



جامعة محمد الخامس بالرباط
Université Mohammed V de Rabat

ماستر العلوم الإدارية والمالية

وحدة: التنمية المحلية وتدير المجال

عرض حول:

التدبير المالي للجماعات الترابية والتنمية

من إعداد الطلبة:

تحت إشراف الأستاذ:

د. عبد الحافظ ادمينو

لطفى ادبيغ

عبد الصمد العزيمي

علي ابتي

حيدرا مولودي

2018/2017

تحتل مالية الجماعات الترابية اليوم مكانة مهمة ومحورية في التنظيم اللامركزي، باعتبارها الوسيلة الأساسية لتنفيذ السياسات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية على المستوى الترابي، ويعد التدبير المالي للجماعات الترابية إفرزا حقيقيا للتطور العام للنظام اللامركزي بالمغرب. ذلك أن هذا التدبير مر بمحطات تاريخية ساهمت في وضع اللبنة الأولى لمالية الجماعات الترابية.

وإذا كان المغرب أولى إهتماما للامركزية الإدارية منذ الاستقلال إلى اليوم، وذلك عن طريق مجموعة من الإصلاحات التنظيمية والإدارية التي عرفتها سواء الجماعات أو العمالات والاقاليم و الجهات، فإن الجانب المالي للجماعات المحلية في ذلك الوقت عرف في بدايته بطئا في عملية الإصلاح، وكان ظهير 23 يونيو 1960 أول قانون ينظم مالية الجماعات المحلية بعد الاستقلال، وفي سنة 1976 تعززت المنظومة القانونية للجماعات المحلية بترسانة قانونية يتقدمها ظهير 30 شتنبر 1976، واصلاح منظومة الجبايات المحلية باعتماد القانون الجبائي المحلي 47.06، ليليه فيما بعد القانون 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية والذي ارتكز على محورين أساسيين وهما تبسيط وتخفيف نظام الوصاية على قرارات الجماعات المحلية الخاصة بتدبير ميزانياتها، وتحسين المساطر الخاصة بوضع الميزانية والمصادقة عليها وتنفيذها.

ومع بروز النقاش حول الجهوية المتقدمة والتعديل لسنة 2011، عملت الدولة على إعادة النظر في وحدتها الترابية، ليس فقط على مستوى التوزيع العمودي والأفقي للاختصاصات أو التقسيم الترابي لهذه الوحدات، وما يرتبط به من ادوار جديدة ستلعبها الجماعات الترابية مستقبلا، بل أيضا على مستوى المقاربات المعتمدة في التدبير، وذلك بتجاوز المقاربات التقليدية في تدبير ميزانيات الجماعات الترابية وايجاد بدائل للتمويل والتنمية، وهذا ما جاءت به القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لسنة 2015 التي سعت الى تجاوز اختلالات الفترة السابقة، و اعطى أهمية كبرى للتنمية وجعلها من اولويات القائمين بالشأن المحلي. خاصة بعد فشلها في اطار ما كان يسمى بالمركزية الإدارية. لهذا أصبحت اليوم الجماعات مطالبة بتقديم خدمات القرب، في حين انيطت بالعمالات والاقاليم كل ما يتعلق بالتنمية الاجتماعية، اما التنمية الاقتصادية فقد جعلها المشرع اختصاصا اصيلا للجهات.

صفحة الذاكرة القانونية

اهمية الموضوع:

تتجلى أهمية الموضوع في التعرف على مدى مساهمة المقاربة الميزانية الجديدة ومبادئ الحكامة المالية في تطوير المالية الترابية.

واعتبارا لأهمية هذا الموضوع نطرح الإشكالية التالية:

- إلى أي تمكن المشرع من وضع اليات حديثة للتدبير الترابي تستجيب لمتطلبات قواعد الحكامة والتنمية ؟

وتتفرع هذه الإشكالية الى مجموعة من الأسئلة الفرعية:

- كيف ساهمت المقاربة الميزانية في تطوير المالية الترابية ؟
- ما دور برامج التخطيط في تحسين التدبير المالي الترابي ؟
- أي دور لمبادي الحكامة المالية في تعزيز التنمية ؟
- ماهي أوجه الرقابة الممارسة على مالية الجماعات الترابية ؟

و محاولة منا للإجابة عن الإشكالية الرئيسية ومختلف الأسئلة المتفرعة عنها، ارتأينا الاعتماد على التصميم التالي:

المبحث الأول: تحديث أليات التدبير المالي للجماعات الترابية.

المطلب الأول: اعتماد المقاربة الميزانية المرتكزة حول النتائج.

المطلب الثاني: ربط التدبير المالي ببرامج التخطيط.

المبحث الثاني: مستجدات الحكامة المالية للجماعات الترابية ودورها في تحقيق التنمية.

المطلب الأول: مبادئ وقيم الحكامة المالية مدخلا لتعزيز التنمية.

المطلب الثاني: تحسين المنظومة الرقابية لنجاعة التدبير الترابي.

المبحث الأول: تحديث آليات التدبير المالي للجماعات الترابية

إن تطوير التدبير المالي للجماعات الترابية يقتضي الاعتماد على آليات حديثة للرفع من مردودية ونجاعة التدبير المالي المحلي، ومن بين الأسس والمرتكزات الحديثة لحسن تدبير مالية الجماعات الترابية نجد التدبير الميزانياتي المرتكز على النتائج (المطلب الأول)، ثم ربط التدبير المالي ببرامج التخطيط (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التدبير الميزانياتي المرتكز على النتائج

ظل التدبير المالي بالمغرب وفيها لمقاربة كلاسيكية ساهمت في إحاطته بمجموعة من التراكمات السلبية، وبدون شك فواقع التدبير المالي بالمغرب خصوصا التدبير المحلي أبان عن ضعف في مردودية التدبير المالي، الشيء الذي يفرض تجاوز المنطق التقليدي للتدبير المالي القائم على الوسائل إلى منطق جديد يقوم على النتائج ويستجيب لتطلعات الوطن والمواطن (الفقرة الأولى)، ومن دون أدنى شك أن تبني المنطق المرتكز على النتائج في تدبير الميزانية يقوم على آليات ومرتكزات أساسية لتفعيله وتنزيله على أرض الواقع (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الانتقال من التدبير بمنطق الوسائل إلى التدبير بمنطق النتائج

لقد أبانت المنهجية التقليدية للتدبير المالي عن عجزها، لكونها لم تستجب لمتطلبات تحديث التدبير المالي بالشكل الذي يؤدي إلى الرفع من أداء الفعل العمومي، حيث كانت تركز هذه المنهجية على ما يعرف " بمنطق الوسائل"، الذي كان يقوم على تحديد الأهداف انطلاقا من الموارد المتاحة مع الالتزام باحترام المساطر القانونية المتعلقة بصرف النفقات العمومية، وبالتالي كنا نتحدث عن مقارنة قانونية وتقنية للتدبير الإداري تصبح فيما النفقة هدفا وليست وسيلة تسعى لتحقيق أبعاد تنموية¹.

ومن أجل إبراز أوجه قصور التدبير المالي المرتكز على الوسائل، كان لابد من الوقوف على أهم السلبيات التي يتسم بها هذا النظام، ويمكن إجمالها في السلبيات التالية:

- سوء صرف الإعتمادات المالية
- بطئ تنفيذ النفقات
- ضعف الرقابة على الإنفاق العام.

إن بين السلبيات التي اعترت التدبير المالي المرتكز على الوسائل نجد ضعف المنظومة الرقابية التي تعد غير كافية وتساهم في تكريس التملص وعدم المساءلة، حيث أن المسؤولين عن التسيير المالي لا يتحملون أية مسؤولية

¹ - نجيب جيري، " تنزيل الدستور المالي بين ضرورة الإصلاح ورهان الحكامة المالية"، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة الدراسات والأبحاث، الإصدار السادس، مطبعة الأمنية، الرباط، 2013، ص 21.

عن نتائج تسييرهم، ولا يطالبون بتقديم حصيلة نشاطهم بكيفية تسمح بتقييم النتائج مقارنة مع الوسائل المستعملة، بمعنى الاقتصار فقط على مراقبة مشروعية العمليات دون مراقبة للنتائج، مما يقلص من مردودية التدبير المالي².

