REVUE
DROIT & SOCIETE
مجلة
القانون و المجتمع
دورية علمية محكمة تعنى با لدراسات و الأبحاث في المجال القانوني و الاجتماعي و الاقتصادي.
PERIODIQUE SCIENTIFIQUE A COMITE DE LECTURE, CONSACRE A LA PUBLICATION D'ETUDES
ET DE RECHERCHES DANS LES DOMAINES JURIDIQUE, ECONOMIQUE ET SOCIALE

مداخل إصلاح المنظومة المالية للجماعات الترابية بالمغرب

ENTRANCE TO REFORMING THE FINANCIAL SYSTEM OF TERRITORIAL COLLECTIVITIES

Doi : 10.5281/zenodo.7999622

نورالدين السعداني
دكتور في القانون العام والعلوم السياسية
جامعة ابن زهر، اكادير، المغرب

CC BY

مجلة القانون و المجتمع
العدد التاسع- أبريل/ يونيو 2023

Éditée Par
SOCIAL AND MEDIA STUDIES INSTITUTE
REVUE DROIT & SOCIÉTÉ
ISSN : 2737-8101

مداخل إصلاح المنظومة المالية للجماعات الترابية بالمغرب

مجلة القانون و المجتمع
العدد التاسع- أبريل/ يونيو 2023

نورالدين السعداني
دكتور في القانون العام والعلوم السياسية
جامعة ابن زهر، اكادير، المغرب

الملخـص:

يعاني النظام المالي للجماعات الترابية من عدم مواءمة تطورات الجماعات الترابية واختصاصاتها مع الإصلاحات المالية اللازمة. وبموجب الدستور والقوانين التنظيمية، أصبحت الجماعات الترابية شريكًا رئيسيًا وفاعلاً مؤثرًا في عملية التنمية إلى جانب الدولة. ولكن، لتفعيل اختصاصاتها وتجاوز الصعوبات المالية، يجب أن يتم إصلاح منظومة الموارد والنفقات الترابية.

يتطلب التحديث المالي للجماعات الترابية القدرة على تعزيز مصادر الإيرادات الخاصة بها وتنويعها. يجب تحسين آليات جباية الضرائب المحلية وتعزيز الاستفادة من الموارد الطبيعية والاقتصادية المحلية. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يتم تحسين آليات التخطيط المالي وإدارة الموارد المالية بكفاءة وفاعلية.

ردمد : 2737– 8152
معهد الدراسات الاجتماعية و الاعلامية

من جانب آخر، يجب أيضًا تحسين نظام الإنفاق الترابي وتحقيق التوازن بين النفقات العامة والاحتياجات الفعلية للجماعات الترابية. كما ينبغي أن يتم التركيز على الأولويات الاستراتيجية للتنمية المحلية وتحقيق الاستدامة المالية للجماعات الترابية.

لضمان نجاح هذا الإصلاح المالي، ينبغي أن تتبنى الدولة إطارًا قانونيًا وتنظيميًا مناسبًا يتضمن آليات مراقبة ومساءلة فعالة، كما يجب أن تكون هناك آليات لتقييم الأداء المالي والمحاسبة الشفافة والمنهجية.

الكلمات المفتاحية: *نظام مالي، الجماعات الترابية، الإصلاحات المالية، الكفاءات، مصادر الدخل، النفقات الإقليمية، الاستدامة المالية.*

Entrance to reforming the financial system of territorial collectivities

ABSTRACT

The financial system of the territorial collectivities suffers from the incompatibility of the developments and competences of the territorial collectivities with the necessary financial reforms. According to the constitution and the regulatory laws, the territorial communities have become a major partner and an influential actor in the development process alongside the state. However, to activate its competences and overcome financial difficulties, the system of resources and territorial expenditures must be reformed.

Nour Eddine SAADANI

PhD in public law and political science
Ibn Zohr University, Agadir, Morocco

The financial modernization of territorial communities requires the ability to strengthen and diversify their revenue sources. Local tax collection mechanisms should be improved and utilization of local natural and economic resources should be enhanced. In addition, mechanisms for financial planning and management of financial resources must be improved efficiently and effectively.

On the other hand, the territorial expenditure system must also be improved and the balance between public expenditures and the actual needs of the territorial collectivities must be achieved. The focus should be on the strategic priorities of local development and achieving the financial sustainability of the territorial communities.

To ensure the success of this financial reform, the authorities should adopt an appropriate legal and regulatory framework that includes effective monitoring and accountability mechanisms. There must be mechanisms for evaluating financial performance and transparent and systematic accounting.

In short, the financial system of the territorial authorities in Morocco needs a comprehensive reform that includes improving the resource system and developing territorial expenditures. The capacity of territorial communities to achieve their development aspirations must be

strengthened through the efficient and transparent use of financial resources, in order to promote local development and achieve financial sustainability.

Keywords: *Financial system, Territorial collectivities, Financial reforms, Competences, Revenue sources, Territorial expenditures, Financial sustainability*.

