



## الاستقلال المالي للجهات: واقع ورهانات

فاطمة الزهراء إدريسي عايدي

دكتوراه في القانون العام

جامعة سيدي محمد بن عبد الله - فاس

المغرب

### مقدمة:

إذا كانت الجهوية في الدول المتقدمة خلقت من أجل إعادة التوازن المجالي للنمو الاقتصادي، فإن الجهوية في دول الجنوب تساهم في خلق مسلسل الإقلاع الاقتصادي، والعمل على محاربة الفوارق بين الجهات.

وبالمغرب فإن الجهة هي أداة لتوزيع أنشطة الدولة على المستوى الجهوي، وهو ما يجعل منها مجموعة متكاملة تهدف إلى تحقيق تكامل اقتصادي واجتماعي وإداري وتنموي وثقافي<sup>1</sup>. وقد أرسى دستور 2011 أسس الحكامة المالية للجهات وباقي الجماعات الترابية من خلال استحداثه لمجموعة من المبادئ التي نص عليها في بابه التاسع كمبدأ التدبير الحر ومبدأ التفريع، فإنه موازاة مع ذلك، يرمي من خلال هذه المبادئ إلى تحويل الجهات والجماعات الترابية الاستقلالية المالية التي تمكنها من النهوض بالدور التنموي المنوط بها<sup>2</sup>.

والاستقلال المالي يعبر عن وجود ميزانية مستقلة، ووجود ذمة مالية ذاتية للجهات وتمتعها بموارد مالية ومصادر تمويل مستقلة عن المالية العمومية<sup>3</sup>.

كما يعد الاستقلال المالي وسيلة حاسمة لقياس درجة التنظيم اللامركزي وملازمة سقف التطلع لدى المشرع سواء من حيث إقرار خيار اللامركزية، أو من حيث أجرأته على أرض الواقع<sup>4</sup>، فمهما تعددت الاختصاصات التي تعطى لجماعة محلية معينة ومهما كانت صلاحياتها، فإن عدم توفرها على الوسائل المالية اللازمة للنهوض بهذه الاختصاصات، يفرغ الاستقلال المالي المعترف به لها من كل محتوى ويجردها من أي دور مستقل في مجال التنمية<sup>5</sup>.

لذلك هناك من يعرف الاستقلال المالي بحق وحرية المبادرة المخولة للجماعات الترابية قصد إصدار القرارات، ووضع البرامج التنموية وتنفيذها.

وقد جعل دستور 2011<sup>6</sup> من الجهة وحدة ترابية قائمة بذاتها، تتمتع باختصاصات وصلاحيات واسعة، تسعى لتحقيق تنمية متوازنة ومندمجة، الشيء الذي يثير قدرة الجهات على التمويل الذاتي للمشاريع وكذا قدرتها على اتخاذ القرار المالي بشكل مستقل. ورغم أهمية الاستقلال المالي للجهات، فإن مختلف المقترضات التشريعية والتنظيمية المغربية لم تفصل الاستقلال المالي ولم تعين حدوده ومجالاته،

بحيث القدرة على التمويل الذاتي للمشاريع التنموية تعتبر أساس الاستقلال المالي، وعليه عند ضعف القدرة على التمويل الذاتي للمشاريع التنموية، تبرز إشكالية تبعية مالية الجهات للتمويل المركزي.

وبما أن مالية الجهة بمثابة المؤشر الحقيقي لنجاعة العمل والتدبير الجهويين، فإن الحكم على مستواها ينطلق من مدى قوة أو ضعف استقلالها المالي، الشيء الذي يثير العديد من الإشكالات حول درجاته ونسبه.



وتتجلى أهمية الاستقلال المالي للجهات باعتباره مدخلا أساسيا لاستقلالها الإداري، وبالتالي فالجهات اليوم مدعوة أكثر من أي وقت مضى إلى تحقيق أكبر قدر من الاستقلالية وعدم التبعية المالية للدولة.

وهذا ما يدعو إلى طرح اشكالية مدى تمتع الجهات باستقلال مالي يؤهلها القيام بأدوارها التنموية .

هذا الاشكال تتفرع عنه مجموعة من التساؤلات:

- ما هي حدود هذا الاستقلال؟

- وما هي مظاهر وتجليات الاستقلال المالي في إعداد وتنفيذ القرار المالي للجهات؟ وكذا ما آفاق تحققه؟.

للإجابة عن هذه التساؤلات ستكون من خلال التطرق لواقع الاستقلال المالي للجهات في ( المبحث الأول )، وفي (المبحث الثاني) سيتم التطرق إلى آفاق تحقق الاستقلال المالي.

### المبحث الأول: واقع الاستقلال المالي بالجهات

يعد المجال المالي من المجالات التي أولاها دستور 2011 والقانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات<sup>7</sup>، مجالا مهما، على اعتبار أن العنصر المالي يحتل مكانة هامة في كل السياسات العمومية، فهو أداة تمول وتنفذ بها السياسات والمشاريع التنموية، وترجم بها المجالس المنتخبة برامجها على الواقع الملموس، ولكن تكشف حصيلة الممارسة الميدانية لعمل الجهات عن الهوة بين الإعلان القانوني عن الاستقلال المالي من جهة، ومدى تحققه الفعلي من جهة أخرى ( المطلب الأول)، فمالية الجهة تخضع لأصناف متعددة من الرقابة، لها تأثير على النشاط المالي الجهوي ( المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: تعدد الموارد المالية وإشكالية المردودية

أمام التراجع التدريجي للدولة وتنازها عن عدة صلاحيات لصالح الجهة، أصبحت هاته الأخيرة مطالبة بتدبير سياساتها التنموية، الشيء الذي يستلزم توفرها

على موارد مالية لتمويل مشاريعها، ( الفقرة الأولى) ورغم توفر الجهة على موارد مالية، فإن سلطتها الجبائية تتسم بالضعف، ( الفقرة الثانية)، مع العلم أن الجهة منحها المشرع صلاحية تدبير الميزانية، من حيث إعدادها وتعديلها وتنفيذها وتحديد مداخيلها ونفقاتها، ( الفقرة الثالثة).

#### الفقرة الأولى: ضعف الموارد المالية الذاتية بالجهات

أقر دستور 2011 على توفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من الدولة، وكل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات يكون مقترنا بتحويل موارد مطابقة له<sup>8</sup>، كما عمل القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات بالتنصيص على المواد المالية في المادة 189 منه<sup>9</sup>.



إن الاستقلال المالي يتجسد من خلال الوسائل المالية المتاحة للجهة لتغطية نفقاتها وتحقيق التنمية الترايية<sup>10</sup>، فتوفر الجهة على موارد مالية ذاتية يعتبر دعامة أساسية لتحقيق أي استقلال مال منشود، وتعتبر الجبايات المحلية في التشريعات المقارنة؛ معياراً يمكن من خلاله قياس درجة الاستقلال المالي، وفعالية الهيآت المحلية وقدرتها على التدبير<sup>11</sup>. فالجباية هي المورد المالي الأسرع والأكثر فعالية<sup>12</sup>.

وعليه، يقصد بالنظام الجبائي المحلي مجموع الضرائب والرسوم المستحقة لفائدة الجماعات الترابية وهيأتها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، أي تلك التي يرجع حق استخلاصها للجماعات الترابية بواسطة إدارتها الجبائية مباشرة من لدن المزمين بأدائها أو تلك المحولة لفائدتها من طرف الدولة<sup>13</sup>. فهناك موارد مالية ذاتية ذات طبيعة جبائية:

تحدث لفائدة الجهات الرسوم التالية:

- الرسم على رخص الصيد،
- الرسم على استغلال المناجم،
- الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ<sup>14</sup>.

كما هناك موارد مالية ذاتية ذات طبيعة غير جبائية وهي أملاك الجهة وهي إما عامة أو خاصة، ويتولى المجلس الجهوي البت بمداولاته في قضايا الجهة، بما في ذلك المسائل المرتبطة بمجال الممتلكات<sup>15</sup>.

