المـملكـــة المغربـية
جـامعة محـمد الخـامس
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
أكـــدال – الـربـاط

شعبة: القانون العام
وحدة : القانون الإداري وعلم الإدارة

أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام

تحت عنوان :

تدبير ميزانية المجالس الجماعية بين القانون و الممارسة :

ثلاثة نماذج من إقليم الناظور : (بلدية أزغنغان - جماعة لوطا - جماعة الجبل)

إعداد الباحث :
- إبراهيم التوري

تحت إشراف :
- الدكتور عبد الله حداد

أعضاء لجنة المناقشة :

- الدكتور عبد الله حداد : أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بالرباط ..... رئيسا
- الدكتور محمد الداسر : أستاذ التعليم العالي وعميد كلية الحقوق بالمحمدية ..... عضوا
- الدكتور عبد الحق عقلة : أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بالرباط ..... عضوا
- الدكتور احمد بوعشيق : أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بسلا ..... عضوا

السنة الجامعية : 2007-2008

مقدمة

إن التطور الذي عرفه دور الدولة، والذي أصبحت من خلاله لا تقتصر فقط على القيام بالوظائف التقليدية أو ما يصطلح عليه (بالدولة الحارسة) بل تطور دورها لمواجهة الحاجيات المستحدثة للمجتمع، وأضحت تتدخل في مجالات تقليدية كانت حكرا على النشاط الفردي، خصوصا مع الأزمة الاقتصادية العالمية لسنة 1929، الشيء الذي خلخل النظام الذي كان قائما على الإيمان المطلق بقدرات المبادرة الخاصة وحدها في تدبير الاقتصاد.

إلا أنه مع تدخل الدولة لمواجهة حاجيات ومتطلبات المواطن أصبحت هذه الأخيرة في ظل تشعب وظائفها لا تستطيع أن تولي اهتماما بمختلف جهات الدولة إضافة إلى أنها بدا عليها من الصعب إدارة شؤونها[1].

أمام هذا الوضع ظهرت الحاجة إلى تقسيم السلطات والاختصاصات بين مركز الدولة من جهة، والوحدات المحلية من جهة أخرى [2]، في إطار لا مركزية تشرك المواطن في تسيير شؤونه، عن طريق مجالس جماعية منتخبة تكون قريبة من السكان ومن ممثليهم.

والمغرب بدوره كباقي دول العالم، أخذ بالنظام اللامركزي الجماعي الذي يجد أصوله في (أجماعة) قبل الفتح الإسلامي ومع دخول الحماية قامت السلطات الاستعمارية بإدخال تعديلات على كافة النظم القانونية السائدة وعلى الخصوص التنظيم الجماعي السائد قبل مجيئها، والذي كان مؤسسا على العرف والشريعة الإسلامية، من خلال مجموعة من القوانين أهمها ظهير 8 أبريل 1917، الذي يعتبر بمثابة الميثاق البلدي للمغرب، والذي منحت فصوله للبلديات الشخصية المعنوية والاستقلال المالي محددة شروط اكتساب صفة بلدية[3].

---

[1]- رشيد السعيد : " اللامركزية وانعكاساتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية بالمغرب" رسالة د.د.ع في القانون العام السنة (1996-1997)، ص : 10.

[2]- أحمد رشيد : " نظم الحكم والإدارة المحلية "، دار المعارف، الطبعة الأولى، مصر 1977، ص : 7.

[3] - De la casanière (H) : "les municipales marocaine leur développement leur législation" imp de la vie Marocaine , casa , 1924 , p : 9-11.

وهذا التوجه نحو النظام اللامركزي الجماعي على الخصوص ظهر كذلك بعدما حصل المغرب على استقلاله السياسي، كأول خطوة للانتقال بالبلاد إلى النظام الديمقراطي، من خلال ظهير 1960 المتعلق بالتنظيم الجماعي[1]، والذي لم يتجاوز إطار التجربة، أعطيت بقصد تعميق الفهم بالنظام الجماعي الجديد ولتنمية الشعور بالمسؤولية إزاء الممارسة الديمقراطية ابتداء من أصغر وحدة وهي الجماعة[2].

واحتلت الجماعة في ظل هذا الظهير مكانة قانونية قبل أن تحتل مكانة دستورية أواخر سنة 1962، إلا أن هذا الظهير ظل دوره محدودا بالنظر إلى غياب البعد التنموي في هذه التجربة الجماعية[3]، وبالنظر كذلك إلى تدخل رجل السلطة في ممارسة المجالس الجماعية لاختصاصاتها سواء أثناء تحضير جدول أعمال الدورات، أو مناقشتها، أو خلال تنفيذ المقررات التي يتخذها المجلس الجماعي [4].

وفي سبيل الارتقاء بالنظام اللامركزي الجماعي، قام المشرع بإلغاء ظهير 1960 بواسطة ظهير 30 شتنبر 1976 [5]، والذي اعتبر قفزة نوعية لأنه حول الجماعة من الدور الاستشاري إلى الدور الفعال من خلال تمكينها من سلطة المشاركة المساهمة في التنمية الاقتصادية[6]، وهذا ما جعل المواطن يبدل نظرته عن اللامركزية، إذ لم يعد ينظر إليها على أنها جاءت لتسهيل الحصول على بعض الوثائق الإدارية بل اصبح يرى أنها جاءت للمساهمة في تحقيق التنمية الشاملة[7].

إلا أن تحديات الألفية الثالثة المتجلية أساسا في العولمة والتنافسية التي تفرض مؤسسات قوية وفعالة على المستوى المركزي وأيضا على المستوى اللامركزي، جعلت المشرع يقوم

---

[1]- الظهير الشريف رقم 315-59-1 بتاريخ 28 ذي الحجة 1379 (23 يونويه 1960) المتعلق بالتنظيم الجماعي، جريدة رسمية عدد:2487 بتاريخ 24 بونيه 1960.

[2]- ابن يعقوب أحمد : " دور الجماعة المحلية في التنمية "، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، دبلوم السلك العالي، الرباط، السنة (1983-1984). ص : 19.

[3]- عبد الواحد مبعوث : " التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري واللامركزية "، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، الرباط، أكدال، السنة 1999-2000، ص : 191.&

[4]- الطاهري محمد : " تطور التعاون بين السلطات الجماعية وممثلي السلطة المركزية بالمغرب"، د.د.ع، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة (1991-1992)، ص : 10.

[5]- الظهير الشريف رقم 584-76-1 بتاريخ 5 شوال (30 شتنبر 1976) المتعلق بالتنظيم الجماعي، جريدة رسمية عدد : 3335 بتاريخ 6 شوال 1396 (1 أكتوبر 1976).

[6]- Ben Bachir Saïd : "Décentralisation communal et développement économique et social", in édification d'un état moderne , édition , Albin Michel , Paris , 1986 , pp : 140-144.

[7]- ذ.محمد ايت المكي : " مستقبل الجماعة المحلية على ضوء مشروع إصلاح الميثاق الجماعي "، أشغال ندوة مستقبل الجماعة الملحية على ضوء مشروع إصلاح الميثاق الجماعي، كلية الحقوق، فاس، 3-4 دجنبر 1999، ص: 19.

بإلغاء ظهير 30 شتنبر 1976 بواسطة قانون التنظيم الجماعي رقم 00-78 [1]، والذي كان مطمحا للسلطات العمومية والقوى السياسية بمختلف مشاربها، والمستشارين الجماعيين من خلال توصيات المناظرة الوطنية حول الجماعات المحلية، وخاصة توصيات المناظرة السابعة.

وقام هذا القانون الجديد المنظم للمجالس الجماعية، بتوضيح وتوسيع اختصاصات المجالس الجماعية من خلال مجموعة فصوله[2]، والتي حددها في الاختصاصات الذاتية والمتجلية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمالية والجبايات والأملاك الجماعية، والتعمير وإعداد التراب والمرافق والتجهيزات العمومية المحلية، والوقاية الصحية والنظافة والبيئة، والتجهيز والأعمال، الاجتماعية والثقافية، والتعاون والشراكة والاختصاصات القابلة للنقل والاختصاصات الاستشارية.

وعلى العموم فهذه الاختصاصات تتوخى التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجالس الجماعية، عن طريق توفير استقلال مالي لهذه الجماعات وهو ما نصت عليه المادة الأولى في فقرتها الأولى من قانون رقم 00-78 يتعلق بالميثاق الجماعي، وكذا الفصل الأول من ظهير 30 شتنبر 1976 المتعلق بالميثاق الجماعي الذي تم إلغاؤه من طرف القانون الأخير، وهذا الاستقلال المالي يستدعي أن تتوفر المجالس الجماعية على ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة، ترصد لها موارد مالية من طرف المشرع للإجابة على مختلف اختصاصات الجماعة، وهكذا قام المشرع برصد مجموعة من الأداءات والرسوم البلدية إلى الجماعات منذ التجربة الجماعية الأولى بواسطة الظهير الشريف رقم 121-60-1 بتاريخ 23 مارس 1962 [3]، والذي تم إلغاؤه بواسطة ظهير رقم 187-89-1 المتعلق بنظام الضرائب والرسوم المستحقة للجماعات المالية وهيئاتها[4]، والذي خضع بدوره للإلغاء بواسطة قانون 06-47 المتعلق بالإصلاح الجبائي المحلي [5]، كما أن المشرع رصد للجماعات من خلال قانون الإطار الخاص

---

[1]- القانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 297-02-01 بتاريخ 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002)، جريدة رسمية عدد : 5058 بتاريخ 21-11-2002، ص : 3468.

[2]-من الفصل 35 إلى الفصل 45 من قانون رقم : 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي.

[3]- الظهير الشريف رقم 121-60-1 بتاريخ 16 شوال 1381 (23 مارس 1962) بشأن الأداءات البلدية، جريدة رسمية عدد : 2580 بتاريخ 1 ذي العقدة 1381 (6 أبريل 1962).

[4]- الظهير الشريف رقم 187-89-1 بتاريخ 21 ربيع الآخر 1410 (21 نونبر 1989) المتعلق بتنفيذ القانون رقم 89-30 يحدد بموجبه نظام للضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، جريدة رسمية عدد : 4023 بتاريخ 6 جمادى الأولى 1410 (6 دجنبر 1989).

[5]- ظهير رقم 1-07-195 بتاريخ 19 ذي القعدة 1428 (28 نوفمبر 2007) الصادر بتنفيذه القانون رقم 06-47 المتعلق بالجبايات المحلية، جريدة رسمية عدد : 5583 بتاريخ 2007/12/3.

بالإصلاح الجبائي لسنة 1984 [1]، حصيلة الضريبة المهنية والضريبة الحضرية المفروضة على العقارات التي يسكنها ملاكها، و 30 في المائة من حصيلة الضريبة على القيمة المضافة.

وهذه الموارد التي رصدها المشرع للجماعات بشكل عام والمجالس الجماعية بشكل خاص يجب توظيفها بشكل عقلاني للإجابة على مختلف النفقات التنموية الجماعية، وهو ما يفرض عقلنة اختيارات الميزانية الجماعية، وعقلنة تنفيذ هذه الاختيارات بالإضافة إلى عقلنة مراقبتها، ومن هنا يكتسي موضوع تدبير ميزانية المجالس الجماعية على الصعيد القانوني والممارساتي، والذي هو موضوع أطروحتنا أهمية قصوى للبحث في وجود أو عدم وجود هذه العقلنة.

أهمية الموضوع :

تتجلى أهمية الموضوع أساسا، في الجدل والنقاش الواسع الدائر حاليا حول الحكامة الجيدة Bonne gouvernance للأموال العمومية بصفة عامة والاموال الجماعية بصفة خاصة، وهذه الحكامة تهدف أساسا في المجال المالي إلى ضمان شفافية اتخاذ القرارات المالية، وإلى جعل المدبرين المحليين مسؤولين على القرارات المتخذة من طرفهم، كما تهدف كذلك إلى تدبير جيد للموارد ونفقات وديون المجالس الجماعية[2]، خصوصا في ظل الأزمة التي تعيشها هذه الجماعات فيما يخص الموارد المالية مقارنة مع تزايد النفقات وهو ما يستدعي تدبير هذه الموارد والنفقات بشكل عقلاني وفعال، من خلال تدبير جيد للميزانية الجماعية عن طريق اتخاذ بعض تقنيات تدبير المقاولات، وإن كانت هذه الأخيرة تختلف من حيث الهدف مع الجماعة، فإن هذا لا يمنع بالأخذ ببعض مناهج تدبيرها.

كما تتجلى أهمية الموضوع كذلك، والذي تناولنا فيه الجانب القانوني والممارساتي، في قلة المراجع حول هذا الموضوع خصوصا فيما يتعلق بالجانب التطبيقي، والذي اخترنا له المجالس الجماعية (الجماعات القروية والحضرية)أي التي لا يتجاوز عدد سكانها 500000 ألف نسمة حسب القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي الجديد، بالنظر إلى أنها تشكل أكثر من العمالة أو الولاية أو الجهة، الوحدة الإدارية الترابية التي لها علاقة قرب يومية مع المواطن،

[1]- ظهير شريف رقم 38-83-1 بتاريخ 21 رجب 1404 موافق 23 أبريل 1984، جريدة رسمية عدد : 3731 بتاريخ 20 ماي 1984، ص : 551.

[2] -Chikhaoui Leïla : « les mutation de la gouvernance financière locale » , RMALD N° 21 , Décembre 2005 , p : 97.

كما أنها هي الوحدة الإدارية الأكثر توا جدا على الصعيد الوطني (1298 جماعة قروية 299 جماعة حضرية).

وخصصنا لهذه الدراسة على الصعيد الممارساتي، ثلاثة جماعات منها جماعتين قرويتين (الجماعة القروية لبني سيدال الجبل) (ج ق ب س ج) (والجماعة القروية لبني سيدال لوطا) (ح ق ب ل)، وبلدية أزغنغان[1]، والتي تتواجد بإقليم الناظور الذي يضم ستة وأربعين جماعة، منها خمسة بلديات وواحد وأربعين جماعة قروية، واختيارنا لهذه الجماعات المتواجدة بإقليم الناظور، نابع من انتمائنا إلى هذا الإقليم وغيرتنا على المستوى التنموي الهزيل الذي يوجد عليه وكذا الجماعات موضوع الدراسة.

واعتمدنا في دراستنا لتدبير ميزانيات هذه الجماعات، على الثلاثة سنوات الأولى من الولاية الجماعية (1997-2003) لقياس مدى حماس المنتخبين الجماعيين لهذه الجماعات، بعد فوزهم بالمقاعد الانتخابية، في تدبير الميزانية الجماعية لتحقيق تنمية جماعية، وباعتبار أن المجلس المنتخب سنة 1997 هو الذي قام بدراسة الحساب الإداري لسنة (96-97) فإننا اعتمدنا على هذه السنة ضمن السنوات الثلاثة الأولى للولاية الجماعية والمخصصة لتدبير الحساب الإداري كما أن اختيارنا لهذه السنوات لم يكن اعتباطيا، بل جاء نتيجة مجموعة من الأسباب منها أن هذه السنوات جاءت مباشرة بعد تمكين الجماعات من التوزيع المسبق لحصتها من الضريبة على القيمة المضافة سنة 1996 وذلك لعقلنة اختيارات الميزانية الجماعية، وإعداد ميزانية موحدة تشمل التسيير والتجهيز في آن واحد.

كما ان اختيارنا لهذه السنوات جاء نتيجة تغيير السنة المالية، والتي أصبحت طبقا لاستفتاء 15 شتنبر 1995، تبتدئ من فاتح يوليوز من كل سنة وتنتهي يوم 30 يونيو من السنة الموالية، عوض فاتح يناير وتنتهي يوم 31 دجنبر، وذلك بسبب الجفاف الذي عرفه المغرب خلال مرحلة التسعينات الشيء الذي أثر على التقديرات المالية لميزانية الدولة، وبالنظر إلى الإرتباط الوثيق القائم بين ميزانية الدولة وميزانية الجماعات المحلية بشكل عام وميزانية المجالس الجماعية بشكل خاص، فإنه تم إخضاع هذه الميزانيات بدورها لنفس الفترة المالية.

[1]- لمزيد من المعلومات حول هذه الجماعات : انظر الملحق.

إشكالية البحث :

إن الإشكالية المحورية والمركزية موضوع البحث هي كيفية تدبير ميزانية المجالس الجماعية على صعيد القانون والممارسة ؟

متسائلين من خلال هذه الإشكالية المحورية، إلى أي حد يوجد هناك تطبيق للنصوص القانونية المنظمة للعمل الجماعي سواء تعلق الأمر بالنصوص ذات الطبع الإداري أو المالي أو المحاسبي فيما يخص تدبير ميزانية المجالس الجماعية عينة البحث ؟ ومتسائلين كذلك من خلال هذه الإشكالية حول مدى إجابة هذه النصوص على عقلنة تدبير الميزانية ؟ وحول مدى تمكن الأطراف المتدخلة في تدبير الميزانية من تحقيق التنمية الجماعية؟ وحول المؤهلات التي تتوفر عليها هذه الأطراف في تدبير الميزانية الجماعية؟ وفي الأخير نتساءل حول الحلول الناجعة لتدبير جيد للميزانية ؟ أو حول الحلول الناجعة لإضفاء حكامة جيدة على التدبير المالي الجماعي؟ وللإجابة على هذه التساؤلات سنعتمد على مجموعة من المقتربات العلمية.

المقتربات العلمية المعتمدة :

في إطار تحليلنا لهذا الموضوع من حيث المضمون، تم اعتماد جملة من المقاربات المنهجية المختلفة والمتكاملة، كالمقترب البنيوي الذي ابرزنا من خلاله بنية المجلس الجماعي والمنهج الوظيفي الذي من خلاله تتناول وظائف مختلف الأطراف المتدخلة في تدبير الميزانية.

والمقترب الوصفي التحليلي الذي يعتمد على المقاربة النصية لمختلف المقتضيات القانونية ذات الصلة بالموضوع، كما اعتمدنا على المنهاج المقارن والذي يتلاءم مع فلسفة العلوم الإدارية، من خلال المقارنة مع التجربة الفرنسية والتونسية على الخصوص، وبصفة عامة فإن مناهج البحث المعتمدة متعددة، إذ تم الاستعانة بمختلف مناهج البحث الملائمة التي ستساعد على الضبط والتفصيل التحليلي لمختلف الجوانب المتعلقة بتدبير الميزانية الجماعية.

خطة البحث أو تقسيمات الموضوع :

وللإجابة على الإشكالية المحورية للبحث وكذا الإشكاليات المتفرعة عليها، عهدنا إلى تقسيم الموضوع إلى قسمين، والقسم إلى فصلين وكل فصل إلى مبحثين، وكل مبحث إلى مطلبين وكل مطلب إلى فرعين، وكل فرع إلى فقرات وأحيانا كل فقرة إلى بنود.

وللإحاطة بالموضوع بمختلف جوانبه حاولنا من خلال القسم الأول الإحاطة بتدبير إجراء تحضير وتنفيذ الميزانية الجماعية بين القانون والممارسة، وقد تضمن هذا القسم فصلين، خصص الأول لتدبير تحضير وإعداد الميزانية الجماعية ومدى التزام الجماعات به وتفرع إلى مبحثين، حاول المبحث الأول منه تناول الإطار العام لتدبير إعداد الميزانية وذلك في مطلبين خصص الأول لمفهوم الميزانية الجماعية ومضمونها وقواعد إعدادها وتطرق الثاني لدور المنتخب الجماعي في تدبير إعداد الميزانية ومراقبة تدبير هذا الإعداد.

أما المبحث الثاني فخصص لمدى التزام المجالس الجماعية بالإطار العام لتدبير إعداد الميزانية وذلك في مطلبين، تعرض المطلب الأول لمضمون الميزانية الجماعية وصعوبة الالتزام بقواعدها، في حين تناول المطلب الثاني عوائق تدبير إعداد مشروع الميزانية.

أما الفصل الثاني، فخصص لتدبير تنفيذ الميزانية الجماعية وخصوصية على صعيد الواقع، وتفرع إلى مبحثين، تناول الأول تدبير تنفيذ الميزانية الجماعية من خلال مطلبين، خصص الأول لتدبير تنفيذ المداخيل الجماعية، والثاني لتدبير تنفيذ المصاريف الجماعية، أما المبحث الثاني تناول خصوصية تدبير تنفيذ الميزانية الجماعية على صعيد الواقع، من خلال مطلبين الأول سلط الضوء على دور الآمر بالصرف والقابض في تدبير تحصيل المداخيل على صعيد الواقع والثاني تطرق إلى دور الآمر بالصرف والقابض في تدبير تنفيذ النفقات على صعيد الواقع.

وبالمقابل فقد خصص القسم الثاني من هذا البحث لتدبير إجراء الرقابة اللاحقة بين القانون والممارسة وعقلنة الميزانية الجماعية والذي تضمن فصلين، حاول الأول الإحاطة بتدبير إجراء الرقابة اللاحقة ومدى محافظتها على الأموال الجماعية، وقسم إلى مبحثين، تناول الأول تدبير إجراء الرقابة اللاحقة وذلك في مطلبين تناول الأول، الرقابة السياسية والثاني الرقابة الإدارية والقضائية.

أمـا المبحـث الثـاني، فخصـص لمـدى التـزام الرقابـة اللاحقـة بالمحافظـة علـى الأمـوال الجماعية، وذلك في مطلبين، سلط الأول الضوء حول الرقابة السياسية بأية وسائل، والثاني حول الرقابة الإدارية والقضائية وصعوبة التطبيق، أما الفصل الثاني، فخصص لعلقنة تدبير الميزانية الجماعية، وقسم إلى مبحثين تناول الأول، تأهيل الموارد البشرية والمالية من خلال مطلبين خصص الأول، لتأهيل الموارد البشرية، والثاني لتأهيل الموارد المالية، أما المبحث الثاني فتناول عقلنة تدبير إجراءات الميزانية الجماعية، من خلال مطلبين الأول خصص لعقلنة تدبير إجراء تحضير وتنفيذ الميزانية الجماعية والثاني لعقلنة تدبير إجراء الرقابة اللاحقة.

أما خاتمة البحث فقد حاولت أن تلخص أهم النتائج التي توصل إليها البحث.

لذلك سوف يتضمن بحثنا قسمين :

القسم الأول : تدبير إعداد وتنفيذ الميزانية الجماعية بين القانون والممارسة.

القسم الثاني : تدبير المراقبة اللاحقة بين القانون والممارسة وعقلنة تدبير الميزانية الجماعية.


القسم الأول

القسم الأول : تدبير إعداد وتنفيذ الميزانية الجماعية بين القانون والممارسة

تشكل الميزانية الجماعية، الأداة التدخلية للجماعات في مختلف الاختصاصات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الموكولة إليها، ومن هنا فتدبير هذه الميزانية يشكل المرأة التي تعكس لنا إلى أي حد تساهم الجماعة في تحقيق اختصاصاتها.

ويتم تدبير الميزانية الجماعية، من خلال مجموعة من الإجراءات، بدءا من التحضير ثم التنفيذ والمراقبة اللاحقة التي سنتناولها لاحقا، ويستدعي تدبير إجراء تحضير وتنفيذ الميزانية التوفر على مجموعة من الشروط لتحقيق ميزانية في مستوى متطلبات الناخبين والمنتخبين، وفي مستوى تحقيق المشروع التنموي الجماعي، الذي يعتبر الركيزة الأساسية لإنشاء هذه الجماعات، وهكذا نجد أن الإجراء الأول ألا وهو تدبير التحضير يتطلب ميكانيزمات ووسائل ضرورية يجب التوفر عليها للإجابة على مختلف التعقيدات التقنية والقانونية التي تتطلبها هذه المرحلة، ونفس الشيء يصدق على إجراء تدبير تنفيذ الميزانية الجماعية الذي يستدعي بدوره مجموعة من التقنيات المالية التي يجب على المتدخلين فيه معرفتها بشكل دقيق، والتوفر كذلك على آليات العمل لتدبير هذا الإجراء، ما دام أن هذا الإجراء يشكل أصعب المراحل على الإطلاق في تدبير الميزانية الجماعية بالنظر إلى تأثيراته السلبية على مالية الجماعة في حالة عدم اجتيازه كما ينبغي.

ولملامسة هذه النقط، نقسم هذا القسم إلى فصلين، نتناول في الأول المقتضيات المتعلقة بتدبير تحضير وإعداد الميزانية الجماعية، ومدى التزام الجماعات به (الفصل الأول) ونخصص الثاني لتنفيذ الميزانية الجماعية وخصوصية على صعيد الواقع (الفصل الثاني).

الفصل الأول : تدبير تحضير وإعداد الميزانية الجماعية ومدى التزام الجماعات به

تعتبر مرحلة تحضير الميزانية الجماعية، المرحلة الأولية التي تشهد ولادتها، والتي يجب على الأطراف المتدخلة فيها مراعاة مجموعة من القواعد لضمان سلامة التحضير.

وباعتبار أن المنتخب الجماعي، هو المتدخل الأساسي في هذا التحضير من خلال مشاركته في كل المراحل التي يسلكها التحضير بدءا بتدخل كل من رئيس المجلس الجماعي والمقرر العام للميزانية ولجنة المالية والميزانية، ومرورا إلى مناقشة المجلس ككل لمشروع الميزانية وما تتضمنه هذه المناقشات من إجراء تعديلات على هذا المشروع، إلى التصويت الذي يعبر عن رضا أو عدم رضا أغلبية المجلس عن مشروع الميزانية.

وبعذ ذلك يأخذ مشروع الميزانية وجهته إلى سلطة الوصاية، والتي تقوم بتقييم عمل المنتخب ومدى نجاعته في تحضير مشروع الميزانية.

إلا أن مرحلة التحضير على مستوى الممارسة تعرف مجموعة من الحدود تجعل من الصعوبة بمكان إعداد ميزانية في المستوى المطلوب، خصوصا في ظل ضعف مساهمة الأجهزة المنتخبة في تحضيرها، مما جعل تدخل سلطة الوصاية يعرف بعض التجاوزات في احترام الاختصاص القانوني للأجهزة المنتخبة في التحضير.

ولتناول هذه النقط، نقسم هذا الفصل إلى مبحثين :

المبحث الأول : الإطار العام لتدبير إعداد الميزانية.

المبحث الثاني : مدى التزام الجماعات بهذا الإطار.

المبحث الأول : الإطار العام لتدبير إعداد الميزانية

لدراسة الإطار العام لإعداد الميزانية، يجب البحث عن مفهوم هذه الميزانية ومعرفة مكوناتها وتقسيماتها وكذا القواعد التي يجب أن تؤسس عليها هذه الميزانية.

بالإضافة إلى البحث عن الأجهزة المكلفة بتحضير الميزانية يتوجه التطرق إلى الأجهزة المكلفة بمراقبة هذا التحضير وبالتالي سيكون تقسيم هذا المبحث على الشكل التالي :

المطلب الأول : مفهوم ومضمون الميزانية وقواعد إعدادها.

المطلب الثاني : دور المنتخب الجماعي في تدبير إعداد الميزانية ومراقبة تدبير هذا الإعداد.

المطلب الأول : مفهوم الميزانية ومضمونها وقواعد إعدادها

لسبر أغوار الميزانية الجماعية ومعرفتها بدقة يجب أولا تحديد مفهومها وذلك لمعرفة مدى مساهمتها في تحقيق التنمية الجماعية، بالإضافة إلى معرفة البنية التي تتشكل منها لتحديد المجالات التي تتدخل فيها الجماعات، مع التطرق أيضا إلى مختلف القواعد التي تخضع لها هذه الميزانية والتي ترسم الإطار العام الذي يجب أن تدرج فيه موارد ونفقات الميزانية، وتعتبر هذه القواعد مستوحاة من القواعد الأساسية للميزانية العامة للدولة، مع مراعاة بعض خصوصيات الجماعات المحلية، وبالتالي فدراسة هذه النقط تتم على الشكل التالي :

الفرع الأول : مفهوم الميزانية ومضمونها.

الفرع الثاني : قواعد إعداد الميزانية.

الفرع الأول : مفهوم الميزانية ومضمونها

تعتبر الميزانية الجماعية وسيلة فعالة لتنفيذ السياسة التنموية للجماعة من خلال الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي أصبحت الجماعة تختص بها من خلال ظهير 30 شتنبر 1976.

وتعتمد الميزانية لاقتحام هذه المجالات على مجموعة من التقسيمات لإضفاء الدقة والوضوح على تدخلاتها.

من هنا ماهو مفهوم الميزانية الجماعية (الفقرة الأولى)، وماهو مضمونها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : مفهوم الميزانية

تعرف الميزانية الجماعية بأنها " هي الوثيقة التي يقرر ويؤذن بموجبها في مجموع تحملات وموارد الجماعة أو الهيأة"، كما عرفها ظهير 30 شتنبر بمثابة قانون المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها في الفقرة الأولى من فصله الثالث[1]، وأضاف نفس الفصل في فقرته الثانية تحديد السنة المالية التي تبتدئ من فاتح يوليوز وتنتهي في 31 من يونيو [2].

يظهر من خلال هذا التعريف أن الميزانية الجماعية تدرج في وثيقة واحدة وتكتسي الخصائص التالية :

❖ **وثيقة تقديرية :**

تحتوي الميزانية الجماعية على مجموعة من التقديرات المالية فيما يخص التحملات والموارد، والتي يجب أن يراعى فيها إمكانية الجماعة المحلية لكي تكون قريبة من الواقع المالي لهذه الجماعات وذلك لتفادي ما أمكن السقوط في المبالغة في هذه التقديرات والذي يفتح المجال لسلطة الوصاية للتدخل بشكل لا يترك أي هامش للاستقلال المالي المحلي.

وقد استعمل المشرع للتعبير عن هذه التقديرات، عبارتي التحملات والموارد عوض عبارتي النفقات والمداخيل اعتبارا لما لهاتين العبارتين من معنى واسع [3].

❖ **وثيقة ترخيص :**

أشار التعريف إلى عبارتين (يقرر) و (يؤذن)، واللتين تؤكدان على أن الميزانية هي قرار ترخيص بموجبه يسمح للجماعة في استخلاص مختلف الأداءات والضرائب [4]، وصرف مختلف النفقات مع مراعاة مطابقة هذه الأخيرة للقوانين[5].

---

[1] - ظهير شريف رقم 584-76-1 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها، جريدة رسمية عدد 3335 بتاريخ 6 شوال 1396 (1 أكتوبر 1976).

[2]- بدأ العمل مجددا بالسنة المدنية منذ يناير 2002.

[3] - Outerhzout Hammou : « le Budget communal », Mémoire de cycle supérieur , ENAP , Rabat , Année 1 891, p : 12.

[4] - ينص الفصل 20 من مرسوم رقم 276-76-2 بتاريخ بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بسن نظام لمحاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها على ما يلي : " يرخص بالميزانية في تحصيل أداءات وضرائب ومحصولات ومداخيل الجماعة المحلية أو الهيئة...).

[5] - ينص الفصل 43 من نفس المرسوم أعلاه على أنه : "يجب أن تقرر النفقات في ميزانية الجماعات المحلية والهيئات وأن تكون مطابقة للقوانين والأنظمة ".

ويعتبر هذا الترخيص عملا مزدوجا، يختص به المجلس الجماعي وسلطة الوصاية، فالمجلس الجماعي يصوت على الميزانية طبق الفقرة الثانية من الفصل 30 من ظهير التنظيم الجماعي 30 شتنبر 1976 [1]، ويصدر بالتالي مقررا إن كان إيجابيا يصبح ترخيصا من المجلس لتنفيذ الميزانية، في انتظار مصادقة سلطة الوصاية التي تمنح لهذا الترخيص السلطة القانونية.

❖ **وثيقة إدارية :**

تعتبر الميزانية الجماعية وثيقة إدارية بالنظر إلى المراحل الإدارية التي تستجيب إليها، وكذا لرضوخها لقواعد القانون الإداري.

وانطلاقا من هذه الخصائص يتبين أن للميزانية هدف أساسي وهو تحقيق التنمية الجماعية، باعتبار أنها ليست وثيقة حسابية أو تقنية، بقدر ما هي اختيارات اقتصادية واجتماعية وثقافية [2]، تترجم مطالب الناخبين والمنتخبين، كما أنها تعتبر انتصار للديموقراطية لما تتيحه للمجالس الجماعية من مراقبة ضيقة على الجهاز التنفيذي للمجلس[3].

من هنا فالميزانية تبين بشكل واضح التوجه العام والاستراتيجية التنموية للجماعة، وبالتالي توضح للناخبين مدى احترام ممثليهم لبرامجهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعهدوا بالالتزام بها أثناء الحملات الانتخابية، والتي يقيمون من خلالها أحقية هؤلاء المنتخبين للظفر بولاية أخرى.

الفقرة الثانية : مضمون الميزانية الجماعية

كانت الميزانية الجماعية في ظل ظهير 23 يونيو 1960 تتكون من ميزانيتين : أصلية، تضم عمليات التسيير، فيما يخص المداخيل والمصاريف، وميزانية إضافية، كان يتم إعدادها بالنظر إلى نتائج الحساب الإداري، وذلك بعد تصفية عمليات السنة المنصرمة، ويتم تخصيصها للتجهيز وجاء ظهير 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم المالي الجماعي ليوحد الميزانية في وثيقة واحدة عوض ميزانيتين، تضم التسيير في جزئها الأول، والتجهيز في جزئها الثاني، وبالتالي أضفى نوعا من الحركية والسرعة في إخراج مشروع الميزانية إلى الوجود، كما قسم وثيقة

[1] ـ الظهير الشريف رقم 584-1 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) المتعلق بالتنظيم الجماعي – جريدة رسمية عدد 3335 بتاريخ 6 شوال 1396 (1 أكتوبر 1976)، تقابله الفقرة من المادة 37 من قانون رقم : 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي الجديد.

[2] ـ محمد معني السنوسي : " مالية الجماعات المحلية بالمغرب ـ التنظيم المالي المحلي "، دار النشر المغربية، الدار البيضاء السنة، 1993، ص : 59.

[3] - Joël Boudin : « les Finances communales », 2ème édition , Economica , année 1995 , p : 12.

الميزانية الجماعية إلى ثلاثة أقسام، بجانب الميزانية الرئيسية توجد الميزانية الملحقة، والحسابات الخصوصية، فما هو مضمون هذه الأقسام ؟.

البند الأول : الميزانية الرئيسية

طبقا للفصل الخامس من الظهير الشريف المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها رقم 584-76-1 بتاريخ 30 شتنبر 1976، تشتمل الميزانية الرئيسية على جزئين : الجزء الأول تدرج فيه عمليات التسيير، سواء فيما يخص المداخيل أو النفقات والجزء الثاني يتعلق بعمليات الاستثمار، ويمثل جميع الموارد المخصصة للتجهيز والأغراض المستعملة فيه.

الجزء الأول : التسيير

هذا الجزء يبين الموارد والنفقات المتعلقة بالتسيير :

موارد التسيير :

تشتمل على الأقسام التالية :

- القسم الأول : الضرائب والرسوم.
- القسم الثاني : منتوج الخدمات.
- القسم الثالث : مدخول أملاك الجماعات.
- القسم الرابع : الامتيازات.
- القسم الخامس : مداخيل طارئة ومختلفة.
- القسم السادس : الامدادات والمساهمات.
- القسم السابع : مداخيل لفائدة الغير.

وتحتوي هذه الأقسام على مجموعة من المداخيل مرتبة ومجزأة إلى أبواب مطابقة لكل فئة من المداخيل، و ينقل مجموع كل باب على حدة إلى الصفحة المعدة للتلخيص العام، كما تقسم الأبواب إلى فصول ـ تحمل أرقاما متسلسلة حسب كل باب، والفصول إلى فقرات.

مصاريف التسيير :

تشتمل على الأقسام التالية :

- القسم الأول : تعويضات أعضاء المجلس الجماعي.
- القسم الثاني : نفقات الموظفين.
- القسم الثالث : أدوات وصوائر تسيير مختلف المصالح.
- القسم الرابع : الإمدادات[1] والمساعدات.
- القسم الخامس : مصاريف طارئة ومختلفة.
- القسم السادس : الديون الجماعية القابلة للاستهلاك.
- القسم السابع : مصاريف لفائدة الغير.
- القسم الثامن : مدخول الفائض التقديري للجزء الثاني.

يلاحظ أن هذه الأقسام بدورها تنقسم إلى أبواب وفصول وفقرات كما هو الشأن بالنسبة لموارد التسيير، وقد أدخل هذا الترقيم الجديد لعناوين الميزانية لسببين : أولهما للمساعدة على التحليل الإحصائي لميزانية الجماعات المحلية، وثانيهما للاستغلال المحتمل بواسطة العقل الالكتروني[2] وما يمكن ملاحظته أيضا أن الموارد والمصاريف التي تشتمل عليها الميزانية الجديدة، تشكل نفس الموارد والمصاريف التي كانت تنص عليها الميزانية الأصلية السابقة، إلا أنها مرتبة ومفصلة حسب نظام جديد[3].

الجزء الثاني : المتعلق بالتجهيز

ينقسم الجزء المتعلق بالتجهيز بدوره إلى جزء خاص بالموارد، وآخر يتعلق بالمصاريف.

ـ موارد التجهيز :

وتنقسم إلى مجموعة من الأقسام وهي كالتالي :

- القسم الأول : فوائض المداخيل.
- القسم الثاني : محصول بيع الملك الخاص للجماعة.

[1] ـ هذه الإمدادات عوضت بحصة الجماعات من الضريبة على القيمة المضافة.
[2] ـ وزارة الداخلية، الكتابة العامة، قسم المالية المحلية، تعليمات حول مالية ومحاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها، منشور رقم 3674 ق م م / 18 دجنبر 1976، ص : 25.
[3] ـ مرجع سابق، ص : 31.

- القسم الثالث : أموال المساهمة.
- القسم الرابع : الاقتراضات.
- القسم الخامس : الإمدادات.

يتبين من خلال هذا التقسيم أن فائض الجزء الأول يربط بين هذا الجزء والجزء الثاني، ويسجل كمدخول في إطار الجزء الثاني من الميزانية، وهو ما يعد تجديدا عن النظام القديم[1]، كما تنقسم أقسام موارد التجهيز بدورها إلى أبواب، وفصول وفقرات.

مصاريف التجهيز :

تنقسم إلى عدة أقسام وهي :

- القسم الأول : إمدادات للميزانيات.
- القسم الثاني : اقتناء المنقولات.
- القسم الثالث : الأشغال الجديدة والإصلاحات الكبرى.
- القسم الرابع : اقتناء عقارات.
- القسم الخامس : مصاريف أخرى للاستثمار.
- القسم السادس : استعمال أموال المساهمة.

يلاحظ أن مصاريف الجزء الثاني من الميزانية هي ذاتها نفس مصاريف الميزانية الإضافية المنصوص عليها في ظهير 23 يونيو 1960، وتوزع هذه الأخيرة بدورها كما هو الشأن بالنسبة لمداخيل ومصاريف التسيير ومداخيل التجهيز إلى أبواب وفصول وفقرات.

إلا أن هذا التبويب الحالي لا يسمح بضبط وتحديد الكلفة الحقيقية للخدمات، أو بتصنيف الأنشطة التي تتولى الجماعات المحلية القيام بها على المستوى الوطني[2] وهو ما أدى إلى المطالبة بإصلاحه من خلال توصيات المناظرات الوطنية الرابعة والخامسة والسادسة، والتي أوصت بإحداث هيكل موحد لميزانيات الجماعات المحلية برسم كل سنة، اعتمادا على ترتيب منهجي للمداخيل والنفقات يتماشى مع حجم مسؤوليات الجماعات المحلية، ويرتكز على المعيار

[1] - النظام القديم الذي تجسد في ظهير 1960. المتعلق بالتنظيم الجماعي كان يميز بين الميزانية الأصلية والميزانية الإضافية.
[2] - وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية :"تدبير الموارد المالية والبشرية للجماعات المحلية، الحصيلة والإصلاحات المرتقبة"، أكتوبر 1998، ص : 17.

الاقتصادي والاجتماعي والوظيفي على غرار الميزانية العامة للدولة[1]، ولهذا قامت مديرية المالية المحلية بوضع مشروع إصلاح مدونة ميزانيات الجماعات المحلية مستهدفا الإصلاحات التالية[2] :

- خلق توافق بين مختلف ميزانيات الجماعات المحلية وتوحيد جميع وثائقها.
- تصنيف العمليات المتعلقة بالنفقات بصيغة متجانسة ومضبوطة.
- إدماج عمليات ميزانيات الجماعات المحلية في إطار نظام المحاسبة الوطنية.
- إدخال المعلوميات لتمكين الاستغلال الآلي لمعطيات الميزانية.
- تحسين الأساليب المتبعة في وضع التقديرات وتنفيذ الميزانيات وكذا في تتبع ومراقبة مختلف عملياتها ".

يبدو أن هذا الإصلاح سيتيح فرصة كبيرة للمجلس الجماعي ولسلطة الوصاية للقيام بمراقبة دقيقة لمختلف العلميات المالية التي تتخذها الجماعة، وسيساعد على إعطاء معلومات هادفة في مجال تدخل الجماعات المحلية، بالنظر إلى إدخاله المعيارين : الوظيفي والاقتصادي[3]. وقد تم تطبيقه على الجماعات الحضرية والقروية ابتداء من السنة المالية 2001- 2002. [4]

<u>البند الثاني</u> : الميزانيات الملحقة

الميزانيات الملحقة هي تقنية مالية معاصرة تساعد على التدبير المحكم للمالية المحلية، وتشكل أداة تستجيب لإخراج النشاط الذي تتمحور حوله من الهياكل المسطرية المعقدة للقانون الإداري[5] ويتم فيها إدراج العمليات المالية لبعض المصالح التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية والتي يهدف نشاطها بصفة أساسية إلى إنتاج مواد أو إلى تقديم خدمات مقابل أجرة[6]، فهي إذن عبارة عن مشروع يقوم بإنتاج مواد أو تقديم خدمات مقابل أداء أجرة، هدفه هو تجميع المصاريف التي صرفت على هذا المشروع، مقابل احتساب مردوديته سنة بعد سنة [7]. فتقسيمات هذه الميزانات الملحقة هي شبيهة بالميزانية الرئيسية، فهي تشتمل على الجزء الأول ويتضمن

---

[1] - وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية (إحصاء وتقييم التوصيات الصادرة عن المناظرة الوطنية للجماعات المحلية الدار البيضاء (أكتوبر 19 89)، ص : 31.

[2] - وزير الداخلية، ووزير الاقتصاد والمالية، دورية عدد 171 حول إصلاح تبويب ميزانيات الجماعات المحلية، السنة 2000، ص : 1.

[3] - وزير الداخلية، ووزير الاقتصاد والمالية، دورية عدد 171 حول إصلاح تبويب ميزانيات الجماعات المحلية، ص : 3.

[4] - وزير الداخلية، ووزير الاقتصاد والمالية، دورية عدد 171 حول إصلاح تبويب ميزانيات الجماعات المحلية، ص : 6.

[5] - Mr.Outerhzout – Hammou : « Le Budget communal « , op.cit , p : 13.

[6] - الفصل 8 من الظهير الشريف (30 شتنبر 1976) بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها.

[7] - عرض للسيد : عبد الكامل الدغاي : أشغال المناظرة الوطنية حول الجماعات المحلية - من الوصاية إلى التعايش سنة 1977، ص : 127.

مداخيل ونفقات التسيير المتعلقة بالمصلحة أو المرفق الذي يتم تدبيره المالي، وجزء ثان يتضمن نفقات وموارد الاستثمار. وتكون هذه الميزانية دائما متوازنة مع تحضيرها والمصادقة عليها وتنفيذها ومراقبتها طبق نفس الشروط المقررة في الميزانية الرئيسية[1].

ومن هنا يظهر أن هناك علاقة وثيقة بين الميزانيات الملحقة والميزانية الرئيسية من حيث سلوك نفس الإجراءات المسطرية وتحمل الميزانية الرئيسية للعجز الحاصل في مداخيل التسيير ونفقات الاستثمار للميزانيات الملحقة اعتمادا على دفع إعانة لتحقيق التوازن، من خلال استقبال الميزانية الرئيسية لفائض الميزانيات المحلقة[2]، وهذا ما جعل البعض[3] يؤكد على عدم اعتبار الميزانيات المحلقة كاستثناء من قاعدة وحدة الميزانية، إلا أنه في رأينا لا يمكن اعتبارها كذلك حينما تكون هذه الأخيرة متوازنة بين مداخيلها ومصاريفها فيما يخص التسيير والتجهيز.

أما فيما يرجع للسلطة التي لها الحق في إحداث الميزانيات الملحقة، فإنها تحدث بقرار مشترك يصدره وزير الداخلية ووزير المالية باقتراح من رئيس المجلس الجماعي[4].

البند الثالث : الحسابات الخصوصية

تعتبر الحسابات الخصوصية حسب عدد من الباحثين[5]، وسيلة من الوسائل العصرية للتدبير المالي، وضعها المشرع لفائدة الجماعات المحلية من خلال القانون الجماعي لسنة 1976، وتهدف إلى :

- بيان بعض العمليات التي لا يمكن أن تسجل في الميزانية الرئيسية أو في الميزانية الملحقة، وذلك نظرا لخصوصيتها، أو للترابط الوثيق بين المدخول والنفقة.
- ضمان استمرار بعض العمليات من سنة إلى أخرى.
- إرجاء استخلاص نتائج عمليات محاسبية إلى حد اختتام الحساب.

---

[1] - الفصل 8 الفقرة من 2 الظهير الشريف رقم 584-76-1 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها.

[2] - الفصل 8 الفقرة 5-6-7 من الظهير الشريف المتعلقة بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها.

[3] - Mr Mohamed Sbihi : « la gestion des Finances comunales ». Imprimerie , Babel , Rabat , année 1992, p : 13.

[4] - الفصل السابع، الفقرة الثالثة من ظهير الشريف المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها.

[5] - بنمير المهدي : "الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب"، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية 1994، ص : 97.
- محمد معني السنوسي : "مالية الجماعات المحلية بالمغرب" - دار النشر المغربية، سنة 1993، ص : 88.
Salah dine B.Youssef : « Les collectivités locales et l'habital « , M.C.S , E.N.A.P , Année 1992، p : 127، p : 39.
LAHRACH Rachid : « la gestion des dépenses communales », M.C.S, E.NAP : Année 1992، p : 172.

➢ الاحتفاظ بأثر العمليات المتعددة السنوات دون تمييز بين السنوات المالية.

وتحدث هذه الحسابات الخصوصية بقرار مشترك يصدره وزير الداخلية ووزير المالية بناء على اقتراح رئيس المجلس الجماعي[1]، وهو ما يعد تجاوزا من طرف المشرع في عدم منح العامل قرار إحداث هذه الحسابات الخصوصية بالنسبة للجماعات القروية خصوصا أنه هو الذي يصادق على ميزانياتها، والتي تعتبر فيها الحسابات الخصوصية جزء لا يتجزأ منها، وبالتالي فليس هناك ما يمنع من إعطاء هذه السلطة للعامل[2]، تفاديا لكل ما من شأنه أن يعرقل الوضع المميز لهذا الأخير على صعيد الجماعات القروية.

وتنقسم هذه الحسابات طبقا للفصل السابع، من ظهير التنظيم المالي الجماعي إلى نوعين [3]: حسابات المبالغ المرصودة لأمور خصوصية، وحسابات النفقات من المبالغ المرصودة. وهذا التحديد يشكل دعامة لهذه الحسابات لأجل المحافظة على التوازن المالي وتأمين مراقبة ضيقة على تدبير الميزانية[4].

أولا : حسابات المبالغ المرصودة لأمور خصوصية

تتكون مداخيل هذه الحسابات، من رسوم شبه ضريبة أو دفعات من الميزانية الرئيسية، أو موارد أخرى، وحسب الفقرة الثالثة من الفصل العاشر من ظهير التنظيم المالي، فإن تقديرات هذه المداخيل لا تؤدي إلى فتح اعتمادات إلا في حدود إنجازها، إما إذا تجاوزت المداخيل التقديرات أمكن فتح اعتمادات في حدود هذا الفائض، طبقا للإجراءات المقررة في الفقرة الثانية من الفصل الخامس عشر من نفس الظهير، وذلك بعد الحصول على إذن خاص من طرف وزير الداخلية، بعد تأشيرة وزير المالية فيما يخص الجماعات الحضرية، ويمنحه العامل بعد تأشيرة قابض المالية بالنسبة للجماعات القروية.

[1] ـ الفصل السابع، الفقرة الثالثة من الظهير الشريف رقم 584-76-1 (30 شتنبر 1976) بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها.

[2] ـ ذ. هاشمي أبا سيدي: " الحسابات الخصوصية المحلية ومساهمتها في التنمية "، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ـ سلسلة مواضيع الساعة ـ العدد الثاني، السنة 1995، ص : 26.

[3] ـ نص الفصل السادس من الظهير المؤرخ في 18 شتنبر 1972، بمثابة قانون تنظيمي للمالية على تسعة أنواع من الحسابات الخصوصية للخزينة، ومن بينها الحسابين الخصوصيين اللذين تشتمل عليهم الميزانية الجماعية.

[4] - Mohamed Sbihi : « la gestion des Finances communales »، op.cit. p : 13.

أما فيما يتعلق بتصفية الحسابات المرصودة لأمور خصوصية، فإنها تتم بحكم القانون في حالة إذا لم يترتب عنها نفقات خلال ثلاثة سنوات متوالية، ويدرج الباقي منه في باب المداخيل بالجزء الثاني من الميزانية [1].

ثانيا : حسابات النفقات من المبالغ المرصودة

طبقا للفصل الحادي عشر من ظهير التنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها، تدرج في هذه الحسابات العمليات التي تمول بموارد معينة من قبل، ويتضح أن لهذه الحسابات ارتباطا منطقيا بالمصاريف، أي أن هناك علاقة وثيقة بين مصدر المدخول وبين الاعتماد المخصص للنفقة.

وتشتمل هذه الحسابات على موارد مخصصة أساسا من الميزانية الرئيسية، ويضيف نفس الفصل في فقرته الثالثة، أنه يتم نقل فائض الموارد في حسابات النفقات إلى السنة الموالية، وإذا لم يستهلك هذا الفائض خلال نفس هذه السنة، وجب إدراجه في باب المداخيل بالجزء الثاني من الميزانية الثانية الموالية للميزانية التي تم الحصول عليه فيها.

أما فيما يخص الفرق بين حسابات النفقات من المبالغ المرصودة وحسابات المبالغ المرصودة لأمور خصوصية، فإن هذه الأخيرة تنفق لصالح الغير، أما الأولى فتنفق لصالح الجماعة[2]، كما أن حسابات المبالغ المرصودة لأمور خصوصية حسابات لمبالغ لها مداخيلها ونفقاتها، أما حسابات النفقات من المبالغ المرصودة تتعلق بالنفقات فقط[3].

وتجدر الإشارة إلى أن وزارة الداخلية والمالية أصدرتا قرارا[4] لاستعمال هذه التقنية في أداء فاتورات استهلاك الماء والكهرباء، وهذا للحد من تراكم الديون المترتبة على الجماعات واقتصر في الأول على الجماعات الحضرية والمراكز المستقلة، وتم توسيعه بعد ذلك ليشمل الجماعات القروية طبقا للقرار المشترك بين وزارة الداخلية والمالية المؤرخ في 27 فبراير 1992.

[1]- الفقرة الخامسة من الفصل العاشر من ظهير 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها.
[2] - محمد السنوسي معني : "مالية الجماعات المحلية بالمغرب "، مرجع سابق، ص : 89.
[3] - أسعد عبد المجيد : "مالية الجماعات المحلية بالمغرب"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1991، ص : 15.
[4] - صدر هذا القرار بتاريخ 14 يناير 1 895.

الفرع الثاني : قواعد إعداد الميزانية الجماعية

تشكل قواعد إعداد الميزانية الجماعية، وسائل واضحة ونزيهة، لتقديم مشروع الميزانية[1]، وهي عبارة عن قيود يتطلب الالتزام والعمل وفقا لمقتضياتها في مختلف مراحل الميزانية (الإعداد، المصادقة، التنفيذ) لأجل ضبط هذه الميزانية وتبسيطها [2].

وهذه القواعد هي قاعدة وحدة الميزانية (الفقرة الأولى)، قاعد سنوية الميزانية (الفقرة الثانية)، قاعدة عمومية أو شمولية الميزانية (الفقرة الثالثة)، قاعدة عدم إجراء المقاصة بين الموارد والنفقات (الفقرة الرابعة).

الفقرة الأولى : قاعدة وحدة الميزانية

تعتبر هذه القاعدة من القواعد الأساسية في إعداد الميزانية الجماعية، فهي تتطلب إدراج جميع موارد ونفقات الميزانية في وثيقة واحدة وتهدف إلى[3] :

- التعرف بكل سهولة على حقيقة توازن الميزانية.
- تطهر الميزانية من ظهور حسابات خارجها.
- تجنب الميزانية من ظهور ادخارات بواسطة تحرير وتحويل النفقات من ميزانية إلى أخرى، وإعطاء وضوح وصحة أكبر لوثائق الميزانية، مع الميل إلى مكافحة التوازنات الاصطناعية.
- وأخيرا تساعد سلطة الميزانية (Autorité budgétaitre) على تحديد المنفعة، والاستعجالية المتعلقة بمختلف النفقات، وتحقيق عقلنة اختيارات هذه الأخيرة.

وهكذا فبعد تكريس الميثاق الجماعي لسنة 1960 لمرحلة ازدواجية الميزانية، والتي تضمنت ميزانيتين : ميزانية أصلية متعلقة بالتسيير، وميزانية إضافية تخص التجهيز يتم إعدادها بعد معرفة نتائج تطبيق الميزانية الأصلية. ظهرت إلى الوجود مجموعة من النتائج السلبية نتيجة تطبيق هذه الازدواجية وهي:[4]

---

[1] - Pierre la lumière : « les Finances publiques », Armand colin, collection 8ème , édition 1996 , p : 70..

[2] - الدكتور منصور عسو : " المالية العامة "، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ص : 52.

[3] - Paul Mire Gaudement et Joël Moulinière : « Finances publiques –Politique Financière، Budget Trésor » Editions Montchrestien، Année :1987، p : 300.

[4] - البرنوصي محمد : " مالية الجماعات المحلية"، مدرسة استكمال تكوين الإطارات التابعة لوزارة المالية، القنيطرة، ص : 6.

- "ضياع الوقت والجهد في تحضير ميزانيتين مختلفتين كل سنة، وفي التصويت والمصادقة عليهما.
- التأخير في تحضير الميزانية الإضافية في انتظار تحصيل القسط الأوفر من المداخيل المقررة برمجتها.
- حصر وتأخير تصفية نفقات التجهيز إلى حين إعداد عمليات نقل الاعتمادات ".

ونتيجة كل هذا جاء الإصلاح الجماعي لسنة 1976، ليضع حدا لمواضيع الاختناق من خلال الأخذ بنظام وحدة الميزانية، يشمل على جزء أول تدرج فيه عمليات التسيير و جزء ثاني مخصص لعمليات الاستثمار، ويرمي هذا المبدأ إلى تحقيق فعالية أكبر لنشاط الجماعات المحلية في ميدان الاستثمار، وهذا من خلال الترخيص بفتح اعتمادات التجهيز تتم تغطيتها بموجب مداخيل تقديرية[1].

إلا أن هذا المبدأ ظل غير مطبق من قبل معظم الجماعات المحلية، بحيث بقيت هذه الجماعات الأخيرة تعد ميزانياتها عبر مرحلتين : المرحلة الأولى يتم فيها إعداد الجزء المتعلق بالتسيير، بينما الجزء الثاني لا يتم إعداده إلا بعد تصفية الحساب الإداري بواسطة ترخيص خصوصي Autorisation spéciale، وهو ما يكتسي نفس هيئة الميزانية الإضافية[2]، مما جعل البعض[3] يدافع عن الإبقاء عن هذه الميزانية الإضافية لوضع حد لتبديد الترخيصات الخصوصية المحررة طوال السنة، ولتسجيل كل تحويلات الاعتمادات التي تشوه الميزانية الأولية بكاملها.

ومن الأسباب الرئيسية التي جعلت هذه الجماعات لا تحترم هذه القاعدة نجد عدم توفرها خلال مرحلة تدبير إعداد مشروع الميزانية على المعلومات الضرورية فيما يخص الضريبة الحضرية، وحصصها من منتوج الضريبة على القيمة المضافة[4]، وهو ما جعل وزارة الداخلية تفرج عن هذه الحصص قبل إعداد ميزانيات الجماعات المحلية لتحقيق إدخار مالي يساعدها على إعداد ميزانية موحدة تضم التسيير والتجهيز في آن واحد[5].

---

[1] - وزارة الداخلية : المديرية العامة للجماعات المحلية - مديرية المالية المحلية - دورية رقم1، م م م حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم الفترة الانتقالية 1997/1996، ص : 7.

[2] - Mr. Outerhzou Hammou : «Le Budget communal »، op.cit، p : 17.

[3] - Mohamed Salahdine Ben Youssef : « Gestion des finances locales، quelle rationalité ? »، Mémoire، DES، Université Mohamed V، FSJES، Rabat، Année 1990، p : 86.
- Abderrahmane Haddad : « Les procédures Budgétaires des collectivités locales »، Thèse du Doctorat Université Sidi Mohamed Ben Abdellah، FSJES، Fès، Année 2000، p : 69.

[4] - وزارة الداخلية : الكتابة العامة - المديرية العامة للجماعات المحلية - أشغال المناظرة الوطنية الرابعة للجماعات المحلية - الدار البيضاء يونيو 1989، ص : 166.

[5] - وزارة الداخلية، دورية حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم الفترة الانتقالية 1996-1997، مرجع سابق، ص : 7.

الفقرة الثانية: قاعدة سنوية الميزانية

يشكل الإطار الزمني عند تحضير الميزانية، أهمية قصوى لما يتيحه من تحديد لتدبير تنفيذ الميزانية الجماعية سواء فيما يخص المداخيل أو النفقات، ولهذا سعى المشرع إلى تحديد فترة الميزانية في سنة، تبتدأ من فاتح يوليوز من كل سنة وتنتهي يوم 30 يونيو من السنة الموالية، وذلك لضمان فعالية في الترخيص والدقة في التقدير[1]، من خلال اجتنابه لمدة أطول من السنة، كانت ستكون نتائجها وخيمة على إعداد تقديرات سليمة، نتيجة ما قد يطرأ على الأسعار والحياة الاقتصادية من تقلبات[2].

إلا أنه رغم ما لهذه القاعدة من إيجابيات، فإن الضرورة أوجبت خضوعها لمجموعة من الاستثناءات[3]، منها ما يتعلق بعمليات الدين التي تجبر مالية السنوات المقبلة على أداء الأقساط السنوية للديون، وكذلك الاتفاقات المالية والضمانات الممنوحة التي تدرج في مالية السنوات المقبلة، إلا أن الاستثناء الذي يشكل تجديدا بالنسبة لظهير 23 يونيو 1960 المتعلق بالتنظيم الجماعي، يتجلى في الترخيصات في البرامج، والاعتماد على ميزانية تفوق السنة أي ميزانية لفترة انتقالية مدتها 18 شهرا فما هو مضمون هاذين الاستثناءين؟.

البند الأول : الترخيصات في البرامج

منح ظهير 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي، في فصله الثلاثين اختصاصات واسعة للجماعات المحلية أصبحت معها تساهم بجانب الدولة والقطاع الخاص في المجال التنموي من خلال مشاريع اقتصادية، واجتماعية، وثقافية، تعتمد على تخطيط بعيد المدى، لا يمكن أن يكون سجينا للإطار الضيق للسنة المدنية [4]، وهكذا نص الفصل 26 من الظهير الشريف 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها، على إحداث ترخيصات في البرامج فيما يخص نفقات الاستثمار التي يتجاوز الالتزام بها المقدر لعدة سنوات، وحدد مبلغها في 500000 درهم[5]، وبالتالي أصبحت هذه الترخيصات في البرامج أداة عصرية للتدبير المالي يتم من خلالها التغلب على نواقص وعيوب الإطار الزمني المحدد للميزانية، والذي شكل عائقا في وجه تحقيق مشاريع تنموية تتطلب إطارا زمنيا أكثر من سنة.

---

[1] - Louis Trotabas , Jean-Marie cotteret : « Droit Budgétaire et comptabilités publique » – Précis Dalloz. année 1985 , p :69.

[2] - الدكتور منصور ميلود يونس : "مبادئ علم المالية العامة" ـ منشورات الجماعة المفتوحة، ص : 169.

[3] - الفصل الرابع من ظهير التنظيم المالي الجماعي.

[4] - Pierre La lumière : « Les finances publiques », Armand colin , collection 8ème édition 1996 , p : 76.

[5] - مرسوم رقم 577-76-2 بتاريخ 30 شتنبر 1976 بتطبيق الظهير الشريف رقم : 584-76-1 الصادر في 30 شتنبر 1976. بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها.

البند الثاني : ميزانية انتقالية

بعدما كانت السنة المالية تبتدئ من فاتح يناير وتنتهي يوم 30 دجنبر أصبحت تبتدئ من فاتح يوليوز من كل سنة وتنتهي يوم 30 يونيو من السنة الموالية طبقا لنتائج استفتاء 15 شتنبر 1995.

وللشروع في تطبيق هذه السنة المالية، اعتمدت سلطة الوصاية على إعداد ميزانية انتقالية تشتمل على 18 شهرا عوض الاعتماد على فترة تمتد من فاتح يناير إلى 30 يونيو 1996، وأرجعت سلطة الوصاية هذا الاختيار إلى مجموعة من الاعتبارات وهي [1]":

- تكاثر عدد الوحدات اللامركزية وهيئاتها.
- تعدد الاجتماعات المتتالية للمجالس التداولية طيلة فترة زمنية محدودة للتداول بشأن الحسابات الإدارية لسنة 1995 وميزانيات السنة المالية الجديدة والحسابات الإدارية للميزانيات الانتقالية وما يستدعي ذلك من أشغال تحضيرية لعقد مثل هذه الاجتماعات.
- حجم المجهود الذي تقتضيه المراقبة والمصادقة على ميزانيتين.
- خصوصية تدبير الجماعات المحلية نتيجة إعداد برامج للتجهيز يمول بواسطة الفوائض المالية التي يتم تحقيقها بعد ختم السنة المالية ووضع الحساب الإداري في ظل الآجال التي حددها القانون ".

وبعد مرور أربع دورات على اعتماد هذه السنة المالية، قررت السلطات العمومية العمل مجددا بالسنة المالية المطابقة للسنة المدنية، وفي هذا السياق تقرر أيضا وضع ميزانية انتقالية مدتها 18 شهرا، لنفس الاعتبارات التي ذكرناها سابقا.

الفقرة الثالثة : قاعدة عمومية أو شمولية الميزانية

تعني قاعدة عمومية أو شمولية الميزانية، إدراج جميع الموارد والنفقات في وثيقة الميزانية، دون إجراء مقاصة بينها، وعدم ترخيص مردود معين لتغطية نفقة معنية.

[1] - المملكة المغربية : وزارة الداخلية - المديرية العامة للجماعات المحلية، مديرية المالية المحلية، الدورية رقم 1، م.م.م حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم الفترة الانتقالية 1996-1997 - الرباط في 4 يناير 1996، ص : 4.

وانطلاقا من هنا يتضح أن هذه القاعدة ترتكز على قاعدتين فرعيتين هما : قاعدة عدم إجراء مقاصة بين الموارد والنفقات، وقاعدة عدم تخصيص مورد معين بنفقة معينة، فما هو مضمون هاتين القاعدتين الفرعيتين ؟

البند الأول : قاعدة عدم إجراء مقاصة بين الموارد والنفقات

تقتضي هذه القاعدة إدراج جميع الإيرادات أيا كان مصدرها دون أن تخصم منها مصاريفها، فهي بالتالي تبين الحجم الحقيقي لكل من الموارد والتحملات لأنه لو خصمنا النفقات من الموارد وإدراج الحاصل ضمن الميزانية لاستحال علينا معرفة الحجم الحقيقي للموارد والنفقات.

وهكذا فإن هذه القاعدة ستساعد الأجهزة المسؤولة على إجراء الرقابة المالية والوقوف على تفصيلات الميزانية فيما يخص النفقات والإيرادات، وبالتالي ستحارب أوجه الإسراف والتقصير فيها [1].

البند الثاني : قاعدة عدم التخصيص

تفرض هذه القاعدة عدم تخصيص مورد معين لتمويل نفقة معينة، حيث أنه بمجرد ما يتم تحصيل مورد ما، يفقد خاصيته بسقوطه في صندوق الخزينة [2]، وبالتالي تكون مجموع الموارد المحصلة في صندوق واحد مخصصة لتغطية وتمويل مجموع النفقات.

ولقد جاءت هذه القاعدة لتفادي سلبيات تخصيص مورد لنفقة معينة والتي تتجلي في [3]:

- أن تخصيص مورد لنفقة يعتبر منبع تبذير للأموال العمومية.
- إن تخصيص ضريبة لنفقة معينة، يجعل كل مواطن لا يدفع إلا الضرائب التي ستؤدي إلى نفقة تنفعه، وبالتالي سيحد من التضامن الوطني المتجسد عن طريق الميزانية.

ومن خلال هذه السلبيات يتضح أن هذه القاعدة تسعى إلى إرساء روح التضامن الوطني بين الملزمين بالضريبة، وتساهم أيضا في المحافظة على الأموال الجماعية، من خلال ما تتيحه

[1] - الدكتور منصور عسو : " المالية العامة"، مطبعة الجديدة، الدار البيضاء، 1995، ص : 66.
[2] - Louis Tratabas : Jean Maris cotterad : « Droit budgétaire et comptabilité publique -Les Finances publiques » , op.cit. p : 81.
[3] - Pierre La lumière : « Les Finances publiques »، op.cit، p : 70.

من دقة ووضوح يساهمان في تقوية دور الرقابة المالية، وتخضع هذه القاعدة لعدة استثناءات منها: (الحسابات الخصوصية، الميزانية الملحقة، الاقتراضات، أموال المساهمة....).

الفقرة الرابعة : قاعدة توازن الميزانية

تعتبر قاعدة التوازن من بين القواعد الأساسية التي تحرص سلطة الوصاية على مراقبتها بشدة، من خلال مراقبة المشروعية والملائمة التي تتمتع بها، فهذه القاعدة تشترط أن تكون الميزانية متوازنة بين كل جزء من جزئيها، وإذا ظهر فائض في تقديرات الجزء الأول وجب تخصيصه بالجزء الثاني[1]، مع ضرورة أن يشمل هذا التوازن كل محتويات الميزانية (الميزانية الرئيسية ـ الميزانية الملحقة)، دون اقتصاره على جانب دون آخر[2].

ولتحقيق هذا التوازن لابد من احترام الجدية والدقة في إعداد الميزانية، من خلال وضع تقديرات دقيقة دون المبالغة فيها [3].

وتستمد سلطة الوصاية هذا الحرص في إعداد ميزانية متوازنة، من الطبيعة المحدودة للموارد المالية الجماعية، وفي السلطة المقيدة للمجالس الجماعية في زيادة هذه الموارد[4]، عكس ماهو موجود بالنسبة للميزانية العامة للدولة التي تتمتع فيها الدولة بزيادة وفرض ضرائب جديدة، وفي عدم احترام قاعدة التوازن التي تبقى اختصاصا أصيلا لميزانيات الجماعات المحلية.

ولتفادي كل عجز في ميزانيات الجماعات المحلية، سعت الوزارة الوصية لتقديم إمدادات الموازنة، إلا أن هذا الإجراء لم يعد ساري المفعول ابتداء من سن نهج تطبيق التوزيع المسبق لحصة الضريبة على القيمة المضافة منذ سنة 1996.

---

[1] - الفصل الخامس من ظهير التنظيم المالي الجماعي.

[2] - André Paysant : « Finances locales », Imprimerie des presses universitaires de France , 1ère édition, Année 1993 , p : 60.

[3] - Ibid , p : 60.

[4] - محمد جلمي مراد : " مالية الهيئات العامة المحلية في البلاد العربية "، 1962، ص : 40.

المطلب الثاني : دور المنتخب الجماعي في تدبير إعداد مشروع الميزانية ومراقبة تدبير هذا الإعداد

يلعب المنتخب الجماعي دورا أساسيا في المشروع التنموي الجماعي، من خلال مشاركته في تحضير أهم وثيقة ترسم الإطار التنموي ألا وهي الميزانية الجماعية (الفرع الأول)، وكذا من خلال مراقبته لهذا التحضير بجانب سلطة الوصاية (الفرع الثاني).

الفرع الأول : دور المنتخب الجماعي في تدبير إعداد مشروع الميزانية

يظهر دور المنتخب الجماعي في تدبير تحضير الميزانية، من خلال دوره داخل المجلس الجماعي (الفقرة الأولى)، ومن خلال تقلده منصب الرئاسة داخل المجلس (الفقرة الثانية)، ومن عضويته في لجنة المالية والميزانية (الفقرة الثالثة)، ومن خلال تقلده منصب مقرر عام للميزانية (الفقرة الرابعة).

الفقرة الأولى : المجلس الجماعي

لدراسة دور المجلس في تدبير تحضير مشروع الميزانية، يجب أولا التطرق إلى تشكيل المجالس الجماعية ونظام سيرها (البند الأول)، تم بعد ذلك التطرق لدورها في إعداد مشروع الميزانية (البند الثاني).

البند الأول : تشكيل المجالس الجماعية ونظام تسييرها

أولا : تشكيل المجالس الجماعية

يتكون المجلس الجماعي، سواء كان حضريا أو قرويا من أعضاء يختلف عددهم باختلاف عدد سكان الجماعة، وحددت المادة 199 من مدونة الانتخابات[1] عدد الأعضاء على الشكل التالي :

- 11 عضوا في الجماعات التي يبلغ عدد سكانها 7500 نسمة أو يقل عن هذا العدد.

[1] - ظهير شريف رقم 83-97-1 صادر في 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل) 1997 بتنفيذ القانون رقم 97-9 المتعلق بمدونة الانتخابات الجريدة الرسمية عدد 4470-24 ذي القعدة 1417 (13 أبريل 1997).

- 13 عضوا في الجماعات التي يتراوح عدد سكانها بين 7501 و 12500 نسمة.
- 15 عضوا في الجماعات التي يتراوح عدد سكانها بين 12500 و 15.000 نسمة.
- 23 عضوا في الجماعات التي يتراوح عدد سكانها بين 15001 و 25000 نسمة.
- 25 عضوا في الجماعات التي يتراوح عدد سكانها بين 25001 و 50000 نسمة.
- 31 عضوا في الجماعات التي يتراوح عدد سكانها بين 100001 و 150000 نسمة.
- 39 عضوا في الجماعات التي يتراوح عدد سكانها بين 150.001 و 300.000 نسمة.
- 41 عضوا في الجماعات التي يبلغ عدد سكانها 300.001 نسمة فأكثر.

يبدو أن المشرع المغربي، وإن كان قد أسس عدد أعضاء المجالس الجماعية حسب عدد سكان الجماعة، فإن تمثيل هؤلاء الأعضاء للسكان ليس واحدا، حيث يتم انتخاب ممثل لحوالي ألفا من السكان في الجماعات الصغرى وممثل لكل حوالي خمسة أو سبعة آلاف من السكان في الجماعات الكبرى،،ويأخذ التشريع الجزائري والتونسي بنفس هذه القاعدة في توزيع الأعضاء حسب عدد السكان[1].

بينما التشريع المصري يأخذ بقاعدة متميزة، يتحدد فيها عدد أعضاء المجلس القروي بستة عشر عضوا، بغض النظر عن اختلاف سكان القرية أو القرى التي يمثلها المجلس القروي.

أما مجلس الحي فيتكون من عدد من الأعضاء يتم تحديدهم على أساس تمثيل كل قسم إداري بستة أعضاء، في حين نجد أن مجلس المدينة يتكون من عدد من الأعضاء يحدد على أساس تمثيل كل قسم إداري بثمانية أعضاء، على أن يكون عدد الأعضاء في المدينة ذات القسم الواحد ستة عشر عضوا[2].

[1] - يتراوح عدد أعضاء المجلس حسب عدد السكان في الجزائر البلدي في الجزائر ما بين 11 و 51 عضوا انظر : Art 75 de la loi 80-08 du 25-10-1980 portant loi électorale modifiant et complétant l'ordonnance n° : 65-38 du 23-05-1969.
يتراوح عدد أعضاء المجلس البلدي حسب عدد السكان في تونس ما بين 10 و 60 عضوا، أنظر : قانون : الانتخابات البلدية التونسي.
[2] - راجع المواد : 47-59 و 66 من القانون رقم 52 لسنة 1975، الخاص بنظام الحكم المحلي المصري.

أما فيما يخص انتخاب أعضاء المجالس الجماعية فيتم عن طريق الاقتراع الأحادي الإسمي المباشر في دورة واحدة[1]، وهو نظام معمول به في العديد من الدول المتقدمة، كالولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وكندا، وفي العديد من الدول النامية كالهند والجزائر[2].

ورغم بساطة هذا النموذج الانتخابي، فقد وجهت إليه مجموعة من الانتقادات المتمثلة في عدم اعتماده على التكوين السياسي والثقافي للمرشح، واعتماده على العلاقات الشخصية الصرفة بدل العلاقات المؤسسية أو التنظيمية المفترضة في جودة كل أداء سياسي [3]، كما أن هذا النموذج الانتخابي يبقى بعيدا عن تحقيق الاختيارات الشعبية الديمقراطية، لأنه يوزع الأصوات الانتخابية بين عدة مترشحين، بحيث لا يحصل المترشح الفائز سوى عن عدد محدود من الأصوات، مما لا يعبر عن اختيار القاعدة الناخبة بالدائرة الانتخابية، زيادة على أن هذه الطريقة قد تفتح المجال للفوز بالمقاعد الانتخابية بناء على الاعتبارات القبلية أو اعتمادا على استعمال وسائل الإغراء المختلفة [4].

وهذا ما حدا بالمشرع بالأخذ بنظام الاقتراع باللائحة في دورة واحدة وبالتمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر بقية بالنسبة لمجالس الجماعات التي يفوق عدد سكانها 25 ألف نسمة، بينما بقي الأخذ بنظام الاقتراع الفردي بالأغلبية النسبية في دورة واحدة بالنسبة للجماعات التي يبلغ عدد سكانها 25 ألف نسمة أو يقل عن هذا العدد [5].

وتطبيق نظام الاقتراع باللائحة سيجعل الناخب يصوت على الحزب والبرنامج الحزبي عوض التصويت بناءا على الاعتبارات الشخصية والقبائلية ويسمح بتحقيق الانسجام السياسي والتنظيمي لمكونات اللائحة بعد فوزها بالانتخاب[6].

---

[1] ـ هناك عدة طرق لإجراء الاقتراعات، حيث نجد طريقة الاقتراع الأحادي الإسمي المباشر في دورة واحدة أو دورتين، والاقتراعات المتعددة في دورة واحدة أو في دورتين، وطريقة الاقتراع بالتمثيل النسبي المتعدد الأشكال، وهناك طريقة الاقتراع المختلط التي تمزج بين المظهر الأغلبي والمظهر التمثيلي. لمزيد من التوضيحات انظر :
Pierre Martin : « les systèmes electéraux et les modes de scrutin », Edition Montchrestien , 2è édition , année 1987.

[2] - Pierre Martin : « les systèmes electeraux et modes scrutin », op.cit , p : 39.

[3] ـ حماد صابر : " تجديد النموذج الانتخابي المغربي الطريق لنجاح تجربته الجماعية "، أشغال ندوة مستقبل الجماعة المحلية على ضوء مشروع إصلاح الميثاق الجماعي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، ص : 3-4 دجنبر 1999، ص : 27.

[4] ـ محمد بوجيدة ـ ميلود بوخال : " نظام المنتخب الجماعي : دراسة تحليلية مقارنة "، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 1999، ص : 18.

[5] ـ المادة 20 من الظهير الشريف رقم : 83-97-1 الصادر في 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997) ، بتنفيذ القانون رقم 97-9 المتعلق بمدونة الانتخابات، جريدة رسمية عدد : 4470 بتاريخ 1997/04/03، ص : 570. كما تم تغييره وتتميمه بموجب القانون رقم : 02-64، الصادر الأمر بتنفيذه بموجب الظهير الشريف رقم : 83-03-01 بتاريخ 20 من محرم 1424 (24 مارس 2003). ج.ر عدد : 5093 بتاريخ 2003/03/24، ص : 1001.

[6] - حماد صابر : " محاضرات في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية "، كلية الحقوق فاس، 1999، ص : 96.

ونأمل أن يتم توسيع تطبيق هذا النمط من الاقتراع إلى جميع الجماعات بدون اعتبار لعامل السكان وخاصة أن الجماعات الصغرى تنشط فيها الاعتبارات الشخصية والقبائلية على الخصوص على حساب الحزب والبرنامج الحزبي.

ولممارسة العملية الانتخابية، يجب توفر مجموعة من الشروط سواء في الناخب (أولا) أو المنتخب (ثانيا).

1- **شروط الناخب**

للتمتع بحق انتخاب أعضاء المجالس الجماعية، يشترط المشرع المغربي توفر بعض الشروط، التي لا تتعارض من مبدأ الاقتراع العام من ناحية، كما أنها تكفل مساواة المرأة بالرجل من ناحية أخرى.

ويشترط في الناخب أولا القيد في اللائحة الانتخابية الجماعية[1] مع إقامته في هذه الجماعة منذ ثلاثة أشهر على الأقل بتاريخ إيداع طلبه، واستثناء الموظفين وغيرهم من العاملين في الإدارات العمومية وإدارات الجماعات المحلية والمؤسسات من هذا الشرط، ويستفيد من هذا الحق أعضاء عائلاتهم الذين يعيشون معهم، كما تطبق نفس هذه الأحكام على عائلات العسكريين ومأموري القوة العمومية [2].

- ثانيا : أن يكون مغربي الجنسية3.
- ثالثا : أن يكون بالغا من العمر عشرين سنة شمسية كاملة 4.
- رابعا : أن لا يكون في حالة من حالات فقدان الأهلية الانتخابية المنصوص عليها في المادتين 5 و 6 من مدونة الانتخابات [5].

[1] ـ تنص المادة الثانية من قانون مدونة الانتخابات رقم 97-9 على ما يلي :" التقيد في اللوائح الانتخابية العامة إجباري ".
[2] ـ الفقرة الأولى من المادة الرابعة من قانون مدونة الانتخابات رقم 97-9.
[3] ـ تنص المادة الثالثة من مدونة الانتخابات على ما يلي : "الناخبون هم المغاربة ذكورا أو إناثا....".
[4] ـ المادة الثالثة من قانون مدونة الانتخابات رقم 97-9.
[5] ـ وهم حسب المادتين أعلاه، العسكريون ومأمور القوة العمومية، والمتجنسون بالجنسية المغربية خلال السنوات الخمسة التالية لحصولهم عليها ما لم يرفع عنهم هذا القيد وفقا لقانون الجنسية، والافراد المحكوم عليهم نهائيا بعقوبات جنائية أو جنحية، والمحكوم عليهم بالحرمان من حق التصويت والأشخاص الصادرة بحقهم أحكام غيابية والمحجوز عليهم قضائيا، والأشخاص الذين طبقت في حقهم مسطرة التصفية القضائية وكذا الأشخاص المحكوم عليهم بالتجريد من الحقوق الوطنية.

3- شروط الترشيح

يشترط فيمن يترشح لعضوية المجالس الجماعية شروطا معينة وهي كالتالي :

- أن يكون ناخبا وبالغا من العمر 23 سنة [1].

وأن لا يقع في حالة من حالات موانع الترشيح التي تشير إليها المادة 42 من مدونة الانتخابات وهي كتالي :

- المتجنسون بالجنسية المغربية خلال السنوات الخمسة التالية لحصولهم عليها ما لم يرفع عنهم هذا القيد.
- الأشخاص الذين لا يتوفر فيهم نهائيا شرط من الشروط التي ينبغي توفرها في الناخب.
- الأشخاص الذين يمارسون بعض الوظائف أو الذين انقطعوا عن مزاولتها منذ أقل من ستة أشهر في التاريخ المحدد للاقتراع، كالقضاة وقضاة المجلس الأعلى للحسابات وقضاة المجالس الجهوية للحسابات العمال والكتاب العامون للعمالات أو الأقاليم والخلفاء الأولون للعمال والباشوات ورؤساء دواوين العمال ورؤساء المقاطعات الحضرية ورؤساء الدوائر والقواد وخلفاؤهم وخلفاء المقاطعات والشيوخ والمقدمون والمحتسبون وحكام الجماعات والمقاطعات ونوابهم، وكذا الأشخاص الآخرين غير المشار إليهم أعلاه والذين فقدوا الاستفادة من الحق النقابي عملا بالمرسوم رقم 1465-75-2 الصادرة في 15 من رجب 1377 (5 فبراير 1958) في شأن ممارسة الموظفين الحق النقابي، كما وقع تغييره بالمرسوم الملكي رقم 66-10-0 بتاريخ 27 من جمادى الأخرة 1368 (12 أكتوبر 1966).

ثانيا : نظام سير المجالس الجماعية

يعقد المجلس الجماعي طبقا للفصل 15 من ظهير التنظيم الجماعي لسنة 1976، أربع دورات عادية في السنة، خلال شهور فبراير وابريل وغشت وأكتوبر، وهذه الدورات لا يمكن أن تتجاوز مدتها خمسة عشر يوما متوالية، مع إمكانية تمديد هذه المدة بقرار يصدره العامل بطلب

[1] - المادة 41 من مدونة الانتخابات.

من الرئيس ويسلك المشرع التونسي نفس عدد الدورات العادية مع اختلاف في شهور انعقادها، حيث أن المجلس البلدي يجتمع وجوبا أربع مرات في السنة في أشهر فبراير وماي ويوليوز ونونبر[1]، وعلى خلاف ذلك نجد أن المشرع الأردني يكثف من هذه الدورات حيث يعقد المجلس جلسة عادية واحدة على الأقل كل أسبوعين [2].

كما نص الفصل أعلاه على إمكانية تمديد مدة 15 يوما المخصصة بالدورات بقرار يصدره العامل بطلب من الرئيس إلا أن المشرع لم يحدد فترة هذا التمديد، مما قد يؤدي إلى عرقلة المجلس في أداء مهامه الأخرى إذا ما أخذ هذا التمديد مدة أكثر ما يستحق، ولهذا تدارك المشرع هذا الخلل من خلال قانون 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي، حيث حدد هذه المدة في أجل لا يتعدى 7 أيام متتالية من أيام العمل[3] للحيلولة دون الزحف المارطوني للدورات وخصوصا عندما يتعلق الأمر بدراسة الميزانية والحساب الإداري، كما أن القانون أعلاه وبالنظر إلى تزامن دورة غشت مع عطلة الصيف الرئيسية، فقد نص على نقل هذه الدورة وتقديمها في شهر يوليوز[4].

وإضافة إلى هذه الدورات العادية، يقوم المجلس الجماعي طبقا للفصل 15 السابق ذكره، بعقد دورات غير عادية إما بمبادرة رئيس المجلس أو حين يتلقى هذا الأخير طلبا كتابيا في هذا الشأن من طرف السلطة المحلية المختصة، أو عندما يطلب ثلث الأعضاء المزاولين مهامهم في حظيرة المجلس ذلك، وهذه النسبة من الأعضاء ترتفع في التشريع التونسي الذي يفرض لانعقاد دورة غير عادية نصف أعضاء المجلس الذين هم في حالة مباشرة[5]، بينما المشرع الأردني تبنى نفس العدد أي ثلث الأعضاء لانعقاد دورة غير عادية[6]، مع عدم منح هذه الصلاحية للسلطة المحلية لطلب انعقاد دورة غير عادية خلافا لما هو عليه الأمر بالنسبة للتشريعين المغربي والتونسي.

وبما أن المشرع لم يحدد من خلال الفصل 15 من ظهير التنظيم الجماعي 30 شتنبر 1976 مدة هذه الدورات الاستثنائية كما هو الشأن بالنسبة للدورات العادية، فإنه تدارك هذا النقص بتنصيصه على انتهاء هذه الدورات باستنفاذ جدول الأعمال الذي دعيت للإنعقاد من أجله،

[1] - الفصل 14 من قانون عدد 33 لسنة 1975 المتعلق بالقانون الأساسي للبلديات التونسي.
[2] - الفصل 40 من قانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955.
[3] - الفقرة الأولى من المادة 58 من قانون رقم : 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي.
[4] - الفقرة الأولى نفس المادة.
[5] - الفصل 40 من قانون عدد 33 لسنة 1975 المتعلق بالقانون الأساسي للبلديات التونسي.
[6] - الفقرة الثالثة من الفصل 40 من قانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955.

وفي جميع الأحوال داخل مدة لا يمكن أن تتجاوز 7 أيام متتالية من أيام العمل، مع عدم إمكانية تمديد هذه المدة [1].

ويقوم رئيس المجلس الجماعي طبقا للفصل 16 من ظهير التنظيم الجماعي لسنة 1976، بوضع جدول أعمال الدورات بتعاون مع المكتب[2] ويتم تبليغه إلى السلطة المحلية المختصة التي تتوفر على أجل ثمانية أيام من العمل لإدراج المسائل الإضافية التي تعتزم عرضها على نظر المجلس، ويضيف نفس الفصل أعلاه، على أن كل مستشار له الحق بأن يقترح على الرئيس إدراج كل مسألة تدخل في اختصاصات المجلس في جدول أعمال هذا الأخير.

وتفاديا لدكتاتورية الرئيس في إدراج أو عدم إدراج النقط المقترحة في جدول الأعمال، فإن قانون رقم 00-78 أسس لضمانة قوية بالنسبة للمستشارين وخاصة أولئك المحسوبين على الأقلية، بتنصيصه على تعليل الرئيس لرفض إدراج كل مسألة مقترحة من طرف المستشارين مع تبليغ هذا الرفض إلى الأطراف المعنية[3]، ومنح الحق للمستشارين الذين تم رفض اقتراحاتهم برفعها إلى علم المجلس الجماعي عند افتتاح الدورة ليحاط علما بذلك دون مناقشة، ويدون هذا الرفض وجوبا بمحضر الجلسة [4].

إلا أن هذه الضمانة المخولة أساسا للأقلية تظل عديمة الأثر ما دام الرئيس هو الذي يحضر جدول الأعمال النهائي [5]، وما دام أن تعليل رفض نقط جدول أعمال الأقلية يمكن تبريره بأي سبب بصرف النظر عن وجاهة وحجم قوة حجية الرفض المعلل، مما كان يفرض التنصيص على جهاز محايد للبث في هذه المسألة وفي النقط المتنازع حولها ضمانا لمراعاة التوازن في الحقوق بين أطراف العلاقة التداولية : الأغلبية والأقلية [6].

وبعدما يقوم الرئيس بحصر جدول الأعمال النهائي الذي يوجهه إلى السلطة المحلية المختصة قبل تاريخ افتتاح الدورة بثلاثة أيام على الأقل، وتحضر هذه السلطة طبقا للفصل 17

---

[1] ـ الفقرة الثالثة من المادة 58 من قانون رقم 00-78.

[2] ـ ينص الفصل 61 من القانون الأساسي للبلديات التونسية على أن :" رئيس البلدية يقوم بضبط جدول أعمال المجلس بعد استشارة المكتب البلدي....".

[3] ـ الفقرة الثانية من المادة 59 من قانون 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي.

[4] ـ الفقرة الرابعة من نفس المادة.

[5] ـ الفقرة الثالثة من نفس المادة.

[6] ـ د.أحمد حضراني : " قراءة أولية في مشروع تعديل التنظيم الجماعي رقم 00-78"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، "سلسلة مواضيع الساعة"، عدد : 32 السنة 2001، ص : 20.

من ظهير 1976، جلسات المجلس الجماعي أو ممثلها ولكنها لاتشارك في التصويت مع إمكانية تقديمها بطلب من الرئيس جميع الملاحظات المفيدة المتعلقة بمداولات المجلس[1].

وتنعقد دورات المجلس والتي لا تتم إلا بحضور نصف أعضاءه على الأقل بعد الاستدعاء الأول، وفي حالة حضور أقل من هذا العدد فإنه بعد توجيه استدعاءات ثانية يمكن أن ينعقد المجلس بمجرد حضور ثلث أعضائه، وإذا لم يتم حضور هذا العدد فإن مداولات المجلس بعد استدعاء ثالث تكون صحيحة كيفما كان عدد الأعضاء الحاضرين [2].

وبما أن النصاب القانوني قد يتأثر من جراء انسحاب بعض الأعضاء الحاضرين أثناء الجلسة، وهو ما شاب الممارسة الجماعية على الخصوص عند التصويت على الميزانية والحساب الإداري، فإن الفقرة الأخيرة من المادة 60 من قانون رقم 00-78 أوجدت حلا لهذا الإشكال بجعل هذا الانسحاب لا يؤثر على مشروعية النصاب إلى حين انتهاء الجلسة، وهو ما يعتبر حسنة من حسنات القانون لضمان مشاركة كل المستشارين الجماعيين في العمل الجماعي وتقصير مدة دورات المجلس.

ويتم اتخاذ المقررات بالأغلبية المطلقة للمصوتين، مع إجراء التصويت بالاقتراع العلني وبصفة استثنائية بالاقتراع السري في حالة ما إذا طلب ثلث الأعضاء الحاضرين ذلك [3]، ويتم ترجيح الجانب الذي ينتمي إليه الرئيس في حالة تعادل الأصوات في الاقتراع العلني [4].

ويلاحظ أن مهندسوا الميثاق الجماعي لسنة 1976 أقروا بقاعدة التصويت التي تقوم على أساس "الأغلبية المطلقة للمصوتين"، والتي تؤدي إلى احتساب الممسكين عن التصويت "الأوراق البيضاء" ضمن خانة الرافضين في الواقع، الشيء الذي يؤثر بكيفية غير ديمقراطية على المصوتين بالإيجاب [5] وهو ما جعل المشرع يستدرك هذا الخلل بتنصيصه على اتخاذ المقررات بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها[6]، مما يعني عدم احتساب المصوتين الذين تحفظوا أثناء التصويت عن الإدلاء بأصواتهم، كما لم يبين الميثاق الجماعي لسنة 1976، الحل الذي يمكن اتخاذه في حالة تعادل الأصوات عندما يكون التصويت سريا، وفي هذا الإطار فالفقرة

---

[1]- يقابل الفصل 17 من ظهير التنظيم الجماعي لسنة 1976 المادة 61 من قانون رقم : 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي.
[2] - الفصل 19 من ظهير التنظيم الجماعي لسنة 1976.
[3] - الفقرة الثانية من المادة 20 من ظهير التنظيم الجماعي لسنة 1976.
[4]- الفقرة الأخيرة من نفس المادة.
[5] - د.محمد أيت المكي : " النظام الأساسي للمستشار الجماعي في مشروع الإصلاح "، أشغال ندوة مستقبل الجماعة المحلية على ضوء مشروع إصلاح الميثاق الجماعي، كلية الحقوق، فاس، 3-4 دجنبر 1999، ص : 37.
[6]- الفقرة الأولى من المادة 64 من قانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي.

الأخيرة من المادة 64 من قانون رقم 00-78 اتخذت حلا لهذا الوضع من خلال اعتبار تعادل الأصوات في التصويت السري رفضا للمقرر.

البند الثاني : دور المجلس في تدبير إعداد مشروع الميزانية

إن المجلس الجماعي، كهيئة منتخبة يعتبر الأساس الذي تحدد في نطاقه الاختيارات وتنطلق منه عملية اتخاذ القرار في جميع القضايا التي تهم الجماعة، وهكذا منح المشرع المغربي اختصاصا استراتيجيا للمجلس الجماعي للتعبير عن هذه القضايا من خلال إعداد أهم وثيقة لرسم مسار التنمية داخل الجماعة، وهي وثيقة مشروع الميزانية حيث نص الفصل 12 [1]على أنه " يحضر مشروع الميزانية عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة فيما يخص الجهات والعامل فيما يخص العمالات والأقاليم والمجلس فيما يخص الجماعات الحضرية والقروية...".

إلا أن هذا النص يكتنفه الغموض وعدم الوضوح لأنه لم يحدد بشكل بين من هو الشخص المؤهل لتدبير إعداد مشروع الميزانية، حيث لا يعقل في ظل غياب شروط الممارسة أن يكون المجلس ككل صاحب الاختصاص في تدبير إعداد مشروع الميزانية، وإلا كان الارتجال سيد الموقف. وهذا الغموض جعل البعض يؤكد على أن مشروع الميزانية في الواقع يهيئ من قبل المصالح البلدية تحت إدارة الرئيس[2]، بينما ذهب البعض الآخر إلى ضرورة إسناد هذه المهمة إلى الجهاز التنفيذي للمجلس أي الرئيس بمساعدة أعضاء المكتب [3].

وفي ظل عدم تحديد النص التشريعي للشخص المؤهل نجد أن المشرع الفرنسي كان واضحا من خلال كل النصوص التشريعية التي تنظم هذا المجال، بإسناد هذه المهمة إلى الجهاز التنفيذي[4]، وكذلك المشرع التونسي الذي يؤكد بصريح العبارة على أن الميزانية يتم إعدادها من طرف رئيس البلدية بمساعدة المكتب البلدي[5]، ونحن بدورنا نؤكد تفاديا لكل لبس وغموض في توزيع الأدوار داخل المجلس الجماعي، بإسناد هذه المهمة إلى الرئيس والمكتب لأنهم يشكلون الجهاز التنفيذي للمجلس، مما يجعلهم على إطلاع واسع واحتكاك بأمور الجماعة ومتطلباتها.

---

[1] - الفصل 12 من ظهير شريف رقم 584-76-1 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها.

[2] - Sbihi Mohamed et Jean Muret : « Le Budget communale » imprimerie papeterie – El Fadila , Rabat 1994 p :20.

[3] - جفري سعيد : " الرقابة على المالية المحلية بالمغرب" أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام "، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء السنة (97- 98) ص : 57.

[4] - Français Astier : «Finance publiques droits budgétaire : Le Budget des collectivités locales » Edition Marketing. S.A. Année 1996 p : 43.

[5] - الفصل 62 من القانون الأساسي للبلديات التونسي.

الفقرة الثانية : رئيس المجلس ودوره في تدبير إعداد مشروع الميزانية

يتشكل رئيس المجلس بالانتخاب (البند الأول)، وبعده يمارس اختصاصاته والتي من أهمها مشاركته الأساسية في تدبير إعداد مشروع الميزانية (البند الثاني).

البند الأول : انتخاب رئيس المجلس الجماعي

تقوم السلطة المحلية المختصة لأجل انتخاب رئيس المجلس الجماعي، باستدعاء المجلس الجماعي للاجتماع برئاسة أكبر الأعضاء سنا، خلال الخمسة عشر يوما التالية لتاريخ الانتخاب الأول للمجلس أو لتاريخ تجديده بالكامل[1]، ويتم هذا الانتخاب بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة خلال الدورتين الأوليتين وبالأغلبية النسبية في حالة إجراء اقتراع ثالث[2]، وإذا ما آلت نتيجة التصويت إلى التعادل بين المرشحين فإن الاختيار ينصب في هذه الحالة على العضو الأكبر سنا لتولي منصب الرئاسة[3] كل هذا يتم طبقا لشروط النصاب القانوني المقررة في الفصل 19 من ظهير التنظيم الجماعي[4]، وما يلاحظ من خلال التجربة الجماعية أن انتخاب رئيس المجلس شابته مجموعة من الخروقات منافية للأخلاق، كإرشاء المستشارين أو إخفائهم عن الأنظار أو الضغط عليهم بالقوة والتهديد، لهذا قام المشرع بتقليص عدد الدورات انتخاب الرئيس إلى دورتين عوض ثلاثة لتقليص هامش تحرك ذووا النيات السيئة في استعمال أساليب غير قانونية لجر المستشارين للتصويت لصالحهم، حيث لا يتم الانتخاب في الدور الأول للاقتراع إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم، أما إذا تم إجراء اقتراع ثان فإن الانتخاب في هذه الحالة يكون بالأغلبية النسبية[5]، كما أنه لكي تكون عملية التصويت نزيهة اشترط المشرع لإجراء هذا التصويت، استعمال معزل وصندوق شفاف وأوراق التصويت وأغفلة شفافة تحمل خاتم السلطة المحلية [6]، كما أوجد المشرع حلا في حالة تعادل المرشحين للرئاسة في السن، حيث يتم اختيار المرشح عن طريق القرعة [7]، وهنا نتسائل لماذا لا يتم في هذه الحالة إختيار المرشح الأكثر خبرة

---

[1] ـ الفقرة الأولى من الفصل الثاني من ظهير التنظيم الجماعي 30 شتنبر 1976.

[2] ـ الفقرة الثالثة من الفصل الثاني من ظهير التنظيم الجماعي 30 شتنبر 1976.

[3] ـ الفقرة الرابعة من الفصل الثاني من ظهير التنظيم الجماعي 30 شتنبر 1976.

[4] ـ ينص الفصل 19 من ظهير التنظيم الجماعي 1976 على ما يلي : " يتداول المجلس الجماعي في اجتماع عام ولا يمكن أن يتداول بكيفية صحيحة إلا بحضور أكثر من نصف أعضائه المزاولين مهامهم في الجلسة وفي نطاق المشاكل المدرجة في جدول الأعمال فقط، ويعارض الرئيس في مناقشة كل مسألة غير درجة في جدول الأعمال المذكورة.
وإذا لم يتوفر المجلس الجماعي على العدد الكافي بعد استدعاء أول فإن المقرر المتخذ بعد استدعاء ثان والموجه في ظرف ثلاثة أيام على الأقل بعد اليوم المحدد للاجتماع السابق لا يعد صحيحا إلا إذا حضر الجلسة ثلث الأعضاء المزاولين مهامه على الأقل. وإذا تعذر في هذا الاجتماع الثاني التوفر على ثلث الأعضاء المزاولين مهامه أمكن استدعاء المجلس طبقا الكيفيات والآجال المقررة في المقطع السابق لعقد اجتماع ثالث تكون مداولاته صحيحة كيفما كان عدد الأعضاء الحاضرين ".

[5] ـ الفقرة الأخيرة من المادة السادسة من قانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي.

[6] ـ الفقرة السادسة من نفس المادة.

[7] ـ الفقرة الأخيرة من نفس المادة.

ودراية بالعمل الجماعي والأكثر تعليما عوض نظام القرعة ؟ كما أنه من المستجدات التي أتى بها قانون رقم 00-78 في الفقرة الخامسة من مادته السادسة هو حضور السلطة المحلية المختصة أو من يمثلها داخل العملية الانتخابية تفاديا للطعون الانتخابية التي كان يثيرها حضور السلطة المحلية في جلسة انتخاب الرئيس ومساعديه القانونيين، فقد اعتبر هذا الحضور في ظل ميثاق التنظيم الجماعي لـ 30 شتنبر 1976 من بين أسباب إلغاء العملية الانتخابية[1]، وذلك بالرغم من احتجاج السلطة الوصية بتجاهل السلطات القضائية لمضمون الفصل 17 من الميثاق الجماعي لـ 30 شتنبر 1976 والذي كان ينص على حضور السلطة المحلية المختصة جلسات المجلس الجماعي، غير أن الاجتهاد القضائي لم يساير رغبة السلطة الوصية [2]، ولتدارك هذا النقص وتماشيا مع ما جاء في القانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات والذي نص في الفقرة الرابعة من مادته العاشرة على وجوب حضور عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة أو ممثله الجلسة المخصصة لانتخاب مكتب الجهة، فقد نص المشرع على وجوبية حضور السلطة المحلية جلسة انتخاب مكتب المجلس الجماعي[3]،إلا أن هذا الحضور يجب أن ينصب على مراقبة شرعية العملية الانتخابية دون أن يتعدى ذلك إلى المشاركة في عملية التصويت أو فرز الأصوات أو تحرير محاضر العملية الانتخابية أو حتى التوقيع عليها[4]، لكي تمر العملية الانتخابية في جو من الشفافية والديمقراطية.

أما فيما يخص الأعضاء الذين لا يجب انتخابهم كرؤساء أو نواب للرؤساء، فقد أشارت الفقرة الرابعة من الفصل الثاني من ظهير التنظيم الجماعي لسنة 1976 إلى قائمة متجاوزة وليست لها أية قيمة عملية وتضم كل من أعوان الغابات ورؤساء وأعوان ومستخدموا الإدارات المالية وحراس المؤسسات العمومية، والحراس الخصوصيون وذلك إذا كان هؤلاء الحراس محلفين بصفة قانونية ومرتدين زيا رسميا أو حاملين شارة ظاهرة أثناء مزاولة مهامهم، وهذا ما جعل قانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي في الفقرة الثانية من مادته 29 يحصر هذا المنع فقط في موظفي الإدارات المالية (الخازن الجهوي، الخازن الإقليمي ـ القابض الجهوي والمحصلين والقباش الجماعيين) الذين يرتبط ممارسة نشاطهم بجماعة من الجماعات التابعة

---

[1]ـ في قرار رقم 351 بتاريخ 4 نونبر 1977 أكد فيه منع السلطة المحلية أو من يمثلها تحت طائلة البطلان حضور الجلسة المخصصة لانتخاب أو إعادة انتخاب رئيس المجلس الجماعي ونوابه : انظر / محمد إبراهيمي " النزاع الخاص بانتخاب مكتب المجلس الجماعي، الاجتهاد القضائي لوكيلي : القاضي حكم سياسي "، المجلة المغربية للإدارة المحلية، والتنمية، العدد 20-21-، ص : 1.

[2] ـ الفصل 17 لا ينطبق إلا على المجالس التي تم تكوينها وشرعت في ممارسة أشغالها في حين أن الفصل الثاني لا يتحدث بتاتا عن حضور السلطة المحلية أثناء الاقتراع) قرار المجلس الأعلى رقم 78 بتاريخ 9 أبريل 1987، محمد الإبراهيمي، مرجع سابق.

[3]- الفقرة الخامسة من المادة السادسة من قانون رقم : 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي.

- المصطفى اليابوري " الجماعات المحلية بالمغرب واقع وآفاق : تحليل لمضمون مشروع تعديل ميثاق 30 شتنبر 1976" .، ص : 128[4] رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية الحقوق، أكدال الرباط، السنة 2000- 2001

للجهة التي يمارسون فيها نشاطهم، كما أنه من حسنات هذا القانون الجديد فيما يخص حالات التنافي، تنصيص المشرع في الفقرة الأولى من المادة 29 أعلاه الإقامة بالمغرب[1] للتفرغ للعمل الجماعي إنصافا للجماعة ومصالحها ومصالح سكانها وحقوقهم.

وفي سبيل عدم تشتيت الجهود بين عدة مهام انتدابية نصت الفقرة الأخيرة كذلك من نفس المادة 29 أعلاه، على عدم الجمع بين مهام رئيس المجلس الجماعي ومهام مجلس العمالة أو الإقليم أو رئيس مجلس الجهة، ولقد سبق ظهير التنظيم الجهوي إلى هذا المنع بتنصيصه على منع بين مهمة رئيس المجلس الجهوي ورئاسة المجلس الإقليمي أو رئاسة مجموعة حضرية[2].

إلا أنه كما يلاحظ أن هذا الإجراء لم يمدد إلى الوزراء وخاصة وأن الممارسة أثبتت أن بعض الوزراء يرأسون بعض الجماعات[3] مما يجعل من المستحيل تفرغ هؤلاء الوزراء للعمل الجماعي بالنظر إلى المهام الكبرى التي تسند إلى الوزراء داخل العمل الحكومي، كما أن هذا الإجراء كذلك لم يشمل مساعدي الرئيس، مما كان يفرض التنصيص على عدم الجمع بين مهام الوزير ورئاسة المجلس الجماعي أو الإقليمي أو الجهوي، وكذلك التنصيص على عدم الجمع بين مهام مساعدي الرئيس ورئاسة مجلس الجماعة أو الإقليم أو رئاسة المجلس الجهوي، وهذا كله لضمان الفعالية في تدبير أمور الجماعة.

أما فيما يخص مدة انتداب الرئيس فهي نفس مدة انتداب المجلس الجماعي، يتسلم خلالها هذا الأخير بعد انتخابه ظهير شريف يتضمن مجموعة من التوصيات السامية [4].

ويعتبر الأستاذ ميشال روسي[5] هذا الظهير بمثابة منح ثقة مزدوجة لرئيس المجلس من طرف الأعضاء الناخبين ومن طرف الملك باعتباره الممثل الأعلى للأمة.

وخلاف لما ذهب إليه البعض على اعتبار أن هذا الظهير بمثابة تعيين[6] فإن البعض الآخر فند هذا الطرح للأسباب التالية [7]:

---

[1]- لقد كان وزير الخارجية السابق سفير للمغرب ومن هناك كان يدير بلدية أصيلا التي كان رئيسا لمجلسها.

[2] - الفقرة الثالثة من المادة 11 من القانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات.

[3]- من بين الوزراء الذين كانوا يجمعون بين الاستوزار ورئاسة المجالس الجماعية نجد : مصطفى المنصوري، سعد العلمي.

[4] - الفصل الخامس من ظهير التنظيم الجماعي لسنة 1976 تقابله الفقرة الثانية من المادة 30 من قانون رقم 00-78 المتعلق بالتنظيم الجماعي الجديد.

[5] - M.Rousset et Autres : « droit Administratif Marocain » Ed laporte 2ème édition 1975 p : 178.

[6] - الأستاذ : أنور أحمد أرسلان : " التنظيم الجماعي الجديد ـدراسة تحليلية مقارنة ـ " مطبعة النجاح الجديدة ـ الطبعة الأولى ـ الدار البيضاء السنة 1977، ص : 160.

[7] - Sedjari Ali : « L'Administration locale adoption des structives pour un développement endogène ». Thèse de doctorat Etat : Clermont-ferrand (France) 1985, p : 706 (Dacty 1).

أولا : أن الرؤساء يمارسون اختصاصاتهم بمجرد ما أن يصبح انتخابهم نهائيا كما ينص الفصل الخامس السابق ذكره، وهذا بالنظر إلى أن الرؤساء يمارسون اختصاصاتهم بمجرد انتخابهم وليس بعد صدور الظهير.

ثانيا : يحدد الفصل الخامس بصريح العبارة أن الظهير الذي تم تسليمه إلى الرؤساء " يبرز الثقة" ويتضمن " التوصيات" ولا يتضمن التعيين لأن رئيس المجلس الجماعي يعين بالانتخاب بواسطة أعضاء المجلس الجماعي.

وعلى العموم وفي ظل هذا النقاش حول اعتبار الظهير بمثابة تعيين أو عدم اعتباره كذلك، فإن تسلم الظهير الشريف بعد انتخاب الرؤساء، يشكل مسألة إيجابية تكمن في الرفع من مستواهم وجعلهم يحسون بالثقة في أنفسهم أمام نظرائهم من القواد والباشوات، الذين يتعاملون معهم يوميا أي أن القصد هو التشريف والتعظيم.

<u>البند الثاني</u> : دور الرئيس في تدبير إعداد مشروع الميزانية

اثنى ظهير التنظيم الجماعي30 شتنبر 1976 على رئيس المجلس الجماعي بمجموعة من المهام، تخول له أن يكون أكثر من غيره ملما بالوضعية المالية للجماعة إن على مستوى مداخيلها أو نفقاتها.

فهو المختص طبقا للفصل 42 من نفس الظهير[1] أعلاه بإنجاز أعمال الكراء والبيع والاقتناء وإبرام صفقات الأشغال والأدوات وتقديم الخدمات وقبول الهبات والوصايا وهو المختص أيضا في تدبير تنفيذ الميزانية ووضع الحسابات الإدارية كما أنه يقوم باتخاذ القرارات لأجل تحديد الضرائب والأداءات والواجبات طبقا للتشريع المعمول به في الميدان.

زد على ذلك اتصاله اليومي مع السكان وموظفي الجماعة مما يجعله على اطلاع واسع بمشاكل السكان ومتطلباتهم، ومتطلبات التسيير الإداري للوظيفة الجماعية.

هذا الدور المحوري لرئيس المجلس الجماعي جعل البعض يؤكد على أن العمل التقني لتدبير إعداد الميزانية الجماعية يبقى في الواقع العملي من اختصاص رئيس المجلس الجماعي باعتباره الأمر بالصرف[2].

[1]- المادة 47 من قانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي.
[2] - الفصل 16 من مرسوم المحاسبة الجماعية.

وهكذا يقوم رئيس المجلس الجماعي بإطلاع المصالح الجماعة على مختلف التوجيهات التي تتضمنها الدوريات التي يستقبلها من طرف سلطة الوصاية، وهذا اعتبارا للسلطة التي يتمتع بها إزاء الموظفين الجماعيين باعتباره الرئيس التسلسلي لهم طبقا للفصل 48 من ظهير التنظيم الجماعي 1976 [1]، وهو ما يتيح له التشاور والتنسيق مع مختلف المصالح الجماعية لإدراج طلباتها في إطار وثيقة مشروع الميزانية.

ويتجلى دور رئيس المجلس في تدبير إعداد مشروع الميزانية أيضا من خلال ترئسه للجنة المالية والميزانية[2]، حيث يعتبر مقررا لأشغالها[3]، وداخل هذه اللجنة التي تعتبر اجتماعا مصغرا لبعض أعضاء المجلس يقوم رئيس المجلس بمناقشة محتوى المشروع والدفاع عنه، على أن يعرضه بعد ذلك خلال دورة أبريل على المجلس الجماعي لمناقشته، بعد استدعائه لهذا المجلس للانعقاد، وذلك خلال مدة لا يمكن أن تتجاوز 15 يوما متوالية من أيام العمل مع إمكانية تمديد هذه المدة بقرار يصدره العامل بطلب من الرئيس طبقا للفصل 15 من ظهير التنظيم الجماعي 1976.

ويستدعي الرئيس لحضور جلسات إعداد مشروع الميزانية، الموظفين المزاولين مهامهم بالمصالح الجماعية إما بإيعازهم منه أو بطلب السلطة المحلية، على أن يكون هذا الحضور يكتسي صفة استشارية وبخصوص المسائل الداخلة في اختصاصاتهم[4].

كما يمكن للرئيس أن يستدعي ولنفس الغاية بواسطة السلطة المحلية موظفي وأعوان المؤسسات العمومية المزاولين مهامهم بتراب الجماعة[5].

وخلال هذه الدورة يحتك الرئيس بمختلف التيارات الحزبية وبمختلف الكفاءات التي تشكل هذا المجلس، ويوضع في هذه المرحلة في المحك الحقيقي لمواجهة وإقناع مختلف المتدخلين بجدية وأهمية مشروع الميزانية بالدفاع عنه وإعطاء التوضيحات الأساسية بخصوصه.

وبالنظر إلى أن قانون رقم 00-78 المتعلق بالتنظيم الجماعي الجديد، جاء لتعزيز النظام البرلماني من خلال وضع بعض الآليات لتحقيق مشاركة أعضاء المكتب وباقي الأعضاء في

---

[1]- المادة 54 من قانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي.

[2] - الفصل 26 من ظهير التنظيم الجماعي.

[3] - الفصل 27 من ظهير التنظيم الجماعي.

[4] - الفقرة الأولى من الفصل 18 من ظهير التنظيم الجماعي.

[5]- الفصل 18 من ظهير 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي، تقابله المادة 62 من قانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي الجديد، والتي أتت بتجديد مهم مقارنة مع الفصل 18 والمتمثل في منح الرئيس المجلس وحده الحق في استدعاء الموظفين الجماعيين لتكريس السلطة الفعلية لرئيس المجلس على الموظفين الجماعيين.

تسيير أمور الجماعة [1]، فإن بعض الصلاحيات التي كان يتمتع بها رئيس المجلس فيما يخص دوره في تدبير إعداد مشروع الميزانية الجماعية قد تقلصت لصالح العضو الجماعي، حيث أصبح من حق هذا الأخير أن يصبح رئيسا للجنة المكلفة بشؤون الميزانية والمالية إذا ما تم انتخابه من طرف المجلس الجماعي بالاقتراع السري وبالأغلبية النسبية[2]، وبالتالي يصبح هذا الأخير بحكم القانون، مقررا لأشغالها[3]، ومن هنا فالعمل الذي كان يقوم به رئيس المجلس باعتباره رئيس لجنة المالية فيما يخص تدبير إعداد مشروع الميزانية في ظل ظهير التنظيم الجماعي لسنة 1976، أصبح من اختصاص العضو الجماعي الذي تم انتخابه من طرف المجلس الجماعي لرئاسة لجنة المالية في ظل قانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي الجديد.

الفقرة الثالثة : دور لجنة المالية والمبزانية في تدبير إعداد مشروع الميزانية

يكتسي العمل باللجن المحلية أهمية كبرى (البند الأول)، وتتجلى هذه الأهمية على الخصوص في دور لجنة المالية والميزانية في تدبير إعداد مشروع الميزانية (البند الثاني).

البند الأول : أهمية العمل باللجان المحلية

نظرا لشعب المهام التي يتحملها المجلس الجماعي وتباعد انعقاد دوارته، دعت الضرورة إلى إحداث لجان محلية لمساعدة المجلس في أداء مهامه المتجلية أساسا في ضمان حاجيات الناخبين.

ويقصد باللجنة بشكل عام عدة " أفراد يجري اختيارهم من قبل أعضاء المجلس الجماعي، أو يعينون من قبل رئيس المجلس المذكور، طبقا لاختصاصهم الوظيفي، وذلك لأداء مهام محدودة، من خلال إصدار قرارات نهائية أو استشارية، تجري في جلسات نظامية "[4].

ويستشف من خلال هذا التعريف أن اللجنة :

- تشكل من فرد أو أكثر.
- يتم انتخابها من طرف أعضاء المجلس، أو تتشكل بأسلوب التعيين من قبل سلطة إدارية مختصة أو من طرف رئيس المجلس الجماعي.

---

[1]- ذ. محمد عنتري : " الجديد في السلطة التنفيذية الملحية "، المجلة المغربية للإدارة المجلة والتنمية "سلسلة مراضيع الساعة" عدد : 32، السنة 2001، ص : 36.

[2] - الفقرة الثالثة من المادة 14 من قانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي.

[3]- الفقرة الأولى من المادة 15 من نفس القانون.

[4] - عبد القادر الشليخي : " لجان المجلس البلدي "، الجامعة المستنصرة، بغداد - جامعة الدول العربية، ص : 18.

- يتم مراعاة اختصاص الأعضاء في الموضوع الذي أنشئت من أجله اللجنة.
- قرارتها تكتسي صبغة استشارية أو نهائية.

وهكذا نص المشرع في فصله 26 من ظهير التنظيم الجماعي 30 شتنبر 1976[1]، على أحقية المجلس الجماعي في تأليف لجان دائمة لدراسة القضايا التي تعرض على الاجتماع العام، مع ضرورة تأليف لجنتين دائمتين على الأقل [2]، يعهد إليهما بدراسة المسائل المالية والميزانية ودراسة المسائل الاقتصادية والاجتماعية، ويتبين أن المشرع لم يحصر عدد هذه اللجان في اثنين وذلك تماشيا مع تشعب القضايا التي يمكن أن تتطرق إليها، مع ضرورة اختيار موضوعها بشكل دقيق ومحدد، عن طريق تجميع المعلومات اللازمة والدقيقة والمحينة حوله، مع تفحصها وغربلتها للتأكد من صحتها، بواسطة معاينة الوقائع وكذا التزود بالوثائق الضرورية (إحصائيات، فاتورات...) [3].

ويترأس اللجنة رئيس المجلس الجماعي أو مندوبه[4]، وبالتالي فإن رئاسة هذه اللجان لا تتم عن طريق الانتخاب مما جعل البعض يعتبر هذا الإجراء القانوني مخالفا للديمقراطية المحلية[5]، الأمر الذي يدعو إلى انتخاب رئيس اللجنة من طرف أعضائها، وإبعاد رئيس المجلس الجماعي عن هذا الاختصاص للتفرغ إلى اختصاصاته المتعددة، وهذا ما ذهبت إليه التشريعات المقارنة، حيث نصت المادة 31 من قانون البلديات التونسي على ما يلي: "يعين المجلس البلدي أحد المساعدين لرئاسة كل لجنة وإن تعذر ذلك يعين مستشارا بلديا بنفس الشروط للغرض".

وهو ما فطن إليه المشرع المغربي، من خلال الميثاق الجديد للتنظيم الجماعي 00-78، الذي أصبحت في ظله رئاسة اللجن تتم عن طريق الانتخاب من بين أعضاء المجلس [6].

أما فيما يخص العضوية في اللجنة، فإنها مسألة اختيارية، تبقى متروكة للمستشار الجماعي للانضمام أو عدم الانضمام للجنة من اللجن، حسب ما يوليه من اهتمام لهذا اللجنة أو

---

[1]- نص الفصل 30 من قانون البلديات التونسي على ما يلي : " للمجلس البلدي أن يشكل لجانا دائمة أو وقتية لدرس المسائل التي تهم البلدية.
ويمكن في هذا النطاق إحداث لجان تهتم خاصة بدرس المشاكل المتعلقة بالإدارة والمالية والأشغال والشؤون الاجتماعية والثقافية.
ليس لهذه اللجان سلطة خاصة بها ولا يمكن لها أن تمارس أية وظيفة من وظائف المجلس البلدي ولو بتفويض منه.
يمكن لكل مستشار بلدي أن يكون عضوا في عدة لجان".

[2] ـ نصت المادة 14 من قانون الميثاق الجماعي الجديد رقم 00-78 على ضرورة تشكيل ثلاث لجان على الأقل وهي : اللجنة المكلفة بشؤون الميزانية والمالية ـ اللجنة المكلفة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ـ اللجنة المكلفة بالتعمير وإعداد التراب والبيئة.

[3] ـ المملكة المغربية، وزارة الداخلية، رسالة الجماعات المحلية، العدد رقم 10، 2004، ص : 14-15.

[4] ـ الفصل 26 من ظهير التنظيم الجماعي 30 شتنبر 1976 ـ تقابله الفقرة الثانية من المادة 14 من قانون رقم : 00-78.

[5] ـ صالح المستف : " التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب : من المركزية إلى اللامركزية "، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، السنة 1991، ص : 58.

[6] ـ نصت الفقرة الثالثة من الفصل 14 من قانون 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي الجديد على ما يلي : ".... ينتخب المجلس الجماعي من بين أعضائه بالاقتراع السري وبالأغلبية النسبية رئيسا لكل لجنة ونائبا له...".

تلك، فإذا كان العضو مثلا منتميا إلى قطاع التعليم، فإنه من الأفضل أن ينظم إلى لجنة الشؤون الثقافية أما إذا كان مهتما بشؤون التعمير فإنه من الأفضل أن ينضم إلى لجنة التعمير(....).

وبعد تكوين هذه اللجن، فإنها تباشر مهامها المعهود إليها من خلال الإعداد والتحضير لاتخاذ القرارات الجماعية والتي تكتسي أهمية بالغة بالنظر إلى مميزات هذه اللجنة المتمثلة في:[1]

- تشكيلها من عدد قليل من الأعضاء، غالبا ما يكونون متخصصين في مواضيع اللجان.
- توفر اللجنة على الوقت الكافي لدراسة القضايا قبل الجمع العام.
- اجتماعات اللجنة تكون مغلقة، مما يجعل عملها يتسم بالصرامة والموضوعية من خلال تخلصها من الشكليات الديماغوجية التي تتجسد داخل الجلسات العمومية.

<u>البند الثاني</u> : دور لجنة المالية والميزانية في تدبير إعداد مشروع الميزانية

أولى المشرع المغربي أهمية كبرى للجانب المالي، وذلك بحثه على ضرورة تأليف لجنة دائمة يعهد إليها بدراسة المسائل المالية والميزانية [2]، من خلال الدور البارز المسند إليها فيما يخص تدبير إعداد مشروع الميزانية وينضم إلى هذه اللجنة الأعضاء اللذين لهم دراية وخبرة في الجانب المالي، والذي يمكنهم من تسهيل عمل المجلس الجماعي أثناء تدبير إعداد مشروع الميزانية من خلال ما يقدمونه للمجلس من اقتراحات تمكن هذا الأخير من إصدار قرارات تكون مستوفية لكافة الشروط التي تنظم المالية المحلية [3].

فعمل هذه اللجنة هو الذي يجعل التصور الموازناتي عملا جماعيا[4]، عوض اقتصاره على رئيس المجلس الجماعي، لأنها هي المختصة في تحضير مشروع الميزانية في صيغته النهائية[5]، فهي تقوم بإحصاء مفصل لحاجيات السكان ومتطلباتهم، إضافة إلى إحصاء حاجيات التسيير

---

[1] ـ عبد الرحمان رشيدي : " البرمجة الجماعية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، السنة 1985، ص : 31.

[2] ـ الفصل 26 من ظهير التنظيم الجماعي 30 شتنبر 1976.

[3] ـ سعيد جفري : " الرقابة على المالية المحلية بالمغرب " أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام ـ جامعة الحسن الثاني ـ الدار البيضاء ـ 1997-1998، ص : 66.

[4] ـ مرجع سابق، ص : 64.

[5] ـ محمد السنوسي : " مالية الجماعات المحلية بالمغرب ـ التنظيم المالي المحلي، مطبعة النشر المغربية، الدار البيضاء، 1993، ص : 95.

الإداري الجماعي، وتقوم بدراسة هذه الحاجيات، مع إمكانية تعديلها على ضوء الملاحظات التي تتبناها اللجنة.

ويحضر جلسات هذه اللجنة بالإضافة إلى المنتخبين، الموظفين المزاولين مهامهم بالمصالح الجماعية باستدعاء من رئيس اللجنة الذي يمكنه أيضا استدعاء بواسطة السلطة المحلية موظفين وأعوان الدولة أو المؤسسات العمومية المزاولين مهامهم بتراب الجماعة[1]، لإثراء النقاش والخروج بمشروع ميزانية لا يلقى معارضة شديدة داخل المجلس الجماعي.

الفقرة الرابعة : دور المقرر العام للميزانية في تدبير إعداد مشروع الميزانية

إن مشاركة المجلس الجماعي في تدبير إعداد مشروع الميزانية، تتمثل أساسا في مشاركة مقرر الميزانية في مختلف مراحل إعدادها، ويتم تعيين هذا الأخير من طرق الرئيس باتفاق مع أعضاء المجلس، وعند الاقتضاء يعين الرئيس مقررا عاما مساعدا [2]، ويستمد المقرر العام دوره في تدبير إعداد مشروع الميزانية من عضويته بحكم القانون في لجنة المالية والميزانية، وكذا في جميع لجان المناقصة، ومن خلال اطلاعه على مختلف الوثائق والأوراق الحسابية [3]. مما يتيح له أن يكون حاضرا في مختلف الأطوار التي يسلكها مشروع الميزانية، بدءا من تنسيقه مع مختلف المصالح الجماعية، ومرورا بعرض مشروع الميزانية على أنظار لجنة المالية والميزانية. وداخل هذه اللجنة يقدم المقرر العام مختلف الشروحات والإيضاحات إن طلب أعضاء اللجنة ذلك.

وبعد الانتهاء من دراسة مشروع الميزانية داخل هذه اللجنة، يقوم بتقديم عرض مفصل أمام المجلس الجماعي في بداية مناقشته لهذا المشروع في الجلسة العامة، يجيب على مختلف الاستفسارات التي يطرحها الأعضاء، مما يضمن له التواجد المستمر في النشاط المالي[4]، ويقتضي هذا من مقرر الميزانية أن يكون من الأعضاء الذين لهم دراية بالجانب المالي، يؤهله لخرق هذه المراحل.

---

[1] - الفصل 27 من ظهير التنظيم الجماعي لسنة 1976، تقابله الفقرة الأولى من المادة 15من قانون رقم : 00-78.

[2] - الفقرة الأولى من الفصل 40 من ظهير التنظيم الجماعي 30 شتنبر 1976.

[3] - ينص الفصل 41 من ظهير التنظيم الجماعي 30 شتنبر 1976 على ما يلي : " يكون مقرر الميزانية عضوا في لجنة المالية وفي جميع لجان المناقصة. ويطلعه رئيس المجلس الجماعي على الوثائق والأوراق الحسابية الكفيلة بمساعدته على القيام بمهمة، تقابله المادة 13 من قانون رقم 00-78.

[4] - محمد رفيق : " قرارات ومقررات المجلس الجماعي بالمغرب - بين النظرية والممارسة "، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط، ص : 110.

وبالنظر إلى أن معظم الرؤساء لا يراعون هذا الجانب عند اختيارهم للمقرر العام للميزانية، فإن المشرع في ظل ظهير التنظيم الجماعي الجديد رقم 00-78، أعطى هذه الصلاحية، أي صلاحية اختيار المقرر العام للمجلس الجماعي وحده، عن طريق الاقتراع السري وبالأغلبية النسبية للأعضاء المزاولين مهامهم، على أن يكون هذا المقرر العام من خارج أعضاء المكتب ويحسن القراءة والكتابة، كما ينتخب المجلس كذلك وفقا نفس الشروط نائبا للمقرر يكلف بمساعدة المقرر ويخلفه إذا ما تغيب أو عاقه عائق[1]، واختيار المقرر العام ونائبه من طرف المجلس عن طريق الاقتراع، ستكون له نتائج إيجابية خصوصا إذا ما تم انتخاب مقرر للميزانية له دراية بالجانب المالي تجعله يساهم بشكل فعال في التدبير المالي الجماعي، ولهذا كان من الأجدر على المشرع أن ينص بجانب توفر شرط حسن القراءة والكتابة في المترشح توفره على الخبرة والدراية في الجانب المالي والموازناتي.

الفرع الثاني : مراقبة تدبير إعداد مشروع الميزانية

عند الانتهاء من تدبير تحضير مشروع الميزانية يتم طرحه أولا على مراقبة المجلس الجماعي (الفقرة الأولى)، تم بعد ذلك على سلطة الوصاية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : مراقبة المجلس الجماعي لتدبير إعداد مشروع الميزانية

يتم مراقبة تدبير مشروع الميزانية من طرف المجلس عن طريق مناقشته (البند الأول)، والتصويت عليه (البند الثاني).

البند الأول : مناقشة المجلس لمشروع الميزانية

بعد تدبير إعداد مشروع الميزانية الذي يمر بمختلف المراحل كما رأينا سابقا، يطرح هذا الأخير على أنظار المجلس الجماعي خلال جلسة عامة في دورة أبريل[2]، هذه الدورة التي لا يمكن أن تتجاوز مدتها خمسة عشر يوما متوالية من أيام العمل، مع إمكانية تمديدها بقرار يصدره العامل بطلب من الرئيس[3]، وبالنظر إلى أن مشرع ظهير التنظيم الجماعي 30 شتنبر 1976

[1]- الفقرة الأولى والثانية من المادة 11 من قانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي.
[2]- بعد الرجوع إلى العمل بالنسبة المدنية منذ يناير 2002 أصبح مشروع الميزانية يطرح على أنظار المجلس الجماعي خلال دورة أكتوبر.
[3] - الفصل 15 من ظهير التنظيم الجماعي 1976.

أغفل مدة هذا التمديد، فإن القانون رقم : 00-78 وتفاديا لمراطونية الدورات حدد مدة التمديد في 7 أيام بقرار يصدره الوالي أو العامل بطلب من الرئيس[1].

وتنعقد هذه الدورة بحضور أكثر من نصف الأعضاء المزاولين مهامهم، وفي حالة عدم تمكن المجلس الجماعي من حصد هذا العدد خلال الاستدعاء الأول، فإنه يصبح حضور 1/3 أعضاء المجلس في الاستدعاء الثاني والموجه في ظرف ثلاثة أيام على الأقل هو النصاب القانوني لانعقاد الجلسة، وفي حالة تعذر في الاجتماع الثاني من بلوغ 1/3 أعضاء المجلس فإن المداولات تكون صحيحة كيفما كان عدد الأعضاء الحاضرين خلال الاجتماع الثاني[2].

وخلال هذه الدورة أي دورة أبريل، يعرض مشروع الميزانية أمام المجلس الجماعي ليدرسه ويناقشه، بعد تقديمه بواسطة عرض يقدمه المقرر العام للميزانية[3]، يحاول من خلاله إعطاء الشروحات والتوضيحات فيما يخص الأرقام الموجودة في مشروع الميزانية مع توضيحه في هذا العرض لمختلف المراحل التي قطعها هذا الأخير.

وبعد ذلك يفتح باب المناقشة من طرف الأعضاء، والذي يتم بندا بندا أو فصلا فصلا بدءا بالمداخيل المقترحة ثم المصاريف ويحتكر في الغالب من طرف أعضاء المجلس اللذين ليسوا أعضاء في لجنة المالية والميزانية، وذلك للمساهمة في إثراء المناقشات وإبداء مختلف التعديلات والتغييرات التي يرونها مناسبة للسير بالجماعة نحو تحقيق التنمية.

وينتج عن هذه المناقشات بروز تيارين، تيار يمثل الأغلبية وآخر يمثل الأقلية، فالأغلبية التي تعتبر تجمعا لمستشارين جماعيين، يمثلون السكان الذين استفادوا من القيد في إحدى اللوائح المشاركة في استشارة انتخابية وفي منطقة محددة والفائزين بأغلبية الأصوات الأساسية لتكوين المجلس[4]، تحاول قدر الإمكان الدفاع عن مشروع الميزانية الذي يمثل في الغالب معظم توجهاتها ومطالبها من خلال العلاقات المتينة التي تربطها برئيس المجلس الجماعي، ومن خلال تحكمها في لجنة المالية والميزانية التي تعج في الغالب بالأعضاء الذين ينتمون إليها.

أما الأقلية التي تتشكل من مجموع المستشارين الجماعيين الذين يمثلون سكانا استفادوا من القيد في إحدى اللوائح الانتخابية العامة وفي منطقة محددة والذين لم يفوزوا بأغلبية الأصوات

---

[1]- الفقرة الأولى من المادة 58 من قانون : 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي.
[2] - الفصل 19 من ظهير التنظيم الجماعي، تقابله المادة 60 من قانون رقم 00-78.
[3] - الفصل 40 من ظهير التنظيم الجماعي، تقابله الفقرة الأولى من قانون 00-78.
[4] - المصطفى دليل : المجالس الجماعية في المغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية - سلسلة مواضيع الساعة العدد 13 السنة 1997، ص : 21.

الضرورية لإنشاء مكتب المجلس[1]، فهي تحاول قدر الإمكان التأثير على الأغلبية باقتراحها لبدائل وتعديلات على مشروع الميزانية القصد منها تلبية مطالب سكان الدواوير التي تمثلها، وإقصاء وتجاهل أراء واقتراحات هذه الشريحة خلال المناقشات يشكل صفعة في وجه الديمقراطية المحلية ويعتبر استهانة بالناخبين وعرقلة لعجلة التنمية[2]، مما يفرض احترام آراء هذه الأقلية من طرف الأغلبية من خلال صياغة مشروع ميزانية يكون استجابة للأغلبية والأقلية على حد سواء لتجاوز أي خلل في العمل الجماعي...

البند الثاني : تصويت المجلس على مشروع الميزانية

إن تمتين العلاقات بين المستشارين الجماعيين يوجد في مقدمة الاهتمامات التنظيمية للأطراف المكونة للمجلس الجماعي، فبوجود هذه العلاقات المتينة يشتد عود هذه الأطراف ويتقوى عضدها وتصمد في وجه أعاصير متطلبات التنمية الشاملة والمستمرة، وتظهر هذه المتانة أو تغييب عند التصويت على مشروع الميزانية على الخصوص، بالنظر إلى أهمية هذا القرار في إبراز المظهر السياسي الأولي للاختصاص المالي المحلي[3]، وبالنظر إلى ما يضيفه هذا التصويت على الميزانية من قوة قانونية على تقديرات المداخيل والنفقات للسنة المقبلة[4].

فخلال هذه المرحلة يجتمع المستشارون الجماعيون ويشاركون في مرحلة التصويت سواء منهم المحرومين من تدبير إعداد مشروع الميزانية، أو اللذين كان لهم الدور الأساسي في الإعداد، فالأقلية تشارك بجانب الأغلبية، وهذه الأخيرة تبقى بدون معنى دون تواجد أقلية بجانبها تراقب عملها، وتسعى إلى إخبار الرأي العام المحلي لاتخاذ موقف إزاء الأغلبية كلما انتهكت هذه الأخيرة المصلحة العامة وخرقت القانون المعمول به[5]، إذا فالمجلس الجماعي ككل بما فيهم الرئيس له الحق في التصويت[6] سواء بالإيجاب أو بالسلب.

ونظرا لتنامي ظاهرة رفض مشاريع الميزانيات من قبل بعض المجالس الجماعية[7]، والتي كانت في الغالب نتيجة التصويت الإجمالي على مشروع الميزانية [1]، الذي أدى إلى عدم احترام

---

[1] ـ المصطفى دليل :"المجالس الجماعية في المغرب"، مرجع سابق، ص : 21.
[2] ـ المصطفى دليل : المجالس الجماعية في المغرب، مرجع سابق، ص : 31.
[3] ـ سعيد جفري : " الرقابة المالية..... "، مرجع سابق، ص : 58.
[4] - François giquel : « la commune, son budget , ses comptes »,Edition Ouvrieres , Paris 1970 , p : 29.
[5] ـ المصطفى دليل : " المجالس الجماعية..."، مرجع سابق، ص : 20.
[6] ـ الفصل 30 من ظهير التنظيم الجماعي.
[7] - Ministère de l'intérieure : DG.CL «Gestion des Ressources Financières et Humaines des Collectivités Locales Réalisations et Réformes » , Octobre , 1998 , p : 10.

آراء بعض المستشارين الجماعيين[2]، حثت مديرية المالية المحلية من خلال دورية إعداد الميزانيات الجماعات المحلية وهيئاتها للسنة المالية (97-98)، على إمكانية التصويت على الميزانية بابا أو فصلا فصلا، لتجنب رفض مشاريع الميزانيات، لأن هذا التصويت الجزئي يمكن المجلس الجماعي من دراسة مختلف أجزاء ومكونات مشروع الميزانية ويؤدي بالتالي إلى التصويت على ماهو إيجابي، وإرجاع الجزء الغير المصوت عليه إلى الأطراف التي أعدت مشروع الميزانية، لإصلاحه وفق اقتراحات الأعضاء، حتى يتسنى التصويت على الميزانية بأكملها.

ويتم التصويت بالاقتراع العلني وبصفة استثنائية بالاقتراع السري في حالة طلب ذلك من طرق 3/1 الحاضرين[3]، أما المقرر المتخذ فيتحدد بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، ويرجح عند تعادل الأصوات إذا كان التصويت علنيا الجانب الذي ينتمي إليه الرئيس[4] ألا وهو رئيس الجلسة[5] والذي هو رئيس المجلس باعتبار أن هذا الأخير هو الذي يتولى رئاسة جلسات المجلس ماعدا الجلسة المخصصة لدراسة الحساب الإداري والتصويت عليه[6].

أما إذا كان التصويت سريا فإن تعادل الأصوات يعتبر رفضا للمقرر[7] ويلاحظ من خلال كل هذا أن مشرع قانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي تدارك ثغرات مشرع ظهير 30 شتنبر 1976، الذي تم نسخه بواسطة القانون الأخير والذي نص في الفقرة الأولى من الفصل 20 منه على أن المقررات تتخذ بالأغلبية المطلقة للمصوتين مما أثر كما أكدنا على ذلك بكيفية غير ديمقراطية على المصوتين بالإيجاب، كما أن هذا الفصل لم يبين نتيجة التصويت في حالة تعادل الأصوات في التصويت السري الشيء الذي جعل الإصلاحات التي أتى بها قانون رقم 00-78 جاءت لتضمن شفافية عملية التصويت وللتخفيف من ديكتاتورية الأغلبية.

ففي حالة ما إذا كان تصويت المجلس بالإيجاب، فإن مشروع الميزانية يمر إلى مرحلة المصادقة عليه من طرف سلطة الوصاية، أما في حالة العكس فالمشرع لم يبين ماهي الإجراءات

---

[1] - ذهب مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر في 18 مارس 1994، إلى التأكيد على التصويت الإجمالي، لأنه يضمن حسب زعمه توازن الميزانية، وكذا يضمن للأمر بالصرف إجراء تحويل الاعتمادات من فصل إلى فصل آخر داخل نفس الباب دون الرجوع إلى المجلس التداولي انظر :

François Astier : « Finances publiques droit budgétaire », op.cit , p : 47.

[2] - محاضرات السيد التهامي العاقل : - سلك المحررين الإداريين - السنة الدراسية 1999-2000.

[3] - الفقرة الأولى من المادة 64 من قانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي.

[4] - الفقرة الخامسة من نفس المادة.

[5] - محاضرات الأستاذ : الخرصي ميلود، مادة التنظيم الجماعي، مركز التكوين الإداري، الرباط، السنة 1995.

[6] - المادة 46 من قانون رقم 00-78.

[7] - الفقرة الأخيرة من المادة 64 من قانون رقم 00-78.

التي يمكن اتخاذها، وهو ما شكل فراغا تشريعيا على عكس ما ذهب إليه المشرع الفرنسي، الذي منح صلاحيات واسعة للعامل « Prefet » إذا لم يصوت على مشروع الميزانية داخل الآجال القانونية[1]، حيت يقوم هذا الأخير بإخبار الغرفة الجهوية للحسابات، دون أن يكون مقيدا بأي أجل، وبعده تقوم هذه الغرفة خلال شهر بإبداء رأيها ومقترحاتها، التي يتمكن من خلالها العامل من وضع الميزانية خلال عشرين يوما مع تبليغها بعد ذلك إلى المجلس الجماعي[2]، الذي لا يملك أي دور في إعدادها في هذه الحالة.

ويسترد المجلس الجماعي صلاحياته المالية، بعد تبليغ الميزانية إليه من طرف العامل، و يمكن له بعد ذلك أن يجري تعديلات وتغييرات جوهرية في إطار الميزانية الإضافية[3].

أما المشرع المغربي فلم يبين الحل الذي يمكن اتخاذه في حالة عدم التصويت على الميزانية في الوقت المحدد من طرف المجلس اللاهم إلا تنصيصه على إجراء قراءة ثانية[4] والتي تشكل في نظرنا مسطرة طويلة تساهم في تعطيل مشاريع تنموية جماعية، خصوصا إذا ما تمسك المجلس بموقفه الأول، مما يفرض إصلاح هذا الخلل وذلك بالتنصيص على منح سلطة الوصاية وضع مشروع الميزانية وعرضه على المجلس الجهوي للحسابات لأخذ رأيه ومقترحاته، وهذا كله تفاديا لكل ما من شأنه أن يعطل مصالح المواطنين.

الفقرة الثانية : مراقبة سلطة الوصاية

تشارك سلطة الوصاية بدورها في تدبير إعداد مشروع الميزانية من خلال مراقبته من زاوية المشروعية (البند الأول)، ومراقبته من زاوية الملائمة (البند الثاني).

البند الأول : المراقبة من زاوية المشروعية

تشمل مراقبة المشروعية مراقبة تواجد النفقات الإجبارية (أولا)، ثم مراقبة توازن الميزانية (ثانيا).

---

[1] - يتم التصويت على مشروع الميزانية الأصلية قبل 31 مارس، وقبل 15 ماي في سنوات تجديد المجلس الجماعي.
أما فيما يخص مشروع الميزانية الإضافية فإنه يتم التصويت عليه قبل 31 ديسمبر.

[2] - Article 7 de la loi n° 82-213 relatives aux droits et libertés des communes، des départements et des régions du 02 Mars J.O.R.F، 03 Mars 1982، p : 730 et suiv، et rectificatif، J.O.R.F. 06 Mars، p : 779 et Suiv.

[3] - Ministère de l'intérieur et de la décentralisation, direction générale des collectivités locales , «les budgets locaux et la loi », Manuel de contrôle budgétaire. 1ère édition , année 1985, p : 48.

[4] - الفصل 32 من ظهير التنظيم الجماعي 30 شتنبر 1976، تقابله المادة 70 من قانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي الجديد.

أولا : مراقبة تواجد النفقات الإجبارية

تنقسم نفقات المجالس الجماعية من حيث سلطة هذه المجالس في تقديرها إلى : نفقات اختيارية ونفقات إجبارية [1].

وتعتبر نفقات اختيارية مجموع النفقات التي لم ينص المشرع على اعتبارها إجبارية، بمعنى أنه تبقى الحرية للمجلس الجماعي في إدراجها أو في عدم إدراجها في وثيقة الميزانية.

أما النفقات الإجبارية، فإن المشرع أوجب على المجالس الجماعية تقييدها في مشاريع ميزانياتها، من خلال حصرها في الفصل 22 من ظهير التنظيم المالي[2]، وهذا التوجه سلكته مختلف التشريعات المقارنة كالتشريع التونسي[3] والفرنسي[4].

---

[1] ـ حلمي مراد " مالية الهيئات المحلية في البلاد العربية "، مرجع سابق، ص : 157.

[2] ـ النفقات الإجبارية حسب الفصل 22 من ظهير التنظيم المالي هي :

1- صيانة دار الجماعة، وإذا لم تكن هناك دار للجماعة كراء دار أو قاعة تقوم مقامها.
2- نفقات الصيانة والإصلاحات الكبرى الخاصة بالبنايات المختلفة التي تتألف منها ممتلكاتها.
3- صوائر المكتب والطبع الخاصة بالجماعة والمحافظة على المحفوظات الجماعية والاشتراك في الجريدة الرسمية.
4- صوائر تسيير مصالح الحالة المدنية.
5- المرتبات والتعويضات الممنوحة للمواظفين العاملين بالمصالح الجماعية وأقساط التأمين من حوادث الشغل وعند الاقتصاد المعاشاة
المصفاة والمصادقة عليها بصفة قانونية.
6- مساهمة الجماعة في منظمات الاحتياط أو تقاعد الموظفين العاملين بالمصالح الجماعية والمساهمة في نفقات المعونة المتبادلة.
7- نفقات لباس أعوان الجماعات ذوي الحق في ذلك حسب نظامهم الأساسي.
8- النفقات التي يقتضيها تعهد الطرق بالجماعة وجميع المنشآت الخاصة بالنظافة مثل المجاري والقنوات وخزانات الماء.
9- نفقات وضع مخططات التجهيز والتوسيع والمحافظة عليها.
10- أداء الديون الحال أجلها والمبالغ المتأخرة الباقية من الافتراضات.
11- صوائر إحاطة المقابر بسياجات وتعهدها.
12- النفقات اللازمة لضمان الصحة والمحافظة على الصحة بالجماعة ولا سيما محاربة حمى المستنفعات والأوبئة.
13- الضرائب والوجيبات المفروضة على أملاك الجماعة.
14- النفقات الملقاة على كاهل الجماعات بموجب القانون أو بموجب مرسوم صادر لتطبيق القانون.

[3] ـ حدد المشرع التونسي النفقات الإجبارية في الفصل 10 من القانون الأساسي لميزانيات الجماعات المحلية في :

1- القيام بشؤون مقر المجموعة وفي صورة عدم وجود محل خاص لها كراء دار أو قاعة لتستقر بها.
2- مصاريف حفظ العقود والوثائق التي يتعين عليها تحريرها أو حفظها.
3- المصاريف المتعلقة بتأجير الأعوان.
4- المصاريف المتعلقة بإحداث البناءات والعمارات والمؤسسات التي تتألف منها ممتلكات المجموعة المحلية والقيام بشؤونها وإدخال إصلاحات كبرى عليها.
5- القيام بخلاص الديون التي حل أجلها ودفع أقساط القروض.
6- مصاريف التنظيف وتعديل وتسوية الطرقات أو الأنهج والقنوات والمجاري ونقط تجمع المياه والحنفيات وقنوات المياه المستعملة أو مياه المطر بالنسبة لما هو تابع للملك العام الملحي.
7- وبصفة عامة جميع المصاريف المحولة على الجماعات المحلية بمقتضى التدابير القانونية أو الترتيبية.

[4] - L'article 221-2 du code des communes du 2 Mars 1982 prévoit que les dépenses obligatoires comprennent notamment :

1° - L'entretien de l'hôtel de ville, ou si la commue n'en possède pas, la location d'une maison ou d'une salle pour en tenir bien.

2- Les frais de bureau et d'impression pour le servie de la commune.

3- Les indemnités de fonctions des magistrats municipaux et les cotisations des communes en régime de retraite des maires et adjoints.

-
-
-

فتنصيص المشرع على إدراج هذه النفقات في وثيقة الميزانية، يعود إلى الأهمية القصوى التي تكتسيها في حماية الجماعة ضد نفسها وحماية حقوق الغير وبالأخص حقوق المأجورين والدائنين[1]، مما حذا بالبعض[2] بالمناداة بإدراجها في وثيقة الميزانية، حتى ولو في حالة عدم إجباريتها من طرف المشرع، وذلك بالنظر إلى أن هذه الإجبارية نابعة من طبيعة هذه النفقات، إلا أنه مع ذلك وبالرغم من هذه الأهمية التي تكتسيها فإن هناك من يعتبرها تحد من هامش الحرية للجماعات المحلية وتنقص من استقلاليتها[3]، إلا أن هذه الاستقلالية تبقى بعيدة المنال في ظل غياب ثقافة مالية لدى أغلبية المنتخبين وتهافتهم عن الدفاع عن مصالحهم الانتخابية وهو ما يفرض تواجد سلطة الوصاية في مراقبة مدى إدراج هذه النفقات الإجبارية في الميزانية لضمان استمرارية عمل المصالح الجماعية الجوهرية[4].

ثانيا : مراقبة توازن الميزانية

تعتبر قاعدة توازن الميزانية من القواعد الصلبة، التي يجب احترامها بشكل دقيق خلال تدبير إعداد مشروع الميزانية من طرف المجلس الجماعي، وذلك لضمانها للميزانية توازنا حقيقيا[5]، مبنيا على تقديرات صحيحة فيما يخص المداخيل والمصاريف[6].

وهكذا نص ظهير 30 شتنبر 1976 الخاص بالتنظيم المالي الجماعي في فصله الخامس على ما يلي ".... ويجب أن تكون الميزانية متوازنة في كل جزء من جزءيها...".

وبالتالي فإن سلطة الوصاية المتجسدة في مديرية المالية المحلية بالنسبة لميزانيات الجماعات الحضرية، وقسم الجماعات المحلية بالعمالة بالنسبة لميزانيات الجماعات القروية،

28- Les dépenses résultant de l'application de l'article 25 de la loi du 31 décembre1913 sur les moments historiques ».

La loi du 22 juin 1994 -1010، J.O.R.F، 29 décembre 1966, p , 11623 et S ajoute trois nouvelles catégories de dépenses obligatoires en section de fonctionnement :

* Les dotations aux provisions pour les communes et groupements de communes dont la populations et supérieure ou égale à 3500 habitants.

* Les dotations aux provisions pour les communes et groupements de communes dont la population est supérieure ou égale à 3500 habitants.

* Les dotations aux provisions spéciales constitués pour toute dette financière faisant l'objet d'un différé de remboursement pour toutes les communes.

[1] - Sbihi Mohamed : « la gestion des finances communales » imprimerie Babel – Rabat -1992، p : 71.

[2] - Driss Basri : « la décentralisation au Maroc، de la commune à la région » , Edition Nathan , Paris , 1994. p : 152.

[3] - Sbihi Mohamed : « la gestion…… », op.cit. p : 72.

[4] - Outerhzou Hammou : « le budget communal », op.cit , p : 47.

[5] - Jilali Chabih « les Aspects Financières de la décentralisation territoriale Au Maroc « Thèse de doctorat- université cadi AYYAD , FSJES – Marrakech – Année 1997 , p : 286.

[6] - Robert Hertzog : « le règlement par le préfet des budgets locaux en déficit » Revue Française des Finances publiques N° 75 Septembre 2001 , p : 147.

تقوم بفحص مشروع الميزانية من خلال مراقبة مدى توازن أجزائه، وتستمد هذه الأخيرة (سلطة الوصاية) قوتها في التدخل لمراقبة هذا التوازن، من الانعكاسات الخطيرة لعدم توازن مشروع الميزانية على المخطط الوطني والتطور الاقتصادي والاجتماعي للجماعة [1]. وكذا على المالية العامة للدولة، باعتبار أن كل تضخيم في العجز يؤدي إلى تضخيم حجم الإمدادات[2].