إن النتائج السلبية التي خلفها منطوق الوسائل دفع إلى ضرورة تبني مقارنة جديدة تقوم على منطوق التدبير المرتكز على النتائج، ضماناً لحسن ترشيد الإنفاق العام.

فالتدبير المالي المرتكز على منطوق النتائج يهدف إلى ضمان فعالية النفقات المحلية واستهداف تحسين عيش المواطنين عكس منطوق الوسائل الذي يهدف إلى صرف الاعتمادات، فمنطوق الوسائل يقوم على تحديد الأهداف انطلاقاً من الموارد والاعتمادات المتوفرة، ويتم التقييم في إطار درجة صرف الاعتمادات واحترام المساطر، في حين فالمقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المبنية على النتائج فتقوم على تحديد الأهداف انطلاقاً من الحاجيات والأولويات ثم بعد ذلك تعبأ الوسائل والإمكانات الضرورية لتحقيق الأهداف ويتم التقييم حسب درجة بلوغ الأهداف وأثرها على السكان.

إن عقلنة أسلوب تدبير الميزانية المحلية، يقتضي مقارنة تنبني على التوفيق بين الأبعاد المالية والأبعاد الاقتصادية والاجتماعية، وحسن ترشيد النفقات، وإرساء نظام عقلاني يقوم على تحديد الأهداف وتقييم الأداء والنتائج.

لاشك إذ أن المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية، استهدفت تحديث الميزانية، وذلك عبر تفعيل سياسة اقتصادية واجتماعية تهدف إلى تحسين مستوى عيش المواطنين والمواطنات، ومواجهة التحديات الاقتصادية³.

الفقرة الثانية: الآليات المعتمدة في تفعيل التدبير الميزانياتي القائم على النتائج

تبويب الميزانية ➤

بخصوص تبويب الميزانية، فقد نصت القوانين التنظيمية الترابية بمستوياتها الثلاث في كل من المواد 169، 148، 156 من القوانين التنظيمية رقم 111.14، 112.14، 113.14 على التوالي على أن تبويب الميزانية يحدد بنص تنظيمي.

² - محمد حنين، " المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية"، دار القلم للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2007، ص 48.
³ - وزارة المالية والخصوصية، " دليل إصلاح الميزانية، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج والمدمجة لمقاربة النوع الاجتماعي"، 2005، ص 26 و 27.
⁴ - القوانين التنظيمية رقم 111.14، 112.14، 113.14 المتعلقة بالجماعات الترابية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85، بتاريخ 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015..

وبالفعل فبتاريخ 03 يوليوز 2017 تم إصدار مرسوم رقم 2.17.351 المتعلق بتحديد تبويب ميزانية الجهة، حيث ينص على أن تبويب ميزانية الجهة يحدد بقرار مشترك للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية والسلطة الحكومية المكلفة بالمالية.

وتشير المادة 157 من القانون التنظيمي للجماعات على أنه " تقدم نفقات ميزانية الجماعة داخل الأبواب في فصول منقسمة إلى برامج ومشاريع أو عمليات...".

وفيما يخص تحويل الإعتمادات نجد المادة 214 من القانون التنظيمي للجماعات، نصت على أنه يمكن القيام بتحويلات للإعتمادات داخل نفس البرنامج أو داخل نفس الفصل وفق شروط وكيفيات محددة بمرسوم يتخذ بإقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

وقد جاء في المرسوم الخاص بالجهات رقم 52.16.308 بتحديد شروط وكيفيات تحويل الإعتمادات المفتوحة في ميزانية الجهة، أن تحويل إعتمادات التسيير داخل نفس الفصل يكون بقرار لرئيس مجلس الجهة ويتخذ بعد مداولة المجلس، وداخل نفس البرنامج بقرار لرئيس مجلس الجهة دون مداولة المجلس.

أما فيما يخص إعتمادات التجهيز بإعتبار تحويلها مستجد تم تكريسه، فإنها تحول داخل نفس الفصل بقرار لرئيس مجلس الجهة يتخذ بعد مداولة المجلس وتأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل أجل 20 يوم من تاريخ التوصل بها وفي حالة عدم إتخاذ أي قرار داخل هذا الأجل تعتبر في حكم المؤشر عليها. والتحويلات داخل نفس البرنامج تتم بقرار لرئيس المجلس دون مداولة المجلس، وعند إتخاذ قرارات تحويل إعتمادات التسيير والتجهيز يتم تبليغها إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية والخازن لدى الجهة.

➤ التعاقد والشراكة

يشكل التعاقد بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية أداة لتعزيز عملية اللاتركيز الإداري واللامركزية الإدارية وذلك عن طريق إدخال علاقات تديرية جديدة مرتكزة على نجاعة الأداء وتوسيع مبادرات الفاعلين المحليين، وأساس هذا التعاقد يكمن من خلال تحديد محتوى والتزامات أطراف العقد.

فالتعاقد يشكل أداة رئيسية لتحديد نوعية العلاقات بين الدولة والجماعات الترابية وبين الجماعات الترابية ومختلف الفاعلين المحليين، وذلك بإدخال علاقات تديرية جديدة تركز على تحسين الأداء والنتائج من خلال إبرام عقود تؤدي في نهاية المطاف إلى نجاعة الأداء وتحسين عيش المواطن.

⁵- مرسوم رقم 2.16.308 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016)، بتحديد شروط وكيفيات تحويل الإعتمادات المفتوحة في ميزانية الجهات.

كما أن هذا النوع الجديد من العلاقة يسمح بإعادة ترتيب الاختصاصات والمسؤوليات على المستوى المحلي، وتنسيق وتوافق العلاقات على مستوى تحت دولتي، حيث أن الرؤية الجديدة للتدبير الميزانياتي تترجم بتشكيل علاقات بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية حيث أن هذه الأخيرة تلتزم بتحقيق عدد من الأهداف، والإدارة المركزية تلتزم بالتمويل⁶.

أما أسلوب الشراكة فيقوم على إشراك مختلف الفاعلين المحليين إلى جانب الجماعات الترابية لإنجاز مشاريع تنموية في إطار الشراكة.

وتعتبر الشراكة آلية جديدة للتنمية المنسجمة تنبني على إشراك مختلف الفاعلين إلى جانب الدولة في إنجاز مشاريع تنموية في إطار الشراكة، فأسلوب الشراكة يراعي مبادئ الحكامة وينهض بالديمقراطية المحلية كمارسة ويفضل سياسة تستجيب لحاجيات السكان، وتعد الشراكة إلى جانب شمولية الإعتمادات والتعاقد من بين أهم الإصلاحات التي مست الميزانية، بحيث تتم بين المصالح والفاعلين المحليين (جماعات ترابية، جمعيات وقطاع خاص)، وبذلك تعتبر تقنية حديثة لتنفيذ ميزانية الدولة، بدأ التفكير في العمل بها مع ازدياد مهام ووظائف الدولة، التي أصبحت تتدخل في العديد من المجالات، وللقيام بذلك لابد من توفر الإعتمادات المالية اللازمة لتمويل جميع تدخلاتها، هذا بالإضافة إلى ضرورة تقاسم إنجاز هذه المهام مع فعاليات جديدة في إطار عقد شراكات معها⁷.

فالتدبير التشاركي يقوم على تشجيع علاقات الشراكة بين الجماعات الترابية ومختلف الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين المحليين، وتعتمد هذه المقاربة على علاقات التشارك والمساهمة والاستغلال المشترك للموارد البشرية والمادية لتقديم خدمات اجتماعية وإنجاز مشاريع تنموية.

فاعتماد التدبير التشاركي في تدبير المشاريع ليس بالأمر الجديد خصوصا فيما يتعلق بين القطاع العام والخاص، ففي فرنسا مثلا غالبية المشاريع الكبرى تنجز في إطار شراكة مع القطاع الخاص، ولا يزال التدبير التشاركي يلعب دورا مهما في تعزيز نجاعة التدبير وتحقيق التنمية.

إن التدبير المالي الذي يهدف لتحقيق نتائج ملموسة على أرض الواقع وتمس المواطن في عيشه اليومي، يقتضي اعتماد مخططات واستراتيجيات متوسطة وبعيدة المدى تستجيب لتطلعات وانتظارات المواطنين والمواطنات.

⁶ نجيب جيري، "إصلاح التدبير المالي بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 104، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2012، ص 180.