مثلاً فجهة فاس . مكناس تستفيد حسب القانون رقم 47. 06 المتعلق بالجماعات المحلية السالف ذكره من الرسوم التالية: - الرسم المفروض على رخص الصيد البري ( 600 درهم عن كل رخصة استغلال). - والرسم المفروض على استغلال المناجم ( 1 درهم بالنسبة للملح و 3 دراهم الباقي المعادن)، وكذلك تستفيد من حصة من منتج الرسم على الخدمات الجماعية 5% وحصة من منتج الرسم على استخراج مواد المقالع 10%.

هاته الرسوم ضعيفة، وبالتالي فالموارد المالية الذاتية لا تكفي لتمويل المشاريع التنموية، مما تضطر معه الجهة إلى الاعتماد على الموارد المرصودة لها من الدولة، وكذا الإمدادات المقدمة لها، وكذا اللجوء إلى الاقتراض.

إن الجدول المبين أسفله يوضح المداخيل الذاتية والمرصودة لجهة فاس . مكناس ما بين (2016 – 2021)<sup>16</sup>.



مداخيل الجزء الأول من ميزانيات جهة فاس-مكناس ( 2016 -2021)

2021	التطور	المجموع 2020 - 2016	لداخيل المقبوضة 2020	لداخيل المقبوضة 2019	يل المقبوضة 2018	يل المقبوضة 2017	يل المقبوضة 2016	
445200		1691312	389407	507370	349599	262333	182601	مرائب المحولة من طرف الدولة
322800		1152241	268520	253003	248699	191307	190704	منوحة من طرف الدولة
3900		20809	392	385	4227	4238	4572	داية
18100		98474	20842	19661	22485	19210	16274	مرائب المحلية والمختلفة
		11209	6173	5002	31		-	لتسيير المنقولة
790000		2974048	688876	788888	625043	477086	394153	خيل



بقراءتنا لهذا الجدول يتضح أن:

المدخيل الذاتية لجهة فاس - مكناس ضعيفة بالمقارنة مع الامدادات الممنوحة من طرف الدولة والرسوم والضرائب المحولة من طرف الدولة، كما يلاحظ تراجع المدخيل الذاتية بحيث حدد المبلغ في سنة 2016 في 4572266.19، وسجل عجزا خلال سنوات 2017 و 2018 و 2019 و 2020 هذا التراجع يفسر بضعف المدخيل الذاتية، مما يطرح التساؤل حول استقلالية المالية الجهوية، كما يتضح من خلال الجدول ضعف الرسوم والضرائب المحلية والمختلفة، في مقابل ارتفاع مبالغ الموارد المرصودة لها من الدولة وكذلك الإمدادات الممنوحة لها، هذا يجعل مالية الجهة في وضعية تبعية للتمويل المركزي.

### الفقرة الثانية: ضعف سلطة جبائية فعلية بالجهات

تتشكل تركيبة الموارد الجبائية من صنفين: الأول يتمثل في المدخيل المتأتية من محاصيل الرسوم المفروضة لفائدة الجماعات الترابية، والثاني يتكون من مداخيل حصص ضرائب الدولة المخصصة لفائدة هذه الجماعات، وبموجب القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14، نسبة حصيلة الضريبة على الشركات 5%، وحصيلة الضريبة على الدخل 5%، وحصيلة الرسم على عقود التأمين 20%.

ورغم هذا الرفع من حصص هاته الرسوم والضرائب فإن سلطة فرض الجبايات والرسوم لا زالت تعرف ضعفا، وكذلك فإن منح المشرع للجهات سلطة تحديد سعر بعض الرسوم، هذا التخويل يثير التساؤل، مثلا مجلس جهة فاس - مكناس، صادق بالإجماع على مشروع قرار جبائي يحدد سعر الرسوم على استغلال المعادن<sup>17</sup>، كما هو مبين بالجدول أدناه.

### جدول: سعر الرسوم المحددة من طرف مجلس جهة فاس مكناس خلال المدة الانتدائية 2015-2021

السعر	المعادن
1 درهم للطن	الملح
3 دراهم للطن	الباريتين، الرصاص، النحاس، الفلوريت والمنغنيز.

المصدر: محضر اجتماع الدورة العادية لشهر مارس 2016، ص: 88

من خلال هذا الجدول يتبين أن سلطة الجهة في تحديد الرسم قائمة، إلا أن سعر هاته الرسوم ضعيف. إن تحديد المشرع المغربي للرسوم التي تستفيد منها مختلف الجماعات الترابية وخاصة الجهات، على سبيل الحصر، دون إمكانية إحداث أي رسم آخر إلى جانب محاصرة سلطة التسعير الجبائي، من خلال التحديد المسبق لهامش لتسعير بين سعر أدنى وسعر أقصى دون إمكانية تجاوز هذا التحديد مع وجوب الحصول على تأشيرة سلطات المراقبة، لكي تكون المقررات الجبائية قابلة للتنفيذ، هذا يجعل الجهات لا تقود سياستها الضريبية، مما يحد من استقلالها المالي. وبموجب القانون رقم 1425<sup>18</sup> أصبحت المديرية العامة للضرائب مكلفة بتحصيل الرسم على الصيد البري بالجهات.

كما أن محدودية مردودية المنظومة الجبائية الترابية بكل مكوناتها، يرجع إلى ضعف حكامه تدير هذه المنظومة، سواء من حيث تعدد الاختلالات التي تمس المقتضيات القانونية والتنظيمية المؤطرة للجبايات المحلية، أو من حيث سوء تنزيل وإدارة الجباية الترابية، وكذا من حيث رتبة وتقدم أساليب التدبير المعتمد وعدم كفاية الموارد البشرية والمادية المخصصة لإدارة هذه المنظومة، ومن أجل مواجهة هذه الاختلالات والنواقص لا بد من الاشتغال على إصلاح المنظومة الجبائية وتعزيز حكامتها<sup>19</sup>.



### الفقرة الثالثة: النفقات الإجبارية بالجهات

يجبل الحديث عن الاستقلال المالي للجهات على توفر المجلس المنتخب على حرية وسلطة تحديد المداخل المالية وكذا النفقات حين إعداد الميزانية.

وحسب المادة 205 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات، التي تخول لممثل السلطة المركزية مراقبة تسجيل النفقات الإجبارية بميزانية الجهة، التي يتوجب تسجيلها، فهل هاته النفقات الإجبارية تشكل حدا للاستقلال المالي؟.

هناك اتجاه قائل بعدم تأثير النفقات الإجبارية على استقلالية الجماعات الترابية تبعا لضرورة هذه النفقات وارتباطها بالمصلحة العامة المحلية، وهناك اتجاه قائل بتأثير النفقات الإجبارية على استقلالية الجماعات الترابية، وتحد هاته النفقات من حرية التصرف المالي، وفتح المجال أمام سلطات الوصاية للرقابة على مالية الجهة. لكن المشكل الذي يثار في توفر الإمكانيات المالية الكفيلة بتغطيتها، لا سيما في ظل ضعف الموارد المالية الذاتية للجهة، والتي لا تغطي حتى الشق المتعلق بالتسيير<sup>20</sup>.

### المطلب الثاني: الرقابة على مالية الجهة

إن ممارسة الجهة لاختصاصاتها التديرية، يخضع لرقابة متعددة الأوجه، وهو ما يشكل مسا باستقلالية التدير المحلي، ويقلص من تدخلات الجهة التنموية، فتنوع أشكال الرقابة من رقابة إدارية ( الفقرة الأولى)، كآلية للتدخل ببيآت رقابية متعددة تطل مساطر ومراحل إعداد وتنفيذ الميزانية الجهوية، و رقابة سياسية (الفقرة الثانية)، تهدف مراقبة التدير المالي ومدى احترام متطلبات التنمية، وبالنسبة للرقابة القضائية فهي تحرص على تطبيق القانون وعلى احترام القواعد والمبادئ المنظمة للنشاط المالي (الفقرة الثالثة).

### الفقرة الأولى: الرقابة الإدارية على مالية الجهة

تعتبر الرقابة الإدارية، أكثر الآليات الرقابية تأثيرا على التدير المالي المحلي، وهي رقابة سابقة تتخذ شكل وصاية قبيلة على الميزانية المحلية (أولا)، كما تمارس الهيآت الرقابية رقابة مواكبة لتنفيذ الميزانية المحلية (ثانيا)، وبالنسبة للرقابة الإدارية اللاحقة أو البعدية تتدخل الهيآت الرقابية بعد تنفيذ العمليات المالية والمحاسبية ( ثالثا).

