

## Towards The Financial Independence Of Regional Authorities

*Aziza Tabiti*

*Visiting Professor*

*Faculty of Legal and Political Sciences*

*Settat, Morocco*

[tabitiaziza@gmail.com](mailto:tabitiaziza@gmail.com)

**Abstract:** In view of the activation of regional reform, the legislator established, under the constitutional requirements, a new philosophy in the management of the financial and administrative affairs of regional authorities, based on freedom in management, and taking into account their financial capabilities guaranteed by the principle of branching. Also, regional authorities adopted regulatory laws for modern administrative mechanisms, which are concerned with the inclusiveness of appropriations, and multi-year programming that is based on the wisdom and refinement of land financial management.

These legal requirements try to enhance the financial resources of regional authorities and expand their margin of freedom in the management and implementation of the budget, and therefore achieve a kind of independence in making their financial decisions. This could only happen through absorbing the philosophy and the content of those requirements.

**Keywords:** Regional Authorities, Financial Independence, Morocco, Management .

**Citation:** Aziza Tabiti, Towards The Financial Independence Of Regional Authorities, The International Journal of Advanced Research on Law and Governance, Vol. 3, Issue 1, 2021.

© 2021, Hassan M., licensee The Egyptian Knowledge Bank (EKB). This article is published under the terms of the EKB which permits non-commercial use, sharing, adaptation of the material, provided that the appropriate credit to the original author(s) and the original source is properly given.

## نحو تحقيق الاستقلال المالي للجماعات الترابية

### - ملخص

في أفق تفعيل الإصلاح الترابي، أسس المشرع بموجب المقتضيات الدستورية لفلسفة جديدة في تدبير الشؤون المالية والإدارية للجماعات الترابية، قوامها الحرية في التدبير، مع مراعاة قدراتها المالية المضمونة بمبدأ التفريع، فضلا عن تبني القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الآليات التدييرية الحديثة، التي تعنى بعملية إعداد الميزانية، من قبيل اعتماد الميزانية المبنية على النتائج عوض الوسائل، وشمولية الاعتمادات، والبرمجة المتعددة السنوات، قوامها حكمة وتجويد التدبير المالي الترابي.

وإذا كانت هذه المقتضيات القانونية تؤسس إلى تعزيز الموارد المالية للجماعات الترابية، وتوسيع هامشها من الحرية في تدبير وتنفيذ ميزانيتها، ومنه السعي إلى تحقيق نوع من الاستقلالية في اتخاذ قراراتها المالية، فإن ذلك لن يستقيم إلا بدرجة استيعابها لفلسفة ومضامين هذه المقتضيات.

**الكلمات المفتاحية:** الإصلاح الترابي، الجماعات الترابية، الاستقلال المالي، المغرب.

### تقديم:

عرف تدبير الشأن المحلي في الأونة الأخيرة إصلاحات مهمة سواء على المستوى المؤسسي أو القانوني، الذي توج بإصدار العديد من النصوص القانونية، المؤطرة لتدبير الجماعات لشؤونها الترابية، علاوة على منحها جملة من الوسائل القانونية والمالية والبشرية والتدييرية للقيام بالمهام التنموية المنوطة بها.

لكن تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية، في ظل مأسسة ورش الجهوية المتقدمة، يرتبط بشكل وثيق بمجالات التدخل التنموي للجماعات الترابية، ودرجة استقلالها الإداري والمالي، الأمر الذي يتطلب توفر هذه الأخيرة على نظام جبائي فعال، يروم تحقيق المردودية الجبائية المحلية، الكفيلة بتغطية نفقات الجماعات الترابية.

إلا أن الموارد المالية المحلية تنسم بالقصور والعجز عن مواكبة ورش اللاتمرکز الإداري، الأمر الذي يقتضي تعزيز هذه الموارد المالية، والتي تتشكل من موارد ذاتية متأتية خاصة من الجبايات المحلية، ومن موارد مرصودة من الدولة، تتكون أساسا من حصص ضرائب الدولة المرصدة للجماعات الترابية، والموارد المحولة في إطار أموال الدعم.

وفي ظل محدودية الموارد المالية الذاتية للجماعات الترابية، كيف يمكن الحديث عن الاستقلال المالي لهذه الأخيرة، وعن نظام مالي قائم بذاته، كفيل بتنفيذ مخططات التنمية المحلية، باعتباره الوسيلة الأساسية لتنفيذ السياسة العامة الترابية؟

### المطلب الأول

#### الإكراهات البنوية لمالية الجماعات الترابية

تكتسي مالية الجماعات الترابية أهمية بالغة في إطار دراسة أسس الاستقلال المالي والإداري للجماعات الترابية، والدور التنموي الذي تلعبه الهيئات اللامركزية، إذ لا يمكن تحقيق الاستقلال المالي بدون موارد ذاتية كافية، تتحكم فيها الجماعات الترابية بكل استقلالية وحرية، لممارسة اختصاصاتها المتعددة والمتنوعة، فالاستقلال المالي لا يتحقق إلا من خلال قيام الجماعات الترابية بتأسيس مواردها الضرورية لتمويل ميزانياتها، وحسن تدبيرها تم تحديد نفقاتها<sup>١</sup>.

### الفقرة الأولى: ضعف الموارد الذاتية للجماعات الترابية

انطلاقاً من دراسة التطورات البنوية للمالية المحلية خلال الفترة الممتدة ما بين ٢٠٠٢ - ٢٠١٤، يلاحظ ارتفاعاً مهماً في موارد الجماعات الترابية، بحيث انتقلت من ١٣.٨ مليار درهم سنة ٢٠٠٢ إلى ٣١.٩ مليار درهم سنة ٢٠١٤، أي بمعدل نمو سنوي بلغ في المتوسط ٧.٣%، كما ارتفعت النفقات خلال نفس الفترة، إذ انتقلت من ١١ مليار درهم إلى ٣١.٦ مليار درهم<sup>٢</sup>.

لكن رغم هذا التطور الملحوظ في الموارد المالية للجماعات الترابية، فإن المالية المحلية لازالت تعاني جملة من النقائص، حيث تعتمد الجماعات المحلية بشكل كبير على الدعم المالي المقدم من طرف الدولة، نتيجة ضعف مواردها الذاتية.

وفي ظل ضعف الموارد الذاتية للجماعات الترابية، تضطر هذه الأخيرة إلى الاعتماد بشكل كبير على الدعم المالي المقدم من طرف الدولة، نظراً لجملة الاختلالات البنوية التي تعترى المالية المحلية، ويتجلى ذلك في هيمنة نفقات التسيير، وضعف معدل تنفيذ نفقات الاستثمار من جهة، وقصور النظام الجبائي المحلي من جهة أخرى.

ولقد عرف النظام الجبائي المحلي عدة إصلاحات وذلك منذ اعتماد الميثاق الجماعي<sup>٣</sup> (٣٠ شتنبر ١٩٧٦)، والذي يهدف إلى تزويد الجماعات الترابية بإطار قانوني كفيل بإرساء نظام جبائي مبسط وفعال، وتعزيز الموارد الجبائية المحلية.

وفي هذا السياق، خضعت الموارد المالية للجماعات المحلية لعدة إصلاحات مهمة تروم تمكين الجماعات الترابية من نظام ضريبي حديث وفعال، يرمي إلى تبسيط النظام الضريبي المحلي وملائمته مع نظيره الوطني ومسيرة ورش اللامركزية.

وتوج هذا الإصلاح بصدور القانون رقم<sup>٤</sup> ٤٧.٠٦ المتعلق بالجبائيات المحلية، والذي ظل يحمل العديد من الثغرات التي أنمت عن قصوره في مواكبة ورش الجهوية المتقدمة، نظراً لضعف الموارد المالية المرصودة لتدبير الشأن العام الترابي.

<sup>١</sup>-Chahdi Ouazzane Hassan: Le droit administratif, L'organisation Administrative, 1<sup>er</sup> édition, Dar Anajah, Aljadida, casa, 1997, p 101.

<sup>٢</sup>- مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، العدد ٢٩- يناير ٢٠١٦، ص ٤.  
<sup>٣</sup>- الميثاق الجماعي ٣٠ شتنبر ١٩٧٦ الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم ١.٧٦.٥٨٤ بتاريخ ٥ شوال ١٣٩٦ (٣٠ شتنبر ١٩٧٦) بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها.

