد ومجمعة في carnet كراس. والتذاكر المرخص للجماعات العمل بها هي على نوعين؛ تذاكر خاصة بأسواق البيع العمومي، وتذاكر من أجل استخلاص الحقوق الأخرى.

أما بالنسبة للكنانيش فالأمر يتعلق بثلاثة أنواع: الكنانيش الخاصة بالشسيعين، وكنانيش الإستختلاصات المختلفة وكنانيش خاصة بالمجازر البلدية. ويختلف إستعمال هذه الكنانيش بين البلديات والجماعات القروية.

بالنسبة للجماعات الكبرى (المسماة بلديات سابقا): كناش الشسيع: وهو كناش في شكل مقتطعات يسلمها الشسيع لأعوانه المكلفين بتحصيل الموارد المختلفة. وتستخدم لتسجيل مبالغ الحقوق والرسوم الجماعية التي يتم تحصيلها من طرف الأعوان المكلفين بالتحصيل في مقابل تسليمهم وصلا عن كل إيداع مجمل يتم ضمه إلى آخر أداء معني بكناش التواصيل والمخالصات..

[1] هناك قيم أخرى تعود للمجلس الإقليمي ولمجلس الجهة هي كما يلي وهي الشيات الخاصة بالرسم على رخص السياقة التي تم التخلي عنها أخيرا، وتلك المتعلقة بالرسم على فخص السيارات والعربات، والرسم المفروض على القنص البري.

كناش متعدد التواصيل والمخالصات: يستعمل من طرف الأعوان التابعين للشسيع / المحصلين الذين يستعملون بمناسبة استخلاص الديون والرسوم الجماعية. ويتم تسجيل الأموال المقبوضة حسب شخص الملزم ونوع الإيراد الذي تمت تسويته. وتسلم النسخة الأصلية للتوصيل للملزم، ويتم الاحتفاظ بالنسخة مربوطة بالكناش.

كناش المجزرة: وهو كناش خاص بتسيير مصالح المجزرة. ويعتمد في السابق في البلديات باعتبار أن مصالح المجازر المؤهلة تكون غالبا في المدن والحواضر.

ويستعمل هذا الكناش لتدوين أداءات الملزمين بمناسبة استفادتهم من خدمات مرفق المجزرة. وتسلم النسخة الأصلية للتوصيل للملزم، ويتم الاحتفاظ بالنسخة مربوطة بالكناش. وفي نهاية كل يوم عمل يتم إيداع حاصل بالكناش لدى الشسيع في مقابل توصيل إجمالي مقتطع من كناش الشسيع.

بالنسبة للجماعات الصغرى (المسماة قروية سابقا): كناش متعدد التواصيل والمخالصات: يستعمل من طرف الأعوان التابعين للشسيع / المحصلين الذين يستعملونه بمناسبة استخلاص الديون والرسوم الجماعية. ويتم تزويد الشسيعين بالعدد الكافي من هذه الكنانيش، يتم تحديدها بحسب نوع الرسوم المحلية وأهميتها.

كناش الشسيع: وهو كناش في شكل مقتطعات أو مخالصات يسلمها الشسيع لأعوانه المعينين من طرف الآمر بالصرف، المكلفين بتحصيل الموارد المختلفة المستحقة للجماعة. وهذه الكنانيش والدفاتر تستعمل كدفاتر خاصة باستخلاص الرسوم وحقوق الجماعة من طرف الشسيع والشسيعين المساعدين وأعوانه، ويقوم في آخر كل يوم بإدراج حاصلاتها في المحاسبة التي يمسكها، والتي سنفصل فيها في العنصر بعده. وتتضمن تذاكر إلى جانب جذور لها. وتتضمن وجوبا بيانات يمكن إجمالها في إسم المدينة أو الجماعة، نوع الرسم المستخلص؛ والمبلغ المستخلص. وهي تحمل أرقاما متتابعة وغير متكررة حتى في الكنانيش الأخرى.

ج- محاسبة الشسيع

بمناسبة القيام بعملهم يمسك الشسيعون محاسبة أحادية القيد متكونة أساسا من دفترين رئيسيين:

- دفتر الصندوق: يستعمل هذا الدفتر لتسجيل عمليات الاستخلاص شهريا بحسب مصدرها لتجمع في آخر الشهر، ويضاف إليها حاصل الأشهر السابقة. كما يستعمل لتقييد المبالغ المحول إلى صندوق المحاسب

لتوطينها نهائيا في محاسبته. وهذا الدفتر يمكن من تتبع الأموال التي يتوفر عليها الشسيع في صندوقه عبر القيام بعملية الطرح بين ما تم تحصيله وما تم تحويله إلى صندوق المحاسب العمومي.

- دفتر القيم: ويستعمل هذا الدفتر لتتبع عملية التحمل بالقيم وتحصيل مقابلها وتحويل حاصلاتها إلى صندوق المحاسب العمومي للجماعة الترابية. هذه الدفاتر المحاسبية إلى جانب كنانيش المقتطعات أو المخالصات، تمكن من مراقبة المحاسب العمومي عند أخر كل شهر لتنزيل المبالغ المحصلة للجماعة في ميزانيتها نهائيا، ومرة على الأقل كل سنة كمراقبة إجبارية يقوم بها المحاسب أو كلما ارتأى ضرورة لذلك.

الفرع الثاني: الإدارة الجماعية المكلفة بالإنفاق: الإدارة الانفاقية الجماعية

يتم تنفيذ النفقة العمومية للجماعات الترابية إما بالطريقة الاعتيادية[1]، بحيث يتم المرور بأربع مراحل هي: الإلتزام والتصفية، والأمر بالصرف والأداء، وقد تلجأ الجماعات لتلبية حاجياتها إلى صرف النفقات، استثناء، عن طريق الشساعة دون حاجة لسلوك مسطرة الإلتزام والأمر بالصرف. فما هي المصالح المكلفة بالتنفيذ الاعتيادي للنفقة العمومية وكيف يتم ذلك؟ وكيف يتم اللجوء إلى الإنفاق عن طريق الشساعة؟ وما هي ضوابط كلا المسطرتين في الإنفاق العمومي للجماعات الترابية؟

الفقرةالأولى: المصالح المكلفة بالتنفيذ الإداري للإنفاق الجماعي؛ تنظيمها واختصاصاتها

بالرجوع إلى النصوص المنظمة للجماعات الترابية نستشف إمكانية تأسيس نظام نموذجي إداري للجماعة متمثل في التفريق بين مهام المتدخلين في إتمام شكليات وحيثيات النفقة العمومية للجماعة، وهذا ما عملت وزارة الداخلية على تفعيله عن طريق سن دوريات كان آخرها دورية رقم 43 بتاريخ 28 يونيو 2016 تحدد نظاما نموذجيا لهيكلة الجماعات، فما هي المصالح الجماعية المكلفة بالإنفاق العمومي المحلي وما هي اختصاصاتها؟

أولا: المصالح المكلفة بإعداد وتصفية النفقة العمومية

تتكلف هذه المصالح بالقيام بالإجراءات اللازمة لاستكمال شكليات الإلتزام تحت سلطة رئيس المجلس باعتباره آمرا بصرف نفقات الجماعة، أو الآمر بالصرف المنتدب من قبله في حالة تفويض التوقيع[2] أو آمرا بالصرف

[1] أي القاعدة العامة هي المرور عبر هذه المراحل لإتمام نفقة عمومية والاستثناء هو الأداء عن طريق الشساعة، أو عن طريق المحاسب العمومي بالنسبة للنفقات المؤداة دون إذن مسبق للآمر بالصرف.

[2] طبقا للمادة 6 من مراسيم بسن أنظمة للمحاسبة للجماعات الترابية يمكن للآمرين بالصرف أن يفوضوا توقيعهم لمديري المصالح أو المديرين العامين للمصالح، ولا يكون التفويض في الاختصاص إلا لرؤساء المقاطعات أي أن رؤساء الجماعات يمكن أن يعينوا رؤساء المقاطعات آمرين مساعدين بالصرف.

مساعدا حائزا على تفويض في الإختصاص[1]. كما تتكلف بإعداد ملف تصفية النفقة قبل عرضه على رئيس المصلحة المعنية بموضوع النفقة.

أ- الإلتزام

الإلتزام هو العمل الإداري الذي تحدث بموجبه الجماعة الترابية أو المجموعة التزامات من شأنها أن تترتب عنه تحملات. فهو الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات احتمال نشوء دين عمومي، وبالتالي من شأنه أن ينشئ نفقة على ذمة الجماعة. فهو إذن مشروع نفقة، وليس نفقة في حد ذاته.

هذا العمل الذي تثبت بموجبه المنظمة العمومية سندًا[2]، من شأنه أن يترتب عنه تحمل، هو قرار إداري يتولاه الآمر بالصرف في حدود الترخيصات الواردة في الميزانية ووفقا للمقررات أو الإعلانات أو التأشيرات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة[3].

وقد يكون هذا التصرف قانونيا، كما يمكن أن يكون بناء على قانون. ونعني بالتصرف القانوني العقود والصفقات التي تبرمها الجماعة مع الأغيار والطلبيات التي تعقدها رضائيا مع موردي الجماعة. أما المراد بالإلتزام الناشئ عن القانون فهي الإلتزامات وحقوق الأغيار التي تنشئها القوانين والأنظمة على عاتق الجماعة. وتتمثل هذه الأخيرة في الحقوق الناتجة عن تطبيق مقررات ومراسيم تعيين المستخدمين، إلى جانب الإلتزامات الناتجة عن تنفيذ الأحكام والقرارات التي تصدر عن الهيئات القضائية، ضد الجماعة.

ويتخذ الإلتزام شكلا معينا كمقترح للتحمل[4]، وتتكلف بإعداده مصلحة المحاسبة للجماعة في إسم ولحساب الآمر بالصرف. ولا يكون الإلتزام نهائيا ومنشئا لآثاره إلا بعد التأشير عليه من طرف المحاسب المكلف.

1- شكل الإلتزام

لا يكون التزام الجماعة الترابية أو المجموعة نهائيا إلا بعد التأشير عليها من طرف المحاسب العمومي للجماعة. ويتخذ مقترح الإلتزام الصادر عن رئيس الجماعة، بناء على وثائق يتكلف الآمر بالصرف بالاحتفاظ بها لتضمينها ملف الأداء، بالنسبة للنفقات الغير الخاضعة لمراقبة المشروعية بالنظر إلى النصوص التشريعية والتنظيمية ذات

[1] يراد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص الى شخص أو سلطة أخرى بممارسة بعض المهام الموكولة إليه طبقا لما تقتضيه الأوضاع القانونية. ويشترط في التفويض لكي يكون صحيحا أن يتوافر على شرطين موضوعيين هما: وجوب وجود نص قانوني/ تشريعي أو تنظيمي يجيز التفويض، وصدور قرار التفويض، الذي بمقتضاه يعبر صاحب الاختصاص الأصيل عن إرادته في التفويض الى غيره. وهو نوعان تفويض الاختصاص، وتفويض التوقيع.

[2] د.عسو منصور، المالية العامة، م.س، ص.90

[3] د. عسو منصور، المرجع اعلاه.

[4] يتم تحديد الشكليات الخاصة بإصدار الالتزام بقرار مشترك لوزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية.

الطابع المالي، شكل بطاقة إرسالية، في نسختين، ترسل إلى المحاسب العمومي لممارسة الرقابة عليها. وتتضمن المعلومات التي يتكلف المحاسب بمراقبتها قبل وضع تأشيرته على الإلتزام، أو تعليقه، والتي سنفصلها في العنوان الخاص بالرقابة التراتبية، وشكل بطاقة للالتزام ومقترح الإلتزام إلى جانب الوثائق المثبتة بالنسبة للنفقات الأخرى التي تخضع لمراقبة المشروعة وللمراقبة المالية للمحاسبين[1].

والإلتزام يمكن أن يكون بناء قرار إرادي للإدارة تصدره عن طيب خاطر تنفيذا لتعهد أو عقد أو واقعة قانونية، بشكل يمكن أن يلزمها ماليا، وقد يكون غير إرادي عندما ينتج عن فعل خارج عن إرادة الإدارة[2] كما هو الحال في الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة والتي تكون الإدارة أو الجماعة ملزمة بالإلتزام بها وأدائها.

2- السلطة المكلفة بالإلتزام

لا يمكن التعهد بالأمر بالإلتزام إلا من طرف الآمر بالصرف الذي يعمل وفقا لسلطته وبعد استيفاء النفقة المتعهد بها لشرطين: أن تكون النفقة المراد الإلتزام بها مطابقة للقوانين والأنظمة التي أحدثتها وأن تكون مقررة في ميزانية الجماعة.

فبعدما كان شرط قانونية النفقة من اختصاص المحاسب العمومي، أسند هذا الإختصاص الى الآمر بالصرف، وهو الوحيد الذي كان يتحمل المسؤولية عن شرعية النفقة أي مطابقتها للقوانين والأنظمة المؤسسة لها. غير أنه ومع صدور المراسيم الجديدة لمحاسبة الجماعات الترابية، أرجع اختصاص مراقبة القانونية بالنظر للنصوص القانونية والتنظيمية ذات البعد المالي للمحاسبين العموميين.

أما بخصوص إقرارها في الميزانية، بمختلف تجليات هذه الوثيقة، فإن المسؤولية عنها تدخل في مجال تدخل المحاسب العمومي والآمر بالصرف. فالترخيص المسبق من الشروط اللازمة لتنفيذ الميزانية وأي تصرف خارج هذا الإطار يعتبر تجاوزا للسلطة التي منحها المشرع للمجالس التداولية. والتنزيل الصحيح للنفقة في الباب المخصص في الميزانية من اختصاص المحاسب الذي يكون مضطرا لعدم التأشير على الإلتزام في حال إدراج خاطئ للنفقة في فصل يخص نفقة أخرى، وهذا ما سنفصله أكثر عند الحديث عن الرقابة القبلية للمحاسب العمومي لنفقات الجماعات الترابية.

[1] المادة 62 من المرسوم 2.17.451 ومن المرسوم 2.17.449 ومن المرسوم 2.17.450، س.ذ.
[2] HAMIDI H., *l'exécution des dépenses publiques par voie de régie*, REMALD, n°17 octobre 1996

فالإلتزام إذن من اختصاص الآمر بالصرف، لكن لا يكون نهائيا إلا بعد التأشير عليه من طرف المحاسب العمومي للجماعة الترابية أو المجموعة.

3- القيود الواردة على الإلتزام بالنفقة

لا يمكن لأي آمر بالصرف أن يقوم بأي التزام بنفقة بالمبلغ الذي يريد وقت ما يريد، وكيفما يريد، وإنما هناك قيود يجب احترامها عند التزامه بنفقة معينة وهي كالتالي:

- احترام القواعد القانونية المنظمة لأوجه الإنفاق العمومي الجماعي، بحيث لا يمكن القيام بالإلتزام وتنفيذ النفقة العمومية للجماعات الترابية ومجموعاتها، بكيفية قانونية إلا إذا كانت مطابقة للقوانين والأنظمة التي أحدثتها ومقررة في الميزانية[1].

- عدم تجاوز مبلغ الإعتماد المفتوح في الميزانية، بحيث لا يمكن أن يتجاوزه الإلتزام، إعمالا بقاعدة أسبقية توفر الإعتماد، على الإنفاق.

- أن يكون الإدراج في الميزانية صحيحا، فالميزانية مقسمة إلى جزأين، والجزآن إلى أبواب ففصول فبرامج فمشاريع أو عمليات، وأخيرا السطور. ويجب أن تدرج النفقة في السطر الذي يعنيها دون غيره.

- صحة العمليات الحسابية للالتزام؛ فالعمليات الحسابية يجب أن تكون مضبوطة وتفصيلها مستند إلى الاتفاق أو القانون بحسب نوع النفقة.

- مجموع النفقة التي تلتزم بها الجماعة المحلية أو المجموعة طيلة السنة التي أدرجت خلالها. إذ لا يمكن للجماعة أن تقسم النفقة الخاصة بسنة مالية معينة إلى اشطر بحجة عدم كفاية الإعتمادات مثلا.

ب- تصفية النفقة العمومية

وهي المرحلة التي تسمح بالتحقق من الدين على أساس الوثائق المحاسبية، وتحديد المبلغ الصحيح للنفقة العمومية وحصره. إذن فهي تحتوي على عمليتين: التحقق على أساس الوثائق الحسابية والتقدير الصحيح للنفقة.

فتصفية النفقة العمومية تهدف إلى التأكد من حقيقة الدين وحصر مبلغه. وتباشر التصفية من طرف العون المؤهل قانونا من طرف الآمر بالصرف، أو الآمر بالصرف نفسه، بعد الاطلاع على المستندات، أو

[1] تراجع الفقرة الأولى من المادة 49 من المرسوم 02.09.441 س.ذ، وهي نفس المادة في الرسوم 2.17.451، س.ذ.

الأمر بالصرف بحسب الحالة. فهذه المرحلة حاسمة في النفقة، إذ يمكن أن تنتج عنها تحملات إضافية على الجماعة في حالة عدم ضبط العمليات المتعلقة بها.

لا يجوز لجماعة محلية تصفية أية نفقة والأمر بصرفها إلا بعد إثبات حقوق الدائن. ويكون الإثبات إما بشهادة تؤكد إنجاز الخدمة أو بكشف تفصيلي يتضمن الكمية والمبلغ النقدي للتوريدات المسلمة أو الخدمات المقدمة أو الأشغال المنجزة، ويجب أن تجمع البيانات الحسابية والفواتير المتعلقة بالكشف التفصيلي المذكور بالأرقام والحروف وأن يؤرخها ويوقع عليها الدائنون الذين يتعين عليهم أن يشيروا فيها، بالإضافة إلى ذلك، إلى عنوانهم وإلى بيان هويتهم البنكية.

ويجب أن تذيل البيانات الحسابية والفواتير المذكورة بالإشهاد على العمل المنجز لهذه الأشغال أو التوريدات أو الخدمات من طرف الآمر بالصرف، ماعدا إذا تم إثبات تسليمها بمحضر يدخل في عداد المستندات المثبتة أو بتصريح عون مختص[1].

ويتأكد العون المختص المؤهل قانونا من طرف الآمر بالصرف أو رئيس المجلس التداولي عند عدم وجوده[2]، من كون النفقات التي تمت تصفيتها قد وقع الإلتزام بها مسبقا وفق الإجراءات التنظيمية، ومن مشروعية الحسابات والكشوفات التفصيلية والمستندات المثبتة. ويتأكد بمجرد إيداع المتعهد في الشراء العمومي للوثائق المؤكدة لإنجاز النفقة[3]، من أن جميع الوثائق تم الأداء بها وان حسابات التصفية صحيحة قبل التصديق على ملف الأداء تفاديا لما قد يترتب عن أي تهاون من جهته من غرامات التأخير عن الأداء، على كاهل الجماعة.

وقد تم استحداث منصب الشخص المكلف بتتبع الصفقات والعقود والإتفاقيات، وهو الذي يتولى تتبع تنفيذ العقد بناء على تكليف من صاحب المشروع[4]. وهو ايضا الذي يتولى استلام ملفات الأداء التي يدلي بها المتعهدون في عقود الجماعات الترابية، كما يتولى متابعة تنفيذ الصفقات والعقود والإتفاقيات وسندات الطلب التي تعقدها الجماعة مع الأغيار على المستوى العملي وعلى مستوى تسلم الوثائق المثبتة للأشغال أو التوريدات أو الخدمات.

---

[1] المادة 73 من المرسوم 2.17.451 س.ذ.

[2] كانت المواد المقابلة للمادة 53 من المرسوم الجيد للمحاسبة العمومية للجماعات تتحدث عن رئيس المصلحة المكلف من طرف الرئيس، غير أن المادة 53 من مراسيم المحاسبة للجماعات الترابية الحالية أصبحت تتحدث عن العون المختص وليس رئيس المصلحة على اعتبار أن أغلب الجماعات لا تتوفر على رؤساء المصالح. وهي من المستجدات التي أتى بها المرسوم 2.17.451 والمراسيم الأخرى للجماعات الترابية الأخرى.

[3] الفاتورة بالنسبة لسندات الطلب أو الكشف مثلا بالنسبة للصفقات والعقود العمومية...

[4] Décret n° 2-16-344 du 17 chaoual 1437 fixant les délais de paiement et les intérêts moratoires relatifs aux commandes publiques. (B.O. n° 6488 du 4 août 2016).

ثانيا: مصلحة المحاسبة الجماعية

تتولى هذه المصلحة القيام بالعمليات النهائية للنفقة قبل تحويل الملف إلى المحاسب العمومي فما هي اختصاصاتها؟ وما مدلول الأمر بالدفع أو الصرف كأهم عمل تقوم هذه المصلحة؟

أ- مهام مصلحة المحاسبة

تلعب مصلحة المحاسبة بالجماعات الترابية دور الوسيط بين مؤسسة الآمر بالصرف والمحاسب العمومي، إذ تتولى جمع الوثائق المثبتة الصادرة عن المصالح المكلفة بالتصفية، وتقوم بالعمل على إصدار الحوالات المناسبة في انتظار التوقيع عليها من طرف السلطة المختصة قبل إرسالها، قصد الأداء، للمحاسب العمومي، بناء على الملف المعد من قبل العون المكلف بالتصفية.

ولا يجوز إصدار الأمر بالصرف المذكور قبل تنفيذ الخدمة[1] أو استحقاق الدين أو قبل القرار الفردي بتحويل إعانة أو منحة منصوص عليها في القوانين والأنظمة المعمول بها ماعدا الإستثناءات الواردة في النصوص التنظيمية المعمول بها أو في قرار مشترك للوزير المكلف بالمالية ووزير الداخلية[2].

غير أنه يجوز منح دفعات مسبقة أو تسبيقات للموظفين، إما عن طريق شساعة النفقات وإما بواسطة أمر بالصرف وفق الشروط المحددة بقرار مشترك للوزير المكلف بالمالية ووزير الداخلية.

تكون الأوامر بالأداء أو الحوالات مؤرخة وتحمل رقما ترتيبيا لسلسلة واحدة دون انقطاع برسم كل سنة مالية وحسب كل آمر بالصرف أو آمر مساعد بالصرف.

ويجب أن تتضمن هذه الحوالات تحديدا للآمر بالصرف أو الآمر المساعد بالصرف، والإدراج المالي للنفقة، إلى جانب السنة التي نشأ من خلالها الدين. كما يجب أن تتضمن التحديد الدقيق للدائن بحيث تبين الإسم العائلي والشخصي أو العنوان التجاري وعند الاقتضاء، عنوانه، والهوية الضريبية للدائن[3]، والمبلغ بالحروف والأرقام، وموضوع النفقة، وعند الاقتضاء، مراجع السند الذي أرفقت به المستندات المثبتة، ومرجع الإشهاد على مقترح الإلتزام.

[1] هناك استثناءات عن قاعدة تنفيذ الخدمة أوردتها المادة 89 من المرسوم 2.17.451، س.ذ.
[2] بالمادة 74 من المرسوم أعلاه.
[3] Taxe professionnelle et l'ICE.

ويؤدي الأمر بصرف النفقات إلى الأداء عن طريق التحويل. غير أنه يجوز الأداء نقدا لفائدة الأشخاص الذاتيين وفق الشروط المحددة بقرار مشترك للوزير المكلف بالمالية ووزير الداخلية[1]. ويكون الأمر بالدفع في هذه الحالة، مصحوبا بأمر بالأداء[2]. وإذا تم الأمر بالصرف لفائدة هيأة عمومية، يجب إصدار الأمر بالأداء بإسم المحاسب المكلف لدى هذه الهيأة[3].

وتمسك هذه المصلحة مجموعة من الكنانيش تمكن من تتبع تنفيذ النفقات ويتعلق الأمر بدفتر تسجيل حقوق الدائنين، والدفتر اليومي لأوامر الأداء الصادرة، ودفتر الحسابات حسب أبواب النفقات.

وتمسك هذه الدفاتر تحت مسؤولية الآمر بالصرف والآمرين المساعدين بالصرف. ويعهد إلى هذه المصلحة بمسك محاسبة خاصة بإصدار الأوامر بالصرف، وكلما دعت الحاجة إلى ذلك سجلات ودفاتر للحسابات ثانوية[4].

يتضمن دفتر تسجيل حقوق الدائنين، بإيجاز، وحسب أبواب الميزانية أو حساب خصوصي بالتتابع وكلما تم إنجازها، كل العمليات المتعلقة بفتح أو تغيير أو تفويض الإعتمادات والإلتزام بالنفقات وتصفيتها.

ويستعمل الدفتر اليومي لأوامر الأداء الصادرة لأجل التسجيل الفوري والمتتالي حسب ترتيب رقمي لكل الأوامر بالأداء الصادرة خلال مدة التسيير(السنة المالية).

ويوجه الآمرون بالصرف والآمرون المساعدون بالصرف، شهريا، إلى المحاسب المكلف وضعية توضح، حسب أبواب الميزانية أو حساب خصوصي، كل الإعتمادات المفتوحة ومبلغ الإصدارات حتى آخر يوم من الشهر المنصرم، قصد التأشير عليها.

[1] حدد سقف الحوالات التي يمكن أن تؤدى نقدا في 10000.00 درهم يمكن رفعه بقرار مشترك لوزير الداخلية ووزير المالية المادة 100 من الرسوم 2.17.451. س.ذ.

[2] تراجع المادة 69 من المرسوم، 2.09.441، وقد تم التخلي عن هذا المقتضى في المراسيم الجديدة للمحاسبة العمومية للجماعات الترابية لكن، ليس هناك ما يمنع من تطبيق مقتضياته حفاظا على حقوق المستفيدين والإدارة على حد سواء. فقد تضيع الحوالة أو يرفض المستفيد تسلم مقابلها بعد حيازة الأمر بالأداء، وفي هذه الحالة يمكن وبطلب من الآمر بالصرف وضعها في حسابات المنتظرات الى حين فك الإشكال الخاص بها.

[3] بالمادة 76 من المرسوم 2.17.451، س.ذ.

[4] المادة 132 من المرسوم أعلاه.

تنفيذ الأمر بالصرف

وهو الأمر النهائي بأداء النفقة، ويقوم به الآمر بالصرف - مصلحة المحاسبة- لتمكين صاحب الدين من الإستفادة من استخلاصه[1]. فهو العمل الإداري الذي يحتوي طبقا لنتائج التصفية على الأمر بأداء دين الجماعة المحلية أو المجموعة[2].

ويجب على الآمر بالصرف أن يؤرخ سند الأمر بالصرف، ويُحمّله رقما ترتيبيا من سلسلة فريدة وغير منقطعة خلال كل سنه. كما يجب أن تتضمن هذه السندات "البيانات الآتية:

- تحديد الآمر بالصرف أو الآمر المساعد بالصرف؛
- الإدراج المالي؛
- تحديد السنة التي نشأ خلالها الدين ؛
- التحديد الدقيق للدائن: الإسم العائلي والشخصي أو العنوان التجاري وعند الاقتضاء، عنوانه؛
- المبلغ وموضوع النفقة، وعند الاقتضاء، مراجع السند الذي أرفقت به المستندات المثبتة؛
- وعند الاقتضاء، مرجع الإشهاد على مقترح الإلتزام."[3]

ويتم صياغة سند الأمر بالأداء كأمر بالتحويل إلى حساب بنكي أو بريدي يتم بموجبه صرف النفقات عن طريق التحويل، وهو الأصل في الأداء حاليا، وفي هذه الحالة يجب أن يتضمن سند الأداء التعريف البنكي للمستفيد الحقيقي من النفقة وليس غيره. غير أنه يجوز الأداء نقدا، عن طريق أوامر بالصرف عادية، لفائدة الأشخاص، الذاتيين وفق الشروط المحددة في مراسيم محاسبة الجماعات الترابية وهيئاتها[4].

---

[1] عمر العسري،"النظام الجديد للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية بالمغرب"،
REGMA, *Les finances des Collectivités Locales dans les Etats de Maghreb*, SOUS LA DIRECTION DE M. AMAL MECHRAFI, Al Maafif Aljadida, Rabat, p.70

[2] تنص المادة 54 من المرسوم 2.17.451، س.ذ على انه: " الأمر بالصرف هو العمل الإداري الذي يحتوي طبقا لنتائج التصفية على الأمر بأداء دين الجماعة المحلية أو المجموعة، ويناط هذا العمل بالآمر بالصرف المختص.
يؤدي الآمر بالصرف إلى إصدار أمر بالأداء. غير أنه، يمكن القيام بأداء بعض النفقات دون أمر سابق بالصرف، ويتم تحديد قائمة النفقات المذكورة بقرار لوزير الداخلية. وينشر هذا القرار بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية.
ويتم تبليغ النفقات المؤداة دون أمر سابق بالصرف ودون تأخير من طرف الخازن الجماعي المكلف بالأداء، إلى الآمر بالصرف للجماعة المحلية أو المجموعة المعنية."

[3] المادة 75 من المرسوم أعلاه.

[4] يتم الأداء الى الأشخاص الذاتيين نقدا، بشرط إدلائهم بوثيقة تعريف رسمية لهم وفي حدود 10000.00 درهم كسقف أعلى. المادة 100 من المرسوم أعلاه.

الفقرة الثانية: شساعات النفقات؛ (طبيعتها القانونية وتنظيمها)

يخضع تنفيذ النفقات العمومية للجماعات الترابية خصوصا، والعمليات المالية عموما، إلى مجموعة من القواعد القانونية والتنظيمية، وهي ما يصطلح عليه قواعد "المحاسبة العامة للجماعات الترابية ومجموعاتها"، التي بموجبها يعهد إلى صنفين من الأشخاص والأعوان، منفصلين ومختلفين بتنفيذ العمليات المالية هم: المحاسبون العموميون والآمرون بالصرف، يضاف إليهم نوع ثالث، وإن هم تابعون عضويا للآمر بالصرف، إلا أنهم يقومون بمهام بإسم وتحت مراقبة المحاسبين العموميين، وهم الشسيعون.

ويصطلح على هذه المصلحة التي يعمل بها هذا الصنف الثالث شساعة النفقات التي هي أسلوب يكتنفه الكثير من الغموض، ويختلط في أذهان الغالبية مع بعض الطرق الأخرى للتسيير المباشر كالوكالة المباشرة الذي سنتحدث عنها لاحقا. وعملها خليط بين عمل المحاسب العمومي وعمل الآمر بالصرف، وهي استثناء من قاعدة التنافي بين مهامي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي للجماعة. وكل هذا يجعل الشساعة، على الأقل بالنسبة للجماعات الترابية، مصلحة مجهولة الهوية، مما يستوجب طرح السؤال حول الهوية القانونية للشساعة وكيفية تأسيسها، وتعيين الشسيعين؟ وأوجه اشتغال هذا الهيكل الإداري؟

أولا: الإطار المؤسسي لشساعات النفقات

وكالة أو شساعة النفقات هي استثناء تقليدي لأداء بعض النفقات العمومية. فهي تمكن الجماعة، عن طريق وضع رهن إشارة الشسيع لمبالغ مالية محددة السقف، من تسديد بعض النفقات التي تستوجب طبيعتها أداءها بهذه الطريقة أو نظرا لقلة أهميتها، أو لاعتبارات متعلقة بعدم توقعها أو نظرا للأعراف التجارية الناظمة لها، والتي لا يمكن إخضاعها بطريقة صحيحة إلى المسطرة العادية للإنفاق العمومي التي تستوجب الإلتزام بشكليات محددة انطلاقا من مرحلة الإلتزام مرورا بالتصفية والأمر بالصرف وانتهاء بالأداء من طرف المحاسب العمومي.

وتبقى مسطرة الأداء عن طريق الشساعة مسطرة استثنائية، يجوز اللجوء إليها متى توافرت الظروف المبررة لها. ولا يجوز اعتمادها للتنصل من اللجوء إلى العقود الإدارية وعقود القانون الخاص التي تبرمها الجماعات في احترام تام لمبادئ المنافسة والمساواة في الولوج إلى الطلبيات العمومية. وللعمل بهذه الطريقة الاستثنائية يجب أحداث الشساعة وتعيين الشسيع، لأداء نفقات يتم تحديدها في مقرر إحداث الشساعة وتعيين الشسيع.

أ- تأسيس شساعات النفقات

كيف يتم تأسيس الشساعة ؟ وكيف يتم تعيين الشسيع؟ وما هي السلطة المكلفة بذلك؟[1]

1- إحداث الشساعة

الشساعة في الأصل مؤسسة دائمة، يتم إنشاؤها لتلبية احتياجات آنية للجماعة. وهي مصلحة منَصّبة على مستوى الآمر بالصرف وتحت سلطته الإدارية. وهي تسمح للجماعة بتنفيذ بعض الإيرادات والنفقات التي يشترط فيها غالبا السرعة ولا تتجاوز مبلغا محدد من خلال قرار، بإسم ولحساب محاسب الربط.

وقد اختلفت التشريعات المقارنة في تناولها لهذه الطريقة من حيث التسمية ومن حيث التنظيم، فالتشريع الجزائري مثلا قد عرفها على أنها، أي الوكالة، إجراء استثنائي لتنفيذ صنف من النفقات والإيرادات العمومية التي لا يمكنها، نظرا للاستعجال، انتظار الآجال الطبيعية للإثبات والإلتزام والتصفية والأمر بالصرف والدفع[2]. كما أنه أسند إحداثها إلى الأمر بالصرف لميزانية الهيئة العمومية المعنية بعد الموافقة الكتابية للمحاسب المعين المختص[3].

أما في النظام المغربي فلم تتم الإشارة في المراسيم المنظمة لمحاسبة الجماعات الترابية إلى السلطة المكلفة بإحداث شساعات النفقات ولا إلى الطريقة التي يتم بها ذلك، إلا مع صدور المراسيم الجديدة لمحاسبة الجماعات وهيئاتها، التي أوكلت ذلك للآمر بالصرف[4]. بينما تم إسناد تأسيسها بالنسبة للدولة في الدورية[5] رقم 1969/83، الى الوزير المعني ووزير المالية.

وقد كان إحداث وكالات النفقات في ظل مرسوم 1976 يتم من طرف الآمر بالصرف دون حاجة للّجوء إلى سلطات الوصاية المالية والإدارية لخلو النص المذكور مما يجبر على خضوعها لتصديق سلطات الوصاية وتأشير الخزينة العامة للمملكة كما هو الحال بالنسبة لوكالات المداخيل.

---

[1] يستمد التساؤل شرعيته في كون المرسوم رقم 2.76.576 قد تحدث عن تعيين وكيل النفقات أو ما يصطلح عليه الشسيع، لكن لم يتحدث شأنه شأن المرسوم 2.09.441 عن تأسيس الشساعة في حد ذاتها تاركا ذلك عن عمد أو غير عمد إلى اجتهادات المتدخلين في المالية المحلية. ولم يتم الحديث عن هذا التأسيس إلا مع صدور المراسيم الجديدة لمحاسبة الجماعات الترابية.

[2] المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 93-108 مؤرخ في 13 ذي القعدة 1413 الموافق 5 مايو 1993، يحدد كيفيات إحداث وكالات الإيرادات والنفقات وتنظيمها وسيرها، ج.ر عدد3017، ص.8.

[3] المادة الثالثة من المرسوم أعلاه.

[4] المادة 91 من المرسوم 2.17.451 التي تنص على أن:"... ولهذا الغرض تحدث شساعات للنفقات بقرار للآمر بالصرف. ويحدد هذا القرار موضوع وطبيعة النفقات المراد تنفيذها في إطار هذه الشساعة...".

[5] Circulaire n° 83.DIR du 06/06/1969 sur l'institution des régies de recettes et dépenses de l'État.

غير أنه، مع دخول القانون 45.08 بمثابة نظام لمالية الجماعات المحلية ومجموعاتها، حيز التنفيذ وصدور مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها لسنة 2010، الذي أورد في ثناياه أن تعيين الشسيعين يتم بقرار لوزير الداخلية باقتراح من الآمر بالصرف[1] قبل أن يستقر الأمر على إعطاء سلطة تعيين الشسيع للآمر بالصرف وترك تحديد سقف التسبيقات لوزير الداخلية[2]، أصبح السؤال يطرح حول السلطة المكلفة بإحداث شساعات النفقات؟ وما هي البيانات الواجب احترامها في مقرر إنشاء الشساعة؟

2- السلطة المكلفة بإحداث شساعة النفقات

يتم إنشاء الشساعة، في الجماعات الترابية، بقرار للآمر بالصرف، وتستمر في الوجود إلى حين تقرير وفق نفس شكلية إنشائها، إنهاءها أو تعديلها، على عكس ما هو معمول بالنسبة للدولة، إذ يتم إحداثها عن طريق قرار مشترك للوزير المعني ووزير المالية. وهو ما يستشف من نصوص مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات المحلية وهيئاتها[3] لسنة 1976.

غير أنه ومع صدور المرسوم رقم 02.09.441، ترك المجال فارغا إذ أسند تعيين الشسيعين إلى وزير الداخلية باقتراح من الأمر بالصرف في المادة 19 على أن الشسيعين يعينون: « لدى الآمرين بالصرف بقرار لوزير الداخلية باقتراح من الآمر بالصرف" وفي المادة 85 الفقرة 3 قرر أنه: « يمكن أن تدفع لشسيعي النفقات، المعينين بمقرر للآمر بالصرف، تسبيقات عن طريق الشساعة يحدد مبلغها بقرار لوزير الداخلية."

على هذا الصعيد تكتفي وزارة الداخلية بتعيين شسيعي النفقات وتحديد سقف للتسبيقات التي يمكن أن تمنح له، بناء على طلب للأمر بالصرف المعني. وبالتالي وإعمالا للقواعد العامة للإنفاق فإن إحداث الشساعة يقوم به الآمر بالصرف إي رئيس المجلس التداولي.

إلا أنه ومع صدور المراسيم المنظمة لمحاسبة الجماعات الترابية لسنة 2017 التي دخلت حيز التنفيذ سنة2018 أصبح اختصاص تعيين الشسيعين وإحداث شساعات النفقات من صلاحيات الآمر بالصرف، لكن مع ترك تحديد سقف التسبيقات لوزير الداخلية عن طريق قرار.

---

[1] المادة 19 الفقرة من المرسوم 02.09.441 س.ذ.

[2] المراسيم 2.17.449 و2.17.450 و2.17.451 لسنة 2017، س.ذ.

[3] ينص الفصل 76 من المرسوم 2.76.576 في فقرته الثالثة على انه "يمكن أن تدفع لأعوان يعينون بمقرر للآمر بالصرف تسبيقات عن طريق الوكالة لا يمكن أن يتجاوز مجموعها خمسة آلاف درهم (5.000) ما عدا في حالة ترخيص بالمخالفة يمنحه بمقرر وزير الداخلية بعد تأشيرة وزير المالية ويجب أن يثبت هؤلاء المحاسبون إلى القابض بواسطة الآمر بالصرف استعمال التسبيقات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر يبتدئ من تاريخ قبض الأموال" من خلال هذه الفقرة يظهر أن تدخل وزير الداخلية والمالية يتم في حالة رفع سقف الشساعة ليس غير.

3- البيانات الواجب توفرها في مقرر إحداث الشساعة

بحسب التوجه الذي نحته وزارة الداخلية، ومع صدور المراسيم الجديدة لمحاسبة الجماعات الترابية، أصبح الآمر بالصرف هو المكلف بإحداث شساعات النفقات، عن طريق قرار كتابي يحدد فيه بعض البيانات الإجبارية التي يمكن إجمالها في ما يلي:

1- نوع النفقة التي يحق للشسيع أن يدفعها، وتخصيصها في الميزانية؛
2- السقف الأعلى للتسبيقات التي يمكن منحها للشسيع؛
3- المحاسب المكلف بالنفقة؛
4- ومحاسب المعتمد لدى الجماعة، وهو المحاسب المكلف بمراقبة نفقات الجماعات والتأشير عليها عن طريق تأشيرة " صالح للأداء على الحوالات " الصادرة عن الآمر بالصرف.
5- محاسب الربط في حالة الضرورة.

إلى جانب ذلك يشترط في القرار أن يحيل للنصوص التي تم بموجبها إحداث الشساعة. وهذه البيانات هي نفسها المفروضة على إنشاء وكالات النفقات الخاصة بمصالح السلطات المركزية واللامركزة.

4- تعيين شسيع النفقات

أورد مرسوم محاسبة الجماعات المحلية ومجموعاتها طريقتين متناقضتين لتعيين الشسيع في مادتين مختلفتين. الأولى عندما تحدث عن الشسيعين واختصاصاتهم في المادة 19 منه والثاني عندما تحدث عن الإستثناءات التي تطال الصفة الإبرائية للأداء في المادة 85 منه. غير أن المراسيم الجديدة قد أجابت عن هذا التناقض وأسندت الإختصاص للآمر بالصرف.

5- السلطة المكلفة بتعيين الشسيع

كانت المادة 19 من المرسوم بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات الترابية ومجموعاتها رقم 2.09.441 تسند اختصاص تعيين شسيعي النفقات الجماعات المحلية لوزارة الداخلية، بناء على طلب لرئيس الجماعة المحلية. ويصدر التعيين في منصب الشسيع بقرار لوزير الداخلية بناء على اقتراح أو طلب من الآمر بالصرف.

غير أن المادة 84 من نفس المرسوم تعطي إمكانية للآمر بالصرف بتعيين الشسيعين لتلقي تسبيقات من المحاسبين. هؤلاء الشسيعين، المعينين بمقرر للآمر بالصرف، يتم تحديد سقف التسبيقات التي يمكن أن تمنح لهم

بقرار لوزير الداخلية. من خلال هاتين المادتين يظهر أن هناك تخبط في تحديد الجهة المختصة لتعيين الشسيعين، فتسند الأولى الإختصاص لوزير الداخلية والأخرى تسنده إلى الآمر بالصرف.

لكن مع دخول المراسيم الجديدة لسنة 2017 حيز التنفيذ، أصبح اختصاص تعيين شسيعي النفقات من اختصاص الآمر بالصرف، ولا يحتاج إلى قرار من وزير الداخلية. غير تحديد سقف التسبيقات لا يزال من اختصاص وزير الداخلية، وهو قرار يتم بطلب من الآمر بالصرف، ويتضمن هذا القرار تسمية الشسيع ومجال تدخله بما يعني قرار تعيين من وزير الداخلية.

ففي ظل القانون المالي للجماعات المحلية وهيئاتها لسنة 1976، كان تحديد سقف التسبيقات التي يمكن منحها للشسيع في 5000.00 درهم يمكن رفعها بقرار لوزير الداخلية بناء على طلب من الآمر بالصرف. وفي ظل المرسوم 02.09.441 أصبح تحديد سقف النفقات من اختصاص وزير الداخلية. وقد تم تحديد حد أدنى هو 25.000.00 درهم يمكن رفعها بقرار لوزير الداخلية[1]، بالنسبة للشسيعين الواردين في المادة 84 من المرسوم.

وقد درجت وزارة الداخلية، في ظل المرسوم 2.09.441، على تحديد سقف للتسبيقات وترك تعيين الشسيع للرئيس بناء على مقتضيات المادة 85 من مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات المحلية وهيئاتها[2]. غير أنه فيما بعد ودرءا للخلاف بين المحاسبين المكلفين والآمرين بالصرف عملت على التعيين في هذه المهمة بقرار لوزير الداخلية بناء على طلب لرئيس الجماعة الترابية وفقا لمقتضيات المادة 19 من مرسوم محاسبة الجماعات المحلية ومجموعاتها. ويحدد هذا القرار سقف التسبيقات التي يمكن منحها للشسيع والتي يتولى إثباتها فيما بعد، إلى جانب البيانات الخاصة بالشسيع ومجال تدخله. وتتم الإشارة إلى فصول الميزانية التي يتم الإنفاق من مخصصاتها، وإلى محاسب الربط. كما يتم تحديد مدة سريان هذا القرار. وهو ما أبقت عليه حاليا بالرغم من نص المراسيم الجديدة صراحة على اختصاص الآمر بالصرف بإحداث الشساعة وتعيين الشسيعين.

[1] تم تحديد سقف جديد للتسبيقات هو 350.000.00 درهم للعمالات بموجب القرار رقم 410.18 صادر في 18 جمادى الأولى 1439 (5فبراير2018) بتحديد سقف مبلغ التسبيقات المدفوعة لشسيعي نفقات العمالات والأقاليم. كما تم تحديد سقف 200.000.00 درهم لشسيعي نفقات الجماعات بموجب القرار 411.18 صادر في 18 جمادى الأولى 1439 (5فبراير2018) بتحديد سقف مبلغ التسبيقات المدفوعة لشسيعي نفقات الجماعة، وهي مبالغ جد كبيرة إذا ما قورنت بسقف الأموال المحدد لبعض المحاسبين العموميين، الذي هو 500.000.00 بالنسبة للقابض و1000.000.00 لأغلب الخزنة الإقليميون، بل 500.000.00 للبعض منهم. ويمكن رفع هذا السقف بقرار لوزير الداخلية بطلب من الامر بالصرف.

[2] قرار لوزير الداخلية رقم 1 بتاريخ 4 يناير 2011 يتعلق بتحديد مبلغ التسبيقات المدفوعة لشسيعي النفقات، والدي يحدد سقفا للتسبيقات هو25.000 درهم يمكن أن تمنح لشسيعي النفقات المعينين من طرف رؤساء الجماعات

كل هذا كان قبل أن يسند الإختصاص للآمر بالصرف للقيام بتعيين الشسيعين صراحة والشساعات ذاتها، وتحديد مجال تدخلها. غير أن تحديد سقف التسبيقات تم تركه لوزير الداخلية، ولا يتدخل فيه الآمر بالصرف إلا في حالة طلب الرفع منه مع اشتراط تأشير وزير الداخلية أو من ينوب لقرار الرئيس. وقد تم تحديد السقف الجديد للتسبيقات في 350.000.00 درهم للعمالات والأقاليم، و200.000.00 لشسيعي نفقات الجماعات، وهذا السقف يطرح أكثر من إشكال؟

6- السلطة المكلفة بتحديد سقف للتسبيقات

في ظل التنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها لسنة 1976، كان تحديد سقف التسبيقات التي يمكن منحها للشسيع في 5000.00 درهم يمكن رفعها بقرار لوزير الداخلية بناء على طلب من الآمر بالصرف. وفي ظل المرسوم 02.09.441 أصبح تحديد سقف النفقات من اختصاص وزير الداخلية. وقد تم تحديد حد أدنى هو 25.000.00 درهم يمكن رفعها بقرار لوزير الداخلية، بالنسبة للشسيعين الواردين في المادة 84 من المرسوم، ليصبح أخيرا 200.000.00 درهم و350.000.00 درهم لشسيعي نفقات الجماعات والعمالات أو الأقاليم على التوالي[1].

عمليا وبالنسبة لكل الشساعات يتم تعيين الشسيع بقرار للآمر بالصرف، يحدد بمقتضاه السقف الذي لا يمكن أن تتجاوزه التسبيقات غيرة المبررة المقرر من طرف وزير الداخلية. ويبين قرار تسمية الشسيع مجموعة من البيانات يمكن تفصيلها كما يلي:

* الإسم العائلي والشخصي للشسيع، درجته، وعنوان مكتبه؛
* صندوق المحاسب المعتمد لدى الجماعة ؛
* محاسب الربط؛
* تاريخ التعيين ومدة انتداب الشسيع التي تكون غالبا سنة؛
* الإسم العائلي والشخصي للعون الذي ينوب مؤقتا عن الشسيع، وهو الشسيع بالنيابة؛
* موع النفقات التي يمكن للشسيع أن يؤديها،

[1] يجب أن يفهم السقف على أنه الحد الأقصى المخول للشسيع التزود به مرة واحدة، وبالتالي فإن قرار رئيس المجلس يمكن أن يحدده في اقل منه، لكن لا يمكن أن يتجاوزه إلا بموافقة السلطات المركزية المكلفة بالرقابة. وكان حريا بالجهة المصدرة للقرار أن تشرك المعني الأول بهذه التسبيقات والتي تصرف باسمه في تحديد سقف التسبيقات وهو المحاسب العمومي، إن لم يكن بالإمكان إدراج شرط موافقة المحاسب على تعيين الشسيع.

* السقف الأعلى للتسبيقات التي يمكن للشسيع تسلمها من المحاسب العمومي الذي هو المقرر من طرف وزير الداخلية.

وكقاعدة يتم اختيار الشسيع من بين الموظفين المرسمين المنتمين للجماعة، والذين يتمتعون بالاستقامة والكفاءة في الميدان المالي، ولا يمكن تعيين الأعوان المؤقتين أو المنتمين لإدارات أخرى[1] إلا في حالة عدم وجود موظفين مرسمين يمكنهم القيام بهذه العملية[2].

كما يبين قرار تحديد سقف التسبيقات الممنوحة في حالة رفعه، بل ويجب أن يبينها، نفس البيانات التي أوردناها أعلاه.

ب- طبيعة النفقات التي يمكن أداؤها عن طريق الشساعة

يتولى شسيعو النفقات القيام بعمليات الأداء وفق الشروط المحددة بتعليمية لوزير الداخلية. فماهي النفقات التي يتولى شسيعو الجماعات الترابية أداءها؟ فإذا كانت تعليمية وزير المالية بالنسبة لوكالات النفقات قد حددت طرق تنفيذ النفقات عن طريق الشسيعين، وتلتها مجموعة من التعليميات تحدد لائحة بالأعمال التي يمكن القيام بها عن طريق الشساعة، فإنه بالنسبة للجماعات الترابية هناك فراغ إذ لم يسبق أن صدرت لائحة تحدد النفقات التي يمكن أداؤها من طرف الشسيعين، إنما يتم الاقتداء في مجال المساطر بالنظام المطبق على الدولة، وفي نوع النفقات في حدود خصوصيات الجماعات الترابية وفي حدود ما تقره النصوص التنظيمية المنظمة لمحاسبتها العمومية.

1- نفقات الموظفين

تنص المادة 19 من المرسوم 2.17.451،[3] أن وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية يتوليان بواسطة تعليمية تحديد الشروط التي بناء عليها يقوم الشسيعون بعمليات الاستيفاء أو الأداء. هذه التعليمية التي لم تر النور تجعل حدود وشروط أداء نفقات الموظفين عن طريق الشساعات محل نظر. وبالتالي يستوجب الأمر الرجوع إلى نصوص أخرى أو أنظمة مقارنة لتحديد هذه الشروط والشكليات.

---

[1] يلاحظ انه يتم تعيين شسيعي المداخيل بالنسبة لاستخلاص عائدات رخص القنص التي تعود للمجالس الجهوية من بين موظفي المجالس الإقليمية، وبالتالي تعتبر هذه الحالة استثناء من قاعدة التعيين من بين موظفي الجماعة الترابية المستفيدة من المدخول.

[2] HAMIDI H., *l'exécution des dépenses publiques par voie de régie*, REMALD, n°17 octobre 1996, Op.cit, p.110

[3] وهي نسخة لمقتضيات المادة 19 من المرسوم 2.09.441 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها لسنة 2010.

وبالرجوع إلى المادة91 من المرسوم 2.17.451 وهي نفسها المادة 85 من المرسوم 2.09.441 التي تم نسخها، نجدها تنص على أن نفقات الموظفين المشمولة بالشساعة هي نفقات اليد العاملة والأعوان التي تؤدى أجورهم نقدا. وبالتالي فإن نفقات الموظفين التي يمكن أن تؤدى عن طريق الشساعة هي أجور الأعوان المؤداة نقدا ليس إلا، وهو نفس ما نصت عليه المادة 91 من المرسوم 2.17.451 والمراسيم الأخرى لمحاسبة الجماعات الترابية. وبالتالي فإن النفقات الأخرى للموظفين، من قبيل التعويضات عن التنقل والتعويضات الأخرى التي لا تدخل في احتساب الأجور، لا يمكن أداؤها بهذه الطريقة بالإستناد إلى هذه المادة.

وبالرجوع إلى التعليمية الخاصة بشساعات النفقات للدولة نجدها تنص صراحة أنها لا تطبق على الجماعات الترابية[1] وبالتالي ما يجعل قانونا الأداء لغير الأجور المذكورة أعلاه ممنوعا. غير أن الممارسة العملية في واد والنصوص القانونية في واد أخر. إذ يتم تعيين الشسيعين لأداء نفقات غير نفقات الأعوان كما هو الحال في حالة اللجوء إلى الوكالة المباشرة[2] بعد تعذر إتمام بعض الأشغال من طرف المتعهدين في الشراء العمومي للجماعات. ونذكر في هذا الصدد إحداث شساعات بعد ثبوت فشل بعض المقاولات في الإيفاء بالتزاماتها في عقود التدبير المفوض، إذ تم التعهد بالقيام بالدفع إلى شسيعين معينين من طرف وزارة الداخلية في مقابل أشغال تقوم بها الجماعة عن طريق الوكالة المباشرة[3].

وتشمل نفقات الموظفين، التي يمكن تأديتها عن طريق الشساعة، أجور الأعوان المياومين والعرضيين المستخدمين لمدة محدودة في أشغال وورشات معزولة[4]. ومصاريف المهام والتنقل داخل المملكة وخارجها. بالإضافة إلى التعويضات الخاصة بالأساتذة المتعاقدين، والمشاركين في الندوات والمؤتمرات. يضاف لهذه الزمرة من النفقات مساهمات في منضمات الاحتياط الاجتماعي للأعوان الذين تؤدى تعويضاتهم عن طريق الشساعة، وهذه الأنواع محددة بالتعليمية الخاصة بشساعات الدولة والعمل جار على الاقتداء بها لتحديد أنواع نفقات الموظفين الممكن تأديتها عن طريق الشساعة.

[1] Instruction du Ministre des Finances du 26/03/1969 relative au fonctionnement des régies de dépenses et des régies de recettes de l'État, Note Circulaire n° 83.DIR, Rabat, le 06/06/1969

[2] وهو الحال عند اللجوء الى الوكالة المباشرة بعد إثبات عجز بعض المتعهدين في الصفقات العمومية وعقود التدبير المفوض عن القيام بالأعمال الموكولة إليهم. حيث تعمد وزارة الداخلية الى الترخيص لشسيعي النفقات بالقيام بجميع النفقات بإسم الشركات أو المقاولات التي يتم توقيفها.

[3] حالة شركة النفايات(GMF) المتعاقدة مع جماعة بالصويرة، التي تم إيقافها نظرا لعدم قيامها بالتزاماتها في ضمان نظافة المدينة سنة 2016.

[4] Instruction du 1er mars 1993.

ويمكن أن تمنح تسبيقات مرخصة بنصوص تنظيمية لموظفي الدولة[1] عن طريق الشساعة محددة في تسبيقات لأداء الحج في مكة المكرمة، والتسبيقات لشراء أضحية العيد، الى جانب مصاريف التنقل، فمصاريف الإقامة للمتعاونين الأجانب المدعوين للقيام بمهام منتظمة في المغرب.

ولا يمكن بأي حال من الأحوال إعطاء تسبيقات خارج هذه اللائحة، وكل تسبيق غيرها يعتبر ممنوعا قانونا. فإذا كانت الحالات الثلاث الأولى للتسبيقات يمكن أداؤها للجماعات بحكم أن ما يسري على الموظف العمومي للدولة، يسري على الموظف العمومي للجماعات الترابية، فإن الحالة الرابعة لا يمكن، بحسب نظرنا تطبيقها على صعيد الجماعات الترابية.

وقد كانت الجماعات الترابية إلى حدود تاريخ حذف السلم 5 من سلالم الأجور تؤدي للموظفين الجماعيين المرتبين في هذا السلم فما تحت تسبيقات لشراء الأضحية مقدارها 2000 درهم يتم استرجاعها باقتطاع مبلغ 100 درهم شهريا للمستفيد وفي حدود مبلغ التسبيق.

2- نفقات العتاد

في ظل مرسوم محاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها لسنة 1976، كانت النفقات التي يمكن أداؤها عن طريق الشساعة تقتصر على نفقات الموظفين[2]، وكانت النفقات المتعلقة بتنفيذ الأشغال موضوع الشساعة يتم أداؤها عن طريق إصدار حوالات تعرض على المحاسب العمومي للجماعة لأدائها. وهذا من الإستثناءات التي تم التنصيص عليه صراحة في المادة 76 من نفس المرسوم، الذي أحال إلى المقتضيات المطبقة على الدولة باستثناء ما قرره نفس المرسوم من استثناءات.

ومع صدور مرسوم 2.09.441 والمراسيم التي نسخه المرسوم 2.17.451 والمرسوم 2.17.450 والمرسوم 2.17.449، والذي نص على أن عمل الشساعة سيتم ضبطه بقرار لوزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية والذي لم يصدر لحدود يومه، أصبحت هذه المؤسسة غير محددة المعالم، وأصبح التساؤل حول تحديد نفقات العتاد التي يمكن أداؤها عن طريق الشساعة يطرح نفسه بحدة؟

[1] Note Circulaire n° 83.DIR, op.cit.

[2] المادة 76، فقرة 10 من المرسوم الخاص بمحاسبة الجماعات لسنة 1976 التي تنص صراحة على أن:" ثمن تسليم الأدوات اللازمة لإنجاز الأشغال" التي يتعين على الجماعات المحلية أو الهيئات إنجازها بتكليف الغير فتحرر بشأنه حوالة مباشرة على صندوق القابض.." المرسوم بنظام محاسبة الجماعات لسنة 1976 الذي تم تغييره بنص المرسوم 02.09.441، س.ذ الذي تم الغاؤه بدوره بمراسيم محاسبة الجماعات الترابية لسنة 2017

- **لائحة نفقات العتاد الخاصة بمصالح الدولة**

تشمل النفقات المرخص أداؤها عن طريق الشساعات التابعة لمصالح الدولة بعض النفقات ذات الأهمية الضئيلة[1]، والتي يستوجب أداؤها مساطر معينة، أو السرعة نظرا لأهميتها النوعية، وهي كما يلي:

*مصاريف البريد والمراسلات،

*التوريدات ضعيفة الأهمية، مسلمة فورا ولا يمكن القيام بأدائها إلا في عين المكان، ونقدا؛

*الرسوم القضائية المودعة لدى محاكم المملكة من طرف الإدارات العمومية التي تقوم بمتابعة نزاعاتها القضائية مباشرة؛

*صيانة المقرات الإدارية والعتاد؛

*مصاريف الحفلات والمناسبات التي، بحكم الظروف المحلية، لا يمكن أداؤها إلا نقدا؛

* إعانات فورية للمعوزين وضحايا الكوارث؛

*مصاريف الإشهار والنشر؛

وفي كل الأحوال لا يمكن للشسيعين أداء نفقات العتاد التي يتجاوز مبلغها 2000 درهم، عن كل دين، إلا في حالة وجود ترخيص صريح من وزير المالية. وابتداء من هذا المبلغ فما فوق يجب أن تتم النفقة وفق المسطرة العادية للإنفاق العمومي.

- **إمكانية تطبيقها على الجماعات الترابية**

بالرجوع إلى المرسوم 2.17.451 لا نجد أي تفصيل أو إشارة إلى إمكانية أداء بعض النفقات المتعلقة بالعتاد بواسطة الشساعة كما هو الحال بالنسبة للدولة. وباعتبار مسطرة الأداء عن طريق الشساعة تعتبر استثناء من القاعدة في الإنفاق العمومي، فإننا نرى عدم إمكانية الأداء عن طريق الشساعة لنفقات العتاد.

غير أنه عمليا ترخص وزارة الداخلية لبعض الجماعات، في حال اللجوء إلى الوكالة المباشرة لتنفيذ بعض الأشغال، بإمكانية تنفيذ النفقات على حساب الشركات والمقاولات التي تخل بالتزاماتها بواسطة الشساعة، في

[1] Instruction du Ministre des Finances du 26/03/1969 relative au fonctionnement des régies de dépenses et des régies de recettes de l'État, op.cit.

خلط تام لمفهومين مختلفين، الأول هو الشساعة والثاني هو أسلوب التدبير عن طريق الوكالة المباشرة[1]. وهذا ما حدث مع الجماعة الحضرية للصويرة التي حلت محل شركة تدبير النفايات المنزلية GMF، سنة 2016،عن طريق تعيين شسيع[2] لتدبير القطاع بدلا عن الشركة التي كانت تعاني صعوبات في الأداء والتسيير، وحدد له سقف النفقات في المبلغ الشهري الذي تتقاضاه الشركة، في مقابل تولي الجماعة التدبير المباشر للنفايات.

ثانيا: إشتغال شساعة النفقات

تمكن الشساعة الجماعات الترابية من القيام ببعض أوجه الإنفاق العمومي، بعيدا عن مراقبة الإلتزامات، وبالسرعة المطلوبة. ويعتبر اللجوء إلى الشساعة أمرا ضروريا بالنظر إلى طبيعة مجموعة من النفقات وإلى اعتبارها مسطرة استثنائية تمكن من ربح الوقت، وتفادي تعقيدات النفقة العادية.

وبالنظر للفراغ الذي يعرفه تنظيم عمل الشساعات المحلية، بحيث نلاحظ أن النصوص التنظيمية المحال عليها في النصوص المنظمة لمالية الجماعات الترابية لم يتم لحد الآن إصدارها، فإن القواعد المنظمة لعمل وكالات نفقات الدولة تطبق على شساعات الجماعات مع الأخذ بعين الإعتبار لخصوصية هذه الجماعات[3]. هذه القواعد تتعلق بطرق حجز الأموال واستلامها من طرف الشسيع، وأداء النفقات، إلى جانب تقديم تبريرات الأداءات.

وقبل منح التسبيقات للشسيع، يكون من اللازم القيام بحجز للأموال اللازمة لأداء النفقات المعهود بها إلى الشسيع. وهي مسطرة تقابل عمليا مقترحات الإلتزام، غير أنها تختلف عنه في كونها تحجز حتى الأموال الخاصة بالميزانية التي تتحمل نفقات الشساعة، بالرغم من إدراج التسبيقات في حساب مدين للخزينة يسمى حساب تسبيقات الشسيعين.

أ- حجز الأموال اللازمة لعمل الشساعة

يعتبر الأداء عن طريق الشساعة استثناء من القاعدة المطبقة على الإنفاق العمومي عموما، الذي يجب أن يمر عبر مراحل إدارية وأخرى محاسبية. فهو طريقة ميسرة للأداء يتم من خلالها تفادي بعض التعقيدات التي تعرفها الطريقة العادية للإنفاق.

---

[1] الوكالة المباشرة: وهي أسلوب للتدبير المباشر للمرفق من طرف شخص عام، وتعتبر وكالة بالنسبة للدولة المرافق التي لا تملك الشخصية القانونية وليس لها وجود مؤسسي مستقل عن إدارتها، وهذا الأسلوب يختلف عن أسلوب الوكالة المستقلة التي هي في الحقيقة مؤسسة عمومية محلية لتوفرها على الشخصية المعنوية. أما الشساعة فهي أسلوب للتسيير يدخل ضمن إطار الوكالة المباشرة..

[2] Décision du 12/03/2016 n°1 portant recours à la régie directe provisoire de la collecte des ordures ménagères, Commune urbaine Essaouira.

[3] تراجع مقتضيات المادة 76 من المرسوم بنظام محاسبة الجماعات ومجموعاتها لسنة 1976 الذي تم نسخه.

فبعد إنشاء الشساعة وتعيين الشسيع يقوم هذا الأخير وبأمر من الرئيس بحجز أموال الإعتمادات التي يفترض أداؤها خلال فترة عمل الشساعة التي لا يمكن أن تتجاوز سنة مالية. هذا الحجز يتم عن طريق إرسال بيان للخازن المؤدي، يسمى طلب الترخيص بالأداء عن طريق الشساعة، يحدد فيه المبلغ المراد حجزه لمصلحة نفقات الشساعة، والفصل في الميزانية الذي سيتحمل هذه النفقات، ويوقع من طرف الآمر بالصرف.

وفور التوصل بهذا البيان يقوم الخازن المؤدي بحجز المبلغ وتخصيصه للشساعة المذكورة. وينتج عن هذا الحجز عدم إمكانية الجماعة التصرف في هذا الإعتماد والأموال المقابلة له إلا في نفقات الشساعة. ولا يمكن التحلل من هذا الحجز إلا بإصدار بيان بإلغاء الحجز يوجه للمحاسب العمومي، قصد رفع الحجز عن المبالغ الغير المؤداة برسم الشساعة.

ويقوم الخازن المؤدي بالتأشير على هذا البيان الذي يصدر في نظيرين الأول يرجع للشسيع والثاني يتم الاحتفاظ به في الملف المفتوح بإسم الشساعة، ويقوم الآمر بالصرف بتسجيله في محاسبته الإدارية في الفصل المسمى "اعتمادات محجوزة". ومع اعتماد منظومة التدبير المندمج للنفقات العمومية للجماعات الترابية أصبح هذا البيان يتم على صعيد هذه المنظومة (GID)، ويتم التأشير عليه وتوقيعه اليكترونيا وورقيا في انتظار نزع الصفة المادية عن هذا الإجراء. ويتم تسجيل هذا الإجراء في المنظومة ويمكن الرجوع إليها من طرف الآمر بالصرف والمحاسب العمومي.

وحجز الأموال هنا هو غير الإلتزام، لكون هذا الأخير يهدف إلى حجز الإعتماد لوحده أما الأول فكما أسلفنا يتم بموجبه حجز الأموال والإعتماد. وللإشارة فإنه في حالة عدم وجود اعتماد أو عدم توفر الأموال يصبح من المتعذر القيام بالحجز لمصلحة الشساعة.

ب- تزويد صندوق الشسيع بالأموال

يتمثل الإستثناء[1] الأهم الذي يطبع مؤسسة الشساعة في أداء المحاسب للشسيع للمبالغ التي يطلبها في حدود السقف الذي يحدده قرار تعيين سقف التسبيقات برسم الشساعة. ويتم هذا الأداء بناء على توصيل أو طلب للأموال يصدره الشسيع بعد توقيع الآمر بالصرف، يوجه للخازن قصد التأشير عليه، وأدائه بين يدي الشسيع.

[1] المادة 92 من المرسوم 2.17.451، س.ذ.

ويجب أن يتضمن هذا البيان بالإضافة إلى توقيعات المحاسب العمومي والآمر بالصرف والشسيع بيان صالح للأداء، قبل التوجه به إلى صندوق الخزينة لتسلم الأموال. ويتقدم الشسيع مرفقا ببطاقة هويته ونسخة من قرار تعيينه إلى صاحب الصندوق الذي يتولى تسليمه الأموال المطلوبة بعد توقيعه على الطلب الذي يعتبر إبراء للأداء ولذمة المحاسب العمومي.

ويتم تمكين الشسيع من التسبيق نقدا أو عن طريق شيك صادر عن المحاسب العمومي، عندما يكون مقر الخزينة في مدينة توجد فيها وكالة لبنك المغرب، احتراما لسقف الأداء نقدا المحدد للخزنة الذين تنطبق عليهم هذه الحالة، والمحدد في 10000.00 درهم كحد أقصى يمكن أداؤه نقدا.

ويتسلم الشسيع من صندوق محاسب الربط، الأموال الضرورية لأداء النفقات المعهود بها إلى الشساعة في حدود السقف الأعلى المحدد له، وبحسب الحاجة، في مقابل التوصيل أو الطلب المشار إليه أعلاه، الذي يعتبر وصل مخالصة يدرجه المحاسب في محاسبته، ويبرر به خروج الأموال من صندوق المركز المحاسبي. ويمنع عليه أن يضع في الصندوق الحديدي للشساعة الأموال التي هو ليس في حاجة إليها، كما يجب عليه إرجاع المبالغ التي لا يمكنه استعمالها إلى صندوق محاسب الربط للجماعة.

ج- أداء النفقات عن طريق الشساعة

تتمثل المهمة الرئيسية للشسيع، بأداء النفقات الموكولة إليه، بإسم المحاسب العمومي للجماعة ولحسابه، ويمسك بالموازاة مع هذه المهمة محاسبة أحادية القيد. ويتحمل المسؤولية عن الأداءات التي يقوم بها، التي يجب إن تتم وفق نفس القواعد التي تضبط الأداء عند المحاسب العمومي.

1- الأداء وتبرير النفقة

يتم أداء وتبرير النفقات العمومية عن طريق الشساعة، وفقا لمقتضيات مراسيم المحاسبة للجماعات الترابية، وبالخصوص المقتضيات التي تخص أداء النفقات العمومية. فالشسيع الذي كان يعتبر محاسبا عموميا[1] بحسب المادة 14 من مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات الترابية لسنة 2010، ولم يعد كذلك مع صدور المراسيم المنظمة لمحاسبة الجماعات الترابية ومؤسساتها لسنة2017، وصندوق الشساعة يعتبر امتدادا لصندوق

[1] HAMIDI. H., p.112, op.cit.

محاسب الربط، وبالتالي يجب أن يؤدي النفقات للدائنين الحقيقيين أو ممثليهم مع تقديم جميع الإثباتات المطلوبة من المحاسبين العموميين[1].

ويتم الأداء بناء على أمر بالأداء يصدره الآمر بالصرف للشسيع يبين فيه الفصل الذي يتحمل النفقة والذي تم حجز اعتماداته لأداء نفقات الشساعة. ويتم توجيه الوثائق المثبتة للمحاسب العمومي قصد إدراجها نهائيا في محاسبته وفي الوثائق المحاسبية التي يرسلها إلى المجلس الجهوي للحسابات.

ويتعين على الشسيع أن يبرر نفقاته على ابعد تقدير خلال الثلاثة أشهر الموالية لتسلم الأموال، تحت طائلة إثارة مسؤوليته في حالة عدم تبرير استعمال الأموال المتلقاة، أو في حالة عدم إرجاعها داخل الآجال المحددة. ويعتبر شسيع النفقة مدينا، في هذه الحالات، طبقا لأحكام القانون رقم 61.99، ويتم اعتباره في حالة العجز بمقرر للوزير المكلف بالمالية أو للشخص المفوض من لدنه لهذا الغرض، يتخذ بمبادرة من وزير الداخلية أو من الآمر بالصرف، إما مباشرة وإما بطلب من الخازن المكلف بالأداء[2].

ويعتبر في نفس الحالة ويثبت عجزه وفق نفس الطرق في حال اكتشاف نقص في صندوقه أو في حالة قيامه بأداء غير قانوني وغير صحيح. وبغض النظر عن العقوبات الجنائية والإدارية التي يمكن متابعته بها، يمكن إثارة المسؤولية الشخصية والمالية للشسيع بمناسبة إعداد وتقديمه تبريرات النفقات التي قام بها من أجل إخفاء الجهة الحقيقية التي صرفت لأجلها النفقة[3].

ويمكن الترخيص لبعض الشسيعين بفتح حساب للإيداع من الآمر بالصرف لدى مصالح الخزينة بترخيص من الآمر بالصرف، يخصص حصريا لتلقي تسبيقات الأموال من أجل أداء النفقات برسم شساعة[4].

ويجب على الشسيع أن يتحرى الدقة والحيطة في الأداء لأصحاب الحق بأنفسهم، أو لذوي الحقوق، مع الحرص على تلقي الوثائق المثبتة التي يطلبها المحاسبون العموميون الرئيسيون في مثل هذه الحالات، سواء كان الأداء نقدا أو عن طريق شيك، في حال توفره على حساب الإيداع لدى الخزينة، أو عن طريق التحويل البنكي.

---

[1] تنص المادة 83 من المرسوم 2.09.441 أن: "الأداء هو العمل الذي تبرئ به الجماعة المحلية أو المجموعة ذمتها من الدين.
لا يمكن أن يتم أي أداء إلا لفائدة الدائن الحقيقي أو ممثله المؤهل لذلك. "الذي تم نسخه، وهو نفس مقتضيات المادة 89 من المرسوم 2.17.452، س.ذ.

[2] المادة 86 من المرسوم 2.09.441 المنسوخة، وهي مقابل المادة 92 من المرسوم 2.17.451، س.ذ.

[3] Instruction des régies, p.23, op.cit.

[4] المادة 19 من المرسوم 2.17.451. والمادة 19 من المرسوم 2.17.450، والمادة 19 من المرسوم 2.17.449، س.ذ.

كما يجب على الشسيع أن يأخذ بعين الإعتبار التعرضات التي يتم مده بها من طرف المحاسب العمومي وقت الأداء للدائنين، فبعد توصل الشسيع بهذه التعرضات يصبح شخصيا وماليا مسؤولا عن تنفيذ التعرض. ويتوجب عليه في حالة أداء نفقات العتاد أن يقوم باستصدار شهادة عدم التعرض من المحاسب العمومي كلما تجاوز المبلغ المراد أداؤه ألف "1000.00" درهم، أسوة بما هو معمول به من طرف شسيعي مصالح الدولة.

2- مسك محاسبة خاصة بالشساعة

بمناسبة توصله بالتسبيقات وأدائه للنفقات الموكولة إليه يقوم الشسيع بمسك محاسبة تبين المبالغ المتوصل بها من المحاسب العمومي، والنفقات التي تم أداؤها، والبواقي للأداء أو الإرجاعات في حالة عدم الأداء والتبرير داخل الآجال القانونية. ويمسك الشسيع دفترين خاصين بالشساعة الأول يتعلق بالتسبيقات والثاني تسطر فيه عمليات الصندوق التي يقوم بها الشسيع. ودفتر الصندوق، يبين فيه حركات الأموال التي يتصرف فيها.

كما يمسك محاسبة خاصة بالوثائق المثبتة التي يتداولها بمناسبة حصر الأموال، والتزود من الصندوق والأداء للمستفيدين. إضافة إلى الوثائق المثبتة لتبريره للنفقات التي قام بأدائها، أو المبالغ التي أرجعها لصندوق المحاسب بعد مرور المدة القانونية للتزود بالأموال[1].

[1] المدة القانونية التي يمكن أن يتحوز فيها الشسيع بالأموال هي ثلاثة أشهر. غير انه بالنسبة لآخر السنة، يفرض على الشسيع إرجاع الأموال التي لم يستعملها قبل الثلاثين (30) من شهر دجنبر من السنة المالية كآخر أجل للإصدارات التي يقوم بها الآمر بالصرف.

المبحث الثاني: أوجه التدبير الغير المباشر للمالية الترابية

إذا كان الأصل هو أن تدبر الجماعة الترابية ماليتها بآلياتها الذاتية فإن ذلك لا يمنع من وجود حالات يتم فيها تدبير بعض أوجه العمل المالي الجماعي من طرف الأغيار، سواء تعلق الأمر بالإدارات العمومية للدولة أو الأشخاص الإعتبارية العامة والخاصة، بل وحتى الأشخاص الذاتيين في بعض الأحيان. ويتعلق الأمر هنا بالحالات التي يتم فيها إسناد بعض المهام المالية للجماعات الترابية إلى إدارات مستقلة عنها كما هو الحال بالنسبة لتدبير بعض موارد الجماعة من طرف مصالح الضرائب التابعة لوزارة المالية، أو الحالات التي تلجأ فيها الجماعات إلى التعاقد مع أشخاص القانون العام أو الخاص للقيام بالنيابة عنها ببعض الأنشطة المالية للجماعة. فما هو الإطار القانوني الذي يتم من خلاله التدبير الغير المباشر لمالية الجماعات؟ وكيف تتم هذه العمليات المالية؟ وما مدى فعالية اللجوء الإرادي للتدبير غير المباشر أو التعاقدي لبعض أوجه الإنفاق والاستخلاص العموميين للجماعات الترابية؟

ذلك ما سنجيب عليه في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: التدبير الغير المباشر بقوة القانون

المطلب الثاني: التدبير التعاقدي لمالية الجماعات الترابية

المطلب الأول: التدبير الغير المباشر بقوة القانون

بالرجوع إلى القوانين التنظيمية والقوانين والأنظمة المنظمة لمالية للجماعات الترابية نجد أن هذه النصوص توكل تنفيذ بعض أوجه التدبير المالي لهذه الجماعات إلى مصالح وزارة المالية. وتتدخل هذه المصالح بقوة القانون لتنفيذ بعض العمليات المالية لفائدة الجماعات، إذ تشاركها في التنفيذ الإداري والمحاسبي لميزانياتها. فتتدخل مصالح مديرية الضرائب ومصالح الخزينة العامة لتدبير الرسوم المدبرة لحساب الجماعات، بينما تقوم المصالح الخارجية للخزينة العامة ممثلة في محاسبيها العموميين على الصعيد المحلي، بالتنفيذ المحاسبي لإيرادات ونفقات الجماعات الترابية.

ولاستجلاء الأمر بطريقة أكثر وضوحا سنقوم بتناول هذا المطلب في فرعين: الأول يتعلق بتدبير وعاء بعض الإيرادات الجماعية بقوة القانون من طرف مصالح وزارة المالية، ويتعلق الأمر بالرسم على السكن، ورسم الخدمات الجماعية، والرسم المهني، على أن نتناول في الثاني الإطار القانوني للتدبير المحاسبي لنفقات وإيرادات الجماعات الترابية من طرف مصالح الخزينة العامة للمملكة.

الفرع الأول: مصالح الوعاء التابعة لوزارة المالية

عرفت المادة 167 من القانون 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية كما تم تعديله بالقانون 20.07 الإدارة على أنها هي المصالح التابعة لمديرية الضرائب بالنسبة للرسم المهني، والمصالح التابعة للخزينة العامة بالنسبة للرسم على السكن، ورسم الخدمات الجماعية، والمصالح الجبائية التابعة للجماعة المحلية[1] بالنسبة للرسوم الأخرى.

هذا المقتضى يكاد يشكل المرجعية القانونية الخاصة بالإدارة الجبائية المحلية، التي أصبحت تضم المصالح التابعة لمديرية الضرائب، المكلفة بتدبير الرسم المهني والمصالح التابعة للخزينة العامة بالنسبة لرسم السكن ورسم الخدمات الجماعية، والمصالح الجبائية للجماعة الترابية والتي تتكلف بتدبير باقي الرسوم الأخرى[2]. إن هذا البناء المتعدد للإدارة الجبائية الجماعية يفترض طرح التساؤل حول جدواه؟ وعن سر الإبقاء عليه بالرغم من توجه الإدارة نحو إعطاء نوع من الإستقلال للجماعات الترابية في تدبير مداخيلها؟ وعن جدوى إمكانية تمديده إلى رسوم أخرى حتى تضمن النجاعة والوفرة في المداخيل المحلية؟

---

[1] تنص المادة 167 من القانون 47.06 على ما يلي: "يقصد بمصطلح الإدارة الواردة في هذا القانون:
1- المصالح التابعة لمديرية الضرائب بالنسبة للرسم المهني
2- والمصالح التابعة للخزينة العامة بالنسبة للرسم على السكن، ورسم الخدمات الجماعية ؛
3- المصالح التابعة للجماعات المحلية بالنسبة لباقي الرسوم المذكورة في هذا القانون"

[2] سعيد جفري، الجبايات المحلية، م.س، ص. ص. 176-177

ذلك ما سنجيب عنه في الفقرتين الآتيين: الأولى تتعلق بأساس توكيل مصالح وزارة المالية لتسيير هذه الرسوم والثانية حول جدوى تمديده إلى بعض الرسوم المحلية.

الفقرة الأولى: أساس الإبقاء على التعددية الوظيفية للمصالح الجبائية المحلية

لم تورد القوانين رقم 47.06 و39.07 و20.07 المنظمة للرسوم والواجبات والأتاوى لفائدة الجماعات الترابية، ما يوحي بسبب الإبقاء على التعدد في هياكل الإدارة الجماعية واختصاصاتها. لكن يظهر أنه تم الإبقاء على الرسوم الثلاثة من اختصاص هذه مصالح وزارة المالية لما لها أولا من طبيعة سيادية وثانيا باعتبار تسييرها يفترض الحرص على المردودية وتحقيق الأمان الضريبي لشريحة مهمة من المجتمع.

أولا: الطبيعة السيادية للرسوم المسيرة لمصلحة الجماعة

لقد أقر القانون 47.06 كما تم تعديلة وتتميمه بالقانون 20.07 ازدواجية في تحديد الإدارة الجبائية المحلية متمثلة في ازدواجية في الهياكل المتدخلة وازدواجية في الإختصاصات الموكولة إليها. ومرد ذلك إلى كون هذه الرسوم لها صبغة وطنية وذات طبيعة سيادية إلى جانب تواتر تدبيرها من طرف المصالح العمومية للدولة[1]. لفهم الموضوع أكثر سنتناول الجانب التاريخي لتدبير الجبايات الجماعية، قبل أن نتعرض للطبيعة الخاصة للرسوم المدبرة لحساب الجماعة التي فرضت على المشرع الإبقاء على المصالح الجبائية للدولة كجهة مدبرة لها.

أ- الإطار التاريخي للرسوم المدبرة لمصلحة للجماعات

لقد مر تدبير الجبايات المحلية قبل أن يأخذ شكله الحالي كنظام جبائي قائم الذات، كما أسلفنا، بثلاث مراحل أساسية عرف خلالها تغيرات جوهرية. ويتعلق الأمر بكل من مرحلة ما قبل الحماية ومرحلة الحماية وأخيرا مرحلة ما بعد الإستقلال، حيث عُرفت المرحلتان الأوليان هيمنة السلطة المركزية في تدبير الرسوم والضرائب المحلية، بينما عَرفت المرحلة الثالثة تطورا في الإختصاصات الموكولة الى إدارة الجماعات الترابية. فبعدما كان الإختصاص منعقدا لممثلي السلطة المركزية على الصعيد المحلي بعد الإستقلال، أصبح جزء مهم منه الآن موكولا إلى السلطة الجبائية المحلية ممثلة في رئيس المجلس مع الإحتفاظ بالإختصاص في تدبير الرسوم والضرائب المحلية الثلاثة لمديرية الضرائب والخزينة العامة من حيث التأسيس الجبائي، ومساطر الفحص، والمراقبة وإصدار أوامر المداخيل إلى جانب تدبير المنازعات المتعلقة بها.

[1] هناك من تحجج على هذا الإبقاء بكون الإدارة الجبائية المحلية ليست قادرة بعد على تدبير هذه الرسوم، وبالتالي ما يفرض المرور عبر مرحلة انتقالية قبل تحويل تدبيرها نهائيا للجماعات المعنية.

1- مرحلة ما قبل الحماية

ففي ما يخص هذه المرحلة، أي مرحلة ما قبل دخول المستعمر للمغرب في سنة 1912، فبالرغم من عدم وجود نظام للضرائب أو الرسوم المحلية، فإن المغرب خلال هذه الفترة عرف بعض الجبايات كان المستفيد الأول منها المدينة في إحدى منشآتها أو إنشاء تجهيزات تتطلبها الحاجات المحلية تسمى بالمستفادات أو المستفاد.

ويمكن تصنيف جبايات ما قبل الحماية إلى جبايات مباشرة تتكون من ضرائب دينية وأخرى سيادية، وجبايات غير مباشرة، تتكون بالأساس من الضرائب التجارية المتمثلة في المكوس والرسوم الجمركية. فبالنسبة للضرائب الدينية فإنها تتمثل في الزكاة بالنسبة للمواشي والمعادن، والأعشار بالنسبة للحبوب وثمار الأشجار. أما بالنسبة الضرائب السيادية فقد تم استحداث ضريبتين سياديتين خلال تاريخ الإسلام، وهما الخراج[1] والجزية[2].

وبالإضافة إلى الضرائب السالفة، فرضت ضرائب أخرى ظرفية، كالمؤونة والسخرة، وهما ضريبتان عينيتان مخصصتان، لموظفي المخزن المركزيين، لتغطية تكاليف إقامتهم بأرض القبيلة. إلى جانب الضرائب المباشرة نجد ضرائب غير مباشرة تتمثل في المكوس والرسوم الجمركية، وتحتوي ضريبة المكوس على جملة من الرسوم غير المباشرة والمتميزة، كرسوم الأبواب أو الدخول إلى المراكز الحضرية ورسوم الإمتياز ورسوم الأسواق المقبوضة على عمليات بيع المواد المحلية بالأسواق البلدية أو القروية.

وقد تكلف بهذه الضرائب والرسوم أمناء المستفاد أو المستفادات وهم أشخاص معينون من طرف السلطان كرؤساء المصالح المالية على صعيد المدن والقرى لهم مهمة تدبير هذه الحقوق لفائدة السلطان ولفائدة المدينة أو القرية[3].

2- مرحلة الحماية

في هذه المرحلة عملت السلطات المغربية والحكومة الفرنسية على خلق نظام جديد في المغرب، قام على جملة من الإصلاحات السياسية والإقتصادية والإدارية والعسكرية والتعليمية والقضائية والمالية، ومن بين هذه

[1] الخراج ويعني لغة الكراء والغلة، وكان معروفا قبل الإسلام، على الأراضي الخاضعة لسلطة المسلمين في مقابل الاحتفاظ بالاستقلال، كما كانت أهمية ناتج هذه الضريبة تقاس بقوة الدولة.

[2] الجزية وتفرض على الأشخاص ذوي العقيدة اليهودية أو المسيحية المنتمين لأهل الكتاب مقابل حمايتهم من طرف الوالي.

[3] https://www.tgr.gov.ma/ consulté le 27/07/2016

الأخيرة، تلك المتعلقة بالجبايات المحلية، إذ نص الفصل الأول من ظهير 22 يوليو 1916 على تأسيس الضرائب المتعلقة بالميزانية البلدية بموجب ظهائر شريفة[1].

ويتم التعهد في تأسيس هذه الضرائب والرسوم إلى المصالح المركزية، وبالخصوص مصالح الدولة المكلفة بالضرائب. وتقوم هذه المصالح بإصدارها في شكل جداول يتم استخلاصها من طرف اطر معينين هم محصلو الضرائب ويقومون بدور قباض البلدية ملحقين من طرف المديرية العامة للمالية بالبلديات كموظفين[2]. ويتم إعداد جداولها من طرف المدير العام لتنفذ من طرف الكاتب العام للحماية[3].

3- ما بعد الإستقلال

أعطيت الأولوية في ما بعد الإستقلال لمصالح الدولة على حساب مصالح الجماعات المحلية في التسيير المالي المحلي. إذ اعتبرت الجماعات المحدثة في بداية ستينيات القرن العشرين، وحدات ترابية مشكلة لجزء من إقليم الدولة، يتم تسييرها من طرف رئيس مجلس منتخب كممثل للساكنة إلى جانب السلطة المحلية باعتبارها ممثلة للدولة.

هذه الوضعية كان لها ما يبررها آنذاك باعتبار المغرب جديد العهد بالإستقلال، وأن النزوع إلى المركزية في التسيير الإداري تمليه ضرورة توحيد الرؤى بين المحلي والوطني وقطع الطريق أمام إمكانية نزوع البعض إلى تغليب المصلحة المحلية أو الذاتية على المصلحة الوطنية.

ففي هذه المرحلة كان اختصاص تحديد تعريفات الرسوم والأكرية أو الحقوق أو الأداءات تتم بقرارات يصدرها القائد بعد مداولة المجلس الجماعي ويصادق عليها وزير الداخلية بعد تأشير وزير المالية، ويمكن لوزير الداخلية أن يفوض في سلطة المصادقة إلى العامل كما يمكن لوزير المالية أن يفوض بعضا من اختصاصاته بهذا الصدد[4]. وقد استمرت مصالح مديرية الضرائب في ممارسة اختصاصها في تدبير الرسوم والضرائب المحولة متمثلة في الضريبة المهنية والضريبة الحضرية ورسم النظافة.

---

[1] Dahir du 22juillet 1916 21 Ramadan 1334) sur l'institution et le recouvrement des taxes, redevances, créances ou produits quelconques perçus au profit des budgets municipaux, B.O n° 197 du 31/07/1916.

[2] DE LA CASNIERE H., les municipalités marocaines, leur développement -leur législation, imp. de la Vigie marocaine, Casablanca, 1924, p.34

[3] MARCHAL R., Précis de législation financière marocaine, op.cit. P320

[4] المادة 11 من المرسوم رقم 2.65.211 بتاريخ 7 صفر 1385 (7 يونيه 1965) بسن نظام لمحاسبة الجماعات القروية، الجريدة الرسمية عدد 2754 بتاريخ 1965/08/11، ص. 1673

ومع صدور قانون مالية الجماعات لسنة 1976 والمراسيم التنظيمية له تم تحويل اختصاص تدبير أغلب الرسوم المحلية إلى الجماعات ما عدا الرسوم الثلاثة المشار إليها في الفقرة أعلاه. وقد استمر الحال هكذا إلى يومنا هذا، إذ تم إسناد اختصاص تدبير هذه الضرائب والرسوم في ظل القانون 30.89 يحدد بموجبه نظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية[1] إلى نفس المديرية وهو نفس المنحى الذي تم نهجه من طرف المشرع في القانون 47.06، بخصوص الرسوم التي حلت محل الأولى وهي الرسم المهني ورسم الخدمات الجماعية، ورسم السكن. وقد تم اسناد تدبير رسمي الخدمات الجماعية والسكن الى مصالح الخزينة العامة بموجب القانون 20.07 المغير والمتمم للقانون 47.06 الصادر سنة 2020، فما هو السر في احتفاظ المشرع بهذا التوجه منذ إحداث هذه الرسوم والضرائب؟

ب- طبيعة الرسوم المدبرة لمصلحة الجماعة

تشترك الرسوم التي تدبرها الدولة لحساب الجماعات الترابية في كونها تمس العقار أو المهن المزاولة من طرف التجار والحرفيين، وهي رسوم مباشرة تمكن الجماعات من دخل قار نسبيا بالمقارنة مع الرسوم الغير المباشرة التي يعهد بها[2] لها. ومن أهم الرسوم المباشرة المدبرة لحساب الجماعات هناك ثلاثة رسوم أساسية إلى جانب رسوم إضافية.

فالرسم المهني يمس الحرف المزاولة داخل دائرة نفوذ الجماعة، كما أن الرسم على السكن والرسم على الخدمات الجماعية يطبقان على العقارات المبنية الواقعة في المدارات الحضرية المحددة بالقانون 131.12، والمركز المحددة ومراكز الاصطياف والاستشفاء... وهذه الرسوم تدبرها الدولة لصالح الجماعات الترابية في مقاربة مصاريف التسيير التي يتم تنزيلها في ميزانية الدولة. وتتولى المصالح الخارجية تقسيم محصولها بين الهيئات المستفيدة منها.

ويتضح، من خلال دراسة متأنية للرسوم المحلية الأخرى، أن مجموعة منها عبارة عن رسوم إضافية تابعة لرسوم الدولة، ويظهر ذلك من التسمية التي أعطاها لها المشرع، حيث نجد على سبيل المثال وليس الحصر، الرسم المضاف على رسم الخدمات الجماعية المحصل لفائدة الجهات...

---

[1] الظهير شريف رقم 187-89-1 صادر في 21 من ربيع الآخر 1410 بتنفيذ القانون رقم 30.89 يحدد بموجبه نظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها (ج.ر4023، بتاريخ 06 ديسمبر 1989). تنص المادة 29 من نفس الظهير على أن "يصفى رسم النظافة ويستوفى وتقدم الطلبات المتعلقة به وتبحث وفق نفس الشروط وتبعا لنفس الإجراءات المطبقة على الضريبة الحضري" والضريبة الحضرية تدبر من طرف مديرية الضرائب وفقا لمقتضيات الظهير رقم 1.89.228 صادر في فاتح جمادى الآخرة (30دسمبر 1989) بتنفيذ القانون 37.89 المتعلق بالضريبة الحضرية، ج.ر عدد 4027 بتاريخ 1990/01/03 ص.33.

[2] يراجع الجدول أسفله، ص.129

كما أن بعض الرسوم المحلية يتم استيفاؤها عمليا من طرف المصالح الخارجية للدولة وكمثال واضح على ذلك نجد أن مصالح النقل تعمل على تحصيل الرسوم المفروضة على عمليات فحص السيارات[1] ورخص السياقة لفائدة الجماعات المحلية، قبل تحويلها إلى الشسيع المكلف من طرف المجلس المعني.

ثانيا: التدبير الناجع يضمن الأمن الجبائي

يثار الإشكال حول نجاعة التدبير المالي للجماعات الترابية في علاقته بالإستقلال المالي والإستقلال الجبائي، بحيث يطرح السؤال هل الإستقلال المالي مرتبط بالإستقلال الجبائي أي تدبير الجبايات من طرف الجماعات الترابية ذاتيا؟ وإذا اعتبرنا أن أصل الإستقلال في تدبير المعيش اليومي للجماعات مرتبط ارتباطا وثيقا بالإستقلال في تدبير مواردها، فإنه بالنسبة للجماعات تثار إشكالية حول حدود السلطة الجبائية للجماعات ومدى فعالية تدخلها في المجال وتحقيق مردودية وافرة إلى جانب تحقيق الأمن الجبائي لكل من الجماعة والملزمين؟

أ- التدبير من طرف مصالح وزارة المالية يضمن حصيلة أوفر

بالرجوع إلى بعض الإحصائيات المتعلقة بالتنفيذ المالي لميزانيات الجماعات الترابية في المغرب نرى أن الرسوم المدبرة من طرف الجماعات ضئيلة الحصيلة بالمقارنة مع تلك المدبرة من طرف الدولة والمحولة إلى الجماعات وتلك المدبرة لصالح الجماعات وهي التي تهمنا هنا.

فنجد مثلا الجدول أسفله يبين أهمية الرسوم المسيرة لحساب الجماعة بالمقارنة مع الرسوم المباشرة والرسوم غير المباشرة للجماعة، وبالمقارنة مع الحصيلة النهائية للمداخيل خلال السنوات من 2012 الى 2019.

وباستقراء للأرقام نجد أن نسبة الرسوم المسيرة من طرف مصالح وزارة المالية تدر نسبا مهمة من الإيرادات لميزانية الجماعات الترابية: فنسبة حصيلة الرسوم المسيرة لحساب الجماعات من الرسوم المحلية المباشرة مثلا بالنسبة لسنة 2012 هي 75.24 في المائة، وبالنسبة لسنة 2013 هي 76.18 في المائة، كما أن هذه النسبة هي 74.73 في المائة بالنسبة لسنة2014، وبالنسبة لسنة 2019 هي 52.73 في المائة مع الإشارة ان هذه النسب لا تشمل تحويلات الدولة برسم الضريبة على الشركات وعلى الدخل التي عرفت زيادة تقدر ب 630.76 في المائة بين سنة 2012 و2019.

[1] يتم استيفاؤها من طرف أشخاص عاديين مكلفين بمراقبة وفحص السيارات لفائدة الجماعات، وتحت مراقبة المصالح الخارجية لوزارة النقل.

وإعطاء المجالس الجماعية حق فرض واستخلاص هذه الرسوم المهمة في نظرنا من شأنه أن ينعكس سلبا على موارد الجماعة على اعتبار أن أعضاء المجالس، بالإضافة إلى ضعف تكوينهم المالي، غالبا ما يلجؤون لإرضاء ناخبيهم. وهذا ما يبرر إبقاء تدبير هذه الموارد من طرف مصالح وزارة المالية، لأن أي تخل عن تسييرها قد يؤثر سلبا على حصيلتها. وقد سار على هذا المنوال المشرع المغربي، بإبقائه لتسيير هذه الرسوم بيد المديرية العامة للضرائب وتعزيز دور الإدارة المالية للجماعة، وبالخصوص تمثيلية المصالح الجبائية للجماعة في لجنة الإحصاء التي يترأسها مفتش الضرائب، فهي مصالح تتميز بالكفاءة إلى حد ما والإستقرار بدل أعضاء المجلس الجماعي.

حصيلة مداخيل الجماعات الترابية[1] للسنوات 2012 و2013 و2014 و2015 و2016 و2017 و2018 و2019

(بملايين الدراهم)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
مجموع المداخيل الجبائية	**24.368**	**27.257**	**27.027**	**29511**	**29951**	**31380**	**33573**	**33964**
الرسوم المباشرة	6.233	7.782	6.575	7.346	8540	9722	11388	12372
رسم الخدمات الجماعية	2.649	3.327	2.685	2.937	3298	3309	3861	3496
الرسم المهني	1.787	2.227	1.984	2.199	2367	2462	2673	2714
رسم السكن	254	375	248	311	287	329	398	314
الرسم على الأراضي الغير المبنية	831	1.121	901	1.114	1163	1342	1474	1368
حصة الجهة من ض.ش	413	373	509	419	758	1190	1661	2416
حصة الجهة من ض.د	299	359	248	366	667	1090	1321	2075
الرسوم الغير المباشرة	18.135	19.475	20452	22.165	21395	21658	22185	21591
الحصة من ض.ق.م	15.872	16.902	17.800	19.300	18704	18830	19144	18367
الرسم على عمليات البناء	722	720	718	709	298	353	514	622
حصة الجماعات الترابية من عقود التأمين			304	486	709	713	728	750
الرسم على التجزءات	249	260	265	254	229	255	204	230
الرسم على المشروبات	138	161	156	162	167	185	212	229
162الرسم على استخراج مواد المقالع	174	175	178	204	222	195	192	188
الرسوم السياحية	149	178	191	204	168	198	228	245
الرسوم على عمليات الموانئ	145	150	168	172	191	230	260	269
رسوم أخرى غير مباشرة	686	929	976	703	707	699	703	690
المداخيل غير الجبائية	4376	4.539	4.883	6.115	7217	7631	8407	8882
الأملاك	868	927	756	1.084	782	808	931	844
الإحتلال المؤقت للملك العمومي	516	598	614	698	753	840	747	903
المساهمات	942	1.107	1.349	2.389	1508	1775	2091	2271
عائدات وكلاء الأسواق	470	488	479	531	580	585	594	596
فوائد الخزينة	230	251	259	311	315	320	340	393
الإعانات	244	139	187	101	1808	2104	2665	2737
مداخيل مختلفة	1.106	1.029	1.240	1.001	1808	1199	1039	1139
مجموع المداخيل	28.744	31.796	31911	35626	1471	39011	41980	42845

[1] Edition TGR, statistiques des finances des CT Edités chaque au 31 décembre des années 2012 à 2019

انطلاقا من هذا البيان، وفي محاولة تركيبية له بحسب نوع الإيرادات بحسب الجهة المكلفة بالتسيير، ونوع الإيراد العمومي، يمكن أن نحدد بنية موارد الجماعات الترابية من حيث الجهة المدبرة للإيرادات وبالتالي حصيلتها الفعلية على الجماعات، والتي تبين بالملموس ضرورة الإبقاء على تسيير الدولة لبعض الرسوم الجماعية، إن لم يكن من الضروري إلحاق بعض الرسوم ذات الوفرة لهذه الجهة.

بيان الإيرادات الفعلية برسم سنة 2019
بحسب نوع الإيرادات والجهات المكلفة بتحصيلها
مركبة انطلاقا من الجدول أعلاه[1]

	سنة 2019		
الموارد المالية	مكوناتها	مجموع الموارد	نسبة من موارد الجماعة
الموارد المنقولة من الدولة	ض.ق.م- ض.د- ض.ش- أموال المساعدات+ فوائد الأموال المودعة	28 488	66.49 %
الموارد المسيرة لحساب الجماعات الترابية	رسم الخدمات الجماعية- الرسم المهني- رسم السكن	6514	15,20%
الموارد المسيرة من طرف الجماعات الترابية	الرسوم المحلية- الأتاوى- الخدمات	5412	12.64 %
عائدات الأملاك الجماعية	الأملاك	2431	5,67%
المجموع		42845	100,00%

وهذا ما أكدته التجربة الفرنسية، حيث أن القانون الدستوري ل 28 مارس 2003 المتعلق بالتنظيم اللامركزي للجمهورية الفرنسية الذي بدا موطدا لمبدإ التدبير الحر للجماعات الترابية، بما فيه الإستقلال المالي الذي بدوره تم ربطه بسلطة جبائية مدعمة[2]. حيث منحت المادة 72.2 من الدستور الفرنسي الحق للجماعات في استخلاص جميع أو بعض الموارد الضريبية، كما يمكن منحها حق تحديد أسسها والنسب المطبقة عليها في

[1] Edition TGR, statistiques des finances des CT au 31/12/2019
[2] L'ETAT TERRITORIAL AU MAROC ET EN France: QUELLES SYNERGIES ENTRE LES FINANCES DE L'ETAT ET LES FINANCES TERRITORIALES, sou la direction de BOUVIER Michel, Décentralisation financière et nouvel État territorial en France, rapport introductif, Actes du 8ème colloque international de finances publiques, organisé par le ministère de l'économie et des finances du Maroc, rabat le 12 et 13 septembre 2014, édition LGDJ, France, 2015 p41-40

حدود ما ينص عليه القانون. ويتم تصفية واستخلاص الرسم المهني سابقا والرسوم العقارية لفائدة الجماعات الترابية، من طرف المديرية العامة للمالية العامة الفرنسية التي تمكن الجماعات على مختلف أصعدتها وبحسب النسب المحددة في تحملاتها من كامل نصيبها المصفى من هذه الرسوم. وهذا ما يوفر للجماعات الترابية حصيلة أوفر يقيها من البواقي استخلاصها الذي تتحمله هذه المديرية.

ب- الحرص على ضمان الأمن الجبائي

هناك اتجاهان إثنان تنازعا في إعطاء السلطة التأسيسية للرسوم الجماعية للإدارة الجبائية الجماعية. وبالمقابل هناك اتجاهان كل له مبرراته حول إعطاء حق فرض الضريبة وتصفيتها إلى مصالح الجماعة أو إلى مصالح أخرى تابعة للدولة.

ومن بين المبررات التي يقدمها الإتجاه الداعي إلى ترك فرض الضريبة بيد المصالح الإدارية للدولة، تحقيق الأمن الجبائي للملزمين وللجماعة. فالضريبة في عصرنا الحالي من أهم الإيرادات التي تستعمل في تسيير شؤون المنظمات العمومية وتلبية حاجياتها، فالجباية هي ذلك النظام التشريعي الموضوع حيز التطبيق لضمان إجراءات من أجل تحصيل إيرادات لتغطية نفقات المنظمات العمومية عموما والجماعات خصوصا وبصفة مباشرة، إذ تحتل مكانة بارزة نظرا لثباتها وإلزاميتها. وبالتالي ما يفرض الحرص والدقة في تأسيسها وفرضها واستخلاصها بحيادية، وبعيدا عن الحسابات السياسية التي تحكم تدخل المنتخب الجماعي.

والأمن الجبائي هنا نعني به أمورا ثلاثة: أمن جبائي للجماعة، وأمن جبائي للملزم[1]، وأمن جبائي ذو بعد سياسي[2] أي الأمن الجبائي للدولة ذاتها. فنظراً للتّجربة التي اكتسبتها مصالح المديرية العامة للضرائب وبالتالي مصالح وزارة المالية، باعتبارها متخصصة في ميدان تدبير الضرائب والرسوم المماثلة، ونظرا للكفاءات التي تجمعها، يمكنها أن تأخذ بعين الإعتبار العناصر الثلاثة عند فرض الرسوم المحلية المسيرة لحساب الجماعات.

[1] هناك علاقة جدلية بين الأمن الجبائي للملزم (ويسمى أيضا الضمان القانوني) والوقاية من التهرب من دفع الضرائب والرسوم كما هو معروف، وهو المراد هنا بالحفاظ على الأمن الجبائي للجماعة. هذه العلاقة معقدة في فرنسا، وفي الدول التي تأخذ بنفس النمط القانوني لها. في رأينا، يجب العمل على ضمان الأمن القانوني للمكلف بالضريبة بشكل معقول مع العمل على مواجهة الاحتيال الضريبي. ولكن في المغرب، ونظرا لعدم وجود البراغماتية لدى السياسيين المكلفين بالتدبير المالي للإدارة، ونظرا لقوة الأيديولوجيات التي تعطي الاحتيال الضريبي بعدا أسطوريا، فإن ممارسة الدولة أبانت عن توجه جعل مكافحة التهرب الضريبي يبدو في تتعارض مع الأمن الجبائي للملزم.

[2] لا يكفي أن تكون الضريبة مشروعة لإمكان تطبيقها، بل يجب أن تأخذ بعين الاعتبار بعدها السياسي تفادي للقلاقل التي قد تنتج عن تطبيقها، فالتشدد المفرط في جمع واستخلاص الضرائب، دون اعتبار لقدرات الملزمين على الدفع ودون احتساب لدرجات التفاوت في الطاقات الإنتاجية للأنشطة محل الضريبة، يؤدي في كثير من الأحيان إلى تصاعد موجات العصيان والغضب الاجتماعي في صفوف المجموعات.

ويتضح من خلال القوانين المنظمة للجبايات المحلية أنّ هناك توجه إلى تمكين الدولة من التحكم في إجراءات تحديد المادة الجبائية للضرائب المحلية وتحصيلها وتصفيتها وتحديد أسعارها. وهذا ينم صراحة عن وجود نية في عدم إقرار سلطة جبائية مستقلة للجماعات الترابية. لكن السؤال الذي يطرح هنا هو: ما هيّ العلاقة بين السلطة الجبائية المستقلة والإستقلال المالي كمبدإ دستوري ينظم عمل الجماعات الترابية؟

الفقرة الثانية: طرق تدبير الرسوم المسيرة لحساب الجماعات

تتولى الجماعات، كل واحدة داخل مجالها الترابي، تدبير الوعاء الضريبي واستخلاص ومراقبة مختلف الرسوم والأتاوى المحدثة لصالحها، باستثناء الرسم المهني ورسم السكن ورسم الخدمات الجماعية. وتكتسي هذه الرسوم الأخيرة طبيعة عقارية، بحيث تفرض حصريا على الرأسمال، وتهم الأملاك العقارية الحضرية، بشكل رئيسي، والأملاك العقارية الواقعة في المجال القروي، بشكل ثانوي.

وتستهدف هذه الرسوم الأسر والمقاولات. فبخصوص هذه الأخيرة يتم فرض الضريبة على الرأسمال باعتباره وسيلة من وسائل الإنتاج، فيما يتم فرضها على الأسر بصفتهم مالكين لسكن رئيسي أو ثانوي[1]. وتتبع المديرية العامة للضرائب في فرضها الإجراءات المنصوص عليها في ظهير الجبايات المحلية من حيث تأسيسها وتصفيتها والأمر بتحصيلها إلى جانب فض المنازعات التي قد تنتج عنها.

أولا: تكوين لجنة الإحصاء

طبقا لمقتضيات المادة 32 من القانون رقم 06-47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية يتم سنويا إجراء إحصاء شامل للعقارات الخاضعة لرسم السكن ولو كانت معفية صراحة من هذا الرسم.

تقوم بعملية الإحصاء في كل جماعة لجنة يعين أعضاؤها لمدة ست (6) سنوات بقرار من عامل العمالة أو الإقليم، تضم وجوبا[2]:

- مفتش للضرائب باقتراح من إدارة الضرائب، وغالبا ما يكون موظفا في تقسيمة الضرائب مرتب في السلم العاشر من الوظيفة العمومية على الأقل بالنسبة للرسم المهني؛

[1] يكتسي تدبير هذه الرسوم حساسية كبيرة تفرض أن يتم الإبقاء على تدبيرها من طرف المصالح اللاممركزة للدولة.
[2] ليس هناك ما يمنع من ضم اللجنة لعناصر وأعضاء خارج الاثنين، ولكن بصفة استشارية. وغالبا ما تعتمد هذه اللجان على رجال السلطة والمقدمين لتسهيل مأمورية إحصاء الملزمين.

- موظف مكلف بمصلحة الوعاء باقتراح من إدارة الخزينة العامة للمملكة، وغالبا ما يكون موظفا في مرتب في السلم العاشر من الوظيفة العمومية على الأقل بالنسبة لرسم السكن ورسم الخدمات الجماعية؛

- موظف ممثل عن المصالح الجبائية للجماعة باقتراح من رئيس المجلس الجماعي.

ويمكن أن تنقسم اللجنة إلى عدد من اللجان الفرعية بحسب ما تتطلبه الأعمال المنوط بها. ويجب أن تضم كل لجنة فرعية موظفا من الإدارة وجوبا وممثلا عن المصالح الجبائية للجماعة.

ومن الملاحظ أن المادة تحدثت عن ممثل للإدارة الجبائية الجماعية بعدما كان التمثيل في هذه اللجان منعقدا لعضو من المجلس يعينه الرئيس. وهي محاولة لرسم معالم إدارة جبائية جماعية قارة وكفأة. وقد أحسن المشرع عندما حصر أعضاء لجنة الإحصاء في شخصين فقط أحدهما يمثل إدارة الضرائب والثاني المصالح الجبائية للجماعة، هو تبسيط لمسطرة عمل هذه اللجنة من أجل القيام بمهامها على أحسن وجه. وقد بينت التجربة أنه كلما كانت لجنة من اللجان تتكون من عدة أعضاء كلما اتسم عملها بالبطء نظرا لاستحالة اجتماع كل أعضائها في غالب الأوقات مما ينتج عنه التأخير في إنجاز المهام.

وقد نادى البعض خلال الأعمال التحضيرية لصياغة مشروع قانون 06-47 بإدراج عضو آخر للجنة الإحصاء، ويتعلق الأمر هنا بموظف من الخزينة العامة للمملكة، على اعتبار أن إضافة هذا العضو سيلعب دورا مهما نظرا لدور الخزينة العامة للمملكة في تحصيل الرسوم الجبائية، وبطبيعة الحال هذا سيسهم في ضمان فعالية التحصيل من خلال المساهمة في ضبط الإحصاء. غير أنه يؤاخذ على هذا الاقتراح أن اختصاص مصالح الخزينة باعتبارها مراكز محاسبية، يمنعها من القيام بالعمليات الإدارية المتعلقة بالإيرادات العمومية.

ثانيا: تدبير الرسوم المحلية من طرف المديرية العامة للضرائب

تفرض الرسوم المحلية المدبرة لمصلحة الجماعات إما بناء على إقرار إلزامي من الملزمين أو بناء على إحصاء سنوي تقوم اللجنة المحلية للإحصاء. ويتم سنويا إحصاء الملزمين الخاضعين لهذه الرسوم ولو كانوا معفيين صراحة منها. وتقوم بهذه العملية لجنة الإحصاء المحلية المعينة من طرف عامل العمالة أو الإقليم تحت إشراف مفتش للضرائب تابع للمديرية العامة للضرائب.

وتختلف طريقة تصفية الرسوم المدبرة لمصلحة الجماعات بحسب نوع الرسم؛ فبالنسبة للرسم المهني فيفرض في المكان الذي توجد به المحال والمنشآت المهنية الخاضعة له. ويتعين على الأشخاص الذين لا يتوفرون على محال أو منشآت مهنية تحديد موطن ضريبي لهم[1].

وبالنسبة للرسم على السكن فتتم تصفيته من طرف مصالح المديرية العامة للضرائب. ويطبق بالمداراتالحضرية والمناطق المحيطة بها، والمراكز المحددة بنص تنظيمي والمحطات الصيفية ومحطات الاستشفاء بالمياه المعدنية، ويتم تحديد الدوائر التي يفرض فيها الرسم بنص تنظيمي.

وبالنسبة لرسم الخدمات الجماعية فهو رسم عقاري سنوي يفرض بموقع العقارات الخاضعة لرسم السكن بإسم المالك أو المنتفع أو حائز العقار، وعلى واضع اليد في حالة عدم معرفة المالك. ويفرض هذا الرسم على العقارات المبنية والمباني على اختلاف أنواعها، وعلى المعدات وجميع وسائل الإنتاج الخاضعة للرسم المهني، على أساس القيمة الإيجارية المعتمدة لاحتساب الرسم المهني ورسم السكن بالنسبة للعقارات الخاضعة للرسمين، وفيما يخص العقارات الغير الخاضعة لرسم السكن، إما على أساس مبلغ إيجارها الإجمالي عندما يتعلق الأمر بعقارات مؤجرة أو على أساس قيمتها الإيجارية عندما تكون موضوعة رهن إشارة الغير دون مقابل.

ثالثا: إصدار الجداول الضريبية

يستخلص رسم الخدمات الجماعية ورسم السكن والرسم المهني عن طريق الجداويل[2]، وذلك عند انصرام الشهر الموالي لشهر الشروع في تحصيلها. ويصدر الأمر باستخلاص هذه الرسوم ويذيل بالصيغة التنفيذ من طرف الوزير المكلف بالمالية أو الشخص المفوض من لدنه لهذا الغرض. وترسل الأوامر بالاستخلاص

---

[1] يستحق الرسم المهني عن السنة بكاملها باعتبار الأحوال الموجودة في شهر يناير. غير أنه يستحق الر سم عن السنة بكاملها كيفما كان الوقت الذي ابتدأت فيه العمليات من طرف الملزمين الذين لا يمكن أن تزاول عملياتهم بحكم طبيعتها إلا في فترة معينة من السنة.
يخضع الملزمون الذين يشرعون في مزاولة نشاط مهني جديد بعد شهر يناير للرسم المهني إبتداء من فاتح يناير من السنة الموالية لسنة انصرام الإعفاء الخماسي الذي يستفيد منه الملزم.
يفرض الرسم على الإستثمارات الإضافية المنجزة خلال الاستغلال وبعد شهر يناير عن طريق اقتناء أراض ومبان كيفما كان نوعها وإضافة بنايات ومعدات وأدوات جديدة إبتداء من فاتح يناير من السنة الموالية لسنة انصرام الإعفاء الخماسي المنصوص عليه في المادة 6-II-1°- من القانون 47.06.
وكل نقصان في العناصر الخاضعة للرسم بعد شهر يناير لا يؤخذ بعين الاعتبار إلا ابتداء من فاتح يناير من السنة الموالية.
ولا تخضع للرسم المعدات المستعملة المقتناة بعد شهر يناير إلا ابتداء من فاتح يناير من السنة الموالية لسنة اقتنائها.
في حالة التوقف الكلي للنشاط المهني خلال السنة، يستحق الرسم عن السنة بكاملها إلا إذا كان إغلاق المؤسسات والمتاجر والدكاكين والورشات ناتجا عن وفاة أو تصفية قضائية أو نزع ملكية أو الإفراغ، وفي هذه الحالة، تترتب الحقوق عن المدة السابقة والشهر الجاري.
في حالة العطالة الجزئية أو الكلية لمؤسسة طيلة سنة مدنية، يمكن للملزم الحصول على تخفيف أو إبراء من الرسم المهني طبقا لمقتضيات المادة 15 من القانون 47.06.

[2] الجدول الضريبي: هو لائحة تقيد فيها مصلحة الضرائب المباشرة أسماء الملزمين والمبالغ الضريبية التي يجب عليهم دفعها هم بذاتهم، وهي السندات الرسمية الضريبية التي بموجبها يستطيع القابض أو المحاسب المكلف بالتحصيل مطالبة مديني الدولة والجماعات بأداء مبلغ الضريبة أو الرسم ومواصلة استخلاصها.

الجماعية والفردية[1] خمسة عشرة يوما على الأقل قبل تاريخ الشروع في التحصيل إلى المحاسب المكلف بالتحصيل الذي يتكلف بها ويضمن استخلاصها طبقا لأحكام القانون رقم 47.06 والقانون 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية.

وقد درجت المديرية العامة للضرائب في السنوات الأخيرة على تحديد جدول زمني لإصدار الرسوم المدبرة لمصلحة الجماعات. إذ يتم إصدار الجداول الضريبية الخاصة برسم النظافة ورسم الخدمات الإجتماعية في 15 من شهر مارس من كل سنة، ويتم الشروع في تحصيله بداية شهر أبريل. ويكون مستحقا بمرور شهرين من تاريخ الشروع في تحصيله. أما الرسم المهني فيتم إصدار جداويله الرئيسية في شهر أبريل على أن يشرع في استخلاصه في شهر يونيو مع تاريخ استحقاق آخر شهر يونيو من السنة.

وبالنسبة للإغفالات والمراجعات برسم الرسوم المحلية فيتم إصدار على طول السنة، وتستحق بمرور 60 يوما من تاريخ الشروع في تحصيلها.

للإشارة فان المساهمة المهنية الموحدة تهم فئة معينة من الملزمين الذين تم إعفاؤهم من أداء الرسم المهني ورسم الخدمات الجماعية المتعلق بالدخول المهنية الواردة في المادة السادسة من القانون 20.07 فقرة 25. ويتعلق الأمر بالأشخاص الذاتيين المحدد دخلهم المهني وفق نظام الربح الجزافي. والهدف من إحداث هذه المساهمة المهنية هو تمكين هذه الفئة من الملزمين المزاولين للأنشطة ذات الدخل المحدود من أداء ضريبة موحدة شاملة تضم من جهة الضرائب والرسوم الخاصة بالنشاط المهني (الضريبة على الدخل والرسم المهني والرسم على الخدمات الجماعية) وكذا واجبات تكميلية مرصدة للخدمات الإجتماعية لفائدتهم تشمل في مرحلة أولى التأمين الإجباري عن المرض[2]. ويطرح التساؤل هنا حول مصير هذا العائد، هل يؤول الى الدولة كلية، أم سيتم تقسيم حاصله على الدولة والجماعات المعنية؟

رابعا- تدبير الرسوم من طرف الخزينة العامة للملكة

مع صدور القانون 20.07 أصبحت الخزينة العامة مكلفة بتصفية بعض الرسوم الجماعية وسيتم تكليفها تدريجيا بهذه المهمة مع إسناد اختصاص استخلاص عائدات الرسم المهني إلى مديرية الضرائب. فقد أصبح المراد بالإدارة فيه هي المصالح التابعة لإدارة الضرائب بالنسبة للرسم المهني، والمصالح التابعة للخزينة العامة بالنسبة

[1] أي الجداول الضريبية التي تتضمن أسماء الملزمين والمبالغ الواجب أداؤها للقابض المكلف بالتحصيل.
[2] مديرية الضرائب، دليل عملي خاص بتطبيق نظام المساهمة المهنية الموحدة، 2021.
https://www.taxes.finances.ma consulté le 12/03/2020

لرسم السكن ورسم الخدمات الجماعية، وأخيرا المصالح الجبائية التابعة للجماعات الترابية بالنسبة لباقي الرسوم المستحقة للجماعات الترابية.

وبصفة إنتقالية وإلى حين صدور النصوص التنظيمية الكفيلة بتطبيق مقتضيات القانون الجديد على أحسن وجه، فإنه سيتم الاستمرار فيما يلي:

- " تحصيل الرسم المهني من طرف الخزينة العامة للمملكة بالنسبة للخاضعين للرسم المهني، ماعدا الخاضعين للرسم المهني، المحددين بموجب قرار للوزير المكلف بالمالية الذين يتعين عليهم دفع هذا الرسم لدى إدارة الضرائب،

- إصدار رسم السكن من طرف مصالح إدارة الضرائب بالنسبة للخاضعين لرسم السكن، ماعدا الخاضعين لرسم السكن المحددين بموجب قرار للوزير المكلف بالمالية الذين يتم إصدار الجداول المتعلقة بهم من لدن الخزينة العامة للمملكة؛

- إصدار رسم الخدمات الجماعية من طرف مصالح إدارة الضرائب بالنسبة للخاضعين لرسم الخدمات الجماعية، ماعدا الخاضعين لرسم الخدمات الجماعية المحددين بموجب قرار للوزير المكلف بالمالية الذين يتم إصدار الجداويل المتعلقة بهم من لدن الخزينة العامة للمملكة."[1]

الفرع الثاني: مصالح الخزينة العامة للمملكة

يتراوح الأساس الذي تعتمد عليه الخزينة العامة للمملكة للقيام ببعض المهام التي تهم المالية المحلية، بين أساس تعاقدي وأساس قانوني. فالخزينة العامة، باعتبارها محاسبا عموميا للدولة، تتكلف بالتدبير المحاسبي لمالية الجماعات الترابية. وهي تقوم بمهام حددها القانون كما تقوم بأعمال مالية لصالح الجماعات في إطار المشورة والمعونة وفي إطار تعاقدي[2] كما هو الحال بالنسبة لبعض الخدمات التي تقوم بها الخزينة لصالح الجماعات بمقابل مادي وبدون مقابل.

[1] المادة 167 من القانون 20.07، س.ذ.

[2] تنص المادة 15 من المرسوم 2.17.451 على أن:" تبرم اتفاقية شراكة بين وزارة الداخلية والخزينة العامة للمملكة من أجل تحديد طبيعة الخدمات التي يمكن انجازها لفائدة الجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات في مجال الاستشارة والمساعدة القانونية والمالية، ولا سيما تعبئة الموارد الجبائية وتنفيذ النفقات".

فالمصالح الخارجية للخزينة تقوم بمهام مالية للجماعات الترابية بقوة القانون وكمثال على ذلك، فهي تقوم بالتنفيذ المحاسبي للنفقات والمداخيل، كما تقوم بمسك المحاسب الموازناتية للجماعات بالإضافة إلى لعبها لأدوار استشارية الهدف منها الرفع من كفاءة الإدارة المالية للجماعات الترابية.

الفقرة الأولى: التدبير المحاسبي لمالية الجماعات الترابية

تركز المحاسبة العمومية للجماعات الترابية، الحالية، على مختلف القواعد والأحكام القانونية التي تبين وتنظم كيفية تنفيذ ومراقبة الميزانيات والحسابات والعمليات المالية الخاصة بالجماعات الترابية والمؤسسات والهيئات التابعة لها التي تتخذ من المحاسبة العمومية آلية لتسيير ماليتها العمومية[1]، كما تمكن الباحث والمتكون في الشأن المحلي من معرفة إجراءات وخطوات تنفيذ العمليات المالية العمومية الجماعية من تحصيل للإيرادات المقررة وصرف النفقات المسموح بها، والتعريف بالأدوار والمهام والمسؤوليات الملقاة على عاتق مختلف الأعوان المكلفين بتسيير وإدارة هذه الهيئات العمومية، وتمكن المتكون كذلك من التعرف على آليات الرقابة المطبقة على تنفيذ العمليات المالية العمومية التي تهدف في مجملها إلى الاستعمال الأحسن للمال العام وحمايته من كل أشكال الهدر والتبديد والإسراف، والتعرف على الجوانب التطبيقية والتقنية المستخدمة في محاسبة الجماعات المحلية ومحاسبة المؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإداري. فما هي القواعد التي تحكم تنفيذ الميزانية الجماعية؟ وما هي القواعد الضابطة للتنفيذ المحاسبي لنفقات وإيرادات الجماعات الترابية؟

أولا: تحليل مسطرة تسيير الميزانية الجماعية

يتمحور هذا العنوان حول القواعد الأساسية للمحاسبة العمومية للجماعات الترابية مع التعريف بالمحاسب العمومي والآمر بالصرف.

أ- القواعد الأساسية للمحاسبة العمومية للجماعات الترابية

تنضبط المحاسبة العمومية عموما، والمحاسبة العمومية للجماعات الترابية خصوصا لقواعد صارمة، ينتج عنها تحديد الإختصاص بين المتدخلين في مسك هذه المحاسبة ومسؤولياتهم عن العمليات المحاسبية التي يقومون بها، وعن مسك كنانيش تخص كلا من هؤلاء المتدخلين، لكن ترد استثناءات على هذه القواعد تسمح بتدخل كل متدخل في الحدود المرسومة للمتدخل الآخر.

[1] هناك هيئات تابعة للجماعات الترابية تخضع للمحاسبة العامة ولا تطبق عليها قواعد المحاسبة العمومية، كشركات الاقتصاد المختلط، وشركات التنمية المحلية.

وتتمفصل هذه القواعد بين قاعدة التفريق بين المحاسب العمومي والآمر بالصرف، وقاعدة التفريق بين القانونية أو الشرعية والملاءمة، وأخيرا قاعدة وحدة الصندوق وإلزامية توطين الأموال بالخزينة العامة للمملكة.

1- قاعدة التفريق بين مهام المحاسب العمومي والآمر بالصرف

أول ما تضمنه مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات المحلية وهيئاتها 02.09.441[1] هو تقسيم العمل والمهام المالية ما بين الأعوان والأشخاص المكلفين بتنفيذ مختلف العمليات المالية العمومية للجماعات الترابية، حيث عهد بتنفيذ هذه العمليات لأشخاص ينتمون لهيئات عمومية مختلفة يتطلب تدخلها تعاونا وتنسيقا فيما بينها كممثلين لسلطتين مختلفتين ومنفصلتين الواحدة عن الأخرى وهما الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وذلك على مرحلتين: الأولى "مرحلة إدارية" ويتولاها الآمر بالصرف، والثانية "محاسبية" ويتولاها المحاسب العمومي.

وتجد قاعدة الفصل بين مهام المحاسب العمومي والآمر بالصرف أساسها في فلسفة روح القوانين L'esprit des lois لمونتيسكيو[2] والتي تعني تحديد السلطة بواسطة السلطة (Limiter le pouvoir par le pouvoir)، كما تجد تفسيرها في ثلاثة أمور هي على التولي:

- **تقسيم العمل بين هيئات تابعة للدولة** La division du travail: فمرسوم المحاسبة العمومية للجماعات الترابية وهيئاتها يفرق بوضوح ما بين تسيير الميزانية وتسيير الأموال؛ فتسيير اعتمادات وتوقعات الميزانية من مهام الآمرين بالصرف في حين أن تسيير الأموال مهمة مسندة فقط للمحاسبين العموميين.

هذه التفرقة ما بين المهام الإدارية والمحاسبية تشكل أساس النظام المالي العمومي للدولة المغربية، وبالتالي للجماعات الترابية باعتبارها تقسيمات ترابية للدولة، فالآمر بالصرف يعهد إليه بتدبير المداخيل والإيرادات المحلية، من خلال مراحل تمكن من التحقق من الدين وتصفيته والأمر بتحصيله. وبالنسبة للنفقات من خلال الإلتزام بديون الجماعة أو المجموعة وتصفيتها والأمر بدفعها[3]. أما المحاسب العمومي فيتكلف بتنفيذ عمليات تحصيل المداخيل وأداء النفقات لحساب هذه الهيئات، أو التصرف في الأموال والسندات التي تعود لهذه الجماعات.

فهذا المبدأ يجعل أساسا الشخص الذي يعطي الأمر ليس هو نفس الشخص الذي ينفذه، إذ يمكن في هذه الحالة للمحاسب العمومي أن يرفض في بعض الحالات تسديد نفقة معينة أو استخلاص مدخول معين، إذا

[1] وهو نفس ما اكدته المراسيم الخاصة بمحاسبة الجماعات الترابية وهيئاتها الصادرة سنة 2017.

[2] Charles Louis de Secondât, baron de La Brède et de Montesquieu, est un penseur politique, précurseur de la sociologie, philosophe et écrivain français des Lumières, né le 18 janvier 1689 à La Brède (Guyenne, près de Bordeaux) et mort le 10 février 1755 à Paris.

[3] الفصل 5 من المرسوم 02.17.451 س.ذ

رأى أن هناك نقصا أو خطأ في صحة أو قانونية ملف النفقة أو الإيراد المعني. وهذا الرفض قد يكون نتيجة لإغفال الآمر بالصرف لبيان إجباري أو عنصر يمس بقانونية الفعل المالي، وهو الأمر الذي لا نجده في المؤسسات الخاصة وهي ميزة تنفرد بها الهيئات العمومية التي تخضع لنظام المحاسبة العمومية.

-**المراقبة المتبادلة Le contrôle mutuel**: يتم التعهد بمحاسبة الجماعات الترابية لصنفين من الأعوان والأشخاص ينتمون لإدارتين مختلفتين، يراقب بعضهم البعض. فهي في الحقيقة رقابة متبادلة بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي. فالآمر بالصرف يراقب الصندوق ويطلع على حركة الأموال وهي من صميم الأعمال الموكولة للمحاسب العمومي. بينما المحاسب العمومي يراقب الأعمال التي تخص المرحلة الإدارية للأعمال المالية العمومية التي يقوم بها الآمر بالصرف.

هذه الرقابة تمكن من الحد من الأخطاء التي قد تطال المعطيات المحاسبية للجماعات الترابية، كما تمكن من الحد من الغش الذي قد يلجأ إليه احد الأطراف الماسكة لهذه المحاسبة. فالهدف من تكريس هذا المبدإ هو الحفاظ على المال العام وحمايته من كل أنواع التلاعب وكل أساليب الغش.

2- **وحدة الصندوق أو وحدة الفعل المالي للدولة L'unité d'action financière de l'État:**

كل الأموال العمومية للجماعات الترابية توضع - وجوبا- في صندوق واحد تحت مراقبة الخزينة العامة للمملكة التابعة بدورها لوزارة المالية. وعلى هذا الأساس نجد أن كل المحاسبين العموميين هم تحت وصاية ومراقبة ومتابعة وزارة المالية، الشيء الذي يمكن من جمع المعلومة المالية عن طريق مركزة العمليات على المستوى المحلي فالوطني وعرضها على الهيئات المكلفة بالرقابة المالية وعلى الحكومة والهيئات التشريعية[1].

3- **قاعدة التفريق بين المشروعية والملاءمة**

ويسميه البعض المبدأ القانوني، وبمقتضى هذا المبدإ فإن كل ما هو شرعي أو قانوني يوكل به إلى المحاسب العمومي، بينما يدخل في مجال الملاءمة كل ما هو صادر عن الآمر بالصرف. وتعني القانونية العمل وفق القوانين والأنظمة المعمول بها. بينما تعني الملاءمة ترك المبادرة لرئيس الجماعة للقيام بالمهام المنوطة به في إطار القوانين والأنظمة.

[1] القانون التنظيمي للمالية 130.13، س.ذ.

إذا كان هذا المبدأ يطبق بحذافيره في تسيير مالية الدولة، فإنه على العكس من ذلك أصبح يعرف استثناءات في تسيير مالية الجماعات الترابية. إذ أصبح اختصاص البت في قانونية القرار المالي للجماعات، خصوصا في مجال الإنفاق العمومي، من اختصاص المحاكم عموما. وبقي مجال المراقبة الميزانياتية والصحة من اختصاص المحاسب العمومي. أما في مجال تدبير المداخيل العمومية فلا يزال هذا المبدأ مطبقا.

أ- إستثناءات من قاعدة التقسيم بين المهام

ويتعلق الأمر هنا باستثناءات تمس قدسية هذا التقسيم وتهم جانبي الإيرادات والنفقات. إذ يتدخل الآمر بالصرف أو المحاسب العمومي في المجال المحصور للآخر، وذلك لضمان فعالية حماية أموال الجماعة.

1- تدخل المحاسب العمومي في الحيز الخاص بالأمر بالصرف

ويتعلق الأمر هنا بفعلين يمارسهما المحاسب العمومي ويدخلان في صميم عمل الآمر بالصرف، ويقوم بهما المحاسب العمومي من دون وجود أمر صادر عن الآمر بالصرف.

ففي مجال المداخيل العمومية هناك قاعدة مفادها أن تحصيل إيراد عمومي لا يمكن أن يتم إلا بناء على أمر بالمداخيل صادر عن الأمر بالصرف. والآمر بالصرف هو الذي له وحده صلاحية إصدار الأمر بالمداخيل وكل السندات الخاصة بالتحصيل. غير أنه يمكن للمحاسب العمومي أن يستخلص بعض الإيرادات الإقرارية دون أمر سابق من الأمر بالصرف. هذه العمليات يتم تسويتها فيما بعد.

وفي مجال النفقات يمكن ذكر بعض النفقات التي يتم صرفها بدون إذن مسبق للآمر بالصرف les dépenses payables sans ordonnancement préalable, مثال ذلك أداء أقساط الدين المستحقة لصالح الصندوق الوطني للتجهيز الجماعي، وتدخل في إطار النفقات التي يتم أداؤها بدون إذن مسبق من الآمر بالصرف حالات أداء غرامات التأخير في الأداء للمتعهدين في الشراءات العمومية للجماعات الترابية التي يتم أداؤها بمرور 30 يوما من استحقاقها، بعد إعذار الآمر بالصرف بأدائها من طرف المحاسب العمومي[1].

ويتم القيام بهذه العمليات دون التقيد بالإجراءات المألوفة لتنفيذ النفقات العمومية ومن دون أمر مسبق بدفعها من قبل الأمر بالصرف. وتتم تسويتها في النهاية من طرف الآمر بالصرف عن طريق دمجها في محاسبته الإدارية.

[1] Article 13 De Décret n° 2-16-344 du 17 chaoual 1437 fixant les délais de paiement et les intérêts moratoires relatifs aux commandes publiques. (B.O. n° 6488 du 4 août 2016).

2- تدخل الآمر بالصرف في الحيز الخاص بالمحاسب العمومي

التنفيذ عن طريق الشساعة: وهنا يتعلق الأمر بتنفيذ بعض النفقات وبعض الإيرادات أو المداخيل عن طريق مصلحتين محاسبيتين تابعتين للآمر بالصرف، كانتا تسميان وكالات المداخيل، والنفقات. ويتكلف بهاتين المصلحتين أعوان معينون من طرف الآمر بالصرف بعد موافقة سلطات الرقابة الإدارية، ومعتمدين من طرف المحاسب العمومي المكلف بتسيير مالية الجماعة. ويعمل هؤلاء الأعوان الذين يسمون شسيعين تحت السلطة الإدارية للآمر بالصرف ومراقبة المحاسب العمومي. وقد سبق التعرض لإشكالية الشساعات في الباب الأول من هذا القسم.

ثانيا: المحاسبون العموميون والآمرون بالصرف

يتولى تنفيذ العمليات المالية للجماعات الترابية شخصان ينتميان لهيئتين مختلفتين الأول منتخب ويتمثل في رئيس المجلس التداولي آمرا بالصرف والثاني عون عمومي ينتمي إلى جهاز وزارة المالية كمحاسب عمومي.

أ- المحاسب العمومي

يراد حسب مدلول هذا المرسوم بالمحاسب العمومي لجماعة محلية أو مجموعة، كل موظف أو عون مؤهل لتنفيذ عمليات المداخيل أو النفقات لحساب هذه الهيئات، أو التصرف في السندات إما بواسطة أموال وقيم يتولى حراستها وإما بتحويل داخلي لحسابات وإما بواسطة محاسبين عموميين آخرين أو حسابات خارجية للأموال المتوفرة، والتي يأمرون بها أو يراقبون حركاتها.

يتولى المحاسبون تنفيذ ومراقبة نفقات الجماعات الترابية أو مجموعاتها. كما يعهد إليهم بتحصيل الواجبات والرسوم والأتاوى، التي تكون الجماعات الترابية ومجموعاتها مؤهلة لاقتطاعها عملا بالقوانين والأنظمة المعمول بها وكذا تنفيذ ومراقبة نفقات الجماعات أو المجموعات المذكورة.

كما يقومون بمسك مجموعة من الكنانيش المحاسبية، منها التي يتم إدراجها في محاسبة أحادية القيد وأخرى مزدوجة القيد.

ب- الآمر بالصرف

يراد بالآمر بالصرف لمداخيل ونفقات جماعة ترابية أو مجموعة، كل شخص له الصفة لأجل إثبات الديون المستحقة للجماعة أو المجموعة المذكورتين وتصفيتها والأمر بتحصيلها، والإلتزام بديون الجماعة أو المجموعة المذكورتين وتصفيتها والأمر بدفعها. وتمسك المصالح التابعة للآمر بالصرف محاسبة إدارية، أحادية القيد.

وتنسحب هذه الصفة على الآمرين بالصرف الرئيسيين الذين هم رؤساء المجالس التداولية، والآمرين بالصرف المساعدين والآمرين بالصرف المنتدبين. ويراد بالآمر بالصرف المنتدب هنا الشخص المفوض له للتوقيع بالنيابة عن الآمر بالصرف وقد حصرهم المشرع في المديرين العامين ومديري المصالح. ويتم تفويض التوقيع بموجب قرار محرر في نسختين أصليتين، تبلغ واحدة منهما إلى المحاسب المكلف.

أما الآمرين بالصرف المساعدين فهم الآمرون بالصرف الذين يفوض إليهم الآمر بالصرف الرئيس بعض صلاحياته، أي أن التفويض في الأمر بالصرف هنا يتعلق بالإختصاص وليس الإمضاء. وقد حددهم مرسوم محاسبة الجماعات الجديد في رؤساء المقاطعات ليس غير[1].

الفقرة الثانية: التنفيذ المحاسبي لمداخيل ونفقات الجماعات الترابية

إلى جانب الدور الذي تقوم به المصالح المحاسبية التابعة للخزينة كسلطة رقابة على الإنفاق والأداء، تقوم هذه السلطة ممثلة في الخازن المؤدي بادوار لا تتعلق بالرقابة وإنما بتنفيذ النفقات واستخلاص المداخيل الجماعية، ويتحمل المحاسب العمومي في هذه الحالة مسؤولية عن الأعمال التي يقوم بها شخصيا وماليا عن العمليات التي يقوم بتنفيذها لصالح الجماعة. فهو يتكلف بتنفيذ عمليات تحصيل المداخيل وأداء النفقات لحساب الجماعات الترابية، أو التصرف في الأموال والسندات التي تعود لهذه الجماعات.

أولا: تحصيل مداخيل الجماعات الترابية والتصرف في سنداتها

يتكفل المحاسب العمومي[2] بالأوامر بالاستخلاص الصادرة عن الآمر بالصرف كما يتولى تحصيلها بشتى الطرق القانونية. ويتولى أيضا التصرف في أموال وسندات الجماعة. ويتولى مركزة عمليات المداخيل التي يقوم بها المحاسبون الثانويون والشسيعون التابعون له.

[1] المادة 6 من المرسوم 2.17.451، س.ذ.
[2] أصبح مفهوم المحاسب العمومي المكلف بتحصيل ديون الجماعة لا يقتصر على المحاسبين التابعين للخزينة العامة للملكة، إذ أصبح محصلوا أو قباض إدارة الضرائب مكلفين بتحصيل جانب من الرسوم الجماعية وبالخصوص الرسم المهني ابتداء من إصدار النص

أ- التكفل بالأوامر بالمداخيل والإعفاءات

يتكفل المحاسب العمومي للجماعة الترابية بالأوامر بالاستخلاص التي يصدرها الآمر بالصرف، التي يتم تسجيلها بصورة إجمالية في قائمة للإصدار في نظيرين. ويتم إصدار هذه الأوامر فرديا في شكل أمر بالاستخلاص بإسم ملزم واحد، أو جماعيا في شكل جدول للرسوم يتضمن مجموعة محدودة من الملزمين والبيانات التي تتعلق بالمبلغ المستحق عن كل ملزم، عنوان المعني وهويته إلى جانب الأساس الذي تمت على أساسه تصفية الرسم الجماعي، وأخيرا مجموع المبلغ المستحق.