### أولا: الرقابة الإدارية القبيلة لميزانية الجهة

يقصد بالرقابة القبيلة أو السابقة مجموعة من الآليات المخولة لهيآت أو مؤسسات أو أجهزة يخولها القانون سلطة إجراء نوع من الرقابة على النشاط المالي للجماعات الترابية قبل اتخاذ القرار<sup>21</sup>. وبذلك فإن ممارسة اختصاصات الرقابة السابقة على إعداد الميزانية تعتبر ذات أهمية بالغة بالنسبة للسلطات الوصية، فهي عادة ما تتجسد في إصدار سنوي لمجموعة من المذكرات أو الدوريات أو التوجيهات العامة المتعلقة بإعداد ميزانيات الجماعات الترابية، والتي تتضمن منظومة من المؤشرات العامة المتعلقة بالمالية العمومية، إضافة إلى مجموعة من التوجيهات ذات الطبيعة التقنية والتي تم بصفة خاصة قواعد إعداد مضامين الميزانية المحلية. وغالبا ما تركز الدوريات الصادرة عن سلطات الوصاية على المسائل الإجرائية ومضامين الميزانية، والتي يتوجب على الجهات والجماعات الترابية الأخرى احترامها عند إعداد ميزانياتها الترابية فمثلا:



- دورية بتاريخ 6 يناير 2015 حول إعداد ميزانية الجهة برسم سنة 2016، بحيث جاء فيها أن إعداد ميزانية 2016 سيكون باعتماد معطيات ميزانية التسيير الخاصة بالجهة لسنة 2015، على أن يتم التوصل بالموارد المحولة من ميزانية الدولة برسم قانون المالية لسنة 2016، والتي على أساسها يمكن اعتماد ميزانية تعديلية نهائية لسنة 2016.
- دورية السيد وزير الداخلية بخصوص إعداد ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2017 وتوسعى هذه الدورية إلى تذكير الجماعات الترابية أثناء إعداد ميزانياتها برسم سنة 2017 بالإطار العام والالتزامات والتوجيهات المنظمة لإعداد الميزانيات انسجاما مع القوانين والأنظمة الجاري بها العمل<sup>22</sup>.
- دورية السيد وزير الداخلية رقم 14916 بخصوص إعداد وتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2022، وتندرج هذه الدورية في طار الدور التوجيهي الذي تقوم به هذه الوزارة لمواكبة الجماعات الترابية في الإعداد لميزانياتها لسنة 2022<sup>23</sup>.
- إن الدوريات الصادرة عن وزارة الداخلية، تركز بالأساس على الإجراءات والمضامين الواجب الأخذ بها، عند إعداد أي مشروع للميزانية المحلية مع استحضار مجموعة من المعطيات المتعلقة بالبرامج أو المشاريع أو الأوراش التنموية الكبرى التي ترسمها الدولة<sup>24</sup>.
- فبعد تحضير الميزانية من طرف رئيس المجلس الجهوي، على أساس برمجة تمتد على ثلاث سنوات لمجموع موارد وتكاليف الجهة طبقا لبرنامج التنمية الجهوية، يتم التصويت عليها من طرف المجلس<sup>25</sup>، فإذا لم يتم تحضير الميزانية طبقا لأحكام المادة 200 أعلاه، تقوم السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بعد دراسة الميزانية غير المعتمدة وأسباب الرفض ومقترحات التعديلات المقدمة من لدن المجلس، وكذا الأجوبة المقدمة في شأنها من لدن الرئيس، بوضع ميزانية للتسيير على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها مع مراعاة تطور تكاليف وموارد الجهة، وذلك داخل أجل أقصاه 31 ديسمبر، وتستمر الجهة في هذه الحالة ف أداء الأقساط السنوية للاقتراضات<sup>26</sup>.
- وطبقا للمادة 202 من القانون التنظيمي للجهات المذكور أعلاه، تؤشر السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية في تاريخ أقصاه 20 نونبر، وتصبح قابلة للتنفيذ بعد التأشير عليها، مع مراعاة الفقرة الأخيرة من المادة 115 من هذا القانون التنظيمي، بعد مراقبة ما يلي:
- احترام أحكام هذا القانون التنظيمي والأنظمة الجاري بها العمل،
- توازن الميزانية على أساس صدقية تقديرات المداخيل والنفقات،
- تسجيل النفقات الإلزامية المشار إليه في المادة 196 من هذا القانون التنظيمي.

#### ثانيا: الرقابة الإدارية المواكبة لتنفيذ ميزانية الجهة

إذا كانت الرقابة القبلية تهدف إلى ضبط عملية البرمجة والتحكم في اتخاذ القرار المالي، فإن الرقابة المواكبة بالنظر إلى طبيعتها وخصوصياتها تواكب عملية تنفيذ هذا القرار والتأكد من احترام عملية التنفيذ هاته للقواعد والمعايير والضوابط التي تنظمها<sup>27</sup>. وتقوم الرقابة المواكبة لتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية بتصحيح الانحرافات والاختلالات، ومنع الخروج عن الضوابط والمعايير في نفس وقت التنفيذ، ولعل الميزة الأساسية لهذا النوع من الرقابة هو تحديد المشاكل وتحجيمها قبل أن تتفاقم<sup>28</sup>. وبالنسبة لأهم جهة مكلفة بمزاولة مهام الرقابة المواكبة هي رقابة المحاسبين العموميين للجماعات الترابية، إذ تعتبر المراقبة أثناء التنفيذ من أبرز اختصاصاتهم وصلاحياتهم، وكذلك الرقابة الإدارية للوالي.

ويعهد بالعمليات المالية والمحاسبية المترتبة عن تنفيذ ميزانيات الجهات ومجموعاتها إلى الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين<sup>29</sup>.

ويعهد إلى المحاسب العمومي وحده القيام بما يلي ما لم تنص أحكام تنظيمية على خلاف ذلك:



- مراقبة الالتزام بنفقات الجهة ومجموعاتها طبقاً لأحكام الفرع الثاني من الباب الثاني من القسم الثاني من هذا المرسوم .
  - مراقبة صحة نفقات الجهة ومجموعاتها وأدائها إما بأمر صادر عن الأمر بالصرف المعتمد، وإما بعد الاطلاع على سندات يقدمها الدائنون، وإما بمبادرة منه، وكذا الأجراء الواجب اتخاذه بشأن التعرضات وكل مواع الأداء الأخرى.
  - استيفاء الحقوق نقداً أو الرسوم المصرح بها، وفق الشروط المقررة في النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل،
  - التكفل بأوامر المداخيل الفردية أو الجماعية الصادرة عن الأمر بالصرف وتحصيلها وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم.
  - المحافظة على الأموال والقيم التي يتولى حراستها،
  - التصرف في أموال وحركات الحسابات الخارجية للأموال المتوفرة التي يتولى حراستها أو يأمر بحركاتها،
  - مسك محاسبة الجهة أو المجموعة وجمع عمليات المداخيل والنفقات والتي تم تنفيذها لحسابها طبقاً لأحكام هذا المرسوم،
  - المحافظة على الوثائق المثبتة للعمليات التي قام بتنفيذها وجمعها.
- كما يتولى علاوة على ذلك، القيام بجميع المساعي الضرورية لتحصيل المداخيل، ويتعين عليه أن يخبر الأمر بالصرف بكل ناقص للقيمة يعاينه في مداخل الملك الخاص للجهة أو المجموعة<sup>30</sup>.
- إن تدخل سلطات الوصاية لا ينحصر في المصادقة على الميزانية والمقررات، وإنما يتعداها متابعة النشاط المالي المحلي وكذا تتبع المشاريع المحلية<sup>31</sup>
- كما يمكن للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية إحداث حسابات خصوصية ترصد فيها المداخيل المرصودة لتمويل صنف معين من النفقات والاستعمال الذي خصصت له هذه المداخيل، كما أن التغييرات التي يمكن أن تطرأ على هذه الحسابات الخصوصية، وتصنيفتها يتم بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية<sup>32</sup>. إضافة إلى إحداث حسابات النفقات والتي تدرج فيها العمليات التي تمول بموارد يتم تحديدها مسبقاً، يتم بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية<sup>33</sup>، إضافة إلى إحداث حسابات النفقات والتي تدرج فيها العمليات التي تمول بموارد يتم تحديدها مسبقاً، يتم بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.
- وعليه فإن هذه القرارات التي تتخذها السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، تحدث التزامات مالية للجهة وهو ما يزيد من حدة الرقابة الوصائية على ميزانية الجهة.