<sup>٤</sup>- القانون رقم ٤٧.٠٦ المتعلق بالجبائيات المحلية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم ٥١.٠٧.١٩ الصادر في ١٩ من ذي القعدة ١٤٢٨ (٣٠ نوفمبر ٢٠٠٧) الجريدة الرسمية عدد ٥٥٨٣ ذو القعدة ١٧٢٨ (٣/١٢/٢٠٠٧).

والجدير بالذكر، أن الإطار القانوني الجبائي المحلي ظل يشكو انعدام التجانس بين السياسة الجبائية للجماعات الترابية وتلك الخاصة بالدولة، حيث أن مختلف التدابير الجبائية المتخذة على مستوى المحلي لم تسفر عن تغييرات مهمة من شأنها تنمية المداخل المحلية، علاوة على تعدد وتنوع الرسوم المحلية، والتي تتسم بتعقيد آلياتها بما في ذلك صعوبة ضبط الوعاء الضريبي، الشيء الذي يعيق تعبئة الجبايات المتاحة.

الأمر الذي ترتب عنه المطالبة بإصلاح قانون الجبايات المحلية، نظرا لأن الواقع المالي للجماعات الترابية في تدبيرها لمواردها المالية ظل ينم عن ضعف الاستقلال المالي لهذه الجماعات.

وفي هذا السياق، تم إصدار القانون رقم<sup>1</sup> ٠٧.٢٠ القاضي بتغيير وتنظيم القانون رقم ٤٧.٠٦، والذي حمل في طياته جملة من الإصلاحات الهيكلية التي تروم تحقيق المردودية الجبائية، ودعم الموارد المالية الذاتية، والسعي نحو الرقي بالنظام الجبائي المحلي إلى مصاف النظام الجبائي الوطني، بغية تقليص مساهمة الدولة في دعم موارد الجماعات الترابية، وضمان الاستقلال المالي لهذه الأخيرة.

### الفقرة الثانية: مساهمة الدولة في موارد الجماعات الترابية:

تمثل الموارد المالية التي ترصدها الدولة للجماعات الترابية إلى غاية ٢٠١٥، أكثر من نصف موارد هذه الأخيرة، وهي تتكون من الضريبة على القيمة المضافة المرصدة للجماعات الترابية، والضريبة على الشركات، والضريبة على الدخل والرسم على عقود التأمين، وهي موارد مالية للجماعات الترابية مرشحة للارتفاع لمواكبة تفعيل ورش الجهوية المتقدمة.

وتتكون هذه الموارد من ٣٠% من منتج الضريبة على القيمة المضافة، و ١% من منتج الضريبة على الشركات، و ١% من منتج الضريبة على الدخل، و ١٣% من الرسوم المفروضة على عقود التأمين<sup>٢</sup>.

وينص القانون التنظيمي المتعلق بالجهات<sup>٣</sup> على تعزيز الموارد المالية المحولة من طرف الدولة لفائدة الجماعات الترابية، وذلك من أجل تمكين الجهات من أداء مهامها الجديدة، وعلى هذا الأساس تم تحديد بصفة تدريجية، حصص الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل المرصدة للجهات في نسبة ٥% والحصة من حصيلة الرسم على عقود التأمين في نسبة ٢٠%. وتستفيد الجماعات الترابية كذلك من اعتمادات مالية من الميزانية العامة للدولة في أفق بلوغ سقف ١٠ ملايين درهم سنة ٢٠٢١، وبالإضافة إلى هذه التحويلات، فإن الجهات مؤهلة للحصول على قروض والاستفادة من تسبيقات الدولة<sup>٤</sup>.

<sup>١</sup> - القانون رقم ٠٧.٢٠ الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم ١.٢٠.٩١ الصادر في ١٦ من جمادى الأولى ١٤٤٢ (٣١ ديسمبر ٢٠٢٠)

القاضي بتغيير وتنظيم القانون رقم ٠٦.٤٧ المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، الجريدة الرسمية عدد ٦٩٤٨ ص ٨٦٣٢.

<sup>٢</sup> - هذه الحصة المحددة في ١٣% تعوض الرسم الإضافي على عقود التأمين المنصوص عليه لفائدة الجهات في المادة ٦٨ من القانون ٤٧.٩٦ المتعلق بتنظيم الجهات سابقا.

<sup>٣</sup> - القانون التنظيمي رقم ١١١.١٤ المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم ١.١٥.٨٣ صادر في ٢٠ من رمضان ١٤٣٦ (٧ يوليو ٢٠١٥)، الجريدة الرسمية عدد ٦٣٨٠ بتاريخ ٦ شوال ١٤٣٦ (٢٣ يوليو ٢٠١٥) ص ٦٥٨٥.

<sup>٤</sup> - مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، مديرية الدراسات والتوقعات المالية، العدد ٢٩-يناير ٢٠١٦، ص ٤.

وتمثل حصة منتج الضريبة على القيمة المضافة المرصدة للجماعات الترابية حصة الأسد في مساهمة الدولة في موارد الجماعات الترابية.

وقبل إحداث الضريبة على القيمة المضافة، كانت الجماعات الترابية تستفيد من إعانات الميزانية العامة للدولة، على شكل إعانات للموازنة وأخرى للتجهيز.

ولقد تم إرساء مبدأ تقاسم الضريبة على القيمة المضافة بين الدولة والجماعات الترابية سنة ١٩٨٦، بموجب القانون رقم ٣٠.٨٥ المتعلق بالضريبة على القيمة المضافة، والذي خصص حصة من منتج هذه الضريبة لفائدة الجماعات الترابية، حيث ينص الفصل ٦٥ من هذا القانون على أنه: "تدرج حصيلة الضريبة في موارد الميزانية العامة للدولة، وبنسبة ٣٠ في المائة على الأقل، تحدد في إطار قوانين المالية، في ميزانيات الجماعات الترابية، بعد أن تخصم من حصيلة الضريبة المستوفاة في الداخل المبالغ المسترجعة والمردودة المنصوص عليها في هذا القانون".<sup>١</sup>

وبموجب مقتضيات المادة ٣٣ مكرر من قانون المالية ٣٣.٨٥ لسنة ١٩٨٦ أنشئ حساب مرصد لأمر خصوصية يسمى "حصة الجماعات المحلية في حصيلة الضريبة على القيمة المضافة".<sup>٢</sup>

يدرج هذا الحساب في الجانب الدائن، الحصة المخصصة للجماعات الترابية من منتج هذه الضريبة كما هو محدد بموجب المادة ٦٥ المشار إليها، وفي الجانب المدين "النفقات التي تتحملها هذه الجماعات بمقتضى القوانين الجاري بها العمل".

في البداية، تم منح الجماعات الترابية مخصصاتها من حصة الضريبة على القيمة المضافة على شكل مساعدات، ومنذ سنة ١٩٩٦ أصبحت توزع حسب نظام جديد يعتمد معايير محددة في منشور وزير الداخلية المتعلق بإعداد ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة ١٩٩٦.

ويتوخى هذا النظام بصفة خاصة، تعزيز التضامن بين الجهات الترابية والحد من التفاوتات بينها والمرتبة عن الفوارق في الموارد والتكاليف، وكذلك تحفيز المدبرين المحليين على تعبئة الموارد الذاتية.<sup>٤</sup>

<sup>١</sup> القانون رقم ٣٠.٨٥ المتعلق بالضريبة على القيمة المضافة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف ١.٨٥.٣٤٧ الصادر في ٧ ربيع الآخر ١٤٠٦ (٢٠ ديسمبر ١٩٨٥)، الجريدة الرسمية عدد ٣٨١٨ بتاريخ ١/٠١/١٩٨٦ الصفحة ٢.

<sup>٢</sup> تم إدراج نفس هذه المقتضيات في المادة ١٢٥ من المدونة العامة للضرائب لسنة ٢٠٠٧.

<sup>٣</sup> استبدل قانون المالية لسنة ٢٠١٦ هذه التسمية بـ "حصة الجماعات الترابية من حصيلة الضريبة على القيمة المضافة".

<sup>٤</sup> اعتمد منشور وزير الداخلية المتعلق بإعداد ميزانية الجماعات الترابية برسم سنة ١٩٩٦، توزيع حصة الضريبة على القيمة المضافة إلى ٣ حصص:

- الحصة الإجمالية: توجه للمساهمة في تغطية نفقات التسيير توزع في بداية كل سنة مالية، أولا بين صنفى الجماعات الترابية: العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية، ثم داخل كل صنف وبعد سحب نسبة توزيع جزافيا، يوزع الباقي بين جميع الجماعات الترابية الموجودة ضمن هذا الصنف حسب معايير مرتبطة بالمساحة وعدد السكان للعمالات والأقاليم، وبالقدرات الجبائية ومستوى الموارد الذاتية بالنسبة للجماعات الحضرية والقروية، وتقوم وزارة الداخلية بتبليغ الجماعات الترابية سنويا بالمبالغ المحددة برسم هذه الحصة لتأخذ بعين الاعتبار عند إعداد ميزانياتها.