كما يتكفل المحاسب العمومي بالإعفاءات والتخفيضات التي تطال الديون الجماعية، سواء كانت بمبادرة من الجماعة أو نتيجة لأحكام قضائية بإسقاط حق الجماعة في استخلاص ديون الجماعة المتحمل بها من طرف المحاسب العمومي للجماعة. هذه التخفيضات يتم إصدارها أيضا بواسطة قائمة للإصدار أو بطاقة معلوماتية، يتم التكفل بها وتنفيذها من طرف المحاسب العمومي متى ما كانت مطابقة للقانون والأنظمة المعمول بها.

1- التكفل بالأوامر بالمداخيل

يتم التكفل بالأوامر بالاستخلاص قبل أو بعد استخلاص الرسوم بحسب نوع الرسم والجهة التي تولت استخلاصه. وتسمى الأوامر الاستخلاص اللاحقة لاستيفاء الحقوق من طرف الشسيعين أو القباض أو التي يتم أداؤها بناء على تصريح وإقرار لدى الخازن المؤدي الجماعي التابعين للخزينة أوامر بالاستخلاص للتسوية، ويتم إصدارها من طرف الآمرين بالصرف لتسوية المداخيل التي تم استخلاصها بصورة حبية أو بطريقة إقرار وتصريح الملزم بناء على شواهد إجمالية للمداخيل، مدعمة بالوثائق المثبتة للاستخلاص، يصدرها الخازن المؤدي بعد حصر حسابات كل شهر وعلى أبعد تقدير في اليوم الثامن من الشهر الموالي للشهر الذي تم برسمه استخلاص هذه الحقوق، من أجل إصدار أوامر الاستخلاص بالتسوية[1].

ويجب في هذه الحالة أن يصدر الآمر بالصرف الأمر بالاستخلاص قبل 15 من الشهر الموالي. وإذا استنكف عن ذلك أمكن للمحاسب أن يرفق هذه الشواهد بحسابه إلى المجلس الجهوي للحسابات[2] كإثبات لتحمله واستخلاصه لهذا الإيراد.

التنظيمي المتمثل في قرار وزير المالية المحدد لكيفية استخلاص هذا الرسم من قبل مديرية الضرائب. على أن يتم تحويل حاصل هذا الاستخلاص لمحاسب الجماعة التابع للخزينة العامة للمملكة الذي يتكفل بإدراجه في محاسبتها نهائيا.

[1] المادة 43 من المرسوم 02.09.441، س.ذ التي تم تغييرها بالمادة 43 من المرسوم 2.17.451، س.ذ

[2] المادة 43 من المرسوم 2.17.451، المرسوم اعلاه.

ويدرج المحاسب العمومي تحملاته هذه في دفاتر خاصة أحادية القيد تسمى p.33، لاستثمارها في استخراج البيانات الشهرية والسنوية للتحملات والإستخلاصات والباقي استخلاصه. ويتم التسجيل، على هذا الدفتر أو السجل، في بداية السنة للباقي استخلاصه بحسب نوع الرسم أو الحق، وتدرج فيه الأوامر بالاستخلاص الصادرة بحسب تاريخ إصدارها، وبحسب نوعها وتنزيلها. ويتم حصره شهريا. كما يتم حصره في آخر السنة المالية لتدرج حاصلاته في تسجيلات السنة الجديدة، كباق استخلاصه.

2- التكفل بالإعفاءات

يتكفل المحاسب العمومي بالإعفاءات الصادرة عن الهيئات المختصة، ويقوم بإدراجها في محاسبته. ويختلف الإدراج في محاسبة المحاسب بحسب ما إذا كانت الإعفاءات أو التخفيضات صادرة عن المديرية العامة للضرائب أو عن مصالح الخزينة العامة للملكة عندما يتعلق الأمر بالرسوم المدبرة لمصلحة الجماعة، أو الإعفاءات التي تصدر عن الجماعة بعد تأشير السلطة المكلفة بالداخلية أو بدونها.

فكل خطأ في التصفية أو استعمال مزدوج أو خاطئ ثبت في حق المدين، يؤدي إلى إصدار أمر بإلغاء المداخيل أو تخفيضها[1]. ويحدد الأمر المذكور أسباب الإلغاء، وفي حالة التخفيض، أسس التصفية الجديدة.

يتم، تلقائيا أو بطلب من المدينين، إعداد القرارات الكلية أو الجزئية المتعلقة بالإلغاء أو التخفيض الكلي أو الجزئي، عندما يتعلق الأمر بتزوير أو باستعمال مزدوج أو بأخطاء في أسس الحساب. ويذيل الآمر بالصرف القرارات المذكورة بصيغة التنفيذ[2].

وتوجه القرارات المذكورة إلى المحاسب المكلف بالتحصيل وفق نفس الشروط والشكليات المقررة بالنسبة لأوامر المداخيل، من أجل تخفيض التكفلات بالأوامر بالتحصيل.

فيما يتعلق بالديون المدرجة في جداول الضرائب والرسوم التي تصدرها مصالح الوزارة المكلفة بالمالية، يتم تبليغ التخفيضات والإلغاءات إلى المحاسب المكلف بالتحصيل وإلى الخازن المكلف بالأداء، على شكل شهادات إلغاء أو تخفيض.

[1] تراجع المادة 37 من المرسوم 2.17.451، س.ذ.

[2] في ظل المرسوم 2.09.441 يذيل الآمر بالصرف قرارات الإلغاء أو الإعفاء بصيغة التنفيذ بعد موافقة وزير الداخلية أو الشخص المنتدب من لدنه لهذا الغرض. هذه الموافقة التي تم التخلي عنها بدخول المرسوم 2.17.451 حيز التنفيذ الذي أعفى الآمرين بالصرف من هذه الشكلية في مادته37 نفس المبدأ اورده المرسومان الخاصان بالعمالات والاقاليم والجهات. غير أن الاعفاء على وجه الاحسان يشترط فيه التأشير من قبل سلطات الرقابة التابعة لوزارة الداخلية قبل امكانية تنفيذه.

يجب أن تكون الاستردادات المترتبة عن الإلغاء أو التخفيض، محل أمر بالدفع[1] من ميزانية الجماعة المحلية أو المجموعة المعنية. ويؤدي إلغاء الديون بموجب حكم قضائي أصبح نهائيا إلى تخفيض في التكفلات على مستوى البيانات المحاسبية في دفاتر المحاسب المكلف بالتحصيل."[2]

فالتكفل بالتخفيضات أو الإلغاءات يتم عن طريق تخفيض التحملات في الدفاتر المحاسبية للمحاسب العمومي للجماعة. ويختلف الأمر فيما إذا تم أداء الرسوم الصادرة خطأ والتي تم التحمل بها أو لم يتم أداؤها بعد.

ففي الحالة الأولى يثار الإشكال حول طريقة إرجاع المبالغ المقتطعة للمدينين، حيث يتم عمليا تصفيتها عن طريق المحاسب عن طريق القيام بالمقاصة بين المداخيل والإعفاءات أو التخفيضات نظرا لعدم وجود فصل في ميزانية الجماعة يخص استرداد المبالغ المحصلة بناء على سندات مخفضة أو ملغاة. علما أن الاستردادات يجب أن تتم بواسطة حوالة يصدرها الآمر بالصرف، بناء على قراره بالتخفيض أو الإلغاء، وتوطن في ميزانية الجماعة، إعمالا لمبدإ عدم المقاصة بين الإيرادات والنفقات العموميتين[3].

ففي هذه الحالة يتم إصدار الأمر بالتخفيض أو الإلغاء بقائمة أو بطاقة معلومات تبلغ إلى المحاسب العمومي بمعية قائمة لإصدار النفقة مرفقة بأمر بالدفع ومبررة بنسخة من الأمر المذكور أعلاه وقرار يجيز للمحاسب دفع هذه المبالغ.

أما في الحالة الثانية فيتم تخفيض التحملات عن طريق طرح المبالغ الملغاة أو المخفضة من مجموع تحملات الفصل الخاص بالرسم المعني، بعد إصدارها بقائمة للإصدار أو في بطاقة معلوماتية تبلغ إلى المحاسب المكلف بالتحصيل، الذي يتحقق من مطابقة المجموع العام مع التكفلات التي قبلها، ومطابقة مبلغ التخفيض أو الإعفاء للسند الصادر عن رئيس المجلس والمؤشر عليه من طرف وزير الداخلية.

بل إن الإلغاء بناء على الأحكام والمقررات القضائية المكتسبة لقوة الشيء المقضي به يتم بتخفيض المبالغ المتكفل بها في حسابات المحاسب المكلف بالتحصيل دون حاجة لموافقة الآمر بالصرف[4]، هذا في حالة عدم أداء

---

[1] في الممارسة العملية يتم التخفيض عن طريق طرح المبالغ المخفضة أو الملغاة من التحملات برسم نفس المدخول، إذا لم يتم تحصيله سلفا أما إذا تم تحصيله سلفا فيتم إما بناء على أمر بالدفع أو طرح المبلغ من المداخيل المحققة وادراجه في شق حسابات الخزينة لإرجاعه لصاحبه. وهي في أغلبها ممارسات خاطئة إذ يجب كما ينص الفصل أن يتم بناء على أمر بالدفع من ميزانية الجماعة سواء تم استخلاصه أو بقي غير مستخلص تطبيقا لمبدأ traçabilité.

[2] المادة 37 من المرسوم 2.17.451، س.ذ.

[3] تنص المادة 37 من المرسوم 2.17.451 "...يجب أن تكون الإرجاعات المترتبة على الإلغاء أو التخفيض، محل أمر بالدفع من ميزانية الجماعة أو مؤسسة التعاون بين الجماعات."

[4] الفقرة الأخيرة من المادة 37 من المرسوم 2.17.451 س.ذ.

الدين مسبقا أما إذا تم داؤه، فيتعين اللجوء إلى الإرجاع بواسطة أوامر بالدفع، وتوطن النفقة في هذه الحالة في الفصل الخاص بتنفيذ الأحكام القضائية.

ومن أوجه الإلغاء والإعفاء من ديون الجماعات إبراء الذمة على وجه الإحسان الذي يجب أن يستوفي جميع شروط الإلغاء من حيث مسطرة الإصدار والتحمل غير أنه تضاف إليه ناشرة عامل العمالة أو الإقليم بعد مداولة للمجلس. ولا تطبق هذه المسطرة على الديون الجبائية ولا على الديون الناتجة عن أحكام قضائية لفائدة الجماعة، ولا على مفتعلي العسر[1].

ويتم إبراء الذمة على وجه الإحسان بقرار يصدره الآمر بالصرف بعد مداولة المجلس وتأشير السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بالنسبة للمجالس الجهوية وتأشير عامل العمالة أو الإقليم بالنسبة للجماعات والمجلس الإقليمي[2].

ب- تحصيل مداخيل الجماعات

تعتبر عمليات تحصيل ديون الجماعات ومتابعة الملزمين المتراخين عن الأداء داخل الآجال القانونية من العمليات المهمة في عمل المحاسب العمومي للجماعات الترابية. هذا الأخير الذي يتولى تحصيل الموارد اللازمة للجماعات من أجل تغطية نفقاتها المتزايدة.

و"يقصد بالتحصيل مجموع العمليات والإجراءات التي تهدف إلى حمل مديني الدولة والجماعات المحلية وهيأتها والمؤسسات العمومية على تسديد ما بذمتهم من ديون بمقتضى القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، أو ناتجة عن أحكام وقرارات القضاء أو عن الاتفاقات."[3]

والتحصيل قد يكون وديا عن طريق أداء الملزم ما بذمته بطيب خاطر، كما قد يتم عن طريق المتابعة واللجوء إلى وسائل الإكراه، وبالتالي نكون أمام مسطرة التحصيل الجبري. فديون الجماعات الترابية المدرجة في أوامر المداخيل يتم استيفاؤها من طرف المحاسبين إما رضائيا خلال الفترة الممتدة بين تاريخ الشروع في التحصيل أو الإصدار وتاريخ الإستحقاق، وإما باللجوء إلى التحصيل الجبري وفق الشروط المحددة في مدونة تحصيل الديون العمومية.

---

[1] المادة 39 من المرسوم 2.17.451 س.ذ.
[2] المادة 39الفقرة الأولى من المرسوم أعلاه.
[3] المادة الأولى من القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية كما تم تغييره وتتميمه الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.00.175 صادر في 28 من محرم 1421 (3 ماي 2000) بتنفيذ، ج.ر رقم 4800: ص.1256

1- التحصيل الحبي أو الودي أو الرضائي

يبتدئ المسلك الودي في تحصيل الديون العمومية عموما والديون الجماعية من تاريخ الشروع في تحصيل الديون إلى تاريخ استحقاقها. خلال هذه الفترة يكون الأداء بمبادرة من الملزم وبإرادته الحرة، ويقتصر دور المحاسب على القيام ببعض الإجراءات الأولية التي من دونها لا يمكنه سلوك المسطرة الجبرية كإخبار الملزمين بديونهم وتاريخ استحقاقها.

ففي هذه الفترة، أي الفترة بين الشروع في التحصيل وتاريخ الإستحقاق، لا يجوز للمحاسب العمومي المكلف بتحصيل هذه الديون أن يقوم بالمتابعة وإصدار الأوامر الجبرية للملزمين للأداء. وإنما يكتفي بإخبار الملزمين بتاريخ استحقاق الديون وبالتالي تاريخ الشروع في الإجراءات الجبرية في حالة عدم الأداء.

ويمكن للمحاسب العمومي إخبار الملزمين جماعيا أو فرديا عن طريق إعلام فردي يرسل إلى كل ملزم[1]. ولا يمكنه إعذار الملزمين إلا بعد استحقاق الديون وإرسال آخر إشعار بدون صائر للملزمين. وتستحق ديون الجماعات الترابية بالنسبة للرسوم التي يتم إصدارها كنتيجة للإحصاء أو لمسطرة الوضع التلقائي بقوة القانون عند انصرام الشهر الثاني الموالي لشهر الشروع في التحصيل؛ ويتعلق الأمر هنا خصوصا بالرسم المهني ورسم الخدمات الجماعية ورسم السكن، والرسم المفروض على الأراضي الغير المبنية في بعض الحالات. وتستحق أغلب الرسوم الإقرارية[2] والحقوق الأخرى بصفة فورية عندما تكون الجماعة قد راسلت الملزم قبل أجل الإستحقاق، واضطرت إلى سلوك مسطرة الفرض الإجباري للرسوم.

وتنتهي المرحلة الحبية للتحصيل مع إرسال آخر إشعار بدون صائر الذي يعتبر ضروريا لإمكانية سلوك مسطرة المتابعة الجبرية للملزمين. ويتم إرسال هذا الإعلام وذلك خلال عشرة أيام على الأكثر إبتداء من تاريخ الإستحقاق. وبالرجوع لمدونة تحصيل الديون العمومية فإن هذا الإجراء لا يعتبر من إجراءات التحصيل الجبري[3].

ويعتبر إرسال هذا الإعلام ضروري بحيث "لا يمكن للمحاسب مباشرة التحصيل الجبري إلا بعد إرسال آخر إشعار للمدين دون صائر، ويجب تقييد تاريخ إرسال هذا الإشعار في جدول الضرائب والرسوم أوفي أي سند تنفيذي آخر. ويعتد بهذا التقييد ما لم يطعن فيه بالزور"[4].

---

[1] ذ. عبد اللطيف العمراني، "الإصلاح الجديد في ميدان تحصيل الديون العمومية"، منشورات م.م.ا.م.ت، عدد 22 السنة 2000، ص.29

[2] يطبق الإستحقاق الفوري على الديون المفترض أداؤها بناء على تصريح وإقرار الملزم بمجرد صدور أوامر المداخيل الخاصة بها، على سبيل التسوية.

[3] المادة 39 من القانون 15.97 س.ذ.

[4] المادة 36 من نفس ق..

ولا يجب الخلط بين هذا الإجراء والإنذار القانوني، فالإعلام بدون صائر يعتبر شرطا أساسيا لإمكانية إصدار الإنذار. فمن دون إرساله وتثبيت تاريخه في الجدول أو الأمر بالاستخلاص وبالتالي في المنظومة المندمجة للتحصيل[1] لا يمكن إصدار الإنذار والإجراءات التي تتبعه.

كما لا يعتبر هذا الإجراء إذنا ببدء احتساب الزيادات لكون إرساله لا يتم بالنسبة للحقوق التي تستحق الزيادات عن التأخر في أدائها، إلا بعد دخول هذه الزيادات حيز التنفيذ. وللإشارة فإن هناك من لا يزال يخلط بين هذا الإشعار والإنذار خصوصا بعض المحامين الذين يعتبرون الإشعار المجاني إعلاما أولا والإنذار إعلاما ثانيا[2]، بالرغم من كون الأول إعلاما ثانيا، يأتي بعد الإعلام الأول الذي تصدره الإدارة قبل تاريخ الشروع في تحصيل الديون العمومية.

2- التحصيل الجبري

عندما يستنفذ المحاسب العمومي إجراءات التحصيل الودي دون استخلاص الديون العمومية ينتقل إلى المسلك الثاني المتمثل في ممارسة إجراءات التحصيل الجبري. ويتضمن هذا المسلك عددا من الإجراءات والمتابعات ضد المتقاعسين عن أداء ديونهم اتجاه الجماعة قصد إلزامهم على الوفاء بها.

يباشر التحصيل الجبري من طرف محاسبي الجماعات الترابية بالنسبة للديون العمومية للجماعات بناء على سندات تنفيذية، وطبقا للشروط المنصوص عليها في مدونة تحصيل الديون العمومية في حق المدينين الذين لم يؤدوا ما بذمهم من ديون داخل الآجال المحددة ؛ وضد المدينين المسجلين في الجداول وضد ذوي حقوقهم وكل الأشخاص الآخرين الذين جعل المدينون موطنهم الجبائي لديهم بموافقتهم، وملاكي الأصول التجارية الذين يعتبرون متضامنين مع المستغلين عن أداء الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة الواجبة برسم استغلال ذلك الأصل.

إلا أنه إذا كان الملزم موضع مسطرة تصحيح جبائي، فإن المحاسب المكلف بالتحصيل مؤهل لاتخاذ كل الإجراءات التحفظية التي من شأنها المحافظة على ضمان الخزينة استنادا إلى إعلام بتصحيح جار صادر عن مصالح الوعاء الضريبي. ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن تعرقل هذه الإجراءات النشاط العادي للمقاولة.

---

[1] المنظومة المندمجة للتحصيل هي المنظومة المعلوماتية الموطنة في الخزينة والتي يتم بواسطتها تدبير المداخيل الجماعية ومداخيل الدولة. هذه المنظومة مصممة بشكل تلزم المحاسبين احترام التدرج في إجراءات التحصيل كما هي مبينة في مدونة تحصيل الديون العمومي.

[2] ذ. محمد مرزاق وذ. ابليلا عبد الرحمان، النظام القانوني للمنازعات الجبائية بالمغرب بين النظرية والتطبيق، مطبعة الأمنية الرباط 1998، ص.53.

ويتم إرسال الإعلام بالتصحيح المشار إليه في الفقرة السالفة إلى المحاسب المكلف بالتحصيل المعني، بعد استطلاع رأي مدير الضرائب أو الشخص المفوض له بذلك.

وقد حددت مدونة تحصيل الديون العمومية درجات التحصيل الجبري بالترتيب في الإنذار أو الإعذار[1] القانوني، والحجز[2]، ثم البيع[3]. ويمكن اللجوء إلى الإكراه البدني[4] كإجراء استثنائي يمس بحرية وبدن الملزم ويفترض

---

[1] **الإنذار القانوني:** يعتبر الإنذار أو الأعذار إشعارا قانونيا يتضمن مجموعة من البيانات الإجبارية، يتضمن في صيغته إكراها للمدين للوفاء بدينه أو ديونه للجماعة في أجل محدد، تحت طائلة المتابعات الأكثر شدة. فهو الإجراء الأول في طرق التحصيل الجبري الذي يلي مباشرة المسطرة الحبية. ويشترط في اللجوء إليه مجموعة من الشروط تحت طائلة البطلان سنأتي على ذكرها لاحقا.
ويباشر التحصيل بواسطة الإنذار في شكل قائمة أصلية للإنذار[1] غير خاضعة لتأشير مسبق لرئيس الإدارة التي ينتمي إليها المحاسب العمومي. ولا يمكن تبليغ الإنذار من طرف المحاسب إلا بعد مضي أجل ثلاثين يوما (30) إبتداء من تاريخ الإستحقاق وعشرين يوما (20) على الأقل بعد إرسال آخر إشعار المنصوص عليه في المادة 36 أعلاه.
ولا ينتج الإنذار أثاره إلا إذا تم تبليغه تبليغا صحيحا يحترم المقتضيات التي أتت بها مدونة تحصيل الديون العمومية، ومن طرف الأشخاص والمصالح ذوي الصفة والشأن. أما تبليغ الإنذارات. فيتم تبليغ الإنذار من طرف مأموري التبليغ والتنفيذ للخزينة أو أي شخص منتدب لذلك. كما يمكن أن يتم التبليغ بالطريقة الإدارية أو عن طريق البريد المضمون مع الإشعار بالتوصل.
ويسلم الإنذار للمعني بالأمر الذي يشهد بالتوصل على القائمة الأصلية. وفي حالة تعذر تبليغ الإنذار للشخص نفسه، يسلم في ظرف مختوم في موطنه بين يدي أقاربه أو خدمه أو مستخدميه أو أي شخص آخر يسكن معه. ويشهد الشخص الذي تسلم الإنذار بالتوصل على الأصل.
وتعتبر بمثابة شهادة تسليم القائمة المكونة لأصل الإنذار ممهورة بتوقيع الشخص الذي تسلم الإنذار أو بالعبارات "عجز عن التوقيع" أو "رفض التوقيع". وإذا رفض المدين أو الشخص الذي يقوم مقامه استلام الإنذار، يشار إلى ذلك على الأصل، ويعتبر الإنذار حينئذ مبلغا تبليغا صحيحا في اليوم الثامن الموالي للتاريخ الذي تم فيه رفض استلام الإنذار. وفي الحالة التي يتعذر فيها تسلم الإنذار نظرا لعدم العثور على المدين أو على أي شخص آخر في موطنه أو محل إقامته، يعتبر الإنذار مبلغا تبليغا صحيحا في اليوم العاشر الموالي لتاريخ تعليقه في آخر موطن له.

[2] **الحجز**: والحجز هو الإجراء الجبري الفعلي لتحصيل الديون العمومية للجماعات الترابية، إذ يجعل الملزم يشعر فعلا أن هناك نية جدية وحقيقية لدى الإدارة لمتابعته في هذا الشأن. ويعرف بأنه وضع المال تحت يد خزينة الجماعة تمهيدًا لبيعه لتمكين الجماعة من استيفاء حقها من هذه الأموال أو من ثمنها بعد بيعها من طرفه أو بواسطة السلطات أو الجهات العامة المختصة بذلك. ويهدف هذا الإجراء إلى تمكين الجماعة الترابية من اقتضاء حقها من المال المحجوز إن كان نقدًا أو من ثمنه، وهو على أنواع متعددة بحسب موضوعه.
وموضوع الحجوز يثير العديد من الإشكالات القانونية والعملية الشيء الذي يصعب معه التطرق إليها من جميع جوانبها الخصوصية وذلك نظرا لتشعبه، وللتعمق فيه يستدعي وقت أطول، ولذلك سنحاول إعطاء نظرة موجزة على أنواع الحجوز التي يمكن إيقاعها على أموال المدينين ضمانا لأداء ما بذممهم لصالح الجماعات الترابية، من خلال بيان أنواع الحجوزات في مدونة تحصيل الديون العمومية وقانون المسطرة المدنية.
الحجز التنفيذي: جرى الفقه على تعريف الحجز انه وضع المال تحت يد القضاء، أو الإدارة في حالة تخويلها ذلك قانونا وحضر مالكه من التصرف فيه إضرار بحقوق الدائنين ضمانا عاما للدائنين. فقد يكون الحجز تنفيذيا ويقع على المنقولات كما يقع على عقارات الملزمين.
ويباشر المحاسب العمومي هذه المسطرة بناء على قوائم يصدرها وتخضع لتأشير رؤساء إداراتهم. كما قد يكون الحجز تحفظيا الهدف منه الحفاظ على مصالح الجماعة وحمايتها من الضياع في انتظار تحويل الإجراء الى حجز تنفيذية.
ويعتبر بحسب اجتهادات القضاء الإداري الإشعار للغير الحائز، نوعا من الحجز على أموال المدين المودعة لدى الغير، وهو غير مسطرة الحجز لدى الغير، وبالرغم من هذا فإن القاضي الإداري يشترط لصحته المرور عبر الإنذار القانوني، بالرغم من عدم نص القانون 15.97 على ذلك صراحة. وكنتيجة لهذا التكييف من طرف القضاء فإن سلوك هذا الإجراء يجب أن يحترم تسلسل إجراءات المتابعات الجبرية، تحت طائلة الحكم بالبطلان على إشعار للغير يوجهه المحاسب المكلف بالتحصيل قبل توجيهه إنذارا قانونيا للملزم مادام الحجز يأتي في المرتبة الثانية بعد الإنذار

[3] **البيع:** تعتبر عملية البيع آخر إجراء من إجراءات المتابعة لتحصيل الديون العمومية. ونظرا لخطورتها ومساسها بحق الملكية، فقد اشترط فيها المشرع مجموعة من الشروط الأساسية منها:
- شرط الحصول على إذن مسبق من طرف رئيس الإدارة التي ينتمي إليها المحاسب المكلف بالتحصيل[3].
- شرط الأجل بالنسبة للثمار التي أوشكت على النضج والأثاث والأمتعة المحجوزة، المحدد في 8 أيام.
- شرط حضور السلطة المحلية.
- شرط البيع المناسب لتسديد الدين
- أن يتم البيع بالمزاد العلني...

[4] **الإكراه البدني:** وهي وسيلة ردعية، تمس ببدن الملزم، ويلتجئ إليها المحاسب العمومي إذا لم تؤدي طرق التنفيذ على أموال المدين إلى نتيجة، وفي نفس الوقت لم يتم إعلان إعساره. لكن يثار الإشكال حول إمكانية اللجوء إلى المتابعات الجبرية برسم الحقوق الناتجة عن تدبير الملك الخاص بالجماعات، خصوصا عندما يتعلق الأمر بالإكراه البدني.

وجود شروط جد محددة. وهناك إجراءات أخرى عديدة يمكن للمحاسب اللجوء إليها إما لإجبار مديني الجماعات الترابية على الأداء أو حفظ حقوق الجماعة، كعقل السيارات والرهن الرسمي، والتعرض على بيع السيارات...

ج- علاقة الجماعة بالمحاسبين المكلفين بالتحصيل

بالإضافة إلى الرقابة التي يقوم بها المحاسبون العموميون لموارد ونفقات الجماعات الترابية التي سنوردها في القسم الثاني من هذه الأطروحة، يقوم هؤلاء بمهمة أداء النفقات وتحصيل الإيرادات تحت مسؤوليتهم الشخصية والمالية.

هذه العلاقة المنظمة بالقانون التنظيمي والمرسوم الخاص بالمحاسبة العمومية للجماعات الترابية، يطبعها نوع من التوتر مرده أن انتظارات الآمرين بالصرف يحدث في بعض الأحيان أن تتصادم مع الأنظمة المنظمة لمالية الجماعات الترابية، مما يحتم على المحاسب وقف تنفيذها. وبالتالي ما يجعل الآمرين بالصرف يشتكون من عرقلة عمل المحاسب لتنفيذ برامجهم.

كما أن بعض المحاسبين قد يتجاوزون حدود اختصاصاتهم، عن وعي أو غير وعي، مما يؤدي إلى نشوء خلافات بين الطرفين وازدياد شكاوى الآمرين بالصرف والمحاسبين على حد سواء.

ثانيا: أداء النفقات

يتكفل المحاسب العمومي حصريا بعملية تسديد النفقات عن طريق تحويل المبالغ المالية إلى أصحاب الحقوق وتصفية ذمة الجماعة من الدين بصفة نهائية، إضافة إلى مسك القيود والسجلات المحاسبية للعمليات المالية التي يقوم بتنفيذها.

وعلى هذا الأساس، فإن العمليات المالية التي يقوم بتنفيذها المحاسب العمومي في إطار تنفيذ النفقات العمومية لا تعتبر بمثابة تحويلات مالية بسيطة من حساب إلى آخر، بل تخضع لإجراءات وقيود قانونية تهدف إلى ضبط ومراقبة تنفيذ النفقات العمومية (سنتناول هذا في موضوع الرقابة) قبل تسديدها، حيث يضطلع

ولا يمكن أن يكون الإكراه البدني على المدينين بديون عمومية للجماعات الترابية، قابلا للتنفيذ:
- إذا كان مجموع مبلغ المبالغ المستحقة تقل عن 8000.00 درهم؛
- إذا كان سن الملزم يقل عن 20 سنة أو يتجاوز أو يساوي 60 سنة؛
- إذا كان المدين معسرا، وأدلى بما يثبت إعساره؛
- إذا كان المدين امرأة حاملا أو مرضعا؛
- إذا تعلق الامر بالزوجين في آن واحد.

المحاسب بصلاحيات الرقابة أثناء التنفيذ من حيث الشكل على سندات الأمر بالدفع المحررة من طرف الآمر بالصرف، التي يقوم بأدائها.

والأداء أو التسديد هي العملية الأخيرة التي يقوم بها المحاسب تحت مسؤوليته الشخصية والمالية ويشترط لصحته مجموعة من الشروط هي كما يلي:

أ- الصفة الإبرائية للأداء

لا يمكن أداء نفقة عمومية إلا للمستفيد منها شخصيا، مقابل توقيع منه على الحوالة إذا كانت تؤدى نقدا أو تحويل إلى الحساب البنكي المفتوح بإسم المستفيد شخصيا كما هو وارد في الوثائق المكونة لملف الأداء.

فالمحاسب العمومي ملزم بالتأكد من أن الأداء قد تم لفائدة الدائن الحقيقي، أو ممثله القانوني. والدائن الحقيقي قد يكون شخصا طبيعيا أو شخصا اعتباريا. فلا يمكن تحويل أو أداء أموال خاصة بشخص إلى شخص آخر إلا في حالة وجود نيابة قانونية أو يتعلق الأمر بذوي الحقوق الذين لهم الصفة بتسلم الأموال باسم المستفيد من النفقة.

ويشترط للشخص المؤدى له أن يكون أهلا للإلزام والإلتزام كما هو محدد في قانون أحواله الشخصية. فلا يؤدى للمحجور، وإنما يتم الأداء لممثله القانوني أو يرجأ الأداء إلى حين رفع المانع. فالقاصر لا يمكن الأداء له مادام لم يرشد أو يرخص له من طرف السلطة القضائية المختصة[1]. كما أن المختل عقليا لا يبرئ توقيعه ذمة المحاسب العمومي المؤدي وبالتالي يحضر الأداء له.

غير أنه يمكن أداء نفقات القاصرين بناء على ترخيص وإذن من قاضي المحاجر للوصي أو الوكيل أو المقدم بالتصرف في الأموال موضوع النفقة. كما أن الورثة يمكن أن يؤدى لهم بناء على الإدلاء بشهادة وفاة المعني وبيان الإراثة. ويكون حضور الورثة أو وكلاؤهم ضروريا لصحة الأداء. غير أنه يمكن أداء النفقات التي يقل مبلغها عن 2000 درهم بين يدي أحد الورثة ويكون الأداء صحيحا بأخذ البيانات المتعلقة بهويته وتوقيعه على سند الدفع. كما أن الأداء يمكن أن يتم بين أيدي الوكلاء القانونيين للمستفيد من النفقة.

وعلى العموم فإن المحاسب ملزم بالأداء بين يدي المستفيد شخصيا، كما "يتعين عليه، بالنسبة لكل أداء لأشخاص آخرين غير أصحاب الأوامر بالأداء، من أجل التأكد من صحة إبراء الطرف القابض، أن يطالب حسب الحالة بما يلي:

[1] المادة 224 من مدونة الأحوال الشخصية المغربية.

- بالنسبة للوكلاء، الإدلاء بعقد رسمي أو عرفي مصادق عليه قانونا يثبت سلطهم.

- بالنسبة للمثلين الشرعيين للأشخاص عديمي الأهلية، إثبات صفتهم طبقا للقانون العادي والإدلاء بعقد الوصاية عند الاقتضاء؛

- بالنسبة للمحامين، الإدلاء بمستخرج من الحكم النهائي يبين صفتهم كممثلين للطرف المستفيد، وإن لم يوجد، الإدلاء بتوكيل يؤهلهم لتسلم مبلغ الأداء لحساب موكلهم؛

- بالنسبة لممثلي الورثة عديمي الأهلية، الإدلاء برسم الإراثة وعقد الوصاية يتم تحريرهما، عند الاقتضاء، من طرف العدول أو الموثقين أو الحاخامات وكذا بنسخة موجزة من رسم وفاة صاحب الأمر بالأداء بالنسبة لذوي الحقوق.

في حالة وفاة صاحب الأمر بالأداء، إذا كان المبلغ الواجب دفعه لمجموع الورثة لا يتجاوز ألفي درهم (2.000 درهم) ينجز الأداء بصورة صحيحة بمجرد شهادة تتضمن تاريخ الوفاة وتعين ذوي الحقوق دون الحاجة إلى وسيلة إثبات أخرى. وتسلم هذه الشهادة، دون صائر، من طرف السلطات المحلية أو الموثقين أو القضاة أو الحاخامات. ويمكن الرفع من السقف المذكور بقرار للوزير المكلف بالمالية.

ويجوز للخازن المكلف بالأداء، في حدود المبلغ المنصوص عليه في الفقرة السابقة، أن يقوم بتسديد المبالغ المستحقة إلى من يطلب ذلك من ورثة الدائن شريطة أن يوافق الوارث الطالب على الإبراء من هذا المبلغ بإسم الورثة الآخرين المتغيبين. وتنتفي بهذا الإبراء مسؤولية الخازن المكلف بالأداء."[1]

ب- عدم تقادم النفقة العمومية

التقادم كسبب لانقضاء الإلتزامات دون وفاء أو ما يعرف " بالتقادم المسقط " وهو أن تنقضي مدة معينة من الزمن دون أن يطالب الدائن مدينه بالدين الذي في ذمته. ويترتب على مضى مدة التقادم أن ينقضي التزام هذا المدين بالوفاء لذلك الدائن ولا يحق له المطالبة بهذا الدين بعد ذلك. فما هو أساس التقادم؟ وكيف يمكن قطعه ووقف سريانه؟ وهل هو مسقط للحق بقوة القانون أم أنه ليس من النظام العام؟

[1] المادة 97 من المرسوم 2.09.441 الذي تم إلغاؤه، س.ذ.

1- أساس التقادم ومدته

ويقوم التقادم[1]، بهذا المعنى على اعتبارات عدة، الغرض منها حماية المصلحة العامة في استقرار التعامل بين المتعاقدين. والتقادم المسقط لا يقوم على قرينة الوفاء أكثر مما يقوم على وجوب احترام الأوضاع المستقرة التي مضى عليها من الزمن ما يكفي للاطمئنان. وهو لا يسقط الدعوى بقوة القانون، بل لابد لمن له مصلحة فيه أن يحتج به. وليس للقاضي أن يستند إلى التقادم من تلقاء نفسه.[2]

وتنقضي النفقات العمومية المستحقة على الدولة والجماعات المحلية عموما، التي لم يتم تصفيتها، أو الأمر بصرفها، أو أدائها خلال أربع سنوات تحتسب من اليوم الأول لسنة نشوء حق أصحابها[3]. غير أن تطبيق التقادم لا يطال الديون الناتجة عن التسبيقات والترقيات الخاصة بموظفي الإدارة وأعوان الدولة والجماعات المحلية.

فالمحاسب العمومي للجماعات الترابية لا يمكنه أداء نفقة عمومية، بالرغم من صحتها، إلا بعد التثبت من أن التقادم لم يطلها[4]. فبالرغم من كون النفقة صحيحة فإن أداءها النهائي متوقف على شرط عدم تقادمها. وهي تحت المسؤولية الشخصية للمحاسب العمومي، باعتباره المكلف بالأداء.

غير أنه يمكن أداء هذه النفقات، إذا كان الخطأ في عدم أدائها يرجع للإدارة. ويتم الأداء بعد الإدلاء بشهادة رفع التقادم صادرة عن الآمر بالصرف ومؤشر عليها من طرف المصالح الخاصة لوزارة المالية، ويتعلق الأمر هنا بوزير المالية أو من يفوض إليه ذلك[5]. ويتم التفويض في العادة لبعض رؤساء المصالح بالخزينات الجهوية للتأشير على شواهد رفع تقادم النفقات العمومية للدولة والجماعات الترابية التابعة للخزينة الجهوية مكانيا.

2- وقف وانقطاع مدة التقادم

نكون بصدد انقطاع التقادم عندما يتعين اعتبار المدة التي سرت من أجله لاغية بحيث أنه فيما لو عاد إلى السريان فإنه يتعين أن تتوفر مدة جديدة كاملة لكي يسقط[6] الحق أو الدعوى. ويقصد بتوقف التقادم تعطل

---

[1] التقادم إجراء يعرفه القانون المدني والقانون الجنائي، والقوانين الأخرى. وهو يعني أن المدين إذا لم يطالب بديونه داخل مدة طويلة نسبيا محددة في القانون المنظم للتصرفات أو القواعد العامة فإنه يفقد الحق في طلبه حبيا أو عن طريق الادعاء. ويشترط لتحقق التقادم المسقط للحق شروط درج الفقه على تحديدها في ثلاثة: مضي مدة التقادم؛ وعدم انقطاع مدة التقادم؛ وأخيرا عدم توقف مدة التقادم.

[2] الفصل 372 من ق.ل.ع، س.ذ.

[3] Article 1 Dahir n° 1-04-10 du 1er rabii I 1425 (21 avril 2004) portant promulgation de la loi n° 56-03 relative à la prescription des créances sur l'État et les collectivités locales.

[4] قد يتم التأشير على النفقة لكن من دون إمكانية أدائها على اعتبار تقادمها، وتظهر هذه الحالات خصوصا في النفقات التي يتم أداؤها نقدا. فقد يتم التأشير عليها وتسليمها لأصحابها، لكن لا يمكن أداء مقابلها إلا بعد الإدلاء بشهادة رفع اليد على التقادم نظرا لمرور المدة القانونية على تاريخ الفعل المنجز.

[5] تم التفويض في العادة من طرف وزير المالية لرؤساء المصلحة المكلفين بتتبع المداخيل، والعمليات البنكية، والامور القانونية، بالخزينات الجهوية للتأشير على شواهد رفع تقادم النفقات العمومية للدولة والجماعات الترابية التابعة للخزينة الجهوية مكانيا.

[6] د. محمد عياط، دراسة في المسطرة الجنائية المغربية، الجزء الأول، شركة بابل للطباعة والنشر، الرباط، 1991، ص.119

سريان مدته بصفة مؤقتة فقط، فإذا ارتفع الحاجز الذي كان سببا في شل حركتها وجب إدخال الفترة التي جرت قبل التوقف لتكميل نصاب المدة القانونية التي تلزم لتحقيق التقادم فيما بعد[1].

إذا كانت حالات انقطاع التقادم محددة، فإن حالات وقفه جد قليلة ولا تطبق إلا بمقتضى نص خاص. ويتوقف احتساب أجله في هذه الحالة لمدة محددة ومرتبطة بالحدث المثير لها، لينطلق بعد ذلك احتساب الأجل، أي ما تبقى منه. والمثال على ذلك في حالة الحرب يتوقف احتساب التقادم لمدة ليتم احتساب الباقي عند انقضاء سبب التوقف.

أما حالات انقطاع التقادم فهي محددة في ثلاث: انقطاع التقادم لوجود مطالبة قضائية، وقطع التقادم بسبب فعل الإدارة، وطلب الأداء من طرف صاحب الحق أو الطلبية العمومية[2].

وينقطع التقادم عندما يتقدم المدين بطلب أداء إلى الجماعة. هذا الطلب يجب أن يكون محددا، ويقدم كتابة مصحوبا بالمستندات المثبتة للدين، ومرسلا من طرف الدائن إلى الآمر بالصرف[3]. كما ينقطع إذا كان سبب عدم الأداء يرجع إلى إدارة الجماعة ذاتها. وفي هاتين الحالتين يتم الأداء بعد إدلاء الآمر بالصرف بشهادة رفع التقادم الصادرة والمؤشرة عليها من طرف المصالح الخاصة لوزارة المالية، ويتعلق الأمر هنا بوزير المالية أو من يفوض إليه ذلك.

كما أن التقادم ينقطع بالمطالبة القضائية لنفس الدين ولنفس أسبابه، ويبتدئ احتساب الأجل الجديد انطلاقا من بداية السنة التي تم خلالها إصدار الحكم القضائي. وفي هذه الحالة، وعندما يتم الحكم في النازلة بثبوت الدين يتم الأداء دون الحاجة إلى استصدار شهادة رفع اليد المشار إليها أعلاه.

ت- التعرضات

قبل الأداء النهائي للنفقة يقوم المحاسب العمومي، تحت مسؤوليته الشخصية والمالية، بالتأكد من عدم وجود تعرضات على الأداء. هذه التعرضات الهدف منها وقف الأداء لصاحب النفقة لأشخاص آخرين يدلون للمحاسبين بسندات المديونية. ولأهمية هذه المراقبة فإن المحاسبين المكلفين مدعوون إلى تعزيز المراقبة الداخلية لمصالحهم، بخلق خلايا مراقبة متسلسلة تحت إمرة مصلحة مراقبة النفقات، من بينها خلية تتكلف بالتأكد من عدم وجود تعرضات على الأداء.

[1] د. محمد عياط، دراسة في المسطرة الجنائية المغربية، الجزء الأول، م.س، ص.120.
[2] المادة 381من ق.ل.ع، س.ذ.
[3] Trésorerie Générale du Royaume, Instruction générale sur la dépense, Rabat 1979, p.18

وتجد هذه الرقابة الداخلية أساسها في مراسيم المحاسبة العمومية التي تنص على أنه يتم بين يدي المحاسب لمكلف، تحت طائلة البطلان، كل حجز أو تعرض على الجماعات الترابية أو هيئاتها أو إشعار للغير الحائز، أو كل التبليغات المتعلقة بتفويت هذه المبالغ أو نقلها وكل التبليغات الأخرى الرامية إلى توقيف الأداء[1].

ثالثا: مسك محاسبتها

يتولى المحاسب العمومي مسك المحاسبة العمومية للجماعات الترابية. ويمسك لهذا الغرض مجموعة من الكنانيش والدفاتر التي تمكن من إعطاء وضعية صحيحة لمالية الجماعة على مستوى المداخيل والنفقات.

وتتم مركزة كل المداخيل التي تتحمل بها الجماعة والتي تستخلصها مما يمكن من استخراج البواقي استخلاصها، كما يتم تسجيل الإلتزامات في محاسبة أحادية القيد سطرا فسطرا. ويتم تسجيل النفقات بدورها في محاسبة أحادية القيد تبين بالتفصيل عمليات الأداء بحسب الأسطر ويتم إجمالها يوميا وبحسب ما إذا كانت تدخل في خانة التجهيز أي الجزء الثاني من الميزانية أو التسيير أي نفقات الجزء الأول من الميزانية.

وتمكن هذه المحاسبة الممسوكة من طرف المحاسبين العموميين من معلومات جد مهمة تتعلق بتنفيذ ميزانية الجماعة الترابية. ومن خلالها يمكن التعرف على مداخيل الجماعة بحسب الفصول والفقرات والأجزاء والأبواب، كما تمكن من تبيان الباقي استخلاصه عن طريق طرح المداخيل من التحملات[2]. وفي جانب النفقات تمكن هذه المحاسبة من استخراج مبلغ النفقات بحسب الأجزاء والفصول إلى جانب الحسابات الخصوصية، الباقي أداؤه إلى جانب الإعتمادات التي يمكن ترحيلها برسم نفقات الإستثمار ونفقات التسيير. بل إن المحاسبين العموميين أصبحوا، مع تبني قواعد المحاسبة العامة[3] للدولة والجماعات الترابية ملزمين بمسك محاسبة عامة للجماعات الترابية والتي سيتم وضع قواعدها من طرف الوزارة المكلفة بالمالية والوزارة المكلفة بالداخلية.

[1] تراجع المواد 94 من مراسيم محاسبة الجماعات الترابية س.ذ.

[2] للإشارة هنا فهذا الباقي استخلاصه يتعلق فقط بالجانب الذي يتكلف به المحاسب العمومي، إذ أن الجماعة قد لا تصدر الأوامر بالمداخيل لسنوات متعددة، وحتى إذا بادرت تكون محل رفض للتحمل من طرف المحاسبين لأسباب قد تكون وجيهة كما قد لا تكون كذلك، وهذه هي القاعدة عمليا، مما يجعل الباقي استخلاصه المحاسبي جزء فقط من ناقص المداخيل المفترض استحقاقها من طرف الجماعات. مثال ذلك أننا نجد أغلب الجماعات لا تقوم بإصدار الأوامر بالمداخيل الخاصة بالضريبة على الأراضي الغير المبنية والرسم على المشروبات وهذا هو حال مثلا بلدية الصويرة التي كانت محل ملاحظات في هذا المجال من طرف م.ع.إ.ت في هذا الجانب.

[3] يتم مسكها طبقا لقواعد مدونة التنميط المحاسبي التي سيتم ضبطها بقرار مشترك لوزير الداخلية ووزير المالية.

المطلب الثاني: التدبير التعاقدي لمالية الجماعات الترابية

نجد مجموعة من المقتضيات القانونية والتنظيمية تبيح للجماعات الترابية إمكانية اللجوء إلى التعاقد مع الأغيار للقيام ببعض العمليات المالية بالنيابة عنها أو لمصلحتها. هذه النصوص تعطيها الحق في اللجوء إلى فاعلين خواص للقيام ببعض الأعمال المالية للجماعات، كما قد تستعين بالفاعلين العموميين للقيام بذلك بالنظر إلى تخصصهم أو خبرتهم في مجال مالي معين. فما هو الأساس القانوني للتدبير التعاقدي لبعض أوجه التدبير المالي للجماعات الترابية، وما هي بعض الأوجه التي من خلالها يتم التدبير لمصلحة الجماعة أو بالنيابة عنها؟

ذاك ما سنجيب عنه من خلال الفرعين التاليين، الأول يتعلق بالأساس القانوني والتنظيمي للتدبير التعاقدي لمالية الجماعات التربية، والثاني ببعض أوجه هذا التدبير.

الفرع الأول: الأساس القانوني والتنظيمي للتدبير التعاقدي لمالية الجماعات الترابية

يجد التدبير التعاقدي والتشاركي لبعض أوجه الإنفاق والتحصيل المالي للجماعات الترابية أساسه في القوانين التنظيمية إلى جانب بعض النصوص التنظيمية. كما أن الممارسة العملية تؤكد أنه ليس هناك مانع من اللجوء إلى الشراكة والتعاقد بين الجماعات الترابية والفاعلين الآخرين لتنفيذ بعض العمليات المالية التي تعود للجماعات الترابية، بل إنه من المستحب في بعض الأحيان لتحقيق النجاعة اللجوء إلى القطاع الخاص للاستفادة من أساليبه ولتفادي معوقات التدبير المباشر من طرف الإدارة الجماعية. بل إن هذا النوع أيضا من التدبير أصبحت تمليه ضرورة تحديث الإدارة المالية للجماعات الترابية، كأحد الخيارات الأساسية لتحقيق الأهداف التي من أجلها تم خلق التقسيمات الترابية للدولة.

إن نجاح الإدارة المالية للجماعات في تحقيق مهامها يستوجب إدخال آليات جديدة، كالتدبير التعاقدي والتشاركي، في تدبيرها لماليتها، بما يكفل إدخال ثقافة تدبيرية جديدة تساهم في تكريس المنظور الجديد للإدارة، وتحصينها من المتغيرات والتأثيرات الخارجية عليها، فما هو مفهوم التدبير التشاركي، قواعده وأسسه القانونية؟ وما هي آليات وطرق تفعليه داخليا وخارجيا؟

الفقرة الأولى: التأطير القانوني للتدبير التعاقدي لمالية الجماعات الترابية

يمكن للجماعات الترابية، في إطار الإختصاصات المخولة لها، اللجوء إلى التعاقد لتنفيذ مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة مع إدارة أو فاعل في قطاع الخاص[1]. كما يمكنها التعاقد لخورجة مصلحة أو جزء من المصلحة لفاعلين عموميين أو خواص. فبالرجوع إلى النصوص التنظيمية لم نجد ما يمنع من لجوء الجماعات إلى خورجة بعض أعمالها المالية التي لا يمنعها القانون كما الحال بالنسبة لتدبير الجبايات المحلية الذي لا يزال حكرا على الإدارة ولا يمكن تفويته بأي صورة كانت للخواص. غير أنه وفي غياب الإمكانيات لتدبير بعض أوجه الإنفاق والجبايات المحلية يمكن اللجوء إلى شراكات عمومية/عقود مع الفاعلين العموميين المتخصصين للقيام ببعض أوجه الجبايات والإنفاق العموميين للجماعات الترابية.

أولا: الشراكات العمومية

ليس هناك ما يمنع الجماعات من التعاقد مع الفاعلين العموميين للقيام لمصلحتها ببعض أوجه التدبير المالي، ويتعلق الأمر هنا بالتعاقد معهم للقيام لمصلحة الجماعات ببعض الأعمال المتعلقة بالنفقات، وبعض الأعمال المتعلقة بالمداخيل.

فبالرجوع لمقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية نجدها تخول الحق لهاته الجماعات في اللجوء إلى الشراكات والتعاقد مع الفاعلين العموميين، وليس هناك اعتراض على الأمر ما دام المتدخل شخصا عموميا في آخر المطاف. كما أن نصوص المحاسبة العمومية للجماعات الترابية الجديدة تنص على أن هناك إمكانية عقد اتفاقات شراكة بين وزارة الداخلية والخزينة تحدد بموجبها طبيعة الخدمات التي يمكن أن تسديها الخزينة لهذه الأشخاص اللامركزية.

وقد عقدت الخزينة مع وزارة الداخلية وأغلب الجماعات الترابية للمملكة إتفاقيات تم بموجبها توكيل الخزينة العامة للمملكة القيام ببعض الأعمال التي تدخل في الإختصاص الأصلي لمصالح الآمر بالصرف بالجماعات الترابية. ومثال ذلك إعداد ملفات أداء أجور موظفي الجماعات. هذه الإمكانية غير مقصورة على النفقات ويمكن تمديدها لتهم بعض أوجه التدبير الإداري للمداخيل العمومية للجماعات.

[1] تراجع المادة 149 من ق.ت.ج 113.14، س.ذ.

ثانيا: التعاقد مع الخواص لتدبير بعض الرسوم المحلية

كثيرا ما تلجأ بعض الجماعات عن علم بموقف المشرع والسلطة التنظيمية وشروط التعاقد، أو غير علم إلى تدبير بعض الرسوم وحقوق الجماعة عن طريق العقود الإدارية. ويتعلق الأمر هنا بكل من مسطرتي الإيجار والتدبير المفوض لبعض مرافق الجماعات التي تدر مداخيل ضريبية، ومداخيل مقابل خدمات تلك المرافق.

والمثال على هذه الإجراءات هو إيجار الأسواق الأسبوعية والمجازر الجماعية التي تقوم بها الجماعات لفترات تتراوح غالبا بين السنة والخمس سنوات. فما هو الأساس القانوني لهذا التدبير؟ وما المراد بالإيجار والتدبير المفوض؟

فالتدبير المفوض[1] يعتبر "عقدا يفوض بموجبه شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى "المفوض" لمدة محددة، تدبير مرفق عام يتولى مسؤوليته إلى شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص يسمى "المفوض إليه"، يخول له حق تحصيل أجرة من المرتفقين أو تحقيق أرباح من التدبير المذكور أو هما معا.

يمكن أن يتعلق التدبير المفوض كذلك بإنجاز أو تدبير منشأة عمومية أو هما معا تساهم في مزاولة نشاط المرفق العام المفوض."

أما الإيجار فقد عرفه المعجم الوسيط بأنه عقد يَسْمح بموجبه مالكُ عقار أو أرض أو نحو ذلك للمستأجر بأن ينتفع به أو يستغلّه إلى أجل معيّن نظير أجرة معيَّنة فهو عقد بمقتضاه تتخلى الجماعة للغير عن منفعة، أي الاستخلاص من المرتفقين، منقول أو عقار، وغالبا الأسواق الأسبوعية خلال مدة معينة في مقابل أجرة محددة، يلتزم الطرف الأخر بدفعها.

ويتم تأسيس اللجوء إلى هذه الطرق من التدبير في البداية على المادة 42 من المرسوم بسن نظام لمحاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها[2] الذي تم تعديله سنة 2006م وهو ينص على أنه: "يمكن أن يأذن وزير الداخلية للجماعات المحلية وللمجموعة الحضرية للدار البيضاء بعد استشارة وزير المالية في إيجار بعض المنتوجات عن طريق المناقصة العمومية مقابل مبلغ معين أو نسبة مئوية من المداخيل الإجمالية.

[1] المادة من القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.06.15 صادر في 15 من محرم 1427 (14 فبراير 2006)، ج.ر. 5404 بتاريخ 16 مارس 2006، ص.744 وما بعدها.
[2] المرسوم رقم 2.76.576 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976)، تم الغاؤه، س.ذ.

وتكون إجراءات المناقصة هي نفس الإجراءات المقررة بخصوص مناقصات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات لحساب الدولة."

هذه المقتضيات التي تم تطبيقها في البداية على الأسواق العمومية تم تمديدها إلى محطات وقوف السيارات فيما بعد، وإلى المجازر الجماعية للجماعات الصغرى خصوصا.

وتستند الجماعات في توجهها هذا في ظل ق.ت 113.14 على مقتضيات المادة 83 منه التي تنص على أن الجماعة تقوم بموازاة مع فاعلين آخرين من القطاع العام أو الخاص بإحداث وتدبير المرافق التالية: الأسواق الأسبوعية، والأسواق بالجملة، ومجازر الذبح ونقل اللحوم، وأسواق بيع السمك. وتفسر طرق التدبير تلك المرافق، باللجوء إلى الإيجار عن طريق طلب العروض وهي طريقة إذا كانت تلائم مرافق معينة فإنها قد تشكل خرقا للقانون والأنظمة المعمول بها بالنسبة للأخرى.

الفقرة الثانية: طرق التدبير التشاركي/ التعاقدي للمالية الجماعية

يطرح التساؤل حول الطرق التي يمكن بواسطتها إشراك الفاعلين الآخرين في تدبير بعض أوجه الإنفاق والآليات المتبعة لتفويض تلك المهام للفاعلين الآخرين؟ ويتعلق الأمر بإبرام عقود مع الفاعلين العموميين والخواص الذين لهم دراية بالمجال موضوع التفويض أو التخلي. وهما أساسا العقود الإدارية وعقود القانون الخاص. وقبل ذلك يمكن للجماعات اللجوء إلى التعاقد الداخلي لتحقيق بعض الأهداف المرسومة من قبل المجالس التداولية.

أولا: التعاقد الخارجي

ويراد بالتدبير التعاقدي لجوء الجماعات إلى أطراف خارجية لتدبير بعض الأمور التي تدخل في صميم اختصاصاتها، عن طريق التعاقد، وفقا لقواعد القانون الإداري أو القانون الخاص.

أ- العقود الإدارية

ويتعلق الأمر هنا بعقود الإيجار وعقود التدبير المفوض إلى جانب الاتفاقات مع الأطراف العمومية لتنفيذ مهام لمصلحة الجماعات، وعقود الصفقات العمومية. فكثيرا ما تلجأ الجماعات بإيعاز منها، أو من سلطات الرقابة الإدارية إلى إيجار الأسواق الأسبوعية في مقابل شهري أو نصف سنوي أو سنوي مع تمتيع المؤجر بحق استخلاص حقوق الأرضية من المرتفقين مباشرة، وبناء على التسعيرات المحددة في القرارات الجبائية المستمرة للجماعات.

فقد تلجأ الجماعات باعتبارها منظمات ذات أفضلية إلى عقد اتفاقات مع الخواص يتم بموجبها تخويل هؤلاء إمكانية النيابة عن الجماعة في استخلاص بعض الحقوق في مقابل استيفاء الرسوم من المرتفقين أو في مقابل اجر يتم الاتفاق عليه بين الجماعة والمتعاقدين معها. والمثال هنا هو عقود إيجار الأسواق الأسبوعية من طرف الجماعات، وعقود التدبير المفوض للماء والكهرباء... كما قد تلجأ الجماعات إلى عقد اتفاقيات لمعالجة بعض الجوانب المالية مع الإدارات المركزية كما هو الحال مع الخزينة العامة للمملكة في معالجة أجور الجماعات الترابية.

كما أنها قد تلجأ إلى التدبير لبعض المرافق التي تدر مداخيل للجماعة بما يضمن الفعالية والمردودية، خصوصا إذا علمنا أن التدبير المباشر لبعض المرافق والمصالح الإقتصادية للجماعة لا يمكن هذه الأخيرة من المداخيل الحقيقية لهذه المصالح مثل الأسواق الأسبوعية، التي أبانت التجربة أن تدبيرها عن طريق الإيجار يمكن الجماعة من عائدات مهمة تفوق بكثير ما يتم استخلاصه بالطريقة المباشرة في تسيير هذه المرافق.

ب- عقود القانون الخاص

باستقراء للنصوص التشريعية والتنظيمية المنظمة للتدبير المالي للجماعات الترابية لم نجد ما يمنع إمكانية اللجوء إلى التعاقد مع الخواص لتدبير بعض أوجه التدبير والتسيير المالي مع الخواص عن طريق عقود القانون الخاص، وهو الحال حاليا بالنسبة لبعض الجماعات التي تلجأ إلى التعاقد عن طريق سند الطلب مع بعض المتعهدين في الشراء العمومي، لإعداد برنامج عمل الجماعات الذي هو وثيقة مالية توقعية لما ستكون عليه الجماعة في السنوات القادمة.

وكقاعدة عامة، ما دامت النصوص المنظمة لمالية الجماعات الترابية لا تمنع من اللجوء إلى هذا النوع من التصرفات المالية، فإنه يمكن الإستفادة من بعض طرق التعاقد مع الفاعلين الخواص أو العموميين في إطار القانون الخاص أو القانون العام لاستيفاء بعض الحاجات الضرورية في التدبير المالي الجماعي[1].

ثانيا: التدبير التشاركي الداخلي: مفهومه وقواعده وآلياته

التدبير التشاركي الداخلي هو الأسلوب الذي يسمح باستغلال قدرات مختلف الفاعلين في اتخاذ القرار، بغية التوصل لنتائج مسطرة من طرف منظمة ما. وهو أسلوب يتم بواسطته "تفعيل وتحريك الموارد البشرية

[1] بالنسبة للباقي استخلاصه خصوصا الجانب المتحمل به من طرف المحاسبين العموميين يطرح البعض إمكانية تصفيته عن طريق سندات، يتم إصدارها لمدة طويلة أو قصيرة الأمد، بموجبها تستفيد الجماعات من التمويلات المقابلة لديون لا يرجى استخلاصها وتقوم باسترجاع قيمة السندات على المدى الطويل أو القصير للمكتتبين فيها.

بهدف إدماج البنيات والمواقف المرتكزة على نشاط ذي طبيعة جماعية"[1]. فالتدبير التشاركي يهدف إلى تعبئة الطاقات والقدرات المحلية والتواصل الداخلي ومسايرة التغيير وعقلنه الوسائل، كما يهدف إلى تثمين العنصر البشري، وإشراكه في العمل اليومي للجماعة، خصوصا وأن تبني هذه المقاربة هو محاولة لإعادة اكتساب الثقة في الفعل العمومي من قبل القوى الحية المحلية، الأمر الذي يدفع إلى إعادة تأسيس قواعد لعبة سياسية جديدة تحتم الشفافية والمساءلة والإشراك والإسهام وإتاحة المعلومة للجميع. وبالتالي فإن المقاربة التدبيرية التشاركية تشكل مستقبل عمل الجماعات الترابية. فمظاهر تعقدها كثيرة ومتنوعة والحاجيات والانتظارات السكانية في تزايد مستمر، الأمر الذي يفرض تعبئة الطاقات وجمع الإمكانيات وفق منهجية محكمة ومتكاملة. فما هو مفهوم التدبير التشاركي؟ وما هي آليات وقواعد تفعيله؟

أ- مفهوم التدبير التشاركي الداخلي

إن ضمان جودة الحكامة المحلية يفترض إعادة تنظيم العلاقات بين المتدخلين في التدبير المالي المحلي على أساس التشارك والتوافق والتعاقد. فالمقاربة التشاركية الداخلية والخارجية هما المدخل الأساسي لتحقيق جودة هذه الحكامة. فالتعاقد والشراكة يشكلان آليات تدبيرية لتجاوز القرارات الانفرادية وتحفيز كل الفرقاء والفاعلين المحليين للمساهمة والمشاركة في تدبير الشأن المحلي، تدبيرا تشاركيا حقيقيا.

والتدبير التشاركي هو "أسلوب للتدبير يمكن من استعمال الإمكانات الإبداعية لمختلف الفاعلين في مختلف مراحل التدابير التقريرية قصد بلوغ النتائج المرجوة في مختلف ميادين عمل المنظمة". فالهدف من محاولة إدماج المقاربة التشاركية داخل الجماعات الترابية هو تعبئة الطاقات المحلية والتواصل الداخلي ومسايرة التغيير وعقلنة الوسائل، خصوصا وأن اعتماد هذه المقاربة هو سلوك لمنظور جديد يجمع بين تعزيز المكتسبات وتوخي البعد التدبيري وذلك من خلال ترسيخ مفهوم إدارة القرب، وإعادة اكتساب الثقة في الفعل العمومي من قبل القوى الحية في المجتمع.

ب- قواعد التدبير التشاركي لمالية الجماعات الترابية

أن صعوبة تحديد تعريف واضح لمفهوم التدبير التشاركي الداخلي شكل عقبة كبرى خاصة وأن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لا تمكن من تحديد مختلف معالم هذا النوع من التدبير. هذا المفهوم الذي يعتبر

[1] TRIGUI Samir, management et leadership, éd. Centre de publication universitaire, EUE, 2016, p39

فضفاضا وواسعا يحتمل تأويلات عدة، أتت به التشريعات والأنظمة باعتباره ذا صبغة أدبية أكثر منه مفهوما علميا وقانونيا دقيقا. وهذا ما يجعل من تحديد قواعده وآلياته صعبا، ولكن ليس متعذرا.

غير أن هذه الصعوبة لا تمنع من محاولة تصور قواعد وآليات لتفعيل هذه المقاربة باعتبارها آلية لتثمين العنصر البشري وإشراكه في دواليب تدبير المنظمة العمومية الترابية، عن طريق خلق مناخ تشاركي يضمن مشاركة يومية للعنصر البشري داخل إدارة الجماعة، الشيء الذي من شأنه أن يؤثر ايجابيا على المناخ العام للعمل المالي داخل الجماعة الترابية. ويمكن إجمال القواعد التي ينبني عليها التدبير التشاركي في ثلاث قواعد، كلها مؤسسة قانونا لكن يندر أن تلجأ الجماعات، خصوصا الصغرى منها، إلى تفعيلها:

1- قاعدة التواصل

التواصل[1] اصطلاحاً هو عملية نقل للأفكار والتجارب وتبادل المعارف بين الأفراد والجماعات، وقد يكون التواصل ذاتياً بين الإنسان ونفسه أي حديث النفس، أو جماعياً بين الآخرين، وهو مبنيٌّ على الموافقة، أو المعارضة والإختلاف، كما يُعدُّ جوهر العلاقات الإنسانيّة وهدف تطويرها؛ لذلك توجد وظيفتان رئيسيتان للتواصل هما: وظيفة معرفيّة متمثلة في نقل الرموز الذهنيّة وتوصيلها بوسائل لغويّة، وغير لغويّة، ووظيفة وجدانيّة تقوم من خلال تقوية العلاقات الإنسانيّة.

ويعتبر التواصل العصب الأساسي للحياة الإدارية، وهو ليس غاية في حد ذاته وإنما أداة لتحقيق التفاعل الحقيقي في إدارة الجماعة من هيئات منتخبة، ولجان دائمة وموظفين. وباعتبار التدبير المالي المحلي، عملا بشريا، يتم داخل بنية ومنظومة متعددة الأطراف، فإن التواصل يعتبر خاصية تميزه عن الأعمال الفردية، وضرورة يمليها تعدد المتدخلين. فالتواصل هنا هو اللبنة الأساسية لضمان بلوغ تدبير تشاركي داخل الجماعة بغض النظر عن حجمها ومستواها، بحيث يتم اعتماده من طرف الرؤساء للوصول إلى الأهداف المسطرة ضمن برنامج عمل محدد ومضبوط.

ويتحقق مفهوم هذه القاعدة بإشراك جميع مصالح الجماعة الترابية في صنع القرار المالي، وبالتالي بلوغ الأهداف المسطرة، مع ما يستتبع ذلك من تقوية للشعور بالإنتماء إلى الجماعة، ومن بث لروح المسؤولية الذاتية بخصوص نجاح الجماعة أو عدمه في بلوغ أهدافها.

[1] التواصل لغةً هو الاقتران والاتصال والصلة والترابط والالتئام والجمع والإبلاغ والانتهاء والإعلام، ويعني إنشاء علاقة ترابط وإرسال وتبادل، وتوَاصلَ الصَّديقَانِ، أي واصلَ أَحدُهما الآخرَ فِي اتِّفَاق ووئام: اجْتمَعا، اتَّفَقا، وتواصَلَ الحديثُ حَوْلَ الْمَائِدَةِ: أي تَوَالَى، وتواصلتِ الأشياء، أي تتابعت ولم تنقطع.

وعند تفحصنا للمقتضيات المالية للقوانين التنظيمية والنصوص التنظيمية الأخرى للجماعات الترابية لا نجد ذكرا مباشرا لهذه القاعدة، بالرغم من كونها في صميم العمل اليومي للجماعة.

2- قاعدة التفويض

القاعدة الثانية للتدبير التشاركي هي التفويض المبني على الثقة المتبادلة بين المفوض والمفوض له والوضوح في تحديد المهام. والهدف منه توسيع دائرة المشاركة في اتخاذ القرار. والتفويض هنا يتعلق بإعطاء الحق للشركاء في التدبير في اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب. وفي إطار التدبير يهم التفويض إشراك رؤساء المقاطعات في التدبير المالي عن طريق التفويض لهم في الإختصاص المالي، والتفويض لمديري المصالح والمديرين العامين للمصالح في التوقيع لحساب الآمرين بالصرف وتحت مسؤوليتهم، لتسهيل التدبير المالي المبني على القرب.

هذه القاعدة المفترض الإستفادة منها من طرف الجماعات الترابية، لا يتم اللجوء إليها في التدبير المالي إلا لماما مما يعني أن التدبير التشاركي يبقى بعيدا عن جل الجماعات الترابية. فبالرغم من النص الصريح للقانون التنظيمي ومراسيم المحاسبة العمومية للجماعات على إمكانية تفويض التوقيع لمديري مصالح الجماعات الترابية، إلا أن هذا المقتضى لم يتم تفعيله بالرغم من أهميته. وينطبق الحال على تفويض الإختصاص في التصديق على الصفقات العمومية للجماعات الذي بقي حكراً على رؤساء المجالس بالرغم من نص القانون التنظيمي صراحة على إمكانية التفويض فيه.

3- قاعدة سلامة صنع القرار

ويراد بالقرار هنا: "الاختيار من بين المسائل المتاحة في موقف معين، وهو عملية المفاضلة بين حلول مشكلة معينة واختيار الحل الأمثل بينها"[1]. وعملية صنع القرار هي العملية التي بموجبها يتم تحديد المشكلة والبحث عن انسب الحلول لها عن طريق المفاضلة الموضوعية بين عدد من البدائل والاختيار الحذر والمدرك. والقرارات التي تتخذها الجماعات الترابية أنواع، فمنها الإستراتيجية، ومنها الروتينية أي التنظيمية الاعتيادية.

وسلامة القرار مرتبطة بالتفويض والتواصل فالمدبر الجماعي القائد- وهو حاجة آنية في جماعاتنا الترابية- هو الذي يتخذ معظم القرارات ولكن عن طريق زيادة التواصل[2]، وجعل مرؤوسيه يتخذون مثلها أو يتبنونها، لأنهم هم الذين يعرفون كيف ستنفذ المهام[3]. غير أن ما يلاحظ هو إما استفراد بالقرار الاستراتيجي والآني، أو

[1] ذ. محمد السكتاوي، مبادئ التدبير والتواصل داخل الإدارة، مطبعة النجاح الجديدة، البيضاء، 2003، ص.34.
[2] د. عاطف عبد الله مكاوي، القيادة الإدارية، م.س، ص.225.
[3] د. عاطف عبد الله مكاوي، المرجع أعلاه.

تخل تام عن مسؤولية صنع القرار وبالتالي يكون المسير الجماعي مطواعا بين أيد خارجية مما قد يؤدي الى طبع القرار الجماعي بعدم الفائدة.

الفرع الثاني: أوجه التدبير التعاقدي والتشاركي لمالية الجماعات الترابية

الأمر يتعلق هنا بالتعاقد مع أطراف داخل البلد نفسه من أجل التدبير المالي لبعض اختصاصات الجماعات الترابية. فيتم التعاقد مع القطاع الخاص للقيام ببعض الخدمات ذات البعد المالي للجماعات كما يتم اللجوء إلى إنشاء أشخاص عامة تخضع للقانون العام أو الخاص تتولى تدبير جوانب من مالية الجماعات الترابية.

الفقرة الأولى: الشراكة العمومية أو التعاقد العمومي عمومي

من أجل تدبير بعض الأمور المشتركة بين الجماعات فيما بينها وبينها وبين الأشخاص المعنوية العامة الأخرى أو الإدارات التابعة للدولة يتم اللجوء إلى عقد شراكات عمومية - عمومية. هذه الشراكات قد يكون الهدف منها إنشاء أشخاص معنوية إدارية أو اقتصادية يمنح لها الحق في تدبير وجه من أوجه التدبير المالي للجماعات، أو قد يكون الهدف منها القيام بعمل ذي منفعة عامة ولا يستوجب إنشاء أشخاص معنوية عامة. ويتعلق الأمر بالمؤسسات العمومية التابعة للجماعات وشركات الإقتصاد المختلط إلى جانب عقود الشراكة العمومية عمومية.

أولا: إنشاء أشخاص معنوية

من صلاحيات مجالس الجماعات الترابية المساهمة في إحداث مجموعات الجماعات الترابية ومؤسسات التعاون والشراكة بين الجماعات، من أجل تدبير جانب من اختصاص مجالس الجماعات المشاركة في إحداثها.

هذه المؤسسات العمومية الترابية؛ تتمثل في مؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية وشركات الإقتصاد المختلط الترابية. أما مؤسسات التعاون بين الجماعات فهي مؤسسات عمومية محلية يتم إنشاؤها بين الجماعات بقرار لوزير الداخلية وتتمتع بالشخصية الإعتبارية والإستقلال المالي.

وأما مجموعة الجماعات فيتم إنشاؤها بين الجهات أو العمالات والأقاليم والجماعات الترابية الأخرى بقرار لوزير الداخلية وتتمتع بالشخصية الإعتبارية والإستقلال المالي، من أجل تدبير عمل مشترك بين الجماعات الترابية أو تدبير ذي فائدة للمجموعة. ونفس الشيء عن مجموعة العمالات والأقاليم.

ومن الملاحظ قلة اللجوء إلى هذه الطريقة لتدبير بعض المرافق التي تشكل عبئا على بعض الجماعات بالرغم من نجاح التجربة في بعض الأقاليم.

شركات الإقتصاد المختلط: ش.ت.م وتتمثل في شركات التنمية المحلية أو الإقليمية أو الجهوية، وهي شركات مساهمة تسند لها الجماعات الترابية مع شخص أو عدة أشخاص من القانون العام أو الخاص القيام بإعمال تجارية أو صناعية تدخل في اختصاص هذه الجماعات أو في إطار تسيير مرفق تجاري أو صناعي.

ومما يلاحظ بالرغم من المزايا التي توفرها هذه الطرق في التدبير المالي لبعض اختصاصات الجماعات الترابية، قلة اللجوء إليها. وحتى في الحالات التي يتم فيها اللجوء إلى هذه الأساليب من التسيير يتم اختيار مجالات التدخل الغير المناسبة لتجريب طريقة التسيير عن طريق شركات الإقتصاد المختلط[1].

يبقى أن نشير إلى وكالة تنفيذ المشاريع كمؤسسات عمومية جهوية[2]، متميزة الكيان، موقوفة على الجهة، وتتمتع بالشخصية المعنوية وبالإستقلال المالي والتدبيري، تتولى مد مجلس الجهة، كلما طلب رئيسه ذلك، بكل أشكال المساعدة في مجالات القانون والهندسة التقنية والمالية عند دراسة وإعداد المشاريع وبرامج التنمية؛ والقيام لحساب المجلس بتنفيذ مشاريع وبرامج التنمية التي يقرها، وتدبير الميزانيات المرصودة لها من قبله والأمر بصرفها وفق ما فوضه لها المجلس، كما تتولى الوكالة تدبير مواردها البشرية وميزانيتها الذاتية في حدود الغلاف المالي الذي يضعه المجلس رهن إشارتها. هذه الوكالة تخضع للنظام المالي للمؤسسات العمومية للدولة ولا تطبق عليها قواعد نظام المحاسبة العمومية للجماعات الترابية وهيئاتها.

ثانيا: التدبير التعاقدي لملفات الأداء للجماعات الترابية كمثال

لجأت الخزينة العامة للمملكة، بعدما لاحظت مجموعة من الإختلالات في صرف رواتب الموظفين للجماعات الترابية، إلى التعاقد مع أغلب الجماعات المغربية بعد موافقة وزارة الداخلية لاحتساب وضعية الموظفين لدى هذه الجماعات وإرسالها للآمرين بالصرف قصد الأمر بصرفها[3]. فعلى ماذا تأسست هذه الاتفاقية؟ وما الفائدة المباشرة من اللجوء إليها؟

[1] تطبيقها في مجالات تتداخل المهام فيها بين المالي والشرطة الإدارية التي لا يمكن تفويض التدبير فيها بأي طريقة كانت، كتدبير محطات وقوف السيارات والعربات.

[2] وكالة تنفيذ المشاريع مؤسسة عمومية منظمة بمقتضى المواد من 128 الى المادة 144 من القانون التنظيمي 111.14، وأول وكالة تم التقرير في إنشائها هي وكالة تنفيذ مشاريع جهة الشرق تبعتها مجموعة من الجهات الأخرى.

[3] أصبح أداء نفقات الموظفين الى جانب احتسابها يتم بأمر مسبق من طرف الخزينة العامة للمملكة مع صدور القرار المشترك لوزير المالية ووزير الداخلية رقم 012.19 صادر في 03 يناير 2019 بتحديد قائمة نفقات العمالات والأقاليم ومجموعاتها التي يمكن اداؤها دون

لقد تم التعاقد بين الخزينة العامة والجماعات الترابية حول معالجة أجور الموظفين بالإستناد على مجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية وعلى اتفاقية الإطار بين سلطات الوصاية على الجماعات والخزينة العامة للمملكة. ويتعلق الأمر بالنصوص القانونية والتنظيمية المنظمة لمالية الجماعات الترابية آنذاك، والنصوص التنظيمية المتعلقة بوزارة المالية.

أما القوانين المنظمة لعمل الجماعات المحلية فهي القانون التنظيمي للجماعات، والقانون التنظيمي للعمالات والأقاليم إلى جانب القانون التنظيمي للجهات. إلى جانب المرسوم الخاص بمحاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها، والمرسوم المنظم لاختصاصات وزارة المالية، والمرسوم الخاص بإحداث أجرة عن الخدمات المقدمة من قبل الخزينة العامة للمملكة، ثم القرار المحدد لتعريفات الخدمات المقدمة من طرف الخزينة العامة للمملكة، باعتبارها مرفقا مسيرا بطريقة ذاتية وتابع لوزارة المالية.

يضاف إلى هذه النصوص الاتفاقية الإطار بشان معالجة أجور موظفي الجماعات الترابية بين الخزينة العامة للمملكة التابعة لوزارة المالية والمديرية العامة للجماعات الترابية بوزارة الداخلية بتاريخ 10يناير 2005. ولا تكون الاتفاقية تامة إلا بعد مداولة المجلس حولها، وتوقيعها من طرف الأطراف، أي رئيس المجلس التداولي والخازن العام في شخص المدير المكلف بنفقات الموظفين.

الفقرة الثانية: الشراكة والتعاقد مع القطاع الخاص

الأمر يتعلق هنا بالتعاقد مع القطاع الخاص لتدبير بعض الحقوق الجماعية أو النفقات أو بعض المصالح التي تدر مداخيل للجماعات. والشراكة هنا هي تلك التي لا تفضي إلى إنشاء أشخاص معنوية عامة تخضع للقانون العام أو الخاص أو التي تفضي إلى إنشاء أشخاص اعتبارية تتولى تدبير جوانب من اختصاصات الجماعات.

ويتم تدبير مرافق الجماعات الترابية إما بشكل مباشر أو بطريقة غير مباشرة. وتتم الطريقة الغير المباشرة عن طريق التعاقد مع الأغيار. ويتخذ هذا التدبير عن طريق الغير صيغا متعددة خصوصا عندما يتعلق الأمر بالأملاك العامة للجماعة أو مصالح تابعة لها.

فقد يتخذ الأمر شكل احتلال مؤقت للملك الجماعي، عندما يتعلق الأمر بمنح تسيير ملك عام أو استغلاله للخواص أو الأغيار عموما. ويتخذ هذا الشكل من الاستغلال شكل ترخيص يصدره الآمر بالصرف

أمر مسبق بالصرف. ونفس الامر يجري على المستويات الاخرى للجماعات الترابية. ولا يتدخل الآمرون بالصرف في تدبير نفقات الموظفين الا في حالة التعديلات أو التغييرات التي تطال وضعية الموظفين.

للمستفيد مقابل أداء حقوق للجماعة ولمدة محددة. ويتخذ الإحتلال المؤقت شكل عقد إذعان، يقبل الطرف المستفيد منه بشروطه أو يرفضها كاملة.

وتختلف شروط الإحتلال المؤقت بحسب ما إذا كان بإقامة بناء أو بدون إقامة بناء. ففي حالة الإحتلال المؤقت للملك العمومي يتخذ الرئيس قرار الترخيص بالإحتلال المؤقت بإقامة بناء بعد اتخاذ الإجراءات اللازمة وطبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل وبناء على مداولات المجلس. أما الإحتلال المؤقت من دون إقامة بناء فيتولى الرئيس إصداره دون حاجة للرجوع للمجلس.

كما قد يتخذ التعاقد شكل إيجار أو كراء، كما هو الحال بالنسبة للأسواق الأسبوعية حيث يتولى المكتري تدبير أرضية السوق مع أداء مقابل للجماعة، واستخلاص الحقوق من مستغلي أرضية السوق بدلا عنها.

ويتم اللجوء إلى مسطرة التعاقد مع الأغيار للرفع من مداخيلها. حيث تبين من خلال دراسة لميزانيات 14 جماعة حضرية الأولى من حيث عدد السكان في المغرب، وأن مداخيل كراء أملاكها لا تتعدى، بالرغم من أهميتها في مجموعها 70 مليون درهم أي بنسبة 0.8 في المائة من مجموع مداخيلها[1].

ويتم اللجوء إلى مسطرة طلبات العروض لإيجار مرافق الأسواق الأسبوعية، والمجازر الجماعية إلى جانب حقوق وقوف العربات. هذه المسطرة تمكن الجماعة من الإقتصاد في الأعوان المكلفين ومن تحقيق أرباح من استغلال هذه المرافق. وهذه المسطرة تعتبر جيدة بالنظر إلى مسطرة السمسرة المتبعة فيما قبل في تفويت استغلال بعض المرافق الجماعية، أو التدبير المباشر. غير أنه يجب إحاطة هذه المسطرة بضمانات أكثر حتى تستمر مردودية إيجار المرافق الجماعية، كما يجب قصرها على المجالات التي تؤدي إلى تحقيق حصيلة جيدة للجماعات بدلا من بعض المصالح التي قد يكبدها اللجوء إلى هذه الطريقة خسائر كبيرة فضلا عن عدم مشروعيتها.

ويتخذ التعاقد مع الخواص أشكال متعددة لتدبير أو خورجة(Externalisation)[2] بعض المرافق أو المصالح المدرة للمداخيل أو القائمة عليها أو التي تتولى تسيير جانب من مالية الجماعات الترابية. وتتحدد المجالات التي تتعاقد فيها الجماعات مع الخواص غالبا في: تدبير الأسواق الأسبوعية، والمجازر الجماعية، إلى جانب إمكانية

[1] مذكرة وزارة الداخلية موجهة الى ولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم، بخصوص مسطرة كراء الأملاك العقارية الخاصة للجماعات المحلية الصادرة في 25 يونيو 2006

[2] Externalisation: L'externalisation, la sous-traitance ou l'impartition (Québec), en anglais: Outsourcing, désigne le transfert de tout ou partie d'une fonction d'une organisation (entreprise ou administration) vers un partenaire externe.

التعاقد مع الخواص عن طريق الصفقات العمومية والعقود الإدارية الأخرى للقيام ببعض الإعمال التي تدخل في صميم عمل الإدارة المالية للجماعات.

كما قد يتم عن طريق إنشاء اشخاص معنوية بشراكة مع القطاع الخاص والعام، ويتمثل هذا في شركات الإقتصاد المختلط او ما يصطلح عليه شركات التنمية الجماعية، أو الجهوية، أو الإقليمية.

ومن بين أهم الوثائق المالية التي تلجأ الجماعات في إعدادها للتعاقد نجد برنامج عمل الجماعة. إذ تلجأ الجماعات لإعداد هذه البرامج إلى التعاقد مع مكاتب الدراسات أو بعض الهيئات المتخصصة. ويتم هذا الأمر مع هؤلاء الفاعلين بواسطة سندات الطلب في الغالب الأعم بعد المنافسة أو طلبات العروض.

فمن أصل 58 جماعة ترابية في الصويرة، تم إعداد برامج عمل 57 جماعة عن طريق سندات الطلب، بينما تم إعداد برنامج جماعة وحيدة عن طريق مصالحها المالية. وقد مكنت هذه الطريقة من التعاقد، بالرغم من عدم جودة البرامج المعدة، من الإقتصاد في الوقت والوسائل للجماعات وتمكينها في أوقات مناسبة من وثائق برامج الجماعات.

وهذه المسطرة يمكن اعتمادها في مجالات تغفلها الجماعات كما هو الحال في إحصاء أملاكها، وإحصاء بعض أنواع الملزمين من دون تحديد للرسوم والحقوق المخلدة في ذممهم، الذي يبقى من اختصاص الجماعة ولا يمكنها تفويضه أو التعاقد حوله مع القطاع الخاص على الأقل.

الفصل الثاني: حدود الممارسة العملية وآفاق تطوير الإدارة الجماعية

في إطار التجاذبات القانونية وتجاذب النظام الاجتماعي، زيادة على الحالة الراهنة للدولة وبالتالي تقسيماتها الترابية في علاقتها بالمجتمع والوضعية الإقتصادية التي تعرفها الجماعات كممول للمجتمع وكمستهلك لخدمات المرفق العام، انتقل الفعل العمومي الجماعي من مجرد التسيير العمومي للراهن اليومي للجماعة، إلى مفهوم أكبر هو التدبير الذي ينبني على الفعالية والمردودية، بدل إشباع الحاجة العامة فقط، وهو ما يقابل مفهوم التسيير الإداري للجماعة.

فالجماعات الترابية، أصبحت اليوم مطالبة أكثر من أي وقت مضى، باستحضار مبادئ وشروط الحكامة الجيدة، من أجل تحقيق تنمية ترابية مستدامة وتدعيم الإقتصاد الوطني لمواجهة التحديات الداخلية والخارجية. كما أنها لم تعد مطالبة بالانفتاح على الفاعلين العموميين والخواص على المستوى الداخلي فحسب، بل على التجارب الدولية في التدبير الترابي أيضا.

هذا المفهوم الجديد للتدبير العمومي يقتضي عقلنة المبادرة الجماعية وجرأة أكبر في اتخاذ القرار الجماعي، على مستوى التشريع والإدارة اليومية لمالية الجماعة، وليس فقط تبني الخطة الدفاعية لما يستجد من أحداث، فهو يقتضي تكامل البنيات المؤسساتية التي لها علاقة بالشأن الجماعي والترابي من أجل تلبية رغبات المرتفقين من جهة وتحقيق الهدف من إنشاء الجماعات الترابية بذاتها.

من هنا نطرح التساؤلات الآتية ما هي الإكراهات والحدود التي يعرفها التدبير المالي للجماعات الترابية؟ وما هي مختلف تأثيرات محدودية التدبير المالي على واقع الجماعات الترابية؟ وكيف ينعكس ذلك على الدولة وماليتها؟ وكيف يمكن للقوانين والأنظمة الضابطة لعمل الجماعات الترابية أن تساعد في تقوية قدراتها التدبيرية؟ ذاك ما سنجيب عليه من خلال المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: معوقات التدبير المالي للجماعات الترابية

المبحث الثاني: نحو تقوية للقدرات التدبيرية للإدارة المالية الجماعية

المبحث الأول: معوقات التدبير المالي للجماعات الترابية

يعرف التدبير المالي للجماعات الترابية في المغرب مجموعة من العقبات التي تعيق تحقق الغاية من إنشاء الجماعات الترابية بحد ذاتها. فمن جهة تعتبر الأجهزة الإدارية الحالية، القائمة على التسيير المالي للجماعات الترابية، غير قادرة على أداء الدور المنوط بها على أحسن وجه نظرا لتعددها وعدم ضبط اختصاصاتها بدقة.

ومن جهة أخرى فإن التدبير غير المباشر لأوجه الإنفاق والمداخيل الجماعية يعرف بدوره عثرات تساهم في ضعف حاصلة التدبير الجماعي، فماهي يا ترى العيوب التي تشوب الإدارة أو التدبير المباشر لمالية الجماعات الترابية؟ وهل التدبير الغير المباشر والتعاقدي من شأنه أن يمنح تدبير الجماعات قيمة مضافة؟

ذلك ما سنجيب عليه في المطلبين الآتيين: الأول يتعلق بضعف استيعاب واستجابة الإدارة المالية للجماعات للتطورات المفصلية التي عرفتها مالية الدولة، والثاني يتعلق بالغموض في هوية بعض المصالح التابعة للجماعات الترابية.

المطلب الأول: مدى مسايرة الأجهزة الإدارية الجماعية لتطور مالية الدولة

المطلب الثاني: مدى فعالية الإدارة المالية الجماعية إدارة

المطلب الأول: مدى مسايرة الأجهزة الإدارية الجماعية لتطور مالية الدولة

من السمات التي تطبع تدبير مالية الجماعات الترابية في المغرب تعدد المتدخلين وعدم انتمائهم لهيأة واحدة مما يجعل التنسيق فيما بينها ضعيفا[1]. كما أن بعض المصالح، ذات الإختصاصات المركزية في تسيير الأمور المالية للجماعات يطبع تدخلها الغموض نظرا لعدم تحديد هويتها، بل إن بعض المصالح الأخرى غير منظمة بكيفية تمكن من تحقيق قيمة مضافة للعمل المالي للجماعات الترابية.

الفرع الأول: تعدد المتدخلين في تدبير الجبايات المحلية وضعف مردوديتها

يهم نظام الحكامة ثلاثة أطراف تتدخل في مجال تدبير وتسيير الجبايات المحلية: الجماعات الترابية، والمديرية العامة للضرائب والخزينة العامة للمملكة كأطراف مباشرة. وتضاف إليها وزارة الداخلية من خلال سلطة الرقابة الإدارية التي تمارسها على هذه الجماعات.

وإذا كان الإطار المؤسساتي المتعلق بالأطراف المتدخلة في المنظومة الجبائية المحلية يحدد بشكل دقيق نسبيا تنظيم واختصاصات هذه الأطراف، مما يترجم على المستوى العملي بأداء إيجابي عموما، فإن غياب إطار لحكامه مندمجة لا يساعد على تجاوز النقائص المرتبطة بالعلاقات البينية وكذا أوجه القصور المسجلة بخصوص مقاربة الإشكاليات الأفقية المتعلقة بالمنظومة الجبائية المحلية[2] وداخل منظومة المنظمة، أي الجماعة بحد ذاتها.

الفقرة الأولى: العلاقة البينية غير واضحة المعالم

إن مجالات التنسيق في إطار الحكامة الجبائية المحلية بين مصالح الدولة ومصالح الجماعة لا يجب أن تنحصر فقط في المجال التشريعي والتنظيمي، بل يجب أن تمس كذلك الجوانب الإستراتيجية والتنظيمية والوظيفية. وبشكل عام الجوانب العملية المشتركة بين المتدخلين ووضع المخططات الإستراتيجية، والتنظيم النموذجي، والتنسيق في إنشاء الأنظمة المعلوماتية المندمجة. كما يستوجب الأمر وضع دلائل للمساطر المشتركة ووضع نظم مرجعية للوظائف والكفاءات.

إن غياب هذا التنسيق يؤدي إلى غموض في العلاقة بين المصالح الجماعية ذاتها مما يؤثر على مردوديتها(أولا) وإلى ارتهان التمويل المالي للجماعات بجهات خارجية عن الجماعة وخصوصا الدولة(ثانيا).

[1] محليا هناك هيئات منتخبة متمثلة في المجلس التداولي، و هيئات أخرى معينة متمثلة في ممثلي مصالح وزارة الداخلية ووزارة المالية
[2] تقرير المجلس الأعلى للحسابات، الجبايات المحلية، مايو 2015، ص.43

أولا: العلاقة الأفقية غير واضحة

إن اعتماد النظام الجبائي المحلي لم تسبقه دراسات ميدانية معمقة تمكن من تقييم أسس فرض الرسوم والضرائب وكذا المردودية الجبائية المنتظرة، في علاقتها، بصفة خاصة، مع حاجيات تنمية الجماعات الترابية. فبعد مرور عدة عقود عن الإصلاحات الجبائية الكبرى التي عرفتها بلادنا خلال سنوات الثمانينيات، لم يتم وضع وبلورة مخطط طموح لتأهيل الإدارة الجبائية المحلية بعد[1]. ودليل ذلك أن المردودية لازالت ضعيفة بالمقارنة بين ناتج تصفية الديون الجماعية، والاستخلاص، أي البواقي استخلاصها.

كما أن الرؤية التي تم عبرها التأسيس التشريعي والتنظيمي للاقتطاعات الضريبية عموما لم تتم وفق رؤية شمولية لمجموع الاقتطاعات الجبائية الإجبارية، مما لا يمكن معه تفادي النتائج السلبية الناتجة عن التدبير غير المتوازن للنظام الجبائي للدولة والنظام الجبائي للجماعات المحلية. بل إن المقاربة التي تمت بها صياغة النظامين لا تمكن من تفادي الضغط الجبائي في شموليته، وبالتالي ما قد يمس الأمن الجبائي للملزمين، ويدفعهم في آخر المطاف إلى ابتكار طرق جديدة للتحايل والتهرب الضريبي.

أ- مردودية الإدارة الجبائية الحالية

يعتبر التلكؤ في تثبيت الموارد المالية وحشدها، بعد حصرها بدقة، من السمات الرئيسة التي تطبع عمل الجماعات الترابية في المغرب. وهو ما يتسبب لأغلب الجماعات في عدة صعوبات. ومن تجليات هذا التلكؤ ضعف مردودية الرسوم الجماعية المدبرة من طرف الجماعات، إلى جانب عائدات أملاكها.

فبالرجوع إلى البيانات الشهرية التي دأبت الخزينة العامة للمملكة على نشرها نلاحظ أن هناك فقرا في ناتج حاصلات الرسوم المدبرة من طرف الجماعات الترابية. إذ تشكل عائدات الرسوم المدبرة 10.33 في المائة من مجموع المداخيل التي تحصلها الجماعات الترابية وهو نسبة جد ضعيفة، بينما تمثل المداخيل المدبرة بالنسبة للمداخيل الجماعية نسبة 16 في المائة والمداخيل المحولة من طرف الدولة تمثل 54.12 في المائة وهو ما يمثل حصة الأسد في مداخيل الجماعات الترابية[2].

ومرجع هذا الضعف يعود إلى عوائق مرتبطة بالتدبير اليومي أكثر من العوائق القانونية. فالعوائق العملية تتمثل في ضعف الهيئات المكلفة بتدبير المداخيل الجماعية، واخص بالذكر مصالح الوعاء الجماعية والمصالح

[1] تقرير المجلس الأعلى للحسابات، الجبايات المحلية، ماي 2015، م.س، ص. 44
[2] انطلاقا من بعض الإحصائيات التي تبين حاصلات الرسوم المحلية كما تم إيرادها في البيانات التي تنشرها الخزينة العامة للمملكة دوريا.

المحاسبية للجماعات؛ أي الشسيعين. فبالنسبة للأولى نلاحظ أن هناك قصورا في الإحصاء وتثبيت الموارد الجماعية بشكل دقيق، مع ما يصحب ذلك من فتح المجال للتهرب الضريبي ومن أداء المستحقات للجماعات. أما بالنسبة للثانية فإنها لا تقوم بالإجراءات القبلية اللازمة لاستخلاص الرسوم الإقرارية خصوصا تلك التي تم حصرها من طرف مصالح الوعاء الجماعية.

كما أن تدبير بعض الرسوم بطريقة تخالف القانون يؤدي إلى الإضرار بمالية الجماعات الترابية[1]، ومثال ذلك تدبير الجماعات للرسوم الناتجة عن تسيير المجازر الجماعية عن طريق الإيجار أو وجه من أوجه التدبير المفوض، بالإضافة إلى إخلاله بمقتضيات القانون رقم 46.07 المتعلق بالجبايات المحلية، التي تنص صراحة، كما في المثال أعلاه، أن وكيل المداخيل آو شسيع المداخيل بحسب تعبير المواد 14 و41 من المرسوم 2.09.441 والرسوم 2.17.451 هو المعني والمؤهل قانونا لاستخلاص الرسوم الإقرارية والحقوق النقدية للجماعات[2].

والمغرب في هذا المجال لا يشكل استثناء من القاعدة إذ أن أغلب الجماعات المحلية لدول العالم الثالث وحتى الدول المتقدمة تعرف ركودا في مداخيلها المحلية. فإذا نظرنا إلى المداخيل الجبائية نجدها متسمة بالتحجر وعدم المرونة[3]. وبالرغم من الإصلاحات التي همت هذا المجال إلا أن مردودية المداخيل الجبائية المدبرة مباشرة من طرف الجماعات الترابية تبقى ضعيفة بالنظر إلى مساعدات ومنح الدولة من جانب ومن جانب آخر مع الرسوم المدبرة كليا من طرف مصالح وزارة المالية. مما يستوجب إعادة النظر في مساطر التمويل الجماعي وليس في الرسوم الجبائية ذاتها.

كما أن ما يميز تسيير الأملاك الجماعية هو عدم احترامه للقوانين والأنظمة الإدارية الجاري بها العمل ومخالفتها لمقتضيات دفاتر التحملات وعدم استغلال الإدارة لأملاكها[4] العامة والخاصة بشكل جيد. ومن بين الأمثلة على ذلك عدم نشر ملفات المنافسة لعقود إيجار الأسواق الجماعية أو نشرها في نشرات محدودة التوزيع،

[1] هذا التدبير بالإضافة إلى مخالفته للقانون يكبد الجماعات خسائر كبيرة في المداخيل تعود إلى هامش عائدات عدد الرؤوس المذبوحة وتلك المؤداة فعليا من طرف المكترين لمرافق المجازر الجماعية، فقد حدد تقرير المجالس الجهوية للحسابات فارق مبالغ الرسوم الواجبة الاستخلاص وتلك المستخلصة فعليا برسم أربع سنوات في 737.326.00 درهم بالنسبة لجماعة حد الدرا التابعة لدائرة الصويرة. وهو مبلغ مهم لجماعة صغيرة كهذه.

[2] المجلس الجهوي للحسابات مراكش، التقرير الخاص حول مراقبة تسيير الجماعة القروية حد الدرا، الملف رقم 2015/03/م.ت، يونيو 2015، غير منشور. ص. 36

[3] انس بن صالح الزمراني، المالية العامة والسياسة المالية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 2002 ص.116 م.س

[4] عبد العالي ماكوري،"دور المجلس الأعلى في الرقابة على تدبير الأملاك الجماعية"، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد 01 سنة 2016، ص. 132

أو عدم نشرها في البوابة الالكترونية للصفقات العمومية[1] مما يفوت للجماعات مغانم كثيرة، وإمكانيات لتطوير موارد أملاكها.

إضافة إلى ذلك لوحظ أن الجماعات تخرق مبدأ المنافسة كمبدإ يكفله القانون في الولوج إلى طلبات العروض الخاصة بتسيير أملاكها. إذ بالإضافة إلى اعتماد وسائل إعلان محدودة الإنتشار، تعمد هذه الجماعات إلى خرق مبدإ المنافسة خلال أطوار طلب العروض أي المنافسة، وبالتالي التحيز في اتخاذ القرار بخصوص اختيار المفوض له تسيير[2] المرافق المكتراة والمؤجرة، وبأثمان ضعيفة.

فضعف السومة الكرائية للعقارات التابعة للجماعات، وعدم مراجعتها بصفة دورية من طرف المصالح المختصة يؤدي إلى إضعاف الموارد المالية للجماعات الترابية. وهذا ما يظهر من خلال الجداول التي سنوردها بعده تبين وضعية مداخيل الأملاك الجماعة، على أهميتها الكمية[3] بالمقارنة بالمداخيل الكلية للجماعات.

ب- تدبير الجبايات المحلية بين مصالح الدولة ومصالح الجماعات الترابية

إعتبر المشرع المغربي، المصالح الجبائية التابعة للمديرية العامة للضرائب والخزينة العامة للمملكة، هي المسؤولة الرئيسية عن تدبير أهم الرسوم الجماعية مردوديةً، نظرا للهامش الذي تحتله في تمويل ميزانيات الجماعات الترابية[4]. وهو ما يمكن أن نستشفه من خلال عائدات الرسوم المدبرة لمصلحة الجماعات بالمقارنة مع الرسوم المدبرة مباشرة من طرف المصالح الجبائية للجماعات الترابية، التي حددها القانون47.06 في الرسم المهني، رسم السكن ورسم الخدمات الجماعية[5].

فالرسوم المدبرة من طرف مصالح وزارة المالية تتميز بالوفرة والدقة بالمقارنة مع الرسوم المدبرة مباشرة من طرف هذه المنظمات اللامركزية. ومرجع ذلك إلى عوامل تنظيمية، وبشرية وقانونية، إلى جانب العوامل السياسية. فالمدبر الجماعي، باعتباره مرشحا أو معينا من طرف الهيأة الناخبة، أي الملزمين، يكون هامش تدخله

---

[1] ما فتئت تقارير المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية تؤكد على هذه العوائق، ونذكر على سبيل المثال التقرير الخاص بتسيير جماعة حد الدرا (غير منشور) بالصويرة الذي أشار إلى عدم نشر طلبات العروض في البوابة الالكترونية للصفقات العمومية حيث أكد: " رغم التنصيص في الإعلان رقم 2008/3/ج ح د بجريدة البرلمان بتاريخ 22 شتنبر 2008،..... على أن وثائق الملف طلب العروض سوف يتم نشرها عبر بوابة الصفقات العمومية، فإن الجماعة لم تبادر بنشر هذه الوثائق،...، وقد شكل ذلك عائقا أمام المقاولات المهتمة بهذا النشاط لتقديم عروضها خاصة أن الجماعة اعتمدت في إعلانها على جرائد ذات توزيع محدود على صعيد مدينة الدار البيضاء..."

[2] المجلس الجهوي للحسابات مراكش، التقرير الخاص حول مراقبة تسيير الجماعات القروية حد الدرا، الملف رقم 2015/03 /م.ت، يونيو 2015، غير منشور. ص.32.

[3] تراجع الصفحات 182 و183 من هذه الاطروحة.

[4] ذ. سعيد جفري، جبايات الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون رقم 47.06، مطبعة طوب بريس، الطبعة الأولى، الرباط، 2009، ص. 82.

[5] فحوى الفقرة الأولى من المادة167 من القانون 47.06، س.ذ.

جد محدود بالمقارنة مع المصالح الإدارية، المعينة من طرف الدولة، التي تتمتع بالإستقلال عن المواطن وبهامش كبير للمناورة وتطبيق القانون.

فبالرغم من كثرة الرسوم المدبرة من طرف الجماعات إلا أن عائداتها تبقى جد متواضعة إذا ما قارناها بعائدات الرسوم المدبرة لمصلحة الجماعات أو رسوم الدولة المحولة للجماعات، مما يجعلنا نطرح التساؤل، مستحضرين آراء بعض رؤساء الجماعات في العالم القروي خصوصا، الذين يأملون في إعفائهم من تدبير واستخلاص الجبايات المحلية، حول جدوى الإبقاء على تدبير مساطر فرض واستخلاص بعض الرسوم المهمة في يد مصالح أقل ما يمكن أن توصف به هو قلة تأطيرها، وعدم الفعالية في تدخلها؟

فإذا كانت فرنسا قد أبقت تدبير جانب من الرسوم والضرائب المحلية بيد المديرية العامة للمالية العمومية، في مقابل ضمانات لتمويل الجماعات، فإن التساؤل يطرح بجدية حول جدوى إسناد تدبير الرسوم العقارية والمهنية لمديرية الضرائب أو هيئة عمومية مستقلة لتنمية موارد الجماعات وتحقيق نوع من الإستقلال عن الملزم / الناخب محليا؟

ثانيا: إرتهان الجبايات المحلية بمالية الدولة

لم تفلح المجهودات المبذولة منذ الإستقلال في بناء مالية محلية فعالة قمينة بالنهوض بالدور الجديد للجماعات الترابية، مما كرس سياسة الإمدادات كأداة للتمويل الجماعي. وهو ما يجعل المالية المحلية مرهونة بالوضعية الإقتصادية للدولة. فالصحة الجبائية للجماعات لا يمكن أن تتحقق إذا لم تتحقق الصحة الجبائية للدولة[1].

وبالرغم من تعدد الرسوم والحقوق الجماعية وكثرتها إلا أن مردوديتها تبقى ضعيفة مما يبقي الجماعات الترابية رهينة لإمدادات الميزانية العامة للدولة. كما أن الرسوم والحقوق المحلية، في شقيها المدبرة مباشرة أو لمصلحة الجماعة تبقى ضعيفة المردودية بالمقارنة مع إمدادات ميزانية الدولة للجماعات أي مساهمات الدولة وتسيير وتجهيز الجماعات[2].

[1] لوحظ في السنوات الثلاث الأخيرة أن مبلغ الإمدادات برسم الضريبة على القيمة المضافة لجماعات إقليم الصويرة إلى جانب المجلس الإقليمي لنفس المدينة لم تتغير بالرغم من تزايد حاجات الجماعات.

[2] نسبة تحويلات الدولة برسم الضريبة على القيمة المضافة للجماعات الترابية يزيد على 54 في المائة برسم سنة 2016.

فإذا كان تدبير بعض الجبايات المحلية من طرف الدولة، لا يشكل بنظرنا إشكالا كبيرا، بل قد يعتبر فضيلة[1]، فإن عدم تمكين الجماعات من جبايات مناسبة لتحقيق استقلالها المالي، يعتبر عائقا أمام تحقيق الدور الجديد للجماعات الترابية.

إن اللجوء إلى تحويل الإمدادات للجماعات يعتبر إجراء يحد من فعالية تدخل المنتخب الجماعي، ويمنعه لاعتبارات انتخابية من طرح أسئلة على اختيارات سياساته المالية[2]. كما أن تدبير بعض الرسوم المحلية من طرف مصالح الدولة، من دون تحديد للآليات التي بموجبها يمكن للجماعات الترابية التدخل لدى هذه المصالح يعتبر عائقا من أجل تطوير الجباية المحلية، ويمنع هذه الهيئات من القيام بدورها في أحسن الظروف.

فالدولة لا زالت تستحوذ على ضرائب ذات المردودية الكبيرة[3]، إذا ما قورنت بالرسوم التي أتى بها القانون 47.06 أو تلك التي أحال عليها القانون 37.09 والتي كان معمولا بها في ظل القانون 30.89. في مقابل ذلك تستفيد الجماعات الترابية من مجموعة من الرسوم المحلية ذات المردودية الضعيفة، باستثناء ثلاثة رسوم محلية تتكلف الدولة بتدبيرها لمصلحة الجماعات الترابية وهي: الرسم المهني ورسم السكن، ورسم الخدمات الجماعية التي تعتبر ذات مردودية متوسطة.

أ- ضعف الموارد الذاتية

عرفت الموارد المالية للجماعات الترابية تطورا ملحوظا خلال الفترة 2002-2014، حيث انتقلت هذه من 13.8 م.م. درهم سنة 2002 إلى 31.9 م.م. درهم سنة 2014، أي بنسبة زيادة سنوية متوسطة 7.3 في المائة[4]. وبالرغم من التطور الملحوظ لا زالت المالية المحلية تعرف بعض النقائص، حيث تعتمد الجماعات الترابية بشكل كبير على الدعم المالي المقدم من طرف الدولة، ويتجلى ذلك الضعف في هزالة الموارد المالية الذاتية لهذه الجماعات.

وقد بلغت الموارد الذاتية للجماعات المحلية 11.8 مليار درهم سنة 2014 مقابل مليار درهم سنة2002، أي بمتوسط نمو سنوي يصل إلى 7.3 في المائة. وتتكون هذه الموارد من تلك المسيرة من طرف الجماعات المحلية (22%) ومن الموارد المدبر من طرف الدولة لصالح الجماعات المحلية (18.6%).[5]

---

[1] هذا ما سنبينه لاحقا.

[2] M. GHOMARI, *les réformes des finances locales*, op.cit. p.181

[3] الضريبة على الدخل بمختلف أنواع الدخول، الضريبة على القيمة المضافة والضريبة على الشركات....

[4] مديرية الدراسات والتوقعات المالية،" المالية المحلية في ظل الجهوية المتقدمة"، مجلة المالية، عدد29 – يناير 2016، ص.5

[5] مديرية الدراسات والتوقعات المالية،" نفس المرجع، ص.6

وهكذا مثلت الموارد المدبرة من طرف الجماعات الترابية 6.9 مليار درهم في سنة 2014 لتصل سنة 2016 إلى 7.5 مليار درهم أي بنسبة 58.73% للجبايات المحلية، و12.44% لعوائد الخدمات، و28.83% لعائدات الأملاك. وبلغت الموارد المدبرة من طرف الدولة للجماعات الترابية 4.9 مليار درهم في سنة 2014، بعدما كانت 3.1 مليارا سنة 2002، لتصل إلى 5.9 مليار درهم سنة 2016 أي بنسبة نمو تعادل سنويا 3.9%، بين 2002 و2016.

تلك مجموعة من الإحصائيات تبين ضعف عائدات الرسوم والأتاوى والحقوق المحلية المدبرة من طرف الجماعات وتلك المدبرة من طرف الدولة، وإن كان عائد المدبرة لمصلحة الجماعة أهم مردودية بالنظر إلى أنه يتشكل من ثلاث رسوم وهو في تطور دائم.

ب- بنية مساهمات الدولة

وفيما يخص الموارد المحولة والمساهمات، فهي تشكل النسبة الكبرى من موارد الجماعات الترابية. وهذا ما يظهر من خلال الجدول (ص.205) أسفله الذي يبين بما لا يدع مجالا للشك هذا المعطى. إذ تشكل ما يقارب 64% من مجموع موارد الجماعات، و61.23% من موارد الجماعات مضافا إليها عائدات القروض.

وقد انتقلت هذه الموارد من 7.8 مليار درهم سنة 2002 لتصل إلى 20 مليار سنة 2014 ف 23.7 مليار سنة 2006 أي ما يعادل 8.2% كنمو سنوي متوسط. وتتشكل هذه الموارد من 78.78%من الضريبة على القيمة المضافة، و6% من ض.ش. وض/أر، إلى جانب 13.96 % من أموال المساهمات والإعانات و1.26% من الحصة من عقود التأمين[1].

كل هذا يبين مدى إرتهان الجماعات الترابية للدولة في تمويل خزينتها، بالرغم من تدبيرها لرسوم مهمة عدديا، ولكن ذات حصيلة ضعيفة، مما يدعو إلى التفكير في طرق تمكن من تجاوز النقائص التي تعاني منها الإدارة المالية للجماعات، والقوانين المنظمة لتدخلها.

ومما يزيد الطين بلة أن الجماعات الترابية لا تتوفر على سلطة جبائية حقيقية تمكنها من ضمان تحصيل إيراداتها. فهي تعتمد، في ضمان تحصيل مداخيلها المتعثرة، على مصالح الدولة التي تتولى المتابعات القانونية ضد الملزمين.

[1] أرقام أخذت من البيانات التي تصدرها الخزينة العامة للمملكة شهريا حول البيانات المالية لتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية.

الفقرة الثانية: معيقات عمل المصالح المالية للجماعات

انطلاقا من الممارسة العملية في أغلب الجماعات الترابية في المغرب، يمكن وضع الأصبع على مكامن الخلل في إعداد الميزانية من طرف المصالح الإدارية، وتنفيذها فمنها ما هو ذاتي مرتبط خصوصا بالعامل البشري، ومنها ما هو موضوعي مرتبط بالمحيط وبالإمكانيات الجماعية.

أولا: معيقات ذاتية

ويتعلق الأمر بالخصوص بالمعيقات البشرية، وتلك المتعلقة بقدرة الجماعات على التوقع. فبالنسبة للمعيق البشري فإن ضعف الموارد البشرية المحلية المؤهلة للتأطير والتوقع، عامل يؤثر على أداء الإدارة الجماعية لا على صعيد التدبير المالي فحسب بل على جميع الأصعدة، أي جميع مجالات تدخل الجماعات الترابية. كما أن ضعف الإمكانات المالية مع الثقل الكبير الذي تشكله تحملات ميزانية التسيير، يجعل من دور الإدارة الجماعية مهمة صعبة، إضافة الى كون الموارد لا تكفي التحملات، مما يجعل أكثر الجماعات تحاول توقع الإيرادات بناء على النفقات الشيء الذي يجب أن يتم بطريقة معاكسة.

كما أن ضعف التكوين، الذي يظهر جليا في الجماعات الترابية، وخصوصا في مصالحها المالية يعتبر عائقا أساسيا في تحقيق إدارة توقعية فعالة تستجيب لانتظارات الجماعة، مما يجعله عملها اعتباطيا وبعيدا عن تحقيق المصداقية المنشودة في تسطير أرقام صادقة تبين الوضعية الحقيقية للجماعة.

بل إن المصالح الرئيسية في الجماعات يتم تسييرها من طرف أعوان ناقصي التكوين مما يجعل مردوديتها جد ضعيفة. فبالرغم من إصدار مذكرات من طرف مصالح وزارة الداخلية تحث الرؤساء على تنصيب أطر لتسيير المصالح الجبائية للجماعات والشساعات إلا أن قلة هاته الأطر، يمنع من تحقيق ذلك. فنسبة الأطر العاملة في الجماعات المحلية حسب إحصائيات وزارة الداخلية هي عشرة في المائة من موظفي الجماعات الترابية[1] سنة 2006. وبنسبة 7.45 في المائة من الأطر الإدارية، وموزعة بكيفية غير متساوية بين مستويات الجماعات الترابية.

وبالرغم من احتلال الجماعات المسماة سابقا حضرية لأكبر نسبة من الموظفين فيما يخص عدد موظفي الجماعات الترابية، فإن نسبة التأطير جد متدنية فيها، ليس على مستوى الأطر العليا الإدارية فحسب بل وحتى

[1] وزارة الداخلية، الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2009، ص. 145

بالنسبة للأطر المتوسطة، مما يجعل هذه الجماعات التي يفترض أن تستفيد من العدد الكبير من الرسوم والإيرادات المحلية، لا زالت تقتات من منح ومساهمات المصالح المركزية.

إضافة إلى العوامل البشرية يلاحظ عدم توفر الجماعات الترابية على بنك موحد للمعطيات يمكن من معرفة التشخيص الحقيقي للتراب وللإمكانيات الذاتية للجماعة وإبراز مكامن الخلل في التسيير العمومي لمصالح المواطنين. بل إن أغلب الجماعات الترابية لا تعطي الأهمية اللائقة لدور التنسيق وأثره في توحيد الرؤى وتجنب العمل المزدوج وتوحيد الوسائل وتسطير نموذج تنموي موحد، سواء داخل مصالح الجماعة نفسها أو مع المتدخلين الآخرين في المالية الجماعية.

ثانيا: معيقات موضوعية

ويمكن إجمال هذه المعيقات في التصادم الحاصل بين ما هو سياسي وما هو مالي وإداري محض. إلى جانب الإكراهات القانونية المتمثلة خصوصا في كثرة النصوص القانونية المنظمة للإيرادات الجماعية، وعدم شمولها لمجالات عديدة تدخل في صميم العمل المحلي. كما أن التقسيم بين جبايات الجماعات الترابية يطبعه اللاتوازن الكمي والكيفي بين أنواع الجماعات الترابية.

أ- كثرة النصوص القانونية

ويتعلق الأمر هنا بالنصوص المطبقة على الإيرادات الجماعية، إذ نجد إلى جانب القانون47.06 القانون المكمل له 39.07 الذي يمدد العمل لبعض الرسوم والحقوق التي تم إغفال دمج مقتضياتها في القانون 47.06، المنظمة بالقانون 30.89 الذي تم إلغاؤه بالقانون 47.06. فنجد القانون 47.06 يحدد عدد الرسوم الجماعية في 17 موزعة على العمالات والأقاليم والجماعات بنوعيها. فاستنادا على أحكام المادة 2 من القانون رقم47.06، المتعلق بالجبايات المحلية، تستفيد ميزانية الجماعات الحضرية والقروية، من 11 رسما تقوم المصالح الجبائية التابعة لهذه الجماعات بتدبيرها[1]. تضاف إليها الرسوم والحقوق التي تمت الإحالة عليها بمقتضى القانون 39.07 والتي هي 12 رسما[1]، وأخيرا القانون 20.07.

[1] ويتعلق الأمر هنا بالرسوم التالية:
الرسم المهني ؛
رسم السكن ؛
رسم الخدمات الجماعية ؛
الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية ؛
الرسم على عمليات البناء ؛
الرسم على عمليات تجزئة الأراضي ؛

تضاف إلى ذلك النصوص المنظمة للإنفاق واختصاص الجماعات الترابية، والتي نجدها متفرقة بين القوانين التنظيمية للجماعات والقوانين العادية إلى جانب النصوص التنظيمية المختلفة.

كل هذا يشكل عائقا أمام التدبير الجيد للمالية العمومية للجماعات الترابية، ويترك المجال للممارسات الغير الصحية من طرف الفاعلين الجماعيين. وقد آن الأوان لإصدار مدونة جامعة كاملة لتنظيم الجماعات الترابية، بطريقة تكفل للباحث والمدبر الجماعي إمكانية الرجوع للتأسيس القانوني والتنظيمي للعمليات المالية لهذه الهيئات.

ب- عدم التوازن في جبايات الجماعات الترابية

من السمات التي تتميز بها جبايات الجماعات الترابية هو عدم التوازن الكمي والكيفي على الصعيد الأفقي أي بين الجماعات الحضرية والجماعات القروية بالرغم من التخلي عن هذه التسمية. كما أن عدم التوازن يسري على الجماعات الترابية عموديا، فبينما تستفيد الجماعات من حصة الأسد في عدد الجبايات، لا تستفيد العمالات والأقاليم والجهات[2] إلا من عدد قليل من الرسوم المحلية.

الرسم على محال بيع المشروبات ؛
الرسم على الإقامة بالمؤسسات السياحية "واشكال الايواء السياحي الأخرى ؛" زيدت العبار بالقانون رقم20.07
الرسم على المياه المعدنية ومياه المائدة ؛
الرسم على النقل العمومي للمسافرين ؛
الرسم على استخراج مواد المقالع.

[1] هذه الحقوق محددة كما يلي:
الرسم المترتب على إتلاف الطرق؛
رسم تصديق الإمضاء والإشهاد بالبناء؛
الرسم المفروض على الذبح في المجازر ؛
الرسم الإضافي المفروض على الذبح في المجازر لفائدة المشاريع الخيرية؛
الرسوم المقبوضة في الأسواق وأماكن البيع العامة ؛
رسم المحجز ؛
الرسم المفروض على وقوف العربات المعدة للنقل العام للمسافرين ؛
رسوم الحالة المدنية ؛
مساهمة أرباب العقارات المجاورة للطرق العامة في نفقات تجهيزها وتهيئتها؛
الرسم المفروض على البيع في أسواق البيع بالجملة وأسواق السمك ؛
الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتا لأغراض البناء ؛
الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتا لأغراض تجارية وصناعية أو مهنية.
إضافة إلى النصوص المنظمة لاحتلال الملك العمومي الجماعي وطرق احتساب الحقوق الناتجة عن هذا الاحتلال وتلك المتعلقة بإيجار الأملاك العامة وتسييرها عن طريق التدبير المفوض...

[2] إن الرسوم الخاصة بالجهات وهي على التوالي:
1- رسوم أصلية:
- الرسم على رخص الصيد البري؛
- والرسم على استغلال المناجم، والذي توزع حصيلته 50 في المائة للجهة و50 في الماة للجماعة التي يفرض الرسم داخل مجالها الترابي.
- والرسم المقدم على الخدمات بالموانئ.
2- رسوم إضافية هي على الترتيب:
- الرسم الإضافي على الرسم على الخدمات الجماعية،
- بالإضافة إلى حصة الجماعة من الضريبة على الأرباح.

والرسوم المحلية العائدة للجهات معدودة وأغلبها كانت إضافية ولا تمكن من حصيلة جيدة بل إنها لا تشكل موردًا كافيا، بإمكانه المساهمة في تأهيل الجهة لأن تلعب دورا بارزا[1]، والقيام بدورها في التنمية الإقتصادية والإجتماعية للجماعة الترابية. نفس الشيء يقال بالنسبة للعمالات التي تم إحداث ثلاثة رسوم لها غير مضمونة المردودية[2].

ويظهر من خلال هذا البيانات التي تصدرها الخزينة العامة شهريا حول التنفيذ المالي للجماعات الترابية البون الشاسع بين المداخيل والرسوم الخاصة بالجماعات وتلك الخاصة بالجهات والعمالات ولأقاليم. وهذا واضح من خلال البيانين أسفله نجد توثيقا عدديا وكيفيا للفوارق بين الرسوم المدبرة لكل مستوى من المستويات العمودية للجماعات الترابية، بالرغم من التطور الذي عرفته مداخيل الجهات الذي يعود في الأساس الى تحويلات الدولة برسم الضريبة على القيمة المضافة، والضريبة على الأرباح.

من خلال نفس الجدول نرى العدد القليل الذي تستفيد منه الجهات من الرسوم والعائدات الجماعية إلى جانب المبلغ الضئيل، بالرغم من الدور المأمول منها. أما العمالات والأقاليم فهي على نفس منحى الجهات وإن كان هذا المستوى المحلي مع إقرار الجهوية لم يعد من مبرر لوجوده، بالنظر إلى ضرورة تدبير ندرة الأموال بين مستويين ترابيين للدولة بدل ثلاث مستويات.

[1] ذ. الهاشمي أبا سيدي،" الجوانب المالية لمشروع الجهوية الموسعة-الواقع والأفاق-" منشور بالبوابة الالكترونية للخزينة العامة للمملكة، تصفح ب 2017/12/12

[2] وهي كما يلي:
- الرسم على رخص السياقة؛
- الرسم على المركبات الخاضعة للمراقبة التقنية؛
- الرسم على بيع الحاصلات الغابوية.

وضعية المداخيل بحسب نوع الجماعات الترابية 2016/12/31[1]

	الجهات	العمالات	الجماعات	المجموع
المداخيل 4= (1+2+3)	4,781	5,929	24,075	37,152
المداخيل المدبرة من طرف الجماعات الترابية(1)	815	376	6,266	7,457
الرسوم والحقوق المحلية	785	298	3,296	4,379
منتوج الخدمات	0	0	928	928
منتوج الأملاك	30	78	2,042	2,150
المداخيل المدبرة لحساب ولمصلحة الجماعات(2)	164	0	3,421	5,952
الرسم على الخدمات الجماعية	164	0	3,134	3,298
الرسم المهني			2,367	2,367
رسم السكن	0	0	287	287
الموارد المحولة(3)	3,802	5,553	14,388	23,743
الحصة من ض.ق.م	179	5,033	13,492	18,704
الحصة من ض.ا وض.ش	1,425	0	0	1,425
حصة من الرسم على عقود التأمين	298	0	0	298
أموال المساهمات والإعانات	1,900	520	896	3,316
عائدات القروض (5)	635	67	920	1,622
عائدات القروض	635	67	920	1,622
المجموع العام (4+5)	5,416	5,996	24,995	38,774

[1]Edition TGR, statistiques des finances des CT au 31/12/2016.

وضعية المداخيل بحسب نوع الجماعات الترابية 2019/12/31[1]

	الجهات	العمالات	الجماعات	المجموع
المداخيل 4= (1+2+3)	9522	4541	28783	42846
المداخيل المدبرة من طرف الجماعات الترابية(1)	597	328	6919	7844
الرسوم والحقوق المحلية	523	228	3707	4457
منتوج الخدمات	0	0	955	955
منتوج الأملاك	74	100	2257	2431
المداخيل المدبرة لحساب ولمصلحة الجماعات(2)	193	0	6321	6514
الرسم على الخدمات الجماعية	193	0	3303	3496
الرسم المهني		0	2714	2714
رسم السكن		0	304	304
الموارد المحولة(3)	8732	4213	15543	28488
الحصة من ض.ق.م	169	3870	14328	18367
الحصة من ض.ا وض.ش	4490	0	0	4490
حصة من الرسم على عقود التأمين	622	0	0	622
أموال المساهمات والإعانات	3450	343	1215	5008
عائدات القروض (5)	1942	854	1966	4762
عائدات القروض	1942	854	1966	4762
المجموع العام (4+5)	11464	5395	30749	47608

[1]Edition TGR, statistiques des finances des CT au 31/12/2019.

الفرع الثاني: غموض في هوية واختصاصات بعض المصالح التابعة للجماعات الترابية

إذا كانت المصالح الجبائية ومصالح الإنفاق التي تقوم بالإجراءات الإدارية لكل من الإنفاق والجبايات لا تثير إشكالات في هويتها، فإن الشساعات، أو وكالات المداخيل سابقا تثار الإشكالية حول طبيعتها: هل هي مركز محاسبي، أم مصلحة تدخل في خانة الآمر بالصرف والتحصيل، أم لها هوية خاصة تختلف عن الاثنين، لكونها تابعة للآمر بالصرف وتقوم بأعمال يعهد بها في الأصل للمحاسب العمومي؟ بل إنّها وبالرغم من جسامة الإختصاصات الموكولة ليها لا تتوفر على الوسائل المادية والقانونية التي تمكنها من القيام بوظيفتها على أحسن وجه.

الفقرة الأولى: أوجه القصور القانوني الذي يطبع عمل الشساعات

لقد تم تنظيم الشساعات عموما وشساعات النفقات خصوصا في مواد محدودة من المرسوم 2.09.441، التي بينت كيفية تعيين الشسيعين وكيفية اكتتابهم في التأمين، وبعض النفقات التي يمكن أن يؤدوها، والمسؤوليات التي يتحملونها وهم يمارسون مهامهم. ولم يتم التطرق إلى الشساعة بذاتها إلا في المادة 86 الفقرة الأخيرة التي تنص على أن: «تحدد قواعد تسيير شساعات نفقات الجماعات المحلية ومجموعاتها بتعليمية مشتركة للوزير المكلف بالمالية ووزير الداخلية"، وهي تعليمية لم تر النور إلى حدود كتابة هذه السطور. فما هي الطبيعة القانونية للشساعة؟ وما هي حدود اللجوء إليها لصرف بعض نفقات الجماعات الترابية؟

أولا: الطبيعة القانونية للشساعة

لم يحدد المشرع الطبيعة القانونية للشساعة هل هي مركز محاسبي أم هي غير ذلك. غير أنه في المادة 14 من مرسوم محاسبة الجماعات المحلية ومجموعاتها لسنة 2010 الذي تم نسخه، إعتبر الشسيع محاسبا عموميا، وبعبارة المادة 13 منه محاسبا عموميا ثانويا، على اعتبار أن العمليات التي يقوم بها ممركزة من طرف محاسب عمومي رئيس. فهل يا ترى يمكن اعتبارها مركزا محاسبيا؟ أم هي هيكل مستقل الكيان وبالتالي يعتبر ذا هوية خاصة هي الشساعة ليس غير؟ ويتراوح التكييف القانوني للشساعة بين ثلاث توصيفات هي أنها مركز محاسبي، أو أنها كيان هجين ذو طبيعة مختلطة، أو كيان مستقل الهوية.

أ- شساعة النفقات مركز محاسبي

بالرجوع إلى مقتضيات مراسيم المحاسبة العمومية في المغرب لما قبل سنة 2010 نجد أن الشساعات لم يتم توصيفها صراحة بأنها مراكز محاسبية. وقد اكتفت هذه المراسيم بالتذكير أن الشسيعين يقومون ببعض العمليات المالية لحساب المحاسبين العموميين للهيئات العمومية. فنجد المادة 19 من المرسوم 330.66 الخاص

بمحاسبة الدولة[1] تنص على أن الشسيعين، أي القباض والأشخاص المكلفين بالأداء، مفوضون للقيام لحساب المحاسبين العموميين بعمليات القبض أو الأداء طبقا للشروط المحددة في تعليميات وزير المالية.

كما نجد المادة 20 من المرسوم رقم 2.76.576 تنص في مجال التحصيل على انه: " يرخص سنويا بالميزانية في تحصيل أداءات وضرائب ومحصولات ومداخيل الجماعة المحلية أو الهيئة، ويكلف القابض وحده بهذا التحصيل تحت مسؤوليته الشخصية ولا يمكن إنجازه إلا من طرفه ولحسابه من طرف قباض للمداخيل (رجيسور) باستثناء ما يتعلق بمحصولات الإيجار الزراعية."[2]

ومن خلال هذه النصوص يظهر أن قابض المداخيل أي شسيع المداخيل هو موظف يقوم بعمليات المالية لحساب القابض/ المحاسب العمومي. ونفس الشيء يسري على شسيعي النفقات. وبالتالي فهم ليسوا محاسبين بالمعنى الحقيقي للكلمة.

غير أن المرسوم 2.09.441 اعتبر الشسيع محاسبا عموميا ثانويا، لكنه لم يمنحه الإختصاصات الممنوحة للمحاسبين الثانويين المؤهلين من طرف السلطة الحكومية للمالية. إذ جعل مهمتهم تقتصر في استخلاص بعض المبالغ النقدية لفائدة الجماعة التي تقتضي طبيعتها أو قلة أهميتها أداءها بين يديه ولحساب محاسب الربط. وقد تم التخلي عن هذه الصفة في المراسيم الجديدة المنظمة لمحاسبة الجماعات الترابية[3].

ويتم تسيير المركز المحاسبي من طرف محاسب عمومي تتوافر فيه شروط مزاولة مهنة المحاسبة العمومية للجماعات. فإذا كان الشسيع في الأغلب الأعم لا تتوافر فيه شروط المحاسب العمومي بالمعنى الذي تورده نصوص المحاسبة العمومية، كما بيناه سابقا، فإن الشساعة بحد ذاتها لا يمكن توصيفها بالمركز المحاسبي أي اعتبارها مركزا محاسبيا، كونها لا تتوفر على تأهيل من طرف وزير المالية أو السلطة المختصة، ولا تتوفر على صندوق واحد يتم من خلاله الإنفاق والتحصيل، كما لا تتوفر على حساب بريدي جار[4]، إلا استثناء.

وقد تم التخلي عن هذا التوصيف مع دخول المراسيم الجديدة لمحاسبة الجماعات الترابية لسنة 2017 حيز التنفيذ. حيث ازاحت عن الشسيع صفة المحاسب العمومي بطريقة صريحة.

---

[1] المرسوم 330.66، س.ذ.
[2] المرسوم رقم 2.76.576 بسن نظام لمحاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها، س.ذ.
[3] المادة 14 من الرسوم 2.17.451 حصرت المحاسبين العموميين للجماعات في: الخزنة الجهويين، الخزنة الإقليميين والقباض، وكلهم تابعون للخزينة العامة للمملكة.
[4] المادة 11 من المرسوم رقم 2.76.576 بسن نظام لمحاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها، س.ذ.

ب- الشساعة مصلحة تابعة للآمر بالصرف

إذا كان الأمر كما أسلفناه فهل الشساعة مصلحة إدارية لا تمت لمهنة المحاسبة بصلة؟ جوابا على هذا السؤال نلاحظ أن أغلب العمليات الموكولة إلى الشسيعين إن لم يكن كلها هي من صميم عمل المحاسب العمومي، ولحسابه. وبالتالي وبالرغم من تبعية هذه المصلحة عضويا للآمر بالصرف فإنها تتبع ماديا للمحاسب العمومي الذي تتم العمليات بإسمه ولحسابه، بالرغم من عدم تدخله في تعيينه، كما هو الحال في الجزائر وفرنسا[1]. غير أن الشسيعين يخضعون لمراقبة المحاسب العمومي، التي يمكن أن تتم دون سابق إعلام.

فالشساعة بالرغم من تبعيتها للآمر بالصرف فإنها تقوم بأعمال الأداء والتحصيل، وهي من اختصاص المحاسب، وهو ملزم، أي الشسيع بالتثبت من نفس الشروط التي يتثبت منها المحاسب قبل الأداء أو التحصيل بحسب الحالة تحت طائلة متابعته عن التقصير في مسؤوليته شخصيا وماليا. كما انه في حال الإخلال بواجباته يمكن عزله بطلب من المحاسب العمومي/ محاسب الربط.

ج- الشساعة مركز مستقل الهوية

بالرغم من توصيف مرسوم محاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها 2.09.441 لسنة 2010 للشسيع بالمحاسب الثانوي فإننا نرى أن الشساعة مؤسسة ذات طبيعة خاصة، وبالتالي فهي ليست مركزا محاسبيا إنما مؤسسة مستقلة بذاتها تعتبر استثناء من قاعدة الفصل بين مهام المحاسب العمومي والآمر بالصرف. فهي في آخر المطاف طريقة تقليدية واستثنائية للإنفاق العمومي ولاستخلاص الحقوق الجماعية[2]. وهو ما اكدت علية مراسيم محاسبة الجماعات الترابية الثلاث لسنة 2017.

هذه الطريقة تمكن الإدارة من أداء نوع من النفقات، عن طريق أموال يتم وضعها رهن إشارة الشسيع نظرا لطبيعتها، أو استخلاص حقوق بالتراضي نظرا لبعد الجماعة أو لطبيعة الإيراد ذاته. فهي إذن عمل إداري ومصلحة مستقلة بذاتها تسمى شساعة ليس غير[3].

[1] يتم تعيين الشسيعين في فرنسا والجزائر بقرار للآمر بالصرف مشروطة بموافقة للمحاسب على تعيين الشسيع.
[2] تم التخلي عن إصباغ صفة المحاسب العمومي الثانوي على الشسيعين في المراسيم الجديدة للمحاسبة العمومية للجماعات الترابية وهيئاتها، بعدما كان المرسوم 02.09.441 يصفه بالمحاسب الثانوي.
[3] في معرض جوابه على تساؤل بالخزينة العامة للمملكة أكد الوالي مدير الجماعات المحلية السابق بن شريفة أن الشساعات هي مصلحة مستقلة بذاتها لا هي مركز محاسبي ولا هي مركز آمر بالصرف.

ثانيا: عدم مد شساعات بالوسائل القانونية الكفيلة بتحقيق الفعالية في عملها

الشساعات مصالح تابعة للآمر بالصرف وتعمل بإسم المحاسب وتحت مراقبته. وبالرغم من أهمية وخطورة الأعمال التي تقوم بها، فإن الجماعات لا تلجأ إليها إلا لماما، ولأداء أجور الأعوان العرضيين سواء في فصل الموظفين العرضيين أو بناء على برنامج يعده الآمر بالصرف وتؤشر عليه سلطات الرقابة الإدارية.

أ- محدودية اللجوء إلى الإنفاق عن طريق الشساعة

إنطلاقا من التجارب العملية يظهر أن الجماعات الترابية لا تلتجئ إلى الإنفاق عن طريق الشساعة إلا في حالات جد محدودة، والسبب في ذلك يرجع إلى عدم العلم بما فيه الكفاية بالطرق التي يتم بها الإنفاق عن طريق الشساعة، وما تمكنه من مزايا بواسطتها يتم تفادي مجموعة من الإشكالات التي قد تعيق السير العادي للمسطرة العادية للإنفاق العمومي للجماعات.

فبالرغم من أهمية هذه المسطرة وسرعتها لا يتم اللجوء إليها من طرف أغلب الجماعات الترابية. حتى إذا تم تأسيسها فإن النفقات التي يتم أداؤها بواسطتها تقتصر على نفقات الأعوان المؤقتين ولا تتعداها إلى النفقات الأخرى التي يمكن أداؤها عن طريق الشساعة.

فمن أصل 58 جماعة ترابية في إقليم الصويرة تم تأسيس شساعتين اثنتين الأولى ببلدية الصويرة والثانية بعمالة المدينة لأداء أجور الأعوان الموسميين والعرضيين. ولا يتعدى مجال تدخلها صرف هذه الأجور. بينما هناك نفقات من المفروض أن يتم أداؤها عن طريق الشساعة لتفادي تعقيدات المسطرة كما هو الحال بالنسبة للمصاريف القضائية التي تؤديها الجماعة لمحاسبي محاكم المملكة، ومصاريف النشر في الجرائد التي تتطلب السرعة والآنية في تنفيذها.

والمرجع الرئيس لعدم الاهتمام بهذه الطريقة في الإنفاق، هو عدم وضوح المساطر وعدم صدور التعليمية المنصوص عليه في القوانين والمراسيم المنظمة لمالية الجماعات الترابية لحدود الآن. إلى جانب غياب الوعي بأهمية هذا النوع من الإنفاق على مستوى تبسيط المساطر وربح الوقت وتحقيق التنمية.

ب- غياب تنظيم واضح للشساعات

كثيرا ما يتساءل الباحثون عن أصل تنظيم الشساعات أو وكالات المداخيل ونفقات الجماعات الترابية أو المحلية. وبعد بحث وتمحيص تبين أن تنظيم عمل الشساعات يعود إلى النصوص التطبيقية للتنظيم الجماعي

لسنوات الستينات[1]. بل إن الممارسة العملية لشساعات المداخيل تم بالسمع والأخذ عن الموظفين السابقين مما راكم أخطاء وممارسات تختلف من دائرة محاسبية إلى أخرى.

وتعود أول وآخر دورية منظمة لوكالات مداخيل الجماعات الترابية، تنظيما محكما[2]، إلى سنة 1969، ومنذ ذلك لم يتم إصدار دورية أخرى منظمة لها ولم يتم توزيع الدورية الأولى التي كانت تنظم باستفاضة هذه المصالح والمصالح الأخرى للجماعات المحلية. مما ترك فراغا كبيرا أدى إلى الاختلاف في الممارسة اليومية للشسيعين والمحاسبين العموميين على حد سواء.

الفقرة الثانية: التداخل في اختصاص المصالح المحاسبية والمصالح الأخرى

هذا التداخل في الإختصاص بين المصالح المدبرة مباشرة لمالية الجماعات لا يتعلق بتداخل مرجعه النصوص القانونية، ولكن مرده إلى الممارسة العملية وإلى سوء فهم المبادئ التي تنظم عمل المحاسب والأعوان التابعين له، وعمل المصالح الإدارية الأخرى.

أولا: عدم احترام اختصاصات الشسيعين

تنظم المراسيم الخاصة بمحاسبة الجماعات الترابية اختصاصات الشسيع بطريقة دقيقة بعيدا عن الخلط في المهام الذي تعرفه أغلب الجماعات الصغيرة. ويفترض أن يتم تكليف الشسيع فقط بالمهام المحددة له دون إمكانية تدخله في المهام الأخرى التي تدخل في صميم عمل الآمر بالصرف. ويتولى الشسيعون القيام بعمليات الاستيفاء أو الأداء وفق الشروط المحددة تنظيميا.

ويقوم شسيع المداخيل باستيفاء الواجبات نقدا والرسوم المصرح بها. ويمكن أن يستعين الشسيع بشسيعين مساعدين. ويجوز أن يعهد بالاستيفاء إلى شسيعي مداخيل إذا كانت المداخيل مستحقة نقدا، أو عندما تكون هناك فائدة في التنفيذ الجيد للخدمة أو من أجل التقليص إلى أقصى حد من إجراءات تنقلات المدينين.

---

[1] Ministère de l'intérieur, DCL , Les ressources Budgétaires des Municipalités, des Centres autonomes, et des Communes Rurales, circulaire n° 2362 CL/I du 7 Avril 1969 (régie de recettes n°2), imp. Officielle, rabat.

[2] وردت ببعض المراسلات الداخلية تحاول تفسير المقتضيات الجديدة التي أتى بها المرسوم 2.09.441 تغير من طريقة عمل الشسيعين بحيث يجب عليهم أن يودعوا المبالغ المحصلة لدى المحاسب المكلف بالتحصيل في يومه الشيء الذي لا يمكن فعله نظرا لبعد المسافة بين أغلب الجماعات ومركز المحاسب العمومي. كما تؤكد على الإدراج المباشر للمبالغ المتحصل عليها في الميزانية دون المرور عبر حسابات الخزينة.