### ثالثاً: الرقابة الإدارية اللاحقة لتنفيذ ميزانية الجهة

إن الرقابة الإدارية اللاحقة هي تلك المراجعة والفحص للمعطيات الحسابية ومستندات التحصيل والصرف والحساب الختامي، بعد أن تكون كافة العمليات المالية الخاضعة للرقابة قد انتهت، وذلك للوقوف على كافة المخالفات المالية التي تكون قد وقعت فيها<sup>34</sup>. وقد أنط القانون مهمة الرقابة الإدارية اللاحقة على مالية الجماعات الترابية بعد تنفيذ ميزانيتها، بوزارة الداخلية بصفتها الجهة الوصية الأساسية<sup>35</sup>، وكذا بالوزارة المكلفة بالمالية<sup>36</sup>.

وقد تم إحداث أجهزة وهيآت إدارية ومالية متخصصة في الرقابة تابعة لهذين القطاعين:



أ - المفتشية العامة للإدارة الترابية: أسندت إليها مهمة المراقبة والتحقق من التسيير الإداري والتقني والمحاسبي للمصالح التابعة لوزارة الداخلية والجماعات الترابية ومجموعاتها، على أن يراعى في ذلك الاختصاصات المخولة للمفتشيات التابعة للوزارات الأخرى.

ب - المفتشية العامة للمالية: تقوم هيئة التفتيش العام للمالية بإجراء المراقبة على الهيئة التابعة لها ومن ضمنها الجماعات الترابية على الوثائق وفي عين المكان، وتتم عادة هذه الرقابة على إجراء التحقيقات بخصوص مصالح الصندوق والمحاسبة، وتطال هذه الرقابة مختلف الإجراءات والمساطر المتعلقة بالتسيير المالي.

ج - الخزينة العامة للمملكة: تمارس رقابة هامة جدا في تتبع تنفيذ النفقات، كما تعتبر رقابة الخزينة أكثر شمولية باعتبار الاختصاصات المخولة لها قانونيا بممارسة العمل الرقابي.

### الفقرة الثانية: الرقابة السياسية على مالية الجهة

خول القانون التنظيمي رقم 14.11 المتعلق بالجهات للمجلس المنتخب دراسة مشاريع الميزانية والتصويت عليها وفق الشكليات والضوابط القانونية<sup>37</sup>، وترك مسألة الإعداد للأمر بالصرف، فإن هذا الاختصاص يعتبر مجالا مناسباً لإجراء مراقبة سياسية على المشروع الذي يعرض عليها في هذا الصدد، كما أن المجلس يفصل بمداولاته في قضايا الجهة، ويتخذ جميع التدابير اللازمة لضمان تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، على هذا الأساس يدرس برنامج التنمية الجهوية، وهذا الاختصاص المميز بصفة العمومية، يمنح نظريا للمجلس نوع من السلطة لمراقبة مدى تطابق مشاريع الميزانيات المقدمة إليه مع التوجهات الكبرى التي وضعها كإطار عام لعمل ونشاط الجهة خلال مدة ولايته<sup>38</sup>.

### الفقرة الثالثة: الرقابة القضائية على مالية الجهة

يقصد بالرقابة القضائية تلك التي تتولاها المحاكم، بشتى أنواعها ودرجاتها على أعمال الإدارة سواء كانت محاكم مالية أو إدارية أو مدنية أو جنائية، ويتولى القضاء المالي مراقبة تنفيذ قوانين المالية من خلال التحقق من عمليات الموارد والنفقات العمومية، وتتحدد مؤسسات القضاء المالي في المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات<sup>39</sup>. وتمارس المجالس الجهوية للحسابات اختصاصات قضائية (أولا) واختصاصات ذات طابع إداري (ثانيا).

### أولا: الاختصاصات القضائية للمجالس الجهوية للحسابات

تتنوع الاختصاصات القضائية للمجلس الجهوي للحسابات بين البث في الحسابات والتأديب المتعلق بتنفيذ الميزانية.

#### 1. البث في الحسابات المقدمة من قبل المحاسبين العموميين:

يقوم المجلس الجهوي بتدقيق حسابات الجماعات الترابية وهيئاتها وحسابات المؤسسات العمومية، والمقاولات التي ترجع ملكية رأس مالها كليا للجماعات الترابية أو هيئاتها أو المؤسسات العمومية الخاضعة لوصايتها، والتي تتوفر على محاسب عمومي<sup>40</sup>، وتنصب مراقبة قضاة المجلس الجهوي للحسابات على المضمون المالي للقرارات المتعلقة بتنفيذ الميزانية، وليس فقط المطابقة القانونية، وهذا يتطلب منه أن يركز في ممارسة الرقابة على الجوانب المتعلقة بالنتائج وذلك في إطار تجاوز المفهوم التقليدي للرقابة، وأيضا حتى يتسنى لهم أن يقوموا بدورهم التحكيمي في مد الجماعات الترابية ومؤسساتها بالإرشادات والتوجيهات<sup>41</sup>، ومن هذا المنطلق، يلزم على المحاسبين العموميين بالجماعات الترابية وهيئاتها بتقديم حسابات هذه الأجهزة سنويا إلى المجلس الجهوي، وذلك وفق الكيفيات والآجال المقررة في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل<sup>42</sup>.



وقد قام المجلس الجهوي للحسابات خلال سنتي 2016 و 2017، بتدقيق 523 حساب تسيير ليلبغ بذلك عدد الحسابات المدققة إلى غاية نهاية 2017، ما مجموعه 2341 حسابا، أي نسبة 86 % مقارنة مع عدد الحسابات المدلى بها.

وقد تمكن المجلس الجهوي للحسابات خلال سنتي 2016 و 2017، من البت في مصير 638 حساب تسيير، وأصدر 17 حكما تمهيدا و 1027 حكما نهائيا، بينما توصل بطلب الاستئناف 14 حكما<sup>43</sup>.

## 2. التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية

تمارس المجالس الجهوية للحسابات مهام قضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، بالنسبة لكل أمر بالصرف أو مسؤول أو موظف أو مستخدم أو عون يعمل تحت سلطتهم أو لحسابهم، إذا ارتكبوا أثناء مزاولتهم مهامهم في الجماعات المحلية إحدى المخالفات أو الانحرافات المنصوص عليها، كما تمارس تلك المجالس المهام بالنسبة لكل محاسب عمومي.

وعليه فإن الرقابة القضائية في ميدان تأديب المخالفين للضوابط المالية بالجماعات الترابية يكتسي أهمية كبيرة، لكونه ينصب على تصرفات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين وجميع المراقبين والمتدخلين التابعين لهم.

### ثانيا: الاختصاصات الإدارية للمجالس الجهوية للحسابات

تتولى المجالس الجهوية للحسابات ممارسة صلاحيات رقابية ذات طابع إداري، تتعلق بمراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية، ومراقبة التسيير واستخدام الأموال العمومية بالجماعات الترابية.

## 1. مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية

إن مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية، ليست كباقي الأنماط الرقابية الأخرى التي تمارسها المجالس الجهوية للحسابات فهي تنطوي على فعل رقابي واضح ومحدد، بل هو اختصاص رقابي ذو طبيعة خاصة معقدة، ويكون ذلك إثر إحالة مسألة يعترضها شك أو خلاف حول إجراء معين من إجراءات تنفيذ الميزانية. وتعود صلاحية تحريك مسطرة الإجراءات المتعلقة بالميزانية إلى سلطة الوصاية بشكل أحادي، التي تعد الجهة الوحيدة المؤهلة لإحالة قضية تخص مراقبة إجراء متعلق بتنفيذ الميزانية على أنظار المجلس الجهوي للحسابات، حيث يتأكد المستشار المقرر من قابلية الحساب للنظر فيه من حيث الجهة التي أحالت الملف، وطبيعة الجهاز والاختصاص الترابي للمجلس الجهوي للحسابات، وطبيعة القضية المعروضة، والتي يجب ألا تخرج عن نطاق إجراءات تنفيذ الميزانية<sup>44</sup>.