- حصص التجهيز:

تهدف إلى تغطية التحويلات الخاصة، ذات الطابع الأولي أو الظرفي، المرتبطة بالمجهودات التي تبذلها الجماعات الترابية في مجال التجهيز بالبنيات التحتية والتأهيل والتنمية الحضرية، والتجهيز بالبنيات الاقتصادية (إحداث المراكز التجارية والأسواق والمجازر، وتهيئة مناطق الأنشطة الاقتصادية والصناعية والتجارية...) والمحافظة على البيئة، وكذلك البرامج التي تستهدف

وتأسيسا على ما سبق، فالإكراهات البنوية للمالية المحلية، تعزى بالأساس إلى نقائص في مجال الحكامة المالية الترايبية، نظرا لتعدد الفاعلين في مجال الجبايات المحلية، مما يؤدي إلى محدودية استغلال الموارد المالية المخصصة، والتي تتميز بوجود فائض غير موظف وخزينة مهمة على مستوى صندوق "حصة الجماعات المحلية من حصيلة الضريبة على القيمة المضافة"، بالإضافة إلى تراكم الباقي استخلاصه الذي انتقل من ١٣ مليار درهم سنة ٢٠٠٩ إلى ١٩.٨ مليار درهم سنة ٢٠١٤<sup>١</sup>.

وهكذا، لا يمكن الحديث عن الاستقلال المالي للجماعات الترايبية في ظل هذه الاختلالات البنوية، إضافة إلى الإكراهات التي سبق رصدها والمتمثلة في ضعف الموارد المالية الذاتية، ومساهمة الدولة في موارد الجماعات الترايبية، والتي حاول المشرع المغربي تجاوزها من خلال التنصيب على تبني جملة من الإصلاحات المؤسساتية والقانونية التي تهدف بالأساس إلى تحقيق الاستقلال المالي للجماعات الترايبية ولو نسبيا.

## المطلب الثاني

### متطلبات الاستقلال المالي للجماعات الترايبية

اختر المغرب منذ الاستقلال اللامركزية كنظام لتوزيع الاختصاصات والموارد بين الدولة والجماعات الترايبية، وعرف هذا النظام مراحل متوالية من الإصلاحات والتحديث، إذ تم إغناء بنائه مؤخرًا عبر عدة مقتضيات نص عليها دستور فاتح يوليوز ٢٠١١، الذي كرس الجهوية المتقدمة في فصله الأول مسجلا بذلك نقطة تحول في تاريخ اللامركزية بالمغرب.

ويتضمن مشهد اللامركزية بالمغرب حاليا، ١٢ جهة و ٧٥ عمالة وإقليم، و ١٥٠٣ جماعة، ولضمان قيام هذه الجماعات الترايبية بالمهام الموكلة لها تم وضع إطار قانوني ومؤسسي<sup>٢</sup>، يحدد لفائدها ميادين الاختصاص والموارد المالية والجباية اللازمة لممارستها الوظيفة التنموية الترايبية المنوطة بها.

وبهذا يكون دستور فاتح يوليوز ٢٠١١ قد أحدث قطيعة على مستوى فلسفة الخيار اللامركزي من خلال التأكيد على أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة، بالإضافة إلى تكريس جملة من المبادئ الدستورية المؤطرة للاستقلال المالي للجماعات الترايبية.

تعميم ولوج الساكنة، خاصة القروية، إلى التجهيزات الأساسية المنجزة في إطار المشاريع الوطنية، الكهرباء القروية والتزويد بالماء الصالح للشرب في العالم القروي وتهيئة الطرقات والمسالك القروية.

- حصص التحملات المشتركة: توجه لتغطية التحملات غير المجزأة المشتركة بين الجماعات الترايبية (سجل ودفاتر الحالة المدنية، الصوريرات والتذاكر المتعلقة بتحصيل الرسوم المحلية)، كما تستفيد الجهات، بمقتضى قانون المالية لسنة ٢٠٠٧، من حصة من حصيلة الرسم على عقود التأمين تبلغ نسبتها ١٣% يتم إيداعها في حساب خصوصي للخزينة يسمى "صندوق تنمية الجماعات المحلية ومجموعاتها" ويتم بناء على نفس قانون المالية، توزيع هذه الحصص بين الجهات اعتبارا لعدد سكانها. وتساهم كل هذه الموارد المخصصة للجهات في تمويل مشاريعها على المستوى المحلي، كتلك التي تهدف إلى تشجيع الاستثمار من خلال إقامة المناطق الصناعية ومناطق الأنشطة الاقتصادية وحماية البيئة ودعم التكوين المهني وإنعاش الشغل ورعاية الأنشطة الاجتماعية والثقافية.

<sup>١</sup>-مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، مديرية الدراسات والتوقعات المالية، العدد ٢٩-يناير ٢٠١٦، ص ٦.

<sup>٢</sup>-ينعلق الأمر بالقانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والقانون التنظيمي رقم 112.14 الخاص بالعمالات والأقاليم، والقانون التنظيمي رقم 113.14 الخاص بالجماعات.

## الفقرة الأولى: تكريس المبادئ الدستورية المؤطرة للاستقلال المالي للجماعات

### الترابية

يعتبر الاستقلال المالي آلية حاسمة لقياس درجة التنظيم اللامركزي<sup>1</sup>، كأساس للتنظيم الجديد للدولة، إذ لا يمكن الحديث عن الاستقلال الإداري في ظل غياب استقلال مالي، فإذا كانت الجماعات الترابية وحدات لا مركزية تفترض استقلالا إداريا في تدبير شؤونها الترابية، فإن الاستقلال الإداري يرتبط جدليا بالاستقلال المالي، نظرا للمكانة التي يحتلها المجال المالي في تنفيذ السياسة العامة الترابية، والذي تترجم به المجالس المنتخبة برامجها السياسية إلى الواقع الملموس، فكلما كان التدبير المالي يعكس صورة حقيقية وصادقة انعكس ذلك بشكل ايجابي على تدبير باقي المجالات التنموية<sup>2</sup>.

الأمر الذي حدا بالمشروع إلى تكريس العديد من المبادئ الدستورية، التي من شأنها السعي بالجماعات الترابية نحو تحقيق الاستقلال المالي الترابي، من قبيل مبدأ التدبير الحر، ومبدأ التفريع، ومبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، ومبدأ التعاون والتضامن بين الجهات.

### مبدأ التدبير الحر

يساهم مبدأ التدبير الحر في تطوير مسار اللامركزية، من خلال جعل الجماعات الترابية أكثر استقلالية عن الإدارة المركزية سواء من الناحية المالية أو الإدارية، مع التقيد باحترام مبدأ الوحدة الوطنية، ومبدأ المساواة، والمبادئ الدستورية الأخرى، والتي لا تحد من حرية الجماعات الترابية في تدبير شؤونها وتنفيذ مخططاتها التنموية.

وعلى هذا الأساس، يسمح مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية أن تتطلع باختصاصاتها دون تقييد بسلطة الوصاية، وذلك وفقا لقواعد الحكامة الترابية، التي أقرها دستور ٢٠١١، من خلال الباب التاسع تحت عنوان "الجهات والجماعات الترابية الأخرى".

وباستقراء مقتضيات الفصل ١٣٦ الذي ورد فيه ما يلي: "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن..."، يتضح جليا أن الجماعات الترابية تعتمد في تدبير شؤونها الترابية وتنفيذ برامجها التنموية على مبدأ التدبير الحر، الذي يحيل في دلالته على استقلال الجماعات الترابية في تدبير شؤونها المالية والإدارية، وذلك من خلال التخفيف من الرقابة القبلية على التدبير المالي، وتكريس الرقابة البعدية، ثم توسيع حرية الأمرين بالصرف في تدبير الشؤون المالية الترابية، إضافة إلى تعزيز حرية

<sup>1</sup>-محمد حيمود: الاستقلال المالي للجماعات الترابية بين مضامين دستور ٢٠١١ وانتظارات التنزيل التشريعي، أشغال الأيام المغاربية العاشرة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة، يومي ١٧-١٨ أبريل، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص ٥٣.