ولا يمكن للشسيع أن يقوم بالأعمال الإدارية التي تدخل في إطار مهام الآمر بالصرف، كإثبات الديون وتصفية وإعداد أوامر الاستخلاص الخاصة بها. غير أن الممارسة العملية وفي أغلبية الجماعات قد أبانت أن شسيع المداخيل يسير مصلحة الجبايات ذاتها مما يجعل عمله في حالة تناف مع المهام التي عين من أجلها.

وهذه من الملاحظات التي تسجلها تقارير المجالس الجهوية للحسابات لكن دون جدوى. ويتذرع أغلب آمري الصرف بالجماعات بعدم وجود موظفين مؤهلين مما يؤدي بهم إلى تكليف الشسيعين بمهام تتنافى مع اختصاصهم الأصلي.

إن أغلب الجماعات لا تتوفر على شساعة للنفقات بمفهومها الحقيقي، وبالرغم من ذلك يشار إلى الموظف المكلف بتدبير النفقات شسيعا أو وكيلا للنفقات. وهو خلط في المفهوم في أذهان بعض رؤساء الجماعات. وحتى في حالة تعيين شسيع نجده يقوم بمهام أخرى تتنافى مع مهام الشسيع فيقوم مثلا بالإشهاد على الخدمات والأشغال مع رئيس الجماعة، أو يقوم بالأعمال التي تتعلق بتصفية الديون العمومية للجماعة.

واستثناء من قاعدة اختصاص المحاسب بالأداء وحده وقصد تبسيط مساطر تنفيذ النفقات، يجوز أداء البعض منها بين يدي شسيع إذا كانت المصلحة تضم عدة أعوان تؤدى أجورهم نقدا، ويقوم المحاسب في هذه الحالة بالأداء بين يدي شسيع يعينه الآمر بالصرف مقابل إبراء.

فشسيع المداخيل من اختصاصه الأداء بإسمه ولحساب المحاسب العمومي، عن طريق تلقي تسبيقات يلتزم بتبريرها داخل الثلاثة أشهر الموالية للتوصل بالأموال، أو إرجاع المبالغ الغير المؤداة للمحاسب. ويلتزم بجميع الشروط التي يلتزم بها المحاسب عند الأداء.

ثانيا: الخلط بين اختصاص المصالح الجماعية

مما يلاحظ أيضا أن هناك خلطا بين مهام الشسيعين والمصالح الجبائية ومصالح المصاريف[1]، مما يؤثر سلبا على مردودية الشسيع ومردودية المصالح الأخرى. فاحترام اختصاص المصالح يساهم في رفع المردودية وفي إمكانية إرساء ميكانزمات للرقابة الداخلية بعيدا عن الرقابة الخارجية.

[1] في هذا المجال نشير إلى الملاحظة التي أبداها قضاة المجلس الجهوي للحسابات بخصوص مراقبة تسيير الجماعة القروية سيدي عيسى الركراكي لسنة 2014، حيث أورد في، ص. 34 من التقرير "تبقى الجماعة مطالبة بإعادة تنظيم وكالة المداخيل وفصلها عن مصلحة النفقات وتعزيزها بالموارد البشرية المؤهلة ولاسيما نائب وكيل المداخيل"

إن إرساء هياكل تنظيمية يراعي الحد الأدنى المسموح به في التنظيم والتفريق بين مهام المصالح المحاسبية وتلك الكفيلة بمهام الأمر بالصرف كفيل بالحد من الجمع بين المهام المتنافية وبالتالي تجنب الأخطار التي قد تنجم عن ذلك[1].

بل إن هذا الجمع بين المهام قد يصل حد الخلط بين مهام متناقضة مع عدم وجود هيكل تنظيمي يحدد مهام كل مصلحة بدقة، وهو حال بعض الجماعات[2] التي يجمع فيها شسيع المداخيل بين مهامه ومهام تدبير الموارد البشرية، والجبايات والحسابات وقيام المكلف بالنفقات بتدبير شؤون الموظفين ومصلحة الشؤون التقنية والتعمير والتخطيط، والتجهيز والممتلكات..، مما يجعل معه أمر إرساء أو تفعيل مراقبة داخلية لعمل الجماعة مستحيلا.

[1] المجلس الجهوي للحسابات لمراكش، التقرير الخاص حول مراقبة تسيير الجماعة القروية سميمو، إقليم الصويرة سنة 2014، غير منشور، ص. 62

[2] الجماعة القروية سميمو، نفس التقرير، ص.55

المطلب الثاني: مدى فعالية الإدارة المالية الجماعية

إن التدبير والتسيير الجماعي الحالي لا يمكن من المعلومة الدقيقة التي يحتاجها الباحث لأخذ القرار، مرد ذلك إلى كون المعلومة الجيدة ممسوكة من طرف المصالح المركزية، وإلى كون الأدوات المعتمدة في التسيير المحلي لا تمكن من هذه المعلومة بطريقة جيدة وصادقة، كما يمكن إرجاعها أيضا إلى التعقيدات المسطرية التي يعرفها إعداد وتنفيذ القرار المالي للجماعات الترابية.

إن طرق التسيير المتبعة من طرف جماعاتنا الترابية، تجعلها رهينة بين يدي الإدارة المركزية في استقصاء معلومات هي في متناولها أصلا، لو قامت بدورها ودبرت أمورها بحكامة.

الفرع الأول: تقييم الإدارة المالية المباشرة

ليس الهدف من هذا التقييم أو هذه المقاربة النقدية، من ممارس في ميدان التدبير المالي الترابي، ضربا من المحاكمة للنظام المالي للجماعات الترابية، بل محاولة لملامسة بعض الإشكالات التي قد تظهر بسيطة ولصيقة بالعمل اليومي، ولكن أثرها كبير إذا ما تم التعامل معها باعتبار ديمومتها وأثرها على مردودية الإدارة على المدى البعيد والمتوسط.

إن وصم الإدارة المالية للجماعات الترابية بالعقم ليس بمعنى أنها ليست ولاّدة، ولكن وصمها كذلك يرجع إلى انه بالرغم من التراكمات التي حصدتها هذه الهيئات لما يفوق القرن من إرساء أولى لبناتها، كتجربة قطعت مع موروث غني وبنت إدارة عصرية لها ما لها وعليها ما عليها، بقيت دائما في حاجة إلى من يسندها، حتى في أبسط القرارات، مع قابليتها للانكسار كلما هبت ريح من التراجعات، حتى إننا نجد أن بعض القرارات اتخذت باسمها خرقا للأنظمة والقانون وطبقتها ولم تستفد مما يتيح لها القانون الأسمى للدولة من إمكانية للدفاع عن نفسها وحفظ حقوقها.

إن ما يعاب على التدبير المالي للجماعات الترابية المغربية، وبالتالي القرار المالي الترابي هو ارتهانه بمالية الدولة صعودا ونزولا، واعتماده على أساليب إدارية قديمة تخلو من التجديد إلا ما ندر، هي نتاج لتراكمات من الممارسات غير القانونية التي تؤثر على مردود الفعل المالي للجماعات من حيث المردودية.

إن جماعاتنا مطالبة أكثر من أي وقت مضى إلى البحث عن سبل جديدة لتحسين مردوديتها، وتحسين أدائها حتى تكون في مستوى ما ينتظره المواطن. فإذا كان القطع البات مع مالية الدولة مستحيلا، نظرا لان

الجماعات تتمتع باستقلال مالي داخل الدولة ذاتها، فإن بإمكانها التجديد في وسائل تدخلها وأولوياتها بطريقة تجعل منها قاطرة للنمو الإقتصادي والاجتماعي والثقافي لساكنتها.

الفقرة الأولى: إرتهان القرار المالي المحلي بمالية الدولة

بالرجوع للممارسة العملية للجماعات الترابية، نجد القرار المالي المحلي مرهونا بتوفر المعلومة المقدمة من طرف ممثلي الإدارة المركزية. ولا يمكن للجماعات أن تقوم بالتوقع إلا بناء على هذه المعلومات التي يفترض، بحسب مصالح الرقابة، أنها صحيحة إلى إن يثبت العكس على عكس المعلومة المنتجة من طرف هذه الجماعات.

فالميزانية مثلا لا يمكن أن تقبل من طرف سلطات الرقابة إلا إذا أرفقت ببيانات مستقاة من محاسبة المحاسبين العموميين ولا يتم الاعتداد بتلك التي تنتجها الجماعة بوحدها، كما أنها تتوقف على بيانات تصدرها السلطة المركزية تمكن من تحديد سقف الميزانية كما هو الحال بالنسبة لمبلغ الإمدادات التي تمنحها المديرية العامة للجماعات المحلية لهذه الجماعات.

هذه العلاقة غير الصحية التي تربط الجماعات بالمركز مردها إلى عوامل ذاتية في الجماعات وعوامل خارجية تتمثل في رغبة المركز عدم إطلاق المبادرة للجماعات، حتى تبقى تابعة له، وهي في غالبها ذات بعد سياسي.

أولا: الإدارة المالية الجماعية في علاقتها بالمركز

رغم تنصيص القوانين المنظمة للجماعات الترابية منذ الإستقلال على استقلالها المالي، فإنه من الملاحظ أن هذا المفهوم يبقى موضع تساؤل ما دامت العلاقة الدائمة بين الجماعات الترابية والسلطات المركزية قائمة على التبعية لهذه الأخيرة، إن لم تكن علاقة قهرية في جوانب معينة.

ولقد قام الميثاق الجماعي الأول لسنة 1960 بوضع اللبنات الأولى للامركزية ترابية مبنية على إحداث أشخاص معنوية محلية، تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، وتسير من طرف هيئات منتخبة، تنتخب بدورها رئيسا ومساعدين يقوم بتدبير اختصاصات ما فتئ يتزايد ثقلها مع التغييرات التي عرفها التنظيم الجماعي.

لكن المشرع إذا كان قد خطا خطوات مهمة نحو تأسيس لامركزية حقيقية،[1] فإنه في نفس الآن وضع حدودا تحول دون تحقق استقلال مالي وتدبير حر لمالية الجماعات الترابية، وذلك بتعزيزه للرقابة الإدارية وتمسكه

[1] ذ. محمد على أدبيا، إشكالية الإستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، نحو مقاربة أكثر واقعية، م.س، ص.94

بمصادر التمويل الرئيسية للجماعات[1]، بل وتأبيدها على الجماعات الترابية وبصيغ مختلفة، بطريقة تجعل الجماعات رهينة للتوجيهات الأساسية للمركز.

فبالنظر إلى بنية موارد الجماعات الترابية نجد أن الدولة تستحوذ على الضرائب والرسوم الأكثر مردودية وتتفضل على الجماعات بنسب منها، فضلا عن تدبيره لثلاثة رسوم جماعية جد مهمة. بل إن مهمة المحسن الذي تلعبه الدولة بالنسبة للجماعات الترابية كفيل بالحد من حريتها في التدبير.

إن احتكار المصالح المركزية للاختصاصات الحساسة للجماعات كما هو الحال بالنسبة للتحصيل، عن طريق المصالح اللامركزة للخزينة وعدم مد الجماعات بالآليات القانونية الكفيلة بتفعيل مصالحها الجبائية، كفيل بجعل اهتمام الجماعات بجانب الإيرادات ضعيفا ما دامت المحصلة معروفة ولا يمكن التأثير عليها كثيرا عن طريق تدخلها المباشر لتحسين مردودية المداخيل الجماعية.

كما أن ترك السلطة التأسيسية للرسوم والحقوق المطلقة بين يدي السلطات المركزية، بالرغم من فائدتها، كفيل بجعل العلاقة بين الجماعات علاقة غير متوازنة، بل علاقة ارتهان الإدارة والتدبير المحليين بالدولة، فقد أصبحت اللامركزية عبارة عن صلاحيات في التدخل في مجالات حساسة، دون سلطة جبائية حقيقية. فإذا كان من المتعذر إعطاء هذه السلطة الجبائية للجماعات فلماذا لا يتم إسناد ولو جزء منها على الأقل للهيئات المنتخبة على صعيد الجهات؟

ثانيا: ضعف آليات الإشتغال

من تجليات ضعف آليات اشتغال الجماعات الترابية أن هذه الأخيرة وعبر مصالحها المالية لا يمكن أن تعطي معلومة مالية ذات فائدة للجماعة، حتى تلك التي تدبرها بنفسها، فهي في أغلب الأحيان تضطر لطلبها من المصالح التابعة للمركز وخصوصا ممثلي وزارة المالية، ووزارة الداخلية.

فلاحتساب توقعات الميزانية مثلا يجب على الجماعة طلب المعلومة المالية من المحاسب العمومي، هذه المعلومة لا تكتسب مصداقيتها ما دامت لم تصدر عن هذه المصالح أو لم توقع بالعطف من قبلها على الأقل. كما أن بعض المعلومات تبقى غائبة عنها، كما هو الحال بالنسبة للرسوم المحلية المدبرة من طرف المديرية العامة للضرائب، بالرغم من أن الجماعة تكون ممثلة في لجان الإحصاء واللجان الأخرى الخاصة بتدبير هذه الرسوم.

[1] DIOUKHANE Abdourrahmane, Les Finances Locales Sénégalaises, L'Harmattan, Paris, 2018, p.27

من خلال هذه الملاحظات نتساءل، من المستفيد من ضعف أداء الإدارة الجماعية؟ وهل في تأهيل الجماعات خطر على مصالح السلطات المركزية؟ وما هي أسباب هذا الضعف في الأداء؟

هل ما يقوله البعض صحيح، أن السلطة السياسية المركزية من أجل الاستمرار والبقاء، مرغمة على إضعاف تقسيماتها الترابية لجعلها أداة طيعة بين يديها ؟ أم أن اللامركزية ما هي إلا أداة لإعادة رسم صورة جديدة للبلاد أكثر قبولا على الصعيد الخارجي، وأكثر طاعة على الصعيد الداخلي؟

إن تجربة الديمقراطية المحلية في المغرب، قد مرت بطفرات جد مهمة، كان من المفروض أن يكون لها أثر على التدبير الناجع لمالية للجماعات الترابية. غير أن التراجعات التي أتت بها بعض النصوص التنظيمية للجماعات تتطلب دراسة متأنية، وإعادة نظر في المسار كله، بل ووقفة تفكير رصين ومبني على دراسات ميدانية الهدف منها الخروج برؤية واضحة لما يجب أن تكون عليه الجماعات الترابية عموما.

فحتى لا تعتبر التجربة المالية المحلية المغربية مجرد محاولة لتجديد نظام قديم بصيغ جديدة، يجب العمل على تحقيق الحرية في التدبير والمساءلة عن النتائج عبر توضيح المساطر، ولما لا إعادة النظر في النموذج ككل إذا كان ذلك ضروريا. فما دام الفاعل الجماعي مستعدا للقيام بما تقرره المجالس فلماذا لا نعطيه إمكانية ذلك، مع محاسبته عن نتائج تدبيره، عبر تمكينه من الأدوات الحديثة للتسيير وتوفير الشروط المادية والبشرية حتى يقوم بالمهام الموكولة إليه على أحسن وجه.

الفقرة الثانية: الإعتماد على أدوات قديمة في التسيير المالي

تعتمد الجماعات الترابية على الوسائل القديمة وغير الفعالة في تدبير شؤونها. كما أنها تعتمد لتسجيل عملياتها على قواعد محاسبية قديمة لا تمكن من المعلومة الآنية وإنما يتطلب الأمر القيام بعمليات رياضية معقدة للوصول لمعلومة يمكن الإعتماد عليها لاتخاذ القرار المالي المناسب.

أولا: تعقد مساطر التدبير المالي للجماعات

يعرف التدبير المالي عدة عقبات في تسييره، يمكن إجمالها في تعقد المساطر المقررة في تنفيذ الأعمال المالية للجماعات.

فانطلاقا من بحوث ميدانية همت الإدارة عموما، والإدارة المالية للجماعات الترابية خصوصا، أمكن تحديد مجموعة من الاختلالات التي سنحاول الإحاطة بمجالها إلى جانب تمظهراتها في صيرورة العمل المالي الجماعي.

ويمكن ذكر التعقيدات التي تعرفها مساطر تسيير المالية الترابية أو المحلية، بصفة إجمالية وبحسب مجالاتها، في التعقيدات التي يعرفها مسار العمليات المالية ومساطرها، يضاف اليها الإشكاليات التي يطرحها تعدد المتدخلين في التدبير المالي المحلي. إلى جانب التعقيد في الوثائق المطلوبة والبيانات التي يتم الإعتماد عليها لاتخاذ القرار المالي المحلي. واخيرا عدم ضبط الآجال كما هي محددة في النصوص القانونية والتنظيمية، والجهل بأهميتها بالنسبة للجماعة والمتعامل معها.

إن التجربة العملية في التدبير المالي الترابي قد بينت عددا من الإختلالات التي تميز مسار المساطر الإدارية والمالية للإدارة عموما ولمالية الجماعات الترابية. ويتعلق بإشكالية ازدواجية المساطر والمتدخلين في التدبير. بحيث نجد وحدتي عمل أو أكثر متدخلة في تدبير بعض الأمور، الأمر الذي يتطلب جهدا كبيرا للتنسيق، وفي بعض الأحيان يتطلب الأمر وضع آليات معلوماتية عالية الدقة لضمان تدبير فعال لهذه المصالح.

إضافة إلى اللجوء إلى مساطر غير مؤسسة قانونا وتنظيميا ويتعلق الأمر بمساطر في طور التأسيس أو تلك المبنية على التقليد، أو العرف في التعامل مما يفقد الجماعة هامشا من الربح في مداخيلها أو الإقتصاد في نفقاتها، نجد أغلب الجماعات عندما تلجأ إلى الأداء عن طريق سند الطلب تلجأ إلى مورد أو خدماتي وحيد يتكلف بإمداد الجماعة بالوثائق المثبتة للجوء للمنافسة. وهو ما يفقد هامشا من الإقتصاد في نفقاتها. كما أن لجوء بعض الجماعات إلى إيجار بعض المرافق التي تدر رسوما ضريبية للجماعة يؤدي إلى تكبيد الجماعة خسائر تساوي مبلغ ربح المتعاقد معها. بل إن بعضها وبالرغم من اعتمادها على طلبات العروض لإيجار بعض المرافق الإقتصادية لها لا تتلقى طلبات العروض إلا قبيل انعقاد لجنة الانتقاء، الشيء الذي يسهل التحايل من طرف المتنافسين واتفاقهم على تقديم عروض أقل مما قد يضر بمداخيل الجماعات.

وكنتيجة لهذه التعقيدات نجد عدم تفصل مسار بعض العمليات المالية مما يفقدها الوضوح بالنسبة للمرتفقين والأعوان على حد سواء. بل إن تعدد العمليات وعدم انتظام طرق تنفيذها يجعلها مرهقة للمتدخلين، والمرتفقين.

ثانيا: فعالية المحاسبة الإدارية للجماعات

من الحدود التي يمكن أن نسجلها حول النظام الحالي للتدبير المالي والمحاسباتي المسوك من طرف الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين للجماعات الترابية هو أولا تخصصه في تتبع وتنفيذ ميزانيات الجماعات

الترابية وحدها من حيث الإلتزامات والتصفية والإصدار والتحصيل عموما لمدة سنة محددة. وكل ميزانية، عمليا مستقلة عن سابقتها. فالميزانيات تترادف من دون وجود علاقة محاسبية بينها.

وثانيا اعتمادها الغالب على القيد الأحادي الجانب؛ ويجدر بالذكر أن جانبا من هذه المحاسبة يتم إدراجه في المحاسبة العامة للدولة التي تعتمد في جانب منها على قاعدة القيد المزدوج للعمليات التي تمس الميزانية ليس إلا. كل هذا يجعل من هذه المحاسبة الممسوكة حاليا لا تمكن من المعرفة الدقيقة لمجموعة من المعلومات المالية الخاصة بالجماعة.

بالإضافة إلى ما سبق يمكن تسجيل مؤاخذات أخرى على النظام الحالي للمحاسبة العمومية للجماعات الترابية:

أ- إن النظام المحاسبي الحالي يتغاضى عن تسجيل الإستثمارات والتجهيزات لعدم وجود حسابات يمكن إدراجها فيها في محاسبة الخزينة العامة أو محاسبة الآمرين بالصرف. كما أنه لا يوفر إمكانية تسجيل تقديرات عن قيمة ممتلكات الجماعة المنقولة وغير المنقولة.

ب- كما أنه لا يمكن من الاطلاع على قيمة المخصصات العقارية التي تتسلمها الجماعة من نفسها أو من غيرها....

ج- هذا النظام لا يمكن من الاطلاع على نتائج الاستغلال، كما لا يعطي هذا إمكانية استخراج البيانات المالية المفيدة في مجال تقييم أداء وحدات الجماعة في استغلال الموارد المالية المتاحة وقياس التكاليف.

د- عدم توفر قيود محاسبية لمتابعة استهلاك الإعتمادات المالية، والتي يتم متابعتها في سجلات أحادية القيد وخارج الحسابات الممسوكة من طرف المحاسب العمومي، رغم أنها تتم بصفة آلية وفق أبواب الميزانية، مما ينتج عنه عبء إضافي على المحاسب العمومي في غياب حسابات مخصصة لقيد هذه العمليات. وبالتالي، فإن مخرجات النظام المحاسبي لا تقدم بيانات مالية أو قوائم مالية عن تطور استهلاك الإعتمادات المالية، والتي يتم استخراجها من محاسبة الميزانية المثبتة في سجلات وجداول ذات طابع إحصائي.

هـ- عدم تقييد الحقوق المستحقة للجماعة في مرحلة إثبات الديون أو التصفية أو حتى عند إصدار الأوامر بالتحصيل. ويتم الإعتماد على الجداول الإحصائية خارج المحاسبة من أجل إعداد القوائم المالية للجماعات.

ثالثا: وثيرة التغيير على صعيد التنظيم المالي للجماعات

من خلال دراسة متأنية للتغييرات التي لحقت النصوص التنظيمية للجماعات المحلية بالمغرب يلاحظ أنها تتسم بعدم الانتظام وعدم تأسيسها على دراسات ميدانية معمقة، فضلا عن عدم استجابتها لتوصيات المناظرات حول الجماعات المحلية.

فمن خلال الصيرورة التاريخية للنصوص التشريعية والتنظيمية للجماعات الترابية نلاحظ أنها خضعت للتغيير في فترات غير منتظمة. كما تم الإبقاء على نصوص تنظيمية منذ بداية الإستقلال إلى اليوم دون تعديل بالرغم من إعتماد طفرات قانونية مهمة.

كما أن بعض النصوص التنظيمية لم تر النور إلى حدود يومه بالرغم من التنصيص عليها في التشريعات والمراسيم المنظمة لمالية الجماعات الترابية. وهو حال مثلا تنظيم الشساعات التي تعود المذكرة المنظمة لها إلى سنة1969 المتخذة تطبيقا للمرسوم الخاص بمحاسبة الجماعات المحلية لسنة1967. وبالنسبة للأداء نقدا للمتعاملين مع الجماعة لم تصدر التعليمية الخاصة بطرق الأداء نقدا منذ سنة 2010 تاريخ صدور المرسوم 2.09.441.

فإذا كان مغرب ما بعد الإستقلال قد تلقى جرعات في الديمقراطية المحلية، إرتبطت مع أحداث كبرى ومفصلية عرفها النظام المغربي منذ الإستقلال إلى اليوم، فإن وثيرة الإصلاح عرفت تطورات طبعتها أخيرا ببعض التراجعات التي مست مكتسبات في التدبير الجماعي. وقد همت هذه التراجعات جوانب من التدبير والرقابة للمالية العامة للجماعات الترابية.

فبعدما قطعت بعض الجماعات الترابية مع الازدواجية في اتخاذ القرار بين المعين والمنتخب، وتلتها المستويات الترابية الأخرى، لاحظنا خطوات متقدمة في ظل سنوات 2010 و2009، حسبنا أن الذي سيأتي بعدها، سيكون تعضيدا لحرية الجماعة في الحركة وتأسيسا لمراقبة لاحقة، لكن مع النصوص التي تلت القوانين التنظيمية بدأنا نلمس تراجعات همت التقليص من حرية تدبير الفاعل الجماعي تحت ذرائع غير معلنة، معلنة عن تراجعات بعدما حسبناها مكتسبات. إذ تم حذف رقابات في التنظيمات الجماعية وتم إرجاعها في القانون المنظم لمالية الجماعات المحلية وهيئاتها، ونفس الشيء يحصل حاليا، إذ تم حذف التأشير على بعض المقررات المالية للجماعات لكن سيتم إرجاعها في قوانين أخرى كما هو الحال في مشروع القانون الخاص بالأملاك الجماعية، الذي يقترح أن يتم إخضاع الإحتلال المؤقت ببناء لتأشير سلطات الرقابة الإدارية بعدما تم سحب هذا المقتضى في

القوانين التنظيمية. كما أن هذا المشروع يقترح أن تخضع الأكرية للتأشير إذا تجاوزت مدة الكراء خمس سنوات بعدما كانت في القوانين السابقة عشر سنوات.

إن المد والجزر الذي يعرفه التدبير الجماعي ككل والتدبير المالي للجماعات من شأنه أن يؤثر على مردودية التدبير المحلي، ويجعل إرادة المحلي رهينة لإرادة المركزي.

كما ان هذه النصوص المنظمة للتدبير المالي للجماعات الترابية عرفت تطورات، وطفرات ارتبطت بالوضع السياسي الداخلي للمملكة، والتأثيرات الخارجية عليها. بدأت مع تثبيت الإدارة العصرية من طرف الحماية، تنفيذا لاتفاقية الجزيرة الخضراء. وقد طبع هذه المرحلة بالرغم من قتامتها، تجاوزٌ لنظام أصيل دفعته القوى الخارجية إلى الهاوية، بحيث أصبح لا يفي بحاجيات العصر، ودخولا في مرحلة جديدة تم من خلالها تثبيت بعض الخطوط العريضة لما ستكون عليه الميزانيات البلدية.

ولما كان من المتعذر على سلطات الحماية سن رسوم وضرائب جديدة فقد تم الاكتفاء بالنسبة للجماعات بحصتها من الضريبة الحضرية، وبحقوق رسوم الذبح في البداية. وبعد إقرار المبادئ الأولى للاستقلال المالي للمدن تم سن ضرائب ورسوم محلية[1] عصرية لتمويل نفقات المدن وعزل محاسبتها عن محاسبة الدولة. وتم إقرار إعانات من الدولة للبلديات.

وهكذا تم إقرار ميزانية حديثة للبلديات يتم تمويلها من الضرائب والرسوم المحلية التي يتم إلغاؤها وتعديلها بصفة دورية[2] وبطريقة تجريبية. ويتم تحضير هذه الميزانيات من طرف رؤساء مصالح البلديات بمساعدة موظفين معينين مركزيا، ويصادق عليها الكاتب العام للحماية.

ويتم تنفيذها من طرف محاسبين ملحقين بالبلدية من طرف المديرية العامة للمالية كقباض بلديين، أما النفقات فيتم تنفيذها من طرف رئيس المصالح البلدية والمحصل البلدي وكلهم معينون من طرف السلطات المركزية.

ومع السنوات الأولى الإستقلال، وهو الذي يهمنا أكثر، اعتمد المغرب نظام اللامركزية الإدارية كخيار سياسي وإطار عصري لتدبير الشأن العام المحلي، وهكذا أرسى الميثاق الجماعي لسنة 1960 المعالم الأساسية للامركزية. وتم تدعيم هذا المسلسل سنة 1963 بإحداث مجالس العمالات والأقاليم.

[1] ظهير 27 مارس 1917 بسن بعض الضرائب البلدية، ج.ر. رقم 235 بتاريخ 1917/04/23.
[2] ذ. عبد المولى السيد، التشريع الضريبي المغربي، مكتبة الطالب، الرباط 1979، ص.63.

وبعد المحاولة الأولى لإرساء اللامركزية، جاء التنظيم الجماعي الصادر في 11 شتنبر 1976 لتعزيزه دور الجماعات على المستوى المؤسساتي والإقتصادي، عن طريق توسيع مجال تدخلها ومسؤولياتها. وقد عرفت هذه السنة أيضا المصادقة على ظهير 11 سبتمبر 1976 المتعلق بتنظيم مالية الجماعات الترابية وهيئاتها، الذي أقر ميزانية مستقلة للجماعات المحلية وهيئاتها يتم تمويلها من الضرائب والرسوم المحلية وتحويلات الدولة. ويتم تحضير هذه الميزانيات من طرف رؤساء المجالس بالنسبة للجماعات الحضرية والقروية، والعامل بالنسبة لمجالس الأقاليم والعمالات والأقاليم. وهذه الحقبة تتويج للأحداث السياسية التي عرفها المغرب إبان السنوات الأولى لسبعينات نفس القرن، حيث تم إقرار، البدء بالجهة كتقطيع ترابي تابع للمركز.

ومع إحداث الجهات كمستوى من مستويات اللامركزية سنة 1997، بعد أن تم الاعتراف بها دستوريا كجماعة محلية سواء في دستور 1996 وبعده في دستور 2011، تم إخضاعها من حيث نظامها المالي لظهير 11 سبتمبر 1976 كما هو الشأن بالنسبة للجماعات والعمالات والأقاليم. وهي نتاج لحالة الأزمة التي عرفها المغرب في هذه السنوات والتي تم تكييفها من قبل الملك الراحل الحسن الثاني بالسكتة القلبية.

وبعد مرور قرابة 26 سنة على ذلك، في ظل نفس حيثيات دستور 2011، وإقرار مجالس الجهات، تم اتخاذ مجموعة من الإصلاحات بهدف تعزيز مسار اللامركزية، وعليه، فقد مكن القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي لسنة 2002 والتعديلات التي لحقت به سنة 2009، من فتح سبل جديدة بهدف تطوير آليات الحكم المحلي، إلى جانب إصلاح قانون تنظيم مالية الجماعات المحلية وهيئاتها سنة 2009 من خلال القانون 45.08، بهدف تحديث إطار التدبير المالي المحلي معززا بذلك وحدة النظام المالي للجماعات المحلية آنذاك.

ويقوم تمويل الجماعات الترابية على نظام يجمع بين الجبايات المحلية ومنح الدولة والتمويل بواسطة القروض. وقد وضع القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية المعتمد سنة 2007 نظاما جبائيا محليا وذلك من أجل تمكين الجماعات الترابية من الحصول على موارد ذاتية وتعزيز استقلاليتها.

ومع المراجعة الدستورية لسنة 2011، بدأ تفعيل متطلبات إصلاح التنظيم اللامركزي، من خلال التنصيص على أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة، إلى جانب التنصيص على مجموعة من المبادئ منها على الخصوص مبدأ التدبير الحر، واعتبار الجماعات والعمالات والأقاليم والجهات جماعات ترابية مستقلة ماليا وتتوفر على الشخصية الإعتبارية، وعلى اختصاص رئيس مجلس الجماعات الترابية وحده بتنفيذ مداولات ومقررات المجلس والأهم اعتباره آمرا بصرف نفقاتها وتحصيل مواردها.

وبالنظر إلى هذه التغييرات نلحظ أن هناك عوامل سياسية واقتصادية في أحيان قليلة تتحكم في التغيير فليس صدفة أن يتم مراجعة النصوص بعد أحداث سياسية معينة.

إن التغيير المنشود والتقنين المأمول هو الذي ينبثق عن دراسات معمقة للواقع يستلهم من الموروث الثقافي الغابر للأمة، وينهل من التجارب الرائدة في التدبير المالي الحديث المبني على الفعالية والنجاعة، ويجيب على التساؤلات العملية التي تعيق العمل المالي الجماعاتي الناجع.

الفرع الثاني: أوجه القصور في التدبير الجماعي الغير المباشر

مما يعاب على التدبير الجماعي الحالي، بالإضافة إلى النقص الذي تعرفه الجماعات الترابية في مؤهلاتها البشرية، وغياب أنظمة معلوماتية كفيلة بتدبير المعلومة بين أطرافها، وفي حالة وجودها عدم الإستفادة منها إلى ابعد الحدود، كثرة المتدخلين في التدبير المالي، مما يؤدي إلى محدودية استغلال الموارد المالية المخصصة للجماعات، وتراكم الديون عليها، وتراكم ديونها على الملزمين.

الفقرة الأولى: إشكالية تدبير الجبايات من طرف مصالح وزارة المالية

لم يورد المشرع سبب الإبقاء على تدبير جانب من الموارد الجماعية[1] من طرف مديرية الضرائب، ولا الفائدة من ذلك، كما لم يورد ما يبرر توكيله للخزينة العامة للمملكة للقيام ببعض الادوار التي كانت تقوم بها مديرية الضرائب، بعدما كان الاعتقاد سائدا إبان مرحلة إعداد مدونة الجبايات المحلية أن الجماعات ستتولى تدبير الرسوم المحلية بدون استثناء بطريقة مباشرة عبر لجن الجماعات الخاصة بالجبايات. فما الفائدة من الإبقاء على الإزدواجية في التدبير الإداري للجبايات المحلية؟ أليس من الأولى تعيين جهة وحيدة، وتوحيد لتدبير الجبايات المحلية؟

أولا: أسباب الإبقاء على الإزدواجية الوظيفية

إذا كان الأمن الجبائي سواء بالنسبة للملزم أو الإدارة، سببا في الإبقاء التشريعي على تدبير الرسوم الثلاث لحساب الجماعات فإن، هناك رسوما أخرى لا تقل خطورة على الأمن الجبائي تدبرها الجماعات الترابية، وهي مثلا الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية والرسوم العقارية الأخرى. فلماذا لا يتم إلحاقها بمديرية الضرائب

[1] من عيوب القانون 47.06 انه لم يتم تقديمه بمقدمة تبين أساس سنه وأسباب التخلي عن بعض المصطلحات كما هو الحال بالنسبة لكلمة ضريبة، وأساس الإبقاء على الإزدواجية في تدبير الرسوم المحلية.

التي تمتلك قدرات لا يستهان بها في الإحصاء الضريبي. أو إلحاق الرسوم الثلاثة بالمصالح الجبائية التابعة لإدارة الجماعة؟

إن من شأن الإبقاء على الإزدواجية الوظيفية، دون ضمانات للجماعات، أن تنقل السلطة الجبائية المركزية مثالب تسييرها إلى الجبايات المحلية، متسلحة بقدرتها على الفعل، وأهليتها للتصرف. مما سيؤثر على الإدارة الجبائية المحلية. كما أن من شأن الإبقاء على تدبير الجماعات لرسوم عقارية خصوصا، يحمل في طياته مخاطر على الأمن الجبائي للمواطن والإستقلال الجبائي للجماعات الترابية. وبالتالي ما يدعو إلى التفكير في حل معضلة تدبير الجبايات المحلية الذي يجمع الباحثون على كونه يتسم بالقدم Vétusté، بالرغم من حداثة التغييرات التي لحقته، والتعقيد complexité[1] بالرغم من المحاولات التي هدفت إلى تبسيطه، والجمع الهجين دون نظرة إستراتيجية[2] بين إدارتين الأولى لامركزة والثانية لامركزية.

ثانيا: العلاقة بين مديرية الضرائب والجماعات الترابية

مما يعاب أيضا على التدبير الجبائي لحساب الجماعات هو أن العلاقة بين الإدارتين تنتهي بانتهاء اللجان التي تمثل فيها الجماعة أما الإجراءات الأخرى فتقوم بها المديرية والخزينة العامة بمبادرة منها دون حاجة للرجوع إلى صاحب الرسم. لا تطَّلع المصالح الجبائية للجماعات على مخرجات مساطر تحديد الرسوم وتصفيتها وإصدارها إلا بعد التحمل بها أو الإلغاءات التي تطال هذه الرسوم من طرف المحاسب الذي يتكلف بإبلاغ الجماعة بمبلغ التحملات لإدراجه في محاسبتها الإدارية والإلغاءات لخصمها من التحملات، وإصدار في كلا الحالتين لبطاقات تفيد إدراجها في محاسبتها الإدارية.

بل إن الوضعية الحالية للمديريات الجهوية الضرائب خصوصا، لا تمكن من تبادل المعلومة مع الجماعات الترابية وذلك من أجل تتبع العمليات الإستراتيجية للوعاء، نظرا لعدم توفرها على أجهزة دائمة يمكنها القيام بهذا الدور[3]. كما أن تعدد الإختصاصات الموكولة لمصالح الوعاء يحجب الحاجة إلى التوفر على بنية مستقلة ومسؤولة تتولى مهمة الإشراف على تدبير الجبايات المحلية والتنسيق مع الجماعات من طرف المصالح اللامركزة التابعة لمديرية الضرائب.

[1] CHABIH, J., les finances des collectivités locales au Maroc, op.cit. p.198

[2] وصف تقرير المجلس الأعلى للحسابات في تقريره حول جبايات الجماعات المحلية لسنة 2015، تطور الجبايات المحلية بافتقاره لوحدة الاتجاه وللرؤية المندمجة.

[3] تقرير المجلس الأعلى لسنة 2015، م.س، ص. 45

إن تقاسم الحكامة المتعلقة بالجبايات المحلية مع فاعلين آخرين، وبسبب وجود نوع من الغموض الذي يطبع العلاقة بين مختلف المتدخلين، يجعل من تدبير الرسوم الثلاثة من طرف مديرية الضرائب مسألة ثانوية لا تندرج ضمن أولويات المديرية العامة المتمثلة في تأمين الموارد المالية برسم ميزانية الدولة[1]، مما يدعو إلى إعادة النظر في تدبير الرسوم المحلية كلية، وإعادة النظر في العلاقة التي تربط مديرية الضرائب بالجبايات المحلية.

الفقرة الثانية: تدخل المحاسب العمومي

يتمثل تدخل المحاسب العمومي في التدبير المالي للجماعات في التحمل بالإيرادات وأداء النفقات. فإذا كانت مسطرة أداء نفقات[2] الجماعات الترابية وتسويتها نهائيا لا تثير كثيرا من الإشكالات، على اعتبار أن المحاسب العمومي في جميع الأنظمة هو الذي يتكلف بهذه العملية، فإن تدبير الإيرادات يشوبه كثير من الغموض، ويثير إشكاليات يجب الإجابة عنها.

أولا: الإزدواجية الوظيفية للمحاسب العمومي

يعتبر المحاسب العمومي للجماعات الترابية محاسبا عموميا في نفس الوقت للدولة، وبالتالي فهو يتولى العمليات المالية للجماعات المسيرة من طرف مصالح الخزينة وتلك المتعلقة بالمصالح اللامركزة للدولة، وهذا مايجعلنا نطرح السؤال حول فعالية تدخل المحاسب العمومي للجماعات في تحصيل الديون الجماعية.

فإذا كان هذا المحاسب لا يتردد بالتكفل بديون الدولة، وبالديون المدبرة من طرف المديرية العامة للضرائب لمصلحة الجماعات، فإنه يتردد في التكفل بالديون المدبرة من طرف الجماعة لعدة أسباب منها أن أغلب الرسوم المصفاة من طرف هذه الأخيرة إما تدخل في إطار الديون الخاصة للجماعات أو أن إثباتها وتصفيتها تشوبه عيوب المشروعية مما يحول بينه وبين القيام بعمليات تحصيلها مخافة المتابعة بجريمة الغدر، أو مخافة أن يطال التقادم إجراءات تحصيلها بين يديه ويسأل عنها من قبل هيئات الرقابة.

وقد أشار تقرير المجلس الأعلى للحسابات إلى أن من النقائص المسجلة على المستوى المؤسساتي ومستوى الحكامة، والتي تشكل معيقات كبرى في مسلسل تدبير الجبايات المحلية ما يرتبط في الغالب بظروف التكفل وتدبير المادة الضريبية، بشكل أكثر حدة بخصوص الرسوم المدبرة مباشرة من طرف الجماعات بالنظر إلى العجز الكبير المتعلق بالتنظيم والموارد.

[1] تقرير المجلس الأعلى، م.س، ص. 46
[2] الأداء هنا نعني به مرحلة ما بعد التأشير على صحة النفقة.

فإذا كان أغلب القباض يرفضون التكفل بالرسوم الضريبية للجماعات بحجة عدم احترام القانون فإن الحاجة أصبحت ملحة في تأهيل الإدارة الجبائية للجماعات وإعطائها الإمكانيات اللازمة للقيام بمهامها بشكل يمكن من حصر المادة الجبائية والتكفل بها واستخلاصها من طرف المحاسبين العموميين.

ثانيا: صعوبات تحصيل ديون الجماعات الترابية

تنعكس الصعوبات التي يعرفها التدبير الإداري المباشر والغير المباشر، وطبيعة بعض الرسوم الجماعية على تحصيل الديون العامة للجماعات الترابية. الذي يعرف بدوره عوائق تجعل التحكم في الباقي استخلاصه أمرا مستحيلا.

ويتجاوز الأمر هذه العوائق إلى عوائق أخرى أكثر تعقيدا ترتبط بالخصوص بالعجز المسجل على مستوى التنظيم والتتبع، وبصفة عامة على مستوى الموارد البشرية وكذا أنظمة المعلومات، والنظام القانوني للرسوم المحلية ذاته.

فالنظام الجبائي في كليته وخصوصا العقاري منه، يعرف إشكالات تتعلق بتحديد أسسه وطرق التصفية والاستخلاص وتقسيم عائدات رسومه مما يجعله يفقد المرونة والفعالية. إن قواعد تأسيس الضريبة المعقدة، تجعل الملزمين في مشقة لفهم ميكانيزماتها مما يؤدي إلى درجة متدنية للتفاعل معه، بل يغذي فيهم التوجه نحو التهرب من أدائها. كما أن هذا التعقيد يطال التحصيل وتقسيم حاصلات الرسوم العقارية المدبرة لحساب الجماعة الترابية. فنظام الرسم الحضري والرسم على الخدمات الجماعية، بالرغم من أهمية الرسمين في تمويل ميزانية الجماعة، يعرف عدة حدود مثلا يمكن إجمالها[1] في ما يلي:

- إدراج مزدوج على صعيد الميزانية الجماعية في تنزلين مختلفين.
- ضياع كثير من الوقت لتصفية الرسمين وإدراجهما في جدول وحيد، وتقسيم حاصلها؛
- ضياع الجهد والوقت في تدبير المنازعات والإرجاعات، وإعداد الوثائق المحاسبية لهذين الرسمين.

هذا ما يتعلق برسمين مدبرين للجماعة، أما الرسوم الأخرى فتعرف إشكالات على مستوى التصفية والتحصيل، ناتجة عن المشاكل في الموارد البشرية للجماعات، وغياب المعلومة الضريبية المرتبطة بدورها بغياب إحصاء للمادة الخاضعة للضريبة والمعلومات المتعلقة بالملزمين الكفيلة بتسهيل مسطرة التصفية والتحصيل، بل

[1] LACHHEB Hamza et BOUCHHANOUTE Rachid, *la fiscalité des Collectivités Locales au Maroc: lecture critique*, AL MALIYA, n°59 Janvier 2016, p42

غياب اهتمام المدبر الجماعي بجانب المداخيل في مقابل الاهتمام بجانب الإنفاق. مما يفرض إعادة النظر في تدبيرها، وطرح التساؤل بجدية: هل الجماعات قادرة على تدبير الرسوم المحلية بحيادية، وبطريقة تمكنها من تنمية موارد الجماعات الترابية؟

المبحث الثاني: نحو تقوية للقدرات التدبيرية للإدارة المالية الجماعية

لا يخلو النظام الحالي للإدارة المالية للجماعات الترابية من حسنات عديدة. غير أنه يعرف نقائص كثيرة يجب تجاوزها، عن طريق مراجعة جذرية لآليات عمل الإدارة الجماعية وتنظيمها. هذه المراجعة يجب أن تجعل نصب عينها الوصول إلى إدارة ذات كفاءة ومردودية، تستفيد من التجارب المقارنة، وتمكن من السير نحو الهدف الأساسي من إنشاء الجماعات الترابية، وهو تحقيق تدبير محكم وحكيم للشأن الترابي.

هذا التدبير المحكم للإدارة المالية للجماعات الترابية لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال إعداد هيكلة واضحة خاصة داخل الجماعة، تحترم القواعد الضابطة لقواعد المحاسبة العامة للجماعات ومجموعاتها، وتضبط العلاقة بين الجماعات الترابية والمتدخلين بطريقة تمكن من الإستفادة من الخبرات المالية لمصالح الدولة، وتحقيق المردودية في بعض العمليات التي تقوم بها هذه الهيئات لحساب الجماعات، وإلى الرفع من مهنية وحرفية العاملين في هذا الميدان عن طريق التحفيز والإستفادة من التكوين المستمر والمتخصص.

فقد عرف نمط التدبير المالي المحلي في المغرب تطورا عميقا، إذ انتقل من مجرد نمط لسلطة إقتراحية إلى أخرى تقريرية، وقد أملى التطور القانوني المحقق في هذا المجال ضرورة تبني تقسيم وظيفي واضح للمهام وإدراج آليات جديدة في الإدارة المالية الترابية. كما حتم على الجماعات الترابية ضرورة الإعتماد على آليات جديدة للعمل، كانت إلى العهد القريب حكرا على المقاولات. غير أن هذا المنحى لا يجب أن يغفل طابع الجماعات باعتبارها تسير مرافق عمومية، وتهدف إلى تحقيق النفع العام.

الأمر إذن يتعلق بتبني نظام وظيفي (المطلب الأول) يتم من خلاله احترام إدارة الجماعة للتوجهات السياسية للمسيرين، أخذا بعين الإعتبار احترام التوازن المالي للجماعة، إلى جانب منح اختصاصات واضحة لكل جهاز (المطلب الثاني)، وتفعيل آليات عمله عن طريق وضع دلائل للعمل تبين حدود تدخل الأجهزة المالية للجماعة.

المطلب الأول: تنظيم إداري مبني على تقسيم وظيفي واضح

المطلب الثاني: تنظيم إداري ناجع مبني على تقسيم مادي واضح

المطلب الأول: تنظيم إداري مبني على تقسيم وظيفي واضح

رغبة في تدعيم نظام الإدارة المالية المحلية، ورفعا لكفاءة أجهزتها المالية، وإحكاما للرقابة الداخلية، نبتت فكرة إعادة النظر في الهيكلة النموذجية التي تبنتها وزارة الداخلية، عن طريق إنشاء مصالح أو أقسام مالية تتبع الجماعة الترابية، وتتجمع فيها الأجهزة المالية تحت رئاسة واحدة مع تدعيمها بنوعيات من الأشخاص المدربين على أساس خطط عملية.

الفرع الأول: إحداث قسم المالية على صعيد الجماعات الكبرى

مع ضرورة الانطلاق نحو رؤية تدبيرية للمالية العمومية للجماعات الترابية يكون من اللازم إعادة النظر في تنظيم الإدارة المالية للجماعات. هذا التنظيم الذي سيمكن من تنفيذ السياسات العمومية المرسومة من طرف المجالس التداولية، كان محل دوريات لوزارة الداخلية آخرها تم بتاريخ 28 يونيو 2016 الذي تقترح بموجبه الوزارة على الجماعات استئناسا[1]، هيكلة إدارية تختلف بحسب عدد ساكنة الجماعة، وفقا لآخر إحصاء رسمي للسكان. لكن هل يا ترى هذه الهيكلة الإدارية الجديدة المقترحة للجماعات تستجيب لضرورة تسيير المصالح الإدارية للجماعات؟ وما هي مكامن الخلل المحتملة في الهيكلة الجديدة؟ أو بمعنى أخر التصويبات التي يمكن اعتمادها لجعل هذه الهيكلة فعالة وتستجيب لقواعد النظام المالي للجماعات الترابية؟

الفقرة الأولى: الهيكلة المقترحة من طرف وزارة الداخلية

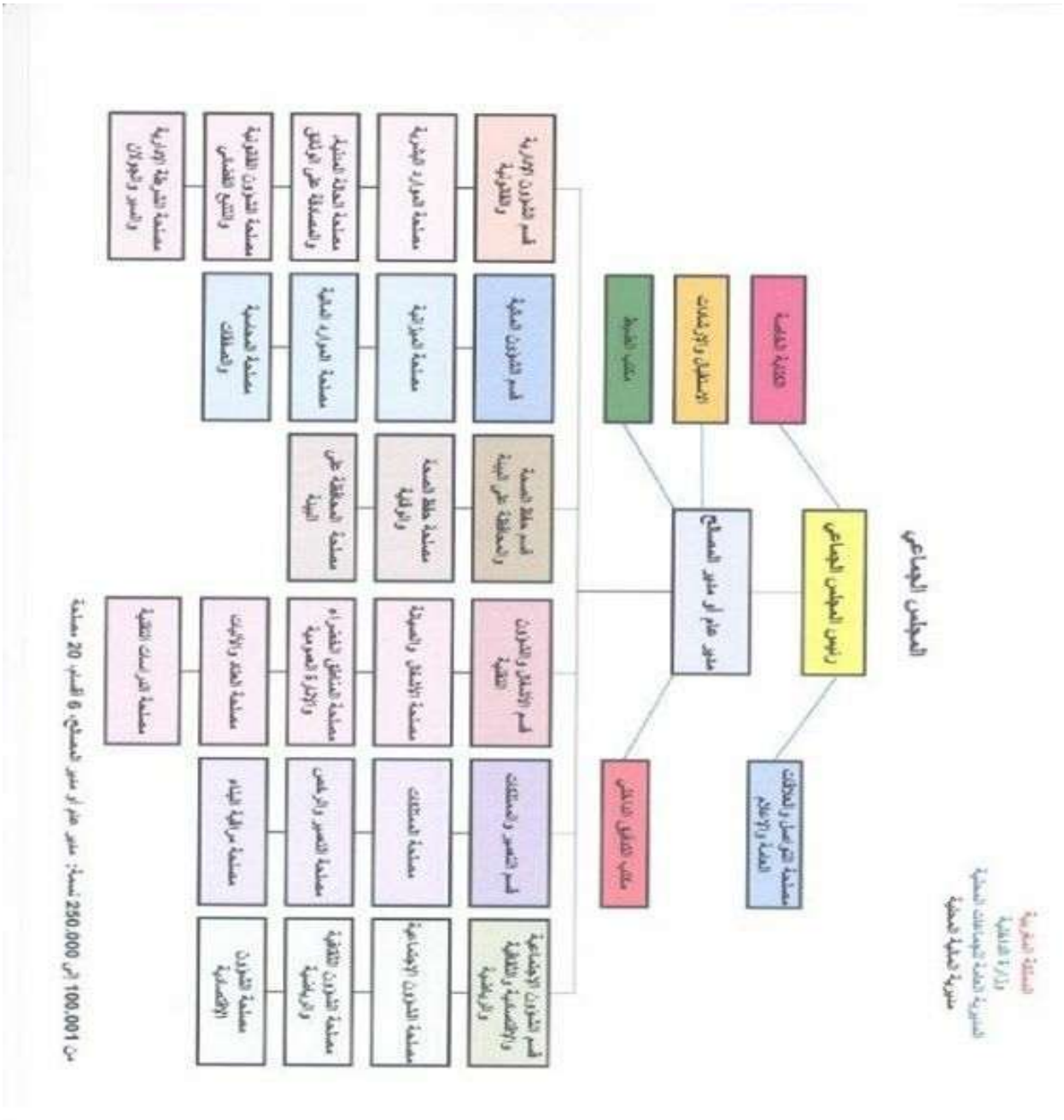
قدمت وزارة الداخلية نظاما إداريا نموذجيا للإدارة الجماعية للاستئناس تقترح بموجبه على الجماعات، هيكلة إدارية تختلف بحسب عدد ساكنة الجماعة، وفقا لآخر إحصاء رسمي للسكان. وهو نظام يهدف إلى ضمان تقسيم للمهام بالنظر للعناصر السابقة ولعدد الموظفين المزاولين بطريقة تمكن من تحديد أدق لاختصاصات المتدخلين، ويرفع اللبس من أماكن تداخل المهام بين مصالح الجماعة. وهذا النظام يجعل الإدارة الجماعية تمارس بإسم الرئيس وتحت إشراف مدير المصالح أو المدير العام للمصالح.

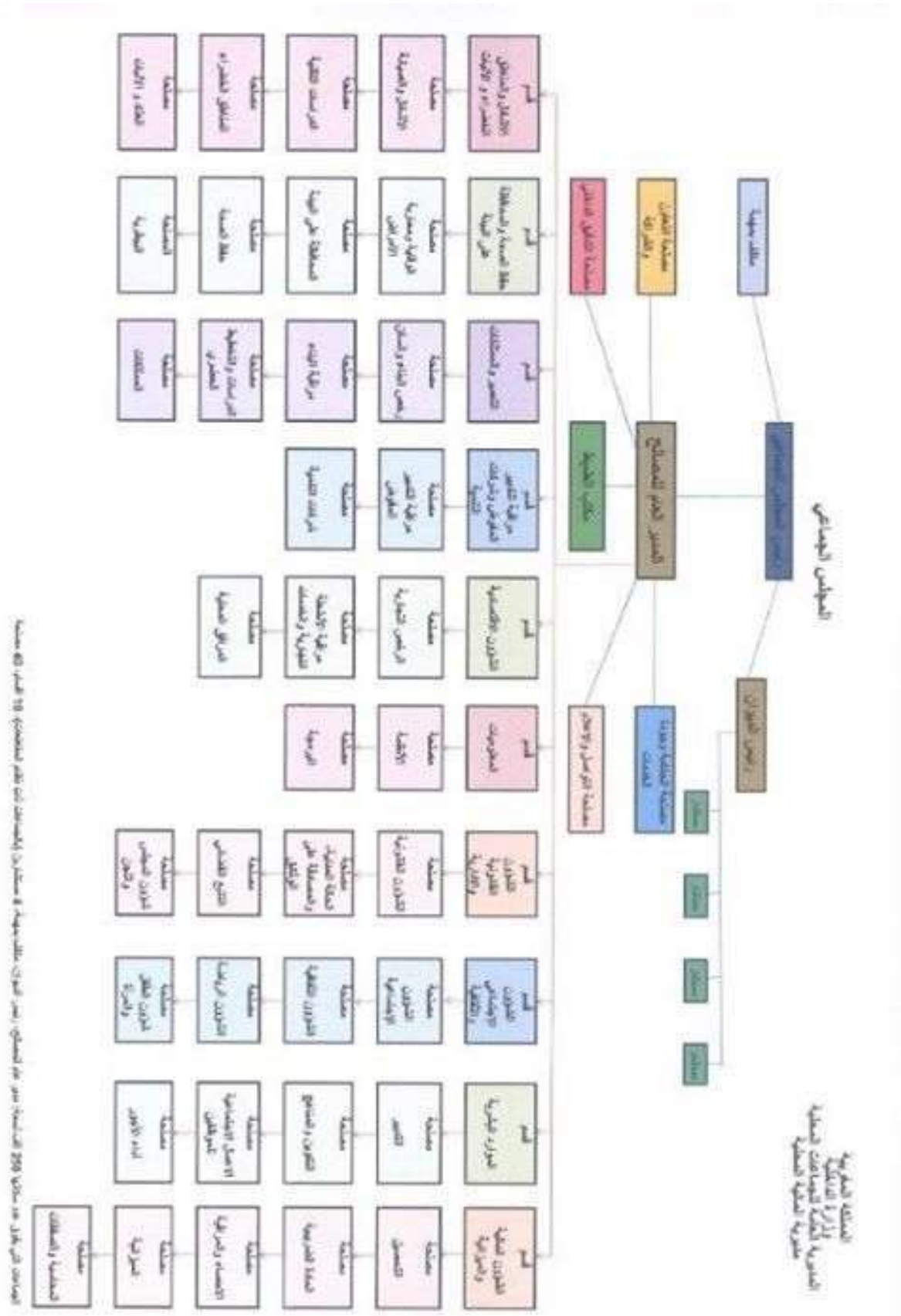
وتتوزع العمليات المالية في الجماعات المتوسطة بين أقسام عديدة أهمها قسم الشؤون المالية بدرجة أولى إلى جانب قسم الممتلكات وقسم الأشغال والشؤون الإدارية والتقنية. وينقسم قسم المالية بدوره إلى ثلاث مصالح هي مصلحة الميزانية ومصلحة الموارد المالية ومصلحة المحاسبة والصفقات[2].

[1] دورية وزير الداخلية بتاريخ 28 يونيو 2016 موجهة الى السيدات والسادة ولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم
[2] بالنسبة للجماعات التي يتراوح ساكنتها بين 100001 و250000 ن.

أما الجماعات الكبرى فإن التسيير المالي للجماعة يوكل به إلى قسم الشؤون المالية والميزانية الذي ينقسم بدوره إلى خمس مصالح. ويتقاطع عمل ومهام هذا القسم مع مصالح تابعة لأقسام أخرى كما هو الحال بالنسبة لقسم الشؤون الإدارية والقانونية، ومصلحة التتبع القضائي مما يطرح الإشكال في التنسيق في تدبير المنازعات الذي يشكل مجالا خطيرا على المالية المحلية.

نظامين نموذجيين لإدارة الجماعات بحسب ساكنتها





الفقرة الثانية: تنظيم قسم المالية المحلية

انطلاقا من التجربة العملية في تدبير مالية الجماعات الترابية، ومراعاة لوحدة الفعل المالي للجماعة الترابية نقترح هيكلة لقسمها المالي[1]، تحت سلطة الرئيس وبإشراف من المديرية العامة للمصالح، على النحو الآتي:

1- جهاز مكلف بالميزانية، وبالحسابات؛ والحسابات الختامية؛
2- جهاز مكلف بالحسابات؛
3- جهاز مكلف بالإيرادات والتحصيل،
4- جهاز مكلف بالمخزونات والمشتريات؛
5- جهاز مكلف بالتفتيش الداخلي.

ولن نتطرق هنا للجهاز المكلف بالحسابات ما دام هذا الاختصاص في المغرب موكولا إلى المحاسبين العموميين التابعين للخزينة العامة للمملكة. لكن هذا النظام المبني على تقسيم المهام، والذي يعرف عيوبا كثيرة، سيأتي يوم سيكون محل تساؤل حول جدواه وجدوى الإبقاء عليه، ما دامت الأنظمة التي تعتمد على عدم التفريق بين المهام المحاسبية ومهام الأمر بالصرف هي الناجحة عمليا. بل سنكتفي بإعطاء تصور حول تنظيم قسم المالية المحلية للجماعات الترابية على صعيد مركز الأمر بالصرف.

الفرع الثاني: إختصاصات قسم المالية للجماعة

من الأجدى أن يتم تجميع كل العمليات المالية للجماعة في قسم وحيد يقوم بتدبير وإعداد الميزانية، ومسك حسابات الجماعة كما يقوم بالأعمال المرتبطة بالمداخيل والنفقات إلى جانب مسك محاسبة المخزونات. يضاف إلى هذه المصالح مصلحة خاصة بالتدقيق الداخلي. هذه الأعمال يمكن أن تقسم إلى أعمال ذات طابع محاسبي وأعمال ذات طابع إداري تسييري.

الفقرة الأولى: اختصاص الأجهزة المالية المحاسبية للجماعات

ويتعلق الأمر بجهازين هما: الجهاز المكلف بالحسابات والجهاز المكلف بالإيرادات والتحصيل. وهما جهازان مركزيان يقومان بالعمليات المحاسبية للجماعات قبل مركزتها من طرف المحاسبين الذين ينتمون لهيئات تابعة للدولة.

[1] الأمر يخص هنا الجماعات الكبرى ولا ينسحب على الجماعات الصغرى سكانيا وماليا وإمكانيات. هذه الأخيرة يمكن هيكلة قسم المالية فيها بالنظر إلى إمكاناتها والعمليات التي تقوم بها مع الحرص على احترام التفريق بين المصالح التابعة للجماعة التي تقوم بالعمليات المحسابية وتلك التي تقوم بمهام الأمر بالصرف.

فنظرا لما يلاحظ من إغفال كبير لدور التمويل الجماعي، ارتأينا أن يتم في الجماعات الكبرى إحداث جهاز تابع لقسم المالية يتكلف بكل ما يتعلق بالتمويل الترابي. جهاز ينقسم بدوره إلى مصالح مكلفة بالتدبير الإداري للتمويل، ومصلحة تتكلف بالتحصيل وتنمية الموارد الجماعية عبر وضع استراتيجيات للاستخلاص وجمع الموارد التي تعود للجماعة بنسب معقولة.

فأما المصالح الأولى فتتكلف بكل ما يتعلق بجمع المعلومة عن الرسوم والحقوق الجماعية، وربطها وتثبيتها قبل تصفيتها والأمر باستخلاصها. بينما تتكلف مصلحة الاستخلاص أو الشساعات بتحصيل الأوامر الصادرة عن الأولى أو من الإقرارات التي يقوم بها الملزمون، قبل إيداعها بصندوق المحاسب العمومي.

في هذا الإطار ندعو إلى مراجعة الأنظمة المنظمة للشساعات بحيث نمكنها من بعض وسائل الإجبار لتحصيل ديون الجماعات قبل إرسالها إلى المحاسب العمومي، أو على إعطائهم الحق، وبمقابل للقيام بمهام بطلب من المحاسب كتبليغ الإنذارات الصادرة عن المحاسب وتنفيذ بعض المتابعات القسرية ضد الملزمين المتلكئين بأمر من المحاسب المكلف بالتحصيل.

إن من شأن إقرار إحدى الخيارين تنمية موارد الجماعات وجعل جهود مصالح الآمرين بالصرف والمحاسبين في خدمة مصلحة الجماعة.

كما أن من شأن التنظيم الدقيق للجهاز الإداري المكلف بالتمويل حصر الحقوق التي تعود للجماعة الترابية، ومد الجهاز بالآليات والوسائل القانونية للقيام بعمليات الإحصاء والتثبيت بدقة يحفظ معها حقوق الجماعة.

وإذا كان خيارنا بالنسبة لتدبير الجبايات المحلية خصوصا العقارية منها والتي تمس الأمن الجبائي للمواطن والدولة، هو توكيل تدبيرها إلى جهات محايدة وأكثر كفاءة من الإدارة الجبائية للجماعات، فإن التوجه العام يذهب إلى تحويل تدبير الرسوم الثلاثة المدبرة لحساب الجماعات مما يفرض عليها تحديث إدارتها الجبائية بكيفية يمكنها معها أن تكون في المستوى المطلوب في حال تكليفها بتدبير هذه الرسوم.

كما أن مصالح التحصيل تتكلف بكل ما يتعلق باستيفاء الحقوق لصالح الجماعة، بتنسيق مع المحاسبين العموميين. فإذا علمنا أن الجماعات لا تتوفر إلى حدود الآن على سلطة جبائية تمكن من ممارسة مهامها بفعالية، فإن من المفروض إعادة النظر في الأدوار التي تقوم بها المصالح المحاسبية للجماعة ممثلة في وكلاء المداخيل، بإعطاء حق إجبار الملزمين على الأداء عن طريق الإنذار على الأقل بإسم المحاسب العمومي، قبل إحالة الملف إلى المحاسب العمومي المكلف بدل الاكتفاء باستيفاء الحقوق بناء على رغبة المرتفقين.

كما يفترض في الجماعات الكبرى أن تتوفر على وجه الخصوص، على جهاز يتكلف بالميزانية والحسابات، والحسابات الختامية. فبدل الإعتماد على المعلومات التي يصدرها المحاسبون العموميون يفترض في الجماعة أن تتوفر على هذه المعلومات بل أكثر منها تلك التي لم يتم إرسالها إلى المحاسب المكلف كقاعدة بيانات يمكن الإعتماد عليها لصياغة سياستها المالية بكثير من الصدقية.

الفقرة الثانية: إختصاص الأجهزة الآمرة بالصرف للجماعات

هذه الأجهزة ممثلة في جهازي المخزونات والمشتريات والجهاز المكلف بالتفتيش والتدقيق الداخلي، الذي سنأتي على التفصيل في اختصاصاته في القسم الثاني من هذه الأطروحة، تتكلف بكل ما هو إداري في التدبير المالي للجماعات، وبالمراقبة الداخلية للعمليات المالية الإدارية التي تقوم بها الجماعات الترابية.

كما يتكلف الجهاز المكلف بالمخزونات والمشتريات بتدبير قيم الجماعة وتدبير ممتلكاتها بطريقة تبين أصول الجماعة التي تدخل في إطار ذمتها المالية. إلى جانب تدبير الإجراءات الإدارية للإنفاق العمومي خصوصا، التي أسلفنا الحديث عنها.

فالجماعات الترابية في حاجة إلى تثمين مواردها، وأصولها، وحصرها لكونها عماد تدخلها المالي في مجالها الترابي. ومما يعاب على هذه أنها تتوفر على ثروات مهمة متمثلة في ممتلكاتها يتم استغلالها في أمور لا تعود بالنفع الكبير على الجماعات، مما يستوجب إعادة التفكير في طرق تدبيرها، الشيء الذي لن يتم ما دامت الإدارة غير منظمة، بحيث تضيع المسؤولية بين الموظفين وتتعذر إمكانية المساءلة عن النواقص التي تمس مجال التدبير الإداري المالي للجماعات.

ويجب تأهيل هذه المصالح لكون التعديلات التي طالت المحاسبة العامة للدولة والجماعات الترابية توحي إلى أن الدولة تتجه ولو بخطى ثقيلة نحو إعطاء حرية أكبر للجماعات في تدبير أمورها، وبالتالي قد يصل الأمر إلى إسناد أغلب اختصاصات المحاسبين حاليا لها، أسوة بالنظام الانغلوسكسوني في التدبير المالي لتقسيمات الدولة.

المطلب الثاني: تنظيم إداري ناجع مبني على تقسيم مادي واضح

لتحقيق قفزة نوعية في التسيير المالي الترابي يجب العمل على تغيير الطرق التقليدية لتسيير الشأن المحلي، وذلك بالانتقال من النظرة التسييرية الضيقة إلى المقاربة التدبيرية الحديثة والمتجددة[1]. ويراد بالمقاربة التدبيرية الجديدة نمط التدبير المرتكز على مؤشرات الفعالية، النجاعة، الإقتصاد.

إن المقاربة التدبيرية الجديدة المبنية على النظرة الواقعية لتصريف الشأن المحلي، والتي تهدف إلى التعبئة المعقلنة للموارد المتوفرة من أجل تحقيق أهداف مسطرة، تحتم ضرورة تبني تنظيم إداري جديد، مبني على قواعد واضحة مجسدة للدورة التنظيمية للإدارة المالية المحلية، إن على صعيد المصالح المكلفة بالإنفاق العمومي، أو على صعيد الإدارة الجبائية.

الفرع الأول: تحديث الإدارة المالية للجماعات الترابية

يفترض للقيام بالتدبير الناجع للمالية الجماعية الترابية، مراعاة مجموعة من الضوابط والإعتبارات التي يخضع لها تقدير النفقات العامة وتمويلها. ونعني بالضوابط هنا الإجراءات التي يجب على الجماعة مراعاتها عند تقديرها للنفقات العامة وطرق تمويلها بغرض إشباعها للحاجات حين تكون سلطة الإدارة غير مطلقة ويجب عليها مراعاة بعض القيود والإعتبارات منها الإعتبارات القانونية وهي القيود التي يجب على الجماعة أن تلتزم بها سواء كانت من الدستور أو من مختلف القوانين والأنظمة التي تضعها الدولة لغرض تنظيم مالية الجماعات الترابية النفقات الجماعية.

فالجماعة مدعوة إلى الحرص على تطبيق قواعد المحاسبة العمومية للجماعات الترابية بشكل يحقق الهدف من التحصيل والإنفاق العموميين. فعند إعداد التوقعات يجب على الجماعة أن تراعي الجانب القانوني للنفقات والإيرادات فلا تقرر اعتمادا إلا للنفقات التي تدخل ضمن اختصاص الجماعة الترابية، ووفقا للمعايير التي يحددها القانون، ولا إيرادات إلا تلك المسموح قانونا باستخلاصها.

والضوابط السياسية ويراد بها الفلسفة التي يعتنقها المجلس التداولي بغرض توجيه سياسة الجماعة الإقتصادية والمالية لغرض الحفاظ على النظام الاجتماعي القائم وبترجمة هذا التوجه في شكل أهداف عامة يطلق عليها السياسة المالية للجماعة الذي يجب أن يتم في إطار وتوجيه المبادئ العامة لسياسة الدولة.

[1] ذ. مصطفى كرام، "التسيير الجماعي والمحاكم المالية"، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد الأول، 2014، ص.224.

وأخيرا الضوابط الإقتصادية حيث تفرض على الجماعة أن تأخذ في تقديراتها عند توقع الإنفاق والتمويل الحالة الإقتصادية العامة ففي حالة ركود الإقتصاد فإنه يجب على الجماعة أن تعمل على التوسيع في النفقة في حدود الإمكانيات الجماعية، والحد من الضغط الضريبي وبشكل يحقق الهدف الذي من أجله أنشئت الجماعات الترابية. كما يتوجب عليها أن تأخذ بعين الإعتبار الآثار الإقتصادية للإنفاق والتمويل على الأجيال المقبلة على المدى البعيد والمتوسط، بحيث تأخذ بالأساليب الجديدة للتوقع مثل قواعد المحاسبة الجيلية[1].

إذا كانت هذه هي الإلتزامات التي يجب على الجماعة مراعاتها، عند القيام بالعمليات المرتبطة بالإنفاق العام، فإن ضرورة تحديث الترسانة القانونية وضبطها بما يتناسب وتطور الجماعات الترابية يجب أن يكون في صلب اهتمام السلطات العمومية للدولة، كما أن الجماعات مطالبة بالقيام بتأهيل مواردها البشرية، وتأسيس تنظيم محكم للعمل المالي الجماعي يتناسب مع التحديد الجديد للمسؤوليات بين المتدخلين في التحصيل والإنفاق الجماعيين.

الفقرة الأولى: إعتماد أساليب جديدة للتقدير والإنفاق

يجب على الجماعات الترابية طبقا للتوجهات الدستورية الجديدة أن تنتقل من منظمات تسير بعض الشؤون اليومية للمواطنين إلى أخرى مدبر لجانب من الإنفاق العمومي وفق مناهج جديدة وبواسطة مساطر واضحة ومسطرة.

والإدارة الانفاقية للجماعات الترابية تحت رئاسة رئيس المجلس التداولي، يجب أن تستجيب للرؤية الجديدة للتدبير الحديث للإنفاق العمومي للجماعة إن على مستوى التوقع أو على مستوى التنفيذ الفعلي للإنفاق.

---

[1] المحاسبة الجيلية:
La comptabilité générationnelle: est une méthode de comptabilité développée dans les années 1990 qui vise à prendre en compte les différences de traitement entre générations. La comptabilité générationnelle repose sur plusieurs hypothèses d'évolution de la population, de l'économie et de la politique fiscale nationale, et s'attache à décrire la répartition des paiements et transferts entre l'État et une classe d'âge donnée.
L'enjeu principal de ce modèle est de prédire l'évolution du poids des dépenses publiques sur les générations futures supposées assurer la solvabilité de l'État au travers de sa contrainte budgétaire inter-temporelle. On verra que si la méthode a une forte vocation prédictive, la pertinence de ses résultats est sujette à caution en raison d'une importante sensibilité aux hypothèses et conventions adoptées. Elle présente cependant l'avantage de fournir un nouvel outil d'analyse de l'impact des différentes politiques fiscales, en en mesurant plus facilement les effets à long terme. Outre son cadre comptable, cette méthode a le mérite de rassembler dans une analyse commune des relations entre générations les conclusions apportées par des disciplines aujourd'hui en pleine expansion telles que la sociologie ou la philosophie politique. https://fr.wikipedia.org/wiki/, visité 1e 30/08/2016

أولا: الإنتقال من منطق التسيير إلى منطق التدبير

تعتمد الجماعات الترابية على أساليب قديمة في التوقع، بالرغم من أن النصوص ركزت على مبدإ الصدقية في إعداد الميزانية والذي يتطلب من المدبر الجماعي أن يعتمد أدوات جديدة في التقديرية تختلف عن الأدوات التقديرية القديمة.

فالإنفاق لا يمكن أن يتم إلا إذا كانت هناك موارد كافية لتغطيته، وبالتالي ما يفرض اعتماد أساليب جديدة لتقدير المداخيل، والبحث عن تمويلات جديدة سواء عن طريق إبرام شراكات مع الفاعلين الآخرين أو اللجوء إلى الاقتراض أو وسائل التمويل البديلة، قبل برمجة المشاريع. وأن تراعي في المشاريع المردودية للجماعة الترابية وللجماعة كمجموعة بشرية تقطن الرقعة الترابية للجماعة.

ومن بين أساليب التوقع اللجوء إلى إعداد برامج للتنمية مبنية على تشخيص للواقع، وتشخيص للموارد الحقيقية التي يمكن جمعها، وأجال توفيرها بشكل يمكن من القيام بمشاريع ذات فائدة ونفع للجماعة. فالاكتفاء بالعمليات الحسابية المعتادة للتوقع لم يعد كافيا لتحديد الحاجيات الآنية والمستقبلية للجماعات الترابية.

إن تطوير تدبير الإعتمادات يستوجب الإنتقال من المقاربة التدبيرية المبنية على الوسائل إلى منطق التدبير الذي يهتم بالنتائج ومؤشرات النجاعة في التسيير المالي، المرتكز على النتائج. هذا الإنتقال، الهدف منه تجاوز مظاهر العجز الذي يعرفه أداء الجماعات الترابية بسبب استناده على منطق الوسائل في تخصيص الإعتمادات ومراقبة عمليات صرفها، وحرصه على قواعد وقيم تقليدية في التنظيم والتسيير لا تستجيب لمعايير حسن الأداء[1].

هذه المقاربة الجديدة للاعتمادات تنطلق من فكرة أساسية، مفادها أن المنهجية التقليدية المتبعة في صرف ميزانيات الجماعات الترابية تنطوي على تعقد في الآليات، وجمود في المساطر والإجراءات المعتمدة في تدبيرها، مما يساعد على ضعف مردوديتها وتفاقم الاختلالات، وعدم القدرة على مواكبة التحولات التي يعرفها المحيط المحلي والخارجي، خصوصا مع شح الموارد المالية الذاتية والعبء الذي يشكله التمويل الخارجي لنفقات الجماعات على استقلالية قرارها وحرية مبادرتها.

[1] فؤاد بلحسن، تدبير الاعتمادات المرتكز على النتائج بالمغرب، المطبعة الأورو متوسطية بالمغرب، فاس، الطبعة الثانية فاس، 2014، ص.21.

إن الهدف من إقرار هذه المنهجية هو الرغبة في تجاوز سلبيات المنهجية الحالية لتدبير الإعتمادات، التي تشكل عائقا أمام التنمية الحقيقية للمجال وتكريس ثقافة حسن الأداء، والتوجه نحو التدبير المرتكز على النتائج الذي يقوم على أساس المساءلة التي تتضمن من جهة حرية التصرف في إطارا لشفافية والعمل الجماعي، ومن جهة أخرى تقديم الحساب المبني على النتائج المنجزة حسب الموارد المتوفرة. فهو نمط من أنماط التدبير يعتمد على نتائج قابلة للوصف والقياس عوض الوسائل، ويستهدف الفعالية والنجاعة بخصوص الإنتاجية مع الحفاظ على جودة الخدمات، ويأخذ بعين الإعتبار الإستراتيجيات المعتمدة، والإجراءات التنفيذية والأشخاص الموكول إليهم انجاز الأنشطة، لتحقيق نتائج دقيقة وقابلة للقياس مع إيلاء أهمية خاصة لمؤشرات الأداء، ومؤشرات الكم، ومؤشرات نوعية.

وقد أولت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية أهمية كبرى للتدبير الحديث المرتكز على النتائج، مع التنصيص على المبادئ الجديدة للتدبير المالي للجماعات الترابية، كمبدإ التدبير الحر لشؤون الجماعات، بنصها على التبويب الجديد لنفقات الجماعات من خلال النص على أن نفقات الجماعات الترابية تقدم في أبواب مقسمة إلى فصول منقسمة بدورها إلى برامج ومشاريع وعمليات بدلا من الفقرات والسطور، إلى جانب إلزام الجماعات باحترام مبدإ الصدقية في تحديد الإعتمادات.

غير أن هذه المنهجية ما زالت تحتاج إلى تدعيمها عن طريق إقرار حقيقي لشمولية الإعتمادات والمنهجية التعاقدية بين الدولة والجماعات والأطراف الإقتصادية الأخرى مبنية على الإلتزام بتحقيق نتائج واضحة وقابلة للقياس. إلى جانب إصلاح نظام المراقبة المالية للجماعات الترابية عن طريق تدعيم الرقابة البعدية بدل الرقابة المسبقة لتحسين تدخل للآمرين بالصرف وتخويلهم مسؤولية أكبر.

ثانيا: إعتماد أساليب جديدة للإنفاق العمومي

نجد أغلب الجماعات تلجأ في الإنفاق إلى وسائل جد محدودة، سندات الطلب وطلب العروض المفتوح في أغلب الأحيان. ولا تستفيد مما تتيحه الترسانة القانونية والتنظيمية للجماعات. فمثلا يندر اللجوء إلى الإنفاق عن طريق الشساعة بالرغم من ضرورته كما هو الحال بالنسبة لبعض النفقات التي تتطلب السرعة لحفظ أموال الجماعة كمصاريف إقامة الدعاوى القضائية. حيث إن مسطرة هذه الأخيرة معقدة وقد تكون السبب في خسارة بعض القضايا التي لها أثر مالي خطير على مالية الجماعات الترابية[1]. كما أن أداء صوائر المراسلات وبعض النفقات

[1] صيغت لائحة الوثائق الثبوتية بطريقة يتعذر معها أداء الرسوم القضائية، خصوصا بالنسبة للمحاسبين البعيدين عن مركز القاضي المختص. بحيث يطلب في الوثائق الثبوتية قبل الأداء مقتطعات تثبت توصل كاتب الضبط بالمبالغ المتعلقة بالمصاريف القضائية.

الأخرى التي تستدعي السرعة يفترض أن يتم أداؤها عن طريق الشسيعين وليس عن طريق المسطرة العادية للإنفاق.

كما أن هناك مسالك حديثة للإنفاق لا يتم اللجوء إليها بالرغم من فائدتها الكبير للجماعة كما هو الحال بالنسبة لمسطرة المناقصة الالكترونية المعكوسة[1] في الشراءات العمومية للجماعة، ومسطرة تكتل المشتريات[2] وهي مساطر جديدة تمكن الجماعة بل الجماعات من استيفاء حاجياتها من بعض المواد بطرق جد متطورة وبأثمان تنافسية جيدة وبأقصى ما يمكن من الحيادية.

هذا بالنسبة لما هو متاح الآن ولا نستغله بطريقة جيدة، أما بالنسبة لما هو مأمول فإننا نرى إن يتم الإسراع بإطلاق لائحة النفقات التي يمكن أداؤها بدون أمر بالصرف. فإذا كان الأمر اليوم متاحا بالنسبة لأداء ديون الجماعة لفائدة صندوق التجهيز الجماعي وفوائده مما يمكن من الحد من تأخر أداء الجماعة وبالتالي أداء فوائد عن التأخير، فإن من حقنا أن نطرح التساؤل حول إمكانية إقرار استثناء أخر بالنسبة لبعض النفقات لأدائها مباشرة عن طريق المحاسب شرط أن يتم الإدلاء من طرف أصحاب الحق بما يفيد أن الأشغال أو التوريدات قد تم تنفيذها وأن الأمر بالصرف يقر بتنفيذها كما هي مطلوبة؟ مما قد يسهل المأمورية على الآمرين بالصرف والمتعهدين في الطلبيات العمومية.

إذا كان المرور عبر المراحل المعهودة لتحضير الطلبية واللجوء إلى مسطرة المنافسة والإلتزام والتصفية والأمر بالصرف، ثم الأداء، ومن طرف أجهزة متعددة، أليس حريا بنا إما أن نقلص من عدد المتدخلين في هذا المسار؟ وإن كان لابد من الاحتفاظ بهذه المصالح ألا يمكن تغيير طرق التعامل مع بعض المراحل، واستبدال الطريقة الفردية للتعامل مع الإلتزامات بناء على صفقات بحد أدنى معين بالطريقة الجماعية عبر تكليف لجنة[3] تضم كل من الآمر بالصرف وممثلي المحاسب العمومي وسلطات الرقابة الإدارية للبت، بعد انتهاء لجنة فتح العروض، مباشرة في شرعية النفقة وبالتالي الإلتزام المحاسبي بها بمحضر جماعي يلزم الأطراف كلها بدلا من ترك رقابة

[1] مسطرة المناقصة الالكترونية المعكوسة: وفقا للمادة 154 من المرسوم رقم 2.12.349 صادر في 20 مارس 2013 يتعلق بالصفقات العمومية فإن " المناقصة الإلكترونية المعكوسة مسطرة لاختيار العروض تنجز بطريقة إلكترونية بحيث تمكن المتنافسين من مراجعة الأثمان التي يقترحونها بالتخفيض طيلة سريان المناقصة وذلك في حدود التوقيت المحدد للمناقصة.
يقبل صاحب المشروع، عند نهاية المناقصة، عرض المتنافس الأقل ثمن الذي يتم تعيينه نائلا للصفقة المزمع إبرامها.
يخضع إبرام الصفقة الناتجة عن مسطرة المناقصة الإلكترونية المعكوسة للقواعد والشروط المقررة في هذا المرسوم.
لا يجوز لصاحب المشروع أن يلجأ إلى المناقصة الإلكترونية المعكوسة إلا بالنسبة لصفقات التوريدات الجارية المتعلقة بشراء منتجات موجودة في السوق لا تتطلب خصائص مميزة..."
[2] تكتل المشتريات: "يتكون تكتل المشتريات من صاحبي مشاريع أو أكثر يتجمعون من أجل طرح دعوة للمنافسة واحدة تؤدي إلى إبرام عدد من الصفقات يساوي عدد أصحاب المشاريع أعضاء التكتل..." المادة 162 من مرسوم رقم 2.12.349، س.ذ.
[3] Procédure collégiale d'engagement.

المشروعية للمحاسب وتحت مسؤولية الشخصية والمالية؟ وبهذه الطريقة نربح الوقت الذي يضيع ذهابا وإيابا بين المحاسب والآمر بالصرف، إلى جانب ضمان شفافية قرار منح الصفقات المهمة للمتعهدين الأكفاء مع الجماعات؟

الفقرة الثانية: تحديث الإدارة الجبائية الجماعية

التدبير الجبائي فرع من فروع التسيير المالي ويعني إدراج العوامل الجبائية في صناعة القرار الجبائي. ويهدف إلى تمكين المؤسسة عموما، والجماعات خصوصا إلى الإستفادة من مزايا جميع الإختيارات الجبائية وتجنيب الجماعة الإختيارات الغير الصائبة من خلال انتقاء أحسن الطرق لتدبير الجبايات المحلية واختيار مناهج تمكن من استغلال الإمكانيات المتاحة للجماعات بأقصى ما يمكن من النجاعة والفعالية.

فانطلاقا من العيوب التي تمت تسطيرها بخصوص الإدارة الجبائية للجماعات، تتبادر إلى الأذهان مجموعة من التساؤلات حول إشكالية الإستقلال في علاقته بتحديث الإدارة الجبائية للجماعات؟ أليس من الأنجع اللجوء إلى تدبير الرسوم من طرف جهات أخرى مع إعطاء الضمانات للجماعات حول حاصلاتها؟ وهل اللجوء إلى خورجة الرسوم المحلية يعتبر حلا لمعضلة الباقي استخلاصه ؟

تلك مجموعة من التساؤلات سنجيب عليها من خلال عنصرين نتناول في الأول تكليف جهات إدارية خارجية لتدبير المداخيل الجماعية وفي الثانية توسيع دائرة التعاقد مع الفاعلين الآخرين، منوهين إلى أن خلاصتنا حول هذا الموضوع هي نتاج تجربة دامت مع التدبير المالي للجماعات الترابية لمدة تفوق العشرين سنة، ومستوحاة من الأعمال التحضيرية الميدانية للقانون 47.06 التي شاركنا في مناقشاتها على صعيد ولاية فاس.

أولا: تكليف جهات إدارية خارجية لتدبير المداخيل الجماعية

لقد كانت من بين أهداف إصلاح الجبايات المحلية الرفع من الموارد الجبائية، ومن تم دعم الموارد الذاتية للجماعات باعتبار أن هذه الموارد تشكل دعامة أساسية لتحقيق اللامركزية. لكن، ورغم التأثيرات المالية للإصلاح الجبائي الجديد، فإن حجم الموارد الجبائية الذاتية ظل ضعيفا مقارنة مع الموارد المالية الأخرى، وهذا ما يعكسه حجم الجبايات المحلية في تمويل ميزانيات الجماعات، مما يجعلنا نطرح التساؤل حول جدوى الإبقاء على التدبير المباشر لبعض الجبايات المحلية ذات الوقع على مالية الجماعة وعلى الملزمين؟

فإذا كان الإبقاء على تدبير بعض الرسوم الإقرارية للجماعات الترابية له ما يبرره، فإن الإبقاء على البعض الأخر كما هو الحال بالنسبة للرسوم العقارية للجماعات الترابية، والرسوم ذات المردودية الكبيرة والغير المرتبطة

بشواهد إبرائية يجب أن يعاد فيه النظر، حتى نضمن حيادية أكبر للمنتخب الجماعي ومردودية وفيرة للجماعة، إلى جانب توحيد الجهة المخاطبة في الرسوم والضرائب على صعيد الدولة[1].

وفي مقابل هذا الإجراء يجب إقرار إجراءات موازية الهدف منها ضمان الحد الأدنى من الإيرادات للجماعات الترابية، عن طريق إقرار تسبيقات للجماعات محددة في نسب معينة متوافق عليها وطنيا، بغض النظر عن النسب الحقيقية للتحصيل.

فمقابل التسيير من طرف الأجهزة الإدارية للدولة للرسوم العقارية والمهنية للجماعات يتم منحها نسبا مؤوية من التكاليف التي يتم إصدارها سنويا، أما النسبة المهمة من الحصيلة فيتم تسبيقها للجماعات على دفعات، مقسمة على أشهر السنة. وتتكلف الدولة بتحصيل تلك الرسوم لحسابها كما تتحمل ناقص القيمة الذي قد ينتج عن عدم تحصيل تلك الضرائب والرسوم. وبهذه الطريقة نكون قد أعفينا الجماعات من الباقي استخلاصه في مقابل تحمل تبعاته من طرف الجهاز الحكومي المدبر لهذه الإيرادات.

هذا الإجراء بالرغم من بعض عيوبه إلا انه سيمكن الجماعات من الانكباب على دورها الإنمائي والتدبيري للتجهيز والإستثمار الجماعيين، بدل تشتيت الجهود، وتراكم الباقي استخلاصه والذي يرجع في جانب منه إلى العوامل السياسية. فالمنتخب الجماعي قد يجد نفسه في بعض الأحيان غير قادر على المبادرة لكون هذه قد تؤثر على مستقبله السياسي.

كما أن الجهة الإدارية المكلفة بتدبير الموارد الجماعية، ستكون مجبرة على القيام بالاستخلاص لتعويض التسبيقات التي قدمتها للجماعات الترابية، ولتحقيق مقابل جهدها في تدبير هذه الإيرادات، تحت طائلة المسؤولية عن سوء التقدير وسوء الاستخلاص.

هذا الإجراء سيؤدي إلى تفادي مجموعة من العوائق التي تحول بين الجماعات الترابية والتمويل الكافي لأداء مهامها، بالرغم من مساسه الظاهر بالإستقلال الجبائي. فبالنظر لعدم توفر أغلب الجماعات الترابية على إدارة جبائية منظمة بإحكام وبالتالي ما يحرمها من مزايا السلطة الجبائية، إلى جانب أن المنتخب الترابي بحكم قربه من مرشحيه وعدم إمكانيته جبرهم على الأداء لصالح الجماعة، يستحسن أن يتم إيلاء التدبير الجبائي بجهات أكثر تخصصا، خصوصا في جانبه الإداري، ما دام الجانب المحاسبي من اختصاص الخزينة العامة في الأصل. الأمر هنا

[1] L'absence d'une administration chargée, au niveau national, de la gestion de la fiscalité locale, disposant de ressources humaines professionnalisées et d'une stratégie, constitue aussi un handicap, souligné d'ailleurs par la Cour des Comptes.www.challenge.ma du 26 Mai 2016 consulté le 30/01/2018.

يتعلق بالجبايات المحلية خصوصا تلك التي تمس العقار وبعض المهن، أما الرسوم مقابل خدمات، والأتاوى المرتبطة بتدبير الأملاك الجماعية فيجب تركها بين يدي الجماعة.

إذا كانت هذا البديل هو الذي يتبادر الى ذهن الباحث من خلال دراسة ومقاربة للأرقام التي أوردناها اعلاه، ولدور الدولة التي لا تزال تتمسك به، في مجال التضريب والذي ننتصر له، فإن هناك بعض الكتاب أمثال ذ. عسو منصور في محاضراته يطرح بديلا يزاوج بين اعفاء السياسي من عنت تدبير النفقات، وثقل الإدارة المركزية واللامركزة واستحواذها على المعلومة بشكل يحد من ممارسة المنتخب لمهامه بحرية، يقترحون توكيل وكالة وطنية لها امتدادات محلية بتدبير إيرادات الجماعات الترابية من التأسيس إلى الاستخلاص بقوة القانو أو بناء على عقود مع الجماعات المعنية.

ثانيا: توسيع دائرة التعاقد مع الفاعلين الآخرين

مما يميز التدبير الجبائي للجماعات الترابية هو عقمه، وعدم فعاليته في تحقيق الإستقلال والأمن المالي للجماعات الترابية مما يفرض إعادة التفكير في طرق تدبير المداخيل الجماعية. فإذا كان اللجوء إلى التعاقد فيما يخص تدبير بعض المرافق المدرة للمداخيل للجماعات خيارا تبنته وزارة الداخلية منذ سنوات التسعينات عبر الترخيص للجماعات القروية خصوص باللجوء إلى عقود الإيجار لتدبير أسواقها، فإنه آن الأوان لتمديد هذا الخيار إلى بعض العائدات الأخرى للجماعات.

فالرسوم الجماعية خصوصا ذات المردودية، تستوجب أن يتم تدبيرها من طرف مصالح تتمتع بالحيادية عن المواطن، وبالتكوين اللازم، وهو الشيء الذي تفتقده أغلب الجماعات الترابية. وبالتالي يفترض الترخيص للجماعات بالتعاقد مع إدارات الدولة أو المؤسسات العمومية للقيام بذلك، مادامت النصوص التشريعية والتنظيمية لا تمنع ذلك صراحة، وفي ظل عدم إمكانية تفويت هذا القطاع للخواص.

فإذا كانت الخزينة العامة غير مؤهلة لتدبير المراحل الإدارية للجبايات المحلية بحكم انها مصلحة محاسبية يمنع عليها القيام بذلك، فإن إمكانية التعاقد مع مصالح المديرية العامة للضرائب باعتبار تخصصها في التدبير الجبائي قد يعتبر الحل للجماعات الكبرى لتدبير جباياتها التي تعاني من الباقي إصداره قبل الباقي استخلاصه.

غير ان المشرع أخيرا قد أسند تدبير جانب من الوعاء الضريبي للجماعات للخزينة العامة مع صدور القانون 20.07 المعدل للقانون 47.06 في تحديث جديد الهدف منه توفير الحصيلة الأوفر للجماعة مما يفتح الإمكانية في التعاقد مع الخزينة العامة لتدبير الجانب الأخر من موارد الجماعات الترابية من حيث تأسيسها.

الفرع الثاني: إعتماد أدوات جديدة للتدبير المالي للجماعات الترابية

إن اعتماد الدولة على الجماعات الترابية، كإطار/ ملائم جديد للمساهمة في بلورة استراتيجيات جديدة للتنمية الترابية، يفرض الإعتماد على وسائل جديدة ومجددة للتدبير المالي المحلي، والإنتقال بالجماعة من الدور الإداري المحض إلى لعب دور المتدخل الإقتصادي والاجتماعي لضمان تنمية محلية شاملة ومستدامة، الأمر الذي لن يستقيم إلا بإعادة النظر في عمل الآليات المالية الحالية للجماعات، وطرق تدبيرها لإيراداتها ونفقاتها، وتعبئة الموارد الممكنة بطرق فعالة.

فالموارد الجماعية تعتبر حجر الزاوية لإنجاح الإدارة الجماعية، إذ يشكل المال عصب المنظمات، وبالتالي فإن إنجاح مهمة الجماعات الترابية لن يتأتى إلا بالإنتقال بهذه الجماعات من التسيير، لمعادلة التمويل أي المداخيل والنفقات، إلى التدبير المبني على استراتيجيات جديدة تحدد والأهداف من عملياتها الجبائية.

الفقرة الأولى: الجبايات الجماعية بين التدبير والتسيير

عرفت الإدارة على العموم في الدول المتقدمة تطورا على مستوى الأداء، حيث انتقلت من مرحلة التسيير الإداري المرتكز على الزعامة والسلطوية وتنفيذ القرارات، إلى مرحلة التدبير الحديث الذي يعتمد المقاربة التشاركية كمقاربة تراهن على تعبئة وانخراط مختلف الفاعلين داخليا وخارجيا من أجل المشاركة في اتخاذ القرار وتنفيذ الاستراتيجيات. إذ لم يعد من مهام الإدارة العمومية الإقتصار على تسيير الشؤون العامة اليومية بالأسلوب القديم، الذي يتجلى في المحافظة سير المرافق الإدارية للمؤسسة والتحقق من سيرها وفق نظام معين[1]، بل أصبح اهتمام الإدارة مركزا على تحقيق الأهداف الجديدة.

ولا يعني هذا التحول في اهتمامات الإدارة الجماعية التقليل من شأن الجانب الإداري بل يعني أن الإدارة الجماعية أصبح من اللازم عليها أن تؤمن بالأدوار الجديدة للجماعة الترابية وأن توجه الوظائف الإدارية لخدمة هذه العملية التنمية المحلية إضافة إلى دورها التقليدي كمرفق عمومي محلي.

أولا: تدبير جديد للمداخيل

مما يؤاخذ على المصالح الجبائية للجماعات الترابية هو عدم فعاليتها، وعدم جديتها في تحقيق الحاصل الأوفر بالرغم من تواجد هامش كبير للتضريب ولاستخلاص حقوق الجماعات، نظرا لتركيزها على جانب الإنفاق

[1] من مبادئ المرفق العمومي: الاستمرارية والاطراد والمجانية.

العمومي وجعله أولى اهتماماتها، مادامت الدولة تضمن لها هامشا من التمويل لسداد الإلتزامات اليومية للجماعة والساكنة عبر تحويلها للجماعات لنصيبها من الضريبة على القيمة المضافة.

فبالرغم من التحسن الكبير في الموارد المالية للجماعات الترابية بفعل تدخل الدولة وتحديث الجبايات المحلية، فإن ذلك لم يسعفها في تحقيق الإستقلال المالي المنشود. إن واقع التدبير المالي المتردي الذي تعرفه أغلب التقسيمات الترابية للدولة، يعود أساسا إلى محدودية ومشاكل التمويل التي تشكل العرقلة الأساسية لحرية اتخاذ القرار المالي من قبل هذه.

فإذا كان تدبير الموارد الجبائية، بالرغم من مركزيته، لا يمكن الجماعات من تحقيق استقلالها التمويلي، فإن هناك موارد أخرى لا تقل أهمية عن الأولى وهو أرصدتها العقارية، التي تعتبر من جهة مصدرا تمويليا مهما نظرا لما يمكن أن تحققه من موارد للجماعات، ومن جهة أخرى أداة يمكن بواسطتها تحقيق وتوجيه التنمية المحلية.

أ- تعبئة الإمكانيات الذاتية

يمكن تعريف التمويل الترابي أو المحلي بأنه استعمال "كل الموارد المتاحة التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة"[1].

يظهر من خلال هذا التعريف العلاقة الوطيدة بين التمويل المحلي ومدى استقلالية الإدارة المحلية في اتخاذ القرارات بعيدا عن تأثير الإدارة المركزية، لتحقيق الإختصاصات الموكلة لها والأنفاق على المشاريع التي تهم مواطنيها بما لها من موارد مالية مستقلة. ويتطلب تنمية الموارد المحلية أن تكون لهذه الجماعات الترابية سلطات واسعة في الحصول على إيرادات خاصة بها، وأن تكون لها ميزانية خاصة بها يتم فيها تحديد النفقات العامة ودعم اللامركزية المالية من خلال فرضها لضرائب ورسوم في إطار ضوابط مركزية[2]. وفي هذا الإطار تتوفر الجماعات الترابية المغربية على طريقتين للتمويل الذاتي: الأولى تتمثل من الموارد الجبائية المحلية ومساهمات الدولة، والثانية في عائدات وموارد الأملاك.

[1] د. عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، دار الجامعة، الإسكندرية،2001 -ص23

[2] د. وهيبة بن ناصر، "التمويل المحلي ودوره في عملية التنمية المحلية"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد السادس، سنة 2016 ص. 91

1- الموارد الجبائية

عرف النظام الجبائي المحلي المغربي الحديث تطورات عديدة منذ أن تم إرساء اللبنات الأولى للمالية المحلية في عهدا لحماية. ويعود أول تنظيم للجبايات المحلية لما بعد الإستقلال[1] إلى سنة 1962، وقد استمر العمل بهذا الظهير إلى 1989 تاريخ صدور القانون 30.89 المتعلق بنظام جبايات الجماعات المحلية وهيئاتها.

وإذا كان هذا النظام أكثر تقدما، إذا تمت مقارنته بسابقه، من حيث الرسوم والضرائب التي جاء بها التي شملت جل القطاعات الإنتاجية على الصعيد المحلي، وبكونه ألغى التصنيف المعمول به فيما قبل والمتعلق بالرسوم الاختيارية والرسوم الإلزامية فأصبحت الرسوم طبقا لهذا القانون إلزامية متى توفر وعاؤها الضريبي[2]، فإن مرور زمن على تطبيقه كان كفيلا بالتأكد من هشاشة تأسيسه، الذي كان تأسيسا مركزيا، مبنيا على اعتبارات بعيدة عن الواقع العملي الذي تعيشه الجماعات الترابية.

ومما يعاب على هذا القانون انه أتى بمجموعة كبيرة من الرسوم والضرائب المحلية، معقدة وبعيدة عن العدالة الضريبية وقليلة المردودية، إلى جانب تبنيه لتوزيع مختل للرسوم والحقوق الجماعية أفقيا وعموديا. هذه العيوب جعلته متجاوزا وغير قادر على مواكبة الدور الذي يجب أن يلعبه النظام الجبائي في التمويل المحلي.

لهذه الأسباب والدواعي جاء القانون 47.06 الذي اعتمد هندسة جديدة للرسوم المحلية، الغاية منها تسهيل التعامل مع الجبايات المحلية من طرف الملزمين والإداريين على حد سواء، وتقديم الرسوم في نص قانوني واحد[3]، ومن جهة أخرى تبسيط الجباية المحلية وتحين مردوديتها.

كما تم توحيد الإجراءات المسطرية المتبعة على رسوم وضرائب الدولة وتلك المطبقة على الجبايات المحلية، مما شكل فرصة لتنمية وتعبئة الموارد الذاتية المحلية التي ستساهم في تحقيق نسبة من الإستقلال المالي. فهل استغلت الجماعات الترابية كل الإمكانات التي يوفرها هذا القانون؟ وهل هذا القانون في حد ذاته لا زال صالحا مع تبني القوانين التنظيمية للجماعات؟

من خلال العمل بمقتضيات القانون 47.06، لمدة تتجاوز العشر سنوات، والقانون المكمل له 39.07، تبين أن هذا القانون بالرغم من حسناته التي لم يتم الإستفادة منها من طرف الجماعات الترابية، فهو يفقد

[1] الظهير الشريف رقم 1.60.121 الصادر في 16 من شوال 1381 (23 مارس 1962) بشأن الأداءات البلدية، الجريدة الرسمية عدد 2580 بتاريخ 1962/04/06

[2] ذ. سعيد الميري، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في ق.ع، جامعة محمد الخامس، السويسي، الرباط السنة الجامعية 2007/2008، ص.282.

[3] تم إدماج الرسوم المدبرة من طرف المديرية العامة للضرائب وتلك المدبرة من طرف الجماعات في وثيقة واحدة

لاستراتيجية عامة تحدد أهداف هذا القانون إذ عمد إلى التأسيس لرسوم محلية، وحرم المحلي من الضريبة المحلية باعتبارها دليلا على المواطنة.

كما أن سلطة اتخاذ القرار الجبائي المحدودة في شكلها ومحتواها، وعدم وجود إرادة جادة من طرف الوحدات الترابية، بالإضافة إلى عدم التوازن والغموض الذي أصبح يكتنف مجموعة من الرسوم مع تبني القوانين التنظيمية التي أصبحت تتحدث عن الجماعات بدل التقسيم القديم للجماعات إلى قروية وحضرية، حالت وتحول دون تحقيق الأهداف المرجوة من إصلاح 2006. وهو ما حاول المشرع عن طريق القانون 20.07 تجاوزه.

بل إن الدولة مطالبة بمنح الجماعات[1] عائدات بعض الضرائب التي تساهم الجماعات في إنشاء وتثمين وعائها كما هو الحال بالنسبة للضريبة على الأرباح العقارية، أو على الأقل نسبة مهمة منها ما دامت هذه الجماعات تسهم في تثمين العقارات الواقعة في دائرتها الترابية عن طريق إقامة التجهيزات الجماعية الأساسية، وبالتالي تساهم في رفع قيمة العقارات التي تعتبر أساس لهذه الضريبة.

2- الموارد غير الجبائية

وتشمل هذه الموارد موارد استغلال الأملاك الجماعية، وموارد تدبير بعض المرافق الإقتصادية والتجارية للجماعات، وموارد الملك الغابوي، ثم مقابلات التدخلات الإقتصادية للجماعات الذي لا يزال غامضا بالنسبة لأغلب الجماعات إن لم يكن كلها. وتشكل عائدات هذه الأملاك والمرافق، أداة تمويلية مهمة من شأن تعبئتها، أن يحقق الإستقرار والإستقلال المالي للجماعات. وسنكتفي بالحديث عن الأملاك الجماعية لان الموارد الغابوية تهم مجموعة قليلة من الجماعات، وبالرغم من أهميتها فإن التعامل معها تعامل ريعي، إذ بدل استثمارها لضمان ديمومتها يتم تخصيص إيراداتها للتسيير الجماعة أولا ولتنفيذ تجهيزات بعيدة عن الإستثمار الذي يمكن أن يدر مداخيل للجماعات.

فالأملاك الجماعية الخاصة والعامة[2] يمكن أن تلعب دورا أساسيا في تنمية الموارد الذاتية للجماعة، وتنمية الإستثمار المحلي عبر إنشاء بنيات تحتية ومرافق عمومية محلية، والمساهمة بأرصدتها العقارية في الإستثمار العمومي المحلي.

[1] بمعنى الحضرية والقروية سابقا.

[2] الأملاك الخاصة للجماعات هي جميع الأملاك التابعة للجماعة وغير المخصصة بملكها العام، أما الأملاك العامة فهي جميع أملاك الجماعة المخصصة بكيفية صريحة لاستعمال العموم أو لتسيير مرفق عام يدخل ضمن اختصاصاتها أو بطبيعتها.

إن استغلالا حكيما للأملاك العقارية للجماعات الترابية كفيل بتوفير موارد جديدة للجماعات، وتنمية ذمة الجماعة كثروة للجماعات الترابية[1]، يمكن المساهمة بها في الأنشطة والتدبيرات التشاركية للجماعات، كما هو الحال بالنسبة لشركات الإقتصاد المختلط المحلية، أو في الإستثمارات الجماعية المباشرة.

كما أن تدبيرا رصينا لأماكن البيع الأسبوعية، واحترام مساطر المنافسة، من شأنه أن ينمي موارد الجماعات التراتبية. أما بخصوص الأملاك الخاصة، فإن من شأن تطبيق القانون وإعادة الإعتبار للسومات الكرائية عند عقد الأكرية الجديد كفيل بضمان مردودية جيدة للجماعات الترابية.

إن التوجه الجديد للجماعات الترابية يفرض القطع مع الممارسات من طرف بعض المنتخبين الجماعيين، عبر منح التسهيلات الإدارية اللامشروعة للمستفيدين من استغلال الملك الجماعي لاعتبارات عدة، على حساب دور الأملاك التمويلي لهذه الذي يتميز حاليا بالضعف[2]، وبالتالي القيام بممارسات ايجابية عبر طرح الأكرية الجديدة للمنافسة وكرائها أو إيجارها بكراء المثل.

إن الدولة، أي المشرع مطالب بإعادة الإعتبار للملك الخاص للجماعات الذي يتم استغلاله بطريقة مجحفة للجماعات عبر سن استثناءات تخص الحد الأدنى لكراء المحلات التابعة للجماعات، وزجر المخالفين لها، كما أنها مطالبة بالإسراع في إخراج القانون الخاص بأملاك الجماعات الترابية إلى حيز التنفيذ حتى تكون النظرة واضحة إلى كيفيات تدبير الأملاك الجماعية.

وبالرغم من أهميتها، فإن طرق التمويل الذاتي تبقى حبيسة لتأثيرات المحيط، أكثر مما تؤثر فيه، ولا تكفي لسد الحاجات المتزايد للجماعات مما يدفع هذه الوحدات، إلى اللجوء إلى أدوات خارجية للتمويل.

ب- اللجوء إلى التمويل الخارجي

أمام ضعف التمويل الذاتي للجماعات الترابية، واعتبارا لحجم الخصاص الذي تعرفه التجهيزات الجماعية، واعتبار لحجم الإختصاصات التي صبحت الجماعات مكلفة بها، أصبحت الجماعات ملزمة باللجوء إلى التمويل الخارجي لتغطية مصاريفها المتزايدة التي أصبحت ضخمة في مجملها ولا يمكن لأغلب الجماعات التغلب عليها بالتمويل الذاتي الصرف.

[1] SBIHI Med, la gestion des finances locales, Imp. Babel, Rabat, 1992, p.205

[2] بعض الأملاك المعدة للتجارة للجماعات مكتراة بسومة 10 أو 20 درهما بينما السومة العادية في نفس المواقع تصل الى 1000 درهم مما يحرم الجماعات من هامش مهم من المداخيل.

وتعتبر القروض من الوسائل التي يمكن اللجوء إليها من أجل سد الخصاص في التمويل، خصوصا بالنسبة للجماعات الكبرى. غير أن هذه الوسيلة غير متاحة للجماعات الصغرى مما يدفعها إلى طلب الدعم وإمدادات الأطراف العمومية.

1- القروض

إن نظام التمويل الذاتي لا يكفي لوحده لتغطية الطلبات الجماعية، بل لا بد من لجوء الجماعات إلى وسائل استثنائية لتمويل مشاريعها المحلية. ومن بين أهم الوسائل الواجب إتاحتها للجماعات الترابية هي اللجوء للاقتراض الداخلي والخارجي.

فالقروض تعتبر مصدرا تمويليا مهما لإنجاح تدخل الجماعات في مجالات التنمية الترابية، فهي تعد أهم الآليات الناجعة لحل إشكالية مشاريع التنمية والتجهيز الضخمة، وذلك في ضل تسجيل الخصاص المالي التي تشهده الموارد الداخلية.

وتلجأ الجماعات إلى الاقتراض من المؤسسات الداخلية، وبالخصوص صندوق التجهيز الجماعي (ص.ت.ج)، باعتباره محتكرا لأغلب القروض الداخلية لتجهيز مشاريع التنمية الترابية في ضل غياب شبه تام للقطاع البنكي.

ويسود الاعتقاد عند أغلب الفاعلين المحليين أن ص.ت.ج، يحتكر حق منح القروض للجماعات الترابية دون غيره، لكن العكس هو الصحيح إذ يمكن لرؤساء الجماعات الترابية إنجاز عمليات اقتراض واسعة لسد ثقوب الميزانيات السنوية التي تشكو من عجز كبير، خصوصا في الجانب المتعلق بالتجهيز والإستثمار. فقد سمحت المراسيم بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراض التي تقوم بها الجماعات الترابية[1]، إذ تسمح لرؤساء الجماعات الترابية بالتوجه إلى مؤسسات الاقتراض ومؤسسات الائتمان، داخل المغرب وخارجه، لتسلم أموال في شكل قروض قابلة للاسترداد وفق شروط معينة.

وتضبط هذه مراسيم الشروط الواجب توفرها في عمليات الاقتراض وشروط الموافقة عليها من قبل سلطة المراقبة الإدارية والعناصر الأساسية لعقد القرض، كما تحدد كيفية استعمال أموال القروض بتوجيهها بصفة

[1] المرسوم 2.17.296صادر بتاريخ 9 يونيو 2017 بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجماعة؛ والمرسوم 2.17.295 بالنسبة للعمالات، والمرسوم 2.17.294 بالنسبة للجهات، ج.ر 6578، ص.3613 الى 3615

حصرية لتمويل نفقات التجهيز بما في ذلك تغطية مساهمة الجماعة الترابية (جمعة، عمالة أو إقليم، جماعة) التي يتم تنفيذها في إطار عقود تعاون، أو شراكة.

وتوجه طلبات الاقتراض أولا إلى السلطة الوصية التي تحسم فيه في أجل 20 يوما، بعد تأكدها من احترام مداولات مجلس الجماعة، والقدرة على تسديد أقساط القرض، وبنود مشروع عقد القرض، والضمانات الممنوحة من قبل الجماعة عند الاقتضاء.

كما تنص المراسيم الثلاثة على أن الترخيص لعمليات القروض التي تقوم بها الجماعات الترابية لدى مؤسسات الائتمان الوطنية أو الأجنبية، أو الدولية، يكون بقرار مشترك للسلطتين الحكوميتين المكلفتين بالداخلية والمالية[1]. فهل ستستفيد جماعاتنا من هذه الإمكانية؟ الجواب على هذا السؤال يرتبط بدرجة قدرة الفاعل المحلي على التدبير، وعلى تجسيد الدور الجديد الذي يجب أن تكون عليه الجماعة الترابية. وتظهر البيانات الآتية محدودية لجوء الجماعات للاقتراض بالرغم من وجود فرصة لذلك: إلى غاية متم 2016:

[1] شكلت البيضاء سابقة في اللجوء إلى الاقتراض الدولي، حتى قبل صدور القانون التنظيمي للجماعات (14-113) الذي ينص على ذلك في مادته 157، إذ استفاد مجلس المدينة قبل الانتخابات الجماعية لـ2015، من قرض بقيمة 200 مليون دولار (حوالي 200 مليار سنتيم) من البنك الدولي لتمويل جزء من مخطط تنمية البيضاء الكبرى (2015 – 2020). ويمتد القرض على مدى 29 سنة بمعدل فائدة شبه رمزي، ولن تشرع العاصمة الاقتصادية في سداد هذا الدين إلا بعد سبع سنوات.
وحتى 2016، بلغ حجم الأموال التي اقترضتها مجالس محلية ومجالس إقليمية ومجالس عمالات ومجالس جهات من مؤسسات مالية وطنية، أو خارجية، 1.765 مليار درهم، أي حوالي 1765 مليار سنتيم. نصيب الجماعات الحضرية 21 في المائة القرويات 70 في المائة الأقاليم 3 في المائة ومجموعة الجماعات0.7 في المائة، والوكالات المستقلة 0.3 في المائة (الجماعات المحلية في أرقام 2009)
وتدفع المصالح المالية للجماعات الترابية مبلغا سنويا في شكل خدمة الدين يصل إلى 90 مليار سنتيما (900 مليون درهم)، يدفع إلى الجهات المانحة، دون أن ينعكس هذا المجهود المالي الضخم على وضعية أغلب المدن والأقاليم والجهات التي تشكو نقصا حدا في البنيات التحتية والطرق والمسالك والمرافق الصحية والمؤسسات التعليمية والتجهيزات الأساسية الموكولة اختصاصاتها إلى الجماعات.

1

الجهات	اسنادات (بمليون درهم)	النسبة المؤوية
الرباط سلا زمور زعير	559	31.65%
سوس ماسة درعة	5	0.28%
تازة الحسيمة تاونات	198	11.21%
تادلة ازيلال	217	12.29%
فاس بولمان	241	13.65%
كلميم السمارة	31	1,76%
الغرب الشراردة بني حسين	69	3.91%
مراكش تانسيفت الحوز	34	1.93%
مكناس تافيلالت	21	1.19%
الجهة الشرقية	14	0.79%
دكالة عبدة	24	1.36%
الشاوية ورديغة	116	6.57%
طنجة تطوان	237	13.42%
المجموع	1765	100%

الاسنادات بحسب المرافق المستفيدة

المرافق المستفيدة	المبلغ (مليون درهم)
الماء الشروب	3
الكهرباء	91
التجهيزات التجارية	63
التهيئة الحضرية	1493
التجهيزات الرياضية والسياحية	27
التطهير السائل	55
التطهير الصلب	33
المجموع	1765

[1] الجماعات المحلية في أرقام، م.س، ص. ص.177. 178

يتبين من خلال الجدولين أن مجموع إيرادات القروض هو 1765 مَ. درهم بينما مجموع المداخيل لنفس السنة[1] وصل إلى 37.152 مَ. أي بنسبة 4.72 في المائة من المداخيل الإجمالية للجماعات الترابية، موزعا بصفة غير متوازنة بين الجهات، مما يبين ضعف اللجوء إلى هذه الآلية للتمويل بالرغم من حاجة الجماعات الترابية إليها.

2- الإمدادات

الإمدادات هي عبارات عن تمويلات تقدمها الدولة أو أشخاص اعتبارية أخرى خاضعة للقانون العام للجماعات الترابية قصد تغطية نفقاتها. وغالبا ما تتكلف الدولة بهذه الإعانات أو الإمدادات. ويتعلق الأمر بنوعين من الإمدادات، إمدادات للتسيير، وإمدادات للتجهيز.

وإعانات التسيير غالبا ما تكون مساعدات إجمالية تملك الجماعة الترابية الحق في صرفها بحسب رغبة المجلس، غير أنها قد تكون مخصصة لإنفاق معين، كما الحال في الإمدادات الاستثنائية للقيام بمهام تدخل في إطار ميزانية التسيير محددة مسبقا. أما إعانات التجهيز فهي غالبا ما تكون مخصصة لأنشطة محددة، وتخضع لشروط مسبقة تحددها الجهات المانحة.

هذه التمويلات تفرض على الجماعات نهج مقاربات معقلنة في تدبيرها، وفي طلب الحصول عليها، عن طريق تسويق ترابها ومشاريعها. وهي تشكل موردا رئيسيا للجماعات بحيث تبلغ 20512 م درهم أي بنسبة تناهز 55.21 في المائة من مجمل مداخيل الجماعات الترابية.[2]

ثانيا: نحو إعادة صياغة ادوار المصالح المالية للجماعة

ما يبرر ضرورة إعادة صياغة الأدوار والوظائف في الجماعات الترابية هو تفادي التناقض والتضارب بين المتدخلين في الشأن المالي المحلي. فالجماعات الترابية كما هو الحال بالنسبة للعائلة أو المقاولة لا تتشكل من أفراد (ومصالح) يجعلون نصب أعينهم تحقيق نفس الأهداف،[3] وإنما من مصالح يديرها أفراد تتناقض أهدافهم من المصالح المدبرة، مما يجب معه تحديد للأدوار بدقة تمكن من التكامل بين اختصاصات المصالح بدل التداخل بينها.

وإذا كان تنفيذ الميزانية السنوية للجماعات، ينبني أساسا على تنفيذ النفقات والمداخيل، فإنه ولتحقيق الوفرة من الإيرادات والنجاعة في النفقات يجب إعادة النظر في تقسيم المصالح المكلفة بهذه العمليات.

[1] Bulletin mensuel des statistiques des finances locales, mois de décembre 2016 édité par la TGR
[2] Ibid., Bulletin mensuel des statistiques des finances locales
[3] برنار غورني، مدخل الى علم الإدارة، تعريب ذ. إبراهيم زياني، وذ. نور الدين الراوي، م.س، ص.241

وبالنظر للاختلالات التي يعرفها التدبير الجماعي، ومن أجل تجاوزها، فإن من اللازم مراجعة تقسيم المصالح المكلفة بتدبير الجبايات، والنفقات، مع الأخذ بعين الإعتبار الظروف المحيطة بكل مستوى من مستويات الجماعات الترابية وحجمها.

أ- إعتماد تقسيم جديد للمصالح المكلفة بالتدبير الإداري للجبايات المحلية

بالنظر إلى المردودية التي يحققها التدبير لصالح الجماعات من طرف المديرية العامة للضرائب، وأخذا بعين الإعتماد لمبدإ التدبير الحر والإستقلال المالي للجماعات الترابية، يفترض الحسم في أمر التسيير المزدوج للجبايات المحلية. فإما أن يتم إسناد تدبير الجبايات المحلية إلى الإدارة الجبائية للجماعة، وإما أن يتم تفويضها إلى المديرية متبوعة بضمانات من الدولة في تحقيق أوفر حصيلة لها.

أما الخيار الأول فهو الذي يتماشى مع المفهوم السائد للاستقلال المالي وبالتالي الجبائي للجماعات، وهو توجه يدعو إلى إسناد تدبير جميع الرسوم الجماعية إلى المصالح الجبائية للجماعات الترابية. وبالتالي إلحاق الرسوم الثلاثة المدبرة من طرف المديرية العامة للضرائب بالمصالح الجبائية وخصوص مصلحة ربط الضريبة بالجماعة، حاليا.

هذا التوجه يحمل في طياته مخاطر أن تلتحق الرسوم المدبرة لمصلحة الجماعة بركب الرسوم الأخرى المدبرة من طرفها من حيث ضعف تصفيتها، وضعف إحصاء وعائها كما هو الحال بالنسبة للضريبة على الأراضي الحضرية الغير المبنية.

ولما كانت المصالح المركزية حريصة على عدم ترك تدبير هذه الرسوم الجبائية نظرا لحساسيتها، ولمساسها المباشر بالأمن الجبائي لكل من الجماعات والملزمين، نرى أن يتم الإبقاء على هذه الرسوم مدبرة من طرف مصالح وزارة المالية مضافا إليها الرسم على الأراضي الغير المبنية في مقابل ضمان نسبة مئوية مهمة من حاصلاتها للجماعة مع ترك المخاطر على الجهات المسيرة.

ويتم تدبير هذه الرسوم الأربعة، مع منح الإمكانية في التعاقد على تدبير الأخرى خصوص تلك الغير المتعلقة بتسليم شهادات بمثابة إبراء للذمة، في مقابل ضمان نسبة مؤوية من حاصلات تصفية هذه الرسوم للجماعات على دفعات، بعيدا عن نسب استخلاصها. فحاليا يتم تدبير الرسم المهني في مقابل 80 في المائة من المبالغ المحصلة للجماعات و10 في المائة للغرف المهنية 10 في المائة كمصاريف التسيير لصالح الدولة بالنسبة للإصدارات التي تمت قبل 2021/12/31، أما تلك الصادرة برسم سنة 2021 مهما كانت سنة التضريب فيتم

تقسيم حاصلها الى 87 في المائة لفائدة الجماعة، و11 في المائة لفائدة الغرف و2 في المائة لفائدة ميزانية الدولة كمصاريف التسيير. ونقترح أن يتم إمداد الجماعات ب70 في المائة من مبلغ التحملات كمداخيل على ثلاثة دفعات؛ الأولى عند إصدار الأوامر بالاستخلاص الخاصة بهذا الرسم أي متم شهر مارس والثانية متم الشهر الثاني من تاريخ الإستحقاق أي شهر يونيو والثالثة متم شتنبر من السنة نفسها. وبالنسبة للإصدارات للتسوية يتم التسبيق عند إصدارها، وبهدا نكون قد فعلنا مفهوم التسبيقات وأمّنا للجماعات مداخيل وليس تحملات قارة. ونفس المسطرة نقترحها للرسوم الأخرى.

أما بخصوص البواقي استخلاصها برسم الرسوم المدبرة بهذه الطريقة أو بطريقة اتفاقية فتتولى مخاطرها الجهة المسيرة والمدبر لمصلحة الجماعة وليس الجماعة ذاتها.

وبالنسبة للتدبير التعاقدي لتدبير الرسوم الأخرى، وبما أن تفويض تدبيرها للخواص يعتبر مخالفا للنظام القانوني المعمول فيه في البلاد فإن من الأجدر تفويض تدبيرها إلى جهات رسمية تابعة للدولة في مقابل عمولات. وبما أن الخزينة غير مؤهلة للقيام بتصفية هذه الرسوم، باعتبارها مركزا محاسبيا يمنع عليه القيام بالعمليات التي تدخل في اختصاص الآمرين بالصرف، فمن الأولى أن يتم إسناد عملية إثبات الديون وتصفيتها إلى مديرية الضرائب اتفاقيا، وتبقى الجماعات مكلفة بتذييلها بالصيغة التنفيذية.

كما أن طبيعة بعض الرسوم ونظرا للمخاطر التي تحف باستخلاصها خصوصا عن طريق الصويرات، من الأحسن أن يتم إيلاء استخلاصها لمصالح القباضات التابعة للخزينة العامة للمملكة بناء على أمر من الهيئات الآمرة بالصرف أو مباشرة للاستدلال بها أمام مصالح أخرى كصوائر، كما هو الحال بالنسبة لرسوم رخص السيارات، وهنا يتعلق الأمر بتدبير الرسوم على رخص الصيد لصالح الجهات، ورسوم الفحص التقني للعربات لصالح مجالس العمالات والأقاليم. وهذا سيمكن من تفادي التهرب من الأداء للمجالس عن طريق التلاعب في الصويرات. وهذا ما انتصر له القانون 20.07.

ب- إعتماد تنظيم جديد لمصلحة النفقات / المخازن والمشتريات يراعي حدود المسؤوليات

مع ضرورة الانطلاق نحو رؤية تدبيرية للإنفاق العمومي للجماعات الترابية يكون من اللازم إعادة النظر في تنظيم الإدارة الجماعية. هذا التنظيم الذي سيمكن من تنفيذ السياسات العمومية المرسومة من طرف المجالس

التداولية، كان محل دوريات لوزارة الداخلية آخرها تم بتاريخ 28 يونيو 2016 الذي تقترح بموجبه الوزارة على الجماعات استئناسا[1]، هيكلة إدارية تختلف بحسب عدد ساكنة الجماعة، وفقا لآخر إحصاء رسمي.

إن إعادة تنظيم الجهاز المكلف بالمخزونات والمشتريات؛ كجهاز مركزي في العمل المالي للجماعات الترابية - نرى ضرورة ربطه بقسم المالية للجماعة -، تعتبر ضرورية بالنظر لكونه يقوم بعمليات مالية وإدارية مرتبطة بالشراء العمومي بعيدا عن المصالح التقنية التي تنتظم ضمن قسم الأشغال والشؤون التقنية. وبالتالي تكليفه بالقيام بالجانب الإداري للنفقات العمومية المتعلقة بالأشغال والتوريدات والخدمات بدلا من القيام بها من طرف المصالح التقنية كما هو الحال في مجموعة من الجماعات الترابية[2]، كفيل في حال تزويده بالأطر المكونة والكفأة في مجال الشراء العمومي من تحقيق الأهداف المتوخاة من الإنفاق العمومي الترابي.

هذا الجهاز أو المصلحة من المفترض فيه أن يقسم إلى مكاتب تختلف باختلاف نوع الشراء العمومي إلى جانب مكتب لتدبير المنازعات المتعلقة بالطلبيات العمومية الذي يكون من اختصاصه القيام بالتنسيق مع مصلحة الشؤون القانونية والتتبع القضائي التابع لقسم الشؤون الإدارية والقانونية.

في نفس السياق وبالنظر إلى أن أغلب الدعاوى ضد الجماعات يتم خسرانها، خصوص المتعلقة بالإنفاق، فإن من اللازم إعادة النظر فيما سمي بمصلحة الشؤون القانونية ومصلحة التتبع القضائي بالنسبة للجماعات الكبرى ومصلحة الشؤون القانونية والتتبع بالنسبة للجماعات المتوسطة الحجم، بحيث يتم دمجهما وجعلها واحدة وتزويدها بطاقم إداري متخصص للدفاع عن الجماعة، وتفعيل آليات التنسيق بينها وبين مكتب تدبير المنازعات المتعلقة بالطلبيات العمومية.

إن رؤساء الجماعات مدعوون إلى إعطاء الاهتمام للمنازعات المالية التي تقدم ضد الجماعات أو من طرف الجماعات أمام القضاء الإداري، والكف عن اعتبار هذا المجال غير ذي أهمية، نظرا لعدم مساسه بالأموال الشخصية للمدين وللتعالي الذي يتم التعامل به من طرف بعض الرؤساء مع القضايا المعروضة على القضاء ضد الجماعة، نظرا لأثرها السلبي على مالية الجماعة وبالتالي على التنمية المحلية[3].

[1] دورية وزير الداخلية رقم 43 بتاريخ 28 يونيو 2016 موجهة الى السيدات والسادة ولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم.
[2] بلدية الصويرة مثلا.
[3] حكمت محكمة الاستئناف الإدارية لمراكش على الجماعة الكريمات بأداء مبلغ مليون درهم القرار صادر بتاريخ 2017/07/05 في الملف 2017/7102/130، يمكن للجماعة أن تربحه لو قامت بالترافع بجدية في الموضوع، وميزانية تسييرها لسنة 2018 هو 5 276 640 خمسة ملايين ومائتين وستة وسبعين ألف وستة مائة وأربعين أي بنسبة خمس ميزانية سنوية. في موضوع صفقة قام بها مقاول ولم تتم تسوية وضعيته.

بل إن إحداث مكتب مكلف بالتفتيش الداخلي ضمن هذه المصلحة كفيل بالحد من الهفوات التي يعرفها تدبير الطلبيات العمومية من طرف أغلب الجماعات الترابية، وهذا ما سنعمل على تبيانه في القسم الخاص بالرقابة.

الفقرة الثانية: نحو تنميط محاسبي لمحاسبة الجماعات الترابية

إذا كان النظام المحاسبي الحالي، المطبق على الجماعات الترابية المغربية، يمكننا من مجموعة من القوائم والبيانات المحاسبية القيمة فإنه لا يستطيع أن يعرض تقييما ماليا شاملا عن مختلف أصول وخصوم الجماعة الترابية في وثيقة محاسبية واحدة. حيث إن هذا النظام يقدم معلومات مالية محدودة تركز على بيان الأثر النقدي لتنفيذ الميزانية، أي أنها محاسبة الصندوق[1] لا غير، والتي يتم عرضها بطريقة لا تسمح بتوظيفها لهدف المساءلة وتقييم الأداء وقياس تكلفة الخدمات العامة. نتيجة لذلك، فإن النظام المحاسبي الحالي لا يسمح بتوفير بيانات متكاملة عن تطور عناصر الذمة المالية للجماعة لأن مجموعة الحسابات الممسوكة من طرف المصالح المحاسبية للجماعات الترابية لا تسجل مجمل أصول وخصوم الجماعة.

و نظرا لتطور حجم ودور الإدارة المالية للجماعات الترابية وتشعب مهامها وتدخلاتها، أصبح لزاما على السلطات المختصة التأسيس لنظام محاسبة عامة للجماعات متكيف مع هذه المتطلبات، سواء من حيث استيعاب تزايد حجم المعاملات المالية للوحدات الترابية للدولة أو من حيث السرعة في توفير بيانات مالية ذات جودة عالية تسمح بتحقيق الشفافية والإفصاح الكامل والدقيق عن نتائج نشاط مختلف التقسيمات الترابية للدولة.

فما الفائدة من ضرورة إقحامه في مجال تدبير الشأن المحلي؟ وهل هناك ضرورة للجوء إلى هذا النظام المحاسبي الجديد في التسيير المالي للمرافق العمومية عموما؟

أولا: في جدوى فرض مخطط محاسبي جماعي

إن دراسة جدوى إقحام المخطط المحاسبي في محاسبة الجماعات الترابية تمليه ضرورات ذاتية وموضوعية، تتمثل في ضرورة تجاوز الحدود التي تعرفها المحاسبة النقدية للجماعات الترابية، والإستفادة من المزايا التي تحتويها المحاسبة العامة لأشخاص القانون الخاص في مجال المالية العمومية.

[1] SADJ Luc, *l'évolution de la comptabilité publique locale* , RFFP, n° 38, 1992, p96

أ- الهدف من المخطط المحاسبي المحلي

إن التطورات المفصلية التي عرفتها الجماعات الترابية منذ زمن ليس بقريب، من حيث تطور حجم اختصاصاتها وتدخلاتها في المجال الإقتصادي، فرضت عليها ضرورة إعادة النظر في تفصيل العمليات المالية التي تقوم بها بحسب طبيعتها، كما جعلتها في حاجة إلى تطوير أنظمتها ومساطر تسيير ميزانياتها وماليتها في نهاية الأمر.

من هذا المنطلق أصبح اعتماد مخطط محاسبي للجماعات الترابية، وبالتالي معايير المحاسبة العامة في القطاع العام وفق أساس الإستحقاق، أمرا ضروريا كأداة للتسيير وإنتاج المعلومة المالية المحلية. هذا المخطط يجب - حسب نظرنا- أن يكون مقرونا بإعادة النظر في المساطر المتبعة في مسك المحاسبة العمومية للجماعات الترابية.

إن إدخال معايير المحاسبة العامة في القطاع العام وفق أساس الإستحقاق، والذي يمكن من تحقق الإفصاح الكامل عن البيانات المالية العامة للجماعات، هو وليد حاجات داخلية وخارجية. حيث إن الاعتراف الدولي بتبني المعايير الدولية في القطاع العام على أساس الإستحقاق هو في تزايد مستمر خاصة بالنسبة للدول المتقدمة التي تعتبر رائدة في هذا المجال، ومن الدول السباقة في هذا الميدان يمكن ذكر تجربة نيوزيلندا التي تعتبر من أولى الدول التي استطاعت تعميم تطبيق أساس الإستحقاق وفق متطلبات المعايير الدولية على كافة وحدات القطاع العام.

وفي المقابل فالتفاعل الدولي مع معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام يتجه في الوقت الحاضر نحو الابتعاد عن الأساس النقدي والتحرك صوب أساس الإستحقاق بشكل تدريجي، وفي نفس الوقت يمكن لدول العالم أن تستفيد من هذه المعايير وتأخذ منها ما يناسبها لتضمينه في معاييرها أو تشريعاتها الخاصة"، إضافة إلى الدول التي تبنت إصلاحات لتكييف نظامها المحاسبي مع متطلبات معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام، قررت عدة منظمات دولية تبني هذا التوجه، وفي هذا الإطار، تجري محاولات جادة من قبل كثير من الجمعيات والمنظمات المحاسبية الدولية[1] من أجل المساهمة في عملية تطوير النظام المحاسبي، من خلال عقد المؤتمرات الدولية

[1] International Accounting Standards Committee. L'International Accounting Standards Committee (IASC) fut fondé en juin 1973 à Londres, et remplacé par l'International Accounting Standards Board (ASB) le 1er avril 2001
-FASB: FINANCIAL ACCOUTING BOARD. Established in 1973, the Financial Accounting Standards Board (FASB) is the independent, private-sector, not-for-profit organization based in Norwalk, Connecticut, that establishes financial accounting and reporting standards for public and private

وتنظيم الدورات التكوينية، وكتابة البحوث وإثارة المناقشات وذلك لتوحيد المبادئ والأسس والقواعد المحاسبية المختلف بشأنها بين الدول، بغية الوصول إلى النظام المحاسبي القياسي العالمي، والذي يكون مقبولا من قبل الجميع.

ب- رهانات الإصلاح المحاسبي المحلي

أصبح اعتماد المعايير المحاسبية المبنية على الإستحقاق ضرورة ملحة لضمان المواءمة بين النظام المالي المحلي والوطني، خصوصا إذا علمنا أن الدولة أصبحت ملزمة بتطبيق قواعد المحاسبة بالنسبة لمجموع عملياتها[1] إبتداء من سنة2018. ولا يوجد ما يبرر التفريق بين القواعد المطبقة على المالية العامة للدولة والمالية العامة للتقسيمات الترابية للدولة.

إضافة إلى أن تبني إصلاح عام للمحاسبة العمومية للجماعات الترابية تمليه ضرورة تطبيق قواعد الحكامة في تدبير الشأن المحلي، بإدخال مفاهيم وأدوات جديدة تمكن من تغيير تفكير المقرر أو المدبر الجماعي نحو تجاوز فكرة استهلاك التوقعات الذي كان يشغل باله نحو نظرة تدبيرية مبنية على أدوات تحليلية جديدة لمحتويات أو مكونات الذمة المالية[2] للجماعات الترابية.

إن وضع المعلومة الصادقة والأمينة عن مالية وممتلكات الجماعة بين أيدي المدبرين الجماعيين من شأنه أن يساهم في التدبير الجيد لمالية الجماعة، ويحفز المقرر الجماعي على التغيير نحو الأفضل. إن إصلاح نظام المحاسبة المالية للجماعات الترابية قد يمكن من تحقق تغيير على صعيد تحديث التدبير الجماعي، وأساليب القيادة، كما يمكن أن يعزز من الشفافية والوصول إلى إنتاج معلومة محاسبية صادقة.

ج- الإطار التنظيمي لمحاسبة الجماعات الترابية

تهدف محاسبة الجماعات المحلية ومجموعاتها إلى بيان ومراقبة عملياتها المتعلقة بالميزانية والمالية وكذا إخبار وزارة الداخلية وهيئات المراقبة والتدبير. وتنظم هذه المحاسبة بكيفية تساعد على معرفة العمليات المتعلقة بالميزانية

---

companies and not-for-profit organizations that follow Generally Accepted Accounting Principles (GAAP).

[1] المادة 31 فقرة 2 من الظهير الشريف رقم 1.15.62 صادر في 2 يونيو 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية، ج.ر. 5810 18 يونيو 2015 والمادة 69 من نفس ق. السطر2.

[2] يمكن أن تعرف الذمة المالية بأنها " مجموعة الحقوق والالتزامات المالية الحاضرة والمستقبلية التي تعود لشخص معين". فهي تتألف من عنصرين: الأول عنصر ايجابي: ويتضمن الحقوق المالية التي تكون للشخص، سواء أكانت هذه الحقوق عينية بعمل. أشياء معينة مثلاً، أو شخصية كالديون التي تترتب لصاحبها لدى غيره من الأشخاص. والثاني عنصر سلبي: وهو يتضمن الالتزامات المالية التي تترتب على شخص، كالتزام مثلاً بمبلغ من المال أو القيام بعمل.

والخزينة ومراقبتها، وتحديد نتائج التنفيذ السنوية. كما تهدف إلى معرفة وضعية الممتلكات، ومعرفة التزامات الجماعات المحلية ومجموعاتها تجاه الأغيار؛ وحساب ثمن تكلفة الخدمات وسعرها ومردوديتها عند الاقتضاء.

كما أنه يتم مسكها وفقا لنفس قواعد المحاسبة العامة الوطنية بكيفية يمكن معها إدماج عمليات الجماعات المحلية ومجموعاتها في المحاسبة الوطنية.

وتبين محاسبة الجماعات الترابية ومجموعاتها العمليات المتعلقة بالميزانية، وعمليات الخزينة، والعمليات المنجزة مع الأغيار، وحركات الممتلكات وقيم الاستغلال. وهي عمليات، كان يتم القيام بها جزئيا وفي إطار المحاسبة الإدارية ومحاسبة المحاسبين العموميين. ويجب أن تمسك المحاسبة العامة للجماعات الترابية بكيفية تمكن من التعرف على نتائج السنة المالية ومن إعداد وضعيات التدبير والبيانات المالية. ويتم مسك هذه المحاسبة عن كل سنة مالية، ما لم تكن هناك مقتضيات مخالفة. وتتكون محاسبة الجماعات المحلية ومجموعاتها من محاسبة عامة ومحاسبة المواد والقيم والسندات ومن محاسبة إدارية ومحاسبة الميزانية.

وتمسك طبقا لمخطط محاسبي يخضع لمبادئ المدونة العامة للتنميط المحاسبي. ويتكون المخطط المحاسبي للجماعات المحلية ومجموعاتها من اختيارات توجيهية وأهداف ومبادئ أساسية، وقواعد التنظيم والمساطر. إضافة إلى تبويب وكيفيات عامة لتسيير الحسابات، وبيانات مالية ووضعيات التدبير، وقواعد التقييم.[1] ويتضمن هذا المخطط تبويبا للحسابات موزعة على أصناف متجانسة تسمى أقسام ويبلغ عدد هذه الأقسام تسعة[2].

1- الماسكون للمحاسبة العامة للجماعات الترابية

تمسك المحاسبة العامة للجماعات الترابية ومجموعاتها من طرف الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين كل فيما يخصه، والذين يقومون بإثبات كل العمليات المنجزة لحساب هذه الجماعات أو هذه المجموعات، برسم الميزانية

[1] سمتها المراسيم 2.17.451 و2.17.450 و2.17.449 بأجزاء المخطط المحاسبي، س.ذ.

[2] يتضمن هذا المخطط تبويبا للحسابات موزعة على أصناف متجانسة تسمى أقسام ويبلغ عدد هذه الأقسام تسعة:
-القسم 1: حسابات التمويل الدائم؛
-القسم 2: حسابات الأصول الثابتة؛
-القسم 3: حسابات الأصول المتداولة (خارج عمليات الخزينة) والحسابات الداخلية؛
-القسم 4: حسابات الخصوم المتداولة (خارج عمليات الخزينة)؛
-القسم 5: الحسابات المالية ؛
-القسم 6: حسابات التكاليف؛
-القسم 7: حسابات المحصولات؛
-القسم 8: حسابات النتائج؛
-القسم 9: محاسبة تحليلية للميزانية.
تدرج العمليات الناتجة عن تنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية وهيئاتها بالقسم التاسع (9) في محاسبة الميزانية. ويتم تفصيل هذه المحاسبة في محاسبات ثانوية يتم مسكها حسب طبيعة المداخيل والنفقات.