## 2. مراقبة التسيير وتقييم المشاريع ومراقبة استخدام الأموال العمومية

تشكل مراقبة التسيير وتقييم المشاريع بالجماعات الترابية مسألة ضرورية وذات

أهمية بالغة لكنها لا تتم من خلال إصدار الأحكام وإقرار العقوبات أو تقرير الجزاءات، وإنما تتم بالتقييم والتوجيه ثم العمل على التقويم من خلال تقديم الاقتراحات والبدائل.

إن الهدف من مراقبة التسيير وتقييم المشاريع بالجماعات الترابية كما توخاه المشرع، هو إجراء رصد وتقييم كفي ونوعي لمناهج وطرق التدبير المعتمدة من طرف الوحدات المحلية، ثم التحقق من مدى بلوغ الأهداف المسطرة<sup>45</sup>.



كما يتولى المجلس الجهوي للحسابات مراقبة استخدام الأموال العمومية التي تتلقاها مختلف المؤسسات والهيئات من الأجهزة الخاضعة لرقابتها، وقد أنجز المجلس الجهوي للحسابات بفاس 12 مهمة مراقبة، إحدى عشر منها همت جماعات ترابية، ومهمة واحدة خصت مؤسسة عمومية (الوكالة المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء بفاس)<sup>46</sup>.

عموما إن مراقبة استخدام الأموال العمومية للجماعات الترابية مسألة مهمة وأساسية لحماية المال العام المحلي، وتسمح بشكل فعال بتتبع كيفية استعمال وصرف هذه الأموال وفق الأهداف المسطرة.

### المبحث الثاني: مداخل لتعزيز الاستقلال المالي

إذا كانت التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الجهوي والتراحي هي الغاية، فإن الاستقلال المالي يشكل الوسيلة التي تستند عليها الجهات والجماعات الترابية الأخرى لتمويل تدخلاتها الاقتصادية، هذا الاستقلال رهين بوجود موارد مالية ذاتية وموارد بشرية مؤهلة قادرة على التسيير الميزانياتي والمالي وتنزيل البرامج التنموية (المطلب الأول)، وكذا ضرورة إعمال مبادئ الحكامة المالية على المستوى الجهوي بهدف عقلنة الإنفاق الترابي وتحديد الأهداف الاستراتيجية التنموية (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: تعزيز الموارد المالية والبشرية للجهات كآليات لتحقيق الاستقلال المالي

أمام توسع مجالات تدخل الجهات وتعدد الشؤون الترابية والمتطلبات المحلية، أصبح يستوجب دعم التمويل الترابي بتعزيز الموارد المالية الذاتية ورفع حصة استفادة الجهات من المال العام، (الفقرة الأولى) كما أن ممارسة الجهات لاختصاصاتها، يتطلب وجود موارد بشرية مؤهلة لتدبير الشأن العام الجهوي، (الفقرة الثانية) وتنفيذ المقررات المالية، فالغاية من إحداث الجهات، هو جعلها قاطرة للتنمية الترابية مما يستلزم إعادة النظر في الرقابة المفروضة على هاته الوحدات الترابية (الفقرة الثالثة).

#### الفقرة الأولى: تدعيم مالية الجهات

إن متطلبات التنمية الجهوية، تستوجب تدعيم الموارد المالية للجهات بشكل يمكنها من تنزيل برامجها التنموية، فأمام تواضع مردودية الموارد الذاتية للجهات بات من الضروري إعادة النظر في هذه الموارد الذاتية، على اعتبار أن الاستقلال المالي رهين بالاستغلال الجيد للإمكانات الجبائية الذاتية وتقويتها<sup>47</sup>، وإسناد الجهات سلطة فرض الضريبة، ولتمكين الجهات من الحصول على مداخيل ذاتية كافية لتمويل برامجها التنموية، وضعت كل من اللجنة الاستشارية الجهوية، وكذا المجلس الأعلى للحسابات في تقرير حول الجبايات، مجموعة من التوصيات الكفيلة بالرفع من المداخيل الذاتية وتحقيق الاستقلال المالي لها، وتحدد أهم هذه التوصيات<sup>48</sup>، التي بات يستوجب تفعيلها:

\* ضمان تدبير أفضل للجبايات الترابية، وذلك من خلال تنوع الموارد الجبائية، واكتشاف مصادر جديدة مثل الضريبة البيئية، التي تفرض على أساس مبدأ الملوث يدفع.

\* تعبئة الرسوم الشبه الضريبة، وخصوصا مداخيل الأتاوى التي تجب أن تستجيب لنظام الأداء مقابل الخدمات المقدمة، شرط أن تتناسب الأجور المؤداة مع تكاليف الخدمات العمومية.

\* الرفع من مداخيل الجبايات الترابية وتحسينها، وذلك من خلال النظر في الرسوم التي تعتمد على القيمة الكرائية، بهدف تقريبها من سعر السوق بناء على المعطيات المتوفرة خاصة على مستوى المحافظة العقارية والمديرية العامة للضرائب.



\* تحسين مردودية الموارد الجبائية من خلال تحديد السعر وإحصاء المادة الخاضعة للضريبة وتحصيلها.

أما على مستوى تحسين مداخل الأملك العقارية للجهات التي تشكل موردا ذاتيا مساهما في تحقيق الاستقلال المالي للجهات، فقد اقترحت اللجنة الاستشارية للجهوية، مجموعة من التوصيات في هذا المجال، وتتحدد فيما يلي<sup>49</sup>:

\* العمل على تحديث وتحسين الإطار القانون المنظم للأملك العقارية للجهات، وكذا تبسيط مساطر وطرق استغلالها، من أجل الرفع من مداخلها وعائداتها المالية.

\* القيام بإحصاء وجرد شامل لكافة الممتلكات من أجل تحديد مكوناتها ووضعيتها.

\* القيام بمسك محاسبة خاصة بالممتلكات، طبقا للمبادئ المحاسبية الرئيسية للمدونة العامة للتنميط المحاسبي، الذي ينص في نهاية كل سنة مالية على إعداد قوائم تركيبية تعكس بصورة صادقة الذمة المالية للهيئة المعنية.

\* إخضاع مختلف العمليات المتعلقة بتدبير واستغلال الأملك العقارية، لمسطرة خاصة بالكراء أو التفويت أو الاستغلال أو الملكية، لمنهجية الدعوة إلى

المنافسة، اعتمادا على مقارنة تقييمية قصد تحديد القيمة الحقيقية للملك المعني.

إن قيام الجهة بأدوارها التنموية، مرهون بتوفر الموارد المالية الذاتية الكافية، وقد عمل المشرع على تحويل مجموعة من الرسوم لفائدة الجهة، وهو ما جاء في المادة 188 من القانون التنظيمي رقم 14 . 111 المتعلق بالجهات. وفي إطار دعم الموارد المالية للجهات، تساهم الدولة بإمدادات من الميزانية العامة قصد الرفع من مالية الجهات. وعليه فإن حصة مساهمة الدولة من الميزانية العامة للجهات مهمة وتقارب التحويلات الضريبية، ورغم ذلك تبقى غير كافية، نظرا للمهام الملقة على عاتق الجهة، لأن الحاجة إلى التمويل المركزي لا تزال قائمة في ظل حداثة تجربة الجهوية المتقدمة بالمغرب.

بالإضافة إلى ذلك وجب إعادة النظر في مسطرة القروض الممنوحة من طرف صندوق التجهيز الجماعي عبر تبسيط الإجراءات المسطرية المتعلقة بطلب القروض، وإعادة النظر في نسب السعر الفائدة المرتفعة، ومراجعة سقف المديونية عبر دعم موارد هذا الصندوق قصد تمكينه من تخفيض الفائدة المطبقة التي يعتمد عليها.