⁷ عيد الرحيم أضواوي، "الحكامة المالية"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في قانون المنازعات، جامعة المولى إسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مكناس، السنة الجامعية 2012-2013، ص 99.

المطلب الثاني: ربط التدبير المالي بالتخطيط

يعتبر المخطط الجماعي للتنمية آلية قانونية جديدة وحديثة لتدبير الشأن المحلي، تحدد فيه الأعمال التنموية المقرر إنجازها بتراب الجماعة لمدة ست سنوات في أفق تنمية مستدامة وفق منهج تشاركي يأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع، كما ينبغي أن تتضمن وثيقة المخطط الموارد والنفقات التقديرية المتعلقة بالسنوات الثلاث الأولى التي تم العمل فيها بالمخطط الجماعي للتنمية⁸.

وقبل التطرق لدعامات مخططات التنمية الترابية على مستوى التدبير المالي للجماعات الترابية، نستعرض أولاً للمعيقات التي كانت تعترض التخطيط التقليدي المحلي.

الفقرة الأولى: معيقات التخطيط التقليدي للجماعات المحلية وتجلياتها على التدبير المالي

إن المخططات التقليدية، كانت تعترضها مجموعة من المعوقات، والتي حالت بها دون تحقيق نتائج مرضية، وذلك أنها كانت تطبعها العشوائية والارتجالية، وذلك لعدم التوفر على بنك للمعطيات والمعلومات بخصوص الإمكانيات الجماعية سواء المالية والتجهيزية، الذي يمكن من القيام بالدراسات التقنية والمالية اللازمة لأي تخطيط.

بالإضافة إلى عدم الالتقائية بين المخطط الاستراتيجي للدولة والمخططات الجماعية للتنمية، الناتج عن عدم التزام بينهما.

ثم سوء التوزيع الجغرافي للموارد بين الجماعات الترابية، فبالرجوع إلى قانون مالية 2008 نجده خصص قيمة 77 مليار درهم مخصصة للاستثمارات بالجهات، استفادت منها ثلاث جهات فقط، فأى تنمية مندمجة وشمولية في ظل هذه الفوارق المجالية.

من جانبه، وإلى حدود قانون المالية لسنة 1996/1997 كانت الجماعات تحجم عن برمجة مشاريع التجهيز بناء على اعتمادات الفائض التقديري لميزانية التسيير، وذلك لعدة أسباب، أهمها الطابع الافتراضي للفائض التقديري مما، ولارتكاز الميزانية المحلية على الضريبة على القيمة المضافة مما كان يصعب معه تحديد مبلغ الفائض التقديري، وهو ما كان يدفع سلطة الوصاية إلى رفض الموافقة على برامج التجهيز⁹.

وإذا كان الدور التنموي للجماعات الترابية يتأسس على قواعد إجرائية وتدييرية، فإنه بمقابل ذلك يرتبط بشكل وثيق بالأساس المالي والتنزيل الميزانياتي لمختلف البرامج والمشاريع التنموية، وهو ما يثير من جانبه مسألة

⁸ - موقع البوابة الوطنية للجماعات الترابية www.pncl.gov.ma.

⁹ - إلهام عقادي، معيقات التخطيط الاستراتيجي وسبل إنجازه، مقال منشور بالموقع الإلكتروني www.marocdroit.com.

القدرة على التمويل الذاتي، ومدى الارتباط بالتمويل المركزي الذي يفيد بالضرورة تعميق التأثير الرقابي وتقوية التدخل المركزي في الشأن الترابي.

وعليه فإن التدخل الأحادي في ميدان التنمية والذي كانت تقوده الجماعات أصبح متجاوزا لصالح منطق جديد يقوم على أساس اتفاقيات بين الدولة والجماعات، كون موضوعها تمويل برامج استثمار في بعض الجماعات توضع لها اعتمادات من عدة مصادر تمويلية مختلفة، وترصد لها وسائل تنفيذ حديثة.

الفقرة الثانية: دعائم مخطط التنمية ووقعها على التدبير المالي

إن من أهم الاختصاصات الذاتية للجماعات الترابية برنامج عمل بالنسبة للجماعات¹⁰ وبرنامج التنمية بالنسبة للعمالمة أو الإقليم¹¹ والجهة¹²، ويتضمن تشخيصا للحاجيات والإمكانيات، وكذا تحديد الأولويات، ثم تحديد الموارد والنفقات (برنامج التمويل).

ويتم إعداد برنامج التمويل وفق الآلية الميزانية البرمجة المتعددة السنوات، وهو ما يستشف من مقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، حيث يتم إعداد الميزانية على أساس برمجة تمتد على ثلاث سنوات طبقا لبرنامج عمل الجماعة، وبرنامج التنمية سواء بالنسبة للعمالمة والإقليم، أو بالنسبة للجهة.

البرمجة المتعددة السنوات، هو أسلوب يقضي بتحديد الأهداف على ضوء احتياجات المجتمع ثم ضبط الوسائل الضرورية اللازمة لإشباعها بصورة شاملة و متكاملة تهدف إلى الاستعمال الأمثل و المعقلن للموارد العامة بأفضل صورة ممكنة، من خلال إعداد جميع المكونات الترابية لبرمجة متعددة السنوات على مدى ثلاث سنوات يتم تحيينها سنويا، وذلك على أساس أهداف استراتيجية.

تأتي البرمجة الممتدة السنوات في إطار الارتكاز على التدبير المحكم والعقلاني للموارد المالية بغية تحقيق النتائج المسطرة.

ولتحقيق برمجة محكمة ينبغي الاستناد والتميز بين نسقين من التخطيط المستقبلي:

-الأول استراتيجي يسطر أهدافا أولية من خلال الاختيارات السياسية فهو يترجم التفكير النوعي من طرف الفريق المنتخب وليس الطاقم الإداري فهو شمولي وفق ما تم التعاقد من اجله مع المواطن المحلي.

¹⁰ - المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

¹¹ - المادة 80 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالمة والأقاليم.

¹² - المادة 81 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجهات.

-الثاني عملي يحدد برامج العمل على المدى المتوسط من طرف المدبرين وهو إجراء كيفي يتطلب أن تكون الأهداف محددة من حيث الكم والقيمة ومقسمة زمنيا ومدعمة بموارد مالية واقعية السنوات على مدى ثلاث سنوات يتم تحيينها سنويا، وذلك على أساس أهداف استراتيجية.

يجب توافق الرؤى خصوصا ملائمة التوجهات السياسية مع الواقع الترابي، وهذا لايعني التوقف عند ما يمتلكه التراب من موارد بل يجب الدفع ومحاولة الرفع من الإنتاجية الاقتصادية للتراب.¹³

تأتي البرمجة المتعددة السنوات في إطار اعتماد وتطبيق منهجية التخطيط حتى تتمكن الجماعات الترابية على إعداد برمجة محكمة تشمل مجموعة من الخطوط والأهداف الواجب إنجازها والتمكن من قياس درجة تحقيقها.

ترتبط آلية البرمجة بالبعد الزمني والمتمثل بالأساس بعدد سنوي علما بان الميزانية تخضع لمبدأ السنوية وبالتالي ربط البرمجة بالمعطى السنوي الذي يبتدىء في فاتح يناير إلى غاية 31 دجنبر من كل سنة إذن تم تحديد هذا البعد في عدد سنوي.

وقد خص المشرع المغربي البرمجة بثلاث سنوات على أساسها يتم إعدادها وتحيينها سنويا تماشيا مع التغيرات الاقتصادية والاجتماعية ومع إعادة ترتيب الأولويات بالنسبة للمشاريع المبرمجة.

في هذا الاختيار بعد تدبيري وتخطيطي جد هام للفصل بين المدة الانتدابية للهيئة المنتخبة والممثلة للإرادة السياسية للوقوف بشكل جلي على ما سيتم تحقيقه في فترة أولى أي 3 سنوات من أهداف مسطرة، وبالتالي الدفع من البعد التقييمي لعمل الجماعات الترابية بالشكل الذي سيسمح لها بالتقويم.

ويتم إعداد مشروع البرمجة الثلاثية في اجل أقصاه نهاية شهر أغسطس من كل سنة.

تعتبر البرمجة الميزانية من المقاربات الحديثة الساعية إلى تقديم إضافة كيفية لتدبير المالية العمومية بشكل عام ومالية الجماعات الترابية بشكل خاص، على اعتبار أن الرهان الحقيقي هو التنمية التصاعدية التي تنطلق من الوحدة الترابية الأصغر نحو الدولة وذلك بشكل متجانس ومتوافق و وفق منظور شمولي.