والميزانيات الملحقة والحسابات الخصوصية ودفاتر الحسابات الأولى والدفتر الكبير والدفاتر الثانوية. يدرج تحصيل منتوجات الميزانية، حسب طبيعة المداخيل، في محاسبة توضح بالتفصيل، برسم السنة الجارية والسنة السابقة والسنوات المنصرمة تحملات الأوامر بالمداخيل، والإلغاءات والتخفيضات، والتحصيل المنجز.

ويدرج أداء نفقات الميزانية والميزانيات الملحقة في محاسبة تبين على حدة حسب كل باب من أبواب الميزانية، الإعتمادات والإصدارات التي تمكن من المقاربة بينها.

يقوم المحاسبون العموميون الجماعيون بحصر حساباتهم وسجلاتهم المحاسبية في 31 ديسمبر من كل سنة. ويقوم كل محاسب، في هذا التاريخ، بإعداد بيان عن وضعية الصندوق والمحفظة المالية والميزان العام للحسابات.

كما يقوم الخازن المكلف بالأداء، في حساباته، بمركزة مجموع العمليات المنجزة من طرف المحاسبين العموميين الجماعيين الآخرين لحساب نفس الجماعة أو نفس المجموعة، ويتولى تحديد نتيجة تنفيذ الميزانية وفق الشروط المحددة في الباب الأول من الجزء الرابع من هذا المرسوم.

ويقوم بعد ذلك بإعادة ترتيب العمليات المذكورة بهدف تحديد نتيجة تدبير الممتلكات ويقوم بتاريخ 31 مارس من السنة الموالية بإعداد البيانات المالية ووضعيات التدبير المالي للجماعة[1].

ويجب أن تعطى هذه البيانات المالية ووضعيات التدبير السابقة صورة حقيقية عن حالة تنفيذ الميزانية وعن وضعية ممتلكات الجماعة المحلية أو المجموعة. ويمكن، عند الحاجة، الإدلاء ببيانات إخبارية تكميلية لتعزيزها.

2- مبادئ المحاسبة العامة للجماعات الترابية

ليس هناك إجماع حول المبادئ الضابطة للمحاسبة العامة للدولة والجماعات المحلية، بل هناك محاولات لتحديدها بناء على استقراء لبنود مدونة التنميط المحاسبي، ومحاولة تطبيقها على الجماعات الترابية كهيئات عمومية غير ربحية.

[1] البيانات المالية ووضعيات التدبير المالي للجماعة:
*الحصيلة أو وضعية الممتلكات؛
*حساب المحصولات والتحملات؛
* جدول العمليات المتعلقة بالميزانية؛
* جدول العمليات المالية؛
* وضعية مختلف ديون الجماعة المحلية أو المجموعة؛
* وضعية تنفيذ ميزانية الجماعة المحلية أو المجموعة.

هناك سبعة مبادئ[1] محاسبية ضابطة للمحاسبة العامة للشركات وللدول التي تتبنى قواعد التنميط المحاسبي وهي مبادئ تميز المحاسبة العامة عن المحاسبة المطبقة حاليا على جماعاتنا الترابية وهي كما يلي:

***مبدأ المحاسبة على أساس التكلفة التاريخية cout historique:** يقوم هذا المبدأ على أساس أن التكلفة هي الأساس المناسب والموضوعي لإثبات كافة العناصر التي تظهر بالقوائم المالية، ويستند ذلك إلى أن القيمة السوقية للصفقة المالية وقت تنفيذها تقدم الدليل الموضوعي على وقوعها وعلى قيمتها بدون تخمين أو تفاوت في الرأي، وعلى الرغم من تقلبات القيمة السوقية إلا أن التكلفة التاريخية تظل كما هي.

***مبدأ المقابلة: مقابلة المصروفات بالإيرادات:** يقضي هذا المبدأ بأنه في نهاية كل فترة محاسبية (عادة سنة) يجب مقابلة إيرادات الفترة بالتكاليف (المصروفات) اللازمة لتحقيق هذه الإيرادات، وذلك للوصول إلى صافي نتيجة النشاط عن الفترة، ويوجد هناك منهجان أساسيان لمقابلة المصروفات بالإيرادات هما:

- **أساس الإستحقاق: droits et obligations constates** ويقضي بتسجيل الإيرادات والمصروفات التي تخص فترة معينة بصرف النظر عن واقعة التحصيل أو الصرف الفعلية خلال تلك الفترة. وهذا الأساس يتماشى مع المبادئ المحاسبية وتطبقه معظم الوحدات الإقتصادية. Spécialisation d'exercices

- **الأساس النقدي:** ويقضي بإثبات الإيرادات عند تحصيلها والمصروفات عند سدادها، أي أن هذا الأساس يركز على واقعة التحصيل أو السداد الفعلي بصرف النظر عما إذا كانت الإيرادات أو المصروفات تخص الفترة الحالية أو فترة سابقة أو لاحقة. ويطبق هذا الأساس حاليا في المحاسبة الممسوكة من طرف محاسبي الجماعات الترابية.

* **مبدأ الإفصاح التام الكامل: CLARTE** يقضي هذا المبدأ بضرورة أن تفصح القوائم المالية عن كافة المعلومات المتعلقة بالنشاط الإقتصادي للجماعة والملائمة لاتخاذ القرارات، كما يؤكد على إمكانية مقارنة المعلومات المحاسبية المتعلقة لجماعة مع فترات أخرى، أو مثيلتها من الوحدات الإقتصادية الأخرى، ويتطلب ذلك الثبات في إتباع نفس السياسات والقواعد والطرق المحاسبية من فترة لأخرى.

* **مبدأ الحيطة والحذر: Principe prudence** ويقضي هذا المبدأ بأن عناصر الأصول actif،، لا يتم تقييدها إلا إذا كانت مؤكدة ومستوفاة فعليا من طرف الجماعة. أما التحملات فيتم الأخذ بها بمجرد تحققها بمعنى آخر

[1] مستقاة من المدونة العامة للتنميط المحاسبي المغربي، وحاولنا تنميطها مع متطلبات الجماعات الترابية كهيئات غير ربحية، وتدير مرافق عمومية.

تجاهل الأرباح التي لم تتحقق وأخذ كل الخسائر المتوقعة في الحسبان وعدم تسجيل المكاسب المحتملة حتى تتحقق بالفعل.

***مبدأ المادية(الأهمية النسبية):** Importance significative: أي أن التقرير المالي عن معلومات مهمة وجوهرية لدرجة أنها تؤثر على التقديرات والقرارات. وبالتالي إن مفهوم المادية يجب أن يختلف حسب الغرض من البيانات المحاسبية وحسب الفئة المستفيدة من تلك البيانات.

***مبدأ الثبات في إتباع النسقpermanence des méthodes:** أن تسجل الأحداث الإقتصادية ويقرر عنها بطريقة موحدة من دورة إلى أخرى وبالتالي تطبيق نفس الإجراءات المحاسبية على الأحداث المماثلة في المشروع الواحد عبر الزمن من دورة إلى أخرى حتى تصبح البيانات أكثر قابلية للمقارنة وأكثر فائدة للمستخدمين

* **مبدأ الشرعية والصدقية:** طبقا لهذا المبدأ يجب أن تسجل العمليات المحاسبية وفقا القواعد والمساطر المقررة في الأنظمة السارية المفعول. أما الصدقية فيراد بها أن الأرقام المسجلة، والمتعلقة بالتكاليف والموارد،[1] يجب أن تكون على درجة عالية من الصدقية وتكون حقيقة، ولا يمكنها أن تكون كذلك، بدون أن تنبني على معطيات حقيقية، وعلى مستندات حقيقية وواضحة للجماعة الترابية.

ثانيا: تقييم المخطط المحاسبي للجماعات الترابية

بالرغم من عدم بدء تطبيق المخطط المحاسبي للجماعات الترابية بالمغرب، فإن الحديث عنه يفترض ضرورة محاولة طرح السؤال حول الجدوى سلبا وإيجابا من إدراج هذا الأسلوب في تدبير الشأن المحلي؟ ما دامت قواعد المحاسبة الحالية تمكننا من تحقيق رؤية واضحة على الواقع المالي الجماعي كما تمكن مصالح الرقابة الخارجية خصوصا من ممارسة مهامها بأريحية.

أ- نقاط القوة في تطبيق المخطط المحاسبي للدولة على الجماعات الترابية

يفتح المخطط المحاسبي الجديد للدولة آفاقا واسعة للمحاسبة في القطاع العام، لكونه يؤسس لتطبيق آليات القياس المحاسبي على أساس الإستحقاق مقارنة مع نظام المحاسبة الحالية الذي يعتمد، في غالب عملياته على الأساس النقدي فقط في التسجيل المحاسبي للعمليات المالية للدولة والجماعات الترابية. وبالتالي، فإن حجم التكفل المحاسبي للعمليات المالية للجماعات في النظام الجديد سيكون أكبر بكثير من النظام القديم، حيث إن المخطط المحاسبي للجماعات يتكفل بكل العمليات المسجلة في نظام محاسبة الميزانية ويتوسع ليأخذ بعين الإعتبار

[1] د. عبد النبي اضريف، قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13 ونصوصه التطبيقية، م.س، ص.60

عمليات جديدة لم تكن تؤخذ في الحسبان في النظام القديم، لاسيما في مجال قيد الإستثمارات وتطبيق الاستهلاك عليها أو في مجال إدراج محاسبة الحقوق مستحقة الدفع للجماعات والتي تعتبر في حد ذاتها ممارسات محاسبية جديدة على المحاسب العمومي الذي تعود على قيود محاسبية بسيطة وفق الأساس النقدي.

يعتبر تطبيق المخطط المحاسبي الجديد للدولة على الجماعات قفزة نوعية في تحقيق الإفصاح الكامل والدقيق عن الوضعية المالية للجماعات، عن طريق تقديم قوائم مالية مفصلة تفصح عن تطور وتوزيع مختلف عناصر الذمة المالية للجماعة في شكل موازنة تتضمن أصول وخصوم وحداتها، إضافة إلى عرض نتائج تنفيذ الميزانية للسنة عن طريق حسابات النتائج وبيان الوضعية المالية للخزينة الجماعية بصفة دورية.

وفي هذا الإطار، يمكن عرض أهم نقاط القوة، التي ستشكل إضافة نوعية للتدبير المالي للجماعات الترابية، لنظام محاسبة الدولة والجماعات وفق مشروع المخطط المحاسبي الجديد كالآتي:

- يسمح تطبيق المخطط المحاسبي للدولة بتغطية أوسع لنشاط الجماعات مقارنة مع مجموعة حسابات الخزينة (عددها حاليا ثلاثة) التي تعتمد على تسجيل التدفقات النقدية الناتجة عن تنفيذ ميزانية الجماعات.
- إدراج محاسبة الحقوق مستحقة الدفع في محاسبة الجماعة على أساس الإستحقاق الكامل، عن طريق التكفل بالقيد المحاسبي لإجراءات إصدار الأوامر بالتحصيل ومتابعة تحصيلها في حسابات مخصصة لهذه العمليات والتي تعتبر في حد ذاتها ممارسات محاسبية جديدة على المحاسب العمومي الذي كان يكتفي بقيد التحصيل الفعلي للإيرادات فقط، حيث يسمح النظام الجديد بالإفصاح المحاسبي عن حجم الإيرادات التي تم إثباتها والمبالغ المحصلة فعليا إضافة إلى بيان الإيرادات غير المحصلة أو الملغاة أو التي تم تخفيضها، هذه البيانات المالية يتم استخراجها مباشرة من النظام المحاسبي دون اللجوء إلى الجداول ذات الطابع الإحصائي كما كان معمولا به في نظام محاسبة الخزينة العمومية.
- يسمح النظام الجديد بعرض ميزانية أو موازنة الجماعة تتضمن مجمل أصول وخصوم الجماعة، والتي يمكن من خلالها قراءة توزيع عناصر الذمة المالية للجماعة وتحليل تطورها من سنة إلى أخرى.
- إدراج البيانات المالية المتعلقة بالوضعية المالية للخزينة العمومية ونتائج تنفيذ الميزانية مباشرة في النظام المحاسبي دون اللجوء إلى السجلات والجداول الإحصائية كما هو معمول به في نظام المحاسبة الحالية.

ب- نقاط الضعف في المخطط المحاسبي للجماعات

بناء على تحليل الإجراءات المحاسبية وفق المخطط المحاسبي للدولة والمفترض تطبيقه على الجماعات الترابية يمكن ملاحظة النقائص التالية:

عدم إصدار تعليميات أو قرارات مشتركة لتحديد الإجراءات المحاسبية لقيد العمليات المتعلقة بحسابات المخزون والأملاك وتصنيفاتهما وكيفية مسك المحاسبة العامة للجماعات.

عدم وضع جدولة زمنية تحدد بداية ونهاية مختلف مراحل تطبيق قواعد التنميط المحاسبي على الجماعات الترابية، إضافة إلى عدم وضوح الإجراءات الواجب اتباعها لضمان انتقال سلس من النظام القديم إلى النظام الجديد.

ينتج عن تطبيق إجراء إعادة التوزيع قيد نفس العمليات مرتين، حيث يتم تسجيل الإيرادات والنفقات في حسابات تنفيذ الميزانية ثم يتم إعادة توزيعها في حسابات الأعباء والموارد مما يشكل عبئا إضافيا على المحاسب العمومي.

الإبقاء على المحاسبة الحالية يشكل عبئا جديدا على العاملين في المحاسبة للجماعات الترابية. خصوصا إذا علمنا أن الاستغناء عن النظام الحالي للمحاسبة مستبعد نظرا لكونه يمكن من تتبع بعض العمليات التي لا يمكن تتبعها بنفس الطريقة في إطار تنفيذ المخطط المحاسبي للجماعات.

عدم وضوح الرؤية حول تطبيق المخطط المحاسبي للجماعات هل سيتم من طرف كل جماعة على حدة، أم سيتم في إطار الدولة التي هي في الأساس تقوم بإدراج بعض العمليات النقدية للجماعات الترابية في محاسبتها العامة، باعتبارها ماسكة لأموال الجماعات بقوة القانون.

خاتمة القسم الأول

في كل البلدان وفي كل العهود، كان الباحثون والسياسيون والممارسون الإداريون غير راضين عن إداراتهم، ولم تسلم الإدارة المالية للجماعات الترابية المغربية من هذا الناموس. وهذا ما يظهر من خلال الكتابات التي قاربت الجماعات الترابية وإداراتها. ويظهر أيضا من خلال الخطب الملكية التي ما فتئت تؤكد على هذه الأزمة في التدبير المحلي، وضرورة تبني نظرة جديدة للتدبير والتنظيم الترابي للمملكة. فهذه الخطب والكتابات تتضمن استطرادا مخصصا " للضرورة الملحة لإحداث تغيير عميق على الإدارة المحلية للجماعات الترابية".

فالشعار واحد، وهو مثار إجماع. ويتم التعبير عن العيوب في عبارات متقاربة، لكن عندما يتم اقتراح إجراء عملي كائنا كان، فإنه يثير معارضات شديدة في صفوف[1] المهتمين بالشأن المالي الترابي. غير أن هذا لا يمنعنا من أن ندلي بدلونا في الموضوع كممارسين للتدبير المحاسبي للمالية الترابية، وباحثين في الشأن المحلي.

ولقد خلصنا، بعد دراسة متأنية لبعض أوجه التسيير المالي الحالي للجماعات الترابية المغربية إلى كون نظام الإدارة المالية الترابية، يعاني من إشكالات تتعلق بالإدارة بمفهوميها العضوي والمادي، ويستوجب تحديثه عبر القيام بعمليات تغييريه جذرية الهدف منها القطع مع الإدارة كما تمت وراثتها من الحماية الفرنسية، نحو إدارة جديدة تنهل من الأنظمة الحديثة التي تضمن الفعالية في التدخل والنجاعة في أداء مهامها.

فالتدبير المالي المنشود للجماعات الترابية هو ذاك الذي يسعى إلى تحقيق استعمال الأدوات المالية الحديثة للتدبير بهدف تطوير الممارسات المالية والمساعدة على الإبتكار والإبداع الذي يقود إلى الإستخدام الأفضل للموارد البشرية والمالية المتاحة[2].

ولن يتم هذا إلا بإعادة النظر في الهيكلة العامة للإدارة المالية، وإعادة توزيع الإختصاص يأخذ بعين الإعتبار واقع حال الجماعات الترابية، ويتغيى أهداف واضحة على المدى القريب والبعيد، قوامها، تجسيد كفاءة الإدارة الترابية، وتأهيلها لتحمل مسؤولياتها وحدها بعيدا عن تدخل الإدارة المركزية.

[1] ذ. برنار غورني، مدخل إلى علم الإدارة، تعريب ذ. إبراهيم زياني، وذ. نور الدين الراوي، م.س، ص.360
[2] ذ. كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، م.س، ص.180

القسم الثاني: تدخل أجهزة الرقابة الإدارية والمالية وأثره على تدعيم الحكامة المحلية

لا شك أن المال العام هو الوسيلة الأساسية التي تديرها الدولة من أجل سد الحاجيات اليومية لمختلف مؤسساتها، ومن خلالها حاجيات مختلف الفئات الإجتماعية لتحقيق التنمية والعدالة الإجتماعية.

ولا شك أن تنفيذ الميزانية العامة للدولة وميزانيات الجماعات الترابية يستوجب إتباع إجراءات مسطرية محددة يتضمنها القانون التنظيمي للمالية والأنظمة المتعلقة بالمحاسبة العمومية للدولة وتقسيماتها الترابية. هذا التنفيذ لا يستقيم من دون وجود آليات فعالة ومتطورة للتتبع والمراقبة، تفرض على تنفيذ وإدارة الأموال العامة والمكلفين بها.

ومن تم كانت الحاجة ملحة في المغرب، شأنه في ذلك شأن مختلف الدول، لإيجاد آليات للرقابة على المال العام والتي بواسطتها يتم ضبط ومراقبة التوجهات المرسومة من طرف ممثلي الشعب بمقتضى قوانين المالية للدولة، ومالية الجماعات الترابية والرامية إلى تحصيل الموارد وصرف النفقات في الأوجه المحددة بمقتضى القوانين والأنظمة المعمول بها، من أجل سد حاجيات المواطنين عبر المرافق العامة سواء على المستوى الوطني أو الترابي أي المحلي.

يمكن رد جذور الرقابة إلى زمن بعيد، حيث استمدت نشأتها من حاجة الإنسان منذ القدم إلى التحقق من صحة العمليات التي يتم إنجازها، ولذلك فقد تم الاحتفاظ على مر العصور بالسجلات نظرا لفوائدها العديدة، فاحتفظ المصريون القدامى بسجلات بينت كميات الحبوب التي كانت ترد إلى مخازن الدولة والكميات التي تصرف منها كما احتفظ الإغريق والرومان بسجلات مماثلة ومنتظمة[1]. هذه السجلات، في حقيقتها، لم تكن تمثل نظاما متكاملا يمكن من القيام بالمراقبة بالمعنى المتعارف عليه اليوم، غير أنها كانت تفي بالحاجة في حينها.

ومع مرور الزمن، أخذت الرقابة تتطور تبعا للتطورات الإقتصادية وحاجات المجتمع، فقد اتسع نطاقها وأصبحت رغبة رؤساء القبائل والجماعات وأصحاب المال في بسط رقابتهم على الذين يقومون بعملية التحصيل والدفع والاحتفاظ بالمواد والأموال الكبيرة، تتزايد. وهذا ما أدى إلى زيادة الاهتمام بالرقابة وإبراز مدى الحاجة الماسة لها بمرور الزمن ليتسع نطاقها وأصبحت تشمل مجالات عديدة مثل الرقابة على الإنتاج والرقابة على المخزون والرقابة المالية.

1 ذ. محمود حسين الوادي وزكريا احمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2000، ص.164

وقد بدأت الإرهاصات الأولى للتنظيم المقنن للرقابة مع النشأة الأولى للحضارة الإسلامية، حيث تم التأسيس لنظام الحسبة[1]. ومرجع هذا إلى اهتمام الإسلام بالمال باعتباره أداة لتحقيق الرفاه والإستقرار الاجتماعي عن طريق إعادة توزيع الأموال بين الأغنياء والفقراء.

وقد عرف التنظيم المالي في عهد عمر بن الخطاب طفرة نوعية، إذ أنشأ بيت المال[2]، ووضع الدواوين والسجلات لضبط الإيرادات والنفقات وأحكم الرقابة على هذه العمليات المالية. وبدأت المساءلة بين الخليفة وعماله والجباة. كما عرفت فترة عمر بن عبد العزيز بامتدادها لمبادئ الرقابة المالية التي أرساها عمر بن الخطاب (ض) حتى أنه ونتيجة للضبط المتقن لإيرادات ونفقات الدولة لم يجد هذا الأخير من يأخذ الزكاة من أفراد الرعية[3]. وبذلك تطورت الرقابة المالية حسب حاجة الدولة وظروفها الإقتصادية والإجتماعية والمالية وانهارت هذه الأسس بانهيار الدولة الإسلامية وتشتتها وانتشار الفساد والجبر.

إن الخوض في موضوع الرقابة المالية على التدبير المالي الجماعي المحلي، يحتم علينا التنويه أولا إلى أن أهمية موضوع التدبير المالي للجماعات الترابية المباشر والغير المباشر، لن يكون مكتملا إلا بتأسيس رقابة مالية حكيمة[4] كأداة لتحقيق الأهداف المرجوة من تقنين مالية الجماعات الترابية وهيئاتها. وهذا لا يمكن أن يتحقق إلا إذا كانت حدود كل متدخل محددة بشكل مضبوط، وبشكل يجعل الطرف المراقَب والمراقِب على علم بالحدود التي يجب أن يحترمها عند تدخله.

---

[1] الحسبة: لغة هي من العد والحساب وتأتي بمعنى طلب الأجر والمثوبة من الله عز وجل. أما في الاصطلاح فقد عرفها جمهور الفقهاء بأنها ولاية دينية يقوم ولي الأمر - الحاكم - بمقتضاها بتعيين من يتولى مهمة الأمر بالمعروف إذا أظهر الناس تركه، والنهي عن المنكر إذا أظهر الناس فعله، صيانة للمجتمع من الانحراف، وحماية للدين من الضياع، وتحقيقا لمصالح الناس الدينية والدنيوية وفقا لشرع الله تعالى.
فهي بهذا الوصف تمثل هيئة رقابية شبيهة بسلطات الضبط الاقتصادي في التشريعات العالمية التي تستهدف تحقيق المصلحة العامة الاقتصادية ممثلة في النظام العام الاقتصادي بشقيه الموجه والحمائي؛ وهو ما يتماشى مع مقاصد أحكام الشريعة الغراء في تحقيق المصالح الإنسانية من حفظ للدين والنفس والعقل والنسل والمال.
بل هي الجهاز المؤسسي الرقابي الحديث الذي يشرف على انسجام الانشطة المجتمعية (ومنها المالية) مع المبادئ المذهبية والضوابط الشرعية الموضوعية للمنهج الإسلامي، وهي بذلك مكملة للأعمال الأمنية والقضائية وحلقة من الحلقات الرسمية للتنظيم المجتمعي.
للتفصيل في الموضوع يراجع مقال د. عليان بوزيان، مقاربة الحسبة بالهيئات الإدارية المستقلة: دراسة تأصيلية فقهية قانونية مقارنة، منشورات مجلة الحقوق، تحت عنوان : أصول المنازعات الإدارية 20سنة على إحداث المحاكم الإدارية بالمغرب، تحت إشراف د. محمد اوزيان ود. مراد الساقل، دار نشر المعرفة، الرباط، 2015 ص. ص.175.217.
د. علي بوزيان،" مقاربة مؤسسة الحسبة بالهيئات الإدارية المستقلة: دراسة تأصيلية فقهية قانونية مقارنة"، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة المعارف القانونية، دار نشر المعرفة الرباط، ص.179

[2] بيت المال صورة مصغرة لوزارة المالية حديثا.

[3] إن الدولة الإسلامية في تدبيرها للمجال المالي كانت مطالبة ببناء هياكل تكون مؤسسة على التخطيط العلمي والضبط لتحقيق النمو الاقتصادي والتوزيع العادل للأموال التي تعود لخزينة الخليفة أو الملك، كل هذا في إطار الأحكام الاقتصادية الواردة في المصادر القطعية وفي احترام للمقاصد والمصالح الشرعية. وهذا ما حاولت بلوغه الكيانات التي نشأت بعد الخلافة الراشدة كل بحسب ما يراه أهل زمانه.

[4] نسبة إلى الحكامة بمفهومها كنوع من التدبير الرشيد للشأن المالي المحلي الذي يهدف إلى تحقيق أغراض معينة.

إن التفريق بين مبدأي المشروعية[1] والملاءمة هو من المبادئ الأساسية التي تعمل كل دولة ديمقراطية على احترامه من أجل تحقيق الصالح العام المحلي، وهذا ما تبنته بلادنا من خلال توظيف مجموعة من الآليات القانونية الرامية إلى تعزيز هذا المبدإ، وإثباته من خلال فرض احترام القوانين[2] المنظمة للإدارة والتدبير الترابي المحلي. وبالتالي ما يفرض التأسيس لرقابة غايتها النهائية الردع وليس العقاب، والعمل على احترام اللوائح والأنظمة بما يحقق النفع العام في آخر المطاف.

إن الحديث عن الوصاية والرقابة، على اعتبار أن الوصاية في حد ذاتها رقابة تمس مجموعة من القرارات والمقررات الإدارية والمالية للجماعات الترابية، يحيلنا أولا إلى تعدد أوجه الرقابة التي تخضع لها هذه الهيئات، والمجالات التي تنصب عليها. فإلى جانب الرقابة القبلية التي تهدف في مجملها إلى التحكم وتوجيه اتخاذ القرار المالي، هناك رقابة مواكبة الهدف منها التأكد من احترام قواعد تنفيذ القرار المالي والضوابط المنظمة له. كما يحيلنا إلى العلاقة التي تجمع المتدخلين خصوصا بين المراقِب (بكسر القاف) والمراقَب (بفتحها).

هذه الرقابة التي يمكن أن تكون قبلية أو موازية أو رقابة لاحقة، كما يمكن أن تكون إدارية أو قضائية، تعتبر من الأهمية، بحيث تمكن الهيئات المختصة من تقييم أداء الإدارة المحلية /الترابية، ومعالجة الاختلالات المرتبطة بها، وإطلاع المقررين المركزيين بما يعرفه التدبير الترابي من مزايا ومثالب.

غير أن ثقل الرقابة وتعدد هيئاتها يجعلها أو من شأنه أن يجعلها عائقا أمام تحقيق الجماعات للدور المنوط بها. فهي تمارس من قبل هيئات متعددة وفي مراحل متعددة، تغطي عمليا دورة الميزانية من الإعتماد إلى التنفيذ النهائي، مما قد يجعل جانبا منها مخالفا للمبادئ الدستورية المعلن عنها صراحة.

إن الهدف النهائي للرقابة بشكل عام هو المساهمة في تثبيت آليات الحكامة المالية الجيدة. فكيف تتم الرقابة على مالية الجماعات حاليا؟ وما هي الهيئات المكلفة بذلك؟ وهل الهيئات الرقابية الحالية كافية وفعالة في تدخلها؟ وكيف يمكن تطوير أدائها لتحقيق الغاية من تأسيسها؟

هل يكفي الإبقاء على الهيكلة الحالية لنظام الرقابة على مالية الجماعات الترابية لتحقيق جودة العمل المالي للجماعات الترابية؟ أم أن الأمر يتطلب تعديلات طفيفة تمس هنا وهناك؟ أم أن الظروف المحيطة بالتدبير المالي

[1] استخدمنا مصطلحي المشروعية والشرعية في هذه الأطروحة على أنهما يدلان على معنى ضرورة احترام القواعد القانونية والتنظيمية المعمول بها، وبأن تكون جميع تصرفات الجماعات الترابية متفقة مع أحكام القانون بمدلوله العام. وان كان بعض الفقهاء يفرقون بينهما، فيربطون الشرعية بالمنظمات ذاتها، والمشروعية لأعمالها

[2] ذ. جمال عماري، الرقابة على أنشطة الجماعات الترابية المحلية، مطبعة الأمنية، الرباط،2012. ص.7

للجماعات الترابية يستوجب إجراء تغييرات جذرية وإصلاحات بنيوية تمس النظام المالي لهذه المنظمات ككل، تتجاوز المنظومة الحالية للرقابة، والتأسيس لمنظومة جديدة تناسب توجه الدولة الجديد في مجال الجهوية المتقدمة؟ هل يمكن إقامة أنظمة للمراقبة مكملة للنظام الحالي، إن لم تكن بديلة عنه، كما هو الحال بالنسبة لنظامي التدقيق الداخلي والخارجي؟

للجواب على هذه الأسئلة وغيرها تم تخصيص هذا القسم في فصلين هما:

الفصل الأول: تشخيص المراقبة على مالية الجماعات الترابية

الفصل الثاني: حدود المراقبة على مالية الجماعات الترابية ومتطلبات تطويرها

الفصل الأول: تشخيص المراقبة على مالية الجماعات الترابية

تتم عملية الرقابة على مالية الجماعات الترابية بالمغرب بصور مختلفة من طرف عدد من الأجهزة المركزية واللامركزة. فهناك رقابة مالية تتولاها بعض مصالح وزارة الداخلية وبعض الأجهزة التابعة لوزارة المالية وهي في حقيقتها رقابة إدارية، إلى جانب رقابة قضائية تمارس من طرف الأجهزة القضائية المختصة، المتمثلة خصوصا كل من القضاء المالي والقضاء الإداري والعادي.

وتتسم هذه الرقابة بتنوع وتعدد الأجهزة المتدخلة التي تمارسها على التدبير المالي للجماعات الترابية، هذا التنوع الذي يعتبره البعض مهما[1] وايجابيا، إذ يعطي مساحة كبيرة لتدخل الدولة من أجل تجاوز الخلل الذي قد يعترض بعض الأجهزة الرقابية وفي مستوى معين، يعيب عليه البعض الآخر تعدده المفرط وعدم فعاليته بحيث أن أثر الرقابة عمليا المتمثل في الردع بنوعيه والمساءلة لا نكاد نحس به كممارسين إلا فيما يخص حسابات المحاسبين العموميين.

فالمراقبة المالية للجماعات الترابية التي تتسم بالتعدد وتغطي جميع مراحل اتخاذ القرار المالي للجماعات الترابية، تصطبغ بالصبغة الإدارية عندما تمارسها الأجهزة التابعة للسلطة المركزية، وبالصبغة القضائية عندما تتم ممارستها من طرف المحاكم المالية المتخصصة أو من طرف المحاكم الزجرية عندما يتعلق الأمر بأفعال جرمية ناتجة عن القرار المالي الخاطئ أو من طرف القضاء الإداري عندما يتعلق الأمر بالطعن في مقررات المجالس التداولية، والقرارات والعقود الإدارية للجماعات الترابية.

من هنا يمكن أن نتساءل عن واقع الرقابة المالية للجماعات الترابية في المغرب وإمكانية تطوير أدائها؟ هذه الرقابة (أو الرقابات) توجد في مفترق الطرق، فهي رقابة قوية حد عرقلة السير العادي للعمل المالي والإداري للجماعات الترابية، وهي في نفس الآن رقابة ذات نتيجة غير مرضية إذا ما نظرنا إلى حجم الإختلالات التي تعتري التدبير المالي الترابي.

فالرقابة على التدبير المالي للجماعات الترابية المغربية يغطي جميع حلقات العملية الإدارية للجماعات الترابية، بحيث لم تعد من مساحة إدارية إلا وتخضع لنوع أو أنواع من المراقبة[2]. وعلى العموم يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع من الرقابة من حيث وقت تدخلها: الأولى رقابة قبلية، والثانية رقابة موازية، والثالثة رقابة لاحقة. ومن حيث

[1] عبد اللطيف برحو، "مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، الطبعة الثانية منشورات م.م.ا.م.ت، سلسلة مواضيع الساعة، 2016/97.ص.45

[2] نجيب جيري، "الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية"، منشورات مجلة الحقوق المغربية، سلسلة المعارف القانونية، م.س، ص.21

طبيعتها يمكن تمييزها إلى مراقبة إدارية تغطي جميع حلقات الفعل المالي للجماعات، ومراقبة قضائية وهي رقابة بعدية في غالبها ورقابة مساءلة ومحاسبة.

وعليه سنتناول هذا الباب في مبحثين:

المبحث الأول: الرقابة المالية والإدارية تغطي جميع مراحل تنفيذ المالية المحلية

المبحث الثاني: الرقابة اللاحقة رقابة مساءلة ومحاسبة

المبحث الأول: الرقابة المالية والإدارية تغطي جميع مراحل تنفيذ المالية المحلية

ونعني بالرقابة المالية الإدارية عملية مراجعة العمليات المالية التي يتم القيام بها في الحاضر للتحقق من أن عمليات تحصيل الإيرادات وصرف النفقات تتم في إطار الأنظمة والقوانين المنظمة لميزانيات الجماعات الترابية. وتجد هذه الرقابة أساسها في أن المسيرين الجماعيين قد ينحرفون بقصد أو بغير قصد عن متابعة الخطة المقررة والبرنامج المسطر من طرف المجالس التداولية مما قد يكون سببا في فشل هذه الكيانات في تحقيق أهدافها.

وتعتبر هذه الرقابة المالية من أهم أنواع الرقابات الممارسة على تصرفات الجماعات الترابية، لكونها مرتبطة ارتباطا وثيقا بالتدبير اليومي لتنفيذ وتدبير المال العام. فعلى هذا المستوى يعمل المراقب المالي على ضبط مسألة التنفيذ منذ بدايتها، لذلك فالدول التي تعرف تدبيرا جيدا لماليتها، هي من تضع قواعد مضبوطة لممارسة هذا النوع من الرقابة[1].

ومما يميز هذه الرقابة هي كونها في المغرب تمارس من طرف هيئات متعددة، الشيء الذي يحد من فعالية تدخلها. وهي تمارس قبل أن يصير الفعل والقرار المالي نهائيا بمعنى أنها قبلية، كما يمارس جانب منها إبان وبعد الانتهاء من تنفيذ القرار المالي، أي أنها تكون موازية وبعدية.

وتكتسي دراسة الرقابة الإدارية بجميع تجلياتها أهمية كبرى خصوصا إذا ما حاولنا مقاربتها بالحمولة الدلالية لمفهوم التدبير الحر كمفهوم دستوري(المطلب الأول)، كما تكتسي هذه الدراسة أهمية أيضا إذا علمنا أن الرقابة الإدارية تمارس من طرف أجهزة متعددة (المطلب الثاني) وفي مناح متشعبة.

المطلب الأول: أهمية المراقبة المالية والإدارية في تثمين مبدإ التدبير الحر للمالية المحلية

المطلب الثاني: تعدد الأجهزة المكلفة بالرقابة المالية

[1] د. عبد النبي اضريف، قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13 ونصوصه التطبيقية، م.س، ص.118

المطلب الأول: أهمية المراقبة المالية والإدارية في تثمين مبدإ التدبير الحر للمالية المحلية

إن الإهتمام بالرقابة على العمليات المالية التي تقوم بها الجماعات الترابية ليس جديدا، بل هو قديم قدم التقسيمات الترابية للدولة بمفهومها الحديث. إن تطبيق مبدإ التدبير الحر لا يتنافى مع فرض نظام رقابي، بل بالعكس يفترض فيه أن يعزز من الأدوار الموكولة للجماعات الترابية. فهذه الأخيرة، تتفصل مع الآليات والأدوات الرقابية الحديثة، سواء تلك التي تعتمدها داخليا أو تلك التي تطبق عليها من طرف المؤسسات الخارجية.

هذه المنظومة الرقابية، التي تعتبر من صميم العمل المالي للجماعات الترابية، تتقاطع مع مفاهيم أخرى ضابطة للعمل المالي لهذه المنظمات، مثل الإستقلال المالي، والتدبير الحر كمفهوم جديد تم تكريسه بدستور المملكة لسنة 2011. هذا التقاطع قد يصل حد التناقض بمفهوم البعض، غير أن البعض الآخر يرى فيهما مبدأين متكاملين يعضد بعضهما البعض.

ولمحاولة فهم العلاقة الجدلية بين الرقابة الإدارية ومفهوم التدبير المستقل أو الحر للجماعات الترابية، لابد من تعريف المفهومين كليهما، بدءاً بالمراقبة الإدارية أولا (الفرع الأول)، وعلاقتها بمفهوم التدبير الحر ثانيا (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم المراقبة الإدارية للعمليات المالية

لتحديد المفهوم القانوني للرقابة والرقابة الإدارية لا بد من تحديد المفاهيم لغويا. وما يهم هنا أكثر هو دال الرقابة، لذا يجب تحديده لغة أولا قبل محاولة تحديده اصطلاحا ثانيا. وبعده نحاول إعطاء تعريف للرقابة الإدارية المالية كصورة من صور الرقابة أخيرا.

أما لغة فتطلق الرقابة على معان متعددة، منها الحراسة والملاحظة: فالرقابة مشتقة من فعل راقب، وراقبه أي حرسه ولاحظه، ويقال راقب الله في عمله أو في أمره أي خافه وخشيه، وورد مصطلح الرقيب بمعنى "الحافظ و"المنتظر" وراقب الله بمعنى خافه[1]. ووردت أيضا رقابة كمصدر لفعل رقب ويعني "لاحظ" و"حرس" وحفظ. أما المعنى اللغوي لكلمة رقابة بالفرنسية والانجليزية، فقد حملت معاني متعددة يدور جلها حول التفتيش والسلطة أو السيادة[2].

[1] محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، ص.267

[2] Dictionnaire HACHETTE encyclopédique, édité sous la responsabilité de Mireille Maurin, 1995, p. 430, qui stipule que le contrôle est « un nom masculin: 1- vérification surveillance. 2- lieu où se tiennent les contrôleurs….3- Organisme chargé du contrôle.....

ويستخدم مفهوم الرقابة عموما في مجالات عديدة للدلالة على معاني مختلفة فيستخدمها علماء النفس مثلا للإشارة إلى السيطرة أو التحكم في طرف آخر كما تستخدم في المجال العسكري للإشارة إلى عملية التحكم في الأسلحة التقليدية أو النووية الخ... أما في مجال الإدارة فتهدف الرقابة إلى ملاحظة وقياس الأداء لمعرفة مدى تحقيق الأهداف المسطرة مسبقا.

واصطلاحا عرف"المؤتمر الأول للرقابة المالية" الرقابة، في العام 1977 على أنها "منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والإقتصادية والمحاسبية والإدارية، ويهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة، ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة، على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل ينوب عن السلطة التشريعية وغير خاضع للسلطة التنفيذية"[1].

ويرى معهد الإدارة العامة أن الرقابة المالية هي: "الرقابة التي تستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية والكشف الكامل عن الانحرافات ومدى مطابقة التصرفات المالية على القوانين والقواعد النافذة"[2]. كما عرفها البعض على أنها: "مراجعة العمليات للتأكد من التدفقات النقدية التي تمت وفقا للخطة الموضوعة مسبقا وأن الإنحرافات التي حدثت لها ما يبررها"[3].

وتكتسي الرقابة الإدارية أهمية بالغة في حياة المنظمات، ذلك أن وجود نظام للمراقبة الموازية يعتبر أحد المقومات الرئيسية لفعالية منظومة الرقابة المالية، وتكمن فائدتها سواء بالنسبة للأجهزة موضوع المراقبة أو بالنسبة للأجهزة المراقبة. هذه الرقابة الإدارية يمكن تقسيمها إلى نوعين: رقابة داخلية، ورقابة خارجية تتم إما بطلب من الجماعة ذاتها أو بقوة القانون، كما يمكن تقسيمها من وجهة أخرى إلى رقابة سابقة ورقابة لاحقة. وقبل الخوض في إشكالية التدبير الحر في علاقته بالرقابة يجدر بنا أن نتطرق لمقاربات لهذين النوعين من الرقابة.

الفقرة الأولى: مفهوم المراقبة الإدارية

تعتبر المراقبة المالية الإدارية وسيلة وأداة لضبط العمل المالي الترابي والحرص على أدائه الفعال على صعيد مستوياته. وتبتدئ الرقابة الإدارية على القرار المالي المحلي مع أول خطوة تتخذها الإدارة في هذا المجال، إذ تشمل الرقابة كلا من المداخيل والنفقات من حيث توقعها وتنفيذها.

[1] المجمع العربي للمحاسبين القانونيين: المبادئ الأساسية للتدقيق، مطابع الشمس، عمان، 2001، ص.4.
[2] معهد الإدارة العامة، ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية، الرياض، 1985، ص.16.
[3] د. محمد سويلم، الإدارة المالية في ظل الكوكبية، مكتبة الجلاء، المنصورة،، 2004 ص.178.

فبالنسبة للتوقعات تهدف الرقابة الإدارية إلى الحرص على توازن وصدقية الميزانية إلى جانب إدراج النفقات الإجبارية في الميزانية والحفاظ على التوازن المالي لميزانية الجماعة. وبالنسبة للمداخيل تهدف الرقابة إلى التأكد من تحصيل حقوق الجماعة وفقا للقانون والأنظمة المعمول بها. أما النفقات فتهدف الرقابة الإدارية المفروضة عليها إلى احترام إرادة المجالس التداولية التي تجسد مبدئيا إرادة الساكنة التي تمثلها.

لكن قبل الخوض في المراقبة، بل المراقبات الإدارية المفروضة على الفعل المالي للجماعات الترابية، يجدر بنا طرح مجموعة من التساؤلات حول المقترب المفاهيمي للرقابة؟ وأنواعها؟ وأهميتها؟

أولا: المراقبة الداخلية

تعبر المراقبة الداخلية عن منهجية للعمل، فهي تركز على المساطر المتبعة من أجل اتخاذ قرار معين، وبواسطتها يتم تحليل الأخطار المرتبطة بتسيير الجماعة الترابية، وقد كانت مطلبا أجمع عليه المشاركون في أشغال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات الترابية، وذلك بإحداث مصالح على مستوى الإدارة الجماعية تتولى المراقبة الذاتية، والتدقيق في الحسابات، وإعداد تقارير حول التدبير المالي للجماعة، تعرض بشكل دوري على أنظار الرئيس والهيئة التداولية[1].

وهي نوع من الرقابة تمارس في موقع من التنظيم الإداري، أو تلك الرقابة التي تمارسها إحدى إدارات وزارة المالية أو وزارة الداخلية على باقي التقسيمات الإدارية للدولة، أو يقوم بها موظفون تابعون للإدارة نفسها التي تجري أعمال الرقابة عليها، وتهدف هذه الرقابة إلى التنبيه إلى جميع المخالفات المالية واكتشاف الأخطاء قبل وقوعها. وتمارس من خلال أسلوبي الرقابة التسلسلية والتي مؤداها أن يتولى الرؤساء الإشراف على أعمال مرؤوسيهم وتوجيهها وتصحيحها وتقويمها، وتكون هذه الرقابة سابقة للتصرف المالي أو لاحقة أو فنية أو إدارية. والرقابة الوصائية: وتشمل هذه ممارسة السلطة التنفيذية الرقابة على المؤسسات والهيئات العامة في الدولة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وبالإستقلال المادي والإداري.

ثانيا: المراقبة المسبقة

ويقصد بالمراقبة المسبقة، المراقبة التي تمارسها الخزينة العامة للمملكة ومصالح وزارة الداخلية على العمليات المالية للجماعات الترابية. فهذه المراقبة تكون قبل قبض الإيرادات وصرف النفقات، وقبل البدء في

[1] أشغال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، م.س، ص. 313

تنفيذ الميزانية. وهي مراقبة تتم قبل اتخاذ القرار المالي الجماعي، ويكون الغرض منها منع الأخطاء قبل حدوثها. وهو إجراء احترازي تبتنه أغلب القوانين التي تأخذ بالنظام الفرانكفوني، وله ميزات وعيوب سنفصل فيها فيما بعد.

فهي تمثل نوعا من المراقبة على الأعمال الإدارية والمالية قبل حدوث الواقعة وتتخذ أشكالا متعددة. وهي عادة ما تكون على شكل قواعد تنظيمية متعلقة ببنود الإنفاق والتحصيل والتوقع تحدد الإجراءات الواجب اتخاذها والسلطات الممنوحة للمسؤولين عن التنفيذ وحدود قدرتهم على التصرف في الشؤون الخاصة بإدارة الوحدة المنفذة. وهذه الرقابة هي غير الرقابة المستمرة أي المرافقة والملازمة للفعل المالي والتي تلازم عملية تنفيذ العمليات المالية وتتم من قبل أجهزة داخلية موجودة في الجهة التنفيذية.

ثالثا: المراقبة الموازية أو المواكبة

تمارس هذه المراقبة خلال مراحل تنفيذ الميزانية، وهي إدارية في عمومها. فهي منظومة من الإجراءات والوسائل التنظيمية والقانونية والمعايير والضوابط الموضوعة، والتي تهدف ضمان تحقيق الأهداف المسطرة في احترام لهذه القواعد والضوابط، وكذا التأكد من صحة وسلامة تنفيذ العمليات أثناء اتخاذ هذه الإجراءات التنفيذية وتنزيلها عمليا، كما تهدف إلى تفادي الخطإ أو مخالفة القواعد القانونية والمحاسبية.

وتمارس هذه الرقابة بالموازاة مع تنفيذ الميزانية. فهي رقابة مستمرة أي مرافقة وملازمة للفعل المالي. فهي تلازم عملية تنفيذ العمليات المالية وتتم من قبل أجهزة داخلية موجودة في الجهة التنفيذية، أو خارجها كما هو الحال لمصالح وزارة المالية أي الخزينة العامة للمملكة ومصالح وزارة الداخلية المركزية وممثليها على الصعيد الترابي، أي العمال والولاة.

وتسمى أيضا المراقبة الواقية. ومما يعاب عليها أنها تؤدي إلى الإطالة في المساطر، فهي تضيف مراحل أخرى للتأشير أو المصادقة على القرار المالي إلى المراحل الأولى لاتخاذ مشروع القرار. فالمراقب، ونظرا لكثرة الملفات المعروضة عليه والعناصر الخاضعة للمراقبة، قد يجد صعوبة في دراسة وتأشير القرارات داخل آجال معقولة.

رابعا: الرقابة اللاحقة أو البعدية

تخضع التصرفات المالية في ظل هذا النوع من الرقابة على العمليات المالية التي تتولاها الجماعات بعد تنفيذها. فهي تمارس بعد الإنتهاء من إنجاز العمليات المالية، وتركز أساسا على كيفية استعمال المعلومات المتعلقة بالنتائج السابقة لكي يتأتى تصحيح الفوارق المستقبلية التي قد تحدد بالنظر لكل الضوابط المعمول بها، والمحددة

مسبقا[1]. ويتعلق الأمر بنوعين من الرقابة الأولى إدارية بعدية والثانية قضائية. وتتولى الأجهزة المركزية للرقابة وفروعها على المستوى المحلي هذه الرقابة، بالنسبة للرقابة الإدارية. أما القضائية فتتولاها الأجهزة القضائية بحسب نوعية العمليات المالية ومكان تنفيذها[2].

وتحمل آلية المراقبة البعدية إسم المراقبة الحديثة[3]. ويمكن أن تتم عند نفاذ القرار كما يمكن أن تتم خلال تنفيذه. كما يمكن أن تتم على فترات متعددة ومتتابعة من حيث الزمن عندما تنجز بصفة منتظمة وتنصب على تسيير معين.

ومن مميزات هذه الرقابة في المغرب أنها تطال جميع المتدخلين في النشاط المالي المحلي، كما تهم جل[4] المجالات المتعلقة أساسا بالتدبير المالي المحلي. وهي تمارس من طرف أجهزة متعددة وبآليات ووظائف متعددة أيضا.

الفقرة الثانية: دور الرقابة الإدارية

تلعب الرقابة على مالية الجماعات الترابية دورا مهما في تحقيق الحكامة الجيدة، إذ تعتبر أداة واقية من الوقوع في أخطاء تضر بالصالح العام، كما تعتبر أداة لردع ومساءلة المخالفين للمقتضيات القانونية المنظمة لمجال تدخل الجماعات الترابية على الصعيد المحلي.

أولا: الرقابة الإدارية أداة وقاية

تعود أهمية الرقابة المالية عموما إلى كونها وسيلة لا غاية في حد ذاتها. وقد ظهرت الحاجة إلى المراقبة عموما مع تغوُّل الإدارة وتشعبها وانفصال السلطة المركزية إلى ثلاث سلط وظهور تقسيمات للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، وإسنادها إلى جهات مستقلة عن الإدارة ذاتها أو متخصصة في حال ارتباطها بالإدارة ذاتها.

وقد تطورت الرقابة الإدارية وظهرت أهميتها في أنها ليست قائمة فقط على مفهوم الضبط والمنع، وإنما قائمة على الرقابة الإيجابية البناءة، وهي بذلك ليست مجرد عملية اكتشاف الأخطاء أو الانحرافات التي وقعت،

[1] ذ. جمال عماري، الرقابة على أنشطة الجماعات الترابية المحلية، مطبعة الأمنية، م.س، ص.23

[2] أي بحسب الاختصاص النوعي والمكاني للمحاكم المالية.

[3] ذ. برنار غرني، مدخل إلى علم الإدارة، م.س، ص.11

[4] يخضع مثلا المحاسب العمومي للمساءلة الإدارية والقضائية عن تصرفاته ومراقبته لتنفيذ ميزانية الجماعة بينما وزارة الداخلية لا تحاسب قضائيا على الأقل عن تأشيرتها ومراقبتها لاعتماد الميزانية والتحويلات

وإنما البحث عن أسبابها، وكيف يمكن تجنب وقوعها، فضلاً عن أنها اتجهت إلى الدراسات الميدانية وإجراء البحوث العلمية بقصد التوصل إلى أسباب المشكلات ونقاط الضعف في العملية الإدارية[1].

إن أهمية الرقابة المالية لا ترجع فقط لكونها أداة لاكتشاف الانحرافات، وهو ما يسمى بالرقابة العلاجية بل تتجاوز ذلك بكثير حيث أنه بجانب ما سبق تحاول البحث عن الأخطاء قبل وقوعها واتخاذ الإجراءات الكفيلة لتفادي وقوعها أو تقليل حدة آثارها السلبية في حالة حدوثها وهو ما يسمى بالرقابة الوقائية. فالرقابة الفعالة تتضمن الجانب العلاجي إضافة إلى الجانب الوقائي[2].

ثانيا: الرقابة أداة مساءلة

لا تكتمل الحكامة المالية للجماعات الترابية دون المرور إجباريا عن طريق المساءلة والمحاسبة بشأن طرق تدبير وتسيير ماليتها ونتائجها. هذه المساءلة تعتبر إحدى أهم وسائل المراقبة على التدبير المالي الترابي، فهي تعد معيارا ضابطا لأداء الجماعات المحلية، وأداة تقييميه للأشخاص العاملين بها عندما تتم محاسبتهم من قبل المخول بذلك رسميا[3].

وقد تمت إحاطة الجماعات الترابية، بمجموعة من الأجهزة الإدارية الرقابية بالنظر لحجم الموارد المالية التي تتولى هذه الوحدات تسييرها[4] وكذا حجم الإنتظارات الإقتصادية والإجتماعية المرتبطة بها. نذكر منها مصالح وزارة الداخلية المركزية بما فيها المفتشية العامة للإدارة الترابية والمصالح الخارجية المتمثلة في العمال والولاة، ومصالح وزارة المالية متمثلة في المصالح الخارجية للخزينة العامة للمملكة والمفتشية العامة لوزارة المالية.

فإذا كان دور بعض المصالح المذكورة هو منع حصول الانزلاق في التصرفات المالية للجماعات الترابية فإن الرقابة الإدارية اللاحقة لها دور زجري قد يؤدي إلى مساءلة كل من يخالف القوانين والأنظمة المعمول بها في تسيير مالية الجماعات الترابية. وتمتلك مصالح وزارة الداخلية والمفتشية العامة للمالية إمكانية تقديم المخالفين إلى المحاسبة التأديبية والقضائية.

[1] درويش عبد الكريم، وتكلا ليلى، أصول الإدارة العامة، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة،1998، ص.508.
[2] د. احمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الجيزة، 2016، ص.315.
[3] كريم لحرش، الحكامة المحلية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، الرباط، غشت 2009، ص.47.
[4] يبلغ إجمالي مداخيل الجماعات الترابية بالمغرب حاليا 37.10 مليار درهم، وإجمالي نفقاتها 36.6 مليار درهم، هذه الأرقام مستقاة من الخزينة العامة للمملكة.

وتؤخذ المحاسبة هنا، باعتبارها مرادفا إلى حد ما للمراقبة ومكملة لها في آن معا،"كمسلسل لوضع الإنجازات رهن إشارة من يملكون القدرة على تقويمها والحكم على مدى صحتها ودقتها"[1]،بينما المساءلة كعملية استجواب لأصحاب القرار أي المتدخلين في التدبير المالي بخصوص ما انتهت إليه المحاسبة والمساءلة.

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية في علاقتها بالتدبير الحر

يمثل مبدأ التدبير الحر للشأن المحلي أحد أهم مظاهر اللامركزية الإدارية الترابية، في بعدها الحكامتي، والتي أقرها الدستور المغربي[2]، في أكثر من موضع، حيث يخول بمقتضى هذا المبدأ لكل جماعة، في حدود اختصاصاتها، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها، طبقا لأحكام القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقه، مما سيمكن الجماعات الترابية من تدبير شؤونها، بكيفية ديمقراطية وحرة. لكن هذا المبدأ ليس مطلقا، بحيث تكون الجماعة بعيدة عن الرقابة والمحاسبة في تدخلاتها المالية. إذ تم النص في دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية على مبدإ التدبير الحر إلى جانب مبدإ التفريع كمعيار لتوزيع الإختصاصات بين الدولة والجماعات كما تم استعمال مفهوم جديد بديل عن الوصاية الإدارية وهو الرقابة الإدارية.

كل هذا يثير التساؤل حول جدوى الرقابة المالية على عمل المصالح المالية للجماعات الترابية؟ ودورها المفترض في تعزيز مبدإ التدبير الحر لمالية الجماعة المحلية؟ وبالتالي تحقيق الحكامة المالية الجيدة للجماعة الترابية؟ كما يطرح التساؤل حول علاقة التدبير مع الرقابة الإدارية؟ ثم هل تعتبر الرقابة عقبة أمام تحقق هذا الحق الأساسي كما يصفه البعض؟ أم تعتبر تثمينا له؟

الفقرة الأولى: التحديد المفاهيمي للتدبير الحر لمالية الجماعة الترابية

من بين المستجدات التي جاءت بها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالمغرب، تجذير وترسيخ مبدإ التدبير الحر في تسيير مجالس العمالات والأقاليم وتأكيده بالنسبة للجماعات، كمبدإ دستوري قبل كل شيء[3]. هذا المبدأ يخول للجماعة الترابية، في حدود اختصاصاتها سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ قراراتها طبقا

[1] جمال عماري، الرقابة على أنشطة الجماعات الترابية المحلية، مطبعة الأمنية، الرباط، 2012، ص.13

[2] عبد الرحمان حداد، "الوصاية في مشاريع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد16، صيف 2015، ص.93

[3] تنص المادة 136 من دستور المملكة لسنة 2011 على أن التنظيم الجهوي والترابي للمملكة يرتكز على:".. مبادئ التدبير الحر وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم..."

للقوانين والأنظمة المعمول بها في مجالات تدخلاتها، خصوصا القرار المالي. فما المراد بالتدبير الحر ؟ وكيف يتجلى في التدبير المالي الجماعاتي؟ وهل هو حق أساسي للجماعات الترابية؟

أولا: مدلول التدبير الحر

هذا المبدأ الذي يفرضه دستور 2011 في الفصل 136 منه، يراد به ترك الحرية للمدبر المحلي في ممارسة الإختصاصات الموكولة إليه، والتصرف في الموارد المتاحة له في إطار المشروعية وبطريقة ديموقراطية، مع ترك مساءلته عن النتائج التي أنجزها للدولة، أي أنه لا يسمح لممثلي الدولة بالتدخل في أنشطة المدبر المحلي، إلا في الحدود التي يقرها القانون[1]. وقد كانت فرنسا سباقة إلى إقرار هذا المبدإ من خلال المادة 34 من دستورها لسنة 1958 مع تأكيده في التعديل الدستوري ل 28 مارس 2003 في الفصل 72 منه[2].

إن تعريف مبدإ التدبير الحر من خلال النقاشات الأكاديمية، يختلف باختلاف الزاوية التي يتم تناوله منها، فهو كشكل هندسي تتغير معالمه من تعريف لآخر. غير أنه لا يحيل من الناحية القانونية إلى مدلول مطلق بذاته، بل إلى مفهوم يجب أن يعرف بطريقة اتفاقية. فمثلا في فرنسا تم ربط هذا المبدإ دستوريا بالقانون، على اعتبار أن اختصاصات الجماعات تدخل في مجال القانون، وليست إدارة حرة بذاتها، بل إدارة معرفة ومحددة وممارسة داخل وفي إطار القانون. فالقانون إذن هو الذي يحدد مضمون هذه الإدارة بدقة.[3]

فالتدبير الحر، بهذا المعنى، من شأنه أن يمكن الجماعات الترابية من ممارسة اختصاصاتها بنوع من الإستقلالية في مقابل التقليص من الرقابة القبلية الفضفاضة الممارسة على القرار المحلي خصوصا في المجال المالي. غير أن الإنتقال من النظام القديم إلى هذا النظام الجديد في التدبير المالي الترابي يتطلب منتخبين قادرين على استيعاب دورهم الحقيقي في التنمية المحلية. فليس كافيا تخفيف نقط المراقبة والإنتقال من المراقبة القبلية إلى المراقبة البعدية، بل يجب بالإضافة إلى ذلك تكوين منتخبين قادرين على استيعاب مغزى مبدإ التدبير الحر، إذ لا يكفي توسيع اختصاصات مجالس الجماعات الترابية ومنحها موارد مالية جديدة.

---

[1] سعيد جفري، التنظيم الترابي بالمغرب، مكتبة الرشاد، سطات، 2018، ص.254

[2] ينص الدستور الفرنسي في المادة 72 على أنه: " وفق الشروط المنصوص عليها في القانون، تدبر الجماعات الترابية أمورها بحرية، وعن طريق مجالس منتخبة، وتتمتع بسلطة تنظيمية لممارسة اختصاصاتها"

L'article 72 de la constitution française du 1958 telle qu'elle a été modifiée ou complétée Paragraphe 3 stipule que: « dans les conditions fixées par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

[3] BENCHRIFA Abdellatif, LA GOUVERNANCE FINANCIERE DES VILLES AU MAROC ET EN FRANCE, actes de colloque international de finances publiques, organisé par le Ministère de l'Économie et des Finances du Maroc et FONDAFIP, Rabat, 11 et 12 septembre 2015, Sour la direction de Michel BOUVIER, FGDJ, L extenso édition, 2016, Issy –les-Moulineaux Cedex, p.198

ويرتكز التدبير الحر للجماعات الترابية على عنصريين أساسيين متمثلين في منح المدبر المحلي سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، بحيث تقوم مجالس الجماعات الترابية المنتخبة بالفصل في مداولاتها بكيفية حرة، في اختصاصاتها وتمارس الصلاحيات الموكولة إليها بموجب القوانين التنظيمية المؤطرة لها. بالإضافة إلى أن مداولات ومقررات المجالس، تم تخويل صلاحيات تنفيذها لرؤساء الجماعات الترابية، شريطة أن تتوافق مع الأنظمة القانونية المعمول بها وأن تندرج ضمن الإختصاصات المخولة لها وألا يشوبها عيب من العيوب الشرعية، فضلا عن مراعاة التوجهات العامة والقطاعية للدولة وتقسيماتها الكبرى والإلتزام بحدود ما هو متوفر من موارد مالية.

أ- التدبير الحر يقتضي ترك حرية أكبر للمدبر المحلي في تنمية موارده

إن التغيرات التي عرفتها الظرفية الإقتصادية للمغرب منذ الإصلاحات التي عرفتها المالية المحلية لسنة 1976 والتي أرست لامركزية إدارية متناسبة مع حجم التحديات، وضغط النمو الديموغرافي، الذي عرفه المغرب بداية السبعينات ومع الخصوصيات المحلية، وما تلاه فيما بعد من تطورات في المنظومة القانونية المنظمة للمالية المحلية، يستوجب مد الجماعات الترابية بآليات جديدة، وبإصلاحات مالية حقيقية تدعم استقلالها المالي وتمكنها من تدبير أمورها باستقلاليه بكيفية تمكن الجماعة من تنمية مواردها والاستجابة لانتظارات المجموعة التي تمثلها.

من هذا المنطلق تم مد الجماعات المحلية باختصاصات ما فتئت تتوسع، على الأقل نظريا[1]، مع التعديلات والتغييرات التي عرفتها القوانين المنظمة لهذه الوحدات الترابية، والتي توجت بإقرار مبدإ التدبير الحر للمجالس الجماعية في اتخاذ ما يلزم للتسيير وضمان التنمية المحلية، لا يحده إلا القانون، وفي إطار احترام للصالح العام[2]. هذا المبدأ الذي يضمن تجاوز مرحلة الوصاية الإدارية بمفهومها التقليدي، والمتجلي في الرقابة الوصائية من أجل الرقابة، ومن أجل تكريس المقاربة الضبطية وتحكم الدولة في تلابيب الديمقراطية الترابية[3].

هذا المبدأ يقتضي أن تمارس الجماعات الترابية اختصاصاتها بما هو موكول لها في النصوص القانونية، والدولة لها حق المشروعية أي ترك الحرية للمدبر المحلي في ممارسة اختصاصاته ومساءلته عن النتائج التي أنجزها، وله حرية التصرف في الموارد المتاحة له في إطار احترام القانون، ومبادئ التدبير الحر تستمد أسسها من مفهوم

---

[1] نلاحظ أن الممارسة العملية تخضع للمزاجية في بعض الأحيان، وتتجاوز ما هو قانوني وشرعي، لتصل إلى الملاءمة المفترض أن تكون مجالا بعيدا عن المراقبة الإدارية، ولا يمكن أن يثيره إلا القاضي المختص.

[2] « Si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fin d'intérêt général » CCF., déc. no 2012-660 DC du 17 janvier 2013 ; v. aussi déc. no 2006-543 DC du 30 novembre 2006.

[3] د. عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، منشورات مجلة العلوم القانونية، عدد13 الطبعة الأولى، مطبعة الأمنية، الرباط، 2016،، ص.ص.355،354،

"الشخصية المعنوية" التي تتمتع بها الجماعات الترابية والتي تمنح لهذه الأخيرة الإستقلال الإداري والمالي[1]. فالجماعات هي حرة في تدبير أمورها ولا يحدها في هذا المجال إلا القانون.

ب- التدبير الحر لا يعني ترك السلطة التأسيسية في يد الجماعة الترابية

يثار التساؤل خصوصا حول سلطة الجماعات الترابية في فرض الضرائب وحرية أكبر في تنمية مواردها. وبالرغم من التسليم بالطابع السيادي للضريبة، وتوجه أغلب الآراء إلى ترك هذه السلطة في يد الدولة أي السلطات المركزية، فإن ذلك لم يمنع من ظهور أراء تدعو، تتويجا لمبدإ التدبير الحر للجماعات الترابية، إلى منح الجماعات هامشا كبيرا في فرض الضريبة واستخلاصها ما دامت السلطات المكلفة بالرقابة الإدارية لها من السلطات ما يمكنها من رفع أي تعسف من قبل المجالس التداولية في هذا الموضوع.

فإذا كان الاتجاه الذي يدعو إلى منح اختصاص فرض الضريبة محليا إلى الهيئات المنتخبة، يجد مبررات عديدة لتوجهه هذا ومنها: أن السلطات المركزية بإمكانها مراقبة هذه العملية ودرء أي تعسف قد ينتج عن ممارسة هذه السلطة، وأن المنتخبين يحاولون دائما الحفاظ على العلاقات الحسنة مع منتخبيهم نظرا لكونهم يدركون أن ولايتهم الإنتخابية محدودة، ومن أجل تجديدها فهم يحاولون دائما تقديم كل ما هو في صالح الجماعة أو الهيأة المحلية[2]، فإن الإتجاه الغالب يعتبر أن منح الجماعات الترابية سلطة فرض الضريبة سيكون مصدر فوضى جبائية ويؤدي إلى تراكم اقتطاعات متعددة على نفس المادة الضريبية[3].

كما أن التدبير الحر لا يعني تجاوز المراقبة الإدارية الموكولة إلى كل من السلطة المكلفة بالداخلية والخزينة العامة للمملكة. فالولاة مثلا والعمال بوأهم الدستور مكانة متميزة قوامها تمثيلهم للإدارة المركزية ترابيا، وتحميلهم مسؤولية تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية وممارسة الرقابة الإدارية على عمل الجماعات الترابية التي تدخل في نطاق اختصاصهم الترابي.

بل إن التدبير الحر لا يمكن ممارسته على إطلاقيته، فهو مقيد بعدد من القيود التي تضبط حدوده وأبعاده[4]، سواء ذات الطبيعة القانونية أو المرتبطة بالصعوبات والإكراهات الواقعية.

---

[1] د. محمد الغالي، "الحكامة المحلية في ضوء الأدوار الجديدة للجماعات الترابية"، م.م.ا.م.ت، عدد124، 2015، ص.259

[2] يراجع في هذا المجال، د. حمدي عادل محمود، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973، ص.212

[3] SBIHI. Med, les finances locales entre l'autonomie et la dépendance, in L'Administration territoriale au Maghreb, Rabat, p.219

[4] احمد اجعون، مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية، القانون الدستوري للجماعات الترابية، إصدارات جامعة محمد الخامس الرباط، أشغال الأيام المغاربية العاشرة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربيين، تحت إشراف د. آمال المشرفي، ص.45

فبالنسبة للقيود القانونية يجدر التذكير أن الدستور تضمن مبادئ من قيمة مبدإ التدبير الحر، كمبدإ وحدة الدولة والأقاليم، الذي يعتبر ثابتا من ثوابت الوطن، ويقتضي في حد ذاته عدم توسيع استقلال الوحدات الترابية بصفة مطلقة[1]. وعليه فالتدبير الحر يجب أن يمارس في إطار احترام مصالح الأمة والمصالح العليا للدولة[2]. كما أن هذا المبدأ مرتبط بالتشريع العادي. وهذا الارتباط يعتبر قيدا لممارسة هذا الحق وضمانة في الآن ذاته للجماعات باعتبار القانون وحده هو الذي يمكن أن ينظم ممارسة هذا المبدإ وليس غيره[3]. لكن تبقى سلطة المشرع خاضعة لمراقبة المحكمة الدستورية التي تعتبر ضمانة لعدم تعسف التشريع وتضييقه لمفهوم هذا المبدإ.

وقد استعمل المشرع الدستوري المغربي مصطلح "مبدأ التدبير الحر" بدلا من " الإستقلال المالي والجبائي" للجماعات الترابية، بل إن المادة 39 من دستور المملكة استبعدت أي احتمال لتمتيع المجالس التداولية بحرية واستقلال في التأسيس الجبائي[4]، حيث تنص هذه المادة على أنه على: "الجميع أن يتحمل، كل على قدر استطاعته، التكاليف العمومية، التي للقانون **وحده إحداثها وتوزيعها**، وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور". فالمشرع وحده بمقتضى هذه المادة والمادة 71 من نفس الدستور[5] هو الذي له الإختصاص في إنشاء الضرائب والرسوم وتحديد وعائها وطرق تصفيتها وتحصيلها، هذا الإختصاص يشمل بالتأكيد الضرائب والرسوم المحلية.

أما القيود العملية فإن ضعف تكوين الهيئات المنتخبة وقلة تأطير الجماعات الترابية يفرضان ترك السلطة التأسيسية للضريبة في مجال القانون، واختلاط ما هو سياسي وقانوني في تدبير الجماعات الترابية يفترض توكيل مهمة ضبط الضريبة وتنظيمها فضلا عن قواعد استخلاصها إلى هيئات تتمتع بنوع من الحياد، ومصيرها غير مرهون بالرأي العام المحلي في أضيق تجلياته. ويمكن التأكد من جدية هذه المعطيات بالرجوع إلى البيانات التي أوردناه في الصفحة 126، من هذه الأطروحة تحت عنوان "التدبير من طرف مديرية يضمن حصيلة أوفر".

---

[1] ينص الدستور المغربي في فصله الأول على أن:"تستند الأمة في حياتها العامة على ثوابت جامعة، تتمثل في الدين الإسلامي السمح، والوحدة الوطنية متعددة الروافد، والملكية الدستورية، والاختيار الديمقراطي.
التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة."

[2] د. احمد اجعون، م.س، ص.46.

[3] تنظيم المبدأ يدخل في إطار القانون، وليس المجال التنظيمي الخاص بالحكومة.

[4] OUHAJJOU. A, *L'autonomie financière des collectivités territoriales au Maroc et l'effectivité du principe de libre administration*, publication centre marocain de la recherche et des études territoriales, Marrakech, sous thème « financement territoriale organisé 2014 » pub. 2017. pp 44-31.

[5] تنص المادة 71 من دستور المملكة لسنة 2011 على: "يختص القانون بالإضافة إلى المواد المسندة إليه بفصول أخرى من الدستور، بالتشريع في الميادين التالية:

- النظام الضريبي، ووعاء الضرائب، ومقدارها وطرق تحصيلها."

فالتدبير الحر يجب أن يؤخذ بمعنى الحرية في التدبير والإدارة، وليس بمفهوم حرية الحكم ما دام يقتصر على الشؤون الإدارية دون السياسية[1]. هذه الحرية التي يضبطها القانون، تخول للجماعات الترابية السلطة للتداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها طبقا لأحكام القوانين التنظيمية والنصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقها.

ثانيا: هل التدبير الحر حرية أساسية للجماعات الترابية؟

أصبح السؤال يطرح حول كون التدبير الحر حقا أساسيا في الحرية للجماعات الترابية يجب الإقرار به، مع تنصيص الدستور المغربي على هذا المبدإ؟ هذا السؤال الذي لم يجب عليه صراحة المجلس الدستوري الفرنسي نظرا لعدم طرح الإشكال عليه، ونفس الأمر ينسحب على المحاكم المغربية، قد حاول مجلس الدولة الإجابة عليه في قراره بخصوص جماعة "فغنيل" [2] بتاريخ 18 يناير 2001، والذي تم من خلاله التأكيد على إقرار هذا المبدإ باعتباره حقا أساسيا للجماعات الترابية. من دون أن يعتبره حرية أساسية نظرا لأن التساؤل لم يطرح أمامه.

فإقرار الحق في الحرية للجماعات الترابية كحق أساسي قد يعتبره البعض منافيا لطبيعتها، نظرا لكون هذا الحق يرتبط بالأشخاص الذاتيين ولا مجال للحديث عنه بالنسبة للأشخاص المعنوية العامة، بالرغم من اختلافه عن مفهوم الحريات العامة الذي يطبق في حالة الأشخاص الذاتيين. غير أن هذا المبرر لا يكفي لعدم إقرار هذا الحق للجماعات خصوصا إذا علمنا أن المجلس الدستوري الفرنسي قد اعتبر حق المساواة من الحقوق الأساسية للأشخاص الإعتبارية كالجمعيات والنقابات[3].

---

[1] Zaïre Tarik, *le principe de la libre administration des collectivités locales*, REMALD, n°107 novembre–décembre, 2014, p.14

[2] CE, Sect., 18 janv. 2001, Commune de Venelles c/ M. Morbelli, concl. Laurent Touvet, RFD adm, n° 2-2001, pp. 378 à 388. Cet arrêté stipule: « Considérant, en premier lieu, que, si le principe de libre administration des collectivités territoriales énoncé par l'article 72 de la Constitution, est au nombre des libertés fondamentales auxquelles le législateur a ainsi entendu accorder une protection juridictionnelle particulière, le refus opposé par le maire de Venelles aux demandes qui lui avaient été présentées en vue de convoquer le conseil municipal pour que celui-ci délibère sur l'objet mentionné ci-dessus ne concerne que les rapports internes au sein de la commune et ne peut, par suite, être regardé comme méconnaissant ce principe ; qu'il suit de là que le juge des référés du tribunal administratif de Marseille a méconnu la portée des dispositions précitées de l'article L. 521-2 du code de justice administrative en faisant droit, sur le fondement de ce texte, aux demandes dont il avait été saisi en vue d'enjoindre au maire de convoquer à cette fin le conseil municipal… »

[3] Le Conseil constitutionnel lui-même a, depuis 1980, procédé de la même manière, en déclarant notamment dans la décision *Nationalisations* du 16 janvier 1982 4 que " le principe d'égalité n'est pas moins applicable entre les personnes morales qu'entre les personnes physiques ". Ont été reconnues

كما أن الإقرار للأشخاص الإعتبارية للقانون العام عموما بهذا الحق الأساسي في الحرية، بنظر البعض الآخر، ليس هناك ما يبرره، باعتبارها ضامنة للحريات الأساسية للأفراد المكونين لها. إذا كان هناك ما يبرر هذا الطرح بالنسبة للدولة باعتبارها حامية للحقوق الأساسية للمواطنين فإنه يمكن تصور اللجوء إلى الاحتجاج به بالنسبة للمؤسسات العمومية والجماعات الترابية بينها وبين الأشخاص الإعتبارية الأخرى أو بينها وبين الدولة ذاتها.

ومن نتائج الإقرار بالتدبير الحر للجماعات الترابية كحق أساسي، إثارة السؤال حول حق الجماعات في التعرض على القوانين والأنظمة التي قد تمس استقلالها الذاتي؟ فإذا كان المجلس الدستوري الفرنسي قد اعترف بالحرية المحلية الأولية المتمثلة في التدبير الحر للجماعات الترابية، الذي يدخل في مجال تطبيق الدستور الفرنسي[1]، وبالتالي فإن من حق الجماعات الترابية تقديم طلبات أمام القضاء، لمراجعة القوانين والأنظمة التي قد تمس استقلالها الذاتي، فإنه في المغرب وبالرغم من إقرار الدستور للاستقلال المالي والإداري للجماعات وإقرار مبدإ التدبير الحر لشؤونها[2]، لم يشر إلى إمكانية لجوء الجماعات إلى التعرض على القوانين التي قد تمس حرياتها في المبادرة.

الفقرة الثانية: دور الرقابة في تقييم وتثمين مبدإ التدبير الحر

ليس هناك تعريف محدد ودقيق لمفهوم الرقابة بالخصوص على العمليات المالية للجماعات الترابية، بل هناك محاولات لتعريفها تركز في مجملها على جوانب معينة للرقابة المالية، خصوصا عند إقرانها بمبدإ التدبير الحر المنصوص عليه في الفصل 136 من دستور 2011. هذا الأخير الذي أسس مرتكزات التنظيم الجهوي والترابي على مبدإ التدبير الحر. فما هي أهمية هذا المبدإ؟ وكيف يمكن أن تكون الرقابة مثمنة له؟

---

comme bénéficiaires des droits et libertés fondamentaux, les personnes morales de droit privé (les associations, les syndicats - 22 juillet. 1980; les sociétés - 16 janvier 1982, préc. les établissements privés d'enseignement - 13 janv. 1994) comme les personnes morales de droit public (les établissements publics - 9 janv. 1980; les collectivités territoriales - 25 févr. 1982). Au-delà du principe d'égalité, ceci a été reconnu à propos d'autres droits fondamentaux, comme par exemple la liberté d'entreprendre. Voir Cours constitutionnelles européennes et droits fondamentaux. Nouveau bilan: 1981-1991, *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 1991, Economica-PUAM, 1992, pp. 69 à 360.

[1] Magnon Xavier, *la question prioritaire de constitutionalité, un instrument de défense des libertés locales* ?, REJMA, op.cit, p. 53

[2] لم يتم إدراج هذا الحق في الباب الخاص بالحقوق الأساسية في الدستور المغربي لسنة 2011، حيث تم إيراده في الفصل 136منه الذي ينص على أن: «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." وفي الفصل 146 الذي ينص: "تحدد بقانون تنظيمي بصفة خاصة: (.....)
قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، وكذا مراقبة تدبير الصناديق والبرامج وتقييم الأعمال وإجراءات المحاسبة."

أولا: أهمية مبدإ التدبير الحر في التدبير المالي الجماعي

وتتجلى أهمية مبدإ التدبير الحر في علاقته بالرقابة المفروضة على الجماعات الترابية في كونه أصبح مرجعا أساسيا في تعميق اللامركزية وتنظيم العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية، وتفادي تداخل الإختصاصات[1].

فالقانون التنظيمي 113.14، في مادته الثالثة، نجده يعمل على تحديد المفاهيم الجديدة الناظمة لعمل الجماعات حيث نص على أنه: "يرتكز تدبير الجماعة لشؤونها على مبدإ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل جماعة، في حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في القسم الثاني من هذا القانون، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية وسلطة تنفيذ مداولاتها، طبقا لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقه"[2]. وهو مبدأ جديد في المغرب تم تبنيه في إطار مشروع الجهوية المتقدمة والذي تم تكريسه كمبدإ دستوري في تدبير الجماعات الترابية.

كما نص على مبادئ جديدة لتدبير الشأن المحلي ترتكز إلى جانب التدبير الحر على قواعد الحكامة وعلى مبدإ التفريع في تحديد اختصاصات مجالس الجماعات الترابية، ونص أيضا على تشجيع التعاون والشراكة وتأسيس مجموعات الجماعات ومجموعات الجهات من أجل إنجاز المشاريع التنموية.

هذا المبدأ الدستوري جاء مع التغييرات التي تمت دسترتها سنة 2011 تتويجا للتغييرات العميقة التي ركزت عليها الخطب الملكية التي همت مجال اللامركزية بإعطائها بعدا متقدما تتبوأ فيه الجماعة الترابية عموما مكانة الصدارة بالنسبة للعمل الترابي. ويتضمن في ذاته تكريسا للمفهوم الجديد للحكامة وربط المسؤولية بالكفاءة والمحاسبة والشفافية، التي لا تستقيم إلا بالتأهيل والتكوين المستمر للمنتخبين والفاعلين في الإدارة المحلية والجهوية.

لأجل هذا كله، أنيطت بالجماعات الترابية المغربية اختصاصات ذاتية، واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من طرف الدولة[3]:

فالإختصاصات الذاتية تتيح للجماعات الترابية اتخاذ المبادرات في إطار القانون بحسب مواردها الذاتية، منها على سبيل المثال إحداث وتدبير المرافق والتجهيزات العمومية اللازمة لتقديم خدمات القرب[1] في ميادين

[1] الاتحاد الاشتراكي، "الاختصاصات الجديدة للجهة بين إقرار التدبير الحر والرقابة الإدارية"، يوم 2015/12/21

[2] تنص المادة 4 من القانون التنظيمي 111.14 على أن تدبير الجهة يرتكز: "على مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل جهة في حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في القسم الثاني من هذا القانون، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية وسلطة تنفيذ مداولاتها طبقا لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقه».

[3] تضمنتها المواد من 80 إلى 95 من ق.ت. 111.14 بالنسبة للجهات، والمواد 77 الى 91 في ق.ت.113.14 الخاص بالجماعات.

حيوية لساكنة الجماعة بالنسبة للجماعات. وبالنسبة للجهات النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة التي تهدف إلى دعم المقاولات وتطوير السياحة وإعداد التراب والإشراف على تنسيق التعاون بين الجماعات المحلية لترشيد الإستثمارات والخدمات الهيكلية بالنسبة للجهات.

ثم هناك اختصاصات مشتركة مع الدولة[2] حيث ارتأى المشرع أن نجاعة ممارستها تكون بشكل مشترك، إما بمبادرة من الدولة أو باقتراح من الجماعة الترابية وتهم القطاعات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والبيئية.

وأخيرا هناك اختصاصات منقولة إلى الجماعات الترابية من الدولة حيث أكدت القوانين التنظيمية لهذه المنظمات على إمكانية تعديل القانون التنظيمي لتحويل الإختصاصات المنقولة إلى اختصاصات ذاتية مع مراعاة مبدأي التدرج والتمايز.

هذه الإختصاصات تمارس في احترام للقوانين والأنظمة المعمول بها، ولا تعني بأي حال من الأحوال استقلالا ماليا للجماعات الترابية، بل محاولة للإرتقاء بعمل التقسيمات الترابية للمملكة من هيئات مسيرة إلى هيئات مدبرة.

أ- التدبير الحر ليس استقلالا ماليا تاما للجماعة

التدبير الحر ليس استقلالا ماليا تاما للجماعات الترابية عن الدولة وهيئات الرقابة، إنما هو حق ينبني على مبدإ الشرعية في تحديد اختصاصات الجماعات وحدود الرقابات المفروضة عليها. وبالتالي فإن هناك مجالات يتقاطع فيها التدبير المالي المحلي مع التدبير المركزي، وأقله أن شطرا من الإختصاصات المالية للجماعات تمارسه الدولة عن طريق المحاسبين المعينين من قبلها ومن طرف مصالح أخرى لوزارة المالية. كما أن المصالح المركزية لا تزال تمارس الرقابة على عمل الجماعات الترابية يغطي جميع مستويات العمل المالي لها.

إن التدبير الحر المحلي أو الترابي، بهذا المعنى هو حرية مقيدة ومنظمة بالقانون. فهو مقيد بالرقابة المقررة قانونا، التي تمارسها الدولة على مالية الجماعات الترابية. غير أن هذا لا يعني إلغاءها وجعلها صورية عن طريق وضع حدود مجحفة لها عن طريق التشريع. ففي هذه الحالة يكون لزاما على القاضي الدستوري إلغاء أي قانون يمس بجوهر هذه الحرية، باعتباره ضامنا لحرية الجماعات في تدبير أمورها[3].

---

[1] المادة 83 من ق.ت. 113.14، س.ذ.

[2] والتي تضمنتها المواد من 91 إلى 93 من القانون التنظيمي للجهات، س.ذ.

[3] BOUJIDA Mohammed, *Quelques éléments d'analyse du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales marocaines*, REJMA, le droit constitutionnel des collectivités

غير أن هذا لا يعني بأي حال أن السلطة المالية الترابية مرادف للاستقلال المالي للجماعات الترابية عن الدولة، بل هي سلطة للمبادرة المالية بحرية، في إطارها الترابي، داخل الدولة، وفي علاقة مع الدولة، التي تتمتع وحدها بالسيادة الترابية أو الوطنية[1]. وبالتالي يجب عدم الخلط بين السلطة المالية المحلية، باعتبارها إمكانية لحوز الوسائل والإمكانات المادية والطبيعية، من أجل استعمالها لتلبية حاجات الجماعة السوسيو اقتصادية، والإستقلال التام عن الدولة. وهذا هو جوهر التدبير الحر.

وهذا يظهر أكثر إذا ما توقفنا عند التدبير الحر من الناحية الاصطلاحية، فهو يدل على الحرية في التدبير والإدارة، ومن ثم فهو لا يعني حرية في الحكم ما دام يقتصر على الشؤون الإدارية دون السياسية[2]. هذه الحرية التي يتم ضبطها بالقوانين والأنظمة المنظمة للجماعات الترابية.

ب- الغاية من تكريس المبدإ

إن الغاية من تكريس مبدإ التدبير الحر هو الإرتقاء بمكانة الجماعات الترابية من هيئات تقوم بالتسيير اليومي لمرفق عمومي محلي إلى هيئات لامركزية تقوم بتدبير التنمية على صعيد رقعتها الترابية، وإعطائها استقلالا ماليا يمكنها من تحقيق الغايات التي من أجلها تم إنشاء الجماعات الترابية. هذا المبدأ يرتكز على عنصرين: الأول هو سلطة وحرية التداول، والثاني يتمثل في سلطة تنفيذ مداولات المجلس الجماعي باستقلال عن سلطات الوصاية سابقا والرقابة حاليا. لكن يبدو أن الإستقلالية هذه لم تلقى صدرا رحبا ومازلنا سنعيش في سياقات المركزية بطريقة غير مباشرة، وهو ما يتيح إمكانية المساهمة بالتدخل في صياغة اختيارات المجالس الجماعية من قبل الولاة والعمال باستخدام سلطة المراقبة الإدارية والتمهيد لطريق التأثير في كيفيات تنفيذ اختيارات الجماعات الترابية[3].

إذاً يبقى في رأيي، كما قد يتفق معي البعض، أن هذا المبدأ لن يضيف كثيرا للممارسة العملية على صعيد التدبير المحلي، إذ كيف يمكن الحديث عن تدبير مستقل وحر مع وجود صلاحيات واسعة لسلطات الرقابة الإدارية؟ كما أن ما يصعب تنزيل هذا المبدإ هو أن الجماعات مجبرة على اللجوء إلى إمدادات الدولة[4] نظرا لمحدودية مواردها المالية خاصة مع وجود تفاوت بين هذه من حيث الموارد المتأتية من الطبيعة والجغرافية،

---

territoriales, études comparées, sous direction de M. MECHERFI Amal, acte de 10ème journée Maghrébine de Droit organisées le 17-18 Avril 2015, P180

[1] CHABIH J., *Les sources de financement et le pouvoir financier territorial au Maroc*, publication d'acte de colloques sur le financement territorial au Maroc, n° 1/2017, p.9

[2] Zair Tarik, *le principe de la libre administration des collectivités locales*, op.cit, p. 14

[3] ذ. عبد العزيز أشرقي، الحكامة الجيدة: الدولية، الوطنية، الجماعات، ومتطلبات الإدارة المواطنة، مكتبة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الأولى، 2009، ص.132

[4] برنار غورني، مدخل الى علم الإدارة، م.س، الرباط 2017، ص. 169

والإمكانيات المتأتية من الإستثمار والعامل الديموغرافي. كلها عوامل ستثمر لنا جماعات ترابية لها موارد وأخرى تحتاج الدعم المباشر للدولة مرفقا بمراقبة مالية تحد من استقلالية اختياراتها وقراراتها.

ثانيا: الرقابة الإدارية تثمين لمبدإ التدبير الحر

بطريقة أخرى نطرح السؤال التالي: هل تشكل الرقابة الإدارية عرقلة لمبدإ التدبير الحر؟ على الأقل نظريا، أم أنها تشكل دعامة وتثمينا للمبدإ ؟

أكدت التغييرات التي لحقت القوانين المنظمة للجماعات الترابية على إحلال مبدإ المساعدة والمراقبة الإدارية بدل مبدإ الوصاية الإدارية، بما تحمله من معنى سلبي، يمس بالأهلية المفترضة لبعض أشخاص القانون العام. في هذا السياق نص الفصل 145 من الدستور على أنه: «يعمل الولاة والعمال بإسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها كما يمارسون المراقبة الإدارية».

من خلال هذا النص نلمس الإختصاصات الجديدة الموكولة إلى ممثلي السلطة المركزية الذي انتقل من دور الوصي إلى دور الداعم لمبدإ التدبير الحر من خلال تقديم كل الإمكانيات والتسهيلات لرؤساء الجماعات لتطبيق القانون، مع حفظ حق الرقابة على هؤلاء وهو مفهوم يختلف عن مفهوم الوصاية.

هذا الفصل شكل قفزة نوعية في مجال تعاطي المشرع المغربي مع سياسة اللاَّتركيز الإداري، كما خول وضعا متقدما لمصالح الإدارة المركزية على المستوى المحلي. إلا أن تطبيقه السليم موكول لقدرة الجهاز التنفيذي الجماعي على التفاوض والتنسيق مع ممثل سلطة الرقابة الإدارية، ومنسقي المصالح اللامركزية أي المؤسسات العمومية الوطنية ذات الامتداد المحلي، والمندوبيات والمديريات الإقليمية والجهوية للوزارات.

وقد جاء القانون التنظيمي كذلك بنصوص تتعلق بالمراقبة الإدارية تضمنتها المواد من 112 إلى 115، حيث ربط المراقبة الإدارية بالجوانب المتعلقة بمشروعية القرارات والمقررات. ويتم البت في النزاعات المتعلقة بالمراقبة الإدارية من طرف المحكمة الإدارية المختصة، وهو ما يتضح مثلا في حالات تدخل سلطة الحلول، حيث تبت المحكمة الإدارية في طلب حلول الوالي محل رئيس المجلس الجهوي في القيام بالأعمال التي امتنع هذا الأخير عن القيام بها.

وبالرجوع إلى الفصل الأول من الدستور الحالي للمغرب نجده جعل من الحكامة الجيدة، وهي الغاية النهائية لإحداث الجماعات الترابية، رهينة بربط المسؤولية بالمحاسبة، مما يكسب الرقابة عموما شرعيتها لإعمال قواعد التدبير الحر لمالية الجماعات الترابية في احترام للتشريعات والأنظمة المنظمة لهذا المجال.

إن تقييم الرقابة بهذا المفهوم أعلاه، كتثمين لمبدإ التدبير الحر يستوجب دراسة تأثيرها على مرتكزات التدبير الحر كما تم تحديدها من طرف بعض الفقه الفرنسي[1] المتمثلة في الإستقلال المؤسسي والإستقلال الإداري، والإستقلال المالي.

فبخصوص الإستقلال المؤسسي، نجد أن الجماعات الترابية مؤسسات مستقلة بذاتها ولها هياكلها التنظيمية التي تختلف عن هياكل الدولة والمؤسسات العمومية. فبقدر ما يعني هذا المرتكز استقلال الوحدات اللامركزية عن الدولة بقدر ما يعني أيضا استقلالا فيما بينها[2]. كما أن هذا الإستقلال يفترض أن يتم انتخاب المجالس عن طريق الإقتراع السياسي[3]، وأن يترك أمر تحديد النظام الداخلي للمجالس ليس غير. غير أن ما يلاحظ أنه بالرغم من توافر هذه الشروط في المجالس المحلية المغربية، إلا أن فرض التأشير على النظام الداخلي للمجلس من شأنه أن يحد من هذا الإستقلال.

وبخصوص الإستقلال الإداري أو الوظيفي، فإن الأمر يفترض وجود اختصاصات حقيقية تمكن المدبر المحلي من التمتع بحق اتخاذ قرارات حقيقية تمكنه من تسيير أمور جماعته الترابية واختصاصاتها الذاتية بحرية. وهو ما يضمنه الدستور والقوانين التنظيمية، لكن استعمال المشرع لبعض المصطلحات الفضفاضة من شأنه أن يعيق هذا الإستقلال الإداري.

أما الإستقلال المالي فنجد القوانين التنظيمية تنص على ذلك بمناسبة تعريف الجماعات الترابية. فنجد المادة الثانية من القانون التنظيمي 113.14 تنص على أن الجماعة تشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة، وهي جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الإعتبارية والإستقلال الإداري والمالي، وهو نفس

[1] Louis FAVOREU, André ROUX, *la libre administration des collectivités locales, une exception française*, Cahiers du Conseil constitutionnel n°12 (Dossier: Le droit constitutionnel des collectivités territoriales) - mai 2002 p. 184

[2] تم تكريس هذا المبدأ الأخير في المادة 143 من دستور المملكة التي تنص على انه لا يجوز لأي جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى.

[3] Décision du conseil constitutionnel français n° 82 -146 DC du 18 Nov.1982 qui stipule:
« Article 2: Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions de l'article 4 de la loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales, qui introduisent dans le code électoral un article L 260 bis. »

الشيء بالنسبة للجهات والأقاليم. لكن بالرغم من هذا المقتضى فإن الرقابة المفرطة قد تكون عائقا أمام هذا الإستقلال ناهيك عن التمويل الذي تتولى الدولة جانبا مهما منه والذي يمكن استغلاله للحد منه.

المطلب الثاني: تعدد الأجهزة المكلفة بالرقابة المالية

تمارس الرقابة الإدارية الموازية أو المواكبة إلى جانب الرقابة السابقة من طرف هيكلين رئيسيين هما مصالح وزارة الداخلية ومصالح وزارة المالية. تضاف لهاتين الآليتين رقابة قبلية وموازية وبعدية ذات بعد سياسي تمارس من قبل المجالس التداولية والرأي العام المحلي[1]، التي لن نتطرق لها في أطروحتنا على اعتبار الرقابة التي نعني هنا هي الرقابة الإدارية والقضائية.

[1] تتخذ المراقبة السياسية على التدبير المالي الترابي في المغرب مظهرين: الأول وهو الغالب ويتمثل في الرقابة التي تمارسها المجالس التداولية على العمل المالي والمحلي، والثانية تتمثل في الرقابة الشعبية، ورقابة الرأي العام على مخرجات العمل المالي للجماعات. أي أن الأولى داخلية تمارس داخل المنظمة، والثانية خارجية عن المنظمة.
و تتمثل المراقبة السياسية على المالية العمومية للجماعات الترابية في المساءلة والمحاسبة التي تقوم بها المجالس التداولية المنتخبة على ميزانيتها. ويعتبر التصويت على الميزانية الذي يعتبر بمثابة ترخيص لتنفيذ الميزانية، بعد دراسة مستفيضة لها، أهم آلية لمراقبة المجلس للجهاز التنفيذي للجماعة الترابية. غير أن هذه المراقبة لا تقف عند هذا الحد، بل تتجاوزه الى مراقبة تنفيذ الميزانية.
فقد نصت القوانين التنظيمية إلى أن المجالس التداولية وأجهزة المجلس تدرس الميزانية وتصوت عليها وفقا لما هو مقرر تشريعيا وتنظيميا. ويفترض أن يشكل التصويت على الميزانية مناسبة سانحة أمام المجلس عامة وللمعارضة داخله خصوصا لتحريك المسؤولية السياسية للآمر بالصرف الجماعي عن طريق فرض رغبات المجلس ورفض التصويت على الأمور التي يراها لا تتماشى مع رغبات ساكنة الجماعة.
يكتسي التصويت على الميزانية الجماعية بالإيجاب أو الرفض، باعتبار ذلك تجليا لممارسة الرقابة من طرف أعضاء المجلس الجماعي أهمية بالغة وله انعكاسات مباشرة على المسؤولية السياسية للآمر بالصرف الجماعي فحتى يتمكن من الشروع في تنفيذ الميزانية فإن الرئيس الجماعي يحتاج إلى موافقة أعضاء المجلس عليها فبدون حصوله على موافقة المجلس سوف لن يتمكن من إنجاز المشاريع التي برمجها في إطار مشروع الميزانية على مستوى الواقع الملموس. فالميزانية هي الآلية المالية لتحقيق الاختبارات السياسية على أرض الواقع كما أن الرئيس ملزم بأن يضمن للمشروع موافقة المجلس قبل بداية السنة المالية.
ففي هذا الصدد يمكن للمجلس المنتخب عند مناقشة مشروع الميزانية، من الناحية المبدئية أن يقدم اقتراحات جديدة، تم بعد ذلك يتم التصويت عليها. حتى إذا تمت الموافقة على المشروع أخذ طريقه الى سلطة التأشير الإدارية قصد التأشير عليه أو رفضه إذا لم يتم الالتزام بمقتضيات القوانين التنظيمية عند إعداده.
غير أن ما يعاب على هذه الرقابة هي العمومية التي تم التطرق بها لها، بحيث أن بمجرد الموافقة على الميزانية، لا يوجد هناك ما يحيل على رقابة التنفيذ بطريقة مباشرة. غير انه بالرجوع إلى اختصاصات المجالس المنتخبة في التداول في قضايا الجماعات الترابية لضمان التنمية الاقتصادية، يمكن أن يعتبر المدخل الرئيس الذي يمكن أن يدخل من خلاله المجلس لمراقبة تنفيذ المشاريع المبرمجة في الميزانية إذا ما استغله المجلس بذكاء.
أما بخصوص المساءلة السياسية البعدية، التي تعتبر من مبادئ الحكامة الجيدة، فقد كانت تمارس عن طريق المصادقة على الحساب الإداري للجماعة الترابية. هذه المصادقة التي تعتبر رقابة سياسية لاحقة، تعتبر محطة مهمة لمساءلة ومحاسبة الجهاز التنفيذي للمجلس على تدبيره لسنة مالية للميزانية، ومدى مطابقة ذلك التسيير للقانون، وتحقيقه للأهداف المسطرة.
لكن ما يلاحظ، انه وباعتماده القوانين التنظيمية تم التخلي عن هذا الوجه من الرقابة، ولم يعد رؤساء المجالس مطالبون بتقديم حسابات آخر السنة للمناقشة والتصديق عليها. وبالتالي ما يحرم المجالس من إلية خطيرة في المحاسبة لطالما استعملها البعض للإضرار غير المبرر بالجماعات.
فهل تم التخلي عن هذا الوجه من أوجه الرقابة السياسية، أي الرقابة على الحساب الإداري، سهوا أم عمدا؟ أم أن تقرير التدقيق يقوم مقامه؟
الرقابة السياسية الخارجية، وهي التي تكون غالبا في شكل ردود ذات طابع سياسي على عمليات غير شرعية خصوصا تمس المال العام المحلي. وهي تمارس من طرف الرأي المحلي أو الوطني. وهي ليست مراقبة بالمعنى الدقيق للكلمة.
وقد أسس دستور 2011 لهذه الرقابة عن طريق إعطاء الحق للمواطنين في تقديم، وفق شروط، عرائض الهدف منها إدراج نقط في جداول الأعمال تدخل ضمن صلاحيات المجلس. كما نجد نفس الدستور يفرض على المجالس إنشاء هيئات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين وجمعيات المجتمع المدني في إعداد برامج تنمية الجماعة.
كما أن الصحافة الورقية والإلكترونية والسمعية والبصرية تلعب دورا مهما في تفعيل هذه الرقابة فيما تنشره من مقالات وصور، وما تتناوله من الاختلالات والمشاكل المالية للجماعات الترابية....

كما تمارس المراقبة عن طريق وسائل وطرق جديدة، غير إدارية كما هو الحال بالنسبة لشبكات التواصل الاجتماعي، والإعلام عموما[1]، الذي يلعب دورا مهما ومحفزا لتدخل الجهات القضائية أو الجهات الإدارية لتحريك عمليات التحري والإفتحاص، ولن نتطرق إليها أيضا للسبب المذكور أعلاه.

ومن مميزات الرقابة الإدارية لوزارة الداخلية أنها فضفاضة تمارس على المقررات المالية للمجالس بما فيها الميزانية والأعمال التعديلية لها، كما يمكن أن تطال التصرفات المالية للجماعة، وهي عكس مراقبة المحاسبين العموميين، التي هي من النظام العام أيضا، وتنصب على مراحل تنفيذ المداخيل والنفقات العمومية وتطال عناصر محددة يجب التأكد منها قبل التأشير على القرارات المتخذة بشأنها.

أما رقابة وزارة المالية ممثلة في الخزينة العامة للمملكة فهي رقابة تنصب على التنفيذ الفعلي للميزانية في شقي المداخيل والنفقات، لكنها وبالرغم من ثقلها لا تتجاوز حدود الرقابة على الوثائق بل تعتبر صمام أمان ضد الانزلاق خارج الشرعية.

الفرع الأول: مجال الرقابة المالية/الإدارية لمصالح وزارة الداخلية

مع صدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية أصبحنا نتحدث عن سلطات الرقابة بدلا من سلطات الوصاية بالرغم من أن مصطلح الوصاية ومعناه وكنهه بما يحمل من عيوب لا يزال حاضرا في أدبيات وتصرفات الوزارة المكلفة بالداخلية. فقد تحاشت هذه النصوص إراديا تبني هذا المصطلح. لكن بعد قراءة متأنية للقوانين التنظيمية تجعل المرء يعتقد أنها تنطوي على تعايش بين رغبة مشروعة في تغيير تمثلات علاقة الدولة بالمجالس المنتخبة وتطويرها في اتجاه شراكة حقيقية من جهة، وبين توجه محافظ لازال حبيس نظرية المركز والمحيط[2].

إن رقابة السلطات المكلفة بوزارة الداخلية على القرار المالي المحلي الهدف منه فرض احترام المدبر الجماعي للقانون واللوائح والحرص على سلامة التصرفات المالية للجماعات التي يتصرفون بإسمها ولحسابها، نظريا على الأقل، وضمان سير الأجهزة المختلفة للجماعات الترابية بانتظام واطراد.

---

[1] هذا النوع من الرقابة له وقع على معنويات المسير الجماعي، فقد يكون في بعض الأحيان الشرارة لتدخل الأجهزة الرقابية الإدارية وقبلها القضائية. فالأجهزة الرقابية الإدارية والقضائية تتوفر على مصالح أو أفراد يتولون الاطلاع على ما ينشر في الصحف والوسائط الاجتماعية، ويحيلوه إلى ذوي الاختصاص قصد اتخاذ المتعين حوله. وقد تكون مناسبة للكشف عن خروقات أكثر خطورة لم ترد في الخبر ذاته.
ويتم ممارسة هذه الرقابة عن طريق النشر عموما، ويكون وراءه أشخاص لهم اطلاع على المعلومة المالية للجماعة، وقد تتضمن المنشورات بعض المعلومات الدقيقة التي لا يمكن للمدقق أو المفتش من الاطلاع عليها. وغالبا ما يقف وراء هذه المقالات موظفون أو أعضاء مجالس مغضوب عليهم، أو رؤساء المجالس ذاتها عندما تكون المخالفات تم ارتكابها من أعوانهم أو سلفهم.

[2] د. عبد الرحمان حداد،" الوصاية في مشاريع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية"، REMAPP، العدد 16، صيف 2015، ص.107

يراد بمراقبة وزارة الداخلية للتصرفات المالية للجماعات الترابية، تلك الرقابة التي تقوم بفحص التصرفات والمقررات المتخذة من قبل المجالس التداولية أو الهيئات التنفيذية للجماعات الترابية في المجال المالي. وذلك بهدف التثبت من مدى مطابقتها للنصوص والقوانين المعمول بها، والوقوف في بعض الأحيان على ملاءمة القرارات المتخذة من طرف هذه الهيئات.

ومن الملاحظ أن هذه الرقابة عرفت تطورا تزامن مع تطور الترسانة القانونية المنظمة لمالية الجماعات الترابية، فبعدما كانت رقابة وصائية فضفاضة أصبحت معالمها تتحدد مع صدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية التي عملت على استبدال مصطلح والتصديق الوصاية إلى مصطلح الرقابة والتأشير اللذين يدلان على طفرة نوعية في الرقابة الممارسة من طرف مصالح هذه الوزارة.

وتنصب رقابة وزارة الداخلية على المقررات المالية للمجالس - وهي رقابة قبلية - كما قد تمارس بالموازاة مع الفعل المالي للجماعات كما هو الحال في التعديلات التي قد تطال الميزانية الجماعية سواء عن طريق ميزانيات تعديلية أو تحويلات داخل نفس البرنامج أو داخل نفس الفصل، وتكون بذلك رقابة موازية.

وهذه الرقابة - نظريا - لا تتم إلا عندما ينص القانون صراحة على ضرورة تأشير سلطات المراقبة الإدارية على بعض المقررات الجماعية، أو عندما تلاحظ سلطات الرقابة أن مقررا ما باطل قانونا. وبالتالي يصبح حق السلطة منحصرا إما في المصادقة على المقرر كما هو أو رفض التأشير عليه دون تعديل أو تغيير، وإما في التعرض على المقرر غير الخاضع لرقابة التأشير أمام القضاء الإداري كجهة وحيدة مكلفة بإبطال المقررات التي تخالف القانون.

وقد عرفت رقابة مصالح وزارة الداخلية تطورا، حيث كانت تمارس تحت مسمى الوصاية لتصبح مراقبة إدارية ندية مع الجماعات. كما تم حصر الرقابة المقرونة بالتأشير في مقررات المجالس، أما قرارات رؤساء المجالس فيمكن التعرض على تنفيذها أمام القضاء الإداري ليس غير.

الفقرة الأولى: تطور رقابة مصالح وزارة الداخلية

تمارس السلطات المكلفة بالرقابة الإدارية على قرارات رؤساء المجالس ومقررات المجالس التابعة لوزارة الداخلية رقابة الشرعية. وتعتبر القرارات المتخذة من طرف رئيس المجلس ومقررات المجلس التي تخالف القانون أو لا تدخل في اختصاصها باطلة. ويتم تأكيد هذا البطلان من طرف المحكمة الإدارية بعد إحالة الأمر إليها من طرف العامل أو من يمثله في كل وقت وحين.

غير أن القرارات التي لها الصبغة المالية، وخصوصا الميزانية[1] فإن رفضها يتخذ من طرف السلطات المكلفة بالداخلية أو من يمثلها دون حاجة إلى اللجوء إلى القضاء الإداري. وهذا الأمر ينطبق على القرارات المغيرة للميزانية وكذا تلك التي تتعلق بإيرادات الجماعات الترابية.

أولا: الرقابة على ميزانيات الجماعات الترابية

الأصل في اتخاذ المقررات من طرف المجالس الجماعية هو الحرية في الاختيار، ولا يتم تحديد هذه الحرية إلا بالقوانين والأنظمة المعمول بها في المجال، تتويجا لمبدإ التدبير الحر كمبدإ دستوري. هذا المبدأ يطبق على مشاريع[2] ميزانيات الجماعات الترابية التي يتم إرسالها إجباريا لسلطات الرقابة الإدارية من أجل إعطاء الرأي حولها إيجابا أو سلبا. ويطرح التساؤل حول حدود الرقابة على مشاريع ميزانيات الجماعات الترابية، وتطورها التاريخي؟

أ- تطور الرقابة الإدارية على الميزانية

لقد مرت الرقابة الإدارية على الميزانية بمراحل متعددة تزامنت مع تطور الترسانة القانونية الذي ارتبط بدوره بإحداث عرفها المغرب الحديث عموما. فبعدما كانت الرقابة/ الوصاية تمارس عن طريق التصديق أو الرفض من طرف سلطات الوصاية وتنصب على شرعية وملاءمة المشروع، أصبحت الرقابة تتم عن طريق التأشير على الميزانية وفق جدولة زمنية جد محددة وبناء على معايير أكثر وضوحا مما سبق، تتعلق بالأساس بمشروعية مقرر مشروع الميزانية[3].

فالوصاية القبلية لوزارة الداخلية لمشاريع الميزانية ومن خلال الرقابة الموجهة، كانت لا تنحصر فقط في تلقي مشاريع الميزانيات قصد دراستها واتخاذ القرار بشأن اعتمادها والمصادقة عليها أو عدم المصادقة عليها، بل تتدخل سلطات الوصاية بواسطتها حتى قبل صياغة الميزانية وإعدادها، وذلك عبر تعليميات في شكل مناشير

[1] CDLR, op.cit., p.947: « le budget d'une collectivité la nature d'un acte administratif. En tant que tel, il est donc passible, comme n'importe quel autre acte administratif, d'un contrôle de légalités. »

[2] المشروع هنا يتم إيراده للدلالة على الأعمال القبلية لاعتماد الميزانية وليس بالمفهوم القانوني لكلمة مشروع القانون الذي يتم تقديمه من طرف البرلمان، على اعتبار هذه الأخيرة لا يتم اعتمادها كقانون، وإنما كقرار إداري يخضع لرقابة المشروعية من طرف مصالح وزارة الداخلية، ومن طرف القضاء الإداري

[3] كان التوجه نحو مراقبة المشروعية باديا مع الميثاق الجماعي (قانون 78.00 والذي تم تغييره وتتميمه بالقانون 17.08)، وقد صدرت مذكرة وزير الداخلية رقم D/3886/ق.م.م/1 بتاريخ 26 ابريل 2010 تحت، حول مراقبة مشروعية القرارات التي تتخذها المجالس الجماعية والمصادقة عليها التي تنص على أنه: " وبعد فمما لا يخفى عليكم، فإن من بين أهم المستجدات التي جاء بها القانون 78.00 هو تبسيط ممارسة الوصاية على مقررات مجالس الجماعات المحلية وقرارات رؤسائها وجعلها في العديد من الحالات وصاية قرب تمارس في إطار مراقبة المشروعية...".

ومذكرات ودوريات[1]، وتتناول بالأساس ضوابط وشكليات وضع تقديرات المداخيل والنفقات[2] وبعض شروط البرمجة المتعددة السنوات.

فبعدما كانت المصادقة على اعتماد الميزانية تتم بعد تأشير ممثلي وزارة المالية[3]، وكانت الرقابة تنصب على الشرعية والملاءمة، فإنه وبعد إصدار القانون78.00 كما تم تعديله وتتميمه وبعده القانون بمثابة التنظيم المالي للجماعات المحليات ومجموعاتها 45.08 في سنة 2009، والقوانين التنظيمية للجماعات تم الاستغناء عن رقابة وزارة المالية على مشاريع الميزانيات، وعن رقابة الملاءمة لوزارة الداخلية، وأصبح اختصاص التصديق على مشاريع الميزانيات من اختصاص مصالح وزارة الداخلية أي العامل بالنسبة للجماعات القروية ووزير الداخلية بالنسبة للبلديات والعمالات والأقاليم والجهات، في حدود المشروعية.

ب- حدود الرقابة الممارسة على مشروع الميزانية

من خلال القوانين التنظيمية للجماعات الترابية فإن سلطة الرقابة الإدارية على أعمال الجماعات قد جعلها المشرع منصبة على مجال المشروعية أو الشرعية، أي مدى مطابقتها للقانون بالنسبة لقرارات رئيس المجلس ومقررات المجلس في إطار الصلاحيات المخولة للجماعات الترابية. ويترتب عن هذا المعطى أن مقرر اعتماد المجلس للميزانية السنوية يخضع لرقابة محددة المعالم بقانون، وهي الواردة في المادتين 189 و190 من ق.ت 113.14 التي تتمثل في التوازن، بحيث يجب أن تكون الميزانية متوازنة في جميع أجزائها على أساس صدقية النفقات والإيرادات. وإدراج النفقات الإجبارية كما هي محددة في القانون التنظيمي للجماعات. بالإضافة إلى احترام الأحكام القانونية الضابطة للمجال مع احترام قانونية الإدراج، وإرفاق الميزانية بالبرمجة الثلاثية السنوات كما هي محددة تنظيميا.

ولا تنصب هذه المراقبة على الملاءمة[4] opportunité، أي على جدوى مشروع الميزانية، كما كان الأمر سابقا، رغم أنه من خلال الممارسة العملية يتضح أن بعض المقررات المالية للجماعات يتم التأشير عليها، أو رفضها بناء على مبدإ الملاءمة، بعيدا عن الصدقية والمشروعية.

---

[1] د.عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، م.س، 2016، ص.77

[2] دوريات توجيهية تصدر كل سنة تبين طرق إعداد الميزانية وطرق احتساب التقديرات الخاصة بها. وهي مذكرة توجيهية للاستئناس بها عن إعداد تقديرات ميزانية السنة، وليس لها طابع إلزامي

[3] في ظل القانون المنظم لمالية الجماعات المحلية ومجموعاتها لسنة 1976، ومراسيمه التطبيقية كانت مصادقة العامل على الميزانية تتم بعد تأشير الخازن الإقليمي للجماعات القروية، ومصادقة وزير الداخلية بعد تأشير وزير المالية بالنسبة للبلديات والمجالس الإقليمية.

[4] Opportunité: n.f. caractère de ce qui est opportun. Opportun: adj. Qui vient à propos. Mesure opportune: qui convient. Dictionnaire HACHETTE, op.cit. p. 1344

ومما يستفاد من النصوص التنظيمية للجماعات الترابية أن سلطات المراقبة الإدارية لا يجوز لها التوسع في تفسير النصوص القانونية المنظمة للمراقبة الإدارية. كما لا يجوز لها التدخل في شؤون الجماعات الترابية، لاسيما في فرض مشاريع خاصة، إلا في حدود ما تمليه النصوص القانونية، أي في حدود النفقات الإجبارية التي حددها القانون التنظيمي على سبيل الحصر.

بل إن هذه الرقابة لا يمكن أن تتخذ كأساس لحلول سلطات المراقبة الإدارية محل السلطات اللامركزية إلا في الحالات التي ينص القانون على ذلك فقط (اللجنة الخاصة مثلا في حالة حل المجلس الجماعي أو توقيفه[1]). إذ لا يمكنها مثلا أن تعدل بالزيادة أو بالنقصان الإعتمادات والتوقعات التي يقرها المجلس[2] وقت التأشير عليها، بل تعيد تلك المقررات أو القرارات مرفقة بملاحظاتها للبت فيها مرة ثانية من طرف المجلس التداولي. غير أنه في حالة الإمعان في رفض التعديل المطلوب من طرف سلطة الرقابة الإدارية، فإن من حق هذه الأخيرة وضع ميزانية للتسيير وفقا لما هو مقرر في القانون التنظيمي.

وتنصب هذه الرقابة على **توازن الميزانية Équilibre du budget**؛ ويتمثل توازن الميزانية السنوية في تعادل نفقات الجماعة مع مواردها، إلا أن التوازن الحقيقي لميزانية الجماعة يتمثل في تحقيق المعادلة بين إمكانياتها الحقيقية وما أنيط بعهدتها من تسيير امثل لمرافقها العمومية ومن تنمية للطاقات الإقتصادية والإجتماعية المتواجدة بمنطقتها.

والمراد بالتوازن هنا هو التوازن الإقتصادي بين توقعات النفقات وتوقعات الإيرادات بالنسبة لأجزاء الميزانية والحسابات الخصوصية والميزانيات الملحقة. فبالنسبة للميزانية يجب أن تتوازن توقعات الجزء الأول فيما بينها، إذ لا يمكن أن يتم التوازن على حساب الجزء الثاني الذي لا يمكن استعمال إيراداته للتوازن بأي حال من الأحوال[3].

[1] يراجع قرار وزير الداخلية رقم 1528.18 صادر في 29 من شعبان 1439 (16 ماي 2018) يقضي بتوقيف مجلس جهة كلميم – واد نون وتعيين لجنة خاصة، ج.ر عدد 6675 في 21 ماي 2018، كمثال على حالة الحلول حيث تم تعيين لجنة تتولى تسيير أمور المجلس لمدة التوقيف تحت رئاسة الوالي. وفي هذه الحالة يحل ممثل السلطة محل الآمر بالصرف للمجلس خلال مدة التوقيف. كما أن الحلول قد يتم في حال امتناع الامر بالصرف عن أداء النفقات الواجبة الأداء، وفي هذه الحالة يتم اللجوء الى القضاء للترخيص لممثل السلطة بالأداء بإسم الجماعة الترابية بدلا عن رئيس المجلس التداولي.

[2] لوحظ أنه وبالرغم من منع القانون التصرف في الاعتمادات التي تقرها المجالس أن وزارة الداخلية تعمد الى حذف اعتمادات من ميزانيات الجهات دون الرجوع للمجالس التداولية، كما هو الحال بالنسبة لميزانية جهة درعة تافيلالت، التي تم حذف المخصصات المتعلقة بتعميم المنح على طلبة الجهة برسم ميزانية سنة 2018

[3] تنص المادة 155 من القانون التنظيمي 113.14 "لا يجوز استعمال مداخيل الجزء الثاني في مقابل نفقات الجزء الأول"، س.ذ.

كما أن الجزء الثاني يجب أن تتوازن توقعات إيراداته مع توقعات النفقات المبرمجة، غير أنه في هذه الحالة يمكن تصور فائض غير مبرمج في حالة عدم برمجته أو رفض برمجته من طرف المجلس أو سلطات الرقابة الإدارية، ويدرج في البيان الإجمالي كفائض.

أما بالنسبة للحسابات الخصوصية فإن توقعات المداخيل المرصودة يجب إن يكون مساويا لتوقعات النفقات، ونفس ما يقال على الميزانية العامة يقال على الميزانيات الملحقة.

كما تنصب هذه الرقابة على **إدراج النفقات الإجبارية.** وتنقسم النفقات الجماعية عموما إلى عدة تقسيمات، منها النفقات الإجبارية والنفقات الاختيارية. والنفقات الإجبارية بالنسبة للجماعات (Charges obligatoires) هي النفقات الغير القابلة للانضغاط، ولا يمكن إغفال تضمينها للميزانية.

هذه النفقات يجب إدراجها في الميزانية تحت طائلة عدم المصادقة عليها من طرف سلطات الرقابة الإدارية. أما النفقات الاختيارية فهي تلك النفقات التي لا تلزم الجماعات بإدراجها في ميزانياتها في حال عدم توفرها على موارد كافية لذلك، كما هو الحال بالنسبة لمصاريف الأعياد والحفلات والمنح والجوائز والإعانات الإضافية للجمعيات غير تلك المنصوص عليها قانونيا، فإن إدراجها رهين بتوفر الأموال الكافية وبقرارات المجالس التداولية، ولا تلزم الجماعات بإدراجها في ميزانياتها.

كما تشمل الرقابة على مشروعية الميزانية، **الزامية احترام قانونية الإدراج أي** ووجوب إدراج النفقات في وثيقة الميزانية في الأبواب الخاصة بها والتي تدخل ضمن اختصاص الجماعة. فيجب احترام الأحكام القانونية الضابطة للمجال المالي الذي من خلاله يتم تدخل الجماعة الترابية إضافة إلى احترام قانونية الإدراج. فتوقعات النفقات لا يمكن- من حيث ا لمبدإ- أن تشمل نفقات لا تدخل ضمن الإختصاص المالي للجماعة الترابية، بل يجب أن تكون قانونية بالنظر النصوص القانونية والتنظيمية المنشئة لها[1]، كما أن إدراج توقعات المداخيل يجب أن يتم في احترام تام للقوانين الضابطة للجبايات والحقوق المحلية إضافة إلى المقررات الجبائية الملزمة للجماعة.

[1] المواد 49 من مراسيم محاسبة الجماعات الترابية، س.ذ.

إذ لا يمكن تضمين الميزانية نفقات تدخل في إطار اختصاص الهيئات المركزية أو الإختصاصات المشتركة في حالة عدم وجود اتفاقيات مع الهيئات المركزية[1]. كما لا يمكن إدراج توقعات لإيرادات لا يعود محصولها للجماعة، أو لا يقر القانون والأنظمة المعمول بها الحق في استيفائها من طرف الجماعة أو الجماعات الترابية.

ولا يمكن بأي حال من الأحوال، كما يعتقد بعض رؤساء الجماعات الترابية، التذرع بمبدإ التدبير الحر الوارد في دستور المملكة وفي القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهة والجماعات الترابية، والذي يعني إمكانية قيام الجماعات بتدبير أمورها بشكل حر ومستقل في حدود ما هو مسطر قانونا، ولا باستقلالها الإداري والمالي، لإدراج كل ما يحلو لهم في الميزانية وباستقلالية تامة وفي خرق للقوانين المنظمة لاختصاص الجماعات الترابية.

ومن التزامات سلطات الرقابة الإدارية مراعاة هذه المقتضيات، ورفض التأشير على الميزانيات في حالة تضمينها نفقات من هذا النوع، غير أن ما يلاحظ أن هذه القاعدة لا يتم احترامها من طرف المجالس الجماعية ويتم التأشير على الميزانيات من طرف سلطات الرقابة الإدارية، بالرغم من إدراج نفقات لا تدخل ضمن الإختصاصات الذاتية للجماعة، وبغض النظر عن وجود اتفاقيات شراكة أو عدمه بالنسبة للاختصاصات المشتركة[2]، مما يجعل مهمة المحاسب جد صعبة، عند مراقبته لمشروعية الإلتزامات بالنفقات الجماعاتية.

فسلطات الرقابة من حيث المبدإ، يجب أن ترفض التأشير على التوقعات - سواء توقعات النفقات أو المداخيل -، عندما تكون مخالفة للقانون التنظيمي وللقوانين والأنظمة الضابطة للعمل المالي المحلي، وعندما تكون خارج اختصاص المجالس التداولية المعنية، تطبيقا لمبدإ المراقبة المندمجة لتنفيذ ومراقبة ميزانية الجماعات الترابية. فإدراج نفقة عمومية مثلا تدخل في إطار الإختصاصات المشتركة للجماعات مع الدولة، يجب أن تكون بناء على اتفاقية شراكة بين الأطراف وفي حال عدم وجودها، يجب على سلطات الرقابة الإدارية رفض التأشير، لأن التأشير يعتبر بمثابة اعتراف بمطابقة تلك المقررات للمواد التي تنظم اختصاصات الجماعات، وهو يفيد أن المقرر مشروع بالنظر إلى القوانين التنظيمية للجماعات.

[1] تراجع مثلا بالنسبة للجماعات المواد 87 و88 و89 التي تشترط أن تتم ممارسة الاختصاصات المشتركة بشكل تعاقدي. إذ نجد أن من بين الاختصاصات الأصلية للجماعات في السابق الأشغال المرتبطة بالمسالك الجماعية التي أصبحت اختصاصا مشتركا يفترض التعاقد حولها قبل إدراج الاعتمادات الخاصة بها في ميزانية الجماعة، ونفس الشأن ينطبق على للنفقات الخاصة بالاختصاصات المشتركة أو تلك التي تتعلق باختصاص هيئة أخرى.

[2] ويتعلق الامر خصوصا بالنفقات المتعلقة بتهيئة المسالك الجماعية التي أصبحت اختصاصا مشتركا يفترض قبل فتح الاعتماد أن تتوافر الجماعة على اتفاقية شركة مع مصالح الدولة المختصة تبين حدود تدخل طرفي العلاقة التعاقدية.

ثانيا: الرقابة على مقررات المجلس

من حسنات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية أنها قلصت مجال تدخل سلطات الرقابة الإدارية[1] سلطات الوصاية سابقا عن طريق التأشير على قرارات الرئيس ومقررات المجلس. غير أنه تم استعمال بعض المصطلحات الفضفاضة في تحديد المقررات التي لا تكون نافذة إلا بعد التأشير عليها من طرف سلطات الرقابة الإدارية وهو الحال بالنسبة لمقررات المجالس ذات الوقع المالي. فماهي دلالة هذه العبارة؟ وما الفرق بينها وبين قرارات رئيس المجلس؟ وما مفهوم الوقع المالي في هذا السياق؟ وهل تنسحب مقتضيات المادة على قرارات الرئيس ذات الوقع المالي على الجماعة؟ وما الفائدة من إيراد عبارات فضفاضة قد تجعل مجال المراقبة غامضا وقابلا للتمطيط؟

أ- المقررات ذات الوقع المالي على الجماعات

تنص المادة 118 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات على ما يلي:

« لا تكون مقررات المجلس التالية قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه، داخل أجل عشرين (20) يوما من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس: -.....

- المقررات ذات الوقع المالي على النفقات أو المداخيل، ولاسيما الإقتراضات، والضمانات وتحديد سعر الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق وتفويت أملاك الجماعة وتخصيصها؛...».

ومما يلاحظ هنا أن الأمر يتعلق بالتأشير على مقررات المجلس[2] وليس شيئا آخر، فمن خلال هذه المادة نستشف بأن هذا البند يتضمن أكبر قدر من الغموض إذ صيغ في إطار جملة بدايتها تعميم لمفهوم غامض هو الوقع المالي ومخصص بكلمة "لاسيما"[3] التي اختلف اللغويون في تحديد معناها بدقة، هل تدل على العطف أم الترجيح أم التخصيص.

---

[1] من الملاحظ أن استعمال بعض المصطلحات الفضفاضة من شانه أن يفسر لتبرير التراجع عن المكتسبات التي أتت بها القوانين التنظيمية، كما هو الحال بالنسبة للمقررات ذات الوقع المالي التي يتم استثمارها للحد من اللجوء الى الإمدادات والمعونات للجمعيات مثلا. كما أن بعض القوانين والمراسيم قد أرجعت الرقابة الإدارية بعدما تم الاستغناء عن ذكرها في القوانين التنظيمية.

[2] ميزالمشرع في القانون التنظيمي، ولأول مرة، بين المحاضر والمقررات والقرارات(انظر المادة 11(و116مثلا).فالمقررات هي تلك التي يتخذها المجلس بعد التداول بشأنها في الدورة وتأخذ شكل وثيقة متكاملة العناصر حيث يتضمن رقما تاريخا، والنقطة المدرجة بجدول الأعمال وما تم تقريره بشأنها وإمضاء الرئيس وكاتب المجلس. ولكي يتم التداول في نقطة معينة يتعين أن تكون مندرجة ضمن صلاحيات المجلس المنصوص عليها في المادتين 92 و93 من القانون التنظيمي المذكور، وإلا اعتبر تجاوزا للسلطة.

[3] قرأت أخيرا أن كلمة لا سيما، وسيما لم ترد في الأثر فحاولت البحث عنها للتأكد في القران الكريم فلم أجد لها أثرا، فهي كلمة مبتدعة ومعناها يبقى غامضا إلى حد ما ويرتبط بمراد المشرع منها.

فإذا كانت جميع المقررات ذات الوقع المالي على المداخيل والنفقات خاضعة للرقابة الإدارية فإن إضافة عبارة: "لاسيما الاقتراضات والضمانات..."، يعتبر غير ذي فائدة ولا معنى لها إلا أن يراد بها إعطاء أمثلة للمقررات المالية الخاضعة للمراقبة. وبالتالي تصبح جميع مقررات المجلس التي تمس النفقات والإيرادات خاضعة للرقابة وبحسب ما تراه السلطات المكلفة بها. وهذا يفتح المجال على مصراعيه للتراجع عن مجموعة من المكتسبات التي أتت بها القوانين التنظيمية. فما هو المراد بالمقررات ذات الوقع المالي؟ وكيف يمكن التفريق بينها وبين قرارات الرئيس؟

1- مقررات المجلس التداولي

نجد في المادة 115 من القانون 113.14 الفقرة الأولى أن المشرع يفرق بين المقررات والقرارات، إذ أسند القرارات لرئيس المجلس بينما أسند المقررات للمجلس ذاته. وقد سار على هذا المنحى في المادة 116، حيث أكد أن نسخ مقررات المجلس ونسخ قرارات الرئيس يجب أن تبلغ إلى العامل داخل أجل 15 من أيام العمل الموالية لتاريخ اختتام الدورة أو تاريخ اتخاذ القرارات المذكورة، وذلك مقابل وصل. فما هو المقرر يا ترى؟ وما هو الفرق بين القرار والمقرر؟

المقرر، بحسب معجم المعاني الجامع[1]، لغة مفعول من قرر والأمر المقرر هو الأمر الثابت المعترف به. ويقال قرار في حكم المقرر بمعنى قائم وثابت. والمقرر يعتبر أمرا أمضاه من يملك إمضاءه. والمقررات التنظيمية هي من صميم اختصاصات المجلس الذي يبت في حدود الإختصاصات الموكولة للجماعة[2].

والمقررات المالية بحسب القوانين التنظيمية يتم إصدارها من طرف المجالس التداولية، بعد التداول حولها، وتتمتع بالصبغة التنفيذية بمجرد صدورها وعدم تعرض سلطات الرقابة الإدارية عليها، أو التأشير عليها في حالة لزوم ذلك[3]، ويمكن الطعن فيها أمام المحاكم الإدارية بالإلغاء أو بالتعويض إذا كانت سببا في الإضرار بالأغيار.

---

[1] معجم المعاني، النسخة الالكترونية، معجم عربي عربي، يمكن تصفحه على الرابط https://www.almaanu.com، تم تصفحه في 15 أكتوبر 2017.

[2] المادة 92 من ق.ت 113.14، س.ذ.

[3] صدرت أخيرا دورية لوزير الداخلية تم من خلالها التقرير أن المقررات الخاصة بتوزيع المنح من طرف الجماعات يجب أن تخضع للتأشير قبل صرف هذه المنح، ويتعلق الامر برسالة وزير الداخلية للعمال والولاة حول موضوع توزيع الدعم للجمعيات من طرف الجماعات الترابية تحت عدد D2185، بتاريخ 05 ابريل 2018، والتي تنص صراحة على إخضاع هذه المقررات للتأشير ما دام لها وقع مالي على مالية الجماعة: " وسواء تعلق الامر بمقرر دعم ومساعدة الجماعات أو إبرام اتفاقيات التعاون والشراكة معها، فإن هذه المقررات تكون خاضعة للتأشير إذا ما كانت ذات وقع مالي على نفقات الجماعات أو مداخيل الجماعات الترابية المعنية...."
ويبقى مصطلح الوقع المالي في ظل غياب تفسير صريح له قابلا للتمطيط والتقصير بحسب الحالات. كما أن الإشكال الذي يطرح هو إلزامية هذه المذكرة على مصالح المراقبة المالية الأخرى ما دام العمال والولاة بعيدين عن الصرف والتدبير المباشر لنفقات الجماعات واستخلاص إيراداتها؟

ومقررات المجلس ذات الوقع المالي كما يمكن أن يفهم من القوانين التنظيمية هي تلك المقررات التي تمس المداخيل أو نفقات المجلس. وهي عبارة جد فضفاضة يمكن تمطيطها أو قصرها بحسب رغبة سلطات الرقابة الإدارية[1]، خصوصا إذا سلمنا أن الحالات التي أوردتها المادة 118 من ق.ت 113.14 هي على سبيل المثال لا الحصر.

2- قرارات الآمر بالصرف

يمارس رئيس المجلس مهامه عن طريق صنفين من الأعمال: الأعمال المادية[2] والأعمال القانونية[3]. وتنقسم الأعمال القانونية بدورها إلى نوعين، قرارات إدارية وعقود إدارية. أما القرارات الإدارية فتشمل القرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الإدارية الفردية، إلى جانب القرارات الإدارية الايجابية والقرارات الإدارية السلبية؛ وهي تصدر عن الإرادة المنفردة للإدارة، والمتسمة بطابع الإلزام أو الإجبار- والتي تعد من أنجع وسائل القانون العام التي تتسلح بها الإدارة في مواجهة الأفراد، لأداء ما هو منوط بها[4]. أما العقود الإدارية فهي الأعمال الإدارية الصادرة من جانبين، أي الإدارة والأغيار. وتتم العقود الإدارية بناء على توافق إرادة الإدارة وغيرها من المنظمات والأفراد.

والقرار هو الرأي يمليه من يملك إمضاءه، وهو أمر يصدر عن صاحب النفوذ، وهو إما قرارات فردية أو قرارات نظامية. وقد تكون قرارات سلبية كما قد تكون قرارات إيجابية. كما قد تكون قرارات مالية لها وقع على مالية الجماعة وقرارات غير مالية.

فإذا كانت عقود الصفقات العمومية لا تخضع للرقابة الإدارية بنص القوانين التنظيمية، فإن العقود الأخرى الخاضعة للقانون العام وتلك التي تدخل ضمن مجال القانون الخاص لا تدخل في إطار سلطة الرقابة، باستثناء عقود التدبير المفوض التي تخضع للتأشير المسبق لسلطات التأشير الإداري. أما القرارات الإدارية عامة فهي- كمبدإ عام- لا تخضع بطريقة مباشرة لرقابة مصالح وزارة الداخلية، غير أن هذه الأخيرة متمثلة في العامل أو الوالي

[1] في هذا الصدد ذهب بعض العمال مثل عامل إقليم الجديدة على اعتبار الاتفاقيات مع المحامي خاضعة للتأشير على اعتبار وقعها المالي على الجماعة بالرغم من كونها عقدا عاديا بين رئيس المجلس التداولي مع المحامي، وهو توسع غير مؤسس لمفهوم مقررات المجلس ذات الوقع المالي، خصوصا إذا علمنا أن الرئيس لم يعد مطالبا بالرجوع الى المجلس للترخيص له بتكليف محام، فيكفي رصد الاعتماد في الميزانية ترخيصا للجوء الرئيس الى تمثيله عن طريق محامي أمام محاكم وإدارات المملكة.

[2] الأعمال المادية: الأعمال لا تنشئ ولا تعدل ولا تلغي مركزا قانونيا كما هو حاصل في القرار الإداري.

[3] الأعمال القانونية هي: إفصاح الإدارة أو تعبيرها عن إرادتها الملزمة وتطبيقها للنظم والقوانين بما تستمده من سلطة تنفيذية.

[4] د. مليكة الصروخ، العمل الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الرباط، 2012، ص.289.

يمكن إن تعترض على القرارات التي يتخذها رئيس المجلس التداولي خرقا للقانون والأنظمة المعمول بها. ويتم في هذه الحالة الطعن في القرارات الصادرة عن الجماعات الترابية أمام القضاء الإداري[1].

فرقابة "التأشير والرفض" لم تعد تطال قرارات الرئيس، وهي نافذة المفعول بمجرد إصدارها من طرف الرئيس. لكن الرقابة القانونية لأعمال الجماعات الترابية عموما، المنصوص عليه دستوريا، يجب أن تمكن من ضمان مشروعية أعمال الجماعات الترابية بالنظر للنصوص القانونية والتنظيمية، مع الأخذ بعين لمبدإ التدبير الحر الذي يضمنه الدستور. هذا المبدأ ليس مناقضا كما أسلفنا لمبدإ الرقابة القانونية الذي يعتبر مكملا للاختصاصات الواسعة الممنوحة للجماعات الترابية، وهو ضمان للمصالح العليا للدولة عموما.

غير أن بعض قرارات رؤساء الجماعات يتم التعرض على تنفيذها من طرف سلطات الرقابة الإدارية، من دون حاجة للجوء إلى القضاء الإداري، بحجة عدم صدور نصوص تنظيمية محددة لشروط تنفيذ هذه القرارات. وتتعلق هذه الحالة بالتوظيفات في المناصب العليا، حيث ترفض وزارة الداخلية نشر الإعلانات في البوابة الإلكترونية للجماعات المحلية التي تتكلف بها وحدها ولا تعطي الإمكانية للمشتركين في مباشرة النشر فيها، متذرعة بعدم صدور المراسيم المحددة لشروط وكيفيات التعيين في المناصب العليا ومناصب المسؤولية بإدارات الجماعات والمقاطعات والأجور والتعويضات المرتبطة بها[2].

ب- المقررات التعديلية للميزانية

يفصل المجلس بمداولاته في القضايا المتعلقة بفتح الإعتمادات الجديدة والرفع من الإعتمادات وتحويلها داخل نفس الفصل[3]. كما يمكن تعديل الميزانية خلال السنة الجارية بوضع ميزانيات معدلة وفقا للشكليات والشروط المتبعة في اعتماد الميزانية والتأشير عليها. كما يمكن القيام بتحويلات للإعتمادات داخل نفس البرنامج أو داخل نفس الفصل وفقا لشروط محددة تنظيميا[4].

إذا كانت الميزانيات التعديلية، لكونها تخضع لنفس شروط وشكليات المتبعة في اعتماد الميزانية الأساسية للجماعة، والتأشير عليها[5]. لا تطرح إشكالا في الرقابة عليها بحيث تطبق عليها نفس المقتضيات المطبقة على ميزانية

[1] تنص المادة 115 من ق.ت 113.14 على انه: " تعتبر باطلة بحكم القانون المقررات والقرارات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس الجماعة أو رئيسه أو المتخذة خرق لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل. وتبت المحكمة الإدارية في طلب البطلان بعد إحالة الامر إليها في كل وقت وحين من قبل عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه".
[2] رسالة السيد وزير الداخلية عدد 244 بتاريخ 04 ابريل 2018 تتعلق بفتح مباراة لشغل مناصب المسؤولية بإدارة مجلس جماعة الرباط، جوابا على رسالة رئيس المجلس الجماعي للرباط حول إعلان فتح مباراة للمسؤولية بإدارته تحت عدد 5345 بتاريخ 23 مارس 2018.
[3] المادة 92 من ق.ت 113.14 س.ذ.
[4] تراجع المادة 201 ق.ت 113.14 س.ذ.
[5] نفس المادة من نفس ق.ت.

الجماعات الترابية فإن الإشكال يطرح حول تعديل الميزانية سواء عن طريق التحويلات من فصل إلى آخر أو إقرار أو فتح اعتمادات جديدة عن طريق التراخيص الخصوصية؟

1- تحويلات داخل نفس الفصل

ويهم الأمر هنا اعتمادات التسيير واعتمادات التجهيز في ميزانية الجماعات الترابية. فيتم تحويل اعتمادات التسيير والتجهيز داخل نفس البرنامج بقرار لرئيس المجلس دون حاجة إلى اللجوء إلى مداولة المجلس. بينما التحويل داخل نفس الفصل بالنسبة لاعتمادات التجهيز واعتمادات التسيير لا يتم إلا بعد مداولة المجلس وتأشير سلطات الرقابة الإدارية أي العامل بالنسبة للجماعات والعمالات والأقاليم، والسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بالنسبة للجهات.

وتؤشر سلطات الرقابة الإدارية على قرارات تحويل الإعتمادات داخل نفس الفصل خلال 20 يوما من تاريخ التوصل بها، وبعد التأكد من الإلتزام بالأحكام الواردة في القوانين التنظيمية للجماعات والمراسيم المنظمة للتحولات. ويعتبر عدم اتخاذ قرار بشأن اعتمادات التجهيز داخل هذا الأجل في حكم المؤشر عليها. ويستفاد من المراسيم المنظمة للتحويلات أن التأشير الضمني لا يهم اعتمادات التسيير، وإنما يخص اعتمادات التجهيز وحدها.

وفي انتظار إقرار التبويب الجديد لميزانيات الجماعات الترابية، فإن التحويل يتم وفق أحكام انتقالية أوردتها المراسيم المذكورة. فيتم تحويل الإعتمادات داخل نفس الفصل بقرار لرئيس المجلس التداولي بالنسبة لاعتمادات التسيير من دون حاجة للجوء إلى مداولة المجلس، وداخل نفس الباب بقرار لرئيس المجلس بعد مداولة المجلس مع ضرورة تأشيرة سلطات الرقابة على القرار. ويتم تحويل اعتمادات التجهيز بقرار لرئيس المجلس التداولي بعد مداولة المجلس وتأشيرة سلطات الرقابة الإدارية. ولا يقبل التحويل من باب الى باب بالنسبة لاعتمادات التسيير، أسوة بما هو معمول به في مالية الدولة، ويتم رفض التأشير على التحويلات من باب إلى باب، من طرف سلطات الرقابة الإدارية.