<sup>2</sup>-سعيد طيطي: التأطير الدستوري لتدبير الشأن العام على ضوء مقتضيات دستور ٢٠١١، مجلة القضاء الإداري، العدد الخامس- السنة الثالثة- صيف/خريف ٢٠١٤، ص ١٣٣.

الجماعات الترابية في التعاقد مع المؤسسات المالية للحصول على القروض اللازمة لتمويل مشاريعها التنموية دون وصاية وزارة الداخلية<sup>١</sup>.

الأمر الذي يجعل التدبير الحر ركيزة أساسية للاستقلال المالي للجماعات الترابية، لا سيما على مستوى تعزيز سلطاتها في فرض الرسوم والتحكم في النفقات، وإعداد الميزانية وتنفيذها، وإلغاء الوصاية المالية على المجالس التداولية، والاعتراف بموارد مالية ذاتية لتمويل التدخلات العمومية.

والجدير بالذكر أن المشرع في القوانين التنظيمية الثلاث حاول التعريف بهذا المبدأ، بتخصيصه على أنه "يرتكز تدبير (الجهات/العمالات والأقاليم/الجماعات) على مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل جماعة ترابية في حدود اختصاصاتها المنصوص عليهما في القسم الثاني من هذا القانون التنظيمي سلطة التداول بكيفية ديمقراطية وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها، طبقاً لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقه"<sup>٢</sup>.

وعليه، يتمظهر الاستقلال المالي للجماعات الترابية، من خلال مساهمة التدبير الحر في تعزيز حرية الجماعات الترابية في تدبير شؤونها المالية، ومنحها حرية أكبر في اتخاذ قراراتها، والتعبير عن اختياراتها التنموية، وضمان حصولها على الوسائل الكفيلة بتحقيق ذلك، مما سيعزز من دورها في صناعة القرار المالي الترابي، مؤسسة بذلك لاستقلال مالي حقيقي.

وإلى جانب التنصيص على مبدأ التدبير الحر، نجد الدستور ينص على مبدأ آخر ينضوي على مدلول الاستقلال المالي للجماعات الترابية، ألا وهو مبدأ التفريع.

### مبدأ التفريع<sup>٣</sup>

<sup>١</sup>- محمد بوجيدة: اختصاصات الجهة كجماعة ترابية على ضوء الدستور المغربي لسنة ٢٠١١، أشغال الأيام المغربية، تحت عنوان الجهوية في الدول المغربية، أية آفاق، مطبعة المعاريف الجديدة، الرباط، أيام ٢٦-٢٧ أبريل ٢٠١٣، ص ١١٦، ص ١١٦.

<sup>٢</sup>- جاء القانون التنظيمي رقم ١١٣.١٤ المتعلق بالجماعات ليمنح صلاحيات جديدة وواسعة للجماعات الترابية، مترجماً ما جاء به الدستور المغربي الجديد على غرار القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية الأخرى:

- أحكام تركز المبادئ الدستورية  
- اعتماد مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه للجماعة سلطة التداول بكيفية ديمقراطية وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها؛  
- تفعيل مبدأ التفريع كأساس تحديد الاختصاصات الذاتية والاختصاصات المشتركة مع الدولة والاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجماعة، مع مراعاة عنصرى الانسجام والتكامل مع الجماعات الترابية الأخرى.

<sup>٣</sup>- يحيل مصطلح التفريع في اللغة اللاتينية على الإنابة والإعانة، فالإنابة تعود إلى علاقة شينيين مختلفين من حيث الأهمية، الواحد منهما يعوض الآخر، وهو ما يعني أن السلطة العليا، أي الدولة، لا تتدخل إلا إذا لم تتمكن السلطة الدنيا من التحرك، أما الإعانة فتحيل على فكرة تدخل الدولة، ليس كحق وإنما كواجب، حين تعجز الوحدات المحلية.

وقد ظهر مبدأ التفريع أول الأمر في القانون الفرنسي الصادر سنة ١٩٨٣، المتعلق بتوزيع الاختصاصات بين الجماعات والمحافظات والجهات والدولة، وتم التنصيص عليه في إعلان حول الجهويات في أوروبا سنة ١٩٩٦، في المادة الثالثة منه، التي تنص على أن توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهة يتم عن طريق الدستور وعن طريق القانون، بموجب مبادئ اللامركزية السياسية ومبدأ التفريع.

انظر: نجيب باعجد: مبدأ التفريع تجلياته وإسهاماته في الديمقراطية والحكمة الجيدة والتنمية البشرية، أشغال المناظرة الدولية والمغربية المنعقدة بمراكش من ٢٩ إلى ٣١ أكتوبر ٢٠٠٧، منشورات وزارة الداخلية ص ٢٢.



ينص الفصل ١٤٠ من الدستور على أنه: "للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة".

باستقراء مقتضيات الفصل السابق، يتضح جليا أن مبدأ التفريع يقوم أساسا على توزيع الاختصاصات والمسؤوليات بين مختلف الجماعات الترابية، في حدود صلاحياتها واختصاصاتها، وذلك تقاديا لتنازع الاختصاص بين المصالح الإدارية الترابية.

ويساهم مبدأ التفريع بشكل جلي في توزيع الأعباء العامة الترابية حسب القدرات المالية لكل جماعة ترابية، ومؤهلاتها وكفاءاتها الذاتية، من خلال تحديد الاختصاصات الذاتية، والاختصاصات المشتركة مع الدولة، ثم الاختصاصات المحولة، مع تحويل الموارد المالية المصاحبة لها.

ويروم مبدأ التفريع إسناد الصلاحيات إلى الجماعة الترابية الأقرب من المواطن، تجسيدا لمعيار تقريب الخدمات العامة من المرتفقين، والأقدر على ممارسة هذه الصلاحيات على جميع المستويات المالية والتقنية والبشرية، بمعنى أن كل ما يتجاوز قدرات جماعة ترابية يمكن إسنادها إلى جماعة ترابية أخرى، وقد يترتب عن ذلك إسناد الصلاحيات إلى الجماعة الترابية الأعلى إذا كانت الأقدر على ممارستها.

وعلى المستوى المالي، يتجلى مبدأ التفريع في تقاسم السلطة المالية، بين الدولة والجماعات الترابية، وذلك بمنح المجالس المنتخبة حق إنشاء وتعديل بعض الضرائب بتطبيق مبدأ الثانوية الجبائية، الذي يهدف إلى تحويل المستوى الإداري الأنسب مهمة فرض وتحصيل الضريبة وفق مقاربة تخصص لكل مستوى ترابي بنوع ضريبي معين، وكذا توفر الجماعات الترابية على موارد ذاتية واستقلال مالي<sup>١</sup>.

والجدير بالذكر، أن المقتضيات الدستورية لم تتضمن بصريح العبارة الاستقلال المالي للجماعات الترابية، بل اكتفت بالتنصيص فقط على بعض المبادئ التي تحمل في طياتها مدلول الاستقلال المالي، إذ بالإضافة إلى مبدئي التدبير الحر والتفريع، تم الإشارة كذلك إلى مبدأ التضامن والتعاون بين الجماعات الترابية، باعتبارها زمرة من المبادئ الدستورية التي يمكن أن توفر من الناحية المبدئية أرضية للاستقلال المالي للجماعات الترابية.

### مبدأ التعاون والتضامن

علاوة على ما تم التنصيص عليه في الفصل ١٣٦ من الدستور، نصت الفقرة الأخيرة من الفصل ١٤٣ على أن: "الجماعات الترابية تتفق على كيفية تعاونها إذا تعلق الأمر بإنجاز مشروع يتطلب التعاون بينها".

كما نص الفصل ١٤٤ على إمكانية "تأسيس الجماعات الترابية لمجموعات فيما بينها من أجل التعاضد في البرامج والوسائل".

<sup>١</sup>-Pascale Salin: Les Impôts Locaux Conter Les Impôts d'Etat, P.F.F.P.N°29, 1990, P130.

<sup>٢</sup>-أحمد بوسيدي: التدبير الحر للجماعات الترابية، مجلة المنبر القانوني، عدد مزدوج ٣-٢ أبريل/أكتوبر ٢٠١٢، ص ٢١٢.

وعلى هذا الأساس، يمكن للجماعات الترابية التعاون فيما بينها، باعتماد هذه الآليات القانونية المجسدة في التضامن والتعاون والتعاقد، والتي تخول لها الاستفادة من القدرات المالية والتقنية والبشرية لإنجاز مشاريعها التنموية.