ومن هنا فهي تسعى جاهدة إلى محاربة كل خلل في تدبير إعداد مشروع الميزانية والذي يتجلى في قيام بعض المجالس الجماعية بخفض حجم المداخيل الجماعية والرفع من بعض النفقات، للحصول على حجم كبير من الإمدادات والتي مازال العمل ساريا بها بالرغم من تعويضها بالتوزيع المسبق لحصة الضريبة على القيمة المضافة، في بعض الجماعات والتي هي في الغالب جماعات قروية أو بلديات صغيرة.

البند الثاني : المراقبة من زاوية الملاءمة

علاوة عن رقابة الميزانية من ناحية المشروعية، تقوم السلطات الوصية (مديرية المالية المحلية بالنسبة لميزانيات الجماعات الحضرية، وقسم الجماعات المحلية بالعمالات والأقاليم بالنسبة للجماعات القروية) بفحص مشروع الميزانية من زاوية الملاءمة، لمعرفة مدى مراعاته للصالح العام[3]، ولهذا تحرص المصالح الأنفة الذكر على التأكد من مدى صحة التقديرات على مستوى المداخيل أو النفقات من حيث ملائمتها للظروف الاقتصادية والمالية السائدة، خاصة خلال الفترات الاقتصادية العصيبة التي تشهدها الدولة[4].

فبالنسبة للمداخيل تقوم المصالح المختصة بمراقبة تقدير المداخيل وتتأكد فيما إذا كانت تلك التقديرات صحيحة ومبنية على أسس سليمة أو مبالغ فيها أو مشكوك في وجودها الحقيقي، حتى لا تؤدي هذه التقديرات إلى تضخيم الميزانية من الناحية النظرية وبالتالي إخفاء العجز الذي قد ينتابها[5].

---

[1] - Fikri Elkbir : « le régime Financière de la commune Marocaine », les éditions maghrébines , casablanca 1980 , p : 90.

[2] - Sbihi Mohamed : « la gestion …. » , op.cit , p : 71.

[3] ـ عدنان سليمان عمرو: "الوصاية على الهيئات المحلية : دراسة عربية مقارنة"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، 1982 ، ص : 61.

[4] ـ بوحيدة محمد :"وصاية الدولة على الجماعات الحضرية والقروية بعد ميثاق 30 شتنبر 1976 "، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي للمدرسة الوطنية الإدارة العمومية، الرباط، ص : 81.

[5] ـ بوجيدة محمد :"وصاية الدولة.."، مرجع سابق، ص : 81.

أما فيما يخص المصاريف تتولى المصالح المختصة فحصهما فحصا دقيقا للتأكد من حسن تقديرها وعدم المبالغة فيها، وذلك لتفادي تسجيل النفقات الزائدة أو الكمالية أو تقليص بعض النفقات المهمة لتسيير المصالح الجماعية.

من هنا فالسلطات الوصية تتمتع بسلطة تقديرية في مراقبة مدى ملاءمة التقديرات المالية للظروف المالية والاقتصادية، مما جعل البعض يصف هذه المراقبة بأنها تقنية سلبية، تفضي إلى المركزية والتركيز في مسلسل اتخاذ القرارات الجماعية[1]، في حين طالب البعض الآخر بضرورة عدم المغالات في هذه الرقابة حرصا على استقلال الهيئات المحلية، ويفضلون أن تظل هذه المراقبة في الإطار الاستثنائي فقط [2]، و إن دل هذا على شيء فإنما يدل على مسها بشكل مباشر بالاستقلال المالي للجماعات المحلية.

أما فيما يخص تطبيق مراقبة الملاءمة، فإنها تجد مجالها في سلطة الحلول وفي نظام المصادقة على الميزانية وهذا ما سنتناوله تباعا.

<u>أولا</u> : حلول سلطة الوصاية محل المجالس الجماعية

يعتبر الحلول وسيلة تسمح لسلطة الوصاية أن تتصرف محل الجماعات المحلية وهيئاتها، إن تخلت هذه الأخيرة عن اختصاصاتها، فهو بالتالي إجراء استثنائي للمراقبة يفرض حلول سلطة الوصاية محل إرادة الجماعة، ويصبح دورها فعالا لا ينحصر في رفض المصادقة على المقرر بل يتعدى ذلك إلى إعداد هذا المقرر.

ومن المجالات الخصبة لهذه التقنية، نجد المجال المالي، خصوصا أثناء تدبير إعداد مشروع الميزانية، ويتعلق الأمر هنا أساسا بالحالة التي تمتنع فيها المجالس المنتخبة عن تسجيل النفقات الإجبارية المقررة في الفصل 22 من ظهير التنظيم المالي.

وهكذا نص الفصل 24 من هذا الظهير على ما يلي :

[1] ـ د.محمد اليعقوبي : "اللامركزية الجماعية وإشكالية وصاية الملاءمة في المغرب "، مجلة القانون والاقتصاد ـ جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم والقانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، العدد : 15، السنة 1995، ص : 127.
[2] ـ د. محمد رمضان : " الوصاية على الهيئات المحلية، دراسة مقارنة"، دار الشعب القاهرة، السنة 1976، ص : 170-171.
انظر كذلك : د.منير شبلي : " المرفق المحلي، دراسة مقارنة "، الشركة العربية للطباعة عابدين، السنة 1977، ص : 406-407.

" يسجل تلقائيا وزير الداخلية فيما يخص الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والمجموعات الحضرية والعامل فيما يخص الجماعات القروية كل نفقة إجبارية ترفض مجالس العمالات والأقاليم أو المجالس التصويت عليها.

وتقرر المجالس التداولية أو المجالس المذكورة الموارد المطابقة للنفقات الإجبارية.

وإذا رفضت هذه المجالس تقرير الموارد اللازمة بوشر تسجيل الاعتماد في الميزانية بمقرر لوزير الداخلية الذي يتخذ في هذا الصدد كل تدبير تدعو إليه الضرورة بما في ذلك إلغاء نفقة غير إجبارية أو إحداث مدخول جديد.

ولا يمكن أن يباشر أي تسجيل تلقائي دون أن تكون مجالس العمالات أو الأقاليم أو المجالس قد دعيت قبل ذلك إلى اتخاذ مقرر بتسجيل النفقة أو الاعتماد المطابق".

يتضح من خلال هذا الفصل أن سلطة الوصاية (وزير الداخلية، العامل) منحها المشرع سلطة الحلول محل المجالس الجماعية في تسجيل النفقات الإجبارية بالنظر إلى أهمية هذه النفقات في التسيير العادي للمجالس، وقيد هذه السلطة بشرط أساسي وهو توجيه إنذار إلى هذه المجالس للحفاظ على اختصاصها الأصلي.

وقد ذهبت مجموعة من التشريعات المقارنة في نفس الاتجاه كالتشريع الفرنسي الذي أعطى الصلاحية للعامل، والمحاسب، وكل من له منفعة في إبلاغ الغرفة الجهوية للحسابات في ظرف شهر، في حالة ما إذا رأوا أنه ليس هناك تسجيل لنفقة إجبارية، أو في حالة عدم رصد اعتماد كافي لها[1].

وأيضا التشريع التونسي الذي منح الاختصاص لكل من الوالي ووزير الداخلية في إدراج النفقات الإجبارية في الميزانية في حالة عدم تسجيلها من طرف المجلس بعد دراسة ثانية[2].

إضافة إلى هذا، تستعمل سلطة الوصاية الحلول في حالة ما إذا أبقى المجلس على الميزانية غير متوازنة بعد إجراء دراسة ثانية، حيث تقوم بإصلاح عدم التوازن إما بإلغاء نفقة أو خلق

[1] - Français Astier « Finances publiques droit Budgétaire le Budget des collectivités locales », Ed. Ellipses 1996, p : 67.

[2] - الفصل 18 من قانون الأساسي للبلديات التونسي.

موارد جديدة[1]، إلا أن هذا التوازن يظل مع ذلك تقديريا ولا يصبح حقيقيا إلا بعد تصفية الميزانية خلال دورة الحساب الإداري.

وتتمتع سلطة الوصاية بالحلول أيضا محل الرئيس طبقا للفصل 49 من ظهير التنظيم الجماعي الذي ينص على ما يلي [2]:

" إذا رفض رئيس المجلس الجماعي أو امتنع عن القيام بالأعمال الواجبة عليه بمقتضى القانون جاز للسلطة المختصة بعد التماسها الوفاء بواجبه القيام بها بصفة تلقائية".

إلا أن هذه السلطة الممنوحة لسلطة الوصاية للتدخل محل الرئيس لا تعطي لها الحق حسب رأينا في التدخل في تدبيرإعداد مشروع الميزانية أو إصلاح خلل عدم التوازن أو إدراج النفقات الإجبارية، دون إعلام المجلس الجماعي ككل لأن هذا الاختصاص موكول له أي للمجلس الجماعي، وليس للرئيس وحده[3].

ثانيا : المصادقة على مشروع الميزانية

"التصديق هو العمل القانون الصادر من السلطة الوصية التي تقرر بمقتضاه، أن القرار الصادر من الهيأة المحلية لا يخالف ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه "[4].

يتضح من خلال هذا التعريف أن التصديق أو المصادقة تقوم به سلطة الوصاية لإعطاء المفعول القانوني للقرار المحلي، الذي يجب أن يكون مطابقا للقانون والمصلحة العامة، وبالتالي فهو يسعى إلى ضمان أولوية المصلحة الوطنية على المصلحة المحلية [5].

وهكذا نجد أن أهم القرارات الصادرة من الهيآة المحلية تخضع للتصديق من خلال الفصل 31 من ظهير التنظيم الجماعي[6]، مما جعل الاستقلال المحلي في اتخاذ القرارات نسبي [1]، ونفس

---

[1] - Fikri El Kabir : « le régime Financier de la commune » , op.cit ; p : 90.

[2]- المادة 77 من قانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي.

[3] - لمزيد من التوضيح حول سلطة الحلول التي يتيحها الفصل 49 الرجوع إلى : ذ: محمد اليعقوبي : " المسؤولية عن الأضرار الناتجة عن ممارسة سلطة الوصاية في حالة الحلول (الفصل 49 من قانون التنظيم الجماعي"، أشغال ندوة مستقبل الجماعة المحلية على ضوء مشروع إصلاح الميثاق الجماعي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، 3 و 4 دجنبر 1999.

[4]- عادل محمود حمدي :"الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية": دار الفكر العربي القاهرة، الطبعة الأولى، 1979، ص : 169.

[5] - Mohamed El YAAGOUBI : « La tutelle de l'opportunité entre démocratie locale et développement au Maroc » , REMALD n° 15 , Année 19 89 , p : 114.

[6]- ينص الفصل 31 من ظهير التنظيم الجماعي، على أن مقررات المجلس الجماعي الخاصة بالمشاريع الآتية لا تكون قابلة للتنفيذ إلا إذا صادقت عليها السلطة الإدارية العليا :

1- الميزانية الجماعية.

2- الاقتراحات المطلوب إبرامها والضمانات الواجب منحها.

التوجه سلكه المشرع التونسي حيث أن نفس القرارات التي أخضعها المشرع المغربي للتصديق منصوص عليها في الفصل 42 من قانون البلديات التونسي [2].

فإذا أجرينا مقارنة بين ميثاقي التنظيم الجماعي لسنتي 1960 و 1976 أي بين الفصل 20 والفصل 31 يتبين أن قائمة القضايا الخاضعة مقرراتها للمصادقة المسبقة لم تعرف سوى تقليصا خفيفا جدا، وهو نفس المسلك الذي طبع القانون رقم 00-78، الذي حدد هذه المقررات في ثلاثة عشر مقررا [3]، وهذا النقص في عددها راجع بالأساس إلى جمع بعض القضايا وليس إلى التخفيف والتقليص من الوصاية[1].

3- فتح حسابات خارج الميزانية.
4- فتح اعتمادات جديدة ورفع مبالغ اعتمادات.
5- التحولات من فصل إلى فصل.
6- تحديد نوع أساس الضرائب والتعاريف وقواعد استخلاص مختلف الأداءات والواجبات والحقوق المختلفة التي تقبض لفائدة الجماعة،
وذلك في نطاق القوانين والأنظمة المعمول بها.
7- الأنظمة العامة التي تهم شؤون طرق المواصلات والبناء والمحافظة على الصحة في نطاق القوانين والأنظمة المعمول بها.
8- الامتيازات والوكالات وغيرها من أنواع تدبير شؤون المصالح العمومية الجماعية والمساهمة في مشركات اقتصادية مختلطة وجميع
والمسائل التي لها ارتباط بمختلف هذه الأعمال.
9- الاشتراءات أو التفويتات أو المعاملات أو المعاوضات المتعلقة بعقارات الملك الخاص وأعمال تدبير الملك العمومي.
10- عقود الإيجار التي تتجاوز مدتها 10 سنوات.
11 ـ تمويل تخصيص البنيات الجماعية المجهولة رهن إشارة مصالح عمومية.
12- تسمية الساحات والطرق العمومية وإذا كانت هذه التسمية تكون تشريفا عموميا أو تذكيرا بحادث تاريخي.
13- قبول أو رفض هبات ووصايا تقتضي تكاليف أو تخصيصا معنيا.
14- إحداث أو حذف أو تبديل أماكن المعارض والأسواق أو تاريخ إقامتها.
توجه السلطة المحلية المختصة إلى وزير الداخلية في ظرف خمسة عشر يوما نسخا من جميع المقررات المتعلقة بالمسائل المشار إليها أعلاه.

[1] - Mohamed El Yaagoubi : « la tutelle de l'opportunité entre démocratie locale et développement au Maroc », op.cit , p : 116.

[2]- يحدد الفصل 42 من قانون البلديات التونسي هذه المقررات في :
1- الميزان البلدي.
2- المساهمات غير الاعتيادية والقروض.
3- الضرائب المحلية ومختلف المصالح المرخص في استخلاصها حسب التشريع الجاري به العمل.
4- التفويتات والاقتناء والتعويضات في العقارات البلدية.
5- شروط عقود الكراءات التي تتجاوز مدتها ثلاث سنوات.
6- المصالحات التي يفوق مبلغها مقدارا معينا بأمر.
7- تسمية الأنهج والطرق العمومية عندما ترمي تلك التسمية إلى تشريف قومي أو تذكير بواقعة تاريخية.
8- ترتيب الأنهج والساحات العمومية وإخراجها وإعادة ترتيبها تمديدها وتوسيعها وحذفها وكذلك وضع وتغييرات الأمثلة المتعلقة بتسوية طرقات العمومية البلدية.
9- إقامة المعارض والأسواق أو حذفها أو تحويلها ما عدا أسواق التموين العادية.
10- تدخل البلديات بالاستغلال المباشر أو بالمساهمة المالية في المؤسسات الصناعية أو التجارية التي تقوم بتسيير مصالح عمومية أو التي لها فائدة محلية أو جهوية.
11- التراتيب العامة.
12- قبول الهبات والتبرعات المثقلة بنفقات أو شروط أو عندما تكون محل اعتراضات العائلات في أجل أقصاه ثلاثة اشهر

[3] ـ حددت المادة 69 من قانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي هذه المقررات :
1- الميزانية والحسابات الخصوصية والحسابات الإدارية.
2 ـ فتح اعتمادات جديدة ورفع مبالغ الاعتمادات والتحويلات من نفصل إلى فصل.
3- الافتراضات والضمانات.
4- تحديد سعر الرسوم وتعرفة الوجيبات والحقوق المختلفة.
5- إحداث المرافق العمومية الجماعية وطرق تدبيرها.
6- إحداث مقاولات وشركات الاقتصاد المختطلة أو المساهمة فيها.

وبرجوعنا إلى الفصل 31 من ظهير التنظيم الجماعي الذي يهمنا في هذه الدراسة يتضح أن اللائحة المنصوص عليها في هذا الفصل هي جد طويلة، تعطي الصلاحية لسلطة الوصاية بالتدخل بشكل واسع جدا [2]، وهو ما شكل مسا خطيرا بالاستقلال المالي للجماعات، خاصة وأن معظم القرارات المنصوص عليها في الفصل 31 هي ذات طبيعة مالية[3]، وأهمها نجد مشروع الميزانية الذي لا يصبح قابلا للتنفيذ إلا بعد مصادقة سلطة الوصاية عليه.

وهكذا تقوم السلطة المحلية المختصة بعد التصويت على مشروع الميزانية من قبل المجلس الجماعي بتوجيهه في ظرف 15 يوما إلى سلطة الوصاية للمصادقة عليه مع مصاحبته بمجموعة من الوثائق وهي[4] :

- نسخ من مقرر المجلس المتعلق بالتصويت على مشروع الميزانية.
- نسخ من مذكرة المجلس المتعلق بالتصويت على مشروع الميزانية التي تطرأ على بنود الميزانية أما بالزيادة أو النقصان.
- تقرير السلطة المحلية وتقرير السلطة الإقليمية في الموضوع وبخصوص الجماعات القروية فإن نفس الوثائق مطلوبة في ملف مشروع الميزانية ما عدا تقرير السلطة الإقليمية.

وبعد ذلك يتولى وزير الداخلية المصادقة على ميزانيات العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والهيئات بعد تأشيرة وزير المالية، إن رفض هذا الأخير التأشير فإن الميزانية تعرض بعد ذلك على الوزير الأول للمصادقة.

أما العامل فيقوم بالمصادقة في حالة التفويض له من طرف وزير الداخلية على ميزانيات الجماعات القروية بعد تأشيرة قابض المالية بتفويض من وزير المالية، وفي حالة رفض هذا

7- اتفاقيات التعاون أو الشراكة.
8- اتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة مع الجماعات المحلية الأجنبية.
9- الاقتناءات والتفويتات والمبادلات وباقي المعاملات الأخرى المتعلقة بالملك الخاص الجماعي.
10- احتلال الملك العمومي مؤقتا بإقامة بناء.
11- عقود الإيجار التي تتجاوز مدتها عشر سنوات أو تلك التي يؤدي تجديدها إلى تجاوز هذه المدة.
12- تسمية الساحات والطرق العمومية إذا كانت هذه التسمية تمثل تشريفا عموميا أو تذكيرا بحدث تاريخي.
13- إحداث أو حذف أو تبديل أماكن الأسواق الأسبوعية القروية أو تاريخ إقامتها.

[1] ـ أمل مشرفي : " الوصاية الإدارية على مشروع إصلاح الميثاق الجماعي"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد : 32، السنة 2001، ص : 43.

[2] - Fragon et Michel Rousset : « le droit administratif Marocaine », p : 131.

[3] - سعيد جفري : " الرقابة على المالية المحلية بالمغرب"، مرجع سابق، ص : 78.

[4] - المنشور رقم : 3674 ق م م / 18 دجنبر 1976 تحت عنوان: " تعليمات حول مالية ومحاسبة الجماعات المحلية"، مرجع سابق، ص :
انظر كذلك : المنشور رقم 193ق م م /1983 ، ص : 2.

الأخير التأشيرة تعرض الميزانية على مصادقة وزير الداخلية بعد تأشيرة وزير المالية، وإذا رفض وزير المالية بدوره التأشيرة على الميزانية فإنها تعرض على الوزير الأول للمصادقة عليها[1].

أما فيما يخص آجال المصادقة فتتم حسب الفصل 34 من ظهير التنظيم الجماعي 30 شتنبر 1976 بالنسبة لمصادقة وزير الداخلية خلال الثلاثة أشهر الموالية لتاريخ تسلم المقرر، أما مصادقة العامل فتتم في أجل 45 يوما ابتداء من تسلم المقرر، وإذا لم يصدر قرار من السلطتين المختصين في المصادقة داخل الأجلين المحددين آنفا فإن ذلك يعتبر بمثابة مصادقة ضمنية، مع إمكانية تجديد هذين الأجلين مرة واحدة ولنفس المدة بمرسوم مدعم بأسباب يصدره باقتراح من وزير الداخلية [2].

وهذه المدة تبدو جد طويلة، ويمكن أن تصبح ستة أشهر أو أكثر بالنسبة لمصادقة وزير الداخلية، وثلاثة أشهر أو أكثر بالنسبة لمصادقة العامل مما قد يعرقل أعمال المجالس الجماعية ويقلل ويؤثر بشكل كبير على فعاليتها [3].

مما حذا ببعض التشريعات العربية إلى تقليص من مدة المصادقة على القرارات الهامة وخاصة ما يتعلق بالمصادقة على الميزانية كالتشريع التونسي الذي حدد هذه المدة في 15 يوم[4].

كما حددها قانون البلديات الجزائري الصادر بالمرسوم بتاريخ 18 يناير 1967 في شهر وبعدها تصبح الميزانية نافذة بدون موافقة الوالي[5].

وفي ظل التأخير الذي تسببه المدة الطويلة المخصصة للمصادقة على مشروع الميزانية من طرف سلطة الوصاية، والذي كانت له سلبيات عديدة أدت إلى عرقلة تدبير تنفيذ الميزانية بشكل جيد، فقد عمد المشرع المغربي في الفقرة الثالثة من المادة 73 من قانون رقم 00-78 الجماعي إلى تقليص هذه المدة، حيث أصبحت بالنسبة لمصادقة وزير الداخلية 45 يوما التالية

---

[1] - الفصل 13 من ظهير التنظيم المالي.

[2] - فيما يخص التجربة التونسية يصادق الوالي على الميزانيات البلدية التي تكون مقابيضها الإعتيادية المنجزة في السنة السابقة دون مليار دينار. ويصادق كل من وزير الداخلية والتخطيط والمالية على ميزانيات البلديات التي يسفر حسابها المالي للسنة الماضية عن عجز وما دام هذا العجز لم يقع تسديده بواسطة الموارد البلدية الاعتيادية. وعلى الميزانيات البلدية التي يساوي أو تفوق مقابيضها الاعتيادية المنجزة في السنة السابقة مبلغ مليوني دينار"، انظر وزارة الداخلية ـ الإدارة العامة للجماعات المحلية التونسية.
ـ دليل البلديات ـ الميزان البلدي، ص : 10.

3 - عبد السلام المصباحي : " الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية "، من عروض اليوم الدراسي حول اللامركزية أية آفاق، العلم عدد 16863 بتاريخ الجمعة 11 صفر 1417 هـ، الموافق 28 يونيو 1996، ص : 4.

4 - الفصل 45 من قانون البلديات التونسي.

[5] - حسن محمد عواضة : " الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية "، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مطبعة المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع 1983، ص : 49.

لتاريخ تسلم مشروع الميزانية فيما يخص ميزانيات الجماعات الحضرية، و30 يوما ابتداء من يوم التوصل بمشروع الميزانية بالنسبة لمصادقة العامل أو الوالي على ميزانيات الجماعات القروية.

أما في حالة عدم مصادقة كل من وزير الداخلية والعامل على مشروع الميزانية قبل بداية السنة المالية لسبب من الأسباب، فإنه يبقى العمل بمداخيل ونفقات التسيير لميزانية السنة السابقة إلى حدود المصادقة على الميزانية بمقرر يصدره وزير الداخلية فيما يخص الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والعامل فيما يخص الجماعات القروية، ويتم تحديد المدة في هذا المقرر التي يمكن أن يتم فيها إنجاز العمليات المشار إليها أعلاه[1]، وهذا هو نفس الحل الذي اتخذه النظام المالي للبلديات في الأردن رقم 4 لسنة 1955، والذي نص على أنه " إلى أن يصادق وزير الداخلية الموازنة يجب أن لا تتجاوز النفقات على الأشغال والخدمات المتكررة الوقوع، المقدار الأقل مما خصص لها في ميزانيتي السنة السابقة واللاحقة"[2].

المبحث الثاني : مدى التزام الجماعات بالإطار العام لتدبير إعداد مشروع الميزانية

يعرف الإطار العام لتدبير إعداد الميزانية الجماعية على مستوى الواقع مجموعة من العراقيل حالت دون تطبيقه على المستوى الأمثل، مما فسح المجال لظهور ممارسات جعلت تحقيق المشروع التنموي صعب المنال من خلال محدودية تطبيق الجماعات لمختلف الصلاحيات التي منحها إياها المشرع ومن خلال تعامل سلطة الوصاية بشكل لا يراعي استقلالية الجماعات في ممارسة اختصاصاتها ولمعالجة هذه المحاور سنعمد على تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول : مضمون ميزانيات المجالس الجماعية وصعوبة الالتزام بقواعدها.

المطلب الثاني : عوائق تدبير إعداد مشروع الميزانية.

[1] - الفصل 14 من ظهير التنظيم المالي.
[2] - محمد حلمي مراد : " مالية الهيأت العامة المحلية في البلاد العربية "، مرجع سابق، ص : 179.

المطلب الأول : مضمون ميزانيات المجالس الجماعية وصعوبة الالتزام بقواعدها

الميزانية هي وثيقة يتم فيها رسم مجموع مداخيل ونفقات التي تهم الميزانية الرئيسية والملحقة والحسابات الخصوصية وفق مجموعة من القواعد. فإلى أي حد تعتمد ميزانية الجماعات موضوع البحث على مختلف التشكيلات الميزانية الجماعية وإلى أي مدى تحترم قواعد إعدادها للإجابة على هاذين التساؤلين سنقسم هذا المطلب إلى فرعين (الفرع الأول) فقر مضمون الميزانية، (الفرع الثاني) صعوبة الالتزم بقواعد إعداد الميزانية.

الفرع الأول : مضمون ميزانيات المجالس الجماعية

تعاني ميزانيات الجماعات قيد البحث من فقر مضمون ميزانياتها والذي يرتكز فقط على التسيير إذن فما هو مضمون ميزانيات تسيير الجماعتين القرويتين (الفقرة الأولى)، وما هو مضمون تسيير ميزانيات بلدية أزغنغان (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : مضمون ميزانيات تسيير الجماعتين القرويتين

+ مضمون مداخيل ميزانيات تسيير الجماعة القروية (ب س ل) [1]

الأقسام	نوع المداخيل	الفصول
الأول	الضرائب والرسوم لمحلية	114 منتوج الملك الغابوي 1214 الرسم المفروض على استخراج مواد المقالع 128 الرسم المفروض على استغلال رخص سيارات الأجرة
الثاني	منتوج الخدمات	2111 ضريبة الذبح 2122 واجبات الأسواق 2134 واجب وقوف العربات المخصصة للنقل العمومي 2161 رسوم الحالة المدنية

[1] - ميزانيات الجماعة القروية لبني سيدال لوطا برسم سنوات (98-99)، (99-2000)، (2000-2001).

		2162 رسوم تصديق الإمضاء
الثالث	مدخول أملاك الجماعة	311 فائدة الأموال المودعة بالخزينة 3211بنايات للسكنى 3212 بنايات تجارية
الخامس	المداخيل المختلفة والطارئة	514 مداخيل مختلفة غير معنية بالميزانية
السادس	الإمدادات وأموال المساهمة	611 ضريبة التجار 614 إمداد الموازنة 615 حصة الجماعة من القيمة المضافة

+ مضمون مداخيل ميزانيات تسيير الجماعات القروية (ب س ج)[1]

الأقسام	نوع المداخيل	الفصول
الأول	الضرائب والرسوم المحلية	121 الرسوم المفروضة على محلات بيع المشروبات غير الكحولية 122 رسوم المحجز 124 الرسم المفروض على وقوف العربات المعدة للنقل 128 الرسم المفروض على استغلال رخص عربات النقل
الثاني	منتوج الخدمات	2111 ضريبة الذبح 2122 واجبات الأسواق 2161 رسوم الحالة المدنية 2162 رسوم تصديق الإمضاء 218 منتوج مصلحة الماء
الثالث	مدخول أملاك الجماعة	311 فائدة الأموال المودعة بالخزينة 3212 بنايات تجارية

[1] - ميزانيات الجماعة القروية لبني سيدال الجبل، برسم السنوات التالية : (98-99)، (99-2000)، (2000-2001).

الرابع	المداخيل المختلفة والطارئة	514 مداخيل مختلفة غير معنية بالميزانية
الخامس	الإمدادات وأموال المساهمة	611 ضريبة التجار 615 حصة الجماعة من القيمة المضافة

الملاحظة الأساسية التي يمكن الإشارة إليها، هو وجود نفس تركيبة المداخيل بالنسبة للجماعتين القرويتين، خلال السنوات الثلاثة موضوع الدراسة (98-99) (99-2000) (2000-2001)، وهذا يدل بشكل كبير عن جمودية هذه الميزانية، والتي من خلالها لم يحاول أعضاء المجلسين البحث عن موارد إضافية يمكن أن تدفع بالجماعة نحو الإجابة على متطلبات الساكنة القروية، من ماء وكهرباء وطرق....

وتبقى هذه المداخيل بعيدة كل البعد لإضفاء استقلال مالي يجعل هاتين الجماعتين تعدان ميزانياتهما بمنآى عن الوصاية المشددة للسلطات المختصة.

+ مصاريف ميزانيات تسيير الجماعةالقروية (ب س ل)[1]

الأقسام	نوع المصاريف	الفصول
الأول	المجلس الجماعي	111 تعويضات عن المهمة والتمثيل 112 صوائر التنقل 1113 صوائر تأمين الأعضاء
الثاني	مصاريف الموظفين	211 الموظفون الرسميون والمؤقتون 212 اليد العاملة الشغيلة 221 صوائر التنقل 2221 منحة الازدياد 2222 تعويضات الصندوق 2223 تعويضات عن أشغال إضافية 223 تأمين اليد العاملة الشغيلة

[1] - ميزانيات الجماعة القروية لبني سيدال لوطا، برسم السنوات التالية : (98-99)، (99-2000)، (2000-2001).

		224 لباس وتجهيز أعوان ذوي الحق
الثالث	أدوات وصوائر تسيير المكاتب	3111 صوائر المراسلات 3112 الاشتراك في الجريدة الرسمية 31113 نشر الإعلانات 3121 شراء السجلات، الدفاتر العائلية ومطبوعات الحالة المدنية 3122 لوازم الحالة المدنية 313 صيانة الأدوات وأثاث 314 مصاريف الاستقبالات والأعياد والحفلات
	تسيير العربات	3211 شراء الوقود والزيوت 3212 قطع الغيار، العجلات، إصلاح العربات 3213 التأمين والضريبة الخصوصية على السيارات
	الماء والكهرباء (الاستهلاك العمومي)	331 الإنارة العمومية 3312 صيانة الشبكة والمحركات 3322 صيانة السقايات العمومية
	أشغال صيانة المسالك، الأزقة والقنوات	3411 شراء وتجديد الأدوات الصغيرة
	الأسواق المجازر	3441 صيانة وتجديد الأدوات الصغيرة 3442 شراء المطهرات
	المقابر والدفن الأموات	3451 صيانة المقابر
	تكاليف وصيانة الأملاك الجماعية	3611 صوائر الصيانة 3621 الأكرية
الرابع	إمدادات	411 إمدادات للجمعيات
الخامس	مصاريف مختلفة وطارئة	514 مصاريف طارئة

		5112 صوائر المسطرة والدعاوي
السادس	الديون الجماعية القابلة للاستهلاك	612 أداء الحصص السنوية من الاقتراضات

+ مصاريف تسيير الجماعة القروية (ب س ج)[1]

الأقسام	نوع المصاريف	الفصول
الأول	المجلس الجماعي	111 تعويضات عن المهمة والتمثيل 112 صوائر التنقل 1113 صوائر تأمين الأعضاء
الثاني	مصاريف الموظفين	211 الموظفون الرسميون والمؤقتون 212 اليد العاملة الشغيلة 221 صوائر التنقل 2221 منحة الازدياد 2222 تعويضات عن الصندوق 2223 تعويضات عن أشغال إضافية 223 تأمين اليد العاملة الشغيلة 224 لباس وتجهيز الأعوان ذوي الحق
الثالث	أدوات وصوائر تسيير المكاتب	3111 صوائر المراسلات والعقود والتنبر 3112 الاشتراك في الجريدة الرسمية 3113 نشر الإعلانات والقرارات 3121 شراء سجلات الحالة المدنية والدفاتر العائلية

[1] - ميزانيات الجماعة القروية بني سيدال الجبل، برسم السنوات التالية : (98-99)، (99-2000)، (2000-2001).

		3122 لوازم المكتب 313 صيانة الأدوات والأثاث 314 مصاريف الاستقبالات والأعياد والحفلات
	التيلفون	315 نفقات وتسيير وصيانة التيلفون
	العربات	3211 شراء الوقود والزيوت
		3212 قطاع الغيار والعجلات وإصلاح العربات 3213 التأمين والضريبة على السيارات
	الماء والكهرباء	3315 الإنارة العمومية 3322 صيانة السقايات العمومية
	الأسواق المجازر	3441 شراء وتجديد الأدوات الصغيرة 3442 شراء المطهرات
	المقابر ودفن الأموات	3451 صيانة المقابر
	تكاليف وصيانة الأملاك الجماعية	3611 صوائر الصيانة 3621 الأكرية
الرابع	الإمدادات	411 إمدادات الجمعيات والهيآت المحلية
الخامس	مصاريف مختلفة وطارئة	512 مصاريف طارئة

كما هو الشأن بالنسبة للمداخيل، فتركيبة مصاريف هاتين الجماعتين، خلال السنوات الثلاثة موضوع الدراسة تتشابه إلى حد كبير، اللاهم إلا بعض الفصول (كالفصل المتعلق بالأكرية الذي تم تسجيله في سنة(2000-2001) بالنسبة للجماعيتين، وكذا الفصل المتعلق بامدادات الجمعيات الذي تم تسجيله في سنة (1999-2000) (2000-2001) بالنسبة للجماعة القروية(ب س ح)، وعموما تبقى هذه النفقات في مجملها نفقات إجبارية (كنفقات الموظفين والصيانة، والكهرباء، وكذا نفقات الدين بالنسبة للجماعة القروية ب س ل)، مما جعل الجماعتين تبقيا رهينتا هذه النفقات الإجبارية دون اقتحام مجالات حيوية ما أحوج ساكنة الجماعتين إليها....

وبالإضافة إلى الجزء المتعلق بالتسيير، تتضمن ميزانيات الجماعتين القرويتين بعض الحسابات الخصوصية وهي الضريبة الزائدة على الذبح.

الفقرة الثانية : مضمون ميزانيات تسيير البلدية

+ مداخيل تسيير البلدية[1]

الأقسام	نوع المداخيل	الفصول
الأول	الضرائب والرسوم	111 ضريبة المباني 112 ضريبة النظافة 114 الرسم المفروض على الأراضي الحضرية الغير المبنية 115 الرسم المفروض على عقود التأمين 122 الرسم المفروض على محلات بيع المشروبات الغير كحولية 123 الرسوم المفروضة على الأغلاق المتأخر والفتح المبكر 124 الضريبة المفروضة على الملاهي 125 حقوق المحجز 125 منتوج بيع الحيوانات والأشياء المحجوزة التي لم تسحب داخل أجلها المحدد 128 الرسم المفروض على استغلال سيارات الأجرة للنقل العام للمسافرين
الثاني	منتوج الخدمات	2111 ضريبة الذبح 2116 فحص اللحوم الاستثنائي 2117 رسوم غسل الأمعاء 2121 واجبات أسواق البهائم

[1] - ميزانيات بلدية ازغنغان، برسم السنوات التالية : (98-99)، ('99-2000)، (2000-2001).

		2123 واجبات الساحات الأخرى للبيع العمومي 2141 واجبات الطرق الناتجة على البنايات 2143 الرسم المترتب على إتلاف الطرق 2144 الضريبة على عملية تجزئة الأراضي 2145 الضريبة على عملية تقسيم الأراضي 2161 رسوم الحالة المدنية 2162 رسوم تصديق الإمضاء
الثالث	مدخول الأملاك	311 فائدة الأموال المودعة بالخزينة 3211 بنايات للسكنى 3212 الأسواق الجماعية 3311 الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية مؤقتا لأغراض مهنية أو تجارية أو صناعية 3312 الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية مؤقتا بمنقولات أو عقارات بأعمال تجارية أو صناعية أو مهنية. 3312 الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية لأغراض ترتبط بالبناء 332 واجبات الوقوف المترتبة عن السيارات المخصصة للنقل العمومي للمسافرين
الخامس	مداخيل مختلفة وطارئة	5171 اقتطاع من مداخيل محققة لفائدة الغير 5174 كراء أدوات الحفلات 521 مداخيل طارئة
السادس	الإمدادات وأموال المساهمة	611 حصة من منتوج ضريبة التجارة

		613 صفة من منتوج الضريبة على القيمة المضافة.

يتبين من خلال جرد أقسام وفصول مداخيل ميزانيات تسيير بلدية أزغنغان نفس الملاحظة التي أبديناها فيما يتعلق بمداخيل ميزانيات تسيير الجماعتين القروية، حيث نفس تركيبة المداخيل خلال سنوات البحث، مع بعض التغييرات الطفيفة، كوجود الفصل المتعلق بتجزئة الأراضي خلال ميزانية 2000-2001، واختفاء الفصل المتعلق بكراء أدوات الحفلات خلال نفس الفترة.

وتبقى هذه التركيبة بعيدة كل البعد، على حجم متطلبات ساكنة البلدية حيث لم يقم المجلس خلال هذه السنوات بالبحث عن موارد جديدة خصوصا وأن البلدية تعرف بعض الأوعية الضريبية التي لم يتم إدراجها في فصول الميزانية....

+ مضمون مصاريف ميزانيات تسيير البلدية [1]

الأقسام	نوع المداخيل	الفصول
الأول	المجلس الجماعي	111 تعويضات عن المهمة والتمثيل 112 صوائر التنقل 1113 صوائر تأمين الأعضاء
الثاني	مصاريف الموظفين	211 الموظفون الرسميون والمؤقتون 212 اليد العاملة الشغيلة 213 المستخدمون الموسميون 2211 صوائر التنقل 2223 تعويضات عن الاشغال الإضافية 2225 تعويضات بمناسبة الازدياد 2227 تعويضات الصندوق 2231 حوادث الشغل لليد العاملة

[1] - ميزانيات البلدية برسم : (' 98-99)، (99-2000)، (2000-2001).

		2241 مصاريف تكوين الموظفين 226 لباس وتجهيز الأعوان
الثالث	أدوات وصوائر تسيير المكاتب	3111 صوائر المراسلات 3112 اشتراك في الجريدة الرسمية 3113 النشر والإشهار لقرارات المداخيل 3114 إعداد قوائم المداخيل 3122شراء السجلات، الدفاتر العائلية ومطبوعات الحالة المدنية 2124 شراء أدوات المكاتب 3132 شراء أدوات التقنية والرسم 2142 صوائر الاستقبالات بمناسبة الأعياد 3143 شراء أدوات للتزيين. 3151 صيانة تجهيزات التلفون 3152 الاشتراكات والمكالمات الهاتفية
	تسيير العربات	3211 شراء وقود والزيو ت للعربات 3212 قطع الغيار، العجلات، إصلاح العربات 3213 التأمين والضريبة الخصوصية على السيارات
	الماء، والكهرباء، الاستهلاك العمومي	3311الإنارة العمومية 3312 صيانة الشبكة والمحركات 3322 صيانة السقايات العمومية

الطرق وأشغال الصيانة	3411 شراء وتجديد أدوات صغيرة 3412 صيانة أدوات جمع الأزبال 3421 صيانة الطرق والأرصفة والجسور 3422 شراء أدوات علامة السير 3423 شراء إشارات أسماء الشوارع
صيانة شبكة مجاري الماء الحار	3431 شراء الوقاديس من الحديد والصلب 3432 شراء الاسمنت والرمل 3433 عقاقير التطهير
المغارس، الحدائق، والبساتين والمنتزهات	3441 شراء الأغراس والأشجار 3442 شراء وتجديد الأدوات الصغيرة
الأسواق والمجازر	3451 صيانة وتجديد الأدوات الصغيرة 3452 شراء مواد التنظيف
النظافة والصحة العمومية	3461 صيانة وتعيير المعدات الصغيرة 3462 التلقيح والقضاء على الفئران 3463 شراء الأدوية
المقابر والدفن	3471 صيانة المقابر 3472 صيانة وتجديد المصلحة 3473 صوائر دفن المعوزين
الخزانات	3681 شراء الكتب
تسيير مصلحة الإفراغ	3661 مصاريف إفراغ الفضلات
تسيير التجهيزات الرياضية	1614 تسيير التجهيزات الرياضية
تحملات وصيانة الممتلكات الجماعية	3711 نفقات الصيانة 3712 الضرائب والرسوم

		3713 التأمينات (الحريق)
	العقارات المكرات لفائدة المصالح	3721 الأكرية 3722 التحملات السكنية
	صوائر الإنارة والتدفئة واستهلاك الماء بالبنايات الجماعية	3731 الإنارة والتدفئة 3732 استهلاك الماء 3733 صيانة التجهيزات
	المساعدة	384 إعانات بمناسبة رمضان
الرابع	إمدادات مختلفة	411 إمدادات للجمعيات والهيئآت المحلية
الخامس	مصاريف مختلفة وطارئة	5121 صوائر المسطرة وإقامة الدعاوي والتعويضات 514 مساهمة في مصاريف المنظمة العالمية للمدن المتوامة 515 المساهمة المدفوعة لمنظمة المدن العربية 521 مصاريف طارئة
السادس	الديون الجماعية القابلة للاستهلاك	612 الأقساط السنوية أو النصف السنوية من القروض

يلاحظ أيضا من خلال تركيبة مصاريف ميزانيات البلدية خلال السنوات الثلاثة موضوع البحث، نفس الأقسام والفصول، وهو ما يعبر بشكل ملموس عن غياب أية دراسة اقتصادية واجتماعية وثقافية من طرف المجلس حين إعداد هذه الميزانيات، والاعتماد فقط على نقل الميزانيات من سنة إلى أخرى.

وبالإضافة إلى الجزء المتعلق بالتسيير، تتضمن ميزانية البلدية بعض الحسابات الخصوصية وهي (الضريبة الزائدة عن الذبح، نفقات استهلاك الإنارة، نفقات استهلاك الماء).

الفرع الثاني : صعوبة الالتزام بقواعد إعداد الميزانية

إن الضعف الذي تعاني منه الجماعات فيما يخص الموارد المالية جعل تطبيق قواعد إعدادها صعب التحقيق، وبالتالي أدى إلى ظهور ميزانيات غير متوازنة (الفقرة الأولى)، والاكتفاء فقط بإعداد ميزانية للتسيير (الفقرة الثانية)، والاعتماد على الميزانيات السابقة (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى : ميزانيات غير متوازنة

رغم الأهداف التي سطرتها سلطة الوصاية، لتحقيق ميزانية متوازنة من خلال التوزيع المسبق لحصة الضريبة على القيمة المضافة.

فإن الجماعات موضوع البحث لم تكفيها هذه الحصة لتحقيق هذا التوازن، وهو ما أكدته سلطة الوصاية بالنسبة لما يقرب من 450 جماعة محلية والتي شكلت فيها هذه الحصة نسبة منخفظة مقارنة مع إمدادات الموازنة التي تتوصل بها[1].

ولملامسة هذا الطابع الغير متوازن لميزانيات الجماعات موضوع البحث سنعتمد على الجدول أسفله :

+الطابع الغير متوازن لإعداد ميزانيات (98-99) (99-2000) (2000-2001) [2]

	المداخيل المقترحة			المصاريف المقترحة			العجز		
	99-98	2000-99	2001-2000	99-98	2000-99	2001-2000	99-98	2000-99	2001-2000
بلدية أزغنغان	11399151.00	11399151.00	17906876.00	14407900.00	14110340.00	22647270.00	2994749.00	2711189.00	4740394.00
الجماعة القروية ب س ل	1785264.00	1833796.00	2718631.00	2339650.00	2428343.43	3628602.00	554386.00	594547.43	909971.00
الجماعة القروية ب س ج	1800325.00	1847888.00	2933402.00	2381200.00	2427400.00	3547700.00	580875.00	579512.00	614298.00

[1] - وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، مديرية المالية المحلية، دورية رقم 57 م م م حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم الفترة الانتقالية (2000-2001)، ص : 12.

[2]- المصدر : ميزانيات الجماعات برسم سنوات (98-99) (99-2000) (2000-2001).

الملاحظة الأساسية التي نستنتجها من هذا الجدول أعلاه، هو وجود عجز دائم في إعداد هذه الميزانيات وهذا العجز كما يبدو هو في تزايد مستمر سنة بعد أخرى، مما جعل هذه الجماعات يصعب عليها إعداد ميزانيات متوازنة في ظل غياب فعالية في الإعداد من جهة، وغياب الموارد من جهة أخرى، وأصبحت بالتالي ميزانياتها عبارة عن ملتمسات، تسطر حاجيات لا تقل أهمية بمعزل عن الإمكانات الفعلية اللازمة لتغطيتها[1]، الأمر الذي جعل سلطة الوصاية تتدخل بشكل مباشر بتخصيص حصة تقويمية تقدر نسبتها 5 في % من منتوج الضريبة على القيمة المضافة لضمان توازن ميزانيات الجماعات المحلية لفترة انتقالية حددت مدتها في خمس سنوات[2].

إلا أنه نظرا لعدم تمكن عدد كبير من الجماعات المحلية، من تحقيق هذا التوازن ما بين الموارد والنفقات ومن ضمنها الجماعات موضوع البحث، قررت سلطة الوصاية تمديد هذه الفترة الانتقالية إلى غاية انتهاء الفترة الانتقالية[3]، وفي هذا الإطار بادرت سلطة الوصاية لإبرام بروتوكول مع بلدية ازغغنان سنة 2000، يحدد الطرق العملية لاحتواء عجز هذه البلدية، وبلوغ توازن ميزانيتها.

الفقرة الثانية : ميزانيات للتسيير

أتاح نظام التوزيع المسبق لحصة الضريبة على القيمة المضافة بالنسبة لعدد مهم من الجماعات (80 في %) من تحقيق فائض مالي تقديري لتوظيفه في ميدان التجهيز مقابل 20 في % من الجماعات قبل تطبيق هذا الإصلاح أي قبل سنة 1996.[4]

وتندرج الجماعات قيد الدرس في 20 في % من الجماعات التي لم تستطيع تحقيق فائض مالي تقديري، نظرا لعدم استفادتها من هذا التوزيع المسبق لحصة الضريبة على القيمة المضافة لتحقيق ميزانية موحدة، حيث بقيت تإن تحت الوضع السابق وتعد ميزانياتها عبر مرحلتين: مرحلة يتم فيها إعداد ميزانيات التسيير في انتظار نتائج الحساب الإداري لبرمجة الفائض الحقيقي في التجهيز في المرحلة الثانية وبالتالي فإن الحساب الإداري بالنسبة لهذه الجماعات لا يلعب دوره كحساب ختامي، يتضمن حصيلة عمليات التسيير والتجهيز [5].

---

[1] - وزارة الداخلية - المديرية العامة للجماعات المحلية - المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية، المواضيع القطاعية، ص : 127.

[2] - دورية حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم الفترة الانتقالية 2000-2001، مرجع سابق، ص : 12.

[3] - نفس المرجع، ص : 12.

[4] - المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، " تدبير الموارد المالية والبشرية للجماعات المحلية - الحصيلة والإصلاحات المرتقبة "، أكتوبر 1998، ص : 5.

[5] - دورية رقم 1 م م م حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم الفترة الانتقالية (1996-1997)، مرجع سابق، ص : 19.

ويعتبر عدم احترام قاعدة توازن الميزانية من طرف الجماعات قيد الدرس، من الأسباب الرئيسية لعدم احترامها لقاعدة وحدة الميزانية، وهو ما يستدعي الرفع من حصة الضريبة على القيمة المضافة لهذه الجماعات ليتاح لها إعداد ميزانية موحدة، وهذا بالطبع بتوافر مجموعة من العوامل الأخرى، كالأطر البشرية الكفأة من منتخبين وموظفين، وموارد مالية مهمة...

الفقرة الثالثة : الاعتماد على الميزانيات السابقة

تبتدئ السنة المالية من فاتح يوليوز وتنتهي في 31 يونيه من السنة الموالية، إلا أنه على صعيد واقع الجماعات قيد الدرس، يصعب تطبيق هذه القاعدة بالنظر إلى التأخير الكبير في المصادقة على ميزانيات هذه الجماعات في وقتها المحدد من طرف سلطة الوصاية وبالتالي فإن هذه القاعدة تقتصر فقط على الأشهر الأخيرة من السنة.

وهو ما فرض على هذه الجماعات الاعتماد على الميزانيات السابقة فيما يخص التسيير في حدود 1/12 من الاعتمادات المقبولة برسم السنة المالية المنصرمة، وهذه الاعتمادات تهم النفقات الإجبارية (نفقات التسيير، نفقات الموظفين...)، والتي ترخص بقرار يصدره العامل بالنسبة للجماعات القروية ووزير الداخلية بالنسبة للجماعات الحضرية [1].

ويشكل عدم تطبيق هذه القاعدة، عائقا كبيرا بالنسبة لهذه الجماعات أمام تحقيق مشروعها التنموي، خاصة أنه يجعل من ميزانياتها تجيب فقط على الحاجيات الإدارية، دون اقتحامها المجالات أكثر أهمية في مجال التجهيز.

***المطلب الثاني* : عوائق تدبير إعداد مشروع الميزانية.**

يستدعي تدبير تحضير الميزانية الجماعية توفر منتخب جماعي على المؤهلات الجماعية لإعداد ميزانية تستجيب لمتطلبات التنمية وذلك من خلال مساهمته الفعالة في كل مراحل تدبير التحضير (الإعداد، المناقشة، التصويت)، وبالتالي تفعيل اختصاصاته في هذا الجانب دون فتح المجال للأطراف الأخرى للإستئثار عليها.

وبالإضافة إلى مؤهلات المنتخب لتدبير تحضير الميزانية يجب على سلطات الوصاية أيضا مراعاة الاختصاصات المسندة إلى المنتخب وعدم التدخل فيها، فإلى أي حد يتوفر المنتخب

[1] - الفصل 14 من ظهير التنظيم المالي.

الجماعي على هذه المؤهلات (الفرع الأول) وماهي انعكاسات هذه المؤهلات على مراقبة تدبير إعداد الميزانية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مؤهلات المنتخب الجماعي ودور مصلحة الحسابات والقابض الجماعي في تدبير إعداد مشروع الميزانية

يتسم تدخل المنتخب الجماعي للجماعات قيد الدرس في تدبير إعداد تدبير الميزانية الجماعية بالمحدودية (الفقرة الأولى)، وذلك بالنظر إلى غياب وضعف المؤهلات الأساسية لإعدادها، مما فتح المجال لمصلحة الحسابات وكذا القابض الجماعي للاستئثار بهذا الاختصاص (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : مؤهلات المنتخب الجماعي

للتطرق إلى مؤهلات المنتخب الجماعي في تدبير إعداد مشروع الميزانية، يجب البحث أولا في المستوى التعليمي لهذا المنتخب (البند الأول) ومدى تفرغه للعمل الجماعي (البند الثاني)، ثم التطرق إلى مدى تكوين هذا المنتخب (البند الثالث).

البند الأول : المستوى التعليمي للمنتخب الجماعي

لملامسة المستوى التعليمي للمنتخب الجماعي، يجب أولا الإحاطة بالمستوى التعليمي لأعضاء المجالس الجماعية (أولا) وبالمستوى التعليمي لرؤساء المجالس الجماعية (ثانيا). وبالمستوى التعليمي لأعضاء لجنة المالية والميزانية (ثالثا).

أولا : المستوى التعليمي لأعضاء المجالس الجماعية

أ ـ المستوى التعليمي لأعضاء الجماعتين القرويتين

تتوزع المستويات التعليمية لأعضاء الجماعتين القرويتين على الشكل التالي :

+ **المستوى التعليمي لأعضاء المجالس الجماعية للجماعتين القرويتين[1]**

الجماعة القروية لبني سيدال الجبل		الجماعة القروية لبني سيدال لوطا	
المستوى التعليمي	**العـــــدد**	**النسبـــــــة**	**العـــــدد**	**النسبـــــــة**
بدون مستوى تعليمي	4	%30	6	%46
الإبتدائي	5	%38	5	%38
الثانوي	2	%15	1	%7
العالي	2	%15	1	%7

إن الملاحظة العامة التي يمكن استنتاجها من خلال هذا الجدول، تتمثل في الانخفاض الكبير في نسبة الأعضاء المتعلمين والارتفاع في نسبة غير المتعلمين منهم، حيث نجد أن نسبة 30 في % من أعضاء الجماعة القروية لبني سيدال الجبل و 46 في % من أعضاء الجماعة القروية لبني سيدال لوطا لا تتوفر على أي مستوى تعليمي، أي أن أكثر من ثلث الأعضاء هم مشلولي الحركة، وهذا ما يشكل خللا كبيرا في عمل المجلسين الجماعيين، فيكف للمنتخب الأمي أن يفهم النصوص التشريعية وأن يستوعب الاختصاصات المخولة له، وأن يقوم بتدبير مشروع ميزانية طبقا للتقنيات المالية المطلوبة.

فالأمية بشكل عام تشكل عقبة أساسية في وجه آفاق اللامركزية[2]، وتحكم على دور المستشارين الجماعيين بالشلل وتجعل منهم آلة للتمرير [3].

ويتحمل المشرع المغربي مسؤوليته في هذا المجال، إذ رغم أن المستوى التعليمي كان من بين الأسباب التي جعلت تطبيق النظام الجماعي لسنة 1960 يعرف حدودا كبيرة فإنه لم يتطرق إلى هذا المشكل خلال القانون الجماعي لسنة 1976 [4] بخلاف ما ذهب إليه المشرع الأردني باشتراطه في العضو أن لا يكون أميا[5] وكذلك الشأن بالنسبة للتشريع المصري [6].

---

[1]- المعلومات مستقاة من مصلحة الجماعات المحلية بقيادة بني سيدال الجبل.

[2] - Akla Abdelhak : « la décentralisation à l'épreuve cas de la ville de salé », Mémoire de D.E.S, FSJES , Rabat , année 1980 , p : 19.

[3] - محمد آيت المكي : " ظهير 30 شتنبر 1976 بين مقتضيات النصوص ومستلزمات الواقع، عشر سنوات من التطبيق"، مجلة القانون والاقتصاد، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، العدد الثامن، السنة1988، ص : 86.

[4] - الاتفاسي محمد :"تقييم التجربة اللامركزية الجماعية بالمغرب "، رسالة السلك العالي للمدرسة الوطنية للإدارة العمومية - الرباط 1984، ص: 138.

[5] - المادة 18 من القانون، البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955.

[6] - المادة 10 من قانون نظام الإدارة المحلية رقم 124 لسنة 1960.

إلا أن ما يزيد الوضع تفاقما لتركيبة المجلسين، هو وجود نسبة هامة من ذوي المستويات التعليمية الدنيا أي المستوى الابتدائي واللذين لا يحسنون لا القراءة ولا الكتابة ولهم فقط تكوين قرآني جد محدود، وتصل إلى 38 في % بالنسبة للجماعتين.

وإذا أضفنا هذه النسبة، إلى نسبة الأعضاء الذين ليس لهم أي مستوى تعليمي، فإن الحصيلة ستصبح بالنسبة للجماعة القروية لبني سيدال الجبل 69 في % و84 في % بالنسبة لبني سيدال لوطا مما يجعل المشروع التنموي داخل هاتين الجماعتين معلق إلى أجل غير مسمى.

ويبدو أن اكتساح هذه الفئة من الأعضاء للعمل الجماعي داخل هاتين الجماعتين يرجع بالأساس إلى تفشي ظاهرة الأمية بين ناخبي الجماعتين القرويتين، وإلى الحضور الفاحش للاعتبارات القبلية والعائلية [1]، والمركز الاجتماعي والاقتصادي للمنتخبين الذين يتشكلون في غالبيتهم من التجار و تصل نسبتهم إلى 30 في %.

بالإضافة إلى كل هذا نجد أن الأحزاب السياسية تساهم بدورها في إثراء تدفق الأعضاء الذين لا يتمتعون بمستوى تعليمي، لأجل ربح أكثر ما يمكن من المقاعد وإن كان من طرف منتخبين دون المتوسط[2]، من خلال منحهم التزكية للمشاركة في العملية الانتخابية وهو ما يستشف من خلال الجدول أسفله :

+ الانتماءات الحزبية للأعضاء ذوي المستويات التعليمية المتدنية[3].

المستوى التعليمي	الجماعة القروية لبني سيدال الجبل				الجماعة القروية لبني سيدال لوطا			
	بدون مستوى	النسبة	الابتدائي	النسبة	بدون مستوى	النسبة	الابتدائي	النسبة
الأحزاب السياسية								
حزب الاستقلال	2	%15	1	7%	6	46%	4	30%
الاتحاد الاشتراكي			1	7%				
التجمع الوطني للأحرار	1	7%	2	15%				
الحركة الشعبية	1	7%	1	7%				
المجموع العام	4	29%	5	36%	6	46%	4	30%

[1] - معظم أعضاء المجلس القروي لبني سيدال الجبل يحملون نفس الإسم العائلي لناخبي دوائرهم.

[2] - Akla Abdelhak : « la décentralisation à l'épreuve …. », op.cit. p : 57.

[3]- المعلومات مستقاة من مصلحة الجماعات المحلية بقيادة بني سيدال الجبل.

يتضح من خلال الجدول، أن نسبة 29 في % من أعضاء جماعة الجبل تقدموا باسم أحزاب سياسية وهي (حزب الاستقلال، التجمع الوطني للأحرار، الحركة الشعبية) ليس لهم أي مستوى تعليمي، وتصل هذه النسبة إلى 46 في % من أعضاء جماعة لوطا تقدموا باسم حزب الاستقلال.

كما أن 36 في % من أعضاء جماعة الجبل، تقدموا بدورهم باسم حزب الاستقلال، الاتحاد الاشتراكي، التجمع الوطني للأحرار، الحركة الشعبية، لهم فقط مستوى تعليمي ابتدائي، وتصل هذه النسبة إلى 30 في % من أعضاء جماعة لوطا ترشحوا باسم حزب الاستقلال.

ويظهر من هنا عدم مساهمة الحزب في تنمية الجماعات القروية وارتكانه على المصلحة الحزبية عوض المصلحة العامة، وخاصة وأن هذه الجماعات تعاني أكثر من غيرها على صعيد كل القطاعات (الاجتماعية، الثقافية، الاقتصادية)، الأمر الذي كان يستدعي العناية بها بواسطة تقديم الأحزاب أطرا يشهد لها بالكفائة التعليمية والتكوينية للمساهمة في المشروع التنموي الجماعي.

ومع تواجد نسبة عالية جدا من الأعضاء ذوي المستويات التعليمية المتدنية كما رأينا، فإنه في المقابل نجد نسبة ضعيفة جدا من الأعضاء يمكنهم من ممارسة الاختصاصات الجماعية والبحث عن وسائل تنميتها وتدبير إعداد مشروع ميزانية تستجيب لمتطلبات السكان، وهذه النسبة تشكل 15 في % من ذوي المستوى التعليمي المتوسط (المستوى الثانوي) فيما يخص الجماعة القروية لبني سيدال الجبل و 7 في %، بالنسبة لجماعة لوطا، أما المستوى التعليمي العالي فيتشكل من 15 في % من أعضاء جماعة الجبل و 7 في % من أعضاء جماعة لوطا.

وهؤلاء الأعضاء ذوو المستويات التعليمية المتوسطة والعالية، هم ينتمون في الغالب إلى رجال التعليم وقطاع الوظيفة العمومية وهو ما يجعل هذه الشريحة أقرب ما يكون لفهم واقع العمل الجماعي، وبالتالي الدفع بعجلة التنمية داخل الجماعتين.

ب ـ المستوى التعليمي لأعضاء المجلس البلدي

تتوزع المستويات التعليمية بالنسبة لبلدية أزغنغان على الشكل التالي :

+ المستوى التعليمي لأعضاء المجلس البلدي لأزغنغان[1]

المستوى التعليمي	العدد	النسبة
ابتدائي	5	21%
ثانوي	10	43%
عالي	8	43%

اعتبارا للمميزات التي تتوفر عليها البلدية مقارنة مع الجماعة القروية، نلاحظ أن هذا الجانب كان له أثر بليغ في وجود اختلاف في المستوى التعليمي للأعضاء ما بين الوسط الحضري والقروي، حيث يلاحظ من خلال الجدول أن المجلس البلدي يتكون من 43 في % من الأعضاء لهم مستوى تعليمي ثانوي و 34 في % لهم مستوى عالي، أي أن نسبة 77 في % لها من المقومات الأساسية للدفع بعجلة التنمية وإعداد مشروع الميزانية في مستوى ما يتطلبه المواطن، وخصوصا وأن 47 في % من هؤلاء الأعضاء يتشكلون من رجال التعليم والموظفين، ولا يخفى على أحد ما لهذه الفئة من مؤهلات وكفاءات قد تعود بالنفع على البلدية إذا ما تم استغلالها أحسن استغلال.

إلا أنه بالرغم من هذا المستوى التعليمي الجيد لتشكيلة أعضاء المجلس البلدي، فإن هناك نسبة لا بأس بها من الأعضاء مستواهم التعليمي متدني (ابتدائي) وتشكل 21 في %، مما قد يحكم على هذه الفئة بالتباعد بينها وبين الفئة الأخرى، ويؤدي بالتالي إلى الاخلال بالتوازن الذي يعد من مستلزمات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإلى نوع من النفور بسبب نظرية إحدى الفئتين للأخرى، مما قد ينعكس على التنمية [2].

ويظهر كذلك من خلال المستويات التعليمية لأعضاء المجلس البلدي، غياب ترسيخ الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية والقبلية والعائلية، بشكل يوازي ماهو عليه الأمر بالنسبة للجماعتين القرويتين في الاختيارات الانتخابية وتصاعد الاعتبار التعليمي في مواجهة هذه الاعتبارات، مما يجعلنا نؤكد أن هذه الاعتبارات تكون قليلة جدا داخل الحواضر مقارنة مع القرى.

[1] - المعلومات مستقاة من مصلحة الجماعات المحلية بقيادة بني بويفرور.

[2] - ابن يعقوب أحمد:" دور الجماعة المحلية في التنمية " المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، دبلوم السلك العالي، الرباط، السنة : 83-84، ص: 136.

كما تبين هذه المستويات التعليمية للأعضاء فعالية دور الحزب السياسي على المستوى الحضري مقارنة مع المستوى القروي وهو ما سنبينه من خلال الجدول أسفله :

+ المستوى التعليمي للانتماءات الحزبية لأعضاء المجلس البلدي

الانتماء السياسي	ابتدائي	النسبة	الثانوي	النسبة	العالي	النسبة
حزب الاستقلال			3	13%	2	8%
الاتحاد الاشتراكي			2	8%	1	4%
التجمع الوطني للأحرار	2	8%	5	21%	2	8%
التقدم والاشتراكية					1	4%
المجموع	2	8%	10	42%	6	24%

يتبين من خلال الجدول، أن توزيع المستويات التعليمية حسب الإنتماءات السياسية لأعضاء بلدية أزغنغان هو أحسن حالا لما هو عليه الوضع بالنسبة للجماعتين القرويتين حيث أن نسبة 42 في % من أعضاء هذه البلدية لهم مستوى تعليمي ثانوي، تقدموا باسم الأحزاب التالية (حزب الاستقلال، الاتحاد الاشتراكي، التجمع الوطني للأحرار) ونسبة 24 في % من الأعضاء لهم مستوى تعليمي عالي ترشحوا باسم حزب الاستقلال و الاتحاد الاشتراكي و التجمع الوطني للأحرار و التقدم والاشتراكية وهو ما يعتبر مؤشر خير بالنسبة لهذه الأحزاب لتفعيل دورها التنموي داخل البلدية...

ثانيا : المستوى التعليمي لرؤساء المجالس الجماعية

تتوزع المستويات التعليمية لرؤساء المجالس الجماعية موضوع البحث على الشكل الآتي :

+ المستوى التعليمي لرؤساء المجالس الجماعية

الجماعة	بني سيدال الجبل	بني سيدال لوطا	بلدية أزغنغان
المستوى التعليمي للرئيس	ثانوي	ابتدائي	عالي

يتضح أن المستوى التعليمي لرؤساء المجالس الجماعية يتباين من جماعة إلى أخرى، فالجماعة القروية لبني سيدال لوطا رئيسها ذا مستوى تعليمي ابتدائي، وهو ما لا يتماشى مع الدور المهم الذي أصبح يضطلع به رئيس المجلس باعتباره ركن الإدارة الجماعية[1]، حيث أصبح

[1] - Blaghmi Jamal Edine : « Les Fonctions économiques de la communes Marocaine », Mémoire de cycle supérieure de L'E.N.A.P. (Dacty1) 1978, p : 135.

يلعب دور المنشط الأساسي لحياة الجماعة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا من خلال الاختصاصات الهامة التي أصبح يمارسها والمركز القانون الذي أصبح يتمتع به.

ولهذا فالمستوى الثقافي أو التعليمي لرئيس المجلس الجماعي لبني سيدال لوطا، يجعلنا نطرح أكثر من سؤال حول مصير التنمية داخل هذه الجماعة باعتبار أن محركها الأساسي لا يملك من الإمكانيات التعليمية لتحريك مسلسل التنمية، وخصوصا ما يتمثل في تدبير إعداد مشروع ميزانية في مستوى متطلبات أغلبية سكان الجماعة.

فغياب المستوى التعليمي المطلوب يجعل رئيس المجلس يتنازل عن اختصاصاته، وخصوصا فيما يتعلق بتدبير إعداد مشروع الميزانية، إلى أطراف أخرى،(كالموظفين الجماعيين، والسلطة المحلية والقابض الجماعي)، مما يجعل مساهمته في تدبير أهم وثيقة ترسم الإطار التنموي للجماعة، مساهمة شكلية تتمثل في توجيه دعوة إلى المجلس للانعقاد، ومباركة أو إضفاء الشرعية على ما تم تهييئه من طرف الموظف الجماعي.

أما المستوى التعليمي لرئيس مجلس بني سيدال الجبل فهو ثانوي، وإن كان أحسن وضعا من المستوى التعليمي لرئيس المجلس الجماعي لبني سيدال لوطا، فإنه مع ذلك لا يلبي طموح الجماعة بالنظر إلى تعقد العمل الجماعي وإلى التكوين الجيد والمستوى العالي لمخاطبي الرئيس من موظفين ورجال السلطة والقابض الجماعي والمصالح الخارجية، مما يجعله يتنازل عن معظم صلاحياته فيما يتعلق بتدبير إعداد مشروع الميزانية الجماعية، ولهذا أوصت لجنة الإعلام وتكوين المنتخبين المحليين على ضرورة توفر رئيس المجلس على مستوى ثقافي معين[1] وفي هذا الإطار فإن المادة 28 من قانون 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي نصت على ضرورة توفر رؤساء المجالس على مستوى تعليمي يعادل على الأقل مستوى نهاية الدروس الابتدائية، إلا أن هذا المستوى المطلوب في الرؤساء يبقى بعيدا كل البعد عن الدفع بعجلة التنمية داخل الجماعة لأنه لا يلبي تعقيدات العمل الجماعي وخصوصا فيما يتعلق بتدبير إجراءات الميزانية.

وخلافا للمستويات التعليمية لرؤساء المجلسين القرويين، فإن رئيس بلدية أزغنغان يتمتع بمستوى تعليمي عالي، وهذا ما تصبوا إليه كل جماعة لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية.

[1] - المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية، توصيات لجنة إعلام وتكوين المنتخبين.

إلا أنه مع ذلك لا يساهم في تدبير إعداد مشروع الميزانية الجماعية، نظرا لغيابه المتكرر عن المجلس البلدي وعدم تتبعه لمراحل إعدادها وهو ما يحتم وجود تفرغ من طرف رئيس المجلس للعمل الجماعي بالإضافة إلى توفره على المستوى التعليمي العالي وهو ما سنواه لاحقا.

ثالثا : المستوى التعليمي لأعضاء لجنة المالية والميزانية.

تزداد أهمية المستوى التعليمي في تدبير إعداد مشروع الميزانية حينما يتعلق الأمر بأعضاء لجنة المالية والميزانية[1]، حيث يعتبر هؤلاء الأكثر اختصاصا في إعداد تدبير هذا المشروع، ولملامسة هذا المستوى على صعيد أعضاء لجنة المالية والميزانية للجماعات موضوع بحثنا سنعتمد على الجدول أسفله :

+ المستوى التعليمي لأعضاء لجنة المالية

المستوى التعليمي لأعضاء لجنة المالية والميزانية	بدون	ابتدائي	ثانوي	عالي
الجماعة القروية ب س ل		4		
الجماعة القروية ب س ل	3			
بلدية أزغنغان		1	3	2

نصتدم من خلال هذا الجدول بانعدام المستوى التعليمي لأعضاء لجنة المالية والميزانية بالنسبة للجماعة القروية ب س ل، حيث تتكون هذه اللجنة من ثلاثة أعضاء لا تتوفر فيهم شروط تعليمية، ويبقى الهدف الأساسي من تواجدها أو تشكيلها هو تطبيق النص القانوني ليس إلا.

أما بالنسبة للمستوى التعليمي لأعضاء لجنة المالية للجماعة القروية ب س ج، فهو ضعيف جدا لا يتعدى المستوى الابتدائي، فكيف في ظل انعدام وضعف المستوى التعليمي لأعضاء هذه اللجنة أن يتم تدبير إعداد مشروع الميزانية في مستوى طموحات السكان بل وكيف يعقل أن يتكيف هؤلاء الأعضاء مع التقنيات المالية التي يتطلبها تدبير إعداد مشروع الميزانية، وأن تكون لهم نظرة متفحصة للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة وأن يقترحوا البدائل و يوفروا المعلومات الضرورية والدقيقة للمجلس الجماعي لاتخاذ القرار السليم والصائب.

[1] - يعتمد المجلسين القرويين على لجنتين فقط وهما : لجنة المالية والميزانية واللجنة الاقتصادية، بينما المجلس البلدي يعتمد على هاتين اللجنتين بالإضافة إلى ولجنة التعمير، ولجنة الثقافة والرياضة، ولجنة تنظيم السوق.

كل هذا يجعلنا نجزم بأن ضعف وانعدام المستوى التعليمي لأعضاء لجنة المالية، لا يمكن أن يساهم إلا في إضعاف الدور التنموي الذي كان من المفروض أن يدافع عنه المنتخب الجماعي داخل هذه اللجنة.

وفي المقابل نجد أن أعضاء لجنة المالية لبلدية أزغنغان يتمتعون بمستوى تعليمي لا بأس به على العموم، مقارنة مع أعضاء لجنة المالية للجماعتين القرويتين، إلا أنه مع ذلك تشكو هذه اللجنة بدورها من ضعف في المستوى التعليمي لأعضائها، إذ أن أغلبية أعضائها أي 3/5 مستوى تعليمهم لا يتعدى الأولى ثانوي، مما يصعب معه تدبير إعداد مشروع ميزانية يستجيب للظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وللتقنيات المالية المعقدة.

وباعتبار أن المقرر العام للميزانية، عضو بحكم القانون في لجنة المالية والميزانية فما هو المستوى التعليمي لهذا الأخير ؟

+ المستوى التعليمي لمقرري الميزانية

المستوى التعليمي للمقرر العام للميزانية	بدون	ابتدائي	ثانوي	عالي
الجماعة القروية ب س ج		X		
الجماعة القروية ب س ل	X			
بلدية أزغنغان				X

يتبين من خلال هذا الجدول نفس الملاحظات التي أبديناها بالنسبة للمستوى التعليمي لأعضاء لجنة المالية والميزانية، حيث نجد أيضا غياب المستوى التعليمي لمقرر ميزانية الجماعة القروية ب س ل، وضعف المستوى التعليمي لمقرر ميزانية الجماعة القروية ب س ج الذي لا يتعدى المستوى الابتدائي، وهو ما يشكل صفعة قوية للتنمية على صعيد هاتين الجماعتين، خاصة وأن مقرر الميزانية هو المختص كما أكدنا على ذلك سابقا في المشاركة في كل مراحل تدبير إعداد مشروع الميزانية وبه يضمن المجلس تواجده المستمر في تدبير إعدادها، مما يفتح الباب على مصراعيه لتدخل أطراف أخرى لسد هذا الفراغ.

أما مقرر ميزانية بلدية أزغنغان فهو يتمتع بمستوى تعليمي عالي، وله تكوين وتجربة كبيرة في الممارسة الجماعية، إذ يعتبر عضوا في بلدية أزغنغان منذ أربع دورات وشغل هذا المنصب في دورات سابقة إلا أن غياب فعالية وانعقاد لجنة المالية والميزانية كما سنتطرق إليه في حينه حال دون الاستفادة من كفاءاته....

البند الثاني : مدى تفرغ المنتخب للعمل الجماعي

إن مسألة تفرغ المنتخب الجماعي لأداء وظائفه الجماعية، هي مسألة في غاية الأهمية لتدبير إيجابي وفعال للشأن المحلي[1]، هذه الأهمية جاءت نتيجة توسيع اختصاصات المجلس الجماعي ومعها ازدادت أعباء المنتخب الجماعي، وبالتالي فرضت عليه الحضور الدائم والتفرغ الكامل للعمل الجماعي[2]، مما جعل البعض[3] ينادي باحترافية المنتخب الجماعي في ظل التحولات التي يعرفها المغرب على الصعيد المحلي والوطني والدولي.

ولمعالجة مشكلة تفرغ المنتخب نص المشرع المغربي في الفصل 41 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية المؤرخ في 24 فبراير 1958، كما وقع تغييره على ما يلي :"يسمح بالتغيب للموظفين المكلفين بنيابة عمومية طيلة الدورات التي تعقدها المجالس المنتمون إليها إذا كانت النيابة المنوطة بهم لا تسمح بجعلهم في وضعية الإلحاق لماهيتها أو لمدتها ". وإضافة إلى هذا الإجراء حاول الوزير الأول أن يجد بدوره حلا لمشكلة تفرغ المنتخب الجماعي من خلال المنشور عدد 364 د بتاريخ 28 أبريل 1980 المتعلق برخص التغيب التي تهم الموظفين أعضاء المجالس الجماعية.

كما أن الفصل 28 من ظهير 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي، نص على ضرورة منح المشغلين للمأجورين العاملين بمقاولاتهم الذي هم أعضاء في المجلس الجماعي، الوقت الكافي للمشاركة في الجلسات العامة للمجلس أو اللجان التابعة له، دون أن تكون هذه المشاركة سببا في فسخ عقدة العمل من طرف المشغل وإلا نجم عن ذلك أداء تعويضات عن الضرر لفائدة المأجورين.

إلا أن هذا لم يحد من مشكلة عدم التفرغ، خصوصا بالنسبة للمستخدمين والأعوان العاملين بمؤسسات القطاع الخاص والشبه العمومي، إضافة إلى أن هذه الإجراءات حصرت مشكلة التفرغ في حضور أو عدم حضور المنتخب لجلسات المجلس ولجانه ولم تتطرق إلى تفرغ المنتخب للعمل الجماعي بشكل عام.

---

[1] ـ محمد بوجيدة، ميلود بوخال : " نظام المنتخب الجماعي ـ دراسة مقارنة "، مرجع سابق، ص : 27.

[2] ـ الطاهيري محمد : " تطور التعاون بين السلطات الجماعية وممثلي السلطة المركزية بالمغرب "، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 1992، ص : 154.

[3] ـ ذ ـ ادريس جردان : " المنتخب الجماعي بالمغرب من الهاوية إلى الاحتراف، تأملات في المسار"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 48-49، يناير، أبريل 2003، ص : 119.

وهذا ما تعاني منه الجماعات موضوع البحث، حيث أنه وبالرغم من حضور أعضاء هذه الجماعات خلال دورات إعداد الميزانيات ـ كما أكدنا ذلك سالفا ـ فإنه نلاحظ غياب تفرغ هؤلاء لأداء أمور جماعتهم، فغالبيتهم كان همهم الوحيد هو الفوز بمقعد داخل المجلس الجماعي بأي ثمن[1]، دون الاهتمام بما تفرض عليهم هذه العضوية من اتصال وتواصل مع مكونات المجتمع المحلي لإفراز طاقة أساسية لاستمرار نشاط وحركة المجلس، باعتبار أن المجلس لا يمكن أن يشتغل منفردا وفي عزلة عن العناصر المحيطة به[2]، وهذا ما ولد لدى المجالس الجماعية قيد الدرس هوة بينها وبين المجتمع المحلي الذي تمثله، وأدى بالتالي إلى تجاهل حاجيات هذا المجتمع إلا فيما يتعلق بالدفاع عن بعض المصالح الشخصية للناخبين.

وتتعاظم أهمية تفرغ المنتخب إذا كان هذا الأخير رئيسا للمجلس الجماعي، وفي هذا الإطار نجد أن رؤساء الجماعات قيد البحث من خلال معاينتنا المستمرة لهذه المجالس لا يتفرغون لشؤون الجماعة بشكل مستمر باستثناء حضور دورات المجلس الجماعي، وخصوصا بالنسبة لرئيس بلدية أزغنغان الذي يظل غائبا طوال السنة [3].

أما رؤساء الجماعتين القرويتين، فحضور هما يكتسي طابعا مناسباتيا خلال أيام السوق الأسبوعي أو خلال جلسات المجلس...

وما يقال عن رؤساء هذه الجماعات يقال عن أعضاء لجنة المالية والميزانية ومن بينهم المقرر العام فهؤلاء لا يولون أي اهتمام للعمل الجماعي فلا يقصدون مقرات الجماعة إلا نادرا حينما يودون قضاء حاجياتهم أو قضاء حاجيات بعض الناخبين المقربين، فليس لهم أي اتصال وتواصل مع المصالح الجماعية ومع المواطنين لمعرفة حاجياتهم ومتطلباتهم وخاصة تلك التي تتطلب الاستعجال، والأدهى من ذلك أن هذه اللجنة لا تجتمع لتدبير إعداد مشروع الميزانية بالنسبة للجماعة القروية ب س ل، مما يدل على تأثير المستوى التعليمي على انعقاد هذه اللجنة.

وبالرغم من أهمية هذا المستوى التعليمي بالنسبة لأعضاء لجنة المالية والميزانية لبلدية أزغنغان فإنها بدورها لا تنعقد وهذا ما لمسناه بالنسبة لمشروعي ميزانيتي (98-99) و (99-2000)، بالنظر إلى غياب أعضائها عن الحضور.

---

[1] ـ خلال تواجدنا بهذه الجماعات أثناء فترة الانتخابات لاحظنا استعمال المال والنفوذ بشكل كبير من طرف مجموعة من الأعضاء، ونفس الشيء لاحظناه خلال تكوين مكاتب هذه الجماعات.

[2] ـ المطفى دليل : " المجالس الجماعية في المغرب "، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد : 13، السنة 1997، ص : 106.

[3] ـ يشغل رئيس بلدية ازغنغان عدة مهام (نائب برلماني، مستشار بالمجلس الإقليمي رئيس المجلس البلدي) وهذا ما يجعله يعطي الأسبقية لهاته المهام على رئاسة البلدية.

أما بخصوص مشروع ميزانية (98-99)، فقد أعدته هذه اللجنة، إلا أن عملها طبعه غياب الانتظام نتيجة غياب تقرير مفصل عن هذا الإجتماع، إلا فيما يخص بعض التوصيات التي أسردها بعض الأعضاء خلال الجلسة العامة لتدبير إعداد مشروع الميزانية وجاءت تتضمن النقط التالية[1]:

- في القسم الأول الباب الأول المتعلق بالفصلين 111 و 112 يجب التنسيق مع مصالح المالية والسلطة الوصية لمراجعة وضبط اللوائح قصد تفعيل هذه الفصول وبالتالي الرفع من مردوديتها مستقبلا.
- أما في الباب الثاني من نفس القسم ولا سيما الفصل 122، فيجب التفكير في كيفية حث أرباب المقاهي على تأدية مستحقاتهم بانتظام مع تعيين الجهة المسؤولة التي ستسهر على الاتصالات الضرورية على المعنيين بالأمر.
- اقتراح استعمال الميزان بالمجزرة.
- العمل على تسييج الأسواق (سوق الخضر والبهائم) لتسهيل عملية الضبط والاستخلاص.
- العمل على تقسيم سوق الخضر بالمتر المربع وذلك لأداء الواجب حسب الأمتار المستعملة.
- إيجاد أماكن لوقوف السيارات.
- خلق مرافق حيوية : سياحية وترفيهية داخل الحديقة العمومية، كإصلاح المسبح وإحداث مقهى نموذجي.
- حث الجهات المسؤولة على استخلاص ما تراكم من السنوات الماضية من باقي استخلاصه.
- العمل على إشراك أرباب العقارات المجاورة للطرق العامة في نفقات تجهيزها وتهيئتها مع تسهيل أداء المساهمات المستحقة على شكل أقساط إلى وكيل المداخيل.
- إيجاد حل لما تبقى من الفصول الملغاة (الرسم المفروض على البروزات واستغلال الماء الشروب).

أما بالنسبة للجنة المالية والميزانية للجماعة القروية ب س ج فهي تجتمع وتعقد دوراتها، وتصدر تقارير ويحضر اجتماعاتها مجموعة من الأعضاء، إلا أن هذا الحضور يظل شكليا

[1] - محضر مشروع الميزانية لسنة (89-99)، ص : 13-14.

باعتبار ضعف المستوى التعليمي لأعضائها وكذا لغياب تفرغ هؤلاء الأعضاء لأمور الجماعة مما جعل تقاريرها لاتضم أية اقتراحات أو بدائل مما كان يفرض على العموم بالإضافة إلى التكوين الجيد للجنة المالية والميزانية تفرغها للأمور المالية للجماعة بهدف إعداد مشروع ميزانية في مستوى متطلبات التنمية الجماعية.

البند الثالث : مدى تكوين المنتخب الجماعي

قال صاحب الجلالة الملك الحسن الثاني رحمه الله : "فلهذا أقول وأقول باعتزاز وبدون محاباة أحسن عنصر عندنا في المغرب ليس هو الفوسفاط ولا الطبيعة ولا الأراضي السقوية ولا ولا، بل غنى المغرب وثروة المغرب الأولى والأخيرة هو العنصر البشري"[1].

يتأكد من الخطاب الملكي أهمية العنصر البشري وما يجب هو استغلاله بالقدر الذي يمكننا من الاستفادة من عطاءاته وإبداعاته، خاصة إذا كان هذا العنصر منتخبا جماعيا يتحمل مسؤولية التنمية داخل جماعة من الجماعات، انطلاقا من القرارات التي يتخذها هذا الأخير في هذا المجال، مما يتطلب منه أن يتخاطب بعدة لغات داخل جماعته، كلغة التعمير والهندسة المعمارية ولغة الاقتصاد والتواصل بالإضافة إلى لغة تدبير الممتلكات الجماعية وتدبير الموارد المالية والبشرية [2]، بواسطة تكوين يؤهله لاقتحام هذه المجالات، باعتبار أن التكوين يعتبر أحد الأسس المركزية لتحقيق مساهمة الجماعات المحلية في الحياة الاقتصادية والاجتماعية [3].

إلا أن هذا التكوين يظل مغيبا داخل الجماعات موضوع البحث حيث بالإضافة إلى ضعف وغياب المستوى التعليمي وغياب التفرغ لأعضاء هذه الجماعات، هناك غياب تام لأية مؤسسة متخصصة في هذا المجال لا على الصعيد الوطني أو الجهوي أو المحلي، فبالرغم من التوصيات الصادرة خلال المناظرة الخامسة والسادسة والتي طالب من خلالها المتناظرون إنشاء معهد للجماعات المحلية توكل إليه مهمة تكوين المنتخبين والموظفين الجماعيين في ميدان التسيير وتدبير الشؤون المحلية فهذه المؤسسة مازالت غير موجودة إلى حد الآن، مما يفرض التعجيل بخلق هذه المؤسسة وفرض إجبارية التكوين فيها، مع إحداث مصلحة إقليمية تسهر على تكوين المنتخبين بمقر الجماعات التابعة للإقليم بشكل دوري [4].

---

[1] ـ عبد الرحمان جمجامة : " اللامركزية مع اللاتمركز والديمقراطية المحلية في" الخطاب الملكي،" مرجع سابق، ص : 162.
[2] ـ محمد بوجيدة ـ ميلود بوخال : " نظام المنتخب الجماعي، دراسة تحليلية مقارنة "، مطبعة النجاح الجديدة ـ الدار البيضاء، الطبعة الأولى، السنة 1999، ص : 103.
[3] ـ الانفاسي : " تقييم التجربة اللامركزية "، مرجع سابق، ص : 140.
[4] ـ المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية، توصيات لجنة إعلام وتكوين المنتخبين الجماعيين، تطوان، يونيو 1994.

وفي ظل هذا الوضع يبقى أعضاء الجماعات عينة البحث، بعيدين كل البعد للإجابة عن مختلف صلاحياتهم التي أتاحها لهم ظهير 30 شتنبر 1976، وخاصة فيما يتعلق بالجانب المالي والموازناتي والذي تعوزهم فيه الخبرة والكفاءة التي يتطلبها وعلى الخصوص رؤساء المجالس وكذا أعضاء لجنة المالية الذي يبقى دورهم شكلي في تدبير إعداد مشروع ميزانية وكذا في تدبير إعداد الحساب الإداري كما سنرى لاحقا.

وتتحمل الأحزاب السياسية التي ينتمي إليها هؤلاء الأعضاء بدورها قسطا وافرا من المسؤولية بتخلفها عن تكوين منتخبيها في تسيير الشؤون المحلية مما يترك العنان لأطراف أخرى للتدخل في اختصاصات هؤلاء الأعضاء كمصلحة الحسابات والقابض الجماعي.

الفقرة الثانية : دور مصلحة الحسابات والقابض في تدبير إعداد مشروع الميزانية

إن تخلف المنتخب عن اختصاصاته في تدبير إعداد مشروع الميزانية أعطى الحق لمصلحة الحسابات (البند الأول)، والقابض (البند الثاني) لسد هذا الفراغ.

البند الأول : دور مصلحة الحسابات في تدبير إعداد مشروع الميزانية

يخضع تدبير إعداد مشروع الميزانية لمجموعة من التقنيات، ولهذا وجب التطرق إليها قبل الحديث عن دور مصلحة الحسابات في إعداد مشروع الميزانية.

أولا : تقنيات إعداد مشروع الميزانية

يعتبر التقدير مجالا للتنبؤ بالمستقبل ويشمل فحص كل الاحتمالات والسنريوهات الممكنة بهدف تقدير نتائج أخذ القرار[1]، ولم يترك المشرع للمجالس الجماعية المحلية كل صلاحيات التقدير لما قد يفضي إلى نتائج محفوفة بالمخاطر في آخر السنة، وهكذا عهدت وزارة الداخلية على إرسال في شهر أبريل[2] دورية لتوضيح القواعد الأساسية التي يجب أن تحترمها الجماعات في تقديراتها، لأجل مطابقة هذه التقديرات للتوجهات الاقتصادية والمالية والسياسية للحكومة التي تتوخى الدولة إتباعها طوال السنة.

[1] - Mohamed Sbihi : «la gestion des finances communales », op.cit , p : 31.

[2]- تم إرسال دورية إعداد ميزانية (98-99) في 7 أبريل (98) ودورية إعداد ميزانية (99-2000) في 5 أبريل (1999) ودورية إعداد ميزانية (2000-2001) في 13 أبريل (2000).

فماهي القواعد التي ركزت عليها سلطة الوصاية لتدبير إعداد مشاريع ميزانيات الجماعات فيما يخص الموارد والنفقات ؟.

أ ـ على مستوى الموارد

لوضع تقديرات موارد الميزانية ينبغي الحرص على أن تكون هذه الأخيرة قريبة جدا من الواقع والسبب في هذا يكمن في أن التقديرات المبالغ فيها قد تكون هي المسؤولة عن حدوث عجز في الميزانية عند اختتام السنة.

وهكذا أقر الإصلاح الجماعي لسنة 1976، عند وضع تقديرات الضرائب المحولة والجبايات المحلية تطبيق قاعدة 33 شهرا، والتي تقتضي بأخذ إثباتات السنتين المنصرمتين وإضافة استخلاصات تسعة أشهر الفعلية من السنة الجارية، والحاصل يقسم على 33 ويضرب في 12 شهرا للحصول في النهاية على نتيجة تكون هي التقدير المقترح لمورد من موارد ميزانية السنة المقبلة [1].

إلا أن هذه القاعدة أصبحت الآن متجاوزة بالنظر لإدماجها لعنصرين غير منسجمين عنصر التقديرات وعنصر الاستخلاصات الفعلية، بالإضافة إلى عجزها عن تفادي ظاهرة تراكم الباقي استخلاصه، خاصة فيما يتعلق بالضرائب المحولة من الدولة إلى ميزانيات الجماعات المحلية[2]، كما أنها لا تراعي الظروف الاقتصادية التي يكون لها وقع إيجابي على الموارد العمومية[3]، فهي في الغالب تؤدي إلى نقل الميزانيات السابقة، وبالتالي تحافظ على الوضع القائم.

ونتيجة كل هذا قام المشرع بتغيير هذه القاعدة، بالاعتماد على الاستخلاصات الفعلية بالنسبة للضرائب المحولة من الدولة إلى ميزانيات الجماعات المحلية والجبايات المحلية خلال السنوات الثلاثة الأخيرة وضرب المعدل الوازن لهذه الاستخلاصات الفعلية في 1.5[4].

أما فيما يخص تقديرات مداخيل أملاك الجماعة فإنها تخضع لقوائم الممتلكات الجماعية التي تشملها عملية الإيجار، ولحصر هذه التقديرات والرفع من حجمها أوصت دورية (2000-2001) المجالس الجماعية على تحيين القيمة الإيجارية للممتلكات الجماعية[1].

---

[1] ـ انظر تعليمات حول مالية ومحاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها، مرجع سابق، ص : 27.

[2] ـ انظر دورية حول إعداد الميزانية الجماعية برسم الفترة الانتقالية (2000-2001). عدد : 57م م م، مرجع سابق، ص : 16.

[3] - Abderrahmane Haddad : « les procédures budgétaires des collectivités locales », thèse pour l'obtention du doctorat , université sidi Mohamed Ben Abdellah , F.S.E.S. Fès , Année : 2000 , p : 57.

[4] ـ دورية إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم الفترة الانتقالية(2000-2001) ، رقم 57 م م م،، مرجع سابق، ص : 16-17.

أما تقديرات مداخيل التجهيز فترتبط بشكل كبير بتقديرات الجزء الأول المتعلق بالتسيير، خاصة ما يتعلق بالفائض التقديري للجزء الأول والقروض، فالفائض التقديري الذي يعتبر من الموارد الأساسية للتجهيز يكون نتيجة رجحان المداخيل التقديرية على المصاريف التقديرية، وهو ما يحتم على الأمرين بالصرف اعتماد تدبير مالي جيد يقوم على الالتزام بترشيد نفقات التسيير بهدف الحصول على مداخيل جيدة لتوجيهها لفائدة المشاريع الاستثمارية[2]، إلا أن معانات الجماعات من مصاريف الموظفين والصيانة، والتي تغطي في الغالب مجموع تقديرات الميزانيات الجماعية يؤثر سلبيا على تجهيز الجماعات، ويجعلها تضحي بمشاريع اقتصادية واجتماعية لفائدة مصاريف التسيير[3].

أما تقديرات القروض والتي تعتبر بدورها موردا من موارد التجهيز فتخضع لمجموعة من الشروط التي تفرضها المؤسسات مانحة القروض، (كصندوق التجهيز الجماعي)....

ومن بين هذه الشروط توفر الجماعات التي تطلب الاقتراض على 20 في % من نسبة التمويل الذاتي للتكلفة الإجمالية للمشروع، ووضع دراسة تقنية ومالية للمشروع، والتي تشكل في الغالب عائقا كبيرا أمام المجالس الجماعية[4]، مما يحد من هامش لجوء الجماعات إلى هذه المؤسسة (صندوق التجهيز الجماعي) ومنها على الخصوص الجماعات القروية التي تفتقر إلى الأطر التقنية اللازمة لإعداد مشاريعها [5].

ب ـ على مستوى النفقات

إن الجهود التي تبذلها الأطراف المتدخلة في تدبير تحضير مشروع الميزانية فيما يخص الجزء المتعلق بتقدير المداخيل، تظهر بجلاء على مستوى تقدير النفقات، ولهذا كلما كان تقدير المداخيل محكما كلما انعكس ذلك على مستوى تقدير النفقات، وهذا ما يستدعي عند تسجيل هذه النفقات مراعاة نطاق الموارد الجماعية وبالأخص الموارد المحصلة من القروض والضرائب لوضع تقديرات في مستوى الواقع.

---

[1] - دورية رقم 57، م م م، (2000-2001)، مرجع سابق، ص : 19.

[2]- دورية إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم الفترة الانتقالية، (2000-2001) عدد : 57- م م م، مرجع سابق، ص : 7.

[3] - Abdellah Elouazani : « la gestion municipale au Maroc », DES en droit public , Université Med V Rabat 1990 , p : 18.

[4] - Mohamed Sbihi : « la gestion des finances communales », op.cit , p : 127.

[5]- بنمير المهدي : " الجماعة وإشكالية التنمية المحلية بالمغرب"، مرجع سابق، ص : 207.

ويكتسي تقدير النفقات الإجبارية الأولوية، نظرا لخضوعه لمبدأ التقيد الإجباري [1]، مما يجعل حرية المجالس الجماعية مقيدة، ولا تخرج عن هذه القاعدة النفقات الاختيارية لأنها بدورها تعرف حدودا جذرية مع وجود النفقات المحرمة[2].

ومن بين النفقات الإجبارية، نجد نفقات الموظفين التي يتم احتسابها، حسب أصناف هؤلاء بما فيهم الرسميون واليد العاملة والمستخدمون الموسميون، وحسب قانون الإطار الذي يتضمن الترقية والتعويضات، وفي هذا الإطار حثت دورية إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم سنة 2002 الأمرين بالصرف المحليين على مراعاة واحتساب النفقات الإضافية المطابقة لتسوية وضعية الموظفين المستفيدين من الترقية وتغيير الدرجة تنفيذا للاتفاقيات المبرمة في إطار الحوار الاجتماعي[3]، أما فيما يتعلق بنفقات الدين والتي تعتبر بدورها إجبارية، فإنها تحتسب طبقا لمعدل الفائدة ومدة القرض وبشكل عام تحتسب طبقا للعقد المبرم بخصوص القرض مع المؤسسة المانحة[4].

أما النفقات الأخرى فإنها تحتسب وتقدر طبقا لقاعدة المعدل الوازن للأداءات الفعلية برسم الثلاث سنوات الأخيرة، بالنظر إلى أن الارتكاز على الاعتمادات المقبولة لتقدير هذه النفقات أدى إلى إلغاء حجم مهم من الاعتمادات المبرمجة[5] هذا فيما يخص نفقات التسيير، أما فيما يخص نفقات التجهيز، فإنها تعتمد على دراسات دقيقة لنوعية المشاريع المزمع القيام بها، مع احترام المخطط التنموي للجماعة....

ثانيا: دور مصلحة الحسابات في إعداد مشروع الميزانية

تتكون مصلحة الحسابات من قسمين : قسم المداخيل، وقسم المصاريف، فما هو دور هاذين القسمين في تدبير إعداد مشروع الميزانية؟

[1] - الفصل 24 من الظهير الشريف 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها.
[2] - Jean Calhelineau : « Finances locales », collection , Dalloz, p : 47.
[3] - المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، مديرية المالية المحلية، " دورية إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم سنة 2002"، عدد : 171، م م م، الرباط في 2001/09/27، ص : 24.
[4] - Mohamed Sbihi : « la gestion des finances communale », op.cit. p : 35.
[5] - دورية إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم الفترة الانتقالية، عدد 57، م م م، (2000-2001)، مرجع سابق، ص : 24.

أ : دور قسم المداخيل

يشكل وكيل المداخيل الرئيس الفعلي لقسم المداخيل داخل الهرم التنظيمي الإداري للجماعات قيد الدرس، ويقوم هذا الأخير بتدبير إعداد مشروع الميزانية في جزئه المتعلق بمداخيل التسيير، ما دام أن هذه الجماعات لا تتوفر على ميزانية للتجهيز.

ويستمد وكيل المداخيل هذا الاختصاص، من خلال تحكمه في استخلاص مختلف الضرائب والرسوم على صعيد هذه الجماعات، وكذا من خلال مسكه لمختلف الوثائق والسجلات المحاسبية.

وهكذا يقوم وكيل المداخيل، في شهر أبريل لتدبير إعداد مشروع الميزانية بعد توصله بدورية إعداد مشروع الميزانية من طرف رئيس المجلس الجماعي.

إلا أن ما يلاحظ من خلال تقديرات مداخيل ميزانيات السنوات البحث، هو الاعتماد الشبه الكلي على الميزانيات السابقة حيث نفس الأبواب والأقسام والفصول، وبالتالي نفس الضرائب والرسوم دون إحداث أية إضافات، وهذا ما يؤدي إلى إقصاء مجموعة من الضرائب والرسوم التي يمكن أن يظهر وعائها داخل تراب الجماعة، بل الأدهى من ذلك أن بعض الأوعية الضريبية هي موجودة ولا يتم تضمينها في وثيقة الميزانية (مثلا كالضريبة على المشروبات بالنسبة للجماعات القروية لبني سيدال لوطا).

وبالإضافة للاعتماد على نفس الضرائب والرسوم، هناك اعتماد على نفس المبالغ المقدرة لهذه الأخيرة، وهذا ما يعني عدم وجود تحيين لإحصاء المنتوج الضريبي، وفي هذا الإطار شكك أحد المتدخلين في دورة إعداد مشروع ميزانية بلدية أزغنغان لسنة (98-99) في عدد المقاهي والمحلباة المحصاة وطالب بمراجعة هذا الإحصاء[1].

علاوة على هذا فإنه بالرغم من تنصيص القانون على استخلاص بعض الضرائب والرسوم عن طريق الجداول، فإن البلدية لم تقم بإحصاء الضريبة على الأراضي الحضرية لوضع تقديرات تكون قريبة من الواقع، حيث لا يتم استخلاص هذه الضريبة إلا حينما يطالب الملزم الحصول على رخصة البناء [2].

[1] - محضر الحساب الإداري لسنة (98-99)، ص: 20.
[2]- محضر الحساب الإداري لسنة (1998-1999)، ص : 20.

كل هذا يجعلنا نؤكد على الطابع الارتجالي في إعداد الجزء المتعلق بالمداخيل، والذي يحاول من خلاله وكيل المداخيل استنساخ الميزانيات السابقة، وكذا وضع تقديرات تتجه نحو الانخفاض مقارنة مع حجم النفقات.

وبالتالي فإن إعداد مداخيل هذه الجماعات، لا يعتمد على دراسة دقيقة للوعاء الضريبي ولا على دراسة اقتصادية لوضعية الجماعة على المدى القصير والطويل، ويبدو لنا أنه بالرغم من عدم المشاركة المباشرة لرئيس المجلس في إعدادها، فإن الحفاظ على الوضع القائم ما هو إلا دفاع عن المصالح الانتخابية لهذا الأخير في مواجهة مصالح الجماعة بشكل عام....

ب : دور قسم المصاريف

يقوم قسم المصاريف في شخص رئيسه، بإعداد الجزء المتعلق بمصاريف التسيير للجماعات موضوع البحث، باعتباره هو المسؤول إلى جانب القابض الجماعي عن تدبير تنفيذ مختلف النفقات الجماعية.

فكما هو الشأن بالنسبة لوكيل المداخيل، يقوم رئيس قسم المصاريف في دورة أبريل من كل سنة، بإعداد التقديرات المالية للمصاريف الجماعية بتنسيق مع مختلف المصالح (مصلحة الموظفين، المصلحة التقنية، مصلحة الحالة المدنية، مصلحة الأشغال الجماعية...) لجمع مختلف المعلومات الضرورية لإعداد هذه التقديرات، إلا أنه يلاحظ من خلال هذه العملية، طغيان المصاريف الإجبارية على إعداد تقديرات النفقات (مصاريف الموظفين والصيانة، والدين) أما المصاريف الأخرى فلا تشكل إلا نسبا ضئيلة جدا، ويلاحظ أيضا الاعتماد الشبة الكلي على الميزانيات السابقة حيث نفس الأبواب والأقسام والفصول كما هو الشأن بالنسبة لتقديرات المداخيل، فالميزانيات الثلاثة لسنوات الدراسة هي متشابهة وإلى حد لا يمكن الحديث عن اختلاف السنوات.

أما فيما يخص المبالغ المرصودة لهذه النفقات فهي في ارتفاع مستمر سنة بعد أخرى، عكس ما هو عليه بالنسبة للمبالغ المقدرة للمداخيل، وهذا الطابع يؤكد على عدم وجود دراسة دقيقة للنفقات قصد التحكم في نموها وخاصة ما يتعلق بالنفقات الإجبارية، كما تؤكد على ذلك مختلف الدوريات، وهكذا فبالرغم من التوزيع المسبق لمنتوج حصة الضريبة من القيمة المضافة، فما زالت هذه الجماعات تعد ميزانيات غير متوازنة لأجل الحصول على إمدادات

خاصة لتوازن بها الميزانية، مما يضعف من استقلالها المالي ويجعل تدخل سلطة الوصاية ضروريا لإصلاح توازن الميزانية ما بين الموارد والنفقات....

البند الثاني : دور القابض الجماعي في تدبير إعداد مشروع الميزانية

يعتبر القابض الجماعي[1] موظف عمومي معين من طرف وزير المالية يعمل تحت إشراف المدير الخازن العام للمملكة، ويقوم هذا الأخير بدور حيوي في الحياة المالية الجماعية، من خلال دوره المستمر في تدبير تنفيذ الميزانية، فهو المختص في التنفيذ المحاسبي للميزانية، وإمساك محاسبة المداخيل والنفقات في السجلات المقررة، ويخبر الأمر بالصرف بكل نقص في قيمة مداخيل أملاك الجماعة المحلية أو الهيئة [2]، وبالتالي فهو الوحيد الذي يعرف الوضعية الحقيقية المالية الجماعية[3]، كل هذا يجعله مؤهلا أكثر من غيره في القيام بدور مهم في تدبير إعداد مشروع الميزانية، وهذا بالرغم من عدم التنصيص على ذلك قانونيا.

وهكذا يقوم القابض الجماعي على صعيد الجماعات موضوع البحث، بالمشاركة في تدبير إعداد مشاريع ميزانيات هذه الجماعات إلى جانب مصلحة الحسابات، فهو الذي يقدم لهذه الأخيرة المعلومات الضرورية لإعداد التقديرات المالية إن على مستوى المداخيل أو المصاريف.

ففيما يتعلق بجانب المداخيل، فالقابض الجماعي باعتباره هو الذي يمسك جداول بعض الضرائب، كالضريبة المهنية بالنسبة لمجموع الجماعات أوضريبة النظافة والضريبة الحضرية بالنسبة لبلدية أزغنغان، فهو يقوم بمد وكالة المداخيل بالاقتراحات اللازمة لإعداد هذه الأصناف من المداخيل، وهذا لا يعني أنه لا يشارك في تقدير المداخيل الأخرى بل يكون له دور أساسي في مد الاستشارة لوكالة المداخيل لإعداد المداخيل الأخرى.

أما فيما يتعلق بالمصاريف، فباعتباره هو الذي يؤشر على حوالات الأداء، يقوم رئيس قسم المصاريف بالتشاور معه في شأن وضع التقديرات المالية لمعظم النفقات، وهذا تفاديا للعراقيل التي يمكن أن يضعها القابض أثناء التنفيذ[4].

---

[1] - القباض الذين يقومون بالإشراف على استخلاص الضرائب والرسوم المحلية، هما نوعان : النوع الأول وهو القابض البلدي أو المحلي، يتكفل باستخلاص الضرائب والرسوم المحلية والنوع الثاني وهو قابض أو جابي القباضة يختص بتحصيل الضرائب والرسوم المماثلة التابعة للدولة، وقد يقوم هذا الأخير بتحصيل الضرائب والرسوم المحلية وهو ما يصطلح عليه (Percepteur receveur).
- Ben youssef saboni : « le percepteur receveur et sa place dans le système administratif local », Mémoire de cycle supérieur à l'ENAP , Rabat, 1985 , p : 5.

[2] - الفصل 17 من مرسوم المحاسبة الجماعية.

[3] - Jacques Couarieu: « la gestion financière de votre commune », Editions du Moniteur , collection vie locale , année 1972 , p : 54.

[4] - Mohamed Sbihi : « la gestion des finances communales » , op.cit , p : 19.

إضافة إلى هذا يحضر القابض الجماعي دورات مناقشة مشاريع الميزانيات والتي من خلالها يعطي بعض التوضيحات الضرورية للأعضاء فيما يخص التقديرات المالية المقترحة، وهذا ما لمسناه من خلال محاضر بلدية أزغنغان على الخصوص.

ويعتبر هذا التدخل الغير مباشر للقابض الجماعي في تدبير إعداد أهم وثيقة تنموية للجماعة، تعارضا مع مبدأ الفصل بين مهام الآمر بالصرف والمحاسب [1]، وبالتالي تدخلا لممثلي وزارة المالية في الإدارة الجماعية[2].

الفرع الثاني : إلى أي حد يقوم كل من المجلس الجماعي وسلطة الوصاية بمراقبة تدبير إعداد مشروع الميزانية؟

ينعكس ضعف وغياب مؤهلات المنتخب الجماعي في تدبير إعداد مشروع الميزانية على مراقبة تدبير هذا الإعداد من طرف المجالس الجماعية (الفقرة الاولى)، وعلى مراقبة سلطة الوصاية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : دور المجلس الجماعي في مراقبة تدبير إعداد مشروع الميزانية

تظهر أهمية مراقبة المجلس الجماعي لتدبير إعداد مشروع الميزانية من خلال مناقشات المجلس لمشروع الميزانية (البند الأول) ومن خلاله عملية تصويت المجلس على هذا المشروع (البند الثاني).

البند الأول : مناقشات المجلس الجماعي لمشروع الميزانية

أولا : أهمية مناقشات المجلسين القرويين لمشاريع الميزانيات

يطرح مشروع الميزانية للمناقشة بالنسبة للمجلسين الجماعيين في آواخر شهر أبريل خلال السنوات الثلاثة موضوع الدراسة، وفي البداية يتم تقديم عرض من طرف رئيسي المجلسين، وبعده يعطيا الصلاحية لتلاوة المداخيل والمصاريف المقترحة، فيقوم المقرر العام للميزانية بتلاوتها بالنسبة للجماعة القروية ب س ل ورئيسي مصلحتي (المداخيل، والنفقات) بالنسبة للجماعة القروية ب س ج.

[1] - Mohamed Sbihi et Jean Pierre Muet : « le Budget communal », Mannuel pratique pour les élus et cadres des collectivités locales. Op.cit , p : 40.
[2] - Jean calhelineau : « Finances locales », op.cit , p : 39.

إلا أن هناك اختلاف ما بين الجماعتين في مناقشة اقتراحات المداخيل والنفقات، حيث نجد أن المجلس القروي لبني سيدال الجبل يقوم بمناقشة المداخيل ثم يناقش بعد ذلك المصاريف، بينما المجلس القروي ب س ل يقوم بمناقشة المداخيل والمصاريف في آن واحد.

إلا أن هذه المناقشات على صعيد الجماعتين تبدو جد ضعيفة بالمقارنة مع حجم الأعضاء المكونين للمجلسين، وهذا ما يتضح من خلال الجدول أسفله :

+ عدد تدخلات أعضاء المجلسين القرويين خلال مناقشة مشاريع الميزانيات

لسنوات (98-99) (99-2000) (2000-2001)[1]

مشاريع الميزانيات	98-99	99-2000	2000-2001
عدد تدخلات أعضاء المجلس الجماعي ب س ج	3	3	2
عدد تدخلات أعضاء المجلس القروي ب س ل	2	3	4

يبدو من خلال هذا الجدول، ضعف عدد تدخلات أعضاء المجلسين الجماعيين خلال مناقشاتهم لمشاريع الميزانيات موضوع البحث، والتي لا تتعدى ثلاثة تدخلات بالنسبة للجماعة القروية (ب س ج)، وسجلت برسم سنتي (98-99) (99-2000)، وأربعة تدخلات بالنسبة للجماعة القروية (ب س ل)، وما يزيد من ضعف هذه التدخلات أيضا هو أنها تصدر من نفس الأعضاء، ولا تحمل أية اقتراحات أو تعديلات على مشاريع الميزانيات، بل هي عبارة عن تزكية لما جاء في مشاريع هذه الميزانيات، فكيف في ظل هذا الوضع تدبير إعداد مشروع ميزانية في مستوى متطلبات الساكنة، وخاصة وأن الجماعتين تعانيان من ضعف كبير على مستوى نسبة تحصيل المداخيل، ووجود سياسة انفاقية بعيدة كل البعد عن تحقيق أية تنمية، ويشكل ضعف المستوى التعليمي والتكويني وكذا غياب تفرع المنتخب الجماعي، السبب الرئيسي الذي أدى إلى تكريس هذا الوضع.

وزيادة على ضعف حجم المداخلات ومحتواها، نجد أن عدد الجلسات التي يتم فيها صياغة هذه المشاريع، لا تتعدى جلسة واحدة مدتها لا تقل عن نصف ساعة، وهذا بالرغم من الحضور الجيد لأعضاء المجلسين خلال دورات تدبير إعداد مشاريع الميزانيات وهو ما يتضح من خلال الجدول الآتي :

[1]- المرجع : محاضر إعداد مشاريع ميزانيات الجماعتين القرويتين برسم سنوات (98-99) (99-2000) (2000-2001).

+ **عدد حضور أعضاء المجلسين القرويين خلال مناقشة مشاريع الميزانيات**

لسنوات (98-99) (99-2000) (2000-2001)[1]

مشاريع الميزانيات	98-99	99-2000	2000-2001
عدد حضور أعضاء ج ق ب س ج	11/13	11/13	7/13
عدد حضور أعضاء ج ق س ل	13/13	12/13	9/13

إلا أن هذا الحضور الجيد كما يتضح من خلال الجدول هو حضور شكلي فقط يلبي في الغالب رغبات الرئيس لاكتمال النصاب القانوني لإعداد الدورات، وكذا للتصويت على مشروع الميزانية.

ثانيا : أهمية مناقشات المجلس البلدي لمشاريع الميزانيات

أ- الارتجال والانخفاض في عدد المناقشات هما السمة البارزة لمناقشة المجلس البلدي لمشاريع الميزانيات

كما هو الشأن بالنسبة للجماعتين القرويتين، يتم طرح مشاريع ميزانيات السنوات الثلاثة موضوع الدراسة بالنسبة لبلدية أزغنغان في آواخر شهر أبريل، وتختلف مناقشة مشاريع هذه الميزانيات من سنة لأخرى.

فمشروع ميزانية (98-99) ـ تمت مناقشته فصلا فصلا، بعد تلاوة مقرر الميزانية لفصول المداخيل المقترحة، دون مناقشة المصاريف.

أما بخصوص مشروع ميزانية (99-2000)، فقد تم بشكل ارتجالي يجمع بين مناقشة المداخيل والمصاريف في آن واحد، وانصبت على الرفع من بعض المداخيل والتقليل من بعض النفقات، وهذا بعد تلاوة المقرر العام للميزانية لتقرير لجنة المالية والميزانية، وشاب هذه التدخلات الخروج عن جدول الأعمال أكثر من مرة.

في حين نجد أن مناقشة مشروع ميزانية (2000-2001)، تم بعد إلقاء كل من رئيسي مصلحتي (المداخيل والنفقات) لعرضيهما وشاب هذه المناقشة نوع من الارتجال وعدم الانضباط وارتكزت على بعض النقط فقط.

[1]- المرجع : محاضر إعداد مشاريع ميزانيات الجماعتين القرويتين خلال سنوات (98-99)(99-2000)(2000-2001).

أما فيما يخص حجم هذه المناقشات فهي تختلف بدورها من سنة لأخرى، وهي على العموم أكثر بكثير من حجم مناقشات أعضاء المجلسين القرويين.

ولملامسة هذا الحجم من المناقشات سأعتمد على الجدول الآتي:

+ **عدد تدخلات أعضاء المجلس البلدي لأزغنغان خلال مناقشة مشاريع الميزانيات**

لسنوات (98-99) (99-2000) (2000-2001)[1]

مشاريع الميزانيات	98-99	99-2000	2000-2001
عدد تدخلات أعضاء المجلس البلدي لأزغنغان	93	14	36

يتضح من خلال هذا الجدول أن نسبة المداخلات انخفضت بشكل كبير خلال مناقشة مشروعي ميزانيتي (99-2000) (2000-2001)، مقارنة مع حجم تدخلات مناقشة مشروع ميزانية (98-99)، مما يعني أن الحماس الذي يبديه الأعضاء خلال الدورة الأولى بعد الانتخابات سرعان ما يفقد بريقه، نتيجة الفتور الذي يظهر على أعضاء المعارضة خلال الدورات التالية، وأيضا نتيجة انصهار المعارضة مع توجه الرئيس الذي يربط علاقات طيبة مع هذه الفئة لإزاحة كل ما من شأنه أن يعرقل تسييره.

وهذا التراجع مس أيضا عدد جلسات مناقشة مشاريع الميزانيات، التي تقلصت من ستة جلسات خلال مناقشة مشروع ميزانية (98-99) إلى ثلاثة جلسات خلال مناقشة مشروع ميزانية (99-2000) إلى جلسة واحدة سنة (2000-2001).

ونفس هذا التراجع شهده حضور الأعضاء لدورات مشاريع الميزانيات، وهذا ما سيتبين من خلال الجدول أسفله:

[1]- المرجع : محاضر إعداد مشاريع ميزانيات بلدية أزغنغان خلال سنوات (98-99)(99-2000)(2000-2001)

+ **عدد حضور أعضاء المجلس البلدي خلال مناقشات مشاريع الميزانيات**

لسنوات (98-99) (99-2000) (2000-2001)[1]

مشاريع الميزانيات	98-99	99-2000	2000-2001
عدد حضور أعضاء المجلس البلدي	21/23	19/23	17/23

يتبين من خلال الجدول، أن الحضور كان جيدا بالنسبة لمناقشة مشروع الميزانية (98-99) وسرعان ما بدأ يتراجع مع توالي الدورات، وهو ما يشكل صفعة قوية للمشروع التنموي الجماعي الذي يفرض تواجد جميع الأعضاء للدفاع عن قضايا دائرتهم الانتخابية، وبالتالي الدفاع عن قضايا الجماعة.

ب: عدم الاهتمام بتدخلات الأعضاء

بالإضافة إلى كل ما ذكرناه سابقا، فإن عدم الفعالية يظهر أيضا من خلال عدم الأخذ بعين الاعتبار مناقشات وتدخلات الأعضاء وصياغتها في مشاريع الميزانيات، وهذا ما يتبين من خلال قراءة لمضمون هذه المناقشات.

1- مضمون مناقشة مشروع ميزانية (98-99)

تميزت مناقشات مشروع الميزانية لسنة (98-99)، بحدة التدخلات والتي كانت في الغالب من طرف أعضاء المعارضة والتي بلغت 53 تدخل من أصل 93، وصبت في مجملها على الرفع من حجم المداخيل المقترحة، ومست مجموعة من الفصول.

ومن ضمن هذه الفصول التي طالب الأعضاء الرفع من حجم تقديراتها نجد الفصل 111 المتعلق بضريبة المباني مبررين ذلك بالتزايد الكبير في حركة البناء[2]، وكذا في تقاعس القباضة في استخلاص هذه الضريبة في حالة البقاء على هذا التقدير الموجود في مشروع الميزانية [3].

وطالب الأعضاء أيضا الرفع من الفصل 112 المتعلق بضريبة النظافة، وألحوا في ذلك على لجنة الإحصاء بأن تتحلى بالاستقامة والنزاهة، وفي هذا الإطار تدخل عضو ليؤكد على ما

[1] - بالنظر إلى أن دورتي دراسة مشروع الميزانية (98-99) (99-2000) قد تمت في عدة جلسات، فإن هذا العدد الموطأ إليه في الجدول هو معدل الحضور خلال هذه الجلسات : المرجع : محاضر إعداد مشاريع ميزانيات البلدية برسم سنوات (98-99)(99-2000)(2000-2001)

[2] - محضر مشروع ميزانية (98-99)، ص :25.

[3] - محضر مشروع ميزانية (98-99)، 25-26.

يلي : ".... هناك منزلين واحد يتوفر على طابقين، طابق للسكن وطابق للكراء ومنزل آخر يتوفر على ثلاثة طوابق، إلا أن صاحب الثلاثة طوابق يؤدي نفس المبلغ الذي يؤديه صاحب الطبقين وهذا دليل على عدم نزاهة هذه اللجنة، وبالتالي يجب تصحيح هذا الوضع بتطعيم اللجنة بعناصر تتوفر فيها النزاهة والكفاءة، مع رفع توصية إلى السلطات المحلية في هذا الشأن"[1].

بالإضافة إلى كل هذا، طالب الأعضاء الزيادة في الضريبة على المشروبات، من خلال القيام بإحصاء شامل ودقيق وحقيقي للمقاهي وأصنافها الموجودة على تراب البلدية، وهذا في ظل تنكر مجموعة من الأعضاء لعدد المقاهي المسجل في سجلات الجماعة ألا وهو 40 مقهى [2].

أما فيما يخص ضريبة الذبح، فقد طالب بعض الأعضاء الزيادة في الاعتماد المخصص لها، واقترح عضو أن تكون هذه الزيادة بنسبة خمسة ملايين سنتيم، بالنظر إلى أن الاعتماد المقترح حسب هذا الأخير هو بعيد كل البعد عن الحقيقة[3].

وعلى نفس المنوال تدخل عضو آخر مطالبا الرفع من اعتمادات الفصل 214 المخصص لفحص لحوم الذبح، وكذا الرفع من الاعتماد المخصص لأسواق البهائم[4].

بينما بعض التدخلات الأخرى طالبت بوضع اعتماد للفصل 2118 المخصص لإيداع الجلود، ما دام أن هذا المحل تم كرائه من طرف بعض الأشخاص[5].

وفي نفس السياق جاءت مجموعة من التدخلات، لتدين السياسة المتبعة من طرف الرئاسة في تدبير إعداد مشروع الميزانية، واعتبرت أن العجز المسجل فيها ما هو إلا نتيجة للوضع السابق الذي كان قائما على العلاقات الزبونية والمحسوبية وعدم الجدية اللازمة في العمل، وأكدت على التغلب على هذا الوضع إذا اعتمدت سياسة جدية من طرف الرئاسة [6]، وهذا ما دفع البعض منهم بالمطالبة بتقليص هذا العجز إلى حدود 200 مليون سنتيم عوض الإبقاء على مبلغ 300 مليون سنتيم[7].

---

[1] - محضر مشروع ميزانية (98-99)، ص : 27.
[2] - محضر مشروع ميزانية (98-99)، ص : 28-29.
[3] - محضر مشروع ميزانية (98-99)، ص : 24.
[4] - محضر مشروع ميزانية (98-99)، ص : 25.
[5] - محضر مشروع ميزانية (98-99) ، ص : 25.
[6] - محضر مشروع ميزانية (98-99)، ص : 27.
[7] - محضر مشروع ميزانية (98-99)، ص : 27.

أما جانب النفقات فلم يعرف إلا تدخلا واحدا، أشار فيه العضو إلى تضخيم الرئاسة للمصاريف ذات الطابع الكمالي كالفصل المخصص للتعويضات عن المهام وشراء أدوات المكاتب، صوائر الهاتق والوقود وقطع الغيار ومصاريف الحفلات.

بينما جاءت تدخلات الرئيس والموالين له من الأعضاء، لتطالب المجلس بالمصادقة على مشروع الميزانية كما هو دون تعديل مبررين ذلك بالخلل الذي يمكن أن يؤديه الرفع من المداخيل على مستوى توازن الميزانية.

إلا أنه مع إلحاح أعضاء المعارضة بإجراء تعديلات على هذا المشروع، طالب الرئيس من رئيسي مصلحتي المداخيل والنفقات بإجراء بعض التعديلات عليه، إلا أنه مع ذلك لم تتم مراجعة مشروع الميزانية من طرف هؤلاء مبررين ذلك بصعوبة الاستخلاص وللصيغة الإلزامية لغالبية النفقات المسجلة في مشروع الميزانية، وبالتالي لم يتم الأخذ بعين الاعتبار باقتراحات الأعضاء وطرح المشروع على التصويت بدون تعديل.

2- مضمون مناقشات مشروع ميزانية (99-2000)

لم تتسم مناقشات مشروع الميزانية لسنة (99-2000)، بنفس الحدة التي عرفتها مناقشات مشروع ميزانية سنة (98-99)، وارتكزت هذه المناقشات رغم قلتها على الرفع من بعض المداخيل كالضريبة على المباني والضريبة على المشروبات الغير كحولية والضريبة الحضرية، وهو ما دفع بعض الأعضاء للتساؤل عن من هو المسؤول عن هذا التراجع في وضع تقديرات مناسبة للتطور العمراني والاقتصادي للبلدية[1].

وفي نفس الاتجاه ذهب البعض الآخر إلى اعتبار أن المداخيل المقترحة هزيلة جدا، وأن هذا الوضع يتكرر باستمرار وأن المداخيل لم يحصل فيها أي تطور منذ سنة 1993، كما أشار بأن هناك تلاعبات في استخلاص بعض الضرائب مما جعل الاقتراحات ليست في مستوى تنمية الجماعة.

وفي جانب النفقات سجل الأعضاء التضخم في بعض الاعتمادات كصوائر المكالمات الهاتفية والإعانات بمناسبة رمضان، وصوائر المسطرة وإقامة الدعوة والاعتمادات المخصصة

[1] ـ محضر مشروع ميزانية (99-2000)، ص : 16.

لشراء المكاتب، والاعتماد المخصص لاستهلاك الماء العمومي[1]، وفي المقابل سجل بعض الأعضاء ضعف الاعتمادات المخصصة لصيانة الإنارة العمومية، والاعتماد المخصص لشراء قطع الغيار، وطالبوا بالرفع من حجم هذه الاعتمادات [2].

إلا أن تدخلات الرئيس والأعضاء الموالين له، جاءت لتؤكد على أهمية هذه النفقات التي تم رصدها في مشروع الميزانية، وطالبوا الجميع بالمساهمة في تكثيف الجهود للرفع من المداخيل.

وفي الأخير لم يأخذ بعين الاعتبار بهذه الاقتراحات وتم التصويت على المشروع بدون إصلاحات.

3- مضمون مناقشات مشروع ميزانيات (2000-2001)

ارتكزت مناقشات مشروع ميزانية (2000-2001) حول جانب المصاريف فقط، وتضمنت أربع اقتراحات :

- **الاقتراح الأول :** تخصيص اعتماد لفائدة دائن للبلدية.
- **الاقتراح الثاني :** تخصيص اعتماد مالي للتخييم.
- **الاقتراح الثالث :** تقوية الفصل المخصص لإمدادات الجمعيات والهيئات المحلية.
- **الاقتراح الرابع :** تغطية المصاريف المتعلقة بتفويت تسيير الإنارة العمومية للمكتب الوطني للكهرباء.

وجاءت هذه الاقتراحات من طرف الرئيس وأعضاء أغلبيته مما ضمن لها الموافقة من طرف المجلس.

البند الثاني : تصويت المجالس على مشاريع الميزانيات بين الإجماع وانصهار الأقلية في الأغلبية

تم التصويت على مشاريع ميزانيات الجماعتين القرويتين بالإجماع (أولا) بينما التصويت على مشاريع ميزانيات البلدية عرفت معارضة أقلية سرعان ما انصهرت في الأغلبية (ثانيا).

[1] - محضر مشروع ميزانية (99-2000)، ص : 16-17.
[2] - محضر مشروع ميزانية (99-2000)، ص : 15.

أولا : التصويت بالإجماع على مشاريع ميزانيات الجماعتين القرويتين

بعد الفتور الذي سجلناه فيما يخص مناقشة المجلسين القرويين لمشاريع الميزانيات موضوع البحث، يتم طرح هذه الأخيرة على التصويت والذي جاءت نتائجه على الشكل التالي :

+ نتائج تصويت المجلسين القرويين على مشاريع ميزانيات

(98-99) – (99-2000) – (2000-2001)[1]

	الجماعة ق ب س ل			الجماعة ق ب س ج		
	الأعضاء الحاضرون	المصوتون بالإيجاب	المعارضون	الأعضاء الحاضرون	المصوتون بالإيجاب	المعارضون
مشروع ميزانية 98-99	13/13	13	لا أحد	13/11	11	لا أحد
مشروع ميزانية 99-2000	13/12	12	لا أحد	13/11	11	لا أحد
مشروع ميزانية 2000-2001	13/13	13	لا أحد	13/7	7	لا أحد

إن قراءة هذا الجدول، تبين لنا بالملموس الإجماع الذي يطبع التصويت على مشاريع ميزانيات هاتين الجماعتين القرويتين، فالأعضاء الذين يحضرون دورة إعداد مشروع الميزانية يصوتون بالإيجاب على هذه المشاريع بدون استثناء، وبالتالي فإنه لا وجود لأية معارضة حول هذه المشاريع بالرغم من تكوين المجلسين من عدة تيارات حزبية وهي بالنسبة لأعضاء المجلس الجماعي لبني سيدال الجبل كالتالي:

- حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية : ثلاثة أعضاء.
- التجمع الوطني للأحرار : ثلاثة أعضاء.
- حزب الاستقلال : أربعة أعضاء
- الحركة الشعبية : عضوين.
- أما المجلس الجماعي لبني سيدال لوطا فينتمي أعضائه إلى الأحزاب التالية :
  - حزب الاستقلال : عشرة أعضاء.
  - الحركة الشعبية : عضو واحد.

[1]- المصدر : محاضر إعداد مشاريع ميزانيات الجماعتين القرويتين خلال سنوات (98-99)(99-2000) (2000-2001).

وبالرغم من هذا الاختلاف الحزبي فإنه لا يلمس على صعيد التصويت على مشاريع الميزانيات، وإن كان يدل هذا على شيء فإنما يدل على غياب ثقافة حزبية لهؤلاء الأعضاء وغياب مستوى تعليمي لائق يجعلهم يشعرون بمستوى المسؤولية التي وضعها الناخبون فيهم، ويدل أيضا على إنزواء الأعضاء وراء المصالح الشخصية التي تربطهم مع رؤساء هاتين الجماعتين، خصوصا وأن مشاريع الميزانيات التي صوتوا لصالحها لا تحمل بالمرة هموم الناخبين ومتطلباتهم.

بل هي عبارة عن أرقام يتم استنساخها من سنة إلى أخرى، دون القيام بالرفع بالموارد الجماعية، وترشيد النفقات التي لا تكتسي أهمية....

ثانيا: انصهار الأقلية في الأغلبية

يتعايش داخل المجلس البلدي لازغنغان تيارين، واحد يمثل الأغلبية والتي تتشكل في الغالب من حزب التجمع الوطني للأحرار وهو الانتماء السياسي للرئيس، ومن أقلية تنتمي في غالبيتها إلى حزب الاستقلال والاتحاد الاشتراكي والتي حاولت من خلال مناقشاتها لمشاريع ميزانيات البلدية طرح مجموعة من الاقتراحات والتعديلات كما رأينا حين تطرقنا لمضمون المناقشات، وخصوصا بالنسبة لمشروع ميزانية (98-99)، إذن ما هو تأثير هذه المناقشات على نتيجة التصويت؟

للإجابة على هذا التساؤل سنعتمد على الجدول التالي :

+ نتائج التصويت على مشاريع ميزانيات بلدية أزغنغان[1]

	الأعضاء الحاضرون	المصوتون بالإيجاب	المعارضون	الممتنعون
مشروع ميزانية (98-99)	23/20	10	10	X
مشروع ميزانية (99-2000)	23/16	11	X	5
مشروع ميزانية (2000-2001)	23/19	18	x	1

يستشف من خلال الجدول، وجود علاقة مباشرة بين حجم المناقشات التي طبعت مشروع ميزانية (98-99) ونتيجة التصويت، هذه المناقشات التي ارتكز فيها المتدخلون على طرح مجموعة من الاقتراحات والتعديلات والتي لم تأخذ بعين الاعتبار، مما أثر ذلك على نتيجة التصويت التي عارض من خلالها عشرة أعضاء مشروع الميزانية، مقابل عشرة أعضاء صوتوا

[1]- المرجع : محاضر إعداد مشاريع ميزانيات بلدية أزغنغان خلال سنوات (98-99)(99-2000)(2000-2001).

لصالح المشروع، وتم الرجوع إلى الفصل 20 من ظهير التنظيم الجماعي لإفراز نتيجة التصويت والذي يرجح عند تعادل الأصوات الجانب الذي ينتمي إليه الرئيس، أي رئيس الجلسة، الذي صوت لصالح مشروع الميزانية وبالتالي تم التصويت على مشروع ميزانية (98-99).

إلا أن هذه المعارضة التي شابت مشروع ميزانية (98-99)، ما فتئت حتى انصهرت في الأغلبية وأفرزت لنا شكلا آخر وهو الامتناع عن التصويت أو ما يسمى بالنفاق السياسي، وهكذا امتنع خمسة أعضاء على التصويت على مشروع ميزانية (99-2000)، كما امتنع عضو واحد على التصويت على مشروع ميزانية (2000-2001) وشهد هاذين المشروعين تراجعا كبيرا في حجم المناقشات مقارنة مع حجم مناقشات مشروع ميزانية (98-99) مما أثر بدوره على نتيجة التصويت.

وعلى العموم فالعلاقات المتوترة التي ظهرت بين الأغلبية والأقلية مباشرة بعد تكوين المكتب سرعان ما تم تجاوزها وأصبحت الأقلية تفقد مقوماتها، وذلك من خلال العلاقات الشخصية التي يربطها رئيس المجلس البلدي مع أعضاء المعارضة، وهو ما لمسناه بشكل واضح مع مناقشة مشروع ميزانية (2000-2001)، والتي لم تعرف تدخلات واقتراحات أعضاء المعارضة واللذين صوتوا في غالبتهم على مشروع الميزانية مع امتناع عضو واحد منهم فقط، ومن هنا يظهر بشكل لا يدع مجال للشك أن الأقلية سرعان ما تنصهر في الأغلبية مع توالي الدورات...

وبالإضافة إلى هذا الانصهار، فإن المعارضة غالبا ما لا تعير اهتماما بجلسات التصويت، وهو ما شهده التصويت على مشروعي ميزانتي (99-2000) (2000-2001) واللذين عرفا مجموعة من الغيابات مست في أغلبيتها أعضاء المعارضة خصوصا سنة (99-2000) مما يبين بوضوح على أن اهتمام الأعضاء بالعمل الجماعي ينحدر سنة بعد أخرى...

<u>الفقرة الثانية</u>: دور سلطة الوصاية في مراقبة تدبير إعداد مشروع الميزانية

تتم مراقبة سلطة الوصاية لتدبير إعداد مشاريع ميزانيات المجالس الجماعي قيد الدرس، عن طريق مراقبتها لتقديرات ميزانيات هذه المجالس الجماعية (البند الأول) وعن طريق مصادقتها على مشاريع ميزانيات هذه الجماعات (البند الثاني).

البند الأول : مراقبة سلطة الوصاية لتقديرات مشاريع ميزانيات المجالس الجماعية

شهدت السنوات الأخيرة، اهتماما متزايدا من طرف سلطة الوصاية، فيما يخص مراقبة تدبير إعداد مشروع الميزانية، ويرجع السبب الأساسي في ذلك إلى التوزيع المسبق لحصة منتوج الضريبة على القيمة المضافة[1]، هذا التوزيع الذي تسعى من خلاله سلطة الوصاية إلى تقييم دقيق لمصاريق تسييرالمجالس الجماعية، للتحكم في نمو هذه النفقات دون الاستمرار في وضع تقديرات يتم المبالغة في حجمها، قصد إقرار عجز يتيح لها طلب الاستفادة من إمدادات الموازنة [2]، التي أصبحت متجاوزة في ظل هذا النظام الجديد، بالنظر إلى أن حصة الضريبة على القيمة المضافة لا تتحدد بناء على أي عجز[3].

ويهدف هذا الإصلاح إلى الدفع بالمجالس الجماعية نحو تطوير إدخارها من خلال بذل مجهودات إضافية للتحكم في نفقات تسييرها وتنمية مواردها الذاتية[4]، لتوظيف هذا الادخار في إعداد ميزانية تجمع بين التسيير والتجهيز[5].

وفي هذا الإطار، فإن سلطة الوصاية أصبحت أكثر من أي وقت مضى، تقوم بدراسة دقيقة لمشاريع الميزانيات، وخاصة التي يفوق حجم إحدى أو مجموع النفقات الخاصة بالموظفين وتسديد الديون حجم تقديرات المداخيل[6].

وتندرج الجماعات قيد الدرس في هذا الإطار، حيث أنه بالرغم من التوزيع المسبق لمنتوج حصة الضريبة على القيمة المضافة، نجد أن هذه الجماعات مازالت تعاني وبشكل مستمر من اختلال التوازن ما بين الموارد والنفقات، مما يحد من إعداد ميزانية متوازنة، أو موحدة تجمع بين التسيير والتجهيز، وهذا الخلل كان سببه الر ئيسي الرفع من حجم النفقات والتخفيض من حجم المداخيل، وهذا ما أتاح لكل من العامل بالنسبة لمشاريع ميزانيات الجماعتين القروية ووزارة الداخلية بالنسبة لمشاريع ميزانيات بلدية أزغنغان، للقيام بدراسة دقيقة لهذه المشاريع لإصلاح هذا الخلل المتجلي في عدم توازن مشاريع هذه الميزانيات وهذا ما يتضح من خلال الجدول أسفله :

---

[1] ـ المملكة المغربية : وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، مديرية المالية المحلية، دورية رقم 1، م م م، حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية، برسم الفترة الانتقالية، 1997/1996، الرباط، 4 يناير 1996.

[2] ـ وزارة الداخلية، مديرية المالية المحلية، دورية رقم 1/م م م، نفس المرجع، ص : 6.

[3] ـ وزارة الداخلية، مديرية المالية المحلية، دورية رقم 1/م م م، نفس المرجع، ص : 7.

[4] ـ المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، مديرية المالية المحلية، دورية رقم 36/م م م، حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برمس السنة المالية 1997-1998 الرباط في 31 مارس 1997، ص : 20.

[5] ـ وزارة الداخلية، مديرية المالية المحلية، دورية رقم 1، م م م / مرجع سابق، ص : 7.

[6] ـ مرجع سابق، ص : 18.

+ تدخلات سلطة الوصاية لإصلاح مشاريع ميزانيات الجماعات قيد الدرس[1]

ميزانيات الجماعات	المداخيل		المصاريف	
	المقترح	المقبول	المقترح	المقبول
ميزانية (ج ق ب س ل) 98-99	2339650.00	2340400.00	2339650.00	2340400.00
ميزانية (ج ق ب س ل) 99-2000	2532483.50	251533900	253483500	2515339.00
ميزانية (ج ق ب س ل) 2000-2001	3628602.00	3733579.00	3652102.00	3733579.00
ميزانية (ج ق ب س ل) 98-99	1800325.00	2347500.00	2381200.00	2347500.00
ميزانية (ج ق ب س ج) 99-2000	1847888.00	2358431.00	2427400.00	2358431.00
ميزانية(ج ق ب س ج) 2000-2001	2933402.00	3337350.00	3542450.00	3337350.00
ميزانية بلدية أزغنغان 98-99	11399151.00	14181400.00	14407900.00	14181400.00
ميزانية بلدية أزغنغان 99-2000	11399151.00	13689700.00	14110340.00	13689700.00
ميزانية بلدية أزغنغان 2000-2001	17906876.00	21967012.00	22647270.00	21967012.00

يتبين من خلال هذا الجدول، الحجم الكبير لتدخل سلطة الوصاية (العمالة، وزارة الداخلية) لإصلاح وتعديل مشاريع الميزانيات، ففي الوقت الذي تقوم فيه هذه الجماعة بالرفع من حجم المداخيل والتقليص من حجم المصاريف[2]، تقوم سلطة الوصاية كما هو ملاحظ من خلال الجدول، بتقليص حجم النفقات، باستثناء ميزانيتي (98-99) (2000-2001)، المتعلقة بالجماعة ق ب س ل، والرفع من حجم المداخيل، باستثناء ميزانية ج ق ب س ل لسنة (99-2000) لأجل التقليص من حجم العجز المسطر في مشاريع هذه الميزانيات، مما يعيق بشكل واضح الاستقلال المالي لهذه الجماعات التي تبقى تحت رحمة سلطة الوصاية لموازنة ميزانياتها طبقا لتصور هذه الأخيرة.

[1]- المرجع : ميزانيات الجماعات برسم سنوات (98-99)(99-2000)(2000-2001).

[2] - ولا تخرج عن هذه القاعدة، الجماعة القروية بني س ل، بالرغم من اقتراحها لمشاريع ميزانيات متوازنة، بالنظر إلى تسجيل مبالغ العجز في مشروع الميزانية لتحقيق هذا التوازن.

ولملامسة حجم هذا التدخل سنعتمد على الأقسام التي خضعت للتعديل من طرف سلطة الوصاية.

فبالنسبة للجماعة القروية لبني سيدال لوطا نجد مجموعة من الأقسام خضعت للتعديل سواء فيما يخص المصاريف أو المداخيل وهي :

فيما يخص مشروع ميزانية (98-99)، نجد أربعة أقسام خضعت للتعديل فيما يتعلق بالمداخيل وهي [1]:

الأقسام	المقترح	المقبول
القسم الأول	156000.00	144.000.00
القسم الثاني	29000.00	35000.00
القسم الثالث	25220.00	25620.00
القسم السادس	2116830.00	2123180.00

أما فيما يخص المصاريف فقد تم تعديل ثلاثة أقسام وهي[2] :

الأقسام	المقترح	المقبول
القسم الثاني	1835300.00	1852000.00
القسم الثالث	139950.00	128600.00
القسم السادس	10000.00	6000.00

أما فيما يخص مشروع ميزانية (99-2000)، فإن الأقسام التي خضعت للتعديل فيما يخص المداخيل هي [3]:

الأقسام	المقترح	المقبول
القسم الثالث	25620.00	25920.00
القسم الثاني	12600.00	12000.00
القسم الثالث	2309263.00	2286419.00

[1] - المصدر : ميزانية الجماعة (ق.ب.س.ل) برسم سنة 98-99.
[2] - المصدر : ميزانية الجماعة (ق.ب.س.ل) برسم سنة 98-99.
[3] - المصدر : ميزانية الجماعة (ق.ب.س.ل) برسم سنة 99-2000.

أما فيما يخص المصاريف فنجد الأقسام التالية[1] :

الأقسام	المقترح	المقبول
القسم الثاني	1924440.07	1922188.00
القسم الثالث	218000.00	208000.00
القسم الخامس	8000.00	6000.00
القسم السادس	350243.43	350151

بالنسبة لمشروع ميزانية (2000-2001)، فنجد الأقسام التي خضعت للتعديل فيما يخص المداخيل هي كالتالي[2] :

الأقسام	المقترح	المقبول
القسم الأول	164000.00	144.000.00
القسم الثاني	49500.00	35000.00
القسم السادس	3353722.00	3446699.00

أما فيما يخص المصاريف فنجد الأقسام الآتية[3] :

الأقسام	المقترح	المقبول
القسم الأول	50700.00	75900.00
القسم الثاني	2677450.00	2723450.00
القسم الثالث	219150.00	225.420.00
القسم الرابع	0	4000.00
القسم السادس	70030200	700.302.00

[1] - المصدر : ميزانية الجماعة (ق.ب.س.ل) برسم سنة 99-2000.

[2] - المصدر : ميزانية الجماعة (ق.ب.س.ل) برسم سنة 2000-2001.

[3] - المصدر : ميزانية الجماعة (ق.ب.س.ل) برسم سنة 2000-2001.

وعلى نفس المنوال خضعت مجموعة من أقسام مشاريع ميزانيات الجماعة ق ب س ج للتعديل من طرف سلطة الوصاية، وهي بالنسبة لمداخيل مشروع ميزانية (98-99) كالتالي[1] :

الأقسام	المقترح	المقبول
القسم الثاني	106000.00	106500.00
القسم الثالث	109240.00	109300.00
القسم السادس	155308500	2099700.00

أما بالنسبة لمصاريف نفس السنة فنجد الأقسام التالية[2] :

الأقسام	المقترح	المقبول
القسم الأول	29400.00	29000.00
القسم الثالث	242300.00	214000.00
القسم الخامس	5000.00	0

فيما يخص مشروع ميزانية (99-2000) فنجد أيضا مجموعة من الأقسام خضعت للتعديل سواء فيما يخص المداخيل أو المصاريف[3]

المداخيل :

الأقسام	المقترح	المقبول
القسم الأول	22500.00	22000.00
القسم الثالث	113760.00	111760.00
القسم الخامس	18000.00	18400.00
القسم السادس	1847888.00	2358431.00

[1] - المصدر : ميزانية الجماعة (ق.ب.س.ج) برسم سنة 98-99.
[2] - المصدر : ميزانية الجماعة (ق.ب.س.ج) برسم سنة 98-99.
[3] - المصدر : ميزانية الجماعة (ق.ب.س.ج) برسم سنة 99-2000.

المصاريف :

الأقسام	المقترح	المقبول
القسم الأول	29400.00	28000.00
القسم الثاني	2150500.00	2112431.00
القسم الثالث	242500.00	218000.00
القسم السادس	5000.00	0

فيما يخص مشروع ميزانية (2000-2001)، فنجد أيضا مجموعة من الأقسام خضعت للتعديل سواء فيما يخص المداخيل أو المصاريف[1] :

المداخيل :

الأقسام	المقترح	المقبول
القسم الأول	28000.00	27500.00
القسم الثاني	184000.00	153000.00
القسم الثالث	171096.00	171100.00
القسم السادس	2525306.00	2960750.00

المصاريف :

الأقسام	المقترح	المقبول
القسم الثاني	3114250.00	2967050.00
القسم الثالث	351550.00	294900.00
القسم الرابع	7500.00	1000.00

وسارت وزارة الداخلية على نفس النهج في تعديل مجموعة من أقسام مشاريع ميزانيات بلدية أزغنغان، وهمت جانبي المداخيل والمصاريف، وهي بالنسبة لمشروع ميزانية (98-99) كالتالي[2] :

[1] - المصدر : ميزانية الجماعة (ق.ب.س.ج) برسم سنة 2000-2001.
[2] - المصدر : ميزانية بلدية أزغنغان برسم سنة 98-99.

المداخيل :

الأقسام	المقترح	المقبول
القسم الأول	1152000.00	1152500.00
القسم الخامس	9600.00	9649.00
القسم السادس	8421351.00	11203051.00

المصاريف :

الأقسام	المقترح	المقبول
القسم الثالث	2349700.00	2210700.00
القسم السادس	2408500.00	2321000.00

أما فيما يخص مشروع ميزانية (99-2000) فنجد التعديلات التالية [1]:

المداخيل :

الأقسام	المقترح	المقبول
القسم الأول	1152500.00	1170500.00
القسم الثاني	1148600.00	1178600.00
القسم الثالث	667600.00	748500.00
القسم الخامس	9600.00	9660.00
القسم السادس	8421351.00	1058244.00

المصاريف :

الأقسام	المقترح	المقبول
القسم الثاني	9640700.00	9385700.00
القسم الثالث	2340700.00	2225700.00
القسم الرابع	50000.00	17000.00
القسم السادس	200834.00	1990700.00

[1] - المصدر : ميزانية بلدية أزغنغان برسم سنة 99-2000.

أما فيما يخص مشروع ميزانية (2000-2001) فنجد التعديلات التالية [1]:

الأقسام	المقترح	المقبول
القسم السادس	13860044.00	17920180.00

المصاريف :

الأقسام	المقترح	المقبول
القسم الثاني	15021270.00	14341012.00

وانطلاقا من هذه التغييرات التي طرأت على مشاريع ميزانيات الجماعات قيد الدرس، يتبين حجم تدخل سلطة الوصاية في تعديل مشاريع هذه الميزانيات، والتي مست معظم أقسام مشاريع الميزانيات، كما هو مشار إليه من خلال الجداويل أعلاه، مما يؤكد على أن اختصاص هذه المجالس في تدبير إعداد مشاريع ميزانياتها هو اختصاص ثانوي، في ظل هيمنة سلطة الوصاية على هذا الإعداد من خلال مراقبتها لمشاريع الميزانيات،وخاصة وأن هذه المجالس لا تطرح عليها هذه التعديلات والملاحظات الصادرة من طرف سلطة الوصاية لمناقشتها والتصويت عليها، بل تعرض هذه الاقتراحات والتعديلات على رئيس مصلحتي (المداخيل والنفقات) ورؤساء هذه الجماعات، دون الرجوع إلى المجلس الجماعي للتداول فيها، وهذه المسطرة وإن كانت تتوخى السرعة كما بررت ذلك سلطة الوصاية[2]، فإنها تحد بشكل سافر من استقلال وحريات المجالس، وبالتالي تحد من السلطات التقريرية لهذه الأخيرة في الأمور التي هي موكولة لها [3].

البند الثاني : مصادقة سلطة الوصاية على مشاريع ميزانيات المجالس الجماعية.

بالإضافة إلى تجاوز سلطة الوصاية لحدود ها فيما يخص التعديلات التي تجريها على مشاريع الميزانيات، فإن هناك إشكالا أخر يطرح بحدة على مستوى مصادقة هذه الأخيرة على مشاريع ميزانيات هذه الجماعات ويتجلى في التأخير الكبير في المصادقة وهذا ما يتبين من خلال الجدول أسفله :

[1] ـ المصدر : ميزانية بلدية أزغنغان برسم سنة 2000-2001.

[2] ـ المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، مديرية المالية المحلية، دورية رقم 57 م م م، حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم الفترة الانتقالية 2001/2000، الرباط في 13 أبريل 2000، ص: 6.

[3] ـ بوجيدة محمد : " وصاية الدولة على الجماعات الحضرية والقروية بعد ميثاق 30 شتنبر 1976 "، مرجع سابق، ص : 82.
انظر كذلك : سعيد ملوك ـ مصطفى أمراني : " نظام المصادقة على ميزانيات الجماعات القروية "، تقرير سلك الكتاب العامون ـ السنة الدراسية 1996، ص : 41.

+ تاريخ المصادقة على مشاريع ميزانيات الجماعات قيد الدرس خلال سنوات

(98-99) / (99-2000) / (2000-2001)[1]

	الجماعة ق ب س ج			الجماعة ب س ل			بلدية أزغنغان		
	99-98	2000-99	01-2000	99-98	2000-99	21-2000	99-98	2000-99	01-2000
خروج مشروع الميزانية من الجماعة	ماي 98	ماي 99	ماي 2000	أبريل 98	أبريل 99	أبريل 2000	يونيو 98	يونيو 99	يونيو 2000
تاريخ المصادقة من طرف سلطة الوصاية وتوصل الجماعة بها	يونيو 99	ماي 2000	ماي 2001	يونيو 99	ماي 2000	ماي 2001	ديسمبر 98	نوفمبر 99	أكتوبر 2000

يتضح من خلال الجدول أعلاه، أن المصادقة على ميزانيات هذه الجماعات تتم بشكل متأخر جدا، ففي الغالب تكون خلال الأشهر الأخيرة من السنة، كما هو الشأن بالنسبة لميزانية الجماعتين القرويتين برسم سنة (98-99) التي تمت المصادقة عليها في الشهر الأخير من السنة، أو خلال الشهرين الأخيرين من السنة كما هو الشأن بالنسبة لميزانيتي (99-2000) (2000-2001) بالنسبة لنفس الجماعتين، وهذا بالرغم من إرسال الجماعتين مشاريع ميزانياتها للمصادقة طبقا للأجل المسطر من طرف سلطة الوصاية، وهو شهر ماي [2].

أما بالنسبة للمصادقة على مشاريع ميزانيات بلدية أزغنغان إن كانت أحسن حالا مقارنة مع الجماعتين القرويتين، فإنها مع ذلك تعاني بشكل كبير من التأخير من طرف سلطة الوصاية والذي يتعدى أربعة أشهر.

إلا أن ما يمكن أن يلاحظ حول هذه المشاريع، هو تأخير البلدية في إرسال هذه المشاريع للمصادقة والذي يتم في شهر يونيو في الغالب كما هو الأمر فيما يخص مشروعي ميزانيتي (98-99) (99-2000)، وبالتالي فهي لا تخرج عن القاعدة التي رسمتها الجماعات الحضرية

[1] - المرجع : ميزانيات الجماعات برسم سنوات (98-99)(99-2000)(2000-2001)

[2]- المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات الملحية، مديرية المالية المحلية، دورية 57 م م م / مرجع سابق، ص : 38.