ويثار التساؤل حول الحق في التأشير على التوقعات الخاصة بنفقات التجهيز التي لم يتحقق بعد الفائض الخاص بها، على اعتبار أنها مؤقتة ولا يمكن أن تنشئ حقوقا مضمونة على الميزانية إلا بعد تحقق الفائض الخاص بها؟

2- فتح اعتمادات جديدة

خلال السنة يمكن فتح اعتمادات جديدة من طرف الجماعات، بناء على توفر فوائض للأموال، أو إمدادات غير مقررة في الميزانية عن طريق ترخيصات خصوصية. ويتم فتح الإعتمادات بناء على مقررات للمجالس في شكل ترخيصات خصوصية، أو ترخيصات في البرامج في حال عدم توفر الأموال، واليقين بتحققها مستقبلا. ويتم التأشير على هذه التراخيص من طرف العامل أو الوالي أو وزير الداخلية بحسب نوع الجماعة الترابية، وبنفس الشروط والشكليات المتبعة في اعتماد الميزانية.

وتبقى طبيعة هذه الترخيصات مبهمة، هل تدخل في حكم الميزانية التعديلية؟ خصوصا إذا علمنا أن طرق تعديل الميزانية في القوانين التنظيمية محدد على سبيل الحصر في الميزانيات التعديلية، والتحويلات في الفصل والبرامج. أم هي ممارسة عملية تمت وراثتها من النصوص القديمة المنظمة لمالية الجماعات الترابية وآن الأوان للتخلي عنها لصالح الميزانية وفق القواعد المتعارف عليها بالنسبة لهذه. كما يثار التساؤل حول الطريقة القانونية لفتح الإعتمادات الجديدة؟ ومتى يمكن فتحها؟ وما هي أوجه الرقابة التي يخضع لها فتح الإعتمادات الجديدة؟ وهل فتح الإعتمادات تتخذ بمقررات تعديلية أم بمقررات مستقلة بذاتها؟

ت- الميزانية التعديلية

أذنت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية ومجموعاتها بالحق في تغيير وتعديل ميزانيات الجماعات الترابية، بعد بدء تنفيذها من حيث توقعات هذه الأخيرة بموجب ميزانيات معدلة تخضع في إعدادها والتصويت والتأشير عليها، وتنفيذها لنفس الإجراءات والشروط والمساطر المقررة بالنسبة للميزانية الأصلية.

وهي تخضع لنفس الرقابات التي تخضع لها الميزانية من ضرورة احترام المقتضيات القانونية المؤسسة للنفقات والإيرادات إلى جانب التوازن وقانونية الإدراج. وقد تهم الميزانية التعديلية عمليا، جانب النفقات أو جانب المداخيل أو كليهما. ففي الحالة الأولى يتم إعادة توزيع توقعات الميزانية بين الأبواب والفصول، مع الاحتفاظ بتوازن الميزانية وهي الحالة الغالبة. وفي الحالة الثانية يتم إعادة فتح التوقعات بالنظر للمستجدات في حدود التوازن الإقتصادي للميزانية.

أما الحالة الثالثة فيتم خلالها إعداد ميزانية كاملة جديدة بتوازن جديد، بحيث يتم إيقاف مفعول الأولى، أي حصر تنفيذها، وإقرار ميزانية جديدة تأخذ بعين الإعتبار ما تم الإلتزام به وأداؤه والتحمل به واستخلاصه في الأولى بالإضافة إلى التغييرات التي همت التبويبات الأخرى.

الفقرة الثانية: حدود رقابة مصالح وزارة الداخلية على الميزانية

بعد اعتماد القوانين التنظيمية ودخولها حيز التنفيذ، تم قصر رقابة وزارة الداخلية على الميزانية في اعتمادها، والتعديلات التي قد تلحقها، وهو مجال أصبح يضيق يوما بعد يوم بالرغم من كونه محددا للسياسات المتبعة من طرف المجالس التداولية.

فإذا كانت القوانين التنظيمية قد حددت بشكل أكثر جلاء مجال تدخل سلطات الرقابة الإدارية، فإن مصالح الوزارة لا زالت تمطط رقابتها إلى أمور تتجاوز المشروعية في اعتماد الميزانية والسياسة المالية للجماعات عموما. كما أن بعض الإعتبارات قد تجعل سلطات الرقابة تتغاضى عن رفض بعض التصرفات المالية بالرغم من عدم قانونيتها أو لصعوبة تكييفها قانونا.

أولا: رقابة تتجاوز المشروعية إلى الملاءمة

قد تلجأ مصالح الرقابة لوزارة الداخلية إلى تبرير قراراتها برفض التأشير أو التأشير المشروط إلى تبريرات غير قانونية، كما هو الحال بالنسبة لمنع جهتي طنجة ودرعة تافيلالت من إعطاء منح دراسية للطلبة الفقراء عبر اتفاقية مع وزارة التعليم العالي، بالرغم من سبق الترخيص بها برسم سنة 2017 لجهة طنجة الحسيمة[1].

وبالرغم من إمكانية اللجوء للقضاء لإلغاء قرار وزارة الداخلية، وهذا حق دستوري للجماعات الترابية، إلا أنه يمكن تفادي هذه العثرة لو أن الرقابة القبلية تم إلغاؤها، وبقي للداخلية اللجوء للقضاء لإلغاء الاتفاقية المبرمة مع وزارة التعليم العالي باعتبارها الوصية على الجماعات ولها الصفة في طلب إلغاء قرارات رؤساء المجالس ومقررات المجالس أمام القضاء الإداري.

هذا التدخل المباشر من طرف مصالح الرقابة الإدارية بإدراج توقعات مثلا أو حذف نفقات دون الرجوع للقضاء الإداري يعتبر محاذيا للصواب، ولما يقتضيه مبدأ التدبير الحر ومقتضيات المادة 115 من ق.ت 113.14 التي تقرر أن البت في بطلان مقررات وقرارات المجلس والرئيس يقدم أمام القضاء الإداري السلطة الوحيدة المكلفة بالبت في الموضوع. ويرفع إليه الطلب في كل وقت وحين من طرف سلطات الرقابة الإدارية أي العامل أو الوالي أو وزير الداخلية بحسب الحالة.

[1] جريدة أخبار اليوم، عدد الجمعة 22 جمادى الأولى 1439 الموافق 09 فبراير 2018، ص. 1

كما أن استنكاف مصالح الرقابة الإدارية عن التأشير داخل الأجل القانوني لبعض الوثائق الأساسية في العمل المالي للجماعات الترابية، خصوصا بالنسبة للمقررات الخاضعة للتأشير صراحة كالميزانية السنوية، يعتبر فعلا سلبيا[1] يمس الملاءمة، مادامت عيوب المشروعية لم يتم إثارتها، مما يجعلنا أمام ممارسات معطلة للعمل المالي الترابي[2].

ثانيا: عدم التنسيق مع المصالح الأخرى

يأخذ نشاط وتدخل وزارة الداخلية في جل بلدان العالم نفس الطابع[3]. فهي تتولى الرقابة على شرعية ومشروعية القرارات والمقررات الصادرة عن الهيئات الترابية التي تخضع لوصايتها. وتضطلع بدور كبير في الترخيص للجماعات بتنفيذ سياساتها المالية عن طريق التأشير على ميزانياتها، والأعمال التعديلية لها وكذا بعض التصرفات المالية للجماعات كالمقررات الجبائية والاقتراض وعموما المقررات ذات الوقع المالي على ميزانياتها.

ومما يعاب على هذا التدخل الواسع الذي يشمل عمليا، كل المقررات المتعلقة بالسياسات المالية للجماعات الترابية التي تخضع للتأشير، إن لم نقل المصادقة الضمنية والصريحة[4]، أنها يمكن أن تتناقض مع توجهات أجهزة الرقابة الأخرى. فقد تقر سلطات الرقابة الإدارية بمشروعية مقرر أو عملية مالية، ليأتي المجلس الجهوي للحسابات بعد ذلك ليصرح بعدم شرعيتها[5].

كما أن بعض مقررات المجالس قد تخالف مقتضيات القوانين التنظيمية، وبالرغم من هذا يتم التأشير عليها كما هو الحال بالنسبة لإقرار بعض اعتمادات التجهيز والإستثمار في مجالات خارج اختصاصات المجالس، ومن دون وجود تحويل للاختصاص بالطريقة القانونية أو الاتفاقية. وهو حال بعض الجماعات التي تبرمج في ميزانية تجهيزها ومن أموالها الخاصة اعتمادات لإصلاح أملاك تعود للدولة ولأشخاص المعنوية الأخرى، كإصلاح وبناء المدارس والمستوصفات. ويتم رفض التأشير على مقترحات الإلتزام الخاصة بها من طرف المحاسبين المكلفين، وقد

---

[1] يراجع في هذا المجال حكم المحكمة الادارية لمكناس بخصوص رفض والي جهة درعة تافيلالت التاشير على ميزانية الجماعة الذي اعتبر رفض الوالي التاشير على الميزانية قرارا سلبيا مؤثرا على المركز القانوني للجماعة، وان عدم مراعات الاجال القانونية لرفض أو اعتماد الميزانية ودون الاستناد الى سبب صحيح يجعل قرار الوالي مشوبا بعيب مخالفة القانون وسببا من اسباب الغائه، حكم عدد2021/7110/31، صادر في 2021/02/24

[2] لم تؤشر وزارة الداخلية على ميزانية جهة كلميم واد نون داخل الأجل القانوني، ولم ترفض التأشير عليها كتابة داخل نفس الأجل مما طرح إشكالية نفاذ الميزانية من عدمه، خصوصا إذا علمنا أن طرفا أخر مكلف بتنفيذ الميزانية وهو المحاسب يعتبر في هذه الحالة في وضعية لا يحسد عليها هل ينفذ المقرر دون تأشير سلطات الوصاية أو يرفضه بحجة عدم التأشير عليه.

[3] هشام الحسكة: "القضاء المالي الجهوي بالمغرب وإشكالية الانفتاح والاندماج في المحيط الرقابة الترابي"، م.م.ا.م.ت عدد19 2014، ص.84

[4] يمكن إجمال اختصاص مصالح وزارة الداخلية في نوعين من الرقابة: رقابة مصحوبة بالتأشير ورقابة غير مصحوبة بالتأشير وهي التي سميناها هنا الضمنية.

[5] بالرغم من ترخيص العمال ووزارة الداخلية بشرعية إيجار المجازر إلا أن المجالس الجهوية للحسابات ما فتئت تسجل الملاحظات على المجالس بان الحقوق الناتجة عن تدبير مرفق المجازر عبارة عن رسوم لا يمكن إيلاء تدبيرها الى الغير بأي صفة كان أو بأي طريقة.

يتم الإلتزام بالنفقات الخاصة بها مما قد يفتح الباب أمام ملاحظات ومؤاخذات المجالس الجهوية للحسابات، بل قد يصل الأمر إلى إصدار مقررات بالعجز بشأنها.

الفرع الثاني: الرقابة المالية لمصالح وزارة المالية

تتمثل هذه الرقابة في المراقبة التي يمارسها المحاسبون العموميون على عمليات تنفيذ الميزانية للجماعات الترابية. والمراقبة هنا هي غير التدبير لبعض العمليات المالية التي تتم من طرف المحاسبين في إسمهم ولحسابهم وتحت مسؤوليتهم الشخصية والمالية.

ويضطلع المحاسبون العموميون للجماعات الترابية بدور محوري في مراقبة الإدارة والتدبير الماليين العموميين للجماعات الترابية. هذا الدور الذي ينتج عنه بعض التجاذب مع الأجهزة الآمرة بالصرف؛ فالآمرون بالصرف يعتبرون أن الميزانية يتم اعتمادها بإسمهم، وأن المحاسب العمومي للجماعات من الواجب عليهم تنفيذ الأوامر الصادرة عنهم دون تردد، بينما هؤلاء الأخيرون يتمسكون بالخوف من المساءلة عند ممارستهم لمهام الرقابة خصوصا وأن نصوص محاسبة الجماعات الترابية لسنتي 2009 و2010 كانت قد أعفتهم من مراقبة المشروعية، وهو حيز شكل مجالا النزاع بين الطرفين، قبل أن يتم إرجاعها مع اعتماد المراسيم الجديدة لمحاسبة الجماعات الترابية. فما هو الدور الذي يمارسه المحاسب على الإدارة المالية للجماعات الترابية؟ وما طبيعة العلاقة بينه وبين الآمر بالصرف؟

الفقرة الأولى: دور المحاسبين العموميين في مراقبة التدبير المالي للجماعات

من أهم المجالات التي تخضع لرقابة مصالح الخزينة العامة للمملكة، الإيرادات والنفقات، وهما اللتان تحددان معالم التدبير المالي للجماعات الترابية. وتتم المراقبة بغية ضمان أن يتم الاستخلاص وفقا للقوانين والأنظمة المعمول بها، ويتم الإنفاق بطريقة صحيحة وقانونية، ووفق قواعد الحكامة الجيدة. أي أن وظيفة المحاسب محصورة في رقابة المشروعية ولا تتعداها إلى مراقبة الفعالية[1].

وقد أرست الأنظمة المطبقة على الرقابة على مالية الجماعية قواعد تضمن نوعا من التوازن بين مصالح المراقبة ومصالح الآمر بالصرف، وتم إرساء آليات لفض الخلافات التي قد تنشأ عن الرقابة سواء في مرحلة مراقبة الإلتزام أو مرحلة مراقب الصحة. ومن بين هذه الآليات إمكانية لجوء الآمر بالصرف إلى مسطرة صرف النظر في مرحلة الإلتزام والتسخير في مرحلة الأداء. وقد يتم اللجوء إلى التحكيم والوساطة في المرحلتين.

[1] د. نجيب جيري، "الرقابة المالية بالمغرب"، م.س، ص.35

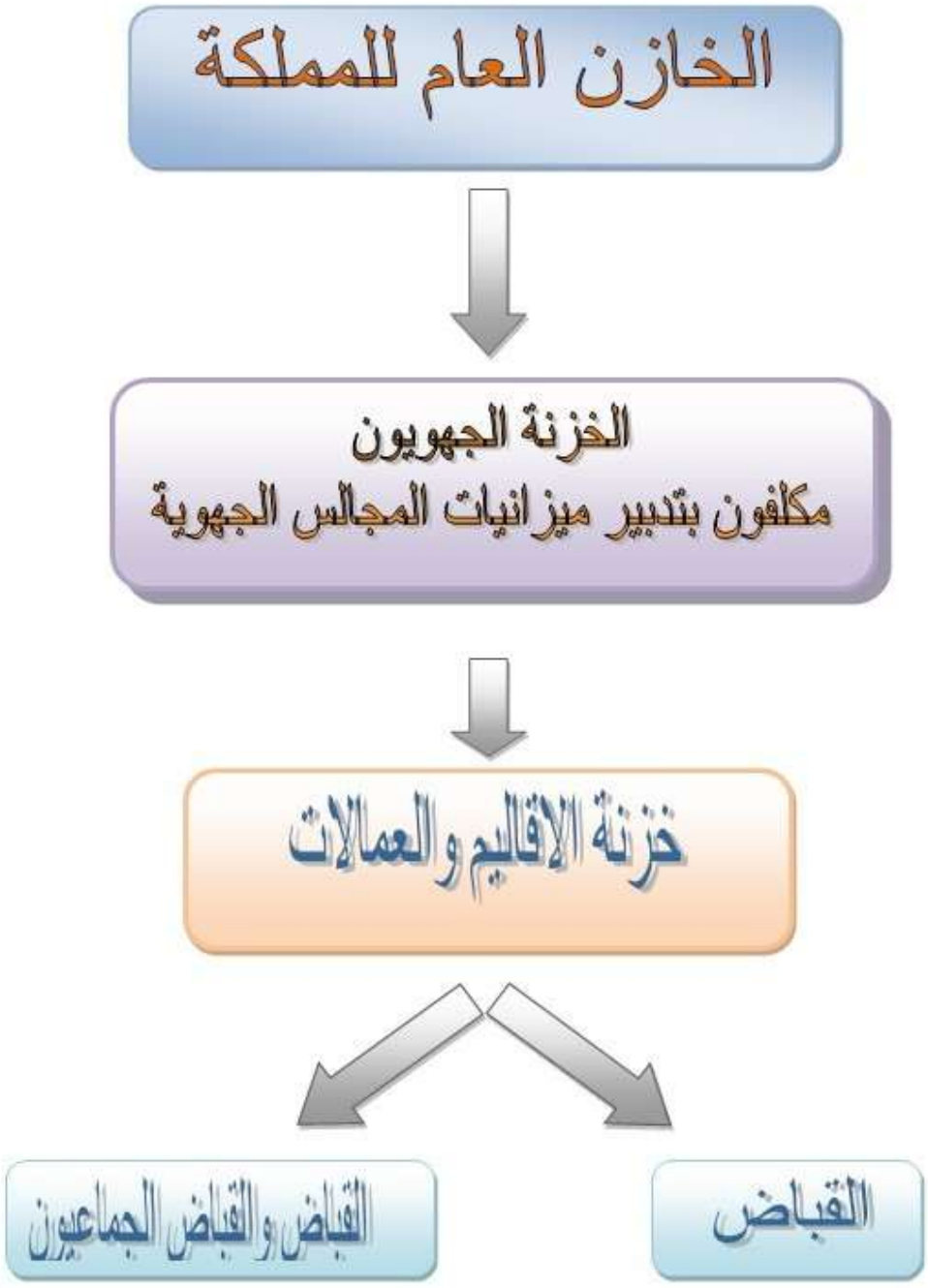
ولهذا الغرض فقد تم إحداث مصالح لامركزة تابعة للخزينة العامة مكلفة بتدبير ومراقبة نفقات الجماعات على صعيد المملكة، مقسمة إلى خزينات جهوية تتكلف بالتدبير المالي للجهات، وخزينات إقليمية تتولى تسيير مالية الأقاليم، والجماعات المحيطة بمقر العمالة أو الإقليم وقباض يتولوا التنفيذ المحاسبي للجماعات الحضرية والقروية خارج مقرات العمالات والأقاليم والجهات. وهي كما يلي:

الخزينات الجهوية وعددها ثمانية تتخذ كمقر لها مقر الجهة ويتعلق الأمر بالخزينة الجهوية للرباط، الخزينة الجهوية للبيضاء، الخزينة الجهوية لمراكش، الخزينة الجهوية لبني ملال، والخزينة الجهوية لأغادير، والخزينة الجهوية لفاس، والخزينة الجهوية لطنجة، وأخيرا الخزينة الجهوية لوجدة. وتتكلف هذه الخزينات بالتنسيق بين المصالح الخارجية للخزينة العامة على صعيد الأقاليم والعمالات التابعة لها، كما تتولى تدبير ميزانية الجهات التي تتخذ مقرا لها نفس المدن التي تتواجد بها الخزينات الجهوية.

خزنة العمالات والأقاليم ويتولون تدبير مالية الجماعات الترابية التابعة لنفوذهم بما فيها تلك التي تتخذ مقرا لها في نفس مدينة تواجد الخزينة. أما القباضات فنوعان، قباضات تتولى تحصيل الديون المدبرة لحساب الجماعات الترابية إلى جانب بعض الديون المحلية وبعض ضرائب وحقوق الدولة، وقباضات تتولى زيادة على اختصاص الأولى تدبير مالية الجماعات التابعة لها.

ويبلغ عدد الخزينات الإقليمية وخزينات العمالات 50 وحدة إدارية موزعة على الصعيد الوطني كما أن عدد القباضات يصل إلى ما يناهز 190 قباضة وقباضة جماعية[1] تغطي أغلب مناطق المملكة.

هيكلة المصالح الخارجية للخزينة العامة للمملكة



بيان يبين عدد الجماعات الترابية بحسب نوع الجماعة

[1] مصدر الإحصائيات الخزينة العامة للمملكة

وأهمية مواردها ومبالغ نفقاتها الى حدود سنة 2016[1]

Collectivités territoriales

1590

Préfectures et provinces

75

Communes

1503

Régions

12

Dépenses: 36,6 MMDH

Fonctionnent: 22,3 MMDH

Equipement: 12,3 MMDH

Ressources 37,1 MMDH

Gérées par les CT: 7,4 MMDH

Gérées pour les CT: 6 MMDH

Transférées 23,7 MMDH

[1] مصدر: إحصائيات الخزينة العامة للمملكة

أولا: مراقبة نفقات الجماعات المحلية

قبل القيام بعملية أداء النفقات العمومية للجماعات الترابية، التي تدخل في صميم اختصاص المحاسبين العموميين المكلفين، يقوم هؤلاء بالمراقبة المالية ومراقبة المشروعية في مرحلة الإلتزام، أي قبل أن يكون الإلتزام نهائيا، وبمراقبة صحة النفقة في مرحلة الأداء. وتجد مراقبة المحاسب لنفقات الجماعات الترابية، أساسها في قاعدة التفريق والفصل في المهام بين المحاسب العمومي والآمر بالصرف[1].

فمراقبة المحاسب العمومي المكلف على القرار المالي المحلي تنصب على الأنظمة القانونية والتنظيمية المنظمة للمالية العمومية المحلية من خلال التأكد من وجود الإعتمادات الكافية للالتزام بالنفقة، بحيث نجد بعض رؤساء الجماعات يقومون بتوريدات في إطار علاقة زبانية دون توفر الإعتماد الذي يضمنه مسبقا لفائدة المورد، ومطابقة الإلتزام لباب الميزانية المقترح اقتطاع الإعتماد منه، وأن يكون الإلتزام صحيحا ومطابقا للقوانين والأنظمة المطبقة[2]. هذا فيما يخص المراقبة على الإلتزام، أما مراقبة الصحة فتنصب على عناصر تتعلق بشخص المستفيد وإنجاز الخدمة إلى جانب صحة حسابات التصفية، والوثائق المثبتة. وسنتولى التفصيل في هاتين المراقبتين بشيء من التفصيل في العنصرين الآتيين:

أ- مراقبة الإلتزام بنفقات الجماعات

إذا كان مبدأ الملاءمة من الإختصاصات الأصلية للآمر بالصرف، فإن المشروعية تبقى من اختصاص المحاسب العمومي. وبناء عليه يقوم المحاسب العمومي بمراقبة مشروعية مقترحات التزامات الجماعات الترابية، كما يقوم بالمراقبة المالية لهذه المقترحات.

وقد توخى المشرع من خلال هذه المراقبة وضع معيار فعال لمواجهة واستدراك الأخطاء قبل وقوعها، فهي مراقبة قبلية تجري في بداية إنشاء وإحداث النفقة العمومية[3] على مستوى الجماعات الترابية. فالمراقبة على الإلتزام بنفقات الجماعات إذن تعني أخذ موافقة الجهات المختصة على المعاملات المالية للجهة الإدارية قبل صرف النفقة.

---

[1] AZZOUZI Med, *le contrôle des finances des collectivités territoriales à la lumière de la régionalisation avancée*, Revue al maliya, Janvier 2016 n° 59, p 23

[2] ذ. عبد الق المرجاني، "حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية"، REMALD، عدد مزدوج 2-3، 1993، ص.71-72

[3] ذ. نجيب جيري، "الرقابة المالية بالمغرب.."، م.س، ص.26

بهذا المفهوم نجد المادة 52 من المرسوم 2.17.451 تنص على أن الإلتزام "هو العمل الذي تحدث بموجبه الجماعة أو مؤسسة التعاون بين الجماعات التزاما من شأنه أن يترتب عليه تحمل"، ولا يكون نهائيا إلا بعد تأشير المحاسب المكلف عليه، بالنسبة للنفقات الخاضعة لمراقبته، حيث تنص المادة 56 من نفس المرسوم على أنه: «يبلغ الآمر بالصرف، بواسطة دعامة ورقية أو الكترونية، كل مقترح التزام أو إلغاء أو تخفيض التزام إلى المحاسب المكلف، من أجل التأشير عليه وإدراجه في محاسبته".

فكل نفقة لم يتم التأشير عليها من طرف المحاسب، لا يمكن أداؤها، وبالتالي يحظر على الآمر بالصرف إعطاء أمر بالخدمة للمتعهد، بيد أن النفقات التي يتم أداؤها بدون إذن مسبق من الآمر بالصرف، والتي لا تخضع لهذه الشكلية، فإن المحاسب ملزم فور أدائها بتبليغها إلى الآمر بالصرف[1].

ويقوم المحاسب العمومي المكلف في مراقبته لمقترحات التزامات الجماعات الترابية بمراجعة مجموعة من العناصر تبتدئ بالتأكد من مشروعية النفقة بالنظر للأحكام التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي، وتنتهي بالمراقبة المالية أو الميزانياتية لمقترحات الإلتزام.

1- مراقبة المشروعية

كان المحاسبون العموميون في ظل القوانين والمراسيم المنظمة لمالية الجماعات المحلية وهيئاتها لسنة 1976 وما قبلها، يراقبون مشروعية مقترحات التزام بنفقات بعض الجماعات الترابية ومدى مطابقتها للقواعد والنصوص القانونية[2]، لكن مع دخول المرسوم 2.09.441 حيز التنفيذ وقبله القانون 45.08 تم التخلي عن مراقبة المشروعية والإبقاء على المراقبة المالية لمقترحات الإلتزامات بنفقات الجماعات المحلية.

وقد تم التراجع عن هذه الوضعية مع صدور المراسيم المنظمة لمحاسبة الجماعات الترابية لسنة 2017، حيث تم إرجاع مراقبة المشروعية بالنظر إلى الأحكام التشريعية والتنظيمية[3] ذات الطابع المالي لأغلب مقترحات التزامات الجماعات الترابية. وتم الإبقاء على عدم مراقبتها على مجموعة من النفقات سنأتي على ذكرها لاحقا.

---

[1] تراجع الفقرة الأخيرة من المادة 57 من المرسوم 2.17.451، س.ذ.

[2] لم تكن الجماعات القروية خاضعة لمراقبة الالتزام بالنفقات العمومية في ظل المرسوم 2.76.577 ل 30شتنبر 1976 المتعلق بمراقبة صحة الالتزام بنفقات الجماعات المحلية وهيئاتها.

[3] الأحكام التشريعية أو النصوص التشريعية هي: القوانين الصادرة عن المؤسسة التشريعية كتشريع عاد أو تلك الصادرة عن الحكومة في الحالات التي يخول لها الدستور التدخل في المجال التشريعي.، والتي يتم اتخاذها بمراسيم إما بناء على ترخيص من مجلس النواب ذاته أو في الفترات الفاصلة بين دورات البرلمان باتفاق مع اللجان المعنية.
أما النصوص أو القرارات التنظيمية فهي القرارات الصادرة عن الإدارة، في إطار سلطتها التنظيمية، وتتخذ شكل القواعد العامة المجردة الموجهة إلى الأشخاص الذين تنطبق عليهم الشروط الواردة في تلك القواعد، فهي شبيهة بالقوانين العادية لكنها تصدر عن الحكومة. ويتعلق الامر هنا بالمراسيم التنفيذية للقوانين العادية أو التنظيمية، والقرارات التنظيمية المستقلة.

ويقصد بالمشروعية بالنظر إلى الأحكام التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي مجموع النصوص المنظمة للجماعات الترابية بما فيها القوانين التنظيمية خصوصا المواد المنظمة للتدخل المالي للجماعات الترابية، والمراسيم الخاصة بمحاسبتها العمومية، والنصوص المنظمة للوظيفة الجماعية، ومقتضيات الصفقات العمومية المطبقة على الجماعات، إلى جانب النصوص الأخرى التي تمس التدخل المالي للجماعات الترابية.

إذا كانت النصوص التنظيمية المنظمة لمالية الجماعات الترابية وذات الطابع المالي لا يثار حول طبيعتها الإشكال، فإن النصوص التشريعية أي الصادرة عن السلطة التشريعية الأصلية أو الفرعية يثار حولها الخلاف. فالقانون الجنائي مثلا يحوي مقتضيات تعرف الموظف العمومي، كما أن مدونة الأحوال الشخصية تحتوي على مقتضيات تتقاطع مع المفاهيم المطبقة في التدبير المالي للجماعات، مما يطرح إشكالات حول الإستناد عليها عند مراقبة مشروعية مقترحات التزامات الجماعات الترابية؟

كما أن القوانين التنظيمية ذاتها، وإن كانت تحتوي على مقتضيات تهم مالية الجماعات الترابية في الباب الخاص بالتنظيم المالي للجماعات المعنية، والتي يجب مراقبة الإلتزام بها من طرف الجماعة في مقترحات التزاماتها، إلا أنها تنظم مجالات إدارية غير مالية كما هو الحال بالنسبة لاختصاص المجالس ورؤسائها، وللنظام الأساسي للمنتخب... وهي مقتضيات إدارية صرفة يثار التساؤل حول بعدها المالي.

هذه المقتضيات يطرح البعض السؤال حول طبيعتها؛ هل يمكن اعتبارها ذات طبيعة مالية ما دام أثرها يمكن أن يمتد إلى ما هو مالي؟ وبالتالي يمكن الإستناد إليها لإصدار قرار حول مقترحات الإلتزام بالنفقات، أم هي نصوص تغيب عنها الطبيعة المالية وبالتالي لا يمكن الإستناد إليها في مراقبة الإلتزامات بنفقات الجماعات الترابية، ولا تخضع إلا لمراقبة السلطة الإدارية المختصة بالرقابة والأجهزة القضائية المختصة.

ويبقى التساؤل، أيضا مطروحا، حول حدود تطبيق هذه المراقبة باعتبارها تتقاطع في جوانب عدة مع مراقبة الملاءمة التي يمنع على المحاسب القيام بها. كما يبقى التساؤل مشروعا حول مفهوم البعد المالي في الأحكام التشريعية والتنظيمية والجهة المكلفة بتحديده في حالة الاختلاف حوله بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي؟

كما أن التساؤل يطرح حول الحدود الفاصلة بين اختصاص المحاسب العمومي المكلف والآمر بالصرف عند تطبيق نصوص مراسيم محاسبة الجماعات الترابية التي تنص على أن المحاسبين العموميين يعهد إليهم بمراقبة الإلتزام بنفقات الجماعات الترابية وهيئاتها طبقا لأحكام الفرع الثاني من الباب الثاني من القسم الثاني من هذه

المراسيم[1]. هذا الفرع الذي ينص بدوره على أن المحاسب العمومي يقوم بمراقبة المشروعية على مقترحات الإلتزام بالنظر إلى الأحكام التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي الجاري بها العمل[2]، وبالتالي يجعل حدودا لمراقبته بقصرها على النصوص ذات الطابع المالي الواضح بدل العبارة الغامضة المضمنة في مرسوم 1976 التي كانت تنص على القوانين المعمول بها. بينما يبقى اختصاص احترام الإلتزام بمطابقة النفقات للقوانين والأنظمة المنشئة لها من اختصاص الآمر بالصرف، وسلطات الرقابة الإدارية التي من واجبها أن ترفض التأشير على المقررات التي لا تدخل ضمن اختصاص الجماعات الترابية ما دامت غير مبررة. ويخضع هنا لرقابة القضاء في حال بطلان النفقة بطلب من سلطات الرقابة الإدارية، أو المساءلة البعدية عن الاختلالات التي قد تمس شرعية النفقة في هذه الحدود.

وقد أجابت الخزينة العامة حول الموضوع، وأخرجتها من دائرة رقابة المحاسب العمومي، لكن لم تحسم في طبيعتها هل هي مالية أم إدارية. وجاء في حيثيات المذكرة[3]: " لهذا يجب تأكيد ما يلي:

- أن اختصاصات الجماعات الترابية محددة بالقوانين التنظيمية، وهي تمارس من طرف المجالس عن طريق المداولات؛

- تلك القوانين التنظيمية منحت الولاة والعمال حق المراقبة الإدارية لمشروعية أعمال وقرارات الجماعات الترابية، بما فيها احترام الإختصاصات المعهود بها إلى تلك الجماعات؛

- القرارات التي تمت المصادقة عليها من طرف الوالي أو العامل يفترض أنها موافقة للقوانين والأنظمة المعمول بها.

وبالتالي فإن مراقبة الشرعية الممارسة من طرف المحاسبين المكلفين لا تشمل مراقبة احترام الأعمال المقدمة سندا لملفات الإلتزام لاختصاصات الجماعات الترابية."

غير أن الملاحظ أن مراقبة الملاءمة قد تم التخلي عنها نهائيا في مرسوم سنة 2010 وما يليه. فقد كان المحاسب / المراقب إذا خامره شك عند دراسة الإلتزام المعروض على التأشيرة في أهمية أو فائدة النفقة الملتزم بها أخبر بذلك، لما قد تقتضيه الحاجة، وزير الداخلية ووزير المالية دون أن يترتب عن هذا الإخبار إيقاف وضع

[1] الفقرة الأولى من المادة 12 من مراسيم محاسبة الجماعات الترابية، س.ذ
[2] المادة 61 من المرسوم 2.17.451، س.ذ
[3] TGR, Note de service n° 33/2018 du 25 mai 2018, objet: « Contrôle de régularité au regard des compétences des collectivités locales ».

التأشيرة[1]. وقد تم التخلي عن هذا المقتضى بحيث أن المحاسب لم يعد ملزما بالإخبار وهذا يندرج ضمن التوجه العام لتخفيف الرقابة الإدارية للنفقات العمومية للجماعات الترابية في مقابل ترك المجال للقاضي المالي والإداري للقيام بالمراقبات في هذا الميدان.

غير ان المحاسب يجب ان يتأكد من مطابقة الالتزامات بنفقات الجماعات الترابية للنصوص القانونية والتنظيمية ذات الطابع المالي بالنسبة للنفقات الخاضعة لمراقبة المشروعية، ونذكر على سبيل المثال أهلية المتعاقد مع إدارة الجماعة للقيام بالطلبية العمومية بالرجوع إلى سجله التجاري، واحترام الإدارة لإجراءات المنافسة المنصوص عليه في النصوص المنظمة للطلبيات العمومية، وكذا احترام سقف النفقات من نفس النوع المحدد بقرار لوزير المالية[2]. غير أن عدم مراقبة المحاسب لأهلية المتعهد مع الجماعة لا يعفي هذه الأخيرة عن مسؤوليتها في احترام هذه القاعدة.

2- المراقبة المالية على الإلتزامات

لممارسة الرقابة المالية على مشاريع التزامات الجماعات الترابية، يقوم المحاسب العمومي بالتأكد من: "توفر الإعتمادات والمناصب المالية.

- الإدراج المالي للنفقة،
- صحة العمليات الحسابية لمبلغ الإلتزام؛
- مجموع النفقة التي تلتزم بها الجماعة المحلية أو المجموعة طيلة السنة التي أدرجت من خلالها."[3]

ومن الملاحظ أنه تم إغفال عنصر مهم في الإلتزام يجب القيام بمراقبته، قبل القيام بالتأكد من العناصر المذكورة أعلاه ويتمثل في توقيع الشخص المؤهل للقيام بالإلتزام بإسم ولحساب الجماعة أي التأكد من توقيع الآمر بالصرف نفسه أو من ينوب عنه بصفة قانونية. إلى جانب إغفال إلزام المحاسب بالتأكد من كون النفقة تدخل في إطار اختصاصاته واختصاصات الآمر بالصرف، بدلا من التنصيص بعبارة فضفاضة على مراقبة المشروعية بالنظر إلى النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي.

---

[1] المادة 7 من المرسوم رقم 2.76.577، س.ذ.

[2] قرار صادر عن المجلس الاعلى للحسابات عدد /13/1131 ت.م.ش.م بتاريخ 11يناير 1131الصادر في القضية عدد /311/1111 ت.م.ش.م المتعلقة بالتسيير المالي لجماعة قروية.

[3] الفصل 61 من المرسوم 2.09.441 ونفس الفصل في المرسوم 2.17.451 س.ذ، المنسوخة بالمادة 61 من المرسوم 2.17.451، س.ذ.

وبخصوص توفر الاعتمادات والمناصب المالية فإنه يعتبر شرطا لازما لإمكانية التزام الجماعة بنفقة معينة. وهي مسؤولية مشتركة بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي كل في حدود اختصاصه. فالمحاسب يمنع عليه التأشير على التزام يفوق مبلغه الاعتمادات المفتوحة في التنزيل الخاص بها. وبالتالي يتوجب عليه رفض التأشير ولو التجأ الآمر بالصرف الى طلب صرف النظر من السلطات المختصة. غير أنه وقبل صدور المراسيم الخاصة بمحاسبة للجماعات الترابية وهيئاتها لسنة 2017، فإن التزام الآمر بالصرف بمبلغ يفوق الإعتمادات المفتوحة دون إخبار المحاسب بذلك، يمكن أن يكون أساسا لمحاسبته من طرف المجلس الأعلى للحسابات[1].

أما الإدراج فموجبه يقوم المحاسب العمومي بالتأكد من مطابقة مقترح الإلتزام لسطر الميزانية التي تم إدراجها فيها، فلا يمكن إدراج نفقة في سطر يخص نفقة أخرى، وذلك في احترام لمبدإ تخصيص النفقة العمومية. كما يقوم بالتأكد من صحة الحسابات بالنظر إلى النصوص المنظمة، وإلى صحة العمليات الحسابية الصرفة لمقترح الإلتزام.

ويراقب المحاسب العمومي صحة حسابات مبلغ الإلتزام الذي يجب أن يكون مطابقا لمبلغ الوثائق المراد الإلتزام بها، يضاف إليه مبلغ فوائد التأخير بالنسبة لأغلب النفقات[2] وفي حدود واحد (1%) في المائة كسقف أعلى[3]، إلى جانب مبلغ جزافي في حدود 5 في المائة بالنسبة للصفقات العمومية للجماعات الترابية كمقابل لمراجعة الأثمان المحتملة عند تنفيذ الصفقة. لكن يبقى التساؤل مطروحا حول حدود المراقبة هل يكتفي المحاسب العمومي بمراقبة صحة عمليات الجمع والضرب والطرح فقط أم تمتد مراقبته إلى النظر في شرعية الأرقام والنسب المئوية المطبقة على النفقة، بل وشرعية الأرقام ذاتها؟

كما يتأكد المحاسب من أن النفقة الملتزم بها لم يتم تشطيرها، وأن الإلتزام قد تم على النفقة كاملة، ومثال ذلك أن صفقة عمومية معينة لا يمكن أن يتم الإلتزام بها على مرحلتين مثلا إذ يتم الإلتزام بها كلية أو يتم رفض الإلتزام. وهو الحال بالنسبة لنفقات الموظفين التي يتم الإلتزام بها لسنة كاملة، ولا يمكن الإلتزام بها لشطر من السنة.

ويمارس المحاسب هذه الرقابة عن طريق قرارات يتخذها إما بوضع التأشيرة على مقترحات الإلتزام بالنفقات، وإما بتعليق التأشير عليها وإعادة الملف إلى الآمر بالصرف قصد تسويتها، وإما برفض التأشيرة مع

[1] القرار عدد2020/01 الصادر بتاريخ 2019/11/12 الخاص بجماعة سبع عيون في الملف الاسيناقي عدد 2018/307.
[2] جميع النفقات التي تتطلب مدة في أدائها عدى نفقات الموظفين وتلك التي يتم أداؤها قبل تنفيذها الفعلي.
[3] مرسوم صادر في 22 يوليو 20162.16.344 بتحديد آجال الأداء وفوائد التأخير المتعلقة بالطلبيات العمومية، ج.ر 6488 بتاريخ 4 غشت 2016، ص.5774.

التعليل. وفي الحالتين الأخيرتين تضمن جميع الملاحظات التي يثيرها المحاسب وتبلغ مرة واحدة إلى الآمر بالصرف[1].

وللإشارة فإنه في ظل المرسوم 2.76.577 بشأن مراقبة الإلتزام بالنفقات الخاصة بالجماعات المحلية وهيئاتها[2]، لم تكن تخضع لهذه المراقبة إلا الجماعات الحضرية ومجالس العمالات والأقاليم، أما الجماعات القروية فقد كانت معفاة من هذه المراقبة. وقد تم تمديد المراقبة لتشمل جميع الجماعات المحلية بدخول المرسوم 2.09.441 ولكن في الشق المالي فقط أي الميزانياتي.

إذا كانت المراقبة المالية لا تتطلب من الآمر بالصرف سوى تتبع استعمال الإعتمادات والمناصب المالية الممنوحة له أثناء الإلتزام بالنفقة[3]، لأنها محددة وتتكفل بجانب منه النظم المعلوماتية، وخصوصا منظومة التدبير المندمج لنفقات الجماعات الترابية الموطنة لدى الخزينة العامة للمملكة، فإن المشروعية بالنظر إلى الأحكام التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي تتطلب من رؤساء الجماعات الترابية والعاملين بها، التجربة والإلمام بمختلف النصوص التي تمس من قريب أو بعيد الإنفاق العمومي الجماعي أو المحلي.

ويحدد أجل اتخاذ القرار من طرف المحاسب العمومي بخصوص ملفات الإلتزام المعروضة عليه في مدة اثنى عشرة (12) يوما عمل كاملة بالنسبة للصفقات العمومية وخمسة (5) أيام بالنسبة للنفقات الأخرى، وذلك ابتداء من تاريخ إيداع مقترح الإلتزام. وفي غياب جواب المحاسب المكلف داخل الأجل القانوني، يمكن للآمر بالصرف الاحتجاج ضد المحاسب المكلف، وبالتالي الطلب منه التأشير عليها.

ولا تخضع للمراقبة على الإلتزامات النفقات التي تتم عن طريق الشساعات ولا النفقات التي يتم أداؤها بدون إذن مسبق من الآمر بالصرف. كما لا تخضع لهذه المراقبة الصفقات التي تتم بناء على شراكات مع أطراف أجنبية عندما يتم استبعاد هذه المراقبة في الإتفاقيات المؤسسة للشراكة.

وفي مقابل هذه السلطة الممنوحة للمحاسبين على الإلتزام بنفقات الجماعات، تم إقرار حق صرف النظر لتحقيق نوع من التوازن في حالة رفض المحاسب العمومي التأشير على نفقة معينة لسبب يراه الآمر بالصرف غير وجيه. فما هو حق صرف النظر وما هي حدود اللجوء إليه؟

---

[1] المادة 63 من المرسوم 2.17.451، س.ذ.

[2] مرسوم رقم 2.76.577 بتاريخ 5 شوال 1396(30شتنبر 1976) بشأن مراقبة صحة الالتزام بالنفقات الخاصة بالجماعات المحلية وهيئاتها، الجريدة الرسمية عدد 3335-bis بتاريخ 1976/10/01، ص. 3052

[3] ذ.علي موزون، أطروحة حول، نفقات الدولة بين تطوير القدرات التدبيرية للآمرين بالصرف وتكريس نظام المراقبة التراتبية، 2015-2016، ص. 220

3- التحكيم وحق صرف النظر

يتم اللجوء إلى مسطرة صرف النظر كمسطرة تحكيمية فقط في مرحلة الإلتزام بالنفقة. فإذا تم رفض التأشير من طرف العون المكلف بالمراقبة أمكن، ماعدا في حالات عددتها مراسيم المحاسبة العمومية للجماعات الترابية، العدول عن هذا الرفض بطلب من الآمر بالصرف بناء على مقرر يصدره وزير الداخلية. فإذا تمسك الآمر بالصرف بمقترح الإلتزام بنفقة رفض المحاسب التأشير عليها، يعرض الأمر على وزير الداخلية أو الشخص المفوض من لدنه من أجل البت فيه[1].

غير أنه وقبل الوصول إلى هذه المرحلة تلعب الخزينة العامة دورا مهما في التأشير أو عدمه، حيث أنه إذا تمت إحالة الموضوع على الهيئات المركزية للبت فيها في حالة نفي الخازن العام لرفض التأشير فإنه يأمر المحاسب العمومي للجماعة بالتأشير على مقترح الإلتزام. غير أنه إذا أكد على رفض التأشير في هذه الحالة يتم اللجوء إلى تحكيم وزارة الداخلية التي تصدر مقررا بمثابة تسخير يعفي المحاسب من المسؤولية عن مقترح الإلتزام ما عدا إذا تعلق الرفض بنقص أو عدم توفر الإعتماد أو المناصب المالية أو بعدم التقيد بنص تشريعي أو تنظيمي.

وقد أغفل المرسوم الجديد لمحاسبة الجماعات ومؤسساتها تحديد الجهة المكلفة بالتحكيم في حالة رفض المحاسب العمومي لمقرر صرف النظر، مما يفتح الباب، عند إصرار الآمر بالصرف، إلى اللجوء إلى القضاء لحل الإشكال. فقد كان المرسوم مرسوم رقم 2.76.577 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بشأن مراقبة صحة الإلتزام بالنفقات الخاصة بالجماعات المحلية وهيئاتها، يشير إلى أنه "إذا رفضت التأشيرة من طرف هذا الأخير (أي المحاسب) عرض مقترح الإلتزام على نظر الوزير الأول"[2]. وهو المقتضى الذي تم إغفاله أو التخلي عنه من طرف السلطة مصدرة المراسيم الأخيرة.

إن المسؤولية التي تتحملها الجهة مصدرة الأمر بصرف النظر ليست مطلقة، بل إنها تتعلق فقط بالجانب الخلافي الذي على أساسه تم إصدار هذا الأمر. وفي نفس الآن فإن مسؤولية المحاسب العمومي لا تكون بريئة بالكامل بل أنها تكون كذلك بالنسبة للأساس الذي تم عليه التوقيع على المقرر وتبقى الجوانب غير الخلافية في مقترح الإلتزام والتي تدخل في اختصاصه تحت مسؤوليته. بل إن مقرر الأمر بصرف النظر ليس مرادفا لمساءلة الآمر بالصرف أو وزارة الداخلية إذ أن ملاحظات بعض المحاسبين قد تكون غير مؤسسة، كما أن الظروف

[1] المادة 57 من المرسوم2.17.451، س.ذ.
[2] المادة من المرسوم 2.76.577، س.ذ.

المحيطة بالمشروع قد تبرر تجاوز ملاحظات المحاسب لإتمام الطلبية العمومية الضرورية مما يجعل مساءلة الجهات مصدرة الأمر مستبعدة.

ب- مراقبة صحة النفقات العمومية

تبتدئ مرحلة أداء النفقة بإصدار الأوامر بالأداء أو الدفع من طرف الآمر بالصرف المخول وفق شكليات محددة في النصوص التنظيمية لمالية الجماعات الترابية. ويتكلف المحاسب العمومي للجماعة بالتنفيذ الفعلي للنفقة، ويتعين عليه قبل أداء النفقة نهائيا التأكد، تحت مسؤوليته الشخصية والمالية من مجموعة من الأمور، عن طريق إجراء مراقبة على صحة النفقة أو الدين والتي هي محددة في مجالات حصرية ولا تتجاوزها إلى غيرها.

1- كيفيات مراقبة صحة النفقة

بعد الإلتزام وتصفية النفقة وإصدار الأمر بأدائها تعرض على المحاسب العمومي قصد التأشير على صحتها وبالتالي أدائها. ويتعين على المحاسب العمومي للجماعة الترابية قبل التأشير، أن يقوم بمراقبة صحة النفقة من حيث:

- **وجود التأشيرة القبلية على مقترح الإلتزام:** حينما تكون هذه التأشيرة مطلوبة. وتجدر الإشارة إلى نفقات الجماعات خاضعة للمراقبة القبلية عدا النفقات التي يتولى المحاسب أداءها بدون إذن مسبق، وتلك التي يتم أداؤها عن طريق الشساعة.

فنفقات الجماعات تخضع لقواعد قانونية يتعين احترامها من طرف الآمر بالصرف، وخاصة ما يتعلق بعدم التزام الجماعة مع الموردين، عبر اقتناء التوريدات أو الحصول على خدمات، إلاّ بعد اخضاع مقترحات الإلتزام لتأشيرة العون المكلف بالمراقبة المالية للالتزام بالنفقات. وهو التزام يهم الآمر بالصرف أما المحاسب العمومي فيجب عليه التأكد من وجود التأشيرة المسبقة عن الأداء على كل النفقات التي يقوم بها الآمر بالصرف، ولو تعلق الأمر بالنفقات الإجبارية التي تعتبر ملتزما بها منذ بداية السنة كما هو الحال بالنسبة لنفقات الموظفين، والأكرية. غير أن النفقات التي يؤديها المحاسب بدون إذن مسبق للآمر بالصرف فإنها لا تخضع لهذه الشكلية، إذ يبادر المحاسب المكلف بأدائها، دون وجود مقترح التزام مؤشر عليه. أما بالنسبة للنفقات عن طريق الشساعة، فإن المحاسب يتأكد من وجود حجز مسبق للأموال لأداء التسبيق للشسيع.

- **صحة حسابات التصفية:** يقصد بهذا العنصر التأكد من حقيقة الدين وحصر مبلغ النفقة، إذ لا يمكن تصفية نفقة ووضع حوالة إلا بعد إثبات حقوق الدائنين[1]. وفي هذا الإطار يتأكد المحاسب العمومي من صحة حسابات التصفية ومن مطابقة هذه الحسابات للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل[2].

وتراقب صحة الحسابات، بالنظر إلى الوثائق التي تم الإدلاء بها كمبرر للأداء، بحيث يتم في مرحلة أولى التأكد من مطابقة حسابات التصفية للحسابات الملتزم بها، وبعدها التأكد من مطابقتها للمواصفات التنظيمية المطلوبة[3].

ويتم مقارنة الفاتورة بسند الطلب مثلا للتأكد من مطابقتها له، بالنسبة للنفقات التي يتم أداؤها بسند الطلب، بينما يتم التأكد من كشف الأداء الذي يتم إصداره في حدود الأشغال أو الخدمات موضوع الصفقة وأن الأثمان الأحادية لم يطلها تغيير، وفي حدود المبلغ الكلي للصفقة.

- **الصفة الإبرائية للتسديد:** والمراد هنا بالصفة الإبرائية للتسديد أن النفقة يتم إصدارها بإسم الدائن الحقيقي. ولا يتم أداؤها إلا للدائن الحقيقي للجماعة الترابية أو لممثله القانوني. وتجدر الإشارة إلى أن هناك خلطا في الممارسة العملية بين الدائن الحقيقي باعتباره شخصا طبيعيا أو اعتباريا، وبين العلامة التجارية لهؤلاء الأشخاص أو الأسماء التجارية لهم.

فالعلامة التجارية هي علامة يستخدمها التاجر لتمييز منتجاته أو خدماته عن تلك المماثلة أو المشابهة لها. وهي تختلف عن إسم التاجر شخصا طبيعيا كان أو اعتباريا. وبالتالي لا يمكن إصدار الحوالات بإسم العلامة التجارية للتاجر المتعاقد وإنما بإسم التاجر ذاته. والإسم هنا إما إسم شخص طبيعي إذا كان التاجر شخصا طبيعيا أو إسم الشركة إن كان المتعهد مع الإدارة شخصا اعتباريا.

[1] تراجع المادة 73 من المرسوم 2.17.451، س.ذ.
[2] عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، م.م.ا.م.ت، سلسلة مواضيع الساعة، 2016، ص. 89
[3] قرار المجلس الاعلى للحسابات عدد 13/، 2020، صادر بتاريخ 31 أكتوبر 2019 ملف استئنافي عدد2018/32، متعلق بحساب الجماعة الترابية دبدو برسم السنة المالية 2013 الذي أكد على أن التأكد من صحة حسابات التصفية لا يقتصر على التأكد من العمليات الحسابية ومقاربة المبلغ الواجب اداؤه مع المبلغ المضمن بالوثائق المثبتة للنفقة، بل يقتضي الاخذ بعين الاعتبار جميع اسس التصفية المحددة لمبلغ النفقة الواجب اداؤه، وخاصة تلك المنصوص عليها في القوانين والانظمة المطبقة على النفقة المعنية أو تلك المتفق عليها بين الاطراف في العقد او الاتفاقية المبرمة من طرف الجماعة. وقد يؤدي عدم احترام هذا المقتضى، إلى اثارة مسؤولية المحاسب العمومي نذكر في هذا المجال القرار عدد 2020/25، صادر بتاريخ 10 مارس 2020 ملف استئنافي عدد 2018/02 الصادر عن المجلس الاعلى للحسابات باعتباره درجة استئنافية حول حساب جماعة عين كرمة واد الرمان لسن 2009 الذي اكد على ان: احتسا ب مساهمة الجماعة الترابية في مجموعة الجماعات، على أساس مبلغ مداخيل الضريبة على القيمة المضافة المقترح في الميزانية، بدل المبلغ المقبول، يعتبر خطأ في حسابات تصفية النفقة، يتحمل عليه المحاسب العمومي المسؤولية الشخصية والمالية، بسبب عدم تأكده من صحة هذه الحسابات.

والإسم التجاري هو الإسم الذي يتداوله مشروع تجاري لأغراض تجارية، وعلى الرغم من إنه تجاري لكنه مسجل وقانوني ويستخدم في العقود والمواقف الرسمية الأخرى، يمكن القول عموماً أن الأسماء التجارية تستخدمها الشركات التجارية للمساعدة في تسويق منتجاتها أو تعزيز علاماتها التجارية. ويمكن أيضاً أن تستخدم الأسماء التجارية لإبعاد شركة من الدعاية السيئة.

ففي الوثائق الإدارية يتم الإشارة إجباريا إلى هوية صاحب الطلبية العمومية عن طريق إسم الشركة بالنسبة للشركات والإسم الأبوي بالنسبة للأشخاص الطبيعيين. ولا تتم الإشارة إلى الإسم والعلامة التجاريين إلا عرضا وبالارتباط مع إسم الشركة كشخص اعتباري أو الإسم الكامل للشخص الطبيعي[1].

وقد يحدث أن يكون المستفيد من النفقة منظمة عمومية تابعة للدولة أو جماعة ترابية أو مؤسسة عمومية، ففي هذه الحالة يتم إصدار الحوالات في إسم المحاسب العمومي للمنظمة ولا يمكن إصداره في هذه الحالة بإسم الآمر بالصرف أو بإسم المنظمة العمومية ذاتها كالوزارة أو الجماعة مثلا.

ويكلف المحاسب العمومي للجماعة الترابية علاوة على ذلك بالتثبت من البيانات الآتية:

- **إمضاء الآمر أو الشخص المفوض من لدنه:** ويتعلق الأمر بالجهاز التنفيذي للمجلس التداولي المتمثل في رئيس المجلس أو المدير العام للمصالح في حال التفويض له بالتوقيع على الأوامر بالصرف[2]، أو رئيس المقاطعة في حال تأسيسه كآمر بالصرف مساعد، أي التفويض له في الإختصاص[3].

ويتأكد المحاسب من مطابقة نموذج التوقيع الموضوع لديه للتوقيع على الوثائق المكونة لملف الأداء، الذي يصدره الآمر بالصرف، أو الآمر بالصرف المنتدب أو الآمر بالصرف المساعد. كما يتأكد من أن المصادقة على الصفقات قد تم من طرف رئيس المجلس أو من فوض له ذلك.

وفي حالة عدم مطابقة التوقيع المضمن في ملف الأداء، لنموذج التوقيع الموضوع لدى المحاسب المكلف، يقوم هذا الأخير بإرجاع ملف الأداء قصد توقيعه ممن له الصفة.

[1] Trésorerie Générale du Royaume, Instruction générale sur la dépense, Rabat 1979, article 13, p.17

[2] من مستجدات النصوص التنظيمية لمحاسبة الجماعات الترابية قصرها لإمكانية التفويض في التدبير المالي للجماعات إلى مديري المصالح، بعدما كان بالإمكان تفويضه لأعضاء مكتب المجلس. هذا التفويض الذي يتم بمحرر في نسختين أصليتين تبينان توقيع الامر بالصرف وتوقيع الامر بالصرف المنتدب، تبلغ أحداهما إلى المحاسب العمومي. راجع المادة 6 من مراسيم محاسبة الجماعات الترابية.

[3] يمكن التفويض في الاختصاص لرؤساء المقاطعات، وبالتالي يعينون كآمرين بالصرف مساعدين يعهد إليهم ببعض من سلطات الرئيس.

- **توفر اعتمادات الأداء:** لا يمكن للمحاسب العمومي أداء نفقة إلا إذا توفرت اعتمادات الأداء الكافية واللازمة في الميزانية. وللإشارة فإن توفر اعتمادات الإلتزام لا يمكن أن يكون أساسا للأداء، وفي هذه الحالة يكون لزاما قبل الأداء استصدار اعتمادات بالأداء في حدود الإعتمادات الملتزم بها أو المزمع أداؤها. ويتم استصدار الترخيصات بالأداء أو اعتمادات الأداء المقابلة لاعتمادات الإلتزام الملتزم بها بناء على إثباتات تؤكد توفر الأموال في حساب الجماعة.

-**توفر الأموال:** باعتبار الميزانية الجماعية تعتمد على التوازن الإقتصادي الحقيقي، فإن النفقات لا يمكن أن تتم إلا بوجود وتوفر الأموال والسيولة اللازمة للأداء. ويندرج توفر الأموال، هذا، في إطار قاعدة وحدة الصندوق التي يتم بموجبها استعمال الأموال المتوفرة لتغطية النفقات بصرف النظر عن التخصيص الأصلي للأموال. هذا على الصعيد النظري أما عمليا فإن الأموال المتوفرة يمكن أن تستخدم لأداء الإعتمادات المفتوحة في الميزانية الرئيسية دون إمكانية استخدامها بالنسبة للاعتمادات المفتوحة بترخيصات خصوصية أو تلك المتعلقة بالحسابات الخصوصية. كما أن الإعتمادات المرحلة لا يمكن أداؤها إلا بناء على الأموال المخصصة لها والمتوفرة حقيقة.

- **الادلاء بالوثائق المثبتة:** من بين العناصر التي تنصب عليها رقابة المحاسب العمومي الإدلاء بالوثائق المثبتة المحددة بقرار مشترك لوزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية، بما في ذلك الوثائق المتضمنة للإشهاد بإنجاز الخدمة[1].

هذه اللائحة التي لم يتم تجديدها منذ سنة 1993 تاريخ صدور لائحة الوثائق الثبوتية[2] لنفقات ومداخيل الجماعات الترابية، لم تعد تفي بالمطلوب إذ يتعين دعمها بوثائق تم استحداثها بنصوص تنظيمية لاحقة[3].

[1] يجري العمل حاليا بلائحة للوثائق المثبتة للنفقات الصادرة في سنة 1993 عن الخازن العام للمملكة والتي تنص على إلزامية إرفاق مجموعة من الوثائق بملفات الأداء مثال ذلك الفاتورات والكشوفات بالنسبة للصفقات التي يتم تذييلها بحصر لمبالغ النفقات الى جانب إشهاد بأداء الخدمة أو العمل أو تسليم للسلع مؤشر عليه من طرف رئيس المجلس أو العون المكلف من طرفه.

[2] Note de service n° 1459 /DCGAC, du 21/05/1993, prise pour l'application de l'arrêté du ministre des finances, fixant nomenclature des pièces justificatives des recettes et des dépenses des collectivités locales et de leurs groupement du 19/ mai 1993, applicable à partir u 1er juillet 1993.

[3] Rapport de présentation: exemple d'une pièce justificative qui n'est pas prévue par la nomenclature des pièces justificatives des dépenses des CT, mais prévue par la réglementation régissant les marchés publique des CT.

ومما يلاحظ أن الوثائق المطلوبة أصبح أكثر تحديدا بعدما كان المرسوم 2.17.451 ينص على أن الوثائق المطلوبة هي تلك الوثائق المنصوص عليها في الأنظمة المعمول بها وهي عبارة فضفاضة يمكن أن تفتح المجال لتأويلات المحاسبين المكلفين والآمرين بالصرف.

وقد تم التخلي عن مراقبة المحاسب العمومي للفعل المنجز[1]، وتم الإكتفاء بمراقبة صحة الوثائق المتضمنة للإشهاد على الخدمة المنجزة. كما تم الإكتفاء بالإشهاد بالخدمة دون ذكر للجهة التي تتكلف بهذا الإشهاد، بعدما كان الأمر موكولا صراحة في مرسوم 2010 إلى الآمر بالصرف. وبالتالي يمكن أن يكون هذا الإشهاد من طرف العون المكلف الذي يتكلف بالتصفية، بدلا من رئيس المصلحة سابقا، أو الآمر بالصرف عند عدم وجوده[2].

إذا لم يسجل المحاسب المكلف أية مخالفة، يقوم بوضع التأشيرة وأداء النفقات التي يحتفظ بأوامر أدائها والإثباتات المتعلقة بها المنصوص عليها في الأنظمة المعمول بها قصد الإدلاء بها إلى المجلس الجهوي للحسابات في حساب تسييره.

وللإشارة فإن التأشير لا يعني بالضرورة الأداء الفعلي للنفقة، فقد يتم التأشير على النفقة ولا يتم أداؤها نظرا لتقادمها. وتظهر هذه الحالة خصوصا في الحوالات المتقادمة المؤداة نقدا، والمؤشر عليها. وفي هذه الحالة لابد لأدائها من الإدلاء بشهادة رفع اليد عن التقادم الرباعي.

ويحيل بعد ذلك على الآمر بالصرف أوامر الأداء الواجب أداؤها نقدا معززة بأوراق إصدارها لتسليمها للمستفيدين منها، وكذا أوراق الإصدار المتعلقة بالأداء عن طريق التحويل ممهورة بصفة قانونية بعبارة التحويل أو بمراجع عملية المقاصة المحتملة، أو تنفيذ الحجز على الغير أو الإشعار للغير الحائز. كل هذه المعلومات أصبحت متاحة في المنظومة المندمجة للنفقات وبالتالي يمكن الرجوع إليها في أي وقت وحين.

غير أنه إذا لاحظ المحاسب المكلف مخالفة بالنظر لأحكام هذه المادة، يقوم بتعليق التأشيرة ويرجع إلى الآمر بالصرف الأوامر بالأداء غير مؤشر عليها معززة بمذكرة معللة قانونا تشتمل على مجموع الملاحظات المسجلة من طرفه من أجل التسوية.

---

[1] في ظل المرسوم 2.76.576 كانت المراقبة تتم وتجرى على: صفة الآمر بالصرف أو مندوبه ؛ توفر الإعتمادات ؛ توفر الأموال ؛ صحة تقييد النفقات في أبواب الميزانية المتعلقة بها ؛ إثبات العمل المنجز ؛ صحة حسابات التصفية؛ إجراء سابق لأعمال المراقبة القانونية (الالتزام) والإدلاء بالإثباتات ؛ احترام قواعد التقادم وسقوط الحق ؛ قوة إبراء التسديد. وبعد سنة 2009 تم التخلي عن الرقابة على الفعل المنجز وعلى التقادم، على أساس أن يتم الإشهاد على الأول في الوثائق المثبتة والثاني، وهو من مسؤولية المحاسب أن يراعيه في مرحلة الأداء الفعلي للنفقة.

[2] تراجع المادة 53 من المرسوم 2.17.451، س.ذ.

يتوفر المحاسب المكلف في ظل المرسوم 2.09.441 من أجل وضع تأشيرته أو تعليقها، على خمسة 5 أيام عمل كاملة بالنسبة لنفقات الموظفين، وخمسة 15 يوما كاملة بالنسبة للنفقات الأخرى، إبتداء من تاريخ تسلم أوراق الإصدار وأوامر الأداء، وقد تم الإبقاء مع المرسوم 2.17.451 والمراسيم الأخرى لمحاسبة الجماعات الترابية على نفس الآجال أي 15 يوما بالنسبة للنفقات غير تلك المتعلقة بالموظفين و5 أيام بالنسبة لنفقات الموظفين[1]، ويبتدئ احتساب الأجل من تاريخ إيداع ملف الأداء بمصالح الخزينة العامة المكلفة.

غير أنه إذا قام المحاسب المكلف بتعليق أداء نفقة، وطلب الآمر بالصرف، كتابة وتحت مسؤوليته، تجاوز هذا الرفض، يقوم الخازن المكلف فورا، وتستبعد حينئذ مسؤوليته، بوضع تأشيرته من أجل الأداء ويرفق الأمر بالأداء بنسخة من المذكرة المتضمنة لملاحظاته والأمر بالتسخير. غير أن هذه الوسيلة تعرف استثناءً. فما هو التسخير؟ وهل بإمكان الآمر بالصرف أن يقوم به من تلقاء نفسه؟ وما هي حدود هذه المسطرة؟

2- حق التسخير Droit de réquisition

في مقابل حق رفض التأشير المخول للمحاسب العمومي، تم إقرار حق التسخير للآمر بالصرف[2]. هذا الحق يمكن هذا الأخير من طلب التأشير وصرف النظر عن الملاحظات التي بني عليها المحاسب وقف الأداء.

فقد نصت المادة 81 من المرسوم 2.17.451 على أنه إذا قام المحاسب بتعليق أداء نفقة، وطلب الآمر بالصرف، كتابة وتحت مسؤوليته، تجاوز هذا الرفض، يقوم المحاسب المكلف الذي تستبعد حينئذ مسؤوليته، بوضع تأشيرته من أجل الأداء ويرفق الأمر بالأداء بنسخة من المذكرة المتضمنة لملاحظاته والأمر بالتسخير، ويظهر من خلال النصوص المنظمة للتسخير أنه ليس حقا مباشرا للآمر بالصرف، وأنه لا يمكن أن يقبل في جميع الأحوال كما هو مبين في مراسيم المحاسبة العمومية.

[1] المادة 81 من المراسيم المنظمة لمحاسبة الجماعات الترابية لسنة2017، س.ذ.

[2] En France, lorsque le comptable public suspend le paiement d'une dépense publique, l'ordonnateur peut requérir par écrit et sous sa responsabilité le comptable de payer. Le comptable défère à la réquisition et rend compte au Ministre de l'économie et des finances. L'ordre de réquisition émis par l'ordonnateur relevant de la compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière est transmis à la Cour des Comptes par le Ministre de l'économie et des finances. Le comptable payeur doit refuser de déférer aux ordres de réquisition lorsque la suspension de paiement est motivée par: l'indisponibilité des crédits, l'absence de justification du service fait, le caractère non libératoire du règlement et l'absence de visa d'une ordonnance par le contrôleur financier (État). L'exercice du droit de réquisition a pour effet de transférer la responsabilité de la régularité du paiement sur la personne de l'ordonnateur requérant. TEXTES: articles 66 et 109 du décret 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique. (Journal officiel du 30décembre 1962).

والتسخير لا يمكن اللجوء إليه في أي وقت، وإنما هو حق مشروط بوجود رفض مسبق للتأشير من طرف المحاسب العمومي الذي بناء عليه يمكن للآمر بالصرف أن يطلب تجاوز الرفض.

ولا يجوز اللجوء إلى التسخير إلا في مرحلة الأداء، إذ لا يمكن اللجوء إليه في مرحلة الإلتزام، ففي هذه الحالة يتم اللجوء، في حالة رفض التأشير من طرف المحاسب، إلى مسطرة صرف النظر وهي مسطرة تحكيمية مختلفة عن طلب التسخير.

وعلى عكس صرف النظر الذي يتم بقرار لوزير الداخلية، فإن التسخير يتم اتخاذه من طرف الآمر بالصرف بعد رفض المحاسب التأشير على الأوامر بالأداء. ولا يمكن اللجوء إلى استعمال حق التسخير إذا لم يصدر المحاسب العمومي ملاحظات محددة تفيد رفض الأداء.

كما أن التسخير لا يمكن قبوله إذا كان تعليق الأداء تم بسبب عدم وجود الإعتمادات أو عدم توفرها أو عدم كفايتها، أو بسبب عدم وجود الأموال أو عدم توفرها أو عدم كفايتها. تضاف إلى الحالتين حالة عدم وجود التأشيرة القبلية على مقترح الإلتزام، وانعدام الصفة الإبرائية للتسديد[1].

إذا كانت الحالات الثلاثة الأخيرة لها ما يبررها بحكم أن الرقابة عليها لا تشملها في مرحلة الإلتزام فإن الحالة الأولى يثار حولها الإشكال، خصوصا أن مراقبة الإلتزام تنصب على الإعتمادات وبالتالي يطرح السؤال حول جدوى إدراج هذه الحالة في الحالات التي يمنع فيها اللجوء إلى التسخير.

فعمليا هذه الحالة يندر حصولها مع وجود المنظومة المندمجة للنفقات التي تراقب الإعتمادات أوتوماتيكيا في مرحلة الإلتزام، ولا يمكن تصور هذه الحالة إلا في حالة إلغاء اعتمادات ملتزم بها نظرا لعدم توفر الأموال في آخر السنة، بحيث قد يتم تحويل جزء من الإعتمادات لتتناسب مع الأموال المتوفرة، وبالتالي قد يحصل خصاص في الإعتمادات المخولة للأمر بالصرف الأداء، وحتى في هذه الحالة نجد أن المنظومة المندمجة للنفقات لا تمكن من إصدار الأوامر بالأداء في حالة وجود نقص في الإعتماد أو نقص في الإلتزام.

وعموما فإن هذه المنظومة تحصر إمكانية إصدار الأوامر بالدفع في الحالات الأربع المذكورة. فبالنسبة للاعتمادات فإن نقصها كفيل برفض المنظومة تسجيل الإصدارات، كما إن المنظومة تراقب توفر الأموال بدقة، بحيث أن أموال الجماعة تستعمل كوحدة لأداء ديونها باستثناء الأموال المخصصة بترخيص خصوصي أو حساب خصوصي.

[1] المادة81 من المراسيم الخاصة بالمحاسبة العمومية للجماعات الترابية، س.ذ.

كما أن عدم وجود التأشيرة يعتبر من العقبات التي تمنع الآمر بالصرف من إصدار الأوامر بالدفع في المنظومة المندمجة، وبالتالي لا يمكن إصدار هذه النفقات وبالتالي لا مبرر لطلب التسخير. أما بالنسبة للصفة الإبرائية للأداء فإن النفقة عندما يتم الإلتزام بها لا يمكن تغيير إسم المستفيد إلا باللجوء المسبق للمحاسب وهذا ما يجعل الخطأ في إسم الدائن الحقيقي مستبعدا، إلا في حالة ارتكاب خطأ في مرحلة الإلتزام.

وفي حالة رفض التسخير يخبر المحاسب العمومي فورا الوزير المكلف بالمالية أو الشخص المفوض من لدنه لهذا الغرض للبت في الأمر.

يبقى أن نشير إلى أن من آثار التسخير في حالة طلبه واستيفاء شروطه، رفع مسؤولية المحاسب العمومي في الأمور التي تم بشأنها التسخير، كما أن مسؤولية الآمر بالصرف عن الأداء في هذه الحالة ليست مطلقة، بل تتعلق فقط بالمسائل موضوع الخلاف مع المحاسب التي تم بشأنها التسخير. هذا الأخير يبقى مسؤولا عن النقاط الأخرى التي لم تكن موضع خلاف بينه وبين الآمر بالصرف والتي تتم الإشارة إليها في الملاحظات أو المسببات لتعليق الأداء.

وتعتبر مسؤولية المحاسبين العموميين للدولة والجماعات الترابية مسؤولية شخصية ومالية في حدود الإختصاصات المسندة إليهم بمقتضى النصوص التشريعية والتنظيمية باستثناء الحالات التي يتلقون فيها أمرا بالتسخير بكيفية مشروعة من الآمر بالصرف.

بل إن الأمر بالتسخير لا يؤدي بالضرورة إلى محاسبة الآمر بالصرف، إذ قد يكون لموقفه هذا ما يبرره عمليا بالرغم من صوابية ملاحظات المحاسب العمومي، وأن ملاحظة المحاسب غير مؤسسة، وبالتالي فتجاوزها عن طريق الأمر بالتسخير مبرر.

ت- مراقبة شساعات النفقات

إن رقابة المحاسب العمومي تمتد لتطال شساعات المداخيل والنفقات الجماعية[1]، باعتبارهما مرتبطتين بالمحاسب بالرغم من اعتبارهما مصلحتين عضويا تابعتين للجماعة مسيرتين من طرف اطر جماعية يتم تعيينها بطريقة خاصة.

وتكون رقابة المحاسب في عين المكان وعلى الإثباتات التي يقدمها الشسيع كتبرير للنفقات التي قام بها.

[1] الشسيع يقوم بعمليات الاستخلاص والأداء بإسم ولحساب المحاسب العمومي للجماعة الترابية أو المؤسسات التابعة لها.

ويكون الشسيع الجماعي للنفقات وكذا نوابه مسؤولين عن الإختلاسات والتلاعبات والخصاص والعجز التي تم ارتكابها أو معاينتها في صندوقهم أو صندوق الأعوان الذين يعملون تحت إمرتهم، ما لم تتم مؤاخذة الأعوان المذكورين[1].

ويتم التصريح بمديونيتهم بمقرر يصدره الوزير المكلف بالمالية أو الشخص الذي ينتدبه لهذا الغرض، إما باقتراح من الآمر بالصرف بعد استطلاع رأي وزير الداخلية وإما بناء على محضر المراقبة، تحرره إحدى هيئات التفتيش المؤهلة ومنها المحاسب ذاته، بعد إخبار وزير الداخلية.

ويحل الشسيع الذي قام بسد الخصاص أو تغطية العجز، محل الجماعة الترابية أو مؤسساتها في حقوقها التي فقدتها بأدائه أو تلاعبه بأموال الجماعة. في حالة ارتكاب خطأ من طرف شسيع النفقات، يجوز للمحاسب المكلف، اتخاذ التدابير الكفيلة بوضع حد للمخالفات التي تم ضبطها.

ويمكن أن تثار مسؤولية المحاسب المكلف إن لم يقم بأعمال المراقبة الموكولة إليه أو لم يطالب فورا باسترجاع الأموال الضائعة في الأجل المحدد. ويقيم المحاسب المكلف، المصرح بمسؤوليته المالية، دعواه على ضمان وأموال شسيع النفقات وذلك بحلوله محل الجماعة المحلية أو المجموعة في حقوقها.

ولا تقتصر المراقبة التي يخضع لها الشسيع، على رقابة مصالح محاسب الربط، بل يمكن أن تكون الشساعة محل مراقبة من طرف مصالح التفتيش التابعة للخزينة العامة للمملكة. وينصب هذا التفتيش أو المراقبة على صندوق الشسيع، والوثائق المحاسبية التي يمسكها.

ثانيا: مراقبة واستيفاء الحقوق والإيرادات العمومية الجماعية

أعطى القانون لوزارة المالية حق تحصيل الموارد المالية العمومية وتدبيرها لكل من الدولة والجماعات الترابية بواسطة الخزينة العامة للمملكة. وهكذا تتولى المصالح الخارجية للخزينة ممثلة على المستوى الجهوي والإقليمي والمحلي عملية تحصيل الديون الجماعية.

إن المحاسب العمومي التابع للخزينة العامة للمملكة على الصعيد الترابي هو أمين صندوق الجماعة[2] والمعهود إليه وحده بالتكفل بمداخيلها وتحصيل الأوامر المتكفل بها الصادرة عن رؤساء الجماعات الترابية، وكذا الديون

[1] ذ. عمر العسري، "النظام الجديد للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية بالمغرب"، REJMA، تحت إشراف ذ. آمال المشرفي، س.ذ، ص.80.

[2] المادة 8 من المرسوم العام لمحاسبة الجماعات المحلية ومجموعاتها لسنة 1976، س.ذ.

المثبتة برسم أو عقد أو رسم ملكية أو سند آخر يكون محفوظا لديه والقيام باستيفائها وكذا استخلاص الحقوق نقدا وإجراء المتابعات القانونية من أجل ذلك.

ومن تم فلمحاسب الجماعة الترابية حق مراقبة مشروعية الرسوم والجبايات والحقوق المحلية التي يأمر رؤساء الجماعات الترابية باستخلاصها وأن يتدارك الأخطاء المحاسبية التي يمكن أن تقع بقوائم المداخيل المتضمنة للأوامر بالاستخلاص[1]، كما يقوم بمراقبة عمل شسيعي المداخيل باعتبارهم يقومون بالاستخلاص بإسمه ولحسابه.

أ- مراقبة إصدار الأوامر بالمداخيل

يتولى المحاسب العمومي مراقبة شرعية سندات الاستخلاص التي تصدرها الجماعات الترابية[2]. وتتعلق هذه الرقابة بضرورة التأكد من قانونية المدخول ومدى مطابقته للمقتضيات المنظمة للجبايات الجماعات الترابية، إلى جانب التأكد من إصداره وفق الشكليات التنظيمية الضابطة للأوامر الفردية والجماعية للاستخلاص. كما يقوم بمراقبة عمليات التحصيل التي يقوم بها الشسيعون، باعتبارهما مرتبطين بالمحاسب بالرغم من اعتباره هذه المصلحة مرتبطة عضويا بالجماعة ومسيرة من طرف شسيع يعينه الرئيس.

1- قانونية المدخول أو مشروعية القبض

لا يجوز إصدار أمر بالمداخيل أو إثباته أو التحمل به أو استخلاص مبلغه إلا إذا كان قانونيا، ومحددا في القرار الجبائي للجماعة المعنية ومرخصا في الميزانية السنوية للجماعة. والمداخيل الممكن إصدارها من طرف الجماعات الترابية هي تلك المنصوص عليها في القوانين المنظمة للجماعات والقوانين المنظمة لجباياتها. كما أن هذه الحقوق يجب التنصيص عليها في قراراتها الجبائية خصوصا تلك التي أعطى المشرع الحق للجماعة في تحديد سقف لها. بل إنه يحظر إصدار سندات المداخيل للرسوم والحقوق التي لم ترخص في الميزانية.

وتعتبر كل المساهمات المباشرة وغير المباشرة، غير تلك المرخصة بموجب الإحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل وبموجب ميزانيات الجماعات الترابية، مهما كان الوصف أو الإسم تستخلص به محظورة بتاتا

[1] د. محمد علي أديبا، "دور القابض في تحصيل ضرائب ورسوم الجماعات المحلية"، مجلة الخزينة، عدد4، أكتوبر 2004، Imp. Elite، الرباط، ص.11

[2] Michel BOUVIER, Marie-Christine SCLASSAN ET Jean6Pierre LASSALE, finances publique, 12ème édition, LGDJ, Paris 2013, p.821

وتتعرض السلطات التي قد يضعون جداولها ويحددون تعاريفها أو الدين يقومون بتحصيلها للمتابعة باعتبارهم مرتكبين لجريمة الغدر[1].

فهذه الرقابة تعتبر صمام أمان من الانزلاق الذي قد يؤدي إلى إثارة المسؤولية الجنائية للفاعلين في المالية العمومية للجماعات الترابية، وهي تمارس من طرف المحاسبين العموميين المكلفين بالتحصيل على سندات المداخيل التي تصدرها الأجهزة التنفيذية للجماعات الترابية أي المصالح الجبائية للجماعات الترابية.

وتطبق نفس الرقابة على الأوامر الجماعية بالاستخلاص أي الجداويل التي تصدرها المديرية العامة للضرائب برسم الرسوم المحلية المدبرة لحساب الجماعات الترابية، ولكن ليس بنفس التركيز نظرا للعدد الهائل من الملزمين الذين تهمهم تلك الرسوم. إذ يكتفي أغلب المحاسبين المكلفين بالتأكد من أن الرسم مقرر قانونا، وأن الملزمين محددين بكيفية يمكن معه متابعتهم في حالة عدم أدائهم لما في ذمتهم، وأن الرسم لم يتم إصداره مكررا.

وعلى العموم يتعين على المحاسب المكلف بالتحصيل أن يقوم قبل التكفل بأوامر الاستخلاص، بمراقبة مشروعية عملية القبض والإدراج المالي، إلى جانب إرفاق الأمر بالوثائق المثبتة للإيراد.

2- عدم تقادم المدخول

يعد التقادم المسقط سببا من أسباب انقضاء الإلتزام دون الوفاء به، وهو عبارة عن انقضاء الحق إذا مضت عليه مدة معينة دون أن يطالب الدائن أي الجماعة هنا به أو دون أن يستعمله صاحبه[2]، وهو ليس من النظام العام بحيث لا يسقط الدعوى بقوة القانون، بل لا بد لمن له المصلحة فيه أن يحتج به[3].

فقد يحدث أن تصدر الجماعات سندات بمداخيل طالها التقادم الرباعي أو الخماسي بحسب الأحوال. ففي هذه الحالات يكون لزاما على المحاسب إرجاع هذه السندات لكون موجب استخلاصها قد انقضى، حتى لا تثار مسؤوليته في حال منازعة الملزم الإدارة في تقادم الرسم أو المخول[4]. ويبتدئ احتساب التقادم من تاريخ نشوء الدين. ويختلف تقادم مداخيل الجماعة بحسب طبيعة المدخول؛ فالرسوم الجماعية تتقادم وفق نفس شروط

---

[1] المادة 23 من المرسوم 2.17.451، س.ذ

[2] د. عبد السلام أحمد فيغو، الوجيز في أحكام نظرية الالتزام في قانون الالتزامات والعقود المغربي، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط 2014، ص.181

[3] المادة 372 من ق.ل.ع، س.ذ

[4] وهذا لا يعفي الادارة الضريبية من المسؤولية عن التقادم ولا يخلي مسؤوليتها تجاه الجماعة. وهذا ما يؤكده المجلس الاعلى للحسابات في مجموعة من قراراته ومنها القرار عدد 2020/1 الصادر بتاريخ 12 نونبر 2019 ملف استئنافي عدد 2018/307 ت.م.ش.م المتعلق بجماعة سبع عيون، الذي جاء في حيثياته: "عدم قيام الآمر بالصرف بإجراءات فرض والأمر بتحصيل الضرائب داخل أجل أ أربع سنوات، ابتداء من السنة الموالية لتاريخ الاستحقاق، يعتبر مخالفة مستمرة خلال هذه المدة، يتحمل عليها المسؤولية أ أمام المحاكم المالية، حتى و ان كانت هذه الضرائب مستحقة خلال فترة مشمولة بالتقادم المنصوص عليه في المادة 107 من مدونة المحاكم المالية."

تقادم ضرائب ورسوم الدولة. أما إذا تعلق الأمر بمداخيل أخرى فتخضع لمقتضيات النصوص المنظمة لها أو لمقتضيات قانون الإلتزامات والعقود في حال العكس.

وللإشارة فإن تقادم الرسم أو الإيراد، لا يحول دون أدائه من طرف الملزم إذا تنازل صراحة أو ضمنا عن حقه في اثارة التقادم. إذا كان التنازل الصريح لا يثير إشكالا فإن التنازل الضمني يمكن أن يستخلص من عدة تصرفات من ضمنها أداء المدين طواعية للدين المتقادم كليا أو جزئيا[1]

3- شكل الأمر بالتحصيل والوثائق المثبتة

تعتبر هذه العملية ذات طابع تقني محاسبي، فالمحاسب العمومي للجماعة الترابية يتأكد من مدى صحة قواعد تصفية المداخيل وطرق احتساب مبالغها. كما يقوم بمراقبة إصدار سندات المداخيل التي يجب أن تتم وفق شكليات محددة بنصوص تنظيمية، وتضمنها لكل البيانات الضرورية لإثبات صفة المدين والإحالة على النصوص المنظمة لعمليتي الإصدار والتحصيل، وكذا إرفاقها بالوثائق المثبتة، المنصوص عليها في لائحة الوثائق المثبتة لمداخيل الجماعات الترابية الصادرة عن وزيري المالية والداخلية، قبل التحمل بها والشروع في تحصيلها.

كما يجب التأكد من إرفاق الأمر بالتحصيل بالوثائق المثبتة المحددة قائمتها بقرار مشترك لوزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الوثائق ولحدود يومنا مقررة بقرار للخازن العام للمملكة[2] لسنة 1993. وهناك مشروع يتم تداوله حاليا لكنه مقصور على جانب النفقات ويأخذ بعين الإعتبار المستجدات الخاصة بنفقات الجماعات الترابية، لكنه يغفل الإشارة إلى موارد الجماعات الترابية بالرغم من أهميتها وخطورتها.

وبالتالي فإن الوثائق التي يتم طلبها من طرف المحاسب العمومي، ويراقب وجودها وشرعيتها هي الوثائق التي تثبت نشوء الدين، وشرعيته، إلى جانب قواعد احتسابه. فيتم طلب العقود الأصلية بالنسبة لإيجارات المرافق التابعة للجماعات الترابية أو القرارات الأصلية لاحتلال الملك العمومي للجماعات خلال السنة الأولى لنشوئه، ويتم الإكتفاء بالإشارة إلى إرفاقها للتكفل الأول أو الإدلاء بنسخ منها في التكفلات اللاحقة من طرف المحاسب العمومي المكلف.

[1] القرار عدد 41 الصادر في 15 يناير 2015 في الملف عدد 2013/2/4/2605، نشرة محكمة النقض، عدد24، مطبعة الامنية 2015، ص.74.

[2] هذه اللائحة تعتبر متجاوزة لأنها لم تأخذ بعين الاعتبار المستجدات التي لحقت مالية الجماعات الترابية منذ حينه وقد آن الأوان لتحيينها لتلائم النصوص القانونية والتنظيمية التي أتت بمستجدات جديدة لم تنص عليها النصوص السابقة....

4- الإدراج المالي

يتم إدراج توقعات المداخيل والأوامر بالاستخلاص في ميزانية الجماعات الترابية في أبواب مقسمة إلى فصول وفقرات، تحمل إسم وعنوان الإيراد المراد استخلاصه. إذ لا يمكن أن يتم إدراج سندات مدخول أو المدخول ذاته في فقرة غير تلك التي تناسبه.

ويراقب المحاسب المكلف بالتحصيل الإدراج المالي للأوامر بالاستخلاص الذي يجب أن يكون موافقا للفقرة من الميزانية التي تتحمل المدخول. غير أنه بالنسبة لبعض المداخيل الإضافية للرسوم الجماعية خصوصا ومقابل بعض الخدمات الغير المقررة في تبويب الميزانية يمكن إدراجها في باب المنتوجات المالية، فصل المداخيل الطارئة في فقرة المداخيل الطارئة والمختلفة.

ولا يمكن بأي حال من الأحوال إدراج مداخيل غير مرخص استخلاصها في الفصل الخاص بالمداخيل الطارئة، لكون هذا الفصل يخص المداخيل المشروعة، التي لم يتم إحداث تبويب لها بالمقرر المشترك بين وزيري الداخلية والمالية، وهي في الغالب إيرادات ضعيفة المردودية أو محدودة التطبيق مكانيا وزمانيا.

5- ترخيص المجلس التداولي

قبل التكفل بالمداخيل وبالتالي تحصيلها يتأكد المحاسب العمومي من ترخيص المجلس التداولي للاستخلاص في الفقرة المعنية. ويتمظهر هذا الترخيص في فتح توقعات بالمداخيل في الفقرة المعنية. ففي حالة عدم فتحها يمنع على المحاسب إدراج المداخيل برسم هذه الفقرة في ميزانية الجماعة، وفي هذه الحالة يدعى المجلس للتداول حول الإيراد الخاص بها، وبناء على مقرر المجلس يتم استصدار ترخيص خصوصي أو ميزانية تعديلية يتم إدراج المداخيل الجديدة فيها.

فإذا تم تحقيق مدخول غير متوقع يمكن فتح اعتمادات جديدة بناء على؛ ترخيص خصوصي تصدره الجماعة ويخضع لتأشير سلطات الرقابة الإدارية المختصة، أو ميزانية تعديلية بحسب أهمية المدخول. ويجري على مسطرة فتح الإعتماد الجديد ما يجري على اعتماد الميزانية من شكليات ومساطر وآجال.

ويثار السؤال هنا حول حالة تحقق مدخول مشروع لم يتم ترخيص استيفائه من طرف المجلس التداولي. ففي هذه الحالة يتم استخلاصه وإيداعه في حساب الخزينة الخاص بالمنتظرات الممسوك بإسم الجماعة من طرف المحاسب العمومي، إلى حين الترخيص بتسوية الوضعية عن طريق تعديل الميزانية أو بترخيص استيفائه في الميزانية اللاحقة وبالتالي إدراجه في الميزانية.

ب- مراقبة شساعة المداخيل

يقوم المحاسب المكلف، دون سابق إعلام، وكلما ارتأى ذلك، أو بطلب من الآمر بالصرف، في مكتب شسيع المداخيل وفي مراكز نوابه، بالتدقيق في المحاسبة وفي الصندوق[1]، وجرد التذاكر والقيم الأخرى ودفاتر المخالصات، وتقييم سير الشساعة ومردوديتها.

ويتعين إجراء التدقيق والجرد السالفي الذكر مرة كل سنة على الأقل. يجوز للخازن المكلف بالأداء أن يكلف المحصل الجماعي بأن يقوم لحسابه بالتدقيق المذكور. ويلزم شسيع المداخيل بتقديم جميع الوثائق أو القيم المطلوبة عند إجراء كل تدقيق. ويخضع شسيعو المداخيل، علاوة على ذلك، إلى أعمال المراقبة المنصوص عليها في النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

ويطلع المحاسب المكلف، في الحال، الآمر بالصرف ووزير الداخلية أو الشخص المفوض من لدنه، على كل إخلال أو مخالفة للأنظمة تم ضبطها أثناء القيام بعملية المراقبة.

يكون الشسيع الجماعي للمداخيل وكذا نوابه مسؤولين عن الاختلاسات والتلاعبات والخصاص والعجز التي تم ارتكابها أو معاينتها في صندوقهم أو صندوق الأعوان الذين يعملون تحت إمرتهم، ما لم تتم مؤاخذة الأعوان المذكورين.

ويتم التصريح بمديونيتهم بمقرر يصدره الوزير المكلف بالمالية أو الشخص الذي ينتدبه لهذا الغرض، إما باقتراح من الآمر بالصرف بعد استطلاع رأي وزير الداخلية وإما بناء على محضر المراقبة، تحرره إحدى هيئات التفتيش المؤهلة، بعد إخبار وزير الداخلية.

ويحل الشسيع الذي قام بسد الخصاص أو تغطية العجز، محل الجماعة الترابية أو مؤسساتها في حقوقها من أجل تحصيل المبالغ التي تم تسبيقها. في حالة ارتكاب خطإ من طرف شسيع المداخيل، يجوز للمحاسب المكلف، اتخاذ التدابير الكفيلة بوضع حد للمخالفات التي تم ضبطها.

ويمكن أن تثار مسؤولية المحاسب المكلف إن لم يقم بأعمال المراقبة الموكولة إليه أو لم يطالب فورا بدفع المداخيل التي لم يتم إنجازها في الأجل المحدد[1]. ويقيم المحاسب المكلف، المصرح بمسؤوليته المالية، دعواه على ضمان أموال شسيع المداخيل وذلك بحلوله محل الجماعة المحلية أو المجموعة في حقوقها.

[1] المواد من 44 الى 47 من المرسوم 2.17.451، س.ذ.

الفقرة الثانية: العلاقة بين المحاسب العمومي والجماعة الترابية

يطرح التساؤل حول العلاقة بين المحاسب العمومي، باعتباره مدبرا لجانب من المالية المحلية، وسلطة الرقابة على الأعمال التنفيذية للميزانية، مع الآمر بالصرف وبالتالي الجماعة الترابية هل هي علاقة تراتبية أم علاقة ندية؟ أم هي علاقة متوازنة بين مصلحتين تابعتين للدولة؟

أولا: التفريق بين اختصاص المحاسب العمومي والآمر بالصرف

يتولى المحاسبون تنفيذ ومراقبة نفقات الجماعات الترابية أو مجموعاتها. كما يعهد إليهم بتحصيل الواجبات والرسوم والأتاوى، التي تكون الجماعات الترابية ومجموعاتها مؤهلة لاقتطاعها عملا بالقوانين والأنظمة المعمول بها وكذا تنفيذ ومراقبة نفقات الجماعات أو المجموعات المذكورة. كما يقومون بمسك مجموعة من الكنانيش المحاسبية، منها التي يتم إدراجها في محاسبة أحادية القيد وأخرى مزدوجة القيد.

ويتولى الآمر بالصرف أو رئيس المجلس التداولي للجماعة الترابية إثبات الديون المستحقة للجماعة أو المجموعة المذكورتين وتصفيتها[2] والآمر بتحصيلها[3]، والإلتزام[4] بديون الجماعة أو المجموعة المذكورتين وتصفيتها[5] والأمر بدفعها[6]. وتمسك المصالح التابعة للآمر بالصرف محاسبة إدارية، أحادية القيد.

من خلال هذين التعريفين يظهر أن مهام المحاسب العمومي تختلف عن مهام الآمر بالصرف، فكل واحد يتدخل في المجال المحدد له دون إمكانية تجاوزه. ومرجع ذلك إلى تطبيق قاعدة التفريق بين مبدأي المشروعية والملاءمة والذي يسميه البعض بالمبدإ القانوني. وبمقتضى هذا المبدأ فإن كل ما هو شرعي أو قانوني يوكل به إلى

---

[1] يراجع مثلا القرار الاستئنافي النهائي الصادر عم المجلس الأعلى للحسابات ضد المحاسب العمومي (ح.ر)، الذي يؤكد على ثبوت العجز في حسابه بمبلغ 356350.00 درهم بحجة عدم تقيد المحاسب العمومي بمقتضيات دفتر الشروط الخاص بإيجار السوق الأسبوعي لجماعة بوشابل، إذ لم يعمل على الاحتساب التلقائي للغرامات المالية الناتجة عن التأخر في أداء مقابل استغلال المرفق الجماعي، واكتفى بدلا عن ذلك بمراسلة الرئيس إي الآمر بالصرف منبها إياه بالتأخر في أداء الأقساط، وحثه على تطبيق الغرامات.
وكان بإمكان المحاسب تفادي الحكم عليه بالعجز لو لم يقم بإدراج الأموال إلى حين إصدار الآمر بالصرف للأمر بالمدخول مشفوعا بغرامات التأخير محتسبة إلى حين إصدار الامر بالصرف، ليبقى المحاسب المكلف مسؤولا عن الذعائر المترتبة عن المدين بين مرحلة الإصدار ووقت الأداء الفعلي.

[2] تنص المادة 24 من المرسوم 02.09.441 على أنه:" يتم إثبات ديون الجماعات المحلية ومجموعاتها وتصفيتها (من طرف الآمر بالصرف) حسب طبيعتها وفق الشروط المحددة بالقوانين والأنظمة المعمول بها، أو على أساس اتفاقات أو طبقا لقرارات قضائية." وهو نفس المقتضى الذي جاءت به المراسيم التنظيمية لمحاسبة الجماعات الترابية لسنة 2017 في المادة 24.

[3] تنص المادة 27 من المرسوم أعلاه على أنه: "يكون كل دين تمت تصفيته، ما لم ترد أحكام مخالفة محل أمر بالمداخيل، فردي أو جماعي، يصدره ويذيله بالصيغة التنفيذية الآمر بالصرف المختص، ومعززا بكل الوثائق التي تبرر مشروعية الاستخلاص.
غير أنه لا يجوز إصدار أوامر بالمداخيل برسم الرسوم المحلية التي يعادل أو يقل سقفها عن مائة (100) درهم، طبقا لأحكام القانون المشار إليه أعلاه رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية ويحدد سقف الديون الأخرى بقرار لوزير الداخلية.

[4] الالتزام هو العمل الذي تحدث أو تثبت به المنظمة العمومية سندا يمكن أن يترتب عنه تحمل.

[5] ويراد بالتصفية تدقيق النفقة والتأكد من حقيقة الدين وحلول موعد استحقاقه وحصر المبلغ الواجب أداؤه.

[6] الامر بدفع النفقة هو العمل الإداري الذي يحتوي طبقا لنتائج التصفية على الأمر بأداء دين المنظمة العمومية

المحاسب العمومي، بينما يدخل في مجال الملاءمة كل ما هو صادر عن الآمر بالصرف. وتعني القانونية العمل وفق القوانين والأنظمة المعمول بها. بينما الملاءمة فتعني ترك المبادرة لرئيس الجماعة للقيام بالمهام المنوطة به في إطار القوانين والأنظمة.

فمراسيم المحاسبة العمومية للجماعات الترابية ومؤسساتها تفرق بوضوح ما بين تسيير الميزانية وتسيير الأموال. فتدبير اعتمادات وتوقعات الميزانية من مهام الآمرين بالصرف في حين أن تدبير الأموال مهمة مسندة فقط للمحاسبين العموميين.

هذه التفرقة ما بين المهام الإدارية والمحاسبية تشكل أساس النظام المالي العمومي للدولة المغربية، وبالتالي يعهد للجماعات الترابية باعتبارها تقسيمات إدارية ترابية للدولة، في شخص الآمر بالصرف فيها، والذي إما أن يكون رئيس مجلس الجماعة باعتباره صاحب الإختصاص الأصيل أو مدير مصالح الجماعة بناء على تفويض الإمضاء له[1]، بتدبير المداخيل والإيرادات المحلية، من خلال مراحل تمكن من التحقق من الدين أو ما يصطلح عليه بعملية الإثبات، وتصفيته والأمر بتحصيله. وبالنسبة للنفقات من خلال الإلتزام بديون الجماعة أو المجموعة وتصفيتها والأمر بدفعها[2]. أما المحاسب العمومي فيتكلف بتنفيذ عمليات تحصيل المداخيل وأداء النفقات لحساب هذه الهيئات، أو التصرف في الأموال والسندات التي تعود لهذه الجماعات.

فهذا المبدأ يجعل أساسا الشخص الذي يعطي الأمر ليس هو نفس الشخص الذي ينفذه، إذ يمكن في هذه الحالة للمحاسب العمومي أن يرفض في بعض الحالات تسديد نفقة معينة أو استخلاص مدخول معين، إذا رأى أن هناك نقصا أو خطأ في صحة أو قانونية ملف النفقة أو الإيراد المعني. فهذا الرفض قد يكون نتيجة لإغفال الآمر بالصرف لبيان إجباري أو عنصر يمس بقانونية الفعل المالي، وهو الأمر الذي لا نجده في المؤسسات الخاصة وهي ميزة تنفرد بها الهيئات العمومية التي تخضع لنظام المحاسبة العمومية.

ثانيا: علاقة الرقابة بين المحاسب العمومي والآمر بالصرف

لقد حددت النصوص التنظيمية حدود الرقابة التي يقوم بها المحاسب العمومي لعمليات النفقات والإيرادات التي تقوم بها الجماعات الترابية على سبيل الحصر ولا يمكن بأي حال من الأحوال تجاوزها. غير أن العلاقة بين الجانبين والتي يطبعها التشنج، في بعض الأحيان، لها أثر سلبي على تدبير المالية المحلية. فالآمرون بالصرف

[1] القانون التنظيمي للجماعات رقم 13.114 حصر مهمة الأمر بالصرف في شخص رئيس المجلس الجماعي فقط، أو في المدير العام للمصالح الجماعية أو مدير المصالح بحسب الحالة بناء على تفويض الإمضاء.
[2] الفصل 5 من المرسوم 02.09.411 س.ذ، الملغاة بالمادة 5 من المرسوم 2.17.451، س.ذ.

للجماعات الترابية يعتبرون عمل المحاسب العمومي عائقا أمام حرية تصرفاتهم التي تمليها إكراهات الساكنة خصوصا فيما يتعلق بالإنفاق العمومي. بينما المحاسب العمومي يعتبر نفسه بين سندان الآمر بالصرف ومطرقة قاضي الحسابات وبالتالي ما يدفعه إلى التملص من التحملات بمداخيل الجماعات مخافة المحاسبة بالتقادم خصوصا أو جرائم الغدر لجهل أغلب الآمرين بالصرف بخطورة إصدار الرسوم والأتاوى غير القانونية، ومحاولة تضييق الخناق على نفقات الجماعات بناء على التفسير الضيق للنصوص القانونية ذات البعد المالي.

إن التصرفات المالية المرضية[1] المتمثلة في قلة تجربة الإدارة المالية للجماعات، وغياب الشفافية التدبيرية والمالية لهذه الهيئات إلى جانب الإزدواجية الوظيفية للمحاسب العمومي،(فهو محاسب للدولة وللجماعات في آن واحد) والعلاقة المتشنجة بين الإدارة الجماعية والإدارة اللامركزة ممثلة في المحاسب، كفيل بخلق حالة من التلكؤ في تدبير النفقات والإيرادات العمومية للجماعات، وفرصة للتهرب الضريبي، إذا علمنا أن هذا التهرب غير معاقب عليه لحدود اليوم جنائيا[2].

وتتمظهر هذه العلاقة المتشنجة في كون الآمرين بالصرف يعانون من الباقي استخلاصه المتحمل به من طرف المحاسبين والمسير من طرف الجماعة على حد سواء. وهو ما يظهر خلال دورات الحساب الإداري سابقا حيث يتم دائما طرح التساؤلات على المصالح المحاسبية حول مصير المبالغ المهمة المشكلة للباقي استخلاصه[3]، أي التي لم يتم استخلاصها، وتلك التي لم تتمكن مصالح الجماعة من تحصيلها حبيا ويرفض القباض التحمل تحت ذرائع متعددة مشروعة وغير مشروعة.

بل إن تذبذب التغييرات التي لحقت الأدوار التي يلعبها المحاسبون العموميون والآمرون بالصرف للجماعات الترابية، كان من آثاره عدم الرضا بين أطراف المعادلة. إذ أصبح المحاسبون يشتكون من المسؤولية الكبيرة الملقاة على عاتقهم، والمتمثلة في رقابة المشروعية، كما أن الآمرين بالصرف يعبرون عن عدم رضاهم بالرقابة الممارسة من طرف المحاسبين كونها تقنية ولا تأخذ بعين الإعتبار الإكراهات الملقاة على عاتق الآمرين بالصرف.

---

[1] CHABIH Jilali, les finances des collectivités locales au Maroc, Essai d'une approche globale des finances locales, l'Harmattan, paris 2005, p.190

[2] نجد أغلب المحاسبين لا يدرجون في محاسباتهم التحملات برسم الرسوم الجماعية من أجل استخلاصها بالرغم من أنهم هم المكلفون الوحيدون للمتابعة القانونية للملزمين الذين يتلكؤون في أداء مستحقات الجماعات الترابية. وحيث أن مصالح الجماعة غير مزودة بالآليات القانونية الكفيلة بإجبار الملزمين بالأداء إلا ما ندر من الحقوق، كالحقوق الناتجة عن كراء الأملاك الخاصة للجماعات التي يمكن اللجوء بصددها الى القضاء، فإن الفرصة تكون مواتية للملزمين للتهرب الضريبي، ما داموا يحسون أنهم لن يمسوا لا في أبدانهم ولا أموالهم لأداء مستحقات الجماعات. كما أن التفسير الضيق لبعض النصوص يؤدي الى ضياع حقوق الجماعات.

[3] الباقي استخلاصه هو نتيجة طرح مجموع المبالغ المستحقة للجماعات وتلك التي تم استخلاصها فعليا. ويتشكل الباقي استخلاصه عند المحاسب العمومي في المبالغ المتكفل بها من طرف الصادرة بشأنها أوامر بالاستخلاص مطروحة منها الإستخلاصات التي تمت فعليا، زائد الإعفاءات والتخفيضات التي يتم مباشرتها من طرف الامر بالصرف أو المحاسب العمومي.

ويبقى الغائب بين هذه الأطراف هو الحوار والتواصل لحل ما يمكن حله، واللجوء إلى المساطر البديلة دون تشنج في حال عدم التوصل إلى حلول مرضية للجميع.

المبحث الثاني: المراقبة اللاحقة رقابة مساءلة ومحاسبة

إلى جانب المراقبة الإدارية القبلية والمواكبة، هناك مراقبة إدارية وقضائية لاحقة للفعل المالي للجماعة. وتمارس هذه المراقبة من طرف جهات عليا تابعة لكل من وزارة المالية ووزارة الداخلية، وجهات قضائية متخصصة. ومن سمات المراقبة الإدارية اللاحقة هي أنها ليست رقابة من النظام العام إلا ما ندر منها، وأنها تتميز بأنه قليلة في تدخلاتها وغير ذات أثر كبير على التدبير المالي الترابي. بينما المراقبة القضائية والتي تمارس من طرف هيئات متخصصة وهي المجلس الأعلى للحسابات إلى جانب القضاء الإداري، ومحاكم الأموال، فهي تهدف إلى الردع، لأن تدخلها في التدبير المالي للجماعات الترابية يعتبر من النظام العام.

وكما أسلفنا فإن الوضع الرقابي على التدبير المالي للجماعات الترابية ككل، والمراقبة البعدية خصوصا، في المغرب يتميز بتعدد المتدخلين. ويستمد هذا الوضع جذوره وأسسه من عهد الحماية، التي بادرت آنذاك إلى القيام بمجموعة من العمليات لعصرنة النظام المالي للدولة وتقسيماتها الترابية، خاصة من خلال تبني الميزانية، وإحداث خزينة عامة واحدة وإدخال آليات المراقبة المالية العصرية[1].

المطلب الأول: الرقابة الإدارية اللاحقة

المطلب الثاني: دور الرقابة القضائية في تدعيم التدبير المالي المحلي

[1] ذ. نجيب جيري، "الرقابة المالية بالمغرب.."، م.س، ص. 20

المطلب الأول: الرقابة الإدارية اللاحقة

يخضع القرار المالي المحلي لنوع آخر من المراقبة الإدارية تتولاها المفتشيات التابعة لوزارة المالية، وأخرى تابعة لوزارة الداخلية. وتتولى هذه المراقبة أطر عليا مكونة من نخبة من خرجي الجامعات والمعاهد العليا[1]. وتستهدف مراقبة المفتشيات العامة تحقيق نوع من التناغم والتجانس بين مكونات المشهد التدبيري[2] على المستوى المحلي، قبل أن تستهدف كلا من الردع العام والخاص. وهي تمارس مهامها في إطار نوع من التوجيه والمساندة للمدبر المحلي، قبل اللجوء إلى إعمال مساطر الردع الموكولة إلى جهات أخرى[3].

وهذه الرقابة ليست رقابة من النظام العام إلا فيما استجد أخيرا في القوانين التنظيمية. وتتم من طرف مفتشيات وزارتي الداخلية والمالية. وهما رقابتان لاحقتان لإنجاز الفعل المالي للجماعات الترابية، تضاف إليهما ثالثة تم إحداثها قبل أن يتم دمجها فيما بعد مع المفتشية العامة للإدارة الترابية[4]. ويتميزان بضعف تدخلهما نظرا لكثرة الجماعات وقلة أطر هذه الأجهزة. غير أن القوانين التنظيمية للمالية قد ألزمت الجماعات بتدقيق سنوي تقوم به هذه الهيئات بشكل فردي أو مشترك أو من طرف هيئات تدقيق يتم انتدابها لهذا الغرض.

الفرع الأول: وثيرة اللجوء إلى رقابة المفتشيات العامة

إن ما يميز تدخل المتفشيتين المفتشية العامة للمالية التابعة لوزارة المالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية هو عدم الفعالية، حيث يلاحظ أن أثر تدخلها ينقضي بانقضاء مدة انتداب المفتشين المنتدبين للقيام بعمليات المراقبة والإفتحاص والتدقيق على صعيد الجماعات الترابية. فما هو الإطار المنظم لهاتين المفتشيتين؟ وما هو حدود تدخلها؟

الفقرة الأولى: الإطار القانوني العام لتدخل م.ع.و.م

المفتشية العامة للمالية جهاز سامٍ يتولى الرقابة على الأجهزة العمومية أو الشبه العمومية التي تتولى تسيير أموال عمومية كاختصاص أساسي أو في إطار إعانة أو مساهمة. وقد تم إحداثها سنة 1960 بمقتضى ظهير 14 أبريل لنفس السنة[5]. وهي هيئة تابعة لوزير المالية مباشرة وللمصالح المركزية لوزارة المالية، ويترأسها مفتش عام.

---

[1] يتولى المراقبة بإسم المفتشية العامة للإدارة الترابية أطر من خريجي المعهد الملكي للإدارة الترابية.

[2] د. عبد الله شنفار، الفاعلون المحليون والسياسات العمومية المحلية، دراسة في القرار المحلي، مطبوعات المعرفة، مراكش،2015، ص.214

[3] عبد الله شنفار، المرجع أعلاه، ص.214

[4] الامر يتعلق بالمفتشية العامة لوزارة المالية ذات الاختصاص المالي البحث، والمفتشية العامة للإدارة الترابية ذات اختصاص عام وواسع، والمفتشية العامة للمالية المحلية.

[5] الظهير رقم 1-59-269، ج.ر 2478 بتاريخ 1960/4/24 ؛ص.843، بالفرنسية.

وتشمل هيئة التفتيش للمفتشية العامة ثلاث درجات درجة مفتش للمالية، ودرجة مفتش للمالية رئيس بعثة، ودرجة مفتش للمالية من الدرجة الممتازة بالإضافة إلى المنصب السامي للمفتش العام للمالية. فما هو الإطار القانوني العام لتدخل هذه المفتشية، وما هي الحدود التي يعرفها تدخل المفتشية في التدبير المالي الجماعي؟

تعتبر المفتشية العامة للمالية هيئة عليا تابعة لوزير المالية. ويعهد إليها بمهمة المراقبة والتدقيق لمالية الجماعات الترابية والدولة والمؤسسات العمومية، وكل هيئة محلية أو وطنية تستفيد من دعم مالي عمومي. وتختص هذه المفتشية بمراقبة عمل المحاسبين العموميين، وكذا عمل الآمرين بالصرف للجماعات الترابية وكافة أعوان الدولة والجماعات الترابية.

وتقوم المفتشية العامة بالمراقبة الميدانية لمالية الجماعات الترابية، ويشمل مجال تدخلها عمل الأجهزة المحاسبية والأجهزة التابعة للآمر بالصرف على حد سواء. غير أن ما يعاب على أعمال هذا الجهاز فقدانه للفعالية وعرضيته.

أولا: مجال تدخل المفتشية العامة للمالية

منذ إحداثها تولت المفتشية العامة دورا تقليديا مستمرا يتمثل في الرقابة المالية، المحاسباتية والإدارية للمحاسبين العموميين[1] والمصالح الخارجية للدولة والجماعات الترابية، والمؤسسات العمومية. وقد تم توسيع هذه الرقابة لتشمل المؤسسات الخاصة التي تدير أموال عمومية أو تستفيد من دعم الدولة والجماعات الترابية. وهي تمارس نوعين من الأعمال هما التفتيش والرقابة على المال العام والتدقيق في حسابات الجماعات الترابية. كما تقوم بالتدقيق لبعض الحسابات الخصوصية المدبرة من طرف الجماعات الترابية بصفة دورية.

أ- التفتيش المالي

إن عملية التفتيش المالي الذي تقوم به المفتشية العامة للمالية للأجهزة العمومية أوسع إذا ما قيست بأعمال مراقبة التحقق والجباية وعقد النفقات[2]. فهي تمتد لتشمل الوظائف الإدارية والمالية لكل من الإنفاق العمومي ومداخيل الجماعات الترابية وهيئاتها. فتنصب رقابة المفتشية على عمليات الإيرادات من تحقق وتأسيس وتصفية وجباية، وكل العمليات التي تجتازها النفقات من عقد والتزام وتصفية وصرف وأداء.

[1] BOUVIER(M), ESCLASSAN (M-C), LASSALE, finances publiques, op.cit., p.229
[2] انس بن صالح الزمراني، المالية العامة والسياسة العمومية، س.ذ، ص. 83

كما أن هذا الجهاز يتولى مراقبة مصالح الصندوق والمحاسبة لدى المحاسبين العموميين وموظفي الدولة والجماعات المحلية بشكل عام، ومراقبة تسيير المحاسبين والتأكد من قانونية العمليات المسجلة في حسابات الآمرين بالمداخيل والنفقات العمومية وكل متصرفي الدولة والجماعات الترابية[1].

وفي نطاق تدخلها تمارس المفتشية اختصاصات رقابية ذات طابع وقائي وأخرى ذات طابع زجري. أما ذات الطابع الوقائي فتستهدف تقنين أساليب وطرق التدبير من خلال التقارير المقدمة من قبل مفتشي المالية والتي تتضمن الاقتراحات والملاحظات اللازمة بشأن الأخطاء المسجلة في التدبير المالي. وأما ذات الطابع الزجري فتتجلى في إعطاء نتائج ملموسة لعمليات التفتيش عن طريق تحريك المعاينات أو المتابعات اللازمة تبعا لخطورة المخالفات[2] المسجلة في التدبير، وذلك بإرسال التقارير المحضرة بشأنها والمتعلقة بالميزانية والشؤون المالية إلى المجلس الأعلى للحسابات أو إلى القضاء العادي[3] قصد متابعة المخالفين.

ب- التدقيق المالي

تقوم المفتشية بصفة دورية بالتدقيق في بعض الحسابات الممسوكة من طرف الجماعات الترابية. وأهم هذه الحسابات الحساب الخصوصي المحلي للتنمية البشرية. كما تقوم بالتدقيق بناء على طلب من الآمرين بالصرف أو سلطات الرقابة الإدارية في العمليات المحاسبية والمالية للجماعات الترابية. وتتولى أساسا، وبناء على طلب من الوزير المكلف بالمالية:

-مراقبة مصالح الصندوق والمحاسبة لدى المحاسبين العموميين وموظفي الدولة والجماعات المحلية بشكل عام؛

-مراقبة تسيير المحاسبين والتأكد من قانونية ومن صحة العمليات المسجلة في حسابات الآمرين بالمداخيل والنفقات العمومية وكل متصرفي الدولة؛.

- مراقبة تسيير الآمرين بالصرف بصفة عامة ومستخدمي الدولة والجماعات الترابية.

ويمكن لمفتشي المالية، أثناء القيام بعملهم، طلب تقديم جميع المستندات التي تساعدهم على القيام بمأموريتهم، ويسوغ لهم إجراء سائر الأبحاث والتحريات التي يرونها ضرورية وطلب الإيضاحات من المصالح أو المستخدمين المعنيين بالأمر دون أن يعترض هؤلاء متعللين بالسر المهني.

[1] https://www.finances.gov.ma/ consulté le 20/12/2017

[2] تستعمل في المجال المالي المخالفات بمعنى الخروقات وليس بالمعنى الجنائي لكلمة مخالفة.

[3] د. عبد القادر باينة، الرقابة المالية على النشاط الإداري، الجزء الأول، م.س، ص. 135

ويقوم مفتشو المالية في حالة ثبوت إخلال خطير بإشعار المفتش العام والسلطة المخول لها النفوذ التأديبي على المحاسب أو الجهة الخاضعة للتدقيق. ويجوز للوزير التابع له هذا الموظف، بعد التوصل بالإشعار، أن يوقفه عن العمل بطلب من المفتش العام للمالية ولا يحول هذا التوقيف، الذي لا ينبغي أن يتجاوز شهرا واحدا، دون المتابعة العادية التأديبية للمخل بالتزاماته[1].

وتتوج أعمال المفتشية بتقارير تبلغ للمعنيين بها قصد الإفادة بالتوضيحات اللازمة والأجوبة الكتابية، قبل تبليغها للجهات العليا التابع لها الجهاز الذي تم تفتيشه. وتعتبر هذه التقارير ذات أهمية كبيرة لكونها صادرة عن جهة مختصة في التدبير المالي، وشاملة لجوانب النشاط المالي المحلي من جهة أخرى. غير أن هذه الرقابة تعرف عوائق خصوصا فيما يتعلق بالتدبير المالي لميزانيات الجماعات الترابية.

ثانيا: محدودية تدخل المفتشية في التدبير المالي الجماعي

مما يميز تدخلات م.ع.و.م التي أكملت نصف قرن من إحداثها على قلتها هو أنها تبقى عرضية وتفتقد للفعالية بل أنها تعتبر مبررا كافيا للوقوف على الوضع الحقيقي للرقابة على المال العام والتدبير المالي العمومي للجماعات الترابية خصوصا.

أ- رقابة المفتشية رقابة عرضية

على المستوى الميداني، بقي عمل ونشاط هذه الهيأة الرقابية هامشيا ومحدود الأثر، إذ تركزت مهامها الرقابية بالدرجة الأولى على بعض الإدارات المالية المركزية أو مصالحها الخارجية. وميز عملها نوع من الضعف الوظيفي والهيكلي.

بل إن عملها الرقابي يكون في الكثير من الأحيان هامشيا وبدون أثر فعلي، مما يفقدها أية فعالية ويجعل تدخلها عرضيا وجامدا، كما يشوبه في أغلب الحالات ضعف واضح في الأداء، حيث يتم إيفاد المتمرنين في حملات تفتيش تهم بعض الجماعات المحلية أو المرافق التابعة لها على الرغم أن هذا يتطلب خبرة وحنكة في ممارسة العمل الرقابي[2].

فبالنظر لوضعية المفتشية العامة للمالية، ومحدودية تأثيرها الفعلي وضعف أدائها العملي، يحق لنا التساؤل عن الدور الحقيقي المخول لهذه الهيأة وعن أسباب هذا التهميش الذي يطال الرقابة على المال العام؟

[1] الفصل الخامس من الظهير المنظم للمفتشية العامة للمالية.
[2] د. عبد اللطيف بروحو،" أزمة مراقبة المال العام بالمغرب" الموقع الالكتروني هسبريس تم تصفحه في 2017/12/27

كما أن جهاز المفتشية العامة للمالية يعاني من نقص كبير في موارده البشرية بالنظر إلى تعدد وجسامة المهام الملقاة على عاتقه، حيث لا يتعدى عدد أفراد المفتشية[1] ثمانية وثمانين (88) عنصرا غالبيتهم يعملون داخل وزارة المالية والباقي موزع على مديريات الضرائب والخزينة والميزانية فضلا عن بعض الوزارات كوزارة التربية الوطنية.

ويؤدي نقص عدد مفتشي المالية إلى عدم تخصيص الوقت الكافي والعدد الكافي من هؤلاء الأطر للقيام بمهام التفتيش والتدقيق، ويستدل مصدر «المساء» على مثال يتعلق بمهمة التفتيش الجارية حاليا في شركة الخطوط الملكية المغربية، حيث يفترض أن يتكلف بها على الأقل خمسة مفتشين لمدة سنة كاملة وذلك بالنظر إلى الثقل الكبير للشركة سواء فيما يخص رقم معاملاتها السنوي أو نشاطها التجاري، في حين لا يتجاوز عدد المفتشين الذين يقومون بالمهمة، ثلاث مفتشين يجب عليهم إنهاء عملهم في ظرف نصف عام. ومن نتائج هذا النقص في الأطر العاملة في المفتشية عدد التقارير التي تم إنجازها التي لا تتجاوز 5000 تقرير[2] منذ 1960 إلى حدود سنة 2013 أي بنسبة ما يقارب خمسة وتسعين (95) تقريرا سنويا، وهو حصيلة جد ضعيفة إذا ما قارناه بعدد الجماعات الترابية إلى جانب الهيئات الأخرى الخاضعة لرقابتها.

ب- عدم الفعالية

تظهر عدم الفعالية في الأثر الذي تحدثه تقارير المفتشية، على قلتها، على الجماعات الترابية، من حيث الردع أو الوقاية. فبالنسبة للردع المفترض أن تقوم به مصالح المفتشية نجد المتابعات التي تمت بناء على تقارير المجالس لا تترك صدى لدى المدبر الجماعي، إذ تتكرر نفس المخالفات والأخطاء التي يتم تسطيرها من طرف المفتشية ولا يتم تفاديها حتى بالنسبة للجماعات المعنية بالإفتحاص ذاتها، فبالأحرى الجماعات الأخرى. فنجد الجماعات التي خضعت للافتحاص وتلقت ملاحظات حول طرق تدبيرها لماليتها، تعود لنفس الممارسات بعد مرور مدة من الجواب على الملاحظات دون وجود متابعات.

هذه المحدودية يمكن تلمسها أيضا في دورها الفعلي الذي يحتاج إلى إعادة صياغته وتطويره وتحديثه من جهة، ومن جهة أخرى تحيين النصوص القانونية وتفعيلها وتوضيح مجالات تدخل المفتشية بدقة، بحيث تصبح المفتشية سلطة تنسيق لعمل هيئات الرقابة والتفتيش على المال العام والمال العام المحلي.

[1] www.finances.gov.ma consulté le 20/12/2017

[2] خالد بن ظو، "عرض حول دور المفتشية العامة للمالية في الرقابة الإدارية على المالية العمومية"، غير منشور.

إن عمل المفتشية العامة بقي في الواقع هامشيا ولا يكاد يشمل بعض الإدارات المالية المركزية أو بعض مصالحها الخارجية،كما أن عملها ميزه نوع من الضعف الوظيفي والهيكلي، بل إن عملها الرقابي يكون في الكثير من الأحيان أقل فعالية حيث يتم إيفاد المتمرنين في حملات تفتيش تهم بعض الجماعات الترابية أو المرافق التابعة لها والتي تتطلب خبرة وحنكة في ممارسة العمل الرقابي[1].

ج- ضعف الآليات القانونية للتنسيق مع الأجهزة القضائية للمراقبة

يلاحظ أن هناك تداخل في الإختصاص في الرقابة البعدية على مالية الجماعات الترابية، بين أجهزة التفتيش والرقابة التي تمارس مهامها على الصعيد المحلي وأجهزة المجالس الجهوية للحسابات.

وتطرح هذه الوضعية إشكالية تمفصل هذه المستويات المتعددة من الإفتحاص والرقابة والتفتيش، القضائي والإداري، مع تدخلات هذه المفتشية كجهاز رقابي إداري مكلف بمهمة الرقابة والإفتحاص والتدقيق في مالية الجماعات الترابية.

كما أن غياب آليات التعاون والتنسيق والتواصل بين الأجهزة المذكورة على كثرتها، وإشكالية التقاطع في الإختصاصات، قد ينتج عنه تناقض وتداخل في الصلاحيات[2]، من جهة ومن جهة أخرى تناقض في مخرجات الرقابة التي تمارسها على مالية الجماعات الترابية. فيتم مساءلة المدبرين الجماعيين من طرف هيأة على أفعال تعتبرها مخالفات مالية بينما الأخرى لا تعتبرها كذلك، مما يفقد الرقابة ككل أهميتها. ونعطي مثالا على ذلك أن المجلس الأعلى للحسابات قد يبرئ ذمة محاسب أو آمر بالصرف بينما إحدى المفتشيات العامة، أو القضاء العادي يتابعه حول تصرفات تتعلق بالسنة المالية ذاتها.

الفقرة الثانية: حدود تدخل المفتشيات العامة لوزارة الداخلية في التدبير المالي الجماعي

تمارس وزارة الداخلية باعتبارها الوزارة الوصية على الجماعات الترابية، رقابة إدارية ومالية بعدية على إدارتها المالية، عن طريق جهازين إداريين يدعيان المفتشية العامة للإدارة الترابية والمفتشية العامة لمالية الجماعات المحلية. وتتولى هذه الأجهزة مراقبة الشأن المالي المحلي.

[1] EL KEBIR fikri, le régime financier de la commune marocaine, édition Maghrébine, Casablanca, 1980, p.102

[2] هشام حسكة، " القضاء المالي..." م.م.ا.ت.م عدد119 2014، ص.86 س.ذ.

وتشمل هيئة التفتيش العام للإدارة الترابية على ثلاث درجات ومنصب سامياً، الأولى درجة مفتش والثانية درجة مفتش رئيس بعثة، والثالثة مفتش من الدرجة الممتازة والمنصب السامي للمفتش العام. ويكلف المفتش العام بناء على قرار لوزير الداخلية بإدارة مصالح المفتشية العامة للإدارة الترابية وتنسيق أعمالها. كما يعين المفتشون والمفتشون الرؤساء البعثات والمفتشون من الدرجة الممتازة للإدارة الترابية بقرار لوزير الداخلية[1].

ويمارس هذا الجهاز رقابته بناء على برنامج سنوي يعده، في حدود الإختصاصات الموكولة إليه. غير أن عمل هذا الجهاز يعرف نفس المثالب والعيوب التي يعرفها جهاز المفتشية العامة للمالية. فما هو مجال اختصاص هذه الهيأة؟ وكيف يمكن تفعيل تقاريرها؟

أولا: مجال تدخل جهاز المفتشية العامة للادارة الترابية

ما هو الإطار القانوني والتنظيمي الذي من خلاله تتدخل المفتشية العامة للإدارة الترابية في العمل المالي للجماعات الترابي؟ وكيف يتم تدخلها في هذا الميدان؟

أ- الإطار القانوني لتدخل المفتشية

يعتبر المرسوم رقم 2.94.100 بمثابة الإطار القانوني المنظم للمفتشية العامة للإدارة الترابية خصوصا المادة الثانية منه التي تنيط بالمفتشية العامة مهام المراقبة والتحقيق من التسيير الإداري والتقني ولمحاسبي[2] المصالح التابعة لوزارة الداخلية وللجماعات الترابية، وهيئاتها.

وتناط بالمفتشية العامة للإدارة الترابية مهمة المراقبة والتحقق من التسيير الإداري والتقني والمحاسبي للمصالح التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية وهيئاتها على أن تراعى في ذلك الإختصاصات المخولة للمفتشيات التابعة للوزارات الأخرى[3]، واختصاصات المجالس الجهوية للحسابات. وهذا الإختصاص ذو الطابع الإداري، يمارسه مفتشو هذه المفتشية بصفتهم هيئة إدارية، وينصب على الأعمال المالية للجماعات الترابية، على ضوء ما قرره القانون من مقتضيات و ألزم الآمرين بالصرف التقيد بها.

[1] المادة 6 من المرسوم رقم 2.94.100 صادر في 16 يونيو 1994، في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين العامين للإدارة الترابية بوزارة الدولة في الداخلية، كما تم تتميمه وتعديله الجريدة الرسمية عدد 4264 بتاريخ 1994/07/20، ص. 1171

[2] ذ. احمد مصباح،" الجريمة الاقتصادية والمالية، أدوار المفتشية العامة للإدارة الترابية "، مجلة الشرطة، العدد 6 يناير 2015، ص.32

[3] تراجع المادة 7 من المرسوم رقم 2.97.176 صادر في 14 من شعبان 1418 (15 ديسمبر 1997) في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية، الجريدة الرسمية عدد 4558 بتاريخ 1998/02/05

فالإفتحاص الذي تقوم به المفتشية ذو طابع إداري، وبالتالي ينحصر عقابها عند ضبط مخالفات في التسيير الإداري والمالي للجماعات الترابية، في العقوبات الإدارية، من دون الإخلال بإمكانية المتابعة القضائية من طرف المحاكم المالية ومحاكم الأموال.

وتتجلى مهام المفتشية في التفتيش والإفتحاص إلى جانب التدقيق المالي. وتلجأ إليها المفتشية للتحري حول المخالفات والجرائم المالية على المستوى الترابي.

وتجدر الإشارة إلى أن م.ع.ا.ت تتموضع تنظيميا تحت رئاسة وزير الداخلية، مما يمكنها، من حيث ا لمبدإ، من التدخل باستقلالية وتجرد في أداء لمهامها. ويبقى إشراف وزير الداخلية هو إشراف على إعداد البرامج، الذي لا يمكن اعتباره تدخلا في مهامها.

وتقوم المفتشية بدورين محوريين: الأول تقويمي والثاني زجري. فهي تقوم بتقويم الممارسة المالية الترابية، كما تقوم بزجر المخالفات المالية كما هو الحال بالنسبة لجرائم الغش والفساد، كلما تم ضبط أحد الآمرين بالصرف وهو مرتكب لأعمال مخلة بأخلاقيات المرفق العام. ولا ينحصر دور المفتشية في هذا المجال بل يتجاوزه إلى القيام بأعمال المواكبة وإبداء النصح للمدبرين الجماعيين، باعتبارها مهام جديدة فرضتها التغييرات التي طالت القوانين والأنظمة الضابطة للعمل المالي للجماعات الترابية.

ب- منهجية تدخلها

تزاول المفتشية العامة للإدارة الترابية بوزارة الدولة في الداخلية مهامها إما في إطار برنامج موضوع من قبل، وإما في إطار أعمال التفتيش الاستثنائية التي يقررها وزير الدولة في الداخلية[1]. ويحدد وزير الدولة في الداخلية برنامج أعمال المفتشية العامة للإدارة الترابية بناء على اقتراح من المفتش العام المكلف بإدارة مصالح المفتشية العامة[2].

ويمكن تكليف هذه المفتشية من قبل وزير غير وزير الداخلية للقيام ببعض المأموريات التي تهمه وتدخل في اختصاص هذه الهيئة. وعلى كل وزير يعنيه الأمر، أن يعرض قضية ما على المفتشية العامة للإدارة الترابية، أن يوجه طلبا بذلك إلى وزير الدولة في الداخلية.

[1] المادة 3 من المرسوم2.94.100، س.ذ.
[2] المادة 4 منه نفس الرسوم.

ويمكن أن تكلف المفتشية العامة للإدارة الترابية بأي مهمة من مهام الدراسة أو التخطيط. ويتلقى المفتشون رسائل القيام بمأموريات موقعة من وزير الدولة في الداخلية. ويطلع كل واحد منهم وزير الدولة في الداخلية على نتائج أعمال التفتيش أو المأموريات التي قام بها وذلك بواسطة تقارير مكتوبة.

وللمفتشين أن يطالبوا بجميع الوثائق التي تمكنهم من القيام بمأمورياتهم ويجوز لهم القيام بجميع الأبحاث والتحريات التي يرونها ضرورية[1].

وتقوم المفتشية العامة للإدارة الترابية بالتفتيش والتحقيق الميداني الذي يشمل تدبير مجموعة من الجماعات الترابية للمملكة. ويكون تدخلها في غالب الأحيان في مجال محدد كما هو الحال بالنسبة للمبادرة الوطنية/المحلية للتنمية البشرية.

لكن ما يثير التساؤل هو أن هذه التقارير غير ذات أثر على التدبير المالي للجماعات الترابية، بحيث أن نفس الملاحظات تتكرر بذريعة أن بعض المتدخلين في مالية الجماعات يعانون من إكراهات الساكنة أو مسوغات أخرى، وبالتالي ما يبرر إعادة نفس التصرفات ما دامت غير معاقب عليها.

فبالرغم من توصيات هذه الأجهزة لمجموعة من المجالس بضرورة تدبير شراء البنزين بواسطة الصويرات الصادرة عن الشركة الوطنية للوجستيك والنقل، بقيت هذه الأجهزة تتعامل مع محطات البنزين بطرق تثير الكثير من الشكوك عن طريق سندات الطلب.

غير أن وزارة الداخلية قد أعطت نفسا لهذه الرقابة عن طريق تفعيل مقترحاتها، ولو بطريقة محدودة، بعزل بعض الرؤساء الذين ثبتت في حقهم مخالفات ذات طبيعة مالية بالدرجة الأولى والتي تهم تنفيذ الميزانية الجماعية والمتمثلة أساسا في:

- التهاون في استخلاص بعض الحقوق المستحقة للجماعة،
- التحويل للاعتمادات بصفة غير قانونية،
- التوظيف بدون موجب قانوني؛
- صرف النفقات بدون القيام الفعلي بالأشغال والتوريدات؛
- عدم توفر الجماعة على مصلحة للمحاسبة؛ الاستعمال المزدوج لبعض المقتنيات.[1]

[1] المرسوم 2.94.100، س.ذ.

إلا أن التساؤل يبقى دائما مطروحا حول جدية هذه الرقابة وقوتها في الزجر والردع، والسير بالمهام الموكولة إليها لتشمل جميع المدبرين الماليين على صعيد الجهات والمجالس الإقليمية والجماعية، وباستكمال فعلي للمساطر الزجرية ضد الآمرين بالصرف، خصوصا الكبار منهم، في هذه الجماعات الترابية بصفتهم المدبرين لميزانيات هذه الهيئات؟

ثانيا: دور المفتشية العامة لمالية الجماعات المحلية

لم يكن يقتصر تدخل وزارة الداخلية في التدبير الجماعي على م.ع.ا.ت، بل قامت هذه الوزارة بإحداث مفتشية عامة للمالية المحلية، كان الغرض منها بسط رقابة وزارة الداخلية على التدبير المالي للجماعات المحلية. هذه المفتشية التي شكلت الذراع المالي الحقيقي لمراقبة وزارة الداخلية على التدبير المالي للجماعات، تم إنشاؤها لتنافس مؤسساتيا الم.ع.و.م، في مجال تدخلها. وقد حرصت هذه المفتشية منذ إنشائها وإلى غاية دمجها مع م.ع.ا.ت، على القيام بعمليات المراقبة اللاحقة لمالية الجماعات المحلية، فما هي المهام المنوطة بهذه الهيئة؟ وما الدور الذي لعبته خلاله المدة التي عملت فيها كرقابة مالية لاحقة؟

أ- مجال تدخل المفتشية العامة لمالية الجماعات المحلية IGFL

على عكس المفتشية العامة للإدارة الترابية ذات الإختصاص العام فإن المفتشية العامة للمالية المحلية تقتصر في عملها الرقابي على مجال محدد هو مالية الجماعات الترابية ومؤسساتها. ورغم أن النصوص التشريعية والتنظيمية المنظمة لهذا الجهاز الرقابي لم تتوفر بعد فإن وثائق إدارية وزارية هي التي ستعمل على تحديد مهامه[2].

وقد تم إسناد مهام متخصصة نوعا ما لهذه المفتشية في الرقابة على الجماعات الترابية[3]، حيث لا يتجاوز تدخلها الرقابي حدود الشؤون المالية للجماعات الترابية، ولا يشمل الأنشطة الأخرى للجماعات الترابية. وتجدر الإشارة إلى أن تلك الهيئة كانت وما زالت منظمة بدورية وحيدة لوزير الداخلية[4] تحت عدد رقم 1 صادرة[5] في 10 ديسمبر 1993.

---

[1] المرسوم رقم 2.08.62 صادر في 19 فبراير 2008، يقضي بعزل السيد عبد العزيز الخياوي رئيس جماعة أولاد خلوف بإقليم السراغنة، ج.ر.5609 بتاريخ 3.03.2008، ص.644

[2] ذ. سعيد جفري، الرقابة على المالية المحلية بالمغرب محاولة نقدية في الأسس القانونية السياسية الإدارية المالية، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام جامعة الحسن الثاني عين الشق الدار البيضاء المغرب 1997/ 1998 ص. 148.

[3] عبد العزيز الخبشي،" بعض مظاهر تقنية التدقيق والرقابة على مالية الجماعات المحلية وهيئاتها على ضوء مدونة المحاكم المالية"، منشورات م.م.ا.م. العدد ماي –يونيو 2003، ص.99

[4] د. عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات التنمية، م.س، ص. 94

[5] دورية وزير الداخلية رقم 1/ الديوان، بتاريخ 10 دجنبر 1993 بخصوص إحداث وتنظيم المفتشية العامة للمالية المحلية.

أما مهامها فهي تتلخص في مراقبة مشروعية وملاءمة الأنشطة المالية للجماعات الترابية. وتركز في عملها على المراقبة المادية للوثائق والرسوم والبيانات، وذلك بالبحث في الخدمات المقدمة والبضائع المقتناة ومدى مطابقتها لخصوصية السوق[1]، والتأكد من تنفيذ الأشغال وفقا للمعايير المعمول بها. كما تتولى التأكد من احترام المساطر المتعلقة بالرسوم المحلية من التصفية إلى التحصيل، ونسب الاستخلاص.

وتكون تدخلات هذه الهيأة عبارة عن تفتيش مفاجئ وتلقائي، وتحرر محاضر توثق بها تدخلاتها وتبعث بنسخ من المحاضر إلى المعنيين بالتفتيش لإبداء ملاحظاتهم، وأجوبتهم على النقط المثارة من طرف المفتشية، كما ترسل نسخ للعامل أو الوالي الذي تقع الجماعة في دائرة نفوذه، وذلك بغية التدخل واتخاذ التدابير اللازمة[2].

ورغم غياب إطار قانوني واضح فإن تدخلات هذه المفتشية كانت مناسبة لإصدار بلاغات رسمية بخصوص ضبط مخالفات مالية بعدد هام من الجماعات وإصدار بعض الإجراءات الإدارية في حق أصحابها كما أن جانبا من المخالفين أحيل على الجهات القضائية المختصة[3].

ب- دور المفتشية العامة لمالية الجماعات المحلية في تفعيل الرقابة اللاحقة

على عكس المفتشية العامة للإدارة الترابية ذات الإختصاص العام فإن المفتشية العامة للمالية المحلية تقتصر في عملها الرقابي على مجال محدد هو مالية الجماعات المحلية وهيئاتها. وقد تم إحداثها بدورية وزير الداخلية سنة 1993، وتم تعيين مفتش عام للمالية المحلية وتأسيس هيكلة لها بالرغم مما رافق إحداثها من جدل قانوني.

وتشكل م.ع.م.م هيأة واقعية أكثر منها تنظيما قانونيا، فهي وإن كانت تشكل أهم الآليات العضوية للتدخل الرقابي لوزارة الداخلية على مالية الجماعات الترابية والمرافق التابعة لها، فإن إحداثها لم يخل من جدل بخصوص وضعيتها القانونية وقوة القرار المحدث والمنظم لها[4].

وقد اشتغلت هذه الهيأة بعد ضمها لأطر متخصصة ومؤهلة للقيام بمهام التفتيش والمراقبة على مختلف جوانب التدبير المالي للجماعات الترابية وهيآتها، بحيث أثمرت مجموعة من التقارير التي تم رفعها إلى السلطات العليا والتي اتخذت بشأنها تدابير تأديبية في حق مجموعة من رؤساء الجماعات باعتبارهم آمرين بالصرف لارتكابهم مجموعة

[1] د. عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات التنمية، م.س، ص. 94
[2] عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، م.س، ص.104
[3] - سعيد جفري، " الرقابة على المالية المحلية بالمغرب محاولة نقدية في الأسس القانونية السياسية الإدارية المالية" م.س، ص.149
[4] عبد اللطيف بروحو، س.ذ، ص. 109

من الخروقات والمخالفات ذات الطبيعة المالية. ومن أهمها على الإطلاق اقتراح وزارة الداخلية لعزل مجموعة من رؤساء الجماعات الحضرية والقروية باعتبارهم آمرين بالصرف[1].