مقدمة:

عرف مسلسل اللامركزية بالمغرب مجموعة من التطورات التي أدت إلى توسيع صلاحيات واختصاصات الجماعات الترابية، غير أن هذه الأخيرة وإن كانت تملك مبدئيا الاختصاص العام في تدبير التنمية، فإن منظومة التدبير المالي الترابي تظل محدودة ومؤطرة بنصوص قانونية تعرقل إمكانية التمويل الذاتي الترابي، خاصة وأن الحاجة إلى الأموال تتزايد، بتزايد التحديات والتكاليف المرتبطة بالشأن العام الترابي، إلا أن تلبية هذه الحاجة تصطدم بندرة ومحدودية الموارد المتاحة للجماعات الترابية بالمغرب، وهو ما يستلزم البحث باستمرار عن الآليات الكفيلة بتوفير الأموال التي تسمح بإشباع الحاجيات العامة، وبما أن الجماعات الترابية تعتمد في تغطية نفقاتها على الضرائب والرسوم المحلية، فإنه لا يمكن اللجوء باستمرار إلى الزيادة في حجم الضرائب نظرا لارتفاع نسبة الضغط الجبائي خاصة بالنسبة للملزمين، لذلك فإنه بات من الضروري التحكم في تدبير الموارد المالية عن طريق عقلنتها[1] بالإضافة إلى ترشيد الإنفاق الترابي ، وهنا تطرح إشكالية رئيسية حول كيفية إصلاح منظومة التدبير المالي الترابي حتى تستوعب الاختصاصات المخولة لهذه الأخير بمقتضى الأنظمة والقوانين المؤطرة للجماعات الترابية

تتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة الفرعية والتي يمكن تلخيصها في سؤالين أساسيين وهما كالتالي:

- ماهي الكيفية التي تمكن من عقلنة الموارد الترابية ؟
- ماهي الكيفية التي تمكن من ترشيد النفقات الترابية؟

ولكي نحيط بعناصر الإجابة عن الإشكالية الرئيسية والأسئلة الفرعية، سوف نعتمد تقسيم ثنائي كما يلي:

المطلب الأول: على مستوى الموارد

المطلب الثاني: على مستوى النفقات

المطلب الأول: على مستوى الموارد

أصبحت الجماعات الترابية تضطلع اليوم أكثر من أي وقت مضى بمسؤوليات جسيمة على صعيد التنمية الترابية، وهو ما يفرض عليها التوفر على موارد مالية مهمة، سواء أكانت هذه الموارد ذاتية أو غير ذاتية، من أجل ترجمة مشاريعها التنموية على أرض الواقع، غير أن

[1] - محمد حنين، تدبير المالية العمومية، الرهانات والإكراهات، مطبعة دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2005، ص 282.

هذه الجماعات الترابية لا زالت تعرف منظومتها المالية مجموعة من الإكراهات ،[2] رغم محولات الإصلاح التي عرفتها مالية الجماعات الترابية إذ تعترضها عراقيل عدة سواء على مستوى السيادة المالية [3] وكذلك نتيجة النظام الجبائي الترابي غير القادر على إيجاد تمويل كافي على المستوى الترابي[4]، مما يتطلب إيجاد صيغة حديثة للمنظومة المالية على المستوى الترابي تحقق الانسجام والتكامل وبالتالي التمويل الذاتي الترابي وهو ما سنحاول تبيانه من خلال هذا المطلب .

الفقرة الأولى: عقلنة نظام التمويل الذاتي للجماعات الترابية

كما سبق التطرق لذلك فإنه لا يمكن الوصول إلى نظام تمويل ذاتي فعال في ظل الضعف الذي تعرفه موارد الجماعات الترابية، وهو ما يستدعي إعادة النظر فيها وذلك من خلال شقين أساسيين، يتعلق الأول بالموارد الجبائية والثاني بالموارد غير الجبائية وذلك على الشكل التالي:

أولا: تنمية الموارد الجبائية

وهنا لابد من العمل على توسيع وعقلنة الوعاء الجبائي، لأن طبيعته أصبحت تشكل عائق أمام الجماعات الترابية خاصة في ظل تزايد المهام الملقاة على عاتقها وتوسيع اختصاصاتها والتي أصبحت تمتد إلى مجموعة من المجالات، فإعادة توازن بنيات النظام الجبائي وجباية الرأسمال وعقلنة جباية العقارات، أصبحت أمورا ضرورية للوصول إلى مستويات مرتفعة على مستوى المردودية المالية.[5]

هذا بالإضافة إلى أن بعض القطاعات الحيوية والمؤثرة لا يشملها الوعاء الجبائي الترابي، ويتعلق الأمر هنا بقطاع الفلاحة حيث يرى مجموعة من الباحثين المتخصصين في المجال ضرورة فرض ضريبة على القطاع الفلاحي على أساس أنه يعتبر من القطاعات الحيوية التي من الممكن أن تدر أموالا تستفيد منها الدولة والجماعات الترابية في تغطية نفقاتها.