الأمر الذي يجعل مبدأ التضامن والتعاون يبنى على فكرة التوزيع المتكافئ والمتوازن للأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، والموارد والثروة على مجموع مناطق التراب الوطني على أساس المساواة، لمواجهة الخصائص المالي، والتفاوت في النمو الذي يؤثر بشكل سلبي على التنمية الترابية<sup>١</sup>.

كما يتيح التعاون بين الجماعات الترابية إمكانية إنجاز المشاريع الاستثمارية ذات التكلفة المالية المرتفعة، ومؤهلات لوجستية وابتكارية جد مهمة، التي تعجز الجماعة الترابية على توفيرها بصفة انفرادية، لذا كان لزاما اللجوء إلى هذا النوع من التعاون والشراكة، باعتبارها آلية حديثة لتحسين القدرات التمويلية للجماعات الترابية<sup>٢</sup>.

ولقد كرس دستور ٢٠١١ هذا التوجه وذلك بالتنصيص في الفصل 142 على إحداث صندوق التضامن بين الجهات، الذي أوصى به تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، وذلك بهدف دعم مالية الجهات المحدودة الإمكانيات وتقليص مستويات العجز فيها من البنيات والتجهيزات الأساسية<sup>٣</sup>.

وفي هذا السياق، نصت الفقرة الثانية من المادة الرابعة من القانون التنظيمي للجهات على أن التنظيم الجهوي يرتكز على مبدأي التعاون والتضامن بين الجهات، وبينها وبين الجماعات الترابية الأخرى، من أجل بلوغ أهدافها، وخاصة إنجاز مشاريع مشتركة وفق الآليات المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي.

وعلى هذا الأساس، خص الدستور الجهات بصندوقين، عمل القانون التنظيمي للجهات على تحديد مجالات تدخلهما، وكيفية اشتغالهما ومعايير الاستفادة منهما، أحدهما للتأهيل الاجتماعي، ويروم سد العجز في مجالات التنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية، وثانيهما للتضامن بين الجهات، ويهدف إلى دعم الجهات التي تعاني إكراهات تنموية موضوعية بفعل التفاوتات الناجمة عن تركيز الثروات، وعن النمو غير المتكافئ والفوارق الجغرافية والديموغرافية بينها، والتباين في كلفة إنجاز المشاريع<sup>٤</sup>.

كما يمكن للجماعات بموجب مقتضيات المادة ١٣٣ من القانون التنظيمي للجماعات، إحداث مؤسسات للتعاون، وذلك بهدف تدبير برامج مشتركة من قبيل:

النقل الجماعي وإعداد مخططات التنقل؛

تطهير السائل والصلب ومحطات معالجة المياه العادمة؛

<sup>١</sup>- أحمد سميح: التدبير الحر والجماعات الترابية في دستور ٢٠١١، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، الموسم الجامعي ٢٠١٣/٢٠١٢ ص ٦٣.

<sup>٢</sup>- دليل التعاون والشراكة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، ٢٠١١، ص ١٤.

<sup>٣</sup>- اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول التصور العام، ٣٣.

<sup>٤</sup>- عبد الخالق العلاوي: مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية وإعداد التراب على ضوء دستور ٢٠١١، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد ١١٥، مارس- أبريل ٢٠١٤ ص ١٥١.

<sup>٥</sup>- القانون التنظيمي رقم ١١٣.١٤ المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم ١.١٥.٨٥ الصادر في ٢٠ من رمضان ١٤٣٦ (٧ يوليوز ٢٠١٥)، الجريدة الرسمية عدد ٦٣٨٠-٦ شوال ١٤٣٦ (٢٣ يوليوز ٢٠١٥) ص ٦٦٦٠.

معالجة النفايات؛

صيانة الطرق العمومية الجماعية؛

توزيع الماء الصالح للشرب والكهرباء والإنارة العمومية؛

ومنه، تصبح آليات التعاون تشكل وسيلة بديلة لتدخل الدولة في إقامة المشاريع التنموية الترابية، تتمكن بموجبها الجماعات الترابية من البحث عن إيرادات ومداخل بهدف تقوية ميزانياتها، مما يجعلها في غنى عن إمدادات ومساعدات الدولة<sup>1</sup>، الأمر الذي يترتب عنه نوع من الاستقلال المالي، وعدم التبعية للدولة وأجهزتها.

وهكذا، تظهر أهمية التعاون والتعاقد في تعزيز استقلالية الجماعات الترابية، وذلك من خلال تقوية الامكانيات الترابية باستعمالها في إطار من التضامن والتعاون، والعقلانية لمواجهة حاجياتها من تجهيزات وخدمات دون اللجوء إلى الدولة.

الأمر الذي سيضفي على الجماعات الترابية نوعا من الاستقلال المالي، بعد تعبئة مواردها المالية، وعدم التبعية للدولة وأجهزتها، وحرية أكبر في اتخاذ قراراتها المالية.

### الفقرة الثانية: تفعيل الآليات الحديثة للتدبير المالي للجماعات الترابية

تحتل عقلنة تدبير الموارد المالية، إطار الإصلاحات الحديثة التي نهجها المغرب للرقى بتدبير الشأن العام الوطني والمحلي، ركيزة أساسية وحلقة لا بد من الوقوف عندها في مسلسل الإصلاح المالي، وتحديث التدبير العمومي الترابي.

إذ تنبني المقاربة الحديثة للتدبير المالي العمومي الترابي على مجموعة من المرتكزات، والتي تم استلهامها من أساليب التدبير المعتمدة في القطاع الخاص في مجال تدبير الموارد المالية، والتي تروم السعي نحو تحقيق الجماعات الترابية للاستقلال الإداري والمالي في تدبير شؤونها المحلية، والتي تستند أساسا على التدبير الميزانياتي وفق النتائج، والبرمجة الميزانياتية المتعددة السنوات.

### أ- التدبير الميزانياتي وفق النتائج

يشكل التدبير الميزانياتي وفق النتائج<sup>2</sup> أحد أشكال التدبير العمومي الحديث، التي تم تبنينها من أجل تجاوز الانعكاسات السلبية للتدبير القائم على الوسائل، والذي يركز على وضع أهداف محددة قابلة للوصف

<sup>1</sup> - بهيجة هسكر: الجماعة المقولة بالمغرب الأسس الممكنات الرهانات الطبعة الأولى ٢٠١٠ مطبعة طوب برس الرباط، ص ٣٥.

<sup>2</sup> - يعد التدبير المبني على النتائج مقاربة جديدة لتطوير الأداء الإداري وتمكين المؤسسات من أداء وظائفها لبلوغ الأهداف والغايات بكيفية فعالة، فهو عبارة عن مجموعة من الأهداف تلزم الأجهزة الحكومية والوحدات الإدارية المختلفة بتحقيقها، خلال فترة زمنية محددة، بعد تقسيمها (الأهداف) إلى مجموعة من البرامج والمشاريع الواجب تحقيقها، مع تحديد التكلفة المالية المقدرة لتنفيذ كل البرامج أو المشروع، بالإضافة إلى تحديد معايير الإنجاز وقياس الكفاءة. للمزيد: انظر

- Mouro Scascighini: le management par objectif ses mécanismes, ses avantages, ses limites, CRPM formation en management, [www.crpm.ch.page2et](http://www.crpm.ch.page2et) ss.

- Thomas Thomson: le management by objectives, the Pfeiffer library, volume 20, 2<sup>nd</sup> édition, 1998, p1 et ss.

والقياس، يروم بالأساس إلى الرفع من نجاعة الأداء العمومي المحلي، بالشكل الذي يقوي قدرة الإدارة على تحقيق الأهداف المحددة لها من قبل السلطات العمومية بأقل تكلفة ممكنة.

ففيما يخص الوسائل التي تتم تعبئتها من أجل إنجاز سياسة عمومية ما، يلاحظ أن جل الإدارات لا تتعامل مع ما هو متاح لها من هذه الوسائل، بشرية أو مالية أو غيرها، بمنطق تعبئتها لتحقيق أهداف معينة باقتصاد وكفاءة وفعالية، بل بمنطق الحصول على أكبر قدر ممكن من الاعتمادات واستهلاكها كلياً، من أجل تبرير حصولها سنوياً على نفس القدر أو الزيادة فيه<sup>1</sup>.

### **ب- التبويب الميزانياتي**

تنص المادة ٣٧ من القانون التنظيمي لقانون المالية<sup>٢</sup> ١٣٠.١٣: "تقدم موارد الميزانية العامة في فصول منقسمة، إن اقتضى الحال، إلى مصالح وطبيعة الموارد. وتقدم موارد كل مرفق من مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة مجمعة بحسب القطاعات الوزارية أو المؤسسات التابعة لها هذه المرافق.