الفرع الثاني: التصديق على حسابات الجماعات أو عمليات التدقيق الخارجية

أخضعت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية العمليات المالية والمحاسبية للجماعات لتدقيق سنوي تنجزه بشكل مشترك المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية، بالنسبة للجهات والعمالات والأقاليم، وفي عين المكان وبناء على الوثائق المالية والمحاسبية[2]. أما بالنسبة للجماعات فإنها تخضع لتدقيق سنوي تنجزه إما المفتشية العامة للمالية أو المفتشية العامة للإدارة الترابية، أو بشكل مشترك بينهما، أو من قبل هيئة تدقيق يتم انتداب أحد أعضائها، وتحدد صلاحياتها بقرار مشترك للسلطتين الحكوميتين للداخلية والمالية[3]. فما المراد التدقيق المالي الخارجي لمالية الجماعات الترابية؟ وما هي الهيئات المكلفة به؟ وهل هو بديل عن الحساب الإداري الذي تم الاستغناء عنه في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية؟

الفقرة الأولى: التدقيق المالي للجماعات الترابية (الخارجي)

من مستجدات القوانين التنظيمية إدخال مفهوم جديد للتصديق على العمليات المالية للجماعات الترابية وهو التدقيق في العمليات المالية لهذه المنظمات في آخر السنة من قبل هيئات مستقلة عن الجماعات، فما هو التدقيق كآلية رقابية للمالية العمومي؟ وما الغرض من إدخاله في التدبير المالي المحلي؟

أولا: ماهية التدقيق المالي للجماعات الترابية

تنحدر كلمة التدقيق من أصول لاتينية « Audit » وتعني الإستماع والإنصات، وهي تعبر عن تقليد روماني للمراقبة[4]، حيث يقوم أفراد متخصصين دوريا بالاستماع للمدبرين المحليين للمقاطعات للقيام بعمليات الفحص. وقد عرفه البعض على أنه"عملية منظمة، يقوم بها مدقق مستقل بغرض إبداء رأي مهنيٍ في مجموعة القوائم المالية التي تخص وحدة اقتصادية معينة، مع توصيل النتائج إلى المستخدمين من ذوي الاهتمام"[5] فهي

---

[1] د. بروحو، س.ذ، ص. 111

[2] المادة 205 من ق.ت 111.12، والمادة من القانون التنظيمي 111.14، س.ذ.

[3] تراجع الماد 214 من ق.ت 113.14، س.ذ.

[4] "يرى البعض أن مفهوم التدقيق يعود الى أصول قديمة (مصر الفرعونية الحضارة اللاتينية)، وقد عرف تطورات هامة خلال القرنين الثالث عشر والرابع عشر ببريطانيا، وابتداء من القرن التاسع عشر بالولايات المتحدة الأمريكية حيث سيشهد تطويرا في جوانبه النظرية والتطبيقية." ذ. نجيب جيري، "الرقابة المالية بالمغرب..."، م.س، ص.213

FILIOS (V.P), *a concise history of auditing*, the internal Auditor, July, 1984, p.48

[5] ناصر دادي عدون وبابنات عبد الرحمان، التدقيق الإداري وتأويل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر، دار المحمدي العامة، الجزائر، 2008، ص. 2

على هذا الأساس عملية منتظمة للحصول على القرائن المرتبطة بالعناصر الدالة على الأحداث الإقتصادية. وتقييمها بطريقة موضوعية لغرض التأكد من درجة مسايرة هذه العناصر للمعايير الموضوعية، ثم توصيل نتائج ذلك إلى الأطراف المعنية.

فالتدقيق الخارجي هو فحص انتقائي ومحايد للدفاتر والسجلات والبيانات المحاسبية والمالية للمنظمة، بهدف المصادقة على سلامة وانتظامية الحسابات، فهذا التدقيق إجباري بالنسبة لبعض المنظمات كما هو الحال بالنسبة للجماعات الترابية، وقد يكون اختياريا وبناء على طلب المنظمة ذاتها[1]. وقد يكون التدقيق الخارجي قانونيا، ومن النظام العام تقوم به أجهزة إدارية موكول إليها بمهمة التدقيق قانونا، كما قد يكون تعاقديا يتم بموجبه القيام بمهام التدقيق من طرف خبير محاسبي يتم التعاقد معه لهذه المهمة.

والتدقيق المالي للجماعات الترابية هو فحص انتقائي ومحايد للدفاتر والسجلات والبيانات المالية المحاسبية للجماعة، بهدف المصادقة على سلامة وانتظامية العمليات المالية والمحاسبية للجماعة، ويعقبه تقرير تنجزه الهيئات المكلفة وتبلغه إلى رئيس المجلس التداولي للجماعة، وإلى ممثلي سلطات الرقابة الإدارية، والمجلس الجهوي للحسابات.

والتدقيق الخارجي الهدف منه تقييم إنجازات الجماعات الترابية، ومساعدتها على معرفة مكامن ضعف مردوديتها وعوامل انخفاض فعاليتها، ومساعدتها على إعطاء الحلول للاختلالات التي تشوب تدبيرها المالي وتعترض التدبير الجيد لشؤونها المالية، كل هذا من أجل تفعيل التدبير المالي وجعله ذا مردودية مهمة وتكاليف أقل.

ثانيا: التدقيق بديل للحساب الإداري

بالعودة إلى المقتضيات الجديدة التي أتت بها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية نجد أنها تنص على أن حسابات الجماعات الترابية المغربية تثبت في بيانات تنفيذ الميزانية في أجل أقصاه آخر شهر يناير من السنة الموالية. هذه البيانات تبين بكيفية دقيقة المبالغ النهائية للمداخيل المقبوضة والنفقات المأمور بصرفها والمتعلقة بنفس السنة. وتحصر فيه النتيجة العامة للميزانية. فرغم أن هذا البيان يشبه من حيث شكله الحساب الإداري باعتباره

[1] التدقيق نوعان تدقيق غير إلزامي واختياري وهو الأصل في التدقيق، ويرجع أمر تقرير القيام به إلى أصحاب المؤسسة وإلى غيرهم من أصحاب المصالح لذلك فإن التدقيق الاختياري يناسب شركات الأشخاص والمؤسسات الفردية لأنه يفيد في الثقة والاطمئنان إلى الحسابات المعتمدة من مدقق عند تحديد أنصبة الشركاء المتضامنين عند الانضمام أو الانفصال. وتدقيق إلزامي وهو التدقيق الذي تلتزم به المؤسسات أو المنظمة وفقا للقانون السائد (قانون الشركات, قوانين الضرائب, قانون الإستثمار)ويتم تعيين المدقق من خلال القانون أو الجمعية العامة وهي التي تقدر أتعابه وفي حالة تعدد المدققين فإنهم مسؤولين بالتضامن.

سيعكس حقيقة تنفيذ المداخيل والنفقات، إلا أنه لم يعد آلية في يد المجلس لمحاسبة ومساءلة الأجهزة التنفيذية لهذه الهيئات باعتباره لن يخضع لا للمناقشة في أي دورة من دورات المجلس ولا للتصويت عليه[1].

أما الحساب الإداري كما كان معمولا به في الميثاق الجماعي السابق فهو بمثابة عملية تصفية للميزانية، تمكن من تحديد مجموع المداخيل التي تم تحصيلها، والنفقات التي تم أداؤها. فهي وثيقة يتم تقديمها للمجلس لإبراء ذمة الآمر بالصرف، ولتأكيد احترامه للمقتضيات القانونية والشكليات التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الموازنة السنوية. وهو يشبه شكليا بيانات تنفيذ الميزانية، مع فارق أن هذه البيانات لا يخضع لشكلية المصادقة من طرف المجلس.

أما عن تقرير التدقيق الذي تحدثت عنه القوانين التنظيمية فقد اعتبره البعض بديلا عن الحساب الإداري أو التصديق عليه من طرف المجلس، باعتباره يثبت ويحصر البيانات التنفيذية لميزانية الجماعة الترابية. وجاء في مضمونه أن العمليات المالية المحاسباتية للجماعة تخضع لتدقيق سنوي تنجزه إما المفتشية العامة للمالية، أو المفتشية العامة للإدارة الترابية، أو بشكل مشترك بين المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية، أو من قبل هيئة للتدقيق يتم انتداب أحد أعضائها وتحدد صلاحيتها بقرار مشترك للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية والسلطة الحكومية المكلفة بالمالية، وبالنسبة للعمالات والأقاليم والجهات بشكل مشترك من طرف المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية، وتنجز لهذه الغاية تقارير تبلغ نسخ منها إلى رؤساء المجالس التداولية وإلى ممثلي السلطة الإدارية المكلفة بالداخلية وكذا إلى المجلس الجهوي للحسابات المعني الذي يتخذ ما يراه مناسبا في ضوء خلاصات تقارير التدقيق. ويتعين على الرؤساء تبليغ نسخ من التقارير إلى مجالس الجماعات التي يمكنها التداول في شأنها دون اتخاذ مقررات.

غير أن القوانين التنظيمية لم تصفه بذلك على عكس ما كان مقررا في القانون 78.00، حيث كان ينص على أنه إذا تمسك المجلس برفض المصادقة على الحساب بعد طلب إجراء قراءة ثانية يحال الحساب على المجلس الجهوي الذي يبت في الأمر بقرار ملزم لجميع الأطراف، وتطبق في هذه الحالة مقتضيات المادتين 143 و144 من القانون المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

[1] سبق لفرق المعارضة أثناء مناقشة هذا القانون في مجلس النواب المغربي أن اقترحت إضافة فقرة جديدة مكملة للمادة 203 أعلاه تنص على: (يعد الآمر بالصرف عند نهاية كل سنة مالية حصر النتيجة العامة للميزانية قبل عرضها على المجلس للمناقشة دون التصويت خلال الدورة العادية الأولى الموالية وبررت فرق المعارضة هذا الاقتراح بإقرار ربط المسؤولية بالمحاسبة وتكريس مبدأ التدبير المرتكز على النتائج، غير أن نتائج التصويت حول هذا المقترح كان سلبيا وتم رفضه، حيث لم يصوت لصالحه سوى 12 موافقا مقابل 18 معارضا، وبالتالي كانت النتيجة هي إبقاء المادة كما هي عليه.

غير أن التطبيق العملي لهذه المقتضيات سيواجه إكراهات عملية بالنظر إلى العدد الكبير للجماعات الترابية[1] بمختلف مستوياتها والتي ستخضع للتدقيق سنويا فهناك 1503 جماعة و75 إقليم و13 عمالة و12 جهة، وبالمقارنة مع قلة الموارد البشرية في الجهازين المكلفين بالتدقيق وكثرة المهام والأجهزة الخاضعة لمراقبتهم خصوصا المفتشية العامة للمالية. إضافة إلى مؤسساتها ومجموعاتها.

إذا كان المشرع قد تخلى عن الحساب الإداري بمفهومه القديم فان بعض الكتاب مثال د. عسو منصور في محاضراته يعتبر ان التدقيق كما هو وارد في القوانين التنظيمية لا يمكن أن يكون بديلا للحساب الإداري، على اعتبار أن الجهاز الوحيد المكلف برقابة رئيس المجلس وإدارته المالية هو المجلس التداولي. وبالتالي يبقى للمجلس حق مراقبة رئيسه في تنفيذ الميزانية على مدى السنة المالية بدلا من إرجاء المراقبة الى فترة ما بعد حصر تنفيذ الميزانية.

الفقرة الثانية: أهداف التدقيق المالي الخارجي

التدقيق السنوي في حسابات الجماعات الترابية من النظام العام، بمعنى أنه إلزامي. وتتكلف به هيئات عامة او هيئات خاصة محددة في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية يتم انتدابها لهذا الغرض من طرف الوزارتين الوصيتين على الجماعات الترابية. ومن خلال القوانين التنظيمية يظهر أن مسطرة التدقيق بديل عن الحساب الإداري الذي تم حذفه من القوانين التنظيمية، واستبداله ببيان تنفيذ الميزانية وتقرير التدقيق.

هذا التقرير الذي سيعفي الجماعات من الصراعات التي كانت تواكب المصادقة على الحساب الإداري، الهدف الأساسي منه هو المراجعة وإبداء رأي الهيئات المدققة في التنفيذ المالي لميزانيات الجماعات الترابية إلى جانب، المراجعة والكشف عن مكامن الخلل في التدبير المالي لهذه المنظمات.

أولا: المراجعة لإبداء الرأي الفني المحايد في القوائم المالية

إن الهدف الأساسي الأول للتدقيق والمراجعة هو إبداء الرأي حول التدبير المالي للمنظمات المدقّقة (بفتح القاف وتشديدها) أو المُراجعة حساباتها، فإذا كان المنظور القديم للمراجعة أنها وسيلة لاكتشاف الأخطاء والغش والتزوير الموجود والمسجل بالدفاتر والسجلات المحاسبية، وبالتالي تكون مهمة المراقب أو المراجع مقتصرة على تعقب تلك الأخطاء والغش واكتشافها، فإن المنظور الحديث للمراجعة والتدقيق هو الحصول على رأي فني محايد حول مطابقة القوائم المالية لما هو مقيد بالدفاتر والسجلات.

[1] إحصائيات مستقاة من بيانات الخزينة العامة للمملكة.

والهدف من إجراء المراجعة والمراقبة لحساب إحدى المنظمات ليس اصطيادا لأخطاء العاملين وممارسة سبل السيطرة لقتل (بالمعنى المجازي للكلمة) أفراد المؤسسة[1]، وليس من المفروض أن يكون التشكيك في كل ما يقدم من دفاتر وبيانات ومستندات أو في الأشخاص الذين يتولون تقديم هذه البيانات التي تتصل بعملية المراجعة أو التدقيق، بل التأكد من أن المنظمة قد اتبعت المساطر، وراعت التطبيق السليم للقواعد، واستعملت الموارد استعمالا دقيقا وفعالا، وحققت أهدافها.

والتدقيق بهذا المعنى قد يكون إجباريا أي بقوة القانون كما قد يكون اختياريا يرجع فيه الاختيار في طلبه من طرف أحد الأطراف المختصة في التدبير المالي المحلي. ويكون إجباريا كما في حالة التدقيق في الصفقات التي تعقدها الجماعات الترابية عندما يتجاوز مبلغها سقفا معينا، كما يكون كذلك متى نص القانون على الزاميته كما هو الحال في التدقيق في النتائج السنوية للتدبير المالي للجماعات. ويكون اختياريا عندما يترك المشرع الحرية للأطراف المتدخلة في التدبير المالي المحلي، أي المجالس التداولية أو سلطات الرقابة الإدارية، للجوء إليه من عدمه.

وفي هذه الحالات يكون الهدف من اللجوء إلى التدقيق الخارجي، هو إبداء الرأي المحايد عن التسيير المالي للجماعات كما يعين على اتخاذ القرار من طرف الأجهزة الرقابية الأخرى إما تنويها على المجهودات المبذولة أو عقابا على الاختلالات المرتكبة. فالمفتشيات العامة عند تدقيقها لمالية الجماعات الترابية ليس الهدف الأساس الوقوف على الاختلالات وإنما إبداء رأيها حول آليات التسيير وكيفياته ومدى تحقيقه للأهداف المرسومة مسبقا، وحتى تقديم المساعدة للمقررين السياسيين المحليين، وليس كما تعتقد نسبة كبيرة من الرأي العام ومن الإدارات التي كانت موضوعا لأعمال التدقيق أن الأمر لا يعدو أن يكون مراقبة مالية ومحاسبية[2].

ثانيا: المراجعة لاكتشاف الأخطاء والغش

يهدف التدقيق إلى جانب إبداء الرأي اكتشاف الأخطاء والغش الذي تطال التدبير المالي للمنظمات. وهو من الغايات القديمة للتدقيق بحيث كان المدقق يتحقق أثناء قيامه بالمراجعة للمستندات ويبحث عن الهفوات والأخطاء التي يتم ارتكابها من طرف المسيرين. فقد كان ينظر إلى مراجعة الحسابات على أنها وسيلة لتصيد الأخطاء واكتشاف التلاعبات والغش والتزوير الذي قد يكون موجودا في الدفاتر والسجلات المحاسبية. أن مسؤولية المدقق، بهذا المفهوم، تنحصر في تعقب وتصيد ما قد يكون موجودا من غش وأخطاء والعمل على

[1] د. عاطف عبد الله المكاوي، القيادة الإدارية، س.ذ، ص.267.
[2] ذ. نجيب جيري، "الرقابة المالية بالمغرب..."، م.س، ص.219.

اكتشافها، والوقوف على الخلل الذي تعاني منه المنظمة في شتى المجالات حتى يتمكن من السيطرة عليه ويتنبأ بتطورها[1].

إن منع حدوث الأخطاء والغش أو تقليل فرص حدوثهما يتم عن طريق أثر العامل النفسي الذي تتركه الزيارات المفاجئة للمدقق في نفوس الموظفين بالمنظمة وشعورهم بأن تصرفاتهم سوف تخضع للرقابة والمحاسبة الخارجية فيؤدون واجباتهم على خير ما يكون وفي الوقت المناسب.

إن الهدف الأول والرئيسي للتدقيق والمراجعة يجب أن يكون هو الردع ومنع ارتكاب المخالفات بدل تصيد الأخطاء، حيث كان ينظر للمراجعة قديما على أنها وسيلة لاكتشاف الأخطاء والغش والتزوير الموجود بالدفاتر والسجلات وأن مهمة المدقق تنحصر في اكتشاف الغش والأخطاء. هذه النظرة سرعان ما تغيرت، وأصبح الهدف من التدقيق هو إبداء الرأي بحياد بعيدا عن التشكيك وسوء النية.

ويظهر ذلك من خلال التعريف الذي استقر عليه الأمريكيون، الذي يرى أن التدقيق: "تقييم محايد لمجموعة من عمليات ومراقبة لمقاولة لتحديد ما إذا تم الإلتزام بالسياسات والمساطر، وفيما إذا كانت المعايير المسطرة تم تحقيقها أو تجاوزها، وإذا كانت الموارد قد تم استعمالها بطريقة جيدة واقتصادية، وفيما إذا كانت أهداف المنظمة قد تم تحقيقها"[2].

وهذا ما ينطبق على التدقيق في حسابات آخر السنة المالية للجماعات الترابية، وعلى عمليات التدقيق التي يمكن طلب إجرائها من طرف المجلس التداولي، أو بمبادرة شخصية من الآمر بالصرف أو من وزير الداخلية، التي تهدف إلى إبداء الرأي من ذوي الإختصاص حول التدبير المالي لهذه المنظمات لمدة سنة مالية أو أكثر، بحيث يتم التدقيق في شرعية المساطر المتبعة في تدبير الميزانية، واحترام قواعد التحصيل والإنفاق العموميين إلى جانب التنفيذ الحقيقي والفعال لتدخلات الجماعة المالية خلال المدة المدقق فيها.

ويتم إرسال تقارير التدقيق إلى السلطة المكلفة بالرقابة، وإلى المجالس الجهوية للحسابات قصد القيام بالإجراءات الضرورية في حال ثبوت أخطاء وانزلاقات في تسيير الجماعة الترابية.

وتبقى الإشارة إلى أنه، إذا كان الهدف من التدقيق الخارجي هو مراجعة البيانات المالية للجماعة الترابية والتحقق من صحتها لأجل تكوين رأي بخصوص تلك البيانات المالية من طرف المدقق، فإن تحقيقه لن يتم إلا

[1] د. محمد حركات، التدبير الاستراتيجي والمنافسة: رهانات الجودة الكلية بالمقاولات المغربية، مطبعة فضالة، المحمدية، الطبعة الأولى 2001، ص.170

[2] HARAKAT. M, le droit du contrôle supérieur des finances publiques au Maroc, tome 1, op.cit. p.49

بإرساء قواعد للتنميط المحاسبي للجماعات الذي عرجنا عليه في القسم الأول، الذي سيمكن في حال إقراره ووضعه حيز التنفيذ من إعطاء صورة صادقة عن التنفيذ المالي للجماعة، ويمكن الهيئة المكلفة بالتدقيق من تكوين صورة واضحة، تمكنها من إبداء رأيها بتجرد.

فمهمة التدقيق الخارجي، في آخر المطاف هي توفير الأرضية التي من خلالها يمكننا الوصول إلى معلومات وبيانات مالية ومحاسبية تتصف بالدقة والشفافية التي قد لا يمكن الحصول عليها في حالة عدم وجود هذا التدقيق[1]، من أجل استعمالها من طرف المنظمات ذاتها أو أجهزة الرقابة الأخرى المتخصصة.

[1] إبراهيم جابر السيد، الافصاح المالي أثره وأهميته في نمو الأعمال التجارية العربية داخل البلدان الأجنبية، دار غيداء، الاردن، 2014، ص.249

المطلب الثاني: دور الرقابة القضائية في تدعيم التدبير المالي المحلي

لقد كشفت التجارب العملية على مستوى الأنظمة المقارنة أن الرقابة الإدارية غير كافية لتحقيق الردع والمنع من الفساد والانحراف في الممارسة المالية المحلية. ولذا نجد أن إرساء رقابة قضائية ضروري من أجل ضبط التصرفات اللاقانونية للهيئات الترابية المنتخبة.

إن وجود رقابة قضائية على التدبير المالي المحلي من الناحية المبدئية والقانونية يعتبر ضمانة مهمة من ضمانات تطبيق القانون، واحترام الأنظمة المعمول بها وحقوق المستفيدين من العمل المالي المحلي. فالقضاء هو مفتاح الإلتزام بسيادة القانون، ويتوقف عليه أمر احترامه الواسع الذي يتجاوز التقيد المجرد بالنصوص، إلى احترام مضمون القانون من حيث وجوب حمايته للمصلحة العامة والخاصة[1].

ويقصد بالرقابة القضائية تلك التي تتولاها المحاكم، بشتى أنواعها ودرجاتها على أعمال الإدارة سواء كانت محاكم مالية أو إدارية أو مدنية أو جنائية، وتعتبر رقابة المحاكم الإدارية والمالية أهم أنواع هذه الرقابة، لأن القضاء الذي يمارسها يتميز بالخبرة القانونية والحيدة والإستقلال[2] في أداء وظيفته فضلا عن تمتعه بالضمانات القانونية[3] اللازمة لممارسة مهامه بحيادية.

وتأسيسا على ما سبق نجد أن رقابة محاكم الأموال بشقيها المالي والإداري كفيل بتأسيس عمل مالي للجماعات الترابية يتميز باحترام القانون والأنظمة المعمول بها[4] في تناغم بين الأطراف المتدخلة فيه، كما أن التحكيم باعتباره نوعا من القضاء كفيل بحل الخلافات التي قد تنشأ بين المصالح المتعددة المدبرة للمالية المحلية. فما هو واقع وموقع القضاء المالي والإداري في الرقابة على عمل المتدخلين في المالية المحلية؟ وهل هناك وسائل بديلة للتحكيم في الخلافات التي قد تحدث بين الأطراف المتدخلة في تسيير مالية الجماعات الترابية؟ وهل القضاء لا زال يمارس دوره في الردع العام والخاص في المجال المالي؟ أم أن تدخله لا يمكن من تحقيق هذه الغايات؟

---

[1] د. عماد ابركان: نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، م.س، 2016، ص.146.

[2] بالنسبة للقضاء الإداري فإنه مستقل شأنه شأن القضاء العادي حيث ينص الفصل 107 من الدستور المغربي على أن: "السلطة القضائية مستقلة عن السلطة التشريعية وعن السلطة التنفيذية. الملك هو الضامن لاستقلال السلطة القضائية."، وبالنسبة للقضاء المالي ممثلا في المجلس الأعلى والمجالس الجهوية فهو أيضا مستقل حيث ينص الفصل 147 من دستور المملكة على أن:" المجلس الأعلى للحسابات هو الهيئة العليا لمراقبة المالية العمومية بالمملكة، ويضمن الدستور استقلاله."

[3] د. كريم لحرش، القضاء الإداري المغربي، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، 17-16، الطبعة الأولى، طوب بريس 2012، ص.35.

[4] لقد أكدت الخطب الملكية على أهمية الانتقال من الوصاية الإدارية إلى الرقابة البعدية للقضاء كمخرج لتعزيز المبادرة من طرف الجماعات الترابية، حيث ورد في خطاب 02-10-2013 "... فقد تم الانتقال من الوصاية الإدارية التقليدية على أعمال الجماعات، إلى تعزيز نظام الرقابة البعدية للقضاء الإداري والمالي عليها، مما من شأنه أن يتيح لها هامشا اكبر لاتخاذ قراراتها، في إطار من الإستقلالية المسؤولية، ووفق قواعد وضوابط دولة الحق والقانون." وما فتئت الخطب الملكية تؤكد على هذا، كلما تطرقت الى الجهوية الموسعة والجماعات الترابية عموما.

الفرع الأول: واقع رقابة محاكم الأموال وأثرها في تدعيم الحكامة المالية المحلية

إن استحضار الصعوبات والمشاكل التي تعرفها الرقابة الإدارية القبلية والبعدية يدفعنا إلى تناول وجه ثالث من أوجه الرقابة ويتعلق بالرقابة القضائية على التدبير المالي للجماعات. هذه الأخيرة تحتل المرتبة الأولى من حيث فعاليتها المباشرة في الحفاظ على مبدإ الشرعية عن طريق إجبار الإدارة على احترام القانون[1].

إذا كانت مهمة القضاء العادي تنحصر في تطبيق حرفية النص القانوني والوقوف عند نية وقصد المشرع دون التوسع في ذلك، ومهمة القضاء الإداري تتحدد في البت في شرعية القرارات الصادرة عن السلطات المالية الترابية، ورفع الظلم عن المتعاملين مع الجماعات الترابية(الفقرة الثانية)، فإن القضاء المالي يفترض فيه أن يكون قضاء إنشائيا يبتدع الحلول المناسبة في إطار البحث عن نقط التوازن بين الحفاظ على الأموال العمومية وبين صيانة حقوق وسلامة المدبرين للمال العام وذلك في إطار مرونة تامة لا تؤدي إلى تبذير وتبديد المال العام ولا إلى شل روح المبادرة لدى الآمرين بالصرف (الفقرة الأولى).

ويقصد بالقضاء المالي القضاء 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، وقضاء الأموال في المحاكم التي تبت في جرائم المال عموما.

إن دراسة هذا الجانب من الرقابة على التدبير المالي المحلي سيتم التطرق إليه عبر فقرتين: تتعلق الأولى بالرقابة القضائية على مالية الجماعات المحلية الممارسة من قبل القضاء المالي، أما الثانية فسيتم من خلالها تسليط الأضواء على دور المحاكم المالية في التدبير المالي الترابي.

الفقرة الأولى: مجال تدخل المجالس الجهوية للحسابات وأثره على التدبير المالي للجماعات الترابية

ويقصد بهذا الوجه من المراقبة مراقبة المحاكم المالية، أي القضاء المالي. والقضاء المالي في المغرب يراد به مجموعة 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[2] الميزانيات المحلية من خلال التحقق من عمليات المداخيل والنفقات العمومية. وتتحدد هذه المؤسسات في المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات.

---

[1] عبد القادر باينة، القضاء الإداري الأسس العامة والتطور التاريخي، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 1988، ص.49

[2] ذ. مصطفى كرام،" التسيير الجماعي والمحاكم المالية"، سلسلة فقه القضاء المالي، تحت عنوان مستجدات تنظيم المالية العمومية على ضوء دستور 2011، تحت إشراف وتنسيق نبيل بوحميدي وميمون خراط، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد الأول 2014، ص.234

ويعهد إلى المجالس الجهوية للحسابات كل في حدود اختصاصه النوعي والترابي بالقيام بالمراقبة المتعددة الأوجه لحسابات الجماعات الترابية ومجموعاتها المتمثلة في التدقيق والبت في الحسابات، التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، ومراقبة التسيير، وإعطاء الرأي في الحسابات الإدارية الغير المصادق عليها.

للإشارة فقد تم إحداث المجلس الأعلى للحسابات كهيئة مستقلة[1] سنة 1979، بمقتضى القانون 12.79، قبل الإرتقاء به إلى مؤسسة دستورية إبتداء من سنة 1992. وهو منظم حاليا بالقانون[2] 62.99 بمثابة مدونة للمحاكم المالية (م م م)، الذي بموجبه تم إحداث المجالس الجهوية للحسابات، ودخلت حيز العمل والتطبيق سنة 2004 والذي نسخت مقتضياته القانون 79.12. وفي إطار محاولة المشرع المغربي ملاءمة القانون 62.99 مع المستجدات الجديدة التي جاء بها دستور[3] 2011، تم إصدار القانون 55.16[4].

ويعهد إلى المجلس الأعلى للحسابات على وجه الخصوص بالتدقيق والبت في الحسابات، والتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، ومراقبة التسيير، إلى جانب مراقبة استعمال الأموال العمومية، ومراقبة أموال الإحسان العمومي. ويمتد اختصاص المجلس إلى التدقيق في حسابات الأحزاب السياسية، ومراقبة التصريحات بالممتلكات، وتقديم المساعدة للبرلمان والحكومة.

وتعتبر المجالس الجهوية للحسابات من الهيئات التي يعتبر اختصاصها مراقبة جميع حسابات المحاسبين العموميين من النظام العام[5]، وبذلك يكون هؤلاء ملزمين بصفتهم أعوانا عموميين بتقديم حساباتهم إلى الهيئات المكلفة بالرقابة العليا على الأموال العمومية للجماعات الترابية[6]. غير أن هناك اختصاصات أخرى لهذه المجالس لا تدخل في إطار النظام العام، وإنما يتم القيام بها بناء على مبادرة من المجالس ذاتها أو بطلب ممن لهم المصلحة والصفة في ذلك. فما هي طرق ممارسة المجلس الجهوية للحسابات لرقابتها على مالية الجماعات الترابية؟ وما هو الأثر الذي يتركه تدخل المجالس الجهوية على التدبير المالي لهذه الهيئات؟

[1] تم إحداث اللجنة الوطنية للحسابات سنة 1960 وهي جهاز إداري تابع لوزارة المالية مهمته البت في حسابات المحاسبين العموميين.
[2] Dahir n° 1-02-124 du 13 Juin 2002 (1er rabii II 1423) portant promulgation de la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières.(B.O du 15 août 2002).
[3] عبد الكريم بكاري، عمل القاضي المالي ورهان الحكامة المالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، بجامعة سيدي محمد بن عبدالله كلية الحقوق، سنة2017-2018، ص.13
[4] القانون رقم 55.16 بتغيير القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.16.153 صادر بتاريخ 25 غشت 2016، ج.ر 6501 بتاريخ 19 سبتمبر 2016، ص.6703
[5] OUJEMEA (S), le contrôle des finances publiques au Maroc, thèse de Doctorat d'État en droit université de paris 1, 1988 p. 125.
[6] MAGNET(J), " le ministre public auprès de la cour des comptes" in RFDPSP1973 p. 329

أولا: طرق ممارسة رقابة المجالس الجهوية للحسابات على مالية الجماعات الترابية

يعتبر المجلس الأعلى للحسابات، باعتباره مؤسسة دستورية، وبالتالي المجالس الجهوية للحسابات، الهيأة العليا المستقلة التي تمارس رقابة على مالية الدولة ومالية تقسيماتها الترابية والمرفقية، الهدف منها تدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة.

وتتولى المجالس الجهوية للحسابات ممارسة المراقبة على تنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية، وتتحقق من سلامة العمليات المتعلقة بمداخيلها ومصاريفها. كما تتولى تقييم كيفية تدبيرها لشؤونها، وتتخذ عند الإقتضاء عقوبات عن كل إخلال بالقواعد الضابطة للعمليات المذكورة. وتُناط بها مهمة مراقبة وتتبع التصريح بممتلكات الأشخاص الذاتيين الفاعلين في حقل الجماعات الترابية، وتدقيق حساباتها

ويرفع المجلس الأعلى للملك تقريرا سنويا، يتضمن بيانات عن أعماله المنصبة على تدبير عمليات المالية للجماعات الترابية ضمن البيان العام لجميع أعماله، كما يوجهه أيضا إلى رئيس الحكومة، وإلى رئيسي مجلسي البرلمان، وينشر بالجريدة الرسمية للمملكة، كما يُقدم الرئيس الأول للمجلس عرضا عن أعمال المجلس الأعلى للحسابات أمام البرلمان، ويكون متبوعا بمناقشة.

هكذا، وبعد استقراء الفصلين 147 و148 من الدستور وبالرجوع لأحكام القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، وعلى غرار الأجهزة العليا للرقابة على المالية العامة في الدول التي تعتمد نفس النموذج القضائي، يمكن القول أن المجلس يتولى ممارسة نوعين من الإختصاصات ينظمها نفس القانون (القانون رقم 99-62)، المتعلق بمدونة المحاكم المالية، وهي اختصاصات قضائية تتجلى في التدقيق والبت في حسابات الأجهزة العمومية المدلى بها من طرف المحاسبين العموميين أو المحاسبين بحكم الواقع، وفي التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، واختصاصات غير قضائية، تتمثل في مراقبة تدبير المؤسسات والأجهزة العمومية لأجل تقديره من حيث الكيف واقتراح الوسائل الكفيلة بتحسين طرقه والزيادة في فعاليته ومردوديته ومستوى أدائه.

وعليه فإن الطبيعة القانونية لمؤسسة المجلس الأعلى للحسابات وكذلك المجالس الجهوية للحسابات، وانطلاقا من القوانين المنظمة لاختصاصاتها لا تخرج من كونها إما ذات طابع إداري أو طابع قضائي. فالطبيعة القضائية لاختصاصات المجلس تتمثل في تدقيق المجلس الأعلى للحسابات لحسابات مرافق الدولة، وكذا حسابات المؤسسات العمومية والمقاولات التي تملك الدولة، أو المؤسسات العمومية رأسمالها كليا أو بصفة مشتركة بين الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، إذا كانت هذه الأجهزة تتوفر على محاسب عمومي،

من خلال إلزام المحاسبين العموميين للأجهزة العمومية بأن يقدموا سنويا إلى المجلس الأعلى والمجالس الجهوية، الحسابات أو البيانات المحاسبية وفق الكيفيات المقررة في النصوص الجاري بها العمل. فالمجالس الجهوية للحسابات تضطلع إذن بنوعين من الإختصاصات، الأول ذو طابع قضائي والثاني ذو طابع إداري.

أ- الرقابة القضائية

تنصب الرقابة القضائية الممارسة من طرف المجلس الأعلى للحسابات ومن خلال مجالسه الجهوية على مدى قانونية ومشروعية العمليات المالية للجماعات الترابية ومدى مطابقتها للنصوص المنشئة لها، والمنظمة للعمليات التي تطالها (البت في الحسابات، التسيير بحكم الواقع والتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية) وعلى التسيير المرتكز على تقييم نتائج أداء الجماعات الترابية من حيث الفعالية والإقتصاد والكفاية. ولما كان المطلوب هو التنفيذ الجيد للمشاريع المبرمجة في ميزانيات الجماعات الترابية، فقد تم تعزيز دور المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات في مراقبة المال العام، وفي ترسيخ مبادئ الشفافية والمسؤولية والمحاسبة.

1- البت في حساب التسيير

تنصب مراقبة قضاة المجلس الجهوي للحسابات على المضمون المالي للقرارات المتعلقة بتنفيذ الميزانية، وليس فقط المطابقة القانونية، وهذا يتطلب منه أن يركز في ممارسة الرقابة على الجوانب المتعلقة بالنتائج، وذلك في إطار تجاوز المفهوم التقليدي للرقابة، وأيضا حتى يتسنى لهم أن يقوموا بدورهم التحكيمي في مد الجماعات الترابية ومؤسساتها بالإرشادات والتوجيهات التي من شأنها أن تعود بالنفع على التدبير الترابي.

ويبت المجلس الجهوي للحسابات في الحساب أو البيان المحاسبي بقرار تمهيدي ثم بقرار نهائي، 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، في تدبير الأموال العامة سواء عن طريق التحايل على القانون أو عن جهل به، فيصبح بالتالي محاسبا بحكم الواقع، كما يمارس المجلس الأعلى للحسابات، وبالتالي المجالس الجهوية للحسابات وظيفة قضائية في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية اتجاه كل شخص أو موظف أو عون أحد 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، كما يبت المجلس في طلبات استئناف الأحكام الصادرة بصفة نهائية عن المجالس الجهوية. ويبت المجلس في هذه القضايا من خلال إصدار قرارات سواء بعدم

مؤاخذة الأشخاص المتابعين أو الحكم عليهم بغرامات مالية، وعند الاقتضاء، بإرجاع الأموال المطابقة للخسارة التي تسببت فيها المخالفات المرتكبة، طبقا للمادة 66 من مدونة المحاكم المالية.

وتخلص نتائج البت في حسابات التسيير إلى نتيجتين؛ فإما أن تكشف عن مخالفات يوثقها القاضي المستشار المقرر المختص بالملف وإما أن لا تكشف عنها. وفي حالة اكتشاف مخالفات فإن القاضي المقرر يضع تقريره بخصوص المخالفات يحال إلى قاض مراجع الذي يتكلف بتسجيل ملاحظاته قبل إحالة الملف على وكيل الملك. هذا الأخير يضع مستنتجاته قبل إحالة الملف إلى المحكمة قصد البت فيها بقرار.

ومن الملاحظ أن هذا الإختصاص هو نفسه الإختصاص الذي يتولى القيام به المجلس الأعلى للحسابات وإن كان على نطاق جغرافي أشمل، وبالتالي يلزم كل مركز محاسبي بالإدلاء بحساباته إلى المجلس الجهوي للحسابات[1]. أي أن المحاسبين العموميين للجماعات الترابية عليهم تقديم حساباتهم سنويا للمجلس الجهوي للحسابات، وذلك وفق الكيفيات المقررة في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل.

ويتكون حساب التسيير من مجموعة من الوثائق والمستندات المثبتة المتعلقة بالنفقات والإيرادات، إلى جانب الوثائق العامة. أما الوثائق المثبتة فيتم الإدلاء بها للمجالس الجهوية من طرف محاسبي الجماعات الترابية كل ثلاثة أشهر، وبالنسبة للوثائق العامة فيتم تقديمها في آخر السنة مرفقة بالوثائق المثبتة للفصل الرابع والأخير من السنة المالية.

2- التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية

على عكس البت في الحسابات الذي يعتبر اختصاصا من النظام العام، فإن قضايا التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية ترفع إلى المجلس الأعلى للحسابات من طرف الوكيل العام للملك إما من تلقاء نفسه أو بطلب من الرئيس الأول أو من طرف إحدى الهيئات بالمجلس وذلك عند اكتشاف أفعال من شأنها أن تشكل مخالفات تستوجب ممارسة المجلس لاختصاصاته في هذا الميدان. ويؤهل كذلك كل من الوزير الأول ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين والوزير المكلف بالمالية والوزراء لرفع قضية التأديب المالي أمام المجلس بواسطة الوكيل العام للملك، وبناء على تقارير الرقابة أو التفتيش بالوثائق المثبتة[2].

[1] ذ. مصطفى كرام، التسيير الجماعي والمحاكم المالية، م.س، ص. 237

[2] http://www.courdescomptes.ma/ar/Page-13/- consulté le 10/12/2017

يجوز للوكيل العام للملك لدى المجلس، بناء على الوثائق التي يتوصل بها والمعلومات أو الوثائق الأخرى التي يمكن أن يطلبها من الجهات المختصة بأن يقرر إما حفظ القضية، إذا تبين له أن دواعي المتابعة منتفية، ويتخذ بهذا الشأن مقررا معللا يبلغ إلى الجهة التي عرضت عليه القضية، وإما المتابعة. وفي هذه الحالة يلتمس من الرئيس الأول تعيين مستشار مقرر يكلف بالتحقيق، كما يخبر الأشخاص المعنيين بمتابعتهم أمام المجلس وبأن بإمكانهم الاستعانة بمحام مقبول لدى المجلس الأعلى لمؤازرتهم بخصوص ما تبقى من المسطرة. ويخبر بذلك الوزير أو السلطة التي ينتمي أو كان ينتمي إليها الموظف أو العون المتابع، والوزير المكلف بالمالية وعند الاقتضاء.

وبعد تعيينه يتسلم المستشار المقرر كافة وثائق الملف ويبدأ بمباشرة التحقيق. ولهذه الغاية خول له القانون سلطات واسعة بحيث يؤهل للقيام بجميع التحريات لدى جميع الأجهزة العمومية والاطلاع على جميع الوثائق والاستماع إلى جميع الأشخاص الذين يظهر أن مسؤوليتهم قائمة، وإلى جميع الشهود.

ويتابع الوكيل العام للملك سير أعمال التحقيق الذي يتميز بسريته. ويتعين على المستشار المقرر إخباره بمآله وذلك بكيفية منتظمة. ويوجه المستشار المقرر ملف القضية إلى الوكيل العام للملك مرفقا بالتقرير المتعلق بالتحقيق ليضع مستنتجاته بشأنه.

كما يتم اطلاع المعني بالأمر بأن من حقه الاطلاع على الملف الذي يهمه هو ومحاميه في ظرف خمسة عشر يوما الموالية للتبليغ. مع الحق في تلقي نسخ من ملف المتابعة. ويجوز للمعني بالأمر داخل أجل ثلاثين يوما الموالية لإطلاعه على الملف، تقديم مذكرة كتابية إما شخصيا أو بواسطة محاميه، يتم تبليغها إلى الوكيل العام للملك. كما يجوز له طلب الاستماع إلى الشهود الذين يختارهم.

بعد فحص الملف، وبمجرد ما يتبين للرئيس الأول بأن القضية جاهزة للبت، يأمر بإدراجها في جدول جلسات الغرفة المختصة بقضايا التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية. ويتم التداول في الملف، من طرف هيئة الحكم التي تتكون من خمسة قضاة بما فيهم رئيس الهيئة والمستشار المقرر الذي يتوفر على صوت تداولي. ويتخذ القرار بأغلبية الأصوات.

ويصدر المجلس قراره في جلسة يستدعى لها المعني بالأمر أو من ينوب عنه في أجل أقصاه شهران من تاريخ إدراج القضية في المداولة. ويبلغ هذا القرار إلى المعني بالأمر والوزير المكلف بالمالية والوزير المعني وإلى الوكيل العام للملك وإلى الجهة التي رفعت القضية إلى المجلس، والممثلين القانونيين للأجهزة المعنية وذلك داخل أجل شهرين بعد صدوره.

3- التصريح بالتسيير بحكم الواقع

التسيير بحكم الواقع هو من إنشاء الاجتهاد القضائي، ولقد تأخر المشرع الفرنسي في إقرار التسيير بحكم الواقع وتنظيمه. إذ وجب انتظار سنة 1862 ليأتي نص قانوني ليعطي دلالة معيارية Normative لهذه المسطرة. ومنذ ذلك الحين كان التسيير بحكم الواقع موضوع مجموعة من القوانين والأنظمة[1].

وقد نظم المشرع المغربي التسيير بحكم الواقع في مدونة المحاكم المالي وفي مراسيم أخرى. ويبت المجلس الأعلى للحسابات وبالتالي المجالس الجهوي للحسابات في حسابات المحاسبين بحكم الواقع. ففي القانون الملكي ل14 شتنبر 1822، وبعد إقرار التفريق بين مهام الآمر بالصرف والمحاسب العمومي، تم منع قطعا لإمكانية تسيير الأموال العمومية أو الصندوق من طرف أشخاص غير الأشخاص التابعين لوزير المالية المعينين من قبله، وجعل الشخص الذي يباشر تسيير الأموال العمومية أو الصندوق، مسؤولا أمامه وأمام مجلس الحسابات أو محكمة الحسابات[2].

ويعتبر محاسبا بحكم الواقع، كل شخص يقوم أو يباشر، من غير أن يكون مؤهلا من طرف السلطة المختصة، عمليات قبض المداخيل ودفع النفقات وحيازة واستعمال أموال أو قيم في ملك أحد الأجهزة العمومية الخاضعة لرقابة المجلس، أي التي تملكها جماعة ترابية أو مؤسساتها في حالتنا هذه، أو يقوم دون أن تكون له صفة محاسب عمومي بعمليات تتعلق بأموال أو قيم ليست في ملك الأجهزة المذكورة، ولكن المحاسبين العموميين يكلفون وحدهم بإنجازها وفقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل. بصيغة أخرى هو كل شخص يقوم دون موجب قانوني بعمليات المداخيل والنفقات أو يتناول قيما تهم منظمة عمومية بصرف النظر عن المقتضيات الجنائية المعمول بها.

ويعتبر مشاركا مسؤولا عن التسيير بحكم الواقع، كل موظف أو عون وكذا كل من هو حاصل على طلبية عمومية، والذي يكون بمرافقته أو تشجيعه إما على المبالغة في بيانات الأثمان أو الفاتورات أو على تحريف بياناتها، وقد عمد إلى وضع أوامر الأداء أو الحوالات أو التبريرات أو أصول صورية.

ودون الإخلال بالأحكام الجنائية المعمول بها، وتجري على الشخص المعتبر محاسبا بحكم الواقع نفس الإلتزامات والمراقبات الجارية على محاسب عمومي ويتحمل نفس مسؤوليات المحاسب العمومي[3].

---

[1] ARNAUD Le GALL, la gestion de fait, éditions ESKA, paris, 1999, p.19

[2] Ordonnance royale du 14/09/1822, article 17 bulletin des lois du 17/09/1822

[3] تراجع المادة 41 من مدونة المحاكم المالية، س.ذ.

ويحيل وكيل الملك إلى المجلس العمليات التي قد تشكل تسييرا بحكم الواقع إما من تلقاء نفسه أو بطلب من الوزير المكلف بالمالية أو وزير الداخلية أو الخازن العام للمملكة أو المحاسب العمومي، بغض النظر عن حق المجلس في التصدي للنظر فيها بصفة مباشرة استنادا إلى الإثباتات بمناسبة التدقيق في الحسابات أو البيانات المحاسبية على الخصوص

ويلزم المحاسبون بالفعل بتقديم حساباتهم للمجالس الجهوية، وتطبق عليهم نفس المقتضيات الخاصة بالمحاسبين العموميين. غير أن المجلس يمكن أن يحكم على المحاسب بالفعل إذا لم يكن محل متابعة جنائية بأداء غرامات تتناسب وأهمية الأموال والقيم التي استعملها، ومدة استعمالها، على أن لا يتجاوز المبلغ مجموع الأموال التي سيرها المحاسب بالفعل قانونيا.

ويبقى الإختصاص في متابعة المحاسب بالفعل من اختصاص قضاة المجلس الأعلى للحسابات، ويمكن لقضاة المجالس الجهوية صرف النظر عن المتابعة في حالات معينة كما إذا قبل المحاسب الفعلي للأموال بإدراجها في محاسبته وبالتالي يصبح التسيير بحكم الواقع منتفيا، أو صرف النظر عن بعض الأفعال بعد التحمل بها من طرف المحاسب المكلف[1]. كما يمكن صرف المتابعة إذا كانت المخالفات، من الأفيد عمليا عدم إعلانها نهائيا تسييرا بحكم الواقع. وهذه الحالة يمكن تصورها عندما يتبين أن الأخطاء التي تم اكتشافها، في الحكم التمهيدي، تم تداركها[2].

وبالرغم من شمول التسيير بحكم الواقع لأعمال كثيرة يقوم بها الآمرون بالصرف، فإن الحالات التي يتم البت جد قليلة إن لم تكن منعدمة[3]. ومثال ذلك أن بعض الأعوان في الجماعات يقومون بالاستخلاص دون التوفر على صفة الشسيع، كما أن بعض الجماعات تقوم بتدبير بعض الصناديق السوداء لمواجهة الطوارئ كما يقول مسيروها..

ب- الوظائف الإدارية للمجالس الجهوية للحسابات

ويتعلق الأمر هنا بالوظائف الإدارية التي يتولى المجلس الجهوي للحسابات القيام بها في مجال مراقبة مالية الجماعات الترابية والتي تشمل إلى جانب مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية، مراقبة التسيير، ومراقبة استخدام الأموال العمومية.

[1] CC 3e Ch.15/11/1951 hospice de Pontorson, R.p 18, voir aussi CC 5e Ch., 3/10/1990, centre hospitalier spécialisé du Rouvray, R.p 132

[2] ARNAUD LE GALL, la gestion de fait, op.cit, p58

[3] المجلس الجهوي لمراكش لم يبت في أي حالة من حالات التسيير بحكم الواقع منذ إنشائه إلى اليوم.

1 - مراقبة التسيير

تشمل مراقبة المجالس الجهوية جميع أوجه التسيير الجماعي، ويقيم المجلس، لهذا الغرض، مدى تحقيق الأهداف المحددة والنتائج المحققة، وكذا تكاليف وشروط اقتناء واستخدام الوسائل المستعملة[1]. كما تشمل هذه المراقبة كذلك مشروعية وصدق العمليات المنجزة، وكذا حقيقة الخدمات المقدمة والتوريدات المسلمة والأشغال المنجزة.

ويدخل في اختصاص المجالس الجهوية للحسابات التأكد من أن الأنظمة والإجراءات المطبقة داخل الأجهزة الخاضعة لرقابته تضمن التسيير الأمثل لمواردها واستخداماتها، وحماية ممتلكاتها وتسجيل كافة العمليات المنجزة.

كما يمكن للمجالس الجهوية أن تقوم بمهام تقييم مشاريع الأجهزة الخاضعة لمراقبتها قصد التأكد من مدى تحقيق الأهداف المحددة لكل مشروع انطلاقا مما تم إنجازه وبالنظر إلى الوسائل المستعملة.

وهكذا فإن المجلس الجهوي للحسابات يقوم وفق برنامجه السنوي بمراقبة تسيير الجماعات المحلية وهيئاتها وكذا المقاولات المخولة الإمتياز في مرفق عام محلي أو المعهود إليها بتسييره، والمقاولات والشركات التي تملك فيها الجماعات المحلية أو هيئاتها ومؤسسات عمومية جهوية وجماعية على انفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أو غير مباشر أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار (شركات التنمية المحلية).

وفي جانب أخر يلزم على كل هذه الأجهزة والهيئات تقديم حساباتها ووثائقها المحاسبية سنويا إلى المجلس الجهوي وكذا تقديم محاضر هيئاتها التداولية مرفقة بنسخ من تقارير المحاسبين المعتمدين والمراقبين الداخليين والخارجيين، ويقوم بهذه المراقبة القضاة المستشارون وهي وإلى جانب التسيير المالي تشمل أيضا التسيير الإداري والمالي وما يرافقه من ترشيد في تدبير النفقات حيث يعمل المراقبون على تقييم طرق وظروف استعمال الموارد البشرية والمادية إضافة إلى التأكد من مشروعية العمليات التي ينجزها كل من الآمر بالصرف والمحاسب العمومي.

وتبدأ مسطرة المراقبة بعمل تهييئ يقوم به القضاة المستشارون قبل الإنتقال إلى عين المكان وذلك عن طريق عمل أولي يتجسد في حصر المحاور أو الفروع التي سيتم مراقبتها بالاستعانة بالوثائق المطلوبة من الآمر بالصرف والمحاسب العمومي، بعدها يتم إعداد التقارير مع إبراز الملاحظات التي تم التوصل إليها هذه الملاحظات

[1] المادة 147 من مدونة المحاكم المالية، س.ذ.

توجه إلى المعني بالأمر سواء أكان آمرا بالصرف أو محاسبا عموميا وهؤلاء لهم أجل شهرين من أجل الرد على ما نسب إليهم أو على الملاحظات والمداولات بشأن تسييرهم[1].

أما بخصوص التقارير المعدة من قبل المستشار المراقب فإنها ترفع أمام أنظار الهيئة من أجل التداول، وأثناء عملية المداولة وفي حالة ملاحظة عدم كفاية التحقيق المجرى من قبل المراقبين أو عدم وضوح نقطة معينة فإن رئيس المجلس الجهوي له حق توجيه رسالة إلى الأجهزة المعنية بالأمر مطالبا إياها إيضاح النقط المبهمة، والأكثر من ذلك يمكن للهيئة استدعاء المسؤولين للاستماع إلى إفاداتهم.

وبعد المداولة يتم إعداد تقرير نهائي يسمى بالتقرير الخاص يتداول بشأنه المجلس وهو يتضمن كل الملاحظات التي تم تسجيلها أثناء فترة المراقبة كما يمكن أن يشمل التوصيات التي يبديها المجلس حول المسألة، ويوجه التقرير إلى وزير الداخلية وإلى الجهات والعمالات والأقاليم وكذا الجماعات الترابية، وإلى الوالي بالنسبة للجماعات القروية وكذا إلى الوزير المكلف بالمالية أو الخازن بالجهة أو العمالة أو الإقليم وكل هؤلاء لهم حق إبداء الرأي حول التقرير الخاص في أجل لا يقل عن شهر واحد، وفي جانب آخر يمكن لوزير الداخلية أو الوزير المكلف بالمالية تقديم طلب يتضمن إدراج قضية تتعلق بمراقبة تسيير جهاز من الأجهزة الخاضعة لرقابة المجلس في البرنامج السنوي للمجلس لتتم مراقبتها.

2 - إستخدام الأموال العمومية

يتكلف المجلس الجهوي للحسابات بمراقبة الأموال العمومية التي تمتلكها الجماعات الترابية للتأكد من استخدامها في الأهداف المتوخاة منها حيث أكدت مدونة المحاكم المالية على أن المجلس الجهوي يراقب استخدام الأموال العمومية التي تتلقاها المقاولات والجمعيات وكل الأجهزة الأخرى التي تستفيد من المساهمة في الرأسمال أو مساعدات كيفما كان شكلها من طرف جماعة محلية أو هيئة أو من جهاز أخر خاضع لرقابة المجلس الجهوي[2].

و تهدف هذه الرقابة إلى التأكد من أن استخدام الأموال العمومية التي تم تلقيها يطابق الأهداف المتوخاة من المساهمة أو المساعدة.

[1] يتم إبلاغ الملاحظات للمعنيين وهي عبارة عم مذكرات للإجابة عنها وتقديم كل ما يفيد في تبرئة المعني، قبل أن يتم حفظ الملف وبالتالي إبراء ذمة المعني أو إصدار أحكام تمهيدية في إطار مساءلة المجلس أو توجيهها إلى الجهات المختصة في حالة عدم أهلية المجلس للبت فيها.

[2] المادة 154 من مدونة المحاكم المالية، س.ذ.

ويمكن القول بأن المجلس الجهوي للحسابات يمارس وظيفة الرقابة على الأموال والمساعدات العمومية ليضمن تحقيقها للأهداف التي صرفت من أجلها وبالتالي فإن هذه الأجهزة ملزمة بتقديم الحسابات المتعلقة باستخدام الأموال والمساعدات العمومية الأخرى التي تتلقاها من الأجهزة الخاضعة لرقابة المجلس كالجماعات المحلية مثلا، حيث يعين رئيس المجلس المستشارين المقررين الذين سيتولون مراقبة استخدام الأموال العمومية التي تتلقاها الأجهزة المدرجة في برنامج أشغال المجلس وللمستشارين المقررين المعينين للرقابة حق الإطلاع على كافة الوثائق والمستندات المثبتة والكفيلة بتزويدهم بالمعلومات الضرورية حول تسيير الجهاز، وبعد المراقبة يعد المستشار المقرر تقريرا وتتبع نفس المسطرة التي تخضع لها مراقبة التسيير.

3- تلقي تصريحات بالممتلكات

إضافة إلى ذلك يقوم المجلس الأعلى بمهمة تلقي تصريحات بممتلكات الأشخاص الملزمين بذلك ومن بينهم بعض منتخبي المجالس المحلية والغرف المهنية، وبعض فئات الموظفين والأعوان العموميين ويتعلق الأمر برؤساء الجماعات الترابية والمحاسبين العموميين إلى جانب الشسيعين.

ويعتبر إيداع التصريح بالممتلكات، وتجديده، لدى المجالس الجهوية للحسابات إجباريا، ويلزم المعنيون به، بإيداعها في آجالها القانونية المحددة تحت طائلة التعرض للعقوبات المنصوص عليها في القوانين الجاري بها العمل.

والتصريح الإجباري اختصاص داخلي للمجلس الأعلى للحسابات، وهو وسيلة من الوسائل التي اعتمدتها الدولة من أجل تخليق الحياة العامة. وتجدر الإشارة إلى أن المجلس الأعلى للحسابات كان قد أبدى رفضه تولي هذا الإختصاص[1]، لأسباب عدة، قبل أن يستقر الاختيار في نهاية المطاف على المجلس الأعلى نفسه للقيام بهذه المهمة.

4 - التقارير العملياتية

بالإضافة إلى المهام الأصلية للمجلس الأعلى للحسابات، يقوم هذا الأخير بواسطة المجالس الجهوية بعمليات تدقيق موضوعاتية الهدف منها دراسة نوع معين من القضايا، وإعطاء توصيات حولها، كما هو الحال بالنسبة للتقرير الذي أصدره المجلس حول الجبايات المحلية الذي وقف على بعض مكامن الخلل في التسيير المحلي. والتقرير الذي أصدره بخصوص تدبير المجازر العمومية.

[1] ذ. وشعيب بيط،" مكافحة الفساد المالي في القطاع العام في منهجية المجلس الأعلى للحسابات"، مجلة الشرطة، عدد6، يناير 2015، ص.37.

وتهدف هذه العملية التي في أغلبها ميدانية إلى الوقوف على المشاريع المتعثرة، ومحاولة استقاء مكامن الخلل وفي الأخير إصدار تقارير حولها، ترفع للسلطات العليا، وتتضمن توصيات عامة يجب الأخذ بها والاستعانة بها لحل الإشكالات العالقة آنيا ومستقبلا.

هذه العمليات التي تنبني على استقصاء للمعلومات من المعنيين، يمكن أن تكون محل متابعات للمسؤولين الذين يدلون بمعلومات مغلوطة، أو مزورة، أو يستنكفون عن الإدلاء بالمعلومات المطلوبة من طرف قضاة المجلس الأعلى. وغالبا ما تتم هذه العمليات بالتنسيق مع ممثل الحكومة على صعيد الإقليم أو الجهة.

ثانيا: أثر تدخل المجالس الجهوية على التدبير المالي للجماعات الترابية

إنطلاقا من مجموعة من التقارير التي تصدرها المجالس الجهوية للحسابات بخصوص تسيير الجانب المالي نلاحظ أن مجموعة من الملاحظات تتكرر كما أن بعضها لا يتم التقيد به من طرف الجماعات في الأصل بالرغم من وجاهتها ومن الأمثلة على ذلك:

- جماعة حد الدرا: في تقريره لسنة 2015 للجماعة والذي هم السنوات السابقة إلى حدود 2010 لاحظ المجلس الجهوي لمراكش أن الجماعة تقوم بكراء المجزرة للخواص بالرغم من أن إسناد استخلاص رسوم الذبح للخواص يعتبر مخالفا للقانون وأن هذه الطريقة تكبد خسائر مهمة للجماعة قدرها المجلس بالنسبة للمجزرة الجماعية ب737.326.00 درهم لكن بالرغم من هذه الملاحظة الصميمية لم يتراجع المجلس عن كراء هذه المرافق والرسوم التابعة له. بل إن أغلب الجماعات مصممة بالرغم من علمها بالملاحظة على اللجوء إلى إيجار هذه المرافق بنفس الطريقة بالرغم من أضرارها بمالية الجماعات.

كما تم تسجيل ملاحظة تتردد في أغلب الجماعات تتعلق بعدم احترام مبدإ المنافسة عن طريق النشر في وسائل إعلام محدودة التوزيع أو إلزام بعض المتنافسين على سحب ملفاتهم، وعدم اعتماد معايير موضوعية لاختيار المتعاقدين مع الجماعة، وهي ملاحظات تهم أغلب الجماعات، التي لازال البعض منها مصرا على هذه الممارسات.

كما سجل التقرير ملاحظة حول عدم إصدار الأوامر بالمداخيل الخاصة بمجموعة من الرسوم التي تخلف الملزمون عن أدائها أو الإقرار بها داخل الأجل القانوني وهي ممارسة دأبت عليها المصالح الجبائية للجماعات مما يكبد ماليتها خسائر مهمة تتعلق بالديون المتقادمة والتي لم تتم بشأنها مباشرة مسطرة وضع الضريبة.

- جماعة سميمو: خضعت الجماعة القروية لسميمو سنة 2014 لمراقبة التسيير من طرف قضاة المجلس الجهوي لمراكش. وقد وقف التقرير على مجموعة من الاختلالات في تسيير مالية الجماعة همت المداخيل والنفقات وتدبير الأملاك الجماعية.

أما بخصوص المداخيل فنذكر مثلا لجوء الجماعة إلى استخلاص رسوم غير مرخصة في قرارها الجبائي كرسوم بيع المشروبات. كما أن الجماعة لم تقم بالجزاءات اللازمة استخلاص الرسمين المفروضين على النقل العمومي المرخص، وعدم مسكها لسجلات خاصة برخص البناء، وبالرغم من التزام الجماعة بتجاوز هذه الملاحظات وغيرها إلا أنها لم تقم بذلك لحدود اليوم. مما يجعل أثر تدخل المجلس في هذه النقط غير ذي جدوى.

وبالنسبة للأملاك فإن قضاة المجلس قد لاحظوا غياب سجلات للممتلكات، وعدم تسوية الوضعية القانونية للأملاك العقارية للجماعات إلى جانب عدم التوفر على عقد كراء المحلات التجارية والسكنية التابعة للجماعة، وهي ملاحظات تهم أغلب جماعات إقليم الصويرة. وبالرغم من تكرار هذه الملاحظات في الجماعات المراقبة إلا أن رؤساء الجماعات لم يقوموا بتسوية أوضاع الأملاك، مما يكبد الجماعات خسائر مهمة وناقص قيمة مهمة في مداخيلها.

كما أن الجماعات تلجأ لكراء وإيجار بعض المرافق الجماعية، عبر نشر ملفات المنافسة في جرائد مغمورة وغير معروفة وطنيا، مما يمس مبدأ المنافسة. إضافة إلى لجوء الجماعات، بالرغم من ملاحظة القضاة، إلى إيجار بعض المرافق التي تدر رسوما للجماعات، يمنع قانونا إيجارها، وهو الحال بالنسبة للمجازر الجماعية.

أما بخصوص النفقات فإن قضاة المجلس الجهوي قد وقفوا على اختلالات عديدة نذكر منها على الخصوص أداء فواتير بمعطيات خاطئة تكبد الجماعات نفقات إضافية وفي غياب تام لإنجاز الأشغال. كما تمت الإشارة أيضا إلى أداء نفقات قبل إنجاز الخدمة ويتعلق الأمر هنا بالوقود خصوصا، إذ تلجأ بعض الجماعات إلى تسبيق أدائه لبعض محطات البنزين في مقابل وصولات أو أموال، في خرق تام لقواعد الإنفاق، متذرعين بشتى الحجج مما يستوجب متابعة مرتكبيه.

لكن الملاحظ أن أغلب الملاحظات رغم وجاهتها لا زالت تتكرر في نفس الجماعات والجماعات المجاورة مما يجعل وقع آثارها الردعية غير كاف، وبالتالي ما يحتم على المجالس الجهوية اللجوء إلى مسطرة التأديب في الميزانية أو إحالة الملفات إلى المحاكم الأخرى المختصة.

الفقرة الثانية: مجال تدخل محاكم الأموال الأخرى

ويتعلق الأمر هنا بالمحاكم الإدارية والمحاكم العادية. وتتدخل هذه المحاكم لمراقبة العمليات المالية للجماعات الترابية وهيئاتها، كما قد تتدخل لزجر المخالفات التي يتم ارتكابها بمناسبة القيام بالعمليات المالية للجماعات الترابية. فبمقتضى ق.ل.ع تعتبر الجماعات الترابية مسؤولة عن الإضرار الناتجة مباشرة عن تسيير إدارتها، وعن الأخطاء المصلحية لمستخدميها[1]. لكن مسؤولية المستخدمين تبقى قائمة ولا يمكن مساءلة الجماعات عنها في حال ارتكابهم لأعمال تدليسية أو للأخطاء الجسيمة التي يرتكبونها عند مزاولة أعمالهم[2].

إن ما يميز تدخل هذه الرقابة بعكس الأولى هو أنها لا تتحرك من تلقاء نفسها، وإنما لابد من رفع الدعوى من طرف أصحاب المصلحة أمام القضاء حتى يمارس رقابته على أعمال الإدارة الجماعية والمتدخلين في التدبير الجماعي ليفحص مدى مشروعيتها ومدى إمكانية وقفها أو إجازتها.

أولا: مراقبة القاضي الإداري

يمكن أن تكون الأعمال المتعلقة بالجماعات الترابية محل مراقبة للقاضي الإداري كمبدإ عام، بناء على طلب سلطات الرقابة الإدارية أو أي شخص له المصلحة في ذلك. ويعتبر القاضي الإداري وفقا للقواعد العامة للقانون الإداري مخولا أساسيا لإلغاء القرارات والمقررات الصادرة عن الجماعات الترابية والإدارة بشكل عام[3]، والبت في النزاعات التي قد تنشأ بين المتدخلين في العمل الإداري للجماعات.

فالقاضي الإداري يمكن إثارة بطلان تصرفات الجماعات أمامه بناء على طلب سلطات الرقابة الإدارية أو كل من له المصلحة في ذلك، إلى جانب البت في الخلافات التي قد تنشأ عند ممارسة الفعل المالي للجماعات.

أ- اللجوء إلى القاضي الإداري من طرف سلطات الرقابة الإدارية

من بين المستجدات التي أتت بها النصوص التنظيمية للجماعات الترابية ضرورة اللجوء إلى القاضي الإداري من طرف سلطات الرقابة الإدارية لإبطال أو إقرار بعض الإجراءات التي تتخذها هذه السلطات

---

[1] المادة 79 من ق.ل.ع، س.ذ.

[2] المادة 80 من ق.ل.ع، اعلاه.

[3] بالنسبة للقانون الفرنسي يعتبر القاضي الإداري هو المؤهل الوحيد لإلغاء القرارات والمقررات المالية الصادرة عن الجماعات الترابية، منذ سنة 1982 بمقتضى القانون الصادر في 2 مارس 1982 والذي بمقتضاه يمكن للقاضي الإداري أن يأمر بوقف تنفيذ قرارات الجماعات الترابية بناء على طلب من الوالي. هذه المراقبة تمارس على شرعية التصويت خصوصا على المداخيل المحلية، كما تمارس هذه الرقابة على توفر المصلحة أو النفع المحلي فيما يخص النفقات. Voir Michel BOUVIER, Marie-Christine SCLASSAN ET Jean6Pierre LASSALE, finances publique, 12ème édition, op.cit, p.820

بخصوص الأشخاص وأعمال هذه المنظمات. كما أن من حق الجماعات الترابية اللجوء إلى القضاء لإبطال بعض القرارات المعيبة التي تصدر عن سلطات الرقابة الإدارية أو المتدخلين الآخرين.

وتختص وزارة الداخلية وممثلوها اللامركزين في البت في شرعية قرارات الرؤساء ومقررات المجالس واقتراح إبطال هذه القرارات والمقررات التي يتم اتخاذها خرقا للقانون، أو الأنظمة المعمول بها. وتبت المحكمة الإدارية في دعوى البطلان بعد إحالة الأمر عليها في كل وقت وحين من ممثلي سلطات الرقابة الإدارية أو من ينوب عنهم [1].

وليست كل القرارات التي يتخذها الرئيس ومقررات المجلس تعرض على القاضي الإداري خصوصا في المادة المالية للبت في بطلانها أو إلغائها. إذ يتم الإقتصار بقرار سلطات الرقابة الإدارية التي تتولى رفض التأشير على هذه القرارات والمقررات، ويبقى من حق من له الصفة والمصلحة أن يعترض على قرار سلطات الرقابة الإدارية أمام القاضي الإداري. ويتعلق الأمر ببعض قرارات رفض التأشير على الميزانية الذي يتم من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالرقابة الإدارية، والذي يتوج باستبعاد الميزانية كقرار إداري واستبدالها بوضع ميزانية من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بعد استفسار الرئيس [2] عن رفض تبني ملاحظات هذه السلطة.

ب- القاضي الإداري مختص في حل نزاعات المتدخلين في المالية العمومية الجماعية

من المسلمات أن من حق رؤساء المجالس التداولية إذا تعرضوا لمضايقات من طرف أجهزة الرقابة الإدارية أو المالية اللجوء إلى القضاء الإداري [3] لرفع الضرر أو إلغاء القرارات التي يرون أنها غير مشروعة. فلهم الصفة والمصحة والأهلية للقيام بذلك بأنفسهم أو بانتداب محام الجماعة الترابية للقيام بذلك.

فالمحاكم الإدارية، أو القاضي الإداري مختص في إلغاء القرارات الإدارية المشوبة بعيوب المشروعية كيفما كانت الجهة المصدرة لها. فقرارات الرقابة الإدارية الإيجابية والسلبية تخضع لهذه المقتضيات. وبالتالي يمكن للجماعات عبر ممثيلها القانونيين طلب إلغاء القرارات التي تضر بمصالحها وتلك التي يتم اتخاذها بعيدا عن المشروعية واختصاص مصدرها.

---

[1] المادة 115 من ق.ت، 113.14، س.ذ.

[2] المادة 195 من ق.ت اعلاه.

[3] لا يتم اللجوء الى القضاء لحل النزاعات بين الأطراف المتدخلة في المالية العمومية المحلية إلا عند استنفاذ جميع الوسائل الحبية الإدارية، التي غالبا ما تخرج بنتائج مرضية للأطراف. غير انه في حالة عدم وصول المساعي الحبية والتظلمات الإدارية الى حل فإنه يمكن اللجوء الى القضاء الإداري الذي يفصل في هذه المنازعات باعتباره المختص في البت في الدعاوى التي أطرافها هيئات عمومية.
ومن الأمثلة على ذلك لجوء أعضاء معارضة المجلس الجهوي لجهة كلميم واد نون للقضاء الإداري من أجل وقف تنفيذ ميزانية الجهة بحجة خرق الجهاز التنفيذي لإجراءات جوهرية وشكلية في اعتماد الميزانية، ونظرا لعدم تأشير الداخلية عليها داخل الأجل القانوني.

ومما يلاحظ قلة أو انعدام لجوء الجماعات إلى طلب إلغاء قرارات سلطات الرقابة الإدارية المشوبة بعيوب المشروعية أو الإختصاص، بالرغم من صوابية موقفها مخافة تحامل الإدارة عليها، ونظرا لاختلال موازين القوى بين طرفي المعادلة.

ويشترط لقبول الطعن بالإلغاء، بسبب تجاوز السلطة، أمام المحاكم الإدارية، أن يكون القرار المطعون فيه معيبا بعيب من عيوب المشروعية التي هي مخالفة القانون، أو عدم الإختصاص، أو عيب الإساءة في استعمال السلطة، وعيب الشكل، وانعدام التعليل. ويكفي وجود إحدى هذه العيوب للقول بعدم مشروعية قرارات سلطات الرقابة، وبالتالي الحكم ببطلانها.

كما أن القاضي الإداري هو المختص في المنازعات التي قد تنشب بين أعضاء المجالس التداولية ذاتها، إذ يبت في دعاوى الإلغاء ودعاوى القضاء الشامل التي قد يرفعها أحد الأعضاء ضد أعمال أو مقررات المجلس، وقرارات الرئيس، كما قد يصل تدخل القاضي بطلب من الأعضاء حد البت في العلاقات التعاقدية التي تربطها الجماعة مع الأطراف، وهذا ما نحاه الاجتهاد القضائي الفرنسي في مجموعة من قراراته[1]، ولا نرى في القانون المغربي ما يمنع ذلك.

فالمستشار الجماعي المنتخب ضامن لمصالح جماعته، يبقى، في ظل الوضعية القديمة، ناقص التسليح في المنازعات بالمقارنة مع الأغيار، مما يحتم أن يتم إعطاؤه ضمانات للتقاضي والترافع حول مصلحة الجماعة[2] بالموازاة مع الضمانات التي تم إعطاؤها للأغيار[3].

ثانيا: تدخل محاكم الأموال

ونعني هنا بمحاكم الأموال المحاكم الزجرية التي تتدخل للتقرير في الجرائم التي يرتكبها المدبرون الجماعيون بمناسبة ممارستهم لمهامهم، بناء على طلب من السلطات العليا المختصة أو تقارير صادرة عن ذوي الإختصاص. ويتعلق الأمر بمحكمة العدل الخاصة سابقا، والمحاكم العادية حاليا بما فيها محاكم الاستئناف.

[1] CE ass.14 avr.2014 Dpt du Tarn-et-Garonne, AJDA 2014. 945, trin. S. Braconnier 1035, chron. A. Bretonneau et J. Lessi ; RFDA 2014. 425, concl. B. Dacosta et note P. Délové, JCP Adm. In droit des collectivités territoriales, Bertrand Faure op.cit P.312

[2] كنتيجة للدعوى التي تم تسجيلها ضد مجلس جهة كلميم واد نون، حول نفاذ الميزانية الجهوية، تم إيقاف هذه الميزانية عن التنفيذ وبالتالي إلغاؤها بقرار لمحكمة الاستئناف الإدارية لمراكش سنة 2018

[3] CE ass.14 avr.2014 Dpt du Tarn-et-Garonne, op.cit. p.312

هذه المحاكم التي تلعب دورا مهما لا في مراقبة المال العام فقط ولكن لمتابعة المخالفين لقواعد الإنفاق والتحصيل العموميين، وفي حدود توفر أركان الجرائم المالية كما هي محددة في القانون الجنائي المغربي

أ- المحاكم المختصة في جرائم الأموال

ويتعلق الأمر بالمحاكم المختصة في جرائم الأموال، وهي سابقا محكمة العدل الخاص، والمحكمة العليا. وتهمنا محكمة العدل الخاصة كتجربة تم التخلي عنها بعد 38 سنة من العمل، وكتتويج للانتقادات التي لحقتها منذ نشأتها.

وقد أنشئت محكمة العدل الخاصة سنة1965 لمحاكمة موظفي الدولة المتورطين في قضايا الفساد واختلاس المال العام، في ظروف خاصة، تم خضعت في سنة 1972 لمراجعة في سياق الإصلاح القضائي يومئذ، حيث حددت المقتضيات الخاصة بها وتركيبتها واختصاصاتها ومكانها، ومنذ ذلك الحين نظرت محكمة العدل الخاصة في أكثر من 1785 قضية، قدرت مبالغ الاختلاسات فيها بأكثر من 348 مليار درهم، وتعد قضية القرض العقاري والسياحي وقضية المطاحن، وقضية البنك الشعبي وقضية الضمان الاجتماعي التي أحيلت عليها مؤخرا من أبرز وأشهر قضايا الاختلاس والنهب التي مرت بين يدي محكمة العدل الخاصة[1].

ففي الوقت الذي كان يراد منها أن تبت في ذلك وفي قضايا استغلال النفوذ وقضايا الغدر وتعمل على التقليل منه، لاحظ العام والخاص أن الجرائم المذكورة التي تدخل محاربتها ومواجهتها ضمن اختصاص محكمة العدل الخاصة تتصاعد نسبتها وترتفع وتيرتها بشكل مفزع، وأكثر من ذلك تسربت ومست جل الأجهزة الإدارية والقضائية، في القطاع العام والخاص، وفي كل المجالات، بحيث تصاعدت وثيرة استغلال النفوذ والغدر ونهب المال العام من قبيل ما حصل في صندوق القرض العقاري والسياحي والقرض الفلاحي وصندوق الضمان الاجتماعي، الأمر الذي حكم عليها عمليا بالفشل والصورية، وبات وجودها وجودا شكليا، يسيء للبلد أكثر من أي شيء آخر.

وكإجابة على الفشل الذريع في القيام بالمهام المنتظرة منها فقد تبنى المجلس الحكومي ل 6 يناير 2004 مشروع قانون يتعلق بإلغاء محكمة العدل الخاصة، ونصت المادة الأولى من مشروع القانون الثاني على أن محاكم الاستئناف بالرباط والدار البيضاء وفاس ومكناس ومراكش ستختص بالنظر في الجنايات والقضايا التي كانت تحال على محكمة العدل الخاصة، من قبيل ما يتعلق بالجرائم المالية والاختلاس والارتشاء واستغلال النفوذ.

[1] جريدة التجديد بتاريخ يوم 13 - 01 - 2004

وقد أثمرت هذه الجهود تبني القانون 79.03 المتعلق بتغيير وتتميم مجموعة القانون الجنائي[1] فطبقا لهذا القانون تم حذف محكمة العدل الخاصة، وأصبحت غرف الجنايات لدى محاكم الإستئناف تختص بالنظر في الجنايات المنصوص عليها في الفصول من 241 إلى 256 من القانون الجنائي وكذا الجرائم التي لا يمكن فصلها عنها أو المرتبطة بها. وابتداء من أكتوبر 2004 تاريخ دخول هذا القانون حيز التنفيذ ولمدة خمس سنوات وبناء على المرسوم[2] رقم 2.04.471 الصادر بتاريخ 15 شتنبر 2004 حددت تسع محاكم للاستئناف[3] للنظر في جنايات الارتشاء والغدر واختلاس وتبديد الأموال العامة واستغلال النفوذ، واستمر الوضع كذلك إلى غاية 4 نونبر 2011 تاريخ صدور المرسوم رقم 2.11.445 ليتم تقليص العدد المذكور إلى أربع محاكم للاستئناف محدثة بها أقسام للجرائم المالية وهي الرباط والدار البيضاء وفاس ومراكش. أما بخصوص الجرائم الموكول النظر فيها لأقسام الجرائم المالية في هذه المحاكم فهي كما تتعلق بجناية الارتشاء والغدر واستغلال النفوذ واختلاس وتبديد الأموال العمومية وكذلك الجرائم المرتبطة بها، وهي جرائم مالية مرتبطة في غالبها بممارسة المسؤولية والتدبير المالي الترابي.

ب- دور محاكم الأموال في التدبير المالي للجماعات

لقد حرص المشرع المغربي منذ البدايات الأولى للتقنين على الاهتمام الكافي بتخليق الحياة العامة عبر الردع والزجر في آن واحد. فقد جعل للنظام العقابي غاية تتمثل في الردع بمعنييه العام والخاص، وهو اختصاص أصيل لدى محاكم الأموال.

فالقاضي الجنائي عند تدخله في جرائم الأموال يجب أن يكون الهدف من ذلك حماية القيم والنظام العام. فالعقوبات الزجرية المتعلقة بالجرائم المالية يجب أن يكون لها صدى لدى العامة حتى يتم الإقلاع عنها وبالتالي حماية المجتمع منها. وهذا ما نعنيه بالردع العام.

أما الردع الخاص فيقتصر أثره على فرد معين. فإيقاع العقوبة على الجاني معناه منعه مرة أخرى من العودة إلى ارتكاب الجريمة[4]. يضاف إلى هذا دور ثالث للعقوبة هو تحقيق العدالة، فالجاني الذي أتى فعلا محظورا يكون قد أساء لنفسه، ثم إلى المجتمع، لذلك يكون حقا إيقاع عقوبة عليه تناسب فعله الإجرامي الذي أتاه.

---

[1] ظهير شريف رقم 1.04.129 صادر في 15 شتنبر 2004، بتنفيذ القانون 79.03 المتعلق بتغيير وتتميم مجموعة القانون الجنائي وبحذف المحكمة الخاصة للعدل

[2] المرسوم رقم 2.04.471 صادر في 15 شتنبر 2004 تطبيقا لأحكام المادة السابعة من القانون رقم 79.03 المتعلق بتغيير وتتميم مجموعة القانون الجنائي وبحذف المحكمة الخاصة للعدل

[3] الامر يتعلق بمحاكم الاستئناف التالية: - الدار البيضاء، الرباط، فاس، مكناس، مراكش، اكادير، طنجة، وجدة، العيون.

[4] د. احمد جويد، محاضرات في القانون الجنائي المغربي –القسم العام-، السنة الجامعية 1991-1992، ص.249

ويختص القضاء العادي في البت في جرائم الأموال التي يرتكبها المدبرون الجماعيون. ويتحدد الإختصاص النوعي بين محاكم الاستئناف والمحاكم الابتدائية بحسب خطورة الفعل الجرمي وأهميته. فمحاكم الاستئناف تختص بالبت في الجرائم التي كانت من اختصاص محكمة العدل الخاصة بينما تختص المحاكم الابتدائية بالبت في الجنح والمخالفات الأخرى.

ويتم رفع الدعوى أمام هذا القضاء بناء على مبادرة من ممثل الحق العام، الذي يستند إلى وقائع تشكل مخالفات أو جنايات أو جنح مالية، أو بناء على شكايات من بعض الأطراف خصوصا أعضاء المجالس أو بناء على وشايات توثق لخروقات مالية يعاقب عليها القانون الجنائي المغربي.

ويشتكي أغلب رؤساء الجماعات من تدخل هذه المحاكم، في التدبير المالي الترابي بناء على تظلمات ووشايات من مجهولين الهدف منه، بحسب نظر البعض، إرباك المدبر الجماعي وجعله في خطر من المتابعة الجنائية. فهل تتحقق هذه المفاهيم من تدخل محاكم الأموال في التدبير المالي الترابي؟

الفرع الثاني: مدى إمكانية اللجوء إلى التحكيم والوساطة في تدبير منازعات الإدارة المالية

الأمر هنا يتعلق بالتحكيم بين المتدخلين في مالية الجماعات الترابية وفق ما هو متعارف عليه في مجال القانون العادي. وللإشارة فإن فك النزاعات بين المتدخلين في تدبير مالية الجماعات الترابية تحكمه ضوابط هي اقرب حاليا إلى الوساطة منها التحكيم. فما هو التحكيم عموما؟ وما هي إمكانية اللجوء إليه في التدبير المالي المحلي؟

الفقرة الأولى: ماهية التحكيم والوساطة

ارتبط التحكيم في البداية بالمنازعات في العقود التجارية[1]. وانتقل فيما بعد إلى العقود الإدارية كما هو الحال بالنسبة للمغرب ومصر. لكن مع تخصيص مقتضيات خاصة به، تم تمييزه عن التحكيم التجاري بمقتضيات خاصة، كونه عصيا على التطبيق في المادة الإدارية[2]. ويختلف معناه بحسب الزاوية التي نتناوله منها.

[1] JEANCLOS Y., *La pratique de l'arbitrage du XIIe siècle- élément d'analyse*, rev. Arb., 1999, p.417

[2] د. مصطفى بونجا، ودة. نهال اللواح، التحكيم في المواد التجارية الإدارية والمالية، دار الآفاق المغربية للنشر والتوزيع، البيضاء،2015، ص.143

وقد دأبت الإدارات على تسمية فض النزاعات عن طريق المصالح المركزية تحكيما وهو أقرب إلى الوساطة منه إلى التحكيم بالمعنى الذي ورد به في ق.م.م[1]. فما المراد بالتحكيم في المنازعات بين المصالح المكلفة بتنفيذ مالية الجماعات الترابية؟ وكيف يمكن التمييز بين هذا النمط عن الأنظمة المشابهة له؟

أولا: تعريف التحكيم

يراد بالتحكيم حل نزاع من لدن هيئة تحكيمية تتلقى من الأطراف مهمة الفصل في النزاع بناء على اتفاق تحكيم[2]. واتفاق التحكيم هو: «التزام الأطراف (العلاقة القانونية) باللجوء إلى التحكيم قصد حل نزاع نشأ أو قد ينشأ عن علاقة قانونية معينة، تعاقدية أو غير تعاقدية. يكتسي إتفاق التحكيم شكل عقد تحكيم أو شرط تحكيم"[3].

فالتحكيم في التشريع الحديث هو نوع من القضاء الخاص الذي، كان شائعا في المجتمعات البدائية، يفصل في المنازعات المعروضة عليه. والتحكيم حسب قانون المسطرة المدنية المغربي (ق.م.م) هو "حل نزاع من لدن هيئة تحكيمية تتلقى من الأطراف مهمة الفصل في النزاع بناء على اتفاق تحكيم"[4]. وانطلاقا من هذا التعريف يكرس المشرع الطبيعة المزدوجة للتحكيم فهو في نفس الوقت وسيلة اتفاقية وقضائية لحل النزاعات[5]، حيث أن تعيين المحكم بمقتضى الاتفاق المبرم بين الأطراف، أو التوافق عليه يعطي له سلطة قضائية ولمخرجاته إلزامية للأطراف.

ويتم إبرام عقد التحكيم بين طرفيه كتابة، إما بعقد رسمي أو عرفي وإما بمحضر يحرر أمام الهيئة التحكيمية المختارة. كما يعتبر اتفاق التحكيم مبرما كتابة إذا ورد في وثيقة موقعة من الأطراف أو في رسائل متبادلة أو اتصال بالتلكس أو برقيات أو أية وسيلة أخرى من وسائل الاتصال والتي تعد بمثابة الاتفاق تثبت وجوده أو حتى بتبادل مذكرات الطلب أو الدفاع التي يدعي فيها أحد الطرفين بوجود اتفاق تحكيم دون أن ينازعه الطرف الآخر في ذلك.

---

[1] عرف الفص ل307 من القانون 08.05 التحكيم " اتفاق التحكيم هو التزام الأطراف باللجوء إلى التحكيم قصد حل نزاع نشأ أو قد ينشأ عن علاقة قانونية معينة، تعاقدية أو غير تعاقدية. يكتسي اتفاق التحكيم شكل عقد تحكيم أو شرط تحكيم".

[2] المادة 306 من القانون 08.05، من القانون اعلاه.

[3] المادة أعلاه 307 من القانون 08.05، من القانون اعلاه.

[4] الفصل 306 من ق.م.م، س.ذ.

[5] رياض فخري، قواعد التحكيم قراءة في القانون رقم 08.05، سلسلة الندوات الجهوية المنظمة بمناسبة الذكرى الخمسينية لتأسيس المجلس الأعلى، الندوة 11، ص. 430

ويعد في حكم اتفاق التحكيم المبرم كتابة كل إحالة في عقد مكتوب إلى أحكام عقد نموذجي أو اتفاقية دولية، أو إلى أي وثيقة أخرى تتضمن شرطا تحكيميا إذا كانت الإحالة واضحة في اعتبار هذا الشرط جزءا من العقد.

ويجب أن يتضمن عقد التحكيم تحت طائلة البطلان تحديد موضوع النزاع وتعيين الهيئة التحكيمية أو التنصيص على طريقة تعيينها. ويكون العقد لاغيا إذا رفض محكم معين فيه القيام بالمهمة المسندة إليه.

ويجب تحت طائلة البطلان أن يضمن شرط التحكيم كتابة في الاتفاق الأصلي أو في وثيقة تحيل إليه، بشكل لا لبس فيه، وأن ينص في شرط التحكيم إما على تعيين المحكم أو المحكمين وإما على طريقة تعيينهم[1]. ويعتبر شرط التحكيم اتفاقا مستقلا عن شروط العقد الأخرى. ولا يترتب على بطلان العقد أو فسخه أو إنهائه أي أثر على شرط التحكيم الذي يتضمنه إذا كان هذا الشرط صحيحا في ذاته.

إذا كانت هذه هي شروط التحكيم فهل يا ترى يمكن اعتبار قرارات هيئة تحكيم منصوص عليها في نص تنظيمي أحكام محكمين ؟ أم لها طبيعة أخرى؟ وما هي الإلزامية القانونية لهذه القرارات أو الآراء؟

ثانيا: التحكيم والأنظمة المشابهة

يختلط التحكيم مع بعض المفاهيم المشابهة كالوساطة والتوفيق أو الصلح أو المصالحة. وهي وسائل بديلة لفض النزاعات عن طريق القضاء. وتتيح هذه الوسائل البديلة فض النزاعات بواسطة إدخال طرف ثالث في العلاقة موضوع المنازعة. ويعتبر التحكيم الوسيلة البديلة الأكثر فعالية، هذا المفهوم يتداخل مع مفاهيم من بينها الوساطة والصلح أو التوفيق. وسيظهر من خلال تطرقنا لموضوع التحكيم بين الهيئات المسيرة لمالية الجماعات الترابية، أن مصطلح التحكيم هو وساطة أو تحكيم بالمفهوم التجاري.

أ- الوساطة

الوساطة طريقة اختيارية لفض الخلافات، يلجأ الأطراف بموجبها إلى تحكيم أو طلب رأي شخص ثالث قد يكون شخصا عاديا أو مؤسسة، يقوم بدور الوسيط لحل النزاع بين طرفي الخلاف. وفي هذه الحالة يكون الوسيط شخصا محايدا يقوم بالوساطة بين المتنازعين في أفق إيجاد حل ودي بينهم من دون أن يرغمهم على ذلك.

[1] تنص المادة 319 من القانون 08.05:" يكون التحكيم إما خاصا أو مؤسساتيا. في حالة تحكيم خاص، تتكفل الهيئة التحكيمية بتنظيمه مع تحديد المسطرة الواجب اتباعها ما عدا إذا اتفق الأطراف على خلاف ذلك أو اختاروا نظام تحكيم معين.
عندما يعرض التحكيم على مؤسسة تحكيمية، فإن هذه الأخيرة تتولى تنظيمه وضمان حسن سيره طبقا لنظامها. تحترم في جميع الأحوال القواعد المتعلقة بحقوق الدفاع."

وتدخل الوساطة ضمن الوسائل البديلة لتسوية المنازعات أو ما يعرف بالعدالة الموازية أو الطرق المناسبة لفض النزاعات، كما تسمى في الوقت الحاضر، ويعبر عنها أحيانا "فض المنازعات" وهي تلك الآليات التي يلجأ إليها الأطراف عوضا عن القضاء العادي عند نشوء خلاف بينهم، بغية التوصل لحل ذلك الخلاف[1].

ب- الصلح أو التوفيق

على عكس الوساطة فالتوفيق يتم من طرف ثالث يحاول تقريب أراء المتنازعين في إيجاد صيغة ترضي الطرفين. وهو عقد طريقة لفض النزاعات اعتمدته جميع التشريعات والحضارات القديمة[2]. وقد نظمه المشرع المغربي في ق.ل.ع في الفصول من1016 إلى 1098، وعرفه بذلك العقد الذي بمقتضاه يحسم الطرفان نزاعا قائما أو يتوقعان وقوعه وذلك بتنازل كل منهما للآخر عن جزء مما يدعيه لنفسه أو إعطائه مالا معينا أو حق.

وهذين المصطلحين بالرغم من قربهما من مفهوم التحكيم فهما يختلفان عنه في كون النتيجة التي يتم التوصل إليها من طرفي النزاع غير ملزمة، كما الحال في حكم المحكمين.

والتحكيم الذي سنتناوله هنا هو خليط هجين لهذه المصطلحات لكون شروط التحكيم الواردة في المسطرة المدنية وفي القانون 08.05 غير متوفرة، بالرغم من إلزاميته، خصوصا بالنسبة لبعض قرارات السلطات المركزية التي يمكن طلب إلغائها أمام القضاء الإداري.

الفقرة الثانية: واقع التحكيم في التدبير المالي الجماعي

ينظم التشريع في المجتمعات الحديثة هيئات عامة تتولى الفصل في النزاعات التي قد تنشأ بين الأشخاص، حيث يقر هيئات قضائية عامة تتولى سلطة من سلطات الدولة هي السلطة القضائية. لكن التشريعات، في أغلب الدول، تبيح مع ذلك لذوي الشأن أن يتفقوا على طرح منازعاتهم على أشخاص من الأفراد ليفصلوا فيها يسمون محكمين.

فالتحكيم في التشريع الحديث هو نوع من القضاء الخاص الذي، كان شائعا في المجتمعات البدائية، ويفصل في المنازعات المعروضة عليه. والتحكيم حسب قانون المسطرة المدنية المغربي (ق.م.م) هو "حل نزاع من لدن

[1] ذ. احمد انوار ناجي، "الوساطة في المنازعات في الملكية الفكرية" منشورات مجلة الحقوق المغربية (R.M.D)، سلسلة الأعداد الخاصة، تحت عنوان الوسائل الودية لفض المنازعات الوساطة- التحكيم- الصلح، العدد 4، 2012، ص.93

[2] ذة. السعدية مجيدي، " الصلح في مسطرة التطليق الشقاق"، R.M.D، سلسلة الأعداد الخاصة، تحت عنوان الوسائل الودية لفض المنازعات الوساطة- التحكيم- الصلح، العدد 4، 2012، ص.39

هيئة تحكيمية تتلقى من الأطراف مهمة الفصل في النزاع بناء على اتفاق تحكيم"[1]. وانطلاقا من هذا التعريف يكرس المشرع الطبيعة المزدوجة للتحكيم فهو في نفس الوقت وسيلة اتفاقية وقضائية لحل النزاعات[2]، حيث أن تعيين المحكم بمقتضى الاتفاق المبرم بين الأطراف، أو التوافق عليه يعطي له سلطة قضائية ولمخرجاته إلزامية للأطراف.

إذا كان التحكيم بين أشخاص القانون الخاص لا يثير الإشكال في اللجوء إليه، فإنه بالنسبة للجماعات الترابية، باعتبارها أشخاص عامة، يثار الإشكال حول اللجوء إليه في حال الخلاف أو النزاع مع الأطراف المتدخلة في تدبير المالية العمومية لهذه الاجتماعات.

ولا يتعلق الأمر هنا بالتحكيم في العقود الإدارية التي تربط الجماعات بالأغيار بهدف تنفيذ بعض الأشغال والتوريدات وإنما الأمر هنا يتعلق بالتحكيم والوساطة في النزاعات التي قد تنشأ بين المتدخلين في المالية العامة للجماعات الترابية، أي أن أطراف العلاقة أشخاص القانون العام. فماهي الهيئات المكلفة بالتحكيم في هذا المجال؟ وهل يعتبر تدخل أطراف أخرى في حل الخلافات بين المتدخلين في المالية العمومية المحلية تحكيما أم هو وساطة ؟ أم هو مجرد إعطاء رأي؟

أولا: موقف الفقه والقضاء في التحكيم في الشؤون المالية للجماعات

بالرجوع إلى المادة 310 من القانون 08.05 التي تنص على أنه "لا يجوز أن تكون محل تحكيم النزاعات المتعلقة بالتصرفات الأحادية للدولة أو الجماعات المحلية أو غيرها من الهيئات المتمتعة باختصاصات السلطة العمومية.

غير أن النزاعات المالية الناتجة عنها، يمكن أن تكون محل عقد تحكيم ما عدا المتعلقة بتطبيق قانون جبائي[3]. ويمكن أن تكون النزاعات المتعلقة بالعقود التي تبرمها الدولة أو الجماعات المحلية محل اتفاق تحكيم في دائرة التقيد بالمقتضيات الخاصة بالمراقبة أو الوصاية المنصوص عليها في النصوص التشريعية أو التنظيمية الجاري بها العمل فيما يخص العقود المعنية.

يرجع اختصاص النظر في طلب تذييل الحكم التحكيمي الصادر في نطاق هذا الفصل إلى المحكمة الإدارية التي سيتم تنفيذ الحكم التحكيمي في دائرتها أو إلى المحكمة الإدارية بالرباط عندما يكون تنفيذ الحكم التحكيمي

[1] الفصل 306 من ق.م.م، س.ذ.
[2] ذ. رياض فخري، قواعد التحكيم قراءة في القانون رقم 08.05، م.س، ص. 430
[3] في المنازعات الجبائية يتم اللجوء الى تحكيم اللجان المحلية للضريبة، فاللجنة الوطنية قبل اللجوء الى القضاء.

يشمل مجموع التراب الوطني"، وبالرجوع إلى قانون المسطرة المدنية، نجد أنه أجاز للجماعات الترابية حق اللجوء إلى عقد اتفاقات التحكيم، وذلك بتضمين عقودها مع الأغيار لشرط التحكيم.

إذا كان الأمر كذلك بالنسبة للعقود الإدارية فهل يجوز التحكيم بين المصالح المتدخلة في التدبير المالي للجماعات الترابية؟

أ- الحظر التشريعي للتحكيم في التدبير المالي الجماعي

إذا كانت المادة 310 من القانون الجديد 08.05 في فقرته الثالثة تجيز للجماعات المحلية والدولة اللجوء إلى عقود التحكيم الداخلي لحل المنازعات العقدية مع الأطراف المتعاقدة معها، فإن اللجوء إلى التحكيم في العلاقة بين الأطراف المتدخلة في التدبير الجماعي بالمفهوم الوارد في نفس القانون يطرح إشكالية خصوصا إذا اعتبرنا أن تدخلات الأطراف في التدبير تتم عن طريق قرارات إدارية وتصرفات أحادية للأطراف.

والقرار هنا المراد منه "العمل الإداري الصادر عن الإدارة معبرا عن إرادتها ومحدثا لأثر قانوني في المركز أو الوضعية القانونية للأفراد بالتعديل أو الزيادة أو الإلغاء استنادا على سلطتها التقديرية والتقريرية وحقها في توجيه الأوامر والنواهي تحقيقا للمصلحة العامة"[1].

والقرارات الإدارية كما الأعمال الفردية للإدارة قد تم استثناؤها صراحة بالمادة 310 من القانون 08.05، ولذا فإن القضاء يعتبر نفسه المختص في هذه الحالات ولا يمكن اللجوء إلى الصلح، وبالتالي التحكيم بشأنها، غير أن النزاعات المالية الناشئة عنها يمكن أن تكون محل عقد تحكيم.

مما سبق يمكن التأكد من الحظر التشريعي للتحكيم بين الأطراف المدبرة لمالية الجماعات الترابية، غير أنه يمكن اللجوء إلى وساطة المصالح المركزية، أو القضاء الإداري لإلغاء القرارات الإدارية المشوبة بعيب المشروعية أو عدم الإختصاص أو الشطط في استعمال السلطة.

ب- موقف الفقه من التحكيم في التدبير المالي للجماعات الترابية

رغم قلة الكتابات التي تناولت التحكيم في المنازعات الإدارية بالمغرب[1]، فإنه بالإمكان استجلاء بعض آراء الفقهاء في المجال، والتي حاولت مقاربة أساس الحظر التشريعي للتحكيم كما هو مقرر في المسطرة المدنية في المنازعات الإدارية، خصوصا عندما تتعلق المنازعة بالخلاف بين أشخاص عامة.

[1] ذ. محمد يحيا، المغرب الإداري، مطبعة سبارطل، الطبعة الثالثة 2006، ص.366

فقد استند بعض الفقه إلى مقتضيات المادة 306 من ق.م.م لإقرار حظر التحكيم في الأموال العمومية، وذلك بالنظر إلى إسباغ صفة العمومية على مال معين يقتضي إخضاعه لمجموعة من القواعد القانونية التي لا نظير لها بالنسبة لأموال الأفراد[2]، وذلك نظرا لتخصيص هذا المال للنفقة العامة[3]. وبهذا يقر الأستاذ محمد الأعرج على حظر اتفاق الأشخاص المعنوية العامة اللجوء إلى التحكيم.

غير أنه بالنسبة للعقود الإدارية المبرمة من طرف الجماعات الترابية فإن المشرع قد أجاز لها اللجوء إلى إبرام عقود التحكيم بشأنها، شريطة أن تكون العقود مستوفية للشروط القانونية المطلوبة في تلك العقود. وأن تكون عقود التحكيم مستوفية للشروط الخاصة بتأشير سلطات الرقابة الإدارية حتى تكون نافذة، على إعتبار صدورها بمقررات لها وقع مالي على نفقات وإيرادات الجماعات. أما بخصوص الجبايات فهي لا تخضع لإمكانية التحكيم وإنما منازعاتها من اختصاص المحاكم الإدارية للمملكة.

غير أن النزاعات الناشئة بين المتدخلين في المالية الترابية يمكن أن تكون محل وساطة، وتحكيم، لا بالمعنى الوارد للتحكيم في القانون 08.05، ولكن بمعنى سنورده بعده، من طرف أجهزة للدولة، مستقلة وتابعة للوزارات الوصية على الجماعات الترابية.

ثانيا: الوساطة أو التحكيم، هيئاته وإلزامية قراراته

تتولى هيئات إدارية عليا البت في الخلافات بين المتدخلين في الجماعات الترابية، والناتجة عن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية. وتختلف هذه الهيئات من حيث ارتباطها العضوي بالمصالح المركزية، غير أنها تشترك في كونها تابعة للسلطات المركزية. وتصدر هذه الهيئات قرارات وآراء تختلف في درجة إلزاميتها القانونية.

أ- الهيئات الإدارية المكلفة بالوساطة في النزاعات المتعلقة بالإدارة المالية الجماعية

تتولى بعض مصالح الخزينة ومصالح وزارة الداخلية كل في حدود اختصاصات ممثليها المحليين مهمة الوساطة والتحكيم في الخلافات التي قد تنشأ بين الجماعات الترابية ومصالح الرقابة من جهة والجماعات الترابية والمحاسبين العموميين من جهة أخرى. كما تتولى بعض الهيئات الأخرى فض الخلافات بين المتدخلين في مالية الجماعات الترابية وفي مجالات محددة، نذكر منها على سبيل المثال اللجنة الوطنية للشراء العمومي. وسنقتصر على التطرق لدور الخزينة عبر مصلحة التحكيم في قسم الجماعات الترابية، واللجنة الوطنية للصفقات العمومية فيما

---

[1] د. مصطفى بونجا، ودة. نهال اللواح، التحكيم في المواد التجارية الإدارية والمالية، م.س، ص.237.
[2] مصطفى بونجا، ودة. نهال اللواح، المرجع أعلاه، ص. ص. 204-205
[3] د. محمد الأعرج، مشروعية التحكيم في المنازعات الإدارية، م.م.ا.م.ت، عدد 54-55، ص.15.

يخص الشراء العمومي المحلي، إلى جانب دور وزارة الداخلية باعتبارها الجهة المكلفة بإصدار قرارات صرف النظر عن رفض التأشير على الإلتزامات بنفقات الجماعات الترابية.

1 - اللجنة الوطنية للطلبيات العمومية

تم إنشاء لجنة الصفقات العمومية، بموجب المرسوم رقم 2.75.840 الصادر في 27 ديسمبر 1975. وابتداء من سنة 2015 أصبحت تسمى "اللجنة الوطنية للطلبيات العمومية"[1]. وتتولى هذه اللجنة مهام الاستشارة والمساعدة والدراسة وفحص كل مسألة تم عرضها عليها في مجال الطلبيات العمومية، من طرف مصالح الدولة والمؤسسات العمومية وأي شخص اعتباري آخر من أشخاص القانون العام، ويشار إليها بعده. كما تدرس كذلك الشكايات الواردة عليها من طرف كل شخص ذاتي أو اعتباري من أشخاص القانون الخاص يشارك في طلبية عمومية إما بصفة متنافس أو نائل الصفقة أو صاحب الصفقة.

وتبدي اللجنة الوطنية للطلبيات العمومية رأيها، بطلب من الإدارات العمومية، في كل مسألة ذات صبغة قانونية أو مسطرية تتعلق بتحضير طلبية عمومية أو إبرامها أو تنفيذها أو وقف تنفيذها أو تسديد ثمنها. ويمكن طلب رأيها في هذا المجال، وعند حدوث غموض في تفسير النصوص التشريعية والتنظيمية، أو اختلاف مع الأطراف الأخرى المتدخلة في تنفيذ مالية الجماعات الترابية، من طرف الجماعات الترابية ذاتها، وباعتبارها إدارات عمومية، أو من طرف وزير الداخلية، بطلب من لجنة تتبع صفقات الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات المنصوص عليها في المادة 145 من المرسوم الخاص بالصفقات العمومية[2].

وبالرغم من أهمية هذه اللجنة والآراء التي تبديها، لم نجد لها رأيا يحل إشكالا بين المتدخلين في المالية المحلية، وبالخصوص بين المحاسبين العموميين والآمرين بالصرف. مما يطرح التساؤل عن علم الأطراف المتدخلة بالمالية العمومية المحلية بهذه اللجنة؟ اختصاصاتها؟ والقوة الملزمة لأرائها؟

[1] المرسوم رقم 2.14.867 صادر في 7 ذي الحجة 1436 (21 سبتمبر 2015) يتعلق باللجنة الوطنية للطلبيات العمومية، ج.ر. عدد 6399 الصادرة بتاريخ 14 ذو الحجة 1436 (28 سبتمبر 2015)

[2] المرسوم رقم 2.12.349 الصادر في 8 جمادى الأولى 1434 (20 مارس 2013) المتعلق بالصفقات العمومية، ج.ر 6140، بتاريخ 4 ابريل 2013.

2- المصالح المركزية للخزينة العامة للمملكة

يتم اللجوء إلى مصلحة العلاقة مع الجماعات الترابية للبت في تفسير المقتضيات الخلافية بين مصالح الخزينة والجماعات الترابية التابعة لقسم مالية الجماعات الترابية والمصالح الأخرى لدى الخزينة العامة للمملكة بناء على طلب من الجماعات الترابية أو من المصالح الخارجية للخزينة العامة للمملكة.

وتصدر الخزينة قرارات وتوجيهات للمحاسبين العموميين قصد التقيد بها، وحل الإشكالات التي تطرح بينهم وبين الآمرين بالصرف للجماعات الترابية. وقد أنشأت الخزينة في بوابتها الالكترونية نافذة للأسئلة من طرف المحاسبين تحت عنوان FAQ[1]، الهدف منه الإجابة على الإشكالات الخلافية أو المستشكلة بين المحاسبين والآمرين بالصرف للجماعات الترابية.

وبالرجوع للآراء التي تصدرها الخزينة في هذا الصدد نجد أنها لا ترقى إلى مستوى القرارات التحكيمية، بالرغم من اتصافها بالإلزامية بالنسبة لموظفي الخزينة. فهي لا تلزم الأطراف الأخرى ما دام بإمكانها اللجوء إلى أطراف أخرى للبت في شكاياتها، كما هو الحال بالنسبة لوزير الداخلية أو وزارة المالية.

غير أن المرور عبر قنوات التحكيمية للخزينة ليس ضروريا كما هو الحال بالنسبة لمصالح الدولة التي يتوجب عليها طلب تحكيم مصالح الخزينة في الخلافات مع المحاسبين قبل اللجوء إلى تحكيم رئيس الحكومة أو لجنة الصفقات العمومية.

هذه المهمة هي أقرب إلى الوساطة منها إلى التحكيم نظرا لعدم توفر شروط التحكيم فيها كما هي محددة في القانون 08.05 وقانون المسطرة المدنية.

3- وزير الداخلية

يتولى وزير الداخلية البت في طلبات رؤساء المجالس صرف النظر عن رفض المحاسبين/ الأعوان المكلفين بالرقابة على الإلتزام، باعتباره سلطة تحكيمية بين الطرفين بقوة القانون. ويصدر في هذا الصدد قرارا بصرف النظر يجيز للمحاسب التأشير على مقترحات الإلتزام وصرف النظر عن الملاحظات التي أبداها بشأنها.

ولا يتم اللجوء إلى مسطرة صرف النظر كمسطرة تحكيمية إلا في مرحلة الإلتزام بالنفقات. فإذا تم رفض التأشير من طرف العون المكلف بالمراقبة أمكن ماعدا في حالات محددة على سبيل الحصر، العدول عن هذا الرفض

[1] FOIRE AUX QUESTIONS au site www.tgr.gov.ma

بطلب من الآمر بالصرف بناء على مقرر يصدره وزير الداخلية[1]. بل لا يمكن اللجوء إليه أصلا عند عدم رفض المراقب للتأشير.

غير أنه لا يقبل قرار صرف النظر إذا تعلق الرفض بنقص أو عدم توفر الإعتماد أو المناصب المالية أو بعدم التقيد بنص تشريعي أو تنظيمي[2].

وقد اغفل المرسوم الجديد لمحاسبة الجماعات ومؤسساتها تحديد الجهة المكلفة بالتحكيم في حالة رفض المحاسب العمومي لمقرر صرف النظر، مما يفتح الباب عند إصرار الآمر بالصرف إلى اللجوء إلى القضاء لحل الإشكال. فقد كان المرسوم مرسوم رقم 2.76.577 بتاريخ 5 شوال 1396(30شتنبر 1976) بشأن مراقبة صحة الإلتزام بالنفقات الخاصة بالجماعات المحلية وهيئاتها، يشير إلى أنه "إذا رفضت التأشيرة من طرف هذا الأخير (أي المحاسب) عرض مقترح الإلتزام على نظر الوزير الأول"[3]. وهم المقتضى الذي تم إغفاله أو التخلي عنه من طرف السلطة مصدرة المراسيم الأخيرة.

ب- القوة الإلزامية لرأي المصالح المكلفة بالوساطة والتحكيم

يتم إثارة تحكيم الهيئات المركزية في النزاعات أو الخلافات التي تحدث بين الهيئات التنفيذية للمجالس الترابية مع الفاعلين الإداريين الآخرين عبر شكايات أو وشايات أو طلبات من أحد الأطراف أو طرح تساؤلات بخصوص عمليات معينة. فما هي القوة الإلزامية لهذه القرارات والآراء؟

تختلف طبيعة الآراء والقرارات التي تصدرها الهيئات المكلفة بالوساطة والتحكيم في النزاعات بين الفاعلين في التدبير المالي المحلي بحسب الجهة التي تصدرها. فنجد وزارة الداخلية تصدر مقررات بصرف النظر بعد عرض الأمر عليها، بناء على رفض تأشير المحاسب على مقترحات الإلتزام. هذه المقررات لها طبيعة إلزامية. ويتقيد بها المحاسب ما عدا إذا كان رفض تأشيره معللا بنقص أو عدم توفر الإعتماد أو المناصب المالية أو بعدم توفر الأموال، أو عدم التقيد بمقتضيات النصوص التشريعية أو التنظيمية.

كما أن وزارة الداخلية تلجأ إلى إصدار مذكرات لتوضيح بعض المقتضيات التي قد تكون مثار خلاف بين الإدارة المالية للجماعات الترابية من جهة، وسلطات الرقابة الإدارية من جهة أخرى، تتضمن توجيهات ملزمة للطرفين.

[1] المادة 57 من المرسوم2.17.451، س.ذ.
[2] يراجع الفصل 67 من المرسوم2.17.451، من المرسوم أعلاه.
[3] نفس الفصل من المرسوم أعلاه.

أما رأي اللجنة الوطنية للطلبيات العمومية، فهو رأي لا يرقى إلى مقرر أو قرار، غير أن العادة جرت على الإعتماد عليه، والتقيد بفحواه، نظرا لصدوره عن ذوي الإختصاص وفي مسائل محددة تعرض عليهم، لكنه قانونيا غير ملزم وإنما يتم الإستئناس به في فض الخلافات بين أطراف العلاقة في العمليات المتعلقة بالشراء العمومي. ويتم اعتماده من طرف قضاة المجالس الجهوية للحسابات باعتباره تفسيرا رسميا للنصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمساطر الشراء العمومي.

وتبقى أجوبة مصالح الخزينة على المسائل الخلافية، ملزمة للمصالح المحاسبية على الأقل كونها تصدر غالبا عبارة عن مذكرات تفسيرية للنصوص القانونية، أو توجيهات عبر رسائل الكترونية للمحاسبين المعنيين. ويلتزم بها المحاسبون العموميون لكونها صادرة عن رؤسائهم الإداريين، لكن لا تلزم الأطراف الأخرى ويمكنهم الطعن فيها أمام القضاء إذا صدرت في صورة قرارات إدارية وتضمنت ما يضر بأحدها.

كما أن المصالح المالية للجماعات الترابية، إذا رأت في أراء الخزينة ما يضر بها أو لا يستجيب لحاجاتها، فبإمكانها اللجوء إلى جهات عليا للبت في الخلاف خصوصا وزير الداخلية ووزير المالية قبل اللجوء إلى القضاء الإداري.

وغالبا ما يتم اللجوء إلى وساطة مصالح الخزينة في حالة رفض وتعليق مقترحات الإلتزام قبل اللجوء إلى طلب صرف النظر لوزير الداخلية أو من يفوض له هذه الصلاحية. وهي مقتضيات تم التنصيص عليها في مرسوم محاسبة الجماعات المحلية لسنة 1976، قبل أن يتم التخلي عنها في مرسوم 2010 والمراسيم الجديدة لمحاسبة الجماعات الترابية لسنة2017[1].

[1] بالنسبة لمصالح الدولة فإن اللجوء إلى تحكيم رئيس الحكومة في حالة رفض مقترحات الالتزامات، من طرف المحاسبين العموميين، يستوجب المرور إجباريا عبر تحكيم مصالح الخزينة العامة قبل رفع الأمر إلى رئيس الحكومة.

الفصل الثاني: حدود الرقابة على مالية الجماعات الترابية ومتطلبات تطويرها

تعتبر منظومة الرقابة على مالية الجماعات الترابية عموما منظومة دون المستوى المطلوب، وهو الأمر الذي يمكن تلخيصه في كون المنظومة الرقابية الحالية تتميز في الإفراط في جوانب والتفريط في جوانب أخرى. فهي بالرغم من تعقدها، على مستوى وقت وزمن العمليات المالية، تبقى دون المطلوب لكون التسيير المالي للجماعات لا زال يمكن من التملص من المراقبات، ويعرف الاختلاسات وتبذير الأموال العمومية.

فلا أحد ينكر أهمية العمل الرقابي في تتبع أوجه صرف المال العام من منطلق مساهمة الجميع في تحمل التكاليف العامة واستفادة الجميع من الخدمات العمومية، ومن تم ضرورة وجود أجهزة تتولى الحرص على طرق صرف المقدرات[1] العمومية خدمة للصالح العام.

غير أن حصيلة عمل منظومة الرقابة بمختلف مكوناتها ومستوياتها ومراحلها، بعيدة عن بلوغ الغاية من إنشائها وتدخلاتها، ولعل ما يوثق ذلك حجم الخروقات التي يعرفها التدبير المالي للجماعات الترابية، وتزايد الخصاص المسجل في خدمات الجماعات الترابية فضلا عن ضعف القدرات التدبيرية لهذه الوحدات.

كل هذا يدفعنا إلى التساؤل عن الهفوات التي يعرفها النظام الرقابي الحالي للأموال العمومية للجماعات الترابية، وسبل تطوير منظومته بحيث تؤدي دورها بعدد أقل من المتدخلين وفي أسرع وقت ممكن؟

للإجابة عن هذا التساؤل سنتناول هذا الباب في مبحثين:

المبحث الأول: اختلال منظومة الرقابة على مالية الجماعات الترابية

المبحثل الثاني: الآليات الحديثة وأهميتها في تحديد الأدوار الجديدة للأجهزة الرقابية للمالية الترابية

[1] ذ. محمد حيمود، " الإستقلال المالي للجماعات الترابية بين مضامين دستور 2011، وانتظارت التنزيل التشريعي"، REJMA، القانون الدستوري للجماعات الترابية، دراسة مقارنة، أشغال الأيام المغاربية العاشرة للقانون المنظم من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة يومي 17-18 ابريل 2015، ص.64

المبحث الأول: إختلال منظومة الرقابة على مالية الجماعات الترابية

إن الإبقاء على النظام الرقابي على الجماعات الترابية المتعدد من حيث المتدخلين والمتشعب من حيث أوقات تدخله، والمتعدد في أشكاله، والمتنوع الاختلالات والعيوب، يؤدي إلى عدم الفعالية والنجاعة في تدخله، مما يشكل أو قد يشكل عوامل إعاقة أمام تحقيق الجماعات الترابية لأهداف المرسومة لها.

وتتنوع عوامل الإعاقة وتتقاسم بين ما هو سياسي محض، وبين ما هو إداري وقضائي وهو ما يهمنا حاليا، لينضاف مشكل هذه العوامل إلى مشكل اللامركزية الترابية واللاّتركيز الإداري لتشكل في مجملها مجالا واسعا لانتقاد نظرة الدولة حيال الجماعات الترابية. كما أن لهذ الاختلالات تداعيات على أداء الإدارة الجماعية على العموم.

هكذا نلاحظ تعدد الأجهزة الرقابية للجماعات، من إدارية وقضائية، لكن قيمة تدخلها غير ملائمة وغير ناجعة، وهذا ما سنبينه في المطلبين الآتيين، حيث تتأرجح بين كونها صورية جوفاء، أو مبالغا فيها حد تكبيل الفاعل الجماعي وعرقلة عمله.

فالرقابة الإدارية، والتي تتدخل في جميع مراحل العمل المالي للجماعات الترابية، جد معقدة وغير فعالة ومتعددة من حيث الأجهزة القائمة بها (المطلب الأول)، كما أن الرقابة القضائية، تعرف تغيرات تجعل عملها دون المأمول، (المطلب الثاني) وهو ما يتطلب إعادة النظر في مجال تدخلها واليات متابعتها للملتمسات والقرارات التي تقوم بها.

ولتقريب هذه التعقيدات وعدم الفعالية نقترح أن نبسطها من خلال إبراز ما يلي:

المطلب الأول: حدود المراقبة المالية الإدارية

المطلب الثاني: حدود الرقابة القضائية

المطلب الأول: حدود المراقبة المالية الإدارية

إن تحقيق الرقابة السليمة والعملية يستوجب تحديد السلطات المكلفة بالرقابة والمسؤوليات الملقاة على عاتقها بدقة. فالرقابة، طالما تهدف إلى إصلاح الأوضاع التي تطالها الانحرافات وتتبع وسائل الإصلاح لتحقيق أهدافها، فيجب معرفة الجهات المسؤولة عنها بدقة. كما أن الرقابة على جميع أعمال الجماعات الترابية كبيرها وصغيرها يعتبر من المستحيلات (الرقابة التراتبية) ولذلك لابد من اختيار بعض المراكز المالية الحساسة التي لها تأثير بين على مجال تدخل هذه الهيئات والتي تشكل فيها عدم الرقابة خطرا على إستراتيجية الجماعة، والتخلي عن الرقابة الفضفاضة والواسعة المجال لفائدة رقابة مركزة وفعالة.

صحيح أن المراقبات المفروضة على الإدارة المالية المحلية منظمة بشكل دقيق، وينطبق هذا على المراقبات السابقة كما ينطبق على الرقابات الإدارية الموازية واللاحقة، ولكن ينبغي أن لا ننسى أن تحجر النصوص المنظمة لها وكثرة الهيئات المزاولة لها، وكثرة العمليات المالية للجماعات الترابية، وقلة العنصر البشري المكلف بالمراقبات، وهو الحال مثلا بالنسبة للمراكز المحاسبية التابعة للخزينة العامة، كلها تعتبر عوامل من بين أخرى تعيق فعالية الفعل الرقابي على هذه الإدارة.

كما أن ما يلاحظ على المراقبات، حاليا بالمغرب، هو تأكيدها على الرقابة القبلية وإسنادها لمصالح وزارة الداخلية على العموم، مع الإبقاء وترسيخ الرقابة الموازية التي تمارسها الخزينة العامة عبر مصالحها الخارجية بدلا من تعزيز الرقابة القضائية.

الفرع الأول: تعزيز الرقابة الإدارية القبلية

تعتبر الرقابة القانونية على مشروع الميزانية الجماعية رقابة فضفاضة على الصعيد العملي والقانوني. ومرجع ذلك إلى استخدام المشرع لعبارات فضفاضة وغير محددة تحتمل التأويل. كما أن هذه الرقابة تعرف مجموعة من الاختلالات تظهر في الميزانيات المعتمدة والمؤشر عليها من طرف سلطات الرقابة الإدارية.

فإذا كان البعض يرى ضرورة الإبقاء على رقابة الوصاية على الجماعات الترابية على اعتبار أن الجماعات هي جزء من الدولة وأن الدولة هي التي تفوض لها جانبا من اختصاصها، وأن هذه الرقابة وإن كانت لا تتشارك

في الجوهر مع اللامركزية، فإنها لا تعدم الإستقلال المالي وحرية التدبير[1]، فإن أغلب الباحثين في هذا المجال يرون ضرورة الحد منها لمصلحة الرقابة القضائية البعدية، بدل تعزيزها.

الفقرة الأولى: استمرار العمل بالرقابة الإدارية القبلية

بالرغم من إصرار المناظرات المتعلقة بالجماعات الترابية على الحث وطلب التخفيف من الرقابة الإدارية القبلية لصالح الرقابة البعدية القضائية، فإن مشرّع القوانين التنظيمية للجماعات أمعن في توسيع رقابة الولاة والعمال إذ أصبحوا ذوي سلطة أقوى من رؤساء الجماعات الترابية الواقعة في دوائر نفوذهم[2]، حيث خول لهم القانون الرقابة الصارمة على الميزانية عبر مساطر وإجراءات التأشير عليها، ثم الرقابة القبلية لمشروعية قرارات ومقررات المجالس.

فالأمر يتعلق بتوجه نحو تقوية سلطة رجال السلطة على المجالس وهيئاتها المنتخبة، إذ أسند إليهم اختصاصات واسعة وغير محدودة. ما يعتبر حدا مباشرا لاستقلالية الجماعة ولمبدإ التدبير الحر كمبدإ قانوني. فالإبقاء على الرقابة القبلية بالشكل الذي نراه اليوم يعتبر غلا ليد المجالس ولحرية تدبيرها لماليتها، خصوصا ما تعلق منه بضرورة التأشير المسبق للميزانية ولتعديلاتها، دون ضرورة اللجوء إلى القضاء.

وتجدر الإشارة - حسب منظورنا- أنه بالرغم من التخلي عن مفهوم الوصاية لصالح مفهوم الرقابة، بما يحمله من معنى المواكبة والندية، فإن المشرع لم يتخل نهائيا عن رقابة المشروعية، ورقابة الملاءمة اللتين كانتا سائدتين في ظل التنظيم الجماعي السابق وقوانين الجماعات المحلية السابقة.

أولا: الإبقاء على رقابة المشروعية من طرف السلطات الإدارية

يعتبر مبدأ المشروعية بمثابة الأساس القانوني الذي تقوم عليه الدولة وتقسيماتها، فهو بهذا يُمثّل القاعدة التي يرتكز عليها عمل هذه السلطات باحترام القانون، فهو مُهمّ ليس فقط لحرية الأفراد وحفظ حقوقهم وإنّما لمشروعية السُّلطة وأعمالها نفسها.

فالدولة وبالتالي تقسيماتها، نجدها تلتزم بالقانون وتخضع له، حيث أنّ أعمال هيئاتها العامة وقراراتها النهائية لا تكون صحيحة ونافذة إلا إذا صدرت بناءً على القانون والأنظمة المعمول بها، بل وأحيانا أخرى بالتطبيق

[1] BRAHIMI Med., la commune marocaine: un siècle d'histoire de la veille du protectorat à 2009, op.cit . p.240

[2] ذ. محمد يحيا، "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بين التفسيرين الضيق والواسع في القانونين الدستوري والإداري المغربيين"، م.م.م.ت، عدد 133 مارس أبريل 2017، ص. 41

الصحيح لها بحيث إذا صدرت عكس ذلك تكون غير مشروعة وغير قابلة للحياة، ويكون بذلك حق طلب إلغائها ووقف تنفيذها فضلا عن حق طلب تعويض الأضرار التي قد تُسبّبها[1].

وما يعاب على هذا النوع من الرقابة أنه لا يزال يعمل به قبليا، ومن طرف سلطات إدارية وليس من طرف السلطة القضائية الحامية للمشروعية. نعم يتم إدخال السلطة القضائية للبت في مشروعية بعض المقررات الصادرة عن المجالس بطلب من سلطات الرقابة الإدارية غير أنه بالنسبة لبعض القرارات المالية للجماعات الترابية وإن كان القانون يلزم فيها بالرجوع إلى القاضي الإداري إلا أن قرارات السلطات الإدارية برفض التأشير عليها يعتبر في حد ذاته نهائيا كما هو الحال في الأعمال التعديلية للميزانية ورفض اعتماد الميزانية ذاته.

وتتميز الرقابة الإدارية على مشروعية مقررات المجالس التداولية بالسرعة وبساطة الإجراءات بما يمكن من تحقيق غايتها في آجال معقولة، غير أنه يعاب عليها أي الرقابة الإدارية أنها رقابة غير حيادية وغير موضوعية وأنها تجعل من جهة الإدارة خصما باعتبارها مُصدرة القرار أو من صدر عنها العمل المطعون فيه[2]، وحكما باعتبارها هي من تبت في مشروعية القرارات الصادرة عن المنظمات الإدارية التي هي وصية عليها، وما يؤكد وجود هذه الظاهرة أنّ الإدارة في كثير من الأنظمة القانونية لا تلتزم بالرد على التظلمات المرفوعة أمامها، وتجعل المتظلم وهنا يتعلق الأمر بالجماعة[3]، معلقا ينتظر الإجابة والرد على التظلمات المرفوعة أمامها إلى غاية انتهاء الأجل المُحدد قانونا بما يمكنه من اللجوء للقضاء المختص بعد انتهاء هذا الأجل.

ثانيا: رقابة المشروعية والمس بمبدإ استقلالية القرار المالي المحلي

إن الإبقاء على الرقابة الإدارية على المشروعية، بل وتعزيزها كما هو الحال بالنسبة لمراقبة التزامات الجماعات الترابية والأعمال التعديلية لميزانيات الجماعات، وإن كان هناك ما يبرره[4]، من شأنه أن يمس بالإستقلال المالي للجماعات الترابية، كما أن من شأنه أن يعطل تدخلات الجماعة في ميدان التنمية الترابية.

---

[1] الجرف طعيمة، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، ط3، القاهرة، 1970، ص. 3

[2] حافظ محمود، القضاء الإداري، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، ط 1، 1987، ص. 23

[3] كما في حالة عدم التأشير على الميزانية، فإن الجماعة إذا رأت أن تتظلم ضد القرار السلبي لسلطات الرقابة أن تنتظر مرور الأجل القانوني للتأشير الذي هو 20 يوما، وبعده يمكنها التظلم ضد عدم التأشير على ميزانيتها.

[4] يذهب البعض إلى أن مرحلة 2009 إلى 2017 أبانت عن عدم نضج بعض رؤساء الجماعات وتماديهم في خرق مساطر الالتزام بنفقات الجماعات، وغياب أجهزة داخل إدارة الجماعات مكلفة بالتثبت من مشروعية قرارات الرؤساء، كانت كفيلة بالتراجع عن حذف الرقابة على المشروعية، وإرجاعها إلى المحاسبين العموميين.

أ- تعزيز رقابة المشروعية على مقترحات الإلتزام بنفقات الجماعات الترابية

كان من مستجدات القانون 45.08 التخلي عن رقابة الإلتزام في حق الجماعات الترابية، في جانبي المراقبة المالية ومراقبة المشروعية التي كانت مطبقة على الجماعات الحضرية والعمالات والأقاليم ونفقات مجالس الجهات. غير أنه وبصدور المرسوم 2.09.441 تم الإبقاء على مراقبة المحاسبين العموميين لالتزامات الجماعات من جانبها المالي. لكن ومع صدور القوانين التنظيمية ومراسيم المحاسبة العمومية للجماعات الترابية تم الرجوع إلى مراقبة المشروعية للإلتزامات بنفقات الجماعات وهو ما يعتبر، بحسب نظرنا، تراجعا خطيرا، ومسا بمبدإ التدبير الحر.

إن إرجاع الرقابة القبلية للمحاسبين العموميين كما كانت في السبعينات[1] أو أقل منها شيئا ما، يعتبر تراجعا عن المدلول الذي تم إعطاؤه لمفهوم التدبير الحر لمالية الجماعات الترابية. فقد تم التخلي عن هذا النوع من الرقابة مع القانون المنظم لمالية الجماعات وهيئاتها لسنة 2009، لصالح الرقابة المالية أو الميزانياتية. ففي ظل هذا القانون تم إعفاء الجماعات الترابية من مراقبة شرعية التزاماتها المالية، إذ أصبحت هي التي تتكلف بهذه الرقابة داخليا عن طريق أجهزتها. وفي حالة مخالفتها للمقتضيات القانونية أو التنظيمية يمكن مساءلتها بعديا من طرف القضاء المالي.

فإرجاع رقابة المشروعية على الإلتزام بالنفقات وتكليف المحاسبين العموميين بها، وإن كان له ما قد يبرره، يعتبر محاولة لإرجاع الجماعات إلى بيت الطاعة، وتغليب فهم المصالح المركزية للنصوص المنظمة لمالية الجماعات الترابية.

كما أن الإبقاء على الرقابة القبلية للمشروعية بين أيدي هيئات إدارية متدخلة في التدبير المالي للجماعات من شأنه أن يكبد العمل الجماعي خسائر في الوقت وفي تنفيذ المشاريع. فقد يكون الفعل المالي معيبا في شكليته القانونية، لكن أثار عدم التأشير عليه قد يكبد التنمية المحلية الكثير.

إن الإبقاء على رقابة المشروعية بالطريقة الميكانيكية بدلا من إدخال ميكانزمات رقابة الفعالية يعتبر من العيوب التي يكيلها أغلب الدارسين لمراقبة المالية العمومية عموما ولمالية الجماعات الترابية خصوصا.

[1] كانت رقابة الالتزام بنفقات الجماعات الترابية أو المحلية في ضل مرسوم 1976 بسن نظام لمحاسبة الجماعات المحلية تمارس على البلديات والعمالات والأقاليم ولم تكن تمتد للجماعات القروية، وكانت تتم بطريقة جد واسعة لكونها تمارس على شرعية الإنفاق بالنظر للنصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها دون تحديد لنوع النصوص أو طبيعتها.

ب- الحد من الإستقلال المالي للجماعات الترابية

من شان الرقابة الإدارية على المشروعية المفروضة على مالية وميزانية الجماعات الترابية، بتعدد آلياتها ووسائل تدخلها، وتأثيرها على ممارستها لاختصاصاتها، بقدر ما تعتبر ضرورية، أن تحد النشاط المالي الترابي، وتقلص من الإستقلال المالي لهذه الوحدات اللامركزية.

فالتقابل بين الإستقلال المالي للجماعات الترابية والرقابة الإدارية المفروضة عليها، يجد أساسه في قياس درجة الرقابة، وتدخل السلطات المركزية في مراقبة النشاط المالي المحلي أو التأثير عليه أو حتى توجيهه، فكلما تكرست الرقابة وتعززت، وثقل تدخلها وتأثيرها في التدبير المالي للجماعات الترابية، كلما تقلصت درجة الإستقلال المالي الفعلي والواقعي للجماعات، وبقيت رهينة التوجهات المركزية الإدارية والمالية، خصوصا أن الحد الفاصل بين المشروعية والملاءمة جد دقيق.

غير أن البعض لا يرى في رقابة السلطة الإدارية المكلفة بالداخلية، مسا خطيرا باستقلالية الجماعات المحلية[1] / الترابية، إذ لكي تعتبر الوصاية مسا خطيرا باستقلال هذه الجماعات ينبغي أن تؤدي إلى منع الهيئات المحلية من الوصول إلى أهدافها الرئيسية. إن عملية الوصاية ستبدو للمجالس المحلية كمؤسسة ذات طبيعة إجبارية فيما لو أتاحت لأعوان الدولة التعرض بطريقة لا رجعة فيها لمشاريع هذه المجالس، أو وسيلة بين أيدي هؤلاء الأعوان للتأثير على المجالس وإرغامها على القيام بما لا ترغب فيه.

والحال أن دراسة ميدانية بينت أن هذه النزاعات كانت نادرة، لا لخضوع المجالس لإدارة سلطة الوصاية، ولكن لأن الأهداف المتبعة من قبل الشركاء نادرا ما كانت متعارضة[2].

إذا كان هذا الرأي صحيحا في فرنسا فإنه في المغرب ليس بنفس الدرجة. فبالرغم من عدم وجود نزاعات بين سلطات الرقابة الإدارية والمجالس الترابية، إلا أن ما يلاحظ أن هناك علاقة متشنجة شيئا ما بين هاتين السلطتين تظهر من خلال الآراء التي يبديها المدبرون المحليون حول ثقل الرقابة التي تمارسها عليهم سلطات الرقابة الإدارية.

فالرجوع الإلزامي إلى سلطات الرقابة الإدارية لبرمجة المشاريع، وفتح الإعتمادات، واعتماد التحويلات، كلها أمور تحد من حرية المدبر الجماعي في التدخل في الوقت المناسب. كما أن الإبقاء على التأشير على المقررات

[1] برنار غورني، مدخل إلى علم الإدارة، تعريب ذ. إبراهيم زياني وذ. نور الدين الراوي، مطبعة الأمنية، الرباط، ص. 375
[2] برنار غورني، مدخل إلى علم الإدارة، م.س، ص. 168

الجبائية الخاصة بالرسوم المحلية بالرغم من التنصيص عليها في نصوص قانونية، وعدم إمكانية الجماعة استخلاصها إلا بعد أن يصبح القرار الجبائي نهائيا، يعتبر أيضا عقبة أمام تحقيق الإستقلال في القرار المالي الجماعي.

الفقرة الثانية: حدود نظام الوصاية أو الرقابة الإدارية لمصالح وزارة الداخلية

بالرغم من الاحتفاظ بالرقابة الإدارية القبلية، وبالرغم من العيوب التي أوردناها سابقا، تبقى هذه الرقابة ضعيفة، وغير ذات أثر كبير على جودة القرار المالي للجماعات الترابية. فهي تمارس باعتبارها أداة رقابية بالمفهوم الكلاسيكي للرقابة، تقاس بعدد القرارات المالية المحلية المرفوض التأشير عليها أو أعمالها، وليس بمدى عدم جدوى القرار المالي ونتائجه المتوقعة. فما هي حدود نظام الوصاية سابقا الذي أصبح رقابة إدارية حاليا؟ وما المشاكل التي تعرفها رقابة المحاسبين العموميين لتنفيذ ميزانية الجماعات؟

أولا: ضعف منظومة المراقبة الإدارية المسبقة على عمليات الميزانية

بتفحص جد سريع لميزانية جماعة معينة تم اعتمادها نجد هفوات تمس بصدقية الميزانية كمبدإ رئيسي يجب أن يحكم التوقع المالي للجماعات الترابية[1]. هذه الهفوات تمس الميادين التي من المفترض أن تخضع لرقابة مصالح وزارة الداخلية وبالخصوص عنصر الإدراج الذي يخص كلا من النفقات والإيرادات، وعنصر صدقية الأرقام والتوقعات. كما أن هذه الرقابة لم تمكن منذ سنها من الحد من الفساد في بعض الجماعات المحلية وهذا ما تؤكده تقارير المجلس الأعلى للحسابات، مما يجعلنا نطرح التساؤل عن الفائدة من هذه الرقابة؟

فمن الناحية القانونية الصرفة نجد أن الرقابة التي تمارس على الجماعات الترابية هي رقابة مفرطة وفضفاضة، يمكن تمطيطها لتطال جانب المشروعية إلى جانب الملاءمة. فكل القرارات والمقررات، بالرغم من عدم خضوعها لرقابة التأشير يجب أن يتم إعلام سلطة الرقابة والتي تحتفظ لنفسها بحق طلب العدول عنها وطلب بطلانها من المحكمة الإدارية في حال إصرار رؤساء المجالس الجماعية أو المجالس عليها.

لكن عمليا نجد أن هذه الرقابة تنسحب على حالات معينة وتغفل ما هو منصوص عليه قانونيا، تحت ذرائع متعددة لا علاقة لها بما هو مقرر قانونا. وبالتالي تحصر رقابتها مثلا على الميزانية وعلى مسائل شكلية كتوازن الميزانية، وإدراج النفقات الإجبارية في أضيق معانيها. دون أن تأخذ بعين الإعتبار قانونية الإدراج في الأبواب التي تم تقريرها من طرف وزيري الداخلية والمالية.

[1] بالنسبة لبلدية تالمست في قضاء الصويرة نجد أن الميزانية السنوية لسنة 2016 لم تتوقع مداخيل الرسم على نقل المسافرين العموميين بالرغم من توقعها للرسم المفروض على رخص سيارات الأجرة وحافلات النقل العمومي.

ومن المطبات التي تجعل من هذه الرقابة الشكلية معيقا لعمل الجماعات، نجد التأشير على الترخيصات الخصوصية بفتح اعتمادات في حسابات خصوصية، دون اشتراط توفر الأموال قبل فتحها. هذا التأشير تنتج عنه إشكالات تمس بمصداقية الجماعة، إذ غالبا ما لا تتمكن هذه من ترحيل الإعتمادات من سنة إلى أخرى، مع ما يستتبع ذلك من خلافات بين المتعاقدين مع الجماعة، والمسيرين الآخرين لميزانية الجماعة من جهة، وبين المحاسب العمومي والآمر بالصرف من جهة أخرى.

فالرقابة على عمليات الميزانية بالإضافة إلى شكليتها، فإنها ضعيفة وكلاسيكية تعتمد على مراجعة العمليات الحسابية والإدراج دون الدخول إلى كنهه الشيء الذي يمكن أن تقوم به المنظومات المعلوماتية والبرمجيات الخاصة بدقة أكثر. كما أننا نجد أن أغلب ميزانيات الجماعات لا يتم رفضها لاعتبارات تمس بالتوازنات الحقيقية ولعدم قانونية بعض أوجه الإنفاق والمداخيل فيها لاعتبارات سياسية ومرتبطة بالأمن العام الشيء الذي يؤثر سلبا على مردودية تنفيذ هذه الميزانيات.

ثانيا: إفراط الرقابة الإدارية على المالية الترابية

تبقى الرقابة على مالية الجماعات الترابية مراقبة تقنية، تركز على التوازنات وعلى جوانب شكلية دون النفاذ إلى الجوانب الجوهرية للمقررات المالية للجماعات الترابية. كما أنها تتميز بكونها مفرطة وثقيلة وتحد من حرية المنتخب المحلي في المبادرة.

غير أن ما يصمها به البعض هو كونها شديدة ومغالية، وصارمة، ومبالغا فيها وكثيفة ومفرطة ومتعسفة[1]. حيث تتكلف الرقابة الإدارية لمصالح وزارة الداخلية بتأمين مراقبة العمليات الإدارية مع جانب من العمليات المالية. وتنصب هذه الرقابة على مشروعية العمليات المالية بدقة، بل تمتد مراقبة مصالح المراقبة الإدارية برقابتها إلى التدخل في مدى ملاءمة قرارات وتصرفات الأجهزة والهيئات المحلية المنتخبة لاعتباراتها المختلفة والمتعددة[2]، بالرغم من حذفها في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

فبالرغم من الإصلاحات الجديدة التي جاءت بها القوانين التنظيمية، كإدخال القضاء في رقابة الرفض في بعض المجالات فإن الممارسة العملية أبانت أن الفارق بين الملاءمة والشرعية يضيق مع دخول النصوص القانونية

[1] د. عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات التنمية، م.س، ص.254

[2] EL YAAGOUBI, M., *décentralisation communale et tutelle de l'opportunité complémentarité ou opposition*, RAMALD, n°18 mars, 1997, p.61

والتنظيمية الأخرى المنظمة لمالية الجماعات الترابية حيز التنفيذ، وتفسير بعض المقتضيات الغامضة والفضفاضة كما هو الحال بالنسبة للقرارات ذات الوقع المالي على ميزانية الجماعات.