لذا فقد نص المشرع المغربي على مجموعة من المقترضات الهادفة الى ترسيخ البرمجة المتعددة السنوات، والتي تأتي على رأسها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

فقد نصت المادة 79 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات على أن الجماعة تعمل على تنفيذ برنامج عملها وفق البرمجة المتعددة السنوات.

¹³كريم لحرش : تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون رقم 45.08 المطبوعة غير واردة، الطبعة الأولى سنة 2010 ص 127 .

كما نصت المادة 183 من نفس القانون في الفقرة الثانية على أنه يتعين إعداد الميزانية على أساس برمجة تمتد على ثلاث سنوات لمجموع موارد وتكاليف الجماعة طبقاً لبرنامج عمل الجماعة، وتحين هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع تطور الموارد والتكاليف.

تجدر الإشارة إلى أن هناك مراسيم أخرى تفعل مقتضيات القوانين التنظيمية وتحدد مضمون البرمجة وكيفيات إعدادها¹⁴:

■ المرسوم رقم 2.16.305 بتاريخ 29 يونيو 2016 المتعلق بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجهة وكيفيات إعدادها.

■ المرسوم رقم 2.16.306 بتاريخ 29 يونيو 2016 المتعلق بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية العمالة والإقليم وكيفيات إعدادها.

■ المرسوم رقم 2.16.307 بتاريخ 29 يونيو 2016 المتعلق بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجماعة وكيفيات إعدادها.

من خلال قراءتنا لمقتضيات هاته المراسيم (أربعة مواد فقط) على الرغم من تواضعها على مستوى التوضيح الأمثل لمضمون البرمجة وإحالة تحديد نموذج بيان البرمجة لقرار السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية¹⁵.

❖ رهانات البرمجة المتعددة السنوات

✓ ستساهم في تعزيز نجاعة التدبير المالي الترابي.

✓ ستفتح المجال لترخيص البرامج الممكن تمويلها بواسطة الفئات التقديرية للمخطط

التنموي لكل جماعة من خلال أسلوب التخطيط والبرمجة المتعددة السنوات.

✓ ستساعد على تفادي تراكم الديون، بحيث ستساهم في الحفاظ على حقوق المتعاملين مع

الجماعات الترابية وذلك بالاحتفاظ على نفقات الاستثمار الملتمزم بها وغير المؤداة عند افتتاح السنة المالية بدل إلغائها.

✓ ستساهم في تمويل أهداف تتطلب أعمالاً تتجاوز السنة، فالسياسات المحلية تفرض

مقتضيات لا يمكن تحقيقها في سنة بل في سنوات.

¹⁴ المادة 183 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات
¹⁵ المادة الرابعة من المرسوم رقم 2.16.307 بتاريخ 29 يونيو 2016 المتعلق بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجماعة وكيفيات إعدادها.

✓ لها ارتباط بالمقاربة الموازناتية المبنية على النتائج، ومرتبطة بذلك بالحكمة المالية الترابية والإدارية بما يمكن أن تحيل عليه - كالتشافية - الفعالية - الخضوع للرقابة.

مرتبطة بالتوقع من خلال معرفة استباقية مرتكزة على مجموعة من المعطيات التي ستمكن من مواجهة وضعية مستقبلية والمبادرة بأعمال من أجل اتقانها.

❖ محدودية البرمجة المتعددة السنوات

من الصعب الحديث عن محدودية البرمجة الميزانية الترابية لكون هذه التجربة في بدايتها، لكن رغم ذلك يمكن التطرق إلى بعض الإشكاليات التي قد تحول دون تحقيق الأهداف المتوخاة.

❖ البرمجة كآلية تديرية ناجعة أم فقط إجراء مسطري عادي يرتبط بإنجاز برنامج عمل

الجماعة والمصادقة على الميزانية:

لقد خص المشرع المغربي أهمية قصوى لبرنامج عمل الجماعة، إذ نص في الفصل الأول من الباب الثاني للقانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات الترابية في المواد من 78 إلى 82 على مقتضيات تخص برنامج عمل الجماعة ولم يعطي نفس الأهمية للبرمجة المتعددة السنوات، مما قد يؤدي إلى التهميش الكيفي لهته الآلية والاقتصار فقط على جانبها النوعي المتمثل في إدراجها ضمن مجمل الوثائق المرفقة سواء ببرنامج عمل الجماعة أو بالميزانية كما نصت عليه المادة 190 من نفس القانون.

وبالنظر إلى المرسوم رقم 2.16.307 المتعلق بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجماعة وكيفية إعدادها فلم يعطي صورة واضحة وجدية تتماشى مع ما تسعى إليه هذه البرمجة من تحقيقه من عقلنة لتدبير المالية الترابية، وأحال في مادته الرابعة على إصدار قرار السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية نموذج بيان البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجماعة.

❖ المستوى التعليمي لرؤساء الجماعات الترابية والطاقم المساعد لرئيس مجلس الجماعة،

لا يساهم في استيعاب مضمون البرمجة وأهدافها والقدرة على تنزيلها على مستوى الواقع.

❖ تأرجح المداخل المالية مما يشكل صعوبة في برمجة ميزانية وفق مؤشرات موضوعية

ومحددة.

غياب الاستقلال المالي للجماعات الترابية باعتمادها بشكل كبير على الدعم المالي المقدم من طرف الدولة بسبب ضعف الموارد الذاتية للجماعات، فهي دائمة الارتباط بتحويلات موارد الدولة وبالتالي فرض سلطات الرقابة على توجهاتها فيما يخص الميزانية مما يصعب من عملية البرمجة.

المبحث الثاني: مستجدات الحكامة المالية للجماعات الترابية ودورها في تحقيق

التنمية.

عرفت المنظومة المالية للجماعات الترابية العديد من المستجدات سوى فيما يخص مبادئ ومعايير الحكامة (مطلب أول) وما يتعلق بالمنظومة الرقابية الهادفة لتحسين نجاعة التدبير الترابي (مطلب ثاني).

المطلب الأول: مبادئ وقيم الحكامة المالية كمدخل لتعزيز التنمية.

إن معالجة هذا المطلب يقتضي منا تقسيمه الى مبادئ وقيم الحكامة المالية (الفقرة الأولى) و الحديث عن البعد الترابي للتنمية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مبادئ وقيم الحكامة المالية للجماعات الترابية.

لقد أثار مصطلح الحكامة خلال السنوات الأخيرة من الجدل ما لم تتره مفاهيم ومصطلحات أخرى تهتم التدبير المالي الترابي وقد حظي هذا المفهوم باجتهاد فقهي كثير، إلا أن كل واحد يعرفه من زاوية رغم اتفاقهم على مبادئ هذا المفهوم، ويتبرر المجال المالي من بين أهم المجالات التي يتداول فيها مفهوم الحكامة بشكل واسع باعتبار أن العنصر المالي يحتل، وبشكل كبير مكانة هامة في كل السياسات العمومية، فهو الأداة التي تنفذ بها هذه السياسات وتتمول به كل المرافق وتنجز بها المشاريع التنموية، وترجم بها المجالس المنتخبة برامجها السياسية الى واقع ملموس.¹⁶

وكما أسلفت الذكر، فإذا كان مصطلح أو مفهوم الحكامة قد عرف اختلافا من طرف الاجتهادات الفقهية، إلا أن هذه الأخيرة _ الاجتهادات الفقهية _ ركزت على مبادئ تعتبر لامحالة لها في تعريف الحكامة (التخطيط الاستراتيجي، التدبير التشاركي، الشفافية والفعالية، المحاسبة والمساءلة...)

وبالتالي ومن خلال هذه المبادئ التي تركز عليها الحكامة فإنها يمكن تعريفها بأنها منهج تدبير ومجموعة قواعد تضمن الفعالية وتطبق مبادئ المشاركة والتخطيط الاستراتيجي ووضوح الرؤية بهدف تحقيق تنمية مستدامة، باستعمال أمثل للموارد والإمكانات المتاحة والمحتملة بهدف ضمان أداء فعال وناجع وفق آليات التنسيق والتشارك

17

¹⁶ محمد الغالي و الراشدي الحسن " الحكامة المالية في ضوء الأدوار الجديدة للجماعات الترابية." المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 124، شنتبر -أكتوبر 2015 ص 251

¹⁷ عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، طبعة 2016، ص 402

إذن وعلى ضوء هذه المبادئ التي تنبني عليها مقومات الحكامة المالية الترابية، فإننا سنحاول أن نبرزها على ضوء القوانين التنظيمية أو بمعنى آخر تجليات أو مظهرات الحكامة المالية داخل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، وذلك باستحضار مبادئها.