على الصعيد الوطني، و التي لا ترسل مشاريع ميزانياتها في الوقت المطلوب، إلا خمس جماعات احترمت هذا الأجل كما أكدت على ذلك سلطة الوصاية[1].

وخلاصة القول، إن هذا التأخير في المصادقة على مشاريع الميزانيات، يشكل عقبة كبيرة أمام هذه الجماعات لتدبير تنفيذ ميزانياتها، والذي يرتكز على العموم على الميزانيات السابقة، من خلال الفصل 14 من ظهير التنظيم المالي الذي ينص على ما يلي " إذا لم يصادق لسبب من الأسباب على الميزانية، قبل بداية السنة المالية فإن المداخيل ونفقات التسيير يستمر العمل بها طبقا لميزانية السنة السابقة إلى أن تقع المصادقة على الميزانية وذلك بمقرر يصدره وزير الداخلية فيما يخص الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات والهيآت والعامل المعني فيما يخص الجماعات القروية.

وتحدد في هذا المقرر المدة التي يمكن أن تنجز خلالها العمليات المشار إليها أعلاه".

وهذا الفصل يعتبر بالنسبة لهذه الجماعات قاعدة وليس استثناءا، خصوصا بالنسبة للجماعتين القرويتين، ففي ظل هذا الوضع السكوني المعتمد على الميزانيات السابقة، كيف لهذه الجماعات أن تحقق المشاريع التنموية الملحة من طرف الناخبين؟

[1] - Royaume du Maroc , Ministère de l'intérieur , Direction générale des collectivités locales – Direction des Finances locales – circulaire N° 33 , Relative à la préparation des budgets des collectivités locales au titre de la gestion 1999-2000 , Rabat , 5 Avril 1999.

الفصل الثاني : تدبير تنفيذ الميزانية الجماعية وخصوصيته على صعيد الواقع

التنفيذ يعتبر المرحلة الثانية في تدبير الميزانية ويأتي مباشرة بعد تدبير تحضير الميزانية، وإذا كانت هذه المرحلة الأخيرة تشهد تدخل الأجهزة المنتخبة من مستشارين جماعيين ومقرر الميزانية ورئيس المجلس وأعضاء لجنة المالية والميزانية، فإن مرحلة تدبير التنفيذ يقتصر التدخل فيها على كل من رئيس المجلس الجماعي باعتباره أمرا بالصرف، والقابض باعتباره المسؤول الأول بجانب الرئيس في عملية التحصيل وتنفيذ النفقات.

من هنا يتضح أن عملية تدبير التنفيذ تمر بمرحلتين، مرحلة إدارية يختص بها الأمر بالصرف ألا وهو رئيس المجلس ومرحلة حسابية يختص بها القابض الجماعي.

إلا أن هذه التوزيع في الأدوار ما بين الأمر بالصرف والقابض يصطدم في الواقع بضعف الوسائل المتاحة لدى هاذين المتدخلين في التدبير المالي الجماعي، مما أثر بشكل لا يقبل الجدل على مالية الجماعات وبالتالي أثر على مشروعها التنموي.

ولتسليط الضوء على هذا الفصل هذا الفصل إلى مبحثين :

المبحث الأول : تدبير تنفيذ الميزانية الجماعية

المبحث الثاني : خصوصية تدبير تنفيذ الميزانية على صعيد الواقع.

المبحث الأول : تدبير تنفيذ الميزانية الجماعية

تتشكل الميزانية العامة للمجالس الجماعية، من الميزانية الرئيسية والميزانية الملحقة والحسابات الخصوصية، ويتضمن كل شكل من هذه الأشكال مجموعة من المداخيل والنفقات تستدعي الدقة والوضوح خلال مرحلة تدبير التنفيذ من خلال الفصل بين العمليتين، ولهذا نتناول في (المطلب الأول) تنفيذ المداخيل الجماعية ثم بعد ذلك نتطرق في (المطلب الثاني) تنفيذ المصاريف.

المطلب الأول :تدبير تنفيذ المداخيل الجماعية

يعتبر تدبير تنفيذ المداخيل الجماعية ذا أهمية كبرى، بالنظر إلى ما تشكله المداخيل من قاعدة أساسية لكل تنمية جماعية، باعتبارها تحدد حجم النفقات التي سيتم صرفها، ولهذا فقد أولاه المشرع أهمية خاصة من خلال تقسيم أدوار تنفيذه ما بين الأمر بالصرف (الفرع الأول)، والقابض الجماعي (الفرع الثاني).

الفرع الأول : دور الآمر بالصرف في تدبير المداخيل الجماعية

يتدخل الأمر بالصرف في تدبير تنفيذ المداخيل، من خلال تحكمه في عملية التحصيل وذلك انطلاقا من دوره في إحداث وكالة المداخيل وتعيين الوكيل (الفقرة الأولى)، ثم من خلال دوره في تنظيم هيكلة هذه الوكالة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : دور الآمر بالصرف في إحداث الوكالة وتعيين الوكيل

بحكم أن الأمر بالصرف يعتبر المسؤول المباشر عن تنمية الجماعة، فهو بالتالي يسعى إلى الرفع من حجم المداخيل المستخلصة، وذلك من خلال دوره في إحداث وكالة المداخيل (البند الأول)، وتعيين وكيل المداخيل (البند الثاني).

البند الأول: دور الأمر بالصرف في إحداث الوكالة

انطلاقا من كون وكالة المداخيل فرعا من فروع الإدارة الجماعية، تشغل بنايات وأجهزة وأدوات في ملك الجماعة، وتعتمد على موظفين وأعوان ومستخدمين جماعيين، فإنه من الطبيعي أن تمارس هذه الوكالة اختصاصاتها ووظائفها تحت إشراف رئيس المجلس الجماعي، الذي يعتبر صاحب الاختصاص في تسيير المصالح الجماعية اللازمة لتنفيذ المهام المسندة إليه طبقا للفصل 48 من الظهير الشريف الصادر في 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي[1] وبصفة رئيس المجلس الجماعي أمرا بالصرف في كل ما يتعلق بأموال الجماعة [2] فهو يتولى مهمة تكوين ملف إحداث وكالة المداخيل وكل ما يتعلق بكل الوثائق الضرورية ذات الصلة [3]، وهو ما

---

[1]- الفصل 77 من قانون رقم : 00-78.

[2] - ينص الفصل الثاني من مرسوم 30 شتنبر 1976 المتعلق بسن نظام لمحاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها على أنه " يعهد بالعمليات المالية العمومية للجماعات المحلية وهيئاتها إلى الآمرين بالصرف والقباض، ويؤهل الأمر بالصرف للالتزام باستخلاص دين أو دفعه أو لإثباته أو تصفيته أو الأمر به....".

[3] - عبد الحق حياء - عبد الرحيم زمومي : " علاقات الوكيل مع رئيس المجلس الجماعي...."، مرجع سابق، ص : 39.

أكدته المادة 34 من مرسوم رقم 576-76-2 (30 شتنبر 1976 المتعلق بسن نظام المحاسبة الجماعية) والتي تنص على ما يلي : " تحدث وكالة المداخيل بمقرر يصدره وزير الداخلية باقتراح من الأمر بالصرف بعد تأشيرة وزير المالية فيما يخص العمالات والأقاليم والجماعات والهيئات بمقرر يصدره العامل باقتراح من الأمر بالصرف ويوجهه قائد الدائرة مشفوعا برأيه بعد تأشيرة قابض المالية فيما يخص الجماعة القروية....".

ويتبين من خلال هذا النص تعدد السلطات المتدخلة في إحداث الوكالة (وزارة الداخلية ـ وزارة المالية ـ رئيس المجلس الجماعي)، إلا أنه مع ذلك يظل تدخل رئيس المجلس لإحداث هذه الوكالة مهم، لأنه هو العارف والمؤهل بحكم تواجده المستمر داخل الجماعة بأهمية تأسيس هذه الوكالة، وهذا من خلال مبدأ الاقتراح الذي نسجل حوله مجموعة من الملاحظات وهي :

- أن الاقتراح ضروري لصدور مقرر إنشاء الوكالة حيث لا يتم إحداث الوكالة بدونه.
- أنه صادر من طرف الأمر بالصرف، أي رئيس المجلس الجماعي وهو المعني مباشرة للإشراف على تسيير المصالح الجماعية.
- أن الاقتراح يمكن رئيس المجلس الجماعي من عدم تقبل أي تدخل في الإدارة الجماعية، دون الأخذ برأيه في الموضوع بصفته رئيسا لهيئة تمتع بالشخصية المعنوية.

<u>البند الثاني :</u> دور الآمر بالصرف في تعيين وكيل المداخيل

إن إحداث وكالة المداخيل يجب أن يكون مقرونا بتعيين وكيل يشرف على أعمالها، ولهذا نصت الفترة الأخيرة من المادة 34 من مرسوم نظام محاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها على ما يلي" :.... ويجب أن تتضمن مقررات تتخذ طبق نفس الكيفيات اسم القابض (ريجسور) وتحديد مبلغ ضمانته، وتعيين اختصاصاته مع الإشارة حسب فصول الميزانية إلى الأداءات والمحصولات المأذون للقابض المذكور في قبضها كما يجب أن تنص على كيفية قبض كل أداء أو محصول ".

يلاحظ من خلال هذه الفقرة تعدد السلطات المتدخلة في تعيين وكيل المداخيل اسوة بنظام إحداث الوكالة، فبالإضافة إلى اقتراح الوكيل من طرف رئيس المجلس نجد تدخل كل من وزارة المالية ووزارة الداخلية، وهو ما يعتبر استثناءا أو تدخلا في اختصاصات الرئيس الجماعي في

تعيين الموظفين الجماعيين [1]، التي يحددها المرسوم رقم 738-77-2 بتاريخ 27 شتنبر 1977 بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات المحلية في فصله الخامس، والذي يسند مهمة التعيين بالنسبة للأسلاك المرتبة في سلاليم الاجور من 1 إلى غاية 9 إلى رئيس المجلس الجماعي.

إلا أنه مع ذلك تظل الكلمة الأولى لرئيس المجلس، الذي يختار من بين الموظفين الشخص المؤهل لاقتراحه كوكيل للمداخيل بالنظر إلى قربه من الموظفين الجماعيين، وهو ما قد يدفعه حسب البعض[2] إلى اقتراح موظفين لا تتوفر فيهم الشروط المعرفية والكفاءة، بل يكون الاقتراح لاعتبارات شخصية (الوفاء والزبونية)، مما قد يجعل الأطر المتخصصة والعليا والمكونة لتولي منصب وكيل المداخيل مبعدة عن هذه المسؤولية[3]، وهو ما لاحظته وزارة الداخلية، التي أكدت على أن أغلبية رؤساء المجالس الحضرية يقومون بإسناد وظيفة وكيل المداخيل إلى بعض الأعوان الجماعيين المنتمين إلى فئة اليد العاملة أو الأطر الإدارية الدنيا التي لا تتوفر على المؤهلات التي تتطلبها أهمية المنصب، وفي هذا الصدد أصدرت الوزارة دورية تحت رقم 2/ق م م بتاريخ 3 يناير 1986، تحث فيها على أن يكون وكيل مداخيل الجماعات الحضرية منتميا إلى إطار المتصرفين المساعدين، ووكيل مداخيل الجماعات القروية منتميا لإطار المحررين أو الكتاب الممتازين، وأن تتوفر فيهم شروط الاستقامة والمواظبة في العمل وحسن السيرة والسلوك، بالإضافة إلى إعطاء الأولوية إلى الأطر المتخصصة التي استفادت من تكوين وتدريب في ميدان المالية والجبايات المحلية[4]، لأن هذا التكوين يخفف من المهام الملقاة على الرئيس في الجانب المالي للجماعة، ويوثق الاتصال القوي والفعال مع القباضة الجماعية [5]، ويساعد الوكيل على أن يكون ملما بالمسؤولية الملقاة على عاتقه باعتباره محاسبا عموميا مسؤولا عن أعمال الاختلاس والخيانة والعجز، التي قد تثبت في صندوقه أو صندوق مأموريه [6].

ومن خلال هذه السلطة التي يتمتع بها رئيس المجلس إزاء الوكيل والتي تتجلى في الاقتراح، يتبين حجم مساهمة الرئيس في عملية تدبير التحصيل، فإذا كانت نية هذا الأخير تتجه نحو الرفع من مستوى التحصيل دون مراعاة الاعتبارات الانتخابية التي تتجه في الغالب نحو

---

[1] ـ علي كرزازي ـ عبد العزيز خربوش : " وكالة المداخيل نحو إدارة جبائية عصرية "، تقرير نهاية التدريب ـ سلك الكتاب العامون " مركز التكوين الإداري الرباط السنة 1993، ص : 27.

[2] ـ ذ.محمد عالي أديبا : " إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ـ سلسلة مواضيع الساعة العدد 29 السنة 2001، ص : 249.

[3] ـ بنمير المهدي : " الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب "، مرجع سابق، ص : 120.

[4] ـ المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية ـ أشغال المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية تحت شعار " تكوين وإعلام المنتخبين " تطوان يونيو 1994، ص : 83.

[5] ـ عبد الهادي فريجة : "تسيير ومراقبة وكالة المداخيل الجماعية ـ الجماعة الحضرية آنفا نموذجا " رسالة السلك العالي ـ كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء 1991، ص : 262.

[6] ـ الفصل 39 من مرسوم بسن نظام محاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها رقم 576-76-2 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976).

محابات الملزم، فإنه يقترح لهذا المنصب الشخص المؤهل فعلا لممارسة هذه المهمة، والمؤهل لرفع موارد الجماعة لتحقيق أكبر قدر من التنمية للجماعة، أما إذا كانت نيته هي الدفاع عن مصالحه الشخصية فالعكس صحيح.

ويتمتع الرئيس باعتباره الرئيس التسلسلي لموظفي الجماعة كما يؤكد على ذلك الفصل 48 من الظهير الشريف رقم 1-76-583 المؤرخ في 5 شوال 1396 (30شتنبر 1976) بمثابة قانون المتعلق بالتنظيم الجماعي بسلطات واسعة للضغط على الوكيل قصد الرفع من مستوى التحصيل، فله سلطة إصدار الأوامر والتعليمات للوكيل وسلطة ترقية هذا الأخير وتنقيطه، كما يحق لرئيس المجلس أن يصدر عقوبات تأديبية في حق الوكيل إذا لم يمتثل لتعليماته وأوامره متى كانت هذه الأخيرة غير مخالفة للقانون.

فشخصية الوكيل إذا ما أحسن اختيارها، فإنها تلعب دورا بارزا في التنمية المحلية إذا لم تخرج عن الخط المرسوم لها، فالمستوى التعليمي والتكوين الجيد لهذا الأخير يجعله ملما بماله وما عليه، وبالتالي يصبح في وضع جيد في مواجهة رئيس المجلس، وفي إقناعه للسير جنبا إلى جنب لتحقيق الأهداف المرجوة، أما إذا كانت هذه الشخصية المقترحة لا تستجيب إلى المواصافاة الأنفة الذكر، فإن هذا سينعكس لا محالة على سير الوكالة وعلى جمود مستوى المداخيل وضعف مردوديتها [1].

<u>الفقرة الثانية:</u> دور الآمر بالصرف في تنظيم وكالة المداخيل

تمتد سلطات رئيس المجلس بالإضافة إلى إحداث الوكالة، وتعين الوكيل، إلى تنظيم هذه الوكالة باعتباره المسير للمصالح الجماعية اللازمة لتنفيذ المهام المسندة إليه [2]، فهو المؤهل للاعتناء بهذه المصلحة عن طريق وضع تنظيم محكم للدفع بها نحو تحقيق دورها الأساسي المتجلى في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، هذا التنظيم يضمن التقسيم العقلاني للمهام بين الخلايا التابعة للوكالة، ويكون صدا منيعا ضد حدوث أي نوع من التداخل في الاختصاصات بين المصالح الجبائية وباقي المصالح[3]، ولهذا أولته المناظرات الوطنية للجماعات المحلية أهمية كبيرة، حيث أشارت المناظرة الوطنية الرابعة للجماعات المحلية إلى غياب هيكل تنظيمي

[1] ـ عبد الحق حياء ـ عبد الرحيم زمومي : " علاقات الوكيل مع رئيس المجلس الجماعي وآثارها على سير وكالة المداخيل " تقرير نهاية التدريب ـ سلك الكتاب العامين " مركز التكوين الإداري الرباط، السنة 1 896 -1 897، ص : 48.

[2] ـ الفصل 48 من ظهير التنظيم الجماعي 30 شتنبر 1976.

[3] ـ المديرية العامة للجماعات المحلية ـ مديرية المالية المحلية ـ دورية حول تطبيق إصلاح نظام الجبايات المحلية ـ عدد 408 السنة 1992.

نموذجي لمختلف المصالح المكلفة بالتحصيل، وإلى عدم ملاءمة تجهيزاتها للدور المنوط بها [1]، كما تحدثت المناظرة الخامسة للجماعات المحلية التي انعقدت بالرباط سنة 1992 بصراحة عن الوضعية التنظيمية للمصالح الجبائية واعتبرتها إحدى العراقيل الأساسية التي تحول دون بلوغ الأهداف المنشودة من قانون رقم 89-30 [2]. والذي أتى بمجموعة من الرسوم الجديدة مع تحيين بعض الرسوم التقليدية، والتي تتطلب الدقة والوضوح اللازمين في تحديد وعائها واستخلاصها، وهو ما جعل السلطة الوصية تتفطن للأمر واقترحت تنظيما هيكليا نموذجيا من خلال دورية عدد 408 الصادرة في 22 يونيو 1992، يحتوي على مجموعة من المصالح تتولى القيام بكل الإجراءات الإدارية المتعلقة بكل من عمليات ربط الضريبة الجماعية والتفتيش والمحاسبة، كما أنه يتوخى عقلنة وترشيد عمليات التحصيل المالي[3] لمجموع الحقوق والواجبات المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، كما يضمن التوزيع الواضح للاختصاصات بين مختلف الخلايا والمصالح [4].

وهكذا نجد في قمة هرم هذا التنظيم قسم تنمية الموارد المالية، الذي يتبوأ مكانة الوكالة دون أن يحل محلها [5]، ويتكون هذا القسم من خليتين للتفتيش والمراقبة تحتوي كل واحدة على مفتشين ينتمون إلى درجة المتصرفين المساعدين، ويجب أن تتوفر فيهم الدراية الكافية والخبرة في المجال الجبائي، وكذلك الاطلاع الشامل على مختلف النصوص القانونية المنظمة لهذا الميدان، إضافة إلى المفتشين يجب أن تتوفر هاتين الخليتين على مراقبين ينتمون إلى درجة المحررين الممتازين أو المحررين شريطة أن يكونوا مكتسبين لخبرة مهنية لا تقل عن أربع سنوات، وتقوم كل خلية للتفتيش والمراقبة بمراقبة عملية التحصيل بالمكتب المركزي أو بمختلف المراكز الأخرى للتحصيل، زيادة على قيامها بمراقبة عمليات الإحصاء، وإجراء عمليات التفتيش الدورية (مرة كل أسبوع) بكافة مراكز التحصيل، كما تقوم بإجراء مراقبة السجلات المحاسبية في المكتب المركزي أو في مختلف مراكز التحصيل.

---

[1] ـ وزارة الداخلية ـ المديرية العامة للجماعات المحلية ـ أشغال المناظرة الوطنية الرابعة للجماعات المحلية ـ الدار البيضاء يونيو 1 1989، ص:159.

[2] ـ تقرير لجنة المالية المحلية المنبثقة عن المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية التي انعقدت بالرباط سنة 1992.

[3] ـ الدكتور بنمير المهدي : " الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص : 121.

[4] ـ همو الوالي محمدـ لدوزوي العربي : " دور الإدارة الجبائية المحلية في تطوير الموارد المالية للجماعات"، تقرير نهاية التدريب، سلك الكتاب العامين ـ مركز التكوين الإداري، ص : 51.

[5] ـ علي كرزازي ـ عبد العزيز خربوش :" وكالة المداخيل الجماعية..."، مرجع سابق، ص : 67.

علاوة على قيامها بإجراء مراقبة للسجلات المحاسبية في المكتب المركزي أو في مختلف مـراكز التحصيل، كما أنها تقوم بحق الاطلاع المنصوص عليه في المادة 9 من القانون الجبائي[1].

ويتكون قسم تنمية الموارد المالية إضافة إلى ما ذكرناه، من مصلحة وكالة المداخيل ومصلحة ربط الضريبة، وكل مصلحة تقوم بمجموعة من الأدوار.

مصلحة وكالة المداخيل تتكون من :

المكتب المركزي للمحاسبة ويقوم بمجموعة من العمليات وهي :

- مسك الصندوق المركزي.
- الشباك المركزي لتحصيل الحقوق.
- مسك السجلات المحاسبية الخاصة بجميع العمليات المتعلقة بالتحصيل سواء بالصندوق المركزي أو بمراكز التحصيل.
- تدبير مختلف القيم ووسائل الاستخلاص من تذاكر ومقتطعات وطوابع إثبات ذلك بالسجلات المحاسبية الخاصة بها.
- إعداد البيانات الدورية.
- استلام الموارد المستخلصة بمراكز التحصيل مع تسليم مقتطعات الإبراء للمأمورين.
- القيام بدفع الموارد المستخلصة سواء بالصندوق المركزي أو بمراكز التحصيل إلى صندوق القابض.

إضافة إلى المكتب المركزي للمحاسبة تتكون وكالة المداخيل، من مراكز التحصيل التي تتواجد في مختلف النقط التابعة للنطاق الترابي للجماعة التي تستخلص بها الضرائب والرسوم والحقوق.

[1]- تنص المادة التاسعة من القانون الجبائي لسنة 1989 على أن :"ممارسة حق الاطلاع تمكن الأعوان المحليين المكلفين والمعنيين لهذا الغرض من طرف الأمر بالصرف بجمع المعلومات الضرورية لتحديد الوعاء الضريبي ومراقبة الضرائب والرسوم التي يتم تحصيلها على أساس إقرار ".

مصلحة ربط الضريبة تتكون من :

- مكتب المنازاعات.
- مكتب تصفية الضرائب والرسوم.
- مكتب الإحصاء.

وتقوم هذه المصلحة بالإجراءات المتعلقة بربط الضريبة بدءا من إجراء الإحصاء أو استلام الإقرارات إلى مراقبة محتوياتها والقيام بالتصفية وإعداد الأوامر بالمداخيل، بالإضافة إلى أنها تقوم باستلام جميع الشكايات المتعلقة بالجبايات وكذا بتصحيح الضرائب والرسوم وتوعية الملزمين...

الفرع الثاني : دور القابض الجماعي في تدبير تنفيذ المداخيل

يساهم القابض الجماعي في عملية تحصيل المداخيل الجماعية، بجانب الأمر بالصرف ويتمتع بوضع مميز في هذه العملية اعتبارا للوسائل الموضوعة رهن إشارته للدفع بعملية التحصيل، وذلك من خلال الاعتماد على المسطرة الحبية في التحصيل (الفقرة الأولى)، ومرورا إلى المسطرة الجبرية (الفقرة الثانية)، في حالة ما إذا لم تكلل المسطرة الأولى بالنجاح.

الفقرة الأولى : المسطرة الحبية في التحصيل

تمر المسطرة الحبية في التحصيل، من مراقبة شرعية التحصيل (البند الأول)، ثم بتوجيه إنذار بدون صائر (البند الثاني).

البند الأول : مراقبة شرعية التحصيل

وكما أشرنا إلى ذلك في السابق، فالقابض يقوم بالعمليات المالية العمومية للجماعات المحلية وهيئاتها إلى جانب الأمر بالصرف، وبالتالي يستخلص مجموعة من الضرائب العائدة للدولة والمحولة للجماعات المحلية وهي الضريبة الحضرية والمهنية، بالإضافة إلى استخلاص ضرائب ورسوم الجماعات المحلية وهيئاتها.

فهذه الصلاحيات تجعل من القابض باعتباره محاسبا عموميا مسؤولا بصفة مباشرة على استخلاص هذه المداخيل وهو ما يستشف من المادة السادسة من القانون رقم 99-61 المتعلق

بتحديد مسؤولية الآمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين [1]، وهو ما يفرض عليه إجراء المراقبات اللازمة لهذه المداخيل قبل تحملها.

وهكذا يقوم القابض فور توصله من طرف مصلحة الوعاء بجداول الضرائب بالمراقبات التالية[2]:

- مطابقة الإعلانات بدون صائر مع ما تتضمنه الجداول الضريبية.
- مراقبة هوية الملزم المضمن بالجداول ودائرة فرض الضريبة.
- مراقبة المبالغ ومجموعها بالجداول.
- ثم مراقبة مضمون الصفحة الأولى من الجدول حيث يجب أن تتضمن نوع الضريبة، ورقم الإصدار، وعدد الملزمين وسنة فرض الضريبة، ونسبة التحصيل، والمدينة ودائرة فرض الضريبة وتاريخ تحصيلها، والقباضة ورقمها.

إضافة إلى هذا يراقب القابض الأوامر بالمداخيل المتعلقة بضرائب ورسوم الجماعات المحلية وهيئاتها، والتي هي عبارة عن قرارات إدارية صادرة من الأمرين بالصرف إلى القباض[3]، وتكون إما فردية أو جماعية، ويتم تلخصيها في أربعة نظائر، مع توجيه النظير الأول إلى القابض، ونظيران إلى كل من الخازن العام أو إلى قابض المالية الذي يحتفظ بواحد منهما ويوجه الأخر إلى القابض لتأكيد التكفل، أما النظير الرابع فيحتفظ به لدى الأمر بالصرف[4].

غير أنه يؤذن للأمر بالصرف طبقا للفقرة الثانية من المادة 23 من مرسوم المحاسبة الجماعية بعدم إصدار الأوامر بالمداخيل، إذا كانت الديون يقل مبلغها الأصل عن المبلغ المحدد بقرار مشترك لوزير المالية ووزير الداخلية.

وتتلخص مراقبة القابض لهذه الأوامر بالمداخيل، في مراقبة الأساس القانوني لها، وهو ما أشارت إليه المادة 21 من مرسوم المحاسبة الجماعية "لا يمكن تحصيل أي مبلغ إلا بناء على رسم موضوع بصفة قانونية....".

---

[1] ـ الظهير الشريف رقم : 25-02-1 الصادر في 19 محرم 1423 (3أبريل 2002)، بتنفيذ القانون رقم : 99-61 المتعلق بتحديد مسؤولية الآمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين.

[2] ـ ينص الفصل العاشر من ظهير 211 أبريل 1967، المتعلق بتنظيم المحاسبة العمومية على ما يلي : " يتحتم على المحاسبين المكلفين بالتسديد فيما يخص المداخيل أن يقوموا بمراقبة صحة الاستخلاص وإدراجه في محله وكذا بالتحقق من الأوراق المثبتة".

[3] ـ ذ.أحمد حضراني : " النظام الجبائي المحلي على ضوء التشريع المغربي المقارن "، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد: 22، السنة 2001، ص : 71.

[4] ـ الفصل 26 من المرسوم المنظم للمحاسبة الجماعية.

وللقيام بهذه العملية يجب مد القابض بمجموعة من النسخ الرسمية من القوانين والمراسيم والقرارات والمقررات وعقود الإيجار والأحكام والرسوم الأخرى التي يستند عليها في تحصيل المداخيل بالإضافة إلى تبليغه بالميزانية الجماعية[1].

وفي هذا الإطار يصبح متابعا بجريمة الارتشاء في حالة ما إذا استخلص الضرائب التي لا يؤذن فيها بموجب القوانين والأنظمة وميزانيات المداخيل[2].

وهكذا نص القانون الجنائي المغربي، على أنه يعد مرتكبا لجريمة الغدر ويعاقب بالحبس من سنتين إلى 5 سنوات وغرامة من 200 درهم إلى 10.000 درهم كل قابض أو موظف عمومي طلب أو تلقى أو فرض أوامر بتحصيل ما يعلم أنه غير مستحق أو أنه يتجاوز المستحق[3].

كما يضيف الفصل 244 من نفس القانون، أنه يعاقب بنفس عقوبات الفصل السابق، كل ذي سلطة عامة أمر بتحصيل جبايات مباشرة أو غير مباشرة لم يقررها القانون، وكذلك كل موظف عمومي أعد قوائم التحصيل أو باشر استخلاص تلك الجبايات.

كل هذا يجعل القابض يراقب مدى احترام الأوامر بالمداخيل لعناوين وابواب الميزانية ومطابقتها لقانون رقم 89-30 الذي يحدد الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، وكذا يراقب مدى احترام هذه المداخيل للنسب المنظمة للقرار الجبائي والأوراق المثبتة لهذه الأوامر بالمداخيل[4].

ولا تقف سلطة القابض عند هذا الحد، بل باستطاعة أن يذكر الأمر بالصرف بأن يقوم بإصدار الأوامر بالمداخيل المتعلقة بكل أبواب الميزانية المصادقة عليها ما دام أنه مسؤول بصفة

---

[1] ـ ينص الفصل الأول من مرسوم رقم 575-76-2 (30 شتنبر 1976)، بتطبيق الظهير الشريف رقم 584-76-1 (30 شتنبر 1976) المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها على ما يلي : " تبلغ ميزانية الجماعة المحلية أو الهيئة بعد المصادقة عليها : فيما يخص العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والهيئات إلى الأمر بالصرف من طرف وزير الداخلية وإلى القابض من طرف وزير المالية.
فيما يخص الجماعات القروية إلى وزير الداخلية ووزير المالية والخازن العام وقابض المالية وقابض الجماعة المحلية وقائد الدائرة والآمر بالصرف من طرف العامل، وتبلغ التغييرات المدخلة على الميزانية إلى السلطات المعنية بالأمر بالصرف الشروط المقررة بخصوص الميزانية ".

[2] ـ الفصل 12 من مرسوم المحاسبة الجماعية.

[3] ـ الفصل 243 من القانون الجنائي.

[4] ـ ينص الفصل التاسع من مرسوم المحاسبة الجماعية على ما يلي : " يجب على القباض المكلفين بالتسديد فيما يخص المداخيل أن يقوموا بمراقبة صحة الاستخلاص وإدراجه في محله وكذا بالتحقق من الأوراق المثبتة ".

عامة، ليس فقط بالقيام بالعمل المحاسبي للجماعات بل للسهر على تحقيق مداخيلها والمحافظة على ذمتها المالية[1].

وزيادة على مراقبة القابض للأساس القانوني للأوامر بالمداخيل، فإنه يقوم بمراقبة شكليات هذه الأوامر والتي تتماشى مع متطلبات السهولة الحسابية[2]، وتساعد القابض على استخلاص المداخيل بكيفية فعالة دون السقوط فيما يعيب التحصيل.

وفي هذا الإطار يفحص القابض تواجد توقيع الأمر بالصرف المختص على الأوامر بالمداخيل، واحتوائها على الإسم الشخصي والعائلي للمدين وعلى مهنة هذا الأخير وعنوانه الكامل، ويشكل غياب هذه المعلومات ذريعة لرفض القابض استخلاص هذه المداخيل، وإذا كان المدين شركة مدنية أو تجارية يجب أن يشار في الأمر بالمداخيل إلى نوعية هذه الشركة و مقرها الاجتماعي، إضافة إلى هذا يجب أن يراقب القابض قيمة الدين، مع إمكانية مناقشة محتواه المالي[3]، فعلى سبيل المثال إذا كانت قيمة الكراء المتفق عليه ضعيفة فالقابض طبقا لمسؤولية في المحافظة على المالية الجماعية، أن يضع الأمر بالصرف موضع اتهام فيما يخص هذا الاتفاق، علاوة على كل هذا يراقب القابض تاريخ إصدار هذه الأوامر بالمداخيل.

وإذا لم يلاحظ القابض خلال مراقبته لشرعية التحصيل أية مخالفة، فإنه يصبح ملزما باستخلاص هذه المداخيل، بعد أن يتم إعلام المدينين بمبادرة من الإدارة بتاريخ الشروع في تحصيل جدول الضرائب والرسوم واستحقاقها، وهذا عن طريق كل وسائل الإخبار الممكنة [4]، ومنها وسائل الإعلام السمعية والبصرية بما فيها الجماعية وفي مقر الجماعات والعمالات والأقاليم وفي كل الأماكن أين يمكن أن تعطي نتائج جيدة للتحصيل[5]، وبالإضافة إلى الطريقة الجماعية في إخبار الملزمين يتم كذلك إخبار الملزمين فرادى عن طريق إعلام فردي لكل مكلف عن طريق البريد في ظرف مغلق وعلى أبعد تقدير عند تاريخ الشروع في التحصيل، ويتم الإشارة في هذا الإعلام إلى المبلغ الواجب أداؤه وتاريخي الشروع في التحصيل والاستحقاق[6].

---

[1] - Lahcen Tagrit : « le contrôle de l'exécution financière du budget des collectivités locales », mémoire de DES, Rabat , année 1974. p : 89.

[2] - Ibid , p : 101.

[3] - Lahcen Tagrit : « le contrôle de l'exécution financière du budget des collectivités locales », mémoire de DES , op. cit , p : 104.

[4]- الفقرة الأولى من المادة الخامسة من ظهير رقم : 175-00-1 الصادر في 28 من محرم 1421 (3 ماي 2000) بتنفيذ القانون رقم 97-15 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية.

[5] - Trésorerier général du Royaume , Instruction de code de recouvrement , p : 18.

[6]- الفقرة الأخيرة من المادة الخامسة من مدونة تحصيل الديون العمومية رقم 97-15.

البند الثاني : توجيه آخر إنذار بدون صائر Avis sans frais

المحاسب المكلف بالتحصيل، ملزم بإرسال لكل ملزم الذي لم يؤدي المبالغ المستحقة عليه عند حلول أجل الاستحقاق[1] آخر إنذار بدون صائر على أبعد تقدير خلال اليوم العاشر الذي يلي أجل الاستحقاق[2]، مع إثبات تاريخ هذا الإرسال في جدول الضرائب والرسوم أو في أي سند تنفيذي آخر، ويعتد بهذا التاريخ ما لم يطعن فيه بالزور[3]، لإثبات واقعة الإرسال من جهة، وضبط تاريخ بدء عمليات التحصيل الجبري في حالة الضرورة من جهة أخرى [4].

ويعتبر الإنذار بدون صائر وسيلة لتذكير المدين بالمبالغ المستحقة عليه وتاريخ استحقاقها، وتذكيره أيضا أنه إذا لم يؤدي هذه المبالغ سيتعرض لفوائد التأخير وإجراءات التحصيل الجبري بالصوائر عن طريق الإنذار والحجز والبيع [5].

ويشكل الإنذار بدون صائر إجراءا أوليا يمهد لإجراء المتابعات، ولا يعتبر عملا من أعمال المتابعة[6]، لأنه يبقى مجرد دعوى مجانية، ولو لم يأت بنتيجة [7]، على العكس المشرع التونسي الذي يعتبر التنبيه بدون صائر إجراءا شكليا، وعملا من أعمال المتابعة لابد من احترامه لصحة بقية أعمال المتابعة[8].

إلا أنه على الصعيد العملي، غالبا مالا يحترم القباض إرسال هذا الإشعار بدون صائر رغم رغم أهميته وإلزاميته حيث يلتجئون مباشرة إلى توجيه الإنذار[9].

وبالرغم من عدم نص المشرع عن جزاء عدم إرسال إشعار التذكير فإن العمل القضائي اتجه إلى إلغاء جميع الإجراءات اللاحقة في حالة ما إذا لم يتم إرسال هذا الإشعار، وهذا ما ورد في حكم غير منشور صادر عن إدارية وجدة بتاريخ 10 أبريل 1996 [10] "لكن حيث أنه بالرجوع إلى مقتضيات الفصل المذكور (24 من ظهير 21-08-1935) يتبين أنه لا يجوز

---

[1] يختلف أجل الاستحقاق باختلاف نوعية الضرائب والرسوم، للمزيد من الإطلاع، انظر المواد من 13 إلى 19 من مدونة تحصيل الديون العمومية.

[2] - TRESERIER Général du Royaume , Instruction de code de recouvrement , p : 18.

[3] - المادة 36 من مدونة تحصيل الديون العمومية.

[4] - عبد الرحمان ابليلا : رحيم الطور " تحصيل الضرائب والديون العمومية على ضوء المدونة الجديدة (قانون 97-15) مطبعة الأمنية، السنة 2000، ص : 33.

[5] - Instruction de code de recouvrement , op.cit , p : 18.

[6] - محمد مرزاق : عبد الرحمان ابليلا : " المنازعات الجبائية بالمغرب بين النظرية والتطبيق مع تقييم تجربة المحاكم الإدارية في المادة الجبائية - مطبعة الأمنية - الرباط، الطبعة الثانية، 1998، ص : 208.

[7] - عبد الرحمان ابليلا : رحيم الطور، مرجع سابق، ص : 32.

[8] - الفصل 2 من امرجوان 1936.

[9] - ابليلا عبد الرحمان - محمد مرزاق : " المنازاعات الجبائية... ". مرجع سابق، ص : 59.

[10] - عبد الرحمان ابليلا - رحيم الطور : " تحصيل الضرائب..."، مرجع سابق، ص : 33.

للقباض أن يجروا المتابعات بصوائر إلا بعدما يوجه إلى الملزم المتأخر عن الأداء، إنذار بدون صائر أو إعلانا جماعيا.... ".

وهذا ما ذهب إليه القضاء الفرنسي، في قرار محكمة النقض الفرنسي الصادر بتاريخ 21 ماي 1991 [1]، الذي أكد على أنه لا يمكن للمحاسب أن يباشر مسطرة التحصيل الجبري، إلا بعد ما يرسل إشعارا بدون صائر، وإلا بطلت كل الإجراءات اللاحقة.

الفقرة الثانية: المسطرة الجبرية في التحصيل

لدراسة المسطرة الجبرية في التحصيل، نتناول مختلف الإجراءات المتعلقة بها وهي الإنذار بالصوائر (البند الأول)، الحجز (البند الثاني)، البيع (البند الثالث)، الإكراه البدني (البند الرابع).

البند الأول : الإنذار Commandement

يشكل الإنذار بدون صائر كما أكد على ذلك في السابق، ركيزة أساسية لتحريك المسطرة الجبرية في التحصيل، إذ أنه بمرور عشرين يوما على الأقل بعد توجيه هذا الأخير إلى الملزم، ومضي أجل ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ الاستحقاق[2]، يتم تحريك مسطرة الإنذار بالصوائر.

ولأجل تسريع وثيرة التحصيل والمتابعات فقد ألغت مدونة التحصيل شرط أخذ إذن من رئيس مصلحة التحصيل والمداخيل البلدية[3] لتحريك مسطرة توجيه الإنذار، وأصبح القابض يشرع في هذه المسطرة دون أخذ الإذن من رئيس الإدارة التي ينتمي إليها أو من الشخص المفوض من طرفه لذلك[4]، وهذه حسنة من حسنات المدونة للدفع بعملية التحصيل نحو تحقيق أهدافها.

وعموما فالإنذار يعد الإجراء الأول في المتابعة مع تمييزه بلون معين عادة ما يكون الأزرق للدلالة على ذلك [5].

---

[1] - Philippe Barras، Alain Garay « le contentieux du recouvrement fiscal » L.G.D.J. Année 1994, p : 51.

[2] المادة 41 من مدونة تحصيل الديون العمومية.

[3] - تنص المادة 25 من ظهير 1935/08/21 المتعلق بالمتابعات على ما يلي : " لا يجوز إقامة أية متابعة تترتب عنها صوائر إلا بموجب إذن بالإجبار يصدره رئيس مصلحة التحصيل والمداخيل البلدية الذي يبين الملزمين بالضرائب المتابعين بأسمائهم".

[4] - المادة 36 من مدونة تحصيل الديون العمومية.

[5] - Bentahir M'hmed "le recouvrement des impôts directs au Maroc", Thèse 3ème cycle de ENAP , Année 1979 , p : 33.

إلا أنه قبل توجيه الإنذار إلى الملزم يجب تحميله بالصوائر الناتجة عن التأخير عن الأداء، كتعويض للدولة أو الجماعات عن الخسارة التي تكبدتها من جراء عدم الأداء في الوقت المحدد، وكذلك من جراء الفائدة التي جناها الملزم من احتفاظه بأموال ليست له[1].

وتختلف هذه الفوائد باختلاف الديون العمومية، فبالنسبة لديون الجماعات والتي هي موضوعنا الأساسي، فقد كانت المادة 20 من قانون رقم 89-30 المنظم للضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، تنص على أنه إذا لم يتم أداء أو دفع الضرائب والرسوم في آجالها المستحقة التي تم التنصيص عليها في هذا القانون أعلاه، يعاقب المخالف بأداء علاوة قدرها 25 في المائة من المبالغ المستحقة وغرامة قدرها 2 في المائة عن كل شهر أو كسر شهر عن التأخير، أما إذا ما تم الأداء بصورة عفوية بعد انصرام الأجل المحدد فإنه في هذه الحالة لا يتم تطبيق الغرامة البالغ قدرها 2 في المائة عن كل شهر أو كسر شهر من التأخير، وفي حالة ما إذا ما ثبت أن المبلغ المدفوع ناقص عن المبلغ المستحق تضاف نسبة 50 في المائة إلى المبلغ المستحق غير المدفوع.

إلا أن القانون رقم 06-47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية [2]، والذي نسخ القانون رقم 89-30 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية وهيئاتها وحد هذه الجزاءات عن الأداء المتأخر، إسوة بما نصت عليه مدونة التحصيل الديون العمومية[3]، حيث نصت المادة 147 من هذا القانون أي قانون رقم : 06-47 على ما يلي : " تطبق ذعيرة قدرها 10 في المائة وزيادة قدرها 5 في المـــائة عن الشهر الأول من التأخير و 0.5 في المائة عن كل شهر أو جزء شهر إضافي من مبلغ :

- الأداءات التلقائية جميعها أو بعضها بعد انصرام الأجل المحدد عن المدة المنصرمة بين تاريخ استحقاق الرسم وتاريخ الأداء.

غير أن هذه الزيادات والذعيرة لا تطبق على رسم السكن (الضريبة الحضرية) ورسم الخدمات الاجتماعية (رسم النظافة) عندما يكون مبلغ أو حصة الرسم الواجب أداؤه المسجل بجدول التحصيل لا يفوق ألف (1.000) درهم لكل رسم على حدة.

---

[1] ـ عبد الغني خالد : "المسطرة في القانون الضريبي المغربي"، مطبعة دار النشر المغربية، عين السبع، الدار البيضاء، السنة 2002، ص: 280.

[2]- القانون رقم 06-47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، ج.ر. رقم 5583 الصادرة في : 2007/12/03.

[3]- المادة 21 من مدونة تحصيل الديون العمومية كما تم تغييره وتتميمه ابتداء من فاتح يناير 2003 بموجب الفصل 16 من قانون المالية رقم 02-45 للسنة المالية 2003، الصادر الأمر بتنفيذه بالظهير الشريف رقم 362-02-1 بتاريخ 26 من شوال 1423 (31 دجنبر 2002) ج.ر. عدد : 5069 مكرر بتاريخ 2003/01/01، ص : 17.

- الرسوم الصادرة عن طريق الجدول أو أوامر بالاستخلاص إثر تصحيح أساس فرض الرسم الناتج عن الإقرار عن المدة المتراوحة بين تاريخ استحقاق الرسم وتاريخ إصدار الجدول أو الأمر بالاستخلاص.

واستثناء من الأحكام المشار إليها أعلاه، فإن الزيادات المشار إليها في هذه المادة لا تطبق على الفترة التي تتجاوز الأربعة وعشرين شهرا الفاصلة بين تاريخ تقديم الطعن من طرف الملزم إلى اللجنة المحلية لتقدير الضريبة المنصوص عليها في المادة 225 من المدونة العامة للضرائب، وبين التاريخ الذي يوضع فيه الأمر بتحصيل جدول الأمر بالاستخلاص المتضمن للرسم التكميلي المستحق موضع التنفيذ.

وفيما يتعلق بتحصيل الجدول الصادر أو الآمر بالاستخلاص، تطبق زيادة قدرها 0.5 في المائة عن كل شهر أو جزء من شهر عن التأخير ينصرم بين فاتح الشهر الذي يلي تاريخ صدور الجدول أو الأمر بالاستخلاص وتاريخ أداء الرسم ".

وتضيف المادة 148 من نفس القانون أعلاه، على أنه بالنسبة للرسوم الصادرة عن طريق الأمر بالاستخلاص على سبيل تسوية الرسم تطبق فقط زيادة قدرها 0.50 في المائة عن كل شهر أو جزء من شهر إضافي ينصرم بين تاريخ وضع الأمر بالاستخلاص لتسوية الرسم موضع التطبيق وتاريخ الأداء.

وعلى العموم فأخذ المشرع بالنظام التصاعدي سواء فيما يخص فوائد التأخير عن ديون الدولة أو الجماعات المحلية سيساهم لا محالة في الدفع نحو تحقيق استخلاصات مهمة قبل بداية فترة الاستحقاق، لأن الملزم إذا لم يؤدي ديونه قبل هذا الأجل سيصبح مثقلا بفوائد التأخير التي ترتفع شهر بعد آخر، وما يؤكد هذا هو تراجع المشرع عن تطبيق النسبة القارة المحددة في 8 في المائة[1]، بالنظر إلى أن هذه النسبة القارة كانت تسوي بين الملزم المتأخر بيوم واحد مع الملزم المتقاعد عن أداء ما بذمته لمدة سنوات[2] وهو ما كان يكرس عدم وجود عدالة ضريبية في فوائد التأخير، وبالتالي انعكس هذا سلبا على مستوى التحصيل[3].

[1] ـ المادة 21 من مدونة تحصيل الديون العمومية قبل إصلاحها.
[2] ـ عبد الرحمان أبليلا ـ رحيم الطور، مرجع سابق، ص : 37.
[3] ـ محمد شكري : " القانون الضريبي المغربي، دراسة تحليلية ونقدية"، المجلة المغربية للإدارة المغربية والتنمية، العدد : 59، الطبعة الثانية، السنة : 2005، ص : 307.

وإلى جانب الجزاءات والإذن بالإجبار يجب أن يتضمن الإنذار كذلك بيانات عن مبلغ الدين المطالب به ونوعية هذا الدين، وهذا ما جعل القضاء يقضي بإبطال الإنذار الذي لا يحمل البيانات الموضحة للدين، ونشير هنا إلى حكم إداري غير منشور صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 20-01-2000 (.... وحيث أن الإنذار لا يتضمن نوع الضريبة والرسوم المطلوب استخلاصها مما يجعله خاليا من البيانات الأساسية، وحيث والحالة هذه تكون الوسيلة المعتمدة من طرف المدعي مرتكزة على أساس، وبالتالي يتعين اعتمادها والتصريح لذلك ببطلان الإنذار المتعرض عليه...".

وبعد استنفاذ كل الإجراءات السابقة أعلاه يتم تبليغ الإنذار كما أكدنا على ذلك في السابق بعد انقضاء مدة 30 يوما ابتداء من تاريخ الاستحقاق وعشرين يوما على الأقل بعد إرسال الإنذار بدون صوائر، وحصرت المادة 42 من مدونة التحصيل طرق تبليغ الإنذار في أحد الأنواع الثلاثة :

1- تبليغ الإنذار من طرف مأموري التبليغ والتنفيذ للخزينة، أو أي شخص منتدب لذلك.

وفي هـــــذه الحالة، فالإنذار الموجه إلى المدين يحرر في مطبوع مرصود لذلك، ويوجه في جـــزئه الأول إلى مركز المحاسب، وجزئه الثاني يملأ بواسطة مأمور التبليغ بالبيانات المتعلقة بـ [1]:

- تاريخ اليوم والشهر والسنة، وفي حالة ما إذا تبين أن الإنذار يحتوي على تاريخ خاطئ أو غير تام، فإن الإنذار يعتبر لاغيا.
- الاسم العائلي والشخصي، وصفة المأمور المكلف بتبليغ الإنذار وهذه المعلومات تمكن المدين من مراقبة هل المأمور المكلف بالتبليغ له صفة القيام بهذا العمل.
- هوية المدين.
- المبالغ التي ستدفع بما فيه ثمن العمل.

[1] - Instruction de code de recouvrement , op.cit , p : .12

2- التبليغ عن طريق البريد :

حينما يكون المدين يستوطن خارج دائرة المحاسب المكلف بالتحصيل، فإن الإنذار يبلغ إليه بواسطة البريد المضمون.

3- التبليغ بالطريقة الإدارية :

أما فيما يخص طرق استلام الإنذار، فقد أشارت المادة 43 من مدونة التحصيل إلى أربعة طرق يتم من خلالها تسليم الإنذار وهي كالتالي :

- تسليم الإنذار للمعني بالأمر.
- تسليم الإنذار في حالة تعذر الطريقة الأولى، بين يدي أقاربه أو خدمة أو مستخدميه أو في أي شخص آخر يسكن معه مع ضرورة الإشهاد بالتوصل على الأصل أو الإشارة إلى رفض التوقيع أو العجز عن التوقيع.
- في حالة رفض المدين أو الشخص الذي يقوم مقامه استلام الإنذار يشار إلى ذلك على الأصل ويعتبر مبلغا تبليغا صحيحا في اليوم الثامن الذي تم فيه رفض استلام الإنذار، وتعتبر هذه الطريقة تجديدا على ما جاء في المادة 30 من ظهير المتابعات المؤرخ في 1935/08/21.
- يرسل الإنذار بالبريد المضمون أو على الطريقة الإدارية ويعتبر مبلغا تبليغا صحيحا في اليوم العاشر الموالي لتاريخ إرسال الظرف.

البند الثاني : الحجز

عندما لا يؤدي الملزم ما بذمته في مرحلة الإنذار، فإنه تفتح مسطرة الحجز الذي يعتبر العمل التتبعي الحقيقي الذي يؤدي إلى جبر المدين على الوفاء[1]، وتصبح الإدارة الضريبية في هذه الحالة تتقمص صفة القاضي والمنفذ في آن واحد[2]، ولا يتم الشروع في عملية الحجز إلا بعد ثلاثين يوما من تبليغ الإنذاز[3] وهذه المدة مرتفعة مقارنة مع ما كانت تنص عليه المادة 31 من ظهير المتابعات 31 غشت 1935، والتي كان لا يتم من خلالها مباشرة الحجز إلا بعد انقضاء

[1]- محمد مرزاق ـ عبد الرحمان أبليلا : " المنازعات الجبائية.... "، مرجع سابق، ص : 61.
[2] ـ نفس المرجع، ص : 62.
[3] ـ المادة 44 من مدونة تحصيل الديون العمومية.

مدة عشرين يوما من تاريخ تبليغ الإنذار، وتوخى المشرع من رفع هذه المدة إعطاء الفرصة أكثر للمدين لأداء ديونه قبل اللجوء إلى الحجز.

وبالرغم من عدم تنصيص المشرع صراحة إلى جزاء عدم الالتزام بهذا الأجل، فإن أي حجز يتم قبل هذا الاجل يصبح لاغيا وغير صحيح [1]، إلا أنه يمكن مخالفة هذا الأجل في الحالة التي يتم فيها إخبار المحاسب المكلف بالتحصيل ببداية أخذ الأثاث والثمار خفية، وخشية من ضياع ضمان الخزينة، يجب عليه إذا ما تم تبليغ الإنذار، أن يباشر بواسطة مأمور التبليغ والتنفيذ للخزينة، بإجراء حجز تنفيذي أو حجز على المحاصيل والثمار دونما حاجة إلى إذن خاص أو ترخيص[2]، هذا الترخيص يعتبر ضروريا وإجباريا في إجراءات الحجز الأخرى[3] يصدره رئيس الإدارة التي ينتمي إليها المحاسب المكلف بالتحصيل أو يصدر من طرف الشخص المفوض من طرفه لذلك[4].

أما في الحالة التي يتم فيها توجيه الإنذار، فإن المحاسب المكلف بالتحصيل يباشر توجيه هذا الإنذار دون أي إجراء آخر، بموجب مستخرج جداول موقع من طرفه ويصبح هذا الإنذار بمثابة حجز تحفظي، وفي هذه الحالة يبين عون الخزينة في المحضر الأثاث والأشياء المحجوزة[5].

وعلى العموم لا يمكن إجراء الحجز إلا على الأشياء المنصوص عليها قانونا، واستثناء الأشياء التي منع القانون إجراء الحجز عليها [6]، والتي نصت عليها صراحة المادة 458 من قانون المسطرة المدنية وهي كالتالي :

1- فراش النوم والملابس وأواني الطبخ اللازمة للمحجوز عليه ولعائلته.
2- الخيمة التي تأويهم.
3- الكتب والأدوات لمهنة المحجوز عليه.
4- المواد الغذائية اللازمة مدة شهر للمحجوز عليه ولعائلته التي تحت كفالته.

[1] - Instruction de code de recouvrement , op.cit , p : 50.

[2] المادة 53 من مدونة تحصيل الديون العمومية.
[3] - المادة 44 نفس المرجع.
[4] - المادة 37 نفس المرجع.
[5] - المادة 53 من مدونة تحصيل الديون العمومية.

[6] - Instruction de code de recouvrement , op.cit , p : 48.

5- بقرتين وستة رؤوس من الغنم أو المعز باختيار المحجوز عليه بالإضافة إلى فرس أو بغل أو جمل أو حمارين باختيار المحجوز عليه مع ما يلزم لأكل وفراش هذه الحيوانات مدة شهر من تبن وعلف وحبوب.
6- البذور الكافية لبذر مساحة تعادل مساحة الملك العائلي.
7- نصيب الخماس ما لم يكن لفائدة رب العمل والكل دون مساس بالمقتضيات المتعلقة بالملك العائلي.

والملاحظة الأساسية التي يمكن استنتاجها من خلال هذه الأشياء المستثناة من الحجز، هي أنها لا تستجيب لمتطلبات الحياة الاقتصادية والاجتماعية للفرد، التي تزداد سنة بعد سنة مما يفرض مواكبتها بالتحيين كلما اقتضت الضرورة إلى ذلك وفي هذا الإطار فقد نصت المادة 46 من مدونة تحصيل الديون العمومية بتحيين بعض مقتضيات المادة أعلاه وجاءت على الشكل التالي :

1.
2. السكنى الرئيسية التي تأوي عائلته على أساس ألا تتعدى قيمتها مائتين ألف درهم (200.000).
3.
4.
5. الحيوانات مصدر قوت المحجوز عليه وكذا العلف الضروري لتربيتها.
6. البذور الكافية لبذر مساحة تعادل خمس هكتارات.
7. الأشياء الضرورية للأشخاص المعاقين أو التي تخصص لعلاج المرضى.

إلا أنه في نظرنا هذا التحديد سوف يصبح متجاوزا في وقت وجيز، بالنظر إلى أن ماهو كمالي في وقت قصير يصبح ضروريا لذا يجب على المشرع أن يحين هذه المقتضيات باستمرار مراعاة للاعتبارات الاجتماعية والإنسانية على الخصوص.ذ

وتتم عمليـــة الحجز بتقرير محضر الحجز الذي يجب أن يتضمن ثلاثة أجزاء وهي كالتالي [1]:

[1]- المادة 50 من مدونة تحصيل الديون العمومية.

1- جرد الأشياء القابلة للحجز :

كل الأملاك المنقولة القابلة للحجز التابعة للملزم أو المرتبطة (بالأصول التجارية) أو بنشاطاته الخاضعة للضريبة، يمكن أن تكون موضوع حجز تنفيذي بما في ذلك الأملاك التي تم حجزها سابقا بواسطة حجز تحفظي.

وبعد إيداع تصريح الملزم الخاضع للحجز المتعلق بوجود أو عدم وجود حجز سابق لنفس الأمتعة والأشياء المحجوزة، يقوم عون التنفيذ بإجراء تعداد وجرد دقيق ومفصل للأشياء المحجوزة لتجنب استبدال هذه الأشياء للحفاظ على مصالح الخزينة.

وخلال هذا الجرد يجب اختيار الأشياء ذات القيمة لتعويض الخزينة، وعند كفاية الأشياء المحجوزة لأداء الدين المستحق يوقف عون التبليغ والتنفيذ لائحة الأشياء المحجوزة [1].

2- تعيين الحارس :

إضافة إلى جرد الأشياء القابلة للحجز، يجب تعيين الحارس في محضر الحجز تفاديا لسرقة الأشياء المحجوزة، وفي غالب الأحيان فإن المحجوز عليه هو الذي يكون حارسا على أمواله إذا قبل هذا الأخير هذا الأمر.

أما إذا كان الملزم شخص معنوي، فإن الممثل القانوني لهذا الشخص هو الذي يكون حارسا على الأشياء المحجوزة وذلك بموافقته.

إلا أنه يمكن لعون التنفيذ والتبليغ للخزينة أن يعين شخصا آخر غير المحجوز عليه أو الممثل القانوني للشخص المعنوي، إذا كانت مصالح الخزينة تقتضي ذلك[2].

3- تعيين تاريخ البيع :

تحديد تاريخ البيع في محضر الحجز يتيح للمحاسب المكلف بالحجز القيام بعملية الإشهار الكافية في الوقت المحدد، وللمدين المحجوز عليه معرفة الوقت المحدد له لجمع الأموال اللازمة لتحريره من الدين وإجراءات البيع[3].

---

[1] Instruction de code de recouvrement , op.cit , p : 52.
[2] - Ibid , p : 52.
[3]- Instruction de code de recouvrement , op.cit , p : 53.

فطبقا للمادة 59 من مدونة التحصيل، لايمكن إجراء عملية البيع للأثاث والأمتعة المحجوزة والمحاصيل والثمار التي أوشكت على النضج إلا بعد أجل ثمانية أيام ابتداء من تاريخ الحجز، مع إمكانية تخفيض هذا الأجل باتفاق مع المدين، إذا خيف هذا الأخير من تلف المحجوزات أو لتجنب صوائر الحراسة غير المتناسبة مع قيمتها.

وبعد الانتهاء من هذه الإجراءات المتعلقة بتحرير محضر الحجز (جرد الأشياء القابلة للحجز، تعيين الحارس، تعيين تاريخ البيع)، يقوم مأمور التبليغ والتنفيذ للخزينة بتوقيع هذا المحضر من طرفه ومن طرف كل شخص حضر عملية الحجز، وتعطى نسخة من هذا المحضر لمدين المحجوز عليه أو لمن يمثله أو للحارس، وهو ما يشكل تبليغا إلى هؤلاء بعملية الحجز [1].

إلا أنه يمكن أن تتأثر هذه المسطرة العادية للحجز ببعض العراقيل التي تحول دون إجراءه نورد بعضها وهي:

- **إيقاف الحجز :**

طبقا للمادة 55 من مدونة تحصيل الديون العمومية، يمكن إيقاف إجراءات الحجز، إذا طلب الملزم بالضريبة المحجوز عليه تسديد على الفور مجموع المبالغ التي في ذمته، ومن ضمنها صوائر الحجز حسب التعرفة المخفضة المقررة في المادة 91، والتي تحدد هذه النسبة فيما يلي :

بالنسبة للحجز الموقوف، تم تحديد هذه النسبة في 1 في المائة[2].

- **وجود حجز سابق :**

حسب مقتضيات المادة 47 من مدونة التحصيل، فإنه في حالة اكتشاف مأمور التبليغ والتنفيذ للخزينة عند قيامه بإجراء الحجز وجود حجز سابق انصب على أمتعة المدين القابلة للحجز، ففي هذه الحالة يكتفي بجرد وإحصاء هذه المحجوزات بعد الإطلاع على محضر الحجز السابق، ويتم إبلاغ هذا التدخل إلى الحاجز الأول والمدين المحجوز عليه، وإن اقتضى الحال إلى المجوز لديه والحارس، أما في حالة عدم شمول الحجز الأول على كل الأشياء القابلة للحجز فإن

[1] - Ibid , p : 53.

[2] - للمزيد من التفاصيل حول هذه النسب، راجع مقتضيات المادة 91 من مدونة تحصيل الديون العمومية.

مأمور التبليغ والتنفيذ للخزينة يقوم بإجراء حجز أوفر مع ضم الحجزين معا إذا لم يتم الشروع في بيع الأشياء المحجوزة سابقا.

غياب الملزم بالضريبة :

إن عدم وجود الملزم في موقع إجراء الحجز يؤدي بأمور التبليغ والتنفيذ للخزينة إلى إثباته، بواسطة محضر التفتيش إذ كان هذا الغياب نهائيا وبمحضر محاولة التفتيش إذا كان هذا الغياب مؤقتا [1].

+ محضر التفتيش :

يتم تحرير محضر التفتيش من طرف المحاسب المكلف بالتحصيل أو من يمثله بحضور السلطة الإدارية عند الاقتضاء، عندما لا يظهر أي أثر للمدين نتيجة اختفائه أو رحيله دون الإعلان عن عنوانه الجديد وعند انعدام أموال قابلة للحجز[2] ويتم تحرير محضر التفتيش بعد أخذ المعلومات اللازمة من طرف أصدقاء ومالك سكن الملزم وعند الضرورة من طرف السلطات المحلية.

وإذا لم يفضي هذا البحث إلى معرفة السكن الجديد للملزم فالمحاسب المكلف بالتحصيل أو من يمثله يجب عليه إثبات غياب الملزم في محضر التفتيش.

+ محضر محاولة التفتيش :

إجراء الحجز الذي لم يتم القيام به نتيجة الغياب المؤقت للملزم يصبح محاولة الحجز عندما لا يجد العون المكلف بالحجز أي شخص في سكنى الملزم، عند انتقاله إلى محل هذا الأخير.

ويتم تحرير محضر محاولة الحجز والذي لا تنتج عنه أية تكاليف بالنسبة للملزم، من طرف العون المكلف بهذه المهمة، الذي يترك للملزم إعلام في ظرف مغلق قبل إجراء الحجز يحدد فيه مهلة ثمانية أيام للتحرر من دينه، فإذا انقضى هذا الأجل يتم تنفيذ الحجز ولو في غياب الملزم أو وجود الأبواب مغلقة[3].

---

[1] - Instruction du code de recouvrement , op.cit , p : 54.

[2]- المادة 54 من مدونة تحصيل الديون العمومية.

[3] -Instruction de code de recouvrement , op.cit , p : 55.

رفض فتح الأبواب :

إذا تعذر على مأمور التبليغ والتنفيذ للخزينة، تنفيذ مأموريته نتيجة وجود الأبواب مغلقة أو لرفض فتحها له، يرخص له بواسطة أمر صادر بناء على طلب وفق الشروط المنصوص عليها في الفصل 148 من قانون المسطرة المدنية [1]، وينص هذا الأخير على ما يلي : "يختص رؤساء المحاكم الابتدائية وحدهم بالبث في كل مقال يستهدف الحصول على أمر بإثبات حال أو توجيه إنذار أو أي إجراء مستعجل في أي مادة ل على أمر بإثبات حال أو توجيه إنذار أو أي إجراء مستعجل في أي مادة لم يرد بشأنها خاص ولا يضر بحقوق الأطراف.

ويصدرون الأمر في غيبة الأطراف دون حضور كاتب الضبط بشرط الرجوع إليهم في حالة وجود أية صعوبة.

يكون الأمر في حالة الرفض قابلا للاستئناف داخل خمسة عشر يوما من يوم النطق به عدا إذا تعلق الأمر بإثبات حال أو توجيه إنذار ويرفع هذا الاستئناف أمام محكمة الاستئناف.. ".

وعند حصول مأمور التبليغ والتنفيذ للخزينة على الترخيص، يقوم بعد ذلك بفتح أبواب المحلات ذات الاستعمال المهني أو المعدة للسكنى، وكذا الأثاث في حدود ما تقتضيه مصلحة التنفيذ[2]، وللقيام بهذا العمل يجوز لمأمور التبليغ والتنفيذ طلب مساعدة السلطة الإدارية المحلية[3]، ومن هنا فالمشرع اتخذ صبغة عامة بدون تحديد وحصر هذه المسؤولية في بعض مسؤولي السلطة الإدارية المحلية، كما كان الأمر في ظل الفصل التاسع والثلاثون من ظهير 1935 الذي حدد هذه المساعدة في مؤازرة قاضي الصلح وعميد الشرطة، وعند عدم وجودهما مؤازرة أحد ضباط الشرطة القضائية الأكثر قربا من محل التنفيذ.

ويتم إثبات فتح الأبواب والحجز في محضر واحد يحرره مأمور التبليغ والتنفيذ للخزينة مع توقيعه عند الاقتضاء مع السلطة التي قدمت المساعدة[4] بينما الفقرة الأخيرة من الفصل 39 من ظهير 1935 كانت تنص على إجبارية التوقيع على المحضر من طرف ضابط الشرطة القضائية، ولعل اختفاء هذا الشرط في ظل المدونة الجديدة للتحصيل هو تحميل المسؤولية الكاملة

[1]- الفقرة الأولى من المادة 52 من مدونة تحصيل الديون العمومية.
[2]- الفقرة الأولى من المادة 52 من مدونة تحصيل الديون العمومية.
[3] ـ الفقرة الثانية من نفس المادة.
[4] ـ الفقرة الأخيرة من نفس المادة.

لمأمور التبليغ والتنفيذ للخزينة على كل ما جاء في محضر فتح الأبواب المغلقة، وكذا لتسريع وتيرة هذا الإجراء.

البند الثالث : البيع

يأتي البيع مباشرة بعد عملية الحجز، فهو بالتالي يعتبر جزاءا قويا للردع فيما يخص المتابعات [1]، ويشكل وسيلة فعالة لاستخلاص الضرائب ولا يمكن اللجوء إليه إلا بعد أخذ الترخيص المنصوص عليه في المادة 37 من مدونة تحصيل الديون العمومية الذي يمنح للمحاسب من طرف رئيس الإدارة التي ينتمي إليها [2]، ولا يتم الشروع في بيع الأثاث والأمتعة المحجوزة والمحاصيل والثمار التي أوشكت على النضج إلا بعد أجل ثمانية أيام تحسب ابتداء من تاريخ الحجز، أما إذا خيف تلف المحجوزات أو لتجنب صوائر الحراسة غير المتناسبة مع قيمتها، يمكن في هذه الحالة تخفيض هذا الأجل باتفاق مع المدين[3] وهذه الإجراءات ضرورية للمحافظة على مصالح المدين المحجوز عليه، كما أدخلت مدونة التحصيل مقتضيات جديدة لم تكن موجودة في ظل ظهير 1935 تتعلق بإمكانية اللجوء إلى إجراء الخبرة على المحجوزات حسب ما تفرضه طبيعة الشيء المحجوز وذلك بهدف تقدير قيمته، شريطة أن يوافق المدين على قبول اللجوء إلى إجراء الخبرة طبقا لمدونة المسطرة المدنية[4].

والتي تنص في فصولها من 59 إلى 66 على مسطرة إجراءات الخبرة، والذي يتم بأمر من المحكمة التي تعين الخبير الذي يقوم بهذه المهام إما تلقائيا أو باقتراح الأطراف واتفاقهم، وفي حالة عدم وجود خبير مدرج بالجدول يمكن بصفة استثنائية كما ينص عليه الفصل 59 من ق م م للمحكمة أن تعين خبيرا لهذا النزاع، وفي هذه الحالة يجب على الخبير أن يؤدي اليمين أمام السلطة القضائية التي تعينها المحكمة لذلك من أجل أن يقوم بواجبه بصدق وأمانة، وأن يعطي رأيه بكل استقلالية ما لم يعف من ذلك اليمين وذلك باتفاق الأطراف.

وتنجز البيوعات حسب المادة 60 من مدونة تحصيل الديون العمومية من طرف إما المحاسب المكلف بالتحصيل أو لحسابه من طرف مأمور التبليغ والتنفيذ للخزينة، وإما من طرف مأموري كتابات الضبط أو الأعوان القضائيين، وذلك بطلب من المحاسب المذكور، وبحضور

[1] -Ben Youssef saboni : "le percepteur receveur municipale et sa place dans le système administratif local "D.E.S. , ENAP , Rabat , année 1985 , p : 85.

[2]- المادة 58 من مدونة تحصيل الديون العمومية.

[3] - الفقرة الأولى من المادة 59 من مدونة تحصيل الديون العمومية.

[4] - الفقرة الأخيرة من نفس المادة.

السلطة المحلية أومن يمثلها، وهذا الشرط الأخير لم يتضمنه ظهير 35 غشت 1935، وتأتي أهميته من حيث أنه يضمن أن تتم عملية البيع في نوع من الشفافية والنزاهة، كما أضافت نفس المادة أعلاه تجديدا آخر مقارنة مع ظهير 1935 يتعلق بإعطاء المدين الحرية في اختيار الترتيب الذي تتم به عملية بيع الأشياء المحجوزة، مع الإشارة إلى ذلك في محضر البيع، وهذا الإجراء إيجابي ما دام أنه يسعى إلى المحافظة على مصلحة المدين المحجوز عليه [1].

وزيادة على هذه الإجراءات الجديدة التي أتت بها المدونة، نجد كذلك أن هذه الأخيرة في مادتها الواحدة والستون منحت الحق للمدين ببيع الأمتعة المحجوزة بنفسه خلال أجل الثلاثين يوما، بطلب منه وبترخيص من رئيس الإدارة التابع لها المحاسب المكلف بالتحصيل، خلال أجل الثلاثين يوما من تاريخ الترخيص الممنوح له، وذلك بحضور مأمور التبليغ والتنفيذ للخزينة وهذه العملية تتم لحساب المحاسب المكلف بالتحصيل والمدين لتسريع وتيرة مسطرة البيع ومراعاة مصلحة هذا الأخير.

وتخضع إجراءات البيع لمقتضيات المادة 63 من مدونة تحصيل الديون العمومية والتي تشير إلى أن البيوعات تتم بالمزاد العلني في أقرب سوق، أو في أي مكان آخر يتوقع أن يتم الحصول فيه على نتيجة أحسن مع إحاطة العموم علما بتاريخ ومكان البيع بكل وسائل الإشهار المناسبة مع أهمية الحجز.

أما إذا تعلق الأمر بأصل تجاري، فقد كان الاختصاص في هذا الشأن يعود قبل إحداث المحاكم التجارية بموجب القانون رقم 95-15 الصادر في فاتح غشت 1996 إلى رئيس المحكمة الابتدائية حسب ما ينص عليه ظهير 31 دجنبر 1914 المتعلق ببيع ورهن الأصل التجاري، لتتدخل المحاكم الإدارية هي أيضا في هذا الأمر وتتمسك باختصاصاتها على أساس ما تقضي به المادة 8 من قـــــانون 90-41 [2]، وبعد إحداث المحاكم التجارية تم إسناد الاختصاص في هذا الأمر إلى هذه الأخيرة بموجب المادة الخامسة التي نصت على أنه " تختص المحاكم التجارية بالنظر في ـ النزاعات المتعلقة بالأصول التجارية"، أما بيع هذا الأصل التجاري فيتم وفق المادتين 113 و 114 من نفس القانون[3].

---

[1]- ذ.عبد اللطيف العمراني ـ ذ.مراد الخروبي، "الإصلاح الجديد في ميدان تحصيل الضرائب والديون العمومية "، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد : 22 السنة 2000، ص : 80.

[2] ـ قانون رقم 90-41 المحدث بموجبه محاكم إدارية الصادرة بتنفيذه الظهير الشريف رقم 225-91-1 المؤرخ في 22 ربيع الأول 1414 (10 سبتمبر 1993).

3 ـ " تنص المادة 113 من قانون رقم 95-53 المحدث بموجبه محاكم تجارية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 65-97-1 المؤرخ في 4 شوال 1417 (12 فبراير 1997) على ما يلي : " يجوز لكل دائن يباشر إجراء حجز تنفيذي وللمدين المتخذ ضده هذا الإجراء أن يطلب من المحكمة التي يقع بدائرتها الأصل التجاري بيع اصل المدين المحجوز عليه جملة مع المعدات والبضائع التابعة له ".

البند الرابع : الإكراه البدني

الإكراه البدني كما عرفته المادة 675 من قانون المسطرة الجنائية هو الزج بالغريم في السجن، إلا أنه في المادة الضريبية لا يمكن اعتباره عقوبة[1] باعتبار أنه وسيلة فقط للضغط على الملزم لأداء ما بذمته.

ونظرا لمس الإكراه البدني لحرية المواطنين مباشرة فقد حاولت بعض التشريعات التقليص منه، كالتشريع الفرنسي الذي حدد تطبيقه في حالتين [2]:

1- عندما يتابع الملزم بجريمة التهرب الضريبي.
2- حين يتهرب الملزم من أداء الضريبة نتيجة تغييره لمحل سكناه بشكل مستمر.

بينما التشريع المصري ذهب أبعد من ذلك حيث لا يأخذ بمسطرة الإكراه البدني ويكتفي بإجراء الحجز الإداري والبيع كآخر درجات المتابعة[3].

وتماشيا مع هذه التشريعات ولملائمة الإكراه البدني مع المستجدات القانونية والاجتماعية والاقتصادية ومع التزامات المغرب في مجال حقوق الإنسان[4] قام المشرع المغربي بالتخفيف ما أمكن من إجراءات الإكراه البدني، وجعله آخر مرحلة من مراحل المتابعات الجبرية التي يمكن اللجوء إليها لتحصيل الديون العمومية[5]، بعد ما كان يرتبه المشرع في ظل ظهير 1935 في المرتبة الثانية [6].

فمن هم إذن الاشخاص الخاضعون للإكراه البدني والمستثنون منه ؟

وماهي إجراءات تطبيق هذا الإكراه البدني؟

وتنص المادة 114 من نفس القانون على ما يلي : " يجوز للبائع وللدائن المرتهن المقيد دينها على الأصل التجاري أن يحصلا أيضا على الأمر ببيع الأصل التجاري الذي يضمن مالهما من ديون وذلك بعد ثمانية أيام من إنذار بالدفع بقي بدون جدوى بعد توجيهه للمدين أو لحائز الأصل التجاري عند الاقتضاء".

[1] - Robert Hertzog : "le juge fiscale" collection finances publiques , édition économica , Mai 1998 , p : 117.

لمزيد من الوضوح حول الفرق بين العقوبة والإكراه البدني الرجوع إلى اسامة الحيوني "دور الإكراه البدني في تحصيل الديون الضريبية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق، الدار البيضاء، السنة 1998 -1999، ص : 42-44.

[2] - Philippe Borras – Alami Garray : le contentieux du recouvrement fiscale" Edition L.G.D.J. 1994 , p:123.

[3]- أسامة الحيوني : "دور الإكراه... "، مرجع سابق، ص : 20.

[4] ـ مذكرة تقديم المقتضيات الرئيسية ومستجدات مشروع مدونة تحصيل الديون العمومية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "نصوص ووثائق"، العدد : 37، السنة : 2000، ص : 19.

[5] ـ المادة 39 من مدونة تحصيل الديون العمومية.

[6] ـ الفصل 37 من ظهير 21-08-1935 المتعلق بالمتابعات في ميدان الضرائب المباشرة والأداءات المماثلة لها، حسبما وقع تغييره بالفصل الأول من الظهير المؤرخ في 18 رمضان 1380 (6 مارس 1961).

- **الأشخاص الخاضعون للإكراه البدني :**

يتبين من خلال المادة 76 من مدونة تحصيل الديون العمومية، أن الأشخاص الخاضعون للإكراه البدني هم :

1- المدينين الذين لم يثبت عسرهم.
2- الأشخاص الذين افتعلوا عسرهم.
3- الأشخاص الذين عرقلوا تحصيل الديون العمومية.

فيما يخص المدينين الذي لم يثبت عسرهم، فقد حددت المادة 57 من مدونة التحصيل إثبات هذا العسر، أولا : بمحضر يتم تحريره من طرف المحاسب المكلف بالتحصيل أو من يمثله وبحضور السلطة الإدارية المحلية عند الاقتضاء، مع أن مشروع المدونة كان ينص على إشهاد السلطة الإدارية المحلية عوض الحضور فقط، وهذا الإشهاد يعتبر حسب البعض أكبر ضمانة لحقوق الخزينة من مجرد الحضور[1].

ثانيا : بتسليم شهادة العوز من طرف السلطة الإدارية المحلية بالنسبة للمدينين المعروفين بعسرهم.

أما الأشخاص الذين اقتلعوا عسرهم فهم حسب المادة 84 من مدونة التحصيل "الأشخاص الذين قاموا بعد توصلهم بإعلام ضريبي بأعمال ترتب عنها تبديد الأموال التي تشكل ضمانة للخزينة، وهذا بهدف عدم إخضاعها أو بهدف الحيلولة دون القيام بهذه الإجراءات".

وأما الأشخاص الذين عرقلوا تحصيل الديون العمومية، فهم الأشخاص الذين توصلوا بإعلام ضريبي حسب المادة 84 السابقة الذكر، وقاموا بأعمال تحول دون إكمال عملية التحصيل، ويدخل ضمنهم وكلاء ومديرو مختلف مسيري الشركة أو المقاولة، مسببي طرق الغش التي جعلت تحصيل الديون العمومية المستحقة على الشركة أو المقاولة مستحيلة [2].

إضافة إلى هؤلاء، نجد الأشخاص الذين امتنعوا على الإدلاء بالمعلومات المطلوبة من طرف المحاسب المكلف بالتحصيل بمقتضى حق الإطلاع المنصوص عليه في المواد (128-

[1] - عبد الرحمان أبليلا، رحيم الطور، مرجع سابق، ص : 57.
[2]- هذه الطرق منصوص عليها في المواد 706 و 714 و 712 من مدونة التجارة.

129-130)، من مدونة التحصيل. أو أعطوا معلومات خاطئة للمحاسب، متى كان هؤلاء متضامنين مع المدين في أداء كل أو جزء الأموال المستحقة عليه.

ويلاحظ على المادة 84 أعلاه أنها اتسمت بالعمومية وعدم التحديد وهذا يظهر من خلال الصياغة التي اعتمدتها (افتعال العسر، عرقلة تحصيل الديون العمومية، القيام بأعمال ترتب عنها تبديد الأموال) مما سيؤدي بذوي النوايا السيئة إلى افتعال أساليب أخرى قد لا تخطر على بال المشرع.

وقد نص المشرع على مرتكبي هذه الأفعال، على جزاء أداء غرامة من 5000 درهم إلى 10.000 درهم، مع عقوبات حبسية تقدر بسنة إلى سنتين موقوفة التنفيذ أو بإحدى هاتين العقوبتين[1]، وفي حالة العود المنصوص عليها في المادة 86 من مدونة التحصيل والتي تتجلى في قيام المدين بمخالفة مماثلة للتي أدين بها بصفة نهائية خلال الخمس سنوات السابقة، تتضاعف الغرامة ومدة الحبس وتصبح العقوبة نافذة.

نستنتج من خلال هذه المادة أي المادة 84 مجموعة من الشروط لمتابعة المدين بافتعال العسر، أو لها شرط توصله بالإعلان الضريبي حيث أنه إذا لم يتوصل المدين بهذا الإعلان فلا يجوز إدانته بجريمة افتعال العسر، ومن هنا لا يمكن اعتبار الأعمال التي يقوم بها المدين قصد تبديد أمواله قبل توصله بالإعلان الضريبي من قبل أعمال افتعال العسر، لأن المادة 84 أعلاه نصت على أن بداية محاسبة المدين على جريمة افتعال العسر تبتدأ بتوصله بالإعلام الضريبية، وهذا ما يفتح مجالا لذوي النية السيئة الذين يعلمون أنهم سيتوصلون بالإعلام الضريبي ويقومون بتبديد أموالهم قبل توصلهم بهذا الإعلان.

والشرط الثاني الذي صاغه المشرع من خلال هذه المادة، هو أن تشكل هذه الأموال المبددة ضمانة للخزينة لأداء الدين، بمعنى أن المدين الذي قام بتبديد أمواله المنصوص عليها في المادة 46 من مدونة التحصيل، والأموال التي لا تدخل في ملكيته فإنه لا يعاقب عليها بجريمة افتعال العسر، لأن هذه الأموال لا تشكل ضمانة للخزينة وما عدا هذه الأموال يعتبر من قبل الأموال التي تشكل ضمانا للخزينة.

[1]- الفصل 85 من مدونة تحصيل الديون العمومية.

أما الشرط الثالث هو أن يكون الهدف من تبديد هذه الأموال من طرفه، هو عدم إخضاعها لإجراءات التحصيل أو الحيلولة دون القيام بهذه الإجراءات، بمعنى أنه في غياب هذا الهدف لا يمكن متابعته المدين في هذه الحالة بجريمة افتعال العسر.

وحسب مقتضيات المادة 87 من مدونة التحصيل فإن شركاء المدينين[1] يتعرضون للإكراه البدني كالمدينين الأصليين وهذا في الحالة التي يقومون فيها بالأعمال المنصوص عليها في المادة 84 من المادة المشار إليها أعلاه.

- **الأشخاص المستثنون من تطبيق الإكراه البدني :**

من أجل تأسيس علاقة بين الملزمين والإدارة تنبني على تخويل مجموعة من الضمانات والحقوق للملزم، تم وضع مجموعة من القيود على تطبيق الإكراه البدني، المنصوص عليها في المادة 77 من مدونة التحصيل، يمكن حصرها في قيد نهائي وهو ما يتعلق بالشخص الذي بلغ من العمر 60 سنة والذي لا يستطيع تحمل الظروف العصيبة للسجن، وهذا القيد يتماشى مع مراعاة البعد الإنساني في تطبيق الإكراه البدني، أما القيود الأخرى فتعتبر مؤقتة لأنها تعطي للإدارة الصلاحية متى اختفى هذا القيد المؤقت تطبيق مسطرة الإكراه البدني، وهي حسب نفس المادة.

- القيد المتعلق بسن المدين :

إذا كان المدين يبلغ من العمر، أقل من 20 سنة، فإنه لا يجوز تطبيق الإكراه البدني، وهذا مراعاة لصغر سن المدين، إلى أن يبلغ أكثر من 20 سنة، فحينئذ يمكن أن يخضع للإكراه البدني في حالة امتناعه عن تأدية المبلغ الذي في ذمته.

- القيد المتعلق بالمرأة:

هناك قيدين تنص عليهما المادة 77 فيما يخص المرأة، وهو القيد المتعلق بالمرأة الحامل والمرأة المرضعة، ففيما يخص المرأة الحامل ونظرا لظروفها النفسية والصحية وحفاظا على سلامة الجنين وظروف ولادته منع المشرع اللجوء إلى الإكراه البدني ضد المرأة الحامل، بل

[1] - "ينص الفصل 129 من القانون الجنائي المغربي على ما يلي : " يعتبر مشاركا في الجناية أو الجنحة من لم يساهم مباشرة في تنفيذها ولكنه أتى أحد الأفعال التالية :
1- أمر بارتكاب الفعل أو حرض على ارتكابه، وذلك بهبة أو وعد أو تهديد أو إساءة استغلال سلطة أو ولاية أو تحايل أو تدليس إجرامي.
2- قدم أسلحة أو أية وسيلة أخرى استعملت في ارتكاب الفعل، مع علمه، بأنها ستستعمل لذلك.
3- قدم أسلحة أو أداوت أو أية وسيلة أخرى استعملت في ارتكاب الفعل، مع علمه بأنها ستستعمل لذلك.
4- ساعد أو أعان الفاعل أو الفاعلين للجريمة في الأعمال التحضيرية أو الأعمال المسهلة لارتكابها، مع علمه بذلك.... الخ.

أعطى للجنين عند ولادته حقوقا تتمثل في منع اللجوء إلى الإكراه البدني على المرأة المرضعة وهذا في حدود سنتين ابتداء من تاريخ الولادة، وهذا حفاظا على توازن وصحة الرضيع، وهذا الاتجاه يعطي الأسبقية للوضعية الاجتماعية على المسائل المالية[1]، وبما أن الرضاعة قد لا تتحقق لعائق بيولوجي كان من الأجدر حسب رأي أحد المستشارين بالبرلمان خلال مناقشة مشـــروع مدونة التحصيل، الإشارة إلى حقوق الطفل الرضيع بدل الإسناد على رابطة الرضاعة[2].

- القيد المتعلق بثبوت عسر المدين :

إن عسر المدين يعتبر قرينة على عدم لجوء المحاسب المكلف بالتحصيل إلى مسطرة الإكراه البدني، و يتم إثبات هذا العسر إما بمحضر يثبت انعدام المنقولات القابلة للحجز وإما بشهادة العوز التي تسلم من طرف السلطة الإدارية المحلية للمدينين المعسرين[3] إلا أن هذا القيد مؤقت إلى حين يصبح المدين قادرا على الوفاء، حينئذ يقوم المحاسب بتحريك مسطرة الإكراه البدني.

- القيد المتعلق بمبلغ الدين :

ربط المشرع تطبيق مسطرة الإكراه البدني بمبلغ ثمانية ألاف درهم (8.000) فما فوق، حيث لا يمكن اللجوء إلى هذه المسطرة متى كان المبلغ يقل عن هذا الحد، وراعى المشرع في الرفع من هذا المبلغ التحولات الاقتصادية والاجتماعية [4].

مما يفرض على المشرع عدم الوقوف عند حدود هذا المبلغ بل تغييره باستمرار لمسايرة واقع قيمة العملة ونسبة التضخم والتحولات الاقتصادية والاجتماعية.

- القيد المتعلق بالزواج :

أضافت المادة 78 من مدونة تحصيل الديون العمومية قيدا آخر يتعلق بعدم اللجوء إلى الإكراه المدني ضد الزوج أو الزوجة في آن واحد وإن اختلفت الديون المطالب بها، وعملت المدونة على تكريس هذا القيد لحماية الأسرة من الضياع والتفكك [5].

---

[1]- ذ.عبد اللطيف العمراني ـ ذ.مراد الخروبي : " الإصلاح الجديد في ميدان تحصيل الضرائب والديون العمومية "، مرجع سابق، ص : 110.

[2] ـ عبد الرحمان أبليلا، رحيم الطور، مرجع سابق، ص : 51.

[3]- المادة 57 من مدونة تحصيل الديون العمومية.

[4] ـ ذ.عبد اللطيف العمراني، ذ.مراد الخروبي، مرجع سابق، ص : 111.

[5]- عبد الرحمان أبليلا، رحيم الطور، مرجع سابق، ص : 51.

- **إجراءات الإكراه البدني :**

إن اللجوء إلى الإكراه البدني يتم بناء على طلب يعين المدين إسميا، يوجه من طرف المحاسب المكلف بالتحصيل أو الشخص المفوض له من طرفه إلى المحكمة الابتدائية بعد التأشير عليه من طرف رئيس الإدارة التابع لها المحاسب المكلف بالتحصيل أو الشخص الذي يفوضه لذلك[1]، ويتم الإشارة في هذا الطلب إلى المعلومات التالية[2] :

- الاسم الشخصي والعائلي للمدين.
- عنوانه الشخصي.
- تحديد مبلغ الدين.
- تاريخ توجيه الإنذار للمعني بالأمر.
- تحديد مدة الإكراه البدني بناء على مقتضيات المادة 79 من قانون بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية.
- ويتم الإشارة في هذا الطلب إلى مهنته المدين أيضا [3].

وقبل التأشير على هذا الطلب من طرف الإدارة التابع لها المحاسب المكلف بالتحصيل، يجب أن تحقق هذه الإدارة من أن هذا الطلب استوفى كل الشروط المنصوص عليها قانونيا، وأن المحاسب استنفذ كل الإجراءات على أموال المدين، وأن هذا الطلب لإجراء الإكراه البدني لا يتعلق بحالة من الحالات المستثناة قانونيا [4].

وبعد التأشير على هذا الطلب يوجه كما أكدنا على ذلك في السابق إلى المحكمة الابتدائية، ويعرض على قاضي المستعجلات ليبث فيه داخل أجل لا يتجاوز ثلاثين يوما مع تحديده لمدة الحبس[5]، ونلاحظ أن المشرع لم يحدد في المقابل أي جزاء بالنسبة لقاضي المستعجلات إذا ما تجاوز هذا الأجل كما أن المشرع لم يحدد مدى السلطة التي يتمتع بها قاضي المستعجلات بخصوص هذه الطلبات، هل سيقتصر على مراقبة البيانات الشكلية للإكراه البدني، أم ستمتد مراقبته للشروط الموضوعية لهذا الإجراء [6].

---

[1]- الفقرة الاولى من المادة 80 من مدونة تحصيل الديون العمومية.

[2] - ذ.عبد اللطيف العمراني، ذ.مراد الخروبي، مرجع سابق، ص : 114.

[3] - Instruction de code de recouvrement , op.cit , p : 134.

[4] - Ibid , p : 135.

[5]- الفقرة الثانية من المادة 80 من مدونة تحصيل الديون العمومية.

[6]- عبد الرحمان أبليلا، رحيم الطور، مرجع سابق، ص : 53.

إلا أنه في ظل غياب الجزاء على مخالفة إصدار الحكم داخل الأجل المحدد، وغياب تحديد مدى صلاحية سلطة قاضي المستعجلات بالنسبة لهذه الطلبات، تبقى لقاضي المستعجلات كامل الصلاحية فيما يخص هذه الطلبات.

إلا أن المحاسب المكلف بالتحصيل عليه أن يذكر قاضي المستعجلات بطلبه إذا تجاوز هذا الأخير مدة 30 يوما، وإذا لم يؤدي هذا التذكير إلى أي نتيجة فإن المحاسب يحيل الأمر على الإدارة التابع لها [1].

وعندما يبث قاضي المستعجلات في الطلب، يتم تطبيق الإكراه البدني فورا، ويتم تنفيذه بمجرد قبول وكيل الملك لدى المحكمة المختصة بالقرار المحدد لمدة الحبس[2].

المطلب الثاني : تدبير تنفيذ المصاريف الجماعية

تتشكل الميزانية الجماعية من مجموعة من النفقات المتعلقة بالتسيير والتجهيز والتي يجب صرفها بطريقة تضمن التدبير السليم للمالية انطلاقا من تقسيم الأدوار في عملية تدبير تنفيذها ما بين مرحلتين، مرحلة إدارية يختص بها الأمر بالصرف (الفرع الأول)، ومرحلة حسابية (الفرع الثاني) يتدخل فيها القابض الجماعي.

الفرع الأول : دور الآمر بالصرف في تدبير تنفيذ المصاريف

كما هو الشأن بالنسبة لتدبير تنفيذ المداخيل الجماعية، يتدخل الأمر بالصرف في تدبير تنفيذ المصاريف ويقوم بالتالي بمجموعة من الإجراءات لتنفيذها تكون حكرا عليه من خلال المرحلة الإدارية من تدبير هذه المصاريف (الفقرة الأولى)، والتي يرد عليها استثناء يتعلق بوكالة النفقات (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : المرحلة الإدارية في تدبير تنفيذ المصاريف

تتشكل الإجراءات المتعلقة بالمرحلة الإدارية في تدبير تنفيذ المصاريف من الالتزام بالنفقة المحلية (البند الأول) والتصفية (البند الثاني) والإجراء الأخير هو وضع الحوالة (البند الثالث).

---

[1] - Instruction de code de recouvrement , op.cit , p : 136.

[2]- الفقرة الأخيرة من المادة 80 من مدونة تحصيل الديون العمومية.

البند الأول : التزام بالنفقة المحلية

الالتزام حسب الفصل 46 من نظام محاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها " هو الرسم الذي تحدث أو تثبت بموجبه الجماعة المحلية أو الهيئة التزاما يترتب عنه تحمل...".

فمن خلال هذا الفصل يتبين أن الالتزام إجراء تعاقدي ما بين الإدارة والمتعاملين معها بموجبه يتفق هؤلاء المتعاملين على تقديم خدمة مقابل صرف النفقة، فهو بالتالي يشكل نقطة البداية لاستهلاك الاعتمادات [1]، ولا يمكن اعتبار الإدارة صاحبة الالتزام مدينة بمجرد صدوره، إلا بعد أن تنتج عن هذا الالتزام تحمل من طرف الدائن [2].

وتفاديا لأي تجاوز في الاعتمادات المخصصة للالتزام في الميزانية، لم يترك المشرع حرية التصرف للأمر بالصرف في وضع الالتزام، بل أخضعه لما هو مرخص بالميزانية وبالمقررات أو الاستشارات أو التأشيرات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة[3]، وأخضعه أيضا لحدود الترخيصات في البرامج إذا كان الالتزام يتعلق بنفقة استثمارية[4].

ويتخذ الالتزام عدة أشكال، فهو التزام مستمر إذا ما تم اتخاذه مرة واحدة في بداية السنة[5]، وهكذا يضع الأمر بالصرف في شهر يناير من كل سنة بيانا يحمل أسماء الموظفين وأعوان الجماعة، مع بيان مبلغ مرتباتهم وأجورهم وتعويضاتهم المرتبطة بذلك، وتسليم نسختان من هذا البيان المذكور إلى القابض.

ويضع الأمر بالصرف أيضا في نفس التاريخ بيانا آخر مفصلا للنفقات المستمرة الأخرى مثل الأكرية والاشتراكات والأقساط السنوية للاقتراض، مع إضافة بيانات تكميلية بشأن التغييرات المدخلة على النفقات المستمرة [6].

ويتخذ الالتزام كذلك شكلا عرضيا، إذا ما اتخذ بصفة انفرادية مع حدوث كل نفقة[7].

---

[1] - M.Ben youssef Saboni : « le précepteur receveur …. » , op.cit , p : 102.

[2] - M'Hamed Arout : « Cours sur l'exécution des dépenses publiques », Trésorerie générale du Royaume – Service de la formation , Novembre 1990 , p : 14.

[3] ـ الفقرة الثانية من الفصل 46 من نظام المحاسبة الجماعية.

[4] ـ الفقرة 47 من نظام المحاسبة الجماعية.

[5] ـ الفصل 55 من نظام المحاسبة الجماعية.

[6] ـ المادة 56 من نظام المحاسبة الجماعية.

[7] ـ معنى السنوسي : "مالية... "، مرجع سابق، ص : 108.

ويمكن أن ينصب الالتزام على عدة سنوات، بخصوص نفقات الاستثمار في حالة ما إذا تعلق الأمر بالترخيصات بالبرامج.

أما فيما يخص وسيلة تنفيذ الالتزام بالنفقة الجماعية، فإنها تختلف باختلاف حجم مبلغها باستثناء نفقات الموظفين وتعويضاتهم وكذا العقود والاتفاقيات التي تبرمها الجماعة.

ونجد وسيلتين مهمتين للشراء الجماعي أو لطب خدمات وإنجاز الأشغال وهما السند للطلب والصفقة الجماعية فما هو فحوى هاتين الوسيلتين ؟

أولا ـ السند للطلب

.يعتبر السند للطلب وسيلة مهمة وفعالة لتحقيق الشراء الجماعي على الخصوص، لأنها لا تتطلب أية مصادقة من طرف الوزارة الوصية،فهي تشمل الشراء الجماعي القليل الأهمية والذي لا يتعدى قيمته التقديرية مائة ألف درهم.

ويتم شراء المواد أو طلب تقديم الخدمات عن طريق سند للطلب بعد إحضار عدة كشوفات تتضمن أثمنة المواد أو الخدمات من طرف الممونين أو المقاولين يتمكن من خلالها رئيس المجلس الجماعي من اختيار الثمن المناسب ثم بعد ذلك يأمر المصلحة المعنية بالشراء بتحرير طلب الشراء أو الخدمة عن طريق تحرير اقتراح الالتزام.

ب ـ الصفقة الجماعية

الصفقة الجماعية هي وسيلة فعالة بيد المجالس الجماعية لتنفيذ سياستها الاقتصادية والاجتماعية، من خلال ما توفره من أشغال وتوريدات وخدمات سواء فيما يخص التسيير أو التجهيز.

وفي ظل عدم وجود نظام قانوني صرف يحكم الصفقة الجماعية اللاهم إلا بعض الفصول (48-49-50 و 51) من مرسوم المحاسبة الجماعية التي أشارت إلى مسطرة إبرام الصفقات الجماعية يبقى مرسوم دجنبر 1998[1] الذي عدل المرسوم 14 أكتوبر 1976[1] هو الذي يحدد كيفية إبرام صفقات الجماعة.

[1] ـ مرسوم رقم 482 - 89-2 صادر في 11 رمضان 1419 (30 دجنبر1998) بتحديد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة وكذا بعض المقتضيات المتعلقة بمراقبتها وتدبيرها الجريدة الرسمية عدد 4654 (7 يناير 1999) ص : 12 إلى 31.

وإذا كان هذا المرسوم الأخير لم يعرف الصفقات العمومية بصفة دقيقة ومحدودة واكتفى فقط بتحديد شكلها، إذ نصت الفقرة الأولى من الفصل الثالث من هذا المرسوم على أن " صفقات الدولة عقود مكتوبة تعتبر كنانيش التحملات المشار إليها في الفصل الرابع بمثابة عناصرها الأساسية" فإن المرسوم الجديد ل 30 دجنبر 1998 عرف الصفقة في فصله الثالث بأنها : "كل عقد بعوض يبرم بين صاحب مشروع من جهة وشخص طبيعي من جهة أخرى يدعي المقاول أو مورد أو خدماتي ويهدف إلى تنفيذ أشغال أو تسليم توريدات أو القيام بالخدمات" [2].

ويتبين من خلال هذا الفصل ما يلي :

- الصفقة عقد مكتوب يتم إبرامه بين الجماعة في شخص الأمر بالصرف والمقاول أو المورد أو الخدماتي.
- تعدد مهام ومواضيع هذه الصفقة حيث تشمل إنجاز الأشغال والتوريدات وتقديم الخدمات.
- تعتبر كنانيش التحملات أهم العناصر الأساسية لهذا النوع من العقود فهي توضح إبرام وإنجاز الصفقة[3] وتتكون في مجموعها من :

1- دفاتر الشروط الإدارية العامة

تحدد المقتضيات الإدارية المطبقة على جميع صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات أو على صنف معين منها وتتم المصادقة على هذه الدفاتر بمرسوم.

---

[1] - مرسوم رقم 479-76-2 المتعلق بشروط وأشكال إبرام الصفقات العمومية للدولة (14 أكتوبر 1976) الصادر بالجريدة الرسمية عدد 339 بتاريخ ذو القعدة 1369 الموافق ل 27 أكتوبر 1976، ص : 3269.

[2] - عرف المشرع الفرنسي الصفقة بأنها عقد مكتوب يبرم في ظل الشروط المنصوص عليها من طرف مدونة الصفقات العمومية من أجل إنجاز الأشغال أو الخدمات وشراء التوريدات، حيث أكد الفصل 250 من مدونة الصفقات العمومية على ما يلي : ما عدا الاستثناءات المقررة في الفصل 321، فإن الصفقات هي عقود مكتوبة، تعد دفاتر التحملات المتعلقة بها والمنصوص عليها في الفصل 318 بمثابة العناصر الأساسية، ويتم إبرامها بعد عرض المنافسة "، انظر :

-Les marchés publics et collectivités locales (passation, exécution, contrôle) 2ème édition imprimerie nationale service de la communication et des relations avec le public. France. Paris, p : 9.

وعرفها المشرع التونسي " بأنها عقد كتابي يبرم بين الإدارة وأطراف أخرى (مزودين أو مقاولين) قصد إنجاز أشغال أو تزويد بمواد أو أخدمات"، انظر الفصل 99 من مجلة المحاسبة العمومية المنقح بقانون المالية لسنة 1986.

[3] - الفصل العاشر من مرسوم رقم 482- 89-2 ل 30 دجنبر 1998.

2- دفاتر الشروط المشتركة

وتحدد بالأساس المقتضيات التقنية التي تطبق على جميع الصفقات التي تتعلق بنفس الصنف من الأشغال أو التوريدات أو الخدمات أو بجميع الصفقات التي تبرمها نفس الوزارة أو نفس المصلحة المختصة.

ولا يجوز أن تتضمن هذه الدفاتر مقتضيات مخالفة لأحكام دفاتر الشروط الإدارية العامة، ويتم المصادقة عليها بقرار للوزير المعني أو بقرار مشترك لهذا الأخير أو وزير المالية إذا كانت تتضمن شروطا يترتب عنها انعكاس مالي.

3- دفاتر الشروط الخاصة

وهي دفاتر خاصة بالصفقة نفسها تتضمن الشروط المتعلقة بكل صفقة وتحيل إلى النصوص العامة المطبقة مع إشارتها إلى مواد دفاتر الشروط المشتركة، وفي حالة الضرورة تشير إلى مواد دفاتر الشروط الإدارية العامة وتتم المصادقة على هذه الدفاتر من طرف السلطة المختصة.

أما فيما يخص طرق إبرام الصفقة الجماعية، فقد كان المرسوم الأول المتعلق بالصفقات العامة المؤرخ في 19 ماي 1965 ينص على خمسة طرق لإبرام الصفقات :

- المناقصة.
- طلب العروض.
- المبارة.
- الاتفاق المباشر.
- سندات الطلب.

أما المرسوم الجديد المؤرخ في 30 دجنبر 1998 فقد حذف طريقة المناقصة وقلص هذه الطرق إلى أربعة وهذا وفقا للمادة 19 وهي :

1- **طلب العروض** : يكون مفتوحا أو محدودا، ويدعى مفتوحا في حالة ما إذا تمكن كل مرشح من الحصول على ملف الاستشارة وتقديم ترشيحه. أما طلب العروض المحدود

فهو يكون عندما لا يسمح بتقديم العروض إلا للمرشحين الذين قرر صاحب المشروع استشارتهم.

وكذلك يمكن أن يكون طلب العروض بالانتقاء المسبق وهذا حين لا يسمح بتقديم العروض بعد استشارة لجنة القبول، إلا للمرشحين الذين يقدمون المؤهلات الكافية لاسيما من الناحية التقنية والمالية.

2- **المبارة :** هي عبارة عن إجراء تنافسي بين مرشحين حول أعمال يتم تقييمها بعد استشارة لجنة المباراة، والتي سوف تشكل الأعمال التي سيتم طلبها برسم الصفقة.
3- **المسطرة التفاوضية** : تتيح هذه الطريقة لصاحب المشروع إجراء مفاوضات حول شروط الصفقة مع مرشح أو عدة مرشحين.
4- أما الطريقة الرابعة وهي تشكل استثناء بالنسبة للطرق أعلاه وهي طريقة سندات الطلب والتي أشرنا إليها سابقا.

البند الثاني : التصفية

تأتي التصفية بعد مرحلة الالتزام بالنفقة مباشرة، فهي بالتالي العملية الإدارية الثانية التي يختص بها الأمر بالصرف، وتهدف هذه الأخيرة حسب الفصل 57 من مرسوم المحاسبة الجماعية، إلى التأكد من حقيقة الدين وحصر مبلغ النفقة، أي أنها تمر بمرحلتين أساسيتين : عملية التأكد من إنجاز العمل وعملية تحديد قيمة الدين.

وبالرغم من صعوبة الفصل بين هاتين العمليتين، فإنه مع ذلك يجب التأكد من إنجاز العمل أولا قبل إجراء التصفية[1].

أولا ـ عملية التأكد من إنجاز العمل

إن هذه العملية تهدف إلى تأكيد الوجود القانوني للدين، لإن مرحلة الالتزام بالنفقة كما أكدنا على ذلك سابقا، لا تجعل الجماعة مدينة لأن الالتزام يشكل عقدا مسبقا على خلق الدين، ومن هنا يجب البحث عن الولادة الحقيقية للدين والتي لا تتأكد إلا من خلال الإنجاز الفعلي للعمل الذي

[1] - Outerhzou Hammou : « le Budget … » , op.cit, p : 60.

يعتبر عنصرا أساسيا من إجراءات تدبير تنفيذ الميزانية، ويشكل قاعدة جيدة للتدبير المالي لأنه يحمي الجماعة من كل تنفيذ سيء للالتزامات المفروضة على دائنيها [1].

فلا يمكن مثلا أداء مستحقات الموظفين، إلا إذا تأكد أن هؤلاء قاموا بوظائفهم، ولا يمكن كذلك للجماعة مثلا أن تصبح مدينة بمجرد اتفاق مع ممون أو مقاول إلا بعد أن ينفذ هذا الأخير التزاماته وفق الشروط المحددة في الاتفاق.

ثانيا ـ تحديد قيمة الدين

بعد ما تتأكد المصلحة المختصة من أن العمل قد تم إنجازه طبقا للشروط المتفقة عليها، فإنه يتم الشروع مباشرة في التحديد الحقيقي والنهائي للدين، وضمان أنه مستحق فعلا فهذه العملية هي عملية حسابية صرفة.

إن هاتين العملية المشار إليهما أعلاه يباشرهما رئيس المصلحة المختصة بالجماعة، حسب الفقرة الثانية من الفصل 57 أعلاه وتحت مسؤوليته بعد الاطلاع على السندات التي تثبت الحقوق المكتسبة للدائنين، وهذا الإثبات يتم حسب الفصل 62 من نفس المرسوم بشهادة تثبت إنجاز الخدمة أو بواسطة بيان حسابي يحتوي الكمية والمبلغ النقدي للأشياء المسلمة أو الأشغال المنجزة، ويتم تجميع المذكرات والفاتورات المتعلقة بهذا البيان المذكور بالأرقام والحروف مع الإشارة إلى التاريخ، ويتم التوقيع عليها من طرف الدائنين الذين يتعين عليهم أن يبينوا فيها بالإضافة إلى ذلك محل سكناهم.

ويضيف نفس الفصل، بأن الإثبات يكون أيضا بشهادة تؤكد بأن الإدارة قد تسلمت الأشغال أو الأشياء المذكورة ماعدا إذا ثبت تسلمها بمحضر يدخل في عدد الأوراق المثبتة أو بتصريح عون مختص.

أما فيما يخص نفقات الموظفين فإن الأوراق المثبتة لهذه النفقات حسب الفصل 63 من مرسوم المحاسبة الجماعية، تتكون من قوائم جماعية أو فردية تتضمن المعلومات المتعلقة بكل عون وهي كالتالي :

- الإسم العائلي والشخصي.
- الدرجة والمنصب.

[1] - Pièrre lalumière : « les finances publiques », op.cit , p : 336.

- مدة العمل المنجز.
- حساب المبالغ الواجب دفعها وعند الاقتضاء رقم التسجيل.

مع إضافة نسخة من مقرر التعيين إذا ما تعلق الأمر بأداء الأجرة لأول مرة وعند حصول أي تغيير على الوضعية الأصلية يجب الإدلاء بورقة مثبتة.

أما إذا تعلق الأمر بنفقات الأدوات فإن الفقرة الأخيرة من الفصل أعلاه تؤكد على أن هذه النفقات لا تؤدى إلا بعد إطلاع المصالح المسيرة على البيانات الحسابية والفاتورات والمذكرات التي تسلمها هذه المصالح المسيرة إلى مصلحة المحاسبة المكلفة وحدها بوضع الحوالات.

البند الثالث : وضع الحوالة

بفضل تصفية الدين يصبح هذا الأخير ثابتا، وبالتالي يفرض اتخاذ الإجراءات الإدارية المواتية لتسويته، ويتحقق هذا عن طريق وضع الحوالة التي تعتبر عملا إداريا يقوم به الأمر بالصرف، لأمر أداء دين طبقا لنتائج التصفية، هذا الأمر يتم توجيهه إلى المحاسب العمومي لأداء المبلغ الذي أصبحت الجماعة مدينة به، على ضوء الالتزام المتخذ ونتائج التصفية[1]، ويتم تسليم هذه الحوالة من طرف الأمر بالصرف وتحت مسؤولية إلى المستفيدين، مقابل إبراء بعد التعرف على هويتهم أو صحة سلطة ممثليهم[2]، ولا يتم تسليم هذه الحوالة إلى الدائن إلا بعد التأكد من كل الوثائق التي تثبت حقوق الدائنين[3].

ويجب أن تكون هذه الحوالة مرقمة ومؤرخة وتحتوي على جميع المعلومات الضرورية لكي يتم التعرف بشكل دقيق على الاعتماد الذي سيأخذ منه مبلغ النفقة الجماعية : السنة المالية ـ القسم ـ الباب ـ الفصل، والفقرة من الميزانية الجماعية [4].

ويجب أن تحتوي الحوالة إضافة إلى هذه المعلومات على الاسم الشخصي والعائلي للدائن وعنوانه، وإذا كانت شركة فيجب معرفة عنوانها ومقرها الاجتماعي، مع تحميل الحوالة أيضا قيمة الدين وموضوع النفقة وفي حالة الضرورة الإشارة إلى الالتزام[5].

---

[1] ـ الفصل 58 من مرسوم المحاسبة الجماعية.
[2] ـ الفصل 60 من مرسوم المحاسبة الجماعية.
[3] ـ الفصل 62 من مرسوم المحاسبة الجماعية.
[4] ـ بنمير المهدي : " الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب"، مرجع سابق، ص : 158.
[5] - Ahmed Arout : « Cours sur l'éxécution des dépenses publiques », op.cit. p : 23.

وتنص الفقرة الأخيرة من الفصل 66 من مرسوم المحاسبة الجماعية، على رجوع هذه الحوالات إلى الأمر بالصرف مؤشر عليها أو غير مؤشر في أجل لا يتجاوز سبعة أيام بالنسبة لنفقات الموظفين وخمسة عشر يوما بالنسبة للنفقات الأخرى، إلا أنه استثناءا من هذه القاعدة التي تؤكد على وضع الحوالة قبل أداء النفقة من طرف المحاسب، نجد هناك بعض النفقات تؤدى دون سابق وضع الحوالة وتتم بقرار مشترك من طرف وزير المالية ووزير الداخلية [1].

الفقرة الثانية : الاستثناء الوارد على المرحلة الإدارية

إن الإجراءات المتعلقة بالمرحلة الإدارية في تنفيذ المصاريف تعرف تلطيفا من خلال إنشاء وكالة النفقات (البند الأول) فكيف يتم إحداث هذه الوكالة وتعيين وكيل النفقات ؟ وماهي طريقة سير عملها؟.

البند الأول : وكالة النفقات

إذا كانت عملية تدبير تنفيذ النفقات، تطبيقا لمبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف ومهام المحاسب، تستدعي مرحلة إدارية من اختصاص الأمر بالصرف، ومرحلة محاسبية من اختصاص القابض، فإن المشرع وضع استثناء على هذه القاعدة من خلال التنصيص على إحداث وكالة النفقات[2]، والتي تعتبر بالتالي خرقا لمبدأ الفصل بين العمليات الإدارية والمحاسبية[3]، لأجل إضفاء نوع من المرونة والسرعة في أداء بعض النفقات الملحة التي لا تتحمل بطئ المسطرة العادية في الأداء، وكذا استجابة لبعض النفقات التي تمتاز بطبيعتها الغير المتوقعة وضآلة مبالغها[4].

فكيف يتم إحداث الوكالة، وتعيين الوكيل ؟ وكيف يتم سير الوكالة...

أولا : إحداث الوكالة

تحدث وكالة النفقات بقرار من طرف الأمر بالصرف، ويتضمن هذا القرار نوعية النفقات المراد تنفيذها بواسطة الوكالة مع تحديدها بشكل دقيق وواضح وذلك بغرض التمكن من معرفة ما إذا كانت هذه النفقات ملحة وضئيلة المبلغ، ولا تحتاج فعلا لسابق أمر بالصرف وكذا لتجنيب

[1] ـ الفصل 73 من مرسوم المحاسبة الجماعية.
[2] ـ الفصل 76 من مرسوم المحاسبة الجماعية.
[3] - Loze (M) : « Les finances de l'Etat » , Editions la poste , année : 1971 , p : 481.
[4] - Ben Youssef saboni : « le percepteur …. » , op.cit. p : 129.

وكالة النفقات فقدان طابعها الاستثنائي[1]، فتصبح بالتالي محطة يستغلها الأمر بالصرف لأداء نفقات الجماعة، للتملص ما أمكن من مراقبة القابض الجماعي التي تهلك الأمر بالصرف خلال المرحلة العادية لتدبير التنفيذ.

أما فيما يخص مبلغ تسبيقات الوكالة، فإنه لا يجب أن يتعدى 5000 درهم ولو في حالة تعدد الوكلاء، ما عدا في حالة ترخيص بالمخالفة يمنحه بمقرر وزير الداخلية بعد تأشيرة وزير المالية[2]، ونظرا لهزالة هذا المبلغ الذي لا يفي في الغالب بمتطلبات وكالة النفقات، طالب المناظرون خلال المناظرة السادسة برفع هذا السقف[3].

وفور إحداث الوكالة يتوصل القابض الجماعي من الأمر بالصرف بقرار إحداثها مع وضع هذا القرار في نظيرين :

النظير الأول يوضع بملف الوكالة بالقباضة الجماعية.

النظير الثاني : يوضع بوثائق الإثبات الأخرى التي تكون مع حساب تسيير القابض الجماعي.

أما فيما يخص النفقات التي يتم اللجوء فيها إلى وكالة النفقات فإن دورية 26 مارس 1963 حددتها فيما يلي :

نفقات الموظفين : أجور الأعوان المياومين والموسميين الذين يقومون بأشغالهم بانتظام، أو الذين يشتغلون في ورشات منعزلة.

إضافة إلى تكاليف ونفقات المهمات، والجولات والتنقلات التي يقوم بها موظفي الجماعة.

نفقات المواد : تتعلق أساسا بالنفقات الزهيدة، والمصاريف المتعلقة بالأعياد الوطنية عندما يكون الشراء يستوجب الأداء نقدا، ويجب أن لا تتعدى هذه النفقات الحد الأقصى وهو 500 درهم.

التسبيقات : يتعلق الأمر بتسبيقات أداء فريضة الحج واقتناء كبش العيد، ويتم التنصيص عليها في القوانين التنظيمية ويستفيد منها موظفوا الجماعة.

---

[1] - Ibid , p : 131.

[2] - الفصل 76 من مرسوم المحاسبة الجماعية.

[3] - توصيات لجنة المالية والجبايات المحلية - المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية - تطوان، يونيو 1994.

ثانيا : تعيين وكيل النفقات

يعين وكيل النفقات من طرف الأمر بالصرف وهو موظف أو عون تابع لمصالح الجماعة ويشترط فيه غالبا أن يكون مرسما وأن يتوفر على كفاءات تؤهله لتسيير أموال الجماعة، واستثناء يمكن تعيين موظفين عرضيين، وهذا في حالة عدم وجود موظفين رسميين، وكذا في حالة ما إذا كانت وكالة النفقات التي تم تأسيسها هي ذات أهمية ضعيفة[1].

ويجب أن يتضمن قرار تعيين الوكيل مبلغ الضمانة التي يضعها وكذا التعريف بهويته ودرجته وإطاره، وكذا نائبه الذي يقوم بمهام الوكيل بالنيابة في حالة ما إذا تغيب الوكيل أو عاقه عائق على القيام بمهامه.

وباعتبار هذا الأخير يعمل لحساب وتحت مسؤولية القابض الجماعي، فمن حق القابض أن يطالب الوكيل بالإدلاء بما يثبت استعمال التسبيقات التي تسلمها، وذلك في أجل لا يتجاوز مدة ثلاثة أشهر تبتدئ من تاريخ قبض الأموال، وفي حالة ما إذا لم يستعمل الوكيل الأموال المسبقة، يتعين عليه إرجاعها إلى صندوق القابض [2].

ثالثا : سير عمل وكالة النفقات

يمكن معرفة سير الوكالة من خلال التعرض لنقطتين هما : تسلم مبلغ التسبيقات وأداء النفقات وتسليم الإثباتات على ذلك.

تسليم مبلغ التسبيقات :

بعد قرار إحداث وكالة النفقات وتعيين الوكيل، يضع القابض رهن إشارة هذا الوكيل المبالغ الضرورية لسير الوكالة وفي حدود السقف الذي حدده القانون، ويتم تسليم هذه الأموال عن طريق طلب يتوجه به الوكيل إلى القابض عبر الأمر بالصرف للترخيص له بالأداء[3]، وعلى القابض أن يتأكد من أن الطلب مشمول بالبيانات الواجبة، وباستحقاق النفقة بالميزانية.

[1] - Trésorerie générale du Royaume « instruction générale de la dépense » du 1-11-1979 , p : 43.

[2] - الفصل 76 من مرسوم المحاسبة الجماعية.

[3] - Bennaim Abdelatif : « l'agent comptable une institution ambige »DES , FSJES de Rabat , année : 1989, p :103.

وبعد حصول وكيل النفقات على الطلب مؤشر عليه يتقدم بطلب الأموال إلى القابض، حينئذ يكون هذا الأخير ملزما من أن يتأكد من أن مبلغ التسبيق المطلوب متوفر وفي حدود الترخيص في الأداء وبعده يسلم الأموال إلى الوكيل.

أداء النفقات وتسلم الإثباتات على ذلك :

ترجع مبادرة صرف هذه النفقات إلى الأمر بالصرف الذي يصدر أمرا إلى وكيل النفقات الذي يجب عليه أن يتقمص دورا مزدوجا، دور المؤدي ودور أمين الصندوق[1].

فبالنسبة لدوره كمؤد، عليه أن يقوم بكافة المراقبات المنصوص عليها في الفصل 66 من مرسوم المحاسبة الجماعية [2]. وبالنسبة لدوره كأمين على الصندوق عليه أن يتأكد من قوة إجراء التسديد وذلك من خلال :

- مراقبة هوية الشخص الدائن للتأكد من كون النفقة تتعلق به شخصيا.
- التثبت من كون النفقة غير مشمولة بتعرض أو حجز.
- التثبت من إمضاء المعين بالنفقة على الحوالة.

فمسؤولية ستثار في حالة ما إذا لم يقم بالمراقبات أعلاه، من طرف كل من الأمر بالصرف والقابض الجماعي وكذا من طرف وزير الداخلية والسلطات والأعوان المفوض إليهم من طرفه، وكذا من طرف لجان المراقبة المختصة ومن وزير المالية[3].

---

[1] - Ben Youssef Saboni : « le percepteur … », op.cit , p : 134.

[2]- ينص الفصل 66 من مرسوم المحاسبة الجماعية على أنه : " لا تؤدى الحوالات إلا إذا كان مؤشرا عليها من لدن القابض وتوضع هذه التأشيرة بعد أن يكون القابض قد راقب صحة الدين.
وتجري على ما يلي :

- صفة الأمر بالصرف أو مندوبه.
- توفر الاعتمادات.
- توفر الأموال.
- صحة تقيد النفقات في أبواب الميزانية المتعلقة بها.
- إثبات العمل المنجز.
- إجراء سابق أعمال المراقبة القانونية والإدلاء بالإثباتات.
- احترام قواعد التقادم وسقوط الحق.
- قوة إبراء التسديد.

[3] - الفصل 120 من مرسوم المحاسبة الجماعية.

الفرع الثاني : دور القابض في تدبير تنفيذ المصاريف

يكتسي دور القابض في تدبير تنفيذ الميزانية الجماعية أهمية قصوى، وبالتالي فهو يساهم بجانب الأمر بالصرف في المشروع التنموي الجماعي من خلال مراقبته السابقة لأهمية النفقة الجماعية، ومراقبته لهذه النفقة أثناء التنفيذ.

ولبحث هذا الموضوع نتناول في محورين :

الفقرة الأولى : مراقبة الالتزام بالنفقات المحلية وجزاءها.

الفقرة الثانية : مراقبة صحة الدين وجزاءها.

الفقرة الأولى : مراقبة الالتزام بالنفقات وجزائها

لتسليط الضوء حول هذه النقطة، نتناول في (البند الأول) مراقبة الالتزام بالنفقات المحلية وفي (البند الثاني) جزاء مراقبة الالتزام بالنفقات المحلية.

البند الأول : مراقبة الالتزام بالنفقات المحلية

نتناول في هذا البند إنشاء رقابة الالتزام بالنفقات المحلية (أولا) وأهدافها (ثانيا).

أولا : إنشاء رقابة الالتزام بالنفقات المحلية

تم إحداث رقابة الالتزام بالنفقات العامة بواسطة ظهير 30 دجنبر 1921، والذي كان يهدف إلى مراقبة استعمال الاعتمادات التي يتوفر عليه الأمر بالصرف ومعاقبة كل تجاوز في صرف هذه الاعتمادات، إلا أن هذا الظهير تم تعديله بظهير 5 شتنبر 1959 ثم بمرسوم 21 فبراير 1969.

أما آخر تعديل خضعت له هذه المراقبة فجاء من خلال مرسوم 30 دجنبر 1975 [1]، وذلك لتحقيق المشروعية المالية لمقترحات الالتزام بنفقات الدولة والعمالات والأقاليم من طرف مراقب عام ومراقبين مركزيين، ومن طرف مراقبين على صعيد العمالات والأقاليم [1].

[1] - Decret n° 2-75-839 du 27 Hijja 1395 (30 décembre 1975)) relatif au contrôle des engagements de dépenses de l'état.B.O. 3297.

وبالتالي فإن مجموع الجماعات المحلية غير العمالات والأقاليم هي مستثناة من مراقبة الالتزام بالنفقات.

إلا أنه وبعد سنة من صدور هذا المرسوم الأخير وبالضبط في 30 شتنبر 1976 تم إخضاع الجماعات المحلية وهيئاتها لمراقبة الالتزام بالنفقات بمرسوم رقم 577-76-2[2].

وإذا كان هذا المرسوم في فصله الأول قد جعل من هذه المراقبة تمس نفقات الجماعات المحلية وهيئاتها بدون استثناء، فإن الفصل 13 منه استثنى الجماعات القروية من هذه المراقبة، بالإضافة إلى عدم تحديده للعون المكلف بهذه المراقبة.

ونظرا لقلة الأطر المؤهلة لممارسة هذا النوع من المراقبة، تم تكليف القباض الجماعيين بمراقبة الالتزام بالنفقات المحلية، من خلال قرار لوزير المالية المؤرخ في 4 دجنبر 1974، وأصبح بالتالي القابض في تعامله مع الأمر بالصرف يقوم بعمليتين، تارة يقوم بدوره المراقب المالي وتارة أخرى يقوم بدور القابض [3].

ثانيا : أهداف رقابة الالتزام بالنفقات المحلية

لقد أفرزت الممارسات السابقة على إنشاء مراقبة الالتزام بالنفقات المحلية عدة تجاوزات[4]، مما حدا بالمشرع إلى إنشاء هذه المراقبة للمحافظة على الأموال الجماعية، نظرا لما تتيحه من إصلاح للخطأ قبل أن يقع عكس المراقبة اللاحقة التي لا تملك هذه الإمكانية [5]، وهي بالتالي تعتبر مراقبة وقائية[6]، و هذا من خلال المميزات التي تمتاز بها على غرار المراقبات الأخرى وهي[7] :

- أثارها سريعة حيث تقع فورا قبل وقوع الحدث المالي.

---

[1] - يتم تعيين المراقب العام بظهير باقتراح من وزير المالية أما المراقبين المركزيين وعلى صعيد العمالات والأقاليم يعينون بموجب مرسوم يتخذ باقتراح من وزير المالية، ويختارون في الأصل من بين الموظفين المنتمين للأسلاك المرتبة في سلم الأجور 10 و 11 والحائزين على شهادة الإجازة في الحقوق أو على دبلوم المدرسة الوطنية للإدارة العليا أو دبلوم معادل.
Article 6 , Ibid.

[2] - المرسوم رقم 577-76-2 بتاريخ 30 شتنبر 1976 بشأن مراقبة صحة الالتزام بالنفقات الخاصة بالجماعات المحلية وهيئاتها، جريدة رسمية عدد : 3335 بتاريخ 6 شوال 1396 هـ (1 أكتوبر 1976).

[3] - عزيز نجيب : " الصفقات الجماعية أداة للتنمية المحلية"، د.د.ع. في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء، السنة 1992-1993، ص : 131.

[4] - Abdelkader Antari: « le contrôle des finances publiques au Maroc ses limites » mémoire supérieur ENAP année 1985 , p : 44.

[5] - Jacques Reny : « de la nécessité d'un contrôle préalable de la dépense »– Dossier – Mai Juin 1995 , p : 12.

[6] - Saïd oujmaa : "le contrôle des finances publique au Maroc" , Thèse pour le doctorat en droit Université de paris , science Economique sciences Humaines , sciences juridiques , année : 1988 , p : 259.

[7]- دكتور عوف محمود الكفروي :"الرقابة المالية النظرية والتطبيق"، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية، طبعة 1983، ص : 37.

- تقلص من فرص ارتكاب الأخطاء وتمنع من وقوعها.
- تساعد على الدقة في تطبيق وتنفيذ القوانين واللوائح أو التعليمات المالية.
- تخفف المسؤولية الملقاة على عاتق رجال الإدارة القائمون بالتنفيذ، وذلك لتحققهم من شروعية وسلامة التصرف قبل البدء فيه.

وتماشيا مع هذه المميزات، نص مرسوم 30 شتنبر 1976 بشأن مراقبة صحة الالتزام بالنفقات المحلية في فصله الثاني على مجموعة من الأهداف التي يجب أن يحترمها الالتزام بالنفقات وهي :

1- أن يكون الالتزام منجز بشأن اعتماد متوفر.
2- أن يكون مطابق لباب الميزانية المقترح الاقتطاع الاعتماد منه.
3- أن يكون صحيحا بالنسبة للقوانين والأنظمة.

ففيما يخص الهدف الأول يقوم القابض بمجرد توصله من طرف الأمر بالصرف باقتراح الالتزام بالتأكد من توفر أو عدم توفر الاعتمادات المالية اللازمة، وفي الواقع يقوم بعملتين لأجل القيام بهذه المهمة، فهو يتأكد أولا من وجود اعتماد مخصص للنفقة، وفي حالة ما إذا وجد هذا الاعتماد فإنه يقوم بالتدقيق فيما إذا كان يكفي لسد كامل مبلغ النفقة[1]، ولتحقيق هذا الدور فإن القابض يمسك محاسبة تتضمن الاعتمادات المفتوحة في الميزانية والميزانيات الملحقة، والحسابات الخصوصية وكذا التغييرات المدخلة عليها خلال السنة، وتتضمن أيضا الالتزامات المنجزة من هذه الاعتمادات ومن الاعتمادات التي يبلغها إليه القابض فيما يتعلق بالنفقات المؤداة دون سابق وضع حوالة [2].

وإضافة إلى هذه المحاسبة الأصلية يمسك القابض محاسبة إضافية تتضمن حسب الفصل العاشر من مرسوم المتعلق بمراقبة الالتزام بالنفقات المحلية ما يلي : "

- النفقات المتعلقة بعدة سنوات.
- النفقات المنجزة حسب البرنامج.
- النفقات المستمرة.
- الاعتمادات المجدة مرسوم وكالات التسبيق.

[1]- عبد اللطيف صدقي :"أنظمة الرقابة على المال العام في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، دراسة مقارنة"- رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، جامعة محمد الخامس، كلية الأداب والعلوم الإنسانية، الرباط، السنة 98-99، ص : 226.
[2] - الفصل الثاني من مرسوم 30 شتنبر 1976 المتعلق بمراقبة الالتزام بالنفقات المحلية.

➢ الالتزامات المنقولة من السنة السابقة بخصوص عمليات الاستثمار".

أما فيما يخص الهدف المتعلق بمطابقة الالتزام لباب الميزانية المقترح اقتطاع الاعتماد منه، فإن القابض يقوم في هذه المرحلة بمراقبة صحة الانتساب المالي، عن طريق التدقيق فيما إذا كانت الميزانية تقترح تأمين النفقة من الاعتماد المفتوح خصيصا لهذه الغاية في نطاق الأبواب المرقمة من الميزانية وعند الضرورة من الميزانيات الملحقة والحسابات الخصوصية[1]، ومبرر ذلك هو تطبيق قاعدة تخصيص الاعتمادات التي يرتكز عليها تقسيم النفقات في الميزانية الجماعية، حيث أنه لا يجوز قانونيا أن ترصد مثلا نفقات الموظفين من نفقات الصيانة، ولا أن يتم رصد نفقات الصيانة من اعتمدا الموظفين...

أما فيما يتعلق بصحة الالتزام بالنسبة للقوانين والأنظمة المطبقة عليه، فإن هذه المرحلة تشكل بالنسبة للقابض أصعب المراحل على الإطلاق، لأن هذه المرحلة تستوجب على القابض معرفة دقيقة لمجموعة من القوانين (قانون الصفقات العمومية، قانون الوظيفة العمومية...).

وهكذا يقوم القابض مثلا إذا تعلق الأمر بالتزام بتوظيف شخص ما أو ترسيمه أو ترقيته، بالرجوع إلى قانون الوظيفة العمومية لمعرفة هل هذه الأمور شرعية أو غير شرعية من الزاوية القانونية، وكذلك الشأن إذا تعلق الأمر بالتزام يتعلق بصفقة جماعية عن طريق طلب العروض، فإن على القابض إجراء دراسة مستفيضة لهذه الصفقة ومعرفة شروط عقدها والمراحل التي تمت بها، وبالتالي عليه أن يكون ملما بالأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بطلب العروض وبشكل عام معرفة قانون الصفقات العمومية....

<u>البند الثاني</u> : جزاء مراقبة الالتزام بالنفقات المحلية

بعد قيام القابض بمجموع المراقبات المنصوص عليها في الفصل الثاني من مرسوم صحة الالتزام بالنفقات المحلية، يقوم هذا الأخير طبقا لنتائج هذه المراقبة بوضع التأشيرة أو رفضها.

ففي حالة ما إذا كانت المراقبة لم تسفر على أية مخالفات أو ملاحظات، فإن القابض يضع تأشيرة على مقترح الالتزام، وتعتبر بالتالي هذه التأشيرة بمثابة عقد ميلاد النفقة المحلية[2].

[1]- الفصل السادس، من مرسوم 30 شتنبر 1976 المتعلق بمراقبة الالتزام بالنفقات المحلية.

[2] - Saboni Youssef : « le percepteur … », op.cit ; p : 111.

أما في حالة ما إذا رأى القابض بأن هناك مخالفات وأخطاء لا تستدعي عرقلة مقترح الالتزام بالنفقة، فإن القابض يضع تأشيرة على مقترح الالتزام بالنفقة، ولكن شريطة أن تصاحب هذه التأشيرة ملاحظات القابض على هذه الأخطاء ويطلب بالتالي من الأمر بالصرف إجراء الإصلاحات الضرورية[1].

أما إذا كان مقترح الالتزام بالنفقة يحمل خروقات فادحة فإن القابض يرفض التأشيرة على مقترح الالتزام مع الإشارة إلى أسباب الرفض، تجنبا للرفض المتوالي للتأشيرة على نفس النقط المطروحة[2].

إلا أن المشرع أتاح إمكانية استثنائية للأمر بالصرف، لتجاوز هذا الرفض ما عدا في حالة عدم توفر الاعتماد من خلال الفصل الخامس من مرسوم مراقبة الالتزام بالنفقات المحلية، وذلك بطلب من الأمر بالصرف بناءا على مقرر يصدره وزير الداخلية بعد تأشيرة وزير المالية، وإذا ما تم رفض التأشيرة من هذا الأخير فإن مقترح الالتزام يعرض في هذه الحالة على نظر الوزير الأول، وهو ما جعل البعض يعتبر هذا الفصل إلغاء للفصل الثاني من مرسوم مراقبة الالتزام بالنفقات المحلية [3].

إلا أن هذه السلطة الواسعة التي يتمتع بها القابض في رفض أو وضع التأشيرة لا تعطي الصلاحية لهذا الأخير في تجاوز مراقبة الشرعية إلى مراقبة ملاءمة النفقة، ومع ذلك يذهب بعض الباحثين[4] إلى اعتبار القابض يجمع بين هاتين المراقبتين في مراقبة الالتزام بالنفقات المحلية من خلال الفصل السابع من مرسوم هذه المراقبة والذي ينص على ما يلي : "إذا خامر العون المكلف بالمراقبة عند دراسته الالتزام المعروض على التأشيرة شك في أهمية أو فائدة النفقة الملتزم بها أخبر بذلك لما تقتضيه الحاجة وزير الداخلية ووزير المالية دون أن يترتب عن هذا الإخبار إيقاف وضع التأشيرة ".

إلا أنه في نظرنا هذا الفصل لا يتيح للقابض إجراء مراقبة الملاءمة، التي تعتبر مجالا محتكرا من طرف الأمر بالصرف، ما دام أنه لا يمنح أية سلطة تقريرية للقابض لإيقاف أو تعليق

[1] - Said Oujmaa : « le contrôle des finances publiques au Maroc », op.cit , p : 303.
[2] - Saboni : « le percepteur …. », op.cit , p : 111.
[3] - Abdelkader Antari : « le contrôle …. », op.cit , p : 45.
[4] - Fikri Elkbir : «le régime … », op.cit , p 96.
- Outerhzou Hammou : « le budget …) , op.cit , p : 69.

التأشيرة، بل يعطي له الحق فقط في إخبار كل من وزير الداخلية دون أن ينتج عن هذا الإخبار أية أثار قانونية.

الفقرة الثانية : مراقبة صحة الدين وجزائها

يقوم القابض أثناء تنفيذ النفقة بمراقبة صحة الدين (البند الأول)، وبعد إجراءه هذه المراقبة يصدر جزءا أو حكما حول أهمية أو عدم أهمية هذه النفقة (البند الثاني).

البند الأول : مراقبة صحة الدين

تتضمن مراقبة صحة الدين مراقبة صفة الأمر بالصرف أو مندوبه (أولا)، وتوفر الأموال (ثانيا)، إثبات العمل المنجز وصحة حسابات التصفية (ثالثا)، احترام قواعد التقادم وسقوط الحق (رابعا).

أولا : صفة الأمر بالصرف أو مندوبه

تتيح هذه المراقبة للقابض الجماعي، عدم قبول إلا السندات الصادرة من طرف الأمر بالصرف المعتمد لديه , وبما أن رئيس المجلس الجماعي هو الأمر بالصرف بالنسبة للجماعات الحضرية والقروية[1]، فعليه فور انتخابه من طرف الأعضاء وتعيينه بظهير شريف من طرف الملك، أن يخبر القابض الجماعي بتوليه الرئاسة داخل الجماعة ويمده بنموذج من توقيعه.

وبالنظر إلى تشعب مهام رئيس المجلس الجماعي، وعدم تواجده المستمر داخل الجماعة، فإن المشرع منح إمكانية تفويض إمضائه إلى بعض مساعديهم[2]، وهذا التفويض بدوره يجب أن يكون معتمدا لدى القابض حفاظا على أموال الجماعة وجعل الأمر بالصرف المسؤول الأول والأخير على التصرفات المالية للجماعة.

[1]- ينص الفصل 50 من ظهير التنظيم الجماعي على مايل يلي :"يجوز للرئيس أن يفوض بقرار في بعض سلطاته إلى مساعد أو عدة مساعدين من مساعديه وإذا عاق هؤلاء عائق إلى مستشار أو عدة مستشارين جماعيين، وتنشر هذه القرارات في الصحف أو تبلغ إلى علم الأفراد بجميع الوسائل الملاءمة".

ثانيا : توفر الأموال

يعد مجال مراقبة توفر الأموال من المجالات المهمة في مراقبة صحة النفقة من طرف القابض، والتي تتيح لهذا الأخير التأكد من توفر خزينة الجماعة على الأموال الكافية لتسديد النفقة.

إلا أنه في ظل ضعف خزينة الجماعات المحلية، وخاصة القروية منها من توفر السيولة النقدية، نتيجة ضعف استخلاصات هذه الجماعات، وعدم الإفراج عن مجموع حصة الضريبة على القيمة المضافة من طرف سلطة الوصاية والتي تتم فقط على أقساط، تجعل القابض في نزاع دائم بين الأمر بالصرف نتيجة عدم تمييز هذا الأخير بين حالتي توفر السيولة النقدية، وتوفر الاعتمادات[1].

ثالثا : إثبات العمل المنجز وصحة حسابات التصفية

ينص الفصل 75 من مرسوم المحاسبة الجماعية على أنه : " لا يمكن أن يباشر أي أداء إلا للدائن الحقيقي الذي يثبت حقوقه ومن أجل تسديد أجرة عن خدمة منجزة....".

يتبين من هذا الفصل أعلاه أن وثائق الإثبات تشكل عناصر أساسية لصحة الأداء، وتتنوع هذه الوثائق بتنوع النفقات، ففيما يخص نفقات الموظفين نجد أن الفصل 63 من نفس المرسوم ينص على أن أوراق الإثبات لنفقات الموظفين تتألف من قوائم جماعية أو فردية تتضمن المعلومات التالية :

- الاسم العائلي والشخصي.
- الدرجة والمنصب.
- مدة العمل المنجز.
- حساب المبالغ الواجب دفعها وعند الاقتضاء رقم التسجيل.

أما فيما يخص أوراق الإثبات بالنسبة لنفقات الأدوات فيضيف الفصل 63 أنها تتشكل من البيانات الحسابية والفاتورات والمذكرات.

[1] - Saboni : « le percepteur … » , op.cit , p : 152.

أما أوراق الإثبات بالنسبة لصفقات الجماعات فيحددها مرسوم 30 ديسمبر 1998 الذي يحدد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة.

وتعتبر هذه البيانات ذات أهمية كبيرة إذ تقيم الدليل على الحقوق المكتسبة للدائنين، لأنه من خلالها يتحقق القابض من الوجود الحقيقي للدائن الجماعي[1].

وإضافة إلى هذا يراقب القابض صحة حسابات التصفية لتحديد المبلغ الحقيقي للدين مع مراقبته لمدى مطابقتها مع البيانات الإثباتية الموجودة في وثائق الإثبات.

رابعا : احترام قواعد التقادم وسقوط الحق

إضافة إلى المراقبات السابقة، يجب على القابض قبل وضعه التأشيرة على النفقة، أن يراقب أحقية الدائن في مطالبته بدينه من خلال مراقبته لسقوط أو عدم سقوط الدين، وهكذا نص الفصل 30 من ظهير التنظيم المالي الجماعي 30 شتنبر 1976 على ما يلي ": تتقادم الديون المرتبة على الجماعات المحلية والهيآت وتصبح معفاة منها بصفة نهائية طبق نفس الشروط المقررة بالنسبة للديون المترتبة على الدولة". وبالتالي فإن الجماعات تصبح معفاة من الديون المرتبة عليها من طرف الدائنين، إذا لم يطالبوا هؤلاء بديونهم في ظرف أربع سنوات تحسب من بداية تنفيذ النفقة، وتصبح هذه المدة خمس سنوات بالنسبة للدائنين الذين يقطنون بالخارج، وذلك وفقا للمادة 54 من ظهير 6 غشت 1958 [2]، التي بقيت سارية المفعول، كما أكد على ذلك الفصل 134 من مرسوم 21 أبريل 1976 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

وإذا كانت مدة التقادم لا تمثل أية مشاكل بالنسبة للقابض، إلا أن ميلاد الدين يطرح مشاكل فيما يخص تحديده، وهكذا يتم احتساب الدين من[3] :

- تاريخ استلام الأشغال.
- تاريخ استلام التموينات.
- تاريخ صحة الخدمات.
- تاريخ القرار الإداري المثبت للحق.
- تاريخ تبليغ القرار القضائي الذي يقرر أو يخلق حق الدائن.

[1] Saboni : « le percepteur … » , op.cit , p : 1.20

[2] - الظهير الشريف رقم 41-58-1 الصادر في 20 محرم 1378 (6 عشت 1958) بسن نظام للمحاسبة العمومية بالمملكة المغربية).

[3] - Trésorerie général au Royaume « Instruction générale de la dépense… » , 1/1/1979 , p : 18.

أما فيما يخص نفقات الموظفين، فالتاريخ المتخذ هو السنة التي فيها بدأ الموظف بالقيام بمهامه.

إلا أنه في بعض الحالات وبالرغم من تقادم الديون يقوم القابض بالأداء وهذا طبق لشهادة رفع التقادم بواسطة عمل قضائي، أو عمل الإدارة أو بواسطة طلب الأداء مصاغ من طرف الدائن[1].

البند الثاني : جزاء مراقبة صحة الدين

بعد إجراء القابض لبمختلف المراقبات المنصوص عليها في الفصل 66 من مرسوم المحاسبة الجماعية يجب عليه إرجاع الحوالات إلى الأمر بالصرف مؤشر أو غير مؤشر عليها في أجل لا يتعدى سبعة أيام بالنسبة لنفقات الموظفين وخمسة عشرة يوما بالنسبة للنفقات الأخرى[2]، فمتى يتم التأشير على الحوالة ؟ ومتى يتم رفضها ؟ وماهي الوسيلة التي يتمتع بها الأمر بالصرف لتجاوز هذا الرفض ؟.

أولا : وضع التأشيرة

إذا لم يلاحظ القابض خلال مراقبة المنصوص عليها في الفصل 66، أية خروقات قانونية فإنه في هذه الحالة يقوم بالتأشير على الحوالة ويعيدها إلى الأمر بالصرف ليسلمها بدوره إلى دائن الجماعة، الذي يتقدم إلى مقر القباضة لاستيفاء دينه.

وقبل الأداء يجب على القابض مراقبة هوية الدائن[3] والتأكد من عدم وجود أي تعرض، أو تبليغ يرمي إلى إيقاف الأداء[4].

أما فيما يتعلق بطرق هذا الأداء، فإنه يتم نقدا كلما قل مبلغ النفقة عن ألف وخمسمائة درهم، أما إذا تجاوزت النفقة هذا المبلغ فلا يكون الأداء إلا بالتحويل من حساب إلى آخر ما عدا في حالة الترخيص بالمخالفة صادر عن وزير المالية أو المفوض له من طرفه[5]، إما إذا كان مبلغ النفقة يساوي مائتين وخمسين درهما (250) أو التي تقل عنها، والتي يجب دفعها إلى أمين فإنه

[1] Trésorerie général au Royaume « Instruction générale de la dépense… » , 1/1/1979 , p : 18.
[2] ـ الفقرة الأخيرة من المادة 66 من مرسوم المحاسبة الجماعية.
[3] ـ الفقرة الأولى من المادة 81 من مرسوم المحاسبة الجماعية.
[4] ـ الفقرة الأولى من المادة 77 من رسوم المحاسبة الجماعية.
[5] ـ المادة 80 من مرسوم المحاسبة الجماعية.

في هذه الحالة تؤدى المبالغ إلى المستفيدين بعدما يضعوا بصمات أصابعهم بحضور شاهدين يوقعان مع القابض على التصريح[1].

أما في حالة وفاة الدائن فإن الأداء يكون لذوي الحقوق بعد إدلائهم بما يثبت حقوقهم وكذا صفتهم إذا كان المبلغ الواجب دفعه لمجموع الورثة لا يتعدى خمسمائة درهم (500)[2].

وإذا ما رفض الدائن تسلم حوالة الأداء، أو الأداء نفسه، فإنه في هذه الحالة يجوز للأمر بالصرف تكليف محاسب الجماعة بإيداع مبلغ الأداء في صندوق الإيداع والتدبير، شريطة أن يطلع عليه الدائن بواسطة رسالة مضمونة مع الإعلام بالاستلام[3].

وقد تضيع الحوالة وفي هذه الحالة فإن المعني بالأمر عليه أن يتقدم بتصريح يوضح فيه ظروف وأسباب الضياع، معززا بشهادة كتابية من القابض تثبت أن الحوالة لم يقع أداؤها وهي شهادة يسلم نظيرا منها إلى الأمر بالصرف[4].

ثانيا : رفض التأشيرة وحق التسخير

عندما يلاحظ القابض خلال مراقبته وجود إغفال للنصوص المدرجة في المادة 66، فإنه في هذه الحالة يفتح حوارا بين الأمر بالصرف[5] يدلي فيه القابض بملاحظاته إلى الأمر بالصرف حول الخروقات والإغفالات الموجودة، وإذا ما أصر الأمر بالصرف على وضع الحوالة، فإن القابض يوجه إليه تصريحا كتابيا يدعم فيه أسباب رفضه التأشيرة [6].

وأمام الخوف من إعاقة عمل الأمر بالصرف بواسطة المحاسب الذي يمكن أن يستغل سلطته في غير محلها، فالمشرع نص على حق التسخير كإجراء يلطف العلاقة بين الأمر بالصرف والقابض، فكيف يتم هذا الإجراء؟

يعتبر حق التسخير معروف منذ مدة للأمر بالصرف لميزانية الدولة، ولم يصبح هذا الحق للأمر بالصرف بالنسبة للجماعات إلا حديثا، وذلك لتنظيم العلاقة بينه وبين القابض الجماعي، هذه العلاقة التي تعرف في بعض الحالات نوعا من الخلاف بين هاتين المؤسستين، مما قد يؤثر سلبا على السير العادي للمصالح الجماعية، وهكذا نصت الفقرة الثالثة من المادة 67 من المحاسبة

[1] - الفقرة الاولى من المادة 83 من مرسوم المحاسبة الجماعية.
[2] - الفقرة الثانية من المادة 84 من المحاسبة الجماعية.
[3] - المادة 61 من مرسوم المحاسبة الجماعية.
[4] - المادة 85 من المحاسبة الجماعية.
[5] Saboni Ben Youssef : « le percepteur … », op.cit , p 126.
[6] - Ibid , 126.

الجماعية على ما يلي : ".... وإذا لم يكن هناك شك في حقيقية الخدمة المنجزة وكانت الاعتمادات والأموال متوفرة جاز للأمر بالصرف بعد رفض القابض أن يطلب الأداء كتابة تحت مسؤوليته الشخصية، ويكون القابض حينئذ غير مسؤول....".

يتبين من هذه المادة أن المشرع لم يترك الحرية المطلقة للأمر بالصرف لاستعمال هذا الإجراء بل أخضعه لشروط شكلية وموضوعية[1].

فيما يخص الشروط الشكلية، فإن حق التسخير يجب أن يكون كتابة وتحت مسؤولية الأمر بالصرف والذي يبلغه إلى وزير الداخلية وإلى وزير المالية من طرف القابض.

أما فيما يخص الشروط الموضوعية، فهي تتجلى في عدم وجود شك في حقيقة الخدمة المنجزة وكذا وجود الاعتمادات وتوفر الأموال.

فإذا لم تتوفر هذه الشروط الشكلية والموضوعية، فإن الأمر بالصرف لا يمكن له أن ينفذ حق التسخير، أما إذا توفر هاذين الشرطين فإن القابض يضع تأشيرته مع إلحاق الحوالة بأمر التسخير، ونسخة تحمل إشارة الرفض لتوضيح شروط التأشيرة وأداء النفقة الغير الشرعية، وهذا كله للتخلص من المسؤولية الشخصية والمالية للقابض، ويصبح بالتالي الأمر بالصرف هو المسؤول، إلا أن هذه المسوؤلية تبقى معنوية ما دام الأمر بالصرف غير خاضع للعقوبات الإدارية والتأديبية، وذلك راجع إلى كونه منتخب من طرف السكان ولا ينتمي إلى الموظفين العموميين أو الجماعيين[2].

وأشارت مذكرة الخزينة العامة للمملكة رقم 2976 إلى مجموعة من الخروقات التي تمس هذا الحق وخاصة فيما يتعلق بالجماعات القروية وتتجلى في[3] :

- عدم احترام الإجراء الداعي لاستعمال هذا الحق، وهو رفض المحاسب وضع التأشيرة، إذ أن هذا الرفض يجب أن يكون مكتوبا ومعللا.
- أن قرارات التسخير، لم تحترم في الغالب الإجراءات الشكلية المنصوص عليها في القانون.
- عدم مطابقة موضوع قرار التسخير مع رفض رسالة المحاسب.
- إغفال إرسال رسالة رفض المحاسب مع أمر التسخير.

[1] - Mohamed Sbihi : « la gestion des … » , op.cit , p : 80.

[2] - بنمير المهدي : " الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب "، مرجع سابق، ص : 160.

[3] - Trésorerie général du Royaume , « Activités d'apurement administratif des comptes », Note d'information n° 2976, 26-10-1993 , p : 3.

المبحث الثاني: خصوصية تدبير تنفيذ الميزانية الجماعية على صعيد الواقع

يتطلب تدبير تنفيذ الميزانية الجماعية إن على مستوى تدبير تنفيذ المداخيل أو النفقات وجود بعض الوسائل الضرورية لكي تمر هذه العملية في أحسن الظروف، إلا أن الواقع أكد بالملموس محدودية هذه الوسائل مما أثر بشكل واضح على التدبير المالي الجماعي وجعله بعيدا كل البعد عن الإجابة عن المشروع التنموي، الذي هدف إليه المشرع انطلاقا من مختلف النصوص المنظمة للعمل الجماعي، لتحليل هذه الجوانب يتمحور هذا المبحث حول مطلبين.