وتقدم موارد الحسابات الخصوصية للخرينة بحسب كل حساب خصوصي داخل كل صنف من هذه الحسابات."

وينص القانون التنظيمي لقانون المالية على تعديل التبويب الميزانياتي قصد الانتقال من المقاربة المعيارية للنفقات إلى هيكلية ميزانياتية قائمة على البرامج والمشاريع مع التركيز على البعد الجهوي.

أما بخصوص البرمجة الميزانياتية، يتمحور التبويب الجديد المتعلق بالنفقات، بحسب القانون التنظيمي لقانون المالية، حول العناصر التالية: "الباب، الفصل، البرنامج، الجهة، المشروع أو العملية"<sup>٣</sup> وتجدر الإشارة أن هذه الهيكلية الجديدة تهم مختلف مكونات ميزانية الدولة (الميزانية العامة، مصالح الدولة المسيرة بصورة مستقلة، والحسابات الخصوصية للخرينة)<sup>٣</sup>.

ويروم هذا التوجه الجديد تطوير الأداء الإداري والمالي، وبلوغ الأهداف والغايات بكيفية فعالة خاصة على مستوى تنفيذ البرامج والمشاريع التنموية، عن طريق تحديد النتائج المتوقعة من تنفيذ البرامج أو المشروع أو العملية.

وبناء على هذا الأساس تركز الميزانية المبنية على النتائج على ثلاث ركائز أساسية وهي:

التعاقد: الذي يعد أداة رئيسية لتحقيق الأهداف المتوخاة مع تحديد الوسائل البشرية والمالية والتنظيمية الضرورية لبلوغ تلك الأهداف والجدول الزمني لإنجازها.

شمولية الاعتمادات: وذلك بمنح الأمرين بالصرف ونوابهم مرونة أكبر للتصرف في الاعتمادات الموضوعة رهن إشارتهم مع تحميلهم في المقابل مسؤولية مباشرة في تحقيق الأهداف المحددة لهم.

<sup>1</sup>-Michel Charpentier, Philippe Grandjean : Secteur public et contrôle de gestion: Pratiques, enjeux et limites, Ed, d'organisations, Paris, 1998, p.56.

<sup>٢</sup>-القانون التنظيمي لقانون المالية رقم ١٣٠.١٣ الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم ١٥-٦٢-١ الصادر في ١٤ من شعبان ١٤٣٦ (٢ يونيو ٢٠١٥) الجريدة الرسمية عدد ٦٣٧٠ فاتح رمضان ١٤٣٦ (١٨ يونيو ٢٠١٥) ص ٥٨١٠.

<sup>٣</sup>- الموقع الرسمي لوزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة: loi organique de finance.finances.gov.ma

الشراكة: وتهدف إلى إشراك مختلف الفاعلين في العملية التنموية، خاصة جمعيات المجتمع المدني في إنجاز مشاريع تنموية هادفة وتفعيل سياسة القرب كعمل مندمج، وذلك من خلال تقوية قدرة الجمعيات على التدخل بتبسيط مساطر استفادتها من المساهمة المالية للدولة مع متابعة النتائج المحققة<sup>١</sup>.

الأمر الذي تم تبنيه على مستوى التدبير المالي للجماعات الترابية، حيث تنص المادة ٢٤٥ من القانون التنظيمي رقم ١١١.١٤ المتعلق بالجهات على أن رئيس مجلس الجهة يتخذ: "الإجراءات الضرورية من أجل اعتماد الأساليب الفعالة لتدبير الجهة ولا سيما: تبني نظام التدبير حسب الأهداف".

وهي نفس العبارة المكررة في المادة ٢١٥ من القانون التنظيمي رقم ١١٢.١٤ المتعلق بالعمالات والأقاليم، وفي المادة ٢٧١ من القانون التنظيمي رقم ١١٣.١٤ المتعلق بالجماعات، كما نصت المادة ١٥٨ من نفس القانون على أن "البرنامج عبارة عن مجموعة متناسقة من المشاريع والعمليات تقرر 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.

وفي نفس الاتجاه نصت المادة ١٧٦ على أن الدولة: "تضع الآليات والأدوات اللازمة لمواكبة ومساندة الجماعة لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها وممارسة الاختصاصات الموكولة إليها، ومن بين هذه الأدوات ما يسمح للجماعة بتبني أنظمة التدبير العصري، ولا سيما مؤشرات التتبع والإنجاز والأداء".

حيث يتم الانتقال من المقاربة التقليدية لتقديم نفقات ميزانية الجماعات الترابية إلى مقاربة حديثة مرتكزة على التدبير المبني على النتائج عوض التدبير القائم على الوسائل.

وعلى هذا الأساس، فتبني مقاربة جديدة في توزيع موارد الجماعات الترابية مبنية على مرتكزات عبارة عن برامج ومشاريع تنموية أو تديرية، أساسها البرنامج والمشروع بدل الفقرة والسطر<sup>٢</sup>، مدعمة بمشاريع نجاعة الأداء<sup>٣</sup>، ومؤشرات قياسها<sup>٤</sup>، من شأنه تحسين فعالية النفقات العمومية، وذلك من

<sup>١</sup>- دليل إصلاح الميزانية، المقاربة الجديدة المرتكزة على النتائج والمدمجة لمقاربة النوع الاجتماعي، وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، ٢٠٠٥، ص ٣١-٣٨.

<sup>٢</sup>- تنص الفقرة الأولى من المادة ١٧٠ من القانون التنظيمي للجهات على أنه:

<sup>٣</sup>- يعرف الهدف بكونه الغاية المرجو بلوغها خلال فترة زمنية محددة. ويشير إلى الأولويات التي تمكن من تحقيق غايات البرنامج.

يجب أن يستجيب اختيار أهداف البرنامج لبعض القواعد:

- أن يكون عددها محدودا؛
- أن تمثل الجوانب الأساسية للبرنامج؛
- أن تصاغ بشكل واضح، بسيط، دقيق وعملي؛
- يجب أن تمكن من تحسين فعالية النفقة العمومية.
- أن تكون قابلة للقياس بواسطة مؤشرات الأداء.

علاوة على ذلك، عرف القانون التنظيمي لقانون المالية نجاعة الأداء العمومية بكونها تحقيق أهداف محددة مسبقا من حيث الفعالية السوسيو-اقتصادية والنجاعة وجودة الخدمة:

- أهداف الفعالية السوسيو-اقتصادية: تعكس البحث عن الصالح العام، وتركز على الآثار المنتظرة للسياسات العمومية. كما تعبر عن النفع المرتقب من عمل الدولة للمواطن من حيث تغيير الواقع الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والثقافي والصحي... الذي يعيش فيه؛

خلال توجيه التدبير العمومي إلى تحقيق نتائج محددة في إطار وسائل محددة سلفاً، تعكس ميزانية الجماعات الترابية، المتمحورة حول البرامج.

ولتوجيه وقياس وتحسين فعالية تنفيذ الميزانية، يتم بالنسبة لكل برنامج، تحديد منهجية أداء تشمل استراتيجية البرنامج وأهداف الأداء التي تنبثق من هذه الاستراتيجية، وكذلك مؤشرات الأداء التي تمكن من قياس مدى تحقيق الأهداف<sup>٢</sup>.

إن عقلنة تدبير الاعتمادات المالية للميزانية، من خلال تخصيص أفضل للموارد، وملائمة المشاريع أو البرامج المنجزة مع الحاجيات الأساسية والضرورية للسكان المحلية، من شأنه ترشيد النفقات و ضمان فعاليتها ونجاحتها في تحقيق الأهداف المسطرة من وراء إنفاقها<sup>٣</sup>.

وعلى هذا الأساس، فالاستقلال المالي للجماعات الترابية لا يمكن تحقيقه، إلا عبر تعبئة الموارد المالية المحلية، بشكل يمكنها من رصد اعتمادات مالية إضافية، والتحكم في مواردها ونفقاتها، وترشيد النفقة العمومية بما يخدم النتائج والأهداف المتوخاة من وراء إنفاقها، استجابة للبرامج والمشاريع التنموية التي تم تسطيرها بمقتضى برنامج عملها.

الأمر الذي لا يمكن تحقيقه إلا من خلال نهج مقاربة التدبير الميزانية وفق منطق النتائج ونجاعة الأداء والبرمجة المتعددة السنوات.