- التخطيط الاستراتيجي: يعد من أهم مبادئ الحكامة المالية والذي يفترض تنظيم الهياكل الادارية وفق مخططات التنمية (تم التفصيل فيه في المطلب الثاني من المبحث الأول).
- التدبير التشاركي: أو ما يسمى بالمقاربة التشاركية ويقصد به توسيع دائرة المتدخلين المباشرين وغير المباشرين في عملية التخطيط و إعداد البرامج وصياغة القرارات، سواء تعلق الامر بالفاعلين العموميين أو الخواص أو حتى بمشاركة المجتمع المدني و مختلف الفاعلين الترابيين¹⁸

فالقوانين التنظيمية الثلاث للجماعات الترابية نصت على الألية التشاركية للحوار و التي تتم عن طريق :

- ← إحداث هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة و التكافؤ الفرص و مقاربة النوع
- ← هيئة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب
- ← هيئة استشارية بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين التي تهتم بدراسة القضايا ذات البعد الاقتصادي¹⁹

كما تعد أيضا تقنية تقديم العرائض من أهم تمفصلات التدبير التشاركي وهو ما نصت عليه المادة 118 من القانون المنظم للجهات، و المادة 112 من القانون المنظم للعمالات والاقاليم، و المادة 121 من القانون المنظم للجماعات.

- الشفافية: تعد الشفافية من أهم معايير الحكامة المالية الترابية والتي تعني توفير المعلومات الكاملة عن الأنشطة التي تقوم بها الجماعات الترابية في جميع المستويات الاقتصادية والادرية والاجتماعية، وتبسيط الإجراءات ومن تجليات هذا المعيار داخل القوانين التنظيمية هو تنصيبها على:

_ طرق عرض ميزانية الوحدات الترابية وضرورة ارفاقها بالوثائق الضرورية لدراستها من قبل اللجنة المختصة قبل تاريخ التصويت، و من جهة أخرى ضرورة إرفاق الميزانية بالبرمجة الممتدة لثلاث سنوات وكذا قوائم تركيبية للوضع المالية للجماعات الترابية وتضمن هذه البرمجة

¹⁸ مرجع سابق ص 403

¹⁹ سناء حمر الراس التدبير المالي الترابي بين اكرهات الواقع ومتطلبات التنمية، اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، السنة الجامعية 2016_2017 ص 188

مبدأين في حكمة التدبير المالي المحلي وهما تحسين الخدمات المقدمة، وفعالية التدخلات
السوسيو اقتصادية.

ومن أجل ترسيخ شفافية تدبير مالية الجماعات الترابية وتعزيز صحة الفرضيات التي تتحكم في إعداد الميزانية
وتأكيد جودة وتوقعات الموارد والتكاليف مع الأخذ بعين الاعتبار المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها²⁰، نصت المادة
10 من القانون التنظيمي للمالية 130.13 على مبدأ صدقية الميزانية، وهو الأمر الذي جاءت به القوانين التنظيمية
للجماعات الترابية²¹.

● **المحاسبة والمساءلة:** إذا كانت أسى وثيقة في الدولة (الدستور) تنص على مبدأ أساسي وهو
ربط المسؤولية بالمحاسبة وذلك في الفقرة الأخيرة من الفصل الأول، فإنه من الطبيعي جدا أن
يجد هذا المبدأ مكانة له داخل منظومة الحكامة المالية الترابية، فالمساءلة تعد أحد أهم
أدوات الرقابة على الشأن الترابي و أداة تقييمية للأشخاص العاملين بها عند ما تتم محاسبتهم
من طرف المخول لهم بذلك قانونا.

ونجد القوانين التنظيمية تفسح المجال للقيام بعمليات التدقيق والإفحاح من خلال تأكيدها على خضوع
العمليات المحاسبية للجماعات الترابية لتدقيق سنوي تنجزه بشكل مشترك المفتشية العامة للإدارة الترابية، ويتم
إجراؤه في عين المكان وبناء على الوثائق المحاسبية²²، وينجز تقرير وتبلغ نسخة منه إلى رأس الجهة، أو الاقليم، أو
الجماعة، وكذا الى المجلس الجهوي للحسابات.

وتعد تقارير هذا الأخير إحدى مظهرات المحاسبة والمساءلة لكونها ترصد الاختلالات التي تواجه الجماعات الترابية
ومحاسبة المتورطين في تلك الاختلالات.

● **النجاعة والفعالية:** وترتبط وظيفيا بالمنهج الحديثة في التسيير والتدبير ويتعلق الأمر بضمان
تدبير جيد للمشاريع التنموية، والبرامج المالية وفق مقاربة تقوم على جودة التسيير واستعمال
أمثل للموارد والوسائل وضمان خدمات أفضل وتحقيق أمثل للتنمية الشمولية
والمستدامة²³.

ويعد دستور 2011 الوثيقة المرجعية لهذه المبادئ من خلال تخصيصه الباب الثاني عشر
لمعايير الحكامة الجيدة المتمثلة في الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية.

²⁰ محمد الغالي و الراشدي الحسن، مرجع سابق، ص 258.

²¹ المادة 165 من القانون 111.14

- المادة 144 من القانون 112.14

- المادة 152 من القانون التنظيمي 113.14 .

²² المادة 227 من القانون التنظيمي للجهات، 205 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم، المادة 214 من القانون التنظيمي للجماعات.

²³ عبد اللطيف بروحو، مرجع سابق، ص 404 .

الفقرة الثانية: البعد الترابي للتنمية.

تعد التنمية من أهم المفاهيم التي كثر عليها الحديث في الأونة الأخيرة من قبل الأفراد والهيئات الحكومية ومن طرف مختلف الباحثين والفقهاء (المالين والاقتصاديين...) لهذا تعددت التعاريف الممنوحة لهذا المصطلح (التنمية)، لكون كل واحد يعالجه من زاويته وهذا كله في ظل غياب تعريف في النصوص القانونية.

إن من بين محاولات وضع تعريف لهذا المصطلح نستحضر تعريف هيئة الأمم المتحدة التي تفيد أن التنمية هي التغيير مع النمو²⁴، وهناك من يعتبرها أسلوب جديد للعمل الاجتماعي والاقتصادي يقوم على إدارات تغيير حضاري في طريقة التفكير والعمل والحية والإعداد والتنفيذ الترابي وعلى كل المستويات عمليا وإداريا.²⁵

من خلال ذلك أصبحت كل المجالات اليوم ترتبط بمصطلح التنمية وذلك سعيا من القائمون على هذا المجال لتغييره إلى الأفضل لذلك يربطونها بمصطلح التنمية (التنمية البشرية، التنمية المستدامة، التنمية الترابية)، ويتبر البعد الترابي اليوم إطارا مجاليا لتحقيق التنمية وبرمجة المشاريع وتنفيذها على أرض الواقع، فالمجال الترابي يعتبر بمثابة القالب الذي يتم في إطاره إقرار وتنفيذ البرامج والعمليات المالية.

فالجماعات الترابية تعتبر "النواة الرئيسية للتنمية الترابية باعتبارها قريبة للمواطن، وتعد التنمية الترابية في صلب الأهداف الوظيفية والغايات الأساسية لنظام اللامركزية، فتحويل الجماعات الترابية مجموعة من المهام والاختصاصات إنما يهدف إلى تأهيل الوحدات اللامركزية لتصبح قادرة على تدبير شؤونها الترابية ذاتيا وموضوعيا وعلى هذا الأساس يركز البعد التنموي للحكومة على تمكين الهيئات اللامركزية من الآليات الضرورية لتحقيق التنمية.