المطلب الأول : دور الأمر بالصرف والقابض في تدبير تحصيل المداخيل على صعيد الواقع

المطلب الثاني : دور الأمر بالصرف والقابض في تدبير تنفيذ المصاريف على صعيد الواقع

المطلب الأول: دور الآمر بالصرف والقابض في تدبير تحصيل المداخيل على صعيد الواقع

تفتقر الجماعات عينة البحث إلى موارد مهمة وكافية للتدخل في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبالتالي اقتصرت ميزانياتها على الجزء المتعلق بالتسيير دون اقتحام مجال التجهيز، وهذا الوضع ساهم فيه بشكل مباشر دور الأمر بالصرف في تدبير تحصيل المداخيل الجماعية على صعيد الواقع (الفرع الأول)، و دور القابض في تدبير تحصيل المداخيل الجماعية على صيعد الواقع (الفرع الثاني).

الفرع الأول : دور الأمر بالصرف في تدبير تحصيل المداخيل الجماعية على صعيد الواقع

إن دور الآمر بالصرف في تدبير تحصيل المداخيل الجماعية على صعيد واقع الجماعات قيد الدرس، يقتضي توفر وكالة مداخيل هذه الجماعات لهذه الجماعات على وسائل العمل الضرورية (الفقرة الأولى) لأداء مهمتها المتعلقة بتحصيل المداخيل (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : وسائل عمل وكالة المداخيل الجماعية

للتطرق إلى وسائل عمل وكالة المداخيل الجماعية، يجب أولا معرفة تأطير الوكالة على المستوى الكمي والنوعي الذي تتوفر عليه الوكالة (االبند الأول) وكذا معرفة الوسائل المادية التي تتوفر عليها (البند الثاني) بالإضافة إلى معرفة نوعية التنظيم الهيكلي لهذه الوكالة (البند الثالث)

البند الأول : تأطير وكالة المداخيل على المستوى الكمي والنوعي

أولا : تأطير الوكالة على المستوى الكمي

كجميع المصالح الإدارية الأخرى، تحتاج وكالة المداخيل الجماعية إلى عناصر بشرية للقيام بالأعمال المناطة بها، ويختلف عدد هذه العناصر حسب أهمية الجماعة ومكانتها المادية.

إلا أنه في الغالب تعاني الإدارة الجبائية من ضعف كبير فيما يخص العناصر البشرية، حيث يظل عدد الموظفين والأعوان العاملين بهذه المصلحة غير كاف بالقياس إلى المهام المنوطة بها، بدءا من إجراء الإحصاء واستلام الإقرارات ومراقبة محتوياتها والقيام بالتصفية إلى غاية إعداد الأوامر بالمداخيل، واستلام جميع الشكايات الخاصة بالجبايات وتصحيح الضرائب والرسوم وتوعية الملزمين.

وهكذا كشفت الدراسات على أنه[1] :

تخصص البلديات أقل من أربعة في % من موظفيها للمصالح الجبائية (1575 عون من مجموع 40000 عون).

[1] - وزارة الداخلية : المديرية العامة للجماعات المحلية النظام الجبائي المحلي : تقييم نتائج تطبيق الإصلاح 1990، ص : 20.

بينما تخصص كل جماعة قروية معدلا لا يزيد عن ثلاثة أعوان لمصلحة وكالة المداخيل وهذا النقص في عدد الموظفين الجماعيين الموضوعين رهن إشارة الوكالة تطرح بشدة بالنسبة لوكالات مداخيل الجماعات موضوع الدرس وهذا ما يستشف من خلال الجدول أسفله :

+ عدد موظفي وكالات المداخيل

وكـــالة المداخيل	عدد الموظفين
الجماعة القروية ب.س.ج	8
الجماعة القروية ب.س.ل.	3
بلدية أزغنغان	33

يلاحظ من خلال الجدول أعلاه، أن هذا العدد من الموظفين بما فيهم الوكيل غير كافي للقيام بالمهام الموكولة للوكالة في ظل أهمية وتشعب القانون الجبائي لسنة 1989، الذي أتى بمجموعة من الرسوم والضرائب التي تتطلب إجراءت متعددة لتحصيلها، وهكذا نجد أن عدد موظفي وكالة مداخيل أزغنغان هو 33 موظف، إلا أنه وبالنظر إلى وجود رواج تجاري مهم داخل هذه البلدية، ووجود سوقين أسبوعين يضرب بهما المثل على الصعيد الإقليمي، وكذلك وجود عدة عقارات ومحلات تجارية، يبقى هذا العدد غير كاف لتغطية مجموع مراكز التحصيل المتواجدة بالبلدية وخصوصا فيما يتعلق بعدد المأمورين الذين لا يتجاوز عددهم 16 مأمور أما الباقية فهي موزعة على مجموع مكاتب الوكالة.

وما قيل عن وكالة مداخيل بدلية أزغفنان، يقال عن وكالتي الجماعتين القرويتين، واللتين تعانيان بدورهما وبشكل كبير من خصاص في عدد الموظفين والذين لا يتعدوا ثلاثة موظفين بالنسبة لوكالة ج ق ب س ل. هم نائب الوكيل ومأمور ووكيل المداخيل، ونتسائل كيف يتم العمل داخل هذه الوكالة، خاصة في ظل وجود أكثر من مقلع داخل الجماعة، والتي تتطلب إجراءات معقدة في غياب إقرارات صحيحة من طرف الملزمين مما يستوجب عدد لا بأس به من الموظفين المتخصصين لمراقبة عملية استخراج مواد المقالع، فالعدد لا يكفي حتى لسد رسوم المقالع فكيف والجماعة تعتمد على رسوم أخرى ؟....

ونفس الملاحظة نستنتجها من خلال الجدول، بالنسبة لوكالة مداخيل الجماعة القروية ب.س.ج والتي لا تتوفر إلا على ثمانية موظفين، وهذا العدد يبقى بدوره قليلا جدا بالنسبة

لمصلحة كان من المفروض أن تلعب دورا جوهريا في الإقلاع التنموي من خلال بحثها عن الموارد المالية لتحقيق مجموعة من المشاريع التنموية، وبالتالي تحقيق الاستقلال المالي....

وهذا الخلل في عدد الموظفين، يجعلنا نحكم على رؤساء هذه الجماعة بالتهاون، في دعم الوكالة بالعدد الكافي من الموظفين للقيام بالمهام المنوطة بها، سواء على مستوى تأسيس الضرائب أو على مستوى الاستخلاصات، وخاصة أن هذه الجماعات استقدمت مجموعة من الموظفين في إطار عملية التشغيل، والتي كان من الأجدر كما أكدت عليه دورية وزير الداخلية عدد 408، تعيين جزء كبير من هذه الطاقات الشابة بالمصالح الجبائية [1]، إلا أنه مع ذلك بقي عدد موظفي وكالة مداخيل الجماعات قيد الدرس ضعيف بالمقارنة مع العدد الإجمالي لموظفي هذه الجماعات وهذا ما سيتأكد لنا من خلال الجدول أسفله :

+ عدد موظفي وكالة المداخيل بالنسبة للعدد الإجمالي لموظفي الجماعة

عدد موظفين الوكالة	العدد الإجمالي لموظفي الجماعة	النسبة ب%
ج.ق.ب.س.ج 8	53	%15
ج.ق.ب.س.ل 3	55	%5
ب.أزغنغان 33	276	%11

من خلال هذا الجدول يستشف أن رؤساء هذه الجماعات لا يولون أي أهمية لوكالة المداخيل حيث نجد أن بعض المصالح تعج بالموظفين (كمصلحة الحالة المدنية) بينما الوكالة تفتقد إلى هؤلاء ونجد أيضا مجموعة من الموظفين يتم تصديرهم (إلى القيادة الجماعية لهذه الجماعات، أو إلى القباضة الجماعية أو إلى العمالة)، مما يجعلنا نستغرب من جدوى إلحاق هؤلاء الموظفين إلى هذه المصالح ووكالة مداخيل هذه الجماعات هي في أمس الحاجة إليهم، ولهذا نقترح أن يتم إرجاع هؤلاء الموظفين خصوصا الذين التحقوا بالقباضة الجماعية وتوظفيهم داخل وكالة المداخيل للاستفادة بما اكتسبوه من تجربة في الميدان المالي.

[1] - المديـــرية العامة للجماعات المحلية- مديرية المالية المحلية - دورية تطبيق حول إصلاح النظام الجبائي المحلي، عدد 408، مرجع سابق، ص : 5.

ثانيا : تأطير الوكالة على المستوى النوعي

لا يكفي أن تكون الوكالة تتوفر على العناصر البشرية الكافية للقيام بعملها، بل لا بد أن تكون هذه العناصر من الاطر العليا والمتوسطة، وأن تكون مؤهلة وملمة بالتقنيات المالية والتشريعات والأنظمة المتعلقة بالجبايات المحلية، لأن نجاح النظام الضريبي كما أكد على ذلك الأستاذ مصطفي لكثيري يستلزم عددا مهما من العاملين المتخصصين التكوين والمؤهلين والنزهاء والمحنكين [1].

إلا أنه على صعيد واقع الجماعات تعاني المصالح الجبائية من نقص كبير من هذه الأطر العليا والمتوسطة، حيث تؤكد الإحصائيات أن هذه المصالح لا توظف سوى 12 في % من هذه الأطر والباقية تمثله الفئات الدنيا بنسبة 88 في % [2].

ولا تخرج عن هذه القاعدة وكالات مداخيل الجماعات قيد الدرس كما سنرى من خلال الجدول أسفله :

+ التأطير النوعي لوكالات مداخيل الجماعات قيد الدرس.

وكالة مداخيل	الأطر العليا	الأطر المتوسطة	الأطر الصغرى
ج.ق.ب.س.ج	0	6	2
ج.ق.ب.س.ل	X	1	2
ب.أزغنغان	5	12	16

من خلال هذا الجدول يتضح هشاشة الأطر المكونة لوكالتي مداخيل الجماعتين القرويتين، حيث غياب الأطر العليا ونقص كبير في الأطر المتوسطة وخاصة بالنسبة لوكالة مداخيل ج.ق.ب.س.ل، وفي المقابل فإن وكالة مداخيل بلدية أزغنغان أحسن حالا حيث تتشكل من خمسة أطر عليا، ومجموعة من الأطر المتوسطة، إلا أنه مع ذلك تبقى دون طموح البلدية التي تعرف مجموعة من الضرائب والرسوم والتي تتطلب مجموعة كبيرة من الأطر العليا عوض الأطر المتوسطة والصغرى التي تشكل نسبا عليا.

[1] ـ مصطفى لكثيري : " النظام الجبائي والتنمية الاقتصادية في المغرب " دار النشر المعرفة ـ الدار البيضاء، السنة 1985 ، ص : 124.

[2] ـ تقييم نتائج الإصلاح النظام الجبائي المحلي ، السنة 1990، مرجع سابق، ص : 20.

وبالرغم من تواجد عدد من الأطر المتوسطة داخل وكالة مداخيل ج.ق.ب.س.ج، وأطر عليا ومتوسطة داخل وكالة مداخيل بلدية أزغنغان، فإن ما يعاب عن هذه الأطر في مجموعها هو غياب التكوين المالي، باستثناء وكيل مداخيل بلدية أزعنغان، الذي تلقى تكوينا ماليا قبل أن يعين وكيلا للمداخيل أما ما عدا ذلك من الموظفين فلم يتلقوا أي تكوين مالي، وخصوصا وكيلي الجماعتين القرويتين، اللذين يعتبران من الأطر المتوسطة، ويعتمدون في سير الوكالة إلا على ما اكتسبوه من تجربة خلال هذه السنوات، وكلما استجد عليهم أمر يتجهون إلى القباضة الجماعية لطلب المشورة.

وكان من الأجدر أن يقوما رئيسا الجماعتين القرويتين بإسناد هذه المهمة إلى إطارين من الأطر العليا والتي تكون قد تلقت تكوينا ماليا، يساعد على الدفع بالوكالة للعب الدور الحيوي المتجلي في البحث عن الموارد المالية الضرورية للإقلاع التنموي، إلا أنه كما لاحظنا خلال زياراتنا المتكررة فإن رئيسي الجماعتين القرويتين يحاولان الحفاظ على الوضع كما هو، نظرا للعلاقة الزبونية التي تربطهم بوكيلي المداخيل اللذين يسعيان من خلال التغاضي عن بعض الاستخلاصات الحفاظ على المقعد الانتخابي لرئيسي هاتين الجماعتين ونفس الوضع يقوم به وكيل مداخيل بلدية أزغنغان[1].

وما يعاب أيضا عن مجموع وكالات مداخيل الجماعات قيد الدرس، هو إسناد مهمة المأمور إلى موظفين ذوي مستويات ثقافية منخفظة، وهناك من لا يعرف لا القراءة ولا الكتابة، مع العلم أن القانون يفرض عليهم في علاقاتهم سواء مع المكتب المركزي، وكذا مع المكلفين مسك كنانيش محاسبية، وملئ مطبوعات وقت الحاجة، وهذا ما يؤثر حسب البعض على طبيعة العمل المنجز نظرا للطريقة التي يفكر بها هؤلاء ودرجة الوعي التي لا تتلاءم مع طبيعة العمل المالي[2] خصوصا وأن هؤلاء يواجهون الملزم بشكل مباشر، فكان من الأحسن أن يكونوا من الأطر المتوسطة، وأن يكونوا ملمين بالتدبير المالي ليساعدهم على مواجهة تعنت الملزم عن الأداء.

[1] - يتربع كل من رئيس المحلس الجماعي (ب.س.ل) ورئيس بلدية أزعنفان على كرسي الرئاسة منذ سنة 1983 بينما رئيس المجلس الجماعي ليس (ب.س.ج) حظي بولايتين.

[2] - علام طارق : " تنفيذ المداخيل على المستوى المحلي بين التطبيق والمعوقات" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة ـ جامعة الحسن الثاني ـ كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ـ الدار البيضاء ـ السنة الجامعية (98-99) ص : 46.

البند الثاني: أهمية الوسائل المادية التي تتوفر عليها الوكالة

يلاحظ أن أغلب الجماعات بفئتيها الحضرية والقروية تهمش الإدارة الجبائية على مستوى الوسائل المادية الضرورية لعمل هذه الإدارة.

وقد لفتت هذه الوضعية، التي تحد من مردودية هذه الإدارة الجبائية، انتباه المسؤولين على الصعيد المركزي، وشكلت أحد المواضيع الأساسية التي تم التطرق إليها خلال مناظرة الدار البيضاء 1989 وتطوان 1994 حيث ألح المتناظرون على ضرورة مد الإدارة الجبائية بالوسائل المادية الضرورية لمزاولة مهامها في أحسن الظروف[1].

وهذا التهميش تعيشه وكالات مداخيل الجماعات موضوع الدارسة، فخلال زياراتنا الميدانية لاحظنا نقص كبير في الأدوات المكتبية والتجهيزات الضرورية من طاولات وكراسي، إضافة إلى غياب مكاتب لاستقبال الزوار، ولاحظنا أن وكالتي مداخيل الجماعتين القرويتين تنحصر في مكتب واحد يجمع كل من الوكيل وموظفي الوكالة، الشيء الذي يمكن أن يتسبب في سقوط معنويات العاملين بالوكالة ويبث نوعا من الملل والإحساس بالروتين لديهم [2]، ولاحظنا كذلك أن مقرات وكالات الجماعات قيد الدرس، تفتقد إلى الظروف الأمنية حيث النقص الكبير في الخزانات الحديدية الكافية، وعدم وجود سياج لنوافذ هذه المقرات يضمن الاطمئنان على الوثائق والأموال الجماعية.

ولاحظنا أيضا غياب نظام للمعلوميات، والذي يساهم في تبسيط علاقات الإدارة مع المواطنين، ويطور التواصل الإعلامي بين الجماعة وباقي الوحدات الترابية، ويساعد المسؤولين على اتخاذ القرارات على أساس معلومات منتظمة[3]، ويضمن كذلك السهولة في إصلاح الأخطاء التي يمكن أن ترتكب من طرف الموظفين[4]، وإضافة إلى كل هذا تعاني الوكالة من غياب تام لوسائل التنقل التي تسهل مهام الأعوان لا سيما وأن كثيرا من الرسوم تستوجب الإحصاء مما يفرض تنقل الموظف إلى عين المكان، وهذا في وجود مراكز تبعد أكثر من 7 إلى 8 كيلو مترات عن مركز الجماعة، مع الإشارة إلى بعد القباضة عن الجماعيتين القروتين بني سيدال الجبل

[1] - انظر : اشتغال المناظرة الوطنية الرابعة للجماعات المحلية - الدار البيضاء - مرجع سابق، ص : 278.
- اشتغال المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 83.
[2] - اسكير عبد الفتاح : "دراسة حول...." مرجع سابق، ص : 55.
[3] - Driss Khoudry et Youssef Briga : « le guide d'audit communal » Edition Maghrébine 1998. p : 48.
[4] - علام طارق : " تنفيذ المداخيل...." مرجع سابق، ص : 37.

ولوطا بنفس عدد الكيلو مترات المشار إليها سابقا مما يستوجب توفر الوكالة على وسائل التنقل والتي ستشكل حافزا كبيرا لموظفي هذه الوكالات للقيام بعملهم أحسن قيام.

وبالإضافة إلى كل هذا يلاحظ كذلك غياب التحفيزات المادية لموظفي الوكالة لتشجيعهم على أداء مهامهم بكل تفان وانضباط للرفع ما أمكن من استخلاصات الجماعة.

وعلى العموم فعدم توفر الوكالة على الوسائل المادية الضرورية للقيام بعملها، ينعكس على وظيفتها وعلى مردوديتها خاصة فيما يتعلق بعملية استخلاص الضرائب والرسوم المحلية.[1]

البند الثالث: التنظيم الهيكلي للوكالة

في غياب الإمكانيات المادية والبشرية للجماعات قيد الدرس، يجدر بنا أن نتساءل عن مدى واقعية التنظيم الهيكلي النموذجي الذي يتطلب إمكانيات ضخمة لنجاحة، ولتسليط الضوء على واقع هذا التنظيم سأحاول النبش في التنظيم الهيكلي لوكالتي مداخيل الجماعتين القرويتين والتنظيم الهيكلي لوكالة مداخيل بلدية أغنغان.

أولا : التنظيم الهيكلي لوكالتي مداخيل الجماعتين القرويتين

إن التنظيم الهيكلي لوكالة مداخيل الجماعة القروية بني سيدال الجبل، يتكون من ثلاثة مصالح وهي :

- مصلحة المحاسبة.
- المصلحة المركزية للتحصيل.
- المصلحة الخارجية للتحصيل.

أما التنظيم الهيكلي لوكالة مداخيل الجماعة القروية بني سيدال لوطا، والتي تسمى بالمصلحة الاقتصادية وتنمية الوكالة الجماعية فهي تتكون من :

- مصلحة الاستغلالات التجارية والتي تتكون من :
  - تنظيم السوق الأسبوعي
  - المجزة.

[1]- علال بوركبة " الموارد الجبائية المستخلصة مباشرة من طرف الجماعات الحضرية والقروية بالمغرب" كلية الحقوق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2001-2002، ص : 81

- الصندوق.

➢ مصلحة المداخيل والتي تتكون من :

- الضرائب والرسوم السنوية.
- اتاوات ناتجة عن الاحتلال المؤقت.
- رسوم ناتجة عن الرخص والوثائق.

يلاحظ أن تنظيم وكالتي مداخيل الجماعتين القرويتين، لم يحظى بالاهتمام اللازم من طرف رئيسي المجلسين بل أكثر من ذلك نجد أن هذا التنظيم شكلي لا وجود له على صعيد الواقع خاصة إذا أخذنا في الاعتبار عدد موظفي الوكالتين، والذي لا يكفي لسد حاجيات هذا التنظيم المتواضع، مما يجعل الوكيل هو المشرف على تسيير الوكالة وضبط الحسابات والإمساك بالسجلات المحاسبية وإعداد التقارير الدورية واستلام الدفعات من يد المأمورين وإيداعها بصندوق القباضة ويبقى هذا التنظيم بعيدا كل البعد عن ماهو مسطر في التنظيم الهيكلي النموذجي، بالنظر إلى ضعف الإمكانيات المادية والبشرية للجماعات.

ومن بين المؤاخذات التي يجدر بنا الإشارة إليها نجد غياب مصلحة لإحصاء الرسوم والضرائب، وخصوصا في ظل وجود مشاكل في إحصاء بعض الضرائب والرسوم (كالضريبة على المشروبات)، إضافة إلى هذا نجد غياب مصلحة للتفتيش، والتي تعنى بالقيام بجولات فجائية خصوصا إلى مراكز التحصيل الخارجي، كالأسواق والتي يكثر فيها الغش الضريبي على مستوى هاتين الجماعتين.

ونظرا لغياب الوعي الجبائي لدى ساكنة هاتين الجماعتين، والتي ترى أن عبئ تمويل أي شيء داخل الجماعة مصدره الدولة، كان من اللازم تواجد مصلحة لتوعية الملزمين لتوضح واجباتهم نحو جماعتهم، مع ضرورة توفر هذه المصلحة على فروع خارجية علاوة على وجودها على الصعيد المركزي تكون مهمتها القيام بزيارات إلى الأسواق لتوعية الملزمين بأهمية هذا الاقتطاع الضريبي وتوعية الملزمين المكلفين بالإقرارات فيما يخص بعض الرسوم والضرائب (كالرسوم المفروضة على استغلالات رخص سيارات الأجرة وحافلات النقل العام للمسافرين، والرسم المفروض على استخراج مواد المقالع، والضريبة على محال بيع المشروبات....) للمساهمة في تقديم إقرارات صحيحة تحول دون نشوب أي نزاع بين الإدارة الجبائية والملزمين.

وإضافة إلى كل هذا يعاني هذا التنظيم من غياب مصلحة ضرورية وضرورية جدا وهي مصلحة الدراسات والتي تتولى دراسة مختلف المشاكل التي تعرفها الوكالة وتقترح الحلول الناجعة لها.

إن وجود هذه المصالح الآنفة الذكر على أرضية الواقع داخل الهيكلة التنظيمية لوكالة مداخيل الجماعتين القرويتين سيعمل بكل تأكيد على تطوير الموارد المادية للجماعتين وسيفتح المجال أمام المنتخبين للإجابة على بعض المتطلبات الملحة للناخبين.

ثانيا : التنظيم الهيكلي لوكالة مداخيل بلدية أزغغنان

إن التنظيم الهيكلي لوكالة مداخيل بلدية أزغنغان يختلف عن التنظيم الهيكلي لوكالتي مداخيل الجماعتين القرويتين، وهو ما سيتبين من خلال التنظيم الهيكلي للقسم الاقتصادي وتنمية الموارد البلدية لأزغغنان، الذي يتكون من ثلاثة مصالح وكل مصلحة تتفرع إلى عدة مكاتب :

- مصلحة الوعاء الضريبي وإعداد اللوائح والتي تتكون من المكاتب التالية :
  - مكتب إعداد القوائم.
  - مكتب الإحصائيات وتصفية الحسابات.
  - مكتب إعداد الميزانية والحساب الإداري.
  - مكتب الاستخلاصات.
- المصلحة الخارجية والتي تتكون بدورها من :
  - المجزرة.
  - المحوثة.
  - البهائم.
  - الخضر.
  - الجوطية.
  - الطاكسيات المقاهي البركات.
- مصلحة الرخص التجارية والشواهد الإدارية.
  - مكتب الرخص.
  - مكتب الشواهد.

يظهر من خلال هذا التنظيم الهيكلي للقسم الاقتصادي وتنمية الموارد البلدية أزغنغان، أنه تنظيم أحسن بكثير مما هو عليه الحال بالنسبة لوكالة مداخيل الجماعتين القرويتين، لأنه أكثر تفعيل وخاصة في الشق المتعلق بالمصالح الخارجية ولتواجد مصلحة الوعاء الضريبي وإعداد اللوائح والتي تعنى بإحصاء المادة الضريبية، وتقوم بإعداد الآوامر بالمداخيل التي يتكفل القابض الجماعي بتحصيلها.

إلا أنه رغم كل هذا، يظل هذا التنظيم لا يستجيب لمتطلبات تنمية الموارد المالية، خصوصا في ظل توفر الإمكانيات البشرية للبلدية والتي لا يتم توظيفها في القسم الاقتصادي وتنمية الموارد البلدية.

وكما قلنا سابقا على التنظيم الهيكلي لوكالتي مداخيل الجماعتين القرويتين، يقال عن القسم الاقتصادي لبلدية أزغفنان الذي بدوره يظل تنظيمه بعيدا كل البعد عن التنظيم الهيكلي النموذجي الذي اقترحته سلطة الوصاية، وكان من المفيد أن يعتمد تنظيم القسم الاقتصادي للبلدية على بعض المصالح التي أتى بها هذا التنظيم النموذجي، ومنها مصلحة أو مكتب المنازعات، خصوصا وأن البلدية تعرف مجموعة من الرسوم التي تنشأ فيها المنازعات بين الإدارة الجبائية والملزمين (كالضريبة على الأراضي الغير مبنية ـ الضريبة على محال بيع المشروبات...) ومصلحة لتوعية الملزمين، ومصلحة للتفتيش بالنظر إلى الضعف الكبير في نسبة استخلاصات القسم الاقتصادي وهو سنتناوله بالتحليل في حينه.

<u>الفقرة الثانية</u> : أهمية حجم الموارد المستخلصة من طرف وكالة المداخيل

يعتمد وكلاء مداخيل الجماعات موضوع البحث، لاستخلاص الضرائب والرسوم المحلية على مختلف الوسائل الضرورية للتحصيل،وهي التذاكر المقتطعات، والتصويرات.

فالتذاكر هي مجموعة من الأوراق ذات حجم صغير مجتمعه في دفتر ذي أرومات يتم اقتطاع كل تذكرة على حدة من طرف العون المحصل بحضور الطرف الدافع وتتضمن البيانات التالية :

- اسم المدينة.
- تعريف الرسم.
- مبالغ الرسم الواجب استخلاصه.

➢ رقم مسجل بالتذكرة وفي نفس الوقت مسجل بالرومة.

وتنقسم التذاكر إلى : تذاكر خاصة بحقوق الأسواق، وتذاكر خاصة بالرسوم الأخرى، وهذا الصنف لا يحمل أي بيان يتعلق بنوعية الرسم بل يترك هذا الجانب على بياض، لأجل ذكر نوعية الرسم بواسطة طابع كلما استوجبت ضرورة التحصيل ذلك[1].

أما المقتطعات فهي عبارة عن سجل أو كناش يحتوي على عدد معين من المقتطعات ذات أرومات مرقم ومؤشر عليها من أول إلى آخر ورقة من لدن القابض، لاجتناب التدليس والتزوير الذي يمكن أن يلحق بها [2].

كما تحمل هذه المقتطعات أرقاما ترتيبية يتم وضعها من طرف الممول وتمسك طوال السنة ويتم إلغاؤها من طرف القابض ولا يجوز للوكيل أن يقوم بإلغائها وتحمل البيانات التالية :

➢ تاريخ الدخل.
➢ إسم المدين.
➢ المبلغ الذي تم قبضه.
➢ أساس الرسم.

ومن الأساليب الأخرى للتحصيل هناك التصويرات وهي عبارة عن مطبوعات صغيرة الحجم، تشبه الطوابع البريدية وتؤدي بمناسبة الحصول على الخدمات التالية :

➢ طلب نسخ لعقد الازدياد.
➢ تصحيح الإمضاءات.
➢ المصادقة على النسخ المصورة.

ولإضفاء سلامة السير العادي والوظيفي لعملية التحصيل تمسك الوكالة مجموعة من السجلات يتم فيها تدوين وتسجيل المبالغ المقبوضة، وهذه السجلات عديدة تتمثل داخل وكالات مداخيل الجماعات موضوع البحث في :

سجل حركات التذاكر : يسجل فيه وكيل المداخيل مبالغ التذاكر التي يتوصل بها من طرف القابض، ويتم ترقيمه والتاشير عليه من طرف هذا الأخير.

[1] ـ بيتاوي عبد القادر ـ حميدي لحسن: " دراسة حول تنظيم وكالة المداخيل...)، مرجع سابق، ص : 39.
[2] ـ اسيرج عبد الفتاح : "دراسة حول...)، مرجع سابق، ص : 38.

ويوجد بهذا السجل جزء خاص بالدخول (Entrée) يتم فيه تسجيل التذاكر المودعة لدى القابض الجماعي من طرف الوكيل حسب العدد والقيمة، وجزء خاص بالخروج (Sortie)، ويهم الدفوعات ويسجل فيه الوكيل بحسب القيمة طلباته من التذاكر لتغطية حاجيات الجماعة لمدة شهرين.

سجل حركات دفاتر المقتطعات : ينقسم إلى قسمين : الأول خاص بالدخول، وتدون فيه المقتطعات القادمة من القباضة، والثاني متعلق بالخروج، تدون فيه دفاتر المقتطعات الموجهة للقباضة.

سجل الحساب الجاري بين القابض والوكيل :

يتم فيه ضبط العمليات المالية بين الوكيل والقابض، وينقسم إلى ثلاثة أجزاء :

الجزء الأول : تسجل فيه التذاكر التي يتم تسليمها من طرف الوكيل، وتاريخ هذا التسليم ورقم التذاكر ومقدارها، حسب قيمتها الفردية أو الكلية. أما الجزء الثاني فتسجل فيه دفوعات الوكيل إلة القابض من المداخيل التي تم استخلاصها إن بواسطة التذاكر والمقتطعفات.

أما الجـــزء الثالث : فتضبط فيه أرقام وتواريخ مقتطعات الإبراء التي يسلمها القابض للوكيل.

الحساب الجاري للمحصل أو المأمور :

في هذا السجل يتم تسجيل العمليات المالية التي تتم بين وكيل المداخيل ومأموريه وينشطر إلى قسمين : قسم تسجل فيه دفوعات الوكيل من التذاكر إلى المأمورين وتاريخ هذا الدفع ورقم التذاكر حسب القيم الاحادية والقيم الإجمالية.

وقسم تسجل فيه المبالغ المدفوعة للوكلاء من قبل المأمورين.

سجل الصندوق : يمسكه وكيل المداخيل كل يوم بشكل إجباري ويتكون من جزءين : جزء خاص بالمداخيل يتم فيه تسجيل كل المداخيل التي أنجزها سواء بالتذاكر أو التصويرات أو المقتطعات، وجزء خاص بالدفوعات يتم فيه تسجيل دفوعات الوكيل إلى القابض.

السجل اليومي : هذا السجل يستعمل يوميا، ويحمل كل المبالغ التي يستخلصها الوكيل بنفسه أو بواسطة مأموريه.

واعتمادا على هذه الوسائل، فإن استخلاصات وكالات مداخيل الجماعات موضوع الدراسة جاءت على الشكل التالية :

+ مداخيل الوكالات [1]

	بلدية أزغنغان			الجماعة القروية بني سيدال الجبل			الجماعة القروية بني سيدال لوطا		
السنة	98-97	99-98	2000-99	98-97	99-98	2000-99	98-97	99-98	2000-99
مداخيل الوكالة	1314979.39	1339908.87	1456935.45	227408.68	281951.30	284644.04	364063.49	223195.95	360763.33
مجموع مداخيل التسيير	13468929.72	14309289.45	1335377.15	1984927.62	2372342.13	2369788.61	2320248.89	2331913.68	3642464.60
النسبة	%9	%9	%10	%11	%11	%12	%15	%9	%9

يظهر من خلال استقراءنا للجدول أعلاه، ضعف استخلاصات وكالات المداخيل، حيث لم تتعدى بالنسبة لوكالة مداخيل بلدية أزغنغان 9 في % سنتي (97-98) (98-99) و 10 في % سنة (99-2000)، من مجموع مداخيل تسيير البلدية.

وهو نفس الوضع نجد عليه وكالتي مداخيل جماعتي لوطا والجبل، واللتين عرفتا بدورهما ضعفا في نسبة الاستخلاصات والذي لم يتعدى 9 في % سنتي (98-99) (99-2000) و 15 في % سنة (97-98) بالنسبة للأولى، و 11 في % سنة (97-98) (99-2000) و 12 في % سنة (98-99) بالنسبة للثانية من مجموع مداخيل تسيير هاتين الجماعتين وبالتالي فإن هذه النسب، تبقى بعيدة كل البعد عن تحقيق تنمية على صعيد هذه الجماعات، خصوصا وأن ميزانياتها تستجيب فقط لجانب التسيير. دون وجود موارد يتم برمجتها في الجزء المتعلق بالتجهيز.

ويشكل التهرب الضريبي سببا من الأسباب الرئيسية لضعف نسبة استخلاصات الوكالات، والذي ينشط في مجموع الجماعات موضوع البحث، في ظل غياب وسائل إجبارية في يد الوكيل لحمل المدين على الأداء.

[1]- المصدر : الحسابات الإدارية برسم سنوات (97-98) (98-99) (99-2000).

وهكذا نجد مجموعة من الملزمين داخل هذه الجماعات لا يقومون بإيداع إقراراتهم فيما يخص بعض الضرائب والرسوم (الضريبة على المشروبات الغير الكحولية، الضريبة على المقالع، الرسم المفروض على استغلال رخص سيارات الأجرة وحافلات النقل العام للمسافرين...).

أو يقومون بإيداع إقرارات غير صحيحة أو ناقصة، وكذا يمتنعون عن أداء بعض الضرائب والرسوم بشكل مباشر، خصوصا الرسوم المستحقة داخل الأسواق.

ومن النتائج المباشرة لهذا التهرب الضريبي، نجد تواجد مجموعة من المبالغ الباقية الاستخلاص بالنسبة لوكالة مداخيل بلدية أزغنغان والتي تشكل النسب التالية :

+ مبلغ الباقي استخلاصه لوكالة مداخيل بلدية أزغنغان[1]

السنة	98-97	99-98	2000-99
المبالغ الباقية الاستخلاص	3620.00	24832.5	9050
مجموع مداخيل الوكالة	1314979.39	1339908.87	1456935.45
النسبة	%0.2	%1.8	%0.6

يتضح من الجدول أعلاه ضعف نسبة الباقي استخلاصه بالنسبة لمجموع مداخيل الوكالة، إلا أنه مع ذلك تشكل هذه المبالغ أهمية كبرى بالنسبة للبلدية خصوصا في ظل فقر ميزانية هذه الأخيرة الشيء الذي يجعلها في أمس الحاجة إلى موارد إضافية.

وبجانب التهرب الضريبي، فإن العلاقات الزبونية والانتخابية بين رؤساء هذه الجماعات وبعض الملزمين، تلعب دورا بارزا في ضعف استخلاصات الوكالات، وذلك من خلال إعفاء مجموعة من هؤلاء من أداء مستحقات الجماعة، والأدهى من ذلك هو وجود بعض الأوعية الضريبة داخل هاته الجماعات ولا يتم تسجيلها في الميزانية (كالضريبة على المشروبات الغير الكحولية بالنسبة لجماعة لوطا).

ويتحمل الملزم قسطا وافرا أيضا في ضعف نسبة استخلاصات الوكالة، من خلال ضعف وعيه الجبائي وخاصة لدى ملزمي الجماعتين القرويتين الذين يجهلون إلى حد بعيد مدى أهمية اختصاصات الجماعة في تحقيق مجموعة من المشاريع، ويعتبرون أن كل شيء مصدره الدولة أما الجماعات ما هي إلا جهاز إداري فقط.

[1]- المصدر : الحسابات الإدارية لبلدية أزغنغان برسم سنوات (97-98)(98-99) (99-2000).

وفي ظل هذا الدور الغير إيجابي للوكالات في استخلاص المداخيل الجماعية، فهل القباضة تقوم بتدارك هذا الخلل؟.

الفرع الثاني : دور القابض في تدبير تحصيل المداخيل الجماعية على صعيد الواقع

لكي يقوم القابض الجماعي. بعملية تحصيل المداخيل الجماعية، يستدعي الأمر توفر القباضة الجماعية على وسائل العمل الضرورية (الفقرة الأولى) ووجود تعاون بين القابض وبعض الأجهزة (الفقرة الثانية) ووجود نظام ضريبي ملائم (الفقرة الثالثة) ليقوم القابض الجماعي بمهمته الأساسية المتعلقة بالتحصيل (الفقرة الرابعة).

الفقرة الأولى : وسائل عمل القباضة

إن التأطير الجيد للقباضة الجماعية، فيما يخص الموارد البشرية على المستوى الكمي (البند الأول) وعلى المستوى النوعي (البند الثاني) وتوفرها على الوسائل المادية (البند الثالث) سيساهم لا محالة في إغناء خزينة الجماعات.

البند الأول : تأطير القباضة على المستوى الكمي

لكي تقوم القباضة الجماعية بمجموع المهام المسندة إليها، يجب أن تتوفر على العدد الكافي من الموظفين وأن يكون هؤلاء متمتعين بكفاءات عالية للقيام بعملهم على أحسن ما يرام، إلا أنه على صعيد الواقع نجد أن المصالح المكلفة بتحصيل ضرائب ورسوم الجماعات المحلية على المستوى الوطني لا تخصص إلا 1700 موظف من أطرها من أصل 5040 موظف بالخزينة سنة 1993، للقيام بمعالجة أكثر من 1708 ميزانية للجماعات المحلية، ولاستخلاص أكثر من 1000000 أمر بالتحصيل[1]، كما لا تخصص الخزينة إلا 313 من المصالح الخارجية بمهمة الاستخلاص على الصعيد الوطني[2].

وهذا الوضع المتعلق بضعف الموارد البشرية تعاني منه القباضة الجماعية المكلفة بالتدبير المالي للجماعات قيد الدرس، حيث لا يتعدى عدد موظفي هذه القباضة 15 موظف[3]، خمسة

[1] - Trésorerie générale du Royaume « la T.G.R. au service des collectivités locales du Royaume », Rabat , 1994, p : 4.

[2] - Ibid , p : 4.

[3]- المعلومات مستقاة من طرف القابض

تابعين لوزارة المالية ومنهم القابض، أما الباقي فهم تابعين للجماعات التي تقوم القباضة باستخلاص مداخيلها [1]، وهذا يشكل في نظرنا أمرا خطيرا على استقلالية القباضة في مواجهة هذه الجماعات، لأن هؤلاء الموظفين يشكلون ورقة ضغط في أيدي رؤسائهم على القابض الجماعي للامتثال إلى أوامرهم وكيف لا التورط معهم في بعض الأمور التي تمس بتنمية الموارد المالية للجماعات قيد الدرس

كما أن الاعتماد الكبير عن هؤلاء الموظفين التابعين للجماعات، يشكل خسارة بالنسبة للقباضة، لأنهم لا يؤدون عملهم بتفان لأنهم ليسوا تابعين مباشرة لسلطة القابض في الترقية والترسيم فهم تابعون إلى رؤساء الجماعات التي يمثلونها، إضافة إلا أنهم يحسون دائما أنهم يؤدون عملا أكثر مما يتقاضون، نظرا لعدم تمتعهم بالتعويضات التي يتقاضاها موظفي وزارة المالية، وهذا ما يجعلهم يتقاعسون في أداء وظيفتهم، والقابض لا يمكن أن يستغني عنهم لأنه في أمس الحاجة بالنظر إلى كثرة تحملاته، وبتالي يتغاض عن بعض تصرفاتهم.

إن هذا العدد من الموظفين الذين يزاولون مهامهم داخل القباضة الجماعية ضعيف جدا بالمقارنة مع مستوى تحملات القباضة، التي تقوم بجانب استخلاص الحقوق والواجبات المتعلقة بمجموع الجماعات موضوع البحث، باستخلاص مجموعة من الضرائب والرسوم لصالح الميزانية العامة للدولة (كالضريبة على الشركات، الضريبة على الدخل...) و قيامها أيضا بتنفيذ نفقات هذه الجماعات.

وهذا الاستخلاص لا يمكن أن يتم، إلا بعدما تقوم القباضة بإجراء سلسلة من المراقبات على هذه الحقوق والواجبات طبقا للفصل 10 من ظهير المحاسبة العمومية، هذه المراقبة تشكل بدورها تحملا كبيرا بالنسبة للقباضة لأنها تفتح المجال لمسؤوليتها عن التحصيل، فلهذا لا يمكن في ظل هذا الزخم من تحملات القباضة الجماعية أن تعتمد سوى على هذا العدد الضئيل من الموظفين للرفع من حجم المداخيل قيد الدرس لتحقيق مشاريعها التنموية خصوصا وأن هذا العدد القليل لا يوحي بتنظيم فعال للقباضة الجماعية لاستخلاص الديون الجماعية، حيث لا تتوفر إلا على مجموعة قليلة من المكاتب وهي :

- مكتب الصندوق.
- مكتب المحاسبة.

[1]- تقوم القباضة المتمركزة في بلدية ازغنغان بالتدبير المالي لثمانية جماعات منها الجماعات موضوع البحث.

- مكتب نفقات الموظفين.
- مكتب التأشيرة.
- مكتب الضبط.
- مكتب المتابعات.

وهذه المكاتب لا تحتوي إلا على موظف واحد في الغالب كما هو الشأن بالنسبة لمكتب المتابعات الذي يشكل الباب الأساسي للاستخلاص وهو ما يعبر بشكل واضح على النقص الكبير في عدد الأعوان المكلفين بالتحصيل.

البند الثاني : تأطير القباضة على المستوى النوعي

بالإضافة إلى ضعف الموارد البشرية للمصلحة المالية المكلفة بتحصيل موارد الجماعات قيد الدرس، نجد هناك ضعف كبير على المستوى الكيفي حيث القابض هو الوحيد الذي ينتمي إلى الأطر العليا، وتلقى تكوينا ماليا، أما الموظفين الآخرين ومن بينهم الموظفين التابعين لوزارة المالية فهم لم يتلقوا أي تكوين.

إلا أنه مع ذلك يعتبر هذا التكوين الذي تلقاه القابض ضعيف، بالمقارنة مع حجم القوانين التي بجب أن يكون القابض متمكنا منها (كالقانون المدني، القانون الجبائي، قانون الالتزامات والعقود، القانون التجاري...) فكل هذه القوانين يحيل عليها ظهير المتابعات 21 غشت 1935 وكذا المدونة الجديدة للتحصيل التي ألغت الظهير الأخير في مجموعة كبيرة من فصول هذه القوانين، الأمر الذي يفرض على القابض أن يكون ملما بها، وهذا ما لا نجده في برامج تكوين القباض الذين لا يتلقون إلا تكوينا ماليا من خلال التشريعات المالية بالأساس[1]، مما يجعلهم في حياتهم العملية يجدون صعوبة كبرى في تنفيذ مهامهم، وهذا ما يستوجب إقامة دورات تكوينية مكثفة لتكوين هؤلاء القباض في كل المجالات التي تخص ميدان التحصيل.

البند الثالث : أهمية الوسائل المادية للقباضة

تعاني القباضة الجماعية بشكل كبير من نقص الموارد المادية، حيث لاحظنا خلال زيارتنا المتكررة إلى هذه القباضة غياب وسائل العمل، ومنها ندرة أجهزة الكمبيوتر التي تجعل من الصعب على القباضة القيام بعملها على أحسن ما يكون، إضافة إلى أن هذا العدد من الأجهزة

[1]- إبراهيم صبري : " دور القباضة الجماعية ومسألة التدبير المالي الجماعي"، مرجع سابق، ص : 48.

المتوفرة هي غير صالحة نظرا لقدمها وصعوبة استعمالها، إضافة إلى هذا تشكوا القباضة من انعدام وسائل التنقل خاصة أن القباضة في أمس الحاجة إليها كما أكد لنا القابض، اعتبارا للبعد الذي يوجد بين مقر القباضة والجماعات التي تقوم القباضة باستخلاص مداخيلها، مما يعرض موظفي القباضة للخطر نظرا لوجود وثائق هامة في حوزتهم ومبالغ مالية إثر تنقلهم إلى الملزم في عين المكان، ولهذا وجب الإسراع في توفير سيارة لتنقل أعوان المتابعات للدفع ما أمكن نحو الرفع من مداخيل الجماعات...

<u>الفقرة الثانية</u> : مدى وجود تعاون بين القابض وبعض الأجهزة المساعدة له في تحصيل المداخيل

لتناول هذه النقطة يجب الإحاطة بدور السلطة المحلية (البند الأول) ودور مصالح الأمن (البند الثاني) ودور مصالح الوعاء الضريبي (البند الثالث) في مساعدة القابض على أداء مهمته على الوجه المطلوب.

<u>البند الأول</u> : دور السلطة المحلية

تعتبر عملية تحصيل الديون الجماعية، عملية معقدة حيث تستوجب مجموعة من المتدخلين ومن بينهم نجد السلطة المحلية المتمثلة في الباشا والقائد (الشيوخ المقدمين) من أجل مد يد المساعدة للقابض الجماعي، إلا أنه على صعيد واقع الجماعات قيد الدرس نجد ممثلي السلطة المحلية يتقاعسون على تقديم العون الضروري للقابض الجماعي، حيث يتهاونون في جمع المعلومات على الملزمين الذين يتهربون من أداء الواجبات المستحقة عليهم حيال الجماعة، فغالبا ما يؤكد هؤلاء من أن الملزم غير معروف ولا يوجد له أي عنوان داخل مقر الجماعة مما يفوت على القباضة ملاحقة عدد كبير من المتهربين من الأداء، كما أنهم يتهاونون أيضا في وضع التأشيرة على الإكراه البدني حيث أكد لنا القابض أنه من بين 127 أمر من أجل إجراء الإكراه البدني تم التأشير فقط إلا على 58 أمر سنة (98-99)، وغالبا ما تتذرع السلطة المحلية في محضرها بالانتقال عدة مرات إلى العنوان الموجود ولكنها لم تعثر على الشخص المعني، وعلى العموم تبقى مساهمة السلطة المحلية في تحقيق التنمية على صعيد هذه الجماعات دون المستوى المطلوب.

البند الثاني : دور مصالح الأمن

تعتبر مشاركة مصالح الأمن في استخلاص المداخيل الجماعية مهمة جدا باعتبار أن هذه المصالح منح لها القانون الحق في مساعدة القابض أثناء إجرائه التحصيل الجبري وعلى الخصوص أثناء إجراء الحجز والإكراه البدني.

إلا أنه على صعيد واقع مصالح الأمن المكلفة بمساعدة القابض الجماعي المكلف باستخلاص حقوق الجماعات قيد الدرس، نجد هناك تخلف كبير من هذه المصلحة وعدم تعاونها مع القابض بل أكثر من ذلك لا تهتم بطلبات القابض الجماعي في ملاحقة الممتنعين عن الأداء من خلال تأكيدها في محاضرها على عدم وجود الشخص المعني وبالتالي تقوم بإرجاع طلبات الإكراه البدني على الخصوص إلى القابض دون القيام بأية متابعة للملزم [1].

وتعتبر العلاقات المشبوهة التي تربط بين مصالح الأمن والممتنعين عن الأداء من بين الأسباب الرئيسية في تهاون هذه المصلحة في أداء واجبها وهو ما أثر بشكل سلبي على حجم المداخيل الجماعية وخصوصا بالنسبة لبلدية أزغنغان التي تعاني أكثر من غيرها من ضخامة حجم الباقي استخلاصه.

مما يفرض تظافر جهود هذه المصلحة وتحملها لمسؤولياتها للرفع من حجم المداخيل المستخلصة للقضاء ما أمكن على الحجم الكبير من المبالغ الباقية الاستخلاص.

البند الثالث : دور مصالح الوعاء الضريبي

يعتبر الوعاء العملية الأساسية للضريبة فهو يشخص الملزم ويحدد المادة الضريبية ويقوم بتصفيتها[2]، وبالتالي فهو يؤثر بشكل كبير على عملية التحصيل، فكلما كان الوعاء محددا بشكل دقيق ومهنية كبيرة فإنه يساهم في تسهيل عملية التحصيل والعكس صحيح.

إلا أنه على صعيد الواقع نجد مجموعة من العوائق في تحديد هذا الوعاء، تتجلى في وجود عدد كبير من الإشعارات بالضريبة يتم بعثها إلى الملزمين تحمل أخطاء فادحة في تحديد هوية

[1] - جلسة مع القابض الجماعي.

[2] - Bentahir M'hmad , « le recouvrement des impôts directs au Maroc », op.cit , p : 122.

المدين وعنوانه الحقيقي، مما يصعب الأمر على مصالح البريد القيام بمهمتها على أحسن وجه وبالتالي يتم إرجاع هذه الإشعارات إلى القباضة من جديد.

بالإضافة إلى هذا تعرف الإشعارات بالضريبة مجموعة من الأخطاء الناتجة عن حسابات المبالغ، مما يجعل الملزم يرفض الأداء وبالتالي ينتج عنه تأخير كبير في التحصيل وإفلات الملزم من المتابعات الجبائية [1].

زيادة على كل هذا فإن مصلحة الوعاء غالبا ما تتأخر في إصدار جداول الضرائب، وهذا ما يصعب بشكل كبير عملية التحصيل.

<u>الفقرة الثالثة</u> : مدى وجود نظام ضريبي ملائم

إن النظام الضريبي المغربي سواء على المستوى المحلي أو العمومي يحتوي على مجموعة من الضرائب والرسوم تتقاطع فيه الضرائب المحلية مع ضرائب الدولة[2]، وتجعل الملزم يتعامل مع مصالح جبائية مختلفة مما أدى إلى إرهاقه ماديا ومعنويا وأثر على علاقته مع الإدارة [3].

وهكذا نلاحظ بالإضافة إلى التنوع الذي طبع تركيبة ضرائب الدولة (ضرائب مباشرة، ضرائب غير مباشرة) هناك تنوع على مستوى ضرائب ورسوم الجماعات المحلية، جاء بها قانون 30/89 والتي يصل عددها إلى 37 رسم وضريبة مما جعله يتصف بالتشرذم والتشتت[4]، ويظفى عليه الغموض والتناقض فيما يخص آجال الإقرارات وآجال الأداء، وشروط وحدود تطبيق الغرامات والزيادات وشروط الإعفاء زيادة على الغموض الذي نشأ أثناء مباشرة عملية الاستخلاص والذي مس مجموعة من الضرائب والرسوم (كالضريبة على البروزات ـ والضريبة على المشروبات ـ والرسم المفروض على إتلاف الطرق ـ والرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتا بمنقولات أو عقارات ترتبط بممارسة أعمال تجارية أو صناعية أو مهنية...) مما جعل البعض يشكك في إعطائه نظام جبائي محلي[5].

---

[1] - Ben Youssef saboni : « le percepteur receveur Minicipale … », op.cit, p : 155.

[2] ـ آدبيا، مرجع سابق، ص : 152.

[3] ـ البشير وعدي : " مديرية الضرائب من الإصلاح الجبائي إلى الإصلاح الإداري "، دبلوم الدراسات العليا في القانون العام ـ كلية الحقوق أكدال الرباط ـ السنة 1991، ص : 81.

[4] ـ مصطفى الكثيري : " نظام الضرائب والرسوم المستحقة للجماعات المحلية بالمغرب "، مجلة الحوليات المغربية للاقتصاد، العدد 4، السنة 1993، ص : 12.

[5] ـ الأنفاسي محمد : " تقييم تجربة اللامركزية..."، مرجع سابق، ص : 226.

وبالإضافة إلى هذا التنوع في الضرائب والرسوم الذي يشهده النظام الضريبي، هناك أيضا تعقد كبير في مسطرة المتابعات وبالتالي مسطرة التحصيل التي يحكمها ظهير 21 غشت 1935 [1] والذي طرأت عليه عدة تتميمات وتعديلها يصعب معها التعرف على قواعد الاستخلاص من طرف الإدارة والملزمين والباحثين اللذين يجب عليهم مراجعة جانب كبير من الجرائد الرسمية الصادرة منذ سنة 1935 لمعرفة هذه القواعد، وكذا معرفة مجموعة من القوانين التي يحيل إليها هذا القانون (قانون الالتزمات والعقود، القانون المدني ـ القانون التجاري ـ القانون الجنائي).

علاوة على أن هذا القانون، أصبح متجاوزا ولا يتماشى مع الواقع والمعطيات الجديدة بالنظر إلى بطئه في التعامل مع الملزم، من خلال أن بعض الحقوق لا تصبح ملزمة الأداء إلا بعد فوات ثلاثة أشهر التي تعقب تاريخ أجل الاستحقاق مما قد ينجم عنه امتيازات للملزم لتنظيم عسره أو تأخير أدائه للضرائب، عن طريق سلوك التهرب الضريبي كأسلوب للتملص من أداء الضرائب، وهو ما نجده شائعا لدى ملزمي الجماعات المختارة للدارسة، من خلال عدم تقديمهم للإقرارات فيما يخص مجموعة من الرسوم والضرائب (الضريبة على المشروبات ـ الرسم المفروض على المقالع ـ الضريبة على السيارات...) وكذا من خلال التهرب المباشر عن الأداء فيما يخص (الضريبة الحضرية ـ الضريبة المهنية ـ ضريبة النظافة) التي تتراكم مبالغها الغير المستخلصة سنة بعد أخرى كما هو الشأن بالنسبة لبلدية أزغنغان كما سنرى لاحقا.

ويعتبر غياب الوعي الضريبي لدى ملزمي الجماعات قيد الدرس، من الأسباب الرئيسية لعزوفهم عن أداء الضرائب، حيث يسود جهل كبير حول أهمية واختصاصات الجماعة في الميدان التنموي والذي يرجعه هؤلاء إلى الدولة باعتبارها هي الأساس في تحريكه، كما أنهم يعتبرون أن مصدر إغتناء رؤساء هذه الجماعات هي الضرائب والرسوم التي يقدمونها للجماعة مما يقوي من تعنتهم في أدائها، وكل هذا كان نتيجة عدم إشراك الملزم في إعداد النصوص الجبائية مما أدى إلى ظهور مجموعة من المشاكل بين الملزم والإدارة إبان تطبيق القانون الجبائي.

[1]- ثم إصلاح هذا القانون بواسطة مدونة تحصيل الديون العمومية (15/97).

الفقرة الرابعة : تقييم دور القباضة الجماعية في تدبير تحصيل المداخيل الجماعية

تستخلص القباضة الجماعية مجموعة من الحقوق المحلية لبلدية أزغنغان والتي تتم عن طريق أوامر المداخيل الموجهة من طرف الأمر بالصرف إلى القابض الذي يقوم بفحص شرعيتها وبعد تأكده من صحتها تصبح قابلة للاستخلاص، وتشتمل هذه الأوامر بالمداخيل على مجموع الباقي استخلاصه من (الرسم المفروض على محلات بيع المشروبات، والرسم المفروض على وقوف العربات المعدة للنقل العام للمسافرين، والرسم المفروض على البروزات إلى الأملاك الجماعية، ومنتوج مصلحة الماء للشرب. و مدخول محلات السكن، ومحلات التجارة المسندة أصلا إلى القابض).

وبالإضافة إلى هذا يقوم القابض باستخلاص مجموعة من الضرائب والرسوم المحولة من الدولة إلى البلدية وهي الضريبة الحضرية، والضريبة المهنية وضريبة النظافة.

ولتقييم دور القباضة في الاستخلاص، فإنه سنعتمد أولا على تقييم دورها في استخلاص الحقوق المحلية (البند الأول)، ثم بعده سنعتمد على تقييم دورها في استخلاص الضرائب المحولة (البند الثاني).

البند الأول : تقييم دور القباضة في تدبير تحصيل الحقوق المحلية

اعتمادا على الأوامر بالمداخيل التي يصدرها الأمر بالصرف إلى القباضة فإن المبالغ المستخلصة من طرف القباضة جاءت على الشكل الآتي :

+ استخلاصات القابض للضرائب والرسوم والحقوق المحلية[1]

بلدية أزغنغان			
السنة	98-97	99-98	2000-99
مجموع استخلاصات القابض من الحقوق المحلية	778759.92	837922.00	514901
مجموع	13468929.72	14309289.45	13355377.15

[1]- المصدر : الحسابات الإدارية برسم سنوات : (97-98)(98-99) (99-2000).

مداخيل التسيير العامة			
النسبة	%5	%5	%3

يظهر من خلال الجدول أعلاه، ضعف نسبة استخلاصات القباضة للحقوق والديون المحلية مقارنة مع مجموع مداخيل التسيير العامة، والتي لم تتعد 5 في % خلال سنتي (97-98) و(98-99) وانخفضت إلى حدود 3 في % سنة (99-2000).

هذا الانخفاض مس بدوره حجم المبالغ المستخلصة والتي وصلت إلى 514901 درهم سنة (99-2000) بعدما سجلت 837922 سنة (98-99).

وعموما فإن هذا الضعف في نسب التحصيل يدل على عدم اهتمام القابض باستخلاص الحقوق المحلية وحرصه على استخلاص ضرائب الدولة ومواردها أكثر من حرصه على استخلاص حقوق الجماعات المحلية[1]، بهدف تحسين وضعيته لدى رؤسائه من مصالح وزارة المالية وإرضاءا لهم [2].

وبالتالي فإن القابض لا يدخر إلا جهدا قليلا جدا في تحصيل الحقوق المحلية، مبررا ذلك بكثرة تحملاته وثقلها، مما أدى إلى ظهور حجم كبير من المبالغ الباقية للاستخلاص وهو ما سنبنيه من خلال الجدول أسفله :

+ الباقي استخلاصه من استخلاصات القباضة للحقوق المحلية

بلدية أزغنغان			
السنة	98-97	99-98	2000-99
مجموع الباقي من استخلاصات القابض من الحقوق المحلية	1044851.38	960213.7	1263441.2
الصافي من مداخيل المقررة من الحقوق المحلية	1823611.3	179813 5.7	1778342.2

[1]- المرجاني عبد الحق : "دور الأداة الجبائية المحلية في التنمية المحلية"، دبلوم الدراسات العليا، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة 1990، ص : 128.

[2] - الانفاسي محمد : "تقييم التجربة اللامركزية..."، مرجع سابق، ص : 218.

النسبة	%57	%53	%71

يظهر من خلال الجدول النسب المرتفعة من المبالغ الباقية الاستخلاص والتي فاقت بكثير حجم المبالغ المستخلصة من طرف القباضة، وارتفعت بشكل كبير سنة (99-2000) مسجلة نسبة 71 في %، بعدما وصلت إلى 57 في % سنة (97-99) و 53 في % سنة (98-99).

مما يجعلنا نتساءل عن جدوى تمتيع القباضة من إجراءات المتابعة للقضاء على كل أشكال التهرب الضريبي، إذا كانت هذه المبالغ لم يتم استخلاصها على ممر السنين، وخاصة فيما يتعلق ببعض المبالغ التي هي مسجلة في الحساب الإداري منذ سنوات ولم يتم بذل أي مجهود في تحصيلها وهي (المبالغ الباقية الاستخلاص من الضريبة على البروزات وكذا منتوج مصلحة الماء)، وهو ما يبرهن غياب الصرامة اللازمة في إجراء المتابعات الجبائية من طرف القباضة من خلال نماطلها في إرسال الإنذارات إلى الملزمين وكذا عدم إتمام مسطرة المتابعات وتهميش الأوامر بالمداخيل الموجهة إليها من طرف رئيس البلدية وهو ما فوت على البلدية الاستفادة من هذه المبالغ التي هي في أمس الحاجة إليها، خصوصا في ظل ضعف استخلاصات الوكالة، للقيام ببعض المشاريع الحيوية اللازمة للإقلاع التنموي.

ونظرا لتفاقم وتضخم حجم الباقي استخلاصه، وما نتج عن ذلك من آثار سلبية على الوضعية المالية للجماعات المحلية، حثث وزارة الداخلية من خلال دورية إلى عمال العمالات والأقاليم على العمل على دعوة رؤساء المجالس الجماعية التابعة لنفوذهم وكذا المصالح الإدارية المكلفة بالتحصيل ورجال السلطة على اتخاذ التدابير التالية [1]:

1- الجرد الشامل والدقيق للباقي استخلاصه لفائدة ميزانيات الجماعات المحلية.
2- القيام بحملات مكثفة للاستخلاص تشارك فيها جميع الأطراف المعنية.
3- القيام بحملة توعية واسعة النطاق لفائدة الملزمين بهدف ضمان مساهمة جميع المواطنين في تحمل الأعباء العامة للجماعات المحلية من خلال تسديد ما بذمتهم من ضرائب ورسوم لفائدة الجماعات المحلية.
4- إخبار المفتشية العامة للإدارة الترابية بجرد شامل ودقيق عبر الجداويل والبيانات الموضحة لكل عملية استخلاص تمت مباشرة بعد تنفيذ هذه الدورية.

[1] - المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، مديرية المالية المحلية، دورية وزير الدولة في الداخلية والإعلام إلى السادة عمال عمالات واقاليم المملكة حول : " استخلاص مداخيل الجماعات المحلية "، الرباط في 21 دسمبر 1994، ص : 2.

5- العمل على تحسيس جميع الأطراف المعنية باستخلاص الجبايات المحلية، من إدارة جماعية وقباض ورجال السلطة ورجال الأمن الوطني والدرك الملكي، بالمسؤوليات الملقاة على عاتقها في الميدان...

البند الثاني : تقييم دور القباضة في تدبير استخلاص الضرائب المحولة

تقوم القباضة بالإضافة إلى استخلاص الحقوق المحلية باستخلاص الضرائب المحولة من الدولة إلى الجماعات المحلية، والتي تشكل مبالغها النسب التالية:

+ مداخيل القباضة من الضرائب المحولة[1]

	بلدية أزغنغان			الجماعة القروية بني سيدال الجبل			الجماعة القروية بني سيدال لوطا		
السنة	98-97	99-98	2000-99	98-97	99-98	2000-99	98-97	99-98	2000-99
مداخيل القباضة من الضرائب المحولة	1341255.49	1364767.18	953483.32	18785.99	20545.62	10038.85	31595.46	86828.44	41737.69
مجموع مداخيل التسيير	13468929.72	14309289.45	1335377.15	1984927.62	2372342.13	2369788.61	2320248.89	2331913.68	3642464.60
النسبة	%9	%9	%7	%0.9	%0.8	%0.4	%1	%3	%1

يستشف من الجدول، ضعف استخلاصات القابض لمداخيل الجماعتين القرويتين، حيث تتراوح هذه النسبة بالنسبة للجماعات القروية ب س ج بين 0.4 في % و 0.9 في % وبين 1 في % و 3 في % بالنسبة للجماعة القروية ب س ل، فالوضعية المزرية التي تعيشها هاتين الجماعين، نتيجة ضعف استخلاصات وكيل المداخيل والتي لا تلبي كما رأينا ولو جزء صغير من متطلبات هاتين الجماعتين، لم تجعل القابض يكثف من جهوده لسد هذا الفراغ لإمداد هذه الجماعات بموارد مهمة تساعدها على التخفيف من حجم الوصاية المفروض عليها في ظل ضعف وغياب توازن ميزانياتها.

أما بلدية أزغنغان وإن كانت أحسن حالا مقارنة مع الجماعتين القرويتين وذلك بالنظر لاستخلاصها للضريبة الحضرية وضريبة النظافة التي أوكلها المشرع لصالح الجماعات الحضرية دون الجماعات القروية فإنه مع ذلك يبقى حجم هذه الاستخلاصات والذي إنخفض من

[1] - تتشكل هذه الضرائب المحولة إلى بلدية ازغنغان من (الضريبة الحضرية، ضريبة النظافة، الضريبة المهنية) إما بالنسبة للجماعتين القرويتين فتقتصر فقط على الضريبة المهنية.
- المصدر : الحسابات الإدارية برسم سنوات : (97-98) (89-99) - (99-2000)..

9 في % سنتي (97-98) (98-99) إلى 7 في % سنة 99-2000 دون مستوى تحقيق متطلبات وطموحات الناخبين والمنتخبين خصوصا وأن هذه الضرائب المحولة تشكل دعامة أساسية للموارد الذاتية للبلدية والتي هي في أمس الحاجة إليها لتحقيق التنمية والاستقلال المالي المطلوب.

وما يزيد المشكل استفحالا، هو تراكم الباقي استخلاصه سنة بعد أخرى وهو ما يستشف من الجدول أسفله :

+ الباقي استخلاصه للقباضة من الضرائب المحولة

	بلدية أزغنغان			الجماعة القروية بني سيدال الجبل			الجماعة القروية بني سيدال لوطا		
السنة	98-97	99-98	2000-99	98-97	99-98	2000-99	98-97	99-98	2000-99
الباقي استخلاصه من الضرائب المحولة	1350162.66	1289705.16	1622400.18	0	15668.53	0	185479.45	123177.54	136551.29
الصافي من المداخيل المقررة	2691418.15	2654472.34	2575883.5	18758.99	36214.15	10038.85	217074.91	210005.98	177988.98
النسبة	%50	%48	%62	%0	%43	%0	%85	%58	%76

يتبين من خلال الجدول، النسب المرتقبة من المبالغ الباقية الاستخلاص للقابض الجماعي المكلف باستخلاص مداخيل الجماعات موضوع البحث حيث وصلت هذه النسبة إلى 50 في % سنة (97-98) و 48 في % سنة (98-99) وارتفعت إلى 62 في % سنة (99-2000) بالنسبة لباقي استخلاصه من مداخيل بلدية أزغنغان.

أما الباقي استخلاصه من مداخيل جماعة لوطا، فقد بلغت 85 في % سنة (97-98) وانخفضت إلى 58 في % سنة (98-99) وارتفعت إلى 76 في % سنة (99-2000).

بينما لم تسجل أية نسب من هذه المبالغ بالنسبة لمداخيل جماعة الجبل برسم سنتي (97-98) (99-2000) عكس سنة (98-99) التي وصلت فيها هذه المبالغ الباقية الاستخلاص 43 في %.

من هنا يظهر بوضوح، تهاون القباضة في استخلاص الضرائب المحولة من الدولة نحو هذه الجماعات، بالرغم من توفرها على الوسائل الإجبارية لحمل المدين عن الأداء نتيجة

مجموعة المعوقات التي حدت من هامش عمل القباضة والتي أشرنا إليها سابقا، وكذا نتيجة بعض العلاقات الزبونية التي تربط القابض بالملزمين المقربين منه.

كل هذا يجعل الجماعات موضوع بحثنا تتأثر بشكل كبير من ضعف نسبة استخلاصات القابض، مما أدى إلى تعطيل مجموعة من المشاريع التنموية داخل هذه الجماعات التي تبقى مجرد طموحات بدون تفعيل على مستوى الواقع، فلو فرضنا أن القابض قام بعمله أحسن قيام من خلال تحصيله لهذه المبالغ، وكذا تحصيل المبالغ الباقية الاستخلاص من الحقوق والرسوم المحلية، لتوفرت هذه الجماعات وعلى الخصوص بلدية أزغنغان على موارد مهمة تساعدها على حفظ توازن ميزانياتها، وكذا على إعداد ميزانية تجمع بين التسيير والتجهيز.

وفي هذا الإطار نناشد القباضة الجماعية وكذا مختلف الأجهزة المساعدة لها في التحصيل (مصلحة الوعاء الضريبي، مصالح الأمن، السلطة المحلية...) بالقيام بحملة واسعة لتحصيل هذه الديون لأنها السبيل الوحيد بالدفع باللامركزية نحو الأمام والسبيل الوحيد أيضا لتجاوز ضعف استخلاصات وكالات المداخيل.

المطلب الثاني : دور الآمر بالصرف والقابض في تدبير تنفيذ النفقات الجماعية على صعيد الواقع

تعتمد السياسية الانفاقية للجماعات المحلية على تقنيات مالية معقدة يجب احترامها لتمر هذه المرحلة في أحسن الظروف، إلا أن واقع الجماعات موضوع بحثنا أكد بالملموس محدودية الأطراف المتدخلة في هذه العملية في مجارات هذه التقنيات المالية وبالتالي أدى إلى ظهور بعض الممارسات أفقدت التجربة الجماعية أهدافها المتجلية في تحقيق المشروع التنموي.

ولتناول هذه النقط نقسم المطلب إلى فرعين :

الفرع الأول : دور الأمر بالصرف في تدبير تنفيذ النفقات الجماعية على صعيد الواقع

الفرع الثاني : دور القابض في تدبير تنفيذ النفقات الجماعية على صعيد الواقع

الفرع الأول : دور الآمر بالصرف في تدبير تنفيذ النفقات الجماعية على صعيد الواقع

أثر غياب المؤهلات التعلمية والتكوينية وكذا غياب التفرغ على الأمر بالصرف على القيام بمهامه المسندة إليه فيما يخص تدبير تنفيذ المصاريف، وبالتالي أدى إلى تدخل القابض في اختصاصاته (الفقرة الأولى) وإلى إلغاء بعض الاعتمادات المتعلقة بالتسيير(الفقرة الثانية) وتضخيم نقل اعتمادات التجهيز (الفقرة الثالثة) وإلى الاعتماد الكلي على سندات الطلب (الفقرة الرابعة).

الفقرة الأولى : تدخل القابض في اختصاصات الآمر بالصرف

يقوم كل من الأمر بالصرف، والقابض الجماعي كما هو معلوم بتدبير تنفيذ الميزانية، إن على مستوى المداخيل أو المصاريف، إلا أن هذا الاختصاص يتم الفصل فيه بين عمليات الأمر بالصرف والقابض الجماعي، بغرض الحفاظ على الأموال الجماعية من خلال إرساء مراقبة القابض لأعمال الأمر بالصرف.

إلا أن واقع الجماعات المحلية على الصعيد الوطني، أو على صعيد الجماعات قيد الدرس تجعل من الصعوبة بمكان تطبيق هذا الفصل، بالنظر إلى التقنيات المالية التي يتطلبها تدبير تنفيذ الميزانية، وخاصة في الجانب المتعلق بالنفقات الذي يهمنا هنا، والتي تصعب حتى على المتخصصين والمتمرسين[1]، مما يفرض حتمية وجود علاقة تعاون بين القابض الجماعي والأمر بالصرف، في ظل ضعف المستوى التعليمي والتكوين المالي لرؤساء الجماعات قيد الدرس، وكذا في ظل ضعف التكوين والتأطير المالي للمصالح الجماعية الموضوعة تحت رهن إشارة الأمرين بالصرف التي تقوم بتدبير تنفيذ مصاريف هذه الجماعات.

وهكذا نجد أن قسم مصاريف الجماعة القروية بين سيدال لوطا، لا يعرف إلا موظفا واحدا، وهو في نفس الوقت وكيل المداخيل، هذا الموظف يعوزه كما أكدنا على ذلك سابقا التكوين المالي وكذا التجربة الكافية للاضطلاع بمهتمين، وهو ما يعتبر حيفا في حق أموال هذه الجماعة.

[1] - Driss Barsi : "l'Administration Terrétoriale" , Edition : Dunod , Poitier , année 1988 , p : 243.

أما قسم مصاريف الجماعة القروية بين سيدال الجبل، فهو يتكون من موظفين هم من الأطر المتوسطة ولم يتلقوا بدورهم أي تكوين مالي سواء بالعمالة أو في أية جهة أخرى.

أما قسم مصاريف بلدية أزغنغان، وإن كان أحسن حالا مقارنة مع قسمي الجماعتين القرويتين فإنه بدوره يعاني من نقص في الأطر الكفأة للقيام بتنفيذ مصاريف البلدية، فباستثناء رئيس هذا القسم الذي يتمتع بتكوين مالي لابأس به، فإن الموظفين الأخرين هم من الأطر المتوسطة، ينقصهم التكوين المالي خاصة في ظل تعقد الأمور وكثرة المتطلبات على الصعيد الحضري، اللاهم إلا استفادة بعضهم ببعض الدورات التكوينية التي لم تتعدى يوما أو يومين داخل العمالة. كل هذا جعل هذه المصالح دائمة الاتصال بالقابض الجماعي لطلب المشورة والتعاون وهو ما أصبح في ظله القابض يكتسي دورا تربويا وتعليميا اتجاه هذه المصالح الجماعية[1].

إلا أن هذا التعاون يصبح في كثير من الأحيان، تدخلا من طرف القابض الجماعي في مجالات اختصاصات الأمر بالصرف، مما يضعف بشكل كبير الاستقلال المالي للجماعات ويقوي من مركز القابض في مواجهة الأمر بالصرف.

<u>الفقرة الثانية</u> : إلغاء الاعتمادات بين الأهمية والمحدودية

يشمل إلغاء الاعتمادات كل من التجهيز والتسيير، فقبل إصلاح 1976 كانت اعتمادات التسيير الملتزم بها، والتي لم يصدر بشأنها حوالة قبل نهاية السنة، يتم نقلها إلى السنة الموالية، وذلك بشكل فوضوي[2]، فجاء إصلاح 1976 ليضع حدا لنقل هذه الاعتمادات وهو ما يستشف من الفصل 27 من الظهير المنظم للمالية الجماعية الذي ينص على ما يلي : "تلغى اعتمادات التسيير المفتوحة برسم ميزانية ما وغير المستهلكة عند اختتام فترة التسيير".

وهكذا أصبحت اعتمادات التسيير والتي لم يتم استهلاكها خلال السنة المالية يتم إلغاؤها وهو ما يلاحظ من خلال الجدول أسفله بالنسبة للجماعات موضوع بحثنا :

[1] - Ben Youssef Saboni : « le percepteur receveur … » , op.cit. p : 212.
[2] - Abbderrahmane Haddad : « les procédures Budgétaires des collectivités locales » , op.cit , p : 62.

+ **اعتمادات التسيير الملغاة.**[1]

الجماعة	بني سيدال الجبل			بني سيدال لوطا			بلدية آغنفان		
السنة	98-97	99-98	2000-99	98-97	99-98	2000-99	98-97	99-98	2000-99
1- نفقات التسيير الملغاة	5903589	208060.68	317787.21	8021.47	153203.26	281513.85	910499.89	1665348.66	1137458.26
2- الاعتمادات المفتوحة للتسيير	2289506.18	2580402.81	2687775.82	2329935.15	2320248.89	2954994.04	14377177.05	15474638.12	14492835.41
1/2	2 %	8%	11 %	0.3%	6%	9%	6%	10%	7%

يتبين من خلال الجدول أعلاه، تضاعف نفقات التسيير الملغاة سنة بعد أخرى وهو ما يشكل عائقا كبيرا أمام هذه الجماعات لتنفيذ سياستها الشرائية، بالنظر إلى ارتفاع الأثمان بشكل سريع، مما سيكلف هذه الجماعات مبالغ مضاعفة لتسديد هذه النفقات خلال السنوات التالية، وخاصة وأنه بتصفحنا للحسابات الإدارية لهذه الجماعات خلال السنوات الثلاثة الأولى من الفترة الانتخابية، وجدنا أن معظم هذه النفقات الملغاة تتشكل من نفقات صيانة الإنارة العمومية، وصيانة نفط الماء العمومية، وصيانة الطرق والأرصفة والمجاري والجسور، وما أحوج هذه الجماعات إلى مثل هذه الخدمات وسجلنا في المقابل بعض النفقات الملغاة المتعلقة بنفقات المجلس الجماعي ونفقات الموظفين التي تستحوذ على نسبة هامة من الاعتمادات وخاصة وأن هؤلاء الموظفين كما أكدنا على ذلك سابقا لا يقومون بعملهم أحسن قيام، ومعظمهم لا تستفيذ منهم هذه الجماعات وهذه النفقات الملغاة في هذا الصنف من الاعتمادات تشكل دعامة كبيرة لتوظيفها في الجزء الثاني من الميزانية، وهذا ما يجعلنا نجزم على أن ترشيد نفقات التسيير يجب أن يكون على حساب هذه النفقات بالإضافة إلى نفقات استهلاك البنزين، وليس على حساب نفقات التسيير التي تعتبر جد حيوية كما أشرنا إلى ذلك.

ومن الأسباب الرئيسية لوجود هذه الاعتمادات الملغاة، نجد الارتجال الكبير في تدبير إعداد الميزانية والذي تسعى من خلاله هذه الجماعات الحصول على الإمدادات الخاصة لموازنة الميزانية عن طريق تضخيم النفقات وتخفيض المداخيل، وكذا نتيجة النقص الكبير في السيولة النقدية خلال الأشهر الأولى من السنة، مما يجعل إصدار الحوالات أمرا مستحيلا خلال هذه الأشهر وخاصة أن الإفراج عن حصة هذه الجماعات من الضريبة على القيمة المضافة لا تتم إلا في آواخر السنة، وخاصة أن هذه الحصة هي الممول الرئيسي لميزانيات هذه الجماعات.

[1] - الحسابات الإدارية للجماعات موضوع البحث خلال سنوات (97-98)(98-99)(99-2000).

إضافة إلى هذا نجد سببا أساسيا في إلغاء هذه الاعتمادات يتجلى في التأخير الحاصل في المصادقة على ميزانيات هذه الجماعات، والذي يتم إلا في آواخر السنة كما رأينا في السابق. كل هذا يجعل إلغاء النفقات أمرا محتوما في ظل وجود هذه الممارسات.

أما فيما يخص نفقات التجهيز الملغاة، فنجدها قليلة جدا مقارنة مع نفقات التسيير الملغاة، نتيجة وجود إمكانية نقلها من سنة إلى أخرى وهي كالتالي :

الجماعة	بني سيدال الجبل			بني سيدال لوطا			بلدية آغنفان		
السنة	98-97	99-98	2000-99	98-97	99-98	2000-99	98-97	99-98	2000-99
اعتمادات التجهيز الملغاة 1	20000.00	2430.56	0	13234.48	28546.20	0	23655.44	0	0
اعتمادات التجهيز المفتوحة 2	1035237.09	363273.30	646039.90	591582.93	287081.95	314923.11	9216700.95	6452645.07	11992031.83
1/2	%0.01	%0.006	%0	%0.02	%0.09	%0	%0.002	%0	%0

+ اعتمادات التجهيز الملغاة[1].

الفقرة الثالثة : تضخيم نقل اعتمادات التجهيز

خول الفصل 28 من الظهير الشريف المنظم للمالية الجماعة الحق للجماعات في نقل اعتمادات الاستثمار التي لم يتم إلغاؤها، إلا أن هذا النقل لا يتم داخل الميزانية كما ذهب إليه الفصل أعلاه[2].

وهكذا يقوم الأمر بالصرف فإعداد قائمة لهذه النفقات، التي لم يتم استهلاكها عند نهاية السنة المالية، ولم يتم إلغاؤها، وتشمل هذه القائمة مجموعة من البيانات وهي كالتالي[3] :"

- المرجع بالميزانية (باب، فصل فقرة).
- التعريف بالمشروع.
- مبالغ الاعتمادات الباقي أداؤها.
- الاعتمادات التي سبق نقلها.

[1]- المصدر : الحسابات الإدارية برسم سنوات : (97-98) (89-99) (99-2000).
[2] - وزارة الداخلية : " تعليمات حول مالية ومحاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها "، مرجع سابق، ص : 11.
[3] - نفس المرجع، ص : 12.

مجموع الاعتمادات المنقولة بما في ذلك الاعتمادات المنقولة برسوم السنة المنصرمة والاعتمادات القابلة للنقل من أصل منقولات السنوات السابقة، وبإمكان الأمر بالصرف الشروع في الأداء حسب البيان الذي أعده بعد أن يؤشر عليه القابض".

إلا أن الملفت للانتباه، هو وجود حجم كبير من هذه الاعتمادات المنقولة في مجال التجهيز، وهو ما يؤكد وجود ضعف كبير في القدرة على تدبير المشاريع المحلية [1].

حيث بلغت نسبة الاعتمادات المنقولة برسم الفترة الانتقالية (2000-2001) ما يناهز 80 في % من مجموع المداخيل المحققة خلال هذه الفترة[2]، وهذا الوضع لا تخرج عنه الجماعات موضوع بحثنا، حيث بلغت فيها الاعتمادات المنقولة في الجزء المتعلق بالتجهيز النسب التالية :

+ اعتمادات التجهيز المنقولة[3]

الجماعة	بني سيدال الجبل			بني سيدال لوطا			بلدية أغنغان		
السنة	98-97	99-98	2000-99	98-97	99-98	2000-99	98-97	99-98	2000-99
1- اعتمادات التجهيز المنقولة	348037.09	295848.71	604456.90	137081.95	14905.10	269328.86	6452645.07	5293841.51	8523586.70
2- مجموع اعتمادات التجهيز المفتوحة	1035237.09	363273.30	646039.90	591582.93	287081.95	314923.11	9216700.95	6452645.07	11992031.83
1/2	%33	%81	93%	23%	5%	85%	70%	82%	71%

يتضح من خلال الجدول المرسوم أعلاه، أن نسبة نفقات التجهيز المنقولة، هي جد هامة، بالنظر إلى حجمها الذي يشكل مبلغا ضخما، خاصة بالنسبة لبلدية أزغنغان، مما يوضح أن الحوالات الصادرة فيما يخص التجهيز هي قليلة جدا، مما يفوت على هذه الجماعات الفرصة لتحقيق مشاريع اقتصادية واجتماعية وثقافية، ما أحوجها إليها بتكلفة أقل خاصة وأن أثمان المواد في تزايد مستمر، مما يفرض على الآمرين بالصرف توظيف هذه المبالغ في مشاريع جديدة، دون الركون إلى الاعتبارات السياسية لترصد الفرصة لتوظيفها حين اقتراب موعد الانتخابات، وهو ما لاحظناه بالخصوص بالنسبة لبلدية أزغنغان التي برمجت مجموعة من نفقات التجهيز المنقولة في أواخر الفترة الانتخابية التي سبقت الولاية الحالية التي نحن بصدد دراسة ثلاثة

[1] - المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، مديرية المالية المحلية، دورية عدد 171 حول إعداد ميزانية الجماعات المحلية برسم السنة المالية 2001- 2002، الرباط، في 2001/9/27، ص : 31.
[2] - وزارة الداخلية : دورية عدد 171 حول إعداد ميزانية الجماعات المحلية برسم السنة المالية 2002، مرجع سابق، ص : 32.
[3]- المصدر : الحسابات الإدارية برسم سنوات : (97-98)(98-99) (99-2000).

سنوات الأولى منها، حيث نشط تمويل بعض المشاريع (كتزفيت الطرق وإصلاح بعض الأرصفة)، كل هذا يجعلنا نطالب ضمائر هؤلاء الأمرين بالصرف لتغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة لوضع اللبنات الأولى للاقتلاع التنموي....

الفقرة الرابعة : الاعتماد الشبه كلي على سندات الطلب

إن التنظيم الحالي للصفقات لم يسمح للجماعات المحلية، بإبرام الصفقات الجماعية إلا إذا كانت القيمة النقدية لشرائها تفوق مائة ألف درهم، أما إذا كانت دون هذا المبلغ فلها أن تشبع حاجياتها بواسطة سند الطلب، وبتصفحنا للاعتمادات المفتوحة بميزانيات الجماعات موضوع البحث تبين لنا أن مبالغ هذه الاعتمادات، تقل أو تقترب من مبلغ مائة ألف درهم الموجب لإجراء الصفقة، وخاصة في الجزء الأول المتعلق بمصاريف التسيير أما فيما يخص الجزء الثاني المتعلق بالتجهيز، فوجدنا أنه بالرغم من أن الاعتمادات المفتوحة تفوق في بعض الأحيان المبلغ الموجب لإجراء الصفقة إلا أن هذه المبالغ يتم نقلها من سنة لأخرى، أو يتم تجزيئها في حالة استهلاكها مما يحول دون إجراء الصفقات، بالتالي لمسنا نوعا من التهرب لدى هذه الجماعات من اللجوء إلى استعمال تقنية الشراء عن طريق إبرام الصفقات وتفضيل تقنية سند الطلب.

ولا تعرف هذه القاعدة إلا بعض الاستثناءات تخص بلدية أزغنغان، التي تلجأ في بعض الأحيان إلى إجراء الصفقات وهي كالتالي :

1- الجزء المتعلق بالتسيير [1]:

السنة	موضوع الصفقة	المبلغ	الطريقة
98-97	التزويد بالوقود وزيوت المحركات	251046.19	طلب عرض محدود
99-98	التزود بالوقود وزيوت المحركات	242151.73	طلب عرض محدود
2000-99	التزود بالوقود وزيوت المحركات	254884.84	طلب عرض محدود

2 – الجزء المتعلق بالتجهيز [2]:

[1]- المصدر : الحسابات الإدارية برسم سنوات : (97-98)(98-99) (99-2000).
[2]- المصدر : الحسابات الإدارية برسم سنوات : (97-98) (89-99) (99-2000).

السنة	موضوع الصفقة	المبلغ	الطريقة
98-97	إصلاح الإنارة العمومية	721277.98	طلب عرض مفتوح
	توسيع قنطرة	252000.00	طلب عرض مفتوح
	بناء مركب تجاري	1397788.83	طلب عرض مفتوح
	بناء مرآب للسيارات	195874.86	طلب عرض مفتوح
99-98	إصلاح شارع محمد الخامس	30186000	طلب عرض مفتوح
	مصاريف دراسة قنوات التطهير	267876.60	طلب عرض محدود
	بناء سور	340371.00	طلب عرض مفتوح
2000-99	إصلاح شارع محمد الخامس	252266.55	طلب عرض مفتوح
	أشغال صيانة الطرقات والواد الحار والترصيف	2896154.58	طلب عرض مفتوح

ومن أهم الملاحظات التي يمكن الإشارة إليها هنا، هو الاعتماد الشبه كلي على طريقة عرض محدود فيما يخص الصفقة المتعلقةبالتزود بالوقود وزيوت المحركات، حيث تنغلق البلدية على نفسها وتتفادى كلما أمكن تجاوز حدودها الترابية، إرضاءا لبعض النخب المتواجدة بالبلدية والتي تسعى بدورها إلى المحافظة على استمرارية المجلس في تسيير شؤون البلدية، وهو ما يعرقل إشباع الحاجيات المحلية بشكل يضمن العلاقة بين الجودة والثمن[1].

[1] - Trésorerie générale du Royaume ; Direction de la centralisation financière et comptable , division des comptes de gestion et l'apurement des compte ; note d'information n° 2976 , Rabat, le 26 octobre 1993 , p : 8.

أما صفقات التجهيز فبالرغم من انفتاحها على المنافسة، التي تشكل تدبيرا جيدا أو سليما لاستعمال المال العام[1]، فإنها تبقى دون طموحات الساكنة التي تفتقد إلى البنيات التحتية بشكل كبير.

وعموما فإن غياب إجراء الصفقات الجماعية بالنسبة للجماعتين القرويتين وضعفها بالنسبة لبلدية أزغنغان يرجع بالأساس إلى غياب أي مصلحة متخصصة في ميدان الصفقات على صعيد الجماعتين القرويتين، مما يزكي تدخل سلطة الوصاية في شخص مصلحة الشراء بالعمالة، في حالة إبرام هذه الصفقات، وإلى غياب هيكلة جيدة، لهذه المصلحة على صعيد بلدية أزغنغان، وكذا تكليف بعض الموظفون بإدارة هذه المصلحة والذين تعوزهم الكفاءة لتحمل مسؤولية إشباع الحاجيات المحلية مع تعاظم هذه الأخيرة سنة بعد أخرى وتعدد خصائصها وتطور تقنياتها، و غياب أي تكوين لهذه الشريحة فيما يخص الشراء الجماعي.

إضافة إلى هذا هناك مشكل أساسي آخر تعاني منه الجماعات بشكل عام في إجراء الصفقات الجماعية وهو عدم تواجد قانون جماعي ينظم هذه الصفقات، باستثناء بعض القوانين المشتتة والمتفرقة، تتميز بغياب التنسيق والتعارض فيما بينها [2].

وبالتالي فإن الجماعات، مازالت تخضع لقانون الصفقات العمومية للدولة، وهذا التوحيد يحمل في طياته مجموعة من الأمور السلبية أهمها التفاوت في الإمكانيات المادية والبشرية بين الدولة والجماعات المحلية، مما كان يفرض تواجد قانون ينظم الصفقات الجماعية يراعي ظروفها ومحيطها العام.

الفرع الثاني: دور القابض في تدبير تنفيذ النفقات الجماعية على صعيد الواقع

تخلف المشرع عن إعطاء الأهمية التي تستحقها مراقبة الأموال الجماعية سواء قبل تدبير تنفيذ المصاريف أو أثناءه، مما انعكس سلبا على تدخل القابض الجماعي في هذه العملية، وجعله بالتالي بعيد كل البعد عن تحقيق سياسة انفاقية تستجيب للمحافظة على الأموال الجماعية من كل تبذير.

[1] - نجيب عزيزي : " الصفقات الجماعية أداة التنمية المحلية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية : 1992-1993، ص : 181.
[2] - نجيب عزيزي : " الصفقات الجماعية أداة للتنمية المحلية "، مرجع سابق، ص : 270.

لبحث هذا الموضوع نجزأ هذا الفرع إلى :

الفقرة الأولى : محدودية مراقبة الالتزام بالنفقات المحلية.

الفقرة الثانية : محدودية مراقبة صحة الدين.

الفقرة الأولى : محدودية مراقبة الالتزام بالنفقات المحلية

للوقوف على محدودية مراقبة الالتزام بالنفقات المحلية، سوف نقوم بدراسة عدم وجود مؤسسة متخصصة (البند الأول) ثم نتعرض إلى غياب مراقبة الالتزام على الصعيد القروي (البند الثاني) بعده نتطرق في (البند الثالث) إلى عدم احترام مراقبة الالتزام للآجال المسطرة لها قانونيا. ثم إلى ضعف تكوين القابض الجماعي (البند الرابع) وغياب مراقبة الملاءمة (البند الخامس).

البند الأول : عدم وجود مؤسسة متخصصة

إن الإكراهات التي تواجهها، مراقبة الالتزام على الصعيد العمومي والمتجلية أساسا في النقص الكبير في الإمكانيات البشرية، نتيجة الطرق الاحتراسية التي تطبع الجهاز التنفيذي اتجاهها [1]، جعلها المديرية الأكثر تضررا فيما يخص العناصر البشرية داخل وزارة المالية، وهكذا نجد بعض المراكز التي تختص بمراقبة الالتزام بالنفقات على صعيد العمالات والأقاليم، كمركز قلعة السراغنة منذ نشأته سنة 1981 لم تخصص له وزارة المالية أي موظف، وكذا مركز مدينة خنيفرة الذي لا يشتغل منذ إنشائه إلا بموظف واحد [2]، كل هذا جعل هذه المراقبة تعتمد في الغالب على عناصر معارة[3].

وبالإضافة إلى النقص الكمي من العناصر البشرية، هناك نقص كبير أيضا في تكوين العناصر الموجودة، حيث أن 76 في % من المراقبين المركزيين ليس لهم تكوين جامعي حسب

[1] - السويني المنتصر : " مراقبة الالتزام بالنفقات وتفعيل دور الرقابة المالية، العلاقات والمضامين"، الاتحاد الاشتراكي، عدد 4486، الأربعاء 28 جمادى الثانية 1416 هـ / الموافق 22 نونبر 1995، ص : 5.

[2] - El Morabet Omar : « le contrôle des engagements de dépenses de l'Etat au Maroc » , Mémoire du cycle supérieur , ENAP , Année (1986-1987) , p 152.

[3]- السويني المنتصر : " مراقبة الالتزام.... "، مرجع سابق، ص : 5.

ما يتطلبه القانون[1] وكذا نفس الشيء بالنسبة ل 14 في % من المراقبين على صعيد العمالات والأقاليم.

ويسري هذا بشكل كبير على المراقبين المساعدين على الصعيد المركزي، إذ أن 84 في % منهم ليس لهم دبلوم التأهيل لممارسة هذه المراقبة، مقابل 100 في % على صعيد العمالات والأقاليم[2].

كل هذا أفضى إلى غياب مؤسسة متخصصة على الصعيد المحلي، والتي أصبح يقوم بها القابض الجماعي بقرار لوزير المالية 4 دجنبر 1976، وأصبحت هذه المراقبة أي مراقبة الالتزام بالنفقات على الصعيد المحلي، تتعلق بالخزينة العامة للمملكة، وليس بمديرية الالتزامات بالنفقات العمومية، فنفس الموظف يقوم بمراقبة شرعية الالتزام بالنفقات، يقوم بمراقبة صحة الدين أثناء الأداء، و بالتالي أصبح عمله مزدوجا لا يفصل بين عملياته المحاسبية ومراقبة الالتزام بالنفقات المحلية، بخلاف نفقات الدولة التي يتم فيها هذا الفصل.

فغياب مؤسسة متخصصة في مراقبة شرعية الالتزام بالنفقات المحلية، لا يساعد على التنسيق بين مختلف المراقبين ويؤدي إلى غياب وضعية موحدة وتفسير موحد للنصوص التشريعية والتنظيمية[3]، وإلى إعطاء القابض الجماعي مركزا قويا يمكن أن يوظفه في تحقيق أغراضه الشخصية.

وهذا ما جعل المتناظرين خلال المناظرة السادسة يطالبون بتأسيس مراقبة متخصصة للنفقات المحلية [4]، للحفاظ على الأموال الجماعية من جهة وللتخفيف من مهام القباضة الجماعية من جهة أخرى، وخاصة في ظل ضعف إمكانياتها المادية والبشرية إن على الصعيد الوطني أو على صعيد القباضة الجماعية موضوع الدراسة، والتي لا يتعدى حجم موظفيها كما أكدنا على ذلك في السابق 15 موظف أغلبهم ملحقين من بعض الجماعات وخصوصا الجماعات قيد

---

[1] - ينص الفصل السادس من مرسوم 839-75-2 بتاريخ 30-12-1975 كما تم تغييره وتتميمه بالمرسوم 2678-01-2 بتاريخ 31-12-2001 ج.ر. رقم 4965 بتاريخ 31-12-2001 على ما يلي : "... يعين المراقبون بموجب مرسوم باقتراح من الوزير المكلف بالمالية من بين الموظفين المنتمين للأطر المترتبة في سلم الأجور رقم 11 أو الأطر المعتبرة في حكمها، والمثبتين توفرهم على الأقل على الإجازة في الحقوق أو على شهادة يتأتى بها ولوج الأطر المرتبة في سلم الأجور رقم 10 أو الأطر المعتبرة في حكمها. ويجب أن يكون الموظفون المذكورون قد زاولوا من قبل مهمة النيابة عن المراقبين أو تعويضهم طوال مدة سنتين على الأقل....".

[2] - El Morabet Omar : « le contrôle des engagements …. », op.cit. p : 147.

[3] - Abdelatif Ben Zidiya : « contrôle des finances locales et développement économiques est social au Maroc : Contraintes et perspective », Thèse du doctorat d'Etat en droit public , FSJES , Rabat, Agdal 1999 op.cit. p : 211.

[4] - المملكة المغربية وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية،، " أشغال المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية"، تطوان، يونيو 1994، ص : 81.

الدرس، والذين يعانون من ضعف كبير في التكوين المالي مما يستحيل معه اقتحام مجال المراقبة المتشعب.

البند الثاني : غياب مراقبة الالتزام بالنفقات على الصعيد القروي

إن الأهمية التي تكتسيها مراقبة الالتزام بالنفقات المحلية في الحفاظ على الأموال الجماعية، وذلك باكتشافها التجاوزات قبل حدوثها، يفرض تعميمها على مختلف الوحدات الملحية كيفما كان نوعها وحجمها.

إلا أن المرسوم المتعلق بمراقبة الالتزامات بالنفقات المحلية، جعل أمر تطبيق هذه المـراقبة مقتصرا على العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والمجموعات الحضرية والجهات [1]، مما يعني أن الجماعات القروية هي مستثناة من هذا التطبيق بالنظر إلى عددها[2] والذي يصل الآن إلى 1298 جماعة قروية، مما يصعب على عدد القباضات الموجودة فوق التراب الوطني الإستجابة لمراقبة التزامات نفقات هذا العدد من الجماعات القروية، وكذا بالنظر إلى فقر ميزانياتها[3].

إلا أن هاذين التبريريين لا يمكن إلا أن يكونا إلا مجحفين في حق الجماعات القروية، لأنه أولا سيخلق معاملات تفضيلية بين الجماعات الحضرية والقروية[4]، وثانيا لا يعبر عن التزام المشرع في الحفاظ على الأموال الجماعية، وخصوصا منها أموال الجماعات القروية، والتي ما أحوج هذه الجماعات إليها لتحقيق توازن ميزانياتها، وكذا تحقيق ميزانية موحدة تضم التسيير والتجهيز في آن واحد كما هدف إليه المشرع من خلال التوزيع المسبق لحصة الضريبة على القيمة المضافة.

وفي نظرنا كان من الأجدر أن يتم إخضاع الجماعات القروية لمراقبة الالتزام بالنفقات المحلية، أكثر من غيرها، بالنظر إلى ضعف المستوى التعليمي والتكويني للمنتخب القروي، وخاصة فيما يتعلق برؤساء هذه الجماعات القروية، حيث أن نسبة 14.10 في % من هؤلاء لا يتوفرون على أي مستوى تعليمي، طبقا لنتائج اقتراع 1997، وإذا أضفنا إليهم ذوو المستويات

[1] ـ الفصل 13 من مرسوم مراقبة الالتزام بالنفقات المحلية.

[2] ـ المملكة المغربية، وزارة الداخلية، توصيات لجنة المالية للجماعات المحلية، المناظرة الوطنية الثالثة للجماعات المحلية، مكناس 19-22 يونيو 1986، ص : 9.

[3] - Abderrahmane Haddad : « les procédures Budgétaires des collectivités », Thèse pour l'obtention du Doctorat en droit public, université sidi Mohamed Ben Abdellah – FSJES , Fès , année , p : 42.

[4] - سعيد جفري : " الرقابة المالية..."، مرجع سابق، ص : 110.

الابتدائية، والتي لا تلبي في الغالب تعقيدات صرف الميزانية الجماعة والتي تشكل 27.81 في % يصبح المجموع 41.91 في % من رؤساء الجماعات القروية لا تتوفر فيهم شروط الممارسة المالية الجماعية، وهو ما يتماشى مع الجماعتين القرويتين موضوع البحث اللتين بدورهما تعانيان من ضعف المستوى التعليمي والتكويني لرئيسهما، بالإضافة إلى ضعف تأطير الموظفين الجماعيين.

كل هذا يجعل ترشيد صرف نفقات الجماعات القروية صعب المنال في ظل غياب مراقبة الالتزام بنفقات هذه الجماعات، والتي تشكل ضرورة ملحة لتنميتها مما أدى بالمتناظرين إلى المناداة بتوسيع هذه المراقبة إلى الجماعات القروية[1].

البند الثالث : من مراقبة استعجالية إلى مراقبة تعطيلية

بالإضافة إلى غياب مؤسسة متخصصة لمراقبة الالتزام بالنفقات المحلية وغياب مراقبين متخصصين فالعون المكلف بهذه المراقبة ألا وهو القابض الجماعي لا يتمتع إلا بمدة خمسة أيام لإعطاء تأشيرته أو رفضها أو إعطاء توضيحات[2].

ومن هنا يتبين أنه ليس هناك أي تمييز في الآجال بين النفقات المتعلقة بالصفقات الجماعية والنفقات الأخرى، عكس ما نجده بالنسبة لنفقات الدولة التي تميز في الآجال (15 يوما بالنسبة لنفقات الصفقات العمومية، وخمسة أيام بالنسبة للنفقات الأخرى)[3].

فهذا التوحيد في الآجال بالنسبة لمراقبة الالتزام بالنفقات المحلية وقصر مدته، تجعل مجموعة من الخروقات تنفلت من هذه المراقبة[4].

خاصة وأن القابض باحترامه هذه الآجال عليه أن يسرع في مراقبته وهذه السرعة تجعله يتغاضى عن مجموعة من النقط التي لا يمكن أن يراقبها، خصوصا بالنسبة لنفقات الصفقات الجماعية التي تحمل مجموعة من الصفحات يجب التمعن ومراقبتها بدقة متناهية، وفحص حساباتها بشكل دقيق، خاصة في ظل المبالغ المرتفعة التي تتم بها الصفقة، مما يجعل هذه المدة لا تستجيب لمتطلبات إجراء مراقبة فعالة للالتزام بالنفقات المحلية.

---

[1] - انظر : أشغال المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية، حول تكوين وإعلام المنتخبين مرجع سابق، ص : 81.

[2] - ينص الفصل الرابع من مرسوم المحاسبة الجماعية على ما يلي " يتوفر العون المكلف بالمراقبة على أجل خمسة أيام كاملة من أيام العمل يبتدئ من تاريخ إيداع مقترح الالتزام لوضع تأشيرته أو رفعها أو إيداء ملاحظاته".

[3] - Article 13 de décret n° 2-75-839 du 27 Hijja 1394 /30 décembre 1975) Relatif au contrôle des engagements de dépenses de l'état.

[4] - Abdelatif Ben zidiya : « contrôle des finances ….. » , op.cit. p : 212.

ولهذا ينحو القباض نحو عدم احترام هذه الآجال كما هو الشأن بالنسبة للقابض الجماعي للجماعات موضوع بحثنا، حيث أكد لنا رئيس قسم المصاريف لبلدية أزغنغان على أن هذا الأخير لا يحترم الآجال المسطرة في المادة الرابعة من مرسوم مراقبة الالتزام بالنفقات المحلية، حيث تبقى مقترحات الالتزام لنفقات البلدية مدة تفوق في الغالب الأحيان الشهرين خاصة فيما يتعلق بالصفقات البلدية، وكذا فيما يخص بعض النفقات الغير الإجبارية، وهذا ما جعل مجموعة من المبالغ يتم إلغاؤها فيما يخص نفقات التسيير ونقل مجموعة أخرى من نفقات التجهيز، والتي نتج عنها تعطيل مجموعة من المشاريع التنموية على صعيد بلدية أزغنغان، ويرجع هذا بالأساس إلى قلة الوسائل المادية والبشرية الموضوعة رهن القباضة كما أكدنا على ذلك في السابق، وإلى تضخيم هذه الالتزامات خلال الفترة الأخيرة من السنة، مما يفرض معه إنشاء مراقبة متخصصة للالتزامات بالنفقات المحلية مع مدها بالعناصر الضرورية والكفئة لإجراء هذه المراقبة وكذا إصلاح المادة الرابعة من مرسوم مراقبة الالتزام بالنفقات المحلية، لإعطاء الفرصة لهذه الهيئة المتخصصة في المراقبة بإجراء مراقبة متأنية، لمقترحات الالتزام بالنفقـــات المحلية، تفاديا لكل من شأنه أن يؤدي إلى عرقلة المشروع التنموي للجماعات المحلية...

البند الرابع : ضعف تكوين القابض الجماعي

تهدف مراقبة الالتزام بالنفقات المحلية، من خلال الفصل الثاني من مرسوم مراقبة الالتزام بالنفقات المحلية إلى التأكد مما إذا كان الالتزام : "

- منجزا بشأن اعتماد متوفر.
- مطابقا لباب الميزانية.
- صحيحا بالنسبة للقوانين والأنظمة المطبقة عليه".

يتبين من هنا، أن تحقيق الهدف الأول والثاني، هما في متناول القابض الجماعي، باعتباره يمسك محاسبة النفقات الملتزم بها وكذا النفقات المتبقية من مجموع فصول الميزانية والتي هي قابلة للالتزام بها في حدود اعتماداتها.

أما فيما يخص الهدف الأخير، الذي يسعى من خلاله القابض التأكد مما إذا كان الالتزام صحيحا بالنسبة للقوانين والأنظمة المطبقة عليه، يعتبر من أصعب المراحل على الإطلاق التي يسلكها القابض الجماعي خلال مراقبته للالتزام بالنفقة، هذه الصعوبة مستمدة من تشعب القوانين

التي يجب على القابض أن يكون ملما بها إلماما دقيقا تفاديا لانزلاق هذه المراقبة عن هدفها الأساسي المتجلي في احترام الشرعية.

وبالتالي فإن القابض يجب أن يكون متمكنا من قانون الوظيفة الجماعية، بالنظر إلى الحجم الهائل الذي تمثله هذه النفقات مقارنة مع النفقات الأخرى، كما هو الحال على صعيد الجماعات موضوع البحث، وكذا بالنظر إلى الاختلاف بين نوعية الموظفين (المستخدمون الرسميون ـ اليد العاملة المستمرة ـ المستخدمون الموسميون)، الذي ينتج عنه تباين في النصوص المنظمة لأجور وتعويضات، وترقية وترسيم هؤلاء الموظفين.

وإلى جانب قانون الوظيفة الجماعية، على القابض أيضا أن يكون متطلعا بشكل لا يقبل الجدل على قانون الصفقات الجماعية، هذا القانون الذي يتضمن مجموعة من الطرق والمساطر التي تتم بها الصفقة الجماعية، والتي تستدعي من القابض أن يراقبها بشكل دقيق خصوصا وأن الصفقات الجماعية تشكل مجالا واسعا للخروقات من طرف الأمر بالصرف [1].

إلا أنه على صعيد الواقع، نجد نقص كبير في تكوين القباض الجماعيين في مراقبة الالتزام بالنفقات المحلية، حيث أن نسبة 70 في % منهم تؤكد بأن هذه المراقبة التي يقومون بها هي ضعيفة وغير فعالة مقابل 30 في % يؤكدون على أنها كافية[2] وهذا الوضع نجده بشكل واضح بالنسبة للقابض الجماعي الذي يتكفل بمراقبة الالتزام بنفقات بلدية أزغنغان، الذي يعاني من ضعف في التكوين فيما يخص القوانين بالنظر إلى قلة تجربته التي لا تتعدى بضعة سنوات، وكذا بالنظر إلى قلة وفرة الوثائق الضرورية لمساعدته على القيام بدوره (غياب المناشير، الدوريات، المذكرات، المراسلات)[3] وهذا ما يسري على مجموع القباضات على الصعيد الوطني، كما أكد على ذلك السيد صابوني، من خلال استجوابه لمجموعة من القباض الجماعيين، الذين أجابوا بنسبة 70 في % بأن الوثائق التي يتوفرون عليها هي أقل من المطلوب[4] وبالإضافة إلى ضعف تكوين القابض الجماعي للجماعات موضوع البحث، هناك أيضا ضعف كبير في التكوين بالنسبة لمساعديه، الذين يتشكلون في أغلبيتهم من الموظفين التابعين للجماعات التي يقوم القابض بالتكفل بميزانياتها وبالتالي فإن هذا الوضع لا يمكن إلا أن تؤدى إلى تبذير وسوء استعمال الأموال الجماعية وإلى إيقاف المشروع التنموي الجماعي.

---

[1] - Driss Rokhsi : « les marchés des collectivités locales au Maroc », cycle supérieur ENAP , Année , (1979-1 980) , p : 42.

[2] - Ben youssef saboni : « le percepteur receveur …. » , op.cit , p : 170.

[3] - هذا ما أكده لنا القابض الجماعي لبلدية ازغنغان من خلال بعض الجلسات التي جمعتنا به.

[4] - Ben youssef saboni : « le perspecteur receveur… » , op.cit , p : 165.

البند الخامس : غياب مراقبة الملاءمة

بالرغم من سلطة الإخبار التي يتيحها الفصل السابع من مرسوم مراقبة الالتزام بالنفقات المحلية، للقابض الجماعي، في حالة وجود شك في أهمية أو فائدة النفقة، فإن ذلك لا يشكل تدخلا من طرف القابض في مجال مراقبة ملائمة النفقة الجماعية، حيث يبقى مجال هذا الأخير مقتصرا على مراقبة شرعية النفقة، دون الخوض في ملائمتها للظروف الاقتصادية والاجتماعية للجماعة، فبمجرد أن تكون النفقة مطابقة مع النصوص القانونية والتنظيمية، فإن القابض عليه أن يضع تأشيرته على مقترح الالتزام، مما جعل هذه مراقبة شكلية يكون فيها القانون هو المعيار المسيطر[1]، وبالتالي يبقى مجال الملاءمة اختصاصا أصليا للأمر بالصرف دون سواه.

ومع عدم تمتيع القابض الجماعي بمراقبة ملائمة النفقة واكتفائه بمراقبة الشرعية يبقى هذا الأخير بعيدا كل البعد عن مراقبة عقلنة أو عدم عقلنة صرف النفقات الجماعية، وبالتالي بعيد عن التصدي لتبذير الأموال الجماعية، والذي يكون مصدره في الغالب بعض الأعمال الصادرة من طرف رؤساء الجماعات المحلية كما أكد على ذلك صاحب الجلالة الملك الحسن الثاني رحمه الله "إن عددا من المنتخبين أتوا منذ ست سنوات للانتخابات، وتغمرهم الفرصة ليصبحوا رؤساء المجالس الجماعية ولكن لم يمر إلا بضعة شهور حتى كان جلهم وليس كلهم غير صالحين، البعض فيهم ـ الحمد لله ـ هم شرذمة قليلة كانوا يريدون ذلك المنصب إما لكي يعطوا تصريحا للبناء مقابل رشوة أو صفقة لفتح هذا الطريق أو إنارة ذلك متعاملين مع المقاول..."[2].

إضافة إلى هذا فالتبذير ينشأ كذلك من خلال تسريع وتيرة الالتزام بالنفقات المحلية خلال الأشهر الأخيرة من السنة، وخاصة فيما يتعلق بنفقات التسيير التي يتم إلغاؤها في حالة عدم صرفها، وهذا ما تعيشه معظم الجماعات المحلية، ومنها بلدية أزغنغان لهذا كان من الأجدر تمتيع القباض الجماعيين من مراقبة ملائمة النفقة حين مراقبته الالتزام بالنفقة المحلية، لأن هذه المراقبة ضرورية وليست أقل أهمية من مراقبة الشرعية، لأن النفقات الغير الملائمة لها نفس خطورة النفقات الغير الشرعية مادامتا تساهمان في تبذير الأموال العمومية[3]، خصوصا وأن ميزانيات الجماعات المحلية ومنها بعض البلديات الصغرى، كما هو الشأن لبلدية أزغنغان تعاني من قلة الموارد المالية، مما كان يستدعي إيلاء عناية فائقة في مراقبة صرف هذه الموارد، لتحقيق نوع من التوازن بين النفقات ومصالح الناخبين.

---

[1] - Abderrahman Haddad : « les procédures Budgétaires des collectivités locales » , op.cit. p : 42.

[2] - عبد الرحمان جمجامة : " اللامركزية مع اللاتمركز والديمقراطية المحلية في الخطاب الملكي، من إرساء التجربة إلى إعلان الإصلاح الجهوي، 1955-1995"، مطبعة امبريال، الرباط، الطبعة الأولى، السنة 1996، ص : 163.

[3] - Driss Khoudry : « la problématique du contrôle budgétaire et financier au Maroc » , op.cit , p : 265.

الفقرة الثانية : محدودية مراقبة صحة الدين

تتضح محدودية مراقبة صحة الدين في غياب مراقبة مادية النفقة (البند الأول)، وفي ازدواجية مراقبة القابض (البند الثاني).

البند الأول : غياب مراقبة مادية النفقة

إن القابض الجماعي باعتباره محاسبا عموميا، عليه أن يضمن قبل وضع تأشيرة أداء النفقات، وجود مجموعة من الوثائق التي تختلف باختلاف نوعية هذه النفقات (الموظفين ـ الصفقات ـ الأدوات...) التي تؤكد إنجاز العمل موضوع النفقة، وبالتالي فإن مراقبة القابض لصحة الدين تقتصر على الوثائق دون إجراء مراقبة في عين المكان [1]، التي كان من شأنها أن تساعد القابض على مطابقة الكشوفات والفاتورات وطلب البضاعة مع نوعية العمل المنجز[2].

ويعتبر غياب هذه المراقبة ترخيصا للقابض في وضع تأشيرة الأداء بمجرد توفر هذه الوثائق التي تؤكد شرعية العملية، مما يعني تجريد القابض من سلطة متابعة المشاريع التنموية على صعيد الواقع، واقتصاره على احترام المعايير الموازناتية[3].

وفي ظل هذا الوضع ظهرت إلى الوجود مجموعة من الممارسات اللاقانونية والتي كان لها تأثير سلبي على مالية الجماعات المحلية، من مثل وجود بعض الفواتير الخيالية المتعلقة بالشراء العادي عن طريق طلب البضاعة أو عن طريق الصفقات الجماعية التي تفتح المجال لبروز اختلاسات وتلاعبات يساهم فيها كل من الأمر بالصرف والممون أو المقاول على حساب أموال الجماعة المحلية.

وخاصة في ظل تسييس التدبير المالي المحلي، من خلال تغليب الاعتبارات الانتخابية أو الحزبية أو الشخصية، على حساب المصلحة العامة للجماعة، والتي يكون من نتائجها اختيار الممون أو المقاول دون إجراء أية منافسة، مادام أن هذا الاختيار يعتبر مجالا خصبا للأمر بالصرف لا يقيده فيه أي نص قانوني[4].

---

[1] - Abdelkader Antari : « Le contrôle des finances publiques au Maroc ses limites », MCS , ENAP , Année 1 895 , p : 40.

[2] - Driss khoudry : « la problématique du contrôle Budgétaire et financier au Maroc » Thèse de Doctorat d'Etat –University Hassan II , FSEJS/Casablanca , année : 1988-1989, p : 268.

[3] - Abdelatif Ben Zidiya : « contrôle des finances locales et développement économique …. »op.cit , p : 167.

[4] - Abdelatif Zidiya : « contrôle des finances locales et développement ….. » , op.cit , p : 243.

ووفق هذا التوجه، يقوم الآمرون بالصرف للجماعات موضوع البحث باختيار نفس الممونين كفائزين بمعظم طلبات البضاعة، مما يعني وجود علاقات شخصية وانتخابوية بين هؤلاء المقاولين والآمرين بالصرف تكون مالية هذه الجماعات فيها هي الضحية.

وبالإضافة إلى الممارسات اللاقانونية التي تمس الشراء الجماعي، هناك أيضا بعض الممارسات تتعلق بنفقات موظفي هذه الجماعات والذين يتقاضون رواتبهم وأجورهم بالرغم من غياب أغلبهم على أداء مهامهم وعلى الخصوص في بلدية أزغنغان التي تتعرض لغيابات أكثر من نصف الموظفين في جميع أيام الأسبوع اللاهم إلا أيام السوقيين الأسبوعيين (الاثنين - الخميس).

وكذا الجماعة القروية لبني سيدال لوطا، التي تعرف سابقة خطيرة حيث أن الموظفين يتغيبون عن الجماعة بشكل جماعي خلال المساء باستثناء أربعة أو خمسة موظفين، كل هذا يجعل مراقبة مادية النفقة من طرف القابض ضرورية للحفاظ على الأموال الجماعية من كل تبذير وإسراف، وخاصة وأن هذه المراقبة تغيب أثناء مراقبة صحة الالتزام بالنفقات المحلية[1]. وبالتالي فإنه من المفيد تمتيع القباضات الجماعية بمفتشيات متخصصة في مراقبة مادية النفقة، وكذا إيلاء العناية التامة للقباضة من خلال مدها بوسائل العمل الكافية والكفأة، لأنه لا يكفي منح اختصاص مراقبة مادية النفقة للقابض الجماعي، دون أن يكون ذلك مقترنا بتوفر المناخ الملائم لإجرائها.

<u>البند الثاني</u> : ازدواجية المراقبة

إن الرقابة الموكولة للقابض الجماعي، لا تقتصر على مراقبةصحة الدين بل أنها تطال مراقبة سابقة تتجلى في مراقبة صحة الالتزام بالنفقات المحلية، فالقابض بالتالي يقوم بدور مزدوج فيما يخص مراقبة المالية المحلية.

إلا أن هذه الازدواجية تشكل عرقلة كبيرة في مراقبة الأموال الجماعية، بالنظر إلى عدم احترامها لمبدأ الفصل بين مهام المراقب والمحاسب، مما جعل القابض يراقب نفسه بنفسه وهو ما

[1]- منح ظهير 5 سبتمبر 1959 في فصله 12 لمراقب الالتزام بالنفقات العمومية صلاحية مراقبته مادية النفقة، إلا أن هذا الاختصاص سرعان ما ثم التخلي عنه من خلال ظهير 1969 و 1975.

يطرح مسألة التخوف من التواطئ الذي قد ينشأ بين المراقب والأمر بالصرف والأطراف الأخرى[1].

وهذه الازدواجية تجعل القابض يسلك أحد الخيارين[2]، إما أن يراقب شرعية الالتزام بالنفقات بشكل معمق، ويحصر مراقبته فيما يخص صحة الأداء في الأنواع الجديدة (توفر الأموال ـ إثبات العمل المنجز ـ قوة إبراء التسديد)، أو يكتفي بمراقبة واحدة أثناء مراقبته لصحة النفقة أو الدين، من خلال مراقبته لكل الأنواع الموجودة في المراقبتين.

إلا أنه في الغالب، يركز القابض على دوره كمحاسب جماعي، ويعتبر مهمة مراقبة الالتزام بالنفقات مهمة إضافية وذات طبيعة شكلية[3]، خصوصا في ظل المسؤوليات الجسيمة التي فرضها عليه قانون رقم 99-61 المتعلق بتحديد مسؤولية الآمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين باعتباره محاسبا عموميا وليس مراقبا للالتزام بالنفقات.

كل هذا يجعله يقوم بمراقبة دقيقة لصحة الدين، مع إجراء بعض المراقبات الشكلية فيما يخص مراقبة الالتزام بالنفقات المحلية، وهذا بالنظر إلى ضعف تكوين القباض الجماعيين في المجال المالي وإلى ضعف الموارد البشرية والمادية الموضوعة تحت رهن القباضات الجماعية إن على المستوى الوطني أو على مستوى القباضة موضوع البحث، وإلى كثرة تحملات القابض التي تثقل كاهله.

ومن الممارسات التي تجعل القابض يفضل مراقبة صحة الدين على مراقبة الالتزام بالنفقات المحلية، هو توصله باقتراح الالتزام بالنفقات وحوالة الأداء في نفس الوقت[4]، وهذا هو حال القباضة الجماعية لبلدية أزغنغان، التي تتوصل من هذه البلدية بالعمليتين في نفس الوقت، مما جعل القابض يجمع هاتين المراقبتين في مراقبة واحدة، غالبا ما يركز فيها على مراقبة صحة الدين، ما دامت النفقة قد تم الالتزام بها وذلك نتيجة العلاقات الطيبة التي تجمع الأمر بالصرف والقابض الجماعي لبلدية أزغنغان، والتي تنبني في الغالب على مصالح متبادلة تجعل الاستحالة بمكان أن يتم عرقلة هذه العملية، خصوصا وأن القابض الجماعي يشارك الأمر بالصرف في المراحل الإدارية للنفقة.

---

[1] ـ أبو نزارة : " إكراهات الرقابة المالية على الجماعات المحلية :، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة " التدبير الاستراتيجي "، السنة 1999، ص : 52.

[2] - Abdellatif Zidiya : « Contrôler des finances locales et développement économique et social au Maroc , Contraints et perspective » Thèse de doctorat d'état en droit public , F.S.J.E.S. Agdal , Rabat , année 1999, p :216.

[3] ـ سعيد جفري : "الرقابة المالية... "، مرجع سابق، ص : 114.

[4] - Hammou Outerhzou : « le budget communal « op.cit. p : 67.

ومن الأسباب التي جعلت البلدية ترسل إلى القباضة مقترح الالتزام وكذا حوالة الأداء في نفس الوقت، نجد النقص الكبير في السيولة النقدية في خزينة البلدية خلال معظم أشهر السنة، اللاهم إلا في آواخر السنة التي يكثر فيها التحصيل من طرف القباضة ووكالة المداخيل، مما فرض على هذه البلدية القيام بالاستهلاك المعجل لنفقاتها خصوصا نفقات التسيير التي يتم إلغاؤها في حالة عدم استهلاكها.

وخلاصة القول، فإن إسناد مراقبة مزدوجية للقابض الجماعي يشكل عرقلة كبيرة في مراقبة الأموال الجماعية، هذه الأموال على قلتها خصوصا لدى جانب كبير من الجماعات القروية وكذا بعض الجماعات الحضرية الصغيرة (كبلدية أزغنغان) تستدعي العناية اللازمة من خلال مراقبة كل تبذير يمكن أن يطالها، وخاصة في الجانب المتعلق بالتجهيز أو بالصفقات الجماعية التي تستهلك أموالا كبيرة في ظل شيوع بعض الممارسات المشينة والتي لا تمت بصلة إلى المصلحة الجماعية، والتي تتجلى في هيمنة عقلية الغنيمة بالنسبة لبعض الرؤساء الذين يعتبرون ولا يتهم الانتخابية فرصة لا تعوض للحصول على مزايا ومنافع مالية وشخصية [1]، كل هذا يفرض فصل مراقبة الالتزام بالنفقات المحلية عن مراقبة صحة الدين، وجعلها تقوم على أنواع مختلفة ومتكاملة[2]، مما يعني وجود مؤسسة متخصصة في مراقبة الالتزام بالنفقات المحلية على غرار ماهو موجود بالنسبة لنفقات الدولة والعمالات والأقاليم.

[1] - عبد الحق المرجاني : " حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية "، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية "، عدد مزدوج 2-3، يناير – يونيو 1993، ص : 75.

[2] - Abdelatif Ben Zidiya : « contrôle des finances locales et développement économique et social au Maroc , contraints et perspective » , op.cit. p : 217.

خاتمة القسم الأول :

خلال دراستنا لهذا القسم الأول، حاولنا التطرق إلى الإطار القانوني فيما يتعلق بتدبير إعداد الميزانية، وتدبير تنفيذ الميزانية، والتطرق كذلك في هذا القسم إلى إبراز مدى استجابة الممارسة للنصوص المنظمة للإطار النظري فيما يخص تدبير إعداد وتنفيذ الميزانية الجماعية.

وخلصنا إلى أن هناك فوارق شاسعة بين القانون والممارسة، تجعل من الصعوبة بمكان أن تكون هناك تنمية جماعية في ظل هامشية دور المنتخب الجماعي في تدبير الميزانية الجماعية والمتمثلة في محدودية التعليمية وضعف تكوينه وكذا عدم تفرغه للعمل الجماعي، مما أدى إلى عدم إلمامه بمجال تدبير إجراء التحضير وتنفيذ الميزانية، وتنازل بالتالي المنتخب عن اختصاصاته في هذا المجال لأطراف أخرى (كمصلحة الحسابات والقابض الجماعي، وسلطات الوصاية)، فيما يخص تدبير تحضير الميزانية، وإلى القابض الجماعي فيما يخص تدبير تنفيذ الميزانية.

إلا أن هذه المؤسسة أي القباضة، يظل دورها مع ذلك ضعيفا في مجال تدبير تنفيذ المداخيل الجماعية، نتيجة ضعف وسائلها البشرية على المستوى الكمي والنوعي، وضعف وسائلها المادية، وعدم وجود تعاون من طرف الأجهزة الأخرى (السلطة المحلية، مصالح الأمن...) التي من المفروض عليها أن تقدم المساعدة للقابض فيما يخص تدبير تحصيل المداخيل كل هذا أدى إلى ضعف استخلاصات القابض الذي كان من المفروض أن يتدارك الدور السلبي لوكالة المداخيل في مجال تحصيل الديون الجماعية، وهذا ما أدى إلى تعطيل مجموعة من المشاريع التنموية داخل الجماعات عينة البحث، والتي تبقى مجرد طموحات بدون تفعيل على مستوى الواقع، كما أن دور القابض في مجال تدبير المصاريف تتخلله كذلك مجموعة من المعوقات على صعيد المراقبة السابقة، كغياب مراقبة الالتزام بالنفقات على الصعيد القروي، وغياب الاستعجالية في المراقبة وضعف تكوين القابض في بعض القوانين (كقانون الصفقات الجماعية، قانون الوظيفة الجماعية...). زيادة إلى غياب مراقبة الملائمة.

أما على صعيد المراقبة التي يجريها القابض أثناء تدبير تنفيذ النفقات فهي بدورها تعاني من غياب مراقبة مادية النفقة، ومن ازدواجية المراقبة التي يقوم بها القابض (مراقبة الالتزام بالنفقات، مراقبة مادية النفقة)، والتي تؤثر على الفصل بين مهام المراقب والمحاسب.

وعلى العموم فمراقبة القابض لتدبير تنفيذ المصاريف لا تمس مراقبة فعالية النفقة ومردوديتها الشيء الذي يفرض تمتيع القابض بهذه المراقبة لإيجاد حكامة جيدة لتدبير الأموال الجماعية.


القسم الثاني

القسم الثاني : تدبير الرقابة اللاحقة بين القانون والممارسة وعقلنة تدبير الميزانية الجماعية

تخضع الميزانية الجماعية إلى مجموعة من المراقبات، وهي الرقابة السابقة التي تنجز قبل أي التزام بالإنفاق، وتتخذ طابعا وقائيا يكون الغرض منه الحرص على التقيد بمبدأ المشروعية، وللرقابة أثناء التنفيذ والتي تهدف إلى ضمان سلامة التدبير المالي الجماعي مما قد يعوقه أثناء تدبير تنفيذ الميزانية الجماعية.

زيادة على هذه المراقبات، تخضع كذلك الميزانية الجماعية للرقابة اللاحقة والتي تمارس بعد تنفيذ الميزانية، أي بعد استخلاص المداخيل وصرف النفقات وتهدف إلى تقويم التدبير المالي الجماعي، والحكم عليه سواء بالإيجاب إذا كان هذا التدبير تم وفق التوجهات القانونية التي تؤطره، أم بالسلب في حالة ما إذا تم خرق هذه التوجهات.

ولملامسة دور تدبير هذه الرقابة في المحافظة على الاموال الجماعية على صعيد الواقع، يجب معرفة مدى استجابة النصوص القانونية التي تنظم هذه الرقابة للتدبير المالي على صعيد الواقع، ومعرفة مدى تمكن الأطراف المتدخلة في تدبير هذه الرقابة من تطبيق هذه النصوص.

ومن الوسائل المهمة التي ستجعل تدبير هذه الرقابة يؤدي دوره على أحسن وجه في تدبير الأموال الجماعية، نجد عقلنة تدبير هذه الرقابة، وكذا عقلنة تدبير الميزانية الجماعية بشكل عام، والتي ستساهم لا محالة في تحقيق حكامة جيدة لتدبير الأموال الجماعية التي تعاني من النقص مقارنة مع كثرة النفقات الجماعية.

ولتناول هذه النقط، يستدعي الأمر تقسيم هذا القسم إلى فصلين، نتناول في الأول المراقبة اللاحقة ومدى محافظتها على الأموال الجماعية (الفصل الأول) ونخصص الثاني، لعلقنة تدبير الميزانية الجماعية (الفصل الثاني).

الفصل الأول : تدبير الرقابة اللاحقة ومدى محافظتها على الأموال الجماعية

تمر الميزانية الجماعية بعدة مراقبات، وهي المراقبة السابقة التي تنجز قبل أي التزام بالانفاق وتتخذ طابعا وقائيا يكون الفرض منه الحرص على التقيد بمبدأ المشروعية، وكذا المراقبة أثناء التنفيذ والتي تهدف إلى ضمان سلامة التدبير المالي مما قد يعوقه أثناء تنفيذ الميزانية، علاوة على المراقبة اللاحقة التي تمارس بعد تحصيل المداخيل وصرف النفقات، وذلك لتقويم وتوجيه وإصلاح التدبير المالي الجماعي وفق مختلف التوجهات التي رسمها لها المشرع.

إلا أن هذه المراقبة اللاحقة عرفت إعوجاجا عن مسارها الصحيح انطلاقا من مجموعة من المحددات حالت دون تطبيقها على الوجه الأمثل على صعيد الواقع، وبالتالي أصبحت لا تساهم بشكل فعال في المحافظة على الأموال الجماعية.

ولتحليل هذه النقط، نقسم هذا الفصل إلى مبحثين : نتناول في الأول تدبير الرقابة اللاحقة (المبحث الأول) وفي الثاني مدى محافظة الرقابة اللاحقة على الأموال الجماعية (المبحث الثاني).

المبحث الأول : تدبير الرقابة اللاحقة

تساهم في تدبير الرقابة اللاحقة على الميزانية الجماعية عدة أجهزة، منها ما هو سياسي يعتمد على مراقبة المجلس الجماعي للحساب الإداري، من خلال تدبير تحضيره ومناقشة والتصويت عليه، ومنها ما هو إداري يقتصر على تدخل كل من وزارتي الداخلية والمالية عن طريق مختلف المفتشيات التي تعتمد عليهما هاتين الوزارتين في مراقبة التدبير المالي الجماعي، ومنها ما هو قضائي يعتمد على تدخل المجلس الأعلى للحسابات للحكم على مختلف المتدخلين في تدبير التنفيذ المالي للميزانية، وكذا لتقويم أدائهم المالي وبالتالي يتمحور هذا المبحث حول :

المطلب الأول : المراقبة السياسية.

المطلب الثاني : المراقبة الإدارية والقضائية.

المطلب الأول : الرقابة السياسية

يمارس تدبير الرقابة السياسية اللاحقة على المستوى المحلي، عن طريق المجلس الجماعي بعد تدبير تنفيذ الميزانية الجماعية، ويكون الغرض من هذا النوع من الرقابة، التأكد من مطابقة تدبير تنفيذ الميزانية لمختلف التوجهات التي سطرتها الهيئة المنتخبة بواسطة المناقشة والتصويت على الحساب الإداري.

فكيف يتم تدبير إعداد هذا الحساب الإداري (الفرع الأول).

وكيف تتم دراسته والتصويت والمصادقة عليه (الفرع الثاني).

الفرع الأول : الإطار العام لتدبير إعداد الحساب الإداري

لدراسة الإطار العام لتدبير إعداد الحساب الإداري يجدر بنا، التطرق إلى مختلف التعاريف التي أعطيت لهذا الحساب الإداري (الفقرة الاولى)، بالإضافة إلى التطرق إلى الأطراف المتدخلة في إعداده (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : مفهوم الحساب الإداري

إذا كان المشرع المغربي قد نظم الحساب الإداري بمقتضى عدد من النصوص من خلال الميثاق الجماعي، ونخص بالذكر الفصل 30 من الظهير الشريف المتعلق بالتنظيم الجماعي، الذي يعطي الحق للمجلس الجماعي في الدراسة والتصويت على الحساب الإداري، ثم الفصل 33 من الظهير الشريف رقم 584-76-1 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها، الذي يبين دور الأمر بالصرف في إعداد الحساب الإداري وفي عرضه على المجلس الجماعي للتصويت عليه وعلى سلطة الوصاية للمصادقة، والفصل 108 من المرسوم رقم 76-5-2-76 المتعلق بسن نظام لمحاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها. الذي يشير إلى مضمون الحساب الإداري.

فإنه بالرغم من ذلك لم يعرف المشرع الحساب الإداري مثلما عرف الميزانية الجماعية[1].

[1] ـ يعرف الفصل الثالث من ظهير 584-76-1 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها الميزانية بأنها "...الوثيقة التي يقرر ويؤذن بموجبها في مجموع تحملات وموارد الجماعة المحلية وهيئاتها...".

ومن هذه الزاوية، يمكن الاعتماد على التعاريف الفقهية التي تناولت هذا المفهوم، وفي هذا الصدد نجد أن الأستاذ "محمد معين السنوسي، يعرف الحساب الإداري بأنه "الوثيقة الإدارية المالية التي تبين النتيجة النهائية والعامة للميزانية من حيث المداخيل التي تم تحصيلها من طرف الجماعة من جهة، ومعرفة المصاريف التي قامت بها الجماعة من جهة أخرى"[1].

أما الأستاذ : ادريس العلوي العبدلاوي فقد عرفه بأنه " بيان دقيق عن عمليات مالية مبنية على وقائع ثابتة، فهو يشمل الإيرادات والمصروفات الحقيقية التي تمت فعلا، وهو الذي يبين في الواقع مدى صحة التقديرات التي جاءت في الميزانية ومطابقتها للواقع"[2].

في حين يعرفه الأستاذ " فرانسوا جيكل"، بأنه حساب لا يقوم إلا بتسجيل جميع العمليات سواء في المداخيل أو المصاريف التي تمت فعلا والتي جاءت في الميزانية وكذا التسيير الحقيقي للمجلس أثناء قيامه بمهامه، وهو يساعد على التعرف بدقة على ما دخل في ملك الجماعة وما خرج من ذمتها المالية "[3].

بينما الأستاذ، " المهدي بنميريعرفه " بأنه " تقرير مفصل بالأرقام يتعلق بشأن التصرف في ميزانية سنة مالية يتناول فصلا بفصل كل عناوين المداخيل والنفقات المسجلة بالميزانية "[4].

نستشف من هذه التعاريف في مجموعها، أن الحساب الإداري هو حساب ختامي لكل عمليات المداخيل والمصاريف التي أنجزها الأمر بالصرف، يبين فيه التنفيذ الفعلي والحقيقي للميزانية، أي أنه بيان رقمي دقيق لما للجماعة وما عليها.

ويشكل بالتالي ضمانة هامة وأساسية لكل من له صفة مراقب سواء أكان شخصا عاديا أو منتخبا أو مراقبا معينا، وتتجلى الغاية من سعي المشرع إلى وضع هذا الحساب الإداري في الحرص الشديد من أجل نهج الأمر بالصرف لسياسة فعالة في استخلاص المداخيل وصرف النفقات، في المجالات التي تعود بالنفع على الجماعة وتجعلها تأخذ مسارا تنمويا دون الزج بها في أمور تعرقل هذه المسيرة.

---

[1] ـ محمد معين السنوسي : " مالية الجماعات المحلية بالمغرب، التنظيم المالي المحلي "، السنة 1993، ص : 126.

[2] ـ ادريس العلوي العبدلاوي : "مدخل لدراسة القانون "، الجزء الأول، ص : 18.

[3] - François Giquel : « la commune de son budget à ses compte », éditions ouvrières , paris 1970 , p : 4.

[4] ـ المهدي بنمير : " التجربة المالية الجماعية لبلدية مراكش "، رسالة لنيل دبلوم القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية، 1985-1986، ص : 164.
انظر كذلك : محمد بن طلحة : " النظام الجماعي المغربي ـ دراسة تحليلية للمكونات البشرية والمالية والوصائية "، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية: 98-99، ص : 292.

الفقرة الثانية : الفاعلون الأساسيون في تدبير إعداد الحساب الإداري

يتدخل المنتخب الجماعي في تدبير إعداد الحساب الإداري من طرف الأمر بالصرف (البند الأول)، والمقرر العام للميزانية (البند الثاني).

البند الأول : دور الأمر بالصرف

يقوم الأمر بالصرف بتنفيذ الميزانية طبقا للفصل 42 من ظهير التنظيم الجماعي[1]، من خلال العمليات الإدارية اللازمة لتنفيذها، حيث يختص في ميدان المداخيل بوضع أوامر المداخيل الفردية والجماعية لاستخلاص الحقوق المكتسبة للجماعة إزاء مدينيها، وفي ميدان المصاريف يختص بالالتزام بالمصاريف والأمر بأدائها، بالإضافة إلى هذا يقوم بتتبع مدى ملائمة مضمون الميزانية لحاجيات الجماعة التي تتصف بالتجدد والتغير المستمرين، وغالبا ما يبادر إلى الاقتراح على المجالس التداولية وسلطة الوصاية مشاريع التغييرات الضرورية الواجب إجراؤها علـــى الميزانية، كالتحويلات من فصل إلى فصل[2]، وتغيير برامج التجهيز وفتح اعتمادات جديدة.

من هنا منحه المشرع الاختصاص في وضع الحساب الإداري انطلاقا من الفصل 33 من ظهير التنظيم المالي، وكذا من خلال الفصل 108 من مرسوم المحاسبة الجماعية، وهذا بخلاف الإشكال المطروح بخصوص الجهة المسؤولة عن إعداد الميزانية الجماعية.

ومنحت بدورها مجموعة من التشريعات المقارنة الاختصاص للأمر بالصرف في وضع الحساب الإداري، كالتشريع الفرنسي[3] والتشريع الأردني[4]، بينما ذهبت تشريعات أخرى إلى منح هذه المهمة إلى المحاسب كالتشريع التونسي [5].

إلا أن ما يمكن ملاحظته حول هذا الاختصاص في وضع الحساب الإداري، هو عدم تنصيص المشرع المغربي على الأجل الذي يتم فيه هذا الوضع، مكتفيا بالإشارة في الفصلين المشار إليهما أعلاه بعبارة " عند نهاية كل سنة " عكس المشرع الأردني الذي حدد هذه المدة في أربعة أشهر على الأكثر[6]، وكذا المشرع الليبي الذي حدده في ثلاثة أشهر[7].

---

[1] المادة 47 من قانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي.

[2] - الفقرة الثالثة من الفصل 15 من ظهير التنظيم المالي الجماعي.

[3] - André paysant : « Finances locales », Imprimerie des presses universitaires de France, Décembre 1993, p :206.

[4] - الفصل 57 من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955.

[5] - الفصل 282 من مجلة المحاسبة العمومية التونسية.

[6] - الفصل57 من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955.

[7] - المادة 32 من قانون البلديات الليبي.

وخلاصة القول، فإنه بالرغم من منح المشرع هذا الاختصاص للأمر بالصرف، فإن هذا الاختصاص نظرا للتقنيات التي يتطلبها يشاركه فيه المقرر العام للميزانية، فما هو دور هذا الأخير في تدبير إعداد الحساب الإداري ؟.

البند الثاني : دور المقرر العام للميزانية

إن الوضع المتميز للمقرر العام في تدبير إعداد مشروع الميزانية، وكذا تواجده بحكم القانون في أهم لجنة تعنى بالمسائل المالية ألا وهي لجنة المالية والميزانية وكذا تواجده في جميع لجان المناقصة جعل هذا الأخير ملما بالتقنيات المالية، مما أفضى بالمشرع إلى منحه اختصاصا آخر يتعلق بوضع الحساب الإداري إلى جانب الأمر بالصرف.

ولكي يقوم بهذا الدور أوكله المشرع الاطلاع على جميع الوثائق والأوراق الحسابية المتعلقة بالتسيير المالي للسنة المعنية، وهذه الوثائق هي كالتالي :

- الباقي استخلاصة.
- الاعتمادات الملغاة.
- الاعتمادات المنقولة.
- وضعية المصاريف.
- وضعية المداخيل.
- الاعتمادات المفتوحة بترخيصات خصوصية.
- التحويلات من فصل إلى آخر.
- تغييرات برامج التجهيز.

وهكذا يقوم المقرر العام للميزانية وبتنسيق مع مختلف المصالح الجماعية المعنية وخاصة مصلحة الحسابات، وكذا مع رئيس المجلس الجماعي بإعداد وثيقة الحساب الإداري ليطرحها على أنظار لجنة المالية والميزانية خلال اجتماع يعقد لدراسة هذه الوثيقة، وكذا على أنظار المجلس الجماعي من خلال تقديمه عرضا مفصلا على هذا الحساب[1]، لتسهيل المأمورية على الأعضاء لدراسته بشكل مستفيض.

الفرع الثاني : الدراسة والتصويت والمصادقة على الحساب الإداري

بعد تحضير الحساب الإداري من طرف الأمر بالصرف والمقرر العام للميزانية يتم طرح هذا الأخير على الدراسة (الفقرة الأولى)، التي تتم من خلال مناقشته لإصدار حكم حوله أثناء

[1] - الفصل 40 من ظهير التنظيم الجماعي، تقابله المادة 11 من قانون رقم 00-78.

مرحلة التصويت وبعده يأخذ الحساب الإداري وجهته إلى سلطة الوصاية للمصادقة عليه (الفقرة الثانية).

الفقرة الاولى : دراسة الحساب الإداري

يدرس الحساب الإداري أولا من طرف لجنة المالية والميزانية (البند الأول) ثم بعد ذلك يعرض على المجلس الجماعي لدراسته (البند الثاني).

البند الأول: دراسة لجنة المالية والميزانية

بالإضافة إلى الدور الذي تضطلع به لجنة المالية والميزانية في تدبير تحضير مشروع الميزانية، فإنها تلعب دورا رقابيا على تصرفات الأمر بالصرف إلى جانب المجلس الجماعي، من خلال دراسة الحساب الإداري قبل عرضه على الاجتماع العام[1]، والتي ترفع بشأنه توصيات إلى المجلس التداولي[2]، في تقرير مفصل يعتمد عليه المجلس في مناقشته للحساب الإداري.

فإذا كان هذا التقرير إيجابيا غالبا ما يؤدي إلى تزكية تصرف الأمر بالصرف من طرف المجلس والعكس صحيح.

كما أن هذا التقرير إن كان شاملا وعاما لجميع فصول الحساب الإداري فيما يخص المداخيل والمصاريف فإنه سيساهم بشكل فعال في تنوير رأي المجلس المحلي، وبالتالي سيساعد المجلس على تفادي مناقشة مجموعة من النقط التي تناولها تقرير اللجنة بتفصيل.

ولقيام اللجن بعملها أحسن قيام يجب أن يتوفر أعضاء هذه اللجنة على تكوين جيد في المسائل المالية، وكذا مدها بكل الوثائق الضرورية لدراسة الحساب الإداري (وثائق الصفقات الجماعية، سندات الطلب، فاتوراة...) لأنه في غياب هذه الوثائق يبقى دورها الرقابي مشلولا إلى حد بعيد، فكل عضو داخل اللجنة يقع له التباس أو شك في نفقة ما فله الحق في طلب تبريرات بشأنها.

[1] ـ الفصل 26 من ظهير التنظيم الجماعي، تقابله المادة 14 من قانون رقم 00-78.
[2] ـ سعيد جفري : " الرقابة المالية "، مرجع سابق، ص : 137.

إلا أنه على صعيد الممارسة نجد أن مجموعة من الرؤساء لا يمدون هذه اللجنة بالوثائق الضرورية، مما يعرقل عمل هذه الأخيرة ويحول دون إتمام عملها، وهو ما أدى إلى ظهور اعتصامات داخل المجلس ضدا على إرادة الرئيس الذي يرفض مد الأعضاء بهذه الوثائق[1].

وتتكون هذه اللجنة كما أكدنا على ذلك في السابق من مجموعة من الأعضاء ومنهم المقرر العام للميزانية الذي يعتبر عضوا بحكم القانون فيها[2] إضافة إلى تواجد رئيس المجلس الجماعي، كرئيس اللجنة، ومقررا لأشغالها مما يتيح له استدعاء الموظفين الذين يزاولون مهامهم بالجماعة للمشاركة في أشغال هذه اللجنة بصفة استشارية كما يمكن لن أن يستدعي بواسطة السلطة المحلية موظفين وأعوان الدولة والمؤسسات العمومية الذين يزاولون مهامهم يتراب الجماعة[3]، للمساهمة في دراسة ومناقشة الحساب الإداري وعلى الخصوص استدعاء القابض الجماعي الذي يعتبر المسؤول الأول على التسيير المالي الجماعي، والمهيمن عليه على صعيد مجموعة من الجماعات.

واعتبارا للتوجه الذي أخذه الميثاق الجماعي الجديد المتمثل في ضمان مشاركة أفضل لأعضاء المجلس الجماعي في العمل الجماعي، فإن رئاسة اللجنة ونائبها كما أكدنا على ذلك في السابق أصبحت تتم عن طريق الانتخاب من طرف المجلس[4] وبالتالي فإن هذا الأخير أي رئيس اللجنة أصبح المقرر لأشغالها ويجوز له من خلال هذا الوضع أن يستدعي بواسطة رئيس المجلس الجماعي الموظفين المزاولين مهامهم بالمصالح الجماعية للمشاركة في أشغال اللجنة بصفة استشارية، كما يمكن له كذلك أن يستدعي لنفس الغرض بواسطة رئيس المجلس الجماعي وعن طريق السلطة الإدارية المحلية موظفي وأعوان الدولة والمؤسسات العامة الذين يكون محل اختصاصهم الدائرة الترابية للجماعة [5].

<u>البند الثاني</u> : دراسة المجلس للحساب الإداري

بعد مناقشة الحساب الإداري من طرف لجنة المالية والميزانية، يأخذ هذا الأخير وجهة المجلس الجماعي، الذي يحتوي على مجموع الأعضاء المنتخبين دون استثناء، مما يعطي لهذه

---

[1]- اعتصم أربعة عشر مستشارا بجماعة سلا تبريكت احتجاجا على تعنت ورفض رئيس المجلس البلدي وأعضاء مكتبه الإدلاء بالوثائق اللازمة لدراسة الحساب الإداري. انظر جريدة الاتحاد الاشتراكي بتاريخ 28 غشت 1999، ص : 2.
انظر كذلك : جريدة الاتحاد الاشتراكي بتاريخ 2 شتنبر 1999، ص : 7.
انظرا كذلك : جريدة العلم بتاريخ 16 غشت 1999، 7.

[2]- الفصل 41 من ظهير التنظيم الجماعي، تقابله المادة 14 من قانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي.

[3] - الفصل 27 من ظهير التنظيم الجماعي.

[4]- الفقرة الثالثة من المادة 14 من قانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي.

[5] - الفقرة الأولى من المادة 15 من نفس القانون.

المناقشة قيمة مضافة وهكذا يجتمع المجلس الجماعي لدراسة ومناقشة الحساب الإداري خلال دورة غشت[1] مع ضرورة التوفر على النصاب القانوني المنظم بالفصل 19 من ظهير التنظيم الجماعي[2]، وبالإضافة إلى حضور الأعضاء لهذه الاجتماع، نجد حضور الموظفين الذين يزاولون مهامهم بالمصالح الجماعية والذي يكون حضورا استشاريا بخصوص المسائل الداخلة في اختصاصاتهم، بطلب من رئيس المجلس الجماعي أو بطلب من السلطة المحلية المختصة، كما يمكن أن يحضر بصفة استشارية أيضا موظفي وأعوان الدولة أو المؤسسات العمومي الذين يزاولون مهامهم بتراب الجماعة باستدعاء من السلطة المحلية[3]، إضافة إلى كل هذا من حق العموم أن يحضر جلسات مناقشة الحساب الإداري بالنظر إلى أن هذه الجلسات هي عمومية[4]، وبالتالي تتاح للناخب فرصة التعرف على القضايا الجماعية المطروحة للنقاش[5].

وقبل البدء في مناقشة الحساب الإداري، يتم تعيين رئيس هذه الجلسة من بين الأعضاء الغير متواجدين بمكتب المجلس[6] والذي تسند له مهمة تسيير المناقشات، لضمان شفافيتها بعيدا عن ضغوطات رئيس المجلس أو من ينوب عنه [7].

وعند البداية في مناقشة الحساب الإداري، يتم تقديم عرض مفصل عن مداخيل ومصاريف الميزانية التي تم تحقيقها من طرف المقرر العام للميزانية أو من طرف مصلحتي المداخيل والمصاريف، في حالة عدم توفر المقرر العام للميزانية على الكفاءات المطلوبة للقيام بذلك، وهو الوضع الذي تعيشه مجموعة من الجماعات وخاصة القروية منها، وبعد ذلك يتم الاتفاق على كيفية إجراء المناقشة، إثره يعطي رئيس الجلسة الكلمة لأعضاء المجلس لطرح تدخلاتهم واستفساراتهم حول الطريقة التي صرفت بها الميزانية، وعلى رئيس المجلس الجماعي أن يجيب

---

[1] ـ هذه الدورة تم إلغاءها من خلال الفقرة الأولى من المادة 58 من قانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي وأصبحت الدورات العادية من خلال هذه الفقرة تتم خلال أشهر فبراير وهي الدورة التي يتم فيها دراسة الحساب الإداري ودورة أبريل ويوليو وأكتوبر.

[2] ـ ينص الفصل 19 من ظهير التنظيم الجماعي على أنه : " يتداول المجلس في اجتماع عام ولا يمكن أن يتداول بكيفية صحيحة إلا بحضور أكثر من نصف أعضائه المزاولين مهامهم في الجلسة وفي نطاق المشاكل المدرجة في جدول الأعمال فقط ويعارض الرئيس في مناقشة كل مسألة غير مدرجة في جدول الأعمال المذكور وإذا لم يتوفر المجلس الجماعي على العدد الكافي بعد استدعاء أول فإن المقرر المتخذ بعد استدعاء ثان والموجه في ظرف ثلاثة ايام على الأقل بعد اليوم المحدد للاجتماع السابق لا يعد صحيحا إلا إذا حضر الجلسة ثلث الأعضاء المزاولين مهامهم على الأقل، وإذا تعذر في هذا الإجتماع الثاني توفر على ثلث الأعضاء المزاولين مهامهم أمكن استدعاء المجلس طبق الكيفيات والآجال المقررة في المقطع السابق لعقد اجتماع ثالث تكون مداولاته صحيحة كيفما كان عدد الأعضاء الحاضرين"، يقابل هذا الفصل الفقرة الأولى والثانية والثالثة من المادة 60 من قانون رقم 00-78 من الميثاق الجماعي.