وهكذا فإن فرض هذه الضريبة على المستوى الترابي لفائدة الجماعات الترابية من شأنه أن يؤدي إلى الرفع من الموارد المالية لهذه الأخيرة.[6] من جهة أخرى فإن إقرار جبائية عقارية تدخلية قصد محاربة المضاربة وتجميد الأراضي خاصة على مستوى المدار القروي سواء أثناء بيع الأراضي أو تضريب المستغلات الفلاحية سيؤدي إلى الرفع من المردودية المالية،

[2] سميرة الجيادي، الحكامة الجيدة وتدبير الشأن العام المحلي،أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة مولاي إسماعيل، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية مكناس، الموسم الجامعي 2013-2014 ص 173

[3] عبد القادر الطالبي، مساعدات الدولة للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، وجدة السنة الجامعية 2001-2002 ص 220

[4] الطاهر المصمودي، الوسائل المالية لتحقيق سياسة تنموية في الجماعات المحلية، مجلة الشؤون الإدارية، العدد الثالث، 1984، ص 36

[5] ـ حميد النهيري بن محمد، ملاحظات حول اصلاح المنظومة الجبائية، المجلة المغربية للإدارة المحلية، والتنمية، عدد 81 و 82. يوليوز اكتوبر 2008، ص 131.

[6] ـ حميد النهيري، مرجع سابق.

هذا بالإضافة إلى ضرورة إعادة النظر في مجموعة من الضرائب التي يتم تدبيرها بشكل جزئي من طرف الدولة لفائدة الجماعات الترابية، كالضريبة المهنية، والضريبة الحضرية ومجموعة من الضرائب الأخرى... وهكذا فإنه إذا كان النظام الضريبي المحلي يستفيد من ناتج ضريبي متعدد المصادر يتأتى مما تخوله الدولة للجماعات الترابية وذلك نظرا لتزايد حاجيات التنمية المحلية وضعف الموارد الذاتية لأغلب الجماعات الترابية مما يجعل الضرائب المحولة تشكل 80 في المائة من حجم الموارد التي تعتمدها الجماعات الترابية.

إلا أن هذا النظام أبان على مجموعة من النقائص التي تستدعي تحديث وعقلنة هذه المداخيل خاصة فيما يتعلق بعائد الضريبة على القيمة المضافة التي أبانت طريقة توزيعه على عدم جدواها لكونها جد معقدة، مما يستدعي إعادة النظر فيها وفق معايير قانونية تراعي نوع وحجم اختصاصات كل جماعة ترابية على حدى والاختصاصات المحتفظ بها للدولة ومؤسساتها وليس توزيعها بشكل اعتباطي وتوجيه قسط هام من التمويل لمشاريع وقضايا الدولة.

من جهة أخرى لابد من فحص المعايير التقنية التي من خلالها يتم توزيع نسب الضرائب المحولة من طرف الدولة وخاصة الضريبة على القيمة المضافة، فلابد من تأطير قانوني لهذه المعايير وذلك حتى يتم تخصيص هذه الحصة لنفقات الجماعات الترابية وليس لنفقات هي من قبيل نفقات الدولة.[7]، وبالتالي إغناء وتدعيم المردودية المالية لفائدة الجماعات الترابية من خلال هذه الضرائب المحولة والمتحكم في تحصيلها من طرف الدولة.[8]

من جهة أخرى ودائما في إطار تنمية الموارد الجبائية وتوسيع الوعاء الجبائي للجماعات الترابية لابد من العمل على مواكبة نقل كل اختصاص بالموارد اللازمة لتغطية تكاليفه كما أكد على ذلك الدستور في الفصل 141 منه، خاصة فيما يتعلق بالجهات حيث أن هذه الأخيرة أصبحت تضطلع بمهام تدبيرية واسعة ترقى بها إلى وحدة وظيفية مكرسة أساسا للتنمية المندمجة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وبيئيا، ويتطلب مواكبة ذلك بوضع آلية لتحويل الموارد المالية من الدولة نحو الجهة، من أجل تقليص الهوة بين ما تتوفر عليه من موارد وما تم تكليفه بها من مهام وإختصاصات، ونعني بذلك تحقيق التضامن المالي في شقه العمودي الذي يعني مجموع المساهمات المالية التي يمنحها مستوى إداري أعلى لجماعات ترابية في مستوى أدنى من أجل تصحيح التباين المالي بين الجماعات الترابية، ويتم ذلك على أساس معايير موضوعية

[7] . كريمة العرابي، مالية الجماعات المحلية في المناظرات الوطنية للجماعات المحلية . جماعة مدينة تمارة نموذجا، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال الرباط، السنة الجامعية، 2009/2008، ص 19.

[8] . Francois labie , la commune sa gestion budgétaire Edition liaisons, paris zoop 158.

تأخذ بعين الاعتبار الموارد المرتبط بالجهة والجماعات الترابية.