إن نجاح التدبير التنموي الاقتصادي والاجتماعي للجماعات الترابية يمر عبر توفير مجموعة من الشروط والتدخلات. وفي هذا الإطار يأتي الجانب القانوني في مقدمة هذه المحددات، حيث يعتبر العنصر الأول والمؤسس لنوعية الأدوار التي تقوم بها اللامركزية الترابية. لذا يجب توفر إطار قانوني محفز وأكثر إيجابية، مما يحتاج في تفعيله إلى محددات أخرى أخرى، وعلى رأسها الوسائل المادية، ذلك أن المالية المحلية تشكل أحد أهم الوسائل التي تؤثر في التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية. لكن الإشكالية التنموية والتدبير الحكامتي لها يبقى رهينا بالمستوى التعليمي والتدبيري للمنتخبين المحليين الذين يملكون المبادرة ويحددون السياسة الأمة لجماعتهم المحلية ويخططون لبرامجها.²⁶

²⁴ الطاهري (ح)، "الجهة ورهانات التنمية الاجتماعية"، المجلة المغربية للإدارة الترابية للتنمية، "سلسلة مواضيع الساعة"، عدد 16، 1998 ص 83.

²⁵ عبد اللطيف بروحو، مرجع سابق ص 323

²⁶ المصطفى قريشي، الجماعات الترابية بين متطلبات الحكامة ورهان التنمية، مجلة مسالك عدد 31-32، سنة 2015، ص 12-13

إلا أن جماعتنا الترابية اليوم تفتقر في واقع الأمر لمكنيزات تحقيق التنمية ويكمن هذا الأشكال في غياب موارد للجماعات الترابية وبالتالي لجؤها للقروض او دعم الدولة، بالإضافة الى غياب الية التقييم والتنسيق.

إذ انه يتم وضع مخططات تنموية من طرف الجماعات الترابية لمدة محددة لكن لم يتم مسابته لمعرفة مدى تنفيذه من عدمه ومعرفة نسبة الإنجاز.

أما المعضلة الثانية فتتجلى في غياب آلية التنسيق بين الوحدات الترابية (الجهات، العمالات والأقاليم، الجماعات)

هذا كله سيقودنا الى طرح التساؤل التالي: إلى أي حد استطاعت المنظومة الرقابة التي تمارسها مختلف الأجهزة في تحسين نجاعة التدبير. وهو ما سيتم معالجته في المطلب الموالي.

المطلب الثاني: تحديث منظومة الرقابة

تشكل الرقابة أهم العناصر المكونة للحكامة المالية باعتبارها الوسيلة الفعالة للتأكد من حسن استخدام الأموال العمومية في الأغراض المخصصة لها، و انسجاما مع انتقال التدبير العمومي من ثقافة المطابقة القانونية الى ثقافة النتائج، تركز المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية على إعادة النظر في مفهوم الرقابة، وتعتبر الرقابة القضائية على مالية الجماعات الترابية في هذا الإطار من أهم أصناف الرقابة، (الفقرة الأولى)، ومن من أجل تعزيز اليات الحكامة الجيدة في التدبير المالي الترابي، تم تطوير بعض اليات المراقبة الداخلية للجماعات الترابية لتتبع وتقييم العمل الترابي و الوقوف على مظاهر القوة لتعزيزها، ومظاهر الضعف لتجاوزها. (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: المجالس الجهوية للحسابات مخرج قضائي لتفعيل اليات الرقابة الحديثة

يعتبر اختصاص مراقبة التسيير من أهم الاختصاصات الإدارية الحديثة التي أسندت للقاضي المالي الجهوي بمقتضى المقتضيات الواردة في مدونة المحاكم المالية التي تتوخى تقييم وتقدير مناهج التسيير داخل الجماعات الترابية، وذلك لكونه يهدف من ورائها الى مراقبة شاملة لجميع مظاهر وأوجه التسيير المحلي.

يقصد بمراقبة التسيير بصفة عامة تلك العملية التي تهدف الى قياس النشاط المؤدى و الوقوف على حقيقة نتائجه، ومن ثم بيان ما إذا كان النشاط متفقا في نتائجه مع الأهداف التي يسعى لتحقيقها، وما إذا كان هذا النشاط ووسائل تحقيق النتائج تمثل أفضل وأكفأ ما أمكن إتباعه لتحقيق تلك النتائج والأهداف، كما تعرف

بكونها مسلسلا من الوسائل والمساطر يتأكد المسؤولون من أن الموارد والطاقات قد استعملت بفعالية ونجاعة وملائمة، وذلك طبقا للأهداف المحددة للمنظمة.²⁷

ومن ثم فافتحاص التسيير لا يعني البحث عن مرتكبي أخطاء التسيير ومعاقبتهم، وإنما الكشف عن الفوارق مقارنة مع المعايير أو الأهداف و البحث عن وسائل معالجتها، مما يجعلها بمثابة مسلسل مستديم يتم تنظيمه للتدخل قبل و أثناء وبعد التصرف أو العمل.²⁸

ونظرا للأهمية التي أصبحت تحتلها تقنية مراقبة التسيير في الأنظمة الرقابية الحديثة، فقد خول المشرع المالي المغربي للقضاء المالي الجهوي ممارسة مراقبة التسيير بجميع تجلياته ومظاهره، إذ تسعى المحاكم الجهوية للحسابات من خلال هذا الإختصاص الى تقويم تسيير الأجهزة الخاضعة لإفتحاصه ومراقبته وذلك من أجل تقديره من حيث الكيف، وتقييم أساليب العمل، واقتراح الوسائل الكفيلة بتحسين طرقه و الزيادة من فعاليته ومردوديته.

و في هذا الصدد، منح المشرع في مدونة المحاكم المالية، للقضاء المالي الجهوي وفق لمقتضيات المادة 148 من القانون رقم 62.99 ممارسة رقابة التسيير على الجماعات الترابية وهيئاتها التي تدخل في اختصاصه، وكذا المقاولات المخولة بالإمتياز في مرفق عام محلي أو المعهود إليها بتسييره، والشركات و المقاولات التي تملك فيها جماعات ترابية أو هيئات و مؤسسات عمومية، خاضعة لوصاية هذه الجماعات الترابية وهيئاتها على انفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أو غير مباشر أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار.

والجدير بالذكر ، أن المشرع المغربي وسع من نطاق تدخل القاضي المالي الجهوي في مجال افتحاص التسيير، إذ يمتد الى مختلف أوجه ومظاهر التسيير للهيئات المحلية ومن في حكمها، بما في ذلك تقييم وتقويم مدى تحقيق الأهداف المنشودة، والنتائج المحققة وكذا تكاليف و شروط اقتناء و استخدام الوسائل المستعملة، فضلا عن ذلك، فإن مراقبة القضاء المالي الجهوي تشمل المشروعية وصدق العمليات المنجزة، وكذا حقيقة الخدمات المقدمة و التوريدات المسلمة و الأشغال المنجزة.²⁹

وتنطلق مسطرة مراقبة التسيير من تحديد المجلس الجهوي للحسابات، من خلال برنامجه السنوي للهيئات و الوحدات العمومية المحلية التي تشكل موضوع الإفتحاص و المراقبة، إذا يسمح للمجلس الجهوي للحسابات في

²⁷ - أحمدوش المدني، المحاكم المالية في المغرب: دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، مطبعة فضالة العجيدية، الطبعة الأولى: 2004، ص 24

²⁸ - محمد حيمون: إشكالية تقييم التدبير المحلي: مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، تخصص القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق - الدار البيضاء، السنة الجامعية 2001-2002، ص 234.