وإذا كان تمويل البرامج التنموية يتطلب توفر الجهة على موارد مالية مهمة، فإنه ذلك يفرض أن تسطر لفائدة الجهات جبايات جهوية تتناسب وحجم الاختصاصات الموكولة لها.

وعليه فهذا الأمر يقتضي تضريب عدة مجالات، انطلاقا من عدد من الضرائب والرسوم الجهوية مع مراعاة عدم الازدواج الضريبي مع الدولة وباقي المستويات اللامركزية، ومن بين هذه الأنشطة التي يمكن للجهات أن تستفيد من تضريبها<sup>50</sup>:

- الأنشطة الاقتصادية: فرض الضرائب لصالح الجهات على مؤسسات التعليم الخاص والمستشفيات الخاصة والمقاعد والوكالات البنكية....



- المساكن الثانوية والفارغة: تضريب المساكن الثانوية والشقق المفروشة التي غالبا ما يتم استغلالها من طرف ملاكها في الكراء، وتبني ملايين هامة في الخفاء، مما يخلق منافسة غير شريفة للفنادق ودور الضيافة، أما الشقق الفارغة فهي تسبب في ارتفاع أئمة الكراء وتعمق أزمة السكن، وبذلك تفرض الضريبة عليها لصالح الجهات، سيدر مداخيل مالية هامة .
- محلات ممارسات المهنة الحرة: كالحامون والموثقون والأطباء والصيدالدة والذين يستخلصون مداخيل مالية هامة، ولا يصرحون بالحجم الحقيقي لمداخيلهم، مما يقتضي فرض رسوم لصالح الجهات المرتبة بتلك المهن.
- الموارد الطبيعية: الموارد المائية والغابوية والآثار والثقافة والمناجم والمقالع.
- المناطق السياحية: الجبال والواحات والمناطق المحمية.

### الفقرة الثانية: تأهيل الموارد البشرية بالجهات

إن الاعتناء بالعنصر البشري هو الخطوة الأولى، والمدخل الرئيسي لكل سياسة تنموية<sup>51</sup>، على اعتبار أن الموارد البشرية هي الدعامة الأساسية لضمان استقلالية الوحدات الترابية ونجاحها في تحقيق الأهداف التي وجدت من أجلها، فتبوء الجهات مكانة الصدارة ضمن باقي الجماعات الترابية، في مجال تحقيق التنمية صار يفرض توفرها على إدارة ترابية في مستوى رهانات الجهوية المتقدمة.

ومن أجل تخطيط أفضل للموارد البشرية وجب اعتماد الآليات المعمول بها في مجال الوظيفة العمومية وفي مقدمتها التدبير التوقعي للوظائف والكفاءات، الذي يعد آلية حديثة لتدبير منظومة الموارد البشرية، هاته الآلية تتجسد في كونها مقارنة تسعى إلى تحديد الاختصاصات والكفاءات التي تحتاجها الإدارة بشكل مفصل ودقيق<sup>52</sup>، فمثلا جهة فاس . مكناس، رغم إعدادها وثيقة التصميم الجهوي للتكوين المستمر والمصادقة عليه، وإبرامها اتفاقيات متعددة منها اتفاقية عامة، من أجل تنفيذ التصميم المديرى، بين كل من الجهة ووزارة الداخلية، وولاية جهة فاس . مكناس، والعمالات والأقاليم، والجامعات المكلفة بتنفيذ التكوينات، وحددت هذه الاتفاقية المعالم العريضة بتدبير ورش التكوينات ولا سيما التزامات الأطراف الموقعة، وقامت الجهة بـ 17 دورة للتكوين، فإن هاته الإجراءات تبقى غير كافية في ظل الرهانات الملقاة على عاتق الجهة، كما أن الحديث عن الاستقلال المالي المنشود للجهات، لا يستقيم دون تمكين هذه الأخيرة من موارد بشرية ذات كفاءة وقادرة على التدبير الجيد للشأن الترابي.

### الفقرة الثالثة: تخفيف الرقابة المفروضة على الجهات

يشكل الجانب المالي حجر الزاوية، في كل تنظيم ترابي، فمهما تعدد الاختصاصات الممنوحة لجماعة ترابية معينة، ومهما كانت صلاحياتها في مجالات تدخلها، فهي تحتاج للوسائل المالية لبلورة إرادتها وقراراتها في شكل مشاريع وبرامج<sup>53</sup>. بالمقابل هاته الوحدات الترابية تخضع للرقابة التي تعتبر ضرورة واقعية، هدفها التأكد من مدى حسن استعمال المال العام، ومدى ملاءمته استعمال الموارد المالية مع الأهداف التنموية، غير أن هاته الرقابة تعدد أشكالها وآلياتها، غير أن الاستقلال المالي للجهات يقتضي بالضرورة توفر حد أدنى من الحرية في التصرف والقدرة على اتخاذ المبادرات وتنفيذ المقررات، وهو ما يستوجب تخفيف الرقابة القبيلية على مالية الجهات، في مقابل تقوية أنظمة التقويم والمراقبة البعدية، وعليه فتدعيم استقلالية الجهات يقتضي التخفيف من الإشراف المسبق للسلطات المركزية، وتعزيز الرقابة اللاحقة أو البعدية، والتي تجعل المنتخب الجهوي مسؤولا عن المهام المنوطة به.



إن مستلزمات التنمية الترابية تفرض اليوم تجاوز مرحلة الوصاية بمفهومها الضيق والتقليدي، فالتأشير على المقررات المالية للجهات المنصوص عليه في المادة 115 من القانون التنظيمي رقم 14.111 المتعلق بالجهات، يعتبر تجسيدا واقعيا وقانونيا للوصاية المفروضة على هاته الجهات<sup>54</sup>، ويؤثر بشكل مباشر على الاستقلال المالي لهاته الوحدات الترابية، ويحد من حرية تصرفها.

### المطلب الثاني: تفعيل مبادئ الحكامة المالية بالجهة

إن مجالات التدخل الاقتصادي للجماعات الترابية لتحقيق التنمية، يتطلب تطوير أداء هاته الجماعات إلى مستوى برمجة النشاط الترابي وفق مخططات تنموية تعد أساس ممارستها لمهامها واختصاصاتها<sup>55</sup>. هاته الجماعات أصبحت مدعوة لتحمل نصيبا أكبر من المسؤولية في تنشيط النسيج الاقتصادي<sup>56</sup> عبر آليات التخطيط التنموي ( الفقرة الأولى) الذي يخضع بدوره لنظام رقابي صارم، مما يستوجب تخفيف الرقابة عليه واعتماد المناهج الرقابية الحديثة ( الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: التخطيط التنموي الترابي أساس الحكامة المالية

إن التنمية الترابية ترتبط بمبادئ الحكامة التدييرية على المستوى المالي، وبقدرة الجماعات الترابية على برمجة مشاريعها التنموية، كما أن ممارسة المهام والاختصاصات التنموية تفترض اعتماد منظور شمولي ومتكامل ومندمج لآليات البرمجة المالية، بما يؤدي إلى إرساء ثقافة التخطيط الاستراتيجي للبرامج المالية المرتبطة بالميزانية وبالبرامج التنموية على المستوى الترابي.

إن التخطيط الاستراتيجي التنموي بقدر ما يمثل أحد أسس الحكامة المالية، خاصة على المستوى الترابي، فإنه يمثل ضرورة ملحة لتأطير ممارسة الجماعات الترابية لمهامها واختصاصاتها، ولتدبيرها للشؤون الترابية، بما يضمن انسجام التدابير المالية المتخذة من قبلها مع الحاجيات الحقيقية للسكان وللتطور المجتمعي الموازي لتوسع مجالات تدخلها.