فتوسيع المهام وتحويل الاختصاصات من المركز إلى المحيط إن لم يواكبه تحويل الموارد المالية اللازمة لإنجازها سيؤدي لا محالة إلى نقل اختصاصات نظرية وصورية تترتب عليها آثار سلبية، كالإحجام عن ممارستها أو أدائها في ظروف سيئة أو فتح المجال لأطراف أخرى لتقوم بها محل الطرف المختص قانونا، ومنطقيا لا يستساغ أن تنقل الدولة اختصاصا ما بدون نقل الوسائل التي كانت توظفها لممارسته قبل نقله، أو تنقل مبالغ مالية محدودة أو نسبة معينة من ضرائبها فقط في الوقت الذي كانت هي ترصد فيه مبالغ هامة في الميزانية لنفس الاختصاص المنقول.

إن تحقيق تنمية متوازنة بكافة الجهات، يقتضي إعادة النظر في قواعد تحويل الإمكانات بين الدولة والجهات، والملاحظ أن هذا التوزيع يتباين بين مختلف الدول، ولعل القاسم المشترك بينها هو ارتفاع الموارد المحولة نحو الوحدات اللامركزية، فالجهات الإيطالية لها اعتماد شبه كلي على الموارد المحولة كما أن الكانتونات (الجهات السويسرية) واللاندر الألمانية (الجهات الألمانية) تقتسم بالتساوي الضرائب المهمة مع السلطة المركزية، فبالنسبة للاندر الألماني (الجهة في ألمانيا) وحتى تستطيع القيام بمهامها الدستورية في إطار تطبعه الاستقلالية، عمل المشرع على ترسيخ فكرة ربط الصلاحيات المخولة بمسألة توزيع الموارد المالية وبالتالي إشراك الجهة في الاستفادة من الإيرادات الضريبية العامة والتي يعرف نظام توزيعها أشكال متعددة.[9]

أما بالنسبة للنظام الفرنسي نجد أنه قد أفاض في العناية بمسألة تمويل الاختصاصات المنقولة من الدولة للجماعة الترابية وذلك من خلال تعزيز القدرة التدبيرية لهذه الوحدات اللامركزية، عوض جعل التمويل آلية تمكن السلطات المركزية من التدخل في النشاط المالي الترابي، فقد تم في هذا السياق إيجاد وسيلة قانونية ومؤسساتية تتجلى في تطبيق مبدأ الموازنة التناسبية على المستوى الجبائي والمالي، عبر إحداث آليات جهوية لضبط التمويل المركزي وتوزيع الحصص على مستوى كل جهة بين منحة جزافية لها معايير وطنية واضحة، ومنحة خاصة بتحقيق الموازنة التناسبية تهدف لتجاوز الاختلالات والفوارق وتصحيح اللا توازن على المستوى الجهوي.

بل إن قاعدة الموازنة لم تنتصر في هذا السياق على التقليص من الفوارق وتصحيح حالات اللا

[9] ـ آمال بلشقر، تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية بين إكراهات الواقع ومتطلبات التنمية الجهوية المندمجة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، سلا، السنة الجامعية 2014-2015 ، ص 265 ـ 264، للتوسع أكثر في أشكال توزيع الايرادات في دولة ألمانيا، أنظر:

ـ عبد الجبار عراش، النظام الفيدرالي الألماني بين الوحدة والتعددية، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، سلسلة دراسات، عدد مزدوج 84 ـ 85، يناير ـ أبريل 2009، ص 143.

توازن، وإنما تعدت ذلك إلى تعويض الجماعات الترابية عن كل نقص يطال المداخيل الذاتية، جراء تدخلات السلطات المركزية عبر آلية التخفيضات التحفيزية التي تنص عليها قوانين المالية. ففي حالة إقدام الحكومة على إدراج نفقات أو إعفاءات جبائية تطال الجبايات الترابية أو باقي المداخيل الذاتية للهيئات اللامركزية، يتم إقرار تعويضات توازنية تحول للجماعات الترابية إما ضمن المنحة الإجمالية المخصصة للتسيير أو عبر اقتطاع من مداخيل الميزانية العامة للدولة تحول لميزانية الجماعة الترابية المتضررة.[10]

ثانيا: تنمية الموارد غير الجبائية

إذا كانت الموارد الجبائية تشكل جانبا مهما في تمويل الجماعات الترابية، فإن الموارد غير الجبائية هي الأخرى تلعب دورا مهما في تنمية قدرات هذه الأخيرة، خاصة بالنسبة للأملاك الجماعية، وهذا ما يستدعي إعادة الاعتبار إليها. حيث لازالت هذه الأخيرة تعاني من مجموعة من الصعوبات مما يحد من دورها الإسهامي، وترجع هذه الصعوبات إلى تعقد الإجراءات والمساطر المنظمة للأملاك العامة، وذلك لأن المشرع أحاطها بمجموعة من الإجراءات والمساطر الإدارية المعقدة وغير الموازية للتطور الاقتصادي والاجتماعي، زيادة على ذلك تعقد أساليب وتقنيات طرق إدماج الممتلكات العامة في مسار الإنعاش الاقتصادي سواء للدولة أو للجماعات الترابية.[11]