²⁹ - فاطمة الزهراء منافع، ميزانية النتائج على ضوء القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 و القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، دبلوم لنيل الماستر في قانون المنازعات، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية ، جامعة مولاي اسماعيل، 2016-2017، ص 106

هذا الصدد، بحرية تامة في وضع برنامجه السنوي، وذلك خلافا للإختصاصات القضائية، وبناء على هذا البرنامج، فإن الرئيس يعمل على تعيين المستشار أو المستشارين الذين بإمكانهم القيام بالعمليات المراقبة. ويمكن تلخيص الملاحظات البارزة و المتواترة التي تشترك فيها وإن بدرجات متفاوتة، مختلف الأجهزة العمومية التي خضعت لمراقبة التسيير من طرف المجلس في الإشكاليات التالية:³⁰

- اشكالية الحكامة التي تتجلى في كون مجموعة من الاختلالات الملحوظة ترجع إما الى غياب الشفافية في التدبير أو التهميش بحكم الواقع للأدوار بعض الهيئات المسيرة لا سيما مجالس الإدارة بالنسبة لبعض الشركات و المقاولات العمومية. كما تتجسد هذه الإشكالية في غياب شبه كلي للتصور التديري، وكذا لتقييم الأداء في عدد من الأجهزة العمومية.
- اشكالية جودة الإنفاق العمومي حيث لا تتحقق دائما النجاعة الاقتصادية و الفائدة الاجتماعية المأمول من المشاريع المنجزة، وذلك إما بسبب الاختلالات التي تشوب إنجازها أو عدم تلبية الحاجيات الحقيقية، بالإضافة الى الإهمال الذي تتعرض له هذه المنشآت في ما يتعلق بالصيانة و الإصلاح.
- اشكالية نجاعة الطلبات العمومية إذ يلاحظ أن التأخير الحاصل في إنجاز بعض المشاريع يمكن إرجاعه سواء الى غياب دراسات قبلية للجدوى أو عدم موثوقيتها أو الاختلالات المسجلة على مستوى المقاولات التي منح لها إنجاز هذه الصفقات.
- ومن ثم فإن تدخل القضاء المالي الجهوي عن طريق افتتاح التسيير، تسمح بالتقليل من الصعوبات المالية التي تعاني منها الجماعات الترابية، كما أن ذلك يمكن من اكتشاف التجاوزات و المخالفات في الوقت المناسب، فضلا عن ذلك فإن افتتاح التسيير يمكن من الكشف عن مظاهر النقص و الخلل في التسيير المحلي.
- لكن ما يلاحظ بخصوص افتتاح التسيير هو بخصوص مال التقارير المتعلقة بالتسيير، اذ نجد أن المشرع المالي نص على أن رئيس المجلس الجهوي يوجه التقارير الخاصة الى وزير الداخلية أو الوالي أو العامل، وذلك في حدود الاختصاصات المخولة لهم قانونا، وكذا وزير المالية أو الخازن بالعمالة أو الإقليم، ومن ثم فإن المدونة لم تنص على توجيه التقارير المتعلقة بالتسيير الى الأجهزة المعنية بالمراقبة، وذلك لإعطائها الفرصة من أجل معرفة أوجه القصور في أداءهم، وإنما نص على توجيهها فقط لسلطات الوصاية، خلافا للتجربة الفرنسية حيث توجه الملاحظات أيضا الى الأمرين بالصرف بالجماعات الترابية المعنية بافتتاح التسيير، وكذا الممثل القانوني لهذه الأجهزة في حالة عدم توفرها على محاسب عمومي، كما يلاحظ أيضا على أن التقارير المتعلقة بالتسيير لا تكتسي صبغة الزامية، وإنما تبقى مقترحات.

الفقرة الثانية: الآليات الحديثة في الرقابة وأهميتها في تقييم الأدوار الجديدة للجماعات

الترابية

إن التدبير الحديث اليوم يتطلب اليات حديثة في المراقبة التي تهدف الى تجاوز تلك النظرة الضيقة للمراقبة والمنحصرة في مراقبة المساطر و الإجراءات وترتيب الجزاءات عند وجود الإختلالات، فالتطور الحاصل في الأدوار التي تقوم بها الجماعات الترابية اليوم، و لا سيما الأدوار الإقتصادية منها، يتطلب اعتماد اليات المراقبة المعتمدة في المقاولات الخاصة نظرا لنجاعتها وفعاليتها، فهي تهدف بالأساس الى تصحيح الإختلالات وتنجب المخاطر والرفع من جودة الخدمات المقدمة وتحسين الأداء، إلا أنه سيتم هنا استعراض على سبيل المثال، لا الحصر أشكال الرقابة الحديثة، والتي يمكن حصرها في كل من المراقبة الداخلية، وتقييم الأداء.

أولاً: المراقبة الداخلية

تعرف المراقبة الداخلية بكونها مجموع المساطر والوسائل وإجراءات الأمان و الطرق الدفاعية و المقاييس التي تضعها المنظمة لحماية و تحقيق أهدافها، وفحص دقة البيانات المحاسبية ودرجة الاعتماد من أجل الارتقاء بالكفاءة الإنتاجية وتشجيع الالتزام بها وفق ما تقتضيه السياسة الإدارية المرسومة

و حسب منظمة الخبراء المحاسبين والمحاسبين المعتمدين الفرنسية (OECCA) فقد عرفوا نظام المراقبة الداخلية على أنها مجموعة من الضمانات التي تساعد على التحكم في المؤسسة من أجل تحقيق الهدف المتعلق بضمان الحماية، والإبقاء على الأصول ونوعية المعلومات وتحسين النجاعة، ويبرز ذلك بتنظيم وتطبيق إجراءات ونشاطات المؤسسة من أجل الإبقاء على دوام العناصر السابقة.³¹

وعرفت المراقبة في الجماعات الترابية، بأنها مجموع الضمانات، التي تساهم في التحكم في تسيير الجماعة، وتهدف من جهة، الى الحفاظ و حماية الممتلكات و قيمة المعلومات المقدمة، ومن جهة أخرى، ضمان تطبيق توجيهات الإدارة من أجل تطوير مستويات الأداء، وتمثل هذه المراقبة في التنظيم و المناهج والمساطر الخاصة بكل نشاط من أنشطة الجماعة.³²

وقد نصت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على هذا النوع من الرقابة والذي يكون تحت إشراف رؤساء مجالسها ويعملون على دراسة تقاريرها وتقديم حصيلتها في جدول أعمال مجالسها، كما تنشر هذه التقارير بجميع الوسائل الملائمة ليطلع عليها العموم.

³¹ - محمد الغالي و الرشدي لحسن، الحكامة المالية و الأدوار الجديدة للجماعات الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد 124، شتنبر-أكتوبر 2015، ص 261.

³² - سناء حمر الراس، مرجع سابق، ص 238

وإذا كانت المراقبة الداخلية عبارة عن منهجية للعمل أكثر منها وظيفة، فإن العديد من الجماعات المحلية الفرنسية، وعيا منها بالأخطار المتعددة، الناتجة عن اتساع مجال تدخلها وتنوع القطاعات، التي تدخل في مجال اختصاصها وأهمية المبالغ التي تنصرف فيها، وتعدّد تنظيمها الإداري، قامت بخلق مصالح مختصة في المراقبة الداخلية خاصة في الجوانب القانونية، إذ تتوفر أغلبية الجهات والمحافظات والمدن الكبرى، على مصالح قانونية مستقلة، وإن كان دور أغلب هذه المصالح، ينحصر في معالجة وتتبع المنازعات القانونية، والقليل منها فقط يتدخل في مرحلة إعداد القرارات.

وحتى يمكن لمصلحة المراقبة الداخلية، من القيام بدورها على أكمل وجه لا بد من مراعات بعض الإعتبارات التي حددها serge Barichard³³:

- التموقع على مستوى البنية الإدارية للجماعة، ذلك أن المصلحة أو الخلية التي ستتكلف بالمراقبة الداخلية، يجب أن تحتل موقعا إداريا أعلى، يمكنها من العمل باستقلالية عن المصالح الإدارية والتقنية المسؤولة عن إنجاز مختلف أنشطة الجماعة.
- اعتماد نهج استباقي، فتدخل المراقبة يكون مقبولا، وذو فاعلية أكبر، كلما تم في بداية إعداد القرار أو إنجاز المشروع.
- القبول بالمراقبة الداخلية والإعتراف بأهميتها، من جانب المسؤولين عن المصالح التقنية والإدارية، ولتحقيق هذا الشرط الأساسي لنجاح الرقابة الداخلية، يجب أن تكون المساطر مكتوبة ومحددة بشكل واضح، وأن تكون المسؤوليات معروفة بدقة.
- انفتاح مصالح المراقبة الداخلية على الهيئات الإستشارة والتدقيق الخارجية، خاصة في مجال الخبرة القانونية والتدقيق المالي والمحاسبي، أو التفاوض والتشاور مع أجهزة المراقبة الخارجية، من مجالس جهوية للحسابات، وأجهزة التفتيش وسلطات الوصاية.
- و من خلال ما سبق، يتضح مدى أهمية نظام المراقبة الداخلية، فهي تضمن الاستعمال الجيد للموارد المالية الترابية، الى جانب تسهيل شفافية مراقبة سير المشاريع والمرافق العمومية الترابية، من قبل المواطنين والرأي العام الترابي، ولأجل ذلك فإن الجماعة الترابية لا بد أن تندرج ضمن مصالحتها خلية للقيام بذلك، حتى تعمل على ضمان تدير جيد للشأن العام الترابي في شموليته.