### ج- البرمجة المتعددة السنوات

ينص القانون التنظيمي لقانون المالية رقم ١٣٠.١٣ على إعداد قانون المالية استناداً إلى برمجة ميزانية لثلاث سنوات، وتهدف هذه البرمجة الميزانية إلى:

- أهداف النجاعة: أهداف تمكن من ترشيد استعمال الوسائل المتاحة، من خلال ربط الانتاج المحصل عليه بالموارد المستهلكة. هذه الأهداف تمكن من إبراز بالنسبة لمستوى معين من استهلاك الموارد، مدى التحسن الذي عرفته إنتاجية الإدارة ومدى تقليص الوسائل المستعملة بالنسبة لمستوى معين من الانتاج.
- أهداف جودة الخدمة: تعكس معايير الجودة المستهدفة من العمل العمومي في المجال المرتبط بالبرنامج وتعتبر عن الجودة المرتقبة للخدمة المقدمة للمستخدم بمعنى آخر، قدرة الخدمة عن إرضاء المستفيد.

<sup>١</sup>- يقرن بكل هدف مؤشر أو مؤشرات رقمية تمكن من تقييم نتائج البرنامج. ويمكن تعريف المؤشر بأنه كل قيمة تقيس تحقيق الهدف بشكل موضوعي.

على غرار التصنيف المرتبط بالأهداف تتبع المؤشرات نفس التصنيف: مؤشرات الفعالية السوسيو- اقتصادية ومؤشرات النجاعة ومؤشرات جودة الخدمة.

تجدر الإشارة أن منهجية الأداء القائمة على البرامج والمرتبطة بالأهداف والمؤشرات تضمن في مشروع نجاعة الأداء المعد من طرف القطاعات الوزارية.

<sup>٢</sup>- تنص المادة ٣٩ من القانون التنظيمي ١٣٠.١٣ على أنه: "تهدف منهجية الأداء إلى تحسين فعالية النفقات العمومية من خلال توجيه التدبير إلى تحقيق نتائج محددة في إطار وسائل محددة سلفاً.

تعكس ميزانية الدولة، المتمحورة حول البرامج، السياسات القطاعية الكبرى. ولتوجيه وقياس وتحسين فعالية تنفيذ ميزانية الدولة، يتم بالنسبة لكل برنامج، تحديد منهجية أداء تشمل استراتيجية البرنامج وأهداف الأداء التي تنبثق من هذه الاستراتيجية وكذلك مؤشرات الأداء التي تمكن من قياس مدى تحقيق الأهداف"

<sup>٣</sup>- محمد الغالي، الرشد الحسن: الحكامة المالية في ضوء الأدوار الجديدة للجماعات الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد ١٢٤، شتبر- أكتوبر ٢٠١٥، ص ٢٥٦.

دعم استدامة السياسات العمومية وضمان توافق آثارها الميزانياتي المستقبلي مع الإمكانيات المالية للدولة والإطار الماكرو اقتصادي؛ تدعيم فعالية تخصيص الموارد الميزانياتية مع تعزيز الترابط بين الاستراتيجيات القطاعية والميزانية السنوية؛ تحسين ظروف إعداد قانون المالية عبر تأطير إعداده على مدى ثلاث سنوات أخذاً بعين الاعتبار ضرورة الحفاظ على التوازنات الأساسية؛ تقديم رؤية أفضل للمديرين لتدبير برامجهم من خلال تمكينهم من آليات تتبع نجاعة النفقات العمومية.

وتحيز كل سنة البرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات التي أقرها القانون التنظيمي لقانون المالية<sup>١</sup> ١٣٠١٣، وهكذا فإن معطيات السنة الأولى من هذه البرمجة تطابق معطيات مشروع قانون المالية، بينما تكون معطيات السنتان الثانية والثالثة ذات طابع إخباري مع توخي الواقعية في اعتمادها، ويروم التحيين السنوي للبرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات تبيان الفوارق المحتملة بالمقارنة مع التوقعات الأصلية.

وتهم البرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات كل من القطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية الخاضعة لوصايتها والمستفيدة من موارد مرصدة أو إعانات من الدولة.

وتدرج توقعات النفقات المنبثقة من البرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات في مشاريع نجاعة الأداء، وذلك لضمان انسجامها مع أهداف نجاعة الأداء والحد من تعدد الوثائق الميزانياتية.

وعلى هذا الأساس تعد البرمجة المتعددة السنوات آلية من آليات التخطيط الاستراتيجي على المدى المتوسط<sup>٢</sup>، تمكن من تحديد الرؤية الاستراتيجية للفاعل الترابي، وتجاوز الضعف التدبيري المرتبط بالسنة المالية المنفردة وعجزها عن بلورة تنمية شاملة ومستدامة، ومن شأن هذه الآلية تفعيل قيم التتبع والمحاسبة بناء على تحديد الفوارق بين ما هو مخطط وما تم على أرض الواقع.

إذ يقتضي تنزيل المخططات التنموية للجماعات الترابية، برمجتها وفق إطار زمني متوسط المدى، أي ما يعرف بالبرمجة المتوسطة للنفقات أو البرمجة المتعددة السنوات<sup>٣</sup>، ولقد تم تجسيد هذا التوجه، من خلال القانون ٤٥.٠٨ المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات الترابية ومجموعاتها<sup>٤</sup>، حيث نصت المادة ١٤ منه على أنه: "يتم إعداد الميزانية على أساس برمجة تمتد على ثلاث سنوات لمجموع موارد وتحملات الجماعة المحلية أو المجموعة وتحدد كيفية إعداد هذه البرمجة بقرار مشترك لوزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية".

الأمر الذي تم تكريسه بموجب القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، والتي تنص على أنه يتعين

<sup>١</sup>- المواد ٤٧-٥٣-٤٨ من القانون التنظيمي للقانون المالية رقم ١٣٠١٣.

<sup>٢</sup>- استراتيجية البرنامج: يصعب، بمعزل عن المقاربة الاستراتيجية، تحديد الأولويات، وبالتالي صياغة أهداف معقولة. لذا فاستراتيجية البرنامج تضمن الانسجام العام للأهداف المختارة وتبرز جدوى اختيارها. ويشترط في هذه الاستراتيجية أن: يتم إعدادها وفق تدبير ملي يأخذ بعين الاعتبار طبيعة الموارد وفهم جيد للأولويات وتحديد العمليات المزمع إنجازها وكذلك تقييم بيئة هذه الاستراتيجية.

يتم إعدادها وفق برمجة ميزانية لثلاث سنوات وأن تتسم بالاستقرار على المدى المتوسط.

<sup>٣</sup>- جاءت البرمجة المتعددة السنوات لترجمة وتفعيل المخطط الجماعي للتنمية وفق المادة ٣٦ من الميثاق الجماعي ١٧.٠٨ كما تم تغييره وتتميمه، حيث "يحدد المخطط الجماعي للتنمية الأعمال التنموية المقرر إنجازها بتراب الجماعة لمدة ست (٦) سنوات أي أفق تنمية مستدامة وفق منهج تشاركي يأخذ بعين الاعتبار على الخصوص مقاربة النوع...".

<sup>٤</sup>- القانون ٤٥.٠٨ المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم ١.٠٩.٠٢ الصادر في ٢٢ من صفر ١٤٣٠، الجريدة الرسمية عدد ٥٧١١ الصادرة في ٢٧ صفر ١٤٣٠ (٢٣ فبراير ٢٠٠٩).

إعداد الميزانية بناء على برمجة تمتد لثلاث سنوات لمجموع موارد وتكاليف الجماعات الترابية طبقا لبرامجها وتماشيا مع إمكانية إعادة ترتيب الأولويات بالنسبة للمشاريع المبرمجة، وترحيلها من سنة لأخرى وفقا لتغير الظروف الاقتصادية والاجتماعية... كما يتم تحين البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات كل سنة لملائمتها مع تطور مجموع موارد وتكاليف الجماعات الترابية.

وعلى هذا الأساس أصبح إلزاميا على الجماعات الترابية الالتزام بالبرمجة المتعددة السنوات في إعداد الميزانية، باعتبارها آلية تنزيل برامج التنمية الجهوية والإقليمية وبرامج عمل الجماعات، كما تعكس التصور المالي لعملية تمويل مختلف المشاريع المضمنة بهذه البرامج، شريطة تحيينها وملائمتها مع التطور السنوي لموارد ونفقات هذه الجماعات.