من هنا أصبح من الضروري تنمية الممتلكات المحلية للجماعات الترابية، وذلك من خلال جرد وضبط المعطيات المتعلقة بها وكذا تسهيل مسطرة تفويتها وتوضيح العلاقة القانونية بين الجماعات الترابية وبعض الأملاك الخاصة، كأراضي الجموع وأراضي الأحباس والأراضي الغابوية...، علاوة على ضرورة تعديل سجلات الممتلكات حتى يسهل ضبط الملك العمومي الخاص بالجماعات الترابية والوصول إلى أدق المعايير التي تمكن من التمييز بين الملك العام والملك الخاص، بالإضافة إلى ضرورة تبسيط الإجراءات المسطرية المتعلقة بالتفويت والاقتناء.[12]

إن أنجع الطرق لتدبير الأملاك خاصة في ظل التطورات التي عرفتها الجماعات الترابية وتدخلها في شتى المجالات الاقتصادية، هو أن تدبر تدبيرا اقتصاديا يراعي الرفع من المردودية، وهكذا بات الإجماع على الطابع المتجاوز للتشريعات المنظمة للملك العمومي المحلي

[10] ـ عبد اللطيف برحو، مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية،المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية' سلسلة مواضيع الساعة، الطبعة الثانية 2016 ، ص 289.

[11] ـ للاصفاء الزياتي الإدريس، التدبير الجماعي بين الصعوبات والآفاق، بحث لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية أكدال الرباط، السنة الجامعية 2009-2010 ، ص 120.

[12] ـ كريمة العرابي، مالية الجماعات المحلية في المناظرات الوطنية للجماعات المحلية، جماعة مدينة تمارة نموذجا، مرجع سابق، ص 26 ـ 27.

ردمد : 2737-8152
معهد الدراسات الاجتماعية و الاعلامية

وغموضها وتعددها وعدم قدرتها على التكيف مع الواقع الاقتصادي أمرا واقعيا يتطلب إدخال بعض التصحيحات عليه، وهكذا برزت مسألة تحديث القواعد المنظمة لأملاك الجماعات الترابية على غرار الإصلاحات التي عرفها المغرب في مجال اللامركزية وتعديل النصوص القانونية الكفيلة بتنزيلها واقعيا، بالمقابل أصبح ضروريا مراجعة النصوص القانونية المتعلقة بتدبير أملاك الوحدات الترابية وهيئاتها، قصد توحيدها في إطار شمولي، خاصة أمام التعديلات الجديدة التي مست عمليات المصادقة فيما يخص التدبير اللا متمركز للاستثمار، بالموازاة مع ذلك تحيين النصوص المنظمة للأملاك العقارية ذات الطبيعة الخاصة كالأملاك السلالية، وأملاك الأحباس خاصة أراضي الجيش التي تعرف نقصا واضحا على مستوى التنظيم القانوني من حيث تركيبتها وصلاحيتها حتى تكون نتائجها أكثر واقعية وفعالية إضافة إلى ضرورة الأخذ بعين الاعتبار ما يلي:

- إعادة النظر في النظام القانوني للجنة الإدارية للتقييم
- تبسيط المساطر المتعلقة بالعمليات العقارية، خاصة على مستوى الجماعات الترابية بوضع دليل عملي يوضح المقتضيات القانونية والإجرائية والتنظيمية والتطبيقية الخاصة بالممتلكات.
- ملء الفراغ القانوني الذي يسبب مشاكل على مستوى المنازعات في هذه الأملاك بين الوحدات الترابية.
- تقوية الضمانات للمستغلين الخصوصيين للملك العمومي باعتبارها ستساهم في التطور الاقتصادي.[13]

إن كل هذه الإجراءات من شأنها أن تساهم في الرفع من مردودية الأملاك الخاصة بالجماعات الترابية وتجاوز كل المعيقات التي تعرفها هذه الأخيرة خاصة المتعلقة منها بتقادم النص القانوني والذي لا يواكب التطورات الحاصلة على مستوى المنظومة القانونية المتعلقة بتدبير الشأن العام الترابي بالمغرب، ولا يتماشى مع أهداف التنمية المتوخاة على المستوى الترابي.

الفقرة الثانية: عقلنة نظام التمويل الخارجي:

بما أن الموارد الذاتية للجماعات الترابية، تبقى ضعيفة ودون مستوى تحقيق شروط التنمية الترابية، وتشكل إحدى مظاهر أزمتها المالية، فإن هذه الجماعات الترابية تلجأ بشكل كبير إلى وسائل تمويلية استثنائية من أجل النهوض بوضعيتها المالية[14] ويتعلق الامر بطلب القروض بصفة متزايدة لتمويل الاستثمارات، إلا أن هذه الوسيلة للتمويل بدورها تعترضها عدة صعوبات، لذا يجب تحديث هذا النظام خاصة على مستوى القروض الممنوحة للجماعات الترابية،

[13] ـ الصديق كساب، الجبائية وإشكالية التمويل الذاتي للجماعات الترابية، رسالة لنيل دبلوم الماستر، جامعة مولاي اسماعيل، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية مكناس، السنة الجامعية 2011-2012 ص 173 ـ 174.