كما أن هذه القوانين قد مكنت سلطات الرقابة الإدارية من رقابة تأشير جد موسعة في مجال الميزانية، بطريقة تمكن من التحكم بسلاسة متناهية في الشؤون المالية للجماعات الترابية عبر إقرار ضرورة التأشير على الميزانية قبل البدء بتنفيذها. ومن خلال سلطاتها في التأشير على القرارات المالية الأخرى بما فيها التعديلية للميزانية الجماعية، وسلطة الحلول في الإنفاق في حال رفض الجهاز التنفيذي للجماعة تنفيذ نفقة عمومية متنازع حولها[1].

فإذا تأملنا القوانين التنظيمية نجد أنها قد صيغت بصيغ عامة، تجعل من سلطات المعين أكثر من سلطات المنتخب الجماعي. لدرجة أن البعض اعتبر سلطات الرقابة هي التي تتحكم بتدبير مشاريع التنمية على الصعيد المحلي، وهي التي تتحكم في أوراشها إعدادا وتنفيذا ورقابة[2].

يدخل في هذا الإطار الإمكانية المتاحة للعامل أو الوالي ووزير الداخلية بحسب الحالة، في إدراج أي مسألة يريدها في دورة المجلس أو الاعتراض على مسألة أدرجت بتلك الجدولة، بما فيها المقترحات ذات البعد المالي.

قد يظهر للبعض أن هناك تناقضا بين الفقرتين الأولى والثانية، والحال أن العكس هو الصحيح، لأن الرقابة المفرطة مؤسسة قانونا وتمنح سلطات الرقابة الإدارية سلطة توجيه تحد من حرية المنتخب وتوجهه الوجهة التي ترتضيها سلطات الرقابة، لكن عند ممارستها لا يتم تحقيق الهدف المباشر منها المتمثل في قانونية الإدراج واحترام المقتضيات المالية والإختصاصات الواردة في القوانين التنظيمية والقوانين والأنظمة المنظمة لمالية الجماعات الترابية. فتكون النتيجة إصدار وثائق مالية في بعض الأحيان غير قابلة للحياة.

الفرع الثاني: حدود رقابة مصالح الخزينة العامة للمملكة

إن ما يعاب على رقابة مصالح الخزينة العامة للمملكة هي أنها رهينة بنية قانونية جامدة، بالرغم من حدوث بعض التغييرات عليها أخيرا، وأنها تمارس رقابة على الدولة وتقسيماتها بطريقة غير متناسقة. إذ يجب على

[1] تعتبر طريقة الحلول أو مسطرة الحلول وسيلة رقابية خطيرة على رؤساء الجماعات الترابية، التي تتحول في حال إعمالها، بسبب عجز أو إهمال أو رفض القيام بتنفيذ بعض التزامات الجماعة، إلى تحكم، بل إلى تعسف وشطط واعتداء على أعمال وصلاحيات تعتبر من صميم اختصاص رؤساء المجالس، خاصة عندما يتعلق الأمر بالجانب المالي.

[2] ذ. عماد أبركان، م.س، ص. 256

الموظف بالخزينة أن يؤشر على قرار مالي لجماعة ترابية بينما يرفض التأشير على نفس القرار لكن هذه المرة متخذ من طرف مصالح الدولة المركزية أو امتداداتها محليا.

الفقرة الأولى: محدودية الرقابة الموازية وارتهانها لبنية قانونية وتنظيمية جامدة

إن المحاسب العمومي للجماعات الترابية يمارس في الواقع تأثيرا بالغ الأهمية في التدبير المالي المحلي ويتمثل ذلك في تأطير عمل الإدارة المالية للجماعات في الميدان المالي. هذا التأطير قد تكون له في الكثير من الأحيان آثار سلبية على المالية المحلية. وهكذا فالمحاسب يقوم في الحقيقة بواسطة مراقبة الشرعية الشكلية للعمليات المالية للجماعات الترابية بإجراء حراسة مشددة وعميقة على تصرف الآمرين بالصرف على المستوى المحلي وهذه الحراسة أو الرقابة هي في الغالب من أهم أسباب التأخر في إنجاز الميزانيات المحلية مع ما ينتج عن ذلك من خسائر ونقائص[1].

هذه الرقابة المتدبدبة لم تساهم، خصوصا رقابة الإلتزام بالنفقات المحلية، في تحقيق الهدف الذي وجدت من أجله بل شكلت في الغالب حدا موضوعيا للأداء المالي الأمر الذي لم يساعد على استغلال الهدف الوقائي الذي يقوم عليه هذا النوع من الرقابة خاصة على المستوى المحلي[2].

أولا: محدودية الرقابة على مالية الجماعات الترابية

مما يعاب على هذه الرقابة، على فرض وجاهتها وهو الأمر الذي أثبتت التجربة عكسه، أن الرقابة تنصب على الشرعية على الأوراق أي الوثائق المثبتة، باعتبارها مجالا لتدخل المحاسب العمومي، في مقابل الملاءمة التي هي من اختصاص الآمر بالصرف.

أ- الرقابة على المشروعية رقابة شكلية

فقد كانت هذه الرقابة خصوصا الرقابة على النفقات تمارس بطريقة فضفاضة. ففي المرسوم المنظم لمراقبة الإلتزام بنفقات الجماعات وهيئاتها[3] لسنة 1976، نجده ينص في فصليه الأول والثاني على أنه تجري على نفقات الجماعات المحلية وهيئاتها مراقبة تتعلق بصحة الإلتزام. هذه المراقبة التي يجريها موظفون يعينون بمقرر لوزير المالية

[1] أناس ابن صالح زمراني، "مذكرات في المالية العامة" م.س، ص.ص. 84-85

[2] EL ADANI (Z)، le contrôle de la régularité exercé par la cour des comptes marocains, Mémoire DES en sciences Économiques Université Mohamed 5 rabat 1991 pp. 25-26

[3] مرسوم رقم 2.76.577 بتاريخ 5 شوال 1396(30شتنبر 1976) بشأن مراقبة صحة الالتزام بالنفقات الخاصة بالجماعات المحلية وهيئاتها، الجريدة الرسمية عدد 3335-bis بتاريخ 1976/10/01، ص. 3052

الهدف منها التأكد فيما إذا كان الإلتزام منجزا بشأن اعتماد متوفر، ومطابقا لباب الميزانية المقترح لإقتطاع الإعتماد منه، وصحيحا بالنسبة للقوانين والأنظمة المطبقة عليه.

كما أنه ينص في فصله السابع على أنه إذا خامر العون المكلف بالمراقبة عند دراسة الإلتزام المعروض على التأشيرة شك في أهمية أو فائدة النفقة الملتزم بها أخبر بذلك لما قد تقتضيه الحاجة وزير الداخلية ووزير المالية دون أن يترتب عن هذا الإخبار إيقاف وضع التأشيرة. هذه الرقابة كانت تهم فقط الجماعات الحضرية والمجلس الإقليمي والجهات فيما بعد ولا تهم الجماعات القروية.

وفي سنة 2009 تم التخلي عن هذا المرسوم الذي كان يترك سلطة المحاسب على عواهنها، في التأشير أو عدمه ما دام مختصا في النظر في شرعية الإنفاق العمومي[1]. وقد تم إلغاء الرقابة على الإلتزام على نفقات الجماعات، ليتم إرجاع الجانب المالي منها بالمرسوم 2.09.441 لسنة 2010، وبعدها إرجاعها الرقابة الميزانياتية أي المالية الى جانب مراقبة المشروعية، بمناسبة اعتماد المراسيم الجديدة لمحاسبة الجماعات الترابية لسنة2017.

أما بالنسبة للمداخيل فقد صيغت مقتضيات الرقابة عليها بطريقة فضفاضة، لا تمكن المحاسب من القيام بمهامه بأريحية، إذ هو، وبالطبع معه الآمر بالصرف مهدد دائما إما بلا قانونية المدخول أو تقادمه. فتجد أغلب المحاسبين لا يقومون بهذه الرقابة على أحسن وجه مخافة منع الجماعات من موارد مهمة، لكنه يدخل في مجال المحظور ويجد نفسه أمام احتمال المتابعة بجريمة الغدر. فنجد الجماعات الصغيرة تلجأ إلى الاستخلاص من المجازر بالرغم من عدم توفرها على التراخيص المطلوبة، بل يصل الأمر في جل الجماعات إلى إيجار رسوم الذبح الشيء الذي يخالف مقتضيات القانون 47.06 الذي يؤكد أن استخلاص رسوم الذبح موكول به إلى الشسيع والنظام الضريبي للمملكة في آخر المطاف يمنع إيجار أو تفويض تدبير الرسوم الضريبية. وتبقى الرقابة في هذا المجال رقابة شكلية وتقنية تتأكد من مدى مطابقة النفقة لنصوص تشريعية وتنظيمية ذات طابع مالي دون النفاذ إلى جدوى النفقة، وتأثيرها على التنمية المحلية.

ب- البنية القانونية جامدة

بقيت القوانين والأنظمة التي قاربت المالية المحلية في المغرب جامدة، لا تكاد تتغير. إذ أن النظام المالي في عموميته لم يطله تغيير منذ البدايات الأولى للاستعمار. وبقي التفريق بين مهام المحاسب والآمر بالصرف كمبدإ مقدس، كما بقي مبدأ الرقابة كما كان من مهام مراكز خارجية عن الجماعة، ولم يتم التفكير في إعادة النظر في

[1] كان القباض في ذلك الحين إذا خامره شك حول شرعية النفقة يرفض التأشير ويطلب من الآمر بالصرف مده بالأساس القانوني أو التنظيمي للنفقة، ولا يكلف نفسه عناء البحث عن الترخيص القانوني للنفقة.

جدواه على اعتبار أنه يضمن فقط التطابق مع المعايير والقواعد الموضوعة نظريا. حتى أصبحت رقابة المحاسب العمومي المحاسباتية والميزانياتية يعاب عليها أنها مراقبة قانونية معيارية بيروقراطية أو إدارية، الهدف الأساسي من هاتين الوسيلتين هو وضع النشاط الإداري داخل حدود، دون النظرة إلى حاجيات المرتفقين أو تغيير طرق العمل لتحقيق نتائج جيدة[1].

إجمالا لقد تم الإبقاء، في ظل التنظيمات المالية للجماعات الترابية في المغرب، على المراقبة المحاسباتية والميزانياتية المتسمة والموصوفة في مجملها بالتقليدية والشكلية التي استعصت على التطورات التي عرفتها الإدارة العمومية وأيضا التوسع الذي عرفه مفهوم وطبيعة النفقات العمومية والإيرادات المحلية، كما أن هذه الرقابة لم توفر لها الوسائل المادية والتكوين اللازم بل حتى الوقت الذي تتطلبه دراسة الملفات[2] من أجل الإرتقاء بها إلى مصاف المراقبات الحديثة.

ثانيا: ضعف الرقابة على النفقات

بالرغم من التحولات التي عرفتها وظائف الجماعات الترابية، ظل تدبير ميزانيتها عموما وفيا لمجموعة من القواعد التقليدية، وهو ما أدى إلى عجزها عن تحقيق الأهداف المرجوة منها. فقد تم الإبقاء على منظومة للرقابة على نفقاتها، على الخصوص باعتبارها مجال الشد والجذب بين الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، أقل ما يمكن أن توصف به هي أنها منظومة غير فعالة، وهو الأمر الذي يمكن تفصيله في ما يلي:

أ- المراقبة على النفقات مراقبة مفرطة

مما يميز الرقابة على النفقات من طرف المتدخلين في تنفيذ نفقات الجماعات الترابية هو أنها مفرطة، ومدققة ومعوقة، وبطيئة في نفس الوقت.

فأما الإفراط في المراقبة فيتجلى في كل النفقات التي يبادر بها الآمر بالصرف والتي تخضع مبدئيا للمراقبة، على مستوى الإلتزام، وعلى مستوى الأداء، ولا ينجو من هذه الرقابة إلا تلك التي يبادر بها المحاسب دون إذن مسبق من الآمر بالصرف. وتختلف درجة الإفراط بأهمية النفقة. فإذا كانت النفقات القليلة الأهمية تخضع لرقابة مخففة فإن الأجل الذي تم منحه للمحاسب للتأشير أو رفضه يبقى طويلا إذا ما قورن بنفقات الدولة من نفس النوع.

[1] BORGOVONI et Broveto، 1988, op.cit. p.31
[2] HAMIDIATOU (B), le contrôle des finances publiques au Maroc situation actuelle et perspective, Mémoire de fin de cycle nationale ENA rabat 1995 p41-53

وقد يبدو للبعض أن التسبيقات للشسيعين لا تخضع للمراقبة، وهو عكس ما هو معمول به. فقبل الأداء يقوم الشسيع بحصر الأموال، وهنا تبدأ المراقبة خصوصا ما يتعلق بتنزيل الميزانية وتوفر الأموال، باعتبار المنظومة المندمجة تحصر الأموال للتزود به من طرف الشسيع فيما بعد. وعند تقديم التبريرات يقوم المحاسب إلزاميا بمراقبة صحة الأداء.

أما التدقيق، فهي رقابة تمس جميع جوانب النفقة من حسابات ومن شرعية ومن بيانات في الوثائق المثبتة، ليس له أثر كبير على النفقة ذاتها أو الهدف منها، لكن يستوجب القانون مراجعتها والتأكد منها كما هو الحال في بعض البيانات المتعلقة بصاحب الطلبية العمومية[1].

أما البطء والإعاقة، فإن مسار النفقة العمومية يتميز بالبطء والتفصيل في الإجراءات زيادة على الآجال المقررة بالنسبة للمتدخلين فيها، مما يؤثر بشكل سلبي على هامش الحرية الخاص بالآمرين بالصرف في اتخاذ القرار والتصرف.

فالمراقبة المفصلة للعمليات المالية للجماعات الترابية تتحول في آخر المطاف، إلى إجراءات معرقلة، من جانب لسرعة التدخل من طرف الأمرين بالصرف، ومن جانب أخر لضياع المسؤوليات بين المحاسبين والآمرين بالصرف في عمليتي التقرير والتنفيذ.

بل إن ما يعاب على المراقبة اقتصارها على مخرجين: التأشير وتعليق التأشير أو رفضه، وليست هناك إمكانية ثالثة وهي التأشير مع إبداء الملاحظات خصوصا تلك التي يمكن تداركها في المراحل الأخرى للنفقة الجماعية.

بل إن الإشكال قد يطرح حول رقابة الرفض عندما تكون الخدمة أو العمل قد تم إنجازه، ويتم توقيف أدائه لأسباب شكلية[2] كما في حالة عدم الأداء بشواهد من أهل الإختصاص مطلوبة في ملف الأداء.

[1] شكل عدم الإشارة إلى التعريف الضريبي وICE، وهو الرقم التعريفي المؤسس بقانون المالية لسنة 2016، أساسا إعتمده بعض المحاسبين لرفض أداء بعض النفقات، بالرغم من طابعه الشكلي تحت ذريعة أن عدم الإشارة إليه يعتبر إخلالا بتبيان هوية المورد أو الخدماتي.

[2] مثال ذلك الإدلاء بشهادة تثبت أن المتعهد في وضعية سليمة اتجاه الأجراء تسلمها إليه المديرية الإقليمية للشغل. هذه الشهادة مطلوبة بمقتضى لائحة الوثائق الثبوتية لنفقات الدولة، وهناك من يطلبها في نفقات الجماعات بعد تمديد تطبيق مرسوم الصفقات العمومية على الدولة.

ب- منظومة تفتح الباب أمام التملص من الرقابة

بالرغم من الإفراط في العناصر التي تطبع نظام الرقابة على مالية الجماعات الترابية، فإن المنظومة الرقابية لم تتمكن من الحد من الفساد ومن التلاعب الذي يطال الإنفاق العمومي، فهي متسامحة بدرجة كبيرة مما يؤدي إلى تبذير للأموال العمومية.

فالسلطة الممنوحة للمحاسبين لمراقبة النفقات شكلية تؤدي إلى تلكؤ في الإنفاق العمومي الترابي، وإلى ضياع للوقت والجهد، دون التمكن من الحد من الفساد المستشري في النفقات العمومية. فالإخلال بالمساواة في الولوج الى الطلبيات العمومية مثلا، وهو مجال كان خارجا عن نطاق مراقبة المحاسب العمومي الذي لم يعد عضوا في لجنة الصفقات العمومية للجماعات، أصبح كبيرا مما يكبد مالية الجماعات خسائر كبيرة[1]. كما أن متابعة تنفيذ المشاريع لا تخضع لمراقبة واقعية، وإنما على الحامل الورقي مما يجعلها، غير ذات فائدة إن لم تكن مضيعة للوقت لكل المتدخلين بمن فيهم المتعهدين العموميين.

كما أن هذا الضعف، يولد نتائج سلبية على التدبير المالي للجماعات، إذ تضيع خيوط المسؤولية عن نتائج التسيير المالي للجماعات، بالرغم من إقرار غرامات للتأخير في الأداء لكن على حساب الإدارة وليس المتسبب في التأخير نفسه. هذه المراقبة التي لا تمكن من تقييم نتائج التدخلات المالية بالمقارنة مع الوسائل المستعملة، تنغمس فيما هو شكلي، وتركز أكثر على شرعية الإنفاق، وصحة وثائق الأداء..

الفقرة الثانية: عدم تناسق منظومة الرقابة المالية العمومية للدولة وتقسيماتها[2]

إذا كان من سمات منظومة الرقابة المالية للمحاسبين العموميين للدولة على مصالحها هو التطوير التدريجي نحو الرقابة المخففة، فإن الرقابة التي تمارسها الأجهزة المحاسبية للدولة على مالية الجماعات الترابية عرفت تطورا متدبدبا، كما أشرنا إلى ذلك سابقا، بالمقارنة مع ما تعرفه مالية الدولة، الشيء الذي قد تنجم عنه خلافات بدأ صداها يظهر على وسائل التواصل الاجتماعي، قد تؤثر سلباً على التدبير المالي.

[1] اصبح المحاسب المكلف منذ سنة 2018 عضوا من الاعضاء الرئيسيين في لجنة الصفقات العمومية للجماعات الترابية بمقتضى قرار لوزير الداخلية.

[2] المراد هنا أن عدم تناسق منظومة الرقابة المالية للجماعات الترابية والدولة يعتبر مصدرا للخلاف بين المحاسبين العموميين والآمرين بالصرف.

أولا: عدم تناسق منظومة الرقابة المالية للجماعات الترابية والدولة

باعتبار الجماعات الترابية تقسيمات ترابية للدولة، من المفترض أن يتم ضبطها بقوانين وأنظمة متقاربة ومتناغمة مع الأنظمة المطبقة على الدولة إن لم تكن موحدة معها. لكن الملاحظ أن الأنظمة المطبقة على الجماعات الترابية تختلف درجة قربها من الأنظمة المطبقة بحسب فترات تشريعية.

فقد كانت الدولة تراقب ماليتها عن طريق نوعين من الموظفين مراقبي الإلتزامات والمحاسبين العموميين، قبل أن يتم دمج الإدارتين تحت مظلة المحاسب العمومي السامي للدولة، بينما الجماعات كانت نفقاتها تخضع لمراقبة المشروعية ومراقبة الصحة لجهاز وأحد وهو المصالح الخارجية للخزينة العامة.

وعندما تم إصدار مرسوم المحاسبة العمومية لسنة 2010 تم إعفاء نفقات الجماعات الترابية من المراقبة على المشروعية مهما كانت طبيعتها ومهما كان مبلغها، بخلاف نفقات الدولة التي أُخضعتْ لمبدإ الرقابة التّراتبية إبتداء من سنة 2008، الذي بموجبه تم تحديد سقف للنفقات المستفيدة من التخفيف المماثل لما هو معمول به بالنسبة لنفقات الجماعات ولكن بسقف جد متواضع. كما تم إخضاع الإدارة الإنفاقية للدولة لنظام افتحاص الكفاءة لتحديد الآمرين بالصرف الذين يحق لهم الإستفادة من التخفيفات الإضافية في المراقبة.

ليتم في الأخير تسجيل تراجع عن التخفيف الذي عرفته الجماعات الترابية لسبع سنوات متتاليات وتطبيق نفس نظام المراقبة التراتبية، المطبق على مصالح الدولة، على الجماعات مع تسجيل اختلاف في آجال البت[1] في الملفات بين النظامين، التي كان من المفروض تطبيقها قبل 2010.

ويظهر من خلال البيانات الإستدلالية التراجع عن مكتسبات الرقابة على النفقات الجماعية، بالمقارنة مع الوضعية السابقة ومع الدولة.

تطور الرقابة على الجماعات الترابية بين مرسوم 2.09.441 والمراسيم الجديدة لسنة 2017 يبين حجم التراجع الذي أتت به المراسيم الجديدة، بالمقارنة مع الوضعية السابقة وبالمقارنة مع النظام الرقابي لمالية الأجهزة الحكومية للدولة.

[1] في ظل نظام الرقابة التراتبية لنفقات الدولة كلما تم تأهيل الآمر بالصرف كلما استفاد إلى جانب الإعفاء من جوانب لمراقبة الشرعية من آجال قصيرة بالمقارنة مع الوضعية السابقة لهم. بينما بالنسبة للجماعات فإن الأجل يبقى دائما 12 يوما للصفقات، وخمسة أيام للنفقات الأخرى

بيان استدلالي للرقابة في ظل المرسوم 2.09.411 والمراسيم الجديدة لمحاسبة ج.ت

مراقبة المحاسب العمومي في ظل المرسوم 2.09.441	الوضعية الجديدة المراسيم 2.17.449 و2.17.450 و2.17.451 الجدع الموحد للرقابة
- توفر الإعتمادات والمناصب المالية - صحة العمليات الحسابية للالتزام - الإدراج المالي، - مجموع النفقة التي تلتزم بها الجماعة أو المجموعة طيلة السنة المالية. وتتم المراقبة بناء على قائمة للإرسالية ومقترح الإلتزام أما الوثائق فيحتفظ بها الآمر بالصرف لإرفاقها لملف الأداء	- توفر الإعتمادات والمناصب المالية - صحة العمليات الحسابية للالتزام - الإدراج المالي، - مجموع النفقة التي تلتزم بها الجماعة أو المجموعة طيلة السنة المالية، - المشروعية بالنظر إلى الأحكام التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي، باستثناء: - نفقات الموظفين والأعوان المتعلقة بالوضعيات الإدارية والرواتب، باستثناء تلك المتعلقة بقرارات التعيين والترسيم وإعادة الإدماج وتغيير الدرجة ومغادرة الخدمة مهما كان مبلغها؛ - النفقات المتعلقة بالتحويلات والإعانات المقدمة إلى المؤسسات العمومية وبالضرائب والرسوم وبالقرارات القضائية وبالإيجارات مهما كان مبلغها، باستثناء العقود الأصلية للإيجار والعقود التعديلية المرتبطة بها؛ - نفقات الموظفين غير تلك المشار إليها أعلاه التي يقل مبلغها أو يساوي خمسة آلاف درهم (5.000.00 درهم)؛ - نفقات العتاد والخدمات التي يقل مبلغها أو يساوي عشرين (20.000.00) درهم، التعويضات برسم رصيد الوفاة؛ - الأتاوى المتعلقة بالماء والكهرباء والاتصالات اللاسلكية؛ - صوائر التأمين لعربات حظيرة السيارات؛ - الاشتراكات في الجرائد والمجلات والمنشورات الأخرى، كيفما كان شكلها؛ - اقتناء الصويرات بواسطة اتفاقيات لشراء الوقود والزيوت وإصلاح حظيرة السيارات وكذا لنقل الموظفين والأعوان. وتتم المراقبة بالنسبة للنفقات التي لا تخضع لمراقبة المشروعية بناء على قائمة للإرسالية ومقترح الإلتزام أما الوثائق فيحتفظ بها الآمر بالصرف لإرفاقها بملف الأداء، أما النفقات فتتم على الوثائق المكونة لملف النفقة.

بيان استدلالي على الرقابة التراتبية بين الجماعات والدولة

الرقابة المخففة

الدولة		الجماعات الترابية	
المحاسب العمومي	النفقات المعنية بالتخفيف	المحاسب العمومي	النفقات المعنية بالتخفيف
- توفر الإعتمادات والمناصب المالية - صحة العمليات الحسابية للالتزام - الإدراج المالي	-نفقات الموظفين غير تلك المتعلقة بالتعيين والترسيم وإعادة الإدماج وتغيير الدرجة ومغادرة الخدمة مهما كان مبلغها، التي يقل مبلغها عن 10.000.00 درهم نفقات المعدات والخدمات التي تقل قيمتها عن 100.000.00 درهم -الصفقات والعقود الملحقة والقرارات التعديلية المتعلقة بها التي تقل قيمتها عن 400.000.00 درهم مأخوذة بشكل منفصل؛ -الصفقات التفاوضية مهما كان مبلغها؛ العقود المعمارية المتعلقة بهذه الصفقات؛ الإتفاقيات وعقود القانون العادي التي يقل مبلغها عن 200.000.00 درهم. *الأجل المخصص للتأشير هو 10 أيام لصفقات الدولة و4 أيام للنفقات الأخرى.	- توفر الإعتمادات والمناصب المالية - صحة العمليات الحسابية للالتزام - الإدراج المالي	-نفقات الموظفين غير تلك المتعلقة بالتعيين والترسيم وإعادة الإدماج وتغيير الدرجة ومغادرة الخدمة مهما كان مبلغه، التي يقل مبلغها أو يساوي 10.000.00 درهم نفقات المعدات والخدمات التي تقل قيمتها أو تساوي 100.000.00 درهم -الصفقات والعقود الملحقة والقرارات التعديلية المتعلقة بها التي تقل قيمتها عن 400.000.00 درهم مأخوذة بشكل منفصل؛ - الصفقات التفاوضية مهما كان مبلغها؛ العقود المعمارية المتعلقة بهذه الصفقات؛ - الإتفاقيات وعقود القانون العادي التي يقل مبلغها عن 200.000.00 درهم. الأجل المخصص للتأشير هو 12 يوما لصفقات الجماعات و5 أيام للنفقات الأخرى.

النفقات المستثناة من الرقابة المخففة للجماعات الترابية

الرقابة المخففة

المحاسب العمومي	النفقات المستثناة من الرقابة المخففة
توفر الإعتمادات والمناصب المالية؛ - صحة العمليات الحسابية للالتزام؛ - الإدراج المالي؛ - المشروعية بالنظر إلى الأحكام التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي.	- قرارات التعيين والترسيم وإعادة الإدماج وتغيير الدرجة ومغادرة الخدمة الخاصة بالموظفين والأعوان - العقود الأصلية للإيجار والعقود التعديلية المرتبطة بها؛ - نفقات الموظفين غير تلك المتعلقة بالتعيين والترسيم وإعادة الإدماج وتغيير الدرجة ومغادرة الخدمة مهما كان مبلغها، التي يفوق مبلغها 10.000.00 درهم - نفقات المعدات والخدمات التي تفوق قيمتها 100.000.00 درهم -الصفقات والعقود الملحقة والقرارات التعديلية المتعلقة بها التي تفوق قيمتها 400.000.00 درهم مأخوذة بشكل منفصل؛ العقود المعمارية المتعلقة بهذه الصفقات؛ -الصفقات التفاوضية مهما كان مبلغها؛ الإتفاقيات وعقود القانون العادي التي يفوق مبلغها عن 200.000.00 درهم. الأجل المخصص للتأشير هو 12 يوما لصفقات الجماعات و5 أيام للنفقات الأخرى.

النفقات المستثناة من الرقابة المخففة للجماعات الترابية

الرقابة المخففة الإضافية

المحاسب العمومي	التزامات الآمر بالصرف	النفقات المستثناة من الرقابة المخففة
- توفر الإعتمادات والمناصب المالية؛ - المشروعية بالنظر إلى الأحكام التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي.	يستفيد من التخفيف الإضافي الآمرون بالصرف	- قرارات التعيين والترسيم وإعادة الإدماج وتغيير الدرجة ومغادرة الخدمة الخاصة بالموظفين والأعوان - العقود الأصلية للإيجار والعقود التعديلية المرتبطة بها؛ - الصفقات والعقود الملحقة والقرارات التعديلية المتعلقة بها التي تفوق قيمتها 1.000.000.00 درهم مأخوذة بشكل منفصل؛ - العقود المعمارية المتعلقة بهذه الصفقات؛ الأجل المخصص للتأشير هو 12 يوما لصفقات الجماعات و5 أيام للنفقات الأخرى.

ثانيا: العلاقة بين المحاسب العمومي والآمر بالصرف

بالرجوع إلى النصوص التنظيمية للجماعات الترابية، نجدها عندما تعرف المحاسب العمومي تتحدث عن "عون أو موظف"[1]، بينما عندما تعرف الآمر بالصرف، تتحدث عن "شخص له الصفة" [2]وهما طرفا علاقة الرقابية في المالية العمومية للجماعات الترابية.

ويتأكد هذا التمييز عندما يتم البحث في طرق تكليف المحاسبين العموميين والآمرين بالصرف. فالأول يتم تعيينهم بمقرر للوزير المكلف بالمالية أو من ينوب عنه بينما الآمر بالصرف يتم تكليفهم عن طريق الانتخاب. هذا التمييز قد يكون في حالة إذا أدى عدم ضبط حدود اختصاص كل طرف إلى تنازع الشرعيات.

فإذا كان كل شيء يغري البيروقراطي[3]، أي الموظف هنا، لبسط نفوذه في التدبير المالي عن طريق الإستدلال بالنصوص على كثرتها، فيستغل كفاءاته المهنية لتقوية نفوذه[4] ودوره وحماية مصالحه، وأنه مرتاح البال لكونه يعتقد أنه معصوم، وأن "طبيعة الأشياء تقتضي أن الحكم لأهل المعرفة، وأن الإمتثال للجاهلين"[5] يؤدي الى سوء التدبير، فإن السلطة المكتسبة عن طريق الإنتخاب تغري المدبرين، فهي تذهب بعقول ممارسيها وتستدعي منهم إعجابا بالنفس، وتدفعهم إلى محاولة بسط نفوذهم باستمرار واستغلاله في نفس الوقت. إن السلطة تسيطر على أذهانهم ولأجل المحافظة عليها، يحيطونها بالصمت والأسرار، ويرفضون تلقي التوجيهات ولا يحبون تقديم الحسابات عما يعملون، ويحاولون صد كل مراقبة، عن طريق اختلاق الأعذار المؤسسة والواهية.

هاتان الوضعيتان تؤثران على العلاقة بين المحاسب العمومي والآمر بالصرف، وهذا ما يؤدي في بعض الأحيان إلى فقدان التوازن في العلاقة بينهما ماينتج عنه اختلالات في تنفيذ السياسة المالية للجماعات الترابية وإلى كبح جماح هذا التنفيذ إلى حد عرقلته. ولن يتم تفادي هذا إلا إذا تم ضبط هذه العلاقة عبر الاحتراس من السلوك السلبي من طرف البعض تجاه البعض الآخر. فيتعين عدم الاحترام التام لرغبات أطراف العلاقة، والإحتفاظ بروح طلب المراجعة والدفاع عن الآراء ما دامت النصوص التنظيمية تمكن من ذلك.

إن المحاسب العمومي مدعو إلى ممارسة مراقبته في الحدود المسموح بها قانونا، كما أن الآمرين بالصرف المنتخبين وأعوانهم مدعوون إلى ممارسة مهامهم ومن بينها المراقبة الموكولة إليهم، عن طريق التدخل لدى المصالح

[1] المادة 11 من المراسيم 2.17.451 و2.17.450 و2.17.449، س.ذ.
[2] المادة 5 من نفس المراسيم.
[3] يراد (بالإنجليزية: bureaucrate) بهذا التعبير الفرد داخل مؤسسات الحكومة. والوظائف البيروقراطية هي غالبا "وظائف مكتبية" (وهي تأتي من الكلمة الفرنسية *bureau*، والتي تترجم إلى مكتب)
[4] ذ. برنار غورني، مدخل الى علم الإدارة، تعريب ذ. إبراهيم زياني، وذ. نور الدين الراوي، م.س، ص.267
[5] ذ. برنار غورني، المرجع اعلاه، ص.267

المحاسبية للجماعات الترابية من أجل فك القضايا التي يلح عليها المنتخبون، والتي تدخل ضمن اختصاصات الجماعات الترابية، عن طريق سلوك المساطر التنظيمية التي تقرها المراسيم المتعلقة بالمحاسبة العمومية لهذه الهيئات.

هذه العلاقة المتشنجة في غالب الأحيان يتم تغذيتها بالاختلال في العلاقة بين الطرفين التي اشرنا إليها في القسم الأول. مثال ذلك أن تردد المحاسب في التكفل بديون الجماعة المصفاة من طرف إدارتها الجبائية لأسباب تعود إلى الشرعية في غالب الأحيان وإلى الخوف من المساءلة عن شرعيتها وعن عدم استخلاصها فيما بعد، يعتبر من الأمور التي تزيد العلاقة بين الطرفين تشنجا.

كما أن تحويل المسؤولية من الآمر بالصرف إلى المحاسب العمومي بعد التعديلات الأخيرة للمحاسبة العمومية للجماعات الترابية جعل الآمرين بالصرف أكثر حماسا لتنفيذ نفقات غير مشروعة ما داموا لن تتم مساءلتهم حول شرعيتها، مثال ذلك لجوء بعض الجماعات إلى الإنفاق لتلبية حاجات لا تدخل في اختصاصاتها الأصلية ودون سلوك للمساطر القانونية المنصوص عليها في القوانين التنظيمية. وفي هذه الحالة يتخذ المحاسبون توجها أكثر تحفظا، في كل ما من شانه ان يثير مسؤوليتهم، مما قد يؤدي إلى مشاحنات بين الطرفين، ما دام الآمرون بالصرف- أغلبهم - لا يلجؤون إلى المساطر القانونية لتجاوز رفض المحاسبين وإنما يتم اللجوء إلى كيل التهم بين الأطراف.

ونذكر كمثال ما تم تداوله أخيرا على صفحات "الفيسبوك" أن قابضا راسل رئيس جماعة يعلمه أن بناء وصيانة مسالك الجماعة لا يندرج ضمن اختصاصاته الذاتية، وأنه يدخل في الإختصاصات المشتركة بين الدولة والجماعات، وبالتالي ما قد يستوجب رفض التأشير عليه من طرف المحاسب العمومي. وبالرغم من جدية الملاحظة بالنظر إلى أن المادة 49 من المرسوم 2.17.451 تنص صراحة أنه لا يمكن الإلتزام بنفقات الجماعات (...) وتنفيذها، بصورة قانونية، إلا إذا كانت مطابقة للقوانين والأنظمة التي أحدثتها..." فإن بعض الردود على هذه الملاحظة على شبكة التواصل الإجتماعي تبين حجم التشنج في العلاقة بين الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين المكلفين[1].

[1] من بين الردود أن احدهم دفع الى أن المحاسب لم يستوعب بعد المادة 61 من المرسوم 2.17.451، كما أن آخر تساءل لماذا تم فتح الاعتمادات أصلا، واستعمل آخر مصطلح الشطط في استعمال السلطة.

ومما زاد الأمر حدة هو إرجاع تمثيلية الخزينة العامة في لجان الصفقات العمومية للجماعات الترابية[1]، وبالتالي إرجاع صوت إلى جانب مؤسسة الآمر بالصرف للتقرير في الصفقات التي تعلن عنها الجماعات، وتعقدها لتلبية حاجاتها العامة. فبالرغم من كون هذه التمثيلية ليست مراقبة بالمعنى الصحيح إلا أن أغلب رؤساء الجماعات خصوصا يرونها كذلك، ويعتبرونها غلا لأيديهم في اتخاذ القرار الذي يرونه صائبا في إسناد عقود الشراء العمومي التي تعقدها الجماعات مع الأغيار.

[1] قرار وزير الداخلية رقم 672.18 بتاريخ 7 مارس 2018 بتحديد لجان طلب العروض المفتوح أو طلب العروض المحدود أو بالانتقاء المسبق وكذا لجنة المباراة الخاصة بالجماعات، ج.ر 6659، 26 مارس 2018.

المطلب الثاني: حدود الرقابة القضائية

ما يميز رقابة القضاء المالي - عموما - على مالية الجماعات الترابية هي عدم الفعالية. ومرجع ذلك إلى أسباب ذاتية تتعلق بالجهاز القضائي ذاته وإلى عوامل خارجية تتعلق بمحيط محاكم الأموال المتسم بعدم الوعي، والتجاذب السياسي الذي يطبع عمل التقسيمات الترابية للمملكة.

فنجد أن تدخلات المجالس الجهوية للحسابات عن طريق الملاحظات والتوجيهات غير ذات أثر على تجويد التدبير المالي الجماعي (الفرع الأول)، كما نجد القاضي الإداري في مراقبته لشرعية قرارات رؤساء المجالس ومقررات المجالس التداولية تابعا للسلطة الإدارية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حدود رقابة قاضي الحسابات

من خلال قراءة متأنية لمجموعة من التقارير التي تصدرها المجالس الجهوية للحسابات حول مراقبة تسيير الجماعات الترابية يظهر أنها ليست ذات أثر كبير في تطوير تسيير وتدبير مالية الجماعات المراقبة ذاتها، فأحرى بالجماعات الأخرى. فالدور المفترض أن تلعبه تقارير المجلس في الوقاية وتصحيح الأخطاء التي قد تعتري تسيير مالية الجماعات، لا يكون إلا إذا التزمت الجماعات بالملاحظات البناءة والقانونية الواردة في التقارير العامة والخاصة. غير أن الملاحظ أن الجماعات لا تتوانى عن ارتكاب نفس الأفعال تحت ذرائع متعددة بالرغم مما تسببه من ضرر لمالية الجماعة الترابية.

الفقرة الأولى: إكراهات المجالس الجهوية للحسابات

تعاني المجالس الجهوية للحسابات في علاقتها بالجماعات الترابية من إكراهات، وحدود تحول في مجملها بين المجالس والقيام بالمهام المنوطة بها على أحسن وجه. بحيث يتميز تدخلها في رقابة الإدارة المالية المحلية بالضعف على جل المستويات إن لم نقل كلها.

ونجد الإكراهات التي يعرفها تدخل هذه المجالس منقسما بين إكراهات داخلية، تتعلق بذات المؤسسة والتي تعيق عملها، وإكراهات خارجية مرتبطة مع المحيط الذي تتدخل فيه هذه المجالس.

أولا: الإكراهات الداخلية

وتتمثل هذه الإكراهات بالخصوص، في الإكراهات البشرية، والإكراهات القانونية للمجلس الأعلى على العموم. أما بخصوص الإكراهات البشرية فإن مقارنة بسيطة بين عدد الهيئات التي تخضع لرقابة المجلس الأعلى

للحسابات والمجالس الجهوية لها، وعدد القضاة فضلا عن الموظفين العاملين بهذه المؤسسة الدستورية، يبين وجود خصاص كبير بل مهول في عدد القضاة والأطر التي يمكنها القيام بمهام الرقابة والتدقيق والتفتيش في المجلس.

ومرجع هذا الخصاص إلى حداثة دسترة هذه المؤسسة، وإلى ضعف التوظيف في أسلاك المجلس خصوصا في سلك القضاة، وإلى جانب المغادرة التي يعرفها الجهاز القضائي للمجلس إلى وجهات أخرى بحثا عن امتيازات مادية وإدارية في نفس الوقت[1].

أما بخصوص الإكراهات المؤسساتية أو القانونية، فيمكن إجمالها في قلة النصوص التنظيمية للقانون المنظم للمحاكم المالية، إلى جانب غياب أو ضعف حصيلة الفقه والقضاء المالي، وعدم التناسق التام الحاصل بين النصوص المنظمة لمالية الجماعات الترابية وتلك المنظمة للمجلس[2].

كما أن من الإكراهات التي لها الأثر البالغ على تدخل المجالس الجهوية عدم قدرتها على السيطرة على مراقبة التدبير المالي والإداري للجماعات الترابية جغرافيا وبشريا ووظيفيا بحكم مركزة الرقابة وتنوع وتعدد الإختصاصات وضعف اللوجيستيك المادي وكذلك قلة الموارد البشرية وتعقد المساطر والإجراءات.

أ- القيود القانونية والتنظيمية

تقوم المجالس الجهوية للحسابات بالكشف عن الإختلالات التي تشوب عملية تدبير مالية الجماعات الترابية والمؤسسات التابعة لها، وما يرافق ذلك من عمليات هدر المال العام، وتكتفي بالحكم على مرتكبي المخالفات بغرامات مالية محددة. غير أنه إذا تعلق الأمر بمخالفات جنائية فإن وكيل الملك بالمجلس الجهوي للحسابات يحيل تلك المخالفات إلى المجلس الأعلى للسلطة القضائية (**وزير العدل سابقا والسلطة العليا المكلفة حاليا بالنيابة العامة.**) الذي يقوم بدوره بإجراءات تحريك مسطرة المتابعة بصفته هذه. إلا أن الواقع أثبت تقاعس وزارة العدل عن متابعة المتهمين في قضايا الفساد المالي المحالة إليها من طرف المحاكم المالية، وهذا ما يدفعنا إلى التساؤل حول مدى وجود إرادة سياسية لمتابعة المسؤولين عن سرقة وتبذير المال العام، فهل سيسير على دربها المجلس الأعلى للسلطة القضائية؟

[1] ذ. نجيب جيري، الرقابة المالية بالغرب بين الحكامة ومتطلبات التنمية، م.س، ص.106 (فكرة منقولة عن الأستاذ)

[2] تغيرت النصوص المنظمة لمالية الجماعات الترابية والدولة ولم تتغير بعض المقتضيات الخاصة بالقانون المنظم للمحاكم المالية. مثال ذلك أن مؤسسة مراقب الالتزام بنفقات الدولة لم يعد لها وجود لكن النصوص لا زالت تنظم تدخل هذه المؤسسة التي ورثتها الخزينة العامة للمملكة. كما أن هناك تناقض في الاختصاصات بين الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين الوارد في النصوص المالية للجماعات وتلك التي تنظم اختصاصات المجالس الجهوية للحسابات.

إن تحليل وسائل عمل المجالس الجهوية للحسابات يبين تعددا في المهام المنوطة بها على المستوى المحلي، الأمر الذي من شأنه أن يعيق إمكانية توفير شروط الفعالية المطلوبة في أدائها الرقابي. فالمجال الرقابي للمجالس الجهوية للحسابات مجال واسع من الناحية القانونية، بحيث يغطي مختلف مظاهر التدبير العمومي المحلي. هذا الإختصاص الواسع يعتبر في حد ذاته عائقا قد يحول بينها وبين إمكانية الاضطلاع بكل تلك المهام المنوطة بها سواء في مجال الرقابة على المال المحلي أو الترابي الذي أصبح مفهوما شاسعا يشمل كل القطاعات التي تتدخل فيها الجماعات الترابية ولو بنسبة معينة، مما يقود إلى حالة من الغموض التنظيمي، هذه الحالة تسمح بتدفق المال العام المحلي في اتجاهات يصعب معها تحديد ومعرفة مساراتها، مما يحول أحيانا دون إمكانية تتبعها ومراقبتها.

وعلى الرغم من تعدد المهام المنوطة بالمجالس الجهوية للحسابات، فيلاحظ أن هذا الجمع بين اختصاصات متعددة، والذي من شأنه التأثير بشكل مباشر على الأداء العام لهذه الوحدات الرقابية، لم يوازيه تخفيف العبء عليها من قبل أجهزة أخرى مساعدة، بالرغم من تواجد أجهزة إدارية أخرى يمكنها التدخل لاحقا على القرار المالي. هذه الهيئات الإدارية الأخرى المكلفة بالرقابة تتدخل في الحقل المالي للجماعات الترابية بدون تنسيق مع المحاكم المالية. كما أن ما يعاب على التجربة المغربية عدم توفرها في القضاء المالي على وسائل عمل موازية، إذ أن النص القانوني لا يوفر إمكانية إنشاء هيئات موازية، وذلك على خلاف التجربة المقارنة، خاصة القضاء المالي الفرنسي، الذي توجد به "هيئات مشتركة"، وهي عبارة عن مؤسسات رقابية تعتبر امتدادا للعمل الرقابي القضائي المنوط بالمحاكم المالية.

ب- الصعوبات المسطرية لعمل القاضي المالي بالمجالس الجهوية للحسابات

تتصف وظائف المجالس الجهوية للحسابات بالازدواجية، فقد تكون قضائية، كما قد تكون إدارية أي غير قضائية. أما المهام القضائية فتتمثل في الإختصاص في البت في حسابات المحاسبين العموميين للجماعات، وفي ممارسة التأديب المالي على المتدخلين في التدبير المالي المحلي. وأما الإختصاص الإداري فيتمثل في مراقبة التسيير، وكذا استخدام الأموال العمومية، فضلا عن المساهمة في مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ ميزانية الجماعات الترابية ومؤسساتها، وتلقي تصريحات الملزمين بالممتلكات.

ولممارسة هذه الإختصاصات يضطر القاضي المالي إلى الاشتغال بأربع مساطر تحيل الواحدة على الأخرى، مما يقود إلى حصول تداخل فيما بينها من جهة، وكذا في علاقتها المتبادلة مع تحريك مساطر أخرى، خاصة تلك المتعلقة بالسلطة التأديبية والجنائية من جهة أخرى.

فمسطرة التدقيق والبت في الحسابات المقدمة من طرف المحاسبين العموميين، تقوم على إعداد القاضي المالي لتقريرين الأول يخصص لنتائج التحقيق في الحسابات، في حين يخصص الثاني لمراقبة التسيير، وفي حالة اكتشاف مخالفات من شأنها إثارة مسؤولية المحاسب العمومي أو المراقب أو الآمر بالصرف أو أي شخص يعمل تحت سلطتهم أو لحسابهم في ميدان التأديب المالي، أو التسيير بحكم الواقع. ومن شأن تحريك هذه المسطرة اكتشاف جوانب تستدعي المتابعة التأديبية والجنائية، الأمر الذي يقتضي إحالتها إلى الجهات الإدارية والقضائية المختصة.

ج- محدودية الموارد البشرية

ترتبط أهمية المجالس الجهوية للحسابات بأهمية العنصر البشري الموجود والذي ينبغي أن يكون مؤهلا من الناحية الكمية والكيفية حتى يضطلع بمسؤوليته غير أن الواقع العملي أبان عن ضعف هذا العنصر.

فعلى المستوى الكمي، بلغ العدد الإجمالي للقضاة العاملين بالمجالس الجهوية للحسابات تسعة وتسعون (99) قاضيا أي بمعدل إحدى عشر (11) قاضيا لكل مجلس. وفضلا عن ذلك تتوفر المجالس المذكورة على إثنين واربعين (42) موظفا وعونا للدعم بمعدل ثلاثة (3) إلى أربعة (4) موظفين لكل مجلس، فكيف يمكن لإحدى عشرة (11) قاضيا وثلاثة (3) أعوان أو موظفين من القيام بكل المسؤوليات والهيئات الخاضعة لرقابة المجلس، وبالنظر إلى هذا العدد الذي يسير محليا ويضطلع برقابة من هذه الأهمية فكيف له من الناحية الكيفية أن يقوم بكل تلك المسؤوليات؟

يضاف إلى هذا الضعف البين لوتيرة عملية التوظيف، وعدم قدرة المؤسسة على جلب الأطر العليا المتمرسة. كما أن هذه المؤسسة تفتقر للعدد الكافي من المحققين للقيام بمهمتهم الاستشارية الإرشادية بجانب القضاة الذين يضطرون للقيام بعملية التحقيق والاطلاع وإصدار الأحكام.

وما يؤثر كثيرا على فعالية تدخل هذه المؤسسة هو غياب التنسيق مع باقي الهيئات الأخرى المختصة بالرقابة بالرغم أن القانون 99-62 يركز على ضرورة التكامل والتنسيق بين كافة الهيئات الوصية (وزارة الداخلية، وزارة المالية، وزارة العدل والمجالس الجهوية للحسابات) فلا تعارض بين هذه الهيئات على مستوى النص القانوني فيما يخص مراقبة المالية المحلية، بينما الواقع يبرهن على عكس ذلك.

ثانيا: الإكراهات الخارجية

ويتعلق الأمر هنا بإكراهات المحيط الذي تشتغل فيه المجالس الجهوية للحسابات والتي تعيق فعالية تدخل هذه المؤسسات. فالبرغم من أهمية الرقابة على إجراءات تنفيذ ميزانية الجماعات الترابية التي تقوم بها هذه المجالس، إلا أنه على المستوى الميداني، يظهر أن حضور المجالس الجهوية للحسابات فيما يخص هذه الرقابة يبقى متواضعا.

فمن جهة نجد أن المجالس الجهوية باتت إلى الأمس القريب مجهولة، وغير معروفة لدى بعض المدبرين الجماعيين فبالأحرى الرأي العام، نظرا لاقتصار تقاريرها على مراقبة إجراءات تنفيذ الميزانية، وتبليغ ملاحظاتها للمحاسبين العموميين على الخصوص. في مقابل التسييس المبالغ فيه للتسيير الإداري والمالي الذي كرس تبعية عضوية ووظيفية للأجهزة الرقابية للماسكين بزمام السلطة، هذه التبعية التي لها عواقب وخيمة بحيث تعرقل سير عمل هذه الأجهزة وتعطله[1].

ومن جهة أخرى فإن تقارير المجلس الأعلى للحسابات السنوية وكذا تقارير المجالس الجهوية حول تسيير الجماعات التي تنصب على إجراءات تنفيذ الميزانية خصوصا الجانب المتعلق بالحساب الإداري المرفوض منها، والتي هي ثمرة لسنة كاملة من العمل، تعتبر الوسيلة المهمة التي يمتلكها المجلس الأعلى للحسابات لكشف الأخطاء التي تعتري التدبير المالي للجماعات الترابية بطريقة علنية، لا تحدث أثرا قويا على الفعل المالي للجماعات الترابية، لكون طبيعتها القانونية غير محددة، وإلزاميتها تخضع لمزاج الأطراف الأخرى غير المجلس ذاته. الأمر الذي يتطلب منحها القوة الإلزامية[2].

هذا إلى جانب ضعف التنسيق مع أجهزة الرقابة الأخرى مما يؤثر سلبا على دور الرقابة في تجويد العمل المالي الجماعي. فقد كان لضعف الرقابة المالية وضعف التنسيق بين الأجهزة الرقابية المتعددة، الأثر البالغ في استفحال ظاهرة سوء التسيير المالي للجماعات، مما يفسح المجال لبعض المدبرين المفتقدين للوعي بالمصلحة العامة، للتلاعب بأموال الجماعة، أو إغفال تحصيل بعض المداخيل المستحقة لها، إما لجهلهم بالقواعد والتقنيات الخاصة بالتدبير المالي، وإما لأسباب سياسية أو شخصية، الشيء الذي أدى إلى ضعف الموارد المالية الذاتية، وبالتالي ما يحرم الجماعات من إحدى الوسائل التدخلية الأساسية للنهوض بالتنمية الذاتية الترابية.

[1] ذ. نجيب جيري، "الرقابة المالية بالمغرب..."، م.س، ص.108.
[2] د. محمد حركات،" دور الرقابة والمساءلة في تحقيق التنمية والوحدة" مجلة المستقبل العربي، عدد 154، دجنبر 1991، ص.52.

كما يلاحظ أن المجالس الجهوية تحصر تدخلها في الرقابة وتنطوي على نفسها مما يعزز عزلها اجتماعيا، على عكس ما هو معمول به في فرنسا، حيث أن الغرف الجهوية للحسابات، في مجال الرقابة على القرارات المتعلقة بالميزانية، تتلقى طلبات متنوعة من المعنيين، وتجيب عليها، مما مكنها من إبداء أرائها بشأن جميع الحالات التي ينص عليها التشريع الفرنسي[1].

الفقرة الثانية: تدخلات المجلس الجهوي للحسابات وأثره على التدبير المالي المحلي

وتظهر أهمية تدخل المجالس الجهوية للحسابات بالخصوص، في مدى استجابة مسيري الجماعات الترابية للملاحظات التي تقوم بها للجماعات، بحسب الدوائر الترابية، وبالنظر إلى مدى استجابة جماعة معينة للملاحظات القيمة ولقرارات وآراء وملتمسات هذه الهيئات.

ولن أتعرض لتدخلات المجالس الجهوية بشتى أنواعها[2]، لكن سنقتصر على حصيلتها على مستوى تتبع توصياتها، مع الأخذ بعين الإعتبار ملاحظات المجلس وواقع الاستجابة لدى بعض الجماعات الترابية بإقليم الصويرة، وبالنظر إلى عدد تدخلات المجلس باعتباره هيئة مكلفة بمراقبة تسيير الجماعات الترابية وأثره على التدبير المالي للجماعات.

أولا: حصيلة المجالس الجهوية للحسابات: مراكش مثالا

حدد محمد اروبشق، قاضي بالمجلس الجهوي للحسابات لمراكش نسبة تنفيذ توصيات المجلس في 70 في المائة وهي نسبة مهمة من الاستجابة من لدن الجماعات الترابية. غير أن هذا الرقم ليس دقيقا إذا علمنا أن عدد

[1] Par exemple Les chambres régionales des comptes participent aux procédures de contrôle budgétaire en proposant au préfet les solutions à mettre en œuvre dans les cas suivants: budget non voté dans les délais légaux, budget voté en déséquilibre, compte fortement déficitaire, insuffisance des crédits nécessaires au règlement d'une dépense obligatoire, ou encore rejet du compte administratif (code général des collectivités territoriales, articles L. 1612-2 et suivants).
Dans ces cas, le préfet ne peut régler le budget de la collectivité ou de l'établissement qu'après avoir pris l'avis de la chambre régionale.
في ظل القانون 78.00 كانت المجالس الجهوية تتدخل بطلب من سلطات الوصاية لإبداء رأيها في الحساب الإداري المرفوض، لكن تم التخلي على هذه المسطرة مع تبني القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

[2] للإشارة فإن المجلس الجهوي لمراكش بحسب نفس المصدر وبخصوص الاختصاصات القضائية للمجلس، (التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية)، أكد أن عدد الأحكام الصادرة عن المجلس بلغت 97 حكما، فيما وصل عدد القضايا والملفات الرائجة حتى حدود الشهر الجاري، إلى 16 قضية يتابع في إطارها38 شخصا.

الجماعات التي همتها عملية مراقبة تسيير مجالس الجماعات الترابية ومؤسساتها هي 100 عملية تتوزع على الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية كما يلي[1]:

حصيلة مراقبة التسيير لحدود سنة 2017

طبيعة الجهاز	عدد المهام المنجزة
الجهات والعمالات والأقاليم	**02**
الجماعات	**87**
شركات التنمية المحلية	**01**
المؤسسات العمومية	**02**
التدبير المفوض	**06**
مراقبة استخدام الأموال العمومية	**02**
المجموع	**100**

حصيلة مراقبة الإجراءات المتعلقة بالميزانية

فعدد الجماعات التي همتها عملية مراقبة التسيير هي 87 جماعة، كما أن عدد عمليات مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية هي 94 من أصل 140 جماعة المكونة لجهة مراكش أسفي وهي نسبة ضئيلة إذا ما قورنت بعمر المجلس الجهوي لمراكش الذي هو 13 سنة وعدد الجماعات. كما أن نسبة الاستجابة، تتغير من جماعة إلى أخرى فنأخذ على سبيل المثال جماعة "حد الدرا" بالصويرة التي خضعت لمراقبة التسيير برسم سنة 2015 وقد همت الملاحظات المثارة من طرف قضاة المجلس الجهوي للحسابات تقييم المخطط الجماعي في المحور الأول، وتدبير المرافق الجماعية في المحور الثاني وفي المحور ثالث تدبير مداخيل الجماعة وفي المحور الرابع تدبير الممتلكات الجماعية وسنقتصر على محور تدبير المرافق الجماعية.

وبخصوص تدبير الممتلكات الجماعية يلاحظ أن الجماعة لم تغير من طريقة تعاملها مع الممارسات التي كانت مثار ملاحظات المجلس الجهوي، بحيث أبقت الجماعة على تدبير مرفق المجزرة العمومية بنفس الطريقة، أي إيجار رسومها، بالرغم من صوابية ملاحظة المجلس الجهوي، كما أن الجماعة قد زادت الطين بلة بإقرارها في قرارها

[1] إحصائيات أوردها ذ. محمد رويشق قاض بالمجلس الجهوي للحسابات بمراكش في عرض له بمقر عمالة الصويرة في دورة تكوينية من تنظيم دار المنتخب بمراكش لفائدة أعضاء مجالس جماعات إقليم الصويرة بتاريخ 2018/01/5

الجبائي لإجراءات مخالفة للقانون من قبيل إعطاء إمكانية تولية الكراء بدون اللجوء إلى مسطرة المنافسة في مقابل مبلغ جزافي تستخلصه الجماعة وهو ما يخالف القانون والملاحظات التي دأب المجلس على إبدائها، مما يدفع إلى طرح التساؤل حول جدوى بعض تدخلات المجالس الجهوية للحسابات؟

ثانيا: تدخلات المجلس في مراقبة التسيير مثلا

تمارس المجالس الجهوية للحسابات رقابة لاحقة تتجلى في الفحص والتحقق من العمليات المالية للجماعات المحلية وهيئاتها. وقد عرف تدخلها تقدما ملموسا، خصوصا منذ إصدار تقارير المجلس الأعلى للحسابات المتضمنة لتدخلاتها وملاحظاتها. هذه التقارير والملاحظات والتوصيات أصبحت تشكل بوابة لملامسة مستوى التدبير المالي لمالية الجماعات الترابية والوقوف على الاختلالات التي تعتريه. غير أن ما يعاب عن هذه الرقابة أنها رقابة انتقائية لا تشمل كل الجماعات الترابية ومؤسساتها[1].

كما أن تدخل هذه المجالس يطبعه النقص على عدة مستويات كتقديم ميزانية يطبعها العجز أو عدم تقديم بعض النفقات الإجبارية أو التأخير في إعداد الميزانية مع العلم أن الغرف الجهوية للحسابات بفرنسا تلعب دورا كبيرا على مستوى التأخر في التصويت على الميزانية المحلية وكذا عند عدم إدراج النفقات الإجبارية، زيادة على مستوى العجز في الحساب الإداري.

بل إن المجالس الجهوية قد راكمت عملا كبير ومجهودا جبارا منذ إنشائها، وآن الآوان أن تقلع عن إصدار التوصيات وهو عيب كبير يمس بهيبتها، والتوجه نحو إعمال المساطر، وتقديم المخالفين للمحاسبة والمساءلة.

وإذا كان تدخل المجالس الجهوية فعال، إلى حد ما، في مواجهة المحاسبين العموميين فإنه وبالنظر إلى مشاركة الآمرين بالصرف في تنفيذ العمليات المالية وامتلاكهم لسلطات تقريرية مهمة، وأصبح هؤلاء يتحملون مسؤوليات متعددة ومتنوعة، أصبح لزاما أن يخضع هؤلاء لنفس أساليب المساءلة والمحاسبة التي ظلت إلى عهد قريب نسبية ومحدودة في العديد من جوانبها ومجالاتها. وسيضيق مجالها أكثر مع التعديلات الأخيرة التي طالت قواعد المحاسبة العمومية للجماعات الترابية ومؤسساتها.

[1] فالتقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2007 أقر أن رقابة التدبير المنجزة من طرف المجالس الجهوية للحسابات في 2007 همت جهة واحدة و43 جماعة حضرية و22 جماعة قروية ومقاطعتين و4 وكالات مستقلة لتوزيع الماء والكهرباء ومجموعة واحدة للجماعات المحلية و12 شركة للامتياز لمرفق النقل الحضري وحالة واحدة للتدبير المفوض، أي مراقبة ما مجموعه 82 حالة وهو عدد ضعيف مقارنة بعدد الجماعات المحلية ومجموعاتها. كما أن حصيلة الإحصائيات الخاصة بالمجلس الجهوي لمراكش يبين بما لا يدع الشك أن التدخلات تكون انتقائية ولا تشمل كل التقسيمات الترابية لدائرة نفوذ كل مجلس.

فإذا كانت التوصيات الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات تشكل آلية من آليات تقييم التدبير العمومي المحلي، وأداة لتقويم تدبير النفقات والإيرادات المحلية بشكل خاص، فإن اقتصارها على إصدار الملاحظات والتوجيهات يعتبر إجراء غير كاف لتحقيق الردع العام والخاص الذي يجب أن تتصف به تدخلات المحاكم المالية.

فإذا كان المشرع المغربي قد سعى وراء إصدار القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بوضوح إلى التقليص 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 ب"التأشير"، فإنه بالمقابل عزز من اختصاصات المجالس الجهوية للحسابات، التي يجب أن تنتقل من إصدار التوصيات وتتبع درجات تنفيذها[1] إلى المحاسبة على اعتبار أن تكرار الخروقات ولو بدرجة دنيا يكلف التنمية المحلية ويبين بما ليس فيه شك أن المحاسبة هي الكفيلة بالتقيد بالمساطر والتطبيقات الجيدة.

الفرع الثاني: التخبط بين رقابة القاضي الإداري والسلطة الإدارية المكلفة بالرقابة

تشير المادة 117 من ق.ت 113.14 إلى ضرورة اللجوء إلى إعذار المجلس بالتراجع عن المقررات أو القرارات المشوبة بعيوب المشروعة أو التي لا تدخل في إختصاصه، قبل اللجوء إلى القضاء الإداري لوقف تنفيذها من أجل البت في بطلانها. غير أن ما يلاحظ عن رفض السلطة الإدارية المكلفة بالرقابة أنه كاف لشل قرار أو مقرر، كما أن سلطات الرقابة قد تلجأ إلى رفض التأشير على المقررات دون حاجة للجوء إلى القضاء الإداري لإقرار ذلك وتثبيته، خصوصا في المقررات المالية للجماعة.

فبمجرد رفض التأشير على الميزانية تصبح هذه الأخيرة لاغية ولا يمكن تنفيذها، بل لا يحتاج إقرار بطلانها إلى قرار أو حكم صادر عن المحكمة الإدارية. هذا بالرغم من شمولها بمقتضيات المادة 17 أعلاه. وبالتالي ما يجعل مجال تدخل القاضي الإداري غير محصور بدقة. بل إن تدخل القاضي رهين لطلب سلطات الرقابة الإدارية التي لها الحق وحدها لتحديد وقت وزمان إحالة المقررات والقرارات الغير المشروعة على القضاء.

[1] أشار قاضي المجلس الجهوي للحسابات بمراكش ذ.محمد الرويشق في اليوم الدراسي الذي تم في الخميس 22 دجنبر 2017بدار المنتخب بمراكش، أن المجلس بت إلى حدود الآن، في 1685 حساب وأصدر تأديبا في 56 قضية تتعلق بالميزانية والشؤون المالية همت أزيد من 133 شخصا متابعين قضائيا. كما أشار الى أن مهمة المجلس الجهوي للحسابات بمراكش-أسفي، هي تتبع التوصيات الصادرة عنه والمتعلقة بمختلف مهمات مراقبة التسيير، بحيث تفوق درجة تنفيذ التوصيات في جميع الحالات نسبة 70 في المائة. هذه النسبة تعتبر مهمة لكن يطرح السؤال حول 30 في المائة التي لم تلتزم ما مصيرها وكم تكلف التنمية المحلية.

الفقرة الأولى: عدم تحديد مجال تدخل القاضي الإداري بدقة

لأول وهلة، قد يتبادر للأذهان أن القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية تؤسس لنوع جديد من فصل السلط بين القضاء والإدارة في مجال الرقابة بحيث يختص الأول بمسائل الشرعية[1] في حين يبقى من اختصاص الإدارة الرقابة على قرارات ومقررات المجلس وعرضها في حالة الإخلال بالشرعية على أنظار القضاء. لكن سرعان ما يظهر أن هناك تداخلا وغموضا في اختصاص الجهتين.

أولا: عدم اقتران الرقابة على الميزانية برقابة القاضي الإداري

عند تفحص المواد الخاصة بمالية الجماعات الترابية لا نجد أثرا صريحا لتدخل القاضي الإداري لإلغاء القرارات أو المقررات المالية بناء على طلب من سلطات الرقابة الإدارية. وإنما يكتفي المشرع بذكر الأسباب التي يمكن أن تكون أساسا لرفض تلك القرارات من طرف تلك السلطات.

ففيما يخص الميزانية، نجد أنّ العامل، بالنسبة للجماعات، بإمكانه رفض اعتمادها. هذا الرفض يتم تبليغه إلى لرئيس الذي له الحق في أخذ ملاحظات سلطة الرقابة بعين الإعتبار وعرضها على أنظار المجلس لمراجعتها، أو في رفض التعديلات والمقترحات، وفي هذه الحالة يمكن للسلطة المكلفة بعد طلب استفسار لرئيس المجلس وضع ميزانية للتسيير للجماعة بالنظر إلى آخر ميزانية تمت المصادقة عليها، مع الأخذ بعين الإعتبار تطور تكاليف وموارد الجماعة.

ولا يتم رفع القضية أمام القاضي الإداري بل تلغي سلطات الرقابة الإدارية الميزانية الغير المعتمدة وتضع ميزانية أخرى محلها. كما أن رفض التأشير التحويلات أو مقرراتها الخاضعة للرقابة والتأشير لا يتم اللجوء إلى القاضي الإداري لإبطالها. وإنما يتم إبطالها عن طريق رفض التأشير من طرف سلطات الوصاية الإدارية.

وباستقراء للنصوص التنظيمية للجماعات نجدها تنص على أن مجموعة من المقررات ذات الصبغة المالية يتوقف تنفيذها على تأشير سلطات الرقابة الإدارية، وهي على الخصوص المقرر المتعلق ببرنامج الجماعة، المقرر المتعلق بالميزانية والمقررات ذات الوقع المالي على النفقات أو المداخيل، ولاسيما الاقتراضات، والضمانات وتحديد سعر الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق وتفويت أملاك الجماعة وتخصيصها. فهذه المقررات لا يتم عرضها على القضاء لإبطالها، لأن عدم التأشير يعتبر حكما عليها بالبطلان في حد ذاته.

[1] د. عبد الرحمان حداد، "الوصاية في مشاريع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، 2015، ص.103

كما أن مجموعة من المقررات لا يمكن تفعيلها إلا بعد تأشير سلطات الرقابة عليها، ومثالها الإبراء على وجه الإحسان. ولا يتوقف إقرار بطلان هذه المقررات على صدور حكم قضائي، كما إذا تعلقت بالديون الجبائية.

غير أن هذه المقتضيات لا يجب الخلط بينها وبين حق الجماعة في اللجوء الى القضاء متى رأت أن قرارات سلطات الرقابة الإدارية حادَت عن الصواب. بل إن هذا الحق مكفول دون حاجة للتنصيص عليه في القوانين المنظمة للجماعات. ويمكن للجماعات اللجوء للقضاء الإداري لإلغائها، وفق الشكليات المقررة قانونا.

لكن الملاحظ هو قلة لجوء الجماعات إلى القضاء الإداري، واستثمار هذه الوسيلة لإلغاء قرارات سلطات الرقابة الإدارية المتسمة بالعيوب، التي قد تكلف مالية الجماعة أو التنمية المحلية. بل إن الممارسة العملية أثبتت أن الجماعات الترابية لا تولي الاهتمام للاستدعاءات الموجهة إليها قصد الجواب[1]، فكيف بها أن تباشر الدعوى بنفسها. وهذا السلوك لدى أغلب الرؤساء ناتج، إما عن الاعتقاد، السائد لديهم، بكونها إنما تهم الجماعة فحسب، وأن ذممهم المالية سوف لن تتحمل أي أثار لتلك القرارات، وإما من الخوف من تبعات طلب الإلغاء ضد سلطات تعتبر في موقع قوة ويمكنها الإيقاع بالمعنيين ذاتهم في أي وقت.

ثانيا: تخبط في الحدود بين رقابة الإدارة ورقابة القاضي الإداري

بالرجوع إلى المادة 117 من القانون التنظيمي للجماعات نجد أن العامل كسلطة رقابة يمكنه التعرض على المقررات التي يتم اتخاذها تجاوزا لاختصاص الجماعة أو تلك التي تخرق مقتضيات القوانين واللوائح المنظمة للجماعات. ففي هذه الحالات يمكن للعامل أن يعترض عليها داخل أجل الثلاثة أيام مما يترتب عنه ضرورة اللجوء إلى القراءة ثانية. أما إذا أبقى المجلس على مقرره، فإداك يحيل العامل الأمر إلى القاضي الإداري الذي يبت في الطلب داخل أجل 48 ساعة. ويترتب عن الإحالة على القضاء الإداري إيقاف تنفيذ المقرر إلى حين البت وصدور حكم المحكمة. وتبت المحكمة داخل أجل لا يتعدى 30 يوما من التوصل به[2].

والسؤال الذي يطرح هنا، هل هذه القاعدة تطبق على جميع مقررات المجلس أم يتم استثناء البعض منها. وكمثال على ذلك المقررات التي تمس جانب الميزانية. فبالرغم أن نص المادة 117 من ق.ت 113.14 يفترض تطبيقه على جميع المجالات التي يتدخل فيها المجلس، إلا أنه في الجانب الخاص بالميزانية، يتم الاكتفاء برفض المقرر

[1] ذ. عبد الحق أبو الزين،" دور القضاء الإداري في حماية المال العام- المحكمة الإدارية بالرباط نموذجا-"، سلسلة فقه القضاء المالي، إشراف نبيل بوحميدي، وميمون خراط، سلسلة فقه القضاء المالي، مستجدات تنظيم المالية العمومية على ضوء دستور 2011، عدد 1، مطبعة الأمنية، الرباط، 2014، ص.140

[2] المادة 117 من ق.ت.113.14، س.ذ.

من طرف العامل دون اللجوء إلى القضاء كما هو الحال بالنسبة للمقررات التعديلية للميزانية، أو يتم اللجوء إلى سلطة الحلول[1] والقيام بإصدار ميزانية لتسيير الجماعة.

فرغم تنامي دور القضاء في الرقابة على الجماعات الترابية وقراراتها، فإن الإدارة لازالت تحتفظ لنفسها بمجال تدخل يتجاوز الشرعية في بعض الأحيان ليصل إلى جانب الملاءمة. فقد أبقى المشرع على سلطة الإدارة في منح التأشير أو عدمه بالنسبة للعديد من الإختصاصات المفصلية للمجلس والتي تتعلق بالمالية المحلية. وتم منح الإدارة سلطة تقديرية في مواجهة مقررات المجلس[2]. كما أن حق تعرض سلطات الرقابة على المقررات للمجلس المالية غير الميزانية وتعديلاتها، كما أسلفنا، يبقى رهينا بالسلطة التقديرية لسلطة الرقابة الإدارية التي لها الحق في طلب الإبطال من عدمه.

الفقرة الثانية: القاضي الإداري في خدمة مصالح الرقابة الإدارية

قد يتبادر إلى الأذهان في بادئ الأمر إلى أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية قد وضعت حدا فاصلا بين رقابة الإدارة ممثلة في مصالح وزارة الداخلية والقضاء الإداري. لكن سرعان ما يظهر أن القضاء يلعب دورا ثانويا أو تبعيا، في مقابل احتفاظ الإدارة بحق الأولوية في الرقابة على مشروعية المقررات المالية للجماعات.

حقيقة، إن بعض أوجه الرقابة على مالية الجماعات الترابية أصبح قرار الفصل فيه للقضاء كما هو الحال بالنسبة لمسطرة الحلول، والرقابة على الأشخاص، لكن الرقابة على الميزانية خصوصا من حيث اعتمادها أو رفضه، والأعمال التعديلية لها، صيغت بشكل يمكن معه التملص من اللجوء إلى القاضي للبت في قرار الرفض قبل أن يصبح نهائيا.

فرفض التأشير على الميزانية لأي سبب تكون نتيجته وضع ميزانية للتسيير من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية[3]، دون حاجة للجوء للقضاء للبت في قانونية الميزانية المقدمة من طرف المجلس من عدمه. هكذا يتم التكريس من جديد لدور الإدارة في الرقابة على مشروعية قرارات ومقررات الجماعات الترابية على حساب القضاء، الذي من المفترض أن تكون له الأولوية في البت في مشروعية كل القرارات والمقررات الإدارية، وبالخصوص المالية منها، التي تتخذها الجماعات الترابية.

---

[1] الحلول هنا ليس بالمعنى الوارد في القوانين التنظيمية، إنما هو حلول محل المقرر دون حاجة إلى اللجوء إلى القضاء.

[2] تراجع المادة 118 من ق.ت 113.14، س.ذ.

[3] القانون التنظيمي للجماعات ينص على أنه في حالة رفض اعتماد الميزانية سواء من طرف المجلس أو سلطات الرقابة الإدارية تتكلف السلطة المكلفة بالداخلية بوضع ميزانية للتسيير، لكن عمليا يقوم العمال بوضعها دون وجود تفويض، بناء على أوامر من الوزارة المكلفة بالداخلية.

أولا: أولوية الإدارة في البت في مشروعية المقررات المالية للجماعات

بالرغم من إقرار رقابة القضاء الإداري على مقررات وقرارات المجالس التداولية ورئيس المجلس، فإن دوره يبقى ثانويا إذ يتوقف بته في بطلان هذه المقررات والقرارات على تقديم الطلب من طرف سلطات الرقابة الإدارية. إذ عرفت الرقابة على قرارات المجالس التداولية للجماعات الترابية عدة تطورات، حيث تم التقليص من الرقابة الإدارية لصالح الرقابة القضائية على أعمال المجالس، ولم يعد للسلطة الحكومية المكلفة بالرقابة على أعمال الجماعات الترابية السلطة التقريرية، نظريا، في مواجهة أعمال هذه المجالس، بل لابد لها من اللجوء إلى المحاكم الإدارية للبت في المقررات والقرارات التي تراها باطلة، وذلك طبقا للمادة 115 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، التي نصت على اختصاص القضاء وحده بالتصريح ببطلان مداولات مجلس الجماعة، ونفس المقتضى نصت عليه القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الأخرى.

فكل نزاع بين ممثلي السلطة المركزية والمجالس المنتخبة حول شرعية القرارات المالية لمجالس الجماعات الترابية يجب إحالته على المحكمة الإدارية للبت فيه، وإن كان هذا المقتضى لا يحمل جديدا بالنسبة للجهات، لأن الإعلان عن البطلان كان من اختصاص المحاكم الإدارية في السابق[1]، فإن الأمر يحمل الجديد بالنسبة لمجالس العمالات والأقاليم والجماعات. فقد كان الإعلان عن البطلان بالنسبة للقرارات الصادرة عن مجالس العمالات والأقاليم والمجالس الجماعية من اختصاص السلطة الإدارية المكلفة بالرقابة الوصائية آنذاك.

وإذا كانت القوانين التنظيمية قد حددت مقررات المجالس وقرارات الرؤساء التي يشوبها البطلان في المقررات والقرارات التي لا تدخل في صلاحيات المجلس أو رئيسه، والمقررات والقرارات المتخذة خرقا لأحكام القوانين التنظيمية للجماعة الترابية والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، فإن هذا التدخل يبقى مقرونا بطلب سلطات الرقابة الإدارية، مما يجعلنا نطرح السؤال عن ذوي الصفة الآخرين الذين من حقهم إثارة البطلان أمام هذه المحاكم؟ ألا تجعل مقتضيات النصوص المنظمة لهذا المجال سلطة القاضي سلطة تبعية للسلطة الإدارية خصوصا إذا علمنا أن طلب إيقاف تنفيذ مقرر لدى القضاء الإداري الاستعجالي، ينتج عنه إيقاف تنفيذه إلى حين بت المحكمة الإدارية في طلب إيقاف تنفيذه[2]، وطلب إلغائه.

[1] الحسن الوزاني الشاهدي، "الجهة أداة لتطوير ودعم اللامركزية" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 52. 2006، ص. 25

[2] الفقرة الثالثة من المادة 117 من ق.ت. 113.14، س.ذ.

كما أنه وبالرغم من إمكانية لجوء المجلس إلى القضاء الإداري لإلغاء بعض قرارات سلطات الرقابة المشوبة بعيوب المشروعية، إلا أنه، ونظرا لاختلال موازين القوى بين الجماعات وسلطات الرقابة الإدارية، لا يتم اللجوء إلى هذا القضاء لإلغاء هذه القرارات بالرغم مما قد يكون لها من آثار سلبية على التدبير المالي للجماعات.

ثانيا: الإبقاء على رقابة المشروعية كحق أصيل للإدارة

بالرغم من توصيات المناظرات الوطنية للجماعات المحلية في المغرب التي تؤكد على ضرورة التخفيف من الرقابة القبلية لصالح الرقابة البعدية، وتعزيز الرقابة القضائية بدل الرقابة الإدارية، حافظت القوانين التنظيمية على الرقابة الإدارية على المشروعية، بحيث أنها لا زالت تشمل كل العمليات التي تقوم بها الجماعات الترابية.

صحيح أن مجال التأشير الصريح، أصبح مقلصا لكن سلطات الرقابة الإدارية من حقها أن تعترض على كل قرارات رؤساء المجالس ومقررات المجالس التداولية في المسائل المالية وفي غيرها، عن طريق الإعتراض عليها قبل رفعها إلى القضاء إذا أصر المجلس أو الرئيس عليها. وهو مجال جد واسع يطال كل القرارات والمقررات الصادرة عن الرؤساء وعن المجالس.

هذه الرقابة التي يصفها البعض بأنها رقابة واقعية[1] ومتخصصة[2]، رغم فعاليتها، إلا أنها معيبة كونها مرتبطة بقيمة المراقبين ذاتهم، وتؤدي إلي تطويل في المساطر، بحيث يضاف أجل البت من طرف الآمر بالصرف إلى أجل المراقب المالي مما يجعل أجل البت طويل نسبيا ولا يمكن من تحقيق سرعة البت في مجموعة من القرارات المالية المصيرية للجماعة. كما أن شمولية هذه الرقابة لجميع أو أغلب العمليات المالية للجماعات يجعل البت في آجال معقولة من طرف المراقبين متعذرة.

بل إن المقررات الخاضعة لتأشيرة سلطات الرقابة الإدارية[3] وفقا للمادة 118 من ق.ت 113.14 أي ما يقابل المصادقة الصريحة للإدارة الوصية تعتبر من الإختصاصات الإستراتيجية والإختصاصات الحساسة للمجالس المحلية والتي لا زالت إمكانية نفاذها بمقتضى ذلك خاضعة لتأشيرة الوصاية[4]. وسنشهد إرجاعا للرقابة مع سن القوانين والأنظمة التي أشارت إليها القوانين التنظيمية والتي لم تر النور إلى حدود يومنا هذا.

[1] برنار غورني، مدخل إلى علم الإدارة، تعريب ذ. إبراهيم زياني، وذ. نور الدين الراوي، م.س، ص.110
[2] برنار غورني، المرجع اعلاه، ص.109
[3] يراجع نص المادة 118 من ق.ت 113.14، س.ذ.
[4] د. الرحمان حداد،" الوصاية في مشاريع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 16 صيف 2015، ص. 106

ويبقى دور القاضي الإداري في إقرار بعض توجهات الإدارة في رقابة المشروعية دورا ثانويا متوقفا على طلب هذه الأخيرة تأكيد موقفها برفض نفاذ مقرر أو قرار مالي يتخذه المجلس أو رئيسه. كما أن طلب سلطات الرقابة الإدارية المحكمة الإدارية البت في مشروعية بعض المقررات يوقف تنفيذها بقوة القانون. هذا الإجراء الذي يعتبر احترازيا وله بعض ما يبرره، كان من الأولى أن يتوقف على إذن القاضي بذلك، لا بقوة القانون.

فإذا كانت القوانين التنظيمية تلزم ممثلي سلطات الرقابة الإدارية باللجوء إلى القاضي الإداري من أجل إلغاء المقررات المالية التي لا تدخل في اختصاص المجلس، أو الباطلة بقوة القانون، فإن رفض التأشير عليها، بالنسبة للمقررات الخاضعة لمراقبة التأشير، يغني الوالي أو العامل، والسلطة الإدارية المكلفة بالتأشير من اللجوء إلى القضاء، وبالتالي ما يؤكد على الدور الثانوي الذي يلعبه القاضي الإداري في الرقابة على المشروعية. ولا أدل على ذلك القرار الذي اتخذه وزير الداخلية لتوقيف[1] مجلس جهة كلميم واد نون دون اللجوء إلى طلب رأي القاضي الإداري كنتيجة لتوقيف تنفيذ ميزانية الجهة من طرف نفس القضاء بناء على طلب من بعض أعضاء معارضة المجلس.

[1] قرار وزير الداخلية رقم 1528.18صادر في 16 مارس 2018 يقضي بتوقيف مجلس كلميم-واد نون وتعيين لجنة خاصة، ج.ر. رقم 6675، بتاريخ 21 ماي 2018.

المبحث الثاني: الآليات الحديثة وأهميتها في تحديد الأدوار الجديدة للأجهزة الرقابية للمالية الترابية

على نفس نهج الدولة في تسيير ماليتها، تم تبني مفاهيم جديدة في الرقابة المالية على الجماعات الترابية، ويتعلق الأمر بالرقابة التراتبية التي تم إقرارها في المراسيم الجديدة للجماعات الترابية. غير أن الرقابة القضائية لم يطلها تغيير، يغير من الأدوار التي تلعبها من سلطة محاسبة إلى سلطة رادعة ما دامت الملاحظات التي تصدرها تبقى دون عقاب وتتكرر مما يفقدها كنهها والغاية منها.

كما أن التدبير العمومي الجديد يفرض اعتماد آليات جديدة لتقييم ومراقبة مالية الجماعات الترابية، وإعادة النظر في المراقبات المفروضة على نفقات ومداخيل الجماعات الترابية وعلى عمليات ميزانياتها وتدبيرها لمالياتها، بحكم أن النظام الحالي، في جله، يخنق ويشل حرية المبادرة من طرف الجماعات الترابية.

فكيف يمكن استغلال المراقبة التراتبية لتنمية القدرات التدبيرية للجماعات الترابية؟ وما هي الإجراءات الواجب اتخاذها تشريعيا لتفعيل الرقابة القضائية؟ وكيف يمكن تفعيل الرقابة الداخلية والرقابة القضائية لتحقيق الحكامة في التدبير الترابي؟

لهذا نقترح أن ندرس هذا الفصل في مبحثين:

المطلب الأول: تخفيف الرقابة القبلية الإدارية

المطلب الثاني: تعزيز الرقابة اللاحقة وإدخال الآليات الحديثة للرقابة

المطلب الأول: تخفيف الرقابة القبلية الإدارية

تهدف الرقابة المالية إلى حسن استخدام الموارد البشرية والمادية من خلال متابعة وتقييم جميع الأنشطة المالية المختلفة في الجماعة بما فيها الخدمات المقدمة وتمتد لتشمل الهيكل التنظيمي للمصالح المالية، وطرق العمل وشؤون الأفراد والنواحي المالية والفنية.

كما تهدف إلى حماية الأموال العمومية أو الشبه العمومية من خلال التأكد من حجج التصرفات المالية بعد مراجعة حاصل الإيرادات ومجموع النفقات، وأنها تمت وفق للقوانين والأنظمة والقواعد العامة لتدبير الميزانية.

إذا كانت الرقابة القبلية تمثل حاجزا يقي من الانزلاقات قبل حدوثها، فإنها تعتبر حائلا بين المدبر الجماعي وتحقيق تصوراته في الواقع العملي، كما قد تشكل أداة لإفراغ مفهوم التدبير الحر من مدلوله الذي يفترض تأسيسه على المحاسبة بعد تنفيذ الفعل، أو رقابة القاضي الإداري على مشروعية تصرفات المسير الجماعي مقدمة ممن له الصفة.

فمن خلال هذه الأهداف نجدها تركز على التدخل البعدي للمراقب كمهمة أساسية، من خلال التأكد من قانونية التصرفات المالية وتحقيقها لأهدافها(الفرع الأول) في مقابل تعزيز الرقابة الداخلية والبعدية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التخفيف من الرقابة الإدارية

يخضع الفعل والقرار المالي للجماعات الترابية لرقابة متعددة الأوجه والأصناف، وتمارسها هيئات متنوعة، وتبدأ مراحلها قبل الشروع في إعداد الخطة المالية وعرضها على المجلس التداولي، وإبان تنفيذها وعند إقفالها. هذه الرقابة التي يعاب عليها كثرة المتدخلين، يجب إعادة النظر فيها بطريقة تمكن من توحيد المخاطب وحماية المال العام على حد سواء.

الفقرة الأولى: حصر المتدخلين في الرقابة الإدارية القبلية

تختص بالرقابة القبلية للعمليات المالية للجماعات الترابية كل من مصالح وزارة الداخلية، والخزينة العامة للمملكة، وقد تكون هذه الإزدواجية في المتدخلين سببا في العديد من المشاكل التي يعاني منها التسيير اليومي

لنفقات وإيرادات الجماعات الترابية[1]، مما يستوجب طرح السؤال عن جدوى الإبقاء على الرقابة الوصائية؟ ولماذا لا نستفيد من تجارب متقدمة في الرقابة كالنظام الانجليزي مثلا الذي تنحسر فيه الرقابة الوصائية خصوصا في أضيق الحدود، وتكاد الهيئات المحلية تتمتع بسلطة كاملة في داخل دائرة الإختصاصات المحددة المقررة لها ولا تخضع إلا لرقابة ضئيلة يمارسها الجهاز التشريعي والقضاء والحكومة؟

فالبرلمان الإنجليزي مثلا يملك أن يعدل من النظم المحلية، ومن الناحية العملية قلما يتدخل للتضييق من الحريات الممنوحة، وإذا ما تدخل فيكون عادة لمنح اختصاصات أوسع[2]، كما حدث لمقاطعة ويلز[3] سنة1998. أما الجهات الوصية الإدارية، أي الحكومة فإن رقابتها ضئيلة وتنحصر في حق اللجوء للقضاء متى خالفت الهيئات المحلية القانون وأصرت على موقفها.

فهذا الأسلوب، بالرغم من عدم تمتيعه الهيئات المحلية بقدر كبير من الإختصاصات، إلا أنه يدع لها هامشا كبيرا من الحرية في ممارسة الإختصاصات المخولة لها. وتمارس الوصاية في هذا النظام من طرف البرلمان الذي يعود إليه الإختصاص في إحداث ومنح الشخصية المعنوية وتحديد اختصاصات الوحدات المحلية. أما وصاية الحكومة فتكاد تكون منعدمة حتى حدود القرن التاسع عشر ولم تبدأ في الظهور إلاّ خلال القرن العشرين ومع ذلك لم تصل إلى الحد الذي وصلت إليه الوصاية في القانون الفرنسي[4].

فيجب مبدئيا أن لا تطغى الرقابة على حق الأشخاص المعنوية الترابية المستقلة في ممارسة اختصاصاتها، هذه الإختصاصات التي يجب أن تحدد بدقة بعيدا عن المصطلحات الفضفاضة التي تصاغ بها القوانين والأنظمة المنظمة لتدخلات الجماعات الترابية، وأن لا تمارس إلا بالقدر الذي ينص عليه القانون وفي الحدود التي يبينها بدقة. مع ضرورة الحد من كثرة المتدخلين في الرقابة الإدارية خصوصا.

[1] نجد في بعض الأحيان أن برمجة بعض النفقات تتم بالرغم من عدم مشروعيتها، وبالتالي يجد المحاسب نفسه أمام نفقة غير قانونية مدرجة في الميزانية وبالتالي هل يحق له رفض التأشير عليها خصوصا عندما تتعلق النفقة في هذا الفصل بنفقة غير خاضعة لرقابة المشروعية، أم يؤشر عليها، مع ما قد يستتبع ذلك من مسؤولية محتملة قد يثيرها المجلس الأعلى للحسابات. وبالنسبة للمداخيل نجد أن بعض الميزانيات يتم المصادقة عليها وهي غير متضمنة للتراخيص في الاستخلاص لموارد جماعية جد مهمة، مما يمنع الجماعة من الاستفادة منها والمحاسب في استخلاصها. وبالتالي ما يضع رقابة السلطة المكلفة بالداخلية محل مساءلة؟ ويطرح السؤال عن جدوى تدخلها في مجالات أكثر ما يمكن أن يقال عنها أنها محاسبية.

[2] ذ. عادل الطبطبائي، "الحدود الدستورية لمسؤولية الوزير عن الهيئات والمؤسسات العامة"، مجلة الحقوق العدد الأول، السنة 24 مارس 2000، ص.225.

[3] ذ. عادل الطبطبائي، المرجع اعلاه ص.226.

[4] د. عبد الله شنفار، الفاعلون المحليون السياسات العمومية والمحلية، دراسة في القرار المالي المحلي، م.س، ص.215.

أولا: توجيه الرقابة نحو الوحدة والتكامل

ونعني هنا حصر المتدخلين في رقابة التأشير التي تأخذ من زمن الفعل المالي للجماعات الكثير. بحيث تصبح الرقابة ضمنية بدل أن تكون رقابة تأشير، وتمارس من طرف هيئة أو هيئتين بدل ممارستها من طرف هيئات متعددة. فميزانية الجماعة الترابية تخضع لمراقبات عديدة من قبل وأثناء وبعد تنفيذ العمليات المالية. وتتفاوت هذه الرقابات من حيث درجات ومستويات أدائها وفي مراقبتها لجزئيات الفعل لدرجة يمكن أن نسميها بالميكرورقابة.

وإذا كانت هذه الرقابات صالحة إبان المراحل الأولى للاستقلال، فإنها حاليا لم تعد تساير التطور الذي يعرفه الفعل المالي للجماعات الترابية، مما يدعو إلى تطويرها نحو التكامل والفعالية والشمولية إن لم تكن الوحدة والاندماج. فقد أصبح من اللازم على الدولة دراسة كل الأجهزة الرقابية وتشخيص حالها، لاستجلاء مكامن قوتها وضعفها، بعد تحديد أهداف واضحة وإستراتيجية ورؤية شاملة وواضحة على ما سيكون عليه الأمر في المستقبل.

إن تطوير النظام الرقابي للمالية المحلية يجب أن ينبني على نظرة شمولية لفلسفة واشتغال النظام ككل مبنية على مقاربة جديدة يكون فيها دور الدولة مقتصرا على التأطير والتوجيه والإشراف والمساعدة بدل المراقبة المنصبة على العمليات الحسابية والمشروعية، مع إحداث نظام رقابي مندمج يلعب فيه القضاء الدور المركزي من خلال تفعيل الآليات الحديثة للتقييم والمحاسبة، ليصبح هدف المنظومة الرقابية الحديثة للمالية الجماعية هو تحقيق رضى الشركاء حول التدبير المالي بدلا من إرساء مراقبة تسعى إلى تحديد مسؤولية الفاعلين فقط[1].

ونقصد بحصر المتدخلين في الرقابة على مالية الجماعات الترابية وجود عدد جد محدود من الأجهزة العمومية التي تتولى الرقابة على التدبير المالي المحلي. هذا الحد من التعدد له مزايا متعددة منها على الخصوص تلافي التداخل في الإختصاص مع ما قد يمليه من تكرار للجهود وتناقض في النتائج واتكالية في المبادرة، وعدم التنسيق في التدخل. إلى جانب تبديد الأموال العمومية من أجل إنشاء هياكل جديدة ذات أهداف متشابهة.

يضاف إلى ذلك تكريس مسؤولية كل جهاز عمومي وبشكل واضح، لإمكانية مساءلته على ما تحقق من النتائج المرجوة من تدخله الرقابي. إذ من السهل احتساب نسبة تحقق نتائج تدخل الجهاز الرقابي ذي الإختصاص

[1] ذ. سعيد طيطي، " التأطير الدستوري لتدبير الشأن المحلي بالمغرب على ضوء مقتضيات الدستور 2011" مجلة القضاء الإداري، ع.5 صيف/خريف 2014، ص.137.

الوحيد. ولا مجال لتناثر المسؤولية بين الأجهزة كما هو الحال عند تعدد الأجهزة ذات الإختصاصات المتشابهة أو المتقاطعة.

ثانيا: إعادة النظر في مصالح الرقابة الإدارية

إن ما يميز الرقابة التي تمارسها مصالح وزارة المالية ومصالح وزارة الداخلية، كما أسلفنا هو التعدد وانكبابها على الوثائق سواء أتمت بالتنقل إلى الجماعة أو في المركز الرقابي[1] للمراقب المالي. فالرقابة على الوثائق والأوراق التي ترسلها الجماعات أو المتدخلين الآخرين في التدبير المالي للجماعات تتميز بالبطء كما هو الحال بالنسبة لأغلب المساطر الكتابية مما يحتم إعادة النظر فيها لتحقيق السرعة الممكنة في الأداء المالي للجماعات.

لذا يجب إعادة النظر في هذه الرقابة الإدارية من حيث مضمونها ومساطرها حتى يكون تدخل هذه الرقابة أكثر فعالية وفي أقل مدة زمنية ممكنة. فإذا كانت رقابة المشروعية لها أهميتها في تقييم الأداء المالي للمنظمات، فإن الإقتصار عليه، أصبح غير ذي جدوى، بحيث أن الرقابة التقييمية ورقابة الأداء أصبحت أدوات فعالة في تقييم ومراقبة تنفيذ السياسات العمومية.

وباعتبار الرقابة الإدارية على مالية الجماعات الترابية تعتبر مفرطة، لدرجة عرقلة السير العادي للتدبير المالي للجماعات، خصوصا عندما يجتمع الجهل بالإحساس بالعظمة من طرف المتدخلين في هذا التدبير، فإن من الضروري، وبصفة تدريجية الإبقاء على الرقابة الإدارية على التدبير المالي للجماعات الترابية الذي يجب أن يقوم على بعض القواعد والمنطلقات الأساسية وهي على الخصوص[2]:

- **قاعدة التخفيف:** ويقوم على أساس حصر رقابة التأشير على المقررات المحلية، بصورة تدريجية إلى أن يتم الاحتفاظ بالرقابة على أهمها وأكثرها تأثيرا وحساسية دون غيرها[3]، وحصرها في الحالات التي يتم التنصيص عليها في القوانين التنظيمية، بدل إقحام رقابات جديدة بقوانين عادية وبنصوص تنظيمية.

- **قاعدة التقريب الزمني:** وذلك عن طريق حصر آجال تدخل الرقابة، وهو ما تم فعلا مع التغييرات الأخيرة التي طالت آجال تأشير مصالح وزارة الداخلية إذ أصبحت آجال تدخل هذه المصالح 20 يوما. هذا الحصر في الآجال يجب أن تتبعه محاسبة للمنتخبين عن نتائج تدخلاتهم.

---

[1] المركز الرقابي للمراقب المالي يعني مقر تواجد الهيئة المكلفة بالرقابة.
[2] د. عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات التنمية، م.س، ص.355
[3] ذ.محمد أبو بثينة، " أي مصير للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية؟"، منشورات م.م.ا.م.ت، عدد 32 ماي يونيو 2000، ص.79

- **قاعدة الثنائية الفاعلة في الرقابة:** الأمر هنا يهم أجهزة وزارة الداخلية وأجهزة وزارة المالية. هذه الأجهزة التي يجب إعادة صياغة أدوارها بحيث يتم تحديد اختصاص كل واحدة بدقة، وبالنظر إلى مجال تخصص كل واحدة مهما، فلا تتدخل وزارة في الحيز الخاص بالأخرى. فيتم الاقتصار بالنسبة لوزارة الداخلية على الأعمال ذات الطابع الإداري ولمصالح الخزينة في مراقبة العمليات المحاسبية للجماعات الترابية، مع تحديد الحدود الفاصلة بين هذه وتلك.

الفقرة الثانية: إعادة النظر في الرقابة الإدارية (القبلية الموازية)

إذا كانت الرقابة تعتبر ركنا من أركان اللامركزية الترابية، فإن ذلك لا يعتبر مبررا للتمسك بالآليات الرقابية التقليدية على القرار المالي للجماعات. خصوصا ما تعلق برقابة التأشير بالطريقة المعمول بها سابقا. فالتمسك بآليات الرقابة المسبقة والموازية من شأنه أن يمس بالإستقلال المالي وبالشخصية المعنوية للجماعات الترابية.

وفي نفس الآن فإن الرقابة المالية للمحاسبين العموميين، إذا كانت هناك ضرورة للإبقاء عليها، فإن من الضروري إعادة النظر فيها كما سنبينه لاحقا. فلا يعقل أن يتم الإبقاء على الرقابة القبلية والرقابة الموازية واللاحقة الإدارية وبالتالي ما يفرض الاختيار بين الإبقاء على القبلية أو الموازية.

إن أهمية رقابة المحاسبين العموميين على المالية العمومية ليست مثار جدل، نظرا للدور الذي يلعبه هؤلاء في تنفيذ المالية العمومية. فبالنسبة للرقابة القبلية يجب أن تبتغي تحقيق خدمتين الأولى ضمان مشروعية التصرفات المالية للجماعات الترابية، والثانية إسداء النصح والمشورة للآمرين بالصرف والمصالح المدبرة للشأن المحلي في مجال البرمجة، وتنفيذ الميزانية، في انتظار تأهيل الإدارة الجماعاتية للقيام بهذا الدور بنفسها، وبآلياتها الداخلية.

إن التغييرات التي يجب أن يتم القيام بها في هذا المجال يجب أن تأخذ بعين الإعتبار هذا الدور الذي يلعبه كل متدخل في التدبير المالي للجماعات. فإذا كانت الرقابة الإدارية والتي تمس الأشخاص والأعمال الإدارية الغير المالية من صميم عمل الوزارة الوصية على القطاع، فإن الرقابة المالية يفترض أن تتم في مجملها من طرف الأجهزة الوصية على الفعل المالي للدولة باعتبار تخصصها في الميدان[1].

[1] بالنسبة للتصرفات المالية الخاضعة للرقابة فمن المفروض أن تخضع لرقابة الجهات التي تنفذها، على إبداء الرأي الملزم في أهمها، مع إرسالها نسخ منها لسلطات الرقابة الإدارية قصد الاطلاع واتخاذ الإجراءات في حالات إخلالها بالقانون أمام القضاء قصد إلغائها أو وقف تنفيذها.

ولما كان التخلي عن الرقابة القبلية غير ممكن، في الفترة الحالية على الأقل، نظرا لعدم جاهزية الفاعل المحلي لتحمل مسؤولية التدبير المالي كاملة[1]، نرى أن يتم الإبقاء عليها في حدودها الدنيا بتدرج، مع العمل على تحقيق الفعالية في تدخل الأجهزة المكلفة بها.

هذه المراقبة التي يجب أن تكون في جانب كبير ضمنية، وبالتالي لن ترتبط مع إلزامية التأشير القبلي لسلطات الرقابة الإدارية والمالية، يفترض أن تكون في جانب مهم منها قضائية، بحيث تكون الكلمة الفصل في بطلان أو قابلية الإبطال للمقررات المالية للجماعات الترابية بيد القضاء، مع تحديد آجال جد محدودة لاتخاذ الأحكام المناسبة.

بل إن الرقابة التي تمارسها مصالح الخزينة، يفترض أن تكون على مستوى واحد، وبالتالي إما أن تنصب على الإلتزام وتمارس على عناصر محددة في الإنفاق، أو تمارس في مرحلة الصحة بطرق مغايرة لما هو عليه الأمر حاليا. فالإبقاء عليها، وبالرغم من مبرراته يكلف الجماعات من الوقت الكثير، ويجعل المسؤولية عن تعثر تنفيذ بعض المشاريع المهمة صعبة التحديد، وتتقاذفها الأطراف المتدخلة فيها.

هذه المراجعة يجب أن تتم، لضمان نجاحها، بالموازاة مع إدخال آليات جديدة في الرقابة على الإدارة المالية، تمكن من نقل بعض الإختصاصات التي تقوم بها سلطات الرقابة الإدارية والمحاسبية للتدبير المالي للجماعات الترابية، كما هو الحال بالنسبة للرقابة والتدقيق الداخلي.

الفرع الثاني: تعزيز الرقابة الداخلية والآليات الحديثة للرقابة

يثار التساؤل هنا حول الآليات الحديثة للرقابة، ومنها الرقابة الداخلية، ومدى إمكانية إدماجها في سيرورة العمل الإداري للجماعات الترابية وخصوصا الجماعات الصغرى وهي الأكثر عددا، والأقل من حيث الإمكانيات. والرقابة الداخلية يراد بها هنا مجموع الوسائل الممكن اعتمادها من طرف جهاز معين، من أجل التحكم في الأخطار الملازمة لتسييره. وتشمل هذه الوسائل الأجهزة والمساطر، التي تعتمدها المنظمة في مختلف مجالات نشاطها. ويتم تقدير المراقبة الداخلية من خلال تحديد نقاط القوة ونقاط الضعف في هذه المساطر بالقياس إلى أهداف فعالية وأمان التسيير. فماهي المراقبة الداخلية؟ وكيف يمكن إدماجها في الجماعات الترابية؟ وهل من فائدة ترجى وراء ذلك؟

[1] بعض رؤساء الجماعات لا يفتؤون يطلبون إرجاع مراقبة الشرعية على نفقاتهم نظرا لعدم دراية إداراتهم بالنصوص التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي، وبالمساطر الواجب احترامها في الأداء العمومي.

الفقرة الأولى: مفهوم ومكونات المراقبة الداخلية أو التدقيق الداخلي

سوف نعرف بالمراقبة الداخلية، وبعدها نتعرض لعناصر المراقبة أو التدقيق الداخلي. ويكفينا أن نذكر أن المبدأ الأساسي في المراقبة الداخلية هو أن الهيئة تقوم بمراقبة نفسها بنفسها، دون تدخل أطراف خارجية. هذه المراقبة قد تكفيها من تدخل وتحكم الأجهزة الخارجية في قرارات الهيأة وما قد ينتج عن ذلك من بطء وتعقيد في المساطر.

أولا: تعريف المراقبة الداخلية

تجتمع التعريفات التي قاربت مفهوم المراقبة حول التدقيق الداخلي أو المراقبة الداخلية على أن هذه المراقبة تمارس على مستوى جهاز ما، من أجل التحكم في أنشطته، وتركز على المساطر. ومن بين التعريفات الأكثر شمولا تعريف (COSO) [1].

فالرقابة الداخلية وفق مفهوم (COSO) هي: "عمليات تتأثر بمجلس إدارة المؤسسة والإدارة والأفراد الآخرين في المؤسسة، ويتم تصميمها لتعطي تأكيدا معقولا حول تحقيق المؤسسة لأهدافها في مجالات: مدى كفاءة العمليات وفاعليتها ودقة التقارير المالية والإلتزام بالقوانين والأنظمة المعمول بها "[2].

وعرف معهد المدققين الداخليين في أمريكا التدقيق الداخلي(IIA) أو الرقابة الداخلية بأنها: «نشاط مستقل وموضوعي واستشاري مصمم لإضافة قيمة الوحدة الإقتصادية وتحسين عملياتها والمساعدة على تحقيق أهدافها من خلال انتهاج مدخل موضوع ومنظم لتقييم وتحسين فعالية إدارة المخاطر، الرقابة، وعمليات التحكم."

وحسب منظمة الخبراء المحاسبين المعتمدين الفرنسية (OECCA)، يعرف نظام الرقابة الداخلية على أنه "مجموعة من الضمانات التي تساعد على التحكم في المؤسسة من أجل تحقيق الهدف المتعلق بضمان الحماية،

[1] committee of sponsoring organization of tread way commission

[2] Le COSO est un référentiel de contrôle interne visant à limiter les tentatives de fraudes dans les rapports financiers des entreprises. Il a été défini par le Committee of Sponsoring Organisation of the Tread way Commission en 1992. Toutefois, ce n'est qu'à partir de 2002 que le modèle COSO a véritablement émergé. Les lois américaines rendant obligatoire l'évaluation du contrôle interne pour les sociétés faisant appel à l'épargne publique (suite aux scandales Enron et Worldcom), il est alors adopté comme référentiel. En France, il faut attendre la loi de sécurité financière de 2003 pour le voir se développer. https://www.journaldunet.fr/business/dictionnaire-economique-et-financier consulter le le 29/01/2021

والإبقاء على الأصول ونوعية المعلومات وتحسين النجاعة، ويبرز ذلك بتنظيم وتطبيق إجراءات ونشاطات المؤسسة من أجل الإبقاء على دوام العناصر السابقة"[1]

وتعرف المراقبة الداخلية في الجماعات الترابية، بأنها مجموع الضمانات، التي تساهم في التحكم في تسيير الجماعة، وتهدف من جهة، إلى الحفاظ وحماية الممتلكات وقيمة المعلومات المقدمة، ومن جهة أخرى، ضمان تطبيق توجيهات الإدارة من أجل تطوير مستويات الأداء. وتتمثل هذه المراقبة في التنظيم والمناهج والمساطر الخاصة، بكل نشاط من أنشطة الجماعة[2].

ويتضح من التعريفين أن الرقابة الداخلية نشاط مستقل وموضوعي واستشاري مصمم لإضافة قيمة للوحدة الإقتصادية وتحسين عملياتها والمساعدة على تحقيق أهدافها من خلال انتهاج مدخل موضوعي ومنظم لتقييم وتحسين فعالية إدارة المخاطر.

وبذلك أصبح ينظر إلى المفهوم الحديث للتدقيق الداخلي بأنه ضرورة لمواكبة التطورات المعاصرة من خلال دوره في تحسين فعالية إدارة المخاطر المرتبطة بالأعمال وإضافة قيمة للمنشأة باستثمار الفرص وتحصين العمليات وتقليل المخاطر

ويجب التفريق بين المراقبة الداخلية، والمراقبات الأخرى المشابهة كمراقبة التسيير، ذلك أنه إذا كان المفهومان معا يدلان على وظيفة أفقية، تمارس على مستوى جهاز ما، من أجل التحكم في أنشطته، فإن الفرق بينهما يكمن في أن المراقبة الداخلية، تركز على المساطر، في حين تهدف مراقبة التسيير إلى التأكد من المعلومة المالية.

ثانيا: مكونات المراقبة الداخلية

يشتمل نظام المراقبة الداخلية على خمسة عناصر مستقلة بعضها عن البعض وهي بيئة المراقبة، وتقييم المخاطر، وأنشطة المراقبة، والإخبار، والإتصال، والقيادة.

[1] ذ. محمد الغالي، والرشيدي الحسن،" الحكامة المالية في ضوء الأدوار الجديدة للجماعات الترابية"، REMALD، العدد 124، ص.261

[2] Serge Barichard, *contrôle interne et contrôle externe dans les collectivités territoriales* , Une expérience concrète de mise en place d'un contrôle interne, étude et colloques des juridictions financières, les éditions du journal officiel, Paris, 1997, p. 55

وتشكل بيئة المراقبة أساس نظام المراقبة الداخلية، فهي تؤثر من جهة على الجودة العامة للمراقبة الداخلية، كما تؤثر من جهة أخرى على الطريقة التي وضعت بها الاستراتيجيات والأهداف وهياكل أنشطة المراقبة.

بعد تحديد الأهداف بوضوح، وخلق مناخ فعال للمراقبة، يتعين القيام بتقييم الأخطار التي تواجه المنظمة من أجل إيجاد الحلول الملائمة لهذه المخاطر. ومن أجل ذلك، يتعين وضع إستراتيجية لتوجيه أنشطة المراقبة نحو الوقاية وتحديد التدابير التصحيحية لتحقيق الأهداف.

وتقييم المخاطر هو دراسة أسباب الضرر لبيئة العمل، بحيث يمكن معرفة ما إذا كانت الإجراءات الاحترازية التي اتخذت أو تم اتخاذها كافية لمنع الضرر. وتعتبر عملية تقييم المخاطر في المنظمات الصغيرة عملية سهلة التطبيق، ولا تحتاج لخبراء لتوقعها، عكس المنظمات الكبيرة التي يجب أن تتوفر على كفاءات يمكنها تقييم المخاطر التي تحوم بالعاملين وبالعمل ذاته.

ويشكل الإعلام والتواصل دعامة أساسية لكل منظمة ترغب في مراقبة عملياتها، ومن أجل ذلك يتعين تمكين المسؤولين من المعلومات الكافية والجيدة المتعلقة بكل الأحداث والوقائع الداخلية والخارجية. هذا التواصل الداخلي يمكن من تقدير المخاطر التي تتهدد عمل الجماعة الترابية، لتحديد طبيعة العلاج، ويتم التقدير بمعرفة نوع الخطر وحجمه أو قيمته، حتى يمكن تحديد حجم الأضرار المحتملة، وبالتالي تعبئة كافة الأعضاء ذات العلاقة بالمنظمة[1] / الجماعة، لتوفير الحلول المادية والمعنوية بكافة أشكالها وأنواعها[2].

والقيادة كعنصر مهم من عناصر المراقبة الداخلية، هي عملية تفاعل بين الرئيس والمرؤوسين يكون الرئيس خلالها قادرا على التأثير بايجابية في سلوكياتهم ومشاعرهم وتوجيهها وجهة معينة يرغبها ويريدها. والقيادة الإدارية الناجحة هي التي تنسق بين جهود المرؤوسين وتحثهم على العمل وتدفعهم إليه بإقتناع ورغبة في سبيل تحقيق أهداف المنظمة وأهدافهم بشكل متكامل وناجح[3].

والقول هنا، أن كل هذه العناصر هي عبارة عن طرق مرجعية لإحداث نظام المراقبة المالية الداخلية بالجماعات المحلية والإدارة العمومية بصفة عامة، الذي بدونه - دون مبالغة - لا يمكن أن يستقيم دور الجماعات الترابية، الذي يتميز بتعدد الإختصاص في مقابل ندرة الموارد المالية.

[1] ذ. عاطف عبد الله المكاوي، القيادة الإدارية، م.س، ص. 274
[2] ذ. عاطف عبد الله المكاوي، المرجع اعلاه، ص. 274
[3] ذ. عاطف عبد الله المكاوي، المرجع اعلاه، ص. 12

الفقرة الثانية: من المراقبة الكلاسيكية إلى المراقبة الحديثة

إن قواعد المحاسبة المطبقة على الجماعات الترابية تعتبر من أهم العناصر التي تعتمدها الرقابة المالية ذات الطابع الإداري وتحرص على ضمان تطبيقها، وتشمل الرقابة المحاسبية خصوصا ضمان دقة وسلامة الأداء والتأكد من تنفيذ العمليات المالية وفقا للضوابط والمبادئ والقواعد المحاسبية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل[1].

ونظرا لأهمية نظام رقابة المحاسبة في التسيير والتدبير العمومي، فإن الطريقتين التقليديتين تظلان مرتبطتان بالسياق الميزانياتي والمحاسباتي، بالرغم من تحقيقهما لقدر متواضع من الشفافية في التدبير المالي واحترام القواعد المسطرية المنظمة لهذا المجال، فإن هذه الرقابة حتى تستجيب لتطلعات المهتمين بالمالية المحلية، يجب أن تدمج ضمن آلياتها مجموعة من القواعد المتعلقة بتقدير المخاطر وإعطاء كلا من المحاسب والآمر بالصرف أدوات جديدة لتقييم وضعية تنفيذ الميزانية ماليا ومحاسباتيا[2].

فالمراقبة الحالية للجماعات الترابية توجه نحو مراقبة مالية صرفة، كما أن هذا النظام المتسم بالقدم، والمرتبط بلمجتمع الصناعي، يرتكز على التسلسلية، والبعد والسرية، ولا يتلاءم مع تحولات الهياكل العمومية[3].

لذلك، فإن المفهوم الجديد للمراقبة يجعل من هذا الأخيرة، أداة دائمة للقيادة وضرورة لعمل الإدارة على مستوى الوحدة بكاملها، وتتمثل المراقبة في هذا الصدد، في تقييم النتائج على ضوء الأهداف[4]، لذلك فإن نظام المراقبة عبر القواعد يجب تتميمه بنظام قيادة الأنشطة الذي تشتمل على مؤشرات (لوائح القيادة)، سياق التنشيط التتبع... الخ. كما أنه لا يمكن تقبل الرقابة حسب المقاييس التي سادت خلال إعداد هذا النظام في بداية القرن 19.

---

[1] بروحو عبد اللطيف، م.س، ص. 389

[2] Fourny LIONEL, *Reforme comptables, management et système d'information des collectivités locales*, RFFP, n°47, p.35.

[3] GROZIER (M): *Les changements dans les organisations*, Revue d'administration publique n°59, Septembre 1991

[4] BARTOLI (A): *Le* management dans les organisations publiques, édition DUNOD 1998, p.162.

من هذا المنطلق، سنحاول من خلال العنصر الأول التطرق إلى إمكانية إدخال آليات الرقابة الداخلية في العمل المالي للجماعات الترابية بينما نخصص العنصر الثاني لأهمية إدخال الآليات الجديدة للرقابة المالية في التدبير المالي لهذه المنظمات.

أولا: إدخال آليات المراقبة الداخلية في الجماعات الترابية

لقد أسلفنا أن المحاسبين العموميون مكلفون قانونا بمراقبة الأعمال التي يحيلها عليهم الآمرون بالصرف. هذه المهمة هي في حد ذاتها تعتبر أساسا رئيسيا لقاعدة التفريق بين عمل المحاسبين العموميين والآمرين بالصرف.

وقد أبانت التجربة العملية أن هذه الرقابة التي تم تأسيسها على المراسيم الأولى للمحاسبة لما بعد الإستقلال، عن محدوديتها، بالنظر إلى التطور الذي عرفه الفعل المالي للجماعات الترابية، مما يفرض إدخال التخفيف من رقابة المحاسبين في مقابل وضع مكانيزمات وآليات جديدة لمراقبتهم.

ومن هنا جاءت الحاجة إلى التأسيس لأنواع جديدة من الرقابة مثل رقابة التسيير، والمراقبة الداخلية، والتصديق على الحسابات، والتقييم والإفتحاص.

غير أن التساؤل الذي يثار هنا هو: هل يمَكَّن لهذه الآليات الجديدة للرقابة في العمل المالي للجماعات الترابية؟ خصوصا في شقها المالي. هذا التساؤل الذي يتفرع بدوره إلى تساؤلات جزئية متعلقة بالبيئة التي يتم فيها التدبير المالي للجماعات هل يمكن في وضعه الحالي من إرساء قواعد للرقابة الداخلية؟ وهل يمكن ممارسة الرقابة فيه وفقا للقواعد المعمول بها في القطاعات المماثلة؟ وهل هناك تواصل داخل بنية الإدارة المالية المحلية بالمفهوم العضوي للإدارة تمكن من اكتشاف مكامن الخلل وبالتالي إمكانية تصور حلول لها؟

أ- التدقيق الداخلي

إذا كان من عيوب العمل المالي للجماعات الترابية هو عدم توفر بيئة سليمة للتواصل البناء، فإن ذلك لا يمنع من إرساء قواعد للرقابة والتدقيق الداخليين بالتدرج بداية بإنشاء مصالح متخصصة في الموضوع، وإنشاء مكاتب لتسجيل الشكايات والتظلمات يمكن من خلالها قياس مواطن الضعف والقصور في نواحي الأعمال الإدارية التي يمكن معالجتها في الوقت المناسب. إلى جانب مأسسة الرقابة الداخلية بحيث يتم تكليف هيئات إدارية متخصصة بالتحقق من سلامة الإجراءات، واحترام القواعد الناظمة للعمل المالي للمنظمة، وبالعمل على اكتشاف التعقيدات، والانحرافات في العمل الإداري والمالي، وجمع البيانات المتعلقة بالأداء الفعلي للجماعة، من أجل الإعتماد عليها لعقد المقارنات عند بحث أمر من الأمور أو عرض مشكلة من المشكلات.

ولتضمن هذه الرقابة فعاليتها، يجب أن تعتمد على التوجيه والإشراف والإصلاح أكثر من مجرد التعرف على الأخطاء ومساءلة مرتكبيها، وعلى ذلك يمكن النظر الى الرقابة الداخلية على أنها من وسائل الإدارة وإحدى وظائفها الهامة، تعمل على التحقق من الإستخدام الأمثل للموارد والنفقات، وسلوك الأفراد إزاء تحقيق أهداف الجماعة وتثبيت أدائها وأنها رقابة نوعية هدفها النهائي هو ضمان الأمان المعقول في تنفيذ العمليات، ومصداقية المعلومات، واحترام الأنظمة[1] المعمول بها.

إن إدخال آليات الرقابة والتدقيق الداخليين في العمل المالي للجماعات الترابية يعتبر ذا أهمية كبيرة، بقدر ما يعتبر ضرورة مع التطور والتوسع الذي تعرفه اختصاصات الجماعات الترابية. فمن شأن إدخال ميكانيزماتها على التدبير المالي للجماعات تحقيق الفعالية في تدخلات الجماعة.

إن المراقبة الداخلية كنمط ومنهجية جديدة للرقابة ينبغي تعميم تفعيلها بالجماعات الترابية. وتعتبر من الناحية النظرية، إحدى المبادئ الأساسية للتدبير المقاولاتي الحديث، وأحد الأوجه الحديثة للممارسة الرقابية. أما من الناحية العملية، فنجد أنه إذا كان التوظيف الشمولي للمراقبة الداخلية بالمقاولات والمؤسسات يتغيى تحقيق أهداف استراتيجية، من بينها السيطرة على المخاطر والأخطاء وتعبئة كل الموارد المتاحة، من أجل تحقيق أداء أحسن في عالم متغير تحكمه المنافسة والجودة الكلية[2]، فإن إدخال نظام المراقبة والتدقيق الداخلي في الجماعات الترابية يتطلب تهيئة وتأهيل بيئة ووسط المراقبة، وإحداث آليات لتقييم المخاطر، وأنشطة المراقبة، وتشجيع الإخبار وروح التواصل داخل أجهزة الجماعة. وقبل ذلك الاهتمام بتكوين القادة بالمفهوم الحديث للكلمة لقيادة التغيير. كما يقتضي الأمر إدخال آليات مراقبة التسيير، وتدعيمها بخلق بيئة ملائمة مبنية على تجزئ واضح للاختصاصات، وتحديد دقيق للمسؤوليات.

ب- إدخال آليات مراقبة التدبير

مراقبة التسيير أو مراقبة التدبير[3] هي آلية رقابية حديثة تتوخى تقييم وتقويم مناهج التسيير والتدبير داخل المنظمة، عن طريق اقتراح إجراءات تصحيحية على المسيرين، بغية تحقيق الأهداف المعلنة والمسطرة مسبقا بالشكل الصحيح والمرغوب فيه. وهذا ما يجعل منها مراقبة مندمجة في التدبير وليست خارجة عنه.

[1] Michel BOUVIER, Marie-Christine SCLASSAN ET Jean Pierre LASSALE, finances publique, 15ème édition, LGDJ, Paris 2017-2016, p.496

[2] د. عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، م.س، ص.ص، 410-411

[3] مراقبة التسيير هو آلية داخلية تختلف عن آلية مراقبة التسيير التي تمارسها المجالس الجهوية للحسابات التي أسلفنا الحديث عنها.

ويقصد به أيضا، مجموعة من التدابير الداخلية التي تمكن منظمة ما من التأكد من أن الموارد المستعملة توظف في شروط جيدة بالنظر إلى التوجهات الإستراتيجية والأهداف المحددة من قبل الإدارة[1]. فهو نظام للقيادة يربط الأهداف والاستراتيجيات بالأفعال العملياتية، ويعتمد على آلية التتبع للنشاط المالي للجماعة في جزئياته، بحيث يمكن المدبرين في الجماعة من الإطلاع على سيرورة أنشطة الجماعة، والكشف في الوقت المناسب عن الانحرافات المتوقعة.

والتقييم يعتبر مدخلا للحكامة إذا تم اعتماده على مستوى الجماعات الترابية بالجدية والدقة المطلوبين. فهو أداة ووسيلة لتحسين القدرة على الإنجاز العمومي المحلي بنجاعة، وإن كان محكوما بالوسائل والنتائج المراد بلوغها[2].

فهو يمكن من بلوغ أقصى درجة من النتائج الربحية باستعمال أقل الإمكانات، أي أنه يحصر طريقته في التقييم من وجهة نظر اقتصادية - تحليلية صرفة عبر اقتصار نشاطه على مقارنة التوقعات بالإنجازات. بل إنه وسيلة مستمرة لمراقبة عمل الإدارة الهدف منها نصح المسؤولين، بناء على معلومات داخلية، وإنذارهم في الوقت المناسب بالإختلالات المتوقعة التي قد تعيق العمل المالي للجماعة.

ومن مزايا إدخال رقابة التسيير في الجماعات الترابية أن هذا النمط الرقابي يتجاوز مفهوم الإفتحاص في مراقبة حسن تنفيذ المخططات والبرامج ومدى تحقق الأهداف، إلى اتخاذ التدابير اللازمة لتقويم وتصحيح مسار الأهداف المحددة والخطط الموضوعة[3]، وتهدف بالأساس للرفع من المردودية المالية وتنميتها.

كما تكتسي هذه المراقبة أهمية بالغة في التدبير، لكونها داخلية أولا، أي أن الهياكل المكلفة بها تابعة للجماعات الترابية التي لها سلطة الاستعانة بها في تطوير وسائل عملها، من أجل ضمان جودته. وثانيا هي آلية نوعية تمكن من دعم جوانب الفعالية والمردودية عبر توقع الأخطار لتفادي وقوعها، وتقويمها في حالة وقوعها، دون الخوف من الزجر والمساءلة.

[1] فؤاد بلحسن، تدبير الاعتمادات المرتكز على النتائج بالمغرب، المطبعة الاوروميتوسطية للمغرب، فاس، 2014، ص.133
[2] عماد أبركان نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات التنمية، م.س، ص.418
[3] HARAKAT M., le droit du contrôle supérieur des finances publiques au Maroc, éd. Babil, rabat, 1992, p.50

وإذا كان من الضروري إدخال هذا النمط الرقابي في الجماعات الترابية الكبرى بما يعنيه ذلك من تأهيل للعنصر البشري الذي سيتكلف بهذه المهام، فإن إعماله في الجماعات الصغرى، ليس بنفس الضرورة نظرا للتدخل المحدود لهذه الجماعات ولإمكانية السيطرة على المخاطر، ولو من دون وجود خبراء في المجال.

ثانيا: أهمية إدخال الآليات الجديدة للرقابة الداخلية

إن إدخال آليات الرقابة والتدقيق الداخلي في التدبير المالي للجماعات الترابية يكتسي أهمية كبيرة. هذه الأهمية التي تتأكد من خلال الإيجابيات التي يمكن أن يوفرها هذا النظام الرقابي كأداة للتحكم في الجوانب المالية والمحاسبية للجماعات الترابية.

أ- إعمال تقنيات المراقبة الداخلية

هذه التقنية تمكن من تحقيق مجموعة من الفوائد والمزايا بالنسبة لجميع الأطراف التي لها علاقة بالتدبير المالي للجماعات، حيث تطمئنهم على صحة البيانات التي تصدرها الإدارة في تقاريرها المالية الدورية. فهي تمكن من التحكم في المخاطر من خلال اكتشاف الأخطاء والغش في وقت مبكر، واكتشاف مواطن الضعف في سيرورة التدبير المالي مما يساعد على تقديم المعلومة المناسبة في الوقت المناسب، واتخاذ القرارات التصحيحية المناسبة وفي الوقت المناسب.

كما تمكن هذه التقنية أيضا من ضمان سلامة الأموال المادية والغير المادية للجماعة، واحترام المعايير التشريعية والتنظيمية الضابطة للعمل المالي الجماعاتي. بل إن التدقيق الداخلي يمكن من تقديم المعلومة المالية الموثوق بها والتي يمكن اعتمادها من طرف الهيئة في أغراض التخطيط ورسم السياسات واتخاذ القرارات المستقبلية.

ومن بين مزايا التدقيق الداخلي أنه يمكن من تسهيل مهمة الأجهزة الرقابية الأخرى القضائية والإدارية في القيام بمهامها بأريحية، بحيث يمكن الإعتماد على الهيئات المكلفة بالتدقيق الداخلي بمد هذه الأجهزة الرقابية بالمعلومة المطلوبة وفي نطاق اختصاصاتها[1].

وقد أسس التنظيم النموذجي للجماعات الترابية، كتتويج لما جاءت به القوانين التنظيمية، الصادر عن وزارة الداخلية لهذه التقنية عبر إحداث مصلحة مكلفة بالتدقيق تابعة للمديرية العامة للمصالح ومكتب مكلف

[1] سعيد الميري، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، وحدة :القانون العام-الداخلي، تخصص تسيير السلطات العمومية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي، الرباط، السنة الجامعية 2006-2007، ص.546،

بنفس المهمة تابع لمديرية المصالح التابعة للجماعة، في وقت أصبح فيه اللجوء إلى الآليات الجديدة للرقابة ضرورة إستراتيجية في سياق تطوير تدبير الشؤون المالية للجماعات الترابية وتطبيق قواعد الحكامة. وأضحى تعبيرا عن ثقافة جديدة في التدبير تؤسس لقاعدة المساءلة والتقويم والتقييم الهدف منه تجاوز الصعوبات والإكراهات التي تنعكس سلبا على التسيير المالي للجماعات الترابية.

إن التأسيس لنظام مراقبة وتدقيق داخلي، يعتبر ضروريا ولا غنى عنه في عصرنا الحاضر، نظرا لكونه يعتمد على مقاربة شمولية تتجاوز قواعد الرقابة الكلاسيكية التي يطبعها جانب الزجر والمساءلة، لتؤسس لممارسات جديدة في الرقابة طابعها تقييمي محض يتجاوز المطابقة بين النص القانوني والتسيير الفعلي.

فخلافا للتفتيش، فإن الغاية من إدخال الآليات الحديثة للرقابة الداخلية في الجماعات الترابية هو السعي إلى الوقوف على المخاطر التي تهدد العمل المالي للجماعات والتصحيح المسبق للاختلالات، وتقديم التوصيات من أجل تحسين جودة التدخلات التي تقوم بها الجماعات الترابية في مجالات تدخلها المتشعبة، وإنجاز المهام بفعالية، وليس الزجر والعقاب. ولن يتم هذا إلا بتبني مقاربة تشاركية مبنية على إشراك كل الفاعلين في أعمال التشخيص وتقديم الحلول ثم اتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة، قبل تدخل التفحيص والتفتيش الخارجي لاكتشافها.

ب- إعمال تقنيات التدقيق والإفتحاص في مالية الجماعات الترابية

يعتبر إعمال قواعد التدقيق أو الإفتحاص في الجماعات الترابية دالا على الأداء المتطور للأداء الإداري والمالي المحلي، ومؤشرا على تحديث التدبير المالي الترابي ذاته، وذلك نظرا للأهمية العملية والوظيفية[1] لهذا الشكل الرقابي.

فقد نص المشرع المغربي على أن التدقيق يمكن المطالبة به من طرف الوزارة المكلفة بالداخلية، أو من طرف المجلس التداولي أو الآمر بالصرف[2]. وهو مقتضى جديد يجب تدعيمه والمحافظة عليه وتفعيله ليشمل مختلف أوجه التدخل المالي للجماعات الترابية.

[1] د. عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات التنمية، م.س، ص.413

[2] تراجع المادة 174 من ق.ت.ج. التي تنص على ما يلي: " دون الإخلال بالمقتضيات التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل في ميدان المراقبة، يمكن للمجلس ورئيسه بعد إخبار عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه أو بمبادرة من هذا الأخير إخضاع تدبير الجماعة والهيئات التابعة لها أو التي تساهم فيها لعمليات التدقيق، بما في ذلك عمليات التدقيق المالي"

وتتولى القيام بمهام التدقيق الهيئات المؤهلة قانونا لذلك، وتوجه وجوبا تقاريرها إلى سلطات الرقابة الإدارية على صعيد العمالة أو الإقليم أو الجهة. كما توجه نسخ من التقارير المذكورة إلى المجالس التداولية المعنية ورؤسائها. وتعرض وجوبا على المجالس التداولية بمناسبة انعقاد الدورة الموالية لتاريخ التوصل بها.

والتدقيق باعتباره منهجية علمية ودقيقة لدراسة وتحليل المعطيات، يجب أن ينصب أساسا على الجوانب المالية للتدبير الترابي. فالتدقيق يجب أن يكون هدفه النهائي صياغة تقارير دقيقة، متوفرة على معطيات مالية واضحة عن البيانات المالية للهيئة المدققة، مقدمة صورة صادقة عن التدبير المالي للجماعة، يمكن الاعتماد عليها من طرف الجماعة الترابية أو من طرف الجهات المكلفة بمحاسبة المدبرين الجماعيين في حالات وجود اختلالات وانحرافات في التدبير المالي.

إن إعمال التدقيق والإفتحاص في التدبير المالي، أصبح ضرورة يقتضيها واقع التدبير المالي الترابي، باعتباره إحدى الطرق الحيادية الحديثة التي يمكن من خلالها تقييم المنجزات والوقوف على التحديات واستشراف الأفاق. هذه الطريقة تمكن من تحديد نقط القوة في التدبير المالي ونقط الضعف فيه، وسبل تدعيم الأولى وإصلاح وتجاوز الثانية.

فإذا كان اللجوء إلى هذا الأسلوب الرقابي لا زال محتشما ومحدودا جدا، ولا يتعدى حالات معدودة، إن لم نقل نادرة[1]، فإن الدولة مطالبة بتفعيله باعتباره رقابة إدارية عصرية ومتخصصة وتمتاز بتركيزها على المنهج الرقابي نفسه وتطبيق أخلاقيات المهام المتعلقة بالفحص والتدقيق، وتجعل من الإستقلال والحياد أساس ما يسمى بالفحص والتدقيق الماليين، بدل تجاهل هذا المقتضى وكأن واقع الجماعات الترابية غير مؤهل في الوقت الحاضر لوضع أسس لهذا النوع من التدقيق والإفتحاص[2] على مستوى التسيير المحلي وتدبير المالية المحلية على سبيل الخصوص.

إن تطبيق الإفتحاص والتدقيق على مالية الجماعات الترابية، من شأنه أن يؤسس لقاعدة المساءلة والتقويم والتقييم، ومحاولة تجاوز المشاكل والصعوبات التي قد تنعكس سلبا على التسيير الجماعي. بل إن ترسيخ مفاهيم الإفتحاص والتدقيق سيؤدي إلى تحديث التدبير الإداري المالي المحلي ذاته عبر تخفيف الضغط الرقابي

[1] د. بروحو عبد اللطيف، م.س، ص. 134
[2] د. عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات التنمية، م.س، ص. 124

الشكلي والمسطري في مقابل تركيز الاهتمام بفعالية المشاريع التنموية وجدواها وملاءمتها للحاجات المحلية وتحليل كلفتها ومدى تحقيقها للأهداف التنموية التي وجدت من أجلها[1].

[1] د. عماد أبركان، م.س، ص. 133

المطلب الثاني: تعزيز الرقابة اللاحقة وإدخال الآليات الحديثة للرقابة

إذا كان من اللازم الإبقاء على الرقابة القبلية لإعداد وتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية فإنه من اللازم إدخال آليات جديدة في العمل الرقابي القبلي والموازي الهدف منه تأهيل الإدارة المالية للجماعات وجعلها أكثر كفاءة وقدرة على التدبير الحكيم لماليتها.

في مقابل هذه الآليات يجب تعزيز الرقابة اللاحقة، وتخويلها لهيئات متخصصة، مع تمكين هذه الهيئات من الوسائل المادية والبشرية الكفيلة للقيام بمهامها، بل قد يستوجب الأمر دمج هيئات للرقابة وإعطائها الإستقلال المالي والإداري بكيفية تمكنها من العمل بعيدا عن ضغوط السياسيين.

الفرع الأول: تعزيز الرقابة اللاحقة على مالية الجماعات الترابية

يتجلى الفرق بين الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة في نظم الإدارة من خلال التعريف الدقيق لكليهما، فالمقصود بالرقابة السابقة هو التدقيق والتفصيل في مشروعية الأعمال المالية المقررة لوقت لاحق، والتأكد من جودة وجدوى ونجاعة الفعل المالي، ويستوجب ذلك تداخل وتضافر العديد من العوامل المادية والبشرية والتقنية التي تساعد على بلورة رؤية واضحة وشاملة لمستقبل العمل المالي المنشود، في حين أن النوع الآخر من الرقابة يتمثل بالأساس في تقييم العمل الإداري في حد ذاته وبيان عيوبه ونقائصه لذلك يكون عاملاً أساسيا وفاعلاً في التأسيس للأعمال الإدارية اللاحقة.

فإذا كانت الرقابة السابقة والموازية الممارستان حاليا على الجماعات الترابية تمارسان على المشروعية والملاءمة في غالبها، دون الوصول إلى تقييم جيد للنجاعة وجودة مخرجات التوقعات المالية، فإنه من الضروري تعزيز الرقابة اللاحقة لان التقيد بالمشروعية في المرحلة السابقة لا يعني احترامها عند تنفيذ الخطاطة المالية، بل ولا يعني تحقق الأهداف من البرمجة أصلا، مما يحتم تدخل رقابة لاحقة بوسائل حديثة، وإمكانيات كافية.

هذه الرقابة البعدية التي كانت موجودة منذ زمن بعيد، التي أصبحت تأخذ صورا جديدة في الأنظمة القانونية المقارنة[1]، وتمارس بطرق مختلفة عن الرقابة الكلاسيكية، أصبح من الضروري إعادة النظر في الأجهزة الرقابية المكلفة بها ودورها في مراقبة ومواكبة التدبير المالي الترابي.

[1] مع القانون التنظيمي للقوانين المالي الفرنسية أصبح دور المفتشيات يتجه نحو لعب دور التقييم والإفتحاص كبديل عن المهمة القديمة لها المتمثلة في التفتيش.

الفقرة الأولى: توحيد جهود الهيئات المكلفة بالمراقبة لضمان فعالية تدخلها

قلنا بأن من عيوب المراقبة المالية للجماعات الترابية هي تعدد المتدخلين فيها، مما يحتم التفكير ولو همساً، في تقليص عدد المتدخلين إن لم يكن إدماج بعض الهيئات التي تقوم بالرقابة المالية على المالية العمومية إجمالا وعلى مالية الجماعات الترابية خصوصا.

أولا: تقليص المتدخلين في الرقابة الإدارية لمالية الجماعات الترابية

نقصد هنا المراقبة اللاحقة الإدارية، فبدلا من القيام بالرقابة اللاحقة من طرف متدخلين متعددين، يفترض إعطاء الإختصاص في الرقابة البعدية لطرف واحد يتولاها. إذ نجد أن المفتشية العامة للإدارة الترابية على مستوى وزارة الداخلية تقوم بمهمة المراقبة والتحقق من السير الإداري والتقني والمحاسبي للمصالح التابعة للجماعات الترابية ومؤسساتها، نفس المهمة تدخل في اختصاص المفتشية العامة للمالية التي تمارس مراقبة بعدية، حيث تجري تحقيقات بخصوص عمليات الآمرين بالصرف.

إذا كان من سمات تدخل الهيئتين بناء على طلب من السلطات العليا التي لها الشأن في ذلك، كما هو الحال بالنسبة للتدقيق والتفتيش الذي يتم سنويا على الحساب الخصوصي المحلي للتنمية البشرية، هو التنسيق بين الجهازين، وهي حسنة، فإن ترك الإختصاص بين يدي هيئتين قد يؤدي إلى أمرين: إما الإتكالية وبالتالي عدم تنفيذ المطلوب من الهيئتين، وإما التناقض في القرارات في حال التدخل الفردي في تقييم ومراقبة الأجهزة المالية المحلية، وبالتالي ما يستوجب إما تحديد حدود اختصاص كل واحدة منهما، وقصره في مجال معين. وبالتالي ما يستوجب ترك المجال المحاسبي للمحاسبين العموميين وللم.ع.و.م، بينما يتم إيلاء الرقابة على العمليات المالية الإدارية والتنفيذ الفعلي لنفقات الجماعات الترابية من طرف الآمرين بالصرف للم.ع.إ.ت.، وإما دمجها في منظمة وحيدة تتكلف بالرقابة لمالية الدولة بكل هياكلها.

إن تعدد هيئات الرقابة البعدية والقبلية على حد سواء يؤدي إلى كثرة الرقابة وبالتالي إلى قتل الرقابة [1] ذاتها. فالتعامل بعقلانية مع الرقابة البعدية عموما والرقابة الإدارية البعدية خصوصا من شأنه أن يعطي نتائج مرضية إذا ارتبط مع تعزيز هذه الرقابة عن طريق توحيدها أو توحيد جهودها على الأقل من أجل تحقيق الردع وحماية المال العام.

[1] Adage: « Trop de contrôle tue le contrôle ».

ولعل أولى الجهات المعنية بتقليص الأجهزة المتدخلة في الرقابة الإدارية على التدبير المالي للجماعات الترابية هي وزارة الداخلية التي تشرف على الجماعات الترابية، أشخاصا وهيئات وأعمالا. فهذه الوزارة تقوم برقابة جد دقيقة على الإدارة والتدبير المالي الجماعي أو المحلي بحيث تشمل جميع الأنشطة المالية للجماعات، وبالتالي ما يستوجب إعادة النظر في إحداث بعض الأجهزة الرقابية التابعة لها كما هو الحال بالنسبة للمفتشية العامة للمالية المحلية[1] التي تم استحداثها سنة 1993، ما دامت نفس المهام الموكولة إليها تمارس من طرف هيئات أكثر تخصصا وهي المصالح التابعة لوزارة المالية[2].

كما أنه، ومع فتح أوراش التغيير في التدبير الترابي للمملكة مع بدايات تنزيل الجهوية المتقدمة، نتساءل لماذا لا يتم التفكير وبجدية في دمج وصهر أجهزة الرقابة اللاحقة لوزارة المالية وأجهزة الرقابة اللاحقة لوزارة الداخلية (المفتشيات العامة) في هيئة وحيدة يكون لها الإختصاص في الرقابة على التدبير المالي في شموليته[3]. بل إن البعض يدعو بصراحة إلى إدماج هذه المفتشيات في المفتشية العامة لوزارة المالية، باعتبار الجماعات الترابية أشخاصاً عامة تعمل تحت إشراف الدولة بمفهومها النسقي المتكامل، وباعتبار الرقابة المالية الإدارية اختصاص صرف لوزارة المالية، وليس وزارة الداخلية وحدها، التي ترتبط في الخيال الشعبي المغربي بالأمن والهواجس الضبطية أكثر مما ترتبط بأمور أخرى[4].