فالتخطيط الاستراتيجي يمكن من اعتماد رؤية واضحة ومن الأخذ بعين الاعتبار لمختلف التطورات والمتغيرات، التي يمكن أن تطرأ على مجالات تدخل الجماعات الترابية أو تهم تطورات الحاجيات الترابية ذاتها، أو حتى على مستوى المتغيرات الترابية والوطنية، كما يسمح باعتماد مقاربة زمنية أوسع من الإطار السنوي للميزانية<sup>57</sup>. فالتخطيط الاستراتيجي عبره يمكن تنزيل البرامج التنموية، فكما هو معلوم فالجهة أداة لتحقيق التنمية المبنية على مجموعة من الآليات، ومن أهمها التخطيط المحكم<sup>58</sup>، وعليه فالتنمية الجهوية تستهدف الإعداد الشمولي للجهة، والاستعمال العقلاني للمجال، وتقليص الفوارق الجهوية<sup>59</sup>.

وإذا كان التخطيط الاستراتيجي على مستوى الجهات، يتجلى في كيفية ترجمة برامج مجالسها السياسية على شكل مشاريع تنموية، انطلاقا من برنامج التنمية الجهوية التي تقوم بإعداده وتتبع تنفيذه، فإن تعثر إنجاز هذه البرامج الجهوية للتنمية وعدم تنزيلها على أرض الواقع وعدم القدرة اللوجيستية والتقنية لهذه الوحدات الترابية، بالإضافة إلى ضعف القدرة التمويلية لها لتمويل المشاريع المسطرة في برامج التنمية الجهوية، ساهم في اختلال التخطيط على المستوى الجهوي، والذي أضعف الأدوار التنموية للهيئات الترابية.

فإذا كان الهدف من التخطيط الاستراتيجي هو البحث عن الحلول لإشكالات التنمية الترابية، فإن تدعيم قدرات الجهات وباقي الجماعات الترابية في ميدان التخطيط الاستراتيجي وتمكينها من كل الوسائل المادية والبشرية اللازمة لجعل برامجها التنموية مبنية على تخطيط استراتيجي، يراعي تحقيق الحاجيات الأساسية للمواطنين من جهة، ويعمل على توظيف الموارد المالية المتاحة بشكل معقلن ويعود على التنمية الترابية بالواقع الإيجابي من جهة أخرى، سيساهم لا محالة في عقلنة التدبير الترابي ويعزز الاستقلال المالي للجهات<sup>60</sup>.



## الفقرة الثانية: اعتماد المناهج الرقابية الحديثة

أصبحت الجماعات الترابية في الآونة الأخيرة، مطالبة بالعمل على اعتماد المناهج الرقابية الحديثة، كمقاربة جديدة للحكامة المالية الجيدة، بحيث اعتماد هاته المناهج الرقابية أثبتت نجاعتها وفعاليتها في القطاع الخاص.

وإذا كان القانون التنظيمي رقم 14. 111 المتعلق بالجهات، قد أكد على إجراء التدقيق المالي<sup>61</sup>، وبذلك فإن إقرار خضوع مالية الجهات لعمليات التدقيق تعد وسيلة مهمة لتمكينها من قياس فعالية سياساتها التنموية. وعليه فإن تدعيم الاستقلال المالي للجهات، يستوجب دعم التدبير المالي الترابي عبر إخضاعه للافتحاص والتدقيق من أجل تقييم مشاريع ومنجزات الجهات ومعالجة الاختلالات والتعثرات التي تعترضها في إدارة شؤونها.

ونظرا للاختصاصات التي أوكلها المشرع للجهة داخل دائرتها الترابية والمتعلقة بالأساس بالنهوض بالتنمية المندجة والمستدامة وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتبنيها ولا سيما في ما يرتبط بتحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيتها الاقتصادية وتحقيق الاستعمال الأمثل للموارد الطبيعية وتأمينها والحفاظ عليها والإسهام في تحقيق التنمية المستدامة، أصبح لزاما على صانعي القرار الجهوي، إنشاء مكاتب للتدقيق<sup>62</sup> أو الافتحاص، الذي أصبح ضرورة تقتضيها حكامة الجماعات الترابية باعتباره إحدى الطرق الحديثة لتقويم المنجزات والوقوف على التحديات، فمن خلاله سيتم تحديد نقاط القوة في الجماعة الترابية الخاضعة للتدقيق قصد دعمها، ونقط الضعف قصد إصلاحها والعمل على تجاوزها<sup>63</sup>، كما أن من شأن أعمال منهجية التتبع والتقييم على المستوى الترابي من شأنه الرفع من مستوى فعالية التسيير والتدبير الإداري والمالي المحلي.

## الهوامش:

- 1 - عبد العزيز أشرقي: الجماعات الترابية، الآفاق المستقبلية وتحديات التنمية المستدامة، الجهات، العملات والأقاليم، الجماعات المحلية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2016، ص: 26.
- 2 . الحسين المححول: رهان الاستقلال المالي للجهات بين النص القانوني والواقع العملي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، السنة الجامعية 2020 2021 ص: 4.
3. عبد اللطيف بروحو: مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، نصوص ووثائق، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية 2016، عدد 97، ص 271.
- 4 - محمد حيمود: الاستقلال المالي للجماعات الترابية بين مضامين دستور 2011 وانتظارات التنزيل التشريعي، ورد ضمن القانون الدستوري للجماعات الترابية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2015، ص: 53.
- 5 - عبد الناصر بن فارس: مصادر تمويل الجماعات الترابية وشروط تحقيق استقلالها المالي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية: 2018 - 2019، ص 20.
- 6 - دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 91 - 11 - 1 بتاريخ 27 شعبان 1432 الموافق لـ 29 يوليوز 2011، جريدة رسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليوز 2011.
- 7 - ظهير الشريف رقم 83 - 15 - 1، صادر في 10 رمضان 1436 ( 7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14 - 111 المتعلق بالجهات، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.
- 8 - الفصل 141 من دستور 2011.
- 9 - تنص المادة 189 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات على أنه " تشتمل موارد الجهة على:
  - حصيلة الضرائب أو حصص ضرائب الدولة المخصصة للجهة بمقتضى قوانين المالية، ولا سيما فيما يتعلق بالضريبة على الشركات وبالضريبة على الدخل، والرسم على عقود التأمين، طبقا لأحكام المادة 188 أعلاه.