[3] ـ الفصل 18 من ظهير التنظيم الجماعي، تقابله المادة 62 من قانون رقم 00-78 من الميثاق الجماعي.

[4] ـ الفصل 21 من ظهير التنظيم الجماعي، تقابله الفقرة الأولى من المادة 63 من قانون رقم 00-78 من الميثاق الجماعي.

[5] ـ سعى مجموعة من رؤساء الجماعات إلى منع المواطنين من حضور جلسات الحساب الإداري، انظر :
- جريدة المنظمة بتاريخ 14 شتنبر 1999، ص : 6.
- جريدة الاتحاد الاشتراكي بتاريخ 23 غشت 1999، ص : 2.

[6] ـ الفصل 38 من ظهير التنظيم الجماعي.تقابله المادة 46 من قانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي.

[7] ـ لشهب عبد الهادي" الحساب الإداري والمراقبة المالية للجماعات المحلية "ـ نموذج بلدية مولاي رشيد ـ دبلوم الدراسات المعمقة ـ جامعة عين الشق الدار البيضاء، السنة الجامعية 98-99، ص : 18.

على مختلف هذه التساؤلات لإقناع المنتخبين، مستعينا بموظفي المصالح الجماعية التابعة له والقابض الجماعي.

ويكون الرئيس ملزما بإعطاء كل التوضيحات الضرورية واللازمة للأعضاء لتنوير رأيهم حول الكيفية التي صرفت بها الميزانية، وإلا اعتبر رفضه مسا خطيرا بمبدأ الديمقراطية وإعلانا عن تواجد خلل في حسابه الإداري[1].

ولهذا عليه أن يقدم كل الشروحات الضرورية لإقناع المجلس الجماعي للتصويت لصالح الحساب الإداري، وخاصة فيما يتعلق بالوثائق والمستندات المتعلقه به (الصفقات ـ وسندات الطلب...) التي يعتمد عليها الأمر بالصرف في تدبيره المالي.

إلا أن الممارسة العملية أفرزت وضعا خطيرا حيث شكلت هذه النقطة نقاشا كبير باعتبار أن عددا من الرؤساء يمتنعون عن تقديم الوثائق المطلوبة من طرف المستشارين مبررين موقفهم هذا بعدم إلزاميتهم قانونيا بتقديمها إلا للمقرر العام للميزانية، الذي يطلعه الرئيس على الوثائق والأوراق الحسابية الكفيلة بمساعدته على القيام بمهامه، لأن المشرع لم يمنح الحق للأعضاء للاطلاع على الوثائق المذكورة خلال اجتماع المجلس التداولي حيث أن الفصل 33 من ظهير التنظيم المالي نص على حصر الرئيس للحساب الإداري وعرضه على المجلس التداولي للتصويت عليه دون النص على إلزامية تقديم الوثائق والبيانات.

إضافة إلى هذا يبرر بعض الرؤساء بأن لجنة بحث من الإدارة الوصية هي المختصة في طلب الاطلاع على هذه الوثائق والملفات[2].

كل هذا يجعل المناقشة تكتسي صبغة شكلية دون الخوض في جوهر تدبير التنفيذ المالي للميزانية، وبالتالي تفقد المناقشة كل معناها إذا لم تنبني على حقائق ومستندات فعلية.

ومن بين الممارسات التي تجعل المناقشة تفقد مدلولها الإيجابي أيضا، نجد مرور الحساب الإداري إلى التصويت بدون مناقشة المجلس التداولي [3]، وغالبا ما تصدر هذه التصرفات من فئة

---

[1] ـ النشواني فوزية ـ بلاصة فتيحة : "مراقبة المجلس الجماعي على الميزانية من خلال الحساب الختامي"، بحث لنيل دبلوم السلك العادي، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، السنة الجامعية 84-85، ص : 31.

[2] ـ المصطفى دليل : " المجالس الجماعية في المغرب، مرجع سابق، ص : 27.

[3] ـ قام رئيس المجلس الجماعي لجماعة بوهودة إقليم تاونات بتمرير الحساب الإداري دون مناقشة من طرف المجلس. جريدة العلم بتاريخ 31 غشت 1999، ص : 6.

من الرؤساء تكون متمتعة بأغلبية عددية للتصويت على الحساب الإداري، وهي بالتالي لا تعطي أية أهمية لأسئلة واستفسارات الأقلية باعتبارها لا تملك وسيلة للتأثير على نتيجة التصويت [1].

وهناك من الرؤساء من يحيل إلى نشاط لجنة المالية والميزانية، ولايطرح مشروع الحساب الإداري للمناقشة باعتبار أن اللجنة قد قامت بمناقشة هذا الحساب [2].

ونظرا لهذه الخروقات التي تعيق مناقشة الحساب الإداري، كان على المشرع أن ينص على مد الأعضاء بالوثائق الضرورية لمناقشة الحساب الإداري، وكذا على إلزامية مناقشة هذا الحساب من طرف المجلس الجماعي من خلال تحديد عدد جلسات دراسة هذا الحساب وكذا من خلال منح دراسة الحساب الإداري دورة بأكملها دون إدراج مجموعة من النقط في جدول أعمال دورة غشت والتي تعيق الاهتمام بمناقشة الحساب الإداري وهذه الإشكاليات مازالت مطروحة ولم يجب عليها قانون 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي الجديد.

الفقرة الثانية : التصويت والمصادقة على الحساب الإداري

لمعالجة هذه الفقرة نتناول تباعا تصويت المجلس على الحساب الإداري (البند الأول)، ثم مصادقة سلطة الوصاية على هذا الحساب (البند الثاني).

البند الأول : تصويت المجلس على الحساب الإداري

لمعالجة هذا البند نتطرق (أولا) إلى كيفية التصويت على الحساب الإداري، ثم نعرج إلى دراسة أسباب رفض الحساب الإداري وآثاره (ثانيا).

أولا : كيفية التصويت على الحساب الإداري

تكتسي دورة غشت أهمية قصوى بالنسبة للعمل الجماعي، باعتبارها المرحلة التي يتم فيها عرض الحساب الإداري كأهم وثيقة ترسم التدبير المالي للأمر بالصرف، على المساءلة والمحاسبة من طرف المجلس التداولي.

---

[1] ـ محمد الخمليشي ـ صالح جبناتي : " رفض الحسابات الإدارية للجماعات الملحية " دراسة حالة، تقرير نهاية التدريب ـ سلك الكتاب العامين ـ مركز التكوين الإداري، الرباط، 1995، ص : 26. انظر كذلك : سعيد جفري :" الرقابة المالية..."، مرجع سابق، ص : 263.

[2] ـ لشهب عبد الهادي : الحساب الإداري والمراقبة المالية للجماعات المحلية، نموذج بلدية مولاي رشيد ـ دبلوم الدراسات المعقمة ـ جامعة عين الشق الدار البيضاء، السنة الجماعية : 89-99، ص : 38.

وتعتبر مرحلة التصويت داخل هذه الدورة النتيجة النهائية لمناقشات المجلس، سواء بالإيجاب أو السلب.

وهكذا فبعد الانتهاء من دراسة الحساب الإداري من طرف كل من لجنة المالية والميزانية، والمجلس الجماعي، والذي يعقبه انسحاب الرئيس خارج قاعة الاجتماع[1] لإعطاء الفرصة للمستشارين لإبداء رأيهم في تسيير الأمر بالصرف بدون أية إكراهات نفسية [2]، يتم عرض الحساب الإداري على التصويت، والذي تعتمد نتيجة اتخاذ قراره على الأغلبية المطلقة للمصوتين [3] والتي أصبحت في ظل القانون رقم 00-78 في الفقرة الاولى من مادته 64 تتخذ بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها للأسباب التي ذكرناها سابقا.

و يتم التصويت بالاقتراع العلني وبصفة استثنائية بالاقتراع السري في حالة طلب 1/3 الأعضاء الحاضرين ذلك، وفي الحالة التي يتم فيها التصويت بالاقتراع العلني يرجح عند تعادل الأصوات الجانب الذي ينتمي إليه الرئيس، وهنا لم تشر لا الفقرة الأخيرة من الفصل 20 من ظهير التنظيم الجماعي لسنة 1976 ولا الفقرة الخامسة من المادة 64 من قانون رقم 00-78 من هو الرئيس الذي يرجح لصالحه التصويت، هل رئيس المجلس أم رئيس الجلسة؟ وهذا ما جعل البعض في ظل هذا الغموض يعتبر أن المقصود هو رئيس الجلسة (أي جلسة الحساب الإداري)[4]، وهذا في نظرنا هو الصواب باعتبار أن رئيس المجلس ينسحب وقت التصويت عن الحساب الإداري إلا أن الإشكال الذي يبقى مطروحا والذي لم يجب عليه كذلك قانون رقم 00-78 وهو عندما يشارك رئيس المجلس في الحساب الإداري، باعتباره أنه ليس المعني بهذا الحساب والمعني الرئيسي هو الرئيس السابق بالنظر إلى أن الحساب المطروح للتصويت يتعلق بتدبيره المالي وفي هذه الحالة هل يمكن ترجيح الجانب الذي ينتمي إليه رئيس المجلس أم رئيس الجلسة ؟ ولهذا كان لابد من المشرع أن ينص على أن الجانب المرجح هو الجانب الذي ينتمي إليه رئيس الجلسة تفاديا لكل ما من شأنه أن يثير الغموض في عملية التصويت.

---

[1] - ينص الفصل 38 من ظهير التنظيم الجماعي 1976 على ما يلي : يتولى الرئيس رئاسة المجلس ما عدا دراسة الحساب الإداري وفي هذه الحالة يحضر الجلسة وينسحب وقت التصويت، ويعين المجلس لرئاسة هذه الجلسة رئيسا يختار خارج أعضاء المكتب "، تقابله المادة 46 من قانون رقم 00-78 من الميثاق الجماعي.

[2] - André paysant : « finances locale », Imprimerie des presses universitaires de France, 1ère édition , Décembre 1993 , p : 250.

[3] - الفصل 20 من ظهير التنظيم الجماعي.

[4] - محاضرات الأستاذ : الخرصي ميلود، مادة التنظيم الجماعي، مركز التكوين الإداري، الرباط، سنة 1995.

أما إذا كان التصويت سريا، ففي حالة تعادل الأصوات لم يبين المشرع نتيجة هذا التصويت وهو ما جعل البعض يعتبر أن هذه النتيجة هي بمثابة رفض للحساب الإداري [1]، وهو ما تداركته الفقرة الأخيرة من المادة 64 من قانون رقم 00-78 والتي اعتبرت أن تعادل الأصوات في التصويت السري يعتبر رفضا للمقرر.

إلا أن المشكل الأساسي المطروح على مستوى القانون، فيما يخص التصويت على الحساب الإداري، هو التباين ما بين ظهير التنظيم الجماعي والظهير المتعلق بالتنظيم المالي.

حيث أن الفصل 30 من الظهير المتعلق بالتنظيم الجماعي لسنة 1976، ينص على أن المجلس : "... يصوت على ميزانية الجماعة ويدرس حساب السنة المالية المختصة ويصادق عليه طبقا للكيفيات والشروط المقررة في التشريع المعمول به....".

بينما الفصل 33 من ظهير التنظيم المالي ينص على أنه " يحصر الأمر بالصرف عند نهاية كل سنة مالية الحساب الإداري للتحملات والموارد ويعرضه على المجلس التداولي للتصويت عليه خلال الدورة العادية الموالية ويوجه الحساب الإداري بعد ذلك لأجل المصادقة عليه إلى وزير الداخلية باستثناء الحساب الإداري للجماعات القروية الذي يوجه إلى العامل ".

وبالتالي نلاحظ أن هناك اختلافا بين الفصلين في تحديد مفهوم وموقف المجلس تجاه الحساب الإداري، فبينما يعبر الفصل 30 عن المصادقة فإن الفصل 33 يعبر عن التصويت، فأي المفهومين أقرب إلى الصواب ؟.

نعتقد من جانبنا أن التصويت، أقرب المفهومين إلى الصواب للأسباب التالية :

أولا : لاعتبار المصادقة هي من اختصاص سلطات الوصاية، فالمجلس لا يمكن له في أي حالة من الأحوال أن يحل محلها لإجراء هذا الاختصاص.

ثانيا : لوضوح الفصل 33 والذي أشار إلى أن الحساب الإداري بعد التصويت عليه، يوجه لأجل المصادقة عليه من طرف سلطة الوصاية.

ثالثا : لعدم جواز إجراء مراقبين متشابهتين على الحساب الإداري من طرف المجلس الجماعي وكذا من طرف سلطة الوصاية في حالة تبني مصطلح المصادقة.

[1] - محمد الخمليشي، صالح جناتي : " رفض الحسابات الإدارية للجماعات المحلية، دراسة حالة "، سلك الكتاب العامون، مركز التكويت الإداري، الرباط، 1995، ص : 18.

وهذا ما جعل المشرع تلافيا لهذا التباين ينص في الفقرة الأولى من المادة 37 من قانون رقم 00-78 على التصويت بدل المصادقة.

إضافة إلى هذا المشكل القانوني هناك مشكل آخر يكتسي أهمية قصوى ويطرح في حالة رفض المجلس الجماعي التصويت على الحساب الإداري، فماهي أسباب هذا الرفض وأثاره وكيفية معالجته من طرف سلطة الوصاية ؟

ثانيا: أسباب رفض الحساب الإداري وآثاره

إن أسباب رفض الحسابات الإدارية تتنوع حسب الظروف والحالات وتختلف من مجلس لآخر، إلا أنها تشترك في كونها تنتج آثارا تطرح العديد من الإشكالات.

أ ـ أسباب رفض الحساب الإداري

منذ بداية التجربة الجماعية لسنة 1976، لم يسبق للمجالس الجماعية أن رفضت حساباتها الإدارية بنفس الحجم الذي عرفته في سنتي 1993 و 1994 وهذا لا يعني أن الفترات السابقة عن هذه السنوات لم تعرف أية خروقات في التدبير المالي ولم تعرف أية صراعات إديولوجية بل على العكس من ذلك فإن نفس الممارسات كانت ولا تزال تشوب العمل الجماعي، إذن فما هو السبب في اعتبار هاتين السنتين الظاهرة المميزة لموقف العديد من المجالس اتجاه مكاتبها المحلية؟

من خلال إحصائيات مديرية الجماعات المحلية، برسم سنة 1993 تم رفض 102 من الحسابات الإدارية، وكان للجماعات القروية حصة الأسد حيث تم رفض 83 حسابا إداريا لهذه الجماعات أي بنسبة 6 في % من مجموع الجماعات القروية الذي هو 1297.

أما الجماعات الحضرية فقد تم رفض 19 حسابا أي بنسبة 8 في % من مجموع 247 جماعة حضرية[1].

أما في سنة 1994 فقد ارتفعت وتيرة رفض الحسابات الإدارية، حيث وصلت إلى ما يقارب رفض 300 حساب إداري خلال الدورات الأولى للمجالس، وبعد المراجعة ظلت مائة

[1] - La gestion des comptes administratif , « Audi et contrôle interne des collectivités locales au Maroc », Imprimerie Nagah El Jadida, Casablanca , RMAD. N° 5 , 1995 , pp : 43-41.

حساب في وضعية معلقة تنتظر موقف سلطة الوصاية[1]، وبالرغم من استمرار رفض الحسابات الإدارية في السنوات التي تلت سنتي 93-94 إلا أنها بدورها لم تعرف نفس حجم هاتين السنتين.

أما بخصوص التبريرات المقدمة لشرح هذه الظاهرة، فهناك من يعتبر أن السبب الرئيسي في كثرة رفض الحسابات الإدارية يرجع إلى أسباب سياسية يشكل الصراع الحزبي أهم تجلياتها[2]، خصوصا في ظل تشكل المجالس الجماعية من فسيفساء من الأحزاب والألوان السياسية مما يجعل من الصعوبة بمكان تواجد توافق دائم بينهما.

أما البعض الآخر فقد أرجع أسباب رفض الحسابات الإدارية، إلى التقسيم الجماعي الجديد الذي أصبح معه عدد الجماعات 1547 جماعة، وهو ما أدى إلى تقسيم ثروات الجماعة بين عدة جماعات مما أثار خيبة الأمل لدى المستشارين الجماعيين وبالتالي أنتجوا هذا السلوك كرد فعل حول المشاكل المتراكمة وضعف الإمكانيات [3].

بينما ذهبت وزارة الداخلية إلى تبريره بعدة أسباب بالنسبة للحسابات الإدارية المرفوضة سنة 1993[4] :

السبب	العدد %
الخلاف بين الرئيس وأعضاء المكتب	21
الخلاف بين أعضاء المجلس	6
اعتبارات سياسية	4
سوء التسيير	31
نفقات كبيرة	3
عدم تقديم الوثائق المحاسبية	11
ضعف كفاءة الرئيس	3
غير مبررة	14
الاستحواذ على التسيير	4
خلافات انتخابية	5
المجموع العام	102

[1] ـ جريدة الاتحاد الاشتراكي بتاريخ 28 يونيو 1994. ص : 6

[2] ـ محمد بن طلحة : " النظام الجماعي المغربي، دراسة تحليلية، للمكونات البشرية والمالية والوصائية "، مرجع سابق، ص : 163.
انظرا كذلك : المهدي بنمير : " الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب "، مرجع سابق، ص : 165.
ـ سعيد جفري : " الرقابة على المالية المحلية بالمغرب "، مرجع سابق، ص : 200.

[3] ـ جريدة الاتحاد الاشتراكي " الحساب السياسي والحساب الإداري" بتاريخ 8 أبريل 1994، ص : 2.

[4] - La gestion des comptes administratifs, Audit et contrôle interne des collectivités locales au Maroc , op.cit , p :45.

وفي نظرنا يبقى التبرير الأهم، هو أفول التجربة الجماعية في إنجاح مسلسل التنمية المحليــة، مما يستدعي إصلاح هذه التجربة بشكل جذري يأخذ فيه بعين الاعتبار كل أسباب فشلها...

ب ـ آثار رفض الحساب الإداري

+ على مستوى برمجة الفائض

يرتبط الفائض بشكل مباشر بالحساب الإداري، والذي يتم برمجته بعد التصويت على هذا الحساب، إلا أنه في حالة رفض المجلس التصويت على الحساب الإداري أثبتت الممارسات الجماعية أنه لا يتم برمجة الفائض ما دام أن هذا الأخير ناتج عن حساب إداري مرفوض، وهذا يشكل في حد ذاته عقابا لتصرف الأمر بالصرف، وأيضا وسيلة ضغط في يد الأغلبية لتحريك مسطرة البحث والتقصي من طرف سلطة الوصاية.

لهذا تبقى مجموعة من المشاريع التنموية معلقة ولا يتم برمجتها، وهذا ما يعرقل قاطرة التنمية للجماعات باعتبار أهمية بعض المشاريع التي تكتسي صبغة آنية، مما يستدعي برمجتها عوض التماطل فيها ما دام أن الحساب الإداري هو وثيقة حسابية لا تقبل التعديل والتغيير، لأنه يحمل أرقاما نهائية.

بالإضافة إلى الانعكاسات السلبية لهذا التأخير في البرمجة على المالية الجماعية، نتيجة ارتفاع أثمان المشاريع سنة بعد أخرى.

+ على مستوى المقررات المستقبلية

إن رفض الحساب الإداري تنتج عنه في الغالب توترات في العلاقات داخل المجلس، وتزداد ذرواة هذه التواترات كلما طالت مدة انتظار البث النهائي في موضوع رفض الحساب الإداري من طرف سلطة الوصاية الأمر الذي يؤدي إلى ظهور عدة ممارسات سلبية تعرقل العمل الجماعي...

وهكذا ظهرت إلى الوجود مجموعة من الاحتجاجات والاعتصامات[1] تدين التسيير السيء للأمر بالصرف والخروقات القانونية في تدبير تنفيذ الميزانية، أصبح معها استمرار الوضع القائم أمرا مستحيلا، وخاصة في ظل وجود صراعات ومشاداة كلامية بين الأعضاء داخل كل الدورات التي يعقدها المجلس بعد رفض الحساب الإداري سواء منها العادية أو الاستثنائية، وبالتالي أصبحت جل المقررات التي تطرح في جدول أعمال هذه الدورات معلقة، ومن بين المقررات ذات الأهمية الكبرى التي لا يتم التصويت عليها نجد مشروع الميزانية[2]، والذي يؤدي إلى تعطيل مجموعة كبيرة من المشاريع التنموية، وينتج عنه فقدان الثقة من طرف الممونين والمقاولين في الجماعة.

بالإضافة إلى هذا وارتباطا بالاحتجاجات والاعتصامات التي يقوم بها الأعضاء، ظهرت مطالب هؤلاء بإيفاد لجنة تقصي الحقائق للكشف عن الخروقات والممارسات السلبية للأمر بالصرف في تسييره المالي [3]، بل ذهب البعض منهم إلى طلب عقد لقاء مع وزير الداخلية لإيقاف هذه التجاوزات[4].

+ **<u>على مستوى كيان المجلس الجماعي</u>**

إذا كانت الأسباب الداعية إلى رفض الحساب الإداري مبنية على أسباب موضوعية وحقيقية (كالاختلاسات المالية، وتزوير المستندات، وسوء التدبير المالي بشكل عام...) فإن على الرئيس طلب الاستقالة، في حالة سحب الثقة منه من طرف المجلس، وذلك تطبيقا لروح الديمقراطية[5] ما دام أن هذه الأخيرة هي التي أوصلته إلى كرسي الرئاسة.

إلا أنه في الواقع غالبا ما يتمسك الرؤساء بمقاعدهم دون اكتراث لما قد ينجم عن رفض حساباتهم الإدارية، مما يؤدي إلى تحريك الفصل السابع من ظهير التنظيم الجماعي، الذي يتيح الفرصة لثلثي الأعضاء المزاولين مهامهم بالجماعة لإقالة الرئيس من مهامه وذلك بعد انصرام أجل السنتين.

---

[1] - في بلدية واد زم قام 16 مستشارا بكل أشكال الاحتجاج من اعتصام وانسحاب من دورات وجلسات إلى تبليغ السلطة المحلية، انظر: جريدة الاتحاد الاشتراكي، بتاريخ 1995/1/14، ص : 4.

[2] - رفض المجلس البلدي للجديدة ميزانية سنة 1995 بعد رفض الحساب الإداري.
أنظرا : جريدة أنوال، بتاريخ 1995/1/3، ص : 1.
رفض المجلس البلدي لواد زم التصويت على الميزانية ب 15 صوتا مقابل 13 صوت بعد رفض الحساب الإداري، انظر : جريدة الاتحاد الاشتراكي بتاريخ 1995/7/14، ص : 4.

[3] - انظر جريدة العلم بتاريخ 95/3/27، ص : 6.

[4] - طالب مستشارو كل من بلدية الحاجب وأكوراي، إقليم الحاجب بعد رفض الحساب الإداري بعقد لقاء مع وزير الداخلية للتدخل لإيقاف التجاوزات والخروقات.
انظر : جريدة العلم بتاريخ 3 شتنبر 1999، ص : 6.

[5] - محمد الخمليشي ـ صالح جناتي : " رفض الحسابات الإدارية للجماعات المحلية "، مرجع سابق، ص : 34.

وبالنظر إلى الحجم الكبير من الحسابات الإدارية التي تم رفضها سنة 1994، والتي أكدها بيان الحقيقة لمديرية الجماعات المحلية[1] التي توصلت بـ 116 طلب من المجالس الجماعية لإقالة رئيسها أو مكتبه، إلا أن عدد من هذه الطلبات لم تحصل بعد على النصاب القانوني كما أكد البيان في حين أن 36 مجلسا فقط تمكن من إقالة الرئيس من بينها 28 جددت مكاتبها وانتخب رئيسا جديدا، وثماني مجالس لم تجتمع بعد لانتخاب الرئيس والمكتب الجديد.

ومن هنا يظهر أن الفصل السابع أعلاه عرف عدة عراقيل في تطبيقه كان من ضمنها رفض الرؤساء عقد الدورة الاستثنائية لإقالتهم[2] وكذا عدم استجابة السلطات المحلية لانعقاد الدورة[3] تطبيقا للفصل 49 من ظهير التنظيم الجماعي الذي ينص على ما يلي : "إذا رفض رئيس المجلس الجماعي أو امتنع عن القيام بالأعمال الواجبة عليه بمقتضى القانون جاز للسلطة المختصة بعد إلتماسها منه الوفاء بواجبه القيام بها بصفة قانونية" لإعطاء الفرصة للرؤساء للقيام بمختلف الوسائل لاستمالة الأعضاء لسحب توقيعاتهم[4] وعموما فإن رفض الحسابات الإدارية من طرف المجلس الجماعي، يشكل صفعة قوية للعمل الجماعي، ويؤثر على كيانه من خلال تحريك الفصل السابع من ظهير التنظيم الجماعي لسنة 1976.

وعموما فإن رفض الحسابات الإدارية من طرف المجلس الجماعي، يشكل صفحة قوية للعمل الجماعي، ويؤثر على كيانه من خلال تحريك الفصل السابع من ظهير التنظيم الجماعي لسنة 1976، والذي وظف لأغراض غير تلك التي وضع من أجلها والتي لا علاقة لها بالعمل الجماعي، كتصفية الحسابات الانتخابية أو الخلافات الشخصية أو خدمة المصالح الذاتية[5]، مما جعل هذا الفصل يفقد مصداقيته خاصة وأنه لم يفرض على الأطراف الراغبة في إقالة الرؤساء

---

[1] - الاتحاد الاشتراكي : " السلطة ورئاسة المجالس الجماعية "، بتاريخ 1994/12/24، ص 1-4.

[2] - رفض رئيس جماعة عين الشق الحي الحسني، إجراء الدورة الاستثنائية التي طالب بها 2/3 المستشارين الجماعية، انظر :
جريدة الاتحاد الاشتراكي : "وضعية استثنائية "، بتاريخ 1995/3/17، ص : 5.
اعتصم أغلبية المستشارين بجماعة عين الشق مطالبين الرئيس والسلطة المحلية بتطبيق الفصل السابق من ظهير التنظيم الجماعي، انظر : جريدة الاتحاد الاشتراكي "بعد انتظار دام أكثر من شهرين لتطبيق القانون "، بتاريخ 1995/1/17، ص : 2.

[3] - طالب 16 مستشارا من جماعة واد زم السلطة المحلية بعقد دورة استثنائية لإقالة الرئيس إلا أنها لم تلقى الإجابة من طرف هذه الأخيرة انظر :
جريدة الاتحاد الاشتراكي "16 مستشارا في صراع من أجل مصالح السكان " بتاريخ 1995/1/14، ص :" 4.
طالب مستشاروا ثلاثة جماعات بعمالة الجديدة بعقد دورة استثنائية إلا أن السلطات المحلية لم تجب عن هذه الطلبات انظر:
- Al Bayane : « 3 communes attendent l'application de l'article 7 », le 22/6/1995 , p : 4.

[4] - وقع أعضاء المجلس البلدي لوزان عن كمبيالات بعضها على بياض والأخرى عليها ملايين السنتيمات، أقل ما تحمله الواحدة 4 ملايين سنتيم وذلك قصد عدم التصويت على إقالة الرئيس، انظر: جريدة الأسبوع الصحفي " هل أصبح المنتخبون في وزان بضاعة" بتاريخ 1995/3/17، ص: 5.

[5]- العياشي المسعودي : "السلطة التنفيذية الجماعية من خلال مشروع إصلاح ميثاق التنظيم الجماعي"، كلية الحقوق، فاس، 3-4 دجنبر 1999، ص : 49.

تعليل وتبرير هذا القرار [1]المشرع حفاظا على استقرار المجلس يلغي هذا الفصل من خلال الميثاق الجماعي الجديد رقم 00-78.

البند الثاني: مصادقة سلطة الوصاية على الحساب الإداري

بعد التصويت على الحساب الإداري من طرف المجلس الجماعي، يتم توجيه هذا الأخير إلى سلطة الوصاية قصد المصادقة عليه، فبالنسبة للعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية، فإن الحساب الإداري يوجه إلى وزير الداخلية مصحوبا بنسختين متماثلتين ونسختين لمحضر مداولات المجلس المتعلق بالتصويت على الحساب الإداري.

أما فيما يخص الحساب الإداري للجماعات القروية فإنه يوجه إلى العامل قصد المصادقة، مصحوبا بأربعة نسخ مماثلة مشفوعة بمحضر مداولات المجلس الجماعي المتعلق بالتصويت على الحساب الإداري[2].

ويرفق الحساب الإداري في كلتا الحالتين بالأوراق الحسابية الآتية[3] :

- قائمة الباقي استخلاصه.
- قائمة الاعتمادات الملغاة.
- قائمة الاعتمادات المفتوحة بموجب ترخيصات خصوصية.
- وضعية المداخيل.
- وضعية المصاريف.

من هنا نلاحظ أن مجموعة من الوثائق التبريرية للعمليات المالية (كالفاتورات ونسخ الصفقات، وسندات الطلب...)، لا يتم إرسالها إلى سلطات الوصاية.

وهكذا تقوم سلطة الوصاية بإجراء فحص دقيق للأرقام والبيانات المسطرة بوثيقة الحساب الإداري، لأجل تكوين فكرة إجمالية عن التدبير المالي للجماعة، من خلال التأكد من مدى احترام الأمر بالصرف لمبدأ المشروعية في تنفيذ عملياته المالية وفقا للقرارات والقوانين المنظمة، وكذا

[1] - ALAOUI IsmaïliA mal « la présidence du conseil communal sous la loi 78-00 et son impact sur la gestion locale : cas de la ville de Fès » DESA, en droit public, FSJES, Agdal – Rabat ; 2004-2005, p :16.

[2] - الفصل 33 من ظهير التنظيم المالي.

[3] - حمراوي محمد : الكمري محمد، بكي علي : " الحساب الإداري لميزانيات الجماعات المحلية "، تقرير نهاية التدريب، مركز التكوين الإداري، الرباط، السنة الدراسية 83-84، ص : 18.

من خلال التأكد من مدى ملائمة هذه العمليات المالية للظروف الاقتصادية والاجتماعية للجماعة وللتوازنات المالية والماكر واقتصادية للدولة[1].

أما في حالة رفض المجلس التصويت على الحساب الإداري، فإنه من خلال قراءة شاملة لمختلف النصوص التي تنظم العمل الجماعي (كالتنظيم الجماعي لسنة 1976، التنظيم المالي، مرسوم المحاسبة الجماعية...) لم تبين المسطرة الواجب إتباعها بهذا الخصوص، وأمام هذا الغموض يتم اللجوء إلى الفصل 32 من ظهير التنظيم الجماعي الذي ينص على ما يلي : "يمكن أن يطلب وزير الداخلية من المجلس الجماعي إجراء دراسة جديدة بشأن مسألة سبق أن تداول فيها إذا ظهر له من غير الممكن المصادقة على المقرر المتخذ " إلا أنه في نظرنا يتبين أن هذه المسطرة متجاوزة لعدة اعتبارات :

أولها : أن هذه المسطرة تفتح المجال لظهور عدة ممارسات من شأنها أن تفسح المجال للأمر بالصرف للضغط على الأعضاء للعدول عن هذا الرفض وهو ما شهدته عدة جماعات التي رفضت الحساب الإداري في أول الأمر وعادت لتصوت عليه[2].

وكذا من خلال تدخل سلطة الوصاية للحفاظ على الوضع الدائم من خلال كل وسائل الترهيب والرغيب[3].

ثانيهما : أن هذه القراءة الثانية ماهي إلا إجابة واضحة عن عدم وجود أية مراقبة من طرف سلطة الوصاية على الحساب الإداري المرفوض، حيث لا يتم تقييم أسباب هذا الرفض في حالة ما إذا كانت هذه الأخيرة مبينة على أسس موضوعية تتمثل في سوء التسيير والتلاعب بأموال الجماعة من خلال نهب ثرواتها واختلاسها، ففي هذه الحالة ما الجدوي من القراءة الثانية ما دامت أن أسباب الرفض موجودة، ألا يعد هذا تزكية من سلطة الوصاية للأمر بالصرف ولو في ظل وجود سوء التسيير ؟ وما هو دور سلطة الوصاية في هذه الحالة ؟.

---

[1] - لشهب عبد الهادي :،" الحساب الإداري والمراقبة المالية للجماعات المحلية نموذج بلدية مولاي رشيد"، مرجع سابق، ص : 22.

[2] - دفع رئيس بلدية ابن سليمان 30000 درهم وبقع أرضية مقابل التصويت على الحساب الإداري، انظر جريدة العلم بتاريخ 25 غشت 1999، ص : 7.
- انظر كذلك جريدة الاتحاد الاشتراكي بتاريخ 13 مارس 1995،ص : 9.

[3] - سعى الكاتب العام لإقليم شيشاوة بكل الوسائل، حيث حذر المسؤول الإقليمي المصوتين ضد الحساب الإداري لبلدية شيشاوة، عن أن موقفهم هذا يفهم منه أنه ضد المخزن وضد المصلحة العامة، مادام أنه رفض لبرمجة ما يقارب 150 مليون سنتيم كفائض...
انظر جريدة الاتحاد الاشتراكي بتاريخ 8 مارس 1995، ص : 5.
انظر كذلك : جريدة الاتحاد الاشتراكي بتاريخ 20 غشت 1999، ص : 2.
انظر كذلك : جريدة العلم بتاريخ 21 مارس 1995، ص : 6.

انطلاقا من هنا لا تفوتني الإشارة إلا أنه جرت العادة على أن الحساب الإداري، إذا حضي بموافقة المجلس الجماعي، فإن المصادقة من طرف سلطة الوصاية تتم بشكل أتوماتيكي وبدون طرح أي أشكال، فهل هذا يعني بأن اختصاص المجالس يتعدى مجال التصويت إلى المصادقة؟ وما هو مصير الحسابات الإدارية التي تعرف مجموعة من الخروقات القانونية وتعتمد على سلطة الأغلبية التي تزكي بشكل دائم تصرفات الأمر بالصرف ؟

ومن الإشكالات التي يطرحها رفض الحسابات الإدارية، نجد كذلك أن المشرع ورغم الارتفاع الكبير الذي شهده رفض الحسابات الإدارية والتي كانت في أغلبيتها ترجع إلى اعتبارات سياسية وخلافات شخصية لم يفرض على المجلس الجماعي تعليل قرار رفض الحسابات الإدارية، مما حدا بالقانون رقم 00-78 في الفقرة الأولى من مادته 71إلى النص على إجبارية التعليل تحت طائلة بطلان المقرر المتخذ، وهذا الإجراء يعتبر في نظرنا أساسيا لتجاوز التنصيص على القراءة الثانية، خصوصا إذا ما رأت السلطة الوصية أن الأسباب المقدمة لرفض الحساب الإداري هي أسباب وجيهة وصائبة، وهذا الاقتراح لم يأخذ به المشرع في ظل القانون رقم 00-78، ومن هنا نقترح أن يتم التنصيص على إلغاء القراءة الثانية في حالة وجود تعليل صائب لرفض الحسابات الإدارية والإبقاء على هذه المسطرة في حالة عدم نجاعة هذه الأسباب.

وبرجوعنا إلى القراءة الثانية للحساب الإداري المفروض، يتبين أن المشرع في ظل ظهير 30 شتنبر 1976 لم يبين المسطرة المتبعة في حالة رفض الحساب الإداري من جديد، ولتجاوز هذه الوضعية اتخذت سلطة الوصاية منهجية للتعامل مع هذا الإشكال، وذلك بتحريكها لمسطرة التفتيش من خلال إيفاد لجنة مركزية أو محلية إلى عين المكان للقيام بدراسة معمقة للمشكل المطروح وكذا لمعرفة الأسباب الرئيسية لإصرار المجلس على هذا الرفض، وفي هذا الإطار جاء القانون الجديد رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي الجديد ليضع حدا لهذا الإشكال بعرض الحساب الإداري المرفوض خلال القراءة الثانية، على المجلس الجهوي للحسابات الذي يبث في المسألة [1].

وبالنظر إلى الإشكالات التي يطرحها التصويت على الحساب الإداري فإن بعض التشريعات كالتشريع التونسي لم يخول للمجلس المحلي سلطة التصويت على الحساب الإداري

[1] - ينص الفصل 71 من القانون الجديد رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي الجديد على ما يلي :"... إذا تمسك المجلس برفضه بعد طلب دراسة جديدة وفقا للشروط والشكليات المقررة في المادة 70 أعلاه، أحال وزير الداخلية أو الوالي أو العامل، حسب الحالة، الحساب الإداري المتنازع فيه على المجلس الجهوي للحسابات الذي يبث في المسألة داخل أجل شهرين من تاريخ إحالة الأمر إليه ".

بل أعطاه فقط حق دراسته، ثم يوجه رئيس الجلسة محضر المداولات إلى سلطة الوصاية للنظر في أمره [1]، تفاديا للعراقيل التي يمكن أن تنجم عن موقف المجلس من الحساب الإداري.

المطلب الثاني :الرقابة الإدارية والقضائية

إن سلامة تدبير المالي الجماعي، يقتضي أن يخضع هذا التدبير إلى رقابة أجهزة أخرى زيادة على الجهاز السياسي، وهذه الأجهزة هي الجهاز الإداري المتمثل في المفتشيات التابعة لوزارة الداخلية والمالية والخزينة العامة للمملكة، والجهاز القضائي المتمثل في ا لمجلس الأعلى للحسابات وذلك للتأكد من مدى تطبيق المجالس الجماعية في تدبير أموالها للنصوص القانونية المنظمة لتدبير تنفيذ الميزانية والتأكد من عدم وجود اختلاسات وتبذير الأموال على أرض الواقع.

ولدراسة هذه النقط سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الأول الرقابة الإدارية (الفرع الأول)، ونخصص الثاني للرقابة القضائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول : الرقابة الإدارية

لتلافي التجاوز في صرف النفقات الجماعية أخضع المشرع المالية المحلية إلى مراقبة جهاز إداري قريب جدا من الجماعات ويشمل كل من وزارة الداخلية (الفقرة الأولى) التي تعتبر الوصي الشرعي على الجماعات المحلية، ووزارة المالية (الفقرة الثانية) التي يعتبر القباض الجماعيون تابعون لها.

الفقرة الأولى: رقابة وزارة الداخلية

تعتمد وزارة الداخلية في إجراء تدبير المراقبة اللاحقة على المالية المحلية على بعض المفتشيات، وهي المفتشية العامة للمالية المحلية (البند الأول)، والمفتشية العامة للإدارة الترابية (البند الثاني).

البند الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية المحلية

تم إحداث هذا الجهاز بدورية لوزير الداخلية رقم 1 بتاريخ 10 دجنبر 1993 [2]، وذلك تماشيا مع الأهمية المالية للجماعات المحلية، التي أصبحت تعرف نشاطا ماليا بالنظر إلى ارتفاع حجم ميزانياتها بعد التقسيم الجماعي 1992 [1].

---

[1] - الفصل 20 من القانون الأساسي للبلديات التونسي، مرجع سابق.

[2] - Ministère d'Etat de l'intérieur , cabinet , Note relative à l'inspection générale des finances locales, I.G.F.L. N1 -10 Décembre 1993.

وتشمل مراقبة هذه المفتشية مراقبة المشروعية ومراقبة الملائمة، والمراقبة المادية للنفقة، التي تعتبر أهم ما تقوم به المفتشية من خلال بحث الخدمات المقدمة والبضاعات المشتراة، إضافة إلى مراقبة الخدمات المنجزة وربط كل هذا بمدى مطابقته مع خصوصيات السوق[2].

وبالإضافة إلى اهتمام المفتشية بالجانب الانفاقي، تهتم كذلك بمراقبة المداخيل المحلية من خلال مراقبة الأوعية الضريبية والرسوم وكذا نسب التحصيل لا نواع الضرائب والرسوم المستخلصة من طرف القباض ووكلاء المداخيل وتابعيهم.

أما فيما يخص الأجهزة التي تخضع لمراقبة المفتشية العامة للمالية المحلية فهي :

- الجماعات المحلية.
- هيآتها.
- الأجهزة أو الشركات التي يكون رأسمالها أو جزء منه مملوكا للجماعات المحلية وهيآتها.
- كل وحدة إدارية تستفيد من قروض أو ضمانات أو مساعدات من طرف الأجهزة الجماعية المشار إليها [3].

وتتم هذه المراقبة عن طريق برنامج شهري يتم فيه رصد المركز الذي يجب تفتيشه، بقرار لوزير الداخلية بعد اقتراح من طرف المفتشية العامة للمالية المحلية، وبعده تتشكل فرقة تفتيش تضم خمسة من المفتشين [4]، على رأسهم رئيس المهمة الذي له الصلاحيات في تنسيق عمل فرقة التفتيش، التي تصدر في الأخير تقريرا يتضمن المخالفات التي تم اكتشافها، والتوصيات والاقتراحات التي تم تسجيلها من طرف المفتشين مع إعطاء الحق للطرف الآخر أي المركز الخاضع للتفتيش لإبداء ملاحظاته حول النقط المسجلة في التقرير.

ورغم حداثة هذه المفتشية، فإنها حاولت المساهمة في مجال الرقابة الإدارية اللاحقة على الميزانيات الجماعية، من خلال إحالة 108 شخص على المجلس الأعلى للحسابات بتهمة مخالفة قواعد الموازنة، كما أحيل متهمون وشركائهم على محكمة العدل الخاصة، وصنفت هذه الفئة الأخيرة بست حالات خطيرة، تتعلق بتحويل مكشوف للأموال العمومية.

وتتوزع الجماعات التي خضعت لتفتيش هذا الجهاز كالتالي :

- 17 بولاية تطوان

---

[1] ـ المهدي بنمير : " الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب "، مرجع سابق، ص : 176.
[2] ـ سعيد جفري : " الرقابة على المالية... "، مرجع سابق، ص : 149.
[3] - Note relative à l'inspection générale des finances locales , I.G.F.L. n° : 1 , op.cit , p : 2.
[4] - Note de I.G.F.L. du 13 Juin 1994 relative aux régles de fonctionnement de l'IGFL.

- 16 بإقليم القنيطرة
- 14 بإقليم الخميسات
- 11 بإقليم العرائش
- 8 بإقليم خنيفرة
- 8 بإقليم طنجة
- جماعة واحدة بإقليم شيشاوة[1].

<u>البند الثاني</u> : رقابة المفتشية العامة للإدارة الترابية

تعتبر المفتشية العامة للإدارة الترابية، قديمة بالمقارنة مع المفتشية العامة للمالية المحلية، وقد تم إعادة النظر فيها بواسطة مرسوم 16 يونيو 1994 [2]، والذي حدد في فصله الثاني مهام المفتشية في مراقبة وتفتيش التسيير الإداري والتقني والمحاسبي للمصالح التابعة لوزارة الداخلية، والجماعات المحلية، وهيآتها، مما جعل اختصاصها يكتسي طابعا عموميا [3]، عكس ما هو عليه الأمر بالنسبة للمفتشية العامة للمالية الملحية التي تختص فقط في مراقبة ميزانيات الجماعات المحلية وهيآتها.

وتتكــون المفتشية العامة للإدارة الترابية من ثلاثة درجات من المفتشين ومنصب سام وهم [4]:

- درجة المفتش
- درجة مفتش رئيس البعثة
- مفتش من الدرجة الممتازة
- بالإضافة إلى المنصب السامي للمفتش العام.

ويتم اختيار هذا المفتش العام من بين مفتشي الدرجة الممتازة، مع تعيينه بنفس الطريقة التي يتم بها تعيين الموظفين الساميين[5] أي عن طريق ظهير شريف.

---

[1] - Libération , N° 15-69 , Samedi / Dimanche , 23/24 Mars 1996 , p : 1.

[2] - Decret n° 2-94-100 du 6 Moharram 1415 (16 Juin 1994) , Portant statut particulier de l'inspection générale de l'administration térretoriale du ministère d'état à l'intérieur , Bulletin officiel n° 4264 du Mercredi 20 Juillet 1994.

[3]- سعيد جفري : " الراقابة المالية.... "، مرجع سابق، ص : 147.

[4] - Article 8 du decret du 16 juin portant statut particulier de l'IGAT.

[5] - Article 13 du decret du 16 Juin portant statut particulier de l'IGAT.

بينما المفتشين ومفتشي رؤساء المهام والمفتشين الممتازين يتم تعينهم بقرار من وزير الداخلية[1].

أما فيما يخص طريقة عمل هذه المفتشية في المراقبة فهو يتم طبقا لبرنامج مسطر مسبقا، أو في إطار مراقبات استثنائية مقررة من طرف وزير الداخلية [2]، الذي يحدد برنامج عمل المفتشية باقتراح من المفتش العام الملكف بتدبير وتسيير مصالح المفتشية [3].

وتعتبر المراقبات الاستثنائية المقررة من طرف وزير الداخلية الاختصاص الأكثر شيوعا بالنسبة للمفتشين، والتي تتم عن طريف مطالب السكان أو الجمعيات، أو عن طريق قضايا مثارة داخل قبة البرلمان، أو عن طريق اهتمامات الصحافة[4].

وقبل إجراء التفتيش من طرف المفتشين يقوم هؤلاء بجمع المعلومات عن الجماعات موضوع إجراء المراقبة، للتقرير فيما إذا كان هناك ما يستدعي إجراء التفتيش أم لا [5].

وعند انتهاء المفتشين من القيام بمهام التقتيش يتم تحرير محاضر تتضمن اقتراحاتهم وتوصياتهم مع توجيهها إلى وزير الداخلية الذي يبقى له الحق في إصدار القرار.

الفقرة الثانية: رقابة وزارة المالية

تتشكل الرقابة اللاحقة لوزارة المالية المحلية من جهازين وهما المفشية العامة للمالية (البند الأول) والخزينة العامة للمملكة (البند الثاني).

البند الأول : تنظيم واختصاصات المفتشية العامة للمالية

لمعالجة هذا البند نتطرق أولا لتنظيم المفتشية العامة للمالية وثانيا لاختصاصاتها.

[1] - Article 14 du decret du 16 juin portatn statut particuler de l'IGAT.
[2] - Article 3 du decret du 16 Juin portant statut particulier de l'IGAT.
[3] - Article 4 du decret du 16 juin portat statut particulier de l'EGAT.
[4] - Mohamed Adil Bejjaf : « quels contrôles pour quelles collectivités locales », cas des communes , Rapport de stage , ENAP , (1996-1997) , p : 39.
[5] - Ibid , p : 39.

أولا : تنظيم المفتشية العامة للمالية

بعد ذهاب المستعمر الفرنسي[1]، وجد المسؤولون المغاربة فراغا تشريعيا فيما يخص المراقبة العليا على الأموال العمومية، ومن بين المؤسسات التي تم إنشائها لسد هذا الفراغ نجد المفتشية العامة للمالية بموجب ظهير رقم 59-269 بتاريخ 24 أبريل1960[2] وأصبحت معه هذه الأخيرة تابعة عضويا ووظيفيا لوزارة المالية [3]، التي تتحكم في أشغالها من خلال تحديد وزير المالية لبرنامج أشغال التفتيش باقتراح من المفتش العام واعتبارا على الخصوص لطلبات التحقيق التي يقدمها الوزراء الآخرون أو تقدمها المصالح التابعة لهم، مع فتح إمكانية للمفتش العام أن يباشر خارجا عن هذا البرنامج بإجراء كل تحقيق يتبين له أنه مهم، شريطة أن يخبر بذلك وزير المالية [4].

أما فيما يخص تكوين هذه المفتشية، فهي تشمل من هيأة من المفتشين اعتبرت منذ البداية من بين الهيآة العليا للدولة[5] في مراقبة الأموال العمومية، وتتشكل من ثلاثة درجات مفتشي المالية[6] :

- مفتش المالية درجة ممتاز.
- مفتش المالية رئيس البعثة.
- المفتش العام للمالية.

ويتم اختيار المفتش العام للمالية الذي هو أعلى مرتبة داخل جسم المفتشية، من بين مفتشي المالية درجة ممتاز ويتم تعيينه بظهير ملكي [7].

أما فيما يخص التعيين في درجة مفتش المالية درجة ممتاز، فإنه يتم باقتراح من المفتش العام للمالية من بين مفتشي المالية رؤساء البعثة، والذين قضوا على الأقل خمسة سنوات في هذه الدرجة [1].

---

[1] - قامت المفتشية المالية الفرنسية خلال مرحلة الحماية بمراقبة تدبير الأموال العمومية في المغرب،انظر :
- Said Oujmaa : « le contrôle des finances publiques au Maroc », op.cit , p : 390.

[2] - Dahir n° 1.59.269 du 14 Avril 1960 , rela tif à l'inspection générale des finances , Bo n° 2478 du 24 Avril 1960 , p : 843.

[3] - Article deux, Ibid.

[4] - Article Sept , Ibid.

[5]- سعيد جفري : "الرقابة المالية... "، مرجع سابق،ص : 151.

[6] - Article premier de decret n° 2.93.807 du 6 Moharrem 1415 (16 Juin 1994) , Portant statut particulier du corps de l'inspection générale des finances.

[7] - Article six , Ibid.

أما التعيين في درجة مفتش المالية رئيس البعثة، فإنه يتم أيضا باقتراح من المفتش العام للمالية، ولكن من بين مفتشي المالية الذين بلغوا الرتبة السابعة في درجتهم والذين قضوا مدة خمسة سنوات في هذه الدرجة[2].

أما فيما يتعلق بالمرور مفتشي المالية إلى المفتش العام للمالية فإنه يتم عن طريق مباراة، تفتح في وجه الحاصلين على دبلوم الدراسات العليا، ودبلوم مهندسي الدولة، ودبلوم مهندس معماري، أو دبلوم موازي بالإضافة إلى انفتاحه على الحاصلين على دبلوم المدرسة الوطنية للإدارة من بين العشرة الأوائل عن كل فوج[3].

ثانيا : اختصاصات المفتشية العامة للمالية

ينص الفصل الثاني من الظهير الشريف رقم 1-59-269 المتعلق بالمفتشية العامة للمالية على ما يلي:"يعهد إلى مفتشي المالية بإجراء التحقيقات بخصوص مصالح الصندوق والمحاسبة والنقود والمواد وكذا المحاسبين العموميين وبصفة عامة مستخدمي الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، فهم يتحققون من التسيير الذي يقوم به هؤلاء المحاسبون ويتأكدون من صحة العمليات المدرجة في حسابات الآمرين بتسليم المداخيل ودفع المصاريف العمومية وكذا في حسابات جميع المتصرفين ".

يتبين من خلال الفصل أعلاه، السلطة الواسعة للمفتشية العامة للمالية في مراقبة الأموال العمومية من خلال المراقبة التي تجريها على مستخدمي الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، فهي بالتالي تراقب المحاسبين العموميين لهذه الهيآت والأمرين بالصرف لهذه الأخيرة، وهكذا يخضع القابض المكلف بالدبير المالي للجماعات المحلية، وكذا رؤساء الجماعات المحلية باعتبارهم آمرين بالصرف لهذه الجماعات لمراقبة المفتشية العامة للمالية.

وتشمل مراقبة هذه المفتشية مشروعية الأعمال المالية، وكذا مراقبة تنظيم وتسيير المرافق العمومية [4]، ولتسهيل مأموريتها في إجراء هذه المراقبات، فإن الفصل الرابع من نفس الظهير، يعطي لها الحق للاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تفيدها في إجراء تحقيقاتها، ولا يمكن التحايل في الإدلاء بهذه الوثائق بالسر المهني.

---

[1] - Article quatorze , de decret n° 2-93-807, Portant statut particulier du coprs de l'inspection générade de finances.
[2] - Article treize , Ibid.
[3] - Article Neuf , Ibid.
[4] - SBIHI Mohamed : « la gestion des finances communales », op.cit , p : 73.

وكل رفض لإطلاع المفتشين على هذه الوثائق يتم إثباته كتابة، سواء وافقت المصالح المعنية أو المستخدمين المعنيين بالأمر بتوقيع تصريحهم وتبريرهم لمعارضتهم الإدلاء بالوثائق أم لا، ففي هذه الحالة يقوم مفتشي المالية، بإحالة الأمر مباشرة على المفتش العام للمالية، ويعلم بدون تأجيل الرئيس الإداري للموظف أو المستخدم [1].

أما فيما يخص طريقة إجراء التفتيش من طرف المفتشين الماليين، فإنها تتم عن طريق انفرادي أو في إطار مجموعات (Brigades)[2].

فالمفتشين الذين يقومون بإجراء المراقبة والتحقيق بشكل انفرادي يقومون بهذا العمل طبقا للتعليمات الموجهة لهم من طرف رئيس المصلحة، وبدون تأجيل يجب عليهم إعلام هذا الأخير بتاريخ الشروع في عملياتهم، أما فيما يخص عمليات التفتيش التي تقوم بها فرقة عمل او مجموعات (Brigades) فإن هذه الأخيرة يتم إنشائها من طرف رئيس مصلحة المفتشية العامة الذي يقرر مهماتها ومكان ومدة عملياتها، مع فتح إمكانية لرئيس الفرقة لتسطير عملها وتعيين المفتشين الماليين المنضويين تحت هذه الفرقة والمصالح التي يجب عليهم مراقبتها وإخبارهم بالموضوع المحدد لمهمتهم مع تحديد المسائل التي يجب دراستها بالأولوية باتفاق مع المفتش العام [3].

وفي أعقاب الانتهاء من عملية التحقيق التي تكون فجائية وفي عين المكان[4]، يتعين على المفتش المالي، أو رئيس الفرقة (Brigade) تحرير تقرير[5]، يتضمن مجموعة من الشروط، أهمها تدقيق البيانات ووضوحها وعدم المزايدة فيها، وترقيم الملاحظات لأجل تسهيل مرجعيتها، وتعيين تاريخ البداية في إجراء التحقيقات وكذا تاريخ التقرير وتوقيعه قبل تسليمه إلى الأطراف التي خضعت لمراقبة المفتشية، بالإضافة إلى عدم تسجيل المسائل الغير العادية في التقـريــر وتضمينها في ملحقـــات مغـــايرة (notes distinctes).

وتهدف هذه الشروط إلى إضفاء نوع من الوضوح على هذه التقارير لتصبح في متناول الجميع[6]، وعلى الخصوص بالنسبة للطرف الذي خضع للمراقبة، للدفاع عن نفسه والإجابة على

---

[1] - Article 13 de l'instruction du 19 Juillet 1960 sur les travaux de l'inspection générale des finances.
[2] - Article Sept , Ibid.
[3] Article 9 , de l'instruction du 19 Juillet 1960 sur les travaux de l'inspection général des finances.
[4] -SBIHI Mohamed : « la gestion des finances communales », op.cit , p : 73.
[5] - يقوم رئيس فرقة التفتيش بتحرير تقريره انطلاقا من تحليل كل الملاحظات المدونة في تقارير أعضاء الفرقة :
- Article Neuf de l'instruction du 19 Juillet 1960.
[6] - Said Oujmaa : « le contrôle des finances publiques au Maroc », op.cit , p : 423.

مختلف الملاحظات المسجلة في التقرير كتابيا في ظرف خمسة عشر يوما الموالية لتسلم التقرير، مع إعطاء الإمكانية للمفتشين لإبداء ملاحظاتهم حول هذه الأجوبة[1].

البند الثاني : الخزينة العامة للمملكة

تقوم الخزينة العامة للمملكة، بالإضافة إلى المفتشية العامة للمالية، بالمراقبة اللاحقة على الميزانية الجماعية، وذلك من خلال الدور المنوط للخازن العام للمملكة اتجاه محصلي المالية الجهويين والإقليميين، وكذلك اتجاه القباض الجماعيين، باعتباره الرئيس التسلسلي الأسمى لجميع هؤلاء المحاسبين[2].

ويستمد الخازن العام هذا الاختصاص من التفويض الذي منحه إياه المشرع إلى جانب المجلس الأعلى للحسابات في تصفية حسابات المحاسبين قبل تقديمها إلى هذا الأخير، وهو ما يستشف من الفصل 62 من الظهير المتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات [3]، الذي ينص على ما يلي: " يقوم الخازن العام بتصفية الحسابات التي يقدمها محاسبو الأجهزة العامة المحددة لائحتها طبقا للنصوص التنظيمية المعمول بها مع مراعاة حق المجلس الأعلى في التصدي لذلك بواسطة حكم".

ولقد حدد مرسوم 13 يناير 1983 هذه اللائحة في [4]:

- الجماعات القروية
- الغرف المهنية وفدرالياتها.
- جمعيات النقابات الفلاحية ذات الامتيازات المنشأة بظهير 13 ذو القعدة 1342 لـ 15 يونيو 1924.
- جمعيات نقابات الملاكين الحضريين المنشأة بظهير25 محرم 1336 (13 نوفمبر 1915).
- الجمعيات النقابية لمحاربة الأعشاب الطفيلية (Parasites des plantes) المنشآة بظهير 20 صفر 1374 (10 أكتوبر 1954).

[1] - Article Six du dahir n° : 1-59-269, relative à l'inspection générale des finances.

[2]- الفصل السابع من المرسوم المتعلق بتنظيم واختصاصات وزارة المالية (مرسوم رقم 539-76-2)، بتاريخ 22 نونبر 1978.

[3] - ظهير شريف رقم : 175-79-1 بتاريخ 22 صفر 1399 (14 دجنبر 1979).
- يتضمن الأمر بتنفيذ القانون رقم 79-12 المتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات.

[4] - Decret n° 1-82-457 du 13 Janvier 1983 , B.O. n° 3664 du 19/2/ 1983 , p : 81.

- الجمعيات النقابية للكهرباء المنشأة بظهير 20 ربيع الثاني 1368 (19 فبراير 1949).

ومن هنا يتبين أن هذا المرسوم حدد نوعية الجماعات العمومية الخاضعة لتصفية الخازن العام، دون إعطاء الاعتبار لسقف المداخيل العادية الذي كان معمول به كمعيار بموجب مرسوم 20 دجنبر 1963 [1].

وهكذا فباعتبار حسابات الجماعات القروية يتم تصفيتها بواسطة الخازن العام للمملكة، فإن القابض الجماعي كمحاسب عمومي لهذه الجماعات يتعين عليه تقديم حساب تسييره إلى الخازن العام لأجل تصفيته يوم 31 مارس من السنة الموالية على أبعد تقدير.

وليصبح هذا الحساب جاهز للدراسة من طرف الخازن العام، يجب أن لا يوضع فقط طبق الكيفيات القانونية، بل يجب كذلك أن يضع سندات المداخيل والأوراق المثبتة للنفقات بالإضافة إلى الأوراق العامة الآتية [2]: "

- نسخة من الميزانية والنسخ المشهود بمطابقتها لأصل المقررات المأذون بموجبها في تحويل الاعتمادات.
- الترخيصات الخاصة المأذون بموجبها في تقييد اعتمادات إضافية والمضافة إلى بيان تلخيص للترخيصات المذكورة.
- نسخة موجزة من محضر الجلسة التي أبدى خلالها المجلس التداولي رأيه في الحساب الإداري.
- نسخة مشهود بمطابقتها لأصل الحساب الإداري للآمر بالصرف.
- قائمة أصول الجماعة أو الهيئة التي يتعين على الأمر بالصرف تقديمها إلى القابض.
- النص الملحق بقائمة الأصول المتضمنة شرح أسباب الفرق بين سنة وأخرى فيما يخص كل فصل من فصل المداخيل المبنية في قائمة الأصول.
- قائمة خصوم الجماعة أو الهيئة.

[1] - Decret n° 2-63-472 du 20 décembre 1963 fixant la compétence du chef du service des perception en matière d'apurment des comptes des collectivités publique » , (BO n° 2670 du 27/12/1963) , p : 2037.

[2] - الفصل 117 من مرسوم المحاسبة الجماعية.

- الحساب المحصور في 31 دجنبر لاستعمال التذاكر أو التصويرات المستخلصة بها المحصولات عن طريق الوكالة.
- قرار تعيين القابض أو الاستناد إلى حساب التسيير المضاف إليه هذا القرار.
- إحصاء الأوراق العامة.

وإذا لم يتم توجيه حساب التسيير والمستندات المثبتة المشار إليها أعلاه في الأجل المحدد، يمتلك الخازن العام للمملكة الحق في طلب المجلس الأعلى للحسابات بتوقيع غرامة مالية على المحاسب[1]، لا يتجاوز مبلغها خمسمائة درهم [2].

ويصدر الخازن العام بشأن الحسابات المعروضة عليه قرارات إدارية تثبت أن المحاسب "بريء الذمة" أو أن في حسابه " فائض" أو " عجزا"، ففي حالة إصدار الخازن العام قرار بإبراء المحاسب أو أن في حسابه فائضا يصبح الخازن العام كقاضي لتابعيه [3]، فقراراه يكون نافذا بقوة القانون ولا يكون معرضا إلا لطرق الطعن فيه أمام المجلس الأعلى للحسابات، ويتمتع القرار بناء على ذلك بنفس قوة وآثار أحكام المجلس الأعلى للحسابات لنفس الحالات طبقا للفقرة الأولى من الفصل 43 من الظهير المنظم للمجلس الأعلى للحسابات.

أما في حالة العجز فإن اختصاص الخازن العام يتمثل في تحديد مبلغ العجز بصفة تحفظية قبل توجيه الملف للمجلس الأعلى للحسابات للبث في الأمر بحكم نهائي.[4]

الفرع الثاني: الرقابة القضائية

إن تدبير الرقابتين السياسية والإدارية للمالية المحلية تثير في جوانبها جملة من الحدود على الصعيد القانوني والعملي كما سنرى في حينه، مما فرض على المشرع البحث عن مراقبة تكون أكثر استقلالية وأكثر فعالية، وتجسدت هذه الأخيرة في الرقابة القضائية عن طريق المجلس الأعلى للحسابات.، والذي أحدث بموجب ظهير 14 شتنبر 1979[5]، واعتبر الوريث الشرعي

[1] - الفصل 42 من الظهير الشريف رقم 79-12 المتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات.
[2] - الفصل 3 من الظهير الشريف رقم 79-12 المتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات.
[3] - Mimoun Lmimoni : « les pouvoirs du trésorerie général au maroc », DES , Faculté des sciences juridique économique et sociales de Rabat , année 1986 , p : 211.

[4] - الفقرة الثانية من الفصل 43 من الظهير الشريف رقم 79-12 المتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات.
[5] - ظهير شريف رقم 175-79-1 بتاريخ 14 شتنبر 1975 يتضمن الأمر بتنفيذ القانون رقم 79-12 المتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات المنشور بالجريدة الرسمية عدد 3490 مكرر بتاريخ 20 شتنبر 1979.

للجنة الوطنية للحسابات[1]، التي كانت تتكون من رئيس معين بظهير ومفتشين ماليين [2]. وكان دورها ينحصر في رقابة شرعية وقانونية حسابات المحاسبين العموميين، دون مراقبة تسيير الأمرين بالصرف، وتضمين الموظفين خاصة المحاسبين العموميين بالغرامات المالية في حالة الإهمال أو التقصير مما جعل البعض[3] يعتبرها مراقبة عليا للحسابات، أكثر من اعتبارها مراقبة قضائية موكولة إلى محكمة تتكون من قضاة.

ومن بين أهم الانتقادات الأخرى الموجهة إليها، تبعيتها المباشرة لوزارة المالية، ومحدودية إطارها القانوني بالإضافة إلى ضعف تأطيرها البشري[4].

واعتبار لما كان يشوب الأموال العمومية من تبذير وإسراف خصوصا من طرف الآمرين بالصرف اللذين لم يكونوا يخضعون لمراقبتها تم تأسيس المجلس الأعلى للحسابات، وعهد إليه بممارسة الرقابة العليا لتنفيذ القوانين المالية والتأكد من مشروعية عمليات موارد ونفقات الأجهزة المبينة في هذا القانون ومعاقبة عند الاقتضاء على المخالفات الجارية على العمليات المذكورة، ورقابة تسيير الأجهزة الخاضعة لمراقبته وتقدير مدى صلاحيته بالإضافة إلى تقديم بيان إلى جلالة الملك عن جميع وجوه نشاطه[5].

وبالتالي فإن المشرع هدف من خلال تأسيس هذا المجلس إلى تدعيم الرقابة على الأموال العمومية، بإنشائه مراقبة لاحقة عليها بخلاف النظام القديم الذي كان يعطي الأسبقية للمراقبة السابقة مما كان يؤثر على المتصرفين في الأموال العمومية بتعقيدات هذه المراقبة، وطول مسطرة الترخيصات السابقة[6].

وأصبح المجلس الأعلى للحسابات بعد تأسيسه هيئة قضائية تتمتع باستقلال عن الإدارة، وبميزانية خاصة وبأطر متخصصة في هذا الميدان تخضع لنظام خاص، وهو النظام الأساسي لقضاة المجلس الأعلى للحسابات [7]، أما فيما يخص اختصاصات هذا المجلس فإنها تتوزع ما بين اختصاصات قضائية (الفقرة الأولي) واختصاصات إدارية (الفقرة الثانية).

---

[1] ـ سعيد جعفري : " الرقابة على المالية المحلية بالمغرب "، مرجع سابق، ص : 160.

[2] - Article 11 du dahir n° 1.62.270 du 17 chaoual 1379 (14 Avril 1960) instituant une commission national des comptes – modifie par le dahir n° 1.62.096 (30 juin 1962).

[3] - Loze (M) : « Finance de l'état » , Ed. la porte , 1970 , p : 621.

[4] - Mohamed Harakat : « le droit du contrôle supérieur des finances publiques au Maroc » , Tôme I , Ed : Babel Rabat 1992 , p : 210-215.

[5] ـ الفصل الأول من الظهير المنظم للمجلس الأعلى للحسابات.

[6] - Brahim El Mekkaoui : « La problématique du contrôle des finances publiques » , op.cit , p : 89.

[7] ـ ظهير شريف رقم 383-80-1 بتاريخ 17 صفر 1401 (25 دجنبر 1980) يتضمن الأمر بتنفيذ القانون رقم 80-28 بشأن النظام الأساسي لقضاة المجلس الأعلى للحسابات.

الفقرة الأولى : الاختصاصات القضائية للمجلس الأعلى للحسابات

يمارس المجلس هذا الاختصاص عن طريق بثه في حسابات المحاسبين (البند الأول) وعن طريق اختصاصه في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية (البند الثاني).

البند الأول: البث في الحسابات

يمارس المجلس الأعلى للحسابات، اختصاصا قضائيا على حسابات المحاسبين العموميين[1]، والذين يحددهم الفصل 25 من الظهير المنظم للمجلس الأعلى للحسابات كالتالي : " يعد محاسبا عموميا بالنسبة للمجلس الأعلى للحسابات كل موظف أو عون مؤهل لأن يباشر باسم جهاز عام عمليات قبض الموارد أو دفع النفقات أو استعمال السندات إما بواسطة أموال أو قيم معهودة إليه بحراستها وإما بتحويلات حسابية داخلية وإما بواسطة محاسبين عموميين آخرين أو حسابات خارجية للأموال المتوفرة بأمر برواجها أو يراقبه....".

وتتجاوز رقابة المجلس الأعلى لحسابات المحاسبين القانونيين لتشمل أيضا نوعا آخر من الأشخاص ويتعلق الأمر بالمحاسبين الفعليين أو المحاسبين بحكم الواقع، وتم تحديد هؤلاء طبقا للفقرة الثانية من نفس الفصل أعلاه وهم كالتالي : " ويعتبر المجلس محاسبا فعليا كل شخص يباشر من غير أن يؤهل لذلك من لدن السلطة المختصة عمليات قبض الموارد ودفع النفقات وحيازة واستعمال أموال أو قيم على ملك جهاز عام أو يقوم دون أن تكون له صفة محاسب عمومي بعمليات تتعلق بأموال وقيم ليست في ملك أجهزة عامة ولكن المحاسبين العموميين يكلفون وحدهم بإنجازها وفقا للنصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها".

ويلزم على كل محاسب عمومي أن يقدم إلى المجلس الأعلى للحسابات، بيانا عن حساب تسييره والمستندات المثبتة المتعلقة به بواسطة المحاسب الرئيسي التابع له أو بواسطة رئيسه الإداري للسنة التي يتعلق بها ويتضمن حساب التسيير البيانات التالية : "[2]

- وضعية المحاسب إزاء الجهاز العام في اليوم الأول من السنة المالية ؛

---

[1] - أثير نقاش كبير بين الفقهاء في فرنسا حول إحدى الحكم المأثورة، والتي مفادها أن رقابة المجلس الأعلى للحسابات تمس الحسابات دون المحاسبين العموميين، ودافع عن هذا الطرح مجموعة من الفقهاء من بينهم : "

-J. Maguey : « la comptabilité publique » , Ed , P.U.F. 1978 , p : 296.

-P.M. Gaudement : « Finances publiques », Ed , Montchrestien , coll. , université nouvelle , paris , 1983 , 4ème éd, p : 438.

بينما ذهب البعض الآخر إلى صعوبة الفصل بين الحسابات والمحاسبين ومن بينهم : "

-La lumière , « les finances publiques », op.cit , p : 474.

[2] - الفصل 28 من الظهير المنظم للمجلس الأعلى للحسابات.

- تفصيل العمليات المختلفة المتعلقة بالموارد والنفقات المنجزة خلال نفس السنة مع التمييز بين العمليات المتعلقة بالميزانية والحسابات الخصوصية والحسابات خارج الميزانية وعمليات الخزينة ؛
- وضعية المحاسب إزاء الجهاز العام في تاريخ اختتام السنة المالية المقدم البيان عنها".

وبالإضافة إلى كل هذا يلزم المشرع المحاسب الفعلي على تقديم حسابه والمستندات المثبتة المتعلقة به في أجل الشهرين[1].

أما فيما يخص الهيئات التي تخضع لرقابة المجلس في مجال الرقابة على المحاسبين العموميين، فهي :

- الدولة.
- الجماعات المحلية2.
- المؤسسات العمومية.

وبعد تقديم المحاسبين لحسابات تسييرهم في الآجال المحددة لها[3]، يبث فيها المجلس في جلسة سرية بناء على المستندات بعد الاطلاع على تقرير وأجوبة المحاسب إن قدمها واستنتاجات النيابة العامة , ويمنع على المحاسبين أن يناقشوا شخصيا ولا بواسطة وكيل فصول حساباتهم خلال جلسة الحكم، وبعد ذلك يقترح المقرر على المجلس مشروع مقرر، وفي ظله يصدر المجلس حكمه بأغلبية الأصوات، وفي حالة تعادل الأصوات يتم ترجيح الجانب الذي ينتمي إليه الرئيس، وإذا لـــم يجد المجلس أية مخالفة في حساب المحاسب يبث إثر ذلك في الحساب بحكم نهائي.

أما إذا قام المحاسب بدفع نفقة غير مبررة، أو مبررة بصفة غير كافية، أو قام بترك تحصيل مدخول ما، فإن المجلس يأمره في هذه الحالة بواسطة حكم مؤقت بتقديم مبرراته كتابة، وإن لم يفعل، أمره المجلس بإرجاع المبالغ الناقصة في أجل يحدد ابتداء من تاريخ تبليغ المقرر إلى المحاسب، وبعد فوات هذا الأجل يبث المجلس في الأمر بحكم نهائي.

---

[1] - الفصل 32 من الظهير المنظم للمجلس الأعلى للحسابات.

[2] - تقوم الخزينة العامة بتصفية حسابات القباض الجماعيين المكلفين بتنفيذ ميزانية الجماعات القروية مع مراعاة حق المجلس الأعلى للحسابات في التصدي لذلك بواسطة حكم.

[3] - ينص الفصل 29 من الظهير المنظم للمجلس الأعلى للحسابات على ما يلي : " يجب أن يقدم حساب التسيير على أبعد تقدير يوم 31 يوليوز من السنة الموالية للسنة التي تتعلق بها ما لم يقرر أحكام منافية في نصوص خاصة ".

وبصفة عامة تثبت الأحكام التي يصدرها المجلس ما إذا كان المحاسبون بريئي الذمة، أو كان في حسابهم فائض أو عجز، ففي الحالة الأولى يتم الحكم بإبراء ذمة المحاسب بصفة نهائية ونفس الحكم نجده بالنسبة للمحاسبين الذين يوجد في حسابهم فائض مع استرجاع المبالغ التي دفعها المحاسب لسد عجز ظنه موجود وذلك بعد تقديم المبررات اللازمة إلى السلطات الإدارية، أما في حالة وجود عجز في حساب المحاسب يحدد المجلس في الحكم مبلغ العجز الواجب دفعه بمجرد تبليغ الحكم[1].

البند الثاني: اختصاص المجلس في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية

يعتبر اختصاص المجلس الأعلى للحسابات، في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية، الوجه الثاني للرقابة القضائية للمجلس، والذي ينصب على التصرفات المالية للأمرين بالصرف، وبالتالي يصبح الاختصاص القضائي للمجلس يكتسي طابعا مزدوجا، يمارس على المحاسبين العموميين والفعليين وعلى الآمرين بالصرف في آن واحد.

لكن يلاحظ أن المشرع المغربي لم يوكل هذا الاختصاص إلى محكمة مستقلة كما هو الشأن بالنسبة للتجربة الفرنسية على الخصوص والمسماة بمحكمة التأديب المالية [2]، والتي عرفت مجموعة من الثغرات تجلت في تنظيمها الذي يخضع لمحكمة الحسابات، وعلى الخصوص رئيسها الذي هو نفسه رئيس محكمة الحسابات، إضافة إلى أن اختصاصها ليس من النظام العام بل يتم عن طريق الإحالة[3].

---

[1] - الفصل 40 من الظهير المنظم للمجلس الأعلى للحسابات.

[2] - تم تأسيس هذه المحكمة بقانون 25 سبتمبر 1948، ولمزيد من التفاصيل حول هذه المحكمة، يمكن الرجوع إلى :

- La lumière (P) : « Les finances publiques », Ed Armand colin , 8ème Ed , 1986, p : 481-486.
- Magnet (J) : « La cour des comptes est elle une juridiction administrative? », in revue de droit publique et de science politique en France et à l'étranger n° 6.Nov. Déc. 1970 , p : 313 et suite.
- Escoub (P) : « Les grands corps de l'état », P.U.F. , (Q.S.J ?) , 1976 , p : 62.

[3] - Art 314 -1 du code des juridictions financières prévoit qu'ont seuls pour saisir la cour par l'organe du ministère public :

- le président de l'assemblé nationale.
- Le président de Sénat.
- Le ministre chargé des finances.
- Les autres membres du gouvernement pour les faits relevés à la chargé des finances fonctionnaires et agent placés sous leur autorité.
- La cour des comptes.
- Les chambres régionales des comptes.
- Les créancier pour le faits vise à l'article , L-313-1-2.
- Le procureur général prés la cour des comptes peut également la saisir de la propre initiative.

وبالنظر إلى هذه الثغرات التي عرفتها محكمة التأديب المالية الفرنسية، لم ينص المشرع المغربي على إحداث محكمة مستقلة تعنى بالتأديب المتعلق بالميزانية، تفاديا لهذه الثغرات وتماشيا مع ضعف الموارد المادية والبشرية التي عرفها المغرب كبلد نام ما أحوجه إليها [1].

وبالتالي أصبح المجلس الأعلى للحسابات، هو الذي يقوم بمراقبته التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، والذي يمارس على كل موظف أو مسؤول أو عون جهاز عام وكل مسؤول أو عون بكل جهاز آخر تسري عليه مراقبة المجلس والذي يرتكب إحدى المخالفات المنصوص عليها في الفصل 56 من الظهير المنظم للمجلس وهي كالتالي : "

- عدم احترام قواعد الالتزام بالنفقات؛
- الإخفاء الذي قد يساعد على التزييف في خصم النفقة ؛
- الالتزام بالنفقات دون أهلية لذلك أو دون الاعتماد؛
- الالتزام بما يتجاوز حدود الاعتمادات ؛.
- حصول الشخص لنفسه أو لغيره على منفعة غير مبررة نقدية أو عينية تلحق ضررا بجهاز عام أو كل جهاز آخر تجري عليه مراقبة المجلس الأعلى للحسابات.
- عدم الوفاء، تجاهلا لأحكام النصوص الجنائية المعمول بها، بالواجبات المترتبة عليها قصد تقديم فائدة بصفة غير قانونية لبعض الملزمين بالضريبة؛
- إخفاء المستندات أو الإدلاء إلى المجلس الأعلى للحسابات بأوراق مزورة أو غير صحيحة؛
- أو بصفة عامة يخالف القواعد المتعلقة بتنفيذ عمليات الموارد والنفقات".

ويتم ممارسة هذه الرقابة كما هو الشأن بالنسبة لمحكمة التأديب المالية الفرنسية عن طريق الإحالة بواسطة كل من الوكيل العام للملك أو من طرف رئيس مجلس النواب والوزير الأول ووزير المالية وكذا من طرف مختلف الوزراء فيما يخص الأفعال المنسوبة إلى الموظفين والأعوان التابعين لهم وكذا على الأفعال المنسوبة إلى الأجهزة التي تخضع لوصايتهم[2].

[1] - Saïd Oujamamaa : le contrôle des finances publiques au Maroc », op. cit. p : 208.

[2] - الفصل 61 من الظهير المنظم للمجلس الأعلى للحسابات.

إلا أن فعالية هذه الرقابة التي تخص الأمرين بالصرف، والذي يتواجد من ضمنهم رؤساء الجماعات المحلية، تبقى محدودية من الناحية الواقعية نظرا للاعتبارات السياسية والاجتماعية التي تتدخل في الغالب لتخفيف أو تجاهل مسؤولية الأمرين بالصرف، وهو نفس التوجه الذي سار عليه المشرع بتنصيصه على بعض الاستثناءات التي تمس هذه المراقبة في الفصل 59 من الظهير المنظم للمجلس الأعلى للحسابات،ويتعلق الأمر بأعضاء الحكومة، أو أعضاء مجلس النواب في حالة عدم نزع الحصانة عليهم، وهذا بالرغم من مطالبة أحد النواب خلال مناقشة مشروع قانون المحدث للمجلس الأعلى للحسابات داخل ـ لجنة المالية بضرورة تضمين القانون مراقبة الوزراء باعتبارهم المسؤولين عن القرارات الهامة في الدولة [1].

الفقرة الثانية : الاختصاص الإداري للمجلس الأعلى للحسابات

البند الأول : اختصاصات المجلس في ميدان رقابة التسيير

تفرض مراقبة الأموال العمومية العصرية، توجيهها نحو تحقيق الفعالية والمردودية، لأن المراقبات الكلاسيكية التي انبنت على شرعية الأعمال المالية ليست كافية ولا تمت بصلة للإطار الواسع للتدخلات الاقتصادية والاجتماعية للسلطات العمومية[2].

فالقرارات المالية الشرعية، يمكن أن تكون مخالفة لتدبير عقلاني وعصري، من هنا وجب البحث عن تحقيق أكبر المنافع بأقل تكلفة، ومن هنا ظهرت الحاجة إلى مراقبة تتجاوز الإطار الكلاسيكي إلى إطار يهدف إلى تقويم تسيير الأجهزة والمؤسسات التي تخضع لرقابة المجلس الأعلى للحسابات من خلال مراقبة تمس التسيير، وتجرى هذه المراقبة من طرف المجلس على المصالح التابعة للدولة، والجماعات المحلية وهيئاتها، والمؤسسات العمومية، والمقاولات المخولة الامتياز في مرفق عام أو المعهود إليها بتسييره، والمقاولات التي تملك الدولة أو جماعات محلية أو مؤسسات عامة على انفراد أو بصفة مشتركة مساهمة تعادل أو تفوق ثلث رأس المال بصفة مباشرة أو غير مباشرة[3]، كما يمكن أن تشمل هذه المراقبة المقاولات أو الجمعيات أو كل جهاز آخر يستفيد من مساهمة أو مساعدة مالية كيفما كان نوعها يتم تقديمها من

---

[1] - Kikri (A) : « le projet loi créant la cour des comptes devant la chambre de représentants », in Revue Marocaine du droit , d'économie et de développement N° 1 /1982 , p : 173.

[2] - Saïd oujamma : « le contrôle des finances publiques au Maroc » , op.cit. p : 125.

[3] ـ الفصل 72 من الظهير المنظم للمجلس الأعلى للحسابات.

طرف الدولة أو إحدى المؤسسات العامة أو الجماعات المحلية أو أحد الأجهزة الأخرى الجارية عليها مراقبة المجلس[1].

ويعتمد المجلس في إجرائه اختصاصه المتعلق بمراقبة التسيير على الحسابات الإدارية لمصالح الدولة والحسابات الإدارية للجماعات المحلية وهيئاتها والتي توجه سنويا إلى المجلس من طرف الأمرين بالصرف يوم 31 يوليوز على أبعد تقدير من السنة المالية لسنة التسيير المقصود، بالإضافة إلى تقديم الأمرين بالصرف ملخصات عن محاسباتهم المتعلقة بالموارد مشفوعة بجرد.

ويجب أن تكون هذه الحسابات مشفوعة أيضا ببعض البيانات الملحقة التي تبين عمليات اقتناء الأملاك وتفويتها ومنح الامتيازات في الانتفاع بالأملاك الخاصة بهذه الجماعات والهيئات المنجزة خلال السنة المعنية بالأمر بالإضافة إلى جميع المعلومات التي يمكن أن تساعد على دراسة الأفعال المتعلقة بتسيير هذه السنة أو على تكملة إثباتها[2].

أما فيما يخص المؤسسات العامة، والمقاولات المخولة الامتياز في مرفق عام أو المعهودة إليها بتسييره، والمقاولات التي تملك فيها الدولة أو جماعات محلية أو مؤسسات عامة على انفراد أو بصفة مشتركة مساهمة تعادل أو تفوق ثلث رأس المال بصفة مباشرة أو غير مباشرة، فإنه يجب عليها أن توجه إلى المجلس الوثائق الحسابية الآتية قبل انتهاء الشهر السادس الموالي لشهر اختتام السنة المالية : "

- الحساب الختامي ؛
- الميزان العام لحسابات السجل الكبير ؛
- حساب الاستغلال العام ؛
- حساب " الخسائر والأرباح " للسنة المالية ؛
- الجرد المادي للتثبيتات المالية وقيم الاستغلال ؛
- مقررات تخصيص النتائج ؛
- البيانات المفصلة المتعلقة بالاستهلاكات والأرصدة ومقدار المعاملات والديون المرتبة على الهيئات والديون الواجبة لها والالتزامات خارج الحساب الختامي،وفقا لنماذج توضح بقرار لرئيس المجلس"[3].

[1] ـ الفصل 73 من الظهير المنظم للمجلس الأعلى للحسابات.
[2] ـ الفصل 74 من الظهير المنظم للمجلس الأعلى للحسابات.
[3] ـ الفصل 75 من الظهير المنظم للمجلس الأعلى للحسابات.

وبعد مراقبة المجلس لهذه الحسابات، يمكن له أن يحرر تقارير خاصة حول تسيير الأجهزة الجارية عليها مراقبته مع توجيه هذه التقارير إلى الوزير الأول وزير المالية وكذا إلى الوزراء المعهود إليهم بالوصاية وإلى المسؤولين عن الأجهزة المقصودة[1]، وبالنسبة للجماعات الملحية فالوزارة التي يتم توجيه التقارير إليها هي وزارة الداخلية بحكم أنها الوصية على هذه الجماعات.

المبحث الثاني : مدى محافظة تدبير المراقبة اللاحقة على الأموال الجماعية

إن تفعيل تدبير المراقبة اللاحقة على الوجه الأمثل، يضمن للمالية المحلية حسن التدبير والتصرف وبالتالي يضمن للجماعات فرصة كبيرة لتوظيف أموالها وفق تصور تنموي يجيب على بعض مطالب الناخبين والمنتخبين وكذا على مطالب المشرع على حد سواء.

إلا أن الممارسة أثبتت عكس ذلك بظهور ممارسات تسيء بشكل كبير إلى الأموال المحلية التي أصبحت تعرف تبذيرا واختلاسا وسوء التصرف من طرف المتدخلين في تنفيذها سواء على مستوى المداخيل أو المصاريف.

وهذا كله في ظل وجود زخم كبير من الأجهزة التي تراقب هذه الأموال الجماعية (السياسية، الإدارية، القضائية) والتي لم تؤدي مهامها وفق التوجه المرسوم لها من طرف النص القانوني.

وللإجابة على مختلف النقط المشار إليها أعلاه نقسم هذا المبحث إلى :

المطلب الأول : المراقبة السياسية بأية وسائل.

المطلب الثاني : المراقبة الإدارية والقضائية وصعوبة التنفيذ.

[1] ـ الفصل 79 من الظهير المنظم للمجلس الأعلى للحسابات.

المطلب الأول : المراقبة السياسية بأية وسائل

يعتبر المنتخب الجماعي قطب التنمية المحلية، بالنظر إلى مشاركته في مختلف تدبير المراحل التي تمر منها الميزانية الجماعية (التحضير، التنفيذ، المراقبة).

إلا أن هذه المشاركة تستدعي توفر المنتخب على مجموعة من الشروط التعليمية والتكوينية والاتصال الدائم بالناخب كما أشرنا إليه في حينه، والتي يفتقد إليها المنتخب الجماعي للجماعات المتناولة للدارسة مما أثر على دور هذا المنتخب في ممارسة مراقبة فعالة على الأموال الجماعية، من خلال تخلفه عن إعداد ودراسة فعالة للحساب الإداري، وكذا من خلال عدم الاهتمام بعملية التصويت على هذا الحساب، خصوصا في ظل شيوع بعض الممارسات التي لا تمت بصلة إلى تنمية هذه الجماعات.

انطلاقا من هنا نفرع هذا المطلب إلى :

الفرع الأول : استئثار مصلحة الحسابات والقابض بتدبير إعداد الحساب الإداري.

الفرع الثاني : مدى أهمية دراسة وتصويت المجلس الجماعي على الحساب الإداري

الفرع الأول : استئثار مصلحة الحسابات والقابض بتدبير إعداد الحساب الإداري

يعتبر تدبير إعداد الحساب الإداري مرحلة أساسية وأولية في مراقبة المنتخب الجماعي للحساب الإداري من خلال مشاركة كل من الأمر بالصرف والمقرر العام للميزانية في تدبير إعداد هذه الوثيقة.

إلا أن الواقع بين بالملموس عدم مشاركة هذا المنتخب في تدبير إعداد الحساب الإداري بالنظر إلى التقنيات المعقدة التي يتطلبها هذا الإعداد مما فتح الباب على مصرعيه لمصلحة الحسابات للقيام بهذا الدور (الفقرة الأولى) إضافة إلى التدخل الأساسي والمهم للقابض في هذه العملية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : دور مصلحة الحسابات في تدبير إعداد الحساب الإداري

بالنظر إلى ضعف التكوين المالي والمستوى الدراسي وغياب تفرغ الأمر بالصرف على صعيد الجماعات موضوع البحث، وفي ظل غياب نفس الآليات بالنسبة لمقرري ميزانيات هذه الجماعات، يبقى دور هؤلاء شكليا في تدبير إعداد وثيقة الحساب الإداري كما هو الشأن في تدبير إعداد مشروع الميزانية.

وهكذا يفسح المجال لمصلحة الحسابات (قسم المداخيل، قسم المصاريف) في تدبير إعداد الحساب الإداري، بالرغم من عدم تنصيص المشرع المغربي على أي دور لهذه المصلحة في إعداده، إلا أنه في ظل التقنيات المالية المعقدة التي يتطلبها إعداد الحساب الإداري والتي تعوز الأمرين بالصرف وكذا المقررين كما أكدنا على ذلك فإن هاته المصلحة تتكفل بهذا الدور.

وبالتالي يقوم قسم مداخيل هذه الجماعات بإعداد الجزء الخاص بالمداخيل وعلى الأرجح المداخيل التي يقوم بجبايتها، من خلال مسكه لسجلات هذه الاستخلاصات[1] مما يجعله ملما بالوضعية المالية لصندوق الجماعة، ويكون على بينة واضحة بحجم المداخيل المستخلصة وكذا الباقي استخلاصه اللذين يشكلان عمودين أساسيين في وثيقة الحساب الإداري فيما يخص المداخيل.

ونفس الوضع يوجد عليه قسم المصاريف الذي يقوم بتدبير تنفيذ النفقات من خلال المشاركة في المرحلة الإدارية لتدبير تنفيذ النفقة (الالتزام ـ التصفية ـ وضع الحوالة) وبالتالي تكون له دراية واسعة بالنفقات الملتزم بها وكذا بالنفقات الملغاة، والاعتمادات المنقولة فيما يخص الجزء المتعلق بالتجهيز.

كل هذا يجعل هاتين المصلحتين تشاركا في تدبير إعداد الحساب الإداري، إلا أن هذه المشاركة تبقى دون المستوى المطلوب بالنظر إلى ضعف التكوين المالي لهاتين المصلحتين الشيء الذي يجعلهما دائمي الاتصال بالقابض الجماعي الذي يعتبر المساهم المركزي في تدبير إعداد هذه الوثيقة.

إذا فما هو دور هذا الأخير في تدبير إعداد الحساب الإداري للجماعات موضوع البحث ؟

[1] ـ الفصل 33 من مرسوم المحاسبة الجماعية.

الفقرة الثانية : دور القابض في تدبير إعداد الحساب الإداري

باعتبار أن القابض هو الذي يهيمن على تدبير إعداد مشاريع ميزانيات الجماعات عينة البحث وكذا على تنفيذها من خلال دوره المحوري في استخلاص مجموعة من الضرائب والرسوم (كالضريبة الحضرية، ضريبة النظافة، الضريبة المهنية)، والرسوم والضرائب المحلية الباقية الاستخلاص، وكذا بعض حقوق كراء الأملاك الجماعية، بالإضافة إلى مسكه سجلات تبين الوضعية المالية للجماعات، والتي يتم فيها إفراغ المداخيل التي تم تحصيلها من طرف قسم المداخيل، كل هذا يجعل منه المدبر الأساسي فيما يخص جانب المداخيل المستخلصة والباقية الاستخلاص.

أما في جانب النفقات فالقابض يشارك أو يهيمن على كل المراحل الإدارية في تدبير صرف النفقة، ويقوم بمراقبة صحة الدين ومراقبة الالتزام بالنفقات، مما يتيح له أن يصبح المدبر الحقيقي لصرف هذه النفقات، وبالتالي يجعله المهيمن على تدبير إعداد وثيقة الحساب الإداري التي هي في الحقيقة نقلا للمعلومات الواردة في حسابه التسييري[1].

ومما يزكي دور هذا الأخير في إعداده لهذه الوثيقة، هو العلاقة الجيدة التي تربطه برؤساء المجالس موضوع بحثنا، والذين يحيلون له اختصاصاتهم في تدبير إعداد الحساب الإداري خوفا من الوقوع في الخطأ، وبالتالي خوفا من المساءلة من طرف المجلس الأعلى للحسابات، والذي يعتمد على المقارنة من بين الحسابين (الحساب الإداري وحساب التسيير) في إجراء الرقابة على تدبير كل من الآمر بالصرف والقابض، وفي ظل هذا الوضع ما الجدوى من إجـراء الرقابة السياسية على تصرفات الأمر بالصرف ما دام أن هذا الأخير يظل دوره شكليا فقط ؟

ومن هنا كان من المفروض أن ينص المشرع على أحقية المجلس في مراقبة حساب تسيير القابض، تفاديا للتجاوزات التي يمكن أن تصدر عن هذا الأخير في تدبير تنفيذ الميزانية وخاصة وأنه غير مسؤول من طرف المجلس الجماعي عن هذه التصرفات، وتفاديا أيضا لتوريط الأمر بالصرف في بعض الخروقات إذا ما ساءت العلاقة بينه وبين القابض، وفي هذا الإطار سعى التشريع الفرنسي إلى منح المجلس التداولي مراقبة حساب تسيير القابض.

الفرع الثاني : مدى أهمية دراسة وتصويت المجلس الجماعي على الحساب الإداري

تشكل دراسة الحساب الإداري العملية الثانية، التي تأتي مباشرة بعد إعداده، والتي تتطلب مناقشة فعالة ودقيقة للحساب الإداري، وذلك للتحضير لاتخاذ القرار المناسب حوله أثناء

[1] - ينص الفصل 32 من ظهير التنظيم المالي على أنه: " يضع القابض بعد الاختتام السنوي لعملياته حساب تصرفه الذي يتضمن تنفيذ عمليات مداخيل ونفقات الميزانية ".

التصويت، وللإحاطة بهذا الموضوع نتناول أهمية دراسة الحساب الإداري من طرف المجلس الجماعي (الفقرة الأولى)، ثم أهمية تصويت المجلس على هذا الحساب.

الفقرة الأولى : أهمية دراسة الحساب الإداري من طرف المجلس الجماعي

يقتضي التطرف لأهمية دراسة الحساب الإداري من طرف المجلس الجماعي، معرفة أهمية الدور الرقابي للجنة المالية والميزانية (البند الأول)، ومعرفة أهمية مناقشات المجلس الجماعي للحساب الإداري (البند الثاني).

البند الأول : أهمية الدور الرقابي للجنة المالية والميزانية

لدراسة هذا المحور نتعرض إلى مدى تفرغ لجنة المالية والميزانية للعمل الجماعي (أولا) ثم بعده نتعرض للدور الرقابي لهذه اللجنة (ثانيا).

أولا : مدى تفرغ لجنة المالية والميزانية للعمل الجماعي

إن غياب شروط العمل للجنة المالية والميزانية للجماعة القروية لبني سيدال لوطا، المتجسد في غياب التكوين المالي والدراسي وغياب التفرغ لأمور الجماعة، جعلت هذه اللجنة مغيبة في أداء الدور الرقابي المنوط بها إزاء الحساب الإداري.

فخلال سنوات البحث لم تجتمع هذه اللجنة لدراسة الحساب الإداري ولا وجود لأي تقرير مفصل حول أعمالها لتنوير المجلس حول مجموعة من القضايا والإشكاليات التي يطرحها هذا الحساب، خصوصا في ظل غياب دراسة للحساب الإداري من طرف المجلس كما سنرى لاحقا فكان من الأجدر أن يتم تعويضه بدراسة مستفيضة من طرف اللجنة، التي يبقى دورها داخل هذا المجلس مغيبا.

مما يستدعي إيلاء العناية اللازمة لهذه اللجنة من خلال تعيين بعض الأعضاء الذين لهم دراية وخبرة في الميدان، إلا أن الشرط يظل بدوره مؤجلا في ظل ضعف وغياب المستوى الثقافي والمالي لأغلبية أعضاء المجلس القروي...

وكما هو الشأن بالنسبة للجماعة القروية لوطا فإن اللجنة المالية لبلدية أزغنغان لم تجتمع بدورها لدراسة الحساب الإداري لسنتي (97-98) (98-99) وهذا ما شكل في حد ذاته ضربة قوية في وجه المراقبة السياسية التي يمكن أن تكون فعالة في ظل وجود دراسة اللجنة للحساب الإداري للبلدية الذي يحمل موارد ونفقات مهمة أكثر بكثير مما هو عليه الأمر بالنسبة للجماعة

القروية، وخاصة وأن تشكيل هذه اللجنة يتكون من مجموعة من الأعضاء الذين لهم خبرة مالية كالمقرر العام للميزانية، وبعض الأعضاء من المعارضة الذين ينتمون إلى الأحزاب التالية : (التقدم والاشتراكية ـ حزب الاستقلال)، هذا التكوين كان سيثري النقاش ويحول دون الدخول في متاهات أثناء مناقشة الحساب الإداري من طرف المجلس البلدي...

ثانيا : الدور الرقابي للجنة المالية والميزانية

انعقدت لجنة المالية والميزانية للجماعة القروية بني سيدال الجبل لدراسة الحساب الإداري خلال السنوات الثلاثة المخصصة للبحث، إلا أن ما يعاب عن عملها، هو عدم وجود أية فعالية في دراستها ومناقشتها للحساب الإداري، فمن خلال تصفحنا لتقارير هذه اللجنة [1]، وجدنا أن الحساب الإداري يتم تمريره بشكل أتوماتيكي في غضون جلسة واحدة لا تتعدى نصف ساعة، بدون إجراء أي تدخل من طرف الأعضاء حول تصرف الأمر بالصرف بالرغم من عدم وجود أي مجهود من طرف هذا الأخير في تنمية موارد الجماعة وغياب أية سياسة إنفاقية في المستوى المطلوب، ويظهر أن غياب التكوين المالي والدراسي لأعضاء هذه اللجنة أثر بشكل مباشر على فعالية اللجنة، بالإضافة إلى غياب أغلبية أعضائها عن حضور اجتماعاتها باستثناء حضور عضــوين إلى جانب حضور رئيس اللجنة الذي هو رئيس المجلس خلال مجموع دورات انعقادها.

وما يثير الاستغراب هو عدم حضور المقرر العام للميزانية، وهذا يشكل بحد ذاته أهم معوقات هذه اللجنة بالنظر إلى الدور المهم للمقرر العام في تدبير إعداد وثيقة الحساب الإداري على المستوى القانوني.

أما فيما يخص بلدية أزغنغان فإنه تم تسجيل انعقاد هذه اللجنة برسم دراسة الحساب الإداري لسنة (96-97)، وحضرها مجموعة من الموظفين (رئيس قسم المداخيل، رئيس قسم المصاريف المهندس البلدي، رئيس قسم الموظفين)، إضافة على حضور القابض[2].

إلا أن هذه اللجنة كما جاء على لسان المقرر العام للميزانية لم تتمم أشغالها نتيجة غياب مجموعة من الأعضاء عن اجتماعاتها، وبالتالي لم يتم تحرير أي مقرر مفصل لتوزيعه على الأعضاء أثناء جلسة مناقشة الحساب الإداري من طرف المجلس البلدي، بل اكتفى المقرر العام بتلاوة عرض تناول فيه بإيجاز كل ما راج من نقاش في الجلسات التي عقدتها اللجنة.

وأثناء مناقشة المجلس البلدي للحساب الإداري، طالب الأعضاء إحضار بعض الكشوفات والقوائم المتعلقة بمجموعة من الضرائب والرسوم ومع استحالة إتمام مناقشات المجلس للحساب

[1] ـ تقارير لجنة المالية للجماعة القروية بني سيدال الجبل فيما يخص الحسابات الإدارية لسنوات : (96-97) (97- 98) (98-99).
[2] ـ انظر محاضر الحساب الإداري لبلدية ازغنغان لسنة (96-97).

الإداري في ظل هذه الأوضاع اقترح بعض الأعضاء الرجوع مجددا إلى لجنة المالية والميزانية لدراسة هذه النقط بشكل مستفيض [1].

إلا أن انعقاد هذه اللجنة احتدم بدوره بغياب أعضاء اللجنة، مما أدى إلى الرجوع إلى المجلس البلدي لمناقشة الحساب الإداري مرة ثانية، وهو نفس الوضع الذي عرفته اللجنة خلال مطالبة أعضاء المجلس بانعقادها للمرة الثالثة عندما تم فتح مناقشة المصاريف.

كل هذا يبرهن بجلاء عدم انتظام لجنة المالية والميزانية وعدم فعاليتها في تدبير دراسة الحساب الإداري، وعدم اكتراث الأعضاء بعملها، وهذا كله ساهم في طول مناقشات المجلس البلدي للحساب الإداري والدخول في متاهات صعب في بعض الأحيان الخروج منها، (كالمطالبة بإحضار الوثائق..).

البند الثاني : أهمية مناقشات المجلس الجماعي للحساب الإداري

لملامسة أهمية مناقشات المجلس الجماعي للحساب الإداري، يجب البحث في مناقشات المجلسين القرويين للحساب الإداري (أولا)، ثم تناول مناقشات المجلس البلدي للحساب الإداري (ثانيا).

أولا : مناقشات المجلسين القرويين للحساب الإداري :

يطرح الحساب الإداري للمناقشة للمجلسين الجماعيين في منتصف شهر غشت، وفي بداية جلسة المناقشة يتقدم رئيسي المجلسين بكلمة افتتاحية للدورة ثم بعده يعطيا الصلاحية للمجلس لاختيار رئيس الجلسة، الذي بدوره يعطي الكلمة لوكيل المداخيل ورئيس مصلحة المصاريف لتلاوة فصول الحساب الإداري، مما يعني أن دور مقرري ميزانية الجماعتين في هذا المجال يبقى شكليا.

وقد جرت العادة داخل المجلسين على عدم تمكين الأعضاء من وثيقة الحساب الإداري إلا يوم مناقشته، وهذه سابقة خطيرة تحد بشكل كبير من مراقبة المجلس للأمر بالصرف حول تصرفه المالي، وبعد كل هذا يمر المجلسين إلى مناقشة الحساب الإداري والتي أتت على الشكل التالي :

[1] - انظر الحساب الإدارية لسنة 96-97، ص : 12.

+ عدد تدخلات أعضاء المجلسين خلال مناقشة الحسابات الإدارية

: 96-97 / 97-98 / 98/99.[1]

الحسابات الإدارية	96-97	97-98	98-99
عدد تدخلات أعضاء المجلس الجماعي ق ب س ج	2	2	2
عدد تدخلات أعضاء المجلس ق ب س ل	3	2	1

يظهر من خلال الجدول المومأ إليه أعلاه، محدودية اهتمام أعضاء الجماعتين في مراقبة تصرفات الأمر بالصرف، والتي لم تتعد تدخلين من طرف أعضاء جماعة الجبل، وثلاثة تدخلات بالنسبة لأعضاء جماعة لوطا، وصبت في مجملها في تزكية التدبير المالي للأمر بالصرف دون أن يكون لها أي دور محاسبي لتصرفات الأمر بالصرف، والتي عرفت مجموعة من الخروقات نتج عنها ضعف الاستخلاصات ومنها : التغاضي عن استخلاص بعض الضرائب، كالضريبة على المشروبات بالنسبة لجماعة لوطا، وعدم اتخاذ مبادرات جدية في استخلاص مداخيل السوق التي تنحدر سنة بعد أخرى، بالإضافة على سوء التسيير في صرف بعض النفقات الأساسية (كنفقات الصيانة، الإنارة العمومية...).

كل هذه الأمور لم تدفع الأعضاء داخل المجلسين إلى محاسبة تصرفات الأمر بالصرف، بالنظر إلى الأغلبية التي يتمتع بها هذا الأخير والتي تتشكل من معظم أعضاء الجماعيتن، وكذا بالنظر إلى غياب وضعف المستوى التعليمي والتكويني للأعضاء الذي لا يساعدهم على مجارات التقنيات المالية المعقدة كما هو الشأن بالنسبة لتدبير تحضير مشروع الميزانية، أما فيما يخص حضور الأعضاء لدورات مناقشات الحسابات الإدارية فقد جاءت على الشكل الآتي :

*** عدد غيابات أعضاء المجلسين خلال دراسة الحسابات الإدارية[2] :**

96-97 / 97-98 / 98/99

الحسابات الإدارية	96-97	97-98	98-99
عدد غيابات أعضاء المجلس الجماعي ب س ج	0	2	2
عدد غيابات أعضاء المجلس ق ب س ل	1	2	1

[1]- المصدر : محاضر الحسابات الإدارية للجماعات موضوع البحث خلال سنوات (96-97)(97-98)(98-99).
[2]- المرجع : محاضر الحساب الإداري للجماعتين القرويتين أثناء سنوات (96-97)(97-98)(98-99).

يتبين من الجدول أن هناك حضور جيد لمناقشات الحسابات الإدارية إلا أنه بالرغم من هذا الحضور فالغيابات التي عرفتها هذه الدورات تطال عناصر جيدة يمكن أن تساهم بشكل كبير في إثراء النقاش، في تقديم ملاحظات جيدة نظرا لتكوينها العالي وهو ما نجده على الخصوص في جماعة لوطا.

أما فيما يخص الحضور الباقي، فهو في الغالب حضور شكلي، لإرضاء الرئيس خلال التصويت على الحساب الإداري.

بالإضافة إلى هذا الحضور الشكلي نجد أيضا أن جلسات مناقشات الحسابات الإدارية لا تتعد جلسة واحدة يتم فيها تمرير الحسابات الإدارية في نصف ساعة، مما يؤكد بجلاء ضعف الاهتمام بمناقشة الحساب الإداري، وبالتالي انعدام مراقبة في مستوى الرفع من أداء الأمر بالصرف.

ثانيا : مناقشات المجلس البلدي للحساب الإداري

تنعقد جلسات دراسة الحسابات الإدارية لبلدية أزغنغان بالنسبة لسنوات البحث، في أواخر شهر غشت [1]، ويقوم الرئيس في الأول بأخذ الكلمة للترحيب بالحاضرين، ثم يقترح بنفسه رئيس الجلسة دون إعطاء هذه الإمكانية للأعضاء الذين يخولهم القانون هذا الاختصاص، شريطة أن يكون هذا العضو من خارج أعضاء المكتب[2]، إلا أن هذا الشرط لم يحترم خلال مناقشة الحساب الإداري لسنة (96-97) حيث تم إسناد هذه المهمة إلى عضو من المكتب السابق[3].

ثم بعده يعطى الكلمة لرئيس قسم المداخيل لتلاوة عرضه حول المداخيل المقبوضة وكذا الباقي استخلاصه والصعوبات التي واجهها أثناء التحصيل، ثم يتدخل رئيس قسم المصاريف لتلاوة عرضه حول كيفية صرف نفقات الميزانية ومبلغ الاعتمادات المصروفة والاعتمادات المنقولة والملغاة.

وبعد الانتهاء من هذه العروض يفتح باب المناقشة، ولملامسة حجمها سنعتمد على الجدول أسفله:

[1] - رد رئيس المجلس البلدي لازغنغان اختيار هذا التوقيت إلى عطلة الموظفين في شهر غشت وسفر بعض الأعضاء. انظر محضر الحساب الإداري (96-97)، ص : 6.
[2] - الفصل 38 من ظهير التنظيم الجماعي.
[3] - محضر الحساب الإداري لسنة (96-97)، ص : 42.

+ عدد تدخلات أعضاء المجلس البلدي خلال دراسة الحساب الإداري[1].

الحساب الإداري	97-96	98-97	99-98
عدد تدخلات أعضاء المجلس البلدي	120	221	52

يتضح من خلال الجدول أن عدد تدخلات أعضاء المجلس البلدي لمناقشة الحساب الإداري هي كبيرة جدا بالمقارنة مع عدد مناقشات المجلسين القرويين، وهو ما يدل على ارتفاع المستوى الدراسي وكذا التكويني والخبرة المالية لبعض أعضاء المجلس البلدي مقارنة مع المجلسين القرويين.

إلا أن ما يعاب على هذه التدخلات هو احتكارها من فئة معينة من الأعضاء لا تتعدى أثنى عشر إلى ثلاثة عشر عضوا، أغلبهم من المعارضة، أما الباقية من الأعضاء والتي تشكل نسبة 40 في % فإنها لا تعير أي اهتمام للعمل الجماعي، ولتسليط الضوء على حجم احتكار المعارضة للمناقشة سنعتمد على الجدول التالي :

+ نسبة تدخلات أعضاء المعارضة في مناقشة الحساب الإداري[2]

الحساب الإداري	97-96	98-97	99-98
عدد تدخلات المعارضة	73	135	33
مجموع التدخلات	120	221	52
نسبة تدخلات أعضاء المعارضة 1/2	%60	%60	%63

يتبين من الجدول أن نسبة تدخلات أعضاء المعارضة وصلت إلى 60 في % سنتي 96-97 / 97-98، وارتفعت إلى 63 في % سنة 98-99، مما يدل على اهتمام هذه الشريحة بالمراقبة السياسية لتصرفات الأمر بالصرف عكس الموالين للرئيس الذين لا يتدخلون في الغالب إلا لتزكية تصرف هذا الأخير.

أما فيما يخص عدد جلسات مناقشة الحسابات الإدارية، فقد بلغت سنة 96-97 ستة جلسات وسنة 97-98 ثمانية جلسات بينما انخفضت إلى أربعة جلسات سنة 98-99، وتستغرق كل جلسة في الغالب أكثر من ساعتين مما يعطي لنا فكرة عن صعوبة تمرير الحساب الإداري للتصويت، وخصوصا في ظل الحضور الجيد للأعضاء أثناء المناقشات:

[1] ـ المصدر : محاضر الحسابات الإدارية لسنوات : 96-97 / 97- 98 / 98-99.
[2] ـ المصدر : محاضر الحسابات الإدارية لسنوات : 96-97 / 97- 98 / 98-99.

+ **عدد حضور أعضاء المجلس البلدي في مناقشة الحساب الإداري[1].**

الحساب الإداري	97-96	98-97	99-98
عدد حضور أعضاء المجلس البلدي	18/23	21/23	19/23

إلا أنه على العموم يبقى هذا الحجم الكبير من المناقشات الذي أشرنا إليه في السابق دون المستوى المطلوب، وهذا بالنظر إلى ضعف تنظيم هذه المناقشات وارتجاليتها، فغالبا ما كان موضوعها وبنسب مرتفعة يدور حول كيفية إجرائها، وبهذا الخصوص عرفت مناقشات الحساب الإداري لسنة (96-97) مجموعة من التدخلات تصب في كيفية مناقشة هذا الحساب، وأكد البعض على مناقشة المداخيل قبل عرض رئيس قسم المصاريف، يتم فيها تناول كل فصل على حدا، بينما بعض الأعضاء الموالين للرئيس أكدوا على أن المجهود الذي بذل في إطار لجنة المالية والميزانية يجب أن يأخذ بعين الاعتبار وبالتالي طالبوا بمناقشة المداخيل قسما قسما.

وبعد هذا التضارب بين الأغلبية والمعارضة في طريقة مناقشة الحساب الإداري، طالب أعضاء المعارضة إحضار مجموعة من الفواتير المتعلقة بمجموعة من الفصول (122-128-2113-3211-3312...)[2] وهو ما عكر جو المناقشة وأدى إلى رفع الجلسة، وطالب الجميع إثرها بعقد إجتماع آخر للجنة المالية والميزانية.

إلا أن هذه اللجنة لم تتمم إعمالها مما أثر على مناقشات المجلس البلدي للحساب الإداري، التي طبعها نوع من الثنائية في المناقشة بين الرئيس وبعض أعضاء المعارضة [3]، وهو نفس الوضع شهدته المناقشات إثر الانتقال إلى الجزء المتعلق بالمصاريف، والذي اتسم بدوره بالارتجالية وسوء التنظيم.

أما فيما يخص مناقشة الحساب الإداري لسنة (97 -98) فقط طبعها كما هو الشأن بالنسبة لمناقسة الحساب الإداري لسنة (96-97)، غياب الانسجام والتنظيم، فجاءت المناقشات في الجلسة الأولى منصبة على القسم الثاني، أي الجانب المتعلق بالمصاريف، ثم بعد ذلك تم الرجوع إلى مناقشة المداخيل كل فصل على حدا، وطغى على هذه المناقشات الصراع ما بين الأغلبية والأقلية وتبادل التهم من هذا الجانب أو ذاك، كما شابها مجموعة من التدخلات المكررة من الأعضاء وخاصة من طرف الذين تغيبوا عن إحدى الجلسات....

[1] - بالنظر إلى تعدد جلسات دراسة الحساب الإداري واختلاف حجم الحضورمن جلسة إلى أخرى فإن النسب المعتمدة عليها في الجدول هي معدل الحضور لكل الجلسات. المصدر : محاضر الحسابات الإدارية لسنوات : 96-97 / 97- 98 / 98-99.
[2] - انظر الحساب الإداري (96-97)، ص : 40.
[3] - انظر الحساب الإداري (96-97)، ص : 6-7-13.

وبعد الانتهاء من مناقشة المداخيل، تم الرجوع مجددا إلى مناقشة المصاريف وتركزت مختلف التدخلات وخاصة أعضاء المعارضة حول ضرورة حضور القابض للجواب على استفسارات الأعضاء، وكذا حول حضور الموظفين الجماعيين لتقديم تقاريرهم لتعميق النقاش[1].

وعلى نفس المنوال جاءت مناقشات الحساب الإداري لسنة (98-99) حيث نفس الملاحظات التي أشرنا إليها بالنسبة للحسابين الإداريين السابقين...

كل هذا يؤثر وبشكل قوي على فعالية الدور الرقابي للمجلس البلدي، مما يفرض تنظيم هذه المناقشات، بنص المشرع على كيفية إجرائها، وعلى ضرورة تقديم كافة البيانات الضرورية المتعلقة بصرف الميزانية للدفع بالمراقبة السياسية للمجلس نحو تحقيق الهدف التنموي للجماعة...

الفقرة الثانية : أهمية تصويت المجلس الجماعي على الحساب الإداري

تميزت نتيجة التصويت على الحساب الإداري بهيمنة الإجماع على صعيد الجماعتين القرويتين (البند الأول) وباحتكار الأغلبية لهذه النتيجة على صعيد البلدية (البند الثاني).

البند الأول : التصويت بالإجماع على الحساب الإداري

تميز الموقف السياسي لمنتخبي الجماعتين القرويتين خلال التصويت على الحسابات الإدارية بإجماع الأعضاء الحاضرين، وجاء التصويت على الشكل الآتي :

	الجماعة القروية بني سيدال الجبل			الجماعة القروية بني سيدال لوطا		
السنة	97-96	98-97	99-98	97-96	98-97	99-98
عدد الحضور	12/13	10/13	10/13	11/13	10/13	11/13
الموافقون	12	10	10	11	10	11
المعارضون	لا أحد	لا أحد	لا أحد	لا أحد	لا أحد	لا أحد

نتيجة التصويت على الحسابات الإدارية[2]

[1] - انظر الحساب الإداري لسنة (96-97)، ص : 52-53.

[2]- محاضر الحسابات الإدارية للجماعتين القرويتين لسنوات 96-97 / 97- 98 / 98-99.
للإشارة فإن عدد الحاضرين لم يشمل الرئيس باعتباره يحضر الجلسة وينسحب وقت التصويت.

يتبين من خلال الجدول، غياب أية أقلية تعارض تصرفات الأمر بالصرف بالرغم من تشكل المجلس من عدة تيارات حزبية وخصوصا المجلس القروي بني سيدال الجبل، ويظهر أيضا أن هناك ارتباط قوي بين النتيجة وطبيعة المناقشات التي سادت داخل المجلسين خلال دراسة الحساب الإداري، والتي تميزت كما رأينا بالفتور والغياب، مما أفرغ المراقبة السياسية داخل المجلسين من محتواها.

فالمعوقات التي حالت دون تدبير إعداد وتحضير مشروع ميزانية في مستوى متطلبات الساكنة، هي نفسها التي حالت دون تحقيق فعالية في المراقبة السياسية للمجلسين خلال التصويت على الحساب الإداري الذي تكون نتيجته معروفة قبل إجرائه.

ومن هنا تظهر أن العلاقات الشخصية التي تربط المستشار بالأمر بالصرف والتي نشأت منذ إنشاء مكاتب الجماعتين القرويتين والتي تنبني على بعض الامتيازات التي يتمتع بها الأعضاء (الإعفاءات الضريبية، الاستحواذ على تعويضات الرئيس...) تجعل هؤلاء في غنى عن التفكير في المصلحة العامة، وبالتالي يحافظ الأمر بالصرف على وجوده على كرسي الرئاسة، دون أن يعير أي اهتمام لمصالح السكان ما دام أنه يتمتع بأصوات المنتخبين، الذي تربطه بهم روابط قوية غالبا ما تتقوى كلما اقترب موعد الحساب الإداري، مما يفرغ الوظيفة الانتخابية عن مدلولها السياسي ومحتواها النبيل[1]، وهذا بالرغم من وجود بعض الممارسات التي كان بالإمكان أن تفعل الدور الرقابي للمجلس، من خلال بروز معارضة قوية للتصرفات المالية للأمر بالصرف، التي لا تنبني على أية سياسة ترشيدية للأموال الجماعية، نتيجة عدم التحكم في النفقات التي تزداد سنة بعد أخرى خصوصا وأنها تتعلق في الغالب بالجانب الاستهلاكي والإداري، دون أن تكون مبرمجة في مشاريع تنموية تعود بالنفع على السكان، الذين يعانون من ضعف البنية التحتية (الطرق، الماء، الكهرباء...) بالإضافة إلى التهاون والتساهل في استخلاص الضرائب (كإعفاء سكان الجماعة القروية لبني سيدال لوطا من أداء الضريبة على المشروبات، والتهاون في استخلاص الرسم المفروض على المقالع، وعدم إصلاح القرارات الجبائية التي هي متجاوزة بالنسبة للجماعتين، وضعف مداخيل السوق الأسبوعي...).

وتتحمل بدورها الأحزاب السياسية دورا كبيرا في بروز هذا الوضع على صعيد الجماعتين، في ظل غياب أي تكون وتأطير سياسي من طرف هذه الأحزاب للمستشارين، وأيضا

[1]- حامد صابر : " الجماعة المحلية والتعددية السياسة ـ حصاد تجربة..."، مجلة القانون والاقتصاد بعنوان العمل الجماعي، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، العدد 15 السنة 1998، ص : 34.

في ظل عدم مواكبة الحزب لعمل المنتخبين، مما يفرز مجموعة من الممارسات الشاذة والغير مشروعة[1].

وبالإضافة إلى كل هذا نجد هناك تهاون سلطة الوصاية في مراقبة الحسابات الإدارية للجماعتين القرويتين [2]، من خلال التصديق على هذه الحسابات معتمدة في ذلك على نتيجة تصويت المجلس، دون التمحيص وإجراء مراقبة خصوصا في جانب الملائمة الذي يظل المجال الذي يعرف سوء تسيير الأمرين بالصرف، وذلك من خلال تحريك اللجن المحلية والمركزية للتفتيش عن الخلل في تصرفات الأمر بالصرف، للرفع من مستوى التحصيل وخلق سياسة تعتمد على ترشيد النفقات.

البند الثاني : التصويت على الحساب الإداري بأغلبية الأعضاء

أفرزت مناقشات الحسابات الإدارية لبلدية أزغنغان، أقلية اتخذت موقفا معارضا والتي أثرت بشكل كبير على نتيجة التصويت التي جاءت كالتالي :

+ نتيجة التصويت على الحسابات الإدارية لبلدية أزغنغان[3]

السنة	عدد الحضور	الموافقون	المعارضون
97-96	20	11	9
98-97	20	10	10
99-98	20	11	9

نستنتج من خلال الجدول، وجود معارضة قوية من طرف الأقلية والتي كانت أقرب من خلال هذه النتائج إلى رفض الحسابات الإدارية وخصوصا بالنسبة للحساب الإداري لسنة (97-98)، الذي تم فيه الرجوع إلى الفصل 20 من ظهير التنظيم الجماعي، لإفراز النتيجة لصالح الأمر بالصرف، باعتبار أن رئيس الجلسة صوت لصالح الحساب الإداري[4]، وشكل حزب الاستقلال وكذا حزب الاتحاد الاشتراكي[5]، القوة الضاربة لهذه الأقلية بخلاف الأغلبية التي تتكون

[1] - حامد صابر : نفس المرجع أعلاه، ص : 35.

[2] - رفض المجلس القروي لبني سيدال الحساب الإداري لسنة 1994،وتم على إثره عزل رئيس المجلس، نتيجة مجموعة من التجاوزات التي قام بها هذا الرئيس منها عدم أخذ اليد العاملة للاعتمادات التي تم صرفها - عدم صيانة السقايات التي صرف مبلغها والمقدر 2490 - قيام الرئيس بدور المقاول في مشروع بناء دار الجماعة والذي صرف فيه مبلغ 140.000.00 درهم.
انظر عبد الرزاق السنوسي معين : جريدة الاتحاد الاشتراكي، عدد : 4321 بتاريخ 10 يونيو 1995، ص : 5.

[3] - محاضر الحسابات الإدارية لبلدية ازغنغان لسنوات 96-97 / 97- 98 / 98-99، للإشارة لم يتم احتساب الرئيس ضمن عدد الحاضرين ما دام أنه لا يصوت على هذا الحساب.

[4] - خلال دورات الحسابات الإدارية يتم اقتراح رئيس الجلسة من الأغلبية وذلك تفاديا لرفض الحسابات الإدارية إذا ما آلت النتيجة إلى تعادل في الأصوات.

[5] - يتواجد داخل المجلس البلدي أربعة أعضاء ينتمون إلى حزب الاتحاد الاشتراكي وستة أعضاء ينتمون إلى حزب الاستقلال.

من الأعضاء المنتمين إلى حزب التجمع الوطني للأحرار[1]، والذي هو نفس اللون السياسي لرئيس المجلس.

إلا أن هذه الأقلية، بالرغم من الانتقادات التي وجهتها للحسابات الإدارية خلال مناقشاتها، والتي انبنت في نظرنا على أسس سليمة لم تستطيع أن تؤثر في الأغلبية التي يتمتع بها الرئيس، والتي بواسطتها يجهض أية نتيجة إيجابية لصالح الأقلية التي يتم إقصائها من طرف الأغلبية في إفراز مراقبة سياسية فعالة[2]، و التي تعتمد كما أكدنا على دور الأغلبية، مما يجعلها مطبوعة بالمحدودية في إقرار التوجهات الجماعية[3]، بالنظر إلى عدم إعطائها الاعتبار لأفكار واقتراحات وكذا انتقادات الأقلية التي تكون في بعض الأحيان فعالة، مما كان يفرض اهتمام الأغلبية بالأقلية من خلال إدماج، أفكارها في خطة عمل المجلس وكذا المصادقة على المشاريع الجماعية التي تقدمها إلى المجلس[4].

إلا أن الصراع بينهما كان السمة البارزة داخل المجلس البلدي، نتيجة الزبونية والعلاقات الشخصية التي تربط هذه الأغلبية برئيس المجلس، والتي جعلتها تسعى دائما للحفاظ على الوضع القائم دون الكشف عن التجاوزات والخروقات في التصرفات المالية للأمر بالصرف.

ولم تدفع هذه التصرفات سلطة الوصاية أيضا لإجراء مراقبة فعالة على الحسابات الإدارية، وصادقت عليها دون اكتراث للمحاضر التي تتوصل بها والتي تحمل تجاوزات خطيرة لا يمكن السكوت عنها.

المطلب الثانـي : الرقابة الإدارية والقضائية وصعوبة التطبيق

تشكل آليات تدبير الرقابة الإدارية والقضائية اللاحقة الممارسة على المالية المحلية، حيزا يفترض على المستوى التطبيق الإهتمام والأولوية والنجاح لأنه يشكل أداة لها فائدة أكيدة في حفظ المال الجماعي.

والواقع أن لا تدبير الرقابة الإدارية ولا القضائية قامت بدورها الموكول إليها، بل اعترتها مجموعة من الصعوبات حالت دون ممارستها بشكل يضمن سلامة التدبير المالي المحلي، وبالتي أفسدت مطمح التجربة الجماعية لركوب قطار التنمية.

---

[1] ـ يتواجد داخل المجلس البلدي إحدى عشر عضوا ينتمون إلى الحزب الوطني للأحرار.
[2] ـ سيف الدين عبد الله إبراهيم أدم : " مبدأ الشرعية وعمل الإدارة"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، كلية الحقوق، الدار البيضاء، السنة 1995، ص : 253-254.
[3] ـ سعيد جفري : " الرقابة على المالية..."، ص : 254.
[4] ـ المصطفى دليل : " المجالس الجماعية... "، مرجع سابق، ص : 23.

ولمعالجة هذا الموضوع نجزأ هذا المطلب إلى فرعين :

الفرع الأول : صعوبة تنفيد المراقبة الإدارية.

الفرع الثاني : صعوبة تنفيذ المراقبة القضائية.

الفرع الأول : صعوبة تنفيذ الرقابة الإدارية

تجلت صعوبة تنفيذ المراقبة الإدارية في عدم تمتع مفتشيات وزارة الداخلية والمالية على الوسائل الضرورية لإجراء مراقبة ناجعة للأموال الجماعية، ومن هنا نناقش في (الفقرة الأولى) محدودية دور المفتشية العامة للإدارة الترابية في المراقبة ونقتصر فقط على هذه المفتشية اعتبارا بأن المفتشية العامة للمالية المحلية تم إدماجها في إطارها سنة 1998 [1]، أما (الفقرة الثانية) نخصصها لمحدودية المفتشية العامة للمالية.

الفقرة الأولى : اختصاصات واسعة للمفتشية العامة للإدارة الترابية بوسائل محدودة

تمتد اختصاصات المفتشية العامة للإدارة الترابية، إلى كل المصالح التابعة لوزارة الداخلية، وكذا الجماعات المحلية وهيئاتها، وتعنى بكل المسائل الإدارية والتقنية والمحاسبية.

وبالنظر إلى حجم هذه الاختصاصات الذي يعتبر واسعا جدا، يبقى حجم الموارد البشرية، الذي لا يتعدى 254 موظفا[2]، بعيدا كل البعد عن تغطية هذه الاختصاصات، وخاصة تغطية مجموع الجماعات المحلية، وهذا ما يستشف من الجدول أسفله :

الجماعات الحضرية والقروية التي خضعت لمراقبة المفتشية العامة للإدارة الترابية خلال سنة 2000 [3]

الجهات	عدد الجماعات الحضرية والقروية	عدد الجماعات التي خضعت للتفتيش	النسبة
الشاوية ـ ورديغة	121	8	%6.61
دكالة ـ عبدة	89	5	%5.61
فاس ـ بولمان	63	6	%9.52
غرب شرارد ـ بني حسن	73	4	%5.47

[1] ـ المصدر : تصريح لمسؤول داخل المفتشية العامة للإدارة الترابية.
2 ـ المصدر : تصريح لمسؤول داخل المفتشية العامة للإدارة الترابية.

[3] - Source : Ministère de l'intérieur.

الدار البيضاء الكبرى	35	16	%45.7
كلميم ـ الصويرة	60	2	%3.33
لعيون ـ بوجدور ـ الساقية الحمراء	14	0	%0
مراكش ـ تانسيفت ـ الحوز	216	9	%4.16
مكناس ـ تافيلالت	136	7	%5.14
الشرق	116	9	%7.75
الرباط ـ سلا- زمور ـ زعير	57	13	%22.8
سوس ـ مسة ـ درعة	239	8	%3.34
تادلة ـ أزيلال	82	6	%7.31
طنجة ـ تطوان	100	8	%8
تازة ـ الحسيمة ـ تاونات	133	4	%3
واد الذهب ـ لكويرة	13	0	%0
المجموع	1547	105	%6.78

يتبين من خلال هذه الأرقام المسجلة في الجدول، ضعف اهتمام المفتشية بمراقبة الجماعات الحضرية والقروية، فنسبة 6.78 في % من مجموع هذه الجماعات تبقى ضعيفة جدا، كما أن بعض الجماعات لم تحظى بأية عملية تفتيش، وهي الجماعات التابعة لجهة لعيون ـ بوجدور، الساقية الحمراء والجماعات التابعة لجهة واد الذهب ـ لكويرة.

مما يجعلنا نتساءل حول دور هذه المفتشية في محاربة كل أشكال التبذير المالي الذي تعرفه مختلف الجماعات المحلية على الصعيد الوطني وهو ما لاحظناه بالنسبة للجماعات قيد الدرس التي لم تعرف بدورها أية عملية تفتيش من طرف هذه المفتشية بالرغم من سوء التسيير المالي والإداري والتقني الذي تعرفه وخاصة بلدية أزغنغان التي عرفت خلال سنوات البحث كما أشرنا إلى ذلك سابقا من خلال المحاضر، تهاونا في استخلاص المداخيل وخاصة الباقي استخلاصه وكذلك تضخيما في صرف بعض النفقات ذات الأهمية المحدودة، مما كان يستدعي خضوعها لعملية تفتيش من طرف المفتشية وخاصة وأن وزارة الداخلية تتوصل بهذه المحاضر.

وزيادة على ضعف عمليات تفتيش المفتشية، نجد عملها يطبعه التمييز بين الجماعات، والذي تحظى فيه الجماعات الحضرية بالأسبقية، حيث أنه من مجموع 249 جماعة حضرية

خضعت 80 جماعة لعملية التفتيش أي بنسبة 32.12 في %، وفي المقابل نجد من بين 1298 جماعة قروية خضعت فقط 25 جماعة للتفتيش أي بنسبة 1.92 في % [1].

وبالإضافة إلى ضعف الوسائل البشرية الذي يحول دون قيام المفتشية بمهامها، وعلى الخصوص على صعيد الجماعات الحضرية والقروية، نجد محددا آخر يحول دون ذلك، وهو تمركزها في العاصمة وبعدها عن الجماعات، مما جعل عملها وخاصة فيما يتصل بالمراقبة المادية التي تستدعي تواجد المفتشية في عين المكان شبه مستحيل، مما كان يفرض نهج سياسة قرب هذه المفتشية من الجماعات، عن طريق توزيع هذه المفتشية على مستوى جهات المملكة، وكذا مدها بالوسائل الكفيلة للقيام بعملها، الذي يجب أن ينبني في رأينا على إعطاء الأسبقية للجماعات التي تعرف عجزا ماليا للدفع بهذه الجماعات نحو تحقيق موارد إضافية، وترشيد نفقاتها.

الفقرة الثانية : محدودية سلطة المفتشية العامة للمالية وضعف مواردها البشرية

لدراسة هذه الفقرة نتناول في (البند الأول) وسائل الزجر لدى المفتشية العامة للمالية، وفي (البند الثاني) مواردها البشرية.

البند الأول : وسائل الزجر لدى المفتشية العامة للمالية

تفتقر المفتشية العامة للمالية إلى أدوات العمل الضرورية للقيام بمراقبة فعالة تحول دون الإساءة إلى تبذير الأموال العمومية بشكل عام.

وهكذا فإن المفتشية لا تتمتع بسلطة التقرير في مختلف المخالفات التي يمكن أن تلاحظها خلال قيام المفتشين بمراقبة كل من المحاسبين العموميين والآمرين بالصرف.

وبالتالي فهي لا تملك أي سلطة لإجبار هؤلاء لإصلاح مخالفاتهم، أو مراعاة احترام بعض المعايير أو توجيه تسييرهم طبقا لتوجهات المفتشين [2].

وهو ما يؤكده الفصل الخامس من الظهير المنظم للمفتشية الذي يحصر دورها في حالة وجود مخالفات فادحة في إبلاغ الوزير المعني واقتراح التوقيف، دون أن يكون لها الحق في زجر المخالفين، مما جعل عملها يقتصر على إثبات المخالفات وتقديم الملاحظات على نوعية

[1] - Source : Ministère de l'intérieur.
[2] - SBIHI Mohamed : « la gestion des finances communales », op.cit , p : 74.

التسيير في إطار تقرير يتم توجيهه إلى الخازن العام للمملكة الذي له الحق في تصفية ودراسة الحسابات والوثائق المتعلقة به، وإصدار العقوبات المحتملة في حق القباض الجماعيين [1]، ويتم توجيه هذا التقرير أيضا فيما يخص الأمرين بالصرف إلى الوزراء المعنيين بهم، وهو وزير الداخلية بالنسبة لرؤساء الجماعات المحلية.

ويعتبر عدم تمكين المفتشية بوسائل الزجر، إحدى العوامل الأساسية المحددة لتحقيق عمل رقابي بالمعنى الشامل، وهو ما جعل بعض التشريعات كالتشريع الفرنسي تعطي الحق للمفتشية في توقيف المحاسب في حالة ما إذا ثبت في تسييره عجز [2].

وبالإضافة إلى غياب وسائل الزجر لدى المفتشية، هناك عائق آخر يحول دون قيام المفتشية بمراقبة فعالة، يتجلى في عدم عناية المسؤولين عن اتخاذ القرار بالتقارير التي تصدرها المفتشية بل أكثر من ذلك أن هذه التقارير لا يتم الإجابة عنها من طرف الآمرين بالصرف والمحاسبين، وهو ما أصبح معه عمل المفتشية يولد ميتا[3] مما يفرض العناية اللازمة بهذه التقارير وتمكين المفتشية بوسائل الزجر اللازمة للقيام بمراقبة تكون في المستوى المطلوب.

البند الثاني : الموارد البشرية للمفتشية

تختص المفتشية العامة للمملكة بمراقبة جميع الوثائق المالية والمستندات والحسابات المتعلقة بمجموع المتدخلين في تدبير الأموال العمومية، وتمتد اختصاصاتها إلى كل من إدارات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والشركات التي تملك الدولة أسهمها المالية.

وبالنظر إلى هذا الحجم الهائل من الاختصاصات، يبقى في المقابل عدد الطاقات البشرية بعيدا كل البعد عن الإجابة عنها، فإلى حدود سنة 1995 لم يتعد عدد المفتشين العاملين بالمفتشية 170 مفتشا، ويرجع هذا الضعف في عدد المفتشين إلى مغادرة مجموعة منهم للمفتشية وعلى الخصوص منذ إنشائها، حيث عرفت هذه المفتشية مغادرة المجموعة الأولى باستثناء مفتش واحد أما الفوج الثاني فلم يصمد في المفتشية إلا حوالي ثلاثة سنوات قبل مغادرته لها[4].

[1] - Elkbir Fikri : « le régime financière de la commune Marocaine », op.cit , p : 103.
[2] - Said Oujammaa : « le contrôle des finances publiques au Maroc », op.cit , p : 432.
[3] - Mustapha El ktiri : « l'inspection générale des finances au Maroc : Interrogation sur le passe et perspectives pour l'avenir », Revue , Marociane d'audit et de developpement , n -5 , 1995 , p : 73.
[4] - Snoussi (B) : « l'inspection générale des finances », Mémoire du cycle supérieur de l'ENAP , Rabat, 1972 , p : 52.

ويعتبر معيار تحقيق الربح وتحسين الأوضاع الاجتماعية، والتهرب من ثقل المسؤولية والتهرب من الروتين الذي تفرضه الإدارة العامة، وكذا الإرادة القوية للمؤسسات الخاصة في جلب هؤلاء المفتشين للاستفادة من مركزهم الاجتماعي الذي اكتسبوه خلال مشوارهم المهني[1]، من بين الأسباب الرئيسية لمغادرة المفتشين المفتشية، مما جعل البعض يعتبرها مصدرا أساسيا لتكوين أطر ومسؤولي المؤسسات العامة والخاصة، وفي ظل هذه الوضعية اكتفت المفتشية للقيام بمهامها بالمتمرنين الملحقين حديثا بالمفتشية، بالرغم من أنهم يفتقدون إلى الخبرة الضرورية واللازمة لإجراء المراقبة[2].

وشكل هذا الضعف فيما يخص الجانب البشري، انعكاسا سلبيا على حجم تغطية المفتشية لمختلف المؤسسات التي تخضع لمراقبتها إن على المستوى العمومي أو المحلي[3].

بل الأدهى من ذلك أن هذه المفتشية قليلا ما تهتم بمراقبة القباضات والجماعات المحلية [4]، وهو ما لمسناه من خلال النماذج التي بين أيدينا حيث لم تقم هذه المفتشية بمراقبة الجماعتين القرويتين خلال سنوات البحث أو قبل ذلك اللاهم إلا قيامها بمراقبة لبلدية أزغنغان خلال شهر يونيو سنة 2000، ومراقبة القباضة المكلفة بتنفيذ ميزانية هذه البلدية في نفس الفترة [5].

بينما أتسم عملها بالارتكاز على بعض المصالح التابعة لوزارة المالية كمديرية الضرائب وإدارة الجمارك وشبكة المحاسبين التابعين للخزينة العامة للمملكة دون أن تغطي كافة المجالات الحيوية [6].

مما كان يستدعي تدعيم المفتشية بالموارد البشرية على المستوى الكمي والنوعي، لتجيب هذه الأخيرة على مختلف الاختصاصات الموكولة إليها وعلى الخصوص فيما يتعلق بمراقبة أموال الجماعات المحلية التي تعرف خروقات كثيرة على مستوى الممارسة.

---

[1] - Driss khoudry : « la problématique du contrôle budgétaire et Finances au Maroc», op.cit , p : 246.
[2] - Elkbir Fikri : « le régime financiers de la commune Marocaine », op. cit, p : 101.
[3]- سعيد جفري : " الرقابة على المالية المحلية بالمغرب "، مرجع سابق، ص : 270.
[4] - Loubna Iguider « L'audit des collectivités locales : cas marocain » Mémoire de DESA, Agdal-Rabat, 2006-2007, p : 34.
[5] - فيما يخص الملاحظات التي أبدتها المفتشية لم تتمكن من الحصول عليها.
[6] - منصور عسو : " المالية العامة "، مرجع سابق، ص : 103.

الفرع الثاني : صعوبة تنفيذ الرقابة القضائية

تشكل المراقبة القضائية أهم جهاز في تدبير الرقابة اللاحقة على الأموال الجماعية، إلا أنها بدورها تشهد محدودية على صعيد الواقع، تجلت في التأخير في دسترة رقابة المجلس الأعلى للحسابات (الفقرة الأولى)، وفي الوسائل الزجرية للمجلس الأعلى في مواجهة الأمر بالصرف (الفقرة الثانية)، بالإضافة إلى تحكم وزير المالية في مسؤولية المحاسب العمومي (الفقرة الثالثة)، وفي محدودية الموارد البشرية على الصعيد الكمي والنوعي (الفقرة الرابعة)، وكذا في محدودية الموارد المادية والمالية (الفقرة الخامسة).

الفقرة الأولى : التأخير في دسترة رقابة المجلس الأعلى للحسابات

لم ترق الرقابة العليا على الأموال العمومية إلى المستوى الدستوري، إلا انطلاقا من المراجعة الدستورية (13 شتنبر 1996)، وهكذا لم تتضمن مختلف الدساتير المغربية لسنة 1962 و 1970 و 1972 ومراجعة 1992 على دستورية المجلس الأعلى للحسابات، وهذا بالرغم من الاهتمام السياسي المتزايد لافراز دسترة المجلس من خلال المذكرة التي عرضتها الكتلة الديمقراطية إلى الملك بتاريخ 19 يونيو 1992، حول الإصلاح السياسي والدستوري، والتي طالبت من خلالها ضرورة الارتقاء بالمجلس الأعلى للحسابات إلى مؤسسة دستورية مستقلة تتمتع بدورها كاملا في المراقبة العليا على الأموال العمومية، على غرار باقي الأجهزة التي أصبحت دستورية من خلال دستور 1992 (المجلس الدستوري ـ المجلس الاقتصادي والاجتماعي...).

وقد أدى هذا الإهمال في دسترة المجلس إلى فشل وقصور في ممارسته لاختصاصاته وخاصة المتعلقة بمراقبة مالية الجماعات المحلية وهيئاتها. والتي كانت ستشكل مدخلا رئيسيا لدعم جانب الفعالية للأجهزة التي يقوم المجلس بمراقبتها، وبالتالي يمكن اعتبار هذه الدسترة أحد الحقوق الأساسية للمواطن، خصوصا على الصعيد المحلي الذي يولي فيه هذا الأخير اهتماما متزايدا بسلامة التدبير المالي[1].

[1] - جفري سعيد : "الرقابة على المالية... "، مرجع سابق، ص : 283.

وفي خضم هذا لم يواكب المشرع المغربي التوجه الرقابي إن على مستوى التشريع المقارن أو على مستوى توصيات المنظمات الدولية التي تعمل في هذا المجال. [1]

فبالنسبة للتشريع المقارن، نجد أن مختلف الدول الأجنبية وخاصة الأوربية منها، أولت اهتماما كبيرا لدسترة الرقابة العليا على الأموال العمومية، وهكذا نجد أن الدستور الفرنسي في فصله 47 نص على أنه يعهد لمحكمة الحسابات الفرنسية بمهمة مساعدة البرلمان والحكومة في تنفيذ قوانين المالية، ونصت الفصول 121 و 128 من دستور ألمانيا الفدرالية لسنة 1948 على الوظائف الموكولة لمحكمة الحسابات الألمانية، إضافة إلى تشكيلها ومسؤولية رئيسها وكيفية تعيين أعضائها ومجال رقابتها وكذا التقارير التي تتكفل بإنجازها وتاريخ تقديم هذه التقارير والجهات التي يجب أن يتم تقديم هذه التقارير إليها[2].

علاوة إلى التشريعات الغربية اتخذت بعض التشريعات العربية مبكرا نفس المنحى، وذلك بتنصيصها على دسترة الرقابة العليا على الأموال العمومية، ويتعلق الأمر بسوريا سنة 1920، العراق 1925، مصر 1923، لبنان 1926، الأردن 1952، ليبيا 1953، الكويت 1964، الإمارات العربية 1971، تونس 1959، الجزائر 1962.

ولم يواكب المشرع المغربي أيضا مختلف التوصيات الصادرة عن المنظمات الدولية المتخصصة في الرقابة المالية والمحاسبية (الانتوساي ـ الافروساي، الأرابوساي) والتي يعتبر المغرب عضوا فيها، والتي حثت من خلال مجموعة من توصياتها وإعلاناتها وخاصة تلك الصادرة عن منظمة الانتوساي على أهمية وحتمية دسترة الرقابة العليا على الأموال العمومية [3]. كما أنه لم يساير أيضا التوصيات الصادرة عن المنظمات الإقليمية كتوصيات المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، التي أكدت في كل مؤتمراتها على أهمية الأساس الدستوري والعالمي للرقابة المالية[4].

---

[1]- خديجة بلكبير "مساهمة المحاكم المالية في الرقابة العليا : دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية أكدال-الرباط، 2007-2008، ص : 267.

[2] ـ محمد حركات: " آفاق الرقابة العليا على الأموال العمومية بالمغرب، في إطار مقتضيات الدستور الجديد "، مقال منشور بجريدة العلم 20 شتنبر 1996، ص : 6.

[3] ـ إعلان ليما 1977، إعلان بالي 1988، إعلان طوكيو 1985، إعلان بيكين 1991، إعلان بانجول 1993، إعلان نيودلهي 1994.

[4] انظر : ـ المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، الإعلانات الخاصة للرقابة المالية العليا، ترجمة طارق الشاطي، تونس، (دن) 1 1989.

الفقرة الثانية : الوسائل الزجرية للمجلس الأعلى في مواجهة الأمر بالصرف

يتمتع الآمرون بالصرف، وخصوصا المنتخبين منهم، بمسؤوليات محدودة مقارنة مع مسؤوليات المحاسب العمومية، أمام المجلس الأعلى للحسابات.

وهكذا نجد أن رؤساء المجالس الجماعية، يهتمون بمسؤولياتهم السياسية اثناء التصويت على الحساب الإداري أو اثناء الانتخابات أكثر من اهتمامهم بمسؤولياتهم القضائية أو الإدارية أمام المجلس الأعلى للحسابات، وذلك بالنظر إلى ضعف الجزاءات التي يتعرضون لها في حالة الإخلال بالواجبات المترتبة عليهم.

هذه الجزاءات هي عبارة فقط على بعض الغرامات التي لا يتعدى مبلغها في حالة وجود بعض المخالفات المتعلقة بميدان التأديب المتعلق بالميزانية، ضعف مبلغ المرتب السنوي الإجمالي للأمر بالصرف [1]، وفي حالة ما إذا لا يتقاضى هذا الأخير مرتبا عموميا، فإن الغرامة يتم تقديرها على أساس ضعف أجرته الإجمالية، أما إذا كان غير مأجور، فإنه في هذه الحالة يمكن أن يبلغ مقدار الغرامة ما يقابل ضعف المرتب السنوي الإجمالي لعون من أعوان الدولة يستفيد من أعلى رتبة بسلم الأجور رقم11[2].

كما لا تتعدى الغرامة على الأمر بالصرف في حالة تأخيرة بالإدلاء بالحسابات الإدارية وكذا الوثائق الحسابية الأخرى، أو في حالة التملص من تقديم البيات اللازمة لإجراء مراقبة المجلس، أو في حالة عرقلة إجراء هذه المراقبة، مبلغ خمسمائة درهم وبغرامة تهديدية لا يتجاوز مبلغها مائة درهم عن كل شهر تأخير [3].

يظهر من كل هذا التفاوت الكبير بين مسؤولية المحاسبة والأمر بالصرف بالرغم من مساهمة هذا الأخير الفعالة في تدبير تنفيذ الميزانية، وصعوبة مراقبة هذا التنفيذ من طرف القابض الجماعي الذي لا يتدخل في مراقبة ملائمة النفقة، وكذا في مراقبة ماديتها، مما كان يفرض في نظرنا تجاوز هذا التفاوت في المسؤولية، بإقرار جزاءات تتجاوز بكثير الغرامات المنصوص عليها، وذلك تفاديا لتبذير الأموال الجماعية التي تعرف ضعفا كبيرا كما هو الشأن بالنسبة للجماعات قيد الدرس، وتفاديا لتهافت المنتخبين الأميين عن كرسي الرئاسة، مخافة من ثقل المسؤولية التي يمكن أن يتعرضوا لها من خلال جهلهم لتقنيات صرف الميزانية الجماعية.

[1] - الفصل 57 من الظهير المنظم للمجلس الاعلى للحسابات.
[2] - الفصل 58 من الظهير المنظم للمجلس الأعلى للحسابات.
[3] - الفصل 76 من الظهير المنظم للمجلس الأعلى للحسابات.

الفقرة الثالثة : تحكم وزير المالية في مسؤولية المحاسب العمومي

منح المشرع عدة إجراءات لإعفاء المحاسب العمومي (القابض الجماعي) من المسؤولية أو التخفيف منها في الحالة التي يتم فيها إثبات العجز في صندوقه.

وهكذا نجد أن المحاسب له الحق في الطعن في قرارات المجلس الأعلى للحسابات بسبب عدم الاختصاص أو خرق في القانون لدى الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى وذلك خلال الستين يوما الموالية لتاريخ تبليغ الحكم إليها [1]، كما يمكن له أن يطلب من المجلس تعديل مقررات التصفية التي اتخذها الخازن العام وذلك في أجل ستين يوما التي تلي تاريخ تبليغه مقرر هذا الأخير[2]، كما يحق له طلب مراجعة الأحكام النهائية الصادرة عن الملجس في حالة ما إذا تم اكتشاف عنصر جديد [3].

إلا أن هذه الضمانات، التي أتاحها المشرع للمحاسب لا تقف عند هذا الحد، بل أنه له الحق أيضا في طلب الإعفاء من المسؤولية حسب الفصل الخامس من الظهير الشريف لسنة 1955 المنظم لمسؤولية المحاسب العمومي[4] في حالة وجود اسباب قاهرة، أو في حالة ما إذا برهن على أنه أخذ جميع الاحتياطات التي ينص عليها القانون وقام بجميع المتابعات والتدابير الاستعجالية[5].

وفي حالة ما إذا تم رفض طلبه الرامي إلى إعفائه من المسؤولية، فإن له الحق أيضا في طلب التنازل طبقا للفصل العاشر من الظهير الشريف لسنة 1955[6] عما يترتب من دين في ذمته سواء كله أو قسطا منه بعد استشارة الإدارة التي يهمها الأمر[7].

وفي كلتا الحالتين أي طلب الإعفاء من المسؤولية أو التنازل عن الدين فإن وزير المالية تبقى له الكلمة الأولى والأخيرة في هذا الأمر خاصة بالنسبة لطلب التنازل عن الدين الذي يستحيل معه الطعن في قرار وزير المالية.

---

[1] ـ الفصل53 من الظهير المنظم للمجلس الأعلى للحسابات.
[2] ـ الفصل 48 من الظهير المنظم للمجلس الأعلى للحسابات.
[3] ـ الفصل 54 من الظهير المنظم للمجلس الأعلى للحسابات.
[4]- المادة 10 من قانون 99-61 بتحديد مسؤولية الآمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين.
[5] ـ الفصل الخامس من الظهير الشريف بتاريخ 8 شعبان 1374، الموافق 2 أبريل 1955، الجريدة الرسمية عدد 2214، ص : 1258 (6 ماي 1955).
[6]- المادة 8 من قانون 99-61 بتحديد مسؤولية الآمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين.
[7] ـ الفصل الثامن من الظهير الشريف بتاريخ 8 شعبان 1374، الموافق 2 أبريل 1955، الجريدة الرسمية عدد 2214، ص : 1258 (6 ماي 1955).