ثانيا: تقييم الأداء

³³سواء حمر الراس، مرجع سابق، 241

يشكل التقييم أداة رقابية، تهدف إلى قياس أثر الاستراتيجيات التنموية، استنادا إلى الوسائل المستعملة، وذلك بالاعتماد على معايير ومؤشرات محددة.

ويتولى رؤساء مجالس الجماعات الترابية مهمة تقييم الأداء وذلك بدراسة تقارير التقييم التي أعدها سابقا، وتهم بالأساس التقارير السنوية لتقييم برامج عمل الجماعة وبرامج التنمية الجهوية، إذ تتضمن نسبة الإنجاز ومؤشرات الفعالية المتعلقة بها المضمنة في منظومة التتبع، الى جانب الإمكانيات المادية المرصودة، والإكراهات التي تعترض إنجازها، والحلول المقترحة لتجاوز هذه الإكراهات، ويعرض تقرير التقييم هذا على اللجان الدائمة للمجلس لإبداء الرأي حوله، وبعد ذلك يتدارسه المجلس في إحدى دوراته، وينشر للعموم للإطلاع عليه.³⁴

وتفيد عملية التقييم، قياس مدى إجابة القرار المتخذ على المشاكل والطلبات التي كانت مطروحة، من خلال الإعتماد على مجموعة من المؤشرات، كمؤشر الفعالية والنجاعة، وذلك لمعرفة مدى نجاعة الحل الذي تم اتخاذه، للاستجابة للحاجيات و المتطلبات التنموية.³⁵

فالتقييم مفهوم أوسع من الرقابة، يرمي الى خلق ثقافة جديدة، قائمة على أساس توجيه السياسة العامة، نحو الأهداف المرتبطة برهانات التنمية الترابية، والمرتبطة بالوسائل المعبئة و الإمكانيات المرصودة، وذلك بالنظر الى النتائج المحققة.

فتطوير السياسة التنموية الترابية رهين بنجاعة التقييم، باعتباره محددًا أساسيا للحكامة الترابية، وإرساء ثقافة الشفافية و المساءلة في المشاريع التنموية التي تنجزها الجماعات الترابية

وتكمن الغاية من التقييم، تحقيق أهداف البرامج والسياسات العمومية المحلية، والوقوف على النتائج المحققة، والصعوبات التي تواجه تحقيق النتائج ومكامن الخلل، وما يتطلبه ذلك من تغيير في السياسات المتبعة، ومدى ملاءمة السياسة التنموية للواقع الاقتصادي و الإجتماعي، ومعرفة نسبة النجاح تبعا لرهانات و انتظارات التنمية الجهوية.³⁶

فأعمال التقييم لا تقتصر على متابعة التنفيذ، وتشخيص الانحرافات بغية معالجتها، بل تكشف صحة العملية التنموية، وما يتبعها من سياسات و إجراءات، مما يصاحب ذلك من تحديد للمسؤوليات عن التجاوزات، وقصور العملية التنموية، ويدفع ذلك الى تحريك اليات أخرى تتجلى في المحاسبة و المساءلة عن كل قصور، وتعزيز الشفافية و النزاهة.

³⁴ - نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية: دراسة تحليلية نقدية، سلسلة المعارف القانونية و القضائية، الإصدار الرابع، منشور مجلة الحقوق المغربية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2012، ص209.

³⁵ - صلاح الدين كرزاي، إشكالية تقييم السياسات العمومية بالمغرب على ضوء القانون 17.08، مجلة الفقه والقانون، العدد الرابع، فبراير 2013، ص 2.

³⁶ - حمدي ميسا، علاقة الدولة بالجماعات الحضرية في مجال التخطيط "الجماعة الحضرية كلميم "نموذجاً"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية الحقوق سلا، جامعة محمد الخامس، السنة الجامعية 2014/2015، ص 116

خاتمة

إن مستجدات التدبير المالي للجماعات الترابية، ينبغي أن تشكل فرصة سانحة لتحديث وتقوية التدبير المالي المحلي وتغيير أنماط تدبير المالية المحلية، نحو ثقافة تديرية جديدة قائمة على النتائج والمساءلة عن اتخاذ القرارات، وذلك عن طريق برامج ومشاريع تنموية تستجيب لتطلعات المواطنين والمواطنات.

وبما أن إصلاح التدبير المالي يعد المدخل لكل إصلاح. فإن الفعل المحلي، ينبغي أن يتسم بقيم ومبادئ الحكامة المالية، بغية تعزيز نجاعة وفعالية التدبير المحلي، وترسيخ ثقافة التقييم والرقابة على مختلف أوجه صرف المال العام.

الكتب:

- أحمدوش المدني، المحاكم المالية في المغرب: دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، مطبعة فضالة المحمدية، الطبعة الأولى: 2004
- نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية: دراسة تحليلية نقدية، سلسلة المعارف القانونية و القضائية، الإصدار الرابع، منشور مجلة الحقوق المغربية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2012
- عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات الترابية، بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، طبعة 2016.
- نجيب جيري، " تنزيل الدستور المالي بين ضرورة الإصلاح ورهان الحكامة المالية"، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة الدراسات والأبحاث، الإصدار السادس، مطبعة الأمنية، الرباط، 2013.
- كريم لحرش: تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون رقم 45.08 المطبوعة، الطبعة الأولى سنة 2010.
- محمد حنين، " المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية"، دار القلم للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2007.
- نجيب جيري، " إصلاح التدبير المالي بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 104، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2012.
- وزارة المالية والخصوصية، " دليل إصلاح الميزانية، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج والمدمجة لمقاربة النوع الاجتماعي"، 2005.

الرسائل الجامعية:

- محمد حيمون: إشكالية تقييم التدبير المحلي: مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، تخصص القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق – الدار البيضاء، السنة الجامعية 2001-2002،

➤ سناء حمر الراس، التدبير المالي الترابي بين اكراهات الواقع ومتطلبات التنمية، اطروحة لنيل الدكتوراه جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، السنة الجامعية 2016-2017

➤ فاطمة الزهراء منافع، ميزانية النتائج على ضوء القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 و القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، دبلوم لنيل الماستر في قانون المنازعات، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة مولاي اسماعيل، 2016-2017

➤ عبد الرحيم أضاوي، "الحكامة المالية"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في قانون المنازعات، جامعة المولى إسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مكناس، السنة الجامعية 2012-2013.

➤ حمدي ميسا، علاقة الدولة بالجماعات الحضرية في مجال التخطيط "الجماعة الحضرية كلميم "نموذجا"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية الحقوق سلا، جامعة محمد الخامس، السنة الجامعية 2014/2015

النصوص القانونية:

➤ القانون التنظيمي رقم 111.14، المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83، بتاريخ 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015..

➤ القانون التنظيمي رقم 112.14، المتعلق بالعمالات والأقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84، بتاريخ 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015..

➤ القانون التنظيمي رقم 113.14، المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85، بتاريخ 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015..

➤ مرسوم رقم 2.16.308 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016)، بتحديد شروط وكيفيات تحويل الاعتمادات المفتوحة في ميزانية الجهات، الجريدة الرسمية عدد 6482 بتاريخ 14 يوليوز 2016.

- المرسوم رقم 2.16.305 بتاريخ 29 يونيو 2016 المتعلق بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجهة وكيفيات إعدادها.
- المرسوم رقم 2.16.306 بتاريخ 29 يونيو 2016 المتعلق بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية العمالة والإقليم وكيفيات إعدادها.
- المرسوم رقم 2.16.307 بتاريخ 29 يونيو 2016 المتعلق بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجماعة وكيفيات إعدادها.

● المجلات:

- مجلة مسالك عدد 31-32
- المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 124
- مجلة الفقه والقانون عدد 4
- المجلة المغربية للإدارة الترابية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 16

● المواقع الإلكترونية

- موقع البوابة الوطنية للجماعات الترابية www.pncl.gov.ma
- إلهام عقادي، معيقات التخطيط الاستراتيجي وسبل إنجازه، مقال منشور بالموقع الإلكتروني www.marocdroit.com