- المخصصات المالية من الميزانية العامة للدولة المشار إليها في المادة 188 أعلاه.
- حصيلة الضرائب والرسوم المأذون للجهة في تحصيلها طبقا للتشريع الجاري به العمل،
- حصيلة الأتاوى المحدثة طبقا للتشريع الجاري به العمل،
- حصيلة الأجور عن الخدمات المقدمة، طبقا لمقتضيات المادة 98 من هذا القانون التنظيمي.
- حصيلة الغرامات طبقا للتشريع الجاري به العمل،
- حصيلة الاستغلالات والأتاوى وحصص الأرباح، وكذلك الموارد وحصيلة المساهمات المالية المتأتية من المؤسسات والمقاولات التابعة للجهة أو المساهمة فيها.
- الامدادات الممنوحة من قبل الدولة أو الأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام.
- حصيلة الاقتراضات المرخص بها.
- دخول الأملاك والمساهمات،
- حصيلة بيع المنقولات والعقارات،
- أموال المساعدات والهبات والوصايا،
- مداخيل مختلفة والموارد الأخرى المقررة في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.
- 10 - عبد اللطيف بروحو: مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية: المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، نصوص ووثائق، طبعة 97 سنة 2016، ص: 278.
- 11 - محمد أشمال: واقع النظام الجبائي المحلي بالمغرب، وشروط تأهيله، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية، الاقتصادية والاجتماعية، فاس السنة الجامعية 2013-2014 ص: 19.
- 12 - يوسف الشهباب: تدبير الجبايات الترابية بين مطلب المردودية وضمان حقوق الخاضع للضريبة، دراسة سوسيو قانونية في ضوء القانون المغربي والمقارن، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، السنة الجامعية 2015-2016، ص: 4.
- 13 - عبد الفتاح بلخال وجواد الرباع: الجهة بين تبوء مكانة الصدارة ترابيا وحدود التمويل الجبائي ورد ضمن التمويل الترابي في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالمغرب، نشر وتوزيع مكتبة المعرفة مراكش، 2017. ص: 50.
- 14 - المادة 4 من القانون رقم 06-47 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 195-07-1 بتاريخ 19 من ذي القعدة 1428 (30 نوفمبر 2007) كما وقع تغييره وتتميمه بالقانون رقم 20-07 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 91-20-1 بتاريخ 16 جمادى الأولى الأولى 1442 (31 ديسمبر 2020) الجريدة الرسمية عدد 6948 بتاريخ 16 جمادى الأولى 1442 (31 ديسمبر 2020) صفحة 8632.
- 15 - منية بنمليح: واقع تدبير الملك العمومي ورهانات الحكامة المالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 115 - مارس، أبريل 2014 ص: 136.
- 16 - حصيلة أنشطة جهة فاس - مكناس خلال الفترة الانتدابية 2015-2021، غشت 2021، ص: 178.
- 17 - محضر اجتماع الدورة العادية لشهر مارس 2016، ص: 88.
- 18 - ظهير شريف رقم 12550 صادر في 9 ذي الحجة 1446 (6 يونيو 2025) بتنفيذ القانون رقم 1425 بتغيير وتتميم القانون رقم 06-47 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية ج، ر عدد 7412، 15 ذو الحجة 1446 (12 يونيو 2025) ص، 4346.
- 19 - عصام القرني: "التدبير الجبائي الترابي بين محدودية الحصيلة وثقل الرهانات، ورد ضمن مؤلف جماعي: "التدبير الإداري والمالي للجماعات الترابية"، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2-3- السنة الثانية 2017، مطبعة المعارف الجديدة الرباط 2017، ص: 223.
- 20 - محمد حيمود: الاستقلال المالي للجماعات الترابية بين مضامين دستور 2011 وانتظارات التنزيل التشريعي، مرجع سابق، ص: 61.
- 21 - عبد اللطيف بروحو: مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص: 52.
- 22 - دورية وزارة الداخلية رقم F/ 1690 بتاريخ 21 أكتوبر 2016 حول إعداد ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2017.
- 23 - دورية السيد وزير الداخلية رقم 14916 بتاريخ 21 شتنبر 2021 حول إعداد وتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2022، ص: 1.
- 24 - جمال العمري: الرقابة على أنشطة الجماعات الترابية المحلية، مطبعة الأمنية، الرباط، 2012، ص، 17.



- 25- المادة 199 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات، السالف ذكره.
- 26- المادة 201 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات، السالف ذكره.
- 27 - عبد اللطيف بروحو: مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص: 82.
- 28 - عماد أبركان: نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، منشورات مجلة العلوم القانونية، الطبعة الأولى، مطبعة الأمنية، الرباط 2016، ص: 87.
- 29- المادة 3 من مرسوم رقم 2.17.449 صادر في ربيع الأول 1439 ( 23 نوفمبر 2017) بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها، جريدة رسمية عدد 11-6626 ربيع الأول 1439 (30 نوفمبر 2017) ص: 6732.
- 30 - المادة 12 من مرسوم رقم 2.17.449 صادر في ربيع الأول 1439 ( 23 نوفمبر 2017) بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها، مرجع سابق.
- 31 - جمال العماري: الرقابة على أنشطة الجماعات الترابية المحلية، مرجع سابق، ص: 22.
- 32 - المادة 184 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات، السالف ذكره.
- 33 - المادة 185 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات، السالف ذكره.
- 34 - عماد أبركان: نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، مرجع سابق، ص: 92.
- 35 - المرسوم رقم 97-176-2 الصادر في 14 من شعبان 1418، الموافق ل 15 ديسمبر 1997 في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4558، الصادر بتاريخ 7 شوال 1418 الموافق ل 5 فبراير 1998، ص: 500، وذلك كما تم تنميته وتعديله عدة مرات، آخرها ما تم بمقتضى المرسوم رقم 149-08-2 الصادر في 19 من محرم 1430 الموافق ل 16 يناير 2009، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5707، الصادر في 13 صفر 1430، الموافق ل 9 فبراير 2009.
- 36 - المرسوم رقم 995 - 07 - 2 الصادر في 23 من شوال 1429 الموافق ل 23 أكتوبر 2008، بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد والمالية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5680، الصادرة بتاريخ 7 ذو القعدة 1429، الموافق ل 6 نوفمبر 2008.
- 37 - مادة 98 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات، السالف ذكره.
- 38 - عبد اللطيف بروحو: مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص: 148.
- 39 .الديب حمو: الإدارة المالية الجماعية بين القدرات التديرية وإشكالية الرقابة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- فاس- السنة الجامعية 2020-2021، ص: 335.
- 40 . نور الدين الترابي: المجالس الجهوية للحسابات ودورها في تعزيز الحكامة المالية المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية، 2016. 2017، ص: 52.
- 41 .الديب حمو: الإدارة المالية الجماعية بين القدرات التديرية وإشكالية الرقابة، مرجع سابق، ص: 338.
- 42 .أحميدوش مدني: المحاكم المالية في المغرب، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، مطبعة فضالة المحمدية، الطبعة الأولى 2003، ص: 292..
- 43 . التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2016 و 2017، المجلس الجهوي للحسابات لجهة فاس- مكناس، ص: 14.
- 44 . نور الدين الترابي: المجالس الجهوية للحسابات ودورها في تعزيز الحكامة المالية المحلية، مرجع سابق، ص: 101.
- 45 . عماد أبركان: نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، مرجع سابق، ص: 173.
- 46 . التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2016 و 2017، مرجع سابق، ص: 15.
- 47 . تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول الجبايات المحلية 2015، ص: 27.
- 48 . تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الثالث: دراسة عن الجهوية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ص: 152.
- 49 . تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الثالث: دراسة عن الجهوية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ص: 157.
- 50 - مكاوي نصير: مدخلات الاستقلال الجبائي للجهات، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 143 نونبر - دجنبر، 2018، ص: 83.
- 51 . مولاوي محمد البوعزاوي: تحديث الإدارة الترابية بالمغرب، نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية، منشورات مجلة العلوم القانونية، الطبعة الأولى، مطبعة الأمنية، الرباط 2015، ص: 91.



- 52 - مصطفى عدي: التدبير التوعوي للوظائف والكفاءات كآلية حديثة لتدبير منظومة الموارد البشرية، مجلة تنمية الموارد البشرية للدراسات والأبحاث بالمركز الديمقراطي العربي، برلين، ألمانيا، العدد الثامن، 2020، ص: 9.
- 53 . سناء حمر الراس: التدبير المالي التراخي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس - الرباط - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - سلا - السنة الجامعية 2016-2017 - ص: 25.
- 54 . المكحول الحسين: رهان الاستقلال المالي للجهات بين النص القانوني والواقع العملي: أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، سطات، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2020 - 2021، ص: 265.
- 55 . عبد اللطيف بروحو: مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص: 395.
- 56 - Michel Bouvier: les collectivités locales des acteurs du développement économique entre mystique de l'Etat et mystique du Marché?, Revue Française de Finances publiques , n° 152 , décembre 2020 , p. 48
- 57 . عبد اللطيف بروحو: مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص: 411.
- 58 . معاذ الراضي: البعد التنموي للجهة على ضوء القانون التنظيمي رقم 14-111، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام . جامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2017-2018، ص: 44.
- 59 . سعيد جفري: التنظيم الترابي بالمغرب، مكتبة الرشاد، سطات، مطبعة الأمنية الرباط، سنة 2018، ص: 39.
- 60 . الحسين المكحول: رهان الاستقلال المالي للجهات بين النص القانوني والواقع العملي، مرجع سابق، ص: 284.
- 61 . تنص المادة 227 من القانون 14.111 المتعلق بالجهات: " ... تخضع العمليات المالية والمحاسبية للجهة لتدقيق سنوي تنجزه بشكل مشترك المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية، ويتم إجراء هذا التدقيق في عين المكان وبناء على الوثائق المالية والمحاسبية ... " .
- 62 . توفيق منصور: التدقيق والاستشارة: نحو منهج بنوي لتقويم تدبير الجماعات الترابية، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، السنة الثانية 2017، عدد مزدوج 2.3، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2017، ص: 173 .
- 63 . عماد أبركان: نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، مرجع سابق، ص: 414.