من هنا يظهر أن وزير المالية، يتحكم في قرارات المجلس الأعلى للحسابات التي يختص في متابعتها مما قد يفتح المجال لظهور عدة ممارسات تسيء إلى الأموال العمومية، ومنها الأموال الجماعية، كالتحيز والمحسوبية إزاء المحاسبين العموميين [1]، الذين هم في الأصل تابعين له، وخاصة في ظل عدم وجود أية ضمانة أو كفالة مادية من طرف المحاسب وفقا لأحكام ظهير 1925 [2]. التي تعوض العجز الموجود في صندوق المحاسب

والذي عوضته الخزينة العامة للمملكة بحل مؤقت سنة 1964 وهو الاكتتاب على وثيقة التأمين ليشمل هذا الاكتتاب مختلف محاسبي الخزينة ومنهم القباض الجماعيين سنة 1986 وهو الحل الذي اتخذته المادة 9 من قانون 99-61[3]، إلا أن هذا التأمين لا يمكن أن يعوض الضمانة أو الكفالة، بحكم أنه لا يتضمن مخاطر التسيير المحاسبي، وكذا مخاطر العجز في صندوق المحاسب[4].

وبالنظر إلى هذه السلطة التحكمية التي يتمتع بها وزير المالية كما أشرنا إليها فيما يخص متابعة قرارات المجلس الأعلى للحسابات، طالب البعض بإسناد مهمة طلب الإعفاء من المسؤولية أو التنازل عنها إلى السلطة القضائية[5] وذلك حفاظا على الأموال العمومية ومنها الأموال الجماعية من كل ما قد يؤثر على نزاهة التصرف فيها.

الفقرة الرابعة : محدودية الموارد البشرية للمجلس على الصعيد الكمي والنوعي

اتسمت تجربة المجلس الأعلى للحسابات، بالضعف والنقص الكبير في عدد الموارد البشرية، وهكذا فمنذ إنشائه لم يتعد عدد العاملين بالمؤسسة ثلاثين موظف كلهم ينتمون إلى وزارة المالية [6]، وأصبح هذا العدد إلى حدود سنة 1990، 200 موظف، ضمنهم حوالي أربعين قاضيا[7] وارتفع هذا العدد إلى 220 موظف من بينهم إثنان وسبعون قاضيا إلى حدود سنة 1998.[8]

---

[1] - Said oujmaa : « le contrôle des finances publiques au Maroc », op.cit , p : 236.

[2] - Article 1 du dahir du 2 Ramadan 1343 (20 Avril 1925) sur le cautionnement des comptables des deniers publics – B.028 Juillet 1924 , p : 1266.

[3]- تنص المادة 9 من قانون 99-61 على ما يلي : "يتعين على المحاسبين العموميين بمجرد استلامهم مهامهم، إبرام عقد التأمين بصفة فردية أو جماعية لدى مقاولة التأمين معتمدة ليضمن خلال مدة مزاولة مهامهم مسؤوليتهم الشخصية والمالية المشار إليها في المادة 6 أعلاه.

يتم بموجب هذا العقد تأمين عن المخاطر التي قد تنتج عنها ضياع أو إتلاف أو سرقة الأموال والقيم المعهودة إليهم بحراستها أو بثبوت عجز في حساباتهم أو تصريح بمديونتهم ويتحمل المحاسبون العموميون أقساط التأمين السنوية وتسلم لهم شهادة التأمين يتم الإدلاء بها للمحكمة المالية المختصة.

تحدد بنص تنظيمي التدابير المتعلقة بتطبيق هذه المادة وخصوصا الحدود الدنيا للمبالغ الواجبة للتأمين عنها حسب طبيعة المخاطر وفئات المحاسبين العموميين ".

[4] - Abdellatif Ben Zidiya : « Contrôle des finances… », op. cit , p : 105.

[5] - Said Oujmaa : « le contrôle des finances publiques au Maroc », op.cit , p : 236.

[6] - Mekkaoui Brahim : « la problématique du contrôle des finances publiques », op.cit , p : 120.

[7] - Note presentative du budget de la cour adressé à la chambre des représantants , année 1991.

[8] - تصريح الكاتب العام للمجلس الأعلى للحسابات السيد بناصر اليازغي لقاء برنامج محطات اقتصادية للتلفزة المغربية القناة الأولى بتاريخ 20 شتنبر.1998

إلا أنه بالرغم من ارتفاع عدد موظفي هذه المؤسسة، فإن هذا العدد بقى ضعيفا مقارنة مع حجم المسؤوليات الملقاة على المجلس الأعلى، والتي جعلته يؤثر بعض الاختصاصات على أخرى كما هو الشأن في تأثيره المراقبة القضائية على مراقبة التسيير[1]، وهذا نتيجة وجود عدد هائل من المؤسسات الخاضعة لرقابة المجلس الأعلى للحسابات ومنها أكثر من 1547 جماعة محلية.

وفي المقابل قامت التشريعات المقارنة بمد الهيآت العليا للرقابة المالية بالوسائل البشرية الكافية للقيام بمهمتها القضائية، كما هو الشأن في فرنسا التي عرفت فيها محكمة الحسابات إلى حدود 1 يناير 1996 التشكلية الآتية[2] :

- الرئيس الأول.
- خمس وثمانون من المستشارين المشرفين.
- مائة وثمانية عشر من المستشارين المقررين.
- ستة وأربعون مدققا.

أما فيما يخص أسباب الضعف الكمي، التي يعاني منه المجلس الأعلى للحسابات، فترجع إلى محدودية عوامل الجلب لدى هذه المؤسسة، والتي تتجلى في ضعف أنظمة الرواتب والتحفيزات الممنوحة للعاملين بهذا الجهاز[3] وعلى الخصوص الهيآة القضائية.

مما جعل مجموعة من القضاة تغادر هذه المؤسسة ما بين 1982 و 1994 والتي بلغ عددها 50 في %، كما غادر 55 في % من المستشارين ينتمون إلى الفوج الأول المؤسسة، و 39 في % من قضاة الدرجة الثالثة ما بين 1980 و 1990، بالإضافة إلى مغادرة فوج من المستشارين تم توظيفهم من طرف المجلس سنة 1985، زيادة على مغادرة 44 في % من قضاة الدرجة الثالثة تم توظيفهم في نفس السنة[4].

وكما هو الشأن بالنسبة للجانب الكمي للموارد البشرية للمجلس، فإن الشيء ذاته يمكن أن يقال على الجانب النوعي لهذه الموارد والتي يعاني فيها المجلس أيضا من نقص كبير بالنظر إلى نوعية الاختصاصات التي يقوم بها المجلس، والتي تتطلب تكوينا جيدا ومتكاملا من الناحية النظرية والتطبيقية ودراية شاملة بمختلف جوانب التدقيق والمساءلة والرقابة المالية بصفة

[1] - El Mekkaoui Brahim : « le problématique du contrôle … », op.cit , p : 112.
[2] - Maguey (J) : « la cour des comptes est-elle une juridiction administrative ? », in Revue de droit publique et de science politique en France et à l'étranger n° 6 Nov-Dec 1970 , p : 43.
[3]- خديجة بلكبير "مساهمة المحاكم المالية في الرقابة العليا : دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة" مرجع سابق، ص : 273.
[4] - محمد حركات : حوار أجرته مع الأستاذ حركات، جريدة الاتحاد الاشتراكي، منشور بنفس الجريدة ل 14 ابريل 1998، ص : 4.

عامة[1]، هذا التكوين يظل ضعيفا من خلال حصيلة تجربة المجلس الأعلى للحسابات، بالرغم من قيام هذا الأخير بإرسال مجموعة من المستشارين للتكوين خارج البلاد (فرنسا وكندا)[2].

وبالإضافة إلى ضعف التكوين نجد هناك إحجام كبير من الأطر العليا عن الإقبال على العمل بالمجلس في ظل ضعف نظام الرواتب والتحفيزات التي تبقى دون المستوى المطلوب لجلب هذه الأطر مما جعل المجلس يعاني بشكل كبير من نقص من هذه الكفاءات التي كانت ستجيب ولا محالة على مختلف المشاكل التي يتخبط فيها المجلس.

الفقرة الخامسة : محدودية الموارد المادية والمالية للمجلس

بالإضافة إلى الضعف والنقص الذي يعاني منه المجلس الأعلى للحسابات على المستوى الكمي والنوعي للموارد البشرية، يلاحظ أيضا أن هناك ضعف في الاعتماد على إمكانات التدبير الحديثة، والتي تتجلى على الخصوص في النقص الكبير في الاعتماد على إمكانيات المعلوميات أو الحاسوب كأسلوب حديث لمواجهة متطلبات الافتحاص والرقابة[3]، التي تعمل على توفير المعلومات الممكن استعمالها وضمان مراقبة وتحليل هامين، كما تساهم في الإلمام اللازم بالنظام الإجرائي للمراقبة[4].

إلا أنه بالرغم من هذه الأهمية التي يكتسيها استعمال المعلوميات، فإن المجلس الأعلى للحسابات ظل بعيدا كل البعد على استعمال هذه التقنية لمعالجة البيانات بسرعة كبيرة، ولم يواكب بالتالي توصيات المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية وخاصة توصيات المؤتمر الثامن والعاشر المنعقدين بكل من برلين (1989) ونيروبي (1996) والتي وقع التأكيد فيهما على ضرورة حسن التحكم في التقنية المعلوماتية واستعمالها في عملية المراقبة المالية.

ويمكن إرجاع تخلف المجلس عن مواكبة هذه التوصيات إلى وضعيته المتخلفة مقارنة مع الأجهزة التي تخضع لمراقبته، وإلى الضعف في التكوين في مجال المعلوماتي، والنقص في الإمكانات المالية التي يتم توجيهها إلى التجهيز المعلوماتي[5].

هذه الإمكانات المالية تظل هي الأخرى دون المستوى المرجو بالرغم من توفر المجلس منذ أوائل الثمانيات على ميزانية خاصة، والتي مازلت لا تستجيب لمختلف اختصاصات المجلس الأعلى للحسابات نظرا لقلتها كما يتبين من خلال جدول تطورها منذ سنة (1981 إلى 1997).

---

[1] - Fadre (F.J) : « le contrôle des finances publiques », eds, PUF , année 1968 , p : 174.
[2] - Mekkhoui Brahim : « le problématique … » , op.cit , p : 124.
[3] - سعيد جفري : " الرقابة على المالية المحلية..."، مرجع سابق، ص : 323.
[4] - M.Harakat : « L'audit dans le secteur public au Maroc », Ed Babel , tome II , 1994 , p : 58.
[5] - M.Harakat : « L'audit dans le secteur public au Maroc », Ed Babel , tome II , 1994 , p : .62

+ المصدر : قوانين المالية

السنة	المبالغ المرصودة للعنصر البشري	المبالغ المرصودة للأدوات
1981	3665786	1939000
1982	3614000	1427000
1983	4379636	1467500
1984	3456000	1611000
1985	3590000	1576000
1986	3799000	1616000
1987	4380000	2316000
1988	4761000	2467000
1890	7835000	2520000
1891	8890000	2815000
1892	9300000	3023000
1893	9256420	3229000
1894	9455000	3242000
1895	12470000	4000000
نصف سنة 1996	6554000	1885000
1997-1996	12434000	3796000

الفصل الثاني : عقلنة تدبير الميزانية الجماعية

إن تحقيق المشروع التنموي الجماعي، يستدعي بالضرورة عقلنة تدبير ميزانية المجالس الجماعية، من خلال تأهيل الأطراف المتدخلة في هذا التدبير، والمتمثلة في الموارد البشرية (المنتخب الجماعي، الموظف الجماعي) للقيام بدورها في تدبير الميزانية الجماعية على الوجه المطلوب.

زيادة على هذا يجب كذلك تأهيل الموارد المالية من خلال تمكين الجماعات بالوسائل المالية الضرورية، خصوصا بعد تنامي دورها في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فهذه الموارد ستساهم لا محالة في عقلنة تدبير الميزانية الجماعية لأنها ستوفر الموارد الأساسية للجماعات لتطعيم ميزانياتها.

كما يستدعي عقلنة تدبير الميزانية الجماعية تجاوز الإطار التقليدي لتدبير إجراءات الميزانية، من خلال الاعتماد على بعض تقنيات تدبير المقاولات لتحقيق الفعالية على مستوى تحضير وتنفيذ ومراقبة الميزانية.

ولتناول هذه النقط نقسم هذا الفصل إلى مبحثين نتناول في الأول، تأهيل الموارد البشرية والمالية (المبحث الأول)، وفي الثاني، عقلنة تدبير إجراءات الميزانية الجماعية (المبحث الثاني).

المبحث الأول : تأهيل الموارد البشرية والمالية

تساهم الموارد البشرية والمالية بشكل فعال في تدبير ميزانية المجالس الجماعية، وهذه المساهمة لن تتحقق إلا في ظل جعل هذه الموارد ترقى إلى المستوى المطلوب لتحقيق التنمية الجماعية وذلك من خلال تأهيل الموارد البشرية (المطلب الأول) وتأهيل الموارد المالية (المطلب الثاني).

المطلب الأول : تأهيل الموارد البشرية

يعتبر كل من المنتخب والموظف الجماعي فاعلين أساسيين في تحقيق المشروع التنموي من خلال تدبير جيد للميزانية الجماعية، من هنا يجب الارتقاء بهاذين العنصرين لتفعيل دورهما من خلال تأهيل المنتخب الجماعي (الفرع الأول) وتأهيل الموظف الجماعي (الفرع الثاني).

الفرع الأول : تأهيل المنتخب الجماعي

يتمحور تأهيل المنتخب الجماعي حول تكوينه (الفقرة الأولى)، وجعل حضوره داخل الجماعة حضورا مستمرا من خلال تفرغه للعمل الجماعي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : تكوين المنتخب الجماعي

يقول الملك الحسن الثاني رحمه الله : "..إذن لنرجع إلى هذه المركزية التي ـ كما قلت لكم ـ أو من بها إيمانا عميقا لأنها هي المدرسة الحقيقية لهذه اللامركزية، ماهي أسسها وعلى ماذا ترتكز؟ إنها ترتكز على ثلاثة ركائز اساسية : الركيزة الأولى هي المنتخب، والركيزة الثانية هي صاحب السلطة وصاحب الوصاية والركيزة الثالثة هي الوسائل التي لدى المنتخبين وممثلي الدولة ليصلوا إلى تحقيق الأهداف التي خططوها ومن أجلها عملوا ومن أجلها انتخبوا.. "[1].

يتأكد من الخطاب الملكي أهمية العنصر البشري ألا وهو المنتخب وهو العنصر الأساسي من عناصر اللامركزية، فبدونه لا تستقيم هذه الأخيرة ولا تحقق أهدافها.

ولاستغلال هذا المنتخب يجب أولا وقبل كل شيء تكوينه تكوينا يجعله يعرف ماله وما عليه. فما هي إذن نوعية سياسة تكوين المنتخب التي نهجها المغرب وما هي آفاقها ؟

البند الأول : تجربة تكوين المنتخب الجماعي

يعتبر التكوين أحد الأسس المركزية لتحقيق مساهمة الجماعات المحلية في الحياة الاقتصادية والاجتماعية[2]، لهذا قام المغرب مباشرة بعد صدور ظهير 1976، بإقامة مجموعة من

---

[1] ـ خطاب صاحب الجلالة الملك الحسن الثاني رحمه الله بمناسبة افتتاح المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية، أشغال المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 9.

[2] ـ محمد الأنفاسي " تقييم التجربة اللامركزية.. " مرجع سابق، ص :140.

المناظرات[1]، والتي تعتبر مناسبة للنقاش حول المشاكل والاختيارات التي ستتبعها الجماعات المحلية في سياساتها[2] لأن هذه المناظرات تشكل فرصة للتشاور والحوار ما بين مختلف المتناظرين والإدارة الوصية (وزارة الداخلية)، وأيضا بين سائر الجماعات المحلية المتواجدة عبر أنحاء المملكة في شخص الحضور المدعو من المنتخبين، إضافة إلى الخبراء والمختصين في الحقل الجماعي مغاربة وأجانب[3]، إلا أنه بالرغم من أهمية هذه المناظرات فإن طابعها المناسباتي، والانتقائي للمشاركين فيها على صعيد المجالس الجماعية، وكذا عدم إعطائها الطابع الإلزامي عند الضرورة يجعلها غير كافية بالنهوض بالأعباء الكبيرة على عاتق الجماعات، مما يستدعي ضبط هذه المناظرات وإجراءها بشكل منتظم على الأقل كل سنة مع تقييم توصياتها بشكل دوري وإحداث مكتب دائم للمناظرة الوطنية للجماعات المحلية يتولى الإشراف والتنسيق للعمليات التكوينية للمستشارين الجماعيين محليا ووطنيا، وذلك خلال الفترة الفاصلة بين مناظرة وأخرى [4]، وضرورة إضفاء الطابع الإجباري على المشاركة في هذه المناظرات مع توسيع حق المشاركة بالنسبة للمنتخبين[5]، وضرورة تمديد أجل المناظرة من ثلاثة أيام إلى أسبوع على الأقل للتطرق إلى مجموعة كبيرة من الموضوعات التي تعيق سير المنتخبين الجماعيين [6].

وبالإضافة إلى عقد المناظرات تميزت التجربة المغربية في مجال تكوين المنتخبين الجماعيين بتنظيم ندوات تكوينية جهوية ضمن مجموعة من المجالات، الحالة المدنية الشرطة الإدارية، تدبير الميزانية الجماعية، المؤسسات العامة المحلية، إعداد وتدبير مشاريع التنمية [7]، كما نظمت بعض الندوات على الصعيد الإقليمي لفائدة المستشارين، كما استفاد بعض المنتخبين من بعض الندوات واللقاءات التي نظمتها بعض الهيئات غير الحكومية على الصعيد الدولي، إلا

---

[1] ـ مجموع المناظرات الوطنية للجماعات المحلية سبعة وهي :
1 ـ مناظرة مراكش دجنبر 1977 الموضوع من الوصاية إلى التعايش.
2- مناظرة الرباط نونبر 1979 الموضوع : من التعايش إلى التمازج.
3- مناظرة مكناس، يونيو 1986 الموضوع : التشارك.
4- مناظرة الدار البيضاء، يونيو 1989 الموضوع : الأمانة.
5- مناظرة الرباط أبريل 1992 الموضوع : التطابق.
6- مناظرة تطوان يونيو 1994 الموضوع : إعلام وتكوين المنتخبين.
7- مناظرة الدار البيضاء، أكتوبر 1998 الموضوع : اللامركزية وعدم التركيز.

[2] - Abdelhak Akla : « le décentralisation à l'épreuve … » , op.cit , p : 67.

[3] ـ حليمة ستوت : " المناظرات الوطنية للجماعات المحلية : الأهداف والنتائج "، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق أكدال، الرباط 1998. ص / 217.

[4] ـ المناظرات الوطنية السادسة للجماعات المحلية، توصيات لجنة تكوين وإعلام المنتخبين، ص : 11.

[5]ـ عبرت نسبة 36.56 في المائة من بين 186 مشارك في المناظرة الوطنية الرابعة على رفع نسبة تمثيل رؤساء المجالس القروية في المشاركة في المناظرة إلى 50 في المائة.
ـ أنظر المديرية العامة للجماعات المحلية ـ تقييم المناظرة الوطنية الرابعة للجماعات المحلية, ص : 26.

[6] ـ اعتبر 64.52 في المائة من مجموع المستجوبين بأن فترة ثلاثة أيام كفترة للمناظرة كافية و 29.03 في المائة، اعتبروها قصيرة بينما 3.23 في المائة اعتبروها مبالغ فيها، انظر : تقييم المناظرة الوطنية الرابعة للجماعات المحلية، مرجع سابق ن ص : 8.

[7] ـ عبد الله حارسي " إشكالية تكوين المنتخب الجماعي والناخب في المغرب " منشورات المجلة المغربية، للإدارة المحلية والتنمية : "سلسلة مواضيع الساعة " عدد 32-2001،ص : 104-105.

أن هذه التظاهرات واللقاءات المنظمة، سواء على الصعيد الوطني أو الدولي [1]، رغم فائدتها فإنها غير كافية بالنظر إلى افتقادها إلى عنصر الانتظام والديمومة ولاقتصارها على مناقشات العموميات دون الخوض في الشؤون المحلية في عمقها، زيادة على طابعها الانتقائي حيث تنحصر المشاركة فيها على بعض المنتخبين دون سواهم [2].

فما هي إذن في ظل هذا الفراغ في مجال تكوين المنتخب الآفاق المستقبلية لهذا التكوين؟

البند الثاني : **آفاق تكوين المنتخب الجماعي**

أولا : التوفر على مستوى تعليمي لائق

يمارس المنتخب الجماعي عدة مهام تتعلق بالجوانب الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية والمالية.. مما يقتضي توفره على تكوين مناسب يسمح له بالاضطلاع بهذه المهام، وحين نتحدث عن التكوين يدفعنا الحديث عن المستوى التعليمي كذلك، خاصة وأنه شكل ولا يزال عائق أمام ممارسة العمل الجماعي بشكل جيد، وفي هذا الإطار أوصى المتناظرون في المناظرة الوطنية السابعة على حصر الترشيح لمهام الرئاسة في الأعضاء الذين يحسنون القراءة والكتابة نظرا للمهام الجسيمة الموكولة إلى رئيس المجلس بمقتضى القوانين والأنظمة الجاري بها العمل [3]، وبالفعل تمت الإجابة على هذا المطمح من خلال القانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي، والذي نص في المادة 28 على ما يلي : " لا يجوز لأعضاء المجالس الجماعية الذين لا يثبتون توفرهم على مستوى تعليمي يعادل على الأقل مستوى نهاية الدروس الابتدائية أن ينتخبوا رؤساء ولا أن يزاولوا هذه المهام بصفة مؤقتة " كما نصت المادة الحادية عشر من نفس القانون أعلاه على ما يلي : "ينتخب المجلس الجماعي من بين أعضائه، خارج أعضاء المكتب الذي يحسنون القراءة والكتابة بالاقتراع السري وبالأغلبية النسبية للأعضاء المزاولين مهامهم، كاتبا يعهد إليه بتحرير محاضر الجلسات وحفظها، ومقرر للميزانية يكلف بتقديم التقديرات المالية والحسابات الإدارية إلى المجلس.

---

[1]- راجع في هذا الصدد التقرير الذي أعدته وزارة الداخلية حول منجزاتها خلال السنة المالية 1996 -1997أنشطة المديريات المركزية للوزارة وخاصة أنشطة المديرية العامة للجماعات المحلية ومديرية تكوين الأطر.

[2] - محمد بوجيدة ميلود بوخال "نظام المنتخب الجماعي، دراسة تحليلية مقارنة "، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء 1999, ص : 95.

[3] - توصيات المناظرات الوطنية السابقة، مرجع سابق، ص : 16.

ينتخب المجلس كذلك من بين أعضائه، وفقا للشروط المنصوص عليها في الفقرة السابقة، نائب للكاتب ونائبا للمقرر يكلفان على التوالي، بمساعدة الكاتب ومقرر الميزانية ويخلفانهما إذا تغيبا أو عاقهما عائق.....".

ويلاحظ من خلال المادتين، وخصوصا فيما يتعلق بالمستوى الثقافي والتعليمي لرؤساء المجالس الجماعية[1] أن المشرع كان بعيدا عن مطمح تحقيق التنمية الجماعية في ظل تعقد العمل الجماعي في جانبه المالي على الخصوص، نتيجة الإجراءات التي يتطلبها تدبير الميزانية الجماعية، فكان من الأجدر أن يكون هذا المستوى التعليمي يفوق المستوى الابتدائي سواء بالنسبة لرؤساء المجالس القروية الذي نقترح أن يكون هذا المستوى التعليمي ثانوي أو بالنسبة لرؤساء المجالس الحضرية والذي نقترح أن يكون مستواهم التعليمي عال.

فإذا كان هذا الإصلاح ساهم في عدم إمكانية إسناد رئاسة المجلس إلى رؤساء أمين، والذين شكلوا حوالي 12 في المائة إلى 13 في المائة خلال انتخابات 1997 [2]، فإنه أفضى إلى وجود عدد مهم من رؤساء المجالس الجماعية ذوي المستوى التعليمي الابتدائي ـ كما يلاحظ من خلال الجـدول:

مستوى التعليم	عدد المجالس الجماعية
الابتدائي	420
الثانوي	580
العالي	493
المجموع	1497

المستوى التعليمي لرؤساء المجالس الجماعية [3].

[1]- إن الطموح السياسي للمستشارين وتهافت بعضهم للفوز بكرسي الرئاسة مهما كانت الوسائل المستعملة ، دونما احترام للقوانين والأخلاق، وبالرغم من عدم توفرهم على المستوى التعليمي الذي يفرضه القانون دفعهم إلى استعمال حيل وهمية وأساليب للمماطلة وكسب الوقت حتى يتسنى لهم الحصول على شواهد أو أي وثيقة تثبت توفرهم على المستوى التعليمي المطلوب حيث بلغت عدد الطعون أمام مختلف المحاكم في منتصف شهر شتنبر 2004 أكثر من 155 طعنا أغلبها مرتبط بالمستوى التعليمي.
أنظر : نجاة زروق "صعوبات التوفيق بين الديمقراطية ومتطلبات حسن التدبير : المادة 28 من الميثاق الجماعي"، رسالة الجماعات المحلية، العدد رقم 11 السنة 2004، ص : 4.

[2] ـ خليل فهيد : "المجالس الجماعية والتنمية : نحو صياغة دور جديد للعمل الجماعي في ظل بلورة دور جديد للسلطة " المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 35، نونبر ـ دجنبر 2000، ص : 48.

[3] - Ministére de l'intérieur , "Collectivités locales En chiffres 2004 ", DGCL imprimerie tomi , 2007 , p : 91.

تشكل نسبة رؤساء المجالس الجماعية ذوي المستوى التعليمي الابتدائي، أكثر من 28 في المائة وهذا إن كان يدل على شيء فإنما يدل على أن المشروع التنموي داخل هذه الجماعات يبقى معلقا فكيف لرئيس في ظل هذا المستوى التعليمي أن يقوم بتدبير جيد لأمور الجماعة وإن توفرت فيه الاستقامة وحب المصلحة العامة الجماعية، فغياب مستوى تعليمي عالي على الخصوص سيجعل من الصعوبة بمكان تفهم تعقد العمل الجماعي، ومواجهة الموظفين الجماعيين وخصوصا الأطر العليا منهم، لذا يجب على المشرع كما أكدنا على ذلك فرض مستوى تعليمي جيد لرئيس المجلس لقيادة الجماعة نحو تحقيق أهدافها التنموية، ومساعدته على أن يكون مؤهلا للتكوين في مختلف المجالات التي تعنى بها الجماعة وخاصة المجال المالي (تقنيات إعداد الميزانية، مراقبة التسيير لتنفيذ الميزانية...) وعموما يجعله هذا التكويـــن ملما بكل ما يتعلق بالتدبير العمومي المحلي.

أما فيما يخص المستشارين فنجد أن المشرع لم يفرض أي مستوى ثقافي بالنسبة لمن يتقلد بعض المناصب المهمة داخل المجلس الجماعي، باستثناء توفر شرط حسن القراءة والكتابة بالنسبة لكاتب المجلس والمقر العام للميزانية، ونائب المقرر العام للميزانية ونائب الكاتب العام، كما أكدت على ذلك المادة الحادية عشرة من قانون 00-78، وهو ما يشكل ثغرة كبيرة تحول دون تحقيق التنمية الجماعية.

خصوصا إذا علمان أن 25.93 في المائة من المستشارين الجماعيين الذين حازوا على ثقة الناخبين خلال استحقاقات 2003 هم أميون، و 27.66 في المائة لا يتعدى مستواهم التعليمي الابتدائي[1]، كل هذا يؤكد عدم مساهمة النص القانوني في تحقيق الاستقلال المالي والإداري للجماعة، فكان من المفروض أن ينص المشرع على إجبارية توفر المنتخب المقدم إلى الانتخابات على مستوى التعليم الابتدائي على الأقل، لإفراز مؤسسة جماعة مؤهلة لتحقيق التنمية المحلية، وخصوصا وأن هؤلاء المستشارين منهم من سيتقلد مهام داخل المجلس، كأعضاء لجنة المالية الذي يجب أن يتوفروا على مستوى تعليمي مهم للمساهمة في تدبير إعداد مشروع الميزانية.

[1] - Collectivité locales en c hiffres 2004 , op.cit , p 49.

ثانيا : ضرورة إقرار الحق في التكوين وتنظيمه

يعتبر المستوى التعليمي الجيد شرطا أساسيا لجعل المنتخب مؤهلا بشكل كبير للتكوين في مختلف المجالات التي تتدخل فيها الجماعة، إلا أنه كما يلاحظ من خلال مواد الميثاق الجماعي رقم 00-78 وخصوصا المتعلقة بالنظام الأساسي للمنتخب لم يتم التنصيص على حق المنتخب في التكوين، ولا على رخص التغيب للموظفين والمأجورين أثناء فترة التكوين، وذلك في حالة نقل اختصاص تكوين المنتخبين الجماعيين من الدولة إلى المجالس الجماعية كما تؤكد ذلك المادة الثالثة والأربعين من قانون 00-78، وهنا لا يفتني أن أشير إلى أن هذا القانون الأخير لم يعتبر مسألة تكوين المنتخبين من قبيل الاختصاصات الخاصة بالجماعة، بل اعتبرها فقط من ضمن الاختصاصات التي يمكن نقلها من الدولة لهذه الجماعات، ولهذا كان حريا بالمشرع أن يجعل مسألة التكوين من صميم اختصاصات المجالس الجماعية حتى تشعر بمسؤولياتها الكاملة إزاءه، وجعله حقا إجباريا للمنتخبين الجماعيين على الجماعة مع منح التسهيلات الكاملة التي تتطلبها عملية تكوين المنتخب الجماعي، ويجب أن يشمل هذا التكوين كافة أعضاء المجالس ولمدة كافية كما يستحسن أن يكون في بداية الولاية الانتخابية ومطابق للمهام التي يمارسها المنتخب كعضو في المكتب أو في إحدى اللجان أو مقررا أو كاتبا[1].

ونشير في هذا السياق، على سبيل المقارنة، بأن المشرع الفرنسي قد أولى لحق المنتخب المحلي في التكوين أهمية قصوى منذ فترة بعيدة وخاصة خلال السنين الأخيرة حيث اكد القانون رقم 92-108 بتاريخ 3 فبراير 1992 المتعلق بالنظام الأساسي للمنتخب هذا الحق وأوجبه على كافة المنتخبين المحليين من جهويين وإقليميين وجماعيين[2].

بالإضافة إلى هذا يتعين إقرار مساهمة إجبارية للجماعات في تمويل التكوين، ومنها تغطية مصاريف هذه العملية وتعويض الأعضاء الخاضعين للتكوين عن مصاريف التنقل والإقامة ولو بشكل جزافي[3]، كما هو الشأن بالنسبة للتجربة الفرنسية التي جعلت من خلال القانون المشار إليه أعلاه نفقات التكوين إلزامية على الجماعات المحلية تسجل وجوبا ضمن مشاريع ميزانياتها السنوية[4].

---

[1] - عبد الله حارسي : "إشكالية تكوين المنتخب الجماعي والناخب في المغرب" مرجع سابق، ص : 107.
[2] - محمد بوجيدة - ميلود بوخال : "نظام المنتخب الجماعي " مرجع سابق، ص : 93.
[3] - عبد الله حارسي، مرجع سابق، ص : 107.
[4] - محمد بوجيدة - ميلود بوخال "النظام المنتخب..."، مرجع سابق، ص : 93.

أما فيما يخص تنظيم التكوين فقد أوصت المناظرة الوطنية الخامسة على إنشاء معهد الجماعات المحلية توكل إليه مهمة تكوين المنتخبين والموظفين الجماعيين في ميدان تسيير وتدبير الشؤون المحلية، لتأهيلهم للقيام بمسؤولياتهم بكل فعالية وحسن الاطلاع[1] ليتولى التكوين على المستوى الوطني، كما أوصت المناظرة الوطنية السادسة فيما يخص هذا الجانب على ما يلي [2]:

- إنشاء مراكز التكوين المهني مختصة في التسيير الجماعي وتنظيم دروسا ليلية يمكن للمنتخبين متابعتهما.
- إحداث مؤسسة دائمة للتكوين تقام على الصعيد الوطني، يمكن للمنتخبين ولوجها مباشرة بعد الانتخاب بغية الرفع من كفاءتهم، ومراكز على الصعيد الجهوي لتعزيز هياكل التكوين.
- إنشاء مراكز التكوين على الصعيد الوطني والجهوي والمحلي مع القيام محليا بتنظيم دورات تكوينية أو تدريبية لفائدة المنتخبين في شؤون جماعية ميدانية نخص بالذكر منها منهجية تحديد حاجيات الجماعات والتعرف على كيفية برمجة المشاريع والاعتمادات، وكذا في ميدان تدبير الموارد المالية والبشرية.
- إحداث مصلحة إقليمية على صعيد كل عمالة أو إقليم يتم مدها بالأطر المؤهلة التي تتولى تكوين أعضاء المجالس الجماعية بشكل دوري في مقر الجماعة التابعة للإقليم مرة كل شهر مع الأخذ بعين الاعتبار اللهجات المحلية.

ونتمنى صادقين أن يأخذ بعين الاعتبار بهذه التوصيات خصوصا على الأقل، خلق معهد عالي للجماعات المحلية على الصعيد الوطني، وخلق فروع له على صعيد الجهات والعمالات والأقاليم، فالتجارب الغربية تؤكد هذا التوجه حيث نجد أن التجربة الفرنسية أحدثت مؤسسة وطنية متخصصة في التكوين وهي المجلس الوطني لتكوين المنتخبين المحليين.- Le conseil national de la formation des élus locaux- والذي تم إنشاؤه بمقتضى المرسوم التطبيقي رقم 92-1206[3] وكذا التجربة السويدية التي تعتبر رائدة في هذا المجال، والتي أحدثت المدرسة المحلية السويدية وتعنى هذه المدرسة بتكوين المنتخبين المحليين وأعضاء اللجن البلدية

[1]- إحصاء وتقييم التوصيات الصادرة عن المناظرات الوطنية السابقة للجماعات المحلية،مرجع سابق، ص : 62.
[2] ـ المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية، توصيات لجنة إعلام وتكوين المنتخبين المحليين،مرجع سابق.
[3] ـ محمد بوجيدة ـ ميلود بوخال : "نظام المنتخب الجماعي..."، مرجع سابق، ص : 93.

وموظفي الإدارة المحلية، وتم إنشاؤها سنة 1956 بعد أن كانت في البداية مقتصرة على طريقة تلقين بعض الدروس بواسطة المراسلة[1].

بالإضافة إلى هذا يجب تنظيم مجموعة من المناظرات واللقاءات والندوات على الصعيد الوطني والجهوي والإقليمي والمحلي وهو ما أوصت به المناظرة الوطنية السادسة من خلال التوصيات التالية[2]:

- تنظيم مناظرات وطنية سنوية ولقاءات دورية على مستوى الأقاليم والعمالات وعلى مستوى الجهات لضمان الاتصال والإعلام بين المنتخبين.
- تنظيم مناظرات وطنية سنوية ولقاءات دورية على مستوى العمالات والأقاليم وعلى مستوى الجهات لضمان الاتصال والإعلام بين المنتخبين.
- تنظيم مناظرة محلية لاستكمال تكوين المستشارين مع توفير الاعتمادات المادية في ميزانيات الجماعات لهذا الغرض.
- إعداد مناظرة مصغرة على صعيد كل عمالة لما لهاته الأخيرة من خصوصيات محلية تتميز بها.
- خلق مناظرات مصغرة على مستوى الجماعات.
- تنظيم لقاءات دورية داخل الوطن وخارجه لتبادل الخبرات والزيارات بين مختلف المجالس المحلية.
- عقد ندوات ودورات تكوينية على المستوى الإقليمي بصفة منتظمة بمشاركة أطر العمالة، ومصالح الدولة حول القطاعات التي لها ارتباط بالاختصاصات الموكولة للجماعات.
- عقد ندوات ودورات تكوينية للمستشارين الجماعيين مع تشجيع التواصل بين مختلف المجالس المحلية، وكذا إبرام اتفاقيات بين الجماعات والجامعات الوطنية المتخصصة لتنظيم هذه الدورات التكوينية.

وعلى العموم فإن تكوين المنتخب ليس اختصاصا للجماعات والدولة فقط بل يجب على الأحزاب السياسية أن تشارك في هذا التكوين من خلال عقد ندوات ولقاءت ودورات للمنتخبين الجماعيين لتأهيلهم لممارسة العمل الجماعي بشكل جيد، مع مراعاة الأحزاب لجانب النوع على الكم من خلال إخضاع الترشيحات للمقاييس الثقافية والنزاهة في الأداء والمساءلة والتتبع، وهذا كله لتأهيل اللامركزية لولوجه الألفية الثالثة، وجعلها قادرة على لعب دور القاطرة في مجال التنمية الشاملة.

[1] ـ محمد بن طلحة " النظام الجماعي المغربي"، دراسة تحليلية للمكونات البشرية المالية والوصائية"، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء السنة :98-99، ص : 99.
[2] ـ المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية، توصيات لجنة إعلام وتكوين المنتخبين المحليين، مرجع سابق.

الفقرة الثانية : تفرغ المنتخب الجماعي

شكلت ظاهرة تغيب المنتخب الجماعي عائقا كبيرا أمام الجماعات لتحقيق دورها التنموي، فمنذ الميثاق الجماعي لسنة 1976 لم تعرف هذه الظاهرة حدودا، وهكذا سجلت المناظرة الوطنية الثالثة حول الجماعات المحلية المنعقدة بمكناس ارتفاع هذه الظاهرة خلال الولاية التي واكبتها[1] مما كان يستدعي تطبيق مسطرة الإقالة في حق المستشارين الذين تغيبوا عن حضور ثلاثة دورات متتالية طبقا للقانون[2]، حيث تم عزل 69 مستشارا جماعيا لغيابهم ثلاثة دورات متتالية، من بين 1032 حالة مقترحة من طرف المجالس أو السلطات المحلية[3]، ولم تقف هذه الظاهرة عند هذا الحد بل أن وزير الداخلية بدوره في دورية عدد 90 [4]، أشار إلى وجود نسب مرتفعة لتغيبات المنتخبين عن دورات المجلس، وإن كان يدل هذا على شيء فإنما يدل على تهاون المنتخب الجماعي في ممارسة وظيفته الإنتخابية، وبالتالي وظيفته التنموية خصوصا إذا شمل هذا الغياب رؤساء المجالس وأعضاء اللجن ومقرري الميزانية وبشكل عام كل من تتطلب مسؤولياتهم التفرغ اليومي لمزاولتها[5].

وكل هذا يفرض إيجاد صيغة قانونية لمحاربة هذه الظاهرة، وجعل المنتخب في قلب الحدث من خلال التفرغ إلى مهامه الانتخابية.

وهكذا نصت المادة 41 من قانون الوظيفة العمومية[6] على أنه : " يجوز إعطاء رخص استثنائية أو الإذن بالتغيب مع التمتع بكامل المرتب دون أن يدخل ذلك في حساب الرخص الاعتيادية :

1- للموظفين المكلفين بنيابة عمومية طيلة الدورات التي تعقدها المجالس المنتمون إليها إذا كانت النيابة المنوطة بهم لاتسمح بجعلهم في وضعية الالتحاق لماهيتها أو لمدتها..."، إلا أن هذه المادة لم تحل دون تعنت بعض المسؤولين في الإدارات العمومية في منح رخص التغيب لحضور دورات المجلس أو ينتقصون من مدته، مبررين ذلك بضرورة المصلحة وبالسلطة التقديرية التي يتمتعون بها لكي لا

[1] ـ المناظرة الوطنية الثالثة، المواضيع القطاعية، مرجع سابق ن ص : 29.
[2] ـ المادة 24 من ظهير 1976 من الميثاق الجماعي والمادة 20 من الميثاق الجماعي الجديد قانون 00-78.
[3] ـ وزارة الداخلية، أشغال المناظرة الوطنية الرابعة للجماعات المحلية، الدار البيضاء، يونيو 1989، مرجع سابق، ص : 16.
[4] ـ المملكة المغربية، المديرية العامة للجماعات المحلية، دورية السيد وزير الدولة في الداخلية عدد 90 حول التوجهات العامة للمجالس الجماعية الجديدة الرباط في 5 شتنبر 1997.
[5] ـ محمد بوجيدة ـ ميلود بوخال " نظام المنتخب الجماعي، دراسة تحليلية مقارنة " مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الأولى، السنة 1989، ص : 30.
[6] ـ ظهير شريف رقم 1-58-008 بتاريخ 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958) يحتوي على النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم2372 بتاريخ 11 ابريل 1958.

تتجاوز فترة التغيب مدة يحددها هؤلاء المسؤولين حتى لا يتأثر السير العادي للعمل[1]، وهذا التعنت له ما يبرره أيضا، وهو الصيغة التي جاءت بها هذه المادة، حيث استعملت عبارة يجوز عوض يجب الذي يفرض صيغة الالتزام، وهو ما تنبهت إليه المادة 28 من ظهير 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي الذي تم تعديله والذي جاءت صياغته على الشكل التالي : " يجب على المشغلين أن يمنحوا المأجورين العاملين في مقاولاتهم الذين هم أعضاء المجلس الجماعي الوقت الضروري للمشاركة في الجلسات العامة للمجلس أو اللجان التابعة له.."

إلا أن هذه الصيغة الإلزامية لم تنهي مشكلة التفرغ بالنظر إلى أن الأجير يفقد أجرته كما هو مستشق من الفقرة الثانية من نفس المادة أعلاه مما يحول دون تفرغه للعمل الجماعي، ولتجاوز هذا القصور حاول الوزير الأول من خلال المنشور عدد 364 رد بتاريخ 28 أبريل 1980 وضع مجموعة من التدابير والترتيبات لمنح رخص التغيب إلا أن هذا المنشور اعترته بعض النواقص ومنها على الخصوص اقتصاره على أعضاء المجالس الجماعية العاملين لدى إدارات الدولة والمؤسسات العمومية المختلفة ولا يمتد إلى فئة المستخدمين والاعوان العاملين بمؤسسات القطاع الخاص والشبه العمومية[2].

ومن هنا كان يجب وضع حد لهذه المعضلة التي يطرحها مشكل التفرغ وخاصة وأن مجمل المناظرات طالبت بتمكين الرئيس وبعض مساعديه للتفرغ للعمل الجماعي [3].

ففي ظل هذا الوضع هل وجد قانون 00-78 حلا لمشكلة التفرغ ؟.

قام قانون 00-78 المتعلق بالتنظيم الجماعي الجديد بتوسيع وتحديد وتدقيق مجموعة من الاختصاصات الموكلة للمجلس الجماعي[4]، ولرئيس المجلس الجماعي[5]، وزاد من عدد اللجان الدائمة حيث أصبحت ثلاثة لجان[6] عوض لجنتين كما نصت على ذلك المادة 26 من ظهير الميثاق الجماعي لسنة 1976، إلا أنه في المقابل لم يأت بجديد فيما يخص تفرغ المنتخب الجماعي لممارسة هذه الاختصاصات، حيث استنسخ المادة 28 من الميثاق الجماعي لسنة 1976 في مادته السابعة عشر والحسنة التي تحسب إليه هي المادة السادسة عشر والتي نصت على ما

[1]- المصطفى دليل : " المجالس الجماعي في المغرب "، مرجع سابق، ص : 79.
[2] - محمد بوجيدة - ميلود بوخال : " نظام المنتخب الجماعي : دراسة تحليلية مقارنة"، الطبعة الأولى السنة 1999، ص : 32.
[3] - المناظرة الأولى الثالثة الرابعة الخامسة السادسة، انظر : إحصاء وتقييم التوصيات الصادرة عن المناظرة الوطنية السابقة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 16.
[4] - انظر المواد من 35 إلى 44 من قانون 00-78.
[5] - انظر المواد من 45 على 56 نفس المرجع.
[6] - المادة 14 نفس المرجع.

يلي : " يتمتع بحكم القانون موظفوا وأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة الذين يزاولون انتدابا عموميا جماعيا، برخص استثنائية أو إذن بالتغيب مع الاحتفاظ بكامل المرتب دون أن يدخل ذلك في حساب الرخص الاعتيادية، في حدود المدة الفعلية لدورات المجالس واللجان الدائمة المنتمين إليها" يتضح من خلال النص أنه جاء ليصلح ما جاءت به المادة 41 من قانون الوظيفة العمومية وذلك من خلال الالزامية القانونية التي أصبح يتمتع بها الموظف للحصول على رخصة أو إذن التغيب لحضور دورات المجلس واللجان الدائمة دون أن تكون هناك تقطيعات من مرتب هذا الموظف وذلك من خلال عبارة " بحكم القانون".

كما نضيف إلى المادة السادسة عشر المادة الواحدة والثلاثون كتجديد أتى به قانون 00-78 والتي نصت على أنه "يمكن لموظفي وأعوان الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العامة الذين تم انتخابهم رؤساء للمجالس الجماعية، أن يحظوا بالأسبقية أو بالتسهيلات اللازمة لانتقالهم قرب مقر جماعتهم دون الإضرار بالمرفق العام وحسب ضرورة المصلحة.

كما يستفيدون أيضا، بحكم القانون من رخص استثنائية أو إذن بالتغيب مدة يوم كامل ومدة نصف يوم مرتين كل أسبوع مع الاحتفاظ بكامل المرتب دون أن يدخل ذلك في حساب رخصتهم الاعتيادية".

إلا أنه يلاحظ على هذا النص، بالرغم من أهميته بالنسبة لرؤساء المجالس الجماعية التابعون للقطاع العمومي، فإنه يستثني رؤساء الجماعات التابعين للقطاع الخاص، وبالتالي يخلق نوعا من التفاوت ما بين هاتين الفئتين، فالجماعات التي تتوفر على رئيس موظف عمومي أوفر حظا للإقلاع التنموي ما دام يمنح لهذا الأخير تسهيلات للتفرغ للعمل الجماعي عكس الجماعات التي تتوفر على رئيس أجير.

وعلى العموم يبقى مشكل التفرع مطروحا في ظل القانون الجديد خاصة وأن هذا القانون منح فقط رخص التغيب وليس التفرغ الكامل ومن هنا نطالب بضرورة التفرغ الكامل للمنتخب الجماعي لمهامه، وعلى الخصوص رؤساء المجالس الجماعية، وهذا ما سارت عليه بعض التشريعات كالتشريع التونسي، حيث خص قانون البلديات لسنة 1975 هذه المسألة بالتنظيم وذلك في فصله 48 المعدل الذي نص على ما يلي : " ..... ويقوم رؤساء البلديات بمهامهم كامل الوقت في إحدى الصورتين التاليتين :

- عندما تساوي أو تفوق المقابيض الاعتيادية المنجزة للبلدية في السنة السابقة مبلغا يحدد بأمر يقع اتخاذه في بداية كل مدة نيابية.
- عندما يساوي أو يفوق سكانها عدد يحدد بأمر يقع اتخاذه في بداية كل مدة نيابية[1]...".

يلاحظ من خلال هذه المادة ارتباط التفرغ بعنصري الحجم المالي للميزانية وسكان البلدية، ويمكن أن يتخذ هذان المعياران بالنسبة لتفرغ رؤساء المجالس الجماعية بالمغرب، وخصوصا المعيار الأول، فكم من جماعة تكتسي ميزانياتها حجما كبيرا ولا نجد أي مدبر لهذه الميزانية في غياب تفرغ يومي لرئيس المجلس لشؤون الجماعة وخاصة وأنه الأمر بصرف هذه الميزانية.

وهذا التفرغ اليومي لن يكون إلا من خلال إلحاق الرئيس بالجماعة التي يرأسها بالنسبة لرؤساء المجالس الجماعية العاملين لدى الإدارات العمومية أو المؤسسات العامة، وكذا من خلال إعادة النظر في مبدأ المجانية وبالتالي توفير أجر مالي لرؤساء المجالس الجماعية التابعين للقطاع الخاص مع المحافظة على مناصبهم عند انتهاء الولاية الانتخابية.

أما بالنسبة لأعضاء المكتب والمستشارين الجماعيين الآخرين ومنهم على الخصوص أعضاء لجنة المالية والميزانية ومقرر الميزانية فإنه يجب تمتيعهم برخص استثنائية أو إذن بالتغيب مدة يوم كامل خلال الأسبوع مع ضرورة الاحتفاظ بكامل مرتبهم سواء كانوا موظفين أو أجراء لأجل التفرغ للعمل الجماعي وبالتالي اكتساب خبرة أكثر وتكوين مستمر يجعلهم يؤدون دورهم التنموي على أحسن وجه.

الفرع الثاني : تأهيل الموظف الجماعي

إن تأهيل الموظف الجماعي، يستدعي تأسيس وظيفة جماعية وتدعيمها بالوسائل البشرية (الفقرة الأولى) وتحديد استراتيجية لتطوير فعالية هذه الوظيفة الجماعية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : تأسيس الوظيفة الجماعية وتدعيمها بالوسائل البشرية

البند الأول: تأسيس الوظيفة الجماعية

عرفت مرحلة ما قبل 1976، أي بعد الميثاق الجماعي لسنة 1960 بالتحديد، عدم وجود وظيفة جماعية بالمعني القانوني للكلمة، وكان الموظفون العاملون بالجماعات يخضعون بصفة أساسية إلى قانون الوظيفة العمومية (الظهير الشريف رقم 1-58-008 بتاريخ 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958)، وبالتالي كانوا يخضعون للسلطة التسلسلية لوزير الداخلية[2] باعتبار أن هذا الأخير هو الوصي على الجماعات المحلية.

[1]- أهم النصوص التشريعية والترتيبية المتعلقة بالعمل البلدي، الصادر في نوفمبر سنة 1995 عن الإدارة العامة للجماعات المحلية العمومية التابعة لوزارة الداخلية التونسية، ص : 20.

[2] - Mazzini (A) : « l'exécutif communal », M.C.S ENAP année 1978 , p : 41-42.

أما فيما يخص وضعيتهم المالية فقد كانت تختلف، باختلاف الجماعة التي يشتغلون داخل ترابها، وهكذا فبالنسبة للموظفين العموميين الذين يعملون في البلديات فقد كانت ميزانية هذه الأخيرة هي التي تتولى تأدية أجورهم، أما فيما يخص الموظفين الذين يعملون بالجماعات القروية فأن تأدية الأجور كانت على عاتق الميزانية العامة والميزانية الإقليمية[1].

ومن بين الأسباب الرئيسية التي جعلت المشرع لم يتبنى قانون الوظيفة الجماعية على الأقل منذ سنة 1960 ـ أي بعد تأسيس ظهير جماعي، هو حداثة التجربة الجماعية أو اللامركزية والتي كانت في طور الإنشاء، وكذا للحفاظ على مركزية الدولة بعد الاستقلال لجعل الجماعة في وضعية التبعية للدولة[2]، بالإضافة أيضا إلى دور الجماعة الذي كان لا يتعدى الدور الإداري المحض دون اقتحام مجالات التنمية بكل أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهو ما سعى إليه المشرع من خلال ظهير 1976 والذي جعل التنمية الأساس الذي من أجله أسس هذا القانون وأصبحت بالتالي الجماعة تتعدى الدور الإداري المتجلي في إسداء الخدمات الإدارية للمرتفقين إلى فاعل من خلال تمكينها من سلطة المشاركة والمساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية [3].

فجاءت أهمية العنصر البشري المتجلية في إحداث وظيفة جماعية لإنجاح المشروع التنموي، وهو ما أشار إليه الفصل 48 من ظهير 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي ".... وتتوفر الجماعات على هيئة خاصة من الموظفين الجماعيين تجري عليهم مقتضيات الظهير الشريف رقم 1-58-008 الصادر في 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958) بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية مع مراعاة بعض المقتضيات الخاصة التي سينص عليها في المرسوم المتعلق بالنظام الأساسي لهؤلاء الموظفين...."

وبالفعل فلم تمر إلا سنة على ظهير 1976 حتى ظهرت إلى الوجود وظيفة جماعية تم تأسيسها بمرسوم 27 شتنبر 1977 [4]، إلا أن هذا المرسوم جاء كنظام موحد يحيل في مجموع فصوله على قانون الوظيفة العمومية، وبالتالي اتخذ هذا النظام نفس مبادئ التنظيم الواردة في قانون الوظيفة العمومية [5].

---

[1] - ابن يعقوب : "دور الجماعة في التنمية"، مرجع سابق، ص : 168.

[2] - Belbachir (Said) : « décentralisation communale et développement économique et social » in « édification d'un état moderne » édition Albin Michel 1986, pp : 140-144.

[3] - Abderahim Fadil : « quelques éléments de réflexion sur la fonction communal » , Revue Marocaine de droit et déconomie du développement , n° 21 , année 1989 , p : 43.

[4] - مرسوم رقم 2-77-738 بتاريخ 13 شوال 1397 الموافق لـ (27 شتنبر 1977 بمثابة النظام الأساسي للموظفين الجماعيين جريدة رسمية عدد : 387 بتاريخ 14 شوال 1397 (28 شتنبر 1977).

[5] - Amal Mecherfi : « l'inadaptation de la fonction publique locale aux exigences de la décentralisation » REMALD , n° 15 , 1998 , p : 79.

وبالنظر إلى هذا التطابق والتوحيد ما بين المرسوم المنظم للوظيفة الجماعية، وقانون الوظيفة العمومية، ظهر هناك اختلاف ما بين الجماعات حول قبول أو عدم قبول هذا التوحيد من خلال البحث الجماعي الذي قامت به وزارة الداخلية سنة 1985، والذي جاءت نتائجه على النحو التالي :

العناصر	جماعية قروية عدد + %	البلدية عدد + %	مركز مستقل عدد + %	مجموعة عدد + %
ملائم	% 50 + 383	% 49 + 29	% 57 + 23	%50 + 435
مفيد للأعوان الجماعيين	% 31 + 240	% 28 + 17	%22 + 9	% 30 + 266
يطرح مشكلة	%11 + 89	% 16 + 10	% 15 + 6	%12 + 105
يضر بالأعوان الجماعيين	%13 + 100	%22 + 13	%15 + 6	%13 + 119
بدون جواب	%2.8 + 22	% 3.3 + 2	%0 + 0	%2.7 + 24

توحيد النظام القانوني لأعوان الجماعات المحلية والدولة. [1]

يتبين من خلال معطيات هذا الجدول أن أكثر من نصف الجماعات التي خضعت للبحث تحبذ فكرة توحيد النظام القانوني لموظفي الدولة والجماعات، أما نسبة أكثر من 30 في المائة من الجماعات فقد اشارت إلى فائدة هذا التوحيد بالنسبة للأعوان الجماعيين.

بينما شكك أكثر من 12 % من الجماعات في هذا التوحيد بالنظر إلى المشاكل التي يطرحها، وأكثر من 13 % ذهب إلى أن هذا التوحيد يشكل ضررا على الأعوان الجماعيين، بينما وزارة الداخلية اتخذت نفس موقف الشريحة التي أيدت التوحيد واعتبرته خطوة حكيمة وحذرة [2].

إلا أنه على العموم فإن هذا المرسوم شكل لبنة أساسية بالنسبة للجماعات لتنفيذ برامجها التنموية خصوصا وأن ظهير 1976، وسع من اختصاصات هذه الجماعات ومن اختصاصات رئيس المجلس الذي أصبح الرئيس التسلسلي للموظفين الجماعيين[3]، رغبة من المشرع في إعطاء

[1] ـ وزارة الداخلية، أشغال المناظرة الثالثة للجماعات المحلية ـ مكناس ـ مرجع سابق، ص : 35.
[2] ـ المناظرة الوطنية الثالثة للجماعات المحلية ـ لجنة الموارد البشرية ـ مكناس، مرجع سابق، ص : 6.
[3] ـ الفقرة الثانية من المادة 48 من ظهير 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي ـ الفقرة الأولى من المادة 54 من قانون رقم 00-78 تتعلق بالميثاق الجماعي الجديد.

هذه المؤسسة (الجماعة) استقلالية أكبر أثناء ممارسة مهامها، ومدها بوسائل العمل الضرورية، ورغبة أيضا في عدم خلق مناخ عدم الاستقرار في حالة خلو التنظيم الإداري الجماعي من روابط الامتثال للتسلسل الإداري، والتي تؤدي بعملية توزيع المهام والمسؤوليات الجماعية إلى أن تكون فرصة تهدد وحدة الإدارة الجماعية [1].

البند الثاني : تدعيم الجماعات بالوسائل البشرية

مباشرة بعد تأسيس قانون الوظيفة الجماعية، كان هم السلطات العمومية هو تزويد الجماعات بالطاقات البشرية، وذلك بشكل يتناسب ودورها الجديد المتجسد في النهوض بالمشروع التنموي، خصوصا وأن القاعدة البشرية من الموظفين الذين كانت تتوفر عليهم الجماعات عشية هذا الإصلاح لم تكن لتستجيب لمستوى الطموحات التي عبر عنها ظهير 30 شتنبر 1976 [2].

وانصبت الجهود لتلبية حاجيات الجماعات من الطاقات البشرية ولتحسين تأطير مصالحها كما وكيفا على المدى القصير والمتوسط باتخاذ التدابير التالية[3] :

- خلق مناصب جديدة لتوظيف عدد من الأعوان من مختلف المستويات :
- تقوية طاقة مراكز التكوين التابعة لوزارة الداخلية ووضع برامج تكوين تلائم خصوصيات الواقع المحلي.
- توعية مختلف الوزارات بضرورة تسيير عملية إلحاق الأطر التقنية المتوفرة على خبرة للعمل لدى الجماعات المحلية.
- حث الجهات المكلفة بالتكوين على الأخذ بعين الاعتبار في برامجها التكوينية حاجيات الجماعات.
- إعطاء الأولوية للجماعات فيما يخص تعيين الأطر التقنية الخاضعة للخدمة المدنية.
- اللجوء عند الضرورة إلى إمكانيات الاستفادة من المساعدة التقنية الأجنبية".

وهكذا عرفت الجماعات المحلية ارتفاعا في عدد الموظفين سمح لها بتعزيز قدراتها الإدارية والتقنية، وبالتالي سمح للجماعات الحضرية والقروية بالقضاء نسبيا على الضعف الإداري الذي كانت تعرفه قبل الإصلاح، وهو ما يتضح من خلال الجدول التالي[4]:

---

[1] المصطفى دليل " المجالس الجماعية..."، مرجع سابق، ص : 36.

[2] - كوثر عسولة : " العنصر البشري والتنمية المالية للجماعات الحضرية بالمغرب، نموذجي (طنجة، أصيلة) "، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعقمة ـ كلية العلوم القانونية والاقتصادية، أكدال، الرباط، السنة الجامعية 1998-1999، ص : 50.

[3] - المناظرة الوطنية الثالثة حول الجماعات المحلية " لجنة الموارد البشرية "، مرجع سابق، ص : 9.

[4] - فيما يخص عدد موظفي المجالس الجماعية لسنة 2002، انظر :

- Royaume du Maroc , Ministère de l'intérieur , Direction générale des collectivites locales , collectivité locales en chiffres 2002" , publication DGCL , année 2004 , p : 28.

أما فيما يخص إحصائيات سنة 1977، انظر : وزارة الداخلية : المديرية العامة للجماعات المحلية، تدبير الموارد المالية والبشرية للجماعات المحلية، الحصيلة والإصلاحات المرتقبة، أكتوبر 1998، ص : 11.

المجالس الجماعية السنة	1977	2002	نسبة التطور %
الجماعات الحضرية	20175	86247	+327%
الجماعات القروية	6325	35017	+453%

نسبة تطور موظفي المجالس الجماعية ما بين 1977 و 2002

يلاحظ من خلال الجدول أن عدد الموظفين الجماعيين تطور بشكل كبير ما بين 1977 و 2002 فخلال مدة 24 سنة تطور هذا العدد بنسبة تفوق 327% بالنسبة للجماعات الحضرية، وبنسبة تفوق 450% بالنسبة للجماعات القروية، إلا أن ما يستدعي الملاحظة بالأساس هو التفاوت الكبير في أعداد الموظفين الجماعيين ما بين الجماعات الحضرية والقروية، حيث تحظى الجماعات الحضرية كما يتضح من الجدول بعدد كبير يفوق عدد موظفي الجماعات القروية، وهذا بالرغم من وجود عدد كبير من الجماعات القروية والتي يصل عددها إلى 1298 جماعة مقابل 249 جماعة حضرية، وهذا ما يستدعي إيلائها العناية الخاصة في التأطير الإداري وخاصة وأن هذه الجماعات تعاني أكثر من غيرها في المجال التنموي.

إلا أنه على العموم، فالتأطير داخل الجماعات الحضرية والقروية على حد سواء عرف تطورا وكان من أسبابه الرئيسية عملية توظيف الشباب المعطل سنة 1990 لامتصاص البطالة التي تفشت بشكل خطير خلال هذه المرحلة وخصوصا في صفوف أصحاب الشهادات العليا وهكذا تم توظيف خلال الفترة الممتدة ما بين 1984 إلى سنة 1992- 40000 موظف أي بمعدل 10.000 منصب سنويا[1]، إلا أن هذه العملية أثقلت كاهل ميزانيات الجماعات المحلية ولم تحد من ظاهرة البطالة [2]، خصوصا وأن الجماعات لم تستطع مجارات هذه العملية، حيث لم تستطع أن توظف ما بين 1994 و 1997 سوى 2000 منصب كمعدل سنوي [3].

إلا أن هذه التوظيفات التي عرفتها الجماعات المحلية وعلى الخصوص المجالس الجماعية ما بين 1977 و 2002 لم يواكبه تطور على صعيد الأطر العليا والمتوسطية كما يلاحظ من خلال الجدول التالي :

[1] ـ محمد بلعوشي : " التشغيل بالجماعات المحلية بين الفعالية والانعكاسات المالية "، مجلة القانون والاقتصاد، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ـ فاس ـ العدد 17، السنة 1999، ص : 24.
[2] ـ حميد أبولاس : " تدبير الموارد البشرية، نموذج الإدارة الجماعية "، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام ـ كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال ـ الرباط ـ السنة الدراسية 2002-2003، ص : 187.
[3] ـ محمد بلعوشي : " التشغيل بالجماعات.... "، مرجع سابق، ص : 24.

أصناف الموظفين بالمجالس الجماعية	1977	2002	بنسبة الطور في المائة
الأطر العليا	317	7986	%2419+
الأطر المتوسطة	521	19523	%3647+
أعوان التنفيذ	7470	25344	%239+
اليد العاملة والآخرون	20811	68411	%228+
المجموع	29119	121264	%316+

تطور موظفي المجالس الجماعية حسب النوعية ما بين 1977 إلى 2002[1]

يلاحظ من خلال الجدول التطور الكبير في نسبة الأطر العليا ما بين 1977 و 2002 حيث وصلت هذه النسبة إلى أكثر من 2419 % وذلك من خلال ارتفاع حجم الأطر العليا من 317 إلى 7986 أي بزيادة 7669 إطار، ونفس الملاحظة نسجلها بالنسبة للأطر المتوسطة التي ارتفعت بنسبة تفوق 3647% سنة 2002 مقارنة مع سنة 1977، ووصل عدد الزيادة في الأطر المتوسطة إلى 19002 موظف سنة 2002، أما إذا قارنا تطور عدد موظفي المجالس الجماعية ما بين سنتي 2002 و 2003 [2]، فإننا نجد أن عدد الأطر العليا انتقلت من 7668 سنة 2002 إلى 8272 سنة 2003، أي بنسبة تفوق 3 في %، بينما الأطر المتوسطة انتقلت من 19523 سنة 2002 إلى 20058 سنة 2003 أي بنسبة زيادة تفوق 2 في %، إلا أن هذه النسبة المرتفعة في الأطر العليا والمتوسطة، تظل قليلة خاصة إذا ما قارنا عدد هذه الأطر مع عدد أعوان التنفيذ واليد العاملة، فقد انتقل عدد أعوان التنفيذ من 7470 سنة 1977 إلى 25344 سنة 2002 أي بزيادة تقدر ب 17874عون، كما ارتفع هذا العدد سنة 2003 وسجل 25347 عون، أما اليد العاملة فقد انتقل عددها من 20811 سنة 1977 إلى 68411 سنة 2002 أي بزيادة تصل إلى 47600 عامل، والسبب الرئيسي في كثرة عدد الموظفين من الأطر الصغرى هو أن عون عمومي مياوم أو عون خدمة مياوم لا يتطلب توظيفهما أن يكونا حاصلين على شهادة من الشواهد، في حين أن توظيب الأطر المتوسطة وخاصة المحررين والكتاب والرسامين يتطلب إجراء مباراة بالإضافة إلى تدريب قد يصل إلى سنتين.

[1]- فيما يخص لإحصائيات سنة 1977 انظر :
Direction générale des collectivités locales collectivités locales en chiffres 2000 publication de la DGCL 2002

فيما يخص إحصائيات 2002، انظر :
Direction générale des collectivités locales collectivités locales en chiffres 2002 publication de la DGCL 2004 , p : 29.

[2] - Collectivités locales en chiffres 2004, Op.cit, p : 106.

أما المسطرة المتبعة في توظيف الأطر العليا فتكاد تكون صعبه لأن هذا التوظيب يتطلب الحصول على دبلوم عالي أو الإجازة أو دبلوم الدراسات العليا، كما يتطلب توظيفهم موافقة سلطة الوصاية، وأن تكون هناك مناصب شاغرة داخل الجماعة لإدماجهم أو توظيفهم.

ومن هنا نذهب مع ما أكده السيد بلحاج من أن الجماعة تشغل موظفين غير مقتدرين [1]، من خلال هذا الاهتمام بأعوان التنفيذ واليد العاملة عوض الزيادة في الأطر العليا والمتوسطة، والتي تساهم بشكل كبير في تدبير المجالس الجماعية، في مختلف المجالات (تدبير الميزانية، التخطيط، الجانب التقني...) فهي بصفة عامة ترسم المشروع التنموي للجماعة، كما أنها في حالة وجودها تخفض ما أمكن من شدة الوصاية خصوصا التقنية الممارسة من طرف وزارة الداخلية.

بالإضافة إلى كل هذا هناك تفاوت وتباين كبير بين الجماعات الحضرية والقروية فيما يخص توزيع الأطر ما بين سنتي 2001 و 2002 كما يظهر من خلال الجدول أسفله بالنسبة لسنتي 2001-2002 :

المجالس الجماعية	الجماعات الحضرية		الجماعات القروية	
نوعية التأطير السنة	2001	2002	2001	2002
الأطر العليا	5177	5580	2379	2406
الأطر المتوسطية	12675	13263	6236	6260
أعوان التنفيذ	13523	13762	11575	11582
اليد العاملة والآخرون	54185	53642	14780	14769
المجموع	85560	86247	34970	35017

توزيع موظفي المجالس الجماعية ما بين 2001 و 2002 حسب نوعية الأطر [2]

يلاحظ من خلال الجدول، أن نسبة الأطر العليا بالنسبة للجماعات الحضرية تبقى ضعيفة مقارنة مع مجموع الموظفين الجماعيين، فهي لم تتعدى 6.1 في المائة سنة 2001 و 6.5 في المائة سنة 2002، ونفس الشأن بالنسبة للجماعات القروية حيث لم تتعدى نسبة الأطر العليا بالنسبة لمجموع الموظفين 6.8 في سنة 2001 و 6.9 في المائة سنة 2002، ونفس الشيء نلاحظه بالنسبة لسنة 2003، حيث لم تتعدى فيها الأطر العليا بالنسبة للجماعات الحضرية مقارنة مع مجموع الموظفين 6,73 في % و 6,95 في % بالنسبة للجماعات القروية[3].

[1] - BELHAJ Mohamed : « le personnel communal » MCS , ENAP année 1979 , p : 88.
[2] - Direction générale des collectivités locales collectivités locales en chiffres 2002 publication de la DGCL 2004 , p : 30.
[3] - Collectivités locales en chiffres 2004 , op.cit, p : 106.

ونفس الملاحظة تصلح بالنسبة للأطر المتوسطة والتي تظل بدورها قليلة مقارنة مع تعقد المهام داخل المجالس الجماعية، حيث لم تتعدى 14.8 في المائة سنة 2001 و 15.4 في المائة سنة 2002 بالنسبة للجماعات الحضرية، و 17.8 سنة 2001 و 17.96 في المائة سنة 2002 بالنسبة للجماعات القروية، ونفس الوضع كذلك سجلناه بالنسبة لسنة 2003 والتي لم تتعدى فيها نسبة هذه الأطر مقارنة مع مجموع الموظفين الجماعيين 15,85 في % بالنسبة للجماعات الحضرية و 17,98 في % بالنسبة للجماعات القروية[1]، أما أعوان التنفيذ واليد العاملة والآخرون فإنهم يشكلون نسبا أكثر حيث وصلت إلى 79.1 في المائة سنة 2001 وإلى 78.2 سنة 2002 فيما يتعلق بالجماعات الحضرية، و 77.4 في المائة سنة 2001 و 75.3 في المائة سنة 2002 بالنسبة للجماعات القروية، وهذه النسبة من أعوا ن التنفيذ واليد العاملة تعرضت إلى انخفاض طفيف في عددها سنة 2003، حيث وصلت إلى 77,42 في % بالنسبة للجماعات الحضرية و 75,08 في % بالنسبة للجماعات القروية[2].

كل هذا يجعل الإدارة الجماعية تطبع بعدم التوازن ما بين الأطر خصوصا وأن الجماعات في حاجة ماسة إلى الأطر العليا لأن هذه الأخيرة هي العقل المدبر للمشروع التنموي، فهي التي تسهر في الغالب على إعداد المخطط الاقتصادي والاجتماعي للجماعة وكذا على تدبير ميزانية في مستوى متطلبات الساكنة وبالإضافة إلى هذا يتضح من خلال الجدول ملاحظة هامة وهي سوء توزيع الموظفين وخاصة الأطر العليا والمتوسطة ما بين الوسطين القروي والحضري. حيث نجد أن الجماعات الحضرية أوفر حظا في هذا المجال أما الجماعات القروية فلا تصل حتى إلى نصف الأطر العليا والمتوسطة المتواجد بالجماعات الحضرية، وكان من المفروض وكما أشرنا إلى ذلك في السابق مع وجود عدد كبير من الجماعات القروية والتي يصل عددها 1297 مقابل 249 بلدية، إيلاء العناية اللازمة لتأطير هذه الجماعات على الأقل بنفس عدد الأطر العليا والمتوسطة المتواجدة بالمجال الحضري، وذلك للدفع بعجلة التنمية داخل هذه الجماعات والتي تعرف مجموعة من الظواهر السلبية التي تؤثر حتى على المجال الحضري، ومنها على الخصوص نزوح عدد كبير من سكان القرى نحو الجماعات الحضرية.

[1] - Ibid, p 106.
[2] - Collectivités locales en chiffres 2004, p : 106.

الفقرة الثانية : أية استراتجية لتطوير فعالية الوظيفة الجماعية؟

لدراسة هذا المحور سنطرق أولا إلى سياسة التكوين التي تم اعتمادها من طرف وزارة الداخلية مع التطرق إلى آفاق هذا التكوين للمساهمة أكثر في تفعيل دور الموظف الجماعي (البند الأول) كما أن هذا التفعيل لن يتم إلا من خلال إصلاح قانون الوظيفة الجماعية (البند الثاني).

البند الأول : سياسة التكوين وآفاقها

أولا : سياسة التكوين

أ ـ التكوين الأساسي والمستمر

1- التكوين الأساسي

بالنظر إلى تشعب المهام الجماعية وتعقدها بعد صدور ظهير 30 شتنبر 1976، والذي منح كما رأينا سابقا مجموعة من الاختصاصات للجماعات المحلية في المجالات الاقتصادية الاجتماعية الثقافية، ومع تمتيع الجماعات بهيئة من الموظفين الجماعيين كان من اللازم استغلال هؤلاء الموظفين بشكل يتيح للجماعات الإجابة على المشروع التنموي الذي رسمه المشرع، من خلال تكوين هذا الموظف الذي أصبح مطمحا أساسا بالنسبة للمنتخبين مباشرة مع صدور ظهير 1976، حيث اقترحت لجنة الإدارة المحلية خلال المناظرة الوطنية الأولى للجماعات المحلية المنعقدة بمراكش سنة 1977، إجراءات وأفكار من أجل تطوير أداء المصالح الجماعية، وعلى

رأس تلك الاقتراحات تكثيف برامج التكوين[1]، وهكذا تم إحداث مجموعة من مراكز التكوين[2]، والتي نظمت بواسطة مرسوم رقم 428-76-2 الصادر بتاريخ 3 شعبان 1396 (31 يوليوز 1976) بعدما تبين أن التكوين الميداني بالمصلحة لم يعد يجاري مسؤوليات موظفي المجالس الجماعية على ضوء الاختصاصات الجديدة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية [3].

---

[1] ـ أعمال المناظرة الوطنية الأولى : " من الوصاية إلى التعايش " مراكش من فاتح إلى رابع دجنبر 1977، ص : 88.

[2] ـ توجد سبعة مراكز للتكوين الإداري في كل من الرباط، الدار البيضاء، سطات، مكناس، فاس، الحسيمة، ووجدة، طاقتها الاستعابية 1150 متدربا، انظر : ذ.محمد آيت المكي " إشكالية التشغيل بين الجماعات المحلية ومراكز التكوين " مجلة القانون والاقتصاد، كلية فاس، عدد 17، السنة 1999 مرجع سابق، ص : 46.

[3] ـ المصطفى دليل : " المجالس الجماعية من المغرب"، مرجع سابق، ص : 49.

واهتمت هذه المراكز في الأول، بتكوين الأسلاك المتوسطة المتجلية في سلك الكتاب الإداريين، وسلك المحررين الإداريين وسلك مساعدي مراقبي الأسعار[1]، بعدها تم الاهتمام بتكوين الأطر العليا[2] وذلك لتقوية البنيات الإدارية للجماعات المحلية والعمالات والأقاليم من جهة وكذا تحقيق توازن إداري لهذه الوحدات من جهة أخرى[3].

وبالنظر إلى الاتساع والاغتناء الذي عرفته خريطة التكوين بعد صدور ظهير 30 شتنبر 1976، أصبح وضع جهاز إداري تحكمه رؤية موحدة لمسألة التكوين أمرا حتميا، ولهذه الغاية تم خلق سنة 1981 مديرية تكوين الأطر التابعة لوزارة الداخلية[4]، وذلك لنهج استراتيجية شاملة تقوم على أساس إيجاد تكوين يواجه التحديات العلمية والتقنية التي يتطلبها تدبير الشؤون المحلية[5].

وبالإضافة إلى اهتمام هذه المديرية بالتكوين الإداري، اهتمت أيضا بالتكوين التقني والذي يعتبر الشق الثاني في عملية التكوين الأساسي ويكتسي هذا النوع من التكوين أهمية كبرى بالنظر إلى أن أغلب الشؤون اليومية الجماعية هي في الميادين التقنية (التطهير بنوعية، السائل والصلب وصيانة الطرق، مراقبة المباني، تسيير الأوراش والمحافظة على البيئة والصحة...)، والتي تكاد تستنفد 70 في المائة من مجهودات الجماعات بل أن هذه النسبة مرشحة للارتفاع خاصة في المدن[6].

وانطلقت عملية التكوين التقني مباشرة بعد الاستقلال وذلك من خلال تأسيس المركز التقني للدار البيضاء سنة 1956 بموجب مرسوم ملكي، وتولى هذا المركز طيلة السنوات الأولى تأهيل الأطر التقنية لفائدة إدارات الدولة ولصالح الإدارة الترابية على وجه الخصوص [7].

---

[1] ـ ذ.محمد آيت المكي " إشكالية التشغيل بين الجماعات المحلية ومراكز التكوين "، مجلة القانون والاقتصاد من العدد 17، 1999، مرجع سابق، ص: 46.

[2] ـ أحدثت مجموعة من الشعب لتكوين الأطر العليا وهي : شعبة المالية المحلية وتسيير الموظفين، شعبة التسيير الحضري، شعبة تسيير الوكالات بالإضافة إلى سلك الكتاب العامين، انظر : جمال حلوق : "مديرية تكوين الأطر بوزارة الداخلية بين التكوين الأساسي والتكوين المستمر " بحث لنيل الإجازة في القانون، كلية الحقوق ـ الرباط، السنة الدراسية : 1990-1991، ص : 17-18.

[3] ـ نفس المرجع، ص : 25.

[4] ـ أعراب محمد : " التعاون ما بين مراكز التكوين التابعة لوزارة الداخلية وخلايا التكوين المستمر"، تقرير نهاية التدريب ـ سلك الكتاب العامين للجماعات، مركز التكوين الإداري، الدار البيضاء، السنة الدارسية : 1994-1995، ص : 4.
علاوة على المراكز الإدارية والتقنية التابعة لمديرية تكوين الأطر هناك بعض المراكز والمدارس التابعة لوزارة الداخلية كمدرسة تكوين الأطر العليا بالقنيطرة والتي تهم بتكوين بعض الأطر التابعة للعمالات والأقاليم للإشراف على بعض الميادين المرتبطة بالجماعات المحلية (كالحالة المدنية، الجبائية...)، إلا أن هذا يطرح مشكلة التنسيق والتوافق بينهما وبين مديرية تكوين الأطر في سياسة التكوين للإجابة على حاجيات الجماعات المحلية انظر :
Moha Ouamato « la formation du personnel des collectivites locales : pourquoi faire ? « REMALD , n° Double 2-3 , Janvier 1993 , p : 39.

[5] ـ ذ-محمد أيت المكي : " إشكالية التشغيل بين الجماعات المحلية ومراكز التكوين "، مرجع سابق، ص : 45.

[6] ـ أعراب محمد : " التعاون ما بين مراكز التكوين التابعة لوزارة الداخلية، وخلايا التكوين المستمر"، مرجع سابق، ص : 13.

[7] ـ جمال خلوق : "مديرية تكوين الأطر بوزارة الداخلية بين التكوين الأساسي والتكوين المستمر " مرجع سابق، ص : 16.

وشعورا من وزارة الداخلية بأهمية هذا الصنف من التكوين صدر في سنة 1970 مرسوم رقم 2-69-609 بتاريخ 6 شعبان 1390 (8 أكتوبر 1970) بإحداث وتنظيم مراكز تكوين الأطر التقنية التابعة لوزارة الداخلية، وبذلك أنشأ سنة 1975 مركز بايموزار كندر وبعده تم إحداث مركز بمراكش وبوجدة وأخيرا مركز سلا الذي تم إلحاقه بالمديرية برسم الموسم الدراسي 1996-1997 [1]، بالإضافة إلى مركز الدار البيضاء، وتقوم هذه المراكز بتكوين التقنيين، الرسامين ومسيري الأشغال وتم التخلي منذ سنة 1996 على تكوين مسيري الأشغال والرسامين وتم تعويضهم بتكوين التقنيين في البرمجة المعلوماتية [2].

2- التكوين المستمر

بالرغم من أهمية التكوين الأساسي، في الدفع بالموظف الجماعي نحو التأهيل لممارسة مهامة بشكل جيد، يبقى مع ذلك ناقصا وغير كافي وذلك بالمقارنة مع التحولات التي تعرفها الحياة المحلية والتي تستدعي المواكبة.

فقد ثبت أن أغلبية الموظفين المتواجدين بمختلف المصالح الجماعية لا يتوفرون على تكوين مهني مناسب مادامت الأعداد المكونة كل سنة لا تمثل إلا جزءا ضئيلا، ويبقى جزء مهم من هؤلاء دون المستوى المرغوب فيه من الناحية المهنية من جراء انعدام التكوين المستمر، ولا يمكن للثقافة العامة أن تكون كافية لتسيير الشؤون اليومية للإدارة، فاكتساب الخبرة والفعالية لا ينجزان إلا بواسطة التكوين المهني أو عن طريق الأقدمية والممارسة المستمرة [3]، وهكذا انطلقت عملية التكوين المستمر منذ سنة 1981، وأحدثت في نفس السنة مصلحة خاصة بهذا الصنف من التكوين بمديرية تكوين الأطر [4].

وللدفع بعدم تمركز عملية التكوين المستمر، كان ضروريا خلق خلية على الصعيد الإقليمي لتحقيق أهداف البرنامج الطموح الذي أعدته وزارة الداخلية في هذا الإطار، وكذا لتجاوز الصعاب والمشاكل التي تعترض السير الحسن والفعال لهذه العملية من جهة أخرى [5].

وفي هذا الاتجاه عملت وزارة الداخلية على إرساء هياكل هاته الخلية من خلال دورية وزير الداخلية [1]، الموجهة للسادة ولاة وعمال صاحب الجلالة على عمالات وأقاليم المملكة تحت

---

[1] - ذ.أيت المكي : " إشكالية التشغيل بين الجماعات المحلية ومراكز التكوين"، مرجع سابق، ص : 47.
[2] - نفس المرجع، ص : 47.
[3] - أعراب محمد : " التعاون بين مراكز... "، مرجع سابق، ص : 35.
[4] - جمال خلوق : "مديرية تكوين الأطر بوزارة الداخلية...."، مرجع سابق، ص : 25.
[5] - جمال خلوق : " مديرية تكوين... "، مرجع سابق، ص : 30.

موضوع : اقتراح الترشيح بهدف خلية إقليمية للتكوين، وذلك لاختيار مجموعة من المكونين الذين يجب أن تتوفر فيهم المهارة لإدارة عملية التكوين، ولأجل هذا تقوم مديرية تكوين الأطر بتخصيص عدة منح سنويا للتدريس خارج المغرب لفائدة هؤلاء لإتماء معلوماتهم المهنية والاطلاع على تجارب الدول الأخرى [2].

أما فيما يخص عملية التكوين داخل هذه الخلية الإقليمية فإنها تستغرق خمسة أيام، وتتم عن طريق حاجيات يعبر عنها من طرف الجماعات المحلية، ويعتبر قسم التكوين المستمر التابع للعمالة أو الإقليم الجهاز الذي يحصي الحاجيات على الصعيد المحلي.

أما طرق التكوين فتتم عن طريق ندوات على الصعيد المحلي والجهوي أو الوطني أو عن طريق ندوات بالتعاون مع منظمات ودول صديقة.

ب ـ حصيلة التكوين

إذا كانت الجماعات المحلية، وعلى الخصوص الجماعات الحضرية والقروية قد عرفت تطورا في عدد الموظفين الجماعيين منذ سنة 1977 إلى حدود سنة 2003، فإنه بالرغم من ذلك يبقى الجانب النوعي لهؤلاء الموظفين ضعيفا جدا مقارنة مع حجم حاجيات الجماعات من الأطر العليا الإدارية والتقنية والمتوسطة أيضا، ومن هنا ظهرت الحاجة إلى استثمار هذا العنصر البشري أحسن استثمار من خلال التكوين، خاصة في ظل وجود اختلالات كبيرة فيما بين الجماعات حيث تستأثر مدينة الدار البيضاء وحدها بنسبة 83 في المائة من مجموع الموظفين والأعوان وهو ما يشكل تقريبا نسبة الموظفين والأعوان العاملين بالجماعات القروية[3]، هذا الاختلال يمكن معالجته بواسطة التكوين الذي يعتبر وسيلة لتقليص الفوارق الجهوية، وكذا وسيلة لتحقيق الفعالية [4].

وهكذا قامت وزارة الداخلية كما أكدنا على ذلك في السابق، بإحداث مجموعة من المراكز الإدارية والتقنية لتكوين الموظف الجماعي وكذا بخلق خلايا على الصعيد الإقليمي للتكوين المستمر.

---

[1] ـ دورية عدد 40 /م ت أ بتاريخ 22 يناير 1990.

[2] ـ أعراب محمد : " التعاون ما بين مراكز التكوين..."، مرجع سابق، ص : 37.

[3] - Abdellah Banguir : « contribution à l'étude du pouvoir local au Maroc : l'expérience des conseiles communaux) DES, FSJES , Casablanca , année 1998 -1999 , p : 126.

[4]- Essaid Taib : « la formation du personnel communal en Algérie » Publication du C.M.E.R.A. année 1989 , p :98.

وقامت هذه المراكز إلى حدود سنة 1997 من تكوين حوالي 15000 موظف ولم يشكل عددهم في تلك السنة إلا حوالي 10 في المائة من مجموع الموظفين العاملين بالجماعات المحلية[1]، وللتقرب أكثر عن الأعداد المكونة سنعتمد على سنتي 2003 و 2004 لإعطاء صورة واضحة عن عملية التكوين خلال هاتين السنتين، بدءا بمراكز التكوين الإداري انطلاقا من الجدول التالي[2]:

مراكز التكوين الإداري	2003	2004
الحسيمة	68	56
الدار البيضاء	279	251
فاس	189	188
مكناس	162	73
وجدة	74	58
الرباط	224	147
سطات	134	186
المجموع	1130	959

تطور عدد الأطر المكونة حسب مراكز التكوين الإداري خلال سنتي 2003-2004[3]

أول ملاحظة يمكن الإشارة إليها من خلال الجدول، هو وجود انخفاض في عدد الأطر المكونة سنة 2004 مقارنة مع سنة 2003، فبعد أن وصل هذا العدد إلى 1130 من الأطر المكونة سنة 2003، انخفض سنة 2004 مسجلا 959 من الأطر المكونة خلال هذه السنة، كما يلاحظ من خلال هذا الجدول كذلك، أن مراكز الدار البيضاء وفاس والرباط تحتكر عددا كبيرا من الأطر المكونة مقارنة مع المراكز الأخرى، كل هذا يؤثر على سياسة التكوين الموظف الجماعي والتي لا تنبني على سياسة لا مركزية حقيقية لتشجيع هذا التكوين، كما أن هذا التكوين يعتمد فقط على تكوين الكتاب العامون والكتاب الإداريون والمحررون[4]، مما يعني أن هناك

[1] ـ محمد آيت المكي : " إشكالية التشغيل بين الجماعات ومراكز التكوين"، مرجع سابق، ص : 49

[2] - Collectivites locales en chiffres ,2002 DGCL , op.cit , p : 31.

[3] - Collectivités locales en chiffres 2004, op.cit, p :119.

[4] - Collectivités locales en chiffres 2004, op.cit, p : 119.

غياب في تكوين الأطر العليا المكلفة بتدبير ميزانية المجالس الجماعية وخصوصا وكلاء المداخيل والمصاريف والموظفين المكلفين بالصفقات الجماعية، وبالتالي كان من الأجدر خلق تكوين لموظفي المجالس الجماعية يعنى بالتكوين في مجال الصفقات الجماعية وتدبير الميزانية والتدبير الحضري والمحاسبي والمالي للدفع ما أمكن بهذا التكوين للمساهمة أكثر في الرفع من مردودية عمل المجالس الجماعية.

وإدا كان هذا حال التكوين الإداري، فماهو حال التكوين التقني برسم نفس السنوات؟ وهذا ما سنجيب عليه من خلال الجدول التالي :

معاهد التكوين التقني	2003	2004
الدار البيضاء	32	60
أموزار كندر	13	56
مراكش	11	74
وجدة	13	27
المجموع	69	216

تطور عدد الأطر التقنية المكونة حسب مراكز التكوين الإداري خلال سنتي 2003-2004[1]

يلاحظ من خلال الجدول، أن هناك عدم التوازن في التكوين بين الأطر الإدارية والأطر التقنية التي تظل مهمشة بشكل كبير رغم الارتفاع الذي سجله سنة 2004 في عددها مقارنة مع سنة 2003، وخصوصا أن هذه الأطر أي التقنية هي المكلفة بتدبير تنفيذ المشاريع التنموية التي تبرمجها الجماعات.

أما فيما يخص تخصصات هذا التكوين التقني فلا تتعدى البستنة والإعداد الطبيعي (Horticulture et paysage) والإعلاميات (Informatique) التي تعتبر في نظرنا مهمة خصوصا في تدبير إعداد الميزانية الجماعية وتنفيذها، والإنارة العمومية (Eclairage publique)[2]، أما التخصصات الأخرى كالتطهير الصلب والسائل والمحافظة على البيئة والصحة والهندسة ومتابعة الأشغال... فتظل مغيبة في برامج التكوين التقني، مما يعني بشكل

[1] - Collectivités locales en chiffres 2004, op.cit, p : 119.
[2] - Collectivités locales en chiffres 2004, op.cit, p : 120.

واضح أن مديرية التكوين لم تعطي الأهمية المستحقة للاطر التقنية، خصوصا وأن هذه المراكز تهتم فقط بالأطر المتوسطة، وهذا ما أثر بشكل كبير على تواجد الأطر التقنية العليا داخل الجماعات القروية حيث أن معدل عدد المهندسين المعماريين لكل 100 ألف ساكن هو 33 داخل الوسط الحضري، بينما لا يتعدي 1.2 مهندسا معماريا لكل مليون ساكن في الوسط القروي [1].

وإذا كان التكوين الأساسي بشقيه قد فشل في تأطير الجماعات المحلية، وعلى الخصوص المجالس الجماعية، فهل تمكن التكوين المستمر من سد هذه الثغرة ؟

وهذا ما سنحاول الإجابة عنه من خلال عدد الندوات والمستفيدين منها وذلك من خلال الجدول التالي :

نوع الندوات	2003		2004	
	الندوات	المستفيدون	الندوات	المستفيدون
محلية	77	1340	38	965
جهوية	04	300	-	-
وطنية	32	617	10	235
في إطار التعاون	06	92	-	-
ندوات لفائدة المنتخبين	01	25	01	54
ندوات التكييف المهني واستكمال التكوين	120	1566	126	2739
المجموع	240	3940	175	3993

تطور عدد الندوات والمستفيدين منها حسب نوع الندوات خلال سنتي (2003-2004)[2]

يلاحظ من خلال الجدول، ضعف كبير في عدد الندوات الجهوية التي لا تشكل إلا نسبة 1 في % من مجموع الندوات، فكان من الأجدر تشجيع الندوات على المستوى المحلي والجهوي على الخصوص والرفع من حجمها، لأنه سيكون لها الأثر الكبير في الدفع بعدد كبير من الموظفين لاستكمال التكوين بالنظر إلى قرب هذه الندوات من هؤلاء الموظفين، كما يلاحظ أن عدد المستفيدين منها لا يفي بالغرض المطلوب خصوصا في ظل ضعف التكوين الأساسي.

[1] - معني السنوسي : " مالية الجماعات المحلية بالمغرب...."، مرجع سابق، ص : 269.
[2] - Collectivités locales en chiffres 2004, op.cit, p :122.

وعلى العموم فإنه بالرغم من أهمية هذا التكوين المستمر فإن مواضيعه غالبا مالا تعبر عن اهتمام الموظفين الجماعيين، وبالتالي يبقى التكوين المستمر عاجزا عن تأطير الجماعات المحلية بأطر كفأة خصوصا في ظل عدم وجود تنصيص من طرف المشرع على إلزامية مصاريف هذا التكوين داخل ميزانيات الجماعات، وتبقى الاعتمادات المخصصة له لا تفي بالغرض المطلوب فهذه الأخيرة تمثل 0.5 في المائة من كتلة الأجور، وتعتبر هذه النسبة ضئيلة خاصة إذا ما قارناها مع نظيرتها بالدول المتقدمة، وكذا في بعض المؤسسات العمومية المغربية والتي تمثل فيها حوالي 5 في المائة من كتلة الأجور[1]، وفي هذا الإطار ماهي السياسات المقترحة لإنجاح التكوين؟

ثانيا : آفاق التكوين

بالرغم من المساهمة الفعالة لوزارة الداخلية في تكوين الموظف الجماعي، فإن هذه المساهمة تبقى مع ذلك دون المستوى المطلوب، خاصة في ظل عملية تشغيل الشباب العاطل سنة 1991 التي عرفت فيها الجماعات توظيف عدد مهم من الموظفين بدون تأهيل هؤلاء للتأقلم مع العمل الإداري والتقني في الجماعات المحلية[2]، وكذا في ظل عدم وجود سياسة عقلانية في مجال التوظيف تربط ما بين الحاجيات المحددة مسبقا وبين حجم نوعية الوظائف التي يراد خلقها[3]، وفي ظل استجابة عدد كبير من رؤساء الجماعات لإكراهات الناخبين أو الأحزاب في عملية التوظيف دون الأخذ بعين الاعتبار المصلحة العامة للإدارية المحلية[4]، كل هذا يحتم مراجعة سياسة التكوين لتكون أكثر فعالية للمساهمة في تنمية الجماعات المحلية، خاصة في ظل الاختصاصات الجديدة والمفصلة التي أتى بها قانون رقم 00-78 يتعلق بالميثاق الجماعي الجديد، والتي تتعلق بمجموعة من الميادين (التنمية الاقتصادية والاجتماعية[5]، المالية والجبايات، والأملاك الجماعية[6]، والتعمير وإعداد التراب الوطني[7]، المرافق والتجهيزات العمومية المحلية[8]،

---

[1] ـ للمزيد من التفصيل انظر :
وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، البرنامج الوطني لتحديث وتطوير القدرات التدبيرية للإدارة التقرير الدراسي حول تدبير الموارد البشرية ـ دجنبر 1997ـ كتابة البرنامج يوليوز 1998، ص: 14.

[2] ـ محمد بلعوشي : " التشغيل بالجماعات..."، مجلة القانون والاقتصاد، مرجع سابق، ص : 26

[3] - Amal MECHERFI : « l'inadaptation de la fonction publique locale aux exigence de la décentralisation » Op.cit , p : 84.

[4] - Abdellah Harsi : « la gouvernance locale au Maroc entre centralisation et la décentralisation » , REMALD, année : 2004 , n° 46 , p : 81.

[5] ـ المادة 36 من قانون 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي الجديد.

[6] ـ المادة 37 نفس المرجع.

[7] ـ المادة 38 نفس المرجع.

[8] ـ المادة 39 نفس المرجع.

الوقاية الصحية والنظافة والبيئة[1]، التجهيزات والأعمال الاجتماعية والثقافية[2]، التعاون والشراكة[3]، الاختصاصات القابلة للنقل[4]، والاختصاصات الاستشارية) [5].

ومن هنا يتضح أن تطوير سياسة التكوين لكي تكون مطابقة مع الاختصاصات التي أصبحت الجماعة ملزمة بأن تقوم بها أصبح أمرا محتوما وضروريا للإقلاع التنموي، ومن هنا وجب وضع سياسية تكوينية تتجاوز الإطار التقليدي للتكوين الذي كان يرتكز في الغالب على مجالات الحالة المدنية والوكالات والمالية المحلية وبعض المجالات التقنية، إلى تكوين يرتكز على التدبير المالي وما يتطلبه هذا التدبير من تقنيات في مجال إعداد الميزانية وتنفيذها خصوصا وأن الاهتمام منصب اليوم على جعل الجماعة مقاولة تعتمد في سياستها وأهدافها وبالتالي في تدبيرها على نفس تقنيات وتدبير المقاولة الخاصة [6]، وبالإضافة إلى التكوين في التدبير المالي يجب أيضا أن يكون التكوين في تخطيط التنمية المحلية وتدبير الأملاك الجماعية والتنمية الحضرية المحلية، والمحافظة على البيئة والتكوين في مجال المراقبة الداخلية، وعلى العموم يجب أن يكون التكوين ترجمة لحاجيات الجماعات [7]، وبالتالي فإنه يجب إشراك الجماعات فيما يخص التكوين لإبداء متطلباتها حول ميادين التكوين وكيفيته، لأنها هي الأقرب لمعرفة حاجياتها أكثر من الوزارة الوصية، وذلك لأجل تحويل التكوين من أجل الاستهلاك إلى تكوين من أجل الاستثمار[8].

ولتشجيع الموظفين على التكوين يجب تقديم الحوافز المادية والمعنوية لفائدة هؤلاء لتحفيزهم على استكمال خبراتهم وبالتالي المساهمة بشكل فعال في تنمية الجماعات.

وبالإضافة إلى هذا يجب توزيع مراكز التكوين الإداري والتقني على صعيد كل جهات المملكة مع إيجاد التنسيق ما بين هذه المراكز زيادة على خلق خلية لهذه المراكز على صعيد كل إقليم وعمالة.

---

[1] ـ المادة 40 نفس المرجع.
[2] ـ المادة 41 نفس المرجع.
[3] ـ المادة 42 نفس المرجع.
[4] ـ المادة 43 نفس المرجع.
[5] ـ المادة 44 نفس المرجع.
[6] ـ لمزيد من التفاصيل انظر :
-M'hamed LAAZIZI : " problématique de transfert du management privé dans la gestion des collectivités locales cas des communes urbaines Marocaines" : thèse du doctorat FSJES , Rabat , Agdal année 2004 -2005.
[7] - Amal macherfi : « l'inadaptation de la fonction publique locale , op.cit , p : 90.
[8] ـ ذ. محمد أيت مكي : " إشكالية التشغيل بين الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص: 47.

أما فيما يخص التكوين المستمر، فإنه يجب أولا دعم الخلايا الإقليمية للتكوين بالإمكانيات المادية والبشرية، وخلق مصلحة للتكوين داخل كل جماعة لتكوين الموظفين الجماعيين الذين تم توظيفهم في إطار العملية الوطنية لتشغيل الشباب [1]، من طرف موظفين أكفاء يستحسن أن يكونوا رؤساء الأقسام أو الكتاب العامون للجماعة لكي يكون هذا التكوين أكثر فعالية.

ولتشجيع التكوين المستمر ندعو المسؤولين بإيلاء العناية الخاصة لهذا المجال وذلك بتحويل جزء إضافي من الضريبة على القيمة المضافة لتخصيصه للتكوين المستمر، وذلك في ظل الخصاص المالي الذي تعاني منه الجماعات المحلية وعلى الخصوص الجماعات القروية، بالإضافة إلى كل هذا نطالب رؤساء الجماعات المحلية باستغلال الكفاءات المكونة داخل المجال الذي تكونت فيه وذلك للرفع من مردودية الإدارة الجماعية وجعلها تساهم بشكل فعال في التنمية المحلية.

<u>البند الثاني</u> : إصلاح قانون الوظيفة الجماعية

إن الزيادة في عدد الموظفين الجماعيين، وتوسيع وتدقيق اختصاصات الجماعات المحلية التي بها قانون 00-78 يفرض إصلاح القانون الحالي للوظيفة الجماعية[2] وخصوصا أنه يعتبر نقلا لقانون الوظيفة العمومية، ولا يوافق بالتالي مبادئ اللامركزية ولا عمق مضمونها[3]، مما يستدعي إقرار وظيفة محلية مستقلة متوفرة على امتيازات خاصة[4] تتمثل في توفير بعض الحوافز المادية والمعنوية للعاملين بالإدارة الجماعية والتي لم تشمل خلال التجربة الجماعية إلا على بعض التعويضات التي أتى بها مرسوم رقم 439-86-2 الصادر في 29 من ربيع الأول 1407 (2دسيمبر 1986) بصرف تعويضات عن ساعات العمل الإضافية والقيام بأداء أعمال شاقة وملوثة ومنح ملابس لبعض الموظفين والمستخدمين العاملين بالجماعات المحلية وهيئاتها[5]

---

[1] ـ وزارة الداخلية : " أشغال المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية ومراكز التكوين "، تحت شعار تكوين وإعلام المنتخبين، تطوان، يونيو 1994، ص : 76.

[2] ـ في إطار بحث قام به محمد لعزيزي وشمل 50 منتخبا و 50 إطارا جماعيا، أكد فيه 65 من هؤلاء على أهمية إصلاح الوظيفة الجماعية بينما 18 منهم أكدوا عدم هذه الأهمية و27 منهم لم تقدم أية إيجابة انظر :

M'hamed laazizi : " problématique de transfert du management privé dans la gestion des collectivités locales cas des communes urbaines Marocaine, op.cit , p : 153.

[3] - Amal Mecherifi : « L'indaptation de la fonction publique locale aux exigences de la décentralisation » , op.cit, p : 76.

[4] ـ أشغال المناظرة الوطنية الرابعة للجماعات المحلية، الدار البيضاء، يونيو 1989، مرجع سابق، ص : 291.

[5] ـ جريدة رسمية عدد : 3913 (28 أكتوبر 1987).

وكذا التعويضات المرتبطة بمزاولة مهام الكاتب العام لجماعة حضرية أو قروية[1] والتي جاءت على الشكل التالي [2]:

- الكاتب العام لبلدية : 500 درهم.
- الكاتب العام لجماعة قروية : 300 درهم.

إلا أن هذه التعويضات أصبحت متقادمة ومتجاوزة، وخلقت نوعا من النفور من الوظيفة الجماعية[3]، حيث أكدت 67.56 في المائة من الجماعات القروية و 72.88 في المائة من الجماعات الحضرية خلال البحث الجماعي الذي أجري على الجماعات المحلية سنة 1985 على عدم جاذبية الوظيفة الجماعية[4] وهذا ما نتج عنه هجرة العديد من الأطر التقنية الصغرى والمتوسطة إلى وجهة القطاع الخاص كمكاتب الدراسات ومقاولات البناء، وتحولت بالتالي الجماعة إلى مجرد محطة عبور يحصل من خلالها الموظف على تجربة كافية للبحث عن العمل خارجها [5]، وذلك بالنظر إلى حاجة القطاع الخاص إلى هذه الأطر التقنية وخاصة منها المتوسطة والعليا وبالنظر أيضا إلى الحوافز التي يقدمها هذا القطاع[6]، كل هذا يتطلب إصلاح نظام التعويضات بشكل يجعل الوظيفة الجماعة أكثر جاذبية وأكثر تنافسية مع القطاع الخاص خصوصا في جلب الأطر التقنية، وفي هذا الإطار يجب إعادة النظر في القواعد المنظمة للترقية الداخلية وذلك لتشجيع الموظفين الجماعيين ذوي الكفاءة والمردودية ولضمان الاستقرار الوظيفي بالجماعات المحلية وإعادة النظر أيضا في وضعية الموظفين المؤقتين وتبسيط مسطرة الترسيم من خلال التقليص من مدة الأقدمية المطلوبة لذلك، وإيجاد صيغة مرضية، تيسيرا لعملية انتقال الأطر والأعوان من جماعة إلى أخرى [7]، خصوصا وأن هذا الانتقال يصطدم بمسطرة معقدة وجد طويلة، مما يؤسس حاجزا حقيقيا ذا طبيعة غير مشجعة لحركة الموظفين، وبالتالي يترك الموظف الجماعي ينحصر فقط في إطار الجماعة التي عين فيها[8].

---

[1] ـ مرسوم رقم 206-86-2 صادر في 29 من ربيع الأول 1407 (2 ديسمبر 1986) يتعلق بنظام التعويضات المرتبطة بمزاولة مهام الكاتب العام لجماعة حضرية أو قروية، جريدة رسمية عدد 3951 (20 يونيو 1988).

[2] ـ المادة الثالثة من مرسوم رقم 206-86-2، مرجع سابق

[3] ـ بنجمة أحمد : " واقع الوظيفة الجماعية وآفاقها " مجلة المالية والاقتصاد الجهوي، العدد الأول سنة 1995، ص : 78 وما بعدها.

[4] ـ وزارة الداخلية، المناظرة الوطنية الثالثة للجماعات المحلية ـ مكناس، يونيو 1986، مرجع سابق، ص : 190.

[5] ـ المصطفى دليل : " المجالس الجماعية في المغرب "، مرجع سابق، ص : 47.

[6] - Amal mechrifi : « l'inadaptatuion de la fonction publique … », op.cit , p : 84.

[7] ـ وزارة الداخلية، توصيات لجنة الموارد البشرية وإدارة الشؤون المحلية، المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية، تطوان، يونيو 1994.

[8] - Abderrahim Fadil : « quelques éléments de réflexion sur la fonction publique communal », op.cit , p : 49.

وتشجيع هذه الحركة الجغرافية للموظفين سيكون له تأثير إيجابي على ميزانيات الجماعات خاصة وأن الجماعات ترصد نسبا مهمة من نفقاتها لتغطية مصاريف الموظفين والتي تصل في الغالب إلى أكثر من 50 في المائة من نفقات التسيير [1]، وهو ما جعل الجماعة لا تستثمر إمكانياتها في مجال الاستثمار لأنها وبكل بساطة تعرف عجزا ماليا نتيجة ارتفاع نفقات الموظفين أو بشكل عام نفقات التسيير.

ولتجاوز هذه الوضعية يجب وضع مخطط للتوظيف يأخذ بعين الاعتبار الحاجيات المحددة مسبقا حسب مقاييس وأسبقيات مضبوطة، وفي هذا الإطار يتعين وضع خطة تدمج ضمن عناصرها الاهتمامات التالية [2]:

- تدعيم توظيف الأطر العليا.
- تلبية حاجيات الجماعات المحلية بالأطر التقنية.
- الحد من توظيف أعوان التنفيذ ليظل عددهم في مستواه الحالي خصوصا بالنسبة للجماعات التي لها كفاية في الأطر.
- ترشيد استخدام اليد العاملة حتى تكون التوظيفات المستقبلية مبنية على مقاييس محددة ومدققة".

وبالإضافة إلى هذه الإجراءات بدأ الحديث مؤخرا على تطبيق المغادرة الطوعية داخل الجماعات المحلية إسوة بما قامت به الدولة على صعيد الوظيفة العمومية، إلا أنه لتطبيق هذه المغادرة على صعيد الجماعات لا يجب أن يكون كبش الفداء الأطر العليا التي تعتبر قاطرة التنمية بالنسبة للجماعات المحلية.

وزيادة على كل هذه الإصلاحات، يجب إعطاء الصلاحية لرئيس المجلس في مجال التوظيف الذي يقف مجاله حسب مرسوم 1986 في السلم التاسع، ليمتد إلى توظيف الأطر العليا (السلم 10 و 11)[3]، إلا أن هذا الاختصاص يجب أن يكون الغرض منه ليس تقوية نفوذ الرئيس بل تقوية وتدعيم الإدارة الجماعية [4]، من خلال الاعتماد على المبارة كوسيلة وحيدة لولوج

[1] - Ministère de l'intérieur DGCL , Circulaire n° 49 relative à la préparation des budgets des collectivités locales au tires de la gestion 1998-1998 , p : 8.

[2]- أشغال المناظرة الوطنية الرابعة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 174-175.

[3] - أشغال المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية، تطوان يونيو 1994، مرجع سابق، ص : 74.

[4] - سليمان عبد الله - بن يشبوب عبد العزيز - رفيق عبد الفتاح : " هيئة الموظفين الجماعيين " بحث نهاية التدريب، مركز التكوين الإداري الرباط، السنة الدراسية 1985-1986، ص : 26.

الوظيفة الجماعية لضمان المساواة بين الموظفين ولتلافي التوظيفات التي تتم عن طريق الولاءات السياسية والحزبية والزبونية والتي جعلت الجماعات تكتظ بموظفين لا يؤدون وظيفة[1].

ولتحسين أداء الوظيفة الجماعية أيضا، يجب اعتماد هيكلية إدارية واقعية وفعالة، مرنة ومتطورة تسعى إلى توزيع المهام والوظائف ما بين مختلف الوحدات الإدارية بشكل عقلاني وبكيفية منسجمة تفاديا لمواطن الخلل التي قد تؤثر سلبا على مردودية الإدارية الجماعية.

المطلب الثاني : تأهيل الموارد المالية

تتشكل الموارد الجماعية، من الموارد الذاتية التي تعتبر أساس الاستقلال المالي وبالتالي أساس التدبير الفعال لميزانية المجالس الجماعية، إلا أن محدوديتها في الرفع من مستوى مداخيل الجماعة جعلها لا تفي بهذا الغرض، مما يستدعي تجاوز هذه المحدودية لتصبح هذه الموارد أكثر مساهمة في المشروع التنموي الجماعي.

وبجانب الموارد الذاتية تعتمد الجماعات على موارد استثنائية لتجاوز على الخصوص محدودية الموارد الذاتية، إلا أنها بدورها تعاني من محدودية لتعويض الخصاص المالي الذي تطرحه محدودية الموارد الذاتية مما يستدعي أيضا البحث عن السبل الكفيلة لتجاوز محدوديتها.

وهكذا فإن دراسة هذا الموضوع ستتم بتفسيم هذا المطلب إلى فرعين سنتطرق في الأول إلى الموارد الذاتية وسبل تجاوز محدوديتها (الفرع الأول) ثم نعرض في الثاني الموارد الاستثنائية وسبل تجاوز محدوديتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول : الموارد الذاتية وسبل تجاوز محدوديتها

لم ترقى الموارد الذاتية للجماعات إلى مستوى تحقيق التنمية الجماعية، ويرجع هذا بالأساس إلى محدوديتها (الفقرة الأولى)، ومن هنا لتفعيل دورها في التنمية الجماعية يجب البحث عن السبل الكفيلة لتجاوز هذه المحدودية (الفقرة الثانية).

[1] ـ حميد أبولاس : " تدبير الموارد البشرية، نموذج الإدارة الجماعية "، مرجع سابق، ص : 296-297.

الفقرة الأولى : محدودية الموارد الذاتية

تتمثل محدودية الموارد الذاتية في تعدد الضرائب والرسوم المحلية وضعف مردوديتها وسوء توزيعها (البند الأول) وفي محدودية ضرائب الدولة المتنازل عليها لصالح الجماعات (البند الثاني) وفي محدودية مداخيل الأملاك الجماعية (البند الثالث).

البند الأول : تعدد الضرائب والرسوم المحلية وضعف مردوديتها وسوء توزيعها

أولا : تعدد الضرائب والرسوم المحلية

تعتبر الضرائب والرسوم المحلية الأداة التمويلية الأساسية في تمويل التنمية المحلية، وانطلاقا من أهميتها تقاس درجة الاستقلال المالي للجماعة، وهكذا ظهر الاهتمام بالجبايات المحلية أثناء فترة الحماية بعدما تم إلغاء نظام " اجماعة" الذي كان سائدا على المستوى المحلي وأهم النصوص التي نظمت الجبايات المحلية خلال هذه الفترة نجد " [1]:

- ظهير 27 مارس 1917 المتلعق بالرسوم الجماعية.
- ظهير 20 أبريل 1917 الذي أحدث واجبات الأسواق.
- ظهير 16 مارس 1928 الخاضعة بموجبه لنظام الإقرار الإجباري المواد المفروضة عليها بعض الرسوم البلدية.
- ظهير 27 أبريل 1934 المتلعق بالرسوم الإضافية على الذبح في المجازر المستوفاة لفائدة المشاريع الخيرية الإسلامية.
- ظهير 21 فبراير المتلعق بالرسوم الإضافية على الذبح المستوفاة لفائدة المشاريع الخيرية الأوربة.
- ظهير 16 دجنبر 1952 بإحداث رسم خاص على الذبح في المجازر.

ومع إرساء نظام اللامركزية الإدارية بواسطة ظهير 23 يونيو 1960 المتعلق بالتنظيم الجماعي كان ضروريا على المشرع تفعيل اللامركزية من خلال سن قانون جبائي خاص بالجماعات المحلية، وهكذا جاء ظهير رقم 121-60-1 بتاريخ 23 مارس 1962 المتعلق بالرسوم المحلية والذي استمر العمل به طويلا وتم تمديده إلى الجماعات القروية بمرسوم 1967.

[1] - حميمو ابراهيم : " قراءات أولية في مشروع الإصلاح الجبائي المحلي"، رسالة الجماعات المحلية، العدد رقم 13 أبريل - يونيو 2005، ص : 7.

إلا أنه مع بروز إصلاح الميثاق الجماعي لسنة 1976 والذي كان من أهدافه الرئيسية تحقيق تنمية اقتصادية اجتماعية ثقافية للجماعة، مما جعل الجباية المحلية المنصوص عليها في ظهير 23 مارس 1962 لم تقدر على مواكبة هذه الأهداف وبالتالي ظهرت الحاجة إلى إصلاحه وهوما نادت به معظم المناظرات خلال هذه الفترة، المناظرة الثانية والثالثة والرابعة[1].

وبالفعل تم تعديل الجبائية المحلية بظهير رقم 187-89-1 بتاريخ 6 دجنبر 1989 الذي اتخذ شكل مدونة للجبايات المحلية وارتكز على المحاور الأساسية التالية[2] :

- الاحتفاظ بالرسوم المحلية القديمة مع تحيينها.
- إحداث ضرائب ورسوم جديدة.
- إدخال إجراءات جديدة فيما يتعلق بالمنازعات والتحصيل.

وهكذا احتفظ القانون الجبائي ب 15 ضريبة بعد تبسيطها وتحيينها وأحدث 22 ضريبة ورسم تهم قطاعات العقار، والنقل، والسياحة والترفيه والتعليم وقطاعات أخرى[3] مع حذف الرسوم الاختيارية والإجبارية، أما فيما يخص المنازعات فقد أحدث لأول مرة ضمانات جديدة للملزم مستنطة من تلك المطبقة فيما يتعلق بضرائب الدولة (الضريبة على القيمة المضافة، الضريبة على الشركات...) وذلك من خلال خلق لجنة تسمى " لجنة العمالة أو الإقليم للنظر في الطعون المتعلقة بالضرائب" [4].

أما في ميدان التحصيل فإن المقتضيات الأساسية في ميدان التحصيل والمنصوص عليها في النصوص القديمة مثل المرسوم الملكي رقم 66-172 بتاريخ 22 أكتوبر 1966 بمثابة قانون لتحصيل ديون الجماعات المحلية وهيئاتها قد تم الأخذ بها في القانون الجديد[5].

ولقد جاء قانون 89-30 بمجموعة من الضرائب والرسوم موزعة ما بين الجماعات على الشكل التالي :

- الضرائب والرسوم المستحقة للجماعات الحضرية والقروية وهي[6] :

---

[1] - إحصاء وتقييم التوصيات الصادرة عن المناظرات الوطنية السابقة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 39.
[2] - وزارة الداخلية، منشور رقم 288، يتضمن تعليمات لتطبيق القانون المتعلق بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، مرجع سابق، ص : 1.
[3] - حيمجوا ابراهيم : " قراءة أولية في مشروع الإصلاح الجبائي المحلي"، رسالة الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 8.
[4] - منسور رقم 288، مرجع سابق، ص : 5.
[5] - نفس المرجع، ص : 5.
[6] - المادة الثانية من قانون 89-30.

- رسم النظافة.
- الضريبة على الملاهي.
- الضريبة على عمليات البناء.
- الضريبة على عمليات تجزئة الأراضي.
- الضريبة على عمليات تقسيم الأراضي.
- الرسم المفروض على الباعة الجائلين المأذون لهم في بيع سلعهم على الطرق العامة.
- الرسم المترتب على إتلاف الطرق.
- رسم تصديق الإمضاء.
- الرسم المترتب على السماح بإغلاق بعض المحال العامة بعد الميعاد المحدد أو بفتحها قبله.
- الضريبة على محال بيع المشروبات.
- الضريبة على الأراضي الحضرية الغير مبنية.
- الضريبة على الدرجات البخارية التي يكون حجم استطواناتها يساوي أو يفوق 125 سنتمر مكعب.
- الرسم المفروض على استغلال رخص سيارات الأجرة وحافلات النقل العام للمسافرين.
- الرسم المفروض على الإقامة في المؤسسات السياحية.
- الرسم المفروض على تذاكر دخول المهرجانات الرياضية والمسابح الخاصة المفتوحة للجمهور.
- الرسم المفروض على مؤسسات التعليم الخاصة.
- الرسم المفروض على المياه المعدنية ومياه المائدة.
- الرسم المضاف إلى الرسم المفروض على رخصة الصيد في البحر.
- الرسم المفروض على رخصة الصيد البري.
- الرسم الإضافي المفروض على طبع الزرابي.
- الرسوم المفروضة على الذبح في المجازر.
- الرسم الإضافي المفروض لفائدة المشاريع الخيرية على الذبح في المجازر.
- الرسوم المقبوضة في الأسواق وأماكن البيع العامة.
- رسم المحجز.

- الرسم المفروض على وقوف العربات المعدة للنقل العام للمسافرين.
- رسوم الحالة المدنية.
- الرسم المفروض على البيع في أسواق البيع بالجملة وأسواق السمك.
- الرسم المفروض على البروزات إلى الأملاك الجماعية العامة[1].
- الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتا لأغراض ترتبط بالبناء.
- الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتا لأغراض تجارية أو صناعية أو مهينة.
- الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتا بمنقولات أو عقارات ترتبط بممارسة أعمال تجارية أو صناعية أو مهنية.
- مساهمة أرباب العقارات المجاورة للطرق العامة في نفقات تجهيزها وتهيئتها.
- الرسم المضاف إلى الرسم المفروض على عقود التأمين.
- الرسم المفروض على استخراج مواد المقالع.

وجاءت المادة الثالثة من نفس القانون لتستثني من أحكام المادة الثانية أعلاه تطبيق بعض الضرائب والرسوم داخل الجماعات القروية إلا بالمراكز المحددة التابعة لها وهي :

- الضريبة على عمليات البناء.
- الضريبة على عمليات تجزئة الأراضي.
- الضريبة على عمليات تقسيم الأراضي.
- الرسم المفروض على البروزات إلى الأملاك الجماعية العامة.
- الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتا لأغراض ترتبط بالبناء.
- الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتا لأغراض تجارية أو صناعية أو مهنية.
- الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعة العامة مؤقتا بمنقولات أو عقارات ترتبط بممارسة أعمال تجارية أو صناعية أو مهنية.
- الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتا بمنقولات أو عقارات ترتبط بممارسة أعمال تجارية أو صناعية أو مهنية.
- مساهمة أرباب العقارات المجا ورة للطرق العامة في نفقات تجهيزها وتهيئتها.
- الرسم المضاف إلى الرسم المفروض على عقود التأمين.
- الرسم المفروض على استخراج مواد المقالع.

[1]- تم إلغاء الرسم المفروض على البروزات وأدمج وعائه ضمن وعاء الضريبة على عمليات البناء بواسطة الظهير الشريف رقم 160.95.1 الصادر في 1995/08/16 بتنفيذ القانون رقم 39-42 المتعلق بتغيير القانون الجبائي المحلي.

ويلاحظ من خلال هذا الجرد للضرائب والرسوم العائدة للمجالس الجماعية، أنها متعددة[1] مما أدى إلى تشتيت المادة الضريبة وتفتيت أوعيتها [2]، مما جعل من هذا القانون يختلف عن الإصلاح الجبائي العام لسنة 1984، الذي اتجه في المشرع إلى تكريس الوحدة والشمولية بتجميع الضرائب النوعية في جباية واحدة بالنسبة لضرائب الدولة، وبالتالي فإن قانون 89-30 لا يندرج في التوجه الإصلاحي لقانون الإطار للأنه يسير في خط متعارض مع روح ومضمون التبسيط [3]، كما أن تعدد الضرائب والرسوم الجماعية جعل من بعضها وإن كانت مؤسسة بقانون رقم 89-30 فإنها تنظم جزئيا بقوانين أخرى كرسم النظافة الذي يخضع لقواعد التصفية والاستخلاص والمنازعات المتعلقة بهذا الرسم للقواعد الخاصة بالضريبة الحضرية المنظمة بالقانون رقم 89-37، والضريبة على عمليات تقسيم الأراضي، التي تخضع للقيمة التجارية المعتمدة لحساب واجب التضامن الوطني على الأراضي غير المبنية [4]، والضريبة على عمليات تجزئة الأراضي ذلك أن الإقرار المتعلق بالتكلفة العامة لأشغال تجهيز التجزئة وربطها بقنوات التطهير وكهربتها التي يمكن أن تتم مراجعته عند الضرورة من طرف المصالح الجبائية المحلية على أساس التكلفة المصرح بها والمثبتة في مجال الضريبة على القيمة المضافة، وكذا الرسم المفروض على الاحتلال المؤقت للملك العمومي الجماعي بمنقولات أو عقارات ترتبط بممارسة أعمال تجارية أو صناعية أو مهنية الذي يحسب على القيمة الكرائية المعتمدة لحساب الضريبة المهنية... [5].

وبالإضافة إلى هذا فإن تعدد الضرائب والرسوم التي أتى بها قانون 89-30 جعل من 13 جباية عائدة للجماعات أو للعمالات والأقاليم أو الجهات[6] أو ما يمثل قرابة ثلث مجموع الجبايات المحلية يتم تدبيرها من طرف عدة مصالح أجنبية عن الإدارة الجبائية المحلية، مما يعزز المحتوى المعقد للجباية المحلية، فإذا كانت هذه المصالح تقوم بمهام التأسيس أو التصفية أو تحصيل هذه الجبايات فإن المصالح الجبائية المحلية وإن كانت هي المعنية مباشرة بالشأن الجبائي المحلي، فلا تتحمل أية مسؤولية للقيام بالعمليات المذكورة ويبقى دورها منحصرا فقط في تسجيل الموارد المتأتية منها في حساباتها [7]، زيادة على هذا فإن كانت الجماعات تستفيد من الضريبة

---

[1] - نص القانون رقم 89-30 في صياغته الأولى على 37 جبائية منظمة بالأبواب 1 إلى 37 من الكتاب الثاني المتعلق بالمقتصيات الخاصة بكل واحدة من هذه الجبايات، وبعد ذلك تم إلغاء الرسم على البروزات على الأملاك الجماعية بعد إدماج وعائه ضمن وعاء الضريبة على عمليات البناء، كما تم وضع 4 جبايات جديدة طبقا للمادة 68 من الباب السابع للقانون رقم 96-4 المتعلق بالجهة والتي تم بموجبها تتميم القانون 89-30 وبالتالي فإن مجموع ضرائب ورسوم الجماعات المحلية أصبح هو 40 رسم وضريبة.

[2] - أسعد عبد المجيد : "مالية الجماعات....."، مرجع سابق، ص : 143.

[3] - محمد علي أديبا : " إشكالية الاستقلال المالي...."، مرجع سابق، ص : 210.

[4] - تم إلغاء واجب التضامن الوطني المفروض على الأراضي غير المبنية في إطار القانون المالي للنصف الثاني من سنة 2000، قبل إلغائه أو عينة ثم فيما يخص أوعيته الأخرى بمقتضى القانون المالي للسنة المالية 2001.

[5]- ابراهيم سهير : " المميزات التقنية الأساسية للجبايات المحلية المنظمة بالقانون رقم 89-30 وآفاق إصلاح الجباية المحلية للمقاولات". المجلة المغربية للإدارة المجلة المغربية والتنمية، عدد 53، نوفمبر - دجنبر 2003، ص : 53-54.

[6]- نفس المرجع، ص : 55.

[7] - مرجع سابق، ص : 55.

الحضرية والمهنية، فإن أمر تدبير هاتين الضريبتين موكول للمصالح التابعة للوزارة المكلفة بالمالية، فتضفية هاتين الضريبتين موكول لمديرية الضرائب، أما التحصيبل فيتكفل به القابض الجماعي، مما يطرح مشكلة توحيد النص القانوني المنظم للجبائية المحلية.

وعلاوة على هذا فإن تعدد الضرائب والرسوم المحلية وتعقدها، أثار عدة مشاكل على مستوى التطبيق، وعلى الخصوص بالنسبة للضريبة على عمليات البناء، والضريبة على عمليات تقسيم الأراضي، والرسم المترتب على إتلاف الطرق، والضريبة على مجال بيع المشروبات، والرسم المفروض على مؤسسات التعليم الخاصة، والرسم المفروض على البروزات إلى الأملاك الجماعية العامة، والرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتا بمنقولات أو عقارات ترتبط بممارسة أعمال تجارية أو صناعية أو مهنية، والضريبة على الأراضي الحضرية غير المبنية[1].

كل هذا أثر بشكل مباشر على مردودية الجبايات المحلية مما جعلها تتسم بالضعف.

ثانيا : ضعف مداخيل الجبايات المحلية وسوء توزيعها

ساهم القانون الجبائي 89-30 المتعلق بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها في تنمية موارد الجماعات المحلية، حيث وصل حجم الجبايات المحلية إلى 3.5 مليار درهم سنة 1997 أي ما يمثل 25 في المائة مقارنة مع الحجم الإجمالي للموارد المالية للجماعات المحلية مقابل مليار واحد سنة 1988 [2]، وارتفعت حجم هذه الموارد الجبائية المحلية سنة 2001 ليصل إلى 3.609 مليار درهم مقابل 4.550 مليار درهم سنة 2002 [3].

إلا أنه بالرغم من هذا الارتفاع في حجم هذه الموارد فإن نسبيتها إلى مجموع المداخيل الإجمالية للجماعات والتي بلغت سنة 2001، 27 في المائة، وسنة 2002، 31 في المائة تعتبر جد قليلة، بالنظر إلى أهمية هذه الموارد في إرساء استقلال مالي جماعي، مما يعني أن التعددية في الضرائب والرسوم لا تعني المردودية بل على العكس من ذلك يمكن أن تحدث تكاليف

[1]- لمزيد من التفاصيل، انظر : المملكة المغربية وزارة الداخلية، الكتابة العامة للمديرية العامة للجماعات المحلية، مديرية المالية المحلية، دورية عدد 408 حول تطبيق إطلاح النظام الجبائي المحلي، الرباط، يونيو 1992، صفحة من : 13 إلى 28.

[2]- Ministère de l'intérieur : "gestion des ressources financiers et humaines des cl réalisations et réformes" , op.cit , p : 3.

[3] - عبد الغني كزار : "تقديم عام لمشروع إصلاح الجبايات المحلية " يوم دراسي حول : إصلاح الجبايات المحلية بين الحاكمة المالية ومتطلبات التنمية المحلية، الخميس 28 يونيو 2007، بمدينة فاس.

مرتفعة وتسبب في مجهودات غير نافعة[1]، وكما أوجد هذا التعدد تباين كبير في مدخول هذه الضرائب والرسوم، ففي الوقت الذي نجد فيه أن خمسة رسوم وضرائب وهي (رسم النظافة، الرسم المفروض على بيع الحاصلات الغابوية، الرسوم المقبوضة في الأسواق والأماكن العامة، والضريبة على عمليات البناء، والرسم المفروض على البيع في الأسواق بالجملة وأسواق السمك)، يبلغ حجم مدخولها 85 في المائة بالنسبة لمجموع الضرائب والرسوم المحلية، نجد في المقابل 32 ضريبة ورسم يقل مجموع مداخيلها عن 15 في المائة بالنسبة لمجموع الضرائب والرسوم المحلية[2].

علاوة على كل هذا فقانون 89-30، لم يترك للجماعات الحرية في تحديد أسعار الضرائب والرسوم، مما أثر كذلك على مردودية هذه الضرائب والرسوم، حيث اتخذ الإجراءات التالية في تحديد أسعار الضرائب والرسوم وتعريفات الضرائب والرسوم[3].

- تحديد النسب أو الأسعار الموحدة على مستوى تراب الجماعة.
- تحديد النسب أو الأسعار القصوى.
- ترك تحديد النسب أو الأسعار لتقدير السلطة المختصة.

وهكذا فقانون 30/89 حدد سعر 21 ضريبة ورسم، وحدد السعر الأقصى لعشرة رسوم وضرائب ولم يترك للجماعات سوى تحديد أسعار سبعة رسوم[4].

ويلاحظ من خلال كل هذا أن المشرع ترك هامش نسبي للمجالس في تحديد الأسعار، بدليل هيمنة الرسوم المحددة أسعارها من طرف القانون، وهذا ما يتعارض مع مبدأ الاستقلال المالي، فقد كان من المفروض منح الجماعات حرية تحديد الاسعار، وذلك لمواكبتها أكثر مع الواقع الاقتصادي والاجتماعي، وللرفع ما أمكن من حجم الموارد المالية المحصلة عليها من الجباية المحلية[5].

---

[1] - SBIHI Mohamed : " Décentralisation fiscale: l'éxpérience Marocaine", Revue Finances et Fiscalités , n° 1 , p:28.

[2] - Mohamed Brahimi : "Le financement des collectivités locales au Maroc" , REMALD , N° 1. Année 1995 , p:10.

[3] - وزارة الداخلية، منشور رقم 288، مرجع سابق، ص : 10.

[4] - ادريس البصري : "الوجيز في جبايات الجماعات المحلية وهيئاتها"، المطبعة الملكية السنة1994، ص : 172 -173.

[5]- في سوسيرا تتمتع الجماعات المحلية بتحديد الأسعار وليس للسلطات الفيدرالية أي حق في تحديد أسعار الضرائب انظر :
Terrazzoni (A) : " l'administration térritoriale en europe " LGDJ , collection "systèmes" Paris , 1992 , p : 72.

وبالإضافة إلى هذا فقد تأثرت مداخيل الجبايات المحلية، بسوء توزيع المنتوج الضريبي على المستوى العمودي، حيث تستحوذ الدولة على الضرائب الأكثر مردودية (الضريبة العامة على الدخل، الضريبة على الشركات، الضريبة على القيمة المضافة..)، وتستعملها كأدوات في سياستها الاقتصادية [1]، مقابل فسيفساء مختلفة من الضرائب والرسوم الجماعية تفوق 37 ضريبة ورسم يستحيل مقارنتها بضرائب الدولة باستثناء ضريبة واحدة من الناحية المالية أي المردودية ألا وهي ضريبة النظافة [2].

كما أن هناك سوء التوزيع على المستوى الأفقي أي ما بين الجماعات، حيث تستفيد الجماعات الحضرية بسبعة ضرائب و 27 رسم بينما الجماعات القروية تستفيد نظريا لانعدام الأوعية من 4 ضرائب و 23 رسم [3]، وهذا ما أوجد تباينا في المنتوج الضريبي ما بين الجماعات القروية والحضرية، حيث تحتكر البلديات 80 في المائة من هذا المنتوج مقابل أقل من 18 في المائة بالنسبة للجماعات القروية وأقل من 3 في المائة بالنسبة للعمالات والأقاليم [4]، ويرجع هذا بالأساس، إلى أهمية الطاقات الجبائية Les potentialites fiscales الحضرية مقارنة مع الطاقات الجبائية القروية [5] فالجماعات الحضرية تتمتع برسم النظافة وباقي الضرائب المرتبطة بالتعمير التي تشكل واحدة من أهم أصناف الضرائب المحلية، كما أن الجماعات الحضرية تتمتع بمجموعة من الرسوم (الأتاوات) على الأملاك الجماعية عكس الجماعات القروية، مما جعل القانون الجبائي 89-30 أكثر حضري منه قروي.

البند الثاني : محدودية ضرائب الدولة المتنازل عليها كليا للجماعات

أولا : محدودية الضريبة الحضرية

لقد بدأ التشريع الضريبي المغربي يعرف الضرائب على العقارات الحضرية منذ مؤتمر الجزيرة الخضراء لسنة 1906، وتم إصدار أول ظهير ينظم الضريبة الحضرية في 24 يوليوز

[1] - SBIHI (M) : "les finances locales entre l'autonomie et la dépendance" , in l'administration territoriale au Magreb , p : 219.

[2] - بلغت مداخيل رسم النظافة برسم سنة 2001، 1342 مليون درهم أي ما يمثل أكثر من 37 في المائة من مجموع مداخيل الرسوم والضرائب المحلية، أما في سنة 2002، فقد ارتفعت مداخيل هذا الرسم لتصل إلى 1461 أي ما يمثل 32 في المائة من مجموع مداخيل الضرائب والرسوم المحلية.

[3] - محمد عالي أديبا : " إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب "، مرجع سابق، ص : 238.

[4] - Mohamed Brahmi : "Financement des cl …" , op.cit , p : 11.

[5] - ابراهيم سهير : " المميزات التقنية ....."، مرجع سابق، ص : 52.

1918، وهي ضريبة عقارية يتم تحديد وعائها من الدخل الافتراضي للعقارات [1]، وقد تم إعادة تنظيم هذه الضريبة عدة مرات وبخاصة سنة 1959 بظهير 31 دجنبر من نفس السنة [2].

وأهم ما استحدثه هذا القانون هو جعل هذه الضريبة شخصية بعدما كان الطابع العيني هو الذي يغلب عليها[3]، بعده خضعت الضريبة الحضرية لإصلاح سنة 1961، الذي لم يغير من نطاق هذه الضريبة خصوصا في اتجاه توسعها[4].

ومع عدم اتساق الضريبة الحضرية مع الواقع الاقتصادي والعقاري للبلاد تم إصلاحها بواسطة القانون المالي لسنة 1978، الذي أدخل مجموعة من التغيرات الجوهرية على هذه الضريبة، مع إضافته لكل من الضريبة على الأرباح العقارية والضريبة على الأراضي الحضرية[5]، واعتبر بالتالي خطوة هامة لتحديث وتطوير الضرائب المغربية ككل[6]، إلا أن هذا الإصلاح سرعان ما أثار المواجهة بين السلطات العمومية وجماعة من المستثمرين العقاريين، الذين سعوا إلى تحريف أهدافه [7]، من خلال إلغاء الضريبة على الأراضي الحضرية التي كانت تهدف إلى تحفيز ملاك هذه الأراضي على بناءها أو التخلي عليها، ومن خلال كذلك تحريف أسس وأهداف الضريبة الحضرية والضريبة على الأرباح العقارية بواسطة قوانين الاستثمارات العقـارية.

ومع بروز قانون الإطار لسنة 1984، والذي أدخل تعديلات مهمة على النظام الضريبي المغربي، عن طريق تحويله من نظام نوعي إلى نظام مركب[8]، أصبحت العقارات التي لا يسكنها مالكوها ويتم استثمارها عن طريق الإيجار تدخل في نطاق الضريبة العامة على الدخل[9]، وبالتالي لم يبقى من العقارات الخاضعة للضريبة الحضرية إلا العقارات التي يسكنها أصحابها، وسار ظهير نوفمبر 1989 [10]، الخاص بالتنظيم الجديد للضريبة الحضرية على نفس النهج، واصبحت الضريبة الحضرية تفرض سنويا طبقا للمادة الاولى من هذا القانون على : "

---

[1]- عبد المجيد أسعد : " مالية..."، مرجع سابق، ص : 64.

[2] - ظهير شريف رقم 084-59-1 بتاريخ 31 دجنبر 1959، بشأن تنظيم ضريبة المباني، الجريدة الرسمية عدد 2466 بتاريخ 29 يناير 1960.

[3] - عبد المولى السيد : " التشريع الضريبي المغربي "، مكتبة الطالب، الرباط، السنة 1979، ص : 68.

[4]- عبد الرحيم باضران : "الجبايات العقارية المحلية: دراسة نموذجية للجماعات الحضرية والقروية بولاية مراكش " رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام ، كلية الحقوق، الدار البيضاء، السنة 1997، ص : 31.

[5] - عبد السلام أديب : "السياسة الضريبية واستراتيجية التنمية : دراسة تحليلية للنظام الجبائي المغربي 1956-2000"، مطبعة افريقيا الشرق، الدار البيضاء، السنة 1998، ص : 99.

[6]- عبد المجيد أسعد : " مالية... "، مرجع سابق، ص : 66.

[7] - عبد السلام أديب : "السياسة الضريبية..."، مرجع سابق، ص : 99.

[8] - عبد الحق المرجاني : "الأداة الجبائية..."،مرجع سابق، ص : 174.

[9] - محمد السنوسي معني : " مالية الجماعات... "، مرجع سابق، ص : 187.

[10]- ظهير شريف رقم 228-89-1 صادر في فاتح جمادى الأخرة 1410، بتنفيذ القانون رقم 89-37 المتعلق بالضريبة الحضرية، جريدة رسمية بتاريخ 3 يناير 1990.

- العقارات المبنية والمباني على اختلاف أنواعها التي يتخذها مالكوها من جميعها أو بعضها سكنا رئيسيا أو ثانويا لهم أو يضعونها كلها أو بعضها مجانا تحت تصرف أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم ليجعلوا منها سكنا لهم، ويدخل في ذلك الأراضي المقامة عليها العقارات والمباني الآنفة الذكر والأراضي المتصلة بها كالساحات والممرات والحدائق إذا كانت تابعة لها مباشرة.
- العقارات المبنية التي يخصصها مالكوها لمزاولة نشاط مهني أو القيام فيها بأي شكل من أشكال الاستغلال، وتدخل في ذلك المجال الموضوعة مجانا تحت تصرف المستخدمين.
- وإذا تعلق الامر بمؤسسة لإنتاج السلع أو تقديم خدمات استحقت الضريبة الحضرية على المكنات والألات التي تعد جزء لا يتجزأ منها.
- الأراضي المخصصة لاستغلال مهما كان نوعه ".

وانطلاقا من كل هذا فإن وعاء الضريبة الحضرية هو القيمة الكرائية لهذه العقارات المنصوص عليها في المادة الأولى من القانون المنظم للضريبة الحضرية، والذي تحدده لجنة الإحصاء التي تضم ممثلين عن مجلس الجماعة ومفتشا للضرائب المباشرة والرسوم التي في حكمها بالإضافة إلى ممثل عن غرفة التجارة والصناعة وأعضاء يتم اختيارهم من بين السكان يكون عددهم مطابقا لعدد سكان الجماعة[1]' ويمكن أن تنشطر هذه اللجنة إلى عدد من اللجان الفرعية حسب ما يتطلبه إنجاز الأعمال المنوطة بها، وتضم هذه اللجنة الفرعية موظفا من موظفي الضرائب المباشرة والرسوم التي في حكمهما وممثلا لمجلس الجماعة.

ويتضح من وعاء الضريبة الحضرية أنه لم يعد يشمل العقارات المكراة والتي ألحقت بالضريبة العامة على الدخل والضريبة على الشركات، وبالتالي حرمت الوحدات اللامركزية من 56 في المائة من المنتوج الضريبي الذي كانت توفره الضريبة الحضرية، ذلك أن الإحصاء الذي أجري سنة 1986، أي قبل الإصلاح والذي شمل 37 من أصل 40 مركزا، حدد نسبة كل من المكونات الثلاث للضريبة الحضرية كالآتي [2]:

- مداخيل السكن 0.10 في المائة.
- المداخيل الكرائية 56.11 في المائة.
- المداخيل المهنية 43.75 في المائة.

وبالتالي يظهر أن مدخول الضريبة الحضرية كان يلعب دورا مهما في إغناء خزينة الجماعات المحلية قبل سنة 1990، ثم انخفض هذا الدور بشكل كبير مع فصل الدخول الكرائية عن وعاء الضريبة.

---

[1] - يتم تقدير القيمة الإيجارية للعقارات المبنية في مصر من طرف لجان وتتكون كل لجنة منها من أربعة أعضاء، إثنان منهم من موظفي الحكومة يتولى أحدهم رئاسة اللجنة وإثنان من بين مالكي العقارات المبنية بالمدينة أو البلد التي يتم فيها التقدير يعينهما سنويا وزير المالية أو وزير الحكم المحلي كل حسب اختصاصه، انظر :
الدكتور محمد عبد المجيد درازا: " الضرائب العقارية والتنمية الاقتصادية" مؤسسة شباب الجامعة، ص : 384.

[2] - Benyoussef salahdinne : "gestion des finances locales …" , op.cit , p : 196-197.

وهذا ما يظهر من خلال الجدول التالي [1]:

السنوات 1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1985	1991
مبلغ الضريبة الحضرية بملايين الدراهم	157.7	103.6	197.3	233.4	291.8	374	376	279

جدول يبين مداخيل الضريبة الحضرية قبل الإصلاح وبعده

انطلاقا من هذا الجدول يتضح أن مدخول الضريبة كان يسير في خط تصاعدي حيث انتقل على الخصوص من 197.3 مليون درهم سنة 1980 إلى 233.4 سنة 1980 ووصل سنة 1985 إلى 376 مليون درهم، وانخفض بشكل كبير مع إصلاح الضريبة الحضرية، ووصل مباشرة المبلغ المحصل عليه من هذه الضريبة بعد الإصلاح إلى 279 مليون درهم، وهكذا تأثرت الجماعات بشكل كبير من هذا التراجع الذي مس الضريبة الحضرية، ففي الوقت الذي نجد فيه أن المشرع قام بتحويل مجموعة من الاعباء إلى الجماعات المحلية سنة 1990 والمتعلقة بالصحة والسكن والانعاش الوطني، قام في المقابل بحرم الجماعات من أهمية مدخول الضريبة الحضرية بفصل الدخول الكرائية عن وعاء هذه الضريبة.

وبالإضافة إلى هذا فمجال تطبيق الضريبة الحضرية يعرف بدوره محدودية في التطبيق، حيث ينحصر هذا المجال في دوائر الجماعات الحضرية وفي المناطق المحيطة بالجماعات الحضرية كما هي محددة في قانون التعمير رقم 92-12 بتاريخ 17 /1992/06، وداخل المراكز المحددة المعينة بنص تنظيمي، بالإضافة إلى المحطات الصيفية والشتوية ومحطات الاستشفاء بالمياه المعنية والتي تحدد بنص تنظيمي كذلك، مما يعني أن الضريبة الحضرية مرتبطة أساسا بالعقار الحضري عكس بعض الدول كفرنسا ومصر والتي تشمل فيها الضريبة العقارية، العقار الحضري والقروي[2]، مما يستدعي توسيع وعاء الضريبة الحضرية وجعلها تشمل أيضا الجماعات القروية، فيكف يعقل أن يمتد تطبيق هذه الضريبة إلى الأراضي القروية المجاورة للجماعات الحضرية على بعد 15 كيلومتر تحسب من دائرة البلدية [3]، ولا تطبقه داخل الجماعات القروية، فهل يوحد هناك تباين بين الأراضي القروية التابعة للجماعات الحضرية والأراضي القروية التابعة للجماعات القروية؟

[1] - Driss Basri : " la décentralisation au Maroc , de la commune à la région" , op.cit , p : 147.
[2] - عبد الحق المرجاني : " دور الأداة الجبائية... "، ص : 67.
[3] - المادة الأولى من قانون رقم 90-12 المتعلق بالتعمير.

ومن بين المؤخذات على الضريبة الحضرية، نجد كذلك الأسعار المطبقة عليها والتي حددتها المادة 13 من قانون 89-33 وهي كالتالي : " فيما يخص العقارات أو أجزاء العقارات المشار إليها في المادة الأولى من هذا القانون :

- الجزء الأول من القيمة الإيجارية السنوية إلى 3000 درهم معفى من الضريبة.
- جزء القيمة بين 3000 و 6000 درهم تفرض عليه الضريبة بسعر 10 في المائة.
- جزء القيمة بين 6000 و 12000 درهم تفرض عليه الضريبة بسعر 16 في المائة.
- جزء القيمة بين 12000 و 24000 درهم تفرض عليه الضريبة بسعر 20 في المائة.
- جزء القيمة بين 24000 و 36000 درهم تفرض عليه الضريبة بسعر 24 في المائة.
- جزء القيمة بين 36000 و 60000 درهم تفرض عليه الضريبة بسعر 28 في المائة.
- مازاد على ذلك تفرض عليه الضريبة بسعر 30 في المائة.

يتضح من خلال هذه الأسعار أن المشرع احتفظ بنفس الأسعار التصاعدية التي نص عليها القانون المالي لسنة 1978 في الفقرة الحادية عشرة من الفصل الثاني والتي تتراوح ما بين 10 في المائة و 30 في المائة، ويلاحظ كذلك أن المشرع وقف عند حد 6000 درهم كأعلى شريحة، مما فسح المجال للمساكن الفاخرة للاستفادة من إعفاء كبير من الضريبة الحضرية، والتي تتواجد على الخصوص بكثرة في بعض المدن الكبرى، وبالتالي فإن هذا الأسلوب المعتمد في تقدير القيمة الكرائية لتحديد سعر الضريبة ملائم جدا للملاكين الكبار[1]، وخصوصا وأن هذه الشريحة تستفيد كغيرها من الشرائح من إعفاء محدد في 75 في المائة من القيمة الكرائية [2]، كل هذا أثر بشكل مباشر عن مردودية الضريبة الحضرية، مما كان يستدعي الرفع من هذه الأسعار التصاعدية، وعدم الوقوف عند شريحة 6000 درهم كأعلى شريحة والتي اعتمدت في وقت لم يعد يساير ارتفاع أثمان العقارات بشكل صاروخي كما هو الشأن عليه الآن.

[1] - Akesbi (N) : " fiscalité et crise de logement au Maroc" , Revue Marocaine de reflexion et de débat n° 8 , année 1988 , p : 91.

[2] - الفقرة الأولى من المادة 12 من قانون 89-37 المنظم للضريبة الحضرية.

وزيادة على كل هذا وفي سبيل الرفع من مردودية الضريبة الحضرية، يجب مراجعة القيمة الإيجارية كل سنة وليس كل خمسة سنوات، ما دام أن الإحصاء تقوم به اللجنة كل سنة [1]، وبالتالي يجب مواكبته بتحسين القيمة الإيجارية، خاصة وأن العقار يعرف ارتفاعا في الثمن سنة بعد أخرى، وبعض العقارات تعرف تحسينات كل سنة.

ويجب كذلك على اللجنة المكلفة بالإحصاء أن يتم فيها الإشراك الفعلي للمنتخبين [2]، خصوصا وأن هؤلاء يتهربون من أداء هذه المسؤولية حفاظا على أصوات ناخبيهم الذين قد يتهمونهم بتسليط مصالح الضريبة عليهم [3].

كما يجب على هذه اللجنة أن لا تعتمد على المظاهر الخارجية في إحصائها للعقارات، كما هو الشأن بالنسبة للجنة التي قامت بإحصاء العقارات داخل بلدية أزغنغان، بل يجب أن تعتمد على مكونات العقار من الداخل والتي تعطي للعقار قيمته المضافة.

ثانيا : محدودية الضريبة المهنية

تم إنشاء الضريبة المهنية تطبيقا لمقتضيات الجزيرة الخضراء سنة 1906 التي نصت عليها في مادتها الرابعة و الستون، إلا أن تطبيقها لم يكن إلا سنة 1920[4] تحت ضغط حاجيات البلديات المتزايدة، وبهدف العدالة الضريبة قصد إسهام القطاع الثالث في مصاريف الدولة[5]، وبعد الاستقلال أعيد تنظيم هذه الضريبة بظهير 30 دجنبر 1961 [6]، الذي أدخلت عليه عدة تعديلات أهمها التعديل الوارد في القانون المالي لسنة 1976، والتعديل الوارد في الفصل السادس من القانون المالي لسنة 1990 الذي أصبحت بموجبه الجماعات تتمتع ب 90 في المائة من الضريبة المهنية، كتعويض عن الخصاص الذي أصابها نتيجة تقليص وعاء الضريبة الحضرية[7].

وتفرض الضريبة المهنية على كل شخص أو شركة من جنسية مغربية أو أجنبية تقوم بمزاولة مهنة صناعية أو تجارية [8]، وبالتالي اعتبرت ضريبة عينية تفرض على مجرد مزاولة

---

[1] ـ المادة السابعة من قانون 89-37.
[2] ـ وزارة الداخلية : المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية، توصيات لجنة المالية والجبايات، مرجع سابق.
[3] ـ محمد النجاري : "الضريبة الحضرية وضمانات الملزم بها " المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 26، يناير مارس 1999، ص : 119.
[4] ـ السيد عبد المولى : " التشريع الضريبي المغربي.."، مرجع سابق، ص : 143.
[5] ـ محمد البرنوصي : " مذكرة حول إصلاح النظام الجبائي المحلي "، السنة 1986، ص : 22.
[6] ـ ظهير شريف رقم 442-61-1 الصادر في 22 رجب 1381 (30 دجنبر 1961)، بتنظيم الضريبة المهنية والباتنتا جريدة رسمية بتاريخ 5 يناير 1962.
[7]- Idriss Basri : "la décentralisation …" , op.cit , p : 144.
[8]ـ المادة الأولى من ظهير 30 دجنبر 1961 المنظم للضريبة المهنية.

المهن المختلفة، وليس على تحقيق الربح من هذه الضريبة [1]، الذي يخضع للضريبة على الأرباح المهنية.

ويتأسس وعاء الضريبة المهنية على القيمة الكرائية المحددة، انطلاقا من عقود الإيجار أو الكراء عن طريق المقارنة أو التقييم المباشر، والتي تشمل في تقديرها المتاجر والدكاكين والمعامل والمصانع والسقائف... وجميع المحلات والأماكن والمراكز المعدة لمزاولة المهن المفروضة عليها الضريبة، وللإشارة فإن القيمة الكرائية للمصانع والمؤسسات الصناعية ومقدمي الخدمات تحسب بالنسبة لهذه المؤسسات باعتبار مجموعها وباعتبارها أيضا مجهزة بالوسائل المادية لإنتاجها، ولا يمكن أن تقل بأي حال من الأحوال هذه القيمة الكرائية المذكورة عن 3 في المائة من ثمن تكفلة الأراضي والمباني والتجهيزات والمعدات أو الأدوات[2].

وتؤسس الضريبة المهنية كذلك على بعض العناصر المميزة لمزاولة بعض المهن والواردة في الجدول (ب) الذي يظم طبقتين الأولى والثانية، والتي تأخذ بعين الاعتبار على سبيل المثال حمولة السفن بالطن فيما يتعلق بالمنشآت البحرية، وعدد الآلات المستخدمة في الصناعات الكيماوية، أو قيمة الإنتاج بالطن بالنسبة لمصانع تكرير السكر، أو عدد الآلات المستخدمة في تعبئة الشاي أو الأنوال التي يتم استخدامها في صناعة النسيج.