ثانيا: تفعيل الرقابة الميدانية ومخرجاتها وإعادة النظر في دور المفتشيات العامة

حتى يكون هناك أثر واضح للرقابة الإدارية البعدية، من الواجب أن تتم في الميدان، حتى تتمكن من توثيق الخروقات التي تطال تنفيذ المشاريع، الشيء الذي لا تمكن منه الرقابة على الوثائق مهما كانت دقيقة. كما أن مخرجاتها يجب أن تكون أساسا لمتابعات القضاء المختص، بدلا من الاكتفاء بالإجراءات الزجرية التي تتخذها جهات إدارية ضد المسيرين المحليين.

[1] أحدثت ونظمت في 10 دجنبر 1993 بدورية وزير الداخلية رقم 1.
[2] د. عماد ابركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات التنمية، م.س، ص.352.
[3] بدل دمج المفتشيات في مفتشية واحدة وهذا يهم أجهزة الدولة كما يهم أجهزة الجماعات الترابية، هناك توجه يرى إحداث جهاز وحيد تحت رئاسة رئيس الحكومة يتولى الاطلاع على تقارير المفتشيات ليرسم لها مالا معينا، وهو ما انتصر له رئيس الحكومة أخيرا عبر دعوته للوزراء بمده "وحدة للتتبع" تم إنشاؤها تحت رئاسته، دوريا بالتقارير التي تنجزها المفتشيات التابعة للوزارات، من أجل تحليلها وتتبعها. (منشور رقم 2018/9 بتاريخ 07 ماي 2018 صادر عن رئاسة الحكومة المغربية).
[4] موقف ذ. عماد أبركان أورده في كتابه: نظام الرقابة على ج.ت، ومتطلبات الملاءمة، ذ.م.س، ص. 353

أ- تفعيل تقارير المفتشية العامة لوزارة المالية

إن الرقابة المالية للمفتشية العامة للمالية، باعتبار اختصاصها عاما على الأموال العمومية هي رقابة تتحقق من التسيير الذي يقوم به المحاسبون وتتأكد من صحة العمليات المدرجة في حسابات الآمرين بتسلم المداخيل ودفع المصاريف العمومية. وما يعاب على هذه المفتشية اقتصارها على كشف المخالفات ليبقى الزجر من اختصاص مؤسسات أخرى مكملة، كما أنها أمام المفتشية العامة للإدارة الترابية أصبحت تدخلاتها محدودة فيما يتعلق بمراقبة التدبير المالي للجماعات المحلية.

فبالرغم من تقديم هذه المفتشية لتقاريرها المكتوبة التي توثق لمجموعة من المخالفات الخطيرة، لوزارة العدل إلا أن نتائجها كما العادة ضجيج إعلامي وبعدها تخلٍّ عن المتابعة أو براءةٍ من الأفعال المنسوبة إلى المتابعين. كما أن هذه التقارير بالرغم من أهميتها في ردع المخالفين المحتملين لم تحل دون حدوث خروقات خطيرة في تدبير الأموال العمومية.

فإذا كان من حق هذه المفتشية في حالة توثيق مخالفات خطيرة في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية، بل من اللازم عليها إحالة التقرير إلى القضاء بشقيه العادي والمالي، فإننا نرى أن يعطى الحق، ضمن الإستثناءات الواردة في قانون المسطرة الجنائية لإثارة الدعوى العمومية، بدلا من إعلام وزير العدل سابقا، ورئيس النيابة العامة حاليا.

ب- تفعيل تقارير المفتشية العامة للإدارة الترابية

لتفعيل تقارير المفتشية العامة للإدارة الترابية على الجماعات الترابية، نرى ضرورة ربط تقارير هذه الهيئة مع المتابعات القضائية في حال توثيق مخالفات تمس بالمالية العمومية للجماعات الترابية. وأن لا يقتصر الزجر في هذه الحالات على العقوبات التأديبية والزجرية التي تتخذها وزارة الداخلية في حق رؤساء المجالس الذين ارتكبوا المخالفات ونوابهم والمستشارين الجماعيين.

بل من الواجب ربط عقوبات وزارة الداخلية بأحكام وقرارات القضاء في الموضوع حتى لا تكون الوزارة في وضعية الطرف والحكم في آن واحد، ومنع الأخيرة من معاقبة المخالفين الذين لم تثبت في حقهم المخالفات بمقتضى قرارات من المحاكم الإدارية، أو العادية أو المحاكم المالية بحسب الحالة، تطبيقا لمبدإ الشرعية.

الفقرة الثانية: تفعيل رقابة القضاء المالي على التدبير المالي للجماعات

ليس هناك شك في الأهمية الكبيرة والقصوى التي تكتسيها الرقابة القضائية على مشروعية وجدوى القرارات المالية للجماعات الترابية لأنه يرتبط بأحد أهمّ المبادئ التي تحكُم الدولة وهو مبدأ المشروعية، والتي تُعدّ أحسن وسيلة لإيقاف الإدارة عند حدودها القانونية، كما تُعدّ الوسيلة الفعالة والضّمان الحقيقي لحماية حقوق المستفيدين النهائيين من التدبير المالي الترابي.

أولا: تفعيل رقابة القضاء الإداري

يعتبر الفقه وأصحاب السياسة أن الرقابة الوصائية من شأنها أن تمس استقلال الجماعات في تدبير أمورها. بل إن بعض الكتاب يعتقدون أن اللامركزية لا يمكن أن تتحقق إلا بمقدار إسناد اختصاص الرقابة للقضاء[1]. إذ يرى هؤلاء أن الإبقاء على الرقابة الإدارية التي تسمى سابقا الوصاية، يعتبر متناقضا مع محاولات تجذير اللامركزية عن طريق توسيع اختصاصات الجماعات، مع الإبقاء على رقابة إدارية جد كثيفة وقاسية تمكن الإدارة المركزية، بالإضافة إلى مراقبة مشروعية تدخلات هذه المنظمات، من سلطة توجيه القرار المحلي والتأثير عليه[2].

وقد عمل المشرع على إدخال القضاء في الرقابة بالموازاة مع الرقابة الوصائية، لكن بدرجات أقل عندما يتعلق النشاط المراقب بمالية الجماعات، فكيف يمكن تصور دور القضاء الإداري في مراقبة الأعمال المالية للجماعات؟ وهل آن الأوان للتخلي عن رقابة التأشير نهائيا لصالح رقابة القاضي الإداري؟

أ- أسباب الإبقاء على الرقابة الإدارية إلى جانب الرقابة القضائية

هناك أسباب تتعلق بالجماعات الترابية وأسباب تتعلق بالقاضي الإداري ذاته، ساهمت كلها في الإبقاء على الرقابة الإدارية. فالوضعية الحالية للجماعات الترابية لم تصل لدرجة النضج التي تمكن من إحلال الرقابة القضائية مكان الرقابة الإدارية. إذ أن حداثة التجربة الترابية، في كليتها، وحقيقة الفاعلين السياسيين المحليين، وغياب الجودة في التدبير الجماعي إلى جانب الخصاص الذي يعرفه الجهاز القضائي في المملكة، يمكن أن يستدل به للإبقاء على هذه الرقابة على تصرفات الجماعات الترابية. كما أن الوصاية أو الرقابة الإدارية في ذاتها، ترتبط في الأذهان باللامركزية، ويعتبرها بعض فقهاء القانون الإداري عنصرا ملازما للاّمركزية، وصلة وصل بين السلطة

[1] BRAHIMI M., Tom II, op.cit. p.244
[2] EL MOUSSAOUI Rachid, *le contrôle de tutelle sur les actes du conseil communal*, in REMALD, série « thèmes actuels », n° 32, 2001, p.35

المركزية والسلطات اللامركزية وتلعب دورا أساسيا في التنظيم اللامركزي بتحقيق هدفين اثنين بالغيْ الأثر أحدهما إداري يتمثل في حسن إدارة الوحدات المحلية والثاني سياسي وهو تأمين ربط هذه الوحدات بالسلطة المركزية حفاظا على وحدة الدولة[1].

أما بالنسبة للجهاز القضائي، فإن التجربة الفرنسية قد أبانت عن الضعف وعدم الفعالية إذ من أصل خمسة ملايين ملف تم إرسالها للقضاء تم البت في ما بين 2000 إلى 3000 قضية، مما حَمَلَ ممثلي السلطات المركزية على الصعيد المحلي على لعب دور الوساطة لحل الإشكالات المتعلقة بالجماعات المحلية بدل لعب دور الرقيب[2]. وبالتالي فإن المرور إلى الرقابة القضائية قد يكلف المال العام الكثير خصوصا إذا علمنا أن نفس المشاكل التي يتخبط فيها القاضي الفرنسي هي نفسها بالنسبة للقاضي المغربي.

إذا كان الإبقاء على هذه الرقابة له ما يبرره فإن هذا لا يعني التمسك بالإتجاه الذي يدعو إلى ترسيخها وتطبيق مبادئ اللامركزية المحلية تطبيقا جامدا، لأن من شأن ذلك المسُّ بالشروط الأساسية للاّمركزية التي أرساها دستور سنة 2011.

ب- ضرورة الانتقال إلى الرقابة القضائية

إن نظام الرقابة على المشروعية المقرر على التدبير المالي للجماعات الترابية، يعتبر نظاما متجاوزا تم الإبقاء عليه، على ما يبدو، للحفاظ على يد السلطة المركزية على التدبير المالي المحلي وللحد من الحمولة المفاهيمية للتدبير الحر الذي تم إقراره في الوثيقة الدستورية لسنة 2011.

هذه الرقابة تثير الإشكال حول التوازن بين حرية التدبير كحق أساسي للجماعات الترابية بمقتضى الدستور، ومبدإ المراقبة على المشروعية الذي أقر به نفس الدستور، وقد أكدت عليها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية عبر تكريس رقابة التأشير على مجموعة من المقررات المالية لهذه المنظمات اللامركزية، مما يحتم مراجعتها ردا للاعتبار لمبدإ التدبير الحر والإستقلال في التدبير المالي للجماعات المحلية، وإقرار سلطة القضاء الإداري والمالي في الرقابة على العمليات المالية للجماعات الترابية بمبادرتها أو بمبادرة من سلطات الرقابة الإدارية.

[1] يراجع مثلا ميشيل روسي، المؤسسات الإدارية المغربية، ترجمة إبراهيم زياتي المصطفى نجاح ونور الدين الراوي مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء 1993، ص. 16

[2] BRAHIMI M., tome II, op.cit. p.246

فبالاستناد إلى النموذج الفرنسي، والتطور الذي عرفته رقابة سلطات الوصاية على جماعاتها الترابية، والعلاقة التي تربط الدولة بهذه الجماعات نجدها مرت بمحطتين: الأولى هي مرحلة التعاون التعاقدي والثانية هي مرحلة التعاون التشاوري.

وقد هدف هذا التطور على إلغاء تدريجي للوصاية بمفهومها التقليدي لصالح توطيد احترام مبدإ المشروعية مع الحفاظ على المقتضيات التي تفرضها المصلحة الوطنية.

وتبعا لما سبق تم تبني مبدأين آخرين جد هامين في ظل هذا النموذج هما حرية التسيير الإداري ومبدأ حرية التسيير المالي اللذين يعبران عن توجه ليبرالي في الإدارة الحديثة ويتطابقان مع المسؤوليات الإقتصادية والإجتماعية الجديدة المناطة بالجماعات المحلية تم التخلي عن مستلزمات قواعد الرقابة السابقة وأخذ برقابة لاحقة وجدت أهم تجلياتها في دور فعلي ومتزايد للجهاز القضائي[1].

ثانيا: تفعيل رقابة القضاء المالي

لقد كان الدور القديم أو الكلاسيكي للمحاكم المالية هو ضبط العمليات الحسابية التي يقوم بها المحاسبون العموميون والتأكد من عدم وجود نقص في الأموال التي يسيرها أو يستخلصها هؤلاء[2]، وهو دور رقابي لا يزال قائما، أضيف إليها دور رقابي جديد مع اعتماد مبدإ الميزانية وهو مراقبة النفقات تدريجيا[3] والإيرادات وهو التأديب المتعلق بالميزانية. لينضاف إلى ذلك دور رقابي جديد متمثل في تدخل ذي بعد إداري لا قضائي ويتمثل في الرقابة غير القضائية المتمثلة في مراقبة التسيير والتدقيق الماليين.

ولا يمكن أن يتم تفعيل دور هذه الرقابة إلا بمد الهيئات المكلفة بالرقابة بالوسائل المادية والقانونية الكفيلة للقيام بمهامها على أحسن وجه. ومن بين الإجراءات التي نرى ضرورة التعجيل بها لتسهيل المهمة على الهيئات القضائية، هو تجريد حسابات المحاسبين والحسابات الإدارية للمجالس من الصفة المادية، وتعزيز الرقابة الميدانية ومخرجاتها وإعادة النظر في دور القاضي المالي.

[1] أنظر: قانون 2 مارس 1982 وقانون 22 يوليوز 1982 المتعلق بمدونة الجماعات الترابية بفرنسا.

[2] ALVENTOSA J.R, *Le nouveau rôle de la Cour des comptes*, Repère 8, novembre– décembre 2005 Éditée par le Centre de Documentation, TGR, p.23

[3] L'article 59 de la loi de finances du 26 décembre 1890 impose aux ministres la tenue d'une comptabilité des dépenses engagées. Cet outil comptable a pour vocation d'éviter les dépassements de crédits. Il permet en théorie, d'informer le ministre du montant des crédits réellement disponible au sein de « son » budget. Et permettre un contrôle juridictionnel des dépenses par les juridictions financières.

وقبل ذلك لا بد من النهوض بالوعي الرقابي والمساءلة، وخلق ونشر ثقافة رقابية لدى المدبرين الجماعيين والمحاكم المالية. إن خلق ثقافة رقابية لا يمكن أن يتحقق إلا بنشر وعي ثقافي يحترم، من بين ما يحترم، مبدأ المساءلة[1] (l'obligation de rendre compte). فبدون إرادة ووعي سياسي لأهمية الرقابة الإدارية المالية، وفي غياب إصلاح جذري لكل البنى الإقتصادية والقيم والسلوكات والتصورات السائدة عند المسؤولين، فإن الرقابة المالية لا يمكن أن تقوم بالوظيفة المنوطة بها[2].

أ- تجريد الحسابات من الصفة المادية

من بين المشاكل التي يعرفها تدخل المجالس الجهوية للحسابات هو كثرة المراكز المراقبية بالمقارنة مع عدد المجالس الجهوية ومع الأطر المكلفة بالبت في الحسابات والقيام بالمهام الميدانية. وبالتالي عدم إمكانية مراقبة أغلب الجماعات والاكتفاء برقابة انتقائية لا تشمل جميع الجماعات، ولمرات متتالية حتى نتمكن من تقييم الاستجابة لملاحظات وملتمسات المجلس، مما يحتم البحث عن الآليات التي قد تخفف من مهام الرقابة على حسابات التسيير إلى المراقبة الميدانية، لأن أغلب الجماعات تعمل على جمع الوثائق المثبتة، التي يطرح السؤال حول جدواها وإن كانت صحيحة بالنظر إلى قواعد المحاسبة إذا لم يكن موضوعها قد تحقق واقعيا؟

من بين الأجوبة على هذه الإشكالية ضرورة المرور إلى تجريد حسابات التسيير وتدبير الجماعات من الصفة المادية الورقية والإعتماد على الأنظمة المعلوماتية بطريقة تمكن من الرقابة الأتوماتيكية أو على الأنظمة المعلوماتية من طرف قضاة المجلس، وتفادي التعامل مع الأوراق التي يتطلب العمل بها، حفظا وأرشيفا ومراقبة الكثير من الجهد المادي.

إن المنظومة المندمجة للنفقات والمداخيل إلى جانب بوابة الصفقات العمومية تحتوي على ما يكفي من المعلومات التي يمكن للقاضي أن يستند إليها للقيام بالرقابة على الحسابات، فيكفي أن تمط هذه الأنظمة لتمكن هؤلاء من الاطلاع على المعلومة النهائية والتي لا يمكن التصرف فيها من طرف المتدخلين بعد تثبيتها والمصادقة عليها من آخر متدخل في دورة النفقة أو الإيراد العموميين، أي المحاسب بالنسبة للمنظومتين المندمجتين للنفقة والمداخيل، والآمر بالصرف بالنسبة لبوابة الصفقات العمومية.

يبقى التساؤل في ظل هذه الرؤية عن مصير الوثائق الثبوتية الورقية، إذا ما تم الإحتفاظ بها بين المحاسبين والآمرين بالصرف. كإجابة عن هذا التساؤل يمكن أن يتم حفظ الوثائق المثبتة من طرف المحاسب

[1] د. محمد حركات، " دور المساءلة والرقابة في تحقيق التنمية والوحدة"، م.س، ص. 56
[2] يراجع د. محمد حركات، م.س، ص. 58

العمومي أو الآمر بالصرف. ويستحسن أن يتم تقرير أنه، في آخر كل سنة يتم حفظ الوثائق المثبتة، مشمعة ومرتبة بكيفية ما، في مقر مركز الآمر بالصرف مقابل تخل/ أو إشهاد بالتسلم من المحاسب العمومي، ويتم الاحتفاظ بها للمدة التي يمكن خلالها أن تكون محلا للتفتيش الميداني. بعدها يتم إتلافها بحضور الأعضاء الذين لهم علاقة بها بما فيهم ممثل عن المحاكم المالية أو منتدب من طرفها.

بهذه الطريقة وبحسب نظرنا سنمكن المجالس الجهوية من هامش من الوقت للتفرغ للمراقبة الميدانية التي يمكن أن يقرنوها بمراقبة للوثائق المحفوظة الكترونيا في عين المكان، ولممارسة المهام الأخرى الموكولة إليهم بأريحية. وهذا المقترح يستوجب أن يتم تفعيله عن طريق تعديل لمدونة المحاكم المالية وللمراسيم الخاصة بمحاسبة الجماعات الترابية.

ب- تعزيز الرقابة الميدانية ومخرجاتها وإعادة النظر في دور القاضي المالي

إن الهدف الأساسي من الرقابة عموما على مالية الجماعات الترابية، يجب أن يكون قياس وتقييم أداء هذه الهيآت على مستوى المشاريع التنموية الترابية ومدى تحقيقها لأهدافها، وليس فقط على التركيز على العناصر الإجرائية والمعايير المحاسبية لتنفيذ واعتماد الميزانية.

إن الرقابة التي يقوم بها قاضي الحسابات على المحاسبين العموميين للجماعات خصوصا في مجال الإنفاق على الوثائق، هي رقابة يجب إعادة النظر فيها، فقد تكون الوثائق غير قانونية أو تشوبها عيوب لكن النفقة تمت وأعطت مفعولها الإيجابي في تحقيق إشباع المنفعة والعكس صحيح، إذ قد تكون الوثائق قانونية وصحيحة بينما موضوع النفقة لم يتم أصلا أو تم بطريقة متحايلة.

ومن الأمثلة العملية أننا نجد أن نفقة تمت بناء على سند الطلب، وعلى منافسة بين عدد من الممارسين المقاولين والموردين بواسطة رسائل استشارة، وفاتورة وجميع الوثائق، لكن عندما نحاول سبر أغوار المساطر المتبعة نجد أن النفقة تمت بناء على استشارة صاحب سند الطلب وحده والذي تكلف بإحضار الوثائق المثبتة للمنافسة وحده، وبالتالي ما يجعل وجود الوثائق لا يدل على حدوث المنافسة وتحقق موضوع النفقة ذاته. ولا يمكن التثبت من هذه الحالة إلا بالإنتقال إلى عين المكان.

ومن بين العيوب الأخرى التي يكيلها بعض الدارسين، حتى قضاة المجلس الأعلى أنفسهم، للحالة المغربية في محاكم الأموال عموما والمحاكم المالية خصوصا، هو لجوء هذه المجالس إلى إصدار توصيات، يطلبون بموجبها من المدبرين للمالية العمومية احترام القانون، بدل العقوبة، بالرغم من وجود هذه. فكما يبدو من تقارير المجالس الجهوية

للحسابات فإن رقابتها للتنفيذ المالي للجماعات الترابية لا يزال جانب منه يمارس كنوع من الرقابة الإجرائية التي لا تملك أدوات المنع والردع، إذ تكتفي بإصدار التوصيات وتوجيه اللوم للمدبرين الإداريين للجماعات. هذه الرقابة لم ترق بعد إلى رقابة محددة الأهداف سلفا وذلك اتفاقا مع اتجاهات العصر نحو الأخذ بما يسمى بالرقابة المانعة[1].

بل إن التدقيق الذي يقوم به المجلس الأعلى، يعاب عليه أنه في بعض الأحيان وبالرغم وقوفه على مخالفات أو جرائم، فإنه يجد صعوبة في إثباتها وتحديد المسؤولين عنها، وهو الحال عندما يعاين القضاة آثار الفساد دونما التوفيق في رصد وتحديد الفاعلين وفي غياب[2] أو اندثار الأدلة، مما يستوجب إعادة النظر في الآليات المعمول بها حاليا، ومحاولة مواكبة التغيرات القانونية والتنظيمية التي يعرفها ميدان الإدارة المالية للجماعات الترابية.

هذه الرقابة التي يجب تعزيزها باعتبارها صمام الأمان ضد الفساد المالي بكل تجلياته يجب أن يتم تعزيزها عن طريق إعطاء الحق للقضاة في المبادرة في القضايا الخطيرة التي تمس المال العام، إن لم يكن بالإمكان إعطاء حق زجر مرتكبي الجرائم المالية بالعقوبات المماثلة لتلك التي يتم الحكم بها في قضايا الحق العام.

بالنسبة للفرضية الأولى نتساءل لماذا لا يعطى الحق لممثلي الحق العام في إقامة الدعوى أمام المحاكم الجنائية، دون ضرورة اللجوء إلى طرف ثان متمثل في سلطة الوصاية على الجماعات الترابية أو وزارة المالية بحسب الحالة؟ وانتصابهم إلى جانب النيابة العامة للدفاع عن القانون المالي العام للدولة وللجماعات؟

وبالنسبة للفرضية الثانية، وإن كان تحقيقها مستبعدا، نطرح السؤال بخصوصها لماذا لا يتم إعطاء المحاكم المالية حق المتابعة الجنائية لمرتكبي المخالفات التي تثبت لديها في حدود اختصاص محكمة العدل الخاصة سابقا؟ قد يتذرع البعض بالتخصص في الإختصاص بين المحاكم العادية والمحاكم المالية، لكن هذا الطرح مردود عليه على اعتبار أن قضاة المحاكم المالية هم أولى لتقييم إن كانت المخالفة، فعلا تتضمن جانبا يعاقب عليه القانون الجنائي من عدمه؟ فقد تكون المخالفة بسيطة يمكن إصلاحها عن طريق عقوبة بديلة كالتعويض، أو سد الخصاص لكن دخول القاضي الجنائي قد يحورها وتصبح لها نتائج غير تلك التي يجب أن تنجم عنها، وقد تمس، نتيجة لتقدير القاضي الجنائي وعدم درايته بمجال تدخل المحاسب العمومي والآمر بالصرف، أطرافا ليست لهم علاقة بالفعل الجرمي أصلا[3].

---

[1] د. عبد مسعود الجهني، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، حقوق، عين شمس، بدون تاريخ إصدار، ص.11.

[2] ذ. بوشعيب بيط،" مكافحة الفساد المالي في القطاع العام في منهجية المجلس الأعلى للحسابات"، مجلة الشرطة عدد 6، م.س، ص.36.

[3] مثال ذلك متابعة قاضي التحقيق لخازن إقليمي في قضية تزوير وثائق لا يتم الإدلاء بها لا في مرحلة الأداء ولا في مرحلة الالتزام اللهم أنه قد نفذ النفقة بناء على وثائق إثبات غير مزورة وأصلية، ويتعلق الأمر بشواهد تسلم فرعية غير مطلوبة في الصفقة.

تلك مجموعة من التساؤلات نتمنى أن يكتب لها أن تكون موضع نقاش وتفعيل في حال ثبوت جدواها، حتى لا يكون مصير المحاكم المالية كمحاكم العدل الخاصة.

الفرع الثاني: تفعيل الرقابة التراتبية وإعادة النظر في دور مصالح الخزينة العامة

لقد تم إقرار المراقبة التراتبية لنفقات الدولة في المغرب منذ سنة 2008 وقد تم تمديدها على نفقات الجماعات الترابية بمقتضى مراسيم المحاسبة للجماعات الترابية لسنة 2017 التي ستدخل حيز التنفيذ سنة 2018. وقد تم اعتماد هذه الرقابة نظرا لسلبيات الرقابة الكلاسيكية للالتزام بنفقات الجماعات الترابية. حيث كان التركيز على مراقبة المشروعية أكثر من نجاعة الأداء. ويجب أن تؤخذ هذه الرقابة على أنها بداية لإعادة النظر في نظام المراقبة ككل والتدبير المالي للجماعات الترابية.

الفقرة الأولى: المراقبة التراتبية وضمان التدبير الناجع لنفقات الجماعات الترابية

يمارس المحاسب العمومي للجماعات الترابية، فضلا عن الرقابة المالية أو الموازناتية لمقترحات الإلتزام، مراقبة للمشروعية بالنظر للأحكام التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي. ولا تمتد هذه المراقبة إلى الملاءمة التي تبقى هامشا خاصا بالآمر بالصرف، وتخضع للرقابة القضائية وأجهزة المراقبة الإدارية اللاحقة.

ونظرا للعيوب التي يعرفها تطبيق نظام مراقبة المحاسبين لنفقات الجماعات الترابية، كان لزاماً على الدولة التفكير في إعادة النظر في حدود هذه الرقابة. فقامت بعدة خطوات أهم ما ميزها التدبدب وعدم الإستقرار، بل وعدم وجود نظرة واضحة لما ستكون عليه مراقبة المحاسبين العموميين للجماعات الترابية. فقد تم إلغاء الرقابة على الإلتزامات بنفقات الجماعات المحلية، عن لا وعي كما بدا آنذاك، مع صدور القانون 45.08. حيث نص هذا القانون على إلغاء النصوص المتعلقة بمراقبة الإلتزام بنفقات الجماعات دون أن يعطي بديلا لذلك. لكن وبصدور المرسوم 2.09.441 تم إرجاع الرقابة على التزامات الجماعات الترابية ومؤسساتها، ولكن في حدود المراقبة المالية، مع احتفاظ الآمرين بالصرف بالوثائق لإرفاقها بملفات الأداء.

ومع صدور المراسيم الجديدة المنظمة لمحاسبة الجماعات الترابية ومؤسساتها، تم إرجاع المراقبة على المشروعية على مقترحات الإلتزام بنفقات الجماعات الترابية، مع تعميم الرقابة التراتبية على الجماعات بعد تجربتها على صعيد مالية الدولة. وبالرغم من هذا المستجد، فإننا نرى أن هذه التغييرات تحمل بحسب نظرنا انتكاسة وتراجعا عن مكاسب، لم يتمكن رؤساء الجماعات على ما يبدو من المحافظة عليها. وتحويلا للمسؤولية من جديد من الآمرين بالصرف إلى المحاسبين العموميين.

لكن مع ذلك يعتبر إدماج الرقابة التراتبية محاولة لتأهيل الجماعات في عملها المالي، نظرا لما يحتويه من محفزات لتجويد عمل الجماعات الترابية في الإنفاق. وهو ما يستوجب أن نطرح التساؤل عن فحوى هذا النموذج من الرقابة وإمكانية تمديده أو تطبيقه على الجوانب الأخرى للتدبير المالي للجماعات الترابية؟ وما هي مكوناته؟ وما الأثر الذي يمكن أن ننتظره منه؟

أولا: مكونات المراقبة التراتبية لنفقات الجماعات الترابية

إن الهدف من تبني الرقابة التراتبية لنفقات الجماعات الترابية هو أولا محاولة توحيد أنماط الرقابة التي يمارسها المحاسبون العموميون باعتبارهم مراقبين لنفقات الدولة ونفقات الجماعات الترابية في آن واحد خصوصا بالنسبة للخزنة الإقليميين وخزنة العمالات، وثانيا إلى تكييف المراقبة على الآمرين بالصرف للجماعات كلما تطورت قدراتهم التدبيرية. فما محتوى هذه الرقابة؟ وكيف تتم المراقبة التراتبية على نفقات الجماعات الترابية؟

أ- مستجدات رقابة المحاسبين العموميين على الجماعات الترابية

يقوم المحاسب العمومي بمراقبة مشروعية الإلتزام بالنظر إلى الأحكام التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي. كما يقوم بالرقابة المالية التي تهدف إلى التأكد من توفر الإعتمادات والإدراج المالي إلى جانب صحة العمليات الحسابية للإلتزام في ضوء العناصر المتوفرة ومجموع النفقة التي تلتزم بها الجماعة الترابية طيلة السنة المالية. وقد تم التأسيس لمستويات في الرقابة تتغير مع تغير قدرات المسيرين الجماعيين. هكذا يمكن التمييز بين حالة التخفيفات المشتركة والتي تطبق على كل الجماعات الترابية، وحالة المراقبة المخففة التي يمكن أن تستفيد منها الجماعات والآمرين بالصرف الذين يثبتون أنهم يتوفرون على نظام مراقبة داخلية تمكن من التأكد من توفر مجموعة من العناصر سنوردها بعده.

1- التخفيفات المشتركة بين الجماعات الترابية

استثنت المراسيم المنظمة للمحاسبة العمومية للجماعات الترابية[1] مجموعة من النفقات من الخضوع لمراقبة المشروعية. وتم تعميم هذه التخفيفات المشتركة على جميع الآمرين بالصرف للجماعات الترابية كيفما كانت مؤهلاتهم وقدراتهم على التدبير والتنظيم. ويتعلق الأمر بما يلي:

- نفقات الموظفين والأعوان المتعلقة بالوضعيات الإدارية والرواتب، باستثناء تلك المتعلقة بقرارات التعيين والترسيم وإعادة الإدماج وتغيير الدرجة ومغادرة الخدمة مهما كان مبلغها؛

[1] المواد 61 من مراسيم محاسبة الجماعات الترابية، س.ذ.

- النفقات المتعلقة بالتحويلات والإعانات المقدمة إلى المؤسسات العمومية وبالضرائب والرسوم وبالقرارات القضائية وبالإيجارات مهما كان مبلغها، باستثناء العقود الأصلية للإيجار والعقود التعديلية المرتبطة بها؛

- نفقات الموظفين غير تلك المشار إليها أعلاه التي يقل مبلغها عن خمسة آلاف درهم (5.000.00 درهم)؛

- نفقات العتاد والخدمات التي يقل مبلغها أو يساوي عشرين (20.000.00) درهم، التعويضات برسم رصيد الوفاة؛

- الأتاوى المتعلقة بالماء والكهرباء والاتصالات اللاسلكية؛

- صوائر تأمين عربات السيارات؛

- الاشتراكات في الجرائد والمجلات والمنشورات الأخرى، كيفما كان شكلها؛

- اقتناء الصويرات بواسطة اتفاقيات لشراء الوقود والزيوت وإصلاح حظيرة السيارات وكذا لنقل الموظفين والأعوان.

وتضل هذه النفقات خاضعة للمراقبة المالية. كما يمكن تغيير هذه اللائحة بقرار لوزير الداخلية ووزير المالية.

2- ملفات مقترحات الإلتزامات وتجريد الإلتزام من الصفة المادية

يتم الإلتزام بناء على بطاقة الإرسالية بالنسبة للنفقات التي تم إعفاؤها من مراقبة المشروعية وفق نموذج محدد بمقرر لوزير الداخلية. وتتكون ملفات الإلتزام بهذه النفقات من بطاقة الإرساليات التي تحدد على وجه الخصوص بنود الميزانية والإعتمادات المتوفرة وكذا مقترح الإلتزام، من أجل وضع التأشيرة على توفر الإعتمادات أو المناصب المالية والتكفل المحاسبي. بينما يحتفظ الآمر بالصرف بالوثائق المتعلقة بملفات الإلتزام بالنفقات غير الخاضعة لمراقبة المشروعية قصد إرفاقها بملف الأمر بالدفع المتعلق بها.

وتمكن المعلومات التي تتضمنها بطاقة الإرساليات المحاسب العمومي من ممارسة المراقبة المالية على أن يحتفظ الآمر بالصرف بالوثائق التبريرية [1]، من أجل تقديمها مع ملفات الدفع لمراقبة صحة النفقة، أو لأغراض الدفع بها أمام هيئات المراقبة الأخرى.

ومن حسنات اللجوء إلى بطاقة الإرسالية هي أنها في جانب تمكن من السرعة في المراقبة، وقد صمم البرنامج المندمج لنفقات الجماعات لهذا الغرض، بحيث يكتفي المحاسب بالقيام بعمليتين بسيطتين ليتم إرجاع البطاقة للآمر بالصرف، كما أنها تخفف من مسؤولية المحاسب ما دامت تعفيه من مراقبة مشروعية النفقة ومشروعية الوثائق المثبتة للالتزام، وتجعلها هذه الرقابة في مكانها الطبيعي أي عند الآمر بالصرف. ويكتفي المحاسب بالمراقبة المالية لهذه النفقات.

وعلى شاكلة ما هو معمول به بالنسبة للنظام المندمج لنفقات الدولة، فإن بطاقة الإرسالية ومقترح الإلتزام عمليا مجردة من الصفة المادية، ما دامت تتم دون المرور على مكتب ضبط المنظومة وبالتالي يقوم المحاسب فورا بإجراء المراقبة عليها بناء على المعلومات التي يتم إيداعها وتسجيلها في المنظومة، بالتأشير أو الرفض، مع إيداع الملاحظات على المنظومة.

إن تجربة بطاقة الإرسالية بالنسبة للدولة وتجريدها من طابعها المادي الورقي قد بين بما لا يدع مجالا للشك أن تجريد الطلبيات العمومية والإنفاق العمومي من الصفة الورقية مجال يمكن اقتحامه، ولا يخصنا إلا الإرادة لتحقيقه.

ب- مستويات الرقابة التراتبية على الإلتزام بنفقات الجماعات الترابية

هناك مستويان من الرقابة التراتبية يستفيد منهما الآمرون بالصرف، بالنظر إلى قدراتهم التدبيرية: المستوى الأول يتعلق بالرقابة المخففة، والمستوى الثاني يهم المراقبة المخففة الإضافية.

1- الرقابة المخففة

تطبق الرقابة المخففة[1] على نفقات الجماعات الترابية التي تتوفر على نظام مراقبة داخلية يمكنها من التأكد من عمليات المراقبة المسندة إليها بموجب النصوص التنظيمية الجاري بها العمل في مرحلتي الإلتزام والأمر بالصرف[2]:

[1] د. على موزون، نفقات الدولة بين تطوير القدرات التدبيرية للآمرين بالصرف وتكريس المراقبة التراتبية، أطروحة لنيل الدكتوراه، برسم سنة 2015-2016 تحت إشراف د. احمد مفيد، ص.249

ففي مرحلة الإلتزام يجب على الجماعة، حتى تستفيد من التخفيف، أن تكون متوفرة على أجهزة رقابة داخلية تمكنها من التأكد من المشروعية بالنظر إلى الأحكام التشريعية والتنظيمية ذات الصبغة المالية للالتزام بالنفقات غير تلك التي لا تدخل في مجال الرقابة المخففة، ومن مجموع النفقة التي تلتزم بها الجماعة الترابية طيلة السنة المالية.

كما أن هذا الجهاز يجب أن يكون في مقدوره التأكد من انعكاس الإلتزام على استعمال مجموع الإعتمادات برسم السنة الجارية والسنوات اللاحقة.

وفي مرحلة الأمر بالصرف، يجب أن تتوفر الجماعة الترابية على نظام للمراقبة يمكنها من التأكد من توفر الإعتماد، ومن وجود التأشيرة المسبقة، عندما تكون هذه التأشيرة مطلوبة، ومن عدم تكرار الأداء لنفس الديون.

ويتم التأكد من التوفر على هذه القدرات وبالتالي تأهيل الجماعة الترابية بناء على طلب من رئيس مجلسها، بقرار لوزير الداخلية بناء على تقرير تنجزه مصالح وزارة المالية والداخلية، بعد إجراء افتحاص لكفاءتها التدبيرية.

وتستفيد مصالح الآمر بالصرف المؤهل، المستفيد من الرقابة المخففة من هامش جديد من الإعفاء من مراقبة المشروعية، بحيث يصبح من اختصاص المحاسب الرقابة في مرحلة الإلتزام على:

-) التوفر على الإعتمادات والمناصب المالية؛

-) صحة العمليات الحسابية لمبلغ الإلتزام،

-) الإدراج المالي،

-) المشروعية بالنظر إلى الأحكام التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي بالنسبة لمقترحات الإلتزام بالنفقات المتعلقة بما يلي:

-) قرارات التعيين والترسيم وإعادة الإدماج وتغيير الدرجة ومغادرة الخدمة الخاصة بالموظفين والأعوان؛

-) العقود الأصلية للإيجار والعقود التعديلية المرتبطة بها؛

---

[1] المادة 69 من المرسوم 2.17.451 تحدد مجال تطبيق المراقبة المخففة

[2] تراجع المادة 68 من المرسوم أعلاه

-) نفقات الموظفين غير تلك المشار إليها في التخفيفات المشتركة التي يفوق مبلغها عن عشرة ألاف درهم 10.000.00 درهم)؛

-) نفقات العتاد والخدمات التي يفوق مبلغها مائة (100.000.00) درهم،

-) الصفقات والعقود الملحقة والقرارات التعديلية المرتبطة بها التي تفوق قيمتها، مأخوذة بشكل منفصل، أربعمائة ألف (400.000.00) درهم وكذا الصفقات التفاوضية مهما كان مبلغها؛

-) العقود المعمارية المبرمة مع المهندسين المعماريين المتعلقة بالصفقات المشار إليها أعلاه؛

-) الإتفاقيات وعقود القانون الخاص التي يفوق مبلغها مائتي ألف درهم (200.000.00).

بالمدلول العكسي فإن النفقات غير المذكورة أعلاه لا تكون خاضعة لمراقبة المشروعية. هذا الإعفاء لا يعني بأي حال من الأحوال إعفاء الآمر بالصرف من المسؤولية عن مراقبة الشرعية على هذه النفقات، إنما بالعكس يعني إعفاء المحاسب من القيام بهذه الرقابة. فالأمر يتعلق بنقل المسؤولية عن هذه المراقبة من المحاسب إلى الآمر بالصرف. وبالتالي يصبح من الواجب على الآمر بالصرف التأكد من شرعية هذه الإلتزامات بالنظر إلى الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

2 - شروط الإستفادة من المراقبة المخففة الإضافية

يمكن تمتيع الآمرين بالصرف للجماعات الترابية من المراقبة المخففة الإضافية[1]، شريطة توفره علاوة على المعايير المطلوبة للتأهيل للمراقبة المخففة، على نظام افتحاص ومراقبة داخلية تمكنهم من التأكد من:

- المشروعية بالنظر إلى الأحكام التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي بالنسبة لمقترحات الإلتزام بالنفقات المتعلقة غير:

- قرارات التعيين والترسيم وإعادة الإدماج وتغيير الدرجة ومغادرة الخدمة الخاصة بالموظفين والأعوان؛

- العقود الأصلية للإيجار والعقود التعديلية المرتبطة بها؛

- الصفقات والعقود الملحقة والقرارات التعديلية المرتبطة بها التي تفوق قيمتها، مأخوذة بشكل منفصل، مليون (1.000.000.00) درهم وكذا الصفقات التفاوضية مهما كان مبلغها؛

[1] تراجع المادتين 71 و70 من المرسوم 2.17.451، ونفس المادة في المرسوم 2.17.450، س.ذ.

- العقود المعمارية المبرمة مع المهندسين المعماريين المتعلقة بالصفقات المشار إليها أعلاه؛

هذه العناصر المستثناة تبقى خاضعة لمراقبة الشرعية من طرف المحاسبين العموميين، وكل ما عداها يستفيد من تخفيف هذه الرقابة ونقلها من المحاسب إلى الآمر بالصرف.

ثانيا: تمديد الرقابة التراتبية إلى مراقبة صحة النفقات (مقترح)

تتويجا لمقترحنا بتجريد الحسابات الموجهة إلى المجلس الجهوي للحسابات من الطبيعة المادية نرى أن الوقت قد حان لتمديد المراقبة التراتبية إلى مرحلة الأمر بالصرف، وبالتالي نقترح أن يكون في مرحلة أولى ورقيا قبل أن تكون الرقابة مجردة من الصفة الورقية.

أ- مستويات الرقابة التراتبية في مرحلة مراقبة الصحة

بالتوازي مع إقرار المراقبة الترابية لمقترحات الإلتزامات بنفقات الجماعات الترابية، أليس حريا بنا إن نعمل نفس المراقبة أو أخف منها في مرحلة مراقبة الصحة، على اعتبار أن الرقابة برفض التأشير في هذه المرحلة لها انعكاسات خطيرة على المتعاقد مع الإدارة، فالطلبية العمومية قد تم تنفيذها وأي تعليق للأداء قد يعتبر إجحافا في حق المتعاقد مع الجماع.

1- التخفيفات المشتركة بين الجماعات الترابية

على هذا المستوى من الأجدر أن نمكن الجماعات من تخفيف في رقابة صحة النفقات التي، وأخذاً بعين الإعتبار المنظومة المندمجة للنفقات التي تقوم برقابات عديدة آلياً، أصبحت تتم عمليا على مستوى تدخل الآمر بالصرف في هذه المنظومة، كما يلي:

- **توفر اعتمادات الأداء:** يتم مراقبة توفر الإعتماد آليا، وبالتالي فمجرد عدم وجود الإعتماد يكون كافيا لعدم إمكانية استكمال عملية إصدار مقترح الإلتزام أليا ولا تسجيله. فالمراقبة مع المنظومة المندمجة أصبحت قبل إرسال مقترح الإلتزام للمحاسب، وبالتالي فإنه عمليا تم تحويل اختصاص الرقابة عليه إلى الآمر بالصرف.

- **الصفة الإبرائية للأداء:** على اعتبار أن هذا العنصر من المفترض أن يراقب على مستوى الإلتزام إذ لا يمكن تغييره آليا بعد إثباته في المنظومة في مرحلة الإلتزام، وبالتالي يبقى الخيار عند وجود خطأ ما يعتريه على مستوى الأداء تغيير مقترح الإلتزام وهذا ما لا يستقيم مع تراتبية المراحل التي تمر منها النفقة العمومية.

- **وجود التأشيرة القبلية على مقترح الإلتزام، حينما تكون هذه التأشيرة مطلوبة:** من ميزات المنظومة المندمجة للنفقات أنها تقوم بهذا الدور، وبالتالي لا يمكن إصدار الأوامر بالدفع من طرف الآمر بالصرف بالنسبة للنفقات الخاضعة للتأشير القبلي إلا إذا كانت مؤشرا عليها من قبل.

ويتم الاكتفاء بالنسبة للنفقات **بمراقبة صحة حسابات التصفية، وتوفر الأموال**، حفاظا على توازنات الميزانية، وإن كانت المنظومة تراقب توفر الأموال وتطبق مبدأ وحدة الصندوق بدقة عالية، والإدلاء بالوثائق المثبتة للنفقة في انتظار نزع الصفة الورقية عن النفقات العمومية.

2- على مستوى الرقابة المخففة

مع توفر الشروط الكفيلة بمنح الآمرين بالصرف تخفيفا في الرقابة على الإلتزامات وهي:

***في مرحلة الإلتزام:** يجب على الجماعة حتى تستفيد من التخفيف أن تكون متوفرة على أجهزة رقابة داخلية تمكنها من التأكد من المشروعية بالنظر إلى الأحكام التشريعية والتنظيمية ذات الصبغة المالية للالتزام بالنفقات غير تلك التي لا تدخل في مجال الرقابة المخففة، ومن مجموع النفقة التي تلتزم بها الجماعة الترابية طيلة السنة المالية.

كما أن هذا الجهاز يجب أن يكون في مقدوره التأكد من انعكاس الإلتزام على استعمال مجموع الإعتمادات برسم السنة الجارية والسنوات اللاحقة.

***وفي مرحلة الأمر بالصرف:** يجب أن تتوفر الجماعة الترابية على نظام للمراقبة يمكنها من التأكد من توفر الإعتماد، ومن وجود التأشيرة المسبقة، عندما تكون هذه التأشيرة مطلوبة، ومن عدم تكرار الأداء لنفس الديون.

ويتم التأكد من التوفر على هذه القدرات وبالتالي تأهيل الجماعة الترابية بناء على طلب من رئيس مجلسها، بقرار لوزير الداخلية بناء على تقرير تنجزه مصالح وزارة المالية والداخلية، بعد إجراء افتحاص لكفاءتها التدبيرية. على أن يهم هذا المستوى من التخفيف، التخفيف من الوثائق المثبتة للنفقة والإقتصار على الوثائق الاساسية كالفواتير مثلا بالنسبة لسندات الطلب والحوالات بالنسبة للنفقات التي استفادت من التخفيف المشترك في مرحلة الإلتزام.

3- التخفيفات الإضافية

مع توفر الشروط الكفيلة بمنح الآمرين بالصرف تخفيفا إضافيا في الرقابة على الإلتزامات، ومع التأكد من التوفر على هذه القدرات وبالتالي تأهيل الجماعة الترابية بناء على طلب من رئيس مجلسها، بقرار لوزير الداخلية استنادا على تقرير تنجزه مصالح وزارة المالية والداخلية، بعد إجراء افتحاص لكفاءتها التدبيرية والتأكد من التوفر علاوة على المعايير المطلوبة للتأهيل للمراقبة المخففة، على نظام افتحاص ومراقبة داخلية تمكنهم من التأكد من المشروعية بالنظر إلى الأحكام التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي بالنسبة لمقترحات الإلتزام بالنفقات المتعلقة غير تلك المستثناة بالنسبة للتخفيف الإضافي على مستوى الإلتزام. في هذه الحالة نقترح إعفاء الجماعات من الإدلاء بالوثائق المثبتة غير تلك التي تبين حسابات التصفية بالنسبة للنفقات المشمولة بالتخفيف على مستوى المراقبة المخففة للالتزام.

وبالتالي يبقى المحاسب مسؤولا في هذه الحالة، بالنسبة لهذه النفقات، عن صحة حسابات التصفية، بالنظر إلى النصوص المنظمة لها وإلى توفر الإعتمادات والأموال باعتباره المسؤول عن تدبير صندوق الجماعة والماسك لأموالها والصفة الإبرائية للأداء.

ب- الرقابة التراتبية وتقوية القدرات التدبيرية للآمر بالصرف

يلعب المحاسب العمومي دورا كبيرا في المراقبة المسبقة لنفقات الجماعات الترابية، خصوصا بعد إلزام الجماعات وبعض المؤسسات المحلية التابعة لها بهذه الرقابة. وعرف هذا الدور تطورات متلاحقة منذ الإستقلال إلى حدود اليوم. كما عرف هذا الدور فترات غير منتظمة من المد والجزر، همت إجباريته ومن بعدها مداه.

وقد استفادت الجماعات الترابية من رقابة مخففة كادت أن تمحي مع تبني المنظومة المندمجة لنفقات الجماعات الترابية إذ انتقلت بعض أوجه الرقابة من المحاسب إلى الآمر بالصرف بطريقة آلية كما هو الحال بالنسبة لتوفر الإعتماد ودقة حسابات الإلتزام، ولا نقول صحتها. إذ أصبحت المنظومة تتكلف بهذه المعطيات وتمنع وقوع الخطإ من طرف الآمر بالصرف. بل وتمنعه من إصدار الأمر بمقترح الإلتزام ذاته.

ومع تبني المنظومة المندمجة، ونظرا لعدم إمكانية تقييم دورها في تقوية قدرات الآمرين بالصرف للجماعات نظرا لحداثته، نكتفي بذكر بعض المزايا التي كنا نراها من أسباب إدخال هذه المقتضيات في الرقابة المسبقة على مالية الجماعات الترابية.

1- أهمية الرقابة التراتبية للآمرين بالصرف في تقوية قدراتهم

بالنسبة للآمرين بالصرف للجماعات الترابية تعتبر الرقابة التراتبية معطى ذو حدين، فمن جهة تعتبر تراجعا عن مكسب تم تأسيسه بمقتضى المرسوم 2.09.441، والقانون 45.08، ومن جهة أخرى مكسبا حيث تم نقل المسؤولية عن مشروعية القرارات المهمة للجماعات الترابية في مجال الإنفاق إلى المحاسب العمومي.

فإذا كان إرساء المراقبة التراتبية بالنسبة للدولة تعتبر مكسبا للآمرين بالصرف الذين يثبتون توفرهم على المؤهلات والقدرات التنظيمية لإنجاز المشاريع وتنفيذ السياسات العمومية وفقا للشروط المطلوبة لتأهيلهم لمستوى أعلى في الرقابة التراتبية، فإنه بالنسبة للجماعات الترابية يعتبر تراجعا عن مكتسب كبير كان قد تحقق من قبل. إذ بعدما تم إعفاؤهم من الرقابة على المشروعية على الإلتزامات بنفقاتهم تم إرجاعها وبشروط قريبة من تلك التي كانت معروفة قبل القانون 45.08 ونصوصه التنظيمية.

وأصبح من شروط الإرتقاء إلى الوضعية التي كانوا عليها خلال ثمان (8) سنوات خلت أو أقل منها شيئا ما، التوفر على مجموعة من الشروط قد يستحيل على الجماعات الصغرى التوفر عليها.

إن المراسيم المنظمة للمحاسبة العمومية للجماعات الترابية لسنة 2017 تعتبر نوعا من الانتكاسة على صعيد دعم اختصاصات الآمرين بالصرف، خصوصا أنها اتخذت تطبيقا لقوانين تنظيمية كان شعارها تكريس التدبير الحر للجماعات الترابية، وتعزيز الرقابة البعدية بدلا من الرقابة المسبقة.

غير أن من ميزات إرساء هذه الرقابة، هو إعفاء الآمرين بالصرف من جانب من المسؤولية وإرجاعها لمكانها الطبيعي أي المحاسب العمومي بعدما كان قد استراح منها لنفس المدة، مما سيكلفه جهدا إضافيا على صعيد الرقابة ومسؤولية أكبر أمام القاضي المالي. فترسيم هذه الأخيرة ينطوي على جوانب إيجابية لأغلب رؤساء الجماعات لأنه، وبالرغم من إرجاع رقابة المشروعية، هم معفيون من المتابعة عندما تكون الأخطاء المرتكبة تتعلق بالمشروعية.

كما أن هذه المراسيم هي فرصة لتدعيم الإدارة المالية وقدراتها التدبيرية لتمكينها من الحصول على التخفيفات في الرقابة على مشروعية التزاماتها المهمة، ومطالبة سلطات الرقابة الإدارية من تمكين الجماعات التي تحت وصايتها من الموارد البشرية الكفأة ومن هيكلة تنظيمية تمكن من إرساء أدوات للرقابة الداخلية قادرة على الإرتقاء بالتدبير المالي للجماعات إلى الأحسن.

2 - منظومة تتبع جودة تنفيذ النفقة

على عكس ما هو وارد في الباب الثاني من مرسوم 4 نوفمبر 2008 الخاصة بمنظومة تتبع جودة تنفيذ النفقات بالنسبة للدولة، لم تورد المراسيم الخاصة بمحاسبة الجماعات الترابية ومؤسساتها، الكيفية التي تمارس بها منظومة تتبع جودة تنفيذ نفقات الجماعات الترابية، ولا الجهة المكلفة بها. وإنما اكتفت بالإشارة إلى أن وضع هذه المنظومة سيتم بقرار مشترك لوزير الداخلية ووزير المالية[1].

هذه المنظومة التي ستمكن من التحقق من جودة وسلامة مساطر تنفيذ نفقات الجماعات الترابية ومؤسساتها وما إذا كانت الجماعات المستفيدة من التخفيف لا تزال في نفس مستوى الكفاءة التدبيرية التي خولت لها الإستفادة من المراقبة التراتبية للنفقة. وتمارس هذه الرقابة من طرف مصالح وزارة الداخلية ووزارة المالية، وفق نظام مرجعي يحدد بقرار مشترك لوزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية.

باعتبار الرقابة على الإلتزام بالنفقات تتم من طرف مصالح الخزينة العامة فإن من الأولى أن تعطى لهذه الأخيرة الأهلية لممارسة هذه الرقابة في شخص مصالح التفتيش الجهوي للخزينة، مع الاحتفاظ للمحاسب بالقيام بالتتبع البعدي للقرارات غير الخاضعة للمراقبة الشرعية عن طريق الرقابة الانتقائية للالتزامات المعفية من رقابة المشروعية.

الفقرة الثانية: نحو مراجعة جذرية لنظام المحاسبة العمومية للجماعات الترابية

إن التعديلات التي لحقت التنظيم المالي للجماعات والمقترحات التي قدمناها خصوصا في مجال المراقبة الممارسة من طرف المحاسبين يفترض بنا أن تكون بداية، الهدف منها "تأهيل" المنتخب الجماعي ووضعه أمام مسؤولياته في تطبيق القانون واحترام الشرعية وتوخي النجاعة في تدخلاته المالية.

إن المراقبة من أجل المراقبة، أصبحت مفهوما متجاوزا مع التطور التقني الذي عرفه التدبير الترابي بحيث أن الآلة أصبحت تقوم بجل المراقبات الكلاسيكية التي كان يقوم بها المحاسبون ومصالح وزارة الداخلية، وأن تدخل الفاعل المحلي أصبح يكتسي صبغة الاستعجال مما يتناقض مع الإبقاء على الرقابة الإجرائية التي تكلف التدبير المحلي الكثير من حيث الزمن والفعالية.

[1] المادة 72من المرسوم 2.17.450، المادة 72 من المرسوم 2.17.451، والمادة 72 من المرسوم 2.17.449، س.ذ.

هذه المراقبة التي تشمل كل جوانب التدخل المالي للجماعات، يطبعها عدم تحقيق النتائج المرجوة منها، إبتداء من اعتماد الميزانية مرورا بالأدوار التي يقوم بها المجلس التداولي، ووصولا إلى المهام التقليدية للمحاسبين والآمرين بالصرف في استخلاص المداخيل وأداء النفقات ومسك محاسبتها.

هذا الوضع يدفعنا إلى التساؤل عن جدوى الإبقاء والاستمرار على النظام الحالي للمحاسبة العمومية للجماعات الترابية ورقابة المحاسبين عليها بالخصوص، والتي تركز على مراقبة الشرعية أكثر من تركيزها على فعالية الأداء[1]، وتبرئة مسؤولية المتدخلين في العملية المالية للجماعات، أي الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، بدل الاهتمام بإيجاد سبل جديدة لتدبير جيد مبني على الفعالية والمردودية.

لذا نقترح أن يتم بالموازاة مع تطبيق الرقابة التراتبية الهادفة إلى تأهيل العنصر البشري للإدارة المالية الترابية أن نعيد النظر في المهام الرقابية للمحاسبين العموميين التابعين للخزينة العامة، مع الإبقاء على تدبيرهم الذي اصطلحنا عليه التدبير الغير المباشر حفاظا على وحدة الفعل المالي للدولة.

أولا: إعادة النظر في الدور الرقابي للمحاسبين العموميين

إن تغيير طرق تدبير المالية العمومية المحلية ليس اختيارا، ولكنه ضرورة أملاها الإصلاح الدستوري وتأثير التطور الذي شهده تدبير الشأن المحلي سواء على المستوى الوطني أو الدولي[2]. هذا التطور يمكن ملامسته من خلال تقوية مفهوم الإستقلال المالي للجماعات الترابية، وتعزيز وتوسيع دور المنتخب في اتخاذ القرار، والإنتقال بمفهوم الجماعة من مرفق يقدم الخدمات الإدارية البسيطة إلى مؤسسة يفترض فيها أن تنهل من طرق تسيير المقاولات الخاصة، مناهج جديدة مثل مراقبة الكفاءة، وجودة الخدمات، وتحقيق الرفاه لساكنة رقعتها الترابية.

إن دراسة رصينة وميدانية للنظام الرقابي للمالية المحلية، يبين بما ليس فيه شك إمكانية التطور نحو نظام جديد للرقابة تتخلخل من خلاله الأدوار، ويعاد فيه الإعتبار لأصحاب القرار الأصليين، مع الإبقاء على رقابة المشروعية في أعقل حدودها، ضماناً للشفافية والأمن القانوني مع إدماج آليات جديدة وأنواع جديدة من

[1] Voir, EL ATROUZ Abdellatif, la gestion des collectivités décentralisées entre contrainte financière et exigence de développement local, Thèse Doctorat d'État en droit public, faculté SJES, Université Hassan II, 2003, casa chapitre 4

[2] ذ. رشيد طيطي، "التأطير الدستوري لتدبير الشأن المحلي بالمغرب على ضوء مقتضيات الدستور 2011"، مجلة القضاء الإداري، م.س، ص.135

المراقبات من قبيل مراقبة الفعالية، والجودة والنجاعة، مع العلم أن هذه الرقابة يمكن أن تمارس في وحدة متناغمة لاحقا للفعل المالي وفي نفس الوقت.

فالمراقبة التراتبية التي تبنتها النصوص التنظيمية للجماعات الترابية، يجب أن تكون البداية الفعلية للاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية على الأقل في مجال الإنفاق العمومي[1]. فإذا كان من الضروري الإبقاء على دور الخزينة في التسيير المحاسبي، فليكن في مرحلة الأداء مع شطب للرقابة المتعلقة بالصحة وبالإلتزام كما هي متعارف عليها حاليا.

وبالتالي يصبح دور المحاسب العمومي هو أداء نفقات الجماعات الترابية بناء على أوامر بالتحويل للمستفيدين الفعليين منها (صحة الإبراء)، وفي حدود الأموال التي تتوفر في صندوق الجماعة. ولا يمتد اختصاصه إلى مراقبة العناصر الأخرى التي ستتكلف بها مصالح الجماعة. في مقابل تعزيز لسلطة القضاء في البت في التصرفات المالية للجماعات الترابية.

إن مبدأ التفريق بين المحاسب العمومي والآمر بالصرف، إذا كانت قد استدعته الضرورة في وقت معين مع ما يستتبع ذلك من تفريق بين الشرعية والملاءمة، فإن دوره إلى نفاذ مع تغيرات المحيط الخارجي والدولي المؤثرة في التدبير المالي عموما وتدبير مالية الجماعات الترابية خصوصا.

وكمرحلة انتقالية يمكن الاستعانة بعد التأكد من تأهيل أغلب الجماعات في الإنفاق، بأطر من وزارة المالية كملحقين بالجماعات للقيام إلى جانب مصالح الجماعة بتدبير الإنفاق العمومي. وسيتم تكليف، في ظل هذا النظام المقترح، مصالح وزارة المالية بتدبير إيرادات الجماعات الترابية نظراً لحساسيتها، ولإلزامية وضعها في حسابات بالخزينة العامة مع تطعيم ذلك بتكليف مصالح مديرية الضرائب أو مصالح الخزينة ذاتها، بتدبير الرسوم المهمة للجماعات خصوصا العقارية منها ولما لا بعض الرسوم الأخرى الإقرارية كما هو الحال بالنسبة لعائدات النقل العمومي والرسوم على محال بيع المشروبات...

كما أن التحصيل سيتكلف به ممثلو الخزينة العامة مع التأسيس بالنسبة للأتاوى التي تدبرها الجماعة لسلطة جبائية جماعية حقيقية، تتولى الاستخلاص لحساب المحاسب، وتتمتع ببعض أوجه السلطة العمومية لإجبار الملزمين على الوفاء للجماعة بما في ذمهم.

[1] إذا لم يؤدي النظام الحالي الى مخارج حقيقية فسيكون دون جدوى. فالوضع يقتضي الحد من الرقابة القبلية لصالح الرقابة اللاحقة والرقابة الإدارية لصالح الرقابة القضائية.

وإسقاطا لهذا المفهوم على تدخل الخزينة العامة، يظهر لنا ضرورة إعادة النظر في الأدوار الرقابية للخزينة العامة للمملكة، بإنتقالها من مراقب يشوب علاقته بالآمرين بالصرف نوع من التسمم وعدم الرضى إلى شريك قريب في التدبير المالي للجماعات الترابية. فما هي الأدوار الجديدة التي يمكن للخزينة أن تلعبها في التدبير ومراقبة المالية المحلية؟

ثانيا: ربط اختصاص الخزينة بالمفتشية العامة للمالية

نظرا للدور الذي تقوم به المصالح المحاسبية، ونظرا لعدم إمكانية التخلي عن هذا الدور، كونه يقوم بمهمة مركزة العمليات المالية والمحاسبية للدولة وتقسيماتها الوظيفية والترابية، نرى أن يتم إعادة النظر في دور المحاسب العمومي مع الإبقاء على إلزامية إيداع أموال الجماعات الترابية في الخزينة العامة للمملكة.

أ- إيداع الأموال بالخزينة العامة

بالموازاة مع التخفيف المقترح، يجب الإبقاء على إجبارية وضع أموال الجماعات الترابية في حسابات مفتوحة باسمها لدى الخزينة العامة للمملكة، أولا لتمكين محاسبي الخزينة من مراقبة الصحة وتوفر الأموال، دون حاجة للرجوع لجهة أخرى، وثانيا لتمكين الخزينة العامة من مركزة الأموال التي تعود للدولة وتقسيماتها الوظيفية والترابية.

فكل الأموال العمومية للجماعات الترابية يجب أن توضع في صندوق واحد تحت مراقبة الخزينة العامة للمملكة التابعة بدورها لوزارة المالية، الشيء الذي يمكن من جمع المعلومة المالية عن طريق مركزة العمليات على المستوى المحلي فالوطني وعرضها على الهيئات المكلفة بالرقابة المالية وعلى الحكومة والهيئات التشريعية.

إن الإبقاء على هذه الإلزامية سيمكن الدولة، مع دخول المخطط المحاسبي للدولة حيز التنفيذ، من إدماج أموال الجماعات ضمن حساباتها العامة، لتكتمل الصورة عن الوضعية المالية للدولة عموما.

ب- القيام بالرقابة البعدية

إن الرقابة المالية الفعالة هي الرقابة التي تعتمد على وسائل وطرائق يمكن من خلالها الوصول إلى أهداف عملية دون الوقوع في الأخطاء التي قد تعيق عملية الإنتاج داخل[1] المنظمة. بل إنها يجب أن تمكن المدبر الجماعي

[1] عاطف عبد الله المكاوي، القيادة الإدارية، م.س، ص. 269

من متابعة سير عمله، والتحقق من دقة الإنجاز، وسلامة الإجراءات لكشف الأخطاء، والوقوف على مسبباتها، وتحديد مسؤولية من وقع فيها، بدل أن توقف عمل المدبر المحلي عن المبادرة وتثبط همته في إنجاز عمله.

من هذا المنطلق يفترض أن يتم التخفيف من الرقابة المسبقة والموازية للمحاسبين العموميين في مقابل إعطائهم دورا في الرقابة البعدية وتحت إمرة الهيئات العليا للرقابة المالية. ويتم حصرها في العناصر الضرورية لصحة النفقة وصحة الإيرادات بدل مدها إلى المشروعية، التي يجب أن تبقى من اختصاص الآمر بالصرف والهيئة العمومية المدبرة للمال العمومي المحلي إلى جانب القضاء الإداري.

فقد تم تجريب هذا التخفيف بين سنوات 2009 إلى 2017، وكان محل مؤاخذات من الأطراف المتدخلة في الشأن المحلي. لكن لم يكن محل تقييم لتحديد مكامن الخلل. فإذا كان البعض يرجعه إلى عدم وعي أغلب رؤساء الجماعات بالمسؤوليات الملقاة على عاتقهم، فإننا نرى عكس ذلك، إذ يمكن إرجاع الخلل إلى ضعف الرقابة البعدية ورغبة البعض في تحويل المسؤولية من المدبر الحقيقي والمباشر للمراحل الحاسمة في القرار المالي الجماعي إلى الأطراف الأخرى في التدبير المالي المحلي.

فلو أن الرقابة البعدية تم تفعيلها بجدية لأمكن تفادي الخروقات التي يتم ارتكابها من طرف رؤساء الجماعات، عبر تفعيل قاعدة الردع العام، بدل إرجاع الرقابة وتحويل المسؤولية من المنتخب إلى الإداري من جديد.

فالإبقاء على المحاسب العمومي للرقابة يفترض أن يكون في أغلبه بعد تنفيذ القرار المالي، عبر آليات رقابة المشروعية على الوثائق وإصدار تقارير تحال إلى الهيئات العليا المختصة التي يبقى من حقها اتخاذ ما تراه مناسبا، وما إذا كانت خلاصات المحاسبين جوهرية يمكن أن تكون أساسا للمتابعة أو لا.

من خلال هذا النظام المقترح يفترض ربط عمل المحاسب العمومي بالمفتشية العامة لوزارة المالية، كمصالح خارجية لوزارة تتولى بعض مهام هذه المنظمة، وتبلغها بنتائج التدبير المحلي، بل وتخفف عنها عبء ثقل المسؤولية الواسعة التي تتولاها، في حدود التدبير المالي للمجالس الترابية. وبالتالي تتحدد المسؤولية بين الأطراف، ولا يتم عرقلة عمل الجماعات الترابية في أداء دورها بالسرعة المطلوبة.

هذا لا يعني بأي حال من الأحوال، وفي ظل النظام الحالي للمحاسبة العمومية للدولة والجماعات الترابية وهيئاتها، التخلي عن رقابة الصحة[1]، التي يجب الإبقاء عليها في حدودها الدنيا كما هي مبينة أعلاه، وبآجال جد معقولة.

بل إنه من الأحسن، إضافة إلى رقابة الصحة في حدودها الدنيا، تكليف المحاسبين العموميين للدولة، بالقيام ببعض المراقبات المالية البعدية، التي تهدف إلى التأكد من حسن تنفيذ الميزانية الجماعية عبر مجموعة من العمليات نذكر البعض منها مثلا إعداد تقارير عن دقة حسابات الجماعات ومدى مطابقتها للقوانين المعمول بها، إلى جانب التأكد من فعالية التدقيق الداخلي للجماعات واحترامها لمساطر حسن التدبير، إضافة إلى إعداد تقارير حول حسن استعمال الجماعات الترابية للأموال التي تتولى تدبيرها[2].

[1] حتى في ظل الأنظمة التي لا تأخذ بمبدأ التفريق بيم مهام المحاسبين العموميين ومهام الآمرين بالصرف، فإن السلطات الوصية على الجماعات المحلية توصي دائما باللجوء الى التعاقد مع المحاسبين الخارجين عن المنظمات المعنية للقيام بأعمال رقابة الصحة، وأعمال المحاسبة لفائدة هذه المنظمات وهو الحال بالنسبة للمملكة المتحدة مع هيئات حكمها المحلي. فالتسيير الجيد لمالية جماعة يستوجب متابعة تنفيذ الميزانية السنوية، وبالتالي الاستفادة مما يتيحه تعيين مراقبين ماليين مستقلين عن رؤساء المصالح المالية للجماعة، ليس فقط من أجل تحليل النتائج والاستعمال الجيد للأموال العمومية، بل أيضا من خلال الاهتمام بمساطر الإنفاق والاستخلاص بطريقة يتم من خلالها احترام النظم، وتحقيق أهداف المنظمة.

[2] CDLR, op.cit 109

خاتمة القسم الثاني

لقد أصبح التدبير المالي المحلي/ الترابي، في الدول المتقدمة يقوم على الاحترافية في التسيير، وعلى الآليات الجديدة في التدبير، إلى جانب اعتماده على الآليات الجديدة للمراقبة التي تجمع بين خصائص مقابلة للخصائص التي تتميز بها الرقابة الوصائية الكلاسيكية: (الخفة، كمقابل للثقل، والفعالية كمقابل للكلاسيكية، والمواكبة والدعم بدل المحاسبة العمياء).

إن الغاية الأساسية للمراقبة على التدبير المالي المحلي، هي احترام التوازن ما بين المصلحة العامة التي يمثلها المركز، ومصالح التقسيمات الترابية اللامركزية التي تمثل نوعا من الحقوق المحلية. هذا الهدف يعتبر لوحده مبررا لوجود الرقابة ويشكل في نفس الوقت الأساس الذي من خلاله يجب تحديد مداها.

فإذا كان الهدف من التغييرات التي طالت المراقبة المالية للجماعات الترابية هو تحقيق هذه الغاية، وبالتالي ضمان فعالية تدخل المجالس التداولية في مجال التنمية الترابية، إلى جانب ترشيد العمليات المالية لبلوغ الأهداف المرجوة منها، فإنها لا تزال دون المستوى المطلوب، بحيث نجدها تتراوح بين التخفيف من أوجه الرقابة في مقابل التشديد في أخرى، واستبدال المسميات بأخرى، وإرجاع الرقابة في غالب الأحيان عن طريق استغلال العبارات الفضفاضة، التي تتضمنها القوانين والتنظيمية.

إن إصلاح منظومة الرقابة على مالية الجماعات الترابية يعتبر ضرورة تمليها المستجدات المحيطة بتدبير مالية الدولة وبالتالي مالية الجماعات الترابية، هذا الإصلاح لن يتم إلا بمراجعة الأدوار التي تقوم بها الجماعات إلى جانب الأدوار التي تقوم بها الهيئات المكلفة بالرقابة على المال والشأن المحلي. وهذا ينطبق على الرقابة الإدارية والرقابة القضائية.

فإذا كانت الرقابة الإدارية متمثلة في رقابة مصالح وزارة الداخلية والمصالح التابعة للوزارة المكلفة بالمالية، تشكل أهم مكونات منظومة المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية بالمغرب، فإنها تشكل أكثر التجليات للاختلال الذي تعرفه الرقابة على الفعل المالي للجماعات، وبالتالي الأكثر تأثيرا بالنسبة للتنمية المحلية بصفة خاصة، وللحكامة الترابية عامة، مما يفرض إعادة النظر في تنظيمها، وتقسيم الأدوار بينها.

فبالرغم من استبدال مفهوم الوصاية بمفهوم الرقابة، وتعويض الوصاية الإدارية بالرقابة القضائية، فإن الولاة والعمال احتفظوا بصلاحيات واسعة للتطاول على أشخاص وإعمال الجماعات الترابية. والدليل على ذلك إعطاؤهم

حق المبادرة وعرض الأمر على القضاء، والحلول إلى جانب التأشير على مجموعة من المقررات والقرارات الأساسية الصادرة عن المجلس ورئيسه.

إلى جانب هذا يمكن تسجيل عراقيل وصعوبات تعيق العمل الرقابي ذاته، وتحول دون تحقيق الفعالية والنجاعة المطلوبتين. ومما يثير الانتباه أن جل العوائق إن لم نقل جميعها، سواء كانت قانونية أو تنظيمية أو إدارية أو بشرية تكاد تكون موحدة، سواء على مستوى المراقبة القبلية أو المراقبة الموازية أو حتى بالنسبة لمراقبة هيئة التفتيش العام للمالية، أو هيئات التفتيش لوزارة الداخلية، مما قد يساعد على تصور حلول جذرية لإشكالية الرقابة في علاقتها بتجويد العمل المالي للجماعات الترابية، وتكريس مبدإ التدبير الحر إلى جانب مبدإ ربط المسؤولية بالمحاسبة.

من كل هذا يجب إعادة النظر في النظام الرقابي بكيفية تمكن الجماعات الترابية من ممارسة حريتها في صرف مواردها، وتنفيذ برامجها بعيدا عن القهر المفروض عليها بالنصوص التشريعية والتنظيمية، والممارسات العملية المرضية لبعض الهيئات الرقابية على المالية العمومية للجماعات الترابية.

خاتمة عامة

إن اختيارنا لدراسة إشكالية الإدارة المالية الجماعية/ نسبة إلى الجماعات الترابية، في علاقتها بالمتدخلين والفاعلين الآخرين، إداريين كانوا أم قضائيين قد مكننا من الوقوف والتعرف على مدى الأهمية التي تحتلها الإدارة المحلية في التدبير المالي للجماعات الترابية من جهة ومن جهة أخرى على حجم ونوعية المشاكل التي تعيق هذه الوحدات عن بلوغ المستوى الذي يؤهلها لتدبير أمورها بحرية واستقلالية، وتحقيق التناسب والملاءمة مع التطورات المتسارعة التي لحقت أخيرا إختصاصات الجماعات الترابية، وحجم الإحتياجات المحلية من جهة أخرى.

وبناء على الإستنتاجات التي خلصنا إليها في دراستنا والتي سنورد مجملا عنها في العنصر الأول من هذا الختم، وحتى تتمكن الإدارة المالية للجماعات الترابية من الإرتقاء إلى المرتبة التي أولاها الدستور إياها كوحدات لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال الإداري والمالي، يجب إعادة النظر في النظام ككل والوقوف على حسنات وعيوب التنظيم المالي الحالي في علاقته بالإدارة الجماعية والمتدخلين في هذا التدبير، لإعطاء أجوبة لما تعيشه المالية الجماعية قبل التشريع وسن التنظيمات الخاصة بهذه الإدارة، نرى ضرورة عرض بعض التوصيات التي نتمنى أن يكون لها صدى في العنصر الثاني، بعد عرض مجموعة الإستنتاجات التي توصلنا إليها في هذا الشأن.

1- إستنتجات

تتسم الإدارة المالية للجماعات الترابية، بمختلف مكوناتها ونظم الرقابة عليها، بالتنوع سواء على مستوى قواعدها أو المتدخلين فيها أو من خلال كيفية ممارسة تدبيرها على المستوى الداخلي أو الخارجي.

ويعتبر مجال تدخلها من أهم المجالات التي أوْلاَها المشّرع المغربي أهمية كبيرة بالنظر إلى أهمية العنصر المالي في التدبير، الذي يتبوأ مكانة هامة ورئيسية في كل السياسات العمومية. فهو الميدان الذي يتم من خلاله ترجمة البرامج السياسية إلى واقع ملموس. وكلما كان التدبير المالي سليما وشفافا وميسرا، إلا وانعكس، لا محالة، على حسن تدبير المجالات والميادين الأخرى. وكلما كان غامضا ومعقدا كلما انعكس سلبا على التنمية الترابية.

وقد أبانت التجربة الميدانية في التدبير المالي للجماعات الترابية، والدراسات الأكاديمية، حجم الخلل الذي تعانيه هذه الإدارة المالية للوحدات الترابية للمملكة، بالرغم من المزايا التي تمثلها هذه الإدارة كتجل للتدبير اللامركزي الترابي، الأمر الذي لا يعود إلى تداخل الإختصاصات وتشتت المسؤولية بين أطراف التدبير والرقابة المالية فقط، بل إلى عوامل أخرى أكثر تأثيرا من قبيل طرق التسيير المعتمدة، والمناهج المعتمدة في المراقبة، والتي لا ترقى في مجملها إلى المستوى الذي يمكن من تحسين وتجويد التسيير من خلال السعي إلى ضمان تناسق وانسجام التدبير المالي المحلي مع الحد الأدنى من المعايير المطلوبة في التدبير العمومي.

ومما يسم سلبا هذا الإختصاص المالي للجماعات الترابية هو تدبدب التغيرات التي لحقت نصوصه التشريعية والتنظيمية، إلى جانب كثرة المتدخلين فيه، إن على صعيد التدبير أو على صعيد المراقبة، الشيء الذي يؤثر على مردوديتها.

هذا التدبدب الذي يعيق عمل الباحث قبل المدبر، يجعل مهمة الإثنين صعبة. فبعدما تم مد الجماعات بمجموعة من الإختصاصات، وإعفاؤها من جانب من المراقبة، تم سحب اختصاصات كانت ذاتية للجماعات تحت ذريعة تطبيق مبدإ التفريع لاعتباره مبدأ جديدا ينظم عمل الجماعات الترابية في علاقتها بالدولة، وهو ما يعتبر عائقا أمام تجسيد مبدإ التدبير الحر على ارض الواقع، كما تم إرجاع أوجه قديمة للمراقبة خصوصا رقابة المحاسبين على المشروعية وعلى الوثائق المكونة لملف الإلتزام بعدما تم إعفاؤهم منها لمدة تقرب التسع سنوات مما ينذر بخلق بلبلة في العلاقة المتشنجة أصلا بين المحاسب والآمر بالصرف للجماعات الترابية.

أما بخصوص الرقابة على الإدارة المالية العمومية للجماعات الترابية، فإن الخاصية الأولى له والتي تشكل عائقا أمام تطورها وتطور التدبير المالي المحلي، هو تعقدها، إذ تتميز بخضوعها لمقتضيات تنظيمية وتشريعية مختلفة ومعقدة، وبتدخل أطراف متعددة في مستويات مختلفة لاتخاذ القرار، حيث تمارس المراقبة على جميع العمليات المالية العمومية بغض النظر عن طبيعتها وحجمها.

كما أنها تتميز بوجود تداخلات في المهام وازدواجية في الإختصاص بين الهيئات المكلفة بالمراقبة، بحيث نجد هيئات مختلفة تمارس مراقبتها على مهام مماثلة، ومرجع ذلك إلى أن نظام المراقبة لم يتم وضعه دفعة واحدة، مما يفتح الباب أمام تنازع في الإختصاص بين الأجهزة المراقِبة، وتناقض في القرارات.

كما يعاب على الرقابة القضائية، عدم فعاليتها وضعف تأثيرها على التدبير المالي المحلي، إلى جانب تركيزها -بالنسبة للقضاء المالي- على المحاسبين العموميين دون غيرهم من المتدخلين في مسلسل تحصيل المداخيل وأداء النفقات. بل هناك جانب خارج عن المراقبة وهي الوزارة الوصية بالرغم من حجم المسؤولية الملقاة على عاتقها.

كل هذا لا يعني أنه ليس هناك إيجابيات للتغييرات التي لحقت الترسانة القانونية والتنظيمية للجماعات، التي يجب حمايتها، فالإدارة المالية المحلية الحالية لا تعدم حسنات يجب الحفاظ عليها، كما أن الرقابة ضرورية ولا يمكن التخلي عنها لكن يجب تطويرها لأداء الأدوار الجديدة للجماعات الترابية كقاطرة للتنمية الترابية المحلية، بحيث تقوم الإدارة المالية للجماعات الترابية بدورها التدبيري للمالية المحلية مسنودة برقابة قوية ولكن غير معرقلة للعمل المالي الجماعي.

2- مقترحات من أجل تجويد عمل الإدارة المالية الجماعية

تعتبر الجماعات الترابية المحرك القاعدي للتنمية في البلاد، وهي حلقة الربط بين السلطة العليا للبلاد والشعب وتعمل في إطار نظام إداري يرتكز على اللّامركزية الإدارية التي أصبحت أسلوبًا ناجعًا في تسيير الإدارة المحلية. هذه الخلية الأساسية في البنيان الإداري للدولة لا تحظى بكامل الصلاحيات في تدبير أمورها المالية لكونها أقل حظا من السلطة المركزية في جباية الأموال، فهي لا تحظى بالحرية الكاملة في تدبير أمورها المالية.

وبالتالي ما يفرض، على غرار بعض الأنظمة المقارنة الحديثة، تحديد مجال تدخل الجماعات الترابية بدقة وتأسيس ميكانيزمات جديدة لفرض احترام هذا الإختصاص. كما يفرض كذلك أن تتم مراجعة آليات اشتغال الإدارة المالية الترابية، وبالتالي مراجعة مجال تدخل الفاعلين الآخرين في التدبير بما يحقق النجاعة والسرعة في تدخل الجماعات، إلى جانب الوفرة في المداخيل.

فبالنسبة للإدارة الجبائية للجماعات الترابية، ونظرا للخصاص المهول الذي تعرفه الجماعات في الكفاءات البشرية، يفترض إعادة النظر في توزيع الإختصاص بين إدارة الجماعة والمديرية العامة للضرائب، بحيث يتم إلحاق تدبير الرسوم المحلية المهمة، وبالخصوص الرسوم التي لها علاقة بالعقار وبعض المهن، إما بالمديرية التي تتوفر على إمكانيات مادية وبشرية أقل ما يمكن أن يقال عنها أنها أحسن من إدارة الجماعة، ولو ظرفيا في انتظار تأهيل الإدارة الجبائية للجماعات ومنحها سلطات جبائية حقيقية، أو احداث وكالة وطنية تتولى تدبير الجبايات المحلية

كما يرى بعض الكتاب. في مقابل الإبقاء على تدبير عائدات الأملاك وبعض الرسوم والحقوق المرتبطة بأداء الخدمات للجماعات.

هذه الإحالة من شأنها، أن تجعل مسافة بين التدبير السياسي المباشر للموارد الجماعية والتدبير الإداري لها، إلى جانب الوفرة، نظرا لكون مصالح المديرية تعمد إلى إصدار الأوامر بالمداخيل الجماعية والفردية على رأس كل سنة الشيء الذي لا تقوم به الجماعات الترابية. كما أن هذا المقترح لا يجب أن يفهم منه انتقاص من استقلالية الادارة المالية الجماعة في تدبير شؤونها، وبالتالي رهن هذه الإدارة بعمل الإدارات الاخرى.

كما أن من شأن هذه الإحالة ضمان الأمن الجبائي في مفهومه الواسع للملزمين والإدارة الجماعية على حد سواء. فالإدارة الضريبية للدولة تدير رسوما وضرائب تمس أغلب الملزمين للجماعات الترابية مما يمكنها من تحديد أسس الضريبة بدقة أكثر وبعيدا عن احتمال التحامل على الملزم أو محاباته. كما أن تدبير هذه الرسوم بالطريقة التي أوردناه أعلاه يمكن الجماعات من موارد على طول السنة كفيلة بالقيام بالمهام المنوطة بها بعيدا عن ضغوط عدم توفر السيولة في فترات معينة من السنة المالية.

وبالنسبة للإدارة الإنفاقية، فإنه من الضروري تفعيل الآيات التي تنص عليها المراسيم التنظيمية لمحاسبة الجماعات الترابية وهيئاتها، عبر إصدار النصوص المنظمة لبعض الإختصاص، وتفعيل الأخرى. وهنا نؤكد على ضرورة الإستفادة مما تتيحه شساعات النفقات من إمكانيات للإنفاق ومن سرعة في الأداء بعيدا عن تعقيدات بعض المساطر. والتفكير في إمكانية إدخال تحديثات على النظام المالي بحيث يتم توسيع دائرة أداء المحاسبين لنفقات الجماعات الترابية بناء على مستندات تشهد بالفعل المنجز من طرف الآمر بالصرف من دون حاجة للجوء إلى سلوك المسطرة العادية للأداء.

وانطلاقا من كون مهمة المراقبة أساسية ووازنة في القرار المالي المحلي، كما بينا سابقا، على اعتبار أنها تحيط عمل الإدارة المالية المحلية بالضمانات القانونية الضرورية لتحصينها من كل الانحرافات والانزلاقات التي قد تشوب الأداء الإداري والمالي للجماعات الترابية.

واعتبارا للدور الإستراتيجي الذي تلعبه الرقابة المالية على التدبير المالي المحلي، وتحديث عمل الإدارة المالية للجماعات الترابية، فإن التعامل مع الرقابة ينبغي أن يعتمد بدوره على الأساليب الجديدة المعتمدة في الأنظمة المقارنة، وفي القطاع الخاص، من أجل السيطرة على المخاطر التي تحيط بها، ثم الحكم على مدى سلامتها ومصداقيتها.

هذه المراقبة على المال العام التي تمارسها عدة مؤسسات بحكم القانون تبقى، رهينة بمدى تفعيلها وترجمتها إلى واقع ملموس وهو ما يتطلب الإنتقال من أدوات تدخل في يد الإدارة إلى أجهزة رقابية فاعلة ومؤثرة على التدبير المالي والمساهمة في حسن تدبير الشأن العام على الوجه المطلوب.

إن هذا التوجه يقتضي إعادة النظر في منظومتي الرقابة والتفتيش في شموليتهما وإصلاحهما للإستجابة، ليس فحسب لمتطلبات الرقابة بمضمونها التقني والإداري، وحماية المال العام في كل أبعاده السياسية والإقتصادية والإجتماعية، بل يجب أن يندرج عملهما ومهامهما وأدوارهما في سياق تخليق الحياة العامة وتهذيبها، على اعتبار أن إصلاح جهاز الرقابة على المال العام، قضية وطنية كبرى لا تحتمل التأجيل.

لائحة أهم المراجع المعتمدة

المراجع باللغة العربية:

الكتب:

- إبراهيم جابر السيد، الإفصاح المالي أثره وأهميته في نمو الأعمال التجارية العربية داخل البلاد الأجنبية، دار غيداء، الأردن، 2014
- ذ. أحمد عبد الرزاق الشيخلي، الإدارة المحلية، دار المسيرة للنشر، عمان 2001
- ذ. أحمد الصايغ، إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية بالمغرب دراسة تطبيقية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية، مواضيع الساعة، عدد62، 2009
- ذ. أحمد بوعشيق، المرافق العامة الكبرى، الطبعة الثالثة، دار النشر المغربية البيضاء، 1998.صص. 174.
- د. احمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الجيزة، 2016.
- المنجد في اللغة والأعلام، دار المشرق، بيروت، لبنان، الطبعة التاسعة والثلاثون، 2002
- د. انس بن صالح الزمراني، المالية العامة والسياسة المالية، مطبعة وراقة الوطنية، مراكش،2002، ص116
- ذ. الشريف الغيبوني، الجهة: المجال الأنسب للتركيز وتشجيع الإستثمار، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية (م.م.ا.م.ت)،سلسلة مواضيع الساعة، عدد 52.
- تأليف جماعي، إصلاح الموازنة والحكامة المالية، مكتبة في المغرب العربي، الناشر المركز الدولي للدراسات الإستراتيجية، الرباط 2008.
- ذ. جمال العماري، الرقابة على أنشطة الجماعات الترابية المحلية، مطبعة الأمنية، الرباط، 2012
- ذ. حافظ محمود، القضاء الإداري، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، ط 1، 1987
- د. حمدي عادل محمود، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973
- د. رضا إسماعيل البسيوني، الإدارة المالية، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2008
- ذ. رياض فخري، قواعد التحكيم قراءة في القانون رقم 08.05، سلسلة الندوات الجهوية المنظمة بمناسبة الذكرى الخمسينية لتأسيس المجلس الأعلى، الندوة 11.
- ذ. سعيد جفري، جبايات الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون رقم 47.06، مطبعة طوب بريس، الطبعة الأولى، الرباط، 2009
- ذ. سعيد جفري، التنظيم الترابي بالمغرب، مكتبة الرشاد، سطات، 2018
- ذ. سعيد بن البشير، تسيير الإدارة المحلية، أعمال المناظرة الوطنية للجماعات المحلية، تحت موضوع من الوصاية إلى التعايش، دجنبر1977
- د. عسو منصور، المالية العامة، مطبعة النجاح الجديدة، البيضاء،1995
- ذ. عبد العزيز أشرقي، الحكامة الجيدة، الدولية – الوطنية – الجماعية ومتطلبات الإدارة المواطنة، مكتبة دار النجاح الجديدة، البيضاء 2009.
- د. عبد مسعود الجهني، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، حقوق، عين شمس، بدون تاريخ إصدار
- د. عبد الله شنفار، الفاعلون المحليون والسياسات العمومية المحلية، دراسة في القرار المحلي، مطبوعات المعرفة، مراكش،2015.
- د. عبد النبي اضريف، قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13 ونصوصه التطبيقية، مطبعة بني ا زناسن، 2016.
- ذ. عبد الرحمان ابليلا ورحيم الطور، تحصيل الضرائب والديون العمومية على ضوء المدونة الجديدة قانون 15.97)، مطبعة الأمنية، سطات، 2000.
- د. عبد الباسط محمد حسن، أصول البحث العلمي، مكتبة وهبة، القاهرة، 1998
- د. عبد القادر باينه، الرقابة المالية على النشاط الإداري، الجزء الأول: الرقابة المالية العامة، دار القلم، الرباط 2011

- د. عبد القادر باينه، الرقابة المالية على النشاط الإداري: الرقابة المالية العليا(دور المحاكم المالية)، الجزء الثاني، دار القلم، الرباط 2011
- د. عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، م.م.ا.م.ت، سلسلة مواضيع الساعة، 2016
- ذ. عبد المولى السيد، التشريع الضريبي المغربي، مكتبة الطالب، الرباط1979
- د. عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، دار الجامعة، الإسكندرية،2001
- ذ. كريم لحرش، الحكامة المحلية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، الرباط، غشت 2009
- ذ. كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، على ضوء القانون 08/45، طوب بريس، الرباط، 2010
- ذ. كريم لحرش، التنظيم الإداري المغربي، طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى،2011
- د. محمد الغالي، المختصر في أسس ومناهج البحث في العلوم الإجتماعية، مكتبة المعرفة، مراكش،2005
- ذ. محمد السنوسي معني، مالية الجماعات المحلية بالمغرب التنظيم المحلي، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 1993
- د. محمد حنين، المقاربة الجديدة للتدبير الميزانياتي، دار العلم للطباعة والنشر، الطبعة الأولى2007
- د. منذر الضامن، أساسيات البحث العلمي، مطابع مؤسسة التاريخ العربي، بيروت،2006
- ذ. محمد عالي أدبيا، إشكالية الإستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية، منشورات المجلة المغربية للإدارة والتنمية "سلسلة مواضيع الساعة" الرباط 2001.
- د. محمد الأعرج، التنظيم الإداري المغربي، الطبعة الأولى، دار القلم، 2010.
- د. محمد الأعرج، طرق تدبير المرافق العمومية، منشورات م.م.ا.م.ت، العدد52، الرباط، 2004
- د. محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، الجزء الأول، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، الرباط، 2010
- د. محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، الجزء الثاني، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، الرباط،2010.
- د. محمد سويلم، الإدارة المالية في ظل الكوكبية، مكتبة الجلاء، المنصورة، 2004
- ذ. محمود حسين الوادي وزكريا احمد عزام: المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2000
- ذ. مصطفى كرام، التسيير الجماعي والمحاكم المالية، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد الأول، 2014
- د. مليكة الصروخ، القانون الإداري. دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة،،مطبعة النجاح الجديدة، البيضاء،1998
- د. مليكة الصروخ، التنظيم الإداري النظرية العامة للتنظيم الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، البيضاء،2010.
-د. مليكة الصروخ، الصفقات العمومية في المغرب، الأشغال –التوريدات والخدمات، مطبعة النجاح الجديدة، البيضاء،2009
- د. محمد قصري، المنازعات الجبائية المتعلقة بربط الضريبة أمام القضاء المغربي، الطبعة الثالثة، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، 2011،
- ذ. محمد مرزاق وذ. ابليلا عبد الرحمان: النظام القانوني للمنازعات الجبائية بالمغرب بين النظرية والتطبيق، مطبعة الأمنية الرباط 1998.
- ذ. ميشيل روسي، المؤسسات الإدارية المغربية، ترجمة إبراهيم زياتي المصطفى نجاح ونور الدين الراوي مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء 1993.
- المجمع العربي للمحاسبين القانونيين، المبادئ الأساسية للتدقيق، مطابع الشمس، عمان، 2001
- معهد الإدارة العامة، ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية، الرياض، 1985
- ذ. محمود مصطفى الفولي- تامر محمد الفولي، التخطيط الاستراتيجي، مطبعة ميناس برينت، القاهرة، 2013
- ذ. محمد السكتاوي، مبادئ التدبير والتواصل داخل الإدارة، مطبعة النجاح الجديدة، البيضاء، 2003
- د. محمود حسين الوادي وزكريا احمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2000
- ذ. فؤاد بلحسن، تدبير الاعتمادات المرتكز على النتائج بالمغرب، المطبعة الأورو- متوسطية بالمغرب، فاس، الطبعة الثانية فاس، 2014.

- وزارة الداخلية، الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2009

الأطروحات:
- ذ. سعيد الميري، التدبير الإقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في ق.ع، جامعة محمد الخامس، السويسي، الرباط السنة الجامعية 2007/2008
- ذ. علي موزون، أطروحة حول، نفقات الدولة بين تطوير القدرات التدبيرية للآمرين بالصرف وتكريس نظام المراقبة التراتبية، 2015-2016
- سعيد جفري، الرقابة على المالية المحلية بالمغرب محاولة نقدية في الأسس القانونية السياسية الإدارية المالية، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام جامعة الحسن الثاني عين الشق الدار البيضاء المغرب 1997/ 1998
- د. عبد مسعود الجهني، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، حقوق، عين شمس، بدون تاريخ إصدار.
- ابا سيدي الهاشمي، الحسابات الخصوصية المحلية، اية حكامة لأية تنمية؟، اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق فاس، سنة 2016-2017
- ذ. خاليد صالح، تدقيق أداء الجماعات الترابية – دراسة قانونية تحليلية لحالة الجهات بالمغرب-، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الحسن الأول بسطات،2018/2017.
- عبد الكريم بكاري، عمل القاضي المالي ورهان الحكامة المالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، بجامعة سيدي محمد بن عبدالله كلية الحقوق، سنة2017-2018، ص13

الرسائل:
- ذ. محمد مجيدي، الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل دراسة مقارنة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام. كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال- الرباط، السنة الجامعية 1998،

المقالات:
- ذ. خالد مبروكي، "اللجان الضريبية، طبيعتها واختصاصها"، مجلة مسالك، عدد مزدوج 15-16، 2011
- ذ. عمر العسري،"النظام الجديد للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية بالمغرب"، REGMA، les finances des collectivités locales dans les états de Maghreb، SOUS LA DIRECTION DE M.AMAL MECHRAFI، المعاريف الجديدة، الرباط 2011،
- ذ. محمد يحيا، "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابي بين التفسيرين الضيق والواسع في القانونين الدستوري والإداري المغربيين"، م.م.م.ت، عدد 133 مارس أبريل 2017
- د. عبد الرحمان حداد، " الوصاية في مشاريع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية"، مجلة السياسات العمومية، صيف 2015
- ذ. محمد أبو بثينة، " أي مصير للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية؟"، منشورات م.م.ا.م.ت، عدد 32 ماي يونيو 2000.
- ذ. عبد الق المرجاني، "حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية"، REMALD، عدد مزدوج 2-3، 1993.
- د. عبد الرحمان حداد، " الوصاية في مشاريع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، صيف 2015، ص.103.
- د. عليان بوزيان، " مقاربة الحسبة بالهيئات الإدارية المستقلة: دراسة تأصيلية فقهية قانونية مقارنة"، منشورات مجلة الحقوق، تحت عنوان " أصول المنازعات الإدارية 20سنة على إحداث المحاكم الإدارية بالمغرب"، تحت إشراف د. محمد اوزيان ود. مراد الساقل، دار نشر المعرفة، الرباط، 2015 صص.175. 217
- ذ. رشيد طيطي، "التأطير الدستوري لتدبير الشأن المحلي بالمغرب على ضوء مقتضيات الدستور 2011"، مجلة القضاء الإداري، العدد الخامس، خريف 2014
- ذ. محمد خيري، "الأبعاد الأخلاقية للقسم في بعض المهن"، مجلة المحاكم المغربية مايو-يونيو 2000 عدد 82، تصدرها هيئة المحامين بالبيضاء، مطبعة فضالة، المحمدية
- ذ. بسمة عولمي،" تشخيص الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر" مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، شهر جوان 2006، عدد 4

- ذ. ورد عبد المالك، "السياسات العمومية والحكم التشاركي نحو فهم سوسيولوجي"، مجلة فكر ونقد، عدد 72، دار النشر المغربية، 2005
- ذ. نجيب جيري، "الرقابة الملية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية"، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، منشورات مجلة الحقوق المغربية، مطبعة المعارف الجديدة، البيضاء، 2012.
- ذ. عبد اللطيف العمراني، "الإصلاح الجديد في ميدان تحصيل الديون العمومية"، منشورات م.م.ا.م.ت، عدد 22 السنة 2000،
- مديرية الدراسات والتوقعات المالية،" المالية المحلية في ظل الجهوية المتقدمة"، مجلة المالية، عدد29 – يناير 2016
- ذ. الهاشمي با سيدي، " الجوانب المالية لمشروع الجهوية الموسعة-الواقع والأفاق-" منشور بالبوابة الالكترونية للخزينة العامة للمملكة، تصفح ب2017/12/12
- ذ. عمر العسري،"النظام الجديد للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية بالمغرب"، REGMA، les finances des collectivités locales dans les états de Maghreb، SOUS LA DIRECTION DE M.AMAL MECHRAFI، المعاريف الجديدة، الرباط 2011،
- ذ. ورد عبد المالك،" السياسات العمومية والحكم التشاركي نحو فهم سوسيولوجي"، مجلة فكر ونقد، عدد72، أكتوبر 2005
- ذ. وشعيب بيط،" مكافحة الفساد المالي في القطاع العام في منهجية المجلس الأعلى للحسابات"، مجلة الشرطة، عدد6، يناير 2015،
- د. صفوان المبيضين، الادارة المحلية ومداخل التطوير، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2020
- ذ. هشام الحسكة، "القضاء المالي الجهوي بالمغرب وإشكالية الانفتاح والاندماج في المحيط الرقابة الترابي"، م.م.ا.م.ت عدد19 2014
- د. وهيبة بن ناصر، "التمويل المحلي ودوره في عملية التنمية المحلية"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد السادس، سنة 2016
- ذ. عادل الطبطبائي، "الحدود الدستورية لمسؤولية الوزير عن الهيئات والمؤسسات العامة"، مجلة الحقوق العدد الأول، السنة 24 مارس 2000

التقارير:

- التقرير الخاص حول مراقبة تسيير الجماعة القروية حد الدرا، الملف رقم 2015/03/م.ت، يونيو 2015، غير منشور.
- التقرير الخاص حول مراقبة تسيير الجماعة القروية سميمو، الملف رقم 2014/05 م.ت، يونيو 2014، غير منشور.
- تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول جبايات الجماعات المحلية لسنة 2015.
- التقرير السنوي للمجلس الاعلى للحسابات برسم سنة 2017/2016، نظرة حول مالية الجماعات الترابية.

المراجع الالكتروني:

- د. الطاهر زروق، المالية المحلية، سلسلة الكتب الالكترونية على موقع المفيد في المالية العمومية، 2014، على الموقع http://moufid.jimdo.com/ مكتبة-المفيد، تم تصفحه بتاريخ 2016/10/10/10

المناظرات:

- أعمال المناظرة الوطنية للجماعات المحلية، تحت موضوع من الوصاية إلى التعايش، دجنبر1977
- المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية، إصدارات المديرية العامة للجماعات المحلية، مايو 1994.
- أعمال المناظرة الأولى الوطنية للجهوية المتقدمة لسنة 20 و21 دجنبر 2019

النصوص القانونية:

- الظهير الشريف رقم 1.60.121 الصادر في 16 من شوال 1381 (23 مارس 1962) بشأن الأداءات البلدية، الجريدة الرسمية عدد 2580 بتاريخ 1962/04/06

- القانون لرقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.271 بتاريخ 25 من رجب 1423 (3أكتوبر 2002)، ج ر عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002. ص. 3468 المعدل بالقانون رقم 17.08 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.08.153 بتاريخ 18 فبراير 2008، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5711، ص.536.
- القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.09.02 صادر بتاريخ 22 صفر 1430 (18 فبراير 2009)، ج.ر 5711 بتاريخ 23.02.2009، ص.545.
- الظهير الشريف رقم 1.02.25 صادر في 03 أبريل 2002 بتنفيذ القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الآمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين، جريدة رسمية 4999 بتاريخ 29 أبريل 2002.
- القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم01.02.124 صادر في 03 أبريل 2002 جريدة رسمية 5030 بتاريخ 15 غشت 2002، ص.2294
- القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 7 يوليو 2015، ج.ر 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015
- القانون التنظيمي 111.15 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر في 7 يوليو 2015، ج.ر 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015
- القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 صادر في 7 يوليو 2015 ج.ر 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015
- القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية كما تم تغييره وتتميمه الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.00.175 صادر في 28 من محرم 1421 (3 ماي 2000)
- ظهير شريف رقم 1.58.008 بتاريخ 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958)، بشان النظام الأساسي للوظيفة العمومية، ج. ر. عدد 2372 بتاريخ 21 رمضان 1377 - 11 أبريل 1958).
- القانون الجزائري رقم 11-10 مؤرخ في 20رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية
- القانون الأساسي لميزانية الجماعات المحلية التونسي عدد 35 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975 كما تم تنقيحه وإتمامه خاصة بالقانون الأساسي عدد 65 لسنة 2007، المؤرخ في 18 ديسمبر 2007، (نقّح بالقانون الأساسي عـــدد 65 لسنـــــة 2007 المؤرخ فـــي 18 ديسمبر 2007)
- القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.62 بتاريخ 2 يونيو 2015، ج.ر 6370 بتاريخ 18 يونيو 2015.
- القانون رقم 30.89 يحدد بموجبه نظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 187-89-1 صادر في 21 من ربيع الآخر 1410 (ج.ر 4023 بتاريخ 06 ديسمبر 1989).
- القانون 79.03 المتعلق بتغيير وتتميم القانون الجنائي وبحذف المحكمة الخاصة للعدل الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.04.129 صادر في 15 شتنبر 2004.
- القانون الجزائري رقم 11-10 مؤرخ في 20رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية.
- القانون رقم 55.16 بتغيير القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.16.153 صادر بتاريخ 25 غشت 2016، ج.ر 6501 بتاريخ 19 سبتمبر 2016، ص.6703
- القانون 20.07 بتغيير وتتميم القانون 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.20.91 صادر في 31 سبتمبر 2020، ج.ر. 8632، بتاريخ 2020/12/31.
- Ordonnance royale du 14/09/1822، article 17 bulletin des lois du 17/09/1822

النصوص التنظيمية:

المراسيم التنظيمية:

- المرسوم رقم 2.09.441 صادر في 03 يناير 2010 بسن نظام المحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها. ج.ر. 5811 08 فبراير2010، ص.400.
- المرسوم 2.16.314 صادر في 29 يونيو 2016 بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجهة المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، ج.ر 6482 بتاريخ 14يوليوز 2016.
- المرسوم 2.16.315 صادر في 29 يونيو 2016 بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية العمالة أو الإقليم المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، ج.ر 6482 بتاريخ 14يوليوز 2016.

- المرسوم 2.16.316 صادر في 29 يونيو 2016 بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجماعة المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، ج.ر 6482 بتاريخ 14يوليوز 2016.
- المرسوم رقم المرسوم رقم 783-77-2 بتاريخ 27 سبتمبر1977 بمثابة النظام الأساسي للموظفين الجماعات (ج.ر. 3387 بتاريخ 28 سبتمبر 1977)
- المرسوم رقم 206-36-2 بتاريخ 13 ربيع الأول 1407 الموافق لـ 2 دجنبر 1986 الخاص بنظام التعويضات الممنوحة لفائدة الكتاب العامين للجماعات.
- المرسوم رقم 2.13.422 صادر في 28 ربيع الأول 1435 (30يناير 2014) بتحديد كيفيات تطبيق الفصل 44 مكرر من الظهير الشريف 1.58.008 الصادر في 24 فبراير 1958 بمثابة النظام الأساسي للوظيفة العمومية المتعلق بالوضع رهن الإشارة.
- المرسوم 2.16.314 صادر في 29 يونيو 2016 بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجهة المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، ج.ر 6482 بتاريخ 14يوليوز 2016.
- المرسوم 2.16.315 صادر في 29 يونيو 2016 بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية العمالة أو الإقليم المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، ج.ر 6482 بتاريخ 14يوليوز 2016.
- المرسوم 2.16.316 صادر في 29 يونيو 2016 بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجماعة المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، ج.ر 6482 بتاريخ 14يوليوز 2016
- المراسيم رقم 2.16.308 و2.16.309 و2.16.310 الصادرة في 23 رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد شروط تحويل الاعتمادات المفتوحة تباعا في ميزانية الجهة، وميزانية الإقليم او العمالة والجماعة ج.ر. 6482
- المرسوم رقم 2.65.207 بتاريخ 7 صفر 1385 (7 يونيه 1965) يغير بموجبه المرسوم رقم 2.58.691 الصادر في 15 صفر 1379 (20 غشت 1959) بسن نظام للمحاسبة البلدية، الرسمية عدد 2754 بتاريخ 1965/08/11،ص. 1671
- المرسوم رقم 2.04.471 صادر في 15 شتنبر 2004 تطبيقا لأحكام المادة السابعة من القانون رقم 79.03 المتعلق بتغيير وتتميم مجموعة القانون الجنائي وبحذف المحكمة الخاصة للعدل
- المرسوم رقم 2.16.529، صادر في 6 أكتوبر 2016، في شأن وضعية المساعدين الإداريين من الدرجة الرابعة والمساعدين التقنيين من الدرجة الرابعة المتمرنين الذين تم إدماجهم في درجتي مساعد إداري وتقني من الدرجة الثالثة، ج.ر 7945 بتاريخ 8 نونبر 2016.
- المرسوم 2.17.296صادر بتاريخ 9 يونيو 2017 بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجماعة؛ والمرسوم 2.17.295 بالنسبة للعمالات، والمرسوم 2.17.294 بالنسبة للجهات، ج.ر 6578، ص.3613 إلى 3615

القرارات:

- قرار وزير الداخلية رقم 1528.18صادر في 16 مارس 2018 يقضي بتوقيف مجلس كلميم-واد نون وتعيين لجنة خاصة، ج.ر. 6675، بتاريخ 21 ماي 2018

التعليميات:

- تعليمية وزير الداخلية حول: تعليمات مالية الجماعات المحلية وهيئاتها، رقم 3674 ق.م.م الصادرة بتاريخ 26 ذي الحجة 1396 الموافق ل 18 ديسمبر 1976

المذكرات والمناشير:

- مذكرة وزير الداخلية الخاصة بإعداد الميزانية لسنة 2016 تحت رقم 40 بتاريخ 22 أكتوبر 2015
- مذكرة وزير الداخلية رقم D/3886/ق.م.م/1 بتاريخ 26 أبريل 2010 تحت، حول مراقبة مشروعية القرارات التي تتخذها المجالس الجماعية والمصادقة عليها.
- مذكرة وزارة الداخلية موجهة إلى ولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم، بخصوص مسطرة كراء الأملاك العقارية الخاصة للجماعات المحلية الصادرة في 25 يونيو 2006
- منشور وزير الداخلية رقم 51 بتاريخ 31 ديسمبر 2015 بخصوص تعيين مدراء المصالح للجماعات الترابية
- دليل الجبايات المحلية، وزارة الداخلية، قسم الجماعات المحلية، طبعة 2009.

- المخطط الاستراتيجي لتطوير الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين: الإطار التصوري، 2004،
- منشور رقم 2018/9 بتاريخ 07 ماي 2018 صادر عن رئاسة الحكومة المغربية
- دورية وزير الداخلية رقم 43 بتاريخ 28 يونيو 2016 موجهة إلى السيدات والسادة ولاة الجهات وعمال العمالات والاقاليم.
- دورية وزير الداخلية رقم 4790 بتاريخ 31 يوليو 2018 موجهة الى السيدات والسادة ولاة الجهات وعمال العمالات والاقاليم. حول موضوع: "حول التعيين في المنصب العليا بإدارات الجماعات الترابية وهيئاتها ونظام التعويضات عن المسؤولية

قرارات المحاكم:

- قرار المجلس الأعلى للحسابات عدد 2010/37 صادر بتاريخ 28 يناير 2010 الصادر في القضية 2002/133/ت.م.ش.م، المتعلقة بالتسيير المالي لجماعة قروية.
- قرار المجلس الاعلى للحسابات عدد 2011/13/ت.م.ش.م بتاريخ 18 يناير 2011 الصادر في القضية عدد 2001/113/ت.م.ش. م المتعلقة بالتسيير المالي لجماعة محلية
- قرار المجلس الاعلى للحسابات عدد 13/، 2020، صادر بتاريخ 31 اكتوبلر 2019 ملف استئنافي عدد2018/32، متعلق بحساب الجماعة الترابية دبدو برسم السنة المالية
- القرار عدد 2020/1 الصادر بتاريخ 12 نونبر 2019 ملف استئنافي عدد 2018/307 ت.م.ش.م المتعلق بجماعة سبع عيون
- القرار عدد 2020/25، صادر بتاريخ 10 مارس 2020 ملف استئنافي عدد 2018/02 الصادر عن المجلس الاعلى للحسابات باعتباره درجة استئنافية حول حساب جماعة عين كرمة واد الرمان لسن 2009
- قرار إداري عدد 619 بالملف الإداري عدد 2000/1/674، قضية برادة طام ضد إدارة الضرائب
- قرار محكمة النقض (غ. إد.، ق2) عدد 252 مؤرخ في 2012/05/10 ملف إداري عدد 865/2/2011، منشور في مجلة القضاء الإداري العدد 4 شتاء /ربيع 2014
- الحكم عدد 21 - بتاريخ 1995/11/20 - ملف رقم 94/38 غ، منشور مجلة المحاكم المغربية، عدد، 77-78، سنة1997،ص 114
- حكم عدد2021/7110/31، صادر في 2021/02/24، في الملف 2020/7110/154 غير منشور.
- القرار عدد 41 الصادر في 15 يناير 2015 في الملف عدد 2013/2/4/2605، نشرة محكمة النقض، عدد24، مطبعة الامنية 2015،
- قرار الغرفة الادارية عدد 248 بتاريخ 2001/05/04، موضوع الملف الاداري عدد 2000/1/4/1104

Ouvrages:

- AYATALLAH **Boubker**, Éléments de finances publiques, éd Maârif, Rabat, 2005.
- ARNAUD Le GALL, la gestion de fait, éditions ESKA, paris, 1999
- BENSALAH ZEMRANI Anas, Les Finances de l'État au Maroc: Tome I: Politique financière et droit budgétaire L'Harmattan, Paris، 2003.
- ELARAFI Hassan, Gestion des finances de l'État, Budget, Comptabilité, Trésor
- DE LA CASNIERE H., les municipalités marocaines, leur développement –leur législation, imp. de la Vigie marocaine, Casablanca, 1924
- DUVERGER M., Finances publiques, P.U.F, paris, 1978
- DIOUKHANE Abdourrahmane, Les Finances Locales Sénégalaises, L'Harmattan, Paris 2018
- L'ETAT TERRITORIAL AU MAROC ET EN France: QUELLES SYNERGIES ENTRE LES FINANCES DE L'ETAT ET LES FINANCES TERRITORIALES, sou la direction de BOUVIER Michel, BOUVIER Michel, Décentralisation financière et nouvel État territorial en France, rapport introductif, Actes du 8ème colloque

international de finances publiques, organisé par le ministère de l'économie et des finances du Maroc, rabat le 12 et 13 septembre 2014, édition LGDJ, France, 2015
- FIKRI (A), Le régime financier de la commune, édition Maghrébine, Casablanca 1980
- FRANCOIS Jean-Jacques, Des Services publics performants: C'est possible، First Édition،، Paris، 2004.
- François Huyghe, Savoir Piloter le Budget communal, les éditions de l'atelier/ les éditions ouvrières, Paris 1995
- HARAKAT Mohamed, Le droit du contrôle supérieur des finances publiques au Maroc, tome I, Sté Babel, Rabat, 1992
- HARSI Abdallah, L'organisation administrative, publié avec concours du CMIESI, Imprimerie Imagerie Pub, Fès, 2006.
- Innovations، créations et transformations en finances publiques، Collectif Sous la direction de Michel Bouvier L. G.D.J 2006
- Jilali CHABIH, les finances des collectivités locales au Maroc, essai d'une approche globale des finances locales, L'Harmattan, Paris, 2005
- KARIM Mohamed، Management des finances publiques au Maroc: contexte actuel et évaluation: Imprimerie El Maârif Al Jadida، Rabat، 2006.
- La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde, Collectif Sous la direction de Michel BOUVIER L. G.D.J 2009.
- LE GALL Arnaud, La Gestion de fait, éditions ESKA, Paris, 2009.
- La régionalisation dans les du Maghreb, sous la direction de M. MERCHERFI Amal,
- Louis Trotabas et Jean-Marie Cotteret, Droit budgétaire et comptabilité publique, 5ème édition, Dalloz, Paris, 1995.
- MOUZET Pierre, finances locales, éditions Gualino 3ème édition, Paris, 2006
- Michel BOUVIER, Marie-Christine SCLASSAN ET Jean Pierre LASSALE, finances publique, 12ème édition, LGDJ, Paris 2013
- Michel BOUVIER, Marie-Christine SCLASSAN ET Jean Pierre LASSALE, finances publique, 15ème édition, LGDJ, Paris 2017-2016
- Nouveau Larousse Universel, librairie Larousse, 1969, T.1
- ORSONI Gilbert, Science et législation financières: Budgets publics et lois de finances, édit. Economica, Pari, 2005.
- Quelles perspectives ?, Revue REJMA, Imprimerie Al Maârif Al Jadida, Rabat, 2014.
- SALLE Vincent, la gestion financière des collectivités locales, éditions ESKA, Paris 1995.
- SBIHI. Med, les finances locales entre l'autonomie et la dépendance, in L'Administration territoriale au Maghreb, Rabat
- SBIHI Med, la gestion des finances locales, Imp. Babel, Rabat, 1992
- TRIGUI Samir, management et leadership, éd. Centre de publication universitaire, EUE, 2016

Thèses:

- EL ATROUZ Abdellatif, la gestion des collectivités décentralisées entre contrainte financière et exigence de développement local, Thèse Doctorat d'État en droit public, faculté SJES, Université Hassan II, 2003, casa
- TOUFIK F., La Gestion Déléguée des Service Publics locaux Au Maroc, Université SMBA, FSJES, Fès 2001-2002.

Articles:

- ALVENTOSA J.R, Le nouveau rôle de la Cour des comptes, Repère8, novembre–décembre 2005 Éditée par le Centre de Documentation, TGR
- Mansour. A, *la sincérité des prévisions et des comptes budgétaires : une exigence démocratique*, REMAFIP, n°3 2013
- BARTOLI (A*), Le management dans les organisations publi*ques, édition DUNOD 1998.
- BOUJIDA Mohammed, *Quelques éléments d'analyse du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales marocaines*, REJMA, le droit constitutionnel des collectivités territoriales, études comparées, sous direction de M. MECHERFI Amal, acte de 10ème journée Maghrébines de Droit organisées le 17-18 Avril 2015
- Chikhaoui Leila, *les mutations de la gouvernance financière locale*, Revue marocaine d'audit et de développement, décembre 2012.
- EL MOUSSAOUI Rachid, *le contrôle de tutelle sur les actes du conseil communal*, in REMALD, série « thèmes actuels », n° 32, 2001.
- HAMIDI H*., l'exécution des dépenses publiques par voie de régie*, REMALD, n°17
- GROZIER (M): Les changements dans les organisations, Revue d'administration publique n°59, Septembre 1991
- LACHHEB Hamza et BOUCHHANOUTE Rachid, *la fiscalité des Collectivités Locales au Maroc: lecture critique*, AL MALIYA, n°59 Janvier 2016
- LAZRRAK Nordine, *les oumanas, histoire d'un acteur majeur du système financier public du Maroc médiéval et précolonial, nouveautés de la gouvernance des finances publiques au Maroc*, sous la direction du Dr.Med Salim OUERIAGLI, éd. Maarif al Jadida, Rabat, 2021

Jurisprudence

- Décision n° 93-330 DC du 29 décembre 1993.
- Décision n°93-330 DC du 29 décembre 1993 sur Loi de finances pour 1994, portant sur l'altération de la sincérité du budget.
- Décision du conseil constitutionnel français n° 82 -146 DC du 18 Nov.1982
- CE, Sect., 18 janv. 2001, Commune de Venelles c/ M. Morbelli, concl. Laurent Touvet, RFD adm, n° 2-2001.
- CE, 1995, Commune de Villenave-D'ornon, AJDA 1996.
- CCF., déc. no 2012-660 DC du 17 janvier 2013.
- déc. no 2006-543 DC du 30 novembre 2006.

Rapports:

- La Déconcentration des administrations et la réforme de l'État: Rapport au président de la République suivi des réponses du premier ministre et des ministres intéressés.- Éditions des journaux officiels، Paris، 2003.
- CDLR, Gestion financière des collectivités locales, le cas de la France et du Royaume uni, éditions du conseil de l'Europe, 1993,

Instructions:

- Trésorerie Générale du **Royaume**, Instruction générale sur la dépense, Rabat 1979
- TGR, Note de service n° 33/2018 du 25 mai 2018, objet: « Contrôle de régularité au regard des compétences des collectivités locales ».
- Instruction du Ministre des Finances du 26/03/1969 relative au fonctionnement des régies de dépenses et des régies de recettes de l'État

Sites web:

- http://www.courdescomptes.ma
- https://www.tgr.gov.ma
- www.challenge.ma du 26 Mai 2016
- https://www.almaanu.com
- https://www.journaldunet.fr/business/dictionnaire-economique-et-financier
  http://www.pncl.gov.ma/News

فهرســــــــــــة

قائمة الرموز الواردة في الأطروحة 3
مدخل عـــام 5
القسم الأول: الإدارة المالية الجماعية بين القصور التشريعي ومحدودية التجارب العملية 24
الفصل الأول: الإطار القانوني للإدارة والتدبير المالي الجماعي 26
المبحث الأول: التدبير المباشر أداة رئيسية في إدارة مالية الجماعات 27
المطلب الأول: إعداد الميزانية الجماعية 28
الفرع الأول: الهياكل المكلفة بإعداد الميزانية 30
الفقرة الأولى: المصالح الإدارية المكلفة بإعداد مشروع الميزانية 31
أولا: المصالح الجماعية المتدخلة في إعداد الميزانية 32
ثانيا: دور مديرية المصالح الجماعية في إعداد الميزانية 33
الفقرة الثانية: هياكل المجلس التداولية المكلفة بالميزانية 37
أولا: لجنة الميزانية والمالية والبرمجة 37
ثانيا: مجلس الجماعة الترابية 40
الفرع الثاني: طرق إعداد واعتماد الميزانية 42
الفقرة الأولى: المبادِئ العامة للميزانية 43
أولا: المبادِئ الضابطة لتحضير الميزانية 43
ثانيا: مبادئ الميزانية الجماعية 50
الفقرة الثانية: طرق إعداد الميزانية 69
أولا: وثائق إعداد الميزانية المحلية 69
ثانيا: الطرق التقنية لإعداد الميزانية المحلية 71
ثالثا: الشروط القانونية لإعداد الميزانية 74
المطلب الثاني: طرق التنفيذ الإداري للميزانية الجماعية 77
الفرع الأول: الإدارة الجبائية الجماعية 77
الفقرة الأولى: مصلحة الوعاء الجماعية: إختصاصاتها وتنظيمها 78
أولا: تنظيم مصلحة الوعاء 78
ثانيا: دور مصلحة الوعاء 79
الفقرة الثانية: شساعات أو وكالات المداخيل طبيعتها وتنظيمها واختصاصاتها 92
أولا: تأسيس الشساعة وتنظيمها 92
ثانيا: طرق تدبير شساعة المداخيل 98
الفرع الثاني: الإدارة الجماعية المكلفة بالإنفاق: الإدارة الانفاقية الجماعية 101
الفقرةالأولى: المصالح المكلفة بالتنفيذ الإداري للإنفاق الجماعي؛ تنظيمها واختصاصاتها 101
أولا: المصالح المكلفة بإعداد وتصفية النفقة العمومية 101
ثانيا: مصلحة المحاسبة الجماعية 106
الفقرة الثانية: شساعات النفقات؛ (طبيعتها القانونية وتنظيمها) 109
أولا: الإطار المؤسسي لشساعات النفقات 109

ثانيا: إشتغال شساعة النفقات..... 119
المطلب الأول: التدبير الغير المباشر بقوة القانون 125
الفرع الأول: مصالح الوعاء التابعة لوزارة المالية 125
الفقرة الأولى: أساس الإبقاء على التعددية الوظيفية للمصالح الجبائية المحلية..... 126
أولا: الطبيعة السيادية للرسوم المسيرة لمصلحة الجماعة 126
ثانيا: التدبير الناجع يضمن الأمن الجبائي..... 130
الفقرة الثانية: طرق تدبير الرسوم المسيرة لحساب الجماعات 135
أولا: تكوين لجنة الإحصاء..... 135
ثانيا: تدبير الرسوم المحلية من طرف المديرية العامة للضرائب 136
ثالثا: إصدار الجداول الضريبية..... 137
رابعا- تدبير الرسوم من طرف الخزينة العامة للملكة..... 138
الفرع الثاني: مصالح الخزينة العامة للمملكة 139
الفقرة الأولى: التدبير المحاسبي لمالية الجماعات الترابية 140
أولا: تحليل مسطرة تسيير الميزانية الجماعية..... 140
ثانيا: المحاسبون العموميون والآمرون بالصرف..... 144
الفقرة الثانية: التنفيذ المحاسبي لمداخيل ونفقات الجماعات الترابية..... 145
أولا: تحصيل مداخيل الجماعات الترابية والتصرف في سنداتها..... 145
ثانيا: أداء النفقات 153
ثالثا: مسك محاسبتها 158
المطلب الثاني: التدبير التعاقدي لمالية الجماعات الترابية..... 159
الفرع الأول: الأساس القانوني والتنظيمي للتدبير التعاقدي لمالية الجماعات الترابية..... 159
الفقرة الأولى: التأطير القانوني للتدبير التعاقدي لمالية الجماعات الترابية..... 160
أولا: الشراكات العمومية..... 160
ثانيا: التعاقد مع الخواص لتدبير بعض الرسوم المحلية 161
الفقرة الثانية: طرق التدبير التشاركي/ التعاقدي للمالية الجماعية 162
أولا: التعاقد الخارجي..... 162
ثانيا: التدبير التشاركي الداخلي: مفهومه وقواعده وآلياته..... 163
الفرع الثاني: أوجه التدبير التعاقدي والتشاركي لمالية الجماعات الترابية 167
الفقرة الأولى: الشراكة العمومية أو التعاقد العمومي عمومي..... 167
أولا: إنشاء أشخاص معنوية..... 167
ثانيا: التدبير التعاقدي لملفات الأداء للجماعات الترابية كمثال..... 168
الفقرة الثانية: الشراكة والتعاقد مع القطاع الخاص 169
الفصل الثاني: حدود الممارسة العملية وآفاق تطوير الإدارة الجماعية 172
المبحث الأول: معوقات التدبير المالي للجماعات الترابية..... 173
المطلب الأول: مدى مسايرة الأجهزة الإدارية الجماعية لتطور مالية الدولة..... 174
الفرع الأول: تعدد المتدخلين في تدبير الجبايات المحلية وضعف مردوديتها 174

الفقرة الأولى: العلاقة البينية غير واضحة المعالم 174
أولا: العلاقة الأفقية غير واضحة 175
ثانيا: إرتهان الجبايات المحلية بمالية الدولة 178
الفقرة الثانية: معيقات عمل المصالح المالية للجماعات 181
أولا: معيقات ذاتية 181
ثانيا: معيقات موضوعية 182
الفرع الثاني: غموض في هوية واختصاصات بعض المصالح التابعة للجماعات الترابية 187
الفقرة الأولى: أوجه القصور القانوني الذي يطبع عمل الشساعات 187
أولا: الطبيعة القانونية للشساعة 187
ثانيا: عدم مد شساعات بالوسائل القانونية الكفيلة بتحقيق الفعالية في عملها 190
الفقرة الثانية: التداخل في اختصاص المصالح المحاسبية والمصالح الأخرى 191
أولا: عدم احترام اختصاصات الشسيعين 191
ثانيا: الخلط بين اختصاص المصالح الجماعية 192
المطلب الثاني: مدى فعالية الإدارة المالية الجماعية 194
الفرع الأول: الإدارة المالية المباشرة إدارة عقيمة 194
الفقرة الأولى: إرتهان القرار المالي المحلي بمالية الدولة 195
أولا: الإدارة المالية الجماعية في علاقتها بالمركز 195
ثانيا: ضعف آليات الإشتغال 196
الفقرة الثانية: الإعتماد على أدوات قديمة في التسيير المالي 197
أولا: تعقد مساطر التدبير المالي للجماعات 197
ثانيا: فعالية المحاسبة الإدارية للجماعات 198
ثالثا: وثيرة التغيير على صعيد التنظيم المالي للجماعات 200
الفرع الثاني: أوجه القصور في التدبير الجماعي الغير المباشر 203
الفقرة الأولى: إشكالية تدبير الجبايات من طرف مصالح وزارة المالية 203
أولا: أسباب الإبقاء على الإزدواجية الوظيفية 203
ثانيا: العلاقة بين مديرية الضرائب والجماعات الترابية 204
الفقرة الثانية: تدخل المحاسب العمومي 205
أولا: الإزدواجية الوظيفية للمحاسب العمومي 205
ثانيا: صعوبات تحصيل ديون الجماعات الترابية 206
المبحث الثاني: نحو تقوية للقدرات التدبيرية للإدارة المالية الجماعية 208
المطلب الأول: تنظيم إداري مبني على تقسيم وظيفي واضح 209
الفرع الأول: إحداث قسم المالية على صعيد الجماعات الكبرى 209
الفقرة الأولى: الهيكلة المقترحة من طرف وزارة الداخلية 209
الفقرة الثانية: تنظيم قسم المالية المحلية 212
الفرع الثاني: إختصاصات قسم المالية للجماعة 212
الفقرة الأولى: اختصاص الأجهزة المالية المحاسبية للجماعات 212

الفقرة الثانية: إختصاص الأجهزة الآمرة بالصرف للجماعات 214
المطلب الثاني: تنظيم إداري ناجع مبني على تقسيم مادي واضح 215
الفرع الأول: تحديث الإدارة المالية للجماعات الترابية 215
الفقرة الأولى: إعتماد أساليب جديدة للتقدير والإنفاق 216
أولا: الإنتقال من منطق التسيير إلى منطق التدبير 217
ثانيا: إعتماد أساليب جديدة للإنفاق العمومي 218
الفقرة الثانية: تحديث الإدارة الجبائية الجماعية 220
أولا: تكليف جهات إدارية خارجية لتدبير المداخيل الجماعية 220
ثانيا: توسيع دائرة التعاقد مع الفاعلين الآخرين 222
الفرع الثاني: إعتماد أدوات جديدة للتدبير المالي للجماعات الترابية 223
الفقرة الأولى: الجبايات الجماعية بين التدبير والتسيير 223
أولا: تدبير جديد للمداخيل 223
ثانيا: نحو إعادة صياغة ادوار المصالح المالية للجماعة 231
الفقرة الثانية: نحو تنميط محاسبي لمحاسبة الجماعات الترابية 235
أولا: في جدوى فرض مخطط محاسبي جماعي 235
ثانيا: تقييم المخطط المحاسبي للجماعات الترابية 241
خاتمة القسم الأول 244
القسم الثاني: تدخل أجهزة الرقابة الإدارية والمالية وأثره على تدعيم الحكامة المحلية 245
الفصل الأول: تشخيص المراقبة على مالية الجماعات الترابية 249
المبحث الأول: الرقابة المالية والإدارية تغطي جميع مراحل تنفيذ المالية المحلية 251
المطلب الأول: أهمية المراقبة المالية والإدارية في تثمين مبدإ التدبير الحر للمالية المحلية 252
الفرع الأول: مفهوم المراقبة الإدارية للعمليات المالية 252
الفقرة الأولى: مفهوم المراقبة الإدارية 253
أولا: المراقبة الداخلية 254
ثانيا: المراقبة المسبقة 254
ثالثا: المراقبة الموازية أو المواكبة 255
رابعا: الرقابة اللاحقة أو البعدية 255
الفقرة الثانية: دور الرقابة الإدارية 256
أولا: الرقابة الإدارية أداة وقاية 256
ثانيا: الرقابة أداة مساءلة 257
الفرع الثاني: الرقابة الإدارية في علاقتها بالتدبير الحر 258
الفقرة الأولى: التحديد المفاهيمي للتدبير الحر لمالية الجماعة الترابية 258
أولا: مدلول التدبير الحر 259
ثانيا: هل التدبير الحر حرية أساسية للجماعات الترابية؟ 263
الفقرة الثانية: دور الرقابة في تقييم وتثمين مبدإ التدبير الحر 264
أولا: أهمية مبدإ التدبير الحر في التدبير المالي الجماعي 265

ثانيا: الرقابة الإدارية تثمين لمبدإ التدبير الحر 268
المطلب الثاني: تعدد الأجهزة المكلفة بالرقابة المالية 271
الفرع الأول: مجال الرقابة المالية/الإدارية لمصالح وزارة الداخلية 272
الفقرة الأولى: تطور رقابة مصالح وزارة الداخلية 273
أولا: الرقابة على ميزانيات الجماعات الترابية 274
ثانيا: الرقابة على مقررات المجلس 279
الفقرة الثانية: حدود رقابة مصالح وزارة الداخلية على الميزانية 285
أولا: رقابة تتجاوز المشروعية إلى الملاءمة 285
ثانيا: عدم التنسيق مع المصالح الأخرى 286
الفرع الثاني: الرقابة المالية لمصالح وزارة المالية 287
الفقرة الأولى: دور المحاسبين العموميين في مراقبة التدبير المالي للجماعات 287
أولا: مراقبة نفقات الجماعات المحلية 291
ثانيا: مراقبة واستيفاء الحقوق والإيرادات العمومية الجماعية 307
الفقرة الثانية: العلاقة بين المحاسب العمومي والجماعة الترابية 313
أولا: التفريق بين اختصاص المحاسب العمومي والآمر بالصرف 313
ثانيا: علاقة الرقابة بين المحاسب العمومي والآمر بالصرف 314
المبحث الثاني: المراقبة اللاحقة رقابة مساءلة ومحاسبة 317
المطلب الأول: الرقابة الإدارية اللاحقة 318
الفرع الأول: وثيرة اللجوء إلى رقابة المفتشيات العامة 318
الفقرة الأولى: الإطار القانوني العام لتدخل م.ع.و.م 318
أولا: مجال تدخل المفتشية العامة للمالية 319
ثانيا: محدودية تدخل المفتشية في التدبير المالي الجماعي 321
الفقرة الثانية: حدود تدخل المفتشيات العامة لوزارة الداخلية في التدبير المالي الجماعي 323
أولا: مجال تدخل جهاز المفتشية 324
ثانيا: دور المفتشية العامة لمالية الجماعات المحلية 327
الفرع الثاني: التصديق على حسابات الجماعات أو عمليات التدقيق الخارجية 329
الفقرة الأولى: التدقيق المالي للجماعات الترابية (الخارجي) 329
أولا: ماهية التدقيق المالي للجماعات الترابية 329
ثانيا: التدقيق بديل للحساب الإداري 330
الفقرة الثانية: أهداف التدقيق المالي الخارجي 332
أولا: المراجعة لإبداء الرأي الفني المحايد في القوائم المالية 332
ثانيا: المراجعة لاكتشاف الأخطاء والغش 333
المطلب الثاني: دور الرقابة القضائية في تدعيم التدبير المالي المحلي 336
الفرع الأول: واقع رقابة محاكم الأموال وأثرها في تدعيم الحكامة المالية المحلية 337
الفقرة الأولى: مجال تدخل المجالس الجهوية للحسابات وأثره على التدبير المالي للجماعات الترابية 337
أولا: طرق ممارسة رقابة المجالس الجهوية للحسابات على مالية الجماعات الترابية 339

ثانيا: أثر تدخل المجالس الجهوية على التدبير المالي للجماعات الترابية..... 348
الفقرة الثانية: مجال تدخل محاكم الأموال الأخرى 350
أولا: مراقبة القاضي الإداري 350
ثانيا: تدخل محاكم الأموال 352
الفرع الثاني: مدى إمكانية اللجوء إلى التحكيم والوساطة في تدبير منازعات الإدارة المالية 355
الفقرة الأولى: ماهية التحكيم والوساطة 355
أولا: تعريف التحكيم 356
ثانيا: التحكيم والأنظمة المشابهة..... 357
الفقرة الثانية: واقع التحكيم في التدبير المالي الجماعي 358
أولا: موقف الفقه والقضاء في التحكيم في الشؤون المالية للجماعات 359
ثانيا: الوساطة أو التحكيم، هيئاته وإلزامية قراراته 361
الفصل الثاني: حدود الرقابة على مالية الجماعات الترابية ومتطلبات تطويرها 366
المبحث الأول: إختلال منظومة الرقابة على مالية الجماعات الترابية 367
المطلب الأول: حدود المراقبة المالية الإدارية..... 368
الفرع الأول: تعزيز الرقابة الإدارية القبلية..... 368
الفقرة الأولى: استمرار العمل بالرقابة الإدارية القبلية 369
أولا: الإبقاء على رقابة المشروعية من طرف السلطات الإدارية 369
ثانيا: رقابة المشروعية والمس بمبدإ استقلالية القرار المالي المحلي 370
الفقرة الثانية: حدود نظام الوصاية أو الرقابة الإدارية لمصالح وزارة الداخلية..... 373
أولا: ضعف منظومة المراقبة الإدارية المسبقة على عمليات الميزانية..... 373
ثانيا: إفراط الرقابة الإدارية على المالية الترابية 374
الفرع الثاني: حدود رقابة مصالح الخزينة العامة للمملكة..... 375
الفقرة الأولى: محدودية الرقابة الموازية وارتهانها لبنية قانونية وتنظيمية جامدة 376
أولا: محدودية الرقابة على مالية الجماعات الترابية 376
ثانيا: ضعف الرقابة على النفقات 378
الفقرة الثانية: عدم تناسق منظومة الرقابة المالية العمومية للدولة وتقسيماتها 380
أولا: عدم تناسق منظومة الرقابة المالية للجماعات الترابية والدولة..... 381
ثانيا: العلاقة بين المحاسب العمومي والآمر بالصرف..... 386
المطلب الثاني: حدود الرقابة القضائية 389
الفرع الأول: حدود رقابة قاضي الحسابات..... 389
الفقرة الأولى: إكراهات المجالس الجهوية للحسابات 389
أولا: الإكراهات الداخلية..... 389
ثانيا: الإكراهات الخارجية 393
الفقرة الثانية: تدخلات المجلس الجهوي للحسابات وأثره على التدبير المالي المحلي 394
أولا: حصيلة المجالس الجهوية للحسابات: مراكش مثالا 394
ثانيا: تدخلات المجلس في مراقبة التسيير مثلا 396

الفرع الثاني: التخبط بين رقابة القاضي الإداري والسلطة الإدارية المكلفة بالرقابة 397
الفقرة الأولى: عدم تحديد مجال تدخل القاضي الإداري بدقة 398
أولا: عدم اقتران الرقابة على الميزانية برقابة القاضي الإداري 398
ثانيا: تخبط في الحدود بين رقابة الإدارة ورقابة القاضي الإداري..... 399
الفقرة الثانية: القاضي الإداري في خدمة مصالح الرقابة الإدارية 400
أولا: أولوية الإدارة في البت في مشروعية المقررات المالية للجماعات 401
ثانيا: الإبقاء على رقابة المشروعية كحق أصيل للإدارة 402
المبحث الثاني: الآليات الحديثة وأهميتها في تحديد الأدوار الجديدة للأجهزة الرقابية للمالية الترابية 404
المطلب الأول: تخفيف الرقابة القبلية الإدارية 405
الفرع الأول: التخفيف من الرقابة الإدارية..... 405
الفقرة الأولى: حصر المتدخلين في الرقابة الإدارية القبلية 405
أولا: توجيه الرقابة نحو الوحدة والتكامل..... 407
ثانيا: إعادة النظر في مصالح الرقابة الإدارية 408
الفقرة الثانية: إعادة النظر في الرقابة الإدارية (القبلية الموازية) 409
الفرع الثاني: تعزيز الرقابة الداخلية والآليات الحديثة للرقابة 410
الفقرة الأولى: مفهوم ومكونات المراقبة الداخلية أو التدقيق الداخلي 411
أولا: تعريف المراقبة الداخلية 411
ثانيا: مكونات المراقبة الداخلية 412
الفقرة الثانية: من المراقبة الكلاسيكية إلى المراقبة الحديثة..... 414
أولا: إدخال آليات المراقبة الداخلية في الجماعات الترابية..... 415
ثانيا: أهمية إدخال الآليات الجديدة للرقابة الداخلية..... 418
المطلب الثاني: تعزيز الرقابة اللاحقة وإدخال الآليات الحديثة للرقابة 422
الفرع الأول: تعزيز الرقابة اللاحقة على مالية الجماعات الترابية..... 422
الفقرة الأولى: توحيد جهود الهيئات المكلفة بالمراقبة لضمان فعالية تدخلها 423
أولا: تقليص المتدخلين في الرقابة الإدارية لمالية الجماعات الترابية..... 423
ثانيا: تفعيل الرقابة الميدانية ومخرجاتها وإعادة النظر في دور المفتشيات العامة..... 424
الفقرة الثانية: تفعيل رقابة القضاء المالي على التدبير المالي للجماعات 426
أولا: تفعيل رقابة القضاء الإداري 426
ثانيا: تفعيل رقابة القضاء المالي..... 428
الفرع الثاني: تفعيل الرقابة التراتبية وإعادة النظر في دور مصالح الخزينة العامة 432
الفقرة الأولى: المراقبة التراتبية وضمان التدبير الناجع لنفقات الجماعات الترابية 432
أولا: مكونات المراقبة التراتبية لنفقات الجماعات الترابية 433
ثانيا: تمديد الرقابة التراتبية إلى مراقبة صحة النفقات (مقترح) 438
الفقرة الثانية: نحو مراجعة جذرية لنظام المحاسبة العمومية للجماعات الترابية..... 442
أولا: إعادة النظر في الدور الرقابي للمحاسبين العموميين 443
ثانيا: ربط اختصاص الخزينة بالمفتشية العامة للمالية..... 445

خاتمة القسم الثاني 448
خاتمة عامة 450
لائحة أهم المراجع المعتمدة 455
فهرســـــــــــة 465