[14] سميرة الجيادي، مرجع سابق ، ص 193

والتي تشكل مصدرا تمويليا مهما لإنجاز برامج عمل الجماعات الترابية حيث تعتبر آلية من الآليات الناجعة التي تحل إشكالية التمويل لاسيما المشاريع التنموية الضخمة، وذلك في ظل تسجيل الخصاص المالي الذي تعرفه المداخيل الذاتية وفي ظل عدم كفاية إمدادات الدولة وعدم استقراراها وخضوعها لمنطق الارتفاع والانخفاض وذلك ارتباطا بمستوى مالية الدولة ووضعيتها.[15]

وبالرغم من أهمية هذه الوسيلة الاستثنائية في تمويل الجماعات الترابية ودورها في سد النقص الحاصل في ماليتها خاصة إذا تعلق الأمر بالمشاريع التنموية الكبيرة، إلا أن هذا النظام في نظرنا نرى أنه لابد من إعادة النظر في طريقة تدبيره، خاصة فيما يتعلق بالفوائد المترتبة على منح هذه القروض حيث نرى ضرورة العمل على إلغاء هذه الفوائد لعدة أسباب أبرزها هو أنه إذا كان القرض يمنح للجماعة الترابية لمساعدتها على تجاوز العجز الحاصل في ماليتها فإن منحه مع إضافة فوائد سيجعل الجماعة الترابية تبقى دائما في دوامة العجز ويبقى الفرق الحاصل بين وضعيتها المالية قبل الحصول على القرض وبعد الحصول عليه هي ما نطلق عليه تأجيل العجز المالي لأنها بعد الحصول على القرض وصرفه في مشروع تنموي ستضطر لأداء الدين مع فوائد وهو ما يؤدي بها إلى تحمل أعباء مالية جراء تلك الفوائد المضافة وبالتالي كان من الأولى إلغاء هذه الفوائد وتوفير تلك المبالغ لأمور أكثر أهمية وأكثر تأثيرا على مستوى التنمية الترابية.[16]

المطلب الثاني: على مستوى النفقات

إن تطور الأوضاع الاقتصادية أصبح يفرض على الوحدات اللامركزية أن تتولى وظائف اقتصادية واجتماعية، تقوم من خلالها بالمساهمة في عملية التنمية، إلا أن أهم الأسباب التي تحول دون تحقيق ذلك هو غياب عقلنة لنفقات الجماعات الترابية خاصة أمام ضعف الموارد المالية لهذه الأخيرة، وهو ما يستوجب ترشيد هذه النفقات.[17]

فالوضع الطبيعي للنفقات يقتضي تدبيرها وفق قواعد النجاعة والفعالية، لكن الواقع الفعلي لمعظم الجماعات الترابية، يظهر زيادة على

[15] ـ حليمة الهادف، التدبير العمومي المحلي وإشكالية التحديث، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية أكدال الرباط السنة الجامعية 2011-2012ص 485.

[16] ـ من جهة أخرى وتماشيا مع ديننا الإسلامي الحنيف، نرى أن هذه الفوائد المترتبة على منح القروض لا محل لها في هذا الباب لأن ذلك يعتبر ربا وهو محرم دينيا، لما له من أضرار وهو ما نراه مبررا كذلك لإلغائه على مستوى الجماعات الترابية، خاصة إذا كنا نعتمد في إنشاء قاعدة قانونية على مصادر القانون والتي من أبرزها الشريعة الإسلامية.

[17] ـ مصطفى بلكوزي، التدبير المالي المحلي في ظل الإصلاح والحكامة الجيدة، الجماعة الحضرية تمارة نموذجا، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 2008/2007، ص 91.

ضعف تدبير الموارد، اختلال وسوء تدبير النفقات.

فالتحول نحو جماعات ترابية كفاعل اقتصادي ومتدخل في عملية التنمية الترابية والوطنية إلى جانب الدولة أصبح يفرض عليها تدبير نفقاتها من خلال التحكم في النفقات الترابية، لتتسع وتشمل مجالات أخرى خصوصا تلك الواردة بمجال التجهيز بالإضافة إلى استهداف المردودية المحلية واستهداف النتائج والحصيلة وفق مؤشرات واضحة ومضبوطة.