وما يلاحظ على وعاء الضريبة المهنية أنه يعتمد على قيمة كرائية غير متوازنة، قديمة ومنخفضة، وقيمة كرائية مهمة تساير مستوى السوق الكرائية مما يخلق تمايزا بين الملزمين بالضريبة [3]، بالإضافة إلى عدم اعتماد هذا الوعاء على طبيعة الأنشطة ورقم المعاملات، والذي اتخذته التشريعات المقارنة كالتشريع التونسي الذي عوض سنة 1975 القيمة الكرائية التي كانت تؤدى عنها الضريبة المفروضة على جميع المؤسسات ذات الطابع الصناعي والمهني والتجاري، برسم يتأسس على رقم الأعمال.

بالإضافة إلى هذا فوعاء الضريبة المهنية يخضع لمجموعة من الإعفاءات، والتي نصت عليها المادة العاشرة من ظهير 30 دجنبر 1961، وبتالي فإن هذا سيؤدي إلى إضعاف في مردودية هذه الضريبة، وكان من المفروض على المشرع إحداث صندوق للموازنة، يعوض الجماعات على ما فقدته من مدخول هذه الضريبة وعلى الخصوص بالنسبة للجماعات التي تفتقر

[1] ـ السيد عبد المولى : " التشريع الضريبي..."، مرجع سابق، ص : 145.
[2]- المادة السادسة من ظهير 30 دجنبر 1961 المنظم للضريبة المهنية.
[3]- عبد المجيد أسعد : " مالية الجماعات... "، مرجع سابق، ص : 150.

إلى وجود استثمارات خاصة داخل ترابها، والتي يمكن أن تنعش ميزانياتها بواسطة الضريبة المهنية المحصل عليها من خلال هذه الاستثمارات.

أما فيما يخص سعر الضريبة المهنية، فيتضمن سعرين، سعر نسبي وسعر متغير، فالسعر النسبي يرتبط بالقيمة الإيجارية للأماكن التي تزاول فيها المهنة، وبالقيمة الإيجارية لوسائل الإنتاج بالنسبة للمؤسسات الصناعية.

ويتحدد هذا السعر عن كل 100 درهم من القيمة الإيجارية طبقا للمادة الخامسة من ظهير 30 دجنبر 1961 على النحو التالي :

الجدول أ :

خارج الطبقة	30 درهما
الطبقة الأولى	25 درهما
الطبقة الثانية والثالثة والرابعة	15 درهما
الطبقتان الخامسة والسادسة	10 دراهم
الطبقة السابعة	5 دراهم

الجدول ب :

الطبقة الأولى	20 درهما
الطبقة الثانية	10 درهما

أما السعر المتغير فهو يطبق على بعض العناصر المميزة لموزاولة بعض المهن الواردة في الجدول (ب) أعلاه، ويضاف هذا السعر إلى السعر النسبي، بهدف تزايد قيمة الضريبة المهنية مع تزايد نسبة المقدرة الإنتاجية للمؤسسات الصناعية[1].

وللإشارة فإن هذه الأسعار المعتمدة من طرف المشرع، تتصف بالمحدودية لأنها ضعيفة ولا تساير التطور الاقتصادي والاجتماعي، مما جعلها تنعكس بشكل سلبي على المردودية المالية للضريبة المهنية، وعلى دورها التمويلي للنفقات المحلية[2]، حيث لم تتعدى مساهمتها المالية بالنسبة لمجموع مداخيل الجماعات سنة 2001-9 في المائة وسنة 2002 - 8 في المائة.

[1] - أسعد عبد المجيد : " مالية الجماعات... "، مرجع سابق، ص : 152.
[2]- المرجاني عبد الحق : " دور الأداة الجبائية... " مرجع سابق،ص : 115.

كما أن هذه الأسعار لا تترك أي مجال لتدخل المجالس التداولية لتحديدها عكس التجربة الفرنسية التي تعطي لهذه المجالس الصلاحية لتحديد أسعار الضريبة المهنية[1]، مع احترام الأسعار القصوى المحددة قانونا، والتي لا يمكن أن تتجاوز ضعف متوسط السعر الوطني المسجل في السنة السابقة[2].

البند الثالث : محدودية مداخيل الأملاك الجماعية

تتشكل محدودية مداخيل الأملاك الجماعية، من قدم النصوص القانونية المنظمة للأملاك الجماعية (أولا)، ومن تعدد النصوص المنظمة لها (ثانيا) واللذين جعلا موارد الأملاك تتسم بالضعف (ثالثا).

أولا : قدم النصوص القانونية المنظمة للأملاك الجماعية

يلاحظ من خلال النصوص المنظمة للأملاك الجماعية، على أنها قديمة ترجع إلى عهد الاستعمار، حيث أن أول نص تنظيمي للأملاك الجماعية صدر سنة 1921، بالنسبة للبلديات وهو الظهير الشريف المؤرخ في 19 أكتوبر يتعلق بالأملاك البلدية[3].

أما بالنسبة للجماعات القروية فلم يصدر بشأنها النص المنظم لأملاكها إلا سنة 1954 [4]، ويرجع البعض [5]، هذا التأخير إلى صعوبة ضبط ومعرفة القاعدة العقارية للجماعات القروية مقارنة مع الجماعات الحضرية، وإلى وضع القبائل السلاح في البادية في حدود سنة 1934، بالإضافة إلى اهتمام مشرع الحماية أولا لما كان يسمى "ببلاد المخزن" قبل أن يوجه اهتمامه إلى التأطير القانوني لـ " بلاد السيبة"، وكان من نتائج هذا التأخير تدبير أملاك الجماعات القروية بشكل مرتجل وعفوي ولم تكن تتبع خلاله أية إجراءات مسطرية، والأدل على ذلك وجود بعض

---

[1] ـ مع عدم تحديد أسعار دنيا لسعر الضريبة المهنية في التجربة الفرنسية ظهرت فوارق في نسب هذه الأسعار ما بين الجماعات، حيث أنه في سنة 1984 حدد 10 في المائة من الجماعات سعر أقل من 3 في المائة بينما 16 في المائة من الجماعات حددت هذه السعر بنسبة تفوق 21 في المائة، انظر :

Edward Jossa , Igor SEMO : " les finances locales , la décentralisation inachevée? " la documentation Française 1991 , p : 65.

[2] - François labie : " la commune : sa gestion budgétaire" , Editions Liaisons , Paris 1992, p : 162.

[3] ـ جريدة رسمية عدد 446 بتاريخ 147 ربيع الأول 1340 موافق 10 نوفمبر 1921.

[4] ـ ظهير شريف مؤرخ في 28 يونيه 1954 بشأن الأملاك التي تملكها الفئات المزودة بجماعات إدارية، جريدة رسمية عدد 2177، بتاريخ 14 ذو القعدة 1373 الموافق لـ 16 يوليوز 1954.

[5] ـ عبد الواحد شعير : " الممتلكات العقارية للجماعات المحلية بالمغرب"، مطبعة فضالة، المحمدية، السنة 1991، ص : 60.

الأملاك الآن في حوزة الجماعات القروية لا يعرف أصلها ولا تتوفر محفوظات الإدارة الجماعية بشأنها على أية مستندات تاريخية [1].

ومن الانعكاسات السلبية على قدم النصوص المنظمة لأملاك المجالس الجماعية، هي أنها لم تعد تعكس الواقع الحالي لمغرب اللامركزية، بل جاءت معبرة عن واقع الإدارة المركزية كما أرادها وفرضها مشرع الاستعمار الفرنسي أنذاك [2]، والأدل على ذلك وجود مجموعة من المصطلحات القانونية والتنظيمية التي تعبر عن الواقع الدفين للحقبة الاستعمارية حيث كانت تتعامل مع وزراء الداخلية والتجهيز كمديرين لا غير وهي صفة لا تعكس صفتهم كوزراء في مغرب اليوم [3]، كما أن هذه النصوص لا تتطابق مع السلطات التقريرية التي أصبح يتمتع بها المجلس الجماعي ورئيسه، حيث نجد على سبيل المثال أن الميثاق الجماعي أناط برئيس المجلس الجماعي أعمال الكراء والبيع والاقتناء والمبادلة وكل معاملة تخص الملك الخاص الجماعي، ويتخذ التدابير المتعلقة بتدبير الملك المتعلق بتدبير الملك العمومي الجماعي[4] بينما القرار الوزاري الصادر في 31 دجنبر 1921[5] يمنح هذا الاختصاص لكل من الباشا أو القائد[6].

ومن هذا يتضح أن النص المنظم للمجالس الجماعية وهو نص عام، متقدم مقارنة مع النصوص الخاصة المنظمة لأملاك هذا المجالس[7].

وبالإضافة إلى هذا فإن عنصر القيمة المالية للعقار المتعامل بشأنه الذي اعتمدته النصوص الخاصة كمعيار للتفرقة بين الاقتناءات والمعاوضات العقارية التي يصادق عليها كل من الوزير الأول ووزير الداخلية، يعد كذلك من الامور التي تجاوزها الواقع رغم أنها بقيت طويلا سارية المفعول، فإذا كانت النصوص الخاصة تعطي للوزير الأول صلاحية التصديق على عمليات اقتناء ومعاوضة العقارات التي تبلغ قيمتها خمسة عشر مليونا من السنتيم فأكثر، تاركة الصلاحية في التصديق على اقتناء ومعاوضة العقارات التي تقل قيمتها عن ذلك القدر إلى وزير الداخلية، فإن هذا السقف لم تعد له، في ظل الأوضاع الراهنة للسوق العقارية، نفس الأهمية التي كان

---

[1] ـ ميلود بوخال : " اختلالات الإطار القانوني والتنظيمي للأملاك الجماعية المحلية "، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد مزدوج، 4-5 يوليوز – دجنبر 1993، ص : 29.

[2] ـ عبد الواحد شعير : مرجع سابق، ص : 73.

[3] ـ انظر على سبيل المثال الفصل الثاني من ظهير 30 نونبر 1918 بشأن شغل الملك العمومي مؤقتا، جريدة رسمية عدد 299 بتاريخ 17 ربيع الثاني عام 1337 (موافق 20 يناير 1919)، والفصل الرابع من ظهير 19 أكتوبر 1921 بشأن الملك البلدي.

[4] ـ البندان السابع والثامن من قانون 00-78 المتعلق بالمثاق الجماعي.

[5] ـ قرار وزيري مؤرخ في 31 دجنبر 1921 في كيفية تدبير الأملاك الخاصة بالبلديات جريدة رسمية عدد 455 بتاريخ 18 جمادى الأول عام 1340 موافق 17 يناير 192.

[6] ـ الفصل السابع من القرار الوزيري، مرجع سابق.

[7] ـ محمد بوحيدة ـ ميلود بوخال : " أملاك الجماعات المحلية وهيئاتها"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد الخامس، السنة 1998، ص : 26.

يكتسيها فيما مضى، حيث كانت قيمته تساوي ثمنا لعقارات كبيرة في مساحتها وذات أهمية من حيث وزنها المالي، مما حدا بالمشرع إلى الرفع من هذا السقف من خلال المرسوم رقم 138-02-2 الصادر في 5 مارس 2002 بتغيير وتتميم القرار الصادر في 31 ديسمبر 1921 بتحديد طريقة تدبير شؤون الملك البلدي، والمرسوم رقم 139-02-02 الصادر في 5 مارس 2002 المتعلق بالمصادقة على مداولات مجالس الجماعات القروية المتعلقة بملكها الخاص والعام [1]، وهكذا أصبح هذا السقف 25000.000 درهم عوض 15 مليون من السنتيم كما أن المصادقة أصبحت في يد والي الجهة في الحالة التي تساوي فيها أو تقل عمليات الاقتناء والتفويت والمعاوضة عن 25000.000 درهم، أما في حالة تجاوز هذا المبلغ فإن المصادقة عليها تبقى من اختصاص وزير الداخلية، وذلك طبقا للفقرة الأولى من المادة 73 من قانون 00-78 والتي نصت على أنه يمكن مخالفة شروط هذه المادة فيما يخص المصادقة التي يتولاها وزير الداخلية والوالي أو العامل على الأمور الواردة في المادة 69 من هذا القانون، في حالة وجود نص تشريعي أو تنظيمي، وهذه الحالة تطبق على العمليات العقارية للجماعات الحضرية والقروية التي نظم مسألة المصادقة عليها المرسومان السالف الذكر واللذان صدرا بناء على الرسالة الملكية السامية حول التدبير اللامتمركز للاستثمار [2].

وبالإضافة إلى قدم النصوص المنظمة لأملاك المجالس الجماعية، فإنها كذلك تتصف بالتعدد مما يفقدها مصداقيتها وهو ما سنعرض له في الموضوع الموالي.

ثانيا : تعدد النصوص المنظمة لأملاك المجالس الجماعية

تتميز النصوص المنظمة لأملاك المجالس الجماعية بالتعدد وهو ما يلاحظ من خلال هذا الجرد الآتي [3] :

- الظهير المؤرخ في 17 صفر 1340 (موافق 19 أكتوبر 1921) بشأن الأملاك البلدية.
- قرار وزيري مؤرخ في 31 دجنبر 1921 في كيفية تدبير الاملاك الخاصة بالبلـــديات.

[1] ـ صدر المرسوم رقم 138-02-02 والمرسوم 139-02-02 في الجريدة الرسمية عدد 4881 بتاريخ 7 مارس 2002.
[2] ـ محمد أوحماد : " تدبير أملاك الجماعات المحلية، على ضوء المقتضيات الجديدة للميثاق الجماعي "، رسالة الجماعات المحلـية، رقم 13، ص : 6.
[3] ـ لمزيد من الإطلاع على مختلف النصوص المنظمة لأملاك الجماعات المحلية وهيئاتها.
الرجوع إلى : محمد بوجيدة ـ ميلود بوخال : " مدونة النصوص القانونية والتنظيمية لأملاك الجماعات المحلية وهيئاتها" سلسلة المرشد القانوني للإدارة المحلية، عدد : 2، السنة 1997.

- الظهير الشريف المؤرخ في 12 مايو 1937 المغير للظهير الشريف المتعلق بالبلديات[1].
- ظهير شريف مؤرخ في 14 نونبر 1949 بشأن منح بعض الرخص في أشغال الملك العمومي البلدي[2].
- ظهير شريف مؤرخ في 28 يونيه 1954 بشأن الأملاك التي تملكها الفئات المزودة بجماعات إدارية.
- مرسوم 4 فبراير 1959 تحدد بموجبه كيفية تسيير أملاك الجماعات القروية[3].
- ظهير شريف رقم 308-62-1 بالإذن في التخلي للجماعات القروية بدون عوض عن قطع أرض مخزنية لازمة لبناء دور الجماعة[4].

يلاحظ من خلال هذه النصوص أنها كثيرة ومتعددة، وإذا كان هناك من مبرر نسبي لوجودها خلال مرحلة كانت الجماعات الحضرية والقروية تنظم كل واحدة منهما بقانون خاص، فإن هذا التعدد لم يعد له ما يبرره في عهد الاستقلال التي توحد خلالها الإطار القانوني للجماعات الحضرية والقروية، فهذا التعدد ساهم بشكل كبير في اختلاف مناهج التدبير والاستغلال والذي يؤدي إلى التضارب مع ما ينتج عن ذلك من عيوب الاستغلال التي تعيق المسيرة التنموية المحلية[5].

فإذا كان التعدد في الحياة السياسية ظاهرة صحية ونوع من أنواع التعبير الديمقراطي فعلى العكس بالنسبة للتعدد في النصوص القانونية المنظمة لمجال من المجالات حيث يشكل سببا من الأسباب لإعاقة حسن التدبير والتسيير في هذا القطاع.

ثالثا : ضعف موارد أملاك المجالس الجماعية

تعتبر الأملاك الجماعية من بين الموارد الذاتية الخاصة بالجماعة [6]، والتي تقاس عليها زيادة على الضرائب والرسوم المحلية نسبة الاستقلال المالي للجماعات، وبالتالي قياس هامش حريتها واستقلاليتها عن الدولة في تدبير وإدارة الشؤون المحلية، كما تعتبر الأملاك أحد

[1] - جريدة رسمية عدد 1286 بتاريخ 8 ربيع الثاني عام 1356 موافق 18 يونيه 1937.
[2] - جريدة رسمية عدد 1937 بتاريخ 17 صفر 1369 موافق 9 دجنبر 1949.
[3] - جريدة رسمية عدد 2417 بتاريخ 12 شعبان 1378 موافق 20 فبراير 1959.
[4] - جريدة رسمية عدد 2656 بتاريخ 1 جمادى الأولى 1383 موافق 20 شتنبر 1963.
[5]- أحمد لواء الدين : " تدبير الأملاك العامة للجماعات المحلية "، الواقع والآفاق"، "رسالة نيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة كلية الحقوق، الدار البيضاء، السنة الجامعية، 2000-2001، ص: 23.
[6] - أسعد عبد المجيد : " مالية الجماعات.. "، مرجع سابق، ص : 32.

المرتكزات المهمة التي تعتمد عليها الجماعات لأداء الخدمات الضرورية للمنتفعين وكذا لإنجاز المرافق والبنايات التحتية التي تنبني عليها آفاق التنمية المحلية المنشودة [1].

إلا أن مداخيل الأملاك، والتي كان من المفروض أن تشكل دعامة أساسية للاستقلال المالي وتنمية الموارد الجماعية تبقى ضعيفة بالمقارنة مع باقي المداخيل الأخرى [2].

وهكذا يلاحظ أن هذه المداخيل لم تمثل سنة 1976 سوى 6 في المائة من مجموع الموارد الإجمالية المحلية، 2 في المائة بالنسبة لموارد الأملاك و 4 في المائة بالنسبة لموارد الاستغلال[3]، كما أنه في سنة 1987 على حسب معدل قيم ميزانية 1988، لم تحصل البلديات من ناتج ودخل الممتلكات الجماعية بالنسبة لمداخيل التسيير إلا على نسبة 3.69 في المائة و 2.17 في المائة بالنسبة للمداخيل الإجمالية، أما المراكز المستقلة[4] فقد حصلت على نسبة 6.46 في المائة من ناتج ودخل الممتلكات الجماعية بالنسبة لمداخيل التسيير و 3.77 في المائة كناتج ودخل الممتلكات الجماعية بالنسبة للمداخيل الإجمالية [5].

كما اتسمت مداخيل الرسوم والضرائب أو الاتاوات والواجبات المتعلق بالأملاك الجماعية التي تضمنها قانون 89-30 بدورها بالضعف، كما يلاحظ من خلال نسبة مداخيل هذه الأملاك من مجموع المداخيل المحصل عليها من الموارد الذاتية برسم سنة 2002 والتي بلغت 4516279875 درهم والتي جاءت على الشكل التالي[6] :

مدخول الأملاك	المبلغ	النسبة
الأداءات المستوجبة في أسواق البيع بالجملة وبيع الأسماك	269827329	%5.97
الواجبات المحصلة في الأسواق وأماكن البيع العمومي	189238178	%4.19
ضريبة الذبح والرسوم التابعة لها	64053610	%1.42

[1] ـ بوخال ميلود : " اختلالات الإطار القانوني والتنظيمي لأملاك الجماعات المحلية "، المجلة المغربية للإدارة المحلية، عدد مزدوج 4-5 يوليوز ـ دجنبر 1993، ص : 25.

[2] ـ معني السنوسي، مرجع سابق، ص : 204.

[3] ـ الطاهر المصمودي : " الوسائل المالية لتحقيق التنمية للجماعات المحلية "، مجلة الشؤون الإدارية، عدد 3، 1984، ص : 38.

[4] ـ حذفت المراكز المستقلة بمقتضى المرسوم رقم 468-92-2 بتاريخ 28 ذي الحجة 1412 (30 يونيه1992) المتعلق بتحديد قائمة الدوائر والقيادات والجماعات الحضرية والقروية بالمملكة وعدد الأعضاء الواجب انتخابهم في مجلس كل جماعة (جريدة رسمية عدد : 4157 بتاريخ فاتح يوليوز 1992).

[5] ـ وزارة الداخلية : " ممتلكات الجماعات المحية "، المناظرة الوطنية الاستثنائية للجماعات المحلية، السنة 1990، ص : 9.

[6] - Ministère de l'intérieur : "collectivités locales en chiffres, 2004". DGCL Imprimerie toumi , 2007 , p : 139.

الأداءات المستوجبة للإشغال المؤقت للملك العمومي الجماعي حين البناء	56209979	%1.24
الأداءات المستوجبة للإشغال المؤقت للملك العمومي بممتلكات تتعلق بمزاولة التجارة والصناعة أو مهنة	46187078	%1.02
الأداءات المستجوبة للإشغال المؤقت للملك العمومي لاستعمال تجاري صناعي أو مهني	43298497	%0.96
واجبات الوقوف المترتبة عن السيارات المخصصة للنقل العمومي للمسافرين	32226316	%0.71
حقوق المحجز البلدية	17523681	%0.39
رسوم على تلف الطرق	9377093	%0.21
مساهمة السكان المجاورون في نفقات التجهيز والتهيئة	2271636	%0.05

جدول بمداخيل أملاك الجماعات بملايين الدرهم.

ويستشف كما أكدنا على ذلك في السابق أن مداخيل الأملاك الجماعية ضعيفة بالمقارنة مثلا مع مداخيل رسم النظافة الذي بلغت نسبته برسم نفس السنة 29.78 في المائة وكذا مداخيل الضريبة المهنية والتي وصلت نسبتها إلى 26 في المائة والضريبة الحضرية التي سجلت 11.70 في المائة برسم نفس السنة كذلك.

فإذا أخذنا على سبيل المثال مداخيل الاحتلال المؤقت للمك العام الجماعي فإننا نجد أنها لا تشكل سوى 3.2 في المائة، ويعزى هذا الضعف على الخصوص إلى تقليص حرية المجالس الجماعية في تحديد المقابل المالي الواجب تحصيله بخصوص كل عملية شغل الملك العام، والذي اعتبره المشرع بأنه بمثابة رسم بينما هو في الواقع لا يعدو أن يكون إتاوة أو مقابل مالي وبالتالي كان يجدر على المشرع أن يتيح للمجالس المنتخبة تحديده وذلك وفقا لاعتبارات واقعية ومنطقية[1]، كما يعزى هذا الضعف بشكل عام إلى المنازعات التي أنيرت ما بين الملزمين والجماعات فيما يخص هذه الاتاواة[2] بالإضافة إلى أن الأغراض المحددة للشغل المؤقت للملك

[1]- محمد بوجيدة : " تدبير الأملاك العامة للجماعات المحلية وهيئاتها، رخصة شغل الملك العام الجماعي مؤقتا"، سلسلة المرشد الإداري، شركة بابل للطابعة والنشر والتوزيع الرباط 1988، ص : 25.

[2]- لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع انظر : الطيب بن المقدم : " الرسم الجبائي على لوحة المحامي في نطاق التشريع والقضاء والفقه"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 28 يوليوز - شتنبر 1999.

العام من قبل قانون 89-30 لم تكن شاملة لكافة الحالات، وهو ما يمكن أن يعتبر خطأ فادحا اعتبار الحالات الواردة به جامعة لكافة أنواع الشغل المؤقت للملك الجماعي العام[1].

زيادة إلى هذه الأسباب التي كانت وراء ضعف مداخيل الأملاك الجماعية، نجد هناك اختلالا كبيرا بين الجماعات القروية والحضرية، حيث تم استثناء الجماعات القروية من الاستقادة من الأتاوات المفروضة على شغل الأملاك العامة الجماعية على الخصوص، وهو ما جعل البعض يعتبر مداخيل الملك الجماعي بأنه حضري بالأساس وليس قروي[2]، ويبقى المدخول الوحيد الناتج عن استغلال الملك العام الجماعي بالنسبة للجماعات القروية، هو الناتج عن استغلال أسواقها العامة[3]، كما يعتبر كذلك مدخول الملك الغابوي من أهم مداخيل هذه الجماعات بشكل عام، إلا أن تمركزه داخل بعض الأقاليم كخنيفرة، والخميسات، وإيفران والقنيطرة، وذلك بنسبة 60 في المائة[4] يضفي نوعا من عدم التوازن ما بين الجماعات القروية في استفادتها من منتوج الملك الغابوي.

أما فيما يخص مداخيل الملك الخاص الجماعي، وعلى خصوص مداخيل الأكرية فإنها بدورها ضعيفة بالنظر إلى النسب التي تمثلها داخل مداخيل التسيير كما يلاحظ من خلال مداخيل هذه الأكرية بالنسبة لبعض الجماعات، من خلال الجدول التالي[5] :

الجماعات	مداخيل الأكرية	مداخيل التسيير	النسبة المائوية
السمارة	0.00	4333078	0.00
أصيلا	156.429.00	6561450	2.38
الداخلة	212.424.00	5684895	3.74
شفشاون	339.78.00	7682681	4.42
أزمور	598.967.88	629097	9.52
إيفني	477315.83	454985	10.49
إنزكان	991.556.00	7655412	12.95

[1]- محمد بوجيدة : " تدبير الأملاك العامة للجماعات المحلية وهيئاتها، رخصة شغل الملك العام الجماعي مؤقتا"، مرجع سابق، ص : 29.

[2]- لحسن السائل : "الموارد غير الجبائية والتنمية المحلية"، رسالة ددع في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، 1984، ص : 23.

[3] - أحمد لواء الدين : " تدبير الأملاك العامة للجماعات المحلية الواقع والآفاق"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية الحقوق الدار البيضاء، السنة الجامعية 2000-2001، ص : 44.

[4] - وزارة الداخلية، وثائق المناظرة الوطنية الثالثة حول الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 54.

[5] - وزارة الداخلية، "ممتلكات الجماعات المحلية "، مرجع سابق، ص : 24.

يلاحظ من خلال هذا الجدول ضعف مداخيل الأكرية وخصوصا بالنسبة لجماعة سمارة أصيلا شفشاون أزمور، وكان من المفروض أن تشكل مداخيل الأكرية موردا مهما بالنسبة للجماعات لتوظيفه لإقامة التجهيزات الأساسية ولتحقيق التنمية الجماعية، إلا أن الثغرات التي مست هذا القطاع، كالكراء من الباطن الغير الشرعي، وعدم تحسين السومة الكرائية، وعدم استخلاص مداخيل الكراء وكذا عدم معرفة الجماعة بشكل دقيق لأملاكها الخاصة [1]، كان من بين الأسباب المباشرة وراء ضعف مداخيل الكراء.

وعلى العموم فإن الأسباب التي أدت إلى ضعف مداخيل الأملاك الجماعية، تعود إلى الاختلالات القانونية التي تعرفها الأملاك الجماعية، وإلى سوء تدبير هذه الأملاك من طرف الجماعات، وإلى عدم توفر الجماعات على احتياطات عقارية مهمة وإلى التفويتات التي تقوم بها الجماعات فيما يخص أملاكها الخاصة والتي تساهم في تقليص الأملاك الجماعية[2]، وإلى ضعف التكاليف والمردوديات والتسعيرات أو الموارد المستخصلة بناء على عمليات التفويت، الكراء أو استغلال الممتلكات الجماعية، وكذا عدم استغلال الفرص الاقتصادية التي تمنحها الممتلكات العقارية الحضرية لإنشاء (شركات ذات الاقتصاد المختلط، التجزئات الجماعية، المشاريع التجارية ومناطق الأنشطة الاقتصادية الخ..) [3]، زيادة على أن الجماعات المحلية ليست لها سوى معرفة جزئية أو غير واضحة بممتلكاتها العقارية سواء المشيدة أو غير المشيدة[4].

الفقرة الثانية : سبل تجاوز محدودية الموارد الذاتية

لتجاوز محدودية الموارد الذاتية، يجب أولا إصلاح القانون الجبائي المحلي (البند الأول) والرفع من مردودية مداخيل الاملاك الجماعية (البند الثاني) وتأهيل الإدارة المكلفة بالتحصيل (البند الثالث).

البند الأول : إصلاح قانون الجبايات المحلية

أصبحت مسألة الإصلاح الجبائي، إحدى المهام الاساسية التي يجب أن تنكب عليها المؤسسة التشريعية لما سيترتب عن ذلك بدون شك من آثار إيجابية على تنمية الجماعات في كل المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

---

[1] - Mohamed Boujida :" le domaine privé des collectivités locales et de leurs groupements"' , REMALD n° : 14-15, Janvier – Juin 1996 , p : 73.

[2] - عبد الرحيم مريبع :" الجماعات المحلية ودورها في تنشيط الاقتصاد"، بحث لنيل دبلوم السلك العالي للمدرسة الوطنية للإدارة، الرباط، السنة 1994-1995، ص : 154.

[3] - وزارة الداخلية : " ممتلكات الجماعات المحلية "، المناظرة الوطنية الاستثنائية للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 9.

[4] - نفس المرجع، ص : 4.

وفي هذا الإطار أكد جلالة الملك محمد السادس على هذه المسألة في مناسبات عديدة، حيث جاء في خطابه بالمركب الصناعي للجرف الأصفر بتاريخ 25 شتنبر 2000: " وبالنظر لما لنظام الجبائي من دور تحفيزي للاستثمار فإننا قد أصدرنا تعليماتنا السامية لحكومتنا قصد وضع إصلاح جبائي قائم على الشفافية والتبسيط والعقلانية وإعادة النظر في الجبايات المحلية بحيث تكون الغاية المثلى للجبايات تشجيع الاستثمار المنتج الذي يخلق فرص الشغل "، كما أكد جلالته على أهمية إصلاح الجبايات المحلية بمناسبة افتتاح السنة التشريعية بتاريخ 12 أكتور 2000، وبالإضافة إلى هذا طالب المتناظرون خلال المناظرات الوطنية للجماعات المحلية بإصلاح نظام الجبايات المحلية بإعادة النظر في بعض الضرائب والرسوم المحلية قصد تبيسيطها وترشيدها وتحسين مردوديتها[1] ومع إصلاح ظهير التنظيم الجماعي لسنة 1976 بواسطة قانون 00-78 كان لزاما على المشرع إصلاح الجبايات المحلية، لتواكب هذا الإصلاح، وخصوصا وأن الدولة تأمل أن تنقل مجموعة من الاختصاصات إلى الجماعات وهي[2] :

- إنجاز برامج التشجير وتحسين وصيانة المنتزهات الطبيعة المتواجدة داخل النفود الترابي للجماعة.
- إحداث وصيانة المنشآت والتجهيزات المائية الصغيرة والمتوسطة.
- حماية وترميم المآثر التاريخية والتراث الثقافي والحفاظ على المواقع الطبيعية.
- إنجاز وصيانة مراكز التأهيل والتكوين المهني.
- تكوين الموظفين والمنتخبين الجماعيين.
- البنيات التحتية والتجهيزات ذات الفائدة الجماعية.

وبالفعل فإن وزارة الداخلية استشعرت بأهمية الإصلاح الجبائي المحلي وصاغت مشروع قانون رقم 06-47 يتعلق بإصلاح الجبايات المحلية والذي خرج إلى الوجود مؤخرا فماهو إذن مضمون هذا القانون ؟

<u>أولا :</u> مضمون قانون الإصلاح الجبائي المحلي

نص قانون الإصلاح الجبائي على مجموعة من الرسوم المحدثة للجماعات الحضرية والقروية وهي[3] :

- الرسم المهني.
- ر سم السكن.

---

[1] - فيما يخص المناظرة الوطنية الخامسة والسادسة، انظر : إحصاء وتقييم التوصيات الصادرة عن المناظرات الوطنية السابقة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 38.
فيما يخص المناظرة الوطنية السابعة انظر : توصيات المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، مرجع سابق،ص : 36.

[2] - المادة 43 من قانون 00-78 المتعلق بالتنظيم الجماعي.

[3]- المادة الثانية من قانون رقم 06-47 يتعلق بجبايات الجماعة المحلية.

- رسم الخدمات الجماعية.
- الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية.
- الرسم على عمليات البناء.
- الرسم على عمليات تجزئة الأراضي.
- الرسم على محال بيع المشروبات.
- الرسم على الإقامة بالمؤسسات السياحية.
- الرسم على المياه المعدنية ومياه المائدة.
- الرسم على النقل العمومية للمسافرين.
- الرسم على استخراج مواد المقالع.

ويلاحظ من خلال هذا الجرد للرسوم المستحقة للمجالس الجماعية، أن المشرع خطى خطة مهمة نحو تجميع كل المقتضيات الجبائية في نص واحد، وهكذا فإن كل من رسم السكن أو الضريبة الحضرية، والرسم المهني أو الضريبة المهنية التي كانت من ضرائب الدولة المتنازل عليها كليا للمجالس الجماعية أصبحت من الجبايات المحلية، التي ينظمها هذا االقانون المتعلق بالجبائية المحلية، ويلاحظ كذلك أن المشرع في محاولة منه لتبسيط النظام الجبائي الجماعي قلص من عدد الرسوم المستحقة للمجالس الجماعية، وعددها ثمانية رسوم للحيلولة دون وجود الازدواج الضريبي، ولضعف مداخيل هذا الرسوم الذي لا يتعدى ثلاثين مليون درهم [1]، وهذه الرسوم هي[2]:

1- الرسم على المشاهد.
2- الرسم على الباعة المتجولين في الطرق العامة.
3- الرسم على الفتح المبكر والإغلاق المتأخر.
4- الرسم على الدراجات النارية التي يساوي أو يقل حجم محركها 125 سنتميترا مكعبا.
5- الرسم على تقسيم الأراضي.
6- الرسم على تذاكر دخول المهرجانات الرياضية والمسابح الخاصة المفتوحة للعموم.
7- الرسم على مؤسسات التعليم الخاص.
8- الرسم الإضافي إلى الرسم على طبع الزرابي.

[1] - Bensalem Fennassi : "que la réforme commence" , le Matin Jeudi 17 Mai 2007 , p : 4.
[2]- عبد الغني كزار : " تقديم عام لمشروع إصلاح الجبايات المحلية "، مرجع سابق.

أما فيما يخص الواجبات أو الأتاوات التي كانت تعتبر رسوما في الغالب في قانون الجبايات المحلية 89-30 سيصدر مرسوم لاحق ينظهما[1] وهي[2] :

- الرسم على إتلاف الطرق.
- الرسم على تصديق الإمضاء والإشهاد بالتطابق.
- حقوق الذبح في المجازر.
- الرسم الإضافي على الذبح لفائدة المؤسسات الخيرية.
- الواجبات المقبوضة بالأسواق وأماكن البيع العامة.
- واجيات المحجز.
- الرسم على وقوف العربات المعدة للنقل العام للمسافرين.
- حقوق الحالة المدنية.
- الوجيبة المستحقة عن البيع بأسواق بالجملة وأسواق السمك.
- الرسم على الاحتلال المؤقت للملك الجماعي العام لأغراض البناء.
- الرسم على الاحتلال المؤقت للملك الجماعي العام لأغراض ترتبط بممارسة نشاط مهني أو تجاري أو صناعي أو مهني.
- الرسم على الاحتلال المؤقت للملك العام بعقارات ترتبط بممارسة نشاط مهني أو تجاري أو صناعي أو مهني.
- مساهمة أرباب العقارات المجاورين للطرق العامة في نفقات تجهيزها وتهييئها.

وما يلاحظ من خلال إصدار مرسوم لتنظيم هذه الحقوق والواجبات أنه جاء خلافا لما سطره قانون الإصلاح لتجميع كل ما يتعلق بموارد الجماعات في نص واحد، وكان من الأجدر تضمين هذه الأتاوات والواجبات في نص القانون لكي يكون مدونة قائمة بذاتها تضم مختلف الرسوم والواجبات والأتاوات المستحقة للجماعات.

وعلى العموم فإن مضمون قانون إصلاح الجبايات المحلية، في الوقت الذي حذف مجموعة من الرسوم، وهي ثمانية كما أكدنا على ذلك، فإنه لم ينص على مجموعة من الرسوم التي كان بالإمكان أن تساهم في إغناء ميزانيات الجماعات، وخصوصا ميزانيات الجماعات القروية، والتي ما زالت في أغلبيتها محرومة حسب الفقرة الثانية من المادة الثانية من قانون رقم

[1] ـ المادة 176 من قانون رقم 06-47 يتعلق بجبايات الجماعات المحلية.
[2] ـ عبد الغني كزار : "تقديم عام لمشروع إصلاح الجبايات المحلية"، مرجع سابق.

47-06 من مدخول، رسم السكن، ورسم الخدمات الاجتماعية (رسم النظافة)، والرسم على عمليات تجزئة الأراضي، والتي تفرض فقط داخل الجماعات الحضرية والمناطق المحيطة بها وكذا داخل الجماعات القروية التي تتوفر على المحطات الصيفية والشتوية ومحطات الاستشفاء بالمياه المعدنية، والتي تحدد بنص تنظيمي الدوائر التي تفرض داخلها الرسوم المذكورة، ويلاحظ من كل هذا أن المشرع احتفظ بالتوجه الذي سلكه قانون 89-30 باستثناء تنصيصه على تمتيع الجماعات القروية بالرسم المتعلق بعمليات البناء.

ولهذا يجب إصلاح هذا الخلل، من خلال تمتيع الجماعات القروية إسوة بالجماعات الحضرية برسم الخدمات الاجتماعية، ورسم السكن، والرسم على عمليات تجزئة الأراضي، وكذا الرسم المفروض على الأراضي غير المبنية، بالإضافة إلى إقرار استفادة الجماعات سواء القروية أو الحضرية بالضريبة على الأرباح العقارية ورسم الإدماج في المجال الحضري، وبجبايات بيئية تتجه إلى تضريب بعض السيارات القديمة والشاحنات وكذلك محطات تزويد الوقود ومحطات التكرير وبعض الصناعات كما هو الأمر في الأنظمة الجبائية المحلية المقارنة ما دامت الضريبة تعتبر أداة تدخلية للحد من بعض الظواهر[1]، كما يجب كذلك تضريب القطاع البنكي والمؤسسات المالية والقرض وخدمات الاستراد والتصدير وكذا تضريب المؤسسات العاملة في مختلف مجالات الصناعات الغذائية أو غيرها من الصناعات، بالإضافة إلى تضريب قطاع الإشهار.

وإذا كانت هذه القطاعات التي نقترح أن يشملها التضريب هي قطاعات تتواجد داخل الجماعات الحضرية وخصوصا الكبرى منها، بينما نجد أن أوعية هذه القطاعات ضعيفة أو غائبة داخل الجماعات القروية وكذا داخل البلديات الصغيرة وذلك لضعف النشاط الاقتصادي والتجاري والصناعي بهذه الجماعات، فإننا نفترح تعويض هذه الجماعات بهدف محاربة التباين بين الجماعات القروية والحضرية فيما يخص المنتوج الجبائي فيما بينها بإحداث صندوق لمحاربة الاختلالات ما بين الجماعات إسوة بما قامت به التجربة الفرنسية [2].

ونقترح كذلك لتطوير المردودية المالية للموارد الجبائية المحلية، للمساهمة أكثر في منح استقلال مالي حقيقي للجماعات وتحقيق التنمية على صعيد كل المجالات، تمتيع الجماعات القروية إسوة بالجماعات الحضرية بالإتاوات المتعلقة بالأملاك الجماعية العامة، وهي : الرسم

[1] - شكيري محمد : " إشكالية تحديد الوعاء الضريبي ومراقبته في إطار الجبايات المحلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 66-67 السنة 2006، ص : 58.

[2] - Michel Bouvier : "les finances locales " , 8ème édiotion , L.G.D.J. , année 2002 , p : 61 jusqueà 67.

على الاحتلال المؤقت للملك الجماعي العام لأغراض البناء والرسم على الاحتلال المؤقت للملك الجماعي العام لأغراض ترتبط بممارسة نشاط مهني أو تجاري أو صناعي أو مهني، والرسم على الاحتلال المؤقت للملك العام بعقارات ترتبط بممارسة نشاط مهني، والرسم على الاحتلال المؤقت للملك العام بعقارات ترتبط بممارسة نشاط مهني أو تجاري أو صناعي أو مهني، مع جمعها في رسم واحد وهو الرسم المفروض على شغل المؤقت للملك الجماعي العام.

كما نقترح توسيع بعض الأوعية الضريبية المؤسسة عليها بعض الرسوم كاعتماد وعاء الرسم المهني على طبيعة الأنشطة ورقم المعاملات، وتوسيع وعاء رسم السكن ليشمل العقارات المكراة، وتغيير بعض الأوعية كاتخاذ وعاء القيمة التجارية كوعاء لرسم البناء عوض المساحة المغطاة بالمتر المربع[1]، وللرسم على عمليات تجزئة الأراضي عوض مجموعة تكلفة الأشغال التي يتطلبها تجهيز الأراضي وتطهيرها وكهربتها [2]، وللرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية، عوض مساحة الأرض بالمتر المربع[3].

بالإضافة إلى هذا نقترح منح الصلاحية للمجالس الجماعية، في تحديد أسعار رسم السكن والرسم المهني والرسم على الخدمات الاجتماعية مع وضع حدود دنيا وقصوى لهذه الرسوم من طرف المشرع، لمنح الفرصة للجماعات للتحكم في تشجيع بعض القطاعات وبعض الأنشطة وفقا لتوجهاتها الاقتصادية، كما نأمل أن يتم الرفع من هذه الأسعار سواء الدنيا أو القصوى.

ومن الإيجابيات التي تحتسب للقانون الجبائي الجديد أنه حدد أسعار دنيا وقصوى لمجموعة من الرسوم الجماعية وهي :

- الرسم على عمليات البناء.
- الرسم على عمليات تجزئة الأراضي.
- الرسم على محال بيع المشروبات.
- الرسم على الإقامة بالمؤسسات السياحية.
- الرسم على النقل العام للمسافرين.
- الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية.

[1] ـ الفقرة الأولى من المادة 53 من قانون رقم 06-47 يتعلق بجبايات الجماعات المحلية.
[2] ـ المادة 60 من نفس القانون.
[3] ـ المادة 43 من نفس القانون.

والتي كانت في ظل قانون 89-30 تحدد لها أسعار قصوى دون الأسعار الدنيا، فترك الحرية للجماعات في وضع الأسعار الدنيا من شأنه أنه يؤدي إلى وجود فوارق كبيرة لا مبررة لها من الناحية الاقتصادية والاجتماعية، بين الأسعار الجبائية الواحدة من جماعة إلى أخرى، وتحديدها سيجنب كل ميل للمنتخبين للاستعمال العامل الجبائي لمصلحة شخصية من شأنها الإخلال بالمساواة تجاه الضريبة[1].

إلا أنه وبالرغم من هذه الإيجابيات في تحديد الأسعار الدنيا على الخصوص فإن القانون، جاء بأسعار دنيا ضعيفة مقارنة مع الأسعار القصوى كما هو الشأن على سبيل المثال بالنسبة لسعر الرسم على محال بيع المشروبات والذي حدد لها سعر أدني وهو 2 في المائة من المداخيل المتأتية عن بيع المشروبات التي تم تحقيقها من طرف المؤسسة وسعر أقصى وهو 10 في المائة[2]، مما يلاحظ أن هناك فرق كبير بين السعر الأدني والأقصى، وهذا ما يمكن أن يفتح أطماع المنتخبين الانتخابية لتحديد سعر أدنى ضعيف ومن هنا يجب على العموم تحديد أسعار متقاربة بين السعر الأدني والأقصى، بهدف أولا محاربة وتجنب استعمال العامل الجبائي لمصلحة ذاتية، وثانيا للرفع من مردودية الرسوم المنصوص عليها في هذا القانون.

البند الثاني : الرفع من مردودية مداخيل الأملاك الجماعية

أولا : إصلاح الإطار القانوني المنظم لأملاك المجالس الجماعية

يرجع صدور النصوص القانونية المنظمة للأملاك الجماعية إلى مرحلة الاستعمار، فهي بالتالي لا تساير الوتيرة التي يعرفها تطور اللامركزية بالمغرب، ولا تساير متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة ولا الدور الذي أصبحت تتبوؤه هذه الأخيرة.

لهذا فمن الضروري إصلاح هذه النصوص وجعلها تواكب التطور اللامركزي الذي يعرفه المغرب، خصوصا بعد صدور ميثاق جماعي جديد، رقم 00-78، وهذا الإصلاح يتطلب توحيد النصوص المنظمة للاملاك الجماعية، بالنظر إلى وحدة النص القانوني العام الذي ينظم الجماعات الحضرية والقروية على حد سواء، وبالنظر كذلك إلى وحدة الأحكام القانونية التي تخضع لها كافة الأملاك العمومية والخاصة بغض النظر عن الجهات التي تملكها من جهة أخرى[3]، وبالإضافة إلى توحيد هذه النصوص يجب كذلك تحييينها[4] وجعلها تساير التطور اللامركزي الذي ينهجه المغرب.

---

[1]- ابراهيم سهير، مرجع سابق، ص : 72.

[2]- المادة 66 من قانون 06-47.

[3] ـ محمد بوجيدة، مليود بوخال : " أملاك الجماعات المحلية وهيئاتها"، مرجع سابق، ص : 24.

[4] ـ أنظر توصيات المناظرة الوطنية الاولى والثانية والرابعة والخامسة والسادسة، إحصاء وتقييم التوصيات الصادرة عن المناظرات الوطنية السابقة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 69.

كما أنه من الإصلاحات المهمة التي يمكن أخذها بعين الاعتبار فيما يخص إصلاح الإطار القانوني للأملاك الجماعية، الأخذ بالمعيار الحديث للملكية العامة، والذي يبقى مطمحا بدونة لا يمكن للجماعات أن تضمن تسييرا للممتلكات على اعتبار ان جل المشاكل التي تصادفها الجماعات عند إدرتها لإملاكها ترجع بالأساس إلى عدم وضوح الرؤيا في هذا النطاق[1]، ويرجع هذا إلى بقاء المعيار الطبيعي ساري المفعول[2]، والذي كانت له عدة سلبيالت فيما يخص تمييز الأملاك العامة عن الاملاك الخاصة الجماعية كإدراج بعض الأملاك في سجل المحتويات عن طريق الخطأ في الاملاك الخاصة رغم أنها أملاك عامة[3]، وكوجود تصنيف مغلوط في وثيقة الميزانية التي يتم فيها إدراج الكثير من الأملاك ذات الطبيعة العامة ضمن الباب المتعلق بالأملاك الخاصة[4].

وزيادة على كل هذا يجب منح صلاحيات واسعة للمجالس الجماعية لتدبير أملاكها وتعويض الوصاية القبلية بمراقبة لاحقة تمارسها المجالس الجهوية للحسابات.

ثانيا : إحصاء أملاك المجالس الجماعية

يعتبر الإحصاء الذي قامت به الوكالة العقارية الوطنية سنة 1985 الإحصاء الوحيد الذي شمل الممتلكات العامة المحلية، وهو ما أكده وزير الداخلية في تقريره المقدم خلال المناظرة الوطنية الاستثنائية للجماعات المحلية في شتنبر 1990 بالرباط، والذي أبان فيه على أن الجماعات المحلية لم تعمل أبدا على إحصاء أملاكها، وهو ما جعل المنتخبين الجماعيين لهم دراية ناقصة وغير محددة عن ممتلكات الجماعة، وتأكد هذا الواقع كذلك من خلال البحث الجماعي الذي تم سنة 1985[5].

ولهذا طالب المتناظرون في المناظرة الوطنية الرابعة والخامسة والسادسة حول الجماعات المحلية، بالقيام بحملة وطنية شاملة على صعيد كل جماعة محلية تستهدف إحصاء كل الممتلكات الجماعية، تعبأ لها كل الطاقات وتتظافر لها جهود كل الطاقات المعنية [6].

---

[1] ـ محمد بوجيدة، ميلود بوخال، مرجع سابق، ص : 29.

[2] ـ نفس المرجع، ص : 36.

[3] ـ هذه الأملاك هي : البنايات الإدارية، المجازر، محطات الطرق، الأسواق وأسواق السمك، مراكز الاستقبال، مراكز المعاقين، منازل الخيرية، الملاعب الرياضية، المسابح، دار الثقافة والشباب، المسرح والمكتبة، المقابر، المعاهد.. انظر :
Mohamed Boujida : "le domaine privé des collectivités locales et de leurs groupements", op.cit , p : 62-63.

[4]- محمد بوجيدة، ميلود بوخال، مرجع سابق، ص : 38.

[5]- M. Boujdad :" l'exploitation rationnelle du patrimoin des collectivites locales" REMALD , n° 9 , Octobre , 1999, p : 76.

[6]- إحصاء وتقييم التوصيات الصادرة عن المناظرة الوطنية السابقة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 69.

وهذا الإحصاء سوف يساعد الجماعات على ضبط ممتلكاتها، ويمدها بكل المعطيات الضرورية المتعلقة بالأملاك التي تحتوي عليها الجماعة[1].

وكذلك سيجعل المنتخب الجماعي على دراية بأملاك الجماعات وبالتالي سيساعده ذلك على توظيف هذه الأملاك للرفع من موارد الجماعة.

وللاستفادة أكثر من هذا الإحصاء، يجب ترتيب الأملاك المحصاة حسب نوعيتها، (عامة أو خاصة) وفق معيار حديث للملكلية العامة، وهذا التمييز بين الأملاك العامة والخاصة، سيتيح على الخصوص للأملاك العامة الاستفادة من الخضوع لقواعد القانون العام، وبالتالي لا يمكن للغير الادعاء بأي حق على الملك العام إذ لا يجوز امتلاكه بالتقادم أو نزع ملكيته أو الحجز عليه[2].

خلافا للأملاك الخاصة الجماعية التي تخضع لقواعد القانون الخاص، وهو ما يتيح للجماعات حرية التصرف في هذه الأملاك عن طريق الإيجار أو التفويت والمعاوضة وذلك بعد مصادقة سلطة الوصاية.

ويتم ترتيب الأملاك الجماعية العامة والخاصة في سجل خصوصي يدعى بسجل محتويات الأملاك الجماعية بالنسبة للجماعات القروية [3]، يقابله كناش مشمولات الأملاك الخاصة بالبلديات[4]، ويتم فيهما ذكر لكل ملك من هذه الأملاك نوعيته وأصله ورسم ملكيته وتاريخ دخوله في الأملاك البلدية أو القروية، وإن كان عقارا يتم توضيح مساحته وموقعه ويقيد فيه كذلك التبرئة من الأملاك التي وقع بيعها أو معاوضتها أو العقارات التي جرت تجزئتها.

ويقسم الكناش والسجل إلى قسمين يتم تقييد في أحدهما الأملاك العمومية وفي الآخر الملك الخصوص للمجالس الجماعية.

وإذا كان هذا السجل الثاني بالنظر إلى المعلومات التي يتضمنها لا يساعد الجماعات في نظر البعض[5] على التحكم في أملاكها، لأنه يعطي فقط نظرة عن الأملاك وهي في صورتها

---

[1] - Fatima Zidouri : "le financement de développement communal au Maroc " , FSJES , FES 2004, p : 300.

[2] - الفصل 3 من ظهير 19 أكتوبر 1921 (البلديات) الفصل 8 من ظهير 28 يونيو 1954 (الجماعات القروية).

[3] - الفصل الأول من مرسوم 4 فبراير 1959 تحدد بموجبه كيفية تسيير أملاك الجماعات القروية.

[4] - الفصل الأول من قرار وزيري مؤرخ في 31 دجنبر 1921 في كيفية تدبير الأملاك الخاصة بالبلديات.

[5] - محمد بوجيدة، بوخال ميلود، مرجع سابق، ص : 40.

الجامدة، فإنه مع ذلك يبقى ضروريا من الناحية المادية لأنه يمكن الجماعات المالكة من معرفة الجوانب الكمية والنوعية لمجموع الأملاك التي توجد بحوزتها.

فعلى العموم فمسك سجل المحتويات يتيح للمنتخبين الجماعيين[1] :

- معرفة خصائص كل ملك.
- إحصاء مختلف مستعملي ومستغلي البنايات الجماعية.
- وضع لائحة بمختلف أنواع عقود استغلال الأملاك الجماعية (كراء، امتيازات).
- متابعة تطور وتنمية الملك الجماعي.
- المساعدة على اتخاذ القرارات المختلفة المتعلقة بتدبير أملاك الجماعات.

ولتطوير مردودية الأملاك الجماعية، يجب بالإضافة إلى إصلاح الإطار القانوني المنظم لها، وإحصاء هذه الممتلكات اتخاذ الإجراءات التالية[2] :

- إعطاء الأولوية للجماعات لاقتناء أراضي الدولة.
- تفويت الأراضي المخزنية التابعة لمديرية المياه والغابات أو لوزارة التجهيز والانعاش الوطني الموجودة داخل تراب الجماعات على شاطئ البحر لاستعمالها للتعمير في نطاق التجهيزات السياحية.
- تدعيم الرصيد العقاري للجماعات المحلية بتخلي الدولة (الملك الخاص) والجماعات السلالية والأحباس والقوات المسلحة الملكية والملك الغابوي مجانا لفائدتها عن أملاكها الموجودة داخل المدارات الحضرية والمراكز القروية وذلك في حدود تغطية تصاميم التهيئة وتصاميم النمو.
- العمل على تدعيم الرصيد العقاري الجماعي عن طريق توفير أراضي تابعة للخواص عن طريق نزع الملكية إما بالتراضي أو بصفة إجبارية، مع تبسيط مسطرة نزع الملكية.
- إقرار مجانية واجبات التسجيل والتحفيظ لأملاك الجماعات كما هو الشأن بالنسبة لأملاك الدولة وإعفاء المعاملات العقارية التي تقوم بها الجماعات المحلية من جميع الرسوم.

[1]- M. Boudija : "l'exploitation rationnelle du Patrimoine des collectivités locales" , op.cit , p : 79.

[2] - هذه الإجراءات مستشفة من مختلف توصيات المناظرات الوطنية حول الجماعات المحلية.

- إدخال المعلوميات في ضبط وتسيير ممتلكات الجماعات المحلية.
- تكوين لجنة وطنية للسهر على تسوية الوضعية القانونية للأملاك المستغلة من طرف الجماعات المحلية وكذا أملاكها المستغلة من قبل مختلف الإدارات العمومية والخواص.
- إخضاع أكرية الأملاك الجماعية لتشريع خاص، يمكنها من التحكم في مردودية واستغلال ممتلكاتها....

البند الثالث : تأهيل الإدارة المكلفة بتحصيل الديون الجماعية

أولا : تأهيل وكالة المداخيل

من بين الأسباب الرئيسية التي أدت إلى فشل القانون الجبائي المحلي 30/89، في تحقيق أهدافه، نجد ضعف أداء المصلحة المالية الجماعية (وكالة المداخيل) في تحصيل الضرائب والرسوم المحلية، والذي كان من بين أسبابه ندرة الموارد البشرية للوكالة على المستوى الكمي والنوعي، وهشاشة الوسائل المادية بالإضافة إلى محدودية التنظيم الهيكلي للوكالة [1].

ولتجاوز هذه العراقيل، وتحسين مردودية وكالة المداخيل، يجب مد هذه الأخيرة بالوسائل البشرية الكافية والكفأة للقيام بالدور المسند إليها خصوصا بالأطر المتخصصة التي استفادت من تكوين وتدريب في ميدان المالية والجبايات المحلية[2]، مع اعتماد سياسة التكوين المستمر لهذه الأطر لتفادي كل ما من شأنه أن يعرقل مسيرة التحصيل بالإضافة إلى اعتماد نظام أساسي لموظفي وأعوان المصالح الجبائية المحلية[3].

هذا النظام يجب أن يضمن استمرارية وكالة المداخيل تحت السلطة الرئاسية للإدارة الجماعية، ويحد من جميع أصناف التدخلات التي قد يتعرض إليها وكيل المداخيل أثناء ممارسة مهامه سواء من طرف رؤساء المجالس أو المستشارين [4]، كما أنه يجب أن يوضح اختصاصات وكيل المداخيل تفاديا لكل تنازع في الاختصاص ما بين الوكيل والقابض الجماعي، علاوة على

[1] ـ وزارة الداخلية، أشغال المناظرة الوطنية الرابعة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 159.
[2] ـ وزارة الداخلية، توصيات لجنة المالية، المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية، مرجع سابق.
[3]- نفس المرجع.
[4] ـ عبد الرحمان جمحامة : " الإدارة الإقليمية لوزارة المالية بالمملكة المغربية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق الرباط ـ السنة الجامعية : 1990-1991، ص : 216.

إحداثه لنظام التعويضات لفائدة وكلاء المداخيل قصد تحفيز هؤلاء لتطوير مجهوداتهم في ميدان التحصيل[1].

أما فيما يخص التنظيم الهيكلي للوكالة، فإنه يجب أن يكون تنظيما فعالا، من خلال خلق نظام هيكلي خاص بهذه المصلحة يراعى فيه مختلف تخصصات الوكالة في التحصيل، ويضمن شفافية في العلاقات ما بين مختلف الوحدات التابعة للوكالة.

وأمام الأعباء المتزايدة الملقاة على عاتق وكالة المداخيل، فإنه بات من الضروري العمل على توفير التجهيزات الضرورية، وذلك من خلال إنشاء مقر مستقل للوكالة وإحداث خزانات حديدية ورفوف تحفظ على مساعدة حفظ الوثائق وترتيبها واستعمال بعض التقنيات الحديثة كالحاسوب لتسهيل عملية الإحصاء وتحصيل الديون الجماعية بالإضافة إلى توفير بعض وسائل التنقل، كالدارجات النارية والسيارات للتنقل عبر مناطق الجماعة.

وهكذا ستتمكن الوكالة بالقيام بعملها على أحسن وجه، مع انفتاحها أيضا على الملزمين من خلال توعية هؤلاء بأهمية الاقتطاعات الضريبية في التنمية المحلية عن طريق توفير مصلحة معنينة بالتواصل مع الملزمين داخل إدارة الوكالة أو من خلال إحداث خلية تعمل خارج الوكالة للتواصل مع الملزمين الذين يؤدون الضرائب والرسوم في عين المكان.

ثانيا : تأهيل القباضة الجماعية

لا تتحكم المجالس الجماعية في تحصيل الرسم المهني ورسم السكن (الضريبة الحضرية) ورسم الخدمات الجماعية (رسم النظافة)، بل أن المصالح التابعة لوزارة المالية هي التي تقوم بهذا الدور، بالنظر إلى أن الجماعات ليست مؤهلة لتحمل هذه المسؤولية، سواء على المستوى الإداري أو على مستوى الموارد التي يجب اعتمادها لهذا العمل [2]، وبالتالي فإن هذه الموارد يحترم فيها التفرقة ما بين عمليات الآمر بالصرف والمحاسب [3]، وزيادة على هذا تقوم المصالح التابعة لوزارة المالية، في شخص القابض الجماعي استنادا إلى الفقرة الأولى من الفصل الثامن من مرسوم المحاسبة الجماعية، بتحصيل المبالغ الواردة في أوامر المداخيل المسلمة له من طرف الآمر بالصرف وكذا الديون المثبتة في أوامر المداخيل المسلمة له من طرف الأمر

[1] - إحصاء وتقييم التوصيات الصادرة عن المناظرات الوطنية السابقة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 42.
[2] - Michel Bouvier : "les finances locales" , LGDJ , Année 2000 , p : 75.
[3] -Ibid, p : 75.

بالصرف، وكذا الديون المثبتة بعقد أو رسم ملكية أو أي سند آخر يكون محفوظا لديه والقيام باستفيائها، وكذا استخلاص الحقوق نقدا.

ولأجل الرفع من وتيرة تحصيل هذه الديون الجماعية، يجب أولا على إدارة الضرائب أن تساهم بشكل فعال في هذه العملية، من خلال إحصاء دقيق للمادة الضريبية وتحديد وعاء هذه الأخيرة بشكل لا يدع أي مجال للمنازعة من طرف الملزم [1]، من خلال تحديد اسم وعنوان المدين ومبلغ الضريبة بشكل دقيق، وكذا موافاة القابض الجماعي بجداول الضرائب في الوقت المناسب، زيادة على هذا يجب أن يكون هناك تواصل وتنسيق دائم بين إدارة الضرائب والخزينة (القباضة الجماعية) وإلغاء الحواجز الإدارية بالشكل الذي يجعلهما جهاز يمكن الموظف من الوصول إلى المعلومات عن الجهازين معا في كل الأوقات [2].

علاوة على ضرورة تعاون إدارة الضرائب مع القباضة الجماعية للرفع من وتيرة التحصيل، نجد كذلك أن مصلحة الجبايات المحلية يجب عليها أن تقوم بنفس الدور من خلال تحديد دقيق لأوامر المداخيل المسلمة للقابض من أجل استخلاصها.

ومن الإجراءات المهمة التي يجب القيام بها للرفع من حجم المداخيل المستخلصة، والتقليص من المبالغ الباقية الاستخلاص، زيادة على تعاون كل من إدارة الضرائب ومصلحة الجبايات المحلية مع القابض، نجد خلق مجموعة من القباضات طبقا لمخطط تقديري للحاجيات التي يجب إشباعها[3]، للحد ما أمكن من تكفل محاسب واحد بتدبير ميزانيات عدد هام من الجماعات المحلية والهيئات العمومية، فمن المعتاد جدا، ملاحظة قابض واحد يشرف في نفس الوقت على التنفيذ المحاسبي لميزانية العمالة أو الإقليم وعدد من الجماعات الحضرية والقروية[4]، وفي هذا الإطار طالب المتناظرون من خلال المناظرة الرابعة والخامسة[5] والمناظرة السابعة[6] حول الجماعات المحلية بالرفع من عدد القباضات الجماعية.

---

[1]- تشكل الضرائب المتنازع بشأنها من طرف الملزم 22 في المائة من الباقي استخلاصه من الضرائب والرسوم.
انظر :
Aberrahim Ifriquine : "les mécanismes d'assistance d'animatione et de soutien aux comptables en matière de recouvrement" , Revue Al Khazina de la trésorerie générale du Royaume , n° 3 , Juillet 2004, p :9.

[2]- تدخل السيد عبد الرحيم افريقين حول : " دور المحاسب وتحديات الواقع "، خلال ندوة لجمعية المحاسبين العموميين حول مسؤولية المحاسب العمومي.

[3] - M'hamed Bentahir : "le recouvrement des impôts directs au Maroc", op , cit , p : 42.

[4]- محمد بن طلحة : " النظام الجماعي المغربي... "، مرج سابق، ص : 396.

[5] - انظر : إحصاء وتقييم التوصيات الصادرة عن المناظرات الوطنية السابقة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 40.

[6]- أشغال المناظرة الوطنية السابعة حول الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 34.

إلا أن الرفع من عدد القباضات يستوجب كذلك تمكينها من الوسائل البشرية الكافية والكفأة للقيام بمختلف الأعمال الموكولة إليها، خصوصا وأن الممارسة أثبتت أنه في ظل افتقار القباضات الجماعية إلى العدد الكافي من الأطر تستعين لسد هذه الحاجيات بموظفي الجماعات وخصوصا الوسائل البشرية المتاحة لدى وكالة المداخيل[1]، وهو ما يجعل القابض الجماعي يتغاظى عن إجراء المراقبات على عمليات الآمر بالصرف ويتساهل في التعامل مع هذا الأخير للحفاظ على كرمه [2]، وتوفر القباضات الجماعية على العدد الكافي من الأطر يستدعي تكوينها في مختلف المجالات المتعلقة بالتحصيل (القانون التجاري، القانون المدني...). وأن يكون هذا التكوين بشكل مستمر لمواكبة مختلف التطورات مع تتمتيع هذه الأطر بتعويضات مهمة على تحصيل الديون الجماعية للرفع من وتيرة التحصيل والتخفيف ما أمكن من حجم المبالغ الباقية الاستخلاص.

ولتأهيل القباضات الجماعية لقيام بدورها أحسن قيام يجب كذلك مدها بالوسائل المادية الضرورية (مكاتب، آلات الحاسوب، رفوف، صناديق حديدية...) وسائل التنقل لأجل تسهيل عملية تنقل أعوان التنفيذ إلى مقرات الملزمين لتحصيل الديون الجماعية، كما أنه يجب إحداث مقرات للقباضات الجماعية مستقلة عن الجماعات تفاديا لتهاون القابض الجماعي في أداء مهمته، وفي هذا الإطار نرى ضرورة تخصيص وزارة المالية لاعتمادات مالية مهمة لجعل القباضات الجماعية في مستوى متطلبات الجماعات.

وبما أن عملية تحصيل الديون الجماعية لا يمكن للقابض وحده القيام بها، فإنه يتوجب أن يكون هناك تعاون جدي من طرف مجموعة من المصالح (السلطة المحلية، الجماعات، الدرك الملكي، مصالح البريد...) والقباضة الجماعية لاستخلاص هذه الديون وخاصة المبالغ الباقية الاستخلاص، من خلال القيام بحملات التحصيل وتتبع هذه الحمالات كل شهر لتقييم الحصيلة، وتجاوز الثغرات التي قد تعترضها، علاوة على هذا يجب أن تكون هناك علاقة تواصل بين القابض الجماعي والملزم من خلال خلق قنوات لتوعية هذا الأخير بأهمية مساهمته في التنمية المحلية من خلال أدائه للضرائب والرسوم المستحقة عليه، واعتباره كزبون يجب التواصل معه لحمله على الأداء[3]، كما أنه من الشروط الأساسية لتأهيل القباضات الجماعية لتفعيل دورها في

[1]- توفيق منصوري " التدقيق والاستشارة في الجماعات المحلية : نموذج جماعة سلا-تابريكت" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق أكدال-الرباط، 2003-2004، ص : 449.

[2] - M'hmed Bentahir , op.cit , p : 44.

[3] -Abdehmajid Rhomari , Mohamed El Hillali : "convention relative à l'assistance des autorités adminsitratives locales de la villes de Marrakech aux comptables chargés du recourvrement"', Revue Al Khazina de la trésorerie générale du Royaume , n° 3 Juillet 2004 , p : 11.

التحصيل هو وجود مراقبات مستمرة ودائمة من طرف الخزينة العامة والخزينة الإقليمية على الخصوص للقباضات الجماعية.

زيادة على هذه المقترحات التي من شأنها تأهيل القباضات الجماعية للمساهمة أكثر في التنمية المحلية، من خلال الرفع من مستوى وحجم تحصيل الديون الجماعية يجب أيضا تبسيط مسطرة التحصيل لتمكين القابض من ممارسة مهامه على أحسن وجه وفي هذا الاتجاه تم إصلاح ظهير المتابعات بتاريخ 1935/08/21 والذي اعتبر أكبر عقبة في تنفيذ عملية التحصيل، بواسطة مدونة تحصيل الديون العمومية[1]، والذي تم فيه جمع جميع النصوص المتلعقة بتحصيل الديون العمومية ومنها ديون الجماعات المحلية في نص واحد ويكتسي هذا الجمع في نص واحد أهمية بالغة لأنه يجعل المقاولة أو المواطن/ الملزم، على بينة من حقوقه وواجباته من خلال نص واحد يعالج كل القضايا التي يثيرها تحصيل الديون العمومية، ويمكن من آلية للعمل ميزتها الفعالية والنجاعة تجعلها تفي بمهامها على الوجه المطلوب[2].

الفرع الثاني : الموارد الاستثنائية وسبل تجاوز محدوديتها

تساهم الموارد الاستثنائية بجانب الموارد الذاتية للجماعات في تحقيق المشروع التنموي الجماعي، من خلال تعويضها للنقص الحاصل في الموارد الذاتية للجماعات، إلا أن الممارسة أثبتت ضعف مساهمة هذه الموارد الاستثنائية شأنها شأن الموارد الذاتية في تحقيق هذا المشروع، نتيجة مجموعة من الاختلالات شابت هذه الموارد، وبالتالي ولتحقيق مساهمة فعالة وتعويض نقص الموارد الذاتية كان لا بد من البحث عن السبل الكفيلة لإصلاح إعوجاج هذه الموارد الاستثنائية، ومن هنا سنقسم هذا الفرع إلى فقرتين نتناول في الأولى الموارد الاستثنائية (الفقرة الاولى) ونعرض في الثانية سبل تجاوز محدوديتها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : الموارد الاستثنائية

تتشكل الموارد الاستثنائية من الإمدادات التي هي عبارة عن مساعدات مالية تقدمها الدولة إلى الوحدات المحلية، ومن القروض التي تحاول من خلالها الجماعات سد النقص الذي تعانيه في مجال التجهيز، ولهذا سيكون تقسيم هذه الفقرة على الشكل التالي :

---

[1]- ظهير شريف رقم 175.00.1 صادر في 28 من محرم 1421 (3 ماي 2000) بتنفيذ القانون رقم 97-15 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية.

[2]- عرض السيد وزير الاقتصاد والمالية في أن مشروع القانون بمثابة مدون تحصيل الديون العمومية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد : 37، السنة 2000، ص :12.

- البند الأول : الإمدادات.
- البند الثاني : القروض.

البند الأول : الإمدادات

للإحاطة بموضوع الإمدادات، يجب أولا دراسة نظام الإمدادات قبل سنة 1988، وبعده نتطرق إلى نظام الإمدادات بعد سنة 1988.

أولا: نظام الإمدادات قبل سنة 1988

أ ـ إمدادات التسيير

تعتبر إمدادات التسيير تقنية مالية لمساعدة الجماعات المحلية على تحقيق توازن الجزء الأول من الميزانية من طرف الميزانية العامة للدولة، باعتبار أن عدم توازن الميزانيات المحلية له عواقب وخيمة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية ويساهم في إفلاس الجماعات وتوقفها وتعطيل العديد من المصالح الجماعية[1].

ومن الأسباب الرئيسية التي جعلت أغلب الجماعات وخصوصا القروية منها تقوم بإعداد ميزانية غير متوازنة، ضعف مواردها الذاتية وعدم تطورها موازاة مع متطلبات الانفاق المحلي[2]، خصوصا وأن هذا الانفاق يجعل الجماعات على قدم المساواة في تحمل نفس النفقات الإجبارية، دون اعتبار التباينات التي توجد بينها فيما يخص الموارد المالية، مما جعل إمدادات التسيير تحاول ما أمكن التخفيف من هذا التباين[3]، وبالتالي أصبحت وزارة الداخلية التي تقدم هذه الإمدادات تقوم بمراقبة صارمة إلى جانب وزارة المالية على توزيعها من خلال دراسة مشاريع الميزانيات[4]، خصوصا في ظل وجود نظام غريب جدا وهو نظام يتميز بتقديم مشاريع ميزانيات صورية لا تمت بصلة إلى حجم الإمكانيات والحاجيات الحقيقية للجماعات نتيجة اتخاذ الجماعات لسياسية رفع حجم الحاجيات وتخفيض الموارد المالية لإعداد مشروع ميزانية غير متوازن، وبالتالي الحصول على أكبر قدر من الإمدادات، إلا أن سلطات الوصاية (وزارة الداخلية والمالية) من جهتها من خلال المراقبة على مشاريع الميزانيات تحاول قدر الإمكان التخفيض ما

[1] عبد القادر الطالبي " مساعدات الدولة المالية للجماعات المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، وجدة، السنة الجامعية 2001-2002، ص : 167.
[2] ـ عبد المجيد أسعد : "مالية الجماعات..."، مرجع سابق، ص : 36.
[3] - Outerhzout – hammau , op.cit , p : 107.
[4] - Ibid , p : 107.

أمكن من النفقات والرفع من الموارد للتخفيض من نسبة العجز مستندة في منح إمدادات التسيير لموازنة الميزانية على بعض المعايير كحجم النفقات الغير القابلة للانضغاط (أجور الموظفين، ونفقات خدمة الدين ومستوى وحجم الموارد الجبائية المحلية)[1].

وهكذا نجد أن أغلب الجماعات استفادت من امدادات التسيير سنة 1980، حيث أنه من أصل 46 بلدية فقط خمسة بلديات لم تطالب بهذه الإمدادات وهي عين دياب عين سبع، خريبكة، آسفي، الناظور وبركان وسبعة مراكز مستقلة من بين 40 مركز وهي لفقيه بن صالح، جرادة، مشرع بلقصيري، تارودانت، تزنيت، اليوسفية، سيدي بنور[2].

بل أكثر من ذلك أن الإمدادات شكلت نسبا مهمة داخل ميزانيات تسيير الجماعات حيث وصلت إلى أكثر من 66 في المائة بالنسبة لأزمور و 67 في المائة بالنسبة لسيدي إفني، و 70.79 في المائة بالنسبة أرفود، و 95.5 بالنسبة لتواركة [3].

وبالنظر إلى الأهمية التي تكتسيها إمدادات التسيير داخل ميزانيات تسيير الجماعات نجد أن سلطة الوصاية، قامت بتدعيم ميزانيات الجماعات من خلال الرفع من مستوى هذه الإمدادات منذ سنة 1977، إلى حدود سنة 1987 كما يتضح من خلال الجدول أسفله:

السنوات	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1986	1987
المبالغ	100	220	250	300	345	350	500	550	675	675

تطور مساعدات الدولة للجماعات ما بين 1977-1987 بملايين الدراهم [4].

يظهر من خلال الجدول أن حجم إمدادات التسيير يزداد سنة بعد أخرى، فبعد أن سجل هذا المبلغ 100 مليون درهم سنة 1977، وصل إلى 675 مليون درهم سنة 1987، أي بنسبة زيادة تفوق 575 في المائة، مما يدل على اعتماد الجماعات بشكل واسع على إمدادات التسيير أو التوازن، وهذا ما يحد بالتالي من استقلاليتها [5]، ويجعلها لا تقوم ببذل مجهود كبير وعقلاني من أجل تنمية الموارد الذاتية من خلال تحصيل الضرائب والرسوم التي تتواجد أوعيتها فوق ترابها والذي نتج عنه مجموع من المبالغ الباقية الاستخلاص والتي تتزايد سنة بعد أخرى[6].

[1]- لحسن السائل، مرجع سابق، ص : 167.

[2] - Outerhzout Hammou , io.cit , p : 108.

[3] - Ibid , p : 109.

[4] - وزارة الداخلية - الموارد المالية والبشرية للجماعات المحلية، 1992، مرجع سابق، ص : 23.

[5] - عبد المجيد أسعد : "مالية الجماعات..."، مرجع سابق، ص : 36.

[6] - عبد القادر الطالبي " مساعدات الدولة المالية للجماعات المحلية..."، مرجع سابق، ص : 24.

ولتقريب الرؤية حول مدى ارتباط كل صنف من الجماعات المحلية بالإمدادات التي تقدمها الدولة للجماعات لتحقيق التوازن نستعين بالجدول التالي :

السنوات	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
الأقاليم والجماعات القروية	39.34	44.73	49.86	47.87	42.57	56.37	60.37	59.73	54.87
المراكز المستقلة	2.92	4.30	3.84	5.03	6.27	5.37	5.68	6.12	6.53
البلديات	54.74	49.55	43.52	44.91	49.33	33.89	32.2	34.12	36.25
التحملات المشتركة	3.0	1.42	2.79	2.19	1.83	4.37	1.65	0.03	2.35
المجموع	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

الحصة العائدة لكل ضنف من الجماعات ما بين 1977-1985.[1]

يظهر من خلال هذا الجدول، ملاحظة هامة تخص تطور الحصة المخصصة لكل من البلديات من جهة والأقاليم والعمالات والجماعات القروية من جهة أخرى، ذلك أن البلديات التي استفادت سنة 1977 ب 54.74 في المائة من إمدادات التوازن، عرفت حصصها نقصا لصالح الأقاليم والجماعات القروية التي ارتفعت حصتها من 39.34 في المائة سنة 1977 إلى 54.87 في المائة سنة 1985، وما يمكن ملاحظته من خلال الجدول أيضا ارتباط الجماعات بشكل كبير وخاصة الجماعات القروية بما تقدمه الدولة من إمدادات لموزانة ميزانياتها، وبالتالي فإن هذه الجماعات ستصبح أكثر من غيرها مثقلة بالوصاية المالية للدولة.

وعموما فبالرغم من هذه الأهمية التي اكتسبتها إمدادات التسيير، فإنها لم تحث الجماعات على بذل مجهود إضافي لاستخلاص مواردها المالية، وذلك بالنظر إلى اعتماد هذه الإمدادات على معيار العجز دون بعض المعايير المهمة كالمجهود الضريبي والإمكانيات الجبائية وهو ما جعل الدولة أو سلطة الوصاية تعيد النظر في هذا المعيار بعد سنة 1996.

[1] - عبد الحق المرجاني :" حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية "، عدد مزدوج 2-3- يونيو 1993، ص : 77.

ب ـ إمدادات التجهيز

لم تقتصر وظيفة الجماعة فقط على المجال الإداري المحض المتجلي في إنجاز الوثائق الإدارية وتقديم الخدمات ذات الطابع الإداري الصرف، بل أن الأمر تعدى ذلك بعد ظهير 1976 ليشمل وضع وإقامة البنيات والبرامج التجهيزية التي من شأنها استقبال الاستثمارات المحلية، وبالتالي توفير الإطار الملائم لممارسة كل نشاط اقتصادي يعود بالنفع على الجماعات المحلية وسكانها.

وفي ظل هذا الوضع فإن الجماعة ملزمة بتوفير بعض التجهيزات الأساسية للسكان من طرق وماء وكهرباء...، إلا أن الأوضاع المالية التي اتسمت بالندرة والضعف لدى معظم الجماعات نتيجة طغيان نفقات التسيير على أهم بنود الميزانية[1]، جعلت هذه الأخيرة ولضخامة الأموال التي تتطلبها بعض التجهيزات تبقى تحت رحمة الميزانية العامة للدولة لمدها بالأموال الكافية لتوفير هذه التجهيزات عن طريق إمدادات التجهيز، والتي ارتكز توزيعها على الاعتبارات التقنية المتجلية في القدرة عن استهلاك الاعتمادات والقدرة على إنجاز المشاريع ثم مجهود التمويل الذاتي، واستمرارية المشاريع المعروضة، بالإضافة إلى الاعتبارات التي تتعلق بالتنمية الجهوية المنسجمة التي يعطى فيها الأسبقية للجماعات المحرومة والجماعات النائية والتي تتطلب مجهودا خاصا من الوجهة السياسية [2].

وبالرغم من أهمية هذه الاعتبارات لتوفير التمويل لمواجهة الأعباء الاستثمارية فإنها ذات مساوئ خطيرة لأنها تزيد من التبايانات والفوارق ما بين الجماعات الغنية التي تتوفر على هذه الشروط والجماعات الفقيرة التي تفتقر إلى القدرات التقنية والمالية[3]، وهذا ما جعل الجماعات القروية وكذا المراكز المستقلة لم تعطى لها الأهمية المطلوبة فيما يخص توزيع هذه الإمدادات.

وبالنظر إلى ما شاب مرحلة ما قبل 1976 من عدم التنسيق بين الوزارات التي كانت تخصص في ميزانياتها اعتمادات مخصصة للمساهمة في تجهيز الجماعات أنشأ المشرع صندوق تنمية الجماعات المحلية سنة1976[4]، لتجميع هذه المساهمات في حساب واحد كمحاولة لخلق التوازن بين الجماعات القروية والجماعات الحضرية وبالتالي تقليص الفوارق القائمة بينها

---

[1] - Hachmi Atttari : "les collectivités locales et les équipements communaux" M.C.S , ENAP , Année 1977 , p : 167-168.

[2] ـ محمد بوجيدة : "وصاية الدولية..."، مرجع سابق، ص : 246.

[3] ـ عبد القادر الطالبي "مساعدات الدولة المالية للجماعات المحلية بالمغرب "، مرجع سابق، ص : 111.

[4] ـ أحدث صندوق تنمية الجماعات المحلية بمقتضى مرسوم رقم 578-76-1 بتاريخ 30 سبتمبر 1976، جريدة عدد 3385 مكرر بتاريخ فاتح أكتوبر 1976، ص : 3053.

في ميدان التجهيزات العمومية[1]، والذي لم يبدأ العمل به إلا خلال سنة 1979 [2] وتم تكليف كل من وزير الداخلية والمالية بتنفيذ المرسوم المحدث لهذا الصندوق وذلك كل فيما يخص[3].

ويتبين من خلال هذا المرسوم أنه لا يتضمن شروط الحصول على الإمدادات بل استمر العمل في هذا المجال بدوريات وزارة الداخلية[4]، ولم يبين كذلك بطريقة مدققة نوعية الأشغال الرئيسية الممولة بهذه الاعتمادات ولا طريقة توزيعها ما بين سائر الجماعات المحلية، كما منح لسلطة الوصاية سلطة تقديرية واسعة تسمح لها باستعمال الإمدادات لتحقيق ما ترغب في تحقيقه من أهداف ومنحها وفقا للشروط والمعايير التي ترسمها[5].

بل أكثر من ذلك أن سلطة الوصاية لم تحترم بعض المعايير التي تم اعتمادها، كمعيار السكان الذي أخذ في عين الاعتبار على الصعيد الجهوي ابتداء من سنة 1981[6]، حيث استفادت بعض الجماعات الأقل كثافة كما هو الشأن بالنسبة لمدينة مراكش التي كان يبلغ عدد سكانها سنة 1981-439728 نسمة من مبالغ أقل مما استفادت منه مدينة مكناس والتي كان يبلغ عدد سكانها خلال نفس السنة 319.783نسمة[7].

كما أن بعض المعايير الأخرى التي تكتسي أهمية كبيرة لموازنة ضعف الموارد الجبائية الجماعية كمعيار الإمكانيات الجبائية استعمل بطريقة عكسية، لصالح الجماعات الغنية بالموارد الجبائية[8].

وعموما فبالرغم من الأهمية التي تكتسيها إمدادات التجهيز في مساعدة الجماعات على القيام بالتجهيزات الضرورية والملحة فإنها تنطوي على مجموعة من السلبيات :

<u>أولا:</u> أنه بالرغم من إنشاء صندوق تنمية الجماعات المحلية لتجميع مختلف الإمدادات الممنوحة من طرف وزارة الداخلية أو الوزارات الأخرى، فإن هذه الأخيرة بقيت تتحفظ في توزيع إمداداتها وفقا لما تسطره من مقاييس وما تضعه من اعتبارات [9]، وهذا ما يؤكده وجود بعض المساهمات الوزارية في الميزانيات المحلية تحت أبواب أموال المساهمة بعد إنشاء

[1] ـ محمد علي أديبا : "إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب "، مرجع سابق، ص : 144.
[2] ـ سعيد جفري "الرقابة على المالية المحلية بالمغرب"، مرجع سابق، ص : 93.
[3] ـ الفصل الخامس، نفس المرجع.
[4] ـ لحسن السائل، مرجع سابق، ص : 226.
[5] سعيد جفري : "الرقابة على المالية..."، مرجع سابق، ص : 94.
[6] - Sbihi Mohamed «la gestion des finances …. » , op.cit , p : 108.
[7] - Ibid , p : 108.
[8] - SBIHI Mohamed : « la gestion des finances … », op.cit , p : 108.
[9] - بوجيدة محمد :" وصاية الدولة على الجماعات..."، مرجع سابق، ص : 296.

الصندوق، وبالتالي أدى هذا إلى تبذير الطاقات المالية ما بين مختلف مصالح الدولة واثر ذلك على المشروع التنموي للجماعات المحلية.

ثانيا : تميزت إمدادات التجهيز في منحها بشروط منظمة بواسطة دوريات وزارة الداخلية والتي تحدد الأشغال التي يمكن أن تمول بواسطة هذه الإمدادات، وفقا لأوليات منها البنايات التجارية والإدارية والدينية، مما جعل التجهيزات الاجتماعية والثقافية غائبة عن هذه الأولويات[1]، وبالتالي أصبحت هذه المساعدات لا تقوم على أساس الحاجيات الحقيقية للجماعات بقدر ما تقوم على الأولويات المسطرة من طرف إدارة الدولة، بالنظر إلى أن المجالس الجماعية لا تشارك في وضعها وتصورها إلا من خلال إبداء الرأي [2].

ثالثا : غياب معايير مضبوطة وموضوعية ومستقرة في توزيع المساعدات[3].

رابعا : عدم وجود إمدادات إجمالية غير مخصصة تسمح بتخويل الجماعات المحلية حرية كبيرة في التصرف.

وهذا كله أثر بشكل كبير على حجم إمدادات التجهيز التي لم تفي بالحاجيات الضرورية للجماعات في هذا المجال، وهكذا وصل حجم إمدادات التجهيز ما بين سنة 1977 و 1987 إلى النسب التالية :

السنوات	حجم إمدادات التجهيز	مستوى النمو السنوي في المائة
1977	100	--
1978	100	0%
1979	280	180%
1980	597	20%
1981	538	113%
1982	707	198%
1983	196	27%
1984	822	319%
1985	878	7%
1986	1006	15%
1987	1600	59%

إمدادات التجهيز ما بين 1977و 1987 بملايين الدرهم [1].

[1] - SBIHI Mohamed , op.cit , p : 106.

[2]- بوجيدة محمد، مرجع سابق، ص : 253.

[3] - السائل لحسن، مرجع سابق، ص : 222.

يظهر من خلال الجدول أن حجم إمدادات التجهيز خلال سنتي 1977 و 1987 عرف نفس المبلغ أي 100 مليون درهم، وبعد أن تم وضع سياسة جديدة في مجال تجهيز الجماعات المحلية عن طريق صندوق تنمية الجماعات المحلية سنة 1979، ارتفع هذا المبلغ منذ هذه السنة ووصل إلى 1600 مليون درهم سنة 1987، إلا أنه بالرغم من هذه الارتفاع في حجم إمدادات التجهيز سنة بعد أخرى، فقد عرف على الخصوص سنة 1983 تراجعا كبيرا مقارنة مع السنوات السابقة أي سنوات (1979-1980-1981)، وذلك بالنظر إلى الظروف الصعبة التي عرفها المغرب خلال هذه السنة، مما جعل من هذه الإمدادات أكثر ارتباطا بالوضعية الاقتصادية والمالية للدولة[2].

إلا أنه بعد سنة 1983 عادت إمدادات التجهيز إلى الارتفاع من جديد وبنسب متفاوتة حيث ارتفعت سنة 1984 بنسبة 319 في المائة ثم انخفضت إلى 7 في المائة سنة 1985و 15 في المائة سنة 1986 وارتفعت من جديد سنة 1987 إلى 59 في المائة إلا أنه بالرغم من كل هذا، فإمدادات التجهيز كما أكدنا على ذلك سابقا بالنظر إلى الاختلالات التي عرفتها على مستوى معايير توزيعها، لم تساهم بشكل فعال في تغطية حاجيات الجماعات المحلية من التجهيز حيث أن نسبة مساهمتها على سبيل المثال في توفير التجهيزات المحلية الحقيقية والمقدرة في إطار المخطط الثلاثي 1978 -1982 ب 16.650 مليار سنتيم، لم تساهم مساعدات التجهيز في تغطية هذه الحاجيات إلا بنسبة ضئيلة لا تتجاوز 13.12[3] في المائة، كما أن هذه الإمدادات طبعها التمييز ما بين الجماعات وهكذا مثلا حصلت مدينة الدار البيضاء لوحدها سنة 1980 على مبلغ 45699 مليون درهم، أي نسبة 31 في المائة من مجموع مساعدات التجهيز المقدمة للبلديات في حين أن بعض البلديات لم تستفد إلا بنسب ضئيلة من هذه الإمدادات كبلدية إفني 0.09 في المائة وبلدية الناظور، 0.06 في المائة[4]، وكذلك ما بين الجهات حيث نجد أن الجهة الوسطى استفادت منذ سنة 1976 إلى سنة 1982 بأكثر من 15 في المائة من هذه الإمدادات وجاءت في المرتبة الثانية الجهة الشمالية الغربية بينما تم تهميش الجهة الشرقية وكذا جهة الجنوب [5].

وعلى العموم فإن توزيع المساعدات في غياب معايير موضوعية مضبوطة، والتي خضعت فقط إلى السلطة التقديرية والجزافية لسلطة الوصاية، أثر بشكل كبير على حجم هذه الإمدادات وعلى سوء التوزيع ما بين الجماعات.

---

[1]- وزارة الداخلية ـ المديرية العامة للجماعات المحلية، الموارد المالية والبشرية للجماعات المحلية، السنة 1989، ص : 25.

[2] - Lahrach rachid , op.cit , p : 121.

[3] ـ السائل لحسن، مرجع سابق، ص : 217.

[4] ـ نفس المرجع سابق، ص : 218.

[5] - SBIHI Mohamed : « la gestion des finances …. », op.cit , p : 110.

مما استدعى إعادة النظر في هذه المعايير لجعل الإمدادات تساهم بشكل فعال في تمويل التنمية المحلية.

ثانيا : نظام الإمدادات بعد سنة 1988

بالنظر إلى الخصاص المالي الذي عانت منه المالية الجماعية، قامت السلطات العمومية ببعض الإجراءات التي من شأنها إنعاش مالية هذه الجماعات وذلك عن طريق الاستفادة من محصول بعض ضرائب الدولة، وهكذا صدر قانون الإطار الخاص بإصلاح نظام ضرائب الدولة المصادق عليه في شهر دجنبر 1984 والصادر في أبريل 1985، والذي نص في فصله الأول على أنه يتوخى تنمية الموارد المالية للجماعات المحلية والمساهمة في استقرارها اعتبارا لمتطلبات التنمية الاقتصادية للبلاد وذلك في إطار العدالة الاجتماعية [1].

ومن بين الضرائب التي تنازلت عنها الدولة في إطار هذا الإصلاح نجد جزء من الضريبة على القيمة المضافة وهو ما يستشف من الفصل 26 من هذا الإصلاح والذي نص على أنه : "ترصد جزئيا الضريبة على القيمة المضافة على ألا تقل حصة الجماعات المحلية عن 30 في المائة من مداخيلها ويتم توزيعها في إطار قوانين المالية السنوية ".

إلا أن هذا الإصلاح لم يطبق مباشرة بعد صدور هذا القانون، حيث كان على الدولة أن تحول حصة 30 في المائة من الضريبة على القيمة المضافة إلى الجماعات المحلية منذ سنة 1986، لكن استثناء تم إرجاء ذلك إلى السنة الموالية، لأن قانون المالية لهذه السنة نص على أن الدولة ستستمر في فتح إمدادات الموازنة والتجهيز في أفق التحويل الفعلي لحصة ض ق م للجماعات المحلية[2]، وتم في هذه السنة أي سنة 1986 إحداث حساب النفقات من المبالغ المرصودة لفائدة الخزينة العامة لتلقي عائدات الضريبة على القيمة المضافة المرصودة للجماعات المحلية [3]، وفي سنة 1987 كان من الواقع الشروع في استعمال هذا الحساب إلا أن ذلك لم يتم خلال هذه السنة لأن القانون المالي جاء متضمنا لنفس المقتضيات الاستثنائية التي جاء بها قانون 1986، وبالتالي لم يتم التحويل الفعلي لهذه الحصة إلا خلال سنة 1988 [4].

[1] - دمومات عبد الله : "الإصلاح الضريبي المغربي وبرنامج التقويم الهيكلي"، افريقيا الشرق، الطبعة الأولى 1995، ص : 71-72.
[2]- التهامي العاقل : "محاضرات في المالية المحلية"، مرجع سابق.
[3]- Sbihi Mohammed : "la gestion des finances communales", op.cit , p : 104.
[4] - Ibid , p : 104.

ولقد حاولت هذه الحصة تجاوز الاختلالات التي طبعت إمدادات التجهيز على الخصوص التي يطبعها التخصيص في توزيعها، وهو ما يشكل خطرا كبيرا على حرية الجماعات وذلك من خلال الوصاية المشددة التي تمارسها مصالح الدولة على الجماعات من خلال هذا التخصيص[1]، وهذا ما حدا بالمشرع الفرنسي على اعتماد إمدادات عامة للتسيير سنة 1979. Dotation globale de fonctionnement، وإمدادات عامة للتجهيز Dotation globale d'équipement سنة 1983[2]. وذلك بالنظر إلى الأهمية التي تتيحها الإمدادات العامة بالنسبة للجماعات لاتخاذ قراراتها باستقلالية، وهو ما جعل المشرع المغربي يمنح استقلالية للجماعات لتخصيص جزء من اعتمادات الحصة المخصصة لها من الضريبة على القيمة المضافة في المجالات التي تراها مناسبة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وقد بلغت نسبة الإمدادات الإجمالية من مجموع الحصة الموزعة على الجماعات سنة 1989 إلى 50 في المائة مقابل 40 في المائة خصصت لبعض النفقات الخاصة (المشاريع الكبرى، مشاريع التنمية...) و10 في المائة خصص للنفقات المشتركة والتي لا تمر عبر ميزانية الجماعات[3].

أما فيما يخص معايير توزيع حصة الضريبة على القيمة المضافة، فلم يحددها قانون الإطار، وبقي الأمر في يد سلطة الوصاية لتحديد هذه المعايير[4]، وهكذا اعتمدت هذه الأخيرة على المعيار الديموغرافي والاقتصادي على أساس الحاجيات الحقيقية للجماعات[5] وكذا على بعض الاعتبارات العامة والتي يمكن إجمالها في [6] :

ـ أولا : ضرورة تحقيق توازن ميزانيات الجماعات المحلية بالدرجة الأولى وذلك بسبب حذف مساهمة التوازن ابتداء من سنة 1988.

ـ ثانيا : ضرورة تسديد النفقات التي تم التعهد بشأنها برسم السنوات المالية السالفة، والتي لم يقع تسديدها خلال تلك السنوات.

---

[1]- أوصى بعض رؤساء الجماعات الفرنسية بتعويض الإمدادات الخاصة بإمدادات عامة، كما أوصى بعضهم بحذف هذه الإمدادات الخاصة، انظر :

Pierre couparye et philipe josse : "les subventions aux colelctivités locales". RFFP , N° 23 , Année 1988 , p : 84.

[2] - Robert Hertzog : " A propos de la peréquation dans les finances locales" RFFP , n° 34 , L.G.D.J Année 1991 , p : 58.

[3] - Lahrach Rachid :" la gestion les dépenses des collectivités locales au Maroc". op.cit , p : 129.

[4]- بنمير المهدي : " الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب "، مرجع سابق، ص : 87.

[5] - Sbihi : "la gestion des finances …." , op.cit , p : 110.

[6] - بنمير المهدي، مرجع سابق، ص : 87-88.

ـ ثالثا : تغطية التحملات الفردية للتسير أو التجهيز الخاصة بالجماعات المحلية بما في ذلك مساهمة هذه الأخيرة بكيفية مؤقتة في بعض المهام ذات المصلحة الوطنية في انتظار التحمل الشامل لتلك النفقات من طرف الميزانية العامة.

ـ رابعا : أداء الإمدادات المتعلقة بالتجهيز الخاصة ببعض الجماعات المحلية لأسباب ظرفية أو تحقيق مشاريع ذات طابع خاص.

ـ خامسا : برمجة العمليات التي تهدف القروية حسب المقياس الديموغرافي وكذا العمليات النوعية كاكتساب الجماعات المحلية في رأسمال صندوق التجهيز الجماعي.

ـ سادسا : توزيع بقية نصيب الجماعات المحلية من ض ق م بين الجماعات المحلية بعد تغطية العمليات السالفة الذكر تبعا للمقياس الديموغرافي.

وتماشيا مع هذه الاعتبارات وكذا المعايير المتخذة لتوزيع حصة من القيمة ض ق م على الجماعات، ارتفع حجم هذه الحصة مقارنة مع إمدادات التسيير والتجهيز التي كان يعمل بها قبل سنة 1988 وهو ما يظهر من خلال الجدول التالي :

السنوات	حجم الاعتمادات	مستوى النمو السنوي بالمائة
1988	2784	--
1989	3228	15.95
1990	3724	15.37
1991	4150	11.44
1992	4396	6
1993	4953	12.60
1994	5039	1.73

جدول يبين حصة الجماعات من ض ق م بملايين الدراهم ما بين 1988 و 1993.[1]

يلاحظ من خلال هذا الجدول، ارتفاع حصة منتوج ض ق م، سنة بعد أخرى، فإذا قارنا ما بين سنة 1987 آخر سنة قبل توزيع الحصة، والتي بلغت فيها حجم الإمدادات 2275 مليون درهم وأول سنة بعد الإصلاح أي سنة 1988، نجد أن نسبة النمو تفوق 22 في المائة، أما إذا قارناها مع سنة 1994 فنجد أن نسبة النمو تفوق 121 في المائة.

[1] ـ الجدول تركيب شخصي اعتمادا على :

Basri driss : 'la décentralisation …" , op.cit p : p 145.

إلا أنه بالرغم من هذا التطور الذي عرفه حجم ض ق م سواء مقارنة مع إمدادات التسيير والتجهيز قبل 1988، وكذا التطور الذي عرفه هذا الحجم سنة بعد أخرى، فإن هذه الحصة لم تكن في المستوى المطلوب وخصوصا في ظل توظيف الجماعات المحلية ما بين 1990 و 1991 لنحو 30000 موظف كمساهمة للجماعات المحلية في امتصاص البطالة[1]، وفي ظل اللجوء المكثف للجماعات إلى صندوق التجهيز الجماعي لطلب القروض لأنها أدركت على أن عجزها على تسديد الأقساط السنوية سيؤدي بالدولة إلى تغطيتها عن طريق حصة من الضريبة على القيمة المضافة [2]، وكانت النتيجة ارتفاع نفقات التسيير وبالتالي ارتفاع العجز ما بين الموارد والنفقات والمطالبة بإمدادات الموازنة، والتي رصدت لها الجماعات أكثر من 80 في المائة من حصتها من ض ق م لموازنة ميزانياتها وتغطية النفقات المرتبة عن التحملات الجديدة التي حولت إليها في ميادين (الصحة التعليم الفلاحة...) مما لم يتح لها إمكانية إنجاز عمليات التجهيز [3].

وفي إطار عدم فسح المجال للزيادة في حجم إمدادات الموازنة، فإن وزارة الداخلية حددت بعض الحالات الاستثنائية بالنسبة لميزانيات 1995 والتي يمكن أن تكون سببا في الزيادة في حجم هذه الإمدادات وهي[4] :

- تغطية الأقساط السنوية للقروض المستحقة لأول مرة برسم ميزانية 1995
- مواجهة النفقات المترتبة عن الزيادة في رواتب وأجور بعض فئات الموظفين والأعوان الجماعيين.
- توفير الاعتمادات الضرورية لمواجهة بعض النفقات التي تكتسي أولوية خاصة كالنفقات المترتبة عن الاستهلاك العمومي للماء والكهرباء.

وعلى العموم يمكن القول أن عملية توزيع الإمدادات قبل سنة 1996 شابها افتقار إلى الإطار التنظيمي الواضح، وارتكازها في المقابل على المعطيات التجريبية غير الموضوعية، مما جعلها لم تساهم في ترشيد نفقات الجماعات المحلية، بل أن الممارسات السابقة بقيت سارية المفعول في ظل توزيع منتوج ض ق م منذ 1988 حيث بقيت في ظلها الجماعات تعد مشاريع

---

[1]- Mohamed Brahimi : "le financement des collectivites locales au Maroc " , REMALD , N° 2-1995, p : 16.

[2] ـ التهامي العاقل : " محاضرات في المالية المحلية "، مرجع سابق.

[3] ـ بنمير المهدي : " الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب"، مرجع سابق، ص : 215.

[4] ـ وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، مديرية المالية المحلية. دورية رقم 135 م م م، حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم سنة 1995 تاريخ 26 أكتوبر 1994، ص : 13.

ميزانياتها على شكل ملتمسات بدلا من إعداد مشاريع واقعية وقابلة للتحقيق[1]، وهذا كله جعل المتناظرين ينادون بإعادة النظر في مقاييس توزيع حصة الجماعات من ض ق م وذلك على ضوء نتائج دراسة دقيقة للموضوع واستشارة ممثلي الجماعات المحلية، وكذا الرفع من هذه الحصة وتخصيصها للتجهيـز[2].

البند الثاني :القروض

تعتبر احتياجات المجالس الجماعية إلى التجهيز جد كبيرة، مما جعل من الإمكانيات المادية المتاحة لهذه الجماعات لا تكفي لسدها، وبالتالي كان من المفروض الالتجاء إلى القروض كمورد استثنائي لتسديد هذا العجز.

ويعد صندوق التجهيز الجماعي المؤسسة المالية الوحيدة التي تشرف على عمليات الاقتراض الجماعي[3]، فكيف تأسس ص ت ج "أولا" وماهي مساهمته في أداء القروض للمجالس الجماعية قبل إصلاحه "ثانيا".

أولا : تأسيس ص ت ج

قبل تأسيس ص ت ج كانت الجماعات المحلية وخصوصا البلديات قبل الاستقلال تعقد صفقات القروض مع مؤسسات عمومية، أو شبه عمومية، كالخزينة العامة والصندوق المغربي للتقاعد وصندوق تعاون الموظفين لعهد الحماية في المغرب، أما معظم القروض فقد كانت تعقد مع القرض العقاري الفرنسي، الذي اعتبر المقرض الاساسي للجماعات المحلية[4]، ولهذا قام ص ت ج بعد تأسيسه[5] في سنة 1961 بشراء القروض التي منحها القرض العقاري الفرنسي خلال سنتي 1951 و 1952 لبعض البلديات وقدر المبلغ بـ 12.578.743.62 [6] كما تحمل ص ت ج على حسابه الخاص القروض التي أخذتها بعض المدن المغربية سنة 1956 من الخزينة العامة، ونتيجة كل هذا احتكر ص ت ج مجال القروض المحلية بعد تأسيسه، وقد أسندت مهمة الإشراف عليه إلى صندوق الإيداع والتدبير[7] وبالتالي فإن أجهزة هذا الاخير هي التي تكفلت بتدبير الصندوق، مما جعل منه مصلحة من مصالح صندوق الإيداع والتدبير[8]، باستثناء اللجنة التقنية

[1] ـ وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، مديرية المالية المحلية، دورية رقم 731، حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم سنة 1994، 15 أكتوبر 1993، ص : 7.
[2] ـ أشغال المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 81.
[3]- بنمير المهدي : "الجماعة وإشكالية التنمية المحلية بالمغرب"، مرجع سابق، ص : 203.
[4] ـ لحسن السائل : "الموارد غير الجبائية والتنمية المحلية.."، مرجع سابق، ص : 233.
[5] ـ ظهير شريف رقم 169-1-59 المتعلق بإحداث صندوق التجهيز الجماعي.
[6] - Ben Brahim M. « le fonds d'équipement communal» MCS ENAP , 1977 , p : 228.
[7] ـ أسعد عبد المجيد : "مالية... "، مرجع سابق، ص : 41.
[8] ـ لحسن السائل، مرجع سابق، ص : 235.

التي تشكل الجهاز الخاص لصندوق التجهيز الجماعي، وتعتبر لجنة المراقبة والمدير العام لصندوق الإيداع والتدبير كل على حدا، مجلس إدارة ومدير صندوق التجهيز الجماعي [1].

وتمنــح قروض ص ت ج من طرف المدير العام بعد استشارة اللجنة التقنية التي تتألف من :

- ممثلين عن وزير المالية.
- ممثلين عن وزير الداخلية.

وبإمكان اللجنة أن تتضمن ممثلين عن كل وزارة أو منظمة تظهر لها ضرورة استشارتها، وفي هذا الإطار يحضر ممثل بنك المغرب بكيفية مستمرة جلسات هذه اللجنة، أما فيما يتعلق بموارد ص ت ج فهي تتشكل من [2]:

- اقتراضات بإذن الدولة مع إمكانية ضمان هذه الأخيرة.
- إعانات من الميزانية العامة.
- تسبيقات صندوق الإيداع والتدبير.
- فوائد ومرجعيات القروض التي يمنحها.
- الهبات والوصايا وسائر الموارد الأخرى يمكن تخصيصها به.

ثانيا : مدى مساهمة ص ت ج في تمويل التنمية المحلية :

يتدخل ص ت ج في مجموعة من المجالات وهي[3] :

- **التجهيز الخاص** : يضم بناء المجازر والأسواق ومحطات التبريد والبنايات الإدارية والأسواق القروية ومعامل لتكرير الفضلات المنزلية والمركبات الرياضية ومحطات الاستحمام والمسابيح وغيرها من المنشآت الإدارية والتجارية والاجتماعية.

- **التصفية والتطهير**: تتضمن بناء القنوات الدائرية للماء الحار، وبصفة عامة كل البنايات المجمعة والمخلية للمياه المستهلكة والمياه الجارية وشراء الآليات وتشييد البنايات لغرض استعمالها في قطاع النظافة والتطهير.

- **إعداد التراب الجماعي** : يشمل الأشغال الجديدة الخاصة بالطرق والإصلاحات الضخمة والصغيرة للمحافظة على شبكة الطرق المحلية، وكذا تمويل إقتناء الأراضي وإنشاء المناطق

[1] - Ben Brahim M. « le fonds d'équipement communal » op.cit , p : 68.
[2]- الفصل الثالث من ظهير شريف رقم 1-59-1-169 بإحداث، ص. ت ج.
[3] - المهدي بنميز " الجماعة وإشكالية التنمية المحلية بالمغرب..."، مرجع سابق، ص : 205

الصناعية إلى غير ذلك من الميادين التي توفر للجماعة رصيدا عقاريا لاستعماله في عدة أغراض.

- الدراسات : ويشمل دراسات تمويل الأشغال المتعلقة بتوسيع وتقوية شبكة توزيع الكهرباء ودراسات في ميدان النقل الحضري لشراء حافلات النقل العمومي.

وهكذا قام ص ت ج بمنح مجموعة من القروض للجماعات فيما يخص هذه المجالات منذ سنة 1961، إلا أن بعض الجماعات القروية على الخصوص كانت شبه مقصية إلى حدود 1975 حيث استفادت فقط جماعتين قرويتين هما مولاي يعقوب (مدينة فاس) ومولاي عبد الله (مدينة المحمدية) بمبلغ يقدر بـ : 1.400.000 درهم والذي شكل نسبة 0.31 في المائة من القروض الممنوحة من طرف الصندوق ما بين 1959-1976 [1]، ويرجع هذا بالإساس إلى اهتمام الجماعات قبل صدور ظهير 30 شتنبر1976 بالجوانب الإدارية على حساب الجوانب التنموية الجماعية، ولملامسة وضعية القروض قبل صدور هذا الظهير نعتمد على الجدول أسفله :

السنوات	القروض الممنوحة	القروض المنجزة
1961	19	11.5
1963	15	6.6
1966	10	9
1967	5.2	17
1971	38.9	16.8
1972	18	31.2
1974	94.4	80.4
1975	62.4	76.6
1976	107.6	64.6

القروض الممنوحة والمنجزة بملايين الدرهم[2]

يلاحظ من خلال الجدول ضعف القروض الممنوحة والمنجزة من طرف الصندوق قبل الإصلاح الجماعي بواسطة ظهير 1976، حيث لم تستفد منها كما أكدنا الجماعات القروية على الخصوص، فما هو الوضع بعد سنة 1976 بعد منح الجماعات مجموعة من الاختصاصات الاقتصادية والاجتماعية ؟ وللإجابة على هذا التساؤل سنعتمد على الجدول التالي :

[1] - Ben Brahim M. « le fonds d'équipement communal » op.cit , p : .85

[2] -EL ATTARI HICHAM « les collectivites locales et l'équipement collectifs communaux » , op.cit , p : 160.

السنة	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
الجماعات القروية	--	0.5	9	8.36	24.8	20.1	17	9.57	35.1	34.8	27	161.9
المراكز المستقلة	--	3	18.8	14.5	15.1	16.8	21.9	22.2	16	21.7	37.8	47.76
البلديات	5	38.7	55.9	63.3	34.1	11.8	83.4	39.7	60.3	217	292	301.6
المجموع	5	42.2	83.7	88.1	74	48.7	122	71.4	151	263.82	356	611

تطور قروض ص ت ج ما بين 1977-1988 بمليون درهم[1]

يلاحظ من خلال الجدول أن الجماعات القروية، لم تحظى باهتمام ص ت ج إلا منذ سنة 1981 حيث ارتفعت حجم استفادها من القروض من 8.36 مليون درهم سنة 1980 إلى 24.8 مليون درهم سنة 1981 وانخفض هذا الحجم سنوات 1982-1983-1984 ثم عاد إلى الارتفاع سنة 1985 مسجلا 35.1 مليون درهم وتبقى سنة 1988 سنة مميزة بالارتفاع الكبير في حجم القروض الممنوحة للجماعات القروية مسجلة مبلغا يقدر ب161.9 مليون درهم.

أما فيما يخص المراكز المستقلة فإنها لم تحظى باهتمام الصندوق ما بين سنوات 1977 و 1988 وظلت مساهمات الصندوق في تنمية هذه المراكز المستقلة ضعيفة.

أما البلديات فظلت هي المستفيد الأكبر من قروض ص.ت.ج كما يتضح من خلال الجدول، حيث ارتفع حجم القروض الممنوحة لها خصوصا ما بين 1986-1988 بشكل كبير مما يعني أن ص ت ج اهتم فقط بالجماعات الغنية[2] في حين أن الجماعات القروية والمراكز المستقلة ظلت مقصية إلى حد كبير بالنظر إلى الضعف المالي الذي كانت تشكو منه، وبالنظر كذلك إلى عدم توفرها على الأطر التقنية اللازمة لإعداد المشاريع المرشحة للتمويل بواسطة قروض ص ت ج ، كما أن هذا الوضع بقي ساري المفعول منذ سنة 1977 حتى 1991، حيث أن البلديات استفادت خلال هذه الفترة بحوالي 48.16 في المائة من مجموع القروض الممنوحة من طرف ص ت ج للجماعات المحلية والتي كان لا يتعدى عددها 59 بلدية في حين الجماعات القروية التي كان يبلغ عددها 760 لم تستفد إلا بحوالي 18.37 في المائة من حجم هذه القروض[3].

[1]- المصدر : صندوق التجهيز الجماعي، يونيه 1989.

[2] - Sedjari ALI : "les structures administratives territoriales , et le développement local au Maroc » , Coll de la faculté de droit – Rabat 1981 , p : 262.

[3] - عبد الحق المرجاني : "حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 2-3- يونيو 1993، ص : 89.

وبالإضافة إلى هذا الاختلال الذي ميز معاملة الصندوق مع الجماعات المحلية، نجده أيضا أنه اتخذ سياسة تمييزية في منح القروض لصالح الجماعات القريبة من العاصمة الإدارية حيث يوجد المركز الإداري للصندوق، في حين تبقى الجماعات البعيدة عنه غائبة عن الاستفادة من قروض ص ت ج [1].

زيادة على هذا فإن توزيع القروض على الصعيد الجغرافي اتسم ببعض الانحياز إلى الجهات الغنية، كالجهة الاقتصادية الوسطى والشمالية الغربية، حيث استفادت في المخطط الخماسي 1973-1977 ب 303.4 مليون درهم أي بنسبة 86.31 في المائة من مجموع القروض الممنوحة من طرف الصندوق والتي بلغت 351.5 مليون درهم وبـ 286.7 مليون درهم أي نسبة 83.66 في المائة من مجموع القروض المنجزة والتي بلغت 342.7 مليون درهم[2]، أما الجهات الأخرى فلم تستفد بشكل كبير من قروض ص ت ج.

كما ان هذا الطابع الغير المتكافئ استمر بعد سنة 1977 حيث أن الجهة الوسطىاستفادت وحدها خلال المدة المتراوحة ما بين 81-86 بأكثر من ثلث القروض الممنوحة وذلك بنسبة 34.5 في المائة، بينما أربعة جهات لم تستفد إلا بنسبة 17.8 في المائة وهي الجهة الغربية، الجهة الوسطى الشمالية، الجهة الشرقية، الجهة الوسطى الجنوبية.

أما فيما يخص القطاعات التي اهتم بها الصندوق، فنجد من خلال تقارير صندوق الإيداع والتدبير أنها تشمل : (التطهير، إيصال الماء، البنايات، الكهرباء، الشاحنات، الطرق الاحتياطات العقارية)، بينما القطاعات الإجتماعية فهي شبه منعدمة من طرف تمويلات ص ت ج، بالرغم من أن معظم الاعتمادات المتوفرة لدى الصندوق مصدرها اجتماعي[3] والممنوحة له من طرف صندوق الإيداع والتدبير.

وعلى العموم فإن الاختلالات التي ميزت ص ت ج في تقديم القروض للجماعات المحلية، ترجع بالأساس إلى ضعف مالية هذا الصندوق، بالنظر إلى ارتباط الإمدادات التي كانت تقدم إليه من طرف الدولة بالوضعية المالية لهذه الأخيرة، كما أن حجم التسبيقات التي كانت تمنح له من طرف صندوق الإيداع والتدبير مرتبطة أيضا بالوضعية المالية لهذه المؤسسة.

---

[1]- بنمير المهدي : "الجماعة وإشكالية التنمية المحلية بالمغرب.."، مرجع سابق، ص : 207.
[2]- لحسن السائل، مرجع سابق، ص : 263.
[3] - لحسن السائل، مرجع سابق، ص : 292.

أما فوائد القروض فقد كانت هي أيضا قليلة بالنظر إلى المساهمة الضعيفة للصندوق في تمويل المشاريع الجماعية، أما القروض الخارجية فلم تكن للصندوق أية سلطة له عليها بل كانت تخضع لشروط محددة ومنها إذن الدولة الذي كان يتوقف بدوره على الوضعية المالية لهذه الأخيرة[1]، أما الهبات فلم يسبق للصندوق أن استفاد من هذا المورد[2]، كل هذه العوامل حدت من نسبة تدخل الصندوق في تمويل التجهيزات المحلية والتي لم تتجاوز 10 في المائة[3]، وهي نسبة ضعيفة لا تستجيب للمتطلبات التنموية للجماعات المحلية، ومن هنا ولجعل صندوق التجهيز الجماعي فاعلا في المجال التنموي وجب إصلاحه حتى يستجيب لمتطلبات الجماعات المحلية.

الفقرة الثانية : سبل تجاوز محدودية الموارد الاستثنائية

لتجاوز محدودية الموارد الاستثائية، يجب أولا البحث عن السبل الكفيلة بتجاوز محدودية حصة الجماعات من ض.ق.م. (البند الأول) وتأهيل صندوق التجهيز الجماعي للإجابة على حاجيات الجماعات من التجهيز (البند الثاني).

البندالأول : سبل تجاوز محدودية حصة الجماعات من ض ق م

لتجاوز محدودية حصة الجماعات من ض.ق.م يجب أولا الرفع من مردودية حصة الجماعات من ض.ق.م.

أولا : الرفع من مردودية حصة الجماعات من ض ق م

لقد كان النظام المطبق قبل سنة 1996 في توزيع حصة الجماعات من ض ق م، يعتمد على مفهوم العجز Déficit ، مما أدى إلى تنامي التحملات التي كانت تقع على كاهل الجماعات المحلية من جهة، والإكثار من النفقات من طرف المسؤولين على الجماعات من جهة أخرى [4].

وبغية تعزيز الاستقلال المالي الجماعي وترشيد الموارد وعقلنة مناهج تدبير ميزانيات الجماعات المحلية تم الشروع منذ سنة 1996 في التوزيع المسبق لحصة الجماعات من ض ق م[5]، وإعادة النظر في معايير توزيعها.

---

[1] ـ التهامي العاقل : محاضرات في المالية المحلية، مرجع سابق.
[2] ـ لحسن السائل، مرجع سابق، ص : 252.
[3] ـ نفس المرجع، ص : 260.
[4] ـ وزارة الداخلية : "اللامركزية بالمغرب، الحصيلة والآفاق "، السنة 2003، ص : 3.
[5] ـ الدورية رقم 1 ممم، حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم الفترة الانتقالية 1996-1997، مرجع سابق، ص : 1.

ويرمي هذا النظام إلى تحقيق الأهداف التالية[1] :

- التحكم في الموارد وبرمجة الميزانية.
- تدعيم وحدة الميزانية.,
- التقليص من أجل المصادقة على الميزانية.
- تقليص نفقات التسيير.
- تسهيل عملية التقدير والمصادقة على الميزانية.
- تحسين عملية تخطيط الاستثمارات واختيارات الميزانية.

ويرتكز نظام توزيع حصة الجماعات من ض ق م على جزئين، جزء أول يمثل 82 في المائة[2] بعدما كان هذا الجزء يمثل 70 في المائة سنة 1996-1997 [3]، كحصة إجمالية خالية من التخصيص سواء لمصاريف التسيير أو التجهيز، ويتم توزيعه طبقا لمجموعة من المعايير، وتستفيد الجماعات القروية ب 28 في المائة والجماعات الحضرية ب 29 في المائة من هذا الجزء [4]، والباقي موزع ما بين العمالات والأقاليم 22 في المائة [5]، والمجموعات الحضرية 3 في المائة [6]، وجزء ثاني موجه لتغطية بعض النفقات التي يصعب توزيعها وفق ضوابط وقواعد محددة ويمثل 18 في المائة من الحصة الباقية من ض ق م.

فكيف يتم توزيع هذين الجزئين ؟ وإلى أي حد ساهم هذا النظام الجديد في توزيع حصة الجماعات من ض ق م في تحقيق أهدافه ؟

أ ـ كيفية توزيع حصة الجماعات من ض ق م

كما أشرنا من قبل فإن الجزء الأول من هذه الحصة يتم توزيعه طبقا لمعايير محددة أما الجزء الثاني فهو موجه لتغطية بعض النفقات، فما هي إذن هذه المعايير ؟ وماهي النفقات التي يغطيها الجزء الثاني من حصة الجماعات من ص ق م ؟

---

[1] ـ وزارة الداخلية : "رسالة الجماعات المحلية"، العدد رقم 3، يوليوز ـ غشت ـ شتنبر، 2001، ص : 6.
[2] ـ وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، مديرية المالية المحلية، دورية حول إعداد ميزانية الجماعات المحلية برسم السنة المالية 2003، عدد 154 م م م الرباط في : 25 أكتوبر 2002، ص : 12.
[3] ـ دورية حول إعداد ميزانية الجماعات المحلية برسم السنة المالية 2000-2001 رقم 57 مرجع سابق، ص : 13.
[4] ـ نفس المرجع، ص : 13.
[5] ـ دورية رقم 154، مرجع سابق، ص : 12.
[6] ـ دورية رقم 57، مرجع سابق، ص : 13

1- معايير توزيع الجزء الأول من حصة الجماعات من ض ق م

تتكون هذه المعايير من المعيار الجزافي ومعيار الإمكانيات الجبائية ومعيار المجهود الضريبي.

المعيار الجزافي

يرمي هذا المعيار إلى توفير حصص متساوية ومماثلة لكافات الجماعات تحت طائلة اللجوء إلى القضاء[1]، وحدد معامل هذه الإعانة الجزافية في 15 في المائة بالنسبة للجماعات الحضرية و 30 في المائة بالنسبة للجماعات القروية[2]، ويرجع ارتفاع هذه الإعانة المخصصة للجماعات القروية مقارنة مع الجماعات الحضرية، إلى الأزمة الخانقة التي تعرفها ميزانياتها نتيجة العجز التي تعرفها ميزانياتها نتيجة عجزها عن تسديد نفقات التسيير[3].

معيار الإمكانيات الجبائية

تعتبر الإمكانيات الجبائية أداة لقياس ثروة الجماعات المحلية[4]، وتحسب انطلاقا من الحاصل من الثروة الجبائية مقسمة على العدد الحالي لسكان الجماعة[5]، وتهدف إلى تصحيح التفاوت في الموارد ما بين الجماعات[6]، ويعتمد عند احتساتبها على معدل إصدارات الأوامر بالمداخيل خلال السنوات الماضية، لمنتوج الضريبة الحضرية وضريبة الصيانة والضريبة المهنية بالنسبة للجماعات الحضرية (رسم السكن، الرسم المهني، رسم الخدمات الاجتماعية)، ومنتوج الضريبة الحضرية، وضريبة الصيانة، والضريبة المهنية (رسم السكن، الرسم المهني، رسم الخدمات الاجتماعية)، ونصف منتوج المداخيل الغابوية والوجيبات المحصل عليها بالأسواق الأسبوعية بالنسبة للجماعات القروية[7].

وهكذا فالجماعات التي تتوفر على إمكانيات جبائية تقل عن 125 في المائة من المعدل الوطني للإصدرات ستستفيد من حصص تماثل الفرق الموجود ما بين إمكانياتها الجبائية ونسبة

---

[1] ـ التهامي العاقل : " محاضرات في المالية المحلية "، مرجع سابق.

[2] - Collectivités localers en chiffres 1998 , op.cit , p : 83.

[3]- عبد القادر الطالبي : "مساعدات الدولة للجماعات المحلية"، مرجع سابق، ص : 129

[4] - Jaques blanc : " les perequation dans les finances locales" , L.G.D.J. 1996 , p : 14.

[5] - Jilali chabih : "les aspects financières de la décentralisation …." , op.cit , p : 156. et voir encore : emmanuel blanc "espaces ruraux et solidarités financières intercommunales" RFFP , n° 34 , L.G.D.J. 1991 , p: 105 et 106.

[6]- وزارة الداخلية : " اللامركزية بالمغرب : الحصيلة والآفاق "، مرجع سابق، ص : 4.

[7]- وزارة الداخلية، رسالة الجماعات المحلية، العدد رقم 3 يوليوز ـ غشت ـ شتنبر 2001، ص : 7.

المعدل الوطني اعتمادا على عنصر السكان في حدود عدد أقصاه 2.5 مرة معدل سكان الجماعات لاحتساب هذه الحصة[1].

أما فيما يخص وزن هذا المعيار ضمن المعايير الأخرى، فيظهر أنه يحظى بوزن أكبر بالنسبة للجماعات الحضرية و القروية، حيث يبلغ بالنسبة للاولى 70 في المائة و 55 في المائة بالنسبة للثانية، مما جعل من هذه الحصة المخصصة للإمكانيات الجبائية تلعب دورا أساسيا في إقامة التوازن وكذا في تعادل الفرص وإعادة توزيع الموارد والاستثمارات العمومية، وخصوصا بالنسبة للجماعات القروية التي تعاني أكثر من غيرها من ضعف التجهيزات المحلية، إلا أن ما يعاب على هذا المعيار أنه لم يأخذ بعين الاعتبار إصدارات الأوامر بالمداخيل المتعلقة بالأملاك الجماعية، وناتج استغلال المرافق المحلية، ولهذا يجب الاعتماد على هذه الإصدارات للرفع ما أمكن من منتوج ض ق م المخصص للجماعات وليؤدي هذا المعيار دوره المتجلي في إقامة التوازن المالي ما بين الجماعات، كما أنه يجب الرفع من وزن هذا المعيار بالنسبة للجماعات القروية بالنظر إلى أنها هي التي تعاني أكثر من الجماعات الحضرية من الاختلال المالي.

معيار المجهود الضريبي

يسعى هذا المعيار إلى قياس المجهود الضريبي الذي تقوم به الجماعة في استخلاص الموارد الذاتية بمفهومها الضيق أي الرسوم التي تتولى الجماعة تطبيقها مباشرة[2] وبالتالي فالجماعات التي تقوم ببذل مجهودات إضافية لتنمية هذه الموارد تفوق نسبة 65 في المائة من المعدل الوطني للتحصيل[3]، أي يتجاوز 0.65 مرة معدل المداخيل لكل نسمة لصنف الجماعات التي تنتمي إليها الجماعة، فإنها ستستفيد من منحة مخصصة لتدعيم مجهوداتها في تنميتها مواردها الذاتية تناسب المجهود المخصص[4].

وهذا ما يجعل من هذا المعيار يرتكز على الاستخلاصات الفعلية سعيا منه إلى تحفيز الجماعات على تحقيق مجهود مضاعف لتنمية مواردها وتحقيق الاستقلال المالي.

وبالنظر إلى الاختلال الذي يوجد ما بين الجماعات فيما يخص الكثافة السكانية، فإن الحصة المخصصة للمجهود الضريبي يتم تقسيمها إلى حصة 50 في المائة يتم توزيعها بالنظر

[1]- وزارة الداخلية، محلق دورية رقم 1، م م م، مرجع سابق، ص : 8.
[2] -، وزارة الداخلية، ملحق دورية رقم 1، م م م، مرجع سابق، ص : 8.
[3] - وزار الداخلية، ملحق دورية رقم 1، م م م، مرجع سابق، ص : 9.
[4] - نفس المرجع، ص : 8.

إلى الاستخلاصات و 50 في المائة ترصد للاستخلاصات على حسب عدد السكان[1]، ولتوضيح هذا التقسيم سنعتمد على المثال الآتي :

	قيمة المورد	عدد السكان	المعدل
جماعة أ	400 درهم	800 ساكن	0.50 درهم
جماعة ب	100 درهم	100 ساكن	1 درهم

من خلال هذا المثال يتبين أن الجماعة (أ) ذات كثافة سكانية أكثر من جماعة(ب)، أما فيما يخص معدل الاستخلاصات فإن جماعة (ب) لها معدل أكثر من جماعة (أ)، وبالتالي فإن توزيع الحصة سيكون على الشكل التالي، 50 في المائة يتم توزيعها بالنظر إلى الاستخلاصات وفي هذه الحالة الجماعة (أ) هي المستفيدة، إما فيما يخص حصة 50 في المائة التي ترصد الاستخلاصات حسب عدد السكان فإن الجماعة (ب) في هذه الحالة هي المستفيدة أكثر، ومن هنا تكون مكافآة الجماعة (ب) على المجهود الضريبي رغم قلة عدد سكانها ومكافأة الجماعة (أ) على حجم الاستخلاصات، أما الجماعات التي تقل استخلاصاتها من المعدل الوطني فهي مستثناة من هذا النظام[2].

أما فيما يخص وزن معيار المجهود الضريبي، فهو يصل إلى 15 في المائة بالنسبة للجماعات الحضرية و القروية على حد سواء [3].

وعلى العموم فإن هذا المعيار بالرغم من هدفه التحفيزي للجماعات للقيام بمجهودات إضافية لاستخلاص المداخيل الذاتية، فإن يبقى إيجابيا للجماعات الغنية التي تتوفر على أوعية جبائية داخل ترابها، وسلبا بالنسبة للجماعات الفقيرة وعلى الخصوص الجماعات القروية التي لم يخصص لها قانون 30/89 وكذا القانون الذي ألغاه رقم 47/06 المتعلق بالقانون لجبائي المحلي، إلا بعض الرسوم القليلة الأهمية مما كان يفرض الأخذ بعين الاعتبار هذا المعطى لجعل هذا المعيار أكثر مصداقية مما هو عليه.

2- توزيع الجزء الثاني من حصة الجماعات من ض ق م

في سبيل تغطية بعض النفقات الخاصة التي يصعب توزيعها وفق ضوابط وقواعد محددة، فإن الجماعة تستفيد من حصة تمثل 18 في المائة من الحصة الباقية من ض ق م لتغطية النفقات المحولة والنفقات المشتركة ومن حصة تقويميه.

---

[1]- التهامي العاقل : مرجع سابق.
[2] - التهامي العاقل، مرجع سابق.
[3] - وزارة الداخلية،دورية رقم 61 م م م، مرجع سابق، ص : 9.

النفقات المحولة

تكلفت ميزانيات الجماعات، كما هو معلوم بمجموعة من النفقات ابتداء من سنة 1990 في كل من مجال التعليم الصحة والتجهيزات الفلاحية والإنعاش الوطني ومشروع تنمية مناطق الريف الغربي (والديرو)، بالإضافة إلى بعض النفقات التي تهم الوكالات الحضرية.

ورصد لتغطية هذه النفقات مبلغ مالي يقدر بـ 1.5 مليار درهم برسم كل سنة، إلا أنه بعد تكفل الميزانية العامة للدولة بتغطية بعض هذه النفقات كالانعاش الوطني والديرو والتجهيزات الفلاحية والوكالات الحضرية، انخفض هذا الغلاف خلال سنتي 94 و 95 إلى معدل سنوي يتراوح ما بين 800 و 900 مليون درهم[1].

أما فيما يخص الحصة المخصصة لهذه النفقات المحولة في ظل النظام الجديد لتوزيع حصة الجماعات، من ض ق م، فقد انخفض من 15 في المائة سنة 1996(-1997)[2] إلى 5 في المائة سنة (2000-2001) وخصصت هذه الحصة لفائدة الجماعات القروية العاجزة عن توفير مساهمتها في تمويل البرامج الوطنية للتجهيز، كبرنامج تزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب PAGER والبرنامج الوطني للكهربة القروية الشامل PERG وبرنامج شق الطرق القروية وتمويل البرنامج الاجتماعية طبقا للتوجيهات الملكية الرامية إلى النهوض بالعالم القروي ومساعدة الفئات الاجتماعية المعوزة[3]، وعادت هذه الحصة إلى الانخفاض كذلك برسم سنة 2003 مسجلة حصة 3 في المائة وذلك لصالح الرفع من تقنية إجمالية الاعتمادات في التعامل مع حصة الجماعات المحلية من ض ق م الغير المخصصة [4].

النفقات المشتركة

تتشكل هذه النفقات من مختلف التحملات التي تستفيد منها الجماعات بشكل مشترك وتهم على الخصوص التجهيزات المشتركة، الوقاية المدنية، المساهمة في إنجاز الدراسات المعمارية، تكوين الأطر الإدارية والتقنية للجماعات المحلية، المساهمة في تكوين المنتخبين المحليين، المراقبة، تفتيش وتدقيق حسابات الجماعات، البحث في مجال المناطق الخضراء، المساهمة في إنجاز المشاريع في إطار التعاون الدولي، التجهيز وتسيير المصالح التي تهم مجموعة من الجماعات[5]، أما فيما يخص وزن حصة هذه النفقات المشتركة فقد بقي على حاله منذ 1996-

[1] - وزارة الداخلية، دورية رقم 1، م م م،- مرجع سابق، ص : 11.
[2]- مرجع سابق، ص : 10
[3] - وزارة الداخلية، دورية رقم 57 م م م، مرجع سابق، ص : 15.
[4] - وزارة الداخلية، دورية رقم 154، م م م، مرجع سابق، ص : 12.
[5] - وزارة الداخلية رسالة الجماعات المحلية، عدد : 3، مرجع سابق، ص : 8.

1997 أي 10 في المائة من المنتوج السنوي للضريبة على القيمة المضافة المخصصة للجماعات.

الحصة التقويمية

تمثل الحصة التقويمية من المنتوج السنوي للضريبة على القيمة الممنوحة للجماعات 5 في المائة، وتخصص لمساعدة الجماعات المحلية على تغطية نفقاتها الظرفية التي تكتسي طابعا استثنائيا أو طارئا [1].

وتوضع هذه الحصة تحت تصرف السلطات العمومية، لضمان رصيد احتياطي يخصص في حدود حجم المبالغ المتاحة، لتوفير الاعتمادات اللازمة للجماعات المحلية، للقيام بعمليات تكتسي طابعا استعجاليا نتيجة بعض الظروف سواء كانت ظرفية أو دائمة لبعض الجماعات. ومن بين النفقات التي تساهم فيها الحصة التقويمية نجد تلك المتعلقة بالتظاهرات الوطنية والمساعدات والتجهيزات في حالة كوارث طبيعية [2]، والتي تستوجب تضامن كافة الجماعات.

ب ـ مدى مساهمة النظام الجديد في توزيع حصة الجماعات من ض ق م في تحقيق أهدافه

ظل الإصلاح المعتمد في سنة 1976، والذي أقر بمبدأ وحدة الميزانية غير مطبق من قبل معظم الجماعات نتيجة عدم معرفة هذه الجماعات لحصتها من الضريبة على القيمة المضافة خصوصا بعد سنة 1988، وكذا نتيجة عدم اتخاذ معايير واضحة ومحفزة فيما يخص توزيع هذه الحصة.

ولهذا قامت وزارة الداخلية بتوزيع هذه الحصة مسبقا منذ سنة 1996 على الجماعات نتيجة مجموعة من العوامل أهمها[3]:

- تضاعف عدد الجماعات المحلية.
- ضرورة تحقيق الحد الأدنى من البرمجة المالية.
- تحسيس الجماعات المحلية بمسؤولياته في مجال تطوير وسائل عملها.
- رصد الموارد المتوفرة لتغطية الحاجيات الأولية.

[1] - وزارة الداخلية، دورية رقم 1، م م م، مرجع سابق، ص : 11.
[2] - Collectivités locales en chiffres 1998 , op.cit , p : 85.
[3] - دورية رقم 1، م م م، حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم الفترة الانتقالية 1996 -1997، مرجع سابق، ص : 5.

- ترشيد عملية اللجوء إلى الاقتراض لتمويل الاستثمارات المحلية..".

وقامت كذلك باعتماد نظام جديد لمعايير توزيع حصة الجماعات من ض ق م في سبيل تحقيق توزيع عادل للموارد ما بين الجماعات.

والهدف الأساسي من هذه الإصلاحات هو تحقيق ميزانية موحدة تحمل التسيير والتجهيز، وذلك من خلال عدم اعتبار حصة ض ق م بمثابة إمداد للموازنة، لأنها لم تحدد بناء على أي عجز، الذي يغيب روح المبادرة على المستوى المحلي ولا سيما فيما يخص تنمية الموارد الذاتية من قبل الجماعات المحلية، ومن خلال تقدير منتوج كل من الجبايات المحلية واستغلال الأملاك الجماعية والضرائب المحولة في إطار منظور شمولي وديناميكي يقتضي من الجماعات بذل مزيد من المجهودات لتنمية هذه الموارد[1]، كما أنه لتحقيق ميزانية موحدة يجب بذل مجهود مضاعف على مستوى النفقات من خلال ترشيدها بعيدا عن كل مبالغة قد تؤدي إلى تبذير الإمكانيات الذاتية للجماعات المحلية[2].

وأدت الآليات الجديدة لتوزيع حصة الجماعات من ض ق م إلى نتائج إيجابية بعد هذا الإصلاح مباشرة وتمثلت هذه النتائج في[3] :

- نزوع واضح إلى تحقيق الادخار والتحكم الجيد في وتيرة نمو نفقات التسيير التي لم تسجل سوى زيادة تقدر ب 2 في المائة خلال الفترة الانتقالية مقابل 16 في المائة سنة 1996.
- بذل مجهودات إضافية في مجال تنمية الموارد الذاتية سيما بالنسبة للبلديات التي تمكنت من الرفع من حجم مواردها الذاتية بالنسبة 13 في المائة.
- جدية وواقعية التقديرات المالية.
- سرعة وتيرة تقلص عدد الجماعات التي تعاني مرحليا من اختناق مالي.

أدت هذه النتائج إلى تمكين 80 في المائة من الجماعات المحلية من تحقيق فائض مالي تقديري مقابل 20 في المائة فقط قبل اعتماد وتطبيق النظام الجديد لتوزيع حصة الجماعات من ض ق م [4]، ويرجع هذا أساسا إلى ارتفاع محصول ض ق م المخصص للجماعات منذ بداية

[1] - دورية رقم 1، م م م، مرجع سابق، ص : 8.
[2] - مرجع سابق، ص : 8.
[3] - دورية عدد : 36، م م م، حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم السنة المالية 1997-1998، مرجع سابق، ص : 3-4.
[4]- وزارة الداخلية : " تدبير الموارد المالية والبشرية للجماعات المحلية: الحصيلة والإصلاحات المرتقبة "، مرجع سلبق، ص : 5.

تطبيق النظام الجديد لتوزيع الحصة والذي ارتفع إلى 5539 مليون درهم سنة 1996-1997 مقابل 4014 مليون درهم سنة 1995 [1]، وبنسبة تفوق 37 في المائة، وارتفع كذلك خلال سنة 2003 مسجلا مبلغ، 7150 مليون درهم وبنسبة تفوق 29 في المائة مقارنة مع سنة 1996-1997، أما في سنة 2004 فسجل هذا المحصول 9111 مليون درهم[2] مرتفعا بنسبة تفوق 28 في المائة مقارنة مع سنة 2003.

وبالإضافة إلى ارتفاع محصول ض ق م المخصص للجماعات، فقد ارتفعت معه نسبة هذا المحصول مقارنة مع الحجم الإجمالي للموارد المحلية حيث ارتفع من 46 في المائة سنة 1997-1998 إلى 49 في المائة سنة 1997-1998[3] ثم إلى 58 في المائة سنة 2001-2002 [4]، ويتضح من كل هذا أن هذا المورد المرصود من قبل الدولة للجماعات المحلية مازال يشكل الجزء الأكبر في بنية موارد هذه الأخيرة وهذا ما يزكي تبعيتها وخضوعها للدولة.

إلا أنه بالرغم من هذا الارتفاع الذي مس نسبة وحجم ض ق م المخصص للجماعات فإن النظام الجديد لم يرقى إلى تحقيق أهدافه بالنسبة لمجموعة من الجماعات وخاصة القروية منها والتي عرفت صعوبات فيما يخص موازنة نفقات تسييرها، مما جعل وزارة الداخلية تخصص حصة للدعم تقدر ب 4.5 في المائة من الحصة الإجمالية المرصودة لفائدة العمالات والأقاليم سنة 1997-1998 للتدخل السريع على المستوى المحلي للتغلب على هذه الصعوبات والتي كان يحتفظ بها على المستوى المركزي لفائدة كل عمالة أو إقليم [5]، قبل أن يتم إدماج هذه الحصة ابتداء من السنة المالية 2003 ضمن حصة العمالات والأقاليم من منتوج ض ق م وتوزيعها طبقا للمعايير المعمول بها في نظام توزيع منتوج هذه الضريبة، على أن تقوم الجماعات القروية التي تعاني ميزانياتها من عجز حقيقي بتوجيه ملتمس إلى وزارة الداخلية للحصول على دعم مالي إضافي من أجل تغطية عجز الميزانية من الحصة التقويمية المخصصة لهذا الغرض[6].

كما لم يمكن هذا النظام الجديد للتوزيع من تحقيق أهدافه بالنسبة للجماعات التي تجاوزت مديونتها قبل سنة 1996 قدرتها الذاتية على الاقتراض، أو تلك التي تجاوز عدد موظفيها السقف

---

[1] - Collectivités locales en chiffres , 1998 , op.cit , p : 70.

[2]- المملكة المغربية، وزارة الداخلية، الجريدة الرسمية للجماعات المحلية، عدد : 1، 12 جمادى الأخيرة 1425 (30 يوليوز 2004)، ص : 13.

[3] - Ministère de l'intérieur DGCL , DFL, « Circulaire relative à la préparation des budgets des collectivités locales 1999/2000", n° 33 , 5 avril 1999 , p : 2.

[4] - دورية رقم 171، م م م، حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم السنة المالية 2002، مرجع سابق، ص : 12.

[5] - دورية رقم 36، م م م، مرجع سابق، ص : 5.

[6] - دورة رقم 154، م م م، مرجع سابق، ص : 12.

المعقول بالنسبة التأطير، مما جعل الوزارة تخصص كذلك حصة تقويمية تقدر نسبتها ب 5 في المائة من منتوج ض ق م لضمان توازن ميزانيات هذه الجماعات[1].

مما جعل هذه الجماعات تبقى سجينة الممارسات السابقة، من خلال تخصيص حصتها من ض ق م في تغطية نفقات التسيير دون تحقيق فائض مالي لتوظيفه في مجال التجهيز، شأنها شأن الجماعات التي تنتظر النتائج النهائية لتصفية الميزانية لبرمجة الفوائض المالية الناتجة عنها لفائدة الاستثمار[2]، وبالتالي فإن تحقيق ميزانية موحدة يظل بعيد المنال بالنسبة لهذه الجماعات ومن الأسباب الرئيسية التي أدت إلى هذه الوضعية هو نزوح بعض الجماعات إلى برمجة مصاريف جديدة للتسيير رغم توقعها بانخفاض مداخيلها متيحة الفرصة بذلك إلى تراكم العجز حيث وصل إلى مستوى يصعب معه حصره [3]، وذلك لطلب إمدادات إضافية من حصة ض ق م لموازنة ميزانية التسيير، وهو ما أثر على حجم الاستثمار المحلي الذي تراجع من 55 في المائة بداية الثمانينات إلى 33 في المائة خلال سنة 1999-2000[4].

ولقد أجملت وزارة الداخلية الأسباب التي أدت إلى هذه الوضعية في[5] :

- هبوط مؤشر الادخار الخام بنسبة 5 في المائة نتيجة ارتفاع النفقات العادية (نفقات الموظفين ونفقات أخرى) بنسبة 12 في المائة والتي تفوق ارتفاع المداخيل العادية بنسبة 8 في المائة.
- ارتفاع مستمر لمصاريف التسيير بنسبة 14 في المائة مرتبط بزيادة مماثلة في نفقات الموظفين بنسبة 10 في المائة.
- الزيادة في استعمال منتوج ض ق م في تغطية العجز الحاصل في ميزانية التسيير و 40 في المائة برسم سنة 2001-2002 و 45 في المائة برسم سنة 2000.
- برمجة مصاريف جديدة بميزانية التسيير تفوق الحد المسموح به مقارنة بتطور المداخيل المسجلة من سنة لأخرى.

[1] - دورية رقم 57، م م م، مرجع سابق، ص : 12.
[2] - دورية رقم 171، م م م، مرجع سابق، ص : 31.
[3] - دورية رقم 154، م م م، مرجع سابق، ص : 7.
[4] - دورية رقم 57، م م م، مرجع سابق، ص : 35.
[5] - دورية رقم 154، م م م، مرجع سابق، ص : 4.

وعلى العموم فإن النظام الجديد لتوزيع حصة الجماعات من ض ق م وخاصة فيما يتعلق بمعايير توزيعها، لم تكن في المستوى المطلوب، فمعيار المجهود الضريبي الذي يعتبر حافزا للجماعات لتنمية مواردها لم يفي بالغرض، حيث تميزت الجبايات المحلية بضعف نمو منتوجها، نتيجة عدم استغلال أمثل للإمكانيات الجبائية التي تتولى الجماعات المحلية تسييرها بشكل مباشر[1]، نتيجة ارتفاع الباقي استخلاصه حيث لم تتعدى نسبة الاستخلاص 70 في المائة من مجموع الإصدارات بالنسبة لمجموعة من الجماعات بل أن بعضها تقل فيها نسبة الاستخلاص عن هذا الحد[2].

كما أن هذا المعيار ينعكس بشكل سلبي على الجماعات القروية على الخصوص والتي لا تتوفر على أوعية ضريبية مهمة ولا تستفيد إلا من بعض الرسوم القليلة المنصوص عليها في قانون 30/89 وكذا القانون الذي ألغاه رقم 47/06 المتعلق بالقانون الجبائي، لهذا يجب إعادة النظر في هذا القانون قصد تمكين الجماعات القروية، من الاستفادة من الرسوم التي تستفيد منها الجماعات الحضرية كالرسوم المفروضة على الأملاك الجماعية ورسم السكن ورسم الخدمات الاجتماعية والتي لا تستخلص طبقا للمادة الثانية من قانون 06-47 إلا داخل المراكز المحددة التابعة للجماعات القروية لجعل هذا المعيار أكثر مساهمة في الرفع من منتوج ض ق م، كما أن معيار الإمكانيات الجبائية والذي يهدف إلى إقامة التوازن ما بين الجماعات لم يؤدي بالرغم من أهميته بالنسبة للجماعات القروية إلى تحقيق التوازن المالي ما بين الجماعات الغنية والفقيرة، بالنظر إلى ارتكاز هذا المعيار على بعض الموارد، الضريبة الحضرية وضريبة الصيانة (رسم السكن ورسم الخدمات الاجتماعية) والتي لا تستحق داخل الجماعات القروية، إلا بالمراكز المحددة التابعة لها.

كما أن ارتكاز هذا المعيار على مداخيل الملك الغابوي يستثنى مجموعة من الجماعات القروية التي لا تتوفر على ملك غابوي مما يجعل أغلب الجماعات القروية لا تستفيد من هذا المعيار إلا فيما يخص الواجبات المحصل عليها بالأسواق، ومن هذا يجب أولا تمكين الجماعات القروية من الاستفادة من الضريبة الحضرية وضريبة الصيانة (رسم السكن، رسم الخدمات الاجتماعية) وكذا تعميم هذا المعيار على مجموع الرسوم التي تستفيد منها سواء الجماعات الحضرية أو القروية على حد سواء ليؤدي هذا المعيار دوره الحقيقي في إقامة التوازن المالي ما بين الجماعات.

[1] - دورية رقم 171، م م م، مرجع سابق، ص : 13.

[2] - Fatima Zidouri : " le financement du développement communal au Maroc" , thèse de doctorat , FSJES Fès, p : 180.

أما فيما يخص المعيار الجزافي، فإنه لا يعقل أن يتم توزيع منتوجه على كل الجماعات سواء كانت غنية أو فقيرة، بل يجب أن تستفيد منه فقط الجماعات الفقيرة لمساعدتها على تحقيق برامج التنمية.

وعلى العموم يجب كذلك تدعيم هذه المعايير المتخذة بالمعيار الاقتصادي على أساس موارد وحاجيات الجماعات بجانب المعايير الجبائية (الإمكانيات الجبائية، المجهود الضريبي) مما سيضمن الموازنة الجبائية وتحقيق التنمية المحلية[1]، كما أنه بالإضافة إلى هذه المعايير يجب الاعتماد على بعض التقنيات في توزيع الإعانات كنسبة الأعباء التي يتحملها كل صنف من الجماعات (عدد السكانات الإجتماعية، عدد الخدمات المقدمة للسكان، طول الطرق، عدد التلاميذ في التعليم الإجباري والأولي (العام والخاص) القاطنين بالجماعة[2]، وباعتبار أن منتوج ض ق م موجه أساسا إلى تمويل المشاريع الاستثمارية أصبح أكثر فأكثر مخصصا لتغطية مصاريف التسيير [3]، فإننا نقترح أن يتم الحفاظ على إمدادات الموازنة التي كانت في السابق بالنسبة للجماعات التي تعجز من خلال مواردها الذاتية عن أداء أجور موظفيها، وذلك لجعل منتوج ض ق م يخصص للاستثمار كما طالب بذلك المتناظرون خلال المناظرة الوطنية الرابعة والخامسة والسادسة حول الجماعات المحلية[4]، وأن يتم كذلك منح الجماعات حرية في تخصيص هذا المنتوج للمشاريع المبرمجة في مخططاتها التنموية، مع استرجاع الدولة للنفقات المحولة للجماعات في مجال التعليم والصحة، الكهرباء والماء.....

كما أنه لتشجيع الجماعات على تحقيق المشاريع التنموية يجب الرفع من الحصة المرصودة للجماعات من ض ق م[5] وتعويض الجماعات على مدخول الضريبة على القيمة المضافة المفروض على معاملاتها، وكذا تحويل نسبة من الضريبة على الشركات والضريبة العامة على الدخل إلى الجماعات الحضرية والقروية كما هو الشأن بالنسبة للجهات[6] وتقديم إعانات مالية للجماعات التي تبرم اتفاقيات للتعاون أو للشراكة من أجل إنجاز مشروع ذي فائدة مشتركة، وذلك لتشجيع الجماعات على التعاون فيما بينها لإنجاز المشاريع الضخمة والمكلفة.

---

[1] - Mohammed Sbihi : « Décentralisation fiscale , l'expérience marocaine » , Revue de finances et fiscalité , n° 1, op.cit , p : 28.

[2]- للمزيد من الاطلاع على هذه التقنيات أنظرا :
Blanc (j) : « les péréquations dans les finances locales », L.G.D.J. , 1996 , p : 20 et 21.

[3]- دورية رقم 154، م م م، مرجع سابق، ص : 8.

[4] - إحصاء التوصيات الصادرة عن المناظرات الوطنية السابقة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 36.

[5] - توصيات المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 37.

[6] - الفقرة الأولى من المادة 66 من الظهير الشريف رقم 84-97-1 الصادر في 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997) بتنفيذ القانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات، جريدة رسمية عدد : 4470 بتاريخ 1997/14/3، ص : 556.

البند الثاني : تأهيل ص ت ج للإجابة على حاجيات الجماعات من التجهيز

أولا : إصلاح صندوق التجهيز الجماعي

بالنظر إلى الاختصاصات الجديدة التي أصبحت تتمتع بها الجماعات المحلية من خلال ظهير 1976 والتي شملت مجموعة من الميادين (الاقتصادية الاجتماعية الثقافية) وكذا بالنظر إلى تحويل مجموعة من التحملات من الدولة إلى الجماعات المحلية خلال سنة 1990 والتي همت ميادين الصحة العمومية والتربية الوطنية والشبيبة والرياضة والفلاحة والإنعاش الوطني، أضحى من الضروري إعادة النظر في سياسة القروض الممنوحة من طرف صندوق التجهيز الجماعي، للدفع بها نحو مساعدة الجماعات المحلية للقيام بالمشاريع الضرورية للساكنة وهذا بعد فشل مشروع إنشاء بنك تنمية الجماعات المحلية[1].