الأمر الذي يجعل من البرمجة المتعددة السنوات ركيزة أساسية في إعداد ميزانية الجماعات الترابية، بحيث تؤسس هذه الأخيرة لمبدأين أساسيين في حكمة وتجويد التدبير المالي المحلي وهما: تحسين الخدمات لمقدمة من جهة، وفعالية التدخلات السيوا اقتصادية من جهة أخرى، لكونها تفرض وجود علاقة بين توزيع الموارد ومردودية النتائج، كما أن هذه الأخيرة تعمل على هيكلة تدخل الجهات بوجود ارتباط بين ماليتها والاختصاصات الممنوحة لها.

هذا بالإضافة إلى أن البرمجة المتعددة السنوات تعمل على تدعيم الدور التنموي للميزانية الجماعية، من خلال توزيع معقلن وفعال للموارد على شكل نفقات عمومية ترابية، وتحديد البنية المالية للتدخلات التنموية للجماعات الترابية، انطلاقا من العلاقة القائمة بين المالية المحلية واختصاصات هذه الوحدات الإدارية<sup>1</sup>.

وهكذا، تصبح البرمجة المتعددة السنوات أداة مهمة لترشيد وعقلنة تدبير الموارد المالية، وتعبئة النفقة العمومية وضمان فعاليتها، الأمر الذي يتطلب إعادة صياغة الأدوار التنموية للجماعات الترابية حتى تتجاوز مقاربة التدبير التقليدية للميزانية، واعتماد المقاربة الحديثة للتدبير المالي التي تتميز بطابعها الشمولي، ونجاعة الأداء والمردودية، وترسيخ ثقافة حرية التدبير، والسعي نحو تمكين الجماعات الترابية من ممارسة وظيفتها التنموية بكل حرية وفعالية، مما يؤسس إلى تحقيق استقلالها المالي في تمويل برامجها ومشاريعها التنموية.

### خاتمة:

لقد أسس المشرع لفلسفة جديدة في تدبير شؤون الجماعات الترابية، أساسها الحرية في التدبير، وتبني المقاربة الحديثة لتدبير الميزانية، والمرتكزة على التدبير القائم على النتائج عوض الوسائل، والبرمجة المتعددة السنوات، وشمولية الاعتمادات لضمان الفعالية في استعمال الموارد المالية الذاتية، واستغلالها بطريقة عقلانية تروم تحقيق نوعا من الاستقلال المالي والإداري.

فأمام ضعف التدبير المالي المحلي، تشكل هذه الآليات التدبيرية الحديثة ضمانة أساسية لتعزيز الاستقلال المالي للجماعات الترابية، والتي تتمحور في مجملها حول عقلنة تدبير المالية الترابية، والرفع من

<sup>1</sup>- Fatima Zidouri: La Programmation financière pluriannuelle et rationalisation de la gestion financière locale, les finances des collectivités locales dans les Etats du Maghreb, op, p133.



المردودية، والبحث عن الملائمة بين الحاجيات ذات الأولوية للسكان المحلية والموارد المالية الكفيلة بتحقيقها، وتحسين الأداء بنفس الموارد، وتحقيق فعالية النفقة، وتعبئة الموارد والامكانات المتاحة، وتوسيع حرية المدبرين الترابيين في إعداد وتنفيذ القرار المالي.

---

## **List or References:**

### **Arabic Books:**

1. Bahja Hasker: The Entrepreneurial Community in Morocco: Foundations, Possible Bets, First Edition, Top Press, Rabat, 2010.

### **Theses and Dissertations:**

1. Ahmed Samih: Free Administration and Territorial Communities in the 2011 Constitution, a thesis for obtaining a master's diploma in public law, Cadi Ayyad University, Faculty of Legal, Economic and Social Sciences, Marrakech, academic year 2012/2013.

### **Articles:**

1. Abdel-Khaleq Al-Alawi: The principle of the free management of the territorial communities and the preparation of the soil in the light of the 2011 constitution, the Moroccan Journal of Local Administration and Development No. 115, March-April 2014.
2. Ahmed Boussidi: Free Management of Territorial Communities, Al-Minbar Al-Qanunieh Magazine, double issue 2-3 April/October 2012.
3. Mohamed Boujida: The Functions of the Region as a Territorial Community in the Light of the Moroccan Constitution of 2011, Works of the Maghreb Days, under the title Regionalization in the Maghreb, Any Horizons, New Maarif Press, Rabat, April 26-27 2013, p. 116.
4. Mohamed El-Ghaly, El-Rushdi El-Hassan: Financial Governance in the Light of the New Roles of Territorial Communities, Moroccan Journal of Local Administration and Development, No. 124, September-October 2015.
5. Mohamed Haimoud: The financial independence of the territorial communities between the contents of the 2011 constitution and the expectations of the legislative download, the works of the tenth Maghreb days of the law organized by the Network of Maghreb Jurists, on 17-18 April, New Knowledge Press, Rabat.
6. Najib Bamhamed: The principle of subsidiarity, its manifestations and contributions to democracy, good governance and human development,

international and Maghreb debate works, held in Marrakesh from October 29 to 31, 2007, Ministry of the Interior publications.

7. Said Titi: Constitutional framing for managing public affairs in light of the requirements of the 2011 Constitution, Administrative Judiciary Magazine, Issue Five - Third Year - Summer/Autumn 2014.

### **Acts:**

1. Law 45.08 relating to the financial regulation of local authorities and their groups, promulgated by Dahir No. 1.09.02 issued on Safar 22, 1430, Official Gazette No. 5711 issued on Safar 27, 1430 (February 23, 2009).
2. Law No. 07.20 promulgated by Dahir No. 1.20.91 promulgated on Jumada I 16, 1442 (December 31, 2020), amending and supplementing Law No. 06.47 related to local community taxation, Official Gazette No. 6948.
3. Law No. 30.85 relating to value-added tax, promulgated by Dahir 1.85.347 issued on Rabi' al-Akhir 7, 1406 (December 20, 1985), Official Gazette No. 3818 on 01/01/1986.
4. Law No. 47.06 relating to local taxes promulgated by Dahir No. 51.07.19 promulgated on Dhu al-Qa'dah 19 1428 (November 30, 2007) Official Gazette No. 5583 of Dhu al-Qa'dah 1728 (03/12/2007).
5. Organic Law of Finance Law No. 130.13 promulgated by Dahir No. 1-15-62 issued on Sha'ban 14, 1436 (June 2, 2015) Official Gazette No. 6370, Ramadan Day 1436 (18 June 2015).
6. Organizational Law No. 111.14 relating to the entities promulgated for its implementation by Dahir No. 1.15.83 issued on 20 Ramadan 1436 (July 7, 2015), Official Gazette No. 6380 on Shawwal 6, 1436 (July 23, 2015).
7. Organizational Law No. 113.14 relating to Communities, promulgated by Dahir No. 1.15.85 issued on Ramadan 20, 1436 (July 7, 2015), Official Gazette No. 6380 Shawwal 6, 1436 (July 23, 2015).
8. The Collective Charter September 30, 1976, promulgated by Dahir No. 1.76.584 dated Shawwal 5, 1396 (September 30, 1976) as a law relating to the financial regulation of local authorities and their bodies.

### **Reports:**

1. Advisory Committee for Regionalization, Report on Advanced Regionalization, Book One, General Perception.
2. Budget Reform Handbook, The New Results-Based and Integrated Gender Approach, Ministry of Economy, Finance and Administration Reform, 2005.
3. Guide to Cooperation and Partnership for Local Communities, Ministry of Interior, General Directorate of Local Communities, 2011.

### **French References:**

1. Chahdi Ouazzane Hassan: Le droit administratif, L'organisation Administrative, 1<sup>er</sup> édition, Dar Anajah, Aljadida, casa, 1997.
2. Fatima Zidouri: La Programmation financière pluriannuelle et rationalisation de la gestion financière locale, les finances des collectivités locales dans les Etats du Maghreb.
3. Michel Charpentier, Philippe Grandjean : Secteur public et contrôle de gestion: Pratiques, enjeux et limites, Ed, d'organisations, Paris, 1998.
4. Pascale Salin: Les Impôts Locaux Conter Les Impôts d'Etat, P.F.F.P.N°29, 1990.
5. Thomas Thomson: le management by objectives, the Pfeiffer library, volume 20, 2<sup>nd</sup> édition, 1998.

### **Online References:**

1. Mouro Scascighini: le mangement par objectif ses mécanismes, ses avantages, ses limites, CRPM formation en management, [www.crpm.ch.page2etss](http://www.crpm.ch.page2etss) .
2. [www.mfe.gov.ma](http://www.mfe.gov.ma) .