وفي غالب الأحيان تؤكد الدوريات السنوية لإعداد ميزانيات الجماعات الترابية على عدة قواعد لأجل التدبير العقلاني للنفقات واعتماد تقنيات حديثة كالتخطيط والبرمجة وحصر نمو النفقات في حدود مماثلة لنمو المداخيل، زيادة على ضرورة إخضاع النفقات لمبادئ وأسس الحكامة في مجال التدبير المالي والتي ترتكز على العقلانية والفعالية والدقة والمسؤولية.[18]

ولكي نحيط بموضوع ترشيد النفقات على المستوى الترابي سوف نقسم ذلك إلى مستويين، الأول قانوني والثاني تدبيري وذلك على الشكل التالي:

الفقرة الأولى: على المستوى القانوني

تعتبر مختلف النصوص المنظمة للنفقات المحلية القاعدة والركيزة التي يستند عليها تدبير النفقات، إلا أن هذه النصوص والقواعد تتصف بالتشتت وعدم الانسجام نظرا لتعدد النصوص القانونية من جهة ولكثرة النصوص التنظيمية من جهة أخرى، مع العلم أن أغلب هذه النصوص التنظيمية لم يتم تفعيلها بالشكل المطلوب على أرض الواقع.

هذا الوضع يفرز تشتت وصعوبة التحديد لدى الممارسين في مجال تدبير النفقات المحلية وصعوبة الفهم بالنسبة للأكاديميين، وهذا ما يفرض تجميع مختلف النصوص القانونية لتجاوز التشتت وتحقيق الانسجام والتكامل بين النصوص القانونية المنظمة للنفقات المحلية بشكل خاص والنصوص المنظمة للامركزية بشكل عام، هذا زيادة على ضرورة تقوية العلاقة المالية بين الهيئات اللامركزية واللاممركزة على مستوى الإنفاق الترابي خصوصا وأن اللاتركيز يسهل الربط بين الجماعات الترابية والدولة.

من جهة أخرى فإن العمل بمدونة اللامركزية بالمغرب من شأنه أن يتجاوز التشتت الوارد على مستوى النصوص القانونية المنظمة للامركزية في شقها الإداري والمالي كما أنها تعد وسيلة لتحقيق الانسجام والتناغم بين هذه النصوص بالإضافة إلى أنها تعد آلية للحد من كثرة وتعدد النصوص التنظيمية في مجال التدبير المالي للجماعات الترابية ولعل أبرز نموذج على إيجابيات هذه المدونة، هو المدونة العامة للجماعات الترابية بفرنسا، والتي نجد أنها تنطوي على مختلف الأنشطة وتفصل مختلف

[18] - نصير مكاوي، تدبير مالية الجماعات المحلية، تدبير النفقات المحلية على ضوء القانون 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2011، ص 135.

مجالات تدخل الجماعات الترابية بالإضافة إلى أنها تحتوي على مختلف الآليات لتحقيق تلك الأنشطة وأبرزها الآليات المالية فقد كرست الاستقلال المالي بالإضافة إلى المقتضيات والتدابير المالية والحسابية والمتعلقة بالجماعات الترابية.[19]

الفقرة الثانية: على المستوى التدبيري

إن عملية التدبير يجب أن تطال كثيرا من أوجه الإنفاق الترابي حيث يجب العمل على تقليص هذه الأوجه أو إلغاء بعضها إذا لم تكن هادفة وضرورية خاصة على مستوى نفقات التسيير من خلال ترشيدها، عبر إعادة النظر في طريقة تدبيرها، من خلال التخلي عن بعض البنود أو التخفيض منها لأنها تحتوي على نفقات استهلاكية غير تنموية ، مما سيكون له انعكاس إيجابي على مستوى العجز الذي تعرفه الميزانية خاصة في جانب التسيير والذي يمول بشروط تفرضها السلطة المركزية .

ومن أمثلة ذلك المصاريف الخاصة بتسيير إدارة الجماعة الترابية والمصاريف المرتبطة بشراء الوقود ومستحقات التأمين وتجهيزات المكاتب وإستهلاك الماء والكهرباء... نفقات يجب التخفيف منها، هذا بالإضافة إلى ضرورة ترشيد نفقات التسيير ذات الطابع الإجباري، كنفقات الموظفين من خلال إخضاعها لمراقبة مستمرة مستوى ميزانية التسيير دون أن يكون القصد التأثير في وضعية الموظفين وحقوقهم المادية ،هذا بالإضافة إلى أن التدابير الموازناتية المعتمدة في ميزانية الدولة يجب أن تأخذ بعين الاعتبار على مستوى ميزانية الجماعة الترابية لما لها من تأثير على مالية هذه الأخيرة حيث تؤدي إلى تقليص حجم النفقات العمومية وتوجهها نحو تحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة[20] خاصة وأن هدف ترشيد الإنفاق العام بصفة عامة سواء للدولة أو الجماعة الترابية هو التمكن من قياس مقدار النفع العام المقدم إلى مجموع الساكنة وعدم توجيه هذه المنفعة لتحقيق مصالح خاصة واتخاذ منطق الاقتصاد في النفقات العمومية بهدف تقليص التكلفة مع توجيهها لتحقيق النفع العام[21] وهو ما يساعد على تجاوز مجموعة من السلبيات خاصة فيما يتعلق بالخدمات المقدمة للمرتفقين.[22]

من جهة أخرى فإن اتساع الصلاحيات والمهام المخولة للجماعات الترابية واشتداد المنافسة بين مختلف الفضاءات الترابية (جهات، عمالات وأقاليم، جماعات)، لجلب مستثمرين وانتقالها من دور المسير الإداري إلى المستثمر (المقاول) يقتضي العمل بنظام تسييري

[19] ـ نصير مكاوي، مرجع سابق، ص 137 ـ 138.

[20] ـ عبد الفتاح بلخال، علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي، مطبعة فضالة ـ المحمدية ـ ، طبعة 2005، ص 56.

[21] ـ محمد حنين، مرجع سابق، ص 313.

[22] ـ Abdellah hadad, « la gestion budgétaire local ; les rationalités dominantes » Réseau des juristes maghrébins, ouvrage collectif sous la direction de M.Amal Mecherfi, Imprimerie almeref Al jadida ; Rabat 2011, P : 143.

يستهدف المزاوجة بين المردودية المحلية والتحكم في النفقات المحلية وفق آليات تستهدف تحسين فعالية النفقات المحلية بواسطة تحديد النتائج المنتظرة وإعطاء المدبرين هامش أكبر من المرونة في تدبير الأنشطة المالية المتعلقة بالنفقات، لكن هذا لا يعني تجاوز المقتضيات القانونية المنظمة للنفقات ، حيث أن هذه المقتضيات تعمل على توضيح مختلف المساطر الواجب إتباعها،[23] وهكذا فإن التدبير الجيد للنفقات سيساهم لامحالة في تعزيز ونمو الجماعات الترابية، ويوقف التلاعب بالأموال العمومية والتعامل معها بعقلية الغنيمة واستغلال الفرص والتحايل على القانون بمختلف الوسائل والتبذير في الإنفاق الذي لا يخدم التنمية الترابية.[24]

مجلة القانون و المجتمع
العدد التاسع- أبريل/ يونيو 2023

[23] ـ نصير مكاوي، مرجع سابق، ص 151.

[24] ـ حليمة الهادف، مرجع سابق، ص 507.

لائحة المراجع

المراجع باللغة العربية:

الكتب :

محمد حنين، تدبير المالية العمومية، الرهانات والإكراهات، مطبعة دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2005

نصير مكاوي، تدبير مالية الجماعات المحلية، تدبير النفقات المحلية على ضوء القانون 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الطبعة الأولى ،2011

عبد الفتاح بلخال، علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي، مطبعة فضالة . المحمدية . ، طبعة 2005،

الأطروحات والرسائل :

سميرة الجيادي، الحكامة الجيدة وتدبير الشأن العام المحلي،أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة مولاي إسماعيل، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية مكناس، الموسم الجامعي 2013-2014

عبد القادر الطالبي، مساعدات الدولة للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، وجدة السنة الجامعية 2002-2001

كريمة العرابي، مالية الجماعات المحلية في المناظرات الوطنية للجماعات المحلية .جماعة مدينة تمارة نموذجا، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال الرباط، السنة الجامعية، 2009/2008

آمال بلشقر، تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية بين إكراهات الواقع ومتطلبات التنمية الجهوية المندمجة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، سلا، السنة الجامعية 2014-2015

للاصفاء الزياتي الإدريس، التدبير الجماعي بين الصعوبات والآفاق، بحث لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية أكدال الرباط، السنة الجامعية 2009-2010 ،

الصديق كساب، الجبائية وإشكالية التمويل الذاتي للجماعات الترابية، رسالة لنيل دبلوم الماستر، جامعة مولاي اسماعيل، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية مكناس، السنة الجامعية 2012-2011

حليمة الهادف، التدبير العمومي المحلي وإشكالية التحديث، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية أكدال الرباط السنة الجامعية 2012-2011

مصطفى بلكوزي، التدبير المالي المحلي في ظل الإصلاح والحكامة الجيدة، الجماعة الحضرية تمارة نموذجا، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 2008/2007

المجلات :

الطاهر المصمودي، الوسائل المالية لتحقيق سياسة تنموية في الجماعات المحلية، مجلة الشؤون الإدارية، العدد التالث، 1984،

عبد اللطيف برحو، مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية،المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية' سلسلة مواضيع الساعة، الطبعة الثانية 2016

عبد الجبار عراش، النظام الفيدرالي الألماني بين الوحدة والتعددية، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، سلسلة دراسات، عدد مزدوج 84.85، يناير .أبريل 2009،

حميد النهيري بن محمد، ملاحظات حول اصلاح المنظومة الجبائية، المجلة المغربية للإدارة المحلية، والتنمية، عدد 81 و 82. يوليوز اكتوبر 2008

المراجع بالفرنسية :

Ouvrage:

Abdellah hadad, « la gestion budgétaire local ; les rationalités dominantes » Réseau des juristes maghrébins, ouvrage collectif sous la direction de M.Amal Mecherfi, .

Francois labie , la commune sa gestion budgétaire Edition liaisons, paris zoop