وهكذا تم إصلاح ص ت ح بواسطة قانون 90-31 وأصبح بالتي مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي[2] ولم يبقى هذا الأخير تابعا لصندوق الإيداع والتدبير.

وأسندت إليه مهمة المساهمة في تنمية الجماعات المحلية من خلال :

- منح الجماعات وهيئاتها والمؤسسات العامة المحلية، كل مساعدة تقنية أو مالية على شكل قروض لتمويل الدراسات والأشغال المتعلقة بأعمال تجهيزها.

- دعم الجماعات المحلية في تحديد مشاريعها وتتميمها وتتبع تنفيذها.

- تقديم مساعدته المالية في أي شكل كان إلى الدولة أو إلى أية هيئة من الهيئات العامة من أجل دراسة وإنجاز جميع الخطط والبرامج المتعلقة بتنمية الجماعات المحلية.

وبما أن صندوق التجهيز الجماعي أصبح يتمتع باستقلال مالي وإداري حسب ما تقتضيه الشخصية المعنوية التي منحها له قانون 90-31، فإن الأجهزة التي تسيره أصبحت تابعة للصندوق عكس ما كان عليه الأمر قبل إصلاحه، كما تم تدعيم هذا الصندوق بالموارد المالية، بعدما كان هذا الأخير تابعا لصندوق الإيداع والتدبير فيما يخص تمويله، وهذا ما لم يتح له التوفر على موارد مالية كافية للإجابة على حاجيات الجماعات المحلية من التمويل واتخاذ القرار

[1] - محمد السنوسي معني "مالية الجماعات المحلية بالمغرب" : التنظيم المالي المحلي، مرجع سابق، ص : 217.
[2] - Article 1 de la loi n° 31-90 portant réorganisation du fonds d'équipement communal.

للوصول إلى مختلف اسواق الراسميل[1]، مما أثر بشكل سلبي على استقلالية ص ت ج، وكذا على الدفع نحو الرفع عن مستوى تمويلاته وكان من نتائج كل هذا اهتمام قانون 90-31 بتحقيق استقلالية الصندوق من خلال دعمه بمجموعة من الموارد المنصوص عليها في المادة الحادية عشر من القانون أعلاه وهي :

- مخصصات الدولة.
- المبالغ المرجعة من القروض والسلفات التي يمنحها الصندوق وكذلك الفوائد والعمولات والدخول المختلفة المستوفاة عن العمليات المذكورة.
- القروض التي يحصل عليها الصندوق من الخزينة والمؤسسات العامة والخاصة بالإضافة إلى القروض المأذون له في إصدارها طبقا للنصوص الجاري بها العمل.
- الهبات والوصايا والدخول المتنوعة".

وبالإضافة إلى هذا، فإن الإصلاح الذي جاء به قانون 11-96 والذي أصبح من خلاله ص ت ج مؤسسة شبيهة بالمؤسسات البنكية الوطنية، منح لصندوق التجهيز الجماعي موردا أخر وهو المبالغ المالية التي تودع لديه من قبل السكان[2]، وذلك طبقا للمادة الثانية من ظهير بمثابة قانون رقم 1-93-147 لـ 15 محرم 1414 (6 يونيه 1993) المتعلق بمؤسسات القرض ومراقبتها، ويتضح من كل هذا أن بنية الموارد المالية لصندوق التجهيز الجماعي أصبحت متنوعة ومتطورة مقارنة مع الموارد التي كان يتمتع بها ص ت ج قبل الإصلاح، حيث أضحى يتمتع بموارد مالية جديدة (السندات الخاصة والعامة)، إذ أن المشرع أتاح للصندوق إمكانية الانفتاح على الإدخار العمومي وبالتالي حصوله على ما يشاء من القروض وبنسبة الفائدة التي يشاء دون شرط من الدولة[3] بعدما لم يكن في إمكان الصندوق اللجوء إلى المؤسسات المالية إلا بضمانة الدولة ولم يكن بإمكانه إصدار السندات. وعلى العموم فإن ص ت ج دعم بمجموعة من التمويلات بعد إصلاحه لمواجهة مختلف متطلبات الجماعات المحلية.

[1] - Mohamed Al ASSALI « le financement par l'emprunt des collectivités locales : Etude du rôle du fonds d'équipement communal dans le financement des investissements locaux » Thèse de Doctorat FSJES, Casablanca, année2000-2001, p : 90.

[2] - Article 2 du la loi n° 11-96 complétant de la loi n° 31-90 portant réorganisation du fonds d'équipement communal.

[3] - التهامي العاقل "محاضرات في المالية المحلية"، مركز التكوين الإداري، مرجع سابق

ثانيا : دور الصندوق في أداء القروض بعد إصلاحه وسبل تحسين هذا الدور

أ ـ دور الصندوق في أداء القروض بعد إصلاحه

حدد مجلس إدارة الصندوق القطاعات الأساسية، وكذا القطاعات المتفرعة عنها والتي يمكنها الاستفادة من تدخلات ص ت ج وتشمل الميادين التالية [1]:

الماء الصالح للشرب (الانتاج والمعالجة، قنوات إصال الماء، التخزين..)، الكهرباء (الإنتاج، الإيصال، محطات التحويل، التوزيع...) النقل الحضري (اقتناء حافلات النقل العمومي، إعداد وتهييئ مواقف الحافلات..) التجهيزات التجارية (الأسواق، الدكاكين، المراكز التجارية...) التجهيزات الخاصة (حمامات وافرنة، مجازر منشآت للتبريد..) التجهيزات الحضرية (تهييئ وتجهيز الرياضة الاستراحية)، السياسة والترفيه (المخيمات، المسابح، إعداد مرافق سياحية وترفيهية، تهييء وتجهيز الحدائق..) المشاريع المتعلقة بالبيئة، التطهير السائل (القنوات الرئيسية، القنوات الثانوية والثلاثية، محطات المعالجة، محطات الضخ، الربط بالشبكة...). التطهير الصلب (اقتناء معدات الجمع وإخلاء النفايات، إعداد أماكن تجميع النفايات وبنيتها التحتية، إنجاز وحدات معالجة النفايات..) الطرق القروية (تمويل الدراسات وإنجاز الأشغال) الدراسات (تمويل دراسات جميع المشاريع المؤهلة للتمويل).

وفي هذا الإطار فإن المجالات التي منح فيها ص ت ج القروض للجماعات المحلية بعد إصلاح سنة 1996، جاءت على الشكل الآتي بالنسبة لسنتي 1997 و 1998.[2]

مجال التدخل	1997		1998		نسبة التغيير
	المبلغ بملايين الدرهم	النسبة المائوية	المبلغ بملايين الدرهم	النسبة المائوية	
الماء الصالح للشرب	8	1	8	1	-
الكهرباء	166	18	52	7	69
النقل الحضري	30	3	48	6	60
التجهيزات	105	11	116	15	10

[1] - Déclaration de la politique générale de fonds d'équipement communales voir également , guides des procédures de financement , Janvier 1996 , p : 6-7-8-9.

[2] - Rapport annuel de FEC année 1998 , p : 13. 14

التجارية					
التجهيزات الخاصة	43	5	24	3	44-
التهيئة الحضرية	335	35	350	44	4
التجهيزات الرياضية والسياحية	57	6	37	5	35-
التطهير السائل	64	7	52	7	19-
التطهير الصلب	56	6	65	8	16
المجالات الأخرى	82	9	40	5	51-
المجموع	946	100	792	100	16-

مجالات تدخل ص ت ج خلال سنتي 1997-1998

يلاحظ أن حصة الأسد أخذتها التهيئة الحضرية، بنسبة 39.5 في المائة سنة 1997 و48 في المائة سنة 1998، كما يلاحظ أن قطاع الماء الصالح للشرب لم يستأثر بالأهمية بالرغم من معانات الجماعات القروية من مشكلة نقص الموارد المائية، كما يلاحظ أن بعض القطاعات بالرغم من التنصيص عليها في سياسة القروض الممنوحة من طرف ص ت ج كالطرق القروية، الدراسات، والبيئة، فإنها مغيبة على تمويل ص ت ج، ويلاحظ كذلك أن معظم القطاعات التي حظيت بتمويلات الصندوق هي قطاعات حضرية (كالنقل الحضري، التهيئة الحضرية، التطهيرالصلب والتطهير السائل) وبذلك فالجماعات القروية لم تستأثر كما يلاحظ بالأهمية المطلوبة وخاصة وأن هذه الأخيرة كانت تعاني من تدخل الصندوق في تمويل مشاريعها قبل إصلاحه.

وإذا قارنا القطاعات التي اهتم بها الصندوق خلال سنتي 2001-و2002 مع سنتين 1997-1998 فإننا نجد كذلك نفس الأهمية التي حظيت بها التهيئة الحضرية مقارنة مع المجالات الأخرى حيث سجلت هذه النسبة 29 في المائة من المبالغ المخصصة للقطاعات في سنة 2001، و 68 في المائة بالنسبة لسنة 2002 [1]، أما القطاعات الأخرى فلم يمنح لها الصندوق إلا أهمية قليلة كالماء الصالح الشرب والكهرباء والنقل الحضري، وهو نفس التوجه الذي سار عليه الصندوق بالنسبة لهذه القطاعات الحيوية خلال سنة 2004، حيث لم تتعدى نسبة القروض الممنوحة لهذه القطاعات خلال نفس هذه السنة 11 في % من مجموع القروض الممنوحة

[1] - Rapport annuel de FEC année 2002 , p : 29

والذي وصل إلى 999,56 مليون درهم [1]، أما فيما يخص توزيع القروض على صعيد الجهات فجاء بالنسبة لسنتي 1997-1998 على الشكل التالي [2]:

الجهات	المبلغ بملايين الدرهم	النسبة المائوية	المبلغ بملايين الدرهم	النسبة المائوية	نسبة التغيير
واد الذهب	--	--	--	--	--
لعيون ـ بوجدور	--	--	--	--	--
الساقية الحمراء	--	--	--	--	--
كلميم ـ الصويرة	15	1.4	6.5	0.7	0
سوس ماسة ـ درعة	157	15.1	42	4.4	73-
الغرب ـ شراردة بني حسن	12	1.2	30	3.2	152
الشاوية ـ ورديغة	88	8.5	70	7.4	21-
مراكش ـ تانسيفت ـ الحوز	31	3	120	12.6	288
الشرق	101	9.7	42	4.4	58-
الدار البيضاء	40	3.8	175	18.3	336
الرباط ـ سلا ـ زمور ـ زعير	102	9.8	78	8.2	24-
دكالة ـ عبدة	16	1.5	64	6.7	3100
تادلة ـ أزيلال	16	1.5	46	4.8	24-
مكناس ـ تافيلالت	175	16.8	28	9.7	3100
فاس ـ بولمان	79	7.6	92	2.9	188
تازة الحسيمة تونات	18	1.7	47	4.9	188
طنجة ـ تطوان	204	19.6	110	11.6	16
المجموع	1040	100	951	100	161

مخصصات قروض ص ت ج على صعيد الجهات

يلاحظ من خلال الجدول أن جهة سوس ماسة درعة وجهة ومكناس تافيلالت وجهة وطنجة تطوان استأثرت سنة 1997 بأكثر من 40 في المائة من الاعتمادات، أما في سنة 1998 نجد أن جهة مراكش ـ تانسيفت ـ الحوز وجهة الدار البيضاء وجهة طنجة تطوان استأثرت بأكثر من 42 في المائة من مجموع مبالغ القروض خلال هذه السنة أما الجهات الأخرى كجهات الجنوب (واد الذهب ـ لعيون ـ بوجدور و الساقية الحمراء) فإنه لم يخصص لها أي قرض بالإضافة إلى ذلك فجهة الشرق وجهة تازة الحسمية ـ تونات، بالرغم من تخصيص الصندوق لها بعض القروض فإنها تظل ضعيفة خاصة وأن هذه الجماعات عرفت تهميشا من طرف الصندوق قبل إصلاحه لذلك كان من الأجدر أن يتوجه الصندوق إلى إعطاء الأفضلية للجهات الفقيرة وذلك بغرض الموازنة في التجهيزات ما بين الجهات الغنية والفقيرة.

[1] - Collectivités locales en chiffres 2004, op.cit, p : 138.
[2] - Rapport annuel de FEC année 1998 , p :14.

وإذا قارنا الجهات التي اهتم بها الصندوق خلال سنتي 2001 و 2002، مع الجهات التي اهتم بها خلال سنتي 1997 و 1998، فنجد أن نفس الجهات هي التي حظيت باهتمام الصندوق حيث حصلت جهة، سوس ـ ماسة ـ درعة وجهة مكناس ـ تافيلالت على 23 في المائة من القروض المخصصة للجهات من طرف الصندوق خلال سنة 2001، وحصلت جهة سوس ماسة درعة، وجهة الدار البيضاء ـ وجهة طنجة ـ تطوان على 54 في المائة من مجموع القروض الممنوحة للجهات خلال سنة 2002[1] مما يعني أن الصندوق ما زال يفضل الجهات الغنية على الجهات الفقرة.

أما توزيع القروض على صعيد الجماعات فقد جاء بالنسبة لسنتي 1997 و 1998 على الشكل التالي[2] :

نوعيه المقترضين	1997		1998		نسبه التغيير في المائه
	المبلغ بملايين الدراهم	النسبه المائوية	المبلغ بملايين الدراهم	النسبه المائوية	
المجموعات الحضرية	177	17	202	21	14.1
الجماعات الحضرية	665	64	508	53	-32.6
الجماعات القروية	124	12	88	9	-29
العمالات والأقاليم	60	6	6	1	-90
الوكالات المستقلة	--	--	67	7	--
نقابات الجماعات	14	1	--	--	--
الآخرون	--	--	80	9	--
المجموع	1040	100	951	100	-8.6

توزيع قروض ص ت ج على الجماعات المحلية

يلاحظ من خلال قراءة أولية عدم اهتمام ص ت ج بالجماعات القروية حيث سجلت نسبة القروض الممنوحة لهذه الجماعات سنة 1997، 12 في المائة وانخفضت إلى 9 في المائة سنة 1998 وهذا عكس الجماعات الحضرية التي حظيت باهتمام ص ت ج، حيث سجلت نسبة القروض الممنوحة لهذه الجماعات سنة 1997، 64 في المائة وسنة 1998، 53 في المائة، مما يعني أن الممارسات السابقة ما زالت تطغى على تعامل ص ت ج مع الجماعات القروية والتي

[1] - Rapport annuel de FEC année 2002 , p : 31.
[2] - Rapport annuel de FEC,année 1998 , p : 12.

كان على الأجدر أن يهتم بها الصندوق بالنظر إلى المشاكل التنموية التي تعاني منها هذه الجماعات.

وهذا ما جعل الصندوق يهتم بها خلال سنتي 2001 و 2002 حيث بلغت نسبة القروض الممنوحة للجماعات القروية سنة 2001، 68 في المائة من مجموع القروض الممنوحة للجماعات المحلية أما في سنة 2002 فوصلت إلى 24 في المائة[1]، ولكن بالرغم من هذا الارتفاع مقارنة مع سنتي 1997 و 1998، فإننا نلاحظ أن قطاعا واحدا استأثر بأغلبية هذه القروض وهو قطاع تأهيل المؤسسات التعليمية حيث احتكر لوحده 478 مليون درهم من مجموع القروض الذي بلغ سنة 2001 -577 مليون درهم[2]، أي أكثر من 82 في المائة، من القروض الممنوحة للجماعات القروية، أما خلال سنة 2002 فانخفض حجم المبلغ المخصص من طرف الصندوق لتأهيل المؤسسات التعليمية إلى 81 مليون درهم[3] وشكل نسبة أكثر من 25 في المائة من مجموع القروض التي وصل مبلغها خلال هذه السنة إلى 321 مليون درهم، مما يعني أن القطاعات الأخرى للجماعات القروية ظلت مهمشة كقطاع الكهرباء، الماء الصالح للشرب، البنية التحتية.

وعموما فبالرغم من إصلاح صندوق التجهيز الجماعي فما زالت بعض الممارسات السابقة قبل إصلاحه تغلب على سياسة ص ت ح في توزيع القروض وبالتالي يجب إعادة النظر في هذه السياسة لجعلها أداة لتنمية الجماعات المحلية.

ب ـ سبل تحسين دور الصندوق في أداء القروض

إن توسيع اختصاصات المجالس الجماعية وتوضيحها من طرف الميثاق الجماعي الجديد 78.00 تستدعي الأموال الضرورية للإجابة على مختلف هذه الاختصاصات، مما يفرض على ص ت ج مواكبة هذا التطور من خلال تقديم القروض للمجالس الجماعية للنهوض بالأعباء التنموية الملقاة على عاتقها.

إلا أن هذا المطمح يصتدم بالبنية المالية للصندوق والتي لا تشكل فيها الموارد الخاصة أو الذاتية للصندوق إلا نسبا ضئيلة كما يظهر من خلال الجدول أسفله :

[1] - Rapport annuel de FEC année 2002 , p : 28.
[2] - Rapport annuel de FEC année 2001 , p : 31-32.
[3] - Rapport annuel de FEC année 2002 , p : 27-28.

السنوات	2000	2001	2002
المواد الذاتية للصندوق	512.40	559.55	745.53
مجموع موارد الصندوق	4859.67	4941.21	5049.73
النسبة	10 في المائة	11 في المائة	14 في المائة

تركيب شخصي[1]

يتضح من خلال الجدول أن نسبة الموارد الذاتية للصندوق هي ضعيفة بالمقارنة مع القروض التي يحصل عليها الصندوق من السوق الداخلية والخارجية[2]، فبالرغم من الارتفاع الذي شهدته سنة 2002، فيما يخص الموارد الذاتية فإنه يبقى دون المستوى المطلوب للدفع بسياسة الصندوق نحو تخفيض الفوائد على القروض [3]، خاصة وأن هذه الفوائد المرتفعة المطبقة من طرف الصندوق تشكل حاجزا كبيرا أمام تطوير تقديم القروض للمجالس الجماعية[4] والتي كانت نتاجا لاعتماد الصندوق على الخصوص على السوق المالية الداخلية التي تعتبر تكاليفها باهظة[5]، حيث شكلت نسبة القروض المحصل عليها من السوق الداخلية، من مجموع مداخيل الصندوق أكثر من 33 في المائة سنة 2000 وأكثر من 25 في المائة سنة 2001، وانخفضت بنسبة ضئيلة سنة 2002 ووصلت إلى أكثر 19 في المائة [6]، ولهذا ولأجل تدعيم دور الصندوق في أداء القروض للجماعات المحلية يجب تدعيمه بالموارد الذاتية، وكذا إصلاح المادة 91 من الظهير المتعلق بالمحاسبة الجماعية التي تفرض على المجالس الجماعية إيداع أموالها وجوبا في الخزينة، وذلك بإعطاء الحق لهذه الجماعات بإيداع أموالها لدى ص ت ج بهدف التقليص من فائدة القروض الممنوحة للجماعات، والتي كانت محور توصيات المناظرات الوطنية حول الجماعات المحلية لإصلاح سياسة الصندوق في أداء القروض، وهو ما طالبت به كذلك توصيات المناظرة الأخيرة[7].

---

[1]- Voir rapport 2000 , 2001 , 2002 , du FEC.

[2] - بلغ حجم القروض المحصل عليها من السوق الداخلية والخارجية سنة 2000، 3738.34 مليون درهم ووصل سنة 2001 إلى 3833.76 مليون درهم وانخفض سنة 2002 مسجلا مبلغ 3463.10 مليون درهم، انظر :

- Rapport annuel de FEC année 2001 , p : 43.
- Rapport annuel de FEC année 2002 , p : 42.

[3]- يطبق المجلس سعرين للفائدة سعر ثابت وسعر متغير، على سبيل المثال السعر الثابت حدد سنة 1998 بـ 12 في المائة و انخفض إلى 10.5 في المائة سنة 2002، أما السعر المتغير فقد انتقل من 10.5 في المائة سنة 1998 إلى 9 في المائة سنة 2002، انظر : Rapport Annuel de FEC, année 2002 , p : 39.

[4] - Mohamed El SSALI : le financement par l'emprunt … » op.cit , p : 257.

[5] - Abdellatif AMRANI " le financement par l'emprunt des cl au Maroc : approche prospective" REMALD , n° 18 Janvier , Mars , p : 131.

[6]-- بلغت حجم القروض المحصل عليها من السوق الداخلية والخارجية سنة 2000، 3738.34 مليون درهم ووصل سنة 2001 إلى 3833.76 مليون درهم وانخفض سنة 2002 مسجلا مبلغ 3463.10 مليون درهم، انظر :

- Rapport annuel de FEC année 2001 , p : 43.
- Rapport annuel de FEC année 2002 , p : 42.

[7] - وزارة الداخلية - المديرية العامة للجماعات المحلية - توصيات المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، الدار البيضاء، 19-20 أكتوبر 1998، ص : 37.

وبالإضافة إلى هذا، ولأجل تحسين أداء الصندوق في منح القروض لتجاوز عزوف الجماعات المحلية عن اللجوء إلى القروض[1]، فإنه يجب اتخاذ سياسة تفاضيلة ما بين الجماعات فيما يخص معايير الإقتراض[2]، وفي هذا الإطار أوصت المناظرة الوطنية السادسة حول الجماعات المحلية بمراجعة نسب سقف المديونية بالنسبة للجماعات وضمان عدم عرقلة هذا الشرط للمجهودات الإنمائية للجماعات الفقيرة حتى يتسنى توظيف القروض كمورد يرصد لضمان التوازنات الاقتصادية على المستوى المحلي والجهوي، ولا سيما بعد التقسيم الجماعي الأخير، وكذا مراعاة شرط التمويل الذاتي للمشروع المزمع إنجازه من قبل الجماعات الفقيرة التي تفتقر إلى البنيات التحتية الضرورية والتجهيزات الكفيلة بتنمية إمكانياتها الذاتية مع إعطائها الأولوية للإستفادة من القروض [3].

كما أن من الإجراءات الأساسية لتفعيل دور ص ت ج، نجد إحداث فروع للصندوق على الصعيد المحلي، حيث شكلت مركزية الصندوق سببا من الأسباب الرئيسية أمام عزوف الجماعات في طلب القروض، لأنها لا تتيح الفرصة للجماعات الملحية للتفاوض فيما يخص ملف طلب القروض وكذا الدفاع عن المشروع[4]، وهذا ما جعل المشرع ينص في المادة الأولى من المرسوم رقم 2-90-351 على أحقية الصندوق في تكوين مندوبيات على الصعيد الوطني، إلا أنه على صعيد الواقع لا نجد لهذا النص تطبيقا واسعا حيث لم يعتمد الصندوق إلا على تكوين مندوبيتين، واحدة في مدينة أكادير والأخرى في مدينة فاس، ولهذا يجب على ص ت ج أن يغطي على الأقل في المرحلة الأولى الجهات المتواجدة، ثم بعد ذلك يشكل فروعا على صعيد العمالات والأقاليم وذلك لتقريب أجهزته من الجماعات المحلية لمساعدتها تقنيا على تحديد وتقييم وتتبع إنجاز المشاريع الممولة بواسطة القروض[5]، خصوصا في ظل ضعف بعض الجماعات التي لا تتوفر على الأطر الكفأة لإعداد الملف التقني[6]، كما أن من الإجراءات المهمة التي يمكن أن تساعد الصندوق على أن يكون مؤسسة قائمة بذاتها بعيدة عن وصاية وزارة الداخلية[7]، ومؤهلة للمساهمة أكثر في تمويل المشاريع الجماعية، هو تحويله إلى شركة مجهولة الإسم، لتطوير استقلالية تسييره وتسهيل اندماجه في آليات السوق[8].

---

[1] ـ دورية رقم 171 المتعلقة بإعداد ميزانيات الجماعات المحلية برقم السنة المالية 2002، مرجع سابق، ص : 18.

[2] ـ تتشكل هذه المعايير من توفر الجماعات على مديونية أقل من 40 في المائة، المساهمة في تمويل مشاريعها بحيث تصل قيمة التمويل الذاتي إلى 10 في المائة من تكلفة المشروع سنة 1996، 15 في المائة سنة 1997، و 20 في المائة انطلاقا من سنة 1998، تغطية 60 في المائة على الأقل من مصاريف تسيير الماء والكهرباء أو هما معا بواسطة المداخيل المترتبة عن هاتين المصلحتين في حالة تسييرهما من طرف الجماعة ـ التوفر على قدرة إنجاز المشروع على الوجه الأكمل، انظر : صندوق التجهيز الجماعي دليل مسطرة التمويل، مرجع سابق، ص : 10.

[3]ـ توصيات لجنة التمويل بواسطة القروض، المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية، توصيات لجنة التمويل بواسطة القروض، تطوان يونيو 1994.

[4] - Zouht majdouline « le fonds d'équiment communal ». Mémoire de DESA , FSJES , FES : 1999-2000 , p :60.

[5]ـ المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية، توصيات لجنة القروض، مرجع سابق.

[6] ـ يتكون ملف طلب القروض من الملف الإداري الذي يشمل مجموعة من الوثائق (نسخة من محضر اجتماع المجلس، مجموعة من المطبوعات، برنامج الجماعة للاستثمار حسب الأولوية..).
والملف التقني والذي يتطلب الدراسة المفصلة للمشروع المراد تمويله والتبريرات الاجتماعية. الاقتصادية والنفسية للمشروع وكذا دراسة إنجاز المشروع.
لمزيد من التفاصيل انظر دليل مسطرة التمويل مرجع سابق، ص : 12-13-14.

[7] - Article 2 du décret n° 2-90-351.

[8] - Mohamed El Assali : « le financement par l'emprunt … » , op.cit , p : 279.

وبالإضافة إلى كل هذا يتطلب تأهيل قطاع القروض للجماعات المحلية بشكل عام انفتاح هذه الأخيرة على المؤسسات البنكية سواء الداخلية أو الخارجية[1] وذلك لتمويل مختلف التجهيزات التي ما فتئت المطالب حولها تتكاثر بنسبة مرتفعة، وخصوصا في ظل عدم توازن توزيع هذه التجهيزات ما بين الجهات، وهو ما طالبت به المناظرة الوطنية الرابعة والخامسة[2] والسابعة[3] حول الجماعات المحلية.

ويشكل انفتاح الجماعات على المؤسسات المالية الوطنية على الخصوص، بادرة جيدة نحو تقريب مؤسسات القرض من هذه الجماعات، خصوصا وأن هذه المؤسسات تتواجد بوكالاتها على الصعيد المحلي الإقليمي الجهوي، مما سيفتح المجال أمام المنافسة ما بين هذه البنوك لإقراض الجماعات المحلية[4]. ، والمجالس الجماعية على الخصوص.

كما أن هذا الانفتاح سيجعل الجماعات حرة في اختيار هذه المؤسسة أو تلك وكذا سيوفر لها بعض التكاليف الإضافية بالاستفادة من الفائدة البسيطة التي سيتيحها التنافس ما بين البنوك لاستقطاب الجماعات.

المبحث الثاني : عقلنة تدبير إجراءات الميزانية

يقتضي التدبير الجيد للميزانية الجماعية، بالإضافة إلى تأهيل الموارد البشرية والمالية، عقلنة تدبير إجراءات الميزانية التي تكتسي أهمية قصوى لتحقيق المشروع التنموي الجماعي، وذلك من خلال تجاوز الإطار التقليدي لهذه الإجراءات وبالتالي اعتماد أسلوب يرقى بهذه الإجراءات إلى مستوى تحقيق الفعالية عن طريق عقلنة تدبير إجراء التحضير والتنفيذ (المطلب الأول) وعقلنة تدبير إجراء المراقبة اللاحقة (المطلب الثاني).

المطلب الاول : عقلنة تدبير إجراء تحضير وتنفيذ الميزانية الجماعية

يعتبر التحضير والتنفيذ مرحلتين أساسيتين في تدبير الميزانية الجماعية، فإذا ما تم تدبيرهما بالشكل المطلوب سيساهمان لا محالة في جعل الميزانية الجماعية أداة ووسيلة مهمة في تحقيق التنمية الجماعية، من خلال عقلنة تدبير إجراء التحضير (الفرع الأول)، وعقلنة تدبير إجراء التنفيذ (الفرع الثاني).

---

[1] - Abdellatif AMRANI : « le financement pour l'emprunt … » , op.cit , p : 137.

[2]- إحصاء وتقييم التوصيات الصادرة عن المناظرات الوطنية السابقة للجماعات المحلية، 1998، مرجع سابق، ص : 44.

[3]- أشغال المناظرة الوطنية السابعة حول الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 37.

[4] - Mohamed El ASSALI , op.cit , p : 286.

الفرع الأول : عقلنة تدبير إجراء التحضير

يشكل التحضير أول مرحلة تمر بها الميزانية الجماعية، حيث يتم خلالها تقدير المداخيل والنفقات لمدة سنة، وهو ما يتطلب من الأطراف المتدخلة التوفر على أهمية واضحة، ودراسة وافية لمختلف السنريوهات المحتملة.

ولتحقيق هذا الهدف يجب أولا تحسين إجراءات التقدير (الفقرة الاولى) وتفعيل وتلطيف مراقبة هذه التقديرات (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : تحسين إجراءات التقدير

هناك مجموعة من الإجراءات يجب التقيد بها لتحسين إجراءات التقدير وهي، إصلاح تبويب الميزانية (البند الأول)، والاعتماد على نظام إعلامي ومعلوماتي (البند الثاني)، استعمال تقنيات التحليل المالي (البند الثالث) ومناقشة توجهات الميزانية (البند الرابع)، وتحضير مشروع الميزانية (البند الخامس).

البند الأول : إصلاح تبويب الميزانية

إن نظام تبويب الميزانية المرتكز على التصنيف النوعي لعمليات المالية، يعاني من مجموعة من الاختلالات، أهمها أنه لا يتيح معرفة وضبط تكلفة التجهيز، ولا ثمن تكلفة الخدمات المقدمة للمواطنين [1]، كما أنه لا يسمح بتصنيف الأجهزة التي تتولى الجماعات المحلية القيام بها على المستوى الوطني[2].

لهذا كان من الضروري إصلاح هذا التبويب، باعتماد نظام جديد يمكن من تقديم وترتيب جميع العمليات المالية للمجالس الجماعية وتوضيح مضمونها وإقامة نظام للمعلومات المالية على المستوى المحلي[3].

وهكذا عرف نظام تبويب الميزانية على الصعيد المحلي إصلاحا هاما، بعد ما أبان النظام المعتمد على التصنيف النوعي عن محدودية بل عن عدم جدوى بعض مكوناته[1]، وذلك بمقتضى

---

[1] - Bernard Adams , Bénédicte Boyer – Philipe laurent « la comptabilité communale » édition L.G.D. J 3ème édition , paris , 2003 , p : 13.

[2] ـ المديرية العامة للجماعات المحلية " تدبير الموارد المالية والبشرية للجماعات المحلية" مرجع سابق، ص : 16.

[3] ـ مرجع سابق،ص : 17.

الدورية المشتركة لوزيري المالية والداخلية حول إصلاح تبويب ميزانيات الجماعات المحلية، والذي يرمي حسب هذه الدورية إلى الأهداف التالية [2]:

- خلق توافق بين مختلف ميزانيات الجماعات المحلية وتوحيد جميع وثائقها.
- تصنيف العمليات المتعلقة بالنفقات بصيغة متجانسة ومضبوطة.
- إدماج عمليات ميزانيات الجماعات المحلية في إطار نظام المحاسبة الوطنية.
- إدماج المعلوميات لتمكين الاستغلال الآلي لمعطيات الميزانية.
- تحسين الأساليب المتبعة في وضع التقديرات وتنفيذ الميزانية وكذا في تتبع ومراقبة مختلف عملياتها.

ويعتمد هذا النظام الجديد لتبويب ميزانيات الجماعات المحلية على تصنيف النفقات إلى تصنيف اقتصادي ووظيفي، مع الاعتماد على نفس النظام السابق الذي يقسم الميزانية بجزئيها (التسيير والتجهيز) إلى أقسام وأبواب وفصول وفقرات [3].

ويهدف الترتيب الوظيفي إلى تجميع النفقات بحسب مجالات تدخل الجماعات المحلية، كما يبين الوظائف الكبرى التي تهتم بها الإدارات، كما يمكن على الخصوص من تتبع تطور النفقات المخصصة لها [4].

ولقد حددت الدورية حول إصلاح التبويب الوظائف الكبرى للجماعات في مجال النفقات في تسعة أقسام وهي [5]:

القسم 0 : مخصص للعمليات التي لا يمكن ربطها بوظيفة معينة، ويتعلق الأمر على الخصوص بالعمليات المتعلقة بالدين العمومي المحلي، النفقات الطارئة، الإمدادات الاحتياطية والتحويلات العامة التي لا يمكن إلحاقها بوظيفة محددة.

القسم الأول : مخصص للسلطات العمومية المحلية والمصالح العامة، ويشمل نفقات المجلس أو الهيئة وباقي المصالح التابعة لهما، أما القسم الثاني المتعلق بالدفاع الوطني يتم اعتماده في نفقات الدولة.

---

[1] ـ المديرية العامة للجماعات المحلية، دورية رقم 171 حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم السنة المالية 2002، مرجع سابق، ص :2

[2] ـ المديرية العامة للجماعات المحلية، دورية رقم 171 حول إصلاح تبويب ميزانيات الجماعات المحلية، مرجع سابق.

[3] ـ دورية رقم 171 حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم السنة المالية 2002، مرجع سابق، ص : 3.

[4] ـ دورية رقم 171، حول إصلاح تبويب ميزانيات الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 6.

[5] ـ نفس المرجع، ص : 7 إلى 10.

القسم الثالث : يحتوي هذا القسم على النفقات المتعلقة بتدخل الجماعات المحلية في مجال التعليم بمستويه (الابتدائي والثانوي)، وكذلك في مجال التكوين المهني الذي تسهر عليه مراكز التكوين الإداري ومراكز تكوين الأطر التقنية.

القسم الرابع : مخصص للشعائر الدينية الثقافية، الإعلام والنشاطات الترفيهية الأخرى.

القسم الخامس : تندرج فيه نفقات الجماعات المحلية في مجال الصحة العمومية المتعلقة على الخصوص بالوقاية والإسعاف وبناء المراكز الصحية والمستشفيات وتجهيزها.

القسم السادس : يحتوى على النفقات الأخرى ذات الطابع الاجتماعي التي لايمكن إدماجها في إحدى الوظائف الثلاثة السابقة، ويتعلق الأمر بالنفقات الاجتماعية بمفهومها الواسع (رعاية وحماية اجتماعية، مساعدة وأعمال اجتماعية).

القسم السابع : مخصص للفلاحة والغابات والصيد البحري.

القسم الثامن : النقل، الاتصال وبنيات تحتية أخرى اقتصادية وتخصص في إطار هذه الميادين مجموعة من النفقات المتعلقة بإنجاز الشبكات الهاتفية والنفقات المتعلقة بتنمية ميدان النقل والاتصال، والنفقات المخصصة لتنمية الماء ولتشييد وصيانة السدود واشغال البنيات التحتية لسد قنوات الماء الشروب.

القسم التاسع : أعمال أخرى اقتصادية : تخصص هذه الوظيفة للأعمال الهادفة إلى انعاش النشاطات الاقتصادية غير تلك المضمنة بالأقسام 7 و 8 ويتعلق الأمر بالتدخلات لفائدة المجالات الصناعية، والصناعة التقليدية، والتجارة والسياحة ونشاطات أخرى غير مرتبة.

أما التصنيف الاقتصادي فهو يسعى إلى تقسيم النفقات حسب نوعيتها الاقتصادية، ويمكن اعتباره نوع من الميزانية الاقتصادية الذي يفتح المجال لعرض تقديرات مجموع النشاطات الاقتصادية للجماعة [1]، وعلى هذا الأساس قسمت الدورية رقم 171 حول إصلاح تبويب ميزانيات الجماعات النفقات حسب التصنيف الاقتصادي إلى الأقسام التالية[2]:

القسم 0 : يشمل هذا القسم النفقات غير المفصلة بطبيعتها والعمليات الخصوصية التي لا يمكن إلحاقها بالأقسام الأخرى للنفقات.

[1] - Hadad , op.ci , p : 384.

[2] - دورية رقم 171 حول إصلاح تبويب الميزانيات الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص: 16 إلى 22.

القسم الأول : نفقات الموظفين : وتشمل هذه النفقات الدفعات المباشرة وغير المباشرة المؤداة لفائدة الموظفين من الميزانية الرئيسية والميزانيات الملحقة وفي بعض الأحيان من الحسابات الخصوصة، ويتم توزيع هذه النفقات على الشكل التالي :

- الرواتب والأجور والتعويضات القارة.
- المنح والتعويضات العرضية.
- المساهمات الحقيقية للجماعة في نظام التغطية الاجتماعية لفائدة موظفيها.
- خدمات اجتماعية مقدمة مباشرة من طرف الجماعة.

القسم الثاني : الضرائب والرسوم: وهي الضرائب التي تؤديها الجماعات المحلية برسم ممتلكاتها وبمناسبة المبادلات المتتالية التي تقوم بها مصالحها.

القسم الثالث : عتاد الاستهلاك : ويشمل اقتناء العتدات غير القارة التي تستخدم لإنجاز مهام وخدمات من طرف جميع المصالح التابعة للجماعة.

القسم الرابع : المصالح : وتعني الخدمات المقدمة للجماعات المحلية من طرف الغير، وخصوصا خدمات الصيانة والنقل والكراء ووسائل الاتصال والإشهار والدراسات غير المرتبطة بإنجاز عمليات عقارية.

القسم الخامس : إعانات وتحويلات جارية : تعتبر الإعانات تحويلات جارية مؤداة من طرف الجماعات المحلية لفائدة الوحدات المنتجة للأملاك والخدمات.

كما أن جميع التحويلات، غير الإعانات التي تتم تأديتها من طرف الجماعات المحلية لتمويل إما النفقات الجارية، أو نفقات الاستهلاك النهائية يتم ترتيبها في صنف التحويلات الأخرى، ويتعلق الأمر على الخصوص بالتحويلات لصالح العائلات والهيئات والمؤسسات والجمعيات التي تقدم خدمات بدون مقابل.

القسم السادس : صوائر مالية : وهي مجموع الدفعات التي تقوم بها الجماعات المحلية لتسديد القروض، والفوائد والعمولات.

القسم السابع : إعانة التجهيز وتحويلات أخرى برأسمال : تهدف إعانات التجهيز إلى التشجيع على الاستثمار المخصص للتمويل الكلي أو الجزئي لعمليات تعتبر بمثابة ممتلكات

وتضم التحويلات الأخرى برأسمال جميع العمليات غير إعانات التجهيز وتتميز عن باقي العمليات المالية (المشاركات) كونها لا تعطي للجماعات المحلية حقا على ممتلكات الوحدة المستفيدة.

القسم الثامن : عقارات بالتخصيص: يشمل هذا القسم جميع النفقات المتصلة بالاقتناء وإنجاز أعمال برأسمال ثابت، والصوائر المتعلقة بهذه الممتلكات والنفقات المتعلقة بالإصلاحات الكبرى والصيانات والتي تهدف إلى الحفاظ على الممتلكات واقتناء أراضي وممتلكات غير مادية.

القسم التاسع : العمليات المادية : وتضم جميع النفقات المتعلقة بالاستهلاك الرئيسي للدين.

إن هذا الإصلاح المتعلق بالتبويب الجديد للميزانية الذي تعتمده الجماعات المحلية منذ 2000-2001 بالنسبة للجهات والعمالات والأقاليم، المجموعات الحضرية[1]، النقابات، ومنذ 2001-2002 بالنسبة للجماعات الحضرية والقروية [2]، سيفتح المجال إلى إمكانية الاعتماد على طرق عصرية للتدبير وتعميمها، كالمحاسبة التحليلية، والمعلوميات، ونشر الوثائق والبيانات المالية بهدف جعل التدبير المالي الجماعي أكثر شفافية وفعالية[3].

<u>البند الثاني</u>: الاعتماد على نظام إعلامي ومعلوماتي

<u>أولا</u>: الاعتماد على نظام إعلامي

المعلومات هي السلطة، أو الأداة الرئيسية لممارستها [4]، وبالتالي فالكل يحاول البحث على هذه المعلومات لممارسة السلطة ولاتخاذ القرار المناسب.

والمجالس الجماعية شأنها شأن باقي الإدارات العمومية، محتاجة إلى هذه المعلومات لإعداد ميزانية واقعية تنبني على معطيات واضحة.

إلا أن الواقع يؤكد عكس ذلك، حيث أن الجماعات لا تتوفر أثناء إعداد ميزانياتها على معطيات فيما يتعلق ببعض الموارد، كرسم السكن ورسم الخدمات الاجتماعية والرسم المهني،

[1]- تم إلغاء العمل بالمجموعات الحضرية في إطار قانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي.
[2] - دورية رقم 171 حول إصلاح تبويب ميزانيات الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 6.
[3] - المديرية العامة للجماعات المحلية "تدبير الموارد المالية والبشرية للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 17.
[4] - Bouinot J : " la nouvelle gestion municipale : comptabilité et management d'une commune " edition. CUJAS 1974 , p : 87.

كما أنها لا تتوفر على معلومات حول بعض الرسوم التي تستخلصها لها بعض الوزرات (مداخيل الغابة بالنسبة لوزارة الفلاحة، رسوم النقل بالنسبة لوزارة النقل..)، زيادة على هذا فبعض المعلومات التي يمكن أن تتحكم فيها الجماعات هي غير موجودة لدى هذه الآخيرة، حيث لا تقوم بجرد كامل لممتلكاتها لمعرفة قيمة هذه الممتلكات، وبالتالي تكون معرفتها بها جزئية أو غير واضحة سواء المشيدة أو غير المشيدة، كما لا تقوم الجماعة بإحصاء المادة الضريبية لأسباب في الغالب سياسيوية وانتخابوية، وهو ما جعلها تضع تقديرات تجانب الصواب كان من نتائجه الاعتماد فقط على الميزانيات السابقة.

أما فيما يخص المعلومات المتعلقة بالنفقات، فإن الجماعات تعاني من نقص في المعلومات في هذا الجانب، حول حاجيات الساكنة من ماء وتطهير وكهرباء وطرق.. نتيجة عدم وجود دراسة معمقة لهذه المجالات وغياب تخطيط محكم مع عدم تواجد مصلحة جماعية داخل التنظيم الهيكلي للجماعة تعنى بهذا الجانب وكذا غياب الأطر الكفأة لإعداد هذه المخططات.

وعموما لإغناء النظام الإعلامي الجماعي، يجب أن تنفتح الجماعة على المستوى الداخلي لتجنب عرقلة تداول المعلومات، وعلى المستوى الخارجي سواء أفقيا على مستوى العمالة أو الإقليم وعموديا على المستوى المركزي[1].

1- انفتاح الجماعة على محيطها الداخلي

تتحكم الجماعة في بعض المعلومات الأساسية لتدبير إعداد مشروع الميزانية، سواء فيما يتعلق بالموارد أو النفقات، وبالتالي فالجماعة مطالبة بجمع هذه المعلومات بواسطة إحداث قسم إعلامي في الهيكلة الإدارية للجماعات مؤازر بموظفين إعلاميين خريجي المعاهد المتخصصة في الإعلام تعنى بهذا الجانب مع تحسين هذه المعلومات[2] وذلك بوضعها في أماكن صالحة مجهزة بالرفوق الملائمة لترتيبها [3].

وهذا الجمع للمعلومات يتم عن طريق مجموعة من الإحصائيات التي تعتبر الأساس لتدبير إعداد مشروع الميزانية، فغياب المعطيات الإحصائية عن السكان (الكثافة بنية النشاطات

[1] - Mohammed Sbihi " la gestion des finance…" »op.cit , p : 177-178.

[2] - وزارة الداخلية - توصيات وتقارير لجن العمالات والأقاليم (عمالة سيدي البرنوصي زناتة) المناظرة السادسة، السنة 1994، ص: 113.

[3] - وزارة الداخلية، المناظرة الوطنية الرابعة للجماعات المحلية، المواضع القطاعية،مرجع سابق،- ص : 319.

الاقتصادية والصناعية، التجارية، الصناعية التقليدية، السياحية..) ستجعل المسؤولين الجماعيين يواجهون مشاكل في رسم السياسة المالية والضريبية وفي وضع تقدير النتائج[1].

وبالتالي فمن المفروض أن تكون داخل هيكلة الإدارة الجماعة مصلحة للإحصاء تابعة لقسم الإعلام، هذه المصلحة يجب أن تعنى بإحصاء حاجيات السكان وكذا المادة الضريبية، بالإضافة إلى إحصاء حاجيات المصالح الجماعية، ومن هنا فالجماعة مطالبة بأن تنفتح على المستوى الداخلي، على الناخبين، وكذا على المصالح الجماعية.

+ انفتاح الجماعة على الناخبين

يعتبر الناخب زبونا، ومستعملا، وملزما، وناخبا في نفس الوقت[2]، ومن هنا يجب إدماجه في قرارات المنتخب المحلي [3]، وهذا التدبير التشاركي يسعى إلى ربط علاقات دائمة ومستمرة بين الناخبين والمنتخب، في منأى عن التأثيرات الظرفية المرتبطة أساسا بالعمليات الانتخابية[4]، وهذه العلاقة يجب أن تؤسس على الاهتمام بمشاكل الناخبين والتحاور معهم وتوفير التأطير لهم، ويجب أن يعتمد في هذه العلاقة على مجموعة من تقنيات التدبير الفعالة كتقنية استطلاع الرأي التي يمكن الاعتماد عليها خصوصا داخل الجماعات الحضرية الكبرى، والتي تعتبر وسيلة لفتح الحوار والتواصل بين الناخب والمنتخب لقياس مدى تقبل هؤلاء لقرارات المنتخبين، ويمكن أن تستعمل استطلاعات الآراء بشكل مختلف اعتبارا لهدف المنتخب المحلي على الشكل التالي[5] :

- يمكن أن تتيح استطلاعات الآراء معرفة الرأي العام حول موضوع معروف بهدف إصلاح القرار اعتمادا على نسبة رضى الرأي العام أو عدم رضاه، أو قياس الصدى الإيجابي أو السلبي حول هذا الموضوع.
- يمكن أن تبحث الاستطلاعات على توحيد الرأي، وفي هذه الحالة تصبح هذه الاستطلاعات بمثابة استفتاء يجيب من خلاله المنتخب المحلي على مخالفيه أو يشرعن قرارا متنازع فيه من طرف المعارضين السياسيين له.

---

[1] - Mohammed Sbihi « la gestion des finance… »op.cit , p : 179.

[2] - De quatrebarbres B. , Usagers ou clients ? Marketing est qualité dans les services publics , les Editions d'organisation , Paris , 1996 , cité par : David Huron , Jacques spindler « le management public local » édition L.G.D.J. paris 1998 , p : 12.

[3] Grar Ahmed « le management public et les collectivités locales au maroc » G.R.E.U.R.E. Librairie Al Maarif El Jadida , Rabat , 2003.

[4]- ادريس البصري : "تقير الحكومة حول اللامركزية " أشغال المناظرة الوطنية السادية للجماعات المحلية، تحت عنوان : تكوين وإعلام المنتخبين تطوان - يونيو 1994.

[5] - David Huron , Jacques spindher « le management public local » op.cit , p : 13-14.

إلا أن نتائج استطلاعات الآراء لا يمكن اعتبارها قرارا يجب تنفيذه من طرف المنتخب لأن نتائجها لا تجبر هؤلاء بالأخذ بها بعين الاعتبار، بالنظر إلى سرية نتائجها، وبالنظر إلى أن الجماعة تحتفظ بهذه النتائج دون اطلاع الناخبين عليها [1].

وزيادة على تقنية استطلاعات الآراء هناك تقنية أخرى أكثر فعالية وأكثر أهمية وهي الاستفتاء المحلي، والتي تتيح للمنتخب بشكل رسمي طلب رأي المواطن حول مشكل مطروح[2]، ويحترم فيه المنتخب بشكل إلزامي اختيارات الأغلبية المدلى بها خلال الاستشارة وهذا عكس استطلاعات الآراء [3].

وإذا كانت جماعاتنا القروية أو بعض الجماعات الحضرية الفقيرة لا تقوى على الاعتماد على هذه التقنية، إلا أنه في نظرنا لو تم تفعيل دور المنتخب من خلال اتصاله اليومي بالناخبين لمعرفة حاجياتهم وردة فعلهم حول أي مشروع تريد الجماعة القيام به، لأمكن لهذه الجماعات استعمال هذه التقنيات ولو بطريقة غير مباشرة.

وإضافة إلى هذه التقنيات، هناك تقنية البحث العمومي التي تشكل بداية التغطية أو خطوة لإعداد البرامج التي يراد منها خدمة سكان الجماعة[4] خصوصا وأننا نجد أن هذه التقنية تستعملها الجماعات بشكل إجباري في ميدان التعمير، فالفصل 25 من ظهير 17 يونيو 1992، الرامي إلى تنفيذ القانون رقم 90-012 المتعلق بالتعمير[5] ينص على ضرورة عرض مشروع تصميم التهيئة لبحث علني[6].

ولتشجيع التواصل أيضا بين المنتخب والناخب، يجب أن ينفتح الناخب على فعاليات المجتمع المدني وذلك من خلال خلق هياكل للمشاركة كإطار يتيح الفرصة للمنتخبين وممثلي المجتمع المدني للعمل معا من أجل بلورة وإنجاز المشاريع التنموية المحلية لان الفرد بوحده لا يجد صدى لدى المنتخبين فيما يخص المشاكل المرتبطة بالحياة اليومية[7].

---

[1]- David Huron , Jacques spindher « le management public local » op.cit , p : 14.

[2] - David Huron , Jacques spindher « le management public local » op.cit , p : 14.

[3] - Ibid , p : 14.

[4]- بوجيدة محمد : "المجالس الجماعية في المغرب"، مرجع سابق، ص : 109..

[5] - ظهير شريف رقم 31-92-1 في 17 يونيو 1992 بتنفيذ القانون رقم 90-12 المتعلق بالتعمير، جريدة رسمية عدد 4159 في 15 يوليوز 1992.

[6] - الحسن بوقرطة : تحديات العولمة وضرورة إدماج منظمات المجتمع المدني في تدبير الشأن العام المحلي في إطار الحكامة الرشيدة " الاتحاد الاشتراكي، 2 شتنبر 2004، العدد 7691، ص : 5.

[7] - David Huron , Jacques spindher « le management public local » op.cit , p : 17.

وهكذا نجد في التجربة الفرنسية من خلال القانون الذي ينظم الجماعات الترابية، يحث الجماعات على خلق لجان استشارية حول كل موضوع ذو فائدة محلية[1]، تظم ممثلي الجمعيات المتواجدة داخل تراب الجماعة، والمستشارين والمتخصصين في الحياة اليومية[2].

وذلك لخلق تشاور وحوار بين هؤلاء الفاعلين لاتخاذ القرار المناسب حول احياجات السكان، ولهذا نقترح بدورنا كما هو الشأن بالنسبة للسيد الحسين بوقرطة خلق هذه اللجان الاستشارية داخل الجماعات وأن تضم الأعضاء الآتيين :

- ممثلوا اللجان المحلية التابعة للجان التي تعنى بالموضوع المراد التشاور حوله.
- ممثلوا أعضاء المجلس البلدي والقروي المهتمين بالموضوع.
- ممثلوا المصالح التقنية للجماعات.
- ممثلوا منظمات المجتمع المدني خصوصا وداديات الأحياء.
- ممثلوا تعاونيات الاحياء والدواوير.

ومن بين مهام التي يمكن أن تعنى بها هذه الهيئة[3]:

- التخطيط و التنسيق وتتبع الأشغال بالأحياء الرامية إلى تحسين حياة المواطن.
- تشخيص الحاجيات وترتيب الأوليات حسب الموارد المالية المتوفرة.
- جمع المعلومات وآراء المواطنين بخصوص الحاجيات المحلية.
- المساهمة في خلق منظومة الاتصال مع المؤسسات الإقليمية والوطنية للتغلب على العراقيل.
- تحسين وإخبار المواطن بالمشاريع المبرمجة.
- خلق موارد التمويل الذاتي لإنجاز المشاريع الصغيرة بالأحياء.

+ انفتاح المصالح الجماعية عن بعضها البعض

اتسم عمل المصالح الجماعية خلال التجربة الجماعية، بعدم التنسيق ما بين مختلف المصالح، فكل موظف داخل مصلحة من المصالح يعمل على احتكار النصوص والوثائق

[1] - Lart L 2143-2 du CGCT.
[2] - David Huron , Jacques spindher « le management public local » op.cit , p : 18
[3]- الحسين بوقرطة :" تحديات العولمة وضرورة إدماج منظمات المجتمع المدني في تدبير الشأن العام المحلي في إطار الحكامة الرشيدة، مرجع سابق، ص : 5.

والمعلومات، مما جعل أعمالها تبقى ناقصة، ونتج عن هذا ضياع الوقت في البحث عن المعلومات، وازدواجية في إنجاز نفس المعلومات وبطريقة مغايرة عن سابقاتها [1].

ولهذا كان من الضروري أن تنفتح المصالح الجماعية فيما بينها وعلى الناخب، لأن انزواء هذه المصالح دون ربط علاقات تواصل مع المصالح الأخرى ومع الناخب يشكل عرقلة كبيرة في وجه قيادة المشروع التنموي الجماعي، فكل مصلحة يجب أن تقدم إلى المصلحة الأخرى المعلومات اللازمة والمطلوبة فيما يخص المعلومات المتوفرة لديها المتعلق بالتسيير والتجهيز تفاديا خلال تحضير مشروع الميزانية الاعتماد على الميزانيات السابقة، فمثلا على مصلحة الموظفين أن تقدم إلى مصلحة إعداد الميزانية أو مصلحة الحسابات بيانات ومعلومات حول عدد الموظفين الجماعيين سواء منهم المرسمين أو المؤقتين أو الموسميين، وكذا عدد المغادرات والاستقالات والانتقالات في صفوف هؤلاء الموظفين، فمن خلال هذه المعطيات يمكن أن تقترح مصلحة الميزانية أو المنتخب على وجه الخصوص الاعتمادات اللازمة للوظيفة الجماعية دون السقوط في المغالطات.

2- انفتاح الجماعة على المحيط الخارجي

إن العمل الجماعي يعتبر جد معقد، بالنظر على مشاركة أطراف خارجية في إنجازه، وهكذا نجد أن مجموعة من المعلومات المهمة والمفيدة لإعداد مشروع الميزانية تتحكم فيها هذه الأطراف والمتمثلة في الإدارة المركزية [2].

وبالتالي فعلى الجماعات أن تربط علاقات عمودية مع المركز لأجل الحصول على حصة من المعلومات، وأن تكون هذه العلاقة بعيدة عن الوصاية والحجر بل علاقة تعاون وتكامل تتحول الدولة على إثرها من وصي على الجماعات المحلية إلى ضامنة للاستقلال المالي المحلي[3].

ولهذا فالجماعات مفروض عليها أن تربط علاقات مع بعض الوزارت وعلى الخصوص الوزارتين الوصيتين على أعمال الجماعات المحلية (وزارة الداخلية ووزارة المالية).

---

[1]- المناظرة الوطنية الرابعة للجماعات المحلية المواضيع القطاعية ، مرجع سابق، ص : 307.

[2] - Abderrahman Hadad « les procédures … » op.cit , p : 53.

[3]- نزار بركة : "الوصاية المالية على الجماعات المحلية"، من عروض اليوم الدراسي للجمعية المغربية للمستشارين الجماعيين بالقنيطرة، اللامركزية أية آفاق، العلم عدد 13838، الاثنين 16 محرم 1417 هـ الموافق 3 يونيو 1996، ص : 4.

+ انفتاح الجماعة على وزارة الداخلية

تعتبر وزارة الداخلية والأجهزة التابعة لها على الصعيد الإقليمي والمحلي الشريك الأساسي في إنجاح العمل الجماعي، وذلك من خلال علاقة التشاور والحوار والتعاون التي تؤسس ما بين الجماعات المحلية ووزارة الداخلية، وهو ما نادت به على الخصوص المناظرة الوطنية الأولى تحت شعار "التعايش" والمناظرة الثانية تحت شعار "التمازج" بعيدا عن الوصاية التقليدية المتجلية في المراقبة الصارمة على أعمال وتصرفات المجالس الجماعية، وبعيدا على الصراع العقيم الذي ميز الفترة السابقة على الإصلاح الجماعي لسنة 1976[1].

ومن هنا كان لابد على وزارة الداخلية أن تقدم الدعم اللازم لإنجاح المسلسل التنموي الجماعي خصوصا في ظل ضعف حنكة وخبرة المنتخب الجماعي، وانعدام مصالح تقنية مؤهلة[2]، وتوسع اختصاصات الجماعات المحلية وتنوع المجالات التي تتدخل فيها سواء من خلال ظهير 1976 أو الظهير الجديد 78.00 المتعلق بالتنظيم الجماعي الذي ألغى الظهير الأول.

وهذا الدعم لن يتأتى إلا عن طريق تقديم معلومات وافرة للمجالس الجماعية للقيام بمهمتها التنموية أحسن قيام، وذلك من خلال ضمان تداول هذه المعلومات بيسر ومرونة وتبسيط كيفيات الحصول عليها مع تحطيم العوائق الإدارية[3].

وهكذا دأبت وزارة الداخلية على إرسال مجموعة من المناشير والدوريات والمذكرات وتنظيم مجموعة من المناظرات لشرح وتفسير العمل الجماعي، إلا أن هذا الدور مازال يشوبه نوع من القصور وخصوصا فيما يخص دوريات إعداد مشاريع الميزانيات، فالبرغم من التوجيهات التي تتضمنها لإعداد ميزانية تجمع التسيير والتجهيز، فإن مجموعة من الجماعات ما زالت تإن تحت الممارسات السابقة يعني تقدم مشروع ميزانياتها غير متوازن ويحمل فقط الجزء المتعلق بالتسيير، ومن الأسباب الرئيسية في نظرنا التي ترجع إلى الإبقاء على هذه الممارسات بجانب ندرة الموارد المالية وقلة الأطر، عدم تقديم وزارة الداخلية أو الأجهزة التابعة لها على الصعيد المحلي أو الإقليمي، لشروحات وافرة للجماعات لإعداد مشروع ميزانية في مستوى متطلبات هذه الدوريات، فإذا أخذنا على سبيل المثال الإصلاح الذي خضعت له معايير توزيع الحصة المخصصة للجماعات المحلية من الضريبة على القيمة المضافة، فهذه المعايير هي جد

[1] - الطاهري محمد : "تطور التعاون بين السلطات الجماعية وممثلي السلطة المركزية بالمغرب"، مرجع سابق، ص : 101.
[2]- بوحيدة محمد : وصاية الدولة على الجماعات... " مرجع سابق، ص : 160.
[3] - المناظرة الوطنية الثالثة حول الجماعات المحلية، المواضيع القطاعية، ص : 182.

معقدة يصعب فهمها من طرف المستشارين والموظفين الجماعيين ولذلك كان من الأجدر على وزارة الداخلية أو قسم الجماعات المحلية التابع للعمالات والأقاليم، أن يقوموا بشرح وتفسير هذه المعايير بشكل جيد، كما ان بعض التقنيات المهمة كترخيصات البرامج والحسابات الخصوصية، لا تقدم بشأنها وزارة الداخلية معلومات وافرة تجعل الجماعات تعتمد عليها لإنجاح المشروع التنموي الجماعي[1].

وبالإضافة إلى كل هذا فوزارة الداخلية يمكن كذلك أن تقدم خدمات جيدة للجماعات، بتخزينها لمختلف المعلومات المالية والاقتصادية والديموغرافية والاجتماعية على الكمبيوتر لأجل منحها للجماعات في حالة الضرورة[2].

+ انفتاح الجماعة على وزارة المالية

تساهم وزارة المالية بجانب وزارة الداخلية في تفعيل التدبير المالي الجماعي، وذلك من خلال المساعدة التقنية التي تقدمها للمجالس الجماعية لإعداد مشاريع ميزانياتها، ويشكل القابض الجماعي الطرف الفعال في هذه المعادلة، باعتباره اقرب ممثلي وزارة المالية إلى الجماعة، فهذا الأخير يجب أن يربط علاقات تعاون مع الجماعة في الجانب المالي، وذلك بالنظر إلى أن المحاسبة العامة للجماعة هي من اختصاصه [3]، والتي تتيح له التوفر على معلومات مهمة حول وضعية الأملاك وكذا حول الوضعية المالية للجماعة[4].

وبالتالي فإن القابض الجماعي هو المستشار المالي للجماعة أو الخبير الذي لا يمكن الاستغناء عنه في مجال التدبير المالي الجماعي، بالنظر إلى حنكتنه في المجال التقني وخبرته في المجال المالي [5]، وهكذا فالقابض الجماعي عليه أن يخبر الأمر بالصرف بالحالة المالية للجماعة وأن يطلعه على التأثير المالي لأعماله، في كل مناسبة يرغب فيها الأمر بالصرف تحقيق أحد المشاريع.

فالمعلومات المتوفرة لدى القابض حول مبلغ التحصيل والباقي استخلاصه، والنفقات الملتزم بها والنفقات الملغاة تؤهله للقيام بهذا الدور، وبالتالي لا يجب أن يكون هناك تطبيق صارم

[1]- فيما يخص الجماعات قيد الدرس، قمنا بالاستفسار حول هذه التقنيات إلا أن المصالح المالية لهذه الجماعات ـ تجهلها بشكل تام.
[2] - SBIHI Mohammed : « la gestion … » , op.cit , p : 244.
[3] - Jacques couarieu , op.cit , p : 54.
[4] -Ibid , p : 40.
[5] - Saboni youssef : « le perception …. » , op.cit , p : 212.

للفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب لأن هذا سيؤدي إلى عرقلة كل تبادل للمعلومات والوثائق[1].

فعلاقة التعاون ما بين الأمر بالصرف والقابض هي جد مهمة لإعداد ميزانية واقعية، وذلك من خلال تبادل المعلومات ما بين القابض والأمر بالصرف، خصوصا القابض باعتباره العارف بوضعية الخزينة الجماعية، إلا أن هذا الدور الذي يمكن أن يقوم به القابض لا يجب توظيفه في التدخل في اختصاصات المجلس في تدبير إعداد مشروع الميزانية، خصوصا وأن الممارسة أثبتت هذا التوجه داخل الجماعات الصغيرة أو القروية.

وباعتبار أن حساب تسيير القابض الجماعي غني بالمعلومات المالية، فعلى المشرع أن ينص على إلزامية مراقبته من طرف المجلس لتوظيف المعلومات التي يحتويها في تدبير إعداد مشروع الميزانية.

وزيادة على أهمية المعلومات التي تتلقاها الجماعة من القابض، فإن مديرية الضرائب عليها أن تطلع الجماعات بعد الانتهاء من عملية إحصاء الضريبة الحضرية والمهنية (رسم السكن، الرسم المهني) على نتائج هذه العملية [2]، بالإضافة إلى عملها على الاشراك الفعلي لممثلي الجماعات المحلية وموظفيها في لجان الإحصاء المشرفة على تحديد وعاء الضريبة وإخبار الجماعات المعنية بالتخفيضات والإعفاءات التي تصدرها إدارة الضرائب[3].

كما أنه يجب على مديرية الضرائب أن تصدر جداول رسم السكن والرسم المهني ورسم الخدمات الاجتماعية في الوقت المناسب لتمكين الجماعات من المعطيات المتعلقة بهذه الضرائب وذلك لتسهيل إعداد مشاريع ميزانياتها وعقلنة تقديراتها المالية.

ثانيا: الاعتماد على نظام معلوماتي

بعـد عملية البحث على المعلومات تأتي عملية جمع هذه الأخيرة وتخزينها ومعالجتها وتقديمها بشكل سريع عند الطلب، وهذه العملية هي من اختصاص الحاسوب [4]، وبما أننا نعيش الآن في عصر التقدم التكنولوجي الذي يشكل فيه الحاسوب إحدى مواضعيه الأساسية كان لابد

---

[1] SBIHI Mohamed , « le gestion …. » , op.cit , p : 50.

[2] - توصيات لجنة المالية والجبايات المحلية، المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية، تحت عنوان تكوين وإعلام المنتخبين تطوان يونيو 1994.

[3] - وزارة الداخلية -، تقييم توصيات المناظرات السابقة، السنة 1998، مرجع سابق، ص 37.

[4] - Khalid Ammari « l'administration fiscal el La bonne gouvernance » Mémoire de DESA , FSJES , Rabat , (2004-2005) , p : 116.

على الجماعات المحلية أن تواكب هذا الركب، إذا أرادت أن تنهج طريق الحكامة الجيدة في التدبير وذلك من خلال إدخال المعلوميات إلى الجماعات للرفع من مردودية المصالح الجماعية وتحقيق التطور.

وتشكل المعلوميات وسيلة أساسية لمساعدة المسؤولين المحليين في تحضير القرارات[1]، بشكل سريع عوض الاعتماد على معالجة المعلومات يدويا مما قد يؤدي إلى تباطؤ في اتخاذ بعض القرارات الأساسية[2]، وعموما فإن فائدة الإعلاميات أو استعمال الحاسوب داخل الجماعات تتحدد في [3] :"

" تسهيل عمل المسؤولين والمنتخبين بالنسبة للمعلومات التي يطلبونها والتي ما فتئت تتزايد أكثر فأكثر.

- توفير الوقت لموظفي الجماعات المحلية لتمكينهم من التفرغ للأعمال الأكثر مردودية للإدارة.
- تسهيل العلاقات ما بين العاملين بالجماعة والمواطنين.
- تسهيل تطور الاتصال وسريان المعلومات داخل الجماعة وبين الجماعات.
- مساعدة المسؤولين في الجماعات المحلية على اتخاذ القرارات الملائمة والمتماسكة ترتكز على المعطيات الحديثة.
- تسخير الرصيد المعلوماتي لخدمة أنشطة الجماعات الحديثة.
- توحيد المقاييس والمناهج والمعطيات الوثائق المستعملة في مكننة الجماعات المحلية".

ووعيا بأهمية المعلوميات فقد بادرت بعض الجماعات المحلية إلى إدخالها في مجال تدبير قضاياها ومن بين هذه التجارب نشير إلى[4] :

- تجربة بلدية تطوان.
- تجربة التصميم المديري النموذجي لحوسبة إقليم وارزازات.
- تجربة جماعتي ابن مسيك والحي الحسني.

---

[1] - Lahrach rachid « la gestion des dépenses des collectivités locales au Maroc » , op.cit , p : 235.

[2] ـ المديرية العامة للجماعات المحلية :" أشغال المناظرة الوطنية الرابعة للجماعات المحلية"مرجع سابق، ص : 312.

[3] ـ نفس المرجع، ص : 312-313.

[4] ـ أشغال المناظرة الوطنية الرابعة للجماعات المحلية، مرجع سابق،ص : 136.

- تجربة بلدية الرباط.

وصارت على منوالها مجموعة من الجماعات، إلا أنه ما زالت هذه التجربة لم تعرف التعميم على المستوى الوطني، حيث نجد أن مجموعة من الجماعات لا تتوفر على المعلوميات أو الحاسوب ووصلت من خلال بحث تم إجرائه إلى 18 في المائة من الجماعات التي شملها البحث[1].

ومن هنا كان لابد من وضع برنامج طموح لحوسبة الجماعات المحلية بتعبئة الوسائل المادية والبشرية والمالية[2]:

ـ فيما يخص الوسائل المادية فهي تتعلق بتجهيز الجماعات المحلية بموارد المعلوميات الأساسية والضرورية لمعالجة المراد مكننتها، مع تحديد هذه التجهيزات في التصميم المديري الخاص بالمعلوميات وتحديد حاجيات الجماعات المحلية من هذه المعلوميات وكذا طريق تجميعها من أجل مكننتها.

ـ أما الوسائل البشرية، فيجب تعبئتها من خلال تكوين الأعوان الغير متخصصين تكوينا عاما عن تقنية المعلوميات لتمكين هؤلاء الأعوان من التفاهم مع التقنيين في هذا الباب، ومن خلال تعيين وتوظيف الأعوان المختصين في مجال المعلوميات من المهندسين في ميدان المعلوميات والمبرمجين المحللين والمبرمجين.

أما الوسائل المالية فهي ذات طابعين : تكاليف التجهيز وتكاليف التسيير :

تتضمن تكاليف التجهيز :

- المصاريف المحتملة للدراسة.
- اقتناء الآليات.
- مصاريف التكوين والصيانة.
- شراء مواد المعلوميات.

[1] ـ البحث تم إجراءه ما بين أبريل 1999 ويونيو 2000 من طرف فوج 34 -35 من رجال السلطة المنتمين لمدرسة استكمال تكوين الأطر وشمل مجموعة من الجماعات الحضرية لجهات مكناس تافيلالت والشرق وبعض الجماعات الحضرية التابعة لعمالات وأقاليم الرباط، الدار البيضاء، مراكش ـ أكادير، فاس الجديدة، القنيطرة، انظر :
M'Hamed LAAZIZI : " problématique de transfer du management privé dans la gestion des collectivités locales", op.cit , p : 155.

[2] ـ أشغال المناظرة الوطنية الرابعة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 317-318.

- مصاريف التعبئة المحتملة للمحلات التي ستوضع فيها هذه التجهيزات.

وفي جميع الحالات فإن حصة المعلوميات يجب أن تصل تكلفتها ما بين 1 في المائة و 4 في المائة أي بمعدل يصل إلى 2.5 في المائة من مجموع الميزانية.

أما مصاريف التسيير فهي تشمل :

- صيانة مواد المعلوميات.
- شراء المواد الضرورية لتشغيل التجهيزات.
- إعادة تكوين الأعوان.

وبالتالي فإن مجموع التكاليف التي يمكن السماح بها في ميزانية التسيير تقارب 10 في المائة من ميزانية التجهيز.

وهكذا طالب المتناظرون خلال المناظرة الوطنية الرابعة للجماعات المحلية، بخلق بند ورصد اعتمادات في ميزانية الجماعة خاص بتدبير وتسيير قضايا التوثيق والمعلومات والإعلاميات للوفاء بهذه الغاية، وكذا خلق بند وتوفير الاعتمادات الخاصة به لإنجاز الدراسات في هذا المجال[1].

ومن المجالات المهمة التي يجب أن تهتم بها المعلوميات نجد تدبير الميزانية، أداء أجور الموظفين، الصفقات، الأملاك، المحاسبة، وذلك لاتخاذ قرارت مهمة وإعداد مشروع ميزانية في مستوى تطلعات السكان.

لذلك نطمح من جهتنا تعميم استعمال الحاسوب داخل الجماعات المحلية للاستفادة من المعلومات والمعطيات التي تتوفر عليها الجماعة، ولو في ظل الضعف المالي الذي تعاني منه بعض الجماعات، فتوفير اعتمادات للإعلاميات سيساعد لا محالة من الرفع من مردودية التدبير الجماعي.

[1]- توصيات لجنة المعلومات والمعلوميات، اشغال المناظرة الوطنية الرابعة للجماعات المحلية.

البند الثالث: استعمال تقنيات التحليل المالي

يشكل التحليل المالي أداة فعالة وعقلانية للتدبير المالي الجماعي، لأنه يهدف إلى المساعدة على تشكيل حكم على السياسة المتبعة من طرف الجماعة خلال فترة محددة، وتحديد في كل وقت هامش العمل الذي تتوفر عليه الجماعة لتطبيق سياسة جديدة [1].

كما أنه يسعى إلى وضع إطار مالي أو جدول الصحة المالي والذي من خلاله يمكن معرفة من جهة قدرات الجماعة ونقط ضعفها وأخطار التسيير التي اعتمدتها[2]، وبالتالي فإن التحليل المالي ضروري بالنسبة للمتعاملين مع الجماعة، كالدولة، والناخبين والجهات والعمالات التي تقدم إمدادات لتمويل بعض المشاريع، وكذا المؤسسات التي تعطي قروضا للجماعات[3]، لمعرفة الوضعية المالية للجماعة للتعامل أو عدم التعامل مع الجماعة وخصوصا بالنسبة للممونين ومؤسسات القرض.

ولتطبيق التحليل المالي يجب أولا تحليل المركمات المالية للماضي، وثانيا استشراق الآفاق المستقبلية على ضوء النتائج المتوصل إليها من خلال المركمات المالية للماضي.

أولا : تحليل المركمات المالية للماضي: (Analyse financière rétrospective)

التحليل المالي للماضي يتيح تشخيص الوضعية المالية الماضية للجماعة، وهو موجه لمعرفة الميولات الكبرى لتطور الوضعية المالية للجماعة خلال السنوات السابقة ومعرفة أسبابها[4]، وهو بالتالي يشكل أساس التحليل المستقبلي، فبدونه لا يمكن إجراء هذا الأخير.

وهكذا فإن التحليل المالي للماضي، يجب أن يعتمد على الحسابات الإدارية التي هي الوحيدة التي تسطر العمليات المالية المحققة فعلا، على عكس الميزانية التي تعتبر عبارة عن تقديرات فقط، ويجب أن يعتمد على الحسابات الإدارية لأربع أو خمس سنوات متتالية لمعرفة المميزات الثابتة وميولات التطور[5].

[1] - Pièrre Dossière et Marc Woff : « la commune , son budget ses comptes » guide pratique d'analyse financière , edition ouvrières , 1988 , p : 274.
[2] - Abderrahman Hadad , op.cit , p : 387.
[3] -Bernard adams , Benédicte Boyer, philippe laurent « la comptabilité communale » édition LGDJ 2003 , p : (79-80-81).
[4] - François labie : « la commune sa gestion budgétaires ». Op.cit , paris , 1992 , p : 261.
[5] - Abderrrahman Hadad , op.cit , p : 387.

وتعتبر النسبة (ratio) الوسيلة الفعالة لتحليل الحالة المالية للجماعات في الماضي، وتعرف بأنها علاقة ما بين قيمتين لهما هدف جمع المعلومات الضرورية والمهمة للتحليل المالي ولإصدار حكم[1]، إلا أن استعمال النسب يجب أن يكون بشكل جيد من خلال[2] :

- أخذ الاحتياط من النسبة المتخذة بشكل فردي، التي يمكن أن تؤدي إلى الخطأ.
- عدم الوثوق في الرفاهية الخاطئة والموسعة للنسب.
- إعطاء الأسبقية للتجانس الداخلي، أكثر من المقارنة مع الجماعات المجاورة.

وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية مصدر تقنية النسب، والتي تطورت في مجموعة من البلدان الغربية وعلى الخصوص في فرنسا، أما في المغرب فقد صدر حديثا دليل للنسب المالية للجماعات المحلية، إلا أن هذه النسب يتم نشرها بشكل متأخر الشيء الذي يفقدها أهميتها واستفادة الجماعات منها، فدليل 1994 تم نشره 1999، كما أن مجموعة من الجماعات تجهل وجود هذه النسب[3].

وبالتالي فنحن نقترح أن يتم منح الصلاحية للجماعات لإعداد هذه النسب وذلك من خلال نماذج تقوم بإعدادها المديرية العامة للجماعات المحلية، ويمكن تصنيف هذه النسب إلى نسب المستوى ونسب البنية والتي يجب اعتمادها من طرف المصلحة المالية للجماعات بتعاون مع القابض الجماعي.

نسب المستوى (ratio de niveau)

يمكن استعمال هذه النسب من طرف كل من الجماعات الحضرية والقروية، وهي تسمح بقياس قيمة المركمات المالية المميزة بالرجوع إلى عامل السكان[4] سواء فيما يتعلق بالجزء المتعلق بالتسيير أو التجهيز أو الضرائب والرسوم.

نسب التسيير تبين حجم المصاريف والموارد على السكان وهي على الشكل الآتي :

النفقات الحقيقة للتسيير :

السكان

[1] - Beatrice et François grandguillot: « l'analyse financière » 4ème édition , paris , édition gualino , 2000 , p : 109.
[2] - Philippe laurent et bénédicte boyers " l a stratégie financière des collectivités locales " LG.D.J. Avril 1995 , p : 101à105.
[3] - Abderrahman Hadad , op.cit , p : 56.
[4] - Jilali Chabih : "les aspects financiès … " , op.cit , p : 536.

الموارد الحقيقية للتسيير

السكان

نسب التجهيز تقدم مؤشرات الجزء المتعلق بالتجهيز على سبيل المثال :

النفقات الحقيقية للتجهيز

السكان

نفقات التجهيز الخاصة

السكان

نسب الضرائب تستعمل لقياس الضغط الجبائي المحلي، والقوة الجبائية المحلية ويمكن استعمال النسب التالية :

الموارد الضريبية المباشرة	القدرة الجبائية	منتوج الضرائب
السكان	السكان	السكان

نسب القروض تبين قيمة القرض وقسطه السنوي على حسب السكان على سبيل المثال رأسمال القرض خلال فاتح يناير من السنة :

رأسمال القروض خلال فاتح يناير من السنة	القسط السنوي
السكان	السكان

نسب البنية (ratio de structure)

تعنى نسب البنية هي أيضا بالتسيير والتجهيز والضرائب والقروض، ويمكن استعمالها في الجماعات الحضرية ذات التمويل الجيد ويتم التعبير عنها بنسب مائوية عن طريق القسمة بين كتلتين ماليتين[1] :

بالنسبة لنسب البنية المتعلق بجزء التسيير المرجع الأساسي بالنسبة لها يتشكل دائما من الموارد والنفقات الحقيقية للتسير ويمكن أن نسرد الأمثلة التالية على ذلك :

نفقات الموظفين :

النفقات الحقيقية للتسيير

تحدد هذه النسبة حصة نفقات التسيير المخصصة لنفقات الموظفين.

[1] - François labie « la commune : sa gestion budgétaires » , op.cit , p : 265.

الفائدة المؤداة على القروض :

النفقات الحقيقية للتسير

هذه النسبة تحدد حصة فائدة القرض بالنسبة للنفقات الحقيقية للتسيير.

الموارد الضريبية :

الموارد الحقيقية للتسيير

هذه النسبة تحدد الموارد العادية للجماعة المستخلصة من الضرائب

الادخار الخام :

الموارد الحقيقية للتسيير

هذه النسبة تحدد نسبة الادخار يعني حصة نفقات التسيير المخصصة لتغطية نفقات التجهيز.

أما فيما يخص نسب البنية المتعلقة بنفقات التجهيز فمرجعيتها تتشكل إما من الموارد الحقيقية للتسيير أو من نفقات التجهيز الخامة ومن بين هذه النسب نجد :

نفقات التجهيز الخامة :

الموارد الحقيقية للتسيير

تبين هذه النسبة مستوى تجهيز الجماعة بمقارنة مجهودها في ميدان التجهيز مع موارد التسيير.

التمويل الذاتي للاستثمار الخام :

نفقات التجهيز الخامة

تبين هذه النسبة حصة نفقات التجهيز الخاصة الممولة من الادخار.

الموارد الذاتية للاستثمار :

نفقات التجهيز الخامة

توضح هذه النسبة حصة نفقات الاستثمار الخامة الممولة من طرف المواد الذاتية.

القرض الممول للتجهيز الخام :

نفقات التجهيز الخامة

هذه النسبة تبين حصة التمويل بواسطة القروض للتجهيزات الجماعية

القسط السنوي للقرض :

الموارد الحقيقية للتسيير

تبين هذه النسبة الحصة التي يشكلها القسط السنوي للقرض بالنسبة للموارد الحقيقية للتسير.

هذه القائمة من النسب هي على سبيل المثال وليست حصرية بل يمكن إتمامها بواسطة نسب نوعية تتعلق أساسا بالضرائب والقروض بهدف تحقيق تحليل مالي معمق للجماعة والكشف عن العوامل التي توضح خاصية الحالة المالية للجماعة.

ثانيا : التحليل المالي للمستقبل Analyse financière prospective

التحليل المالي للمستقبل، ينطلق من النتائج المحصل عليها من التحليل المالي للماضي، والتي من خلالها يمكن وضع السنريوهات المحتملة، فيما يخص التسيير أو التجهيز.

فمن خلال التحليل المالي للمستقبل يمكن معرفة هامش العمل الذي تتحكم فيه الجماعة، وقيادة المسؤولين المحليين لإدراج تدبيرهم للميزانية في إطار تصور متعدد السنوات، والبحث على نتائج على المدى المتوسط والبعيد لاختياراتهم الموازاناتية الآنية[1]، وبالتالي فهو يهدف إلى التقليص من هامش الخطأ، انطلاقا من إصلاح الضعف الصادر عن التحليل المالي للماضي، وإسقاط على ثلاثة أو خمس سنوات التالية توجيهات الماضي اعتبارا للاختيار الاستراتيجي وللإمكانيات المقدرة للظرفية[2].

ومن المهمات الأساسية التي يجب التركيز عليها في إطار التحليل المالي للمستقبل، نجد مقارنة النسب المحصل عليها مع نسب الجماعات من نفس الحجم الديمغرافي والاقتصادي والاجتماعي، وقياس هذه النسب على عدة سنوات لمعرفة تطورها ومقارنة نتائج النسب مع النتائج النموذجية [3]، بالإضافة إلى مقارنة هذه النسبة مع متوسط النسب على المستوى الوطني والجهوي[4]، فانطلاقا من عمل المقارنة لمختلف النسب المسجلة وبواسطة الفوارق المحصل عليها، يمكن إصدار حكم على الوضعية المالية الحالية للجماعة[5]، وبالتالي وضع السنريوهات

[1] - François labie , op.cit , p : 261.
[2] - Jean bernard Mattert " l'analyse financière" , op.cit , p : 171.
[3] - Ibid , p : 15.
[4] - Jacques couarieu : « la gestion financière de votre commune » , édition du Moniteur , paris , 1977 , p : 149.
[5].Jacques couarieu: " la gestion …" , op.cit , p : 149.

المحتملة، من خلال الرفع من الضغط الضريبي أو الجهد الضريبي إذا كان هذا الأخير ضعيفا أو أنه بعيد عن النسب المتوسطة المحققة على الصعيد الوطني أو الجهوي أو على صعيد الجماعات ذات نفس الحجم الديموغرافي والاقتصادي والاجتماعي، أو من خلال معرفة إلى أي حد يمكن للجماعة أن تعتمد على التمويل الذاتي للقيام بالتجهيزات الضرورية والأولية، أو الالتجاء إلى القروض إذا كانت نسبتها ضعيفة داخل الجماعة.

إلا أن وضع هذه السنريوهات، يجب الأخذ فيه بعين الاعتبار خلال تحليل النسب المحصل عليها، ارتفاع الأثمان أو انخفاض العملة الذي يمكن أن يكون سببا في انخفاض بعض النسب أو ارتفاع أخرى، وعلى العموم يجب الأخذ بعين الاعتبار خلال وضع السنريوهات المحتملة التحولات الاقتصادية والإجتماعية الغير المنتظرة[1].

وهكذا فبعد مقارنة النسبة والأخذ بعين الاعتبار مختلف التحولات يجب وضع استراتيجية مالية للجماعة والتي يكون هدفها [2]:

- تشخيص وتوقع الأخطار التي يمكن أن تحدث في المستقبل.
- تقييم النتائج المالية للاختيارات المتوقعة فيما يتعلق بالتسيير والاستثمار.
- ضبط التوازنات المالية الناتج عن مراقبة هذا الخطر أو ذاك المقرون بتطبيق هذا الاختيار أو ذاك.

هذه الاستراتيجية المالية تظهر على شكل أهداف موجزة في التقارير التي تحضر لمناقشات توجهات الميزانية.

<u>البند الرابع</u> : مناقشة توجهات الميزانية

تعتبر مناقشة توجيهات الميزانية من بين الوسائل الفعالة لعقلنة تقديرات الميزانية، فهي تأتي قبل التحضير التقني للموارد والنفقات السنوية [3]، فهي تتيح للمنتخب التدخل من الأول في مسلسل تدبير تحضير مشروع الميزانية، من خلال مناقشة مختلف توجهات الميزانية، اعتمادا على نتائج التحليل المالي وعلى المعلومات المحصل عليها من طرف الجماعة، أو من خلال

[1] - SBIHI Mohamed : « la gestion des finances … ;' op.cit , p : 158
[2] - Philippe laurent et bénédicte Boyer « la sratégie financière des collectivités teritoriales » op.cit , p : 57.
[3] - Abderrahman Haddad , op.cit , p : 395.

توجهات مخطط التنمية، ولا يمكن اعتبار هذه التقنية بأنها دورة عادية لمناقشة الميزانية باعتبار أنها لا ينتج عنها تصويت[1].

وقد عمد المشرع الفرنسي بواسطة قانون التوجيه المتعلق بالإدارة الترابية للجمهورية الصادر في 6 فبراير 1992 في فصليه 11 و 12 على النص على إجبارية استعمال هذه التقنية في الجماعات التي يبلغ عدد سكانها 3500 نسمة أو أكثر وكذا داخل الجهات، والتي كان يعمل بها داخل العمالات منذ قانون 2 مارس 1982 المتعلق بقانون الجماعات [2].

فالفصل 11 يتيح للجماعات التي يساوي أو يفوق عدد سكانها 3500 نسمة إجراء مناقشة التوجهات العامة للميزانية داخل المجلس الجماعي خلال الشهرين اللذين يسبقان دراسة مشروع الميزانية، وذلك في إطار الشروط المحددة بالقانون الداخلي للجماعة المنصوص عليه في الفصل 1-10-121 من قانون الجماعات الفرنسية، أما الفصل 12 من نفس القانون فينص على إجبارية مناقشة توجهات الميزانية بالنسبة للمجالس الجهوية.

وخلاصة القول فإن هذه التقنية تعتبر مهمة جدا، لأنها ستقود المنتخبين مهما اختلفت مشاربهم السياسية للتفكير بعمق وأكثر عقلانية في مصير الجماعة، وبالتالي سيصبحون من خلالها أكثر وعيا بالاختيارات والعراقيل التي تتعرض لها الجماعة، وتتيح لهم المشاركة بشكل جيد في تدبير شؤونها[3]، لهذا نقترح من جهتنا أن يتم التنصيص عليها وعلى إجباريتها في قانون التنظيم المالي للجماعات المحلية.

<u>البند الخامس</u> : تحضير مشروع الميزانية

على هدي المعلومات المحصل عليها سواء من خلال تقنية التحليل المالي أو المعلومات المحصل عليها من خلال انفتاح الجماعة على الداخل والخارج، وكذا على هدي توجهات الميزانية يتم إعداد تقديرات الميزانية سواءا فيما يتعلق بالتسيير أو التجهيز.

[1] - Fançois Astier :" Finances publique : droit budgétaire " , op.cit , p : 42.
[2] - Ibid , p : 42.
[3] - Abderrahman Haddad , op.cit , p : 396.

فكل مصلحة من المصالح الجماعية تضع تقديراتها على ضوء النتائج المحصل عليها سابقا، وتقوم مصلحة الميزانية أو المصلحة المالية داخل الجماعة من تجميع هذه التقديرات مع إضافة الموارد والنفقات ذات الطبيعة العامة[1].

وهذه العملية يجب أن تكون تحت إشراف الكاتب العام للجماعة الذي يعتبر المنسق العام للمصالح الجماعية، وتحت إشراف رئيس المجلس كذلك، وبعد ذلك تتدخل لجنة المالية للقيام بالتحكيم وذلك بالتشاور مع الكاتب العام الذي يقدم نتائج دراسته ويحاول تقريب الاقتراحات مع الأخذ بعين الاعتبار الأهداف والإكرهات التي حددتها الجماعة سابقا [2].

وبعد إجراء هذا العمل يقوم الكاتب العام بتشاور مع رئيس المجلس بإعداد مشروع الميزانية مع مراعاة كل الاقتراحات التي تم التشاور فيها بينهم وبين المصالح الجماعية وكذا بين أعضاء لجنة المالية، ويجب أن تكون تقديرات الميزانية المتخذة في المشروع أكثر واقعية وعقلانية، مع إدراج المشاريع التي تمت دراستها بدقة وكذا إدراج النفقات الإجبارية وإعداد مشروع ميزانية متوازن، يحمل جزئي الميزانية التسيير والتجهيز، تفاديا لكل ما من شأنه أن يعرقل التصويت على هذا المشروع خلال الدورة المخصصة له.

الفقرة الثانية : تفعيل مراقبة إعداد الميزانية وتخفيف مراقبة سلطة الوصاية

البند الأول : تفعيل مراقبة المجلس

بعد إعداد مشروع الميزانية يتم عرضه على أنظار المجلس للمناقشة والتصويت، خلال دورة أبريل المخصصة لدراسة مشروع الميزانية [3]، والتي لا يمكن أن تتجاوز مدتها خمسة عشر يوما متتالية من أيام العمل، مع إمكانية تمديد هذه المدة بقرار يصدره الوالي أو العامل بطلب من الرئيس، على أن لا يتعدى هذا التمديد سبعة أيام متتالية من أيام العمل[4].

إلا أنه قبل عرض مشروع الميزانية على المجلس، يجب إطلاع المستشارين الجماعيين على هذا المشروع قبل أسبوع على الأقل من انعقاد الدورة، ويجب التنصيص على إجبارية هذا الإجراء في القانون المنظم للجماعات، لما لهذا الإجراء من أهمية في توضيح الرؤية للمستشارين حول مشروع الميزانية، ولكي تكون الاقتراحات التي يقترحونها فعالة وجيدة، مع إرفاق هذا

[1] - Jacques cauarien : « la gestion financière de votre commune » op.cit , paris , 197 , p : 72.
[2] - Abderrahmane Haddad : « les procédures budgétaires des collectivités locales » , op.cit , p : 397.
[3] ـ الفصل 12 من الظهير الشريف المتعلق باتلنظيم المالي الجماعي.
[4] ـ الفقرة الثانية من المادة 58 من قانون 00-78 المتعلق بالتنظيم الجماعي.

المشروع بنتائج التحليل المالي لكي تساعد المستشارين على تكوين نظرة واضحة على التقديرات المعتمدة في مشروع الميزانية.

وخلال الدورة المخصصة لمناقشة الميزانية، يجب أن يكون هناك حضور مكثف للمستشارين طوال أيام دراسة مشروع الميزانية وذلك لإغناء المناقشة التي يجب أن تتم على حسب الأبواب أو الأقسام وذلك لتفادي الارتجال الذي كان السمة البارزة في مناقشات المجلس الجماعي لمشروع الميزانية.

وخلال المناقشة يجب إشراك كافة الأعضاء والأخذ بعين الاعتبار أراء الأقلية التي يمكن أن تكون بناءة وفعالة، بعيدا عن ممارسة ديكتاتورية الأغلبية المتجلية في فرض حصار وإسكات وإهمال وتحقير مقترحات وآراء الأقلية باستغلال تفوقها العددي [1].

وبعد مناقشة مشروع الميزانية، يعرض هذا الأخير على المجلس للتصويت ويجب أن يكون هذا التصويت على حسب الأقسام والأبواب، وذلك بالتنصيص على ذلك في القانون المنظم للمالية الجماعية، لإصلاح ما يمكن إصلاحه والحيلولة دون رفض مشروع الميزانية بأكمله، باعتبار أن عدم التصويت على مشروع الميزانية يعرقل عجلة التنمية داخل الجماعة وخصوصا إذا كان أساسه المصالح السياسية لبعض المنتخبين، كما أنه يخل بالسير العادي والمنتظم للجماعة[2].

ولهذا يجب على المستشارين الجماعيين خلال التصويت على مشروع الميزانية تغليب المصلحة العامة لجماعة عن المصالح الضيقة وذلك لتفادي السقوط في كل ما من شأنه أن يعيق عجلة التنمية داخل للجماعة.

<u>البند الثاني</u> : التخفيف من مراقبة سلطة الوصاية

تنص المادة 34 من ظهير التنظيم الجماعي 30 شتنبر 1976 على ما يلي : " يتولى وزير الداخلية المصادقة المقررة في الفصل 31 خلال الثلاثة أشهر الموالية لتاريخ تسلم المقرر ما عدا في الحالة المنصوص فيها على خلاف ذلك بموجب نص تشريعي أو تنظيمي.

[1] - محمد أيت المكي : " النظام الأساسي للمستشار الجماعي في مشروع الإصلاح"، أشغال ندوة مستقبل الجماعة المحلية على ضوء مشروع إصلاح الميثاق الجماعي، كلية الحقوق، فاس 3و4 دجنبر 1999، ص : 37.
[2]- المديرية العامة للجماعات المحلية : " تدبير الموارد المالية والبشرية للجماعات المحلية.. " مرجع سابق، ص : 16.

ويمكن أن يفوض وزير الداخلية في سلطة المصادقة إلى العامل وفي هذه الحالة يحدد أجل المصادقة في 45 يوما ابتداء من يوم تسلم المقرر وتبلغ المصادقة أو الرفض المدعم بأسباب إلى السلطة المحلية المختصة التي تخبر بذلك رئيس المجلس.

ويعتبر عدم صدور المقرر في الأجلين المحددين في المقطعين 1 و 2 أعلاه بمثابة مصادقة، غير أنه يمكن تجديد هذين الأجلين مرة واحدة ولنفس المدة بمرسوم مدعم بأسباب يصدر باقتراح من وزير الداخلية".

يستشف من هذه المادة، أن وزارة الداخلية هي الجهة الملكفة بالمصادقة على الميزانية الجماعية باعتبارها من المقررات المنصوص عليها في المادة 31 من ظهير 30 شتنبر 1976، مع إمكانية تفويض هذا الاختصاص إلى العمال فيما يخص المصادقة على ميزانية الجماعة القروية، كما يستنتج من خلال الفقرة الثانية من المادة 13 من ظهير التنظيم المالي الجماعي، كما يظهر من خلال المادة 34 أن أجل المصادقة يعتبر طويلا جدا، قد يصل بالنسبة للجماعة الحضرية إلى ستة أشهر وثلاثة أشهر بالنسبة للجماعة القروية في حالة تمديد الأجلين المحددين في المقطعين 1 و 2.

ويعتبر طول أجل المصادقة ومركزيتها على صعيد الجماعة الحضرية على الخصوص، سببا من الأسباب الرئيسية في التأخير الذي تعرفه المصادقة على مشروع الميزانية الجماعية، والذي نتجت عنه مجموعة من الظواهر السلبية منها عدم استهلاك الاعتمادات المالية المدرجة في الميزانية، والذي أدى إلى تراكم السيولة النقدية في آخر السنة[1]، نتيجة إلغاء مجموعة من نفقات التسير[2] ونقل بعض نفقات الاستثمار إلى السنة الموالية [3]، والتي نقترح بشأنها التنصيص على تحديد حجمها للحيلولة دون تضخيمها.

[1] - بلغ حجم السيولة النقدية التي لم يتم استهلالها خلال سنة (1999-2000)، 200 يوم في السنة من الأموال المتداولة أي 3/2 من السنة المالية، أنظر : دورية رقم 57 م م م حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم الفترة الانتقالية (2000-2001)، مرجع سابق، ص : 26.

[2] - ينص الفصل 27 من ظهير التنظيم المالي الجماعي على ما يلي : " تلغى اعتمادات التسيير المفتوحة برسم ميزانية ما وغير المستهلكة عند اختتام فترة التسيير".

[3] - ينص الفصل 28 من ظهير التنظيم المالي الجماعي على ما يلي : " أن الاعتمادات المفتوحة برسم الميزانية لا تخول مع مراعاة المقتضيات المتعلقة بالترخيصات في البرامج أي حق برسم الميزانية الموالية، غير أن اعتمادات الأداء المتعلقة بنفقات الاستثمار بالجزء الثاني من الميزانية تنقل إلى ميزانية السنة الموالية ".

كما يؤدي التأخير في المصادقة على الميزانية الجماعية إلى فقدان الثقة في الجماعة من طرف الممونين وضياع الأموال الجماعية[1]، وهو ما أدى إلى تعطيل بعض المصالح الحيوية التي لا تتلائم وطول أجل المصادقة، بالنظر إلى وظيفة هذه المصالح التي تقتضي السرعة في التقرير والإنجاز، وإقبار بعض المشاريع التنموية نتيجة ارتفاع أثمنة التجهيزات بشكل كبير مما يجعل التقديرات تفقد صلاحيتها.

ولمعالجة ظاهرة التأخير في المصادقة على الميزانية الجماعية، أوصى المتناظرون خلال المناظرة الوطنية السادسة حول الجماعات المحلية،على إيجاد نظام يتفادى مركزية المصادقة على القرارات ذات الطابع المالي للجماعات المحلية، كالميزانية والقرارات الجبائية والحسابات الإدارية وبرامج التجهيز [2].

وبالفعل تم استناد المصادقة في ظهير التنظيم الجماعي رقم 78.00 بالنسبة لمجموعة من قرارات المجلس الجماعي [3]، ومنها القرارات ذات الطابع المالي وخصوصا الميزانية الجماعية إلى الوالي أو العامل بالنسبة للجماعات القروية[4]. بعد ما لم كان هذا الاختصاص أصليا بالنسبة للعمال في ظل ظهير 1976 كما أشرنا إلى ذلك في السابق، بينما مقررات الجماعات الحضرية وخصوصا منها الميزانية بقيت في ظل ظهير 00-78 تخضع لمصادقة وزير الداخلية مع إمكانية تفويضه لهذا الاختصاص[5]، وهو ما يشكل تعارضا مع مصلحة هذه الجماعات التي لها مشاريع تنموية لا تستدعي هذه المركزية في المصادقة بالنظر إلى أن السلطة المركزية بعيدة عن الحقائق

---

[1] - M. Mohamed Lameti : " Engagement des dépenses communales entre la rigueur du droit administratif el la Flexibilité Managériale " , Revue de droit et d'économie , n° 20 , Faculté de droit , Fès , 2003 , p : 292.

[2] - توصيات المناظرة الوطنية السادسة حول الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 81.

[3] - تنص المادة 69 من ظهير التنظيم الجماعي 00-78 على ما يلي : " إن مقررات المجلس الجماعي الخاصة بالمسائل الآتية لا تكون قابلة للتنفيذ إلا إذا صادقت عليها سلطة الوصاية طبق الشروط المحددة بالمادة 73 بعده :

1- الميزانية والحسابات الخصوصية والحسابات الإدارية.
2- فتح اعتمادات جديد ورفع مبالغ الاعتمادات والتحويلات من فصل إلى فصل.
3- الاقتراضات والضمانات.
4- تحديد سعر الرسوم وتعرفة الوجيبات والحقوق المختلفة.
5- إحداث المرافق العمومية الجماعية وطرق تدبيرها.
6- إحداث مقاولات وشركات الاقتصاد المختلط أو المساهمة فيها.
7- اتفاقيات التعاون أو الشراكة.
8- اتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة مع الجماعات المحلية الأجنبية.
9- الاقتناءات والتفويتات وباقي المعاملات الأخرى المتعلقة بالملك الخاص الجماعي.
10- احتلال الملك العمومي مؤقتا بإقامة بناء.
11- عقود الإيجار التي تتجاوز مدتها عشر سنوات أو تلك التي يؤدي تجديدها إلى تجاوز هذه المدة.
12- تسمية الساحات والطرق العمومية إذا كانت هذه التسمية تمثل تشريفا عموميا أو تذكيرا، بحادث تاريخي.
13- إحداث أو حذف أو تبديل أماكن الأسواق الأسبوعية القروية، أو تاريخ إقامتها...."

[4]- الفقرة الثالثة من المادة 43 من القانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 84-97-1 بتاريخ 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997)، جريدة رسمية، عدد 4470 بتاريخ 1997/4/3.

[5] - الفقرة الأولى من المادة 73 من ظهير التنظيم الجماعي رقم : 00-78.

المحلية وبعيدة عن تحديد صلاحية وملائمة القرارات[1]، عكس العامل أو الوالي الذي يكون ملما بمشاكل الجماعات الحضرية ومتطلباتها، وبالتالي فهو المؤهل لضمان هذه المراقبة باسم الدولة[2]، ولهذا نقترح أن يتم اسناد هذا الاختصاص بالنسبة للجماعات الحضرية التي لها ميزانية لا تتعدى سقفا ماليا يحدده المشرع، بصفة أصلية إلى العمال والولاة بحكم قربهم من هذه الجماعات ومعرفته الدقيقة بالأحوال الاقتصادية والاجتماعية والمالية للجماعة، وكما نقترح كذلك منح الجماعات سواء الحضرية أو القروية الحق في حالة رفض المصادقة على مشاريع ميزانياتها من طرف العامل أو الوالي برفع الامر إلى المحكمة الإدارية للطعن في هذا القرار إسوة بما هو معمول به بالنسبة لقانون الجهات[3].

وإذا كان من الصعوبة بمكان إلغاء المراقبة السابقة على ميزانيات الجماعات القروية والبلديات الصغيرة في ظل عدم توفر هذه الجماعات على إمكانيات بشرية ومادية مهمة تجعلها في منآى عن تدخلات الوصاية، فإنه في المقابل فالجماعات الحضرية الكبرى (مجالس المدن) والتي لها إمكانيات مهمة سواء البشرية أو المادية والتي تتيح لها إعداد ميزانية موحدة تجمع التسيير والتجهيز في آن واحد، تستدعي إلغاء هذه المراقبة السابقة وتعويضها فيما يخص مراقبة الميزانية بمراقبة المجالس الجهوية للحسابات مع حصرها في بعض الأوجه دون غيرها خاصة مراقبة التأكد من احترام بعض القواعد المالية وهي كالتالي :

- احترام أجل المصادقة على الميزانية.
- توازن الميزانية.
- مراقبة تسجيل النفقات الإجبارية

ويشكل انتفاح هذه الجماعات على القضاء المالي خطوة مهمة في التأطير القضائي لمسؤولية المدبرين المحليين [4]، ولتطوير الديموقراطية المحلية نظرا لأنه لا يمكن أن تكون السلطة المركزية طرفا وحكما في نفس الوقت[5].

---

[1] - Mohamed Brahimi : " de l'efficacité des contrôles exercés sur les collectivités locales" , REMALD , n° 23 , Avril – Juin 1998 , p : 47.

[2] - Rachid El Mousaoui : "le contrôle de tutelle sur les actes du conseil communal à la lumière du projet de loi relativer à l'organisation communale" , REMALD , N° 32 , 2001 , p : 50.

[3]- الفقرة الثالثة من المادة 43 من القانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 84-97-1 بتاريخ 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997)، جريدة رسمية عدد : 4470 بتاريخ 1997/4/3.

[4] - Ahmed NAHRACH : "de la gouvernance locale: quel rôle pour le juge financier" , RMAD , n° 7 , année 2005 , p : 156.

[5] - العلوي جعفر : " التقرير التركيبي لأشغال ندوة مستقبل الجماعة المحلية على ضوء مشروع إصلاح الميثاق الجماعي" كلية الحقوق فاس. 3 و 4 دجنبر 1999، ص : 147.

ولمحاربة التأخير الذي تتعرض لها المصادقة على الميزانية الجماعية، يجب كذلك بالإضافة إلى تكليف الوالي أو العامل بالمصادقة على هذه الميزانية، تقليص أجل المصادقة كما أوصى بذلك المتناظرون خلال المناظرة الوطنية السابعة [1]، وهو المقترح الذي أخذه قانون التنظيم الجماعي 00-78 في الاعتبار، طبقا للفقرة التالثة من المادة 73، حيث أصبح هذا الأجل 45 يوما بالنسبة لمصادقة وزير الداخلية، و30 يوما بالنسبة لمصادقة الوالي أو العامل، مع تجديد هذين الأجلين مرة واحدة ولنفس المدة بمرسوم معلل يتخذ باقتراح من وزير الداخلية طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 73، إلا أنه مع ذلك يبقى هذا الأجل طويلا نسبيا مما يستدعي تخفيضه إلى حدود 15 يوما، كما هو الشأن بالنسبة للتشريع التونسي[2]، مع منح هذا الاختصاص طبعا للوالي والعامل بالنسبة للجماعات القروية والجماعات الحضرية الصغيرة، وهذا كله للتخفيف من إجراءات المراقبة السابقة، ولتحرير هذه الجماعات من طول أجل المصادقة للدفع بالمشروع التنموي الجماعي إلى الأمام.

الفرع الثاني : عقلنة تدبير إجراء التنفيذ

تتم عقلنة تدبير إجراء التنفيذ من خلال تتبع تنفيذ الميزانية (الفقرة الأولى) ومن خلال إضافة مراقبة الفعالية إلى مراقبة المشروعية (الفقرة الثانية) ومن خلال عصرنة المحاسبة الجماعية (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: تتبع تنفيذ الميزانية

تتميز عملية تنفيذ الميزانية بغياب تتبع عملية تنفيذها، حيث يحصر الأمر بالصرف دوره في إعداد أوامر المداخيل والحوالات دون تتبع حجم الاستخلاصات وكذا تتبع مآل النفقات الملتزم بها، ومن هنا ظهرت إلى الوجود مبالغ من الاعتمادات تم تجميدها والتي سجلت مستويات غير عادية وصلت خلال سنتي (96-97) و (97-98) إلى 59 في المائة في المتوسط بالنسبة لمجموع الجماعات الحضرية والقروية، وشكلت نسبة 71 في المائة مجموع النفقات المجمدة بالنسبة للجماعات القروية مقابل 52 في المائة بالنسبة للبلديات، كما أن بعض الجماعات والتي يصل عددها إلى 49 جماعة عرفت فيها نسبة السيولة المجمدة إلى 100 في المائة ومن بينها بلدية

[1] - توصيات المناظرة الوطنية السابعة، مرجع سابق، ص : 35.
[2] - الفصل 45 من قانون البلديات التونسي.

سيدي رحال[1]، بينما وصل حجم المبالغ المجمدة أو المنقولة خلال سنة 2002 إلى ثمانية مليار درهم[2].

كما أنه على صعيد الاستخلاصات نلاحظ ضعفا كبيرا في استخلاص ضرائب ورسوم الجماعات المقررة في الميزانية، مما أثر سلبا على وضعية الخزينة الجماعية التي تفتقد إلى السيولة النقدية خلال الشهور الأولى من السنة وهو ما يؤدي إلى الالتجاء إلى طلب القروض لتنفيذ المشاريع التنموية، أو إلى استهلاك الاعتمادات وخاصة المتعلقة بالتسيير في آخر السنة بشكل معجل[3]، بالنظر إلى أن مجموعة من المداخيل، يتم استخلاصها في آخر السنة كالضريبة الحضرية ورسم النظافة والضريبة المهنية.

ومن التقنيات المهمة لمعالجة هذه الظاهرة، نجد تتبع تنفيذ الميزانية بشكل يومي، لتطبيق القرارات المسطرة في الميزانية، وبالتالي احترام إرادة المستشارين الجماعيين، وتجاوز كل ما من شأنه أن يعرض الحساب الإداري للرفض.

ومن بين هذه التقنيات التي يمكن الاعتماد عليها في تتبع الميزانية لوحة القيادة Tableau de bord (البند الأول)، وكذا تدبير الخزينة الجماعية (البند الثاني) Gestion de trésor .

<u>البند الأول</u> : لوحة القيادة

الانشغال بالتدبير المالي الجماعي يفرض على المنتخب، معرفة في كل وقت أين وصل تنفيذ الميزانية، لضبط مشاكل تدبير الميزانية والانحرافات التي قد تظهر خلال التنفيذ، وبالتالي اتخاذ بشكل سريع التدابير الضرورية لإصلاح وقيادة تنفيذ الميزانية وفق مصالح الجماعة[4].

ولإجراء هذا العمل، يجب على المنتخب الجماعي أو بالأحرى موظفي المصالح المالية الجماعية، إجراء مراقبة التسيير لتتبع تنفيذ الميزانية، وخصوصا داخل الجماعات الحضرية التي تتمتع بالإمكانيات الضرورية لإجرائها.

---

[1]- وزارة الداخلية، رسالة الجماعات المحلية، العدد رقم 4 (أكتوبر – دجنبر) 2001، ص : 10.

[2] - وزارة الداخلية : المديرية العامة للجماعات المحلية، دورية رقم 209 حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم السنة المالية 2004، الرباط في 24 أكتوبر 2003، ص : 20.

[3] - Brahim El MEKKAOUI : "la problématique du contrôle des Finances publiques" , op.cit , p : 76.

[4]- Jacques couarieu : "la gestion financières de votre commune", op.cit , p : 94.

ويمكن تعريف مراقبة التسيير بأنها مجموعة من الوسائل والإجراءات القابلة لمد المسؤولين بالعناصر الضرورية للتحكم في التسيير في إطار الأهداف المسطرة [1]، وبالتالي فإن هذه المراقبة هي مسلسل داخلي موجه لتسهيل التدبير وليس لتوقيع الجزاء[2].

ومن الأدوات الأساسية التي تعتمد عليها مراقبة التسيير في تتبع تدبير الميزانية نجد لوحة القيادة[3]، والتي تعتبر وسيلة لاختيار الأعمال التصحيحية في الأجل القصير بواسطة الكشف على فوارق قابلة للقياس ومحددة وقابلة للسيطرة عليها[4]. ومن هنا يظهر أن لوحة القيادة تقوم بتتبع الإنجازات لضمان تطابقها مع ماهو مرسوم ومندرج في الميزانية في الأجل القصير، وذلك بهدف توضيح الإنجازات وتوقع في الوقت المناسب الإصلاحات أثناء التنفيذ، وبالتالي فإن لوحة القيادة تجمع مجموعة من المعلومات المركبة القابلة لمساعدة المدبر أو بالأحرى رئيس المجلس الجماعي لتدبير أعمال الجماعة.[5]

ومن بين المميزات الأساسية للوحة القيادة، والتي تساعد رئيس المجلس الجماعي للاستفادة منها للتحكم في تدبير الميزانية، نجد أنها وثيقة مكتوبة وموجزة يتم تحضيرها وفق إجراء دقيق، وتحمل مجموعة من المؤشرات لتطوير معرفة هذا الأخير بالواقع وتساعده على إنتاج الأعمال التصحيحية الضرورية[6].

وتظهر أهمية هذه الأداة في القطاع العمومي المحلي بالنظر إلى تطور تدخلات الجماعات المحلية، وتعقد المشاكل الاقتصادية والمالية، والتقديرات الغير متوقعة، وعدم استقرار الوضعية وكثرة القواعد، وباختصار لوجود محيط اقتصادي وقانوني متحرك ودائم التطور في القطاع العمومي المحلي[7].

وبالنظر إلى الوسائل المهمة التي يتطلبها تطبيق لوحة القيادة مفصلة، والتي ليست في متناول كل الجماعات وخاصة الجماعات الحضرية الصغرى وكذا الجماعات القروية، فإنه

---

[1] - Hervé Allégre françois Mouterd : "le contrôle de gestion , Méthodes des outils : Tableau de bord" , Edition du Moniteur , Paris , 1991 , p : 13.
[2] - Idem , p : 27.
[3]- Idem , p : 54.
[4] -Bouinot j." la nouvelle gestion municipale : comptabilité et management d'une commune" , Ed. CUJAS 1974 , p : 152.
[5] - SBIHI Mohamed : " la gestion financière …; " , op.cit , p : 181.
[6] - Hervé Allège : François Mouterd , op.cit , p : 76.
[7] - SBIHI Mohamed : La gestion …;" , op.cit , p : 181.

يستحسن اختيار لوحة قيادة دنيا (Tableau de bord minimum) خصوصا عندما تكون أبعاد الجماعة وقيمة الأعمال فيها محددة، ويتم تلخيصها في مؤشرين[1] :

- استهلاك اعتمادات مختلف أبواب وفصول الميزانية.
- الالتزام بالنفقات بالنسبة لبعض من هذه الاعتمادات.

ويتم وضع لوحة القيادة من طرف الموظف الجماعي بشكل مستمر في اليوم الأول من كل شهر، لتوضيح وضعية ما تم استهلاكه وما تم الالتزام به خلال الشهر السابق والمجموع المتبقي منذ فاتح يناير والنسبة المائوية بالنسبة لمجموع الاعتمادات المفتوحة.

وباعتبار أن النفقات الحقيقية أي التي تم استهلاكها هي التي يتم إدراجها في المحاسبة الإدارية للأمر بالصرف، عكس الالتزام بالنفقات الذي لا يدرج في هذه المحاسبة الشيء الذي يؤدي إلى مغالطة الآمر بالصرف، الذي يقوم في بعض الأحيان بالاعتماد على الاعتمادات غير جاهزة، و من هنا فإنه لوضع لوحة القيادة يجب أن ينص المشرع المغربي على أن يمسك الآمر بالصرف محاسبة الالتزام بالنفقات، لأنها تعتبر وسيلة مهمة لتتبع تنفيذ الميزانية لأنها تحمل مجموعة من المعلومات حول التدبير المتخذ للاعتمادات المفتوحة[2].

الشيء الذي جعل المشرع الفرنسي يشير في تعليمات المحاسبة M12 إلى أهمية محاسبة الالتزام بالنفقات بالنسبة للجماعات في معرفة الاعتمادات الجاهزة لتجنب التجاوز في هذه الاعتمادات ولتسهيل النقل الأوتوماتيكي للنفقات الملتزم بها، والتي لم تصدر بشأنها حوالات في الجزء المتعلق بالتسيير، ولتتبع خطوة سريان برامج التجهيز[3].

<u>البند الثاني</u> : تدبير خزينة الجماعة

أثبتت الممارسة الجماعية غياب الاهتمام بتدبيرالخزينة، من خلال عدم التتبع المستمر لوضعيتها، وهو ما نتج عنه وجود فائض في خزينة بعض الجماعات في آخر السنة، هذا الفائض المعطل والذي يتم استثماره بعد المصادقة على الحساب الإداري في مجال التجهيز، يسبب تكاليف إضافية لو تم تدبير الخزينة الجماعة بشكل جيد لكانت الجماعة في غنى عن هذه التكاليف المتمثلة أساسا في ارتفاع أثمنة التجهيزات.

[1] - Jacques couarieu : "la gestion financière de votre commune" , op.cit , p : 95.
[2]- Abderrahman Hadad , op.cit , p : 403.
[3] - Bouinot j. : "la nouvelle municipale …." , op.cit , p : 154.

فالتقدير الجيد للخزينة، سيتيح للجماعة إعداد ميزانية تجمع التسيير والتجهيز، عوض الاعتماد فقط على الجزء المتعلق بالتسيير والمراهنة على الفائض لاستثماره في الجزء المتعلق بالتجهيز، وهذا الوضع تعيشه معظم الجماعات القروية وبعض الجماعات الحضرية، ومن هنا فتدبير الخزينة يشكل أداة مهمة في يد المسيرين الجماعيين لإعداد تقديرات واقعية وناجعة وكذلك أداة مهمة لتتبع تدبير تنفيذ الميزانية.

ولإجراء تدبير الخزينة يجب على الآمر بالصرف وكذا المصلحة المالية للجماعات أن تحصل على معلومات كافية حول وضعية الخزينة (أولا)، واختيار الطريقة المناسبة لتدبيرها (ثانيا).

أولا : الحصول على معلومات حول وضعية الخزينة

يتم تدبير تنفيذ الميزانية من طرف كل من الآمر بالصرف والقابض، فكل واحد منهما يقوم بعمليات متميزة عن الآخر، يتم تسجيلها في محاسبة الآمر بالصرف وفي محاسبة القابض، وهذه التفرقة بين المحاسبتين تجيب على الاهتمام بالمحافظة والتدبير الجيد للأموال العمومية المحلية[1].

إلا أن تتبع وضعية الخزينة تفرض على الآمر بالصرف معرفة بشكل دقيق مبلغ الاعتمادات الموجودة في صندوق القابض الجماعي، وكذا تاريخ دخول المداخيل إلى هذا الصندوق وتاريخ خروج المصاريف، لمعرفة الأموال الجاهزة الموجودة في الخزينة، وهذه المعلومات هي غير موجودة في المحاسبة الإدارية للآمر بالصرف ولكن تظهر بشكل حصري في المحاسبة التي يمسكها القابض[2]، وهذا ما يتطلب تعاون ما بين القابض والآمر بالصرف، الشيء الذي جعل المشرع ينص على إجبارية تبليغ القابض للأمر بالصرف في نهاية كل شهر بيان الأموال المتوفرة لدى الجماعة[3]، وهذا الأمر يساعد الآمر بالصرف على تتبع تدبير الخزينة، ويستحسن أن يكون هذا التبليغ كل نصف شهر لتمكين الأمر بالصرف بتتبع وضعية الخزينة بشكل جيد، كما يجب على القابض إبلاغ الآمر بالصرف بالموارد التي تم استخلاصها بدون أمر بالمداخيل، وكذا النفقات المؤداة بدون حوالة[4]، ويستحسن أيضا لمعرفة وضعية الخزينة أن يقوم الآمر بالصرف كلما لزم الأمر بالانتقال إلى القباضة لطلب المعلومات حول الاسخلاصات

[1] - François Labie : "la commune sa gestion budgétaire" , op.cit , p : 310.
[2]- François labie , op;cit , p : 310.
[3]- الفصل 113 من ظهير المحاسبة الجماعية.
[4] -Jacques couarieu : "la gestion financière …" , op.cit , p : 107.

وحوالات الأداء[1]، كما أنه يجب بالإضافة إلى كل هذا كما هو الشأن بالنسبة للوحة القيادة أن يمسك الأمر بالصرف محاسبة الالتزام بالنفقات لوضع تصور دقيق حول وضعية الخزينة الجماعية.

ثانيا : اختيار الطريقة المناسبة لتدبير الخزينة

عندما يتم جمع المعلومات حول وضعية الخزينة، يقوم الآمر بالصرف أو المصلحة المالية للجماعة بتوظيف هذه المعلومات في إطار تدبير جيد للخزينة ومن الطرق المقترحة لتدبيرها نجد طريقتين :

أ ـ الطريقة الأولى

إن عدم وجود أموال جاهزة في خزينة الجماعة له عواقب وخيمة على هذه الجماعة، لأنه يؤدي إلى تأجيل أداء الحوالات، الأمر الذي ينتج عنه تكاليف مباشرة تتجلى في أداء فوائد التأخير وكذا تأجيل تنفيذ الأشغال، وتكاليف غير مباشرة تتجلى في رفع أثمان الأشغال أو المواد من طرف المقاولين أو ممولي الجماعات[2].

ومن هنا ظهرت أهمية توفر خزينة الجماعة على مستوى متوسط من الأموال الجاهزة يعادل الشهرين من النفقات أو ستة أسابيع[3]، كهامش الأمان في خزينة الجماعة لتأدية النفقات سواء المتعلقة بالتسيير أو التجهيز.

ويمكن اعتبار هذه التقنية كوسيلة آمان بالنسبة للمقاولين والممونين للتعامل مع الجماعة، وذلك من خلال ضمان تسديد حولاتهم في الوقت المناسب، وكوسيلة تحفيز بالنسبة للآمر بالصرف وكذا القابض الجماعي لاستخلاص المداخيل، وبالتالي تنفيذ النفقات المسطرة في الميزانية في وقتها المحدد.

ب ـ الطريقة الثانية

تعتبر هذه الطريقة أكثر شمولية من الطريقة الأولى، تتيح الذهاب بعيدا في تدبير الخزينة، يعني تخفيض مستوى الأموال الجاهزة الغير مستعملة في الصندوق إلى حدود الشهر من النفقات

[1] - Ibid , p : 107.
[2]- François labie , op.cit , p : 309.
[3] - Jacques couarieu , op.cit , p : 111.

أو أقل من ذلك أسبوعين أو ثلاثة[1]، وتعتمد هذه الطريقة على وضع مخطط للخزينة (Plan de trésorerie)، من خلال معرفة جيدة لمبالغ وتواريخ الاستخلاصات والأداءات، ولإدراك هذه المعرفة يتوجب معرفة تـــدفقات الخزينـــة (Flux de trésorerie) والجدول التقديري لتنفيذ الأشغال[2] ويستحسن عند وضع مخطط الخزينة تحضير في السابق تقديرات الخزينة فيما يخص الجزء المتعلق بالتسيير ثم بعد ذلك الجزء المتعلق بالتجهيز[3]، وكذا عدم برمجة القروض لأنها تشكل المتغير الأخير لإصلاح الخزينة[4]، وذلك لتحديد الأوقات أين تظهر الحاجة إلى الأموال ومتى يتم طلب القروض لأن طلب هذه الأخيرة قبل الأوان سيؤدي بالجماعة إلى أداء تكاليف مالية غير مبررة وإلى ارتفاع مستوى الخزينة الغير المستعمل والمكلف [5].

ويمكن استعمال هذه الطريقة من طرف الجماعات التي لها من الإمكانيات المهمة للقيام بها وخاصة الجماعات الحضرية الكبرى، وذلك بتشاور دقيق مع القابض الجماعي والمصالح الجماعية لضمان فعالية وضع مخطط الخزينة[6]، أما فيما يخص الوقت الذي يمكن فيه تحضير هذا المخطط فإنه يتوجب وضعه في بداية السنة أو كل ثلاثة أشهر أو كل شهر[7].

وعلى العموم، فإن مخطط الخزينة له عدة فوائد نجد منها[8] :

- عدم إدخار الأموال وبالتالي عدم الاحتفاظ بصندوق فارغة لأنها غير معوضة من طرف الخزينة.
- تسريع وتيرة تحصيل الديون.
- أداء مستحقات الممونين في الوقت المناسب، تجنبا للفوائد التعويضية وللاستفادة من فوائد الاقتطاعات.
- تحريك في الوقت المناسب لموارد القروض وديون الخزينة حتى يتم تجنب المصاريف المالية المقرونة بها.

[1] - Ibid , p : 114.
[2] - Jean Bernard MATTRET : "l'analyse financière des communes", op.cit, p : 208.
[3] - Ibid , p : 208.
[4] - François labie , op.cit , p : 314.
[5] - Ibid , p : 314.
[6] Edward Jossa : Igor SEMO : "les finances locales : la décentralisation inachevée?" , la décomentation Française , Paris, 1990 , p : 135.
[7] - Jacques couarieu , op.cit , p : 114.
[8] - Jean Bernard Mattert, op.cit , p : 213.

الفقرة الثانية: إضافة مراقبة الفعالية إلى مراقبة الشرعية

يقوم القابض بمراقبة عمليات الميزانية والمحاسبة، من خلال تكليفه بمراقبة صحة الالتزام بالنفقات الخاصة بالجماعات المحلية وهيئاتها[1]، وكذا من خلال مراقبة صحة مراقبة الدين[2].

إلا أن هذه المراقبة كما تدل على ذلك تسميتها هي مراقبة للشرعية، أي أنها تهتم فقط بتطبيق المعايير والقواعد القانونية[3]، وبالتالي فهي موجهة فقط إلى توقيع الجزاء، بالرغم من بقاء بعض الأخطاء الخطيرة في التسيير ولو تم احترام كل القواعد بالحرف[4]، ومن هنا تظهر أن مراقبة الشرعية تتعارض مع البحث عن فعالية التدبير[5]، وبالتالي تتعارض مع الاستعمال الجيد للأموال الجماعية بالنظر إلى بروز بعض أوجه الانفاق اللاتنموي والتبذير من خلال تفنين المسؤولين المحليين وبعض الموظفين الجماعيين المسؤولين عن مالية الجماعات المحلية في اختراع مختلف أساليب اختلاس الأموال الجماعية [6].

وهكذا فإن مراقبة الشرعية ليست كافية لحكامة جيدة للأموال الجماعية ومن هنا يجب تدعيمها بمراقبة الفعالية من طرف القابض الجماعي بحكم قربه من الجماعة، لمساعدة الجماعات على التدبير الجيد لأموالها، ومن ثم لا يجب ان يكون هناك فصل تام بين مهام القابض والآمر بالصرف، بل يجب أن بكون هناك علاقة تؤسس على الحوار والمساعدة والمشاركة بين هاذين الطرفين [7]، وكذا تجاوز تغليب اعتبارات الشرعية على الاهتمام بالفعالية التي تؤدي إلى مراقبة شكلية ودقيقة تمنع بحجة القانون عمليات المصلحة العامة [8].

وتتجلى مراقبة الفعالية من خلال الاختيار ما بين مختلف أنواع النفقات، بهدف التحكم الجيد في هذه النفقات وتوجيهها حسب الأهداف المسطرة، خصوصا في ظل ارتفاع حجم نفقات الجماعات وقلة الموارد المالية في المقابل، ومن ثم فالقابض من خلال هذه المراقبة سيساهم في

---

[1]- مرسوم رقم 577-76-2 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بشأن مراقبة صحة الالتزام بالنفقات الخاصة بالجماعات المحلية وهيئاتها.

[2]- المادة 66 من مرسوم المحاسبة الجماعية.

[3]- Brahimi El Mekkaoui : "la problématique du contrôle des finances publiques" , op.cit , p : 74.

[4] - Mohamed Harakat : " le droit du contrôle supérieure des finances publiques au Maroc", op.cit , p : 35.

[5] -Abderrahman Hadad , op.cit , p : 42.

[6] - عبد الحق المرجاني : " حدود التمويل المالي للتنمية المحلية "، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 2-3 يناير- يونيو 1993، ص : 71.

[7]- Abdrerrahman Hadad , op.cit , p : 425.

[8] - Luc saïdj "Reflexions sur le principe de sépartition des ordonateurs et des comptables" , R.F.F.P. N° 47 , p : 69.

القيام بعمل جيد بأقل تكلفة لتحقيق الاقتصاد[1] لمحاربة كل أشكال التبذير الذي تتعرض له المالية الجماعية، وبالتالي تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية بأقل ثمن، خصوصا وأن التجربة الجماعية تعرف بعض الممارسات التي تسيء إلى استعمال الأموال الجماعية، وذلك من خلال التنفيذ المعجل لاعتمادات التسيير في آخر السنة، مخافة أن تصبح هذه النفقات ملغاة[2]، وكذا من خلال تسييس بعض النفقات الجماعية للإجابة عن مطالب بعض النخب الجماعية دون أن تكون المصلحة العامة هي المسيطرة أو الغالبة.

فمشاركة القابض من خلال مراقبة الفعالية، لا يمكن اعتبارها بأنها تدخل من طرف القابض في شؤون الآمر بالصرف، بل هي وسيلة فعالة لمساعدة هذا الأخير على تحقيق المشروع التنموي في ظل الخبرة التقنية التي يتمتع بها ومعرفته الجيدة بالوضعية المالية للجماعة، وبالتالي فإن هذا الوضع يتيح له معرفة مدى أهمية وفعالية النفقة ومن ثم تعتبر مشاركته أساسية ومهمة لاتخاذ القرار المناسب من طرف الأمر بالصرف.

وبالنظر إلى أن مراقبة القابض فيما يخص شرعية العمليات المالية تكون فقط على الوثائق بعيدا عن الميدان، مما لا يتيح للقابض ضبط الأعمال والأشغال والتموينات، ونتج عن هذه الوضعية ظهور بعض الممارسات التي تسيء إلى استعمال الأموال الجماعية كالفواتير الخيالية الصفقات الوهمية، والموظفين الأشباح، والتي تكون نتيجة وجود اتفاق ما بين الأمر بالصرف والممونين[3]، وكذا نتيجة توقيع الآمر بالصرف للحوالات المتعلقة بالتسيير مخافة أن يتم إلغاؤها في آخر السنة، قبل التوصل بتموينات الخدمة المتعلقة بها[4].

كل هذا يفرض وجود المراقبة المادية للنفقات لضبط الأشغال والتموينات، ولتفادي عدم احترام الجودة وأداء الأشغال العمومية على أسس خاطئة [5]، فقرب القابض من الجماعة يجعله مؤهلا للقيام بهذه المهمة بواسطة مفتشين مختصين في هذا المجال تابعين للقباضة مما يعني تمكين القباضة بالأطر الكفأة، وتوفير الشروط المادية الضرورية لمساعدها على أداء المراقبة المادية مع الزيادة في عدد القباضات لتفعيل فعالية الأداء المالي الجماعي.

---

[1] - Brahim El Mekkaoui , op.cit , p : 81.

[2]- تنص المادة 27 من القانون المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات على ما يلي : " تلغى اعتمادات التسيير المفتوحة برسم ميزانية ما وغير المستهلكة عند اختتام فترة التسيير".

[3] - SBIHI Mohamed : "la gestion ….."', op.cit , p : 245.

[4] - Mohamed Lameti : "l'engagement des dépenses communales entre la rigueur du droit administratif et la flexibilité managériale " , Revue de droit et d'économie N° 30 , FSJES ; Fès ; 2003 , p : 294.

[5]- Brahim Mekkaoui , op.cit , p : 80.

الفقرة الثالثة : عصرنة المحاسبة الجماعية

المحاسبة الجماعية هي مجموعة من القواعد المطبقة على تدبير الأموال العمومية[1]، وباعتبار أن الأموال الجماعية هي أموال عمومية فإن الجماعات وهيئاتها تخضع لنفس قواعد المحاسبة العمومية، وهو ما يستشف من خلال فصول المرسوم المتعلق بالمحاسبة الجماعية، ومن خلال هذه الفصول يتبين أن غرض المحاسبة الجماعية هو المراقبة والتنفيذ[2] كما يظهر كذلك أنها لاتهتم بمحاسبة الأملاك الجماعية (Comptabilité patrimoine) ولا بمحاسبة تحليلية (Comptabilité analystique)[3] لتكاليف الخدمات والمنتوجات التي تقدمها الجماعة للسكان.

وبالتالي فإن هذه المحاسبة يجب إصلاحها وعصرنتها بالنظر إلى التطور الذي عرفه تدخل المجالس الجماعية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبالنظر كذلك إلى عمل هذه الجماعات بجانب المقاولات الخاصة من أجل تدبير بعض المرافق الجماعية كعملها بجانب الشركات ذات الاقتصاد المختلط والتي تستعمل قواعد المحاسبة المقاولاتية[4] كل هذا يفرض إصلاح المحاسبة الجماعية بهدف إتاحة للمنتخب التحكم الجيد في تسيير جماعته، وللمواطن الضبط الكامل لأعمال منتخبيهم ولمموني ومقاولي الجماعات معرفة المخاطر التي يمكن أن يتحملوها[5] ومن هنا فالمشرع يجب أن يعيد النظر في المحاسبة المعتمدة، خصوصا وأن المنتخبين أدركوا هذه الأهمية، حيث أوصوا خلال المناظرة الوطنية السادسة حول الجماعات المحلية، على الاعتماد على المحاسبة التحليلية[6]، وعلى إعداد مخطط محاسبي خاص بالجماعات المحلية يسطر جميع العمليات المحاسباتية للجماعات بشكل شفاف خلال المناظرة السابعة[7].

وهذا المخطط المحاسبي يجب أن يستوحى من المخطط المحاسبي العام وهو ما أكدته المادة 123 من مرسوم المحاسبة الجماعية، والتي تنص على ما يلي :" يمكن لوزير المالية ووزير الداخلية أن يدرجا بتعليمات مشتركة في محاسبة الجماعات وهيئاتها المخطط المحاسبي العام والتسيير المرتكز على الحقوق المالية وإمساك الحسابات بصفة مزدوجة".

---

[1]- Marc Loze : "les finances de l'état " , op.cit , p : 40.
[2] - SBIHI Mohamed : "la gestion … "op.cit , p : 180.
[3] - Mohamed Lameti "l'engagement des dépenses …" , op.cit , p : 291.
[4]- M'hmmed LAAZIZI : " Problématique de transfert du management privé …" op.cit , p : 193.
[5]- André Tarrazzoni : "la comptabilité publique locales en question" , RFFP , N° 47 , année 1994 , p : 171.
[6]- توصيات المناظرة الوطنية السادسة حول الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 78.
[7] - توصيات المناظرة الوطنية السابعة حول الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 35.

ومع عدم إمكانية إدماج كل معايير وقواعد المخطط المحاسبي العام في الجماعات، لأن تطبيق بعض القواعد المحاسبية المدرجة في هذا المخطط ليس لها أي أساس بالنسبة للوحدات المحلية، خصوصا وأن موارد هذه الوحدات تأتي بصفة مباشرة أوغير مباشرة بشكل حصري من الضرائب وتخضع بالتالي إلى نظام قانوني وموازناتي خاص مختلف عما هو عليه بالنسبة للمقاولات[1]، ومن هنا يجب أخذ بعض قواعد هذا المخطط المحاسبي العام، دون إدماجه بصفة كلية في المحاسبة الجماعية.

ومن المجالات التي يجب أن تستوحيها المحاسبة الجماعية من المخطط المحاسبي، نجد محاسبة الأملاك سواء كانت هذه الأملاك أراضي،بنايات، أدوات المخزون، المديونية، والديون.. فعلى الجماعات قبل إدماج هذه الأملاك في المحاسبة الجماعية وعلى الخصوص فيما يتعلق بالأراضي والعقارات والبنايات أن تقوم بإحصاء هذه الأملاك، وأن تمد بالتالي القابض الجماعي بهذه المعلومات ليكون على علم تام بمختلف أملاك الجماعة لتسجيلها في محاسبته.

وبالنظر إلى اهمية الأملاك الجماعية في إقامة مختلف الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فإنه يجب المحافظة عليها، من خلال إدراج في المحاسبة الجماعية الاستهلاكات Amortissement والتي تعتبر تقنية محاسباتية تتيح إثبات قيمة ضياع الأملاك، نتيجة استعمالها أو نتيجة التقدم التقني، لاعتماد الموارد الأساسية لتعويض هذه الأملاك[2].

إلا أنه مع استحالة إجراء هذه التقنية على كل الأملاك الجماعية،وذلك لما قد يؤدي هذا إلى تضخيم نفقات التسيير[3]، باعتبار أن نفقات الاستهلاكات تدرج ضمن نفقات التسيير[4]، فإنه يجب إجراء هذه التقنية على الشاحنات وسيارات الجماعة وبصفة عامة على المنقول، واتخاذ هذه التقنية من طرف الجماعات سيضمن على الخصوص لمرفق النظافة الاستمرار، وبالتالي ستصبح مصالح المواطنين بعيدة على كل ما من شأنه أن يعطل هذا المرفق، الذي تعاني فيه أغلب الشاحنات المستعملة في جمع الأزبال من القدم وعدم التجديد والإصلاح.

[1]- Pièrre Louis MARIEL et Jean Christophe Moraud : "la modernisation de la comptabilité communale" RFFP n° 41 , année 1994 , p : 16.
[2]- Bernard Adans , Bénédicte Boyer , Philippe Laurent : "la comptabilité communale" , op.cit , p : 56.
[3]- Pierre Louis Mariel et Jean Christophe Moraud , op.cit, p : 21.
[4] - Bernard Adams et Autres : "la comptabilité communale" , op.cit , p : 56.

زيادة على كل هذا نقترح أن تصبح تقنية الاستهلاكات إجبارية بالنسبة للجماعات الحضرية واختيارية بالنسبة للجماعات القروية حسب وضعيتها المالية[1].

ومن التقنيات الأساسية الأخرى التي يجب أخذها في عصرنة المحاسبة الجماعية، نجد تقنية توطيد الحسابات Consolidation des comptes وذلك لجعل الميزانية شفافة لأن هذه التقنية تفرض بأن كل العمليات المالية التي تقوم بها الجماعة يجب أن تظهر في وثائق الميزانية[2].

واستعملت هذه التقنية في بداية القرن العشرين في الولايات المتحدة الأمريكيةفيما يعرف بتروست Trusts[3]، ولم يستعمل في أوربا وعلى الخصوص في فرنسا إلا بشكل قليل، حيث أنه في سنة 1978، عشرون شركة هي التي قامت بتطبيق هذه التقنية في حساباتها [4]، وبالنظر إلى أهميتها تم التنصيص على استعمال هذه التقنية داخل الجماعات المحلية في فرنسا في إطار قانون 6 فبراير 1992، المتعلق بالإدارة الترابية للجمهـورية[5].

وعلى العموم فتوطيد الحسابات يساعد على تحقيق الشفافية من خلال جمع حسابات الوحدات التابعة للجماعات (نقابات، شركات ذات اقتصاد مختلط..)، وذلك لقياس النشاط الفعلي للجماعة وتحديد الوضعية المالية الحقيقية لها.

زيادة على كل هذا يجب أن تعتمد الجماعات على المحاسبة التحليلية لمعرفة وضبط تكاليف المنتوجات والخدمات سواء المباشرة أو الغير مباشرة لفوترتها[6]، ولتوضيح بعض الاختيارات التي قد تلجأ إليها الجماعة [7]، فيما يخص تمويل هذا المشروع أو ذاك وكيفية التمويل هل سيتم من طرف الضرائب أو القروض، كما تساعد هذه المحاسبة على تحديد كيفية تسيير بعض المرافق الجماعية، وعلى حماية الأملاك الجماعية من الإتلاف.

وعلى العموم فعصرنة المحاسبة الجماعية، ستجعل من هذه الأخيرة أداة ووسيلة لإنتاج المعلومات، وبالتالي ستساعد المدبرين المحليين على إعداد ميزانية واقعية بعيدة عن المغالات في

---

[1]- في فرنسا أصبحت تقنية الاستهلاكات إجبارية بواسطة قانون 22 يونيو 1994 بالنسبة للجماعات التي يفوق عدد سكانها 3500 نسمة واختيارية بالنسبة للجماعات الأخرى : انظر :
Bernard Adams , op.cit , p : 407.

[2]- Abderrahman Hadad , op.cti , p : 407.

[3] - Jacques couarieu :"la gestion financière de votre commune" , op.cit , p : 40.

[4] - Pierre Louis Mariele t Jean Christophe Mouraud, op;cit, p : 15.

[5] - Bernard Adams , Jean Christophe Mouraud " les enjeux de consolidation des comptes locaux " RFFP , n° 41 , p : 40.

[6]- Eric Nouvel : "la gestion financière des établissements publics scientifiques, culturels et professionnels" , la RT n° 2 , 2001 , p : 80.

[7] - David Abiker : "la communication financière : de l'acte de transparence à l'outil opérationnel", RFFP, N° 71 , p : 77.

تقدير المداخيل والنفقات، وبالنظر إلى أن هذه العصرنة وخصوصا فيما يتعلق بإدخال محاسبة الاملاك وكذلك تقنية الاستهلاكات تستدعي وسائل مالية مهمة فإننا نقترح أن يتم تخصيص جزء من حصة الضريبة على القيمة المضافة الممنوح للجماعات لاعتماد هذه التقنيات، كما نقترح أن يتم تعميم استعمال الاعلاميات سواء داخل الإدارة الجماعية أو داخل القباضة الجماعية لإنجاح هذا الإصلاح وإخراجه إلى الوجود عما قريب لتمكين الجماعات من عصرنة تدبير أموالها.

المطلب الثاني : عقلنة تدبير إجراء الرقابة اللاحقة

بالإضافة إلى عقلنة تدبير تحضير وتنفيذ الميزانية، يجب كذلك عقلنة تدبير إجراء الرقابة اللاحقة، لتحديد مسؤولية مختلف المتدخلين في تدبير الشأن المحلي وذلك من أجل حماية الأموال الجماعية، وتوجيه التدبير المالي نحو تحقيق أهدافه، وفي هذا الإطار تم خلق المجالس الجهوية للحسابات كأجهزة لا مركزية للمراقبة، لتخفيف العبء على المجلس الأعلى للحسابات، الذي فشل في احتواء الحقل الشاسع لمراقبة مالية وتدبير المجالس الجماعية، نتيجة محدودية وسائل عمله.

ولعقلنة تدبير إجراء الرقابة اللاحقة يجب كذلك تدخل بعض الأطراف الخارجية لإخضاع التدبير المالي للمجالس الجماعية، للتدقيق وتقييم السياسات العمومية المحلية، للحكم حول مدى تحقيق هذه الجماعات لأهدافها المسطرة، كما أن هذه العقلنة تستدعي كذلك تأهيل دور المنتخب والناخب للقيام برقابة جيدة حول التدبير المالي الجماعي.

ولمعالجة هذا الموضوع نفصل هذا المطلب إلى فرعين الأول نخصصه للمجالس الجهوية للحسابات ورقابة المالية الجماعية (الفرع الأول) ونخصص الثاني للتدقيق وتقييم الحسابات العمومية وتأهيل رقابة المنتخب والناخب (الفرع الثاني).

الفرع الأول : المجالس الجهوية للحسابات ورقابة المالية الجماعية

لدراسة هذا الموضوع يجب أولا التطرق إلى الإختصاصات القضائية للمجالس الجهوية للحسابات (الفقرة الأولى) وإلى الاختصاصات الإدارية لهذه المجالس (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى : الاختصاصات القضائية للمجالس الجهوية للحسابات

البند الأول : التدقيق والبث في الحسابات وطرق الطعن فيها

أولا ـ التدقيق والبث في الحسابات

أ ـ التحقيق

يختص المجلس الجهوي للحسابات في حدود دائرة اختصاصه، طبقا للفقرة الأولى من المادة 126 من قانون 99-62 بالتدقيق والبث في حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها وفي حسابات المؤسسات العمومية التي تخضع لوصاية هذه الجماعات، والتي تتوفر على حساب عمومي.

وفي هذا الإطار يقدم المحاسبون العموميون للجماعات المحلية وهيئاتها، الحسابات والبيانات المحاسبية لهذه الأجهزة سنويا إلى المجلس الجهوي وفق الكيفيات والآجال المقررة في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل.

كما يجب على محاسبي الأجهزة الأخرى الخاضعة لرقابة المجلس الجهوي، بأن يقدموا سنويا إلى المجلس الجهوي بيانا محسابيا عن جميع عمليات المداخيل والنفقات بالإضافة إلى عمليات الصندوق التي هم ملزمون بتنفيذها وفق الشروط المقررة في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل.

وفي حالة عدم تقديم المحاسب العمومي، الحسابات أو البيانات المحاسبية أو المستندات المثبتة، يقوم رئيس المجلس الجهوي بالتماس من وكيل الملك بتوجيه أوامر بتقديم الوثائق المشار إليها، وأن يحكم عليه في حالة عدم تقديم الوثائق بغرامة قد يصل مبلغها الأقصى إلى 10000 درهم، كما يمكن لرئيس المجلس أن يحكم على المحاسب بغرامة تهديدية أقصاها خمسمائة درهم عن كل شهر تأخير[1] وقد اتخذ المشرع الفرنسي نفس التوجه حيث أجاز لمفوض الحكومة Commissaire de gouvernement لدى المجلس الجهوي، بالتماس من المجلس إصدار الغرامات عن التأخير، ويندرج هذا في إطار دوره في السهر على تقديم الحسابات في الأجل

[1]- المادة 29 من قانون 99-62.

المقرر [1]، إلا أنه في حالة وجود قوة قاهرة أو وضعيات خاصة التي يمكن أن تبرر هذا التأخير فإنه تبقى السلطة التقديرية للمجلس في هذه الحالة لإصدار العقوبة[2].

وفور توصل المجلس بالحسابات، حددت المادة 30 من قانون 99-62 مجموعة معن الإجراءات، وهكذا يقوم رئيس المجلس طبقا للبرنامج السنوي لأشغال المجلس بتوزيعها على المستشارين المقررين، الذين يمكن لهم أن يستعينوا بقضاة آخرين ومدققين يتم تعيينهم من طرف رئيس المجلس، كما يمكن لمستشار المقرر أن يلزم كلا من الأمر بالصرف والمراقب وكذا المحاسب العمومي أو أي مسؤول أخر، بتقديم كل التوضيحات أو التبريرات الضرورية التي يراها المستشار المقرر ضرورية، وذلك في إطار الصلاحيات المحددة لكل واحد منهم، والوثائق التي هم ملزمون بحفظها تطبيقا للمقتضيات المنظمة المعمول بها.

وفي حالة امتناع هؤلاء عن الإدلاء بهذه التبريرات والتوضيحات تطبق عليهم الغرامة والغرامة التهديدية المنصوص عليها في المادة 29 من قانون 99-62، وفقا لتقدير يتقدم به المستشار المقرر لرئيس المجلس والذي يحيله على وكيل الملك لتقديم ملتمس في الموضوع، كما أن المستشار المقرر لإكمال تحقيقه والذي تكون مسطرته كتابية، يجوز له القيام في عين المكان بجميع التحريات التي يراها ضرورية لإنجاز المهمة، وهو نفس التوجه الذي اتخذته التجربة الألمانية، حيث يتم البحث في عين المكان ولا يخضع هذا البحث لأي قيد أو شرط فكل الوثائق الموجودة يمكن دراستها، ويمكن إجراء النسخ عليها كما يمكن القيام بمقابلات مع الموظفين والإداريين[3].

ومن خلال تحقيقات المستشار المقرر في حسابات المحاسبين، يقوم هذا الأخير في الأول ببحث المتابعات التي أعطيت لقرارات وبلاغات المجلس المتعلقة بالحسابات السابقة، إذا كانت هذه الحسابات ليست الحسابات الأولى المقدمة من طرف الجهاز للبحث[4]، كما انه يتأكد من أن الحسابات هي جاهزة للبحث والدراسة[5]، أما في حالة ما إذا لم تقدم الحسابات وفق الشكل المطلوب أو أنها لم يتم التأشير عليها من طرف الخازن الجهوي، وذلك باعتبار أن الحسابات لا تقدم إلى المجلس الجهوي إلا بعد إحالتها على هذا الخازن وذلك لجعلها قابلة للدراسة La mise

[1] - Jean Raynaud : "les contrôles des chambres régionales des comptes guide pratique dews finances locales" , Editions sanon, huitième édition , année 1997 , p : 133..
[2]- Idem , p : 134.
[3] - Volker hartloffer: " le contrôle financier dans les laïnder de la républiques fedérale d'Allemagne " RMAD , n° 7 , année 2005 , p : 88.
[4]- - Jacques Magnet , "la cour des comptes , les institutions associées et les chambres régionales des compte" 4ème Ed , Berger levrault , paris 1996 , p : 107.
[5] - Idem , p : 176.

en état d'examen[1]، فإن المشرع لم يبين مآل هذه الحسابات عكس الأمر بالنسبة للتجربة الفرنسية التي عالجت هذه النقطة من خلال إصدار أمر من طرف رئيس المجلس الجهوي لإرسال الحساب إلى الخازن الجهوي لإصلاحه والتأشير عليه[2].

وبعد هذه الإجراءات يقوم المستشار المقرر بدراسة الحساب، والتأكد من مدى مشروعية العمليات المالية سواء فيما يخص الموارد أو النفقات، إلا أنه وعلى خلاف قضاة المجلس الأعلى للحسابات الذين يمكن لهم أن يستعينوا في إجراء تحقيقاتهم ذات الصبغة التقنية بخبراء القطاع العام أو الخاص [3]، فإن هذه الإمكانية غير متاحة بالنسبة للمجالس الجهوية للحسابات خلافا للتجربة الفرنسية التي تتيح للمجلس الجهوي أن يلتجأ في بحثه ذا الصبغة التقنية إلى خبراء يتم تعيينهم من طرف رئيس المجلس [4]، وهذه الإمكانية ترفع من جودة التحقيق لكي تعطي النتائج المرجوة منها.

وبعد الانتهاء من التحقيق يقوم المستشار المقرر بتبليغ ملاحظاته بحسب الحال، إلى كل من الأمر بالصرف أو المراقب أو المحاسب العمومي أو أي مسؤول آخر، مع منح أجل الشهرين يتم داخله الإجابة من طرف هؤلاء على ملاحظات المستشار المقرر، ما عدا في حالة تمديد استثنائي يأذن به رئيس المجلس الجهوي[5].

وعند انصرام أجل الشهرين يقوم المستشار المقرر بإعداد تقريرين : الأول يتم فيه عرض نتائج التحقيق المتعلقة بالحساب أو البيانات المحاسبية المقدمة من طرف المحاسب، ويبين فيه عند الحاجة الملاحظات المتعلقة بالوقائع التي من شأنها أن تثبت على الخصوص مسؤولية الأمر بالصرف أو المراقب أو المحاسب العمومي في إطار اختصاصات المجلس القضائية، أما التقرير الثاني فيعرض فيه المستشار المقرر الملاحظات المتصلة بتدبير المرافق أو المؤسسة أو المقاولة العمومية.

وبالنظر إلى أنه قد تكون هناك أعمال تعرقل تحقيقات المستشار المقرر، من طرف الأطراف الخاضعة للرقابة، فإنه في هذه الحالة لم يشر المشرع المغربي إلى أية غرامة في حالة

---

[1]- مجيدي محمد " دور المجالس الجهوية للحسابات..." مرجع سابق، ص : 143.

[2] - Jacques Maguet , op.cit , p : 176.

[3] - الفقرة الاولى والثانية من المادة السادسة من قانون 99-62.

[4] - Jean Rauynaud « Les contrôles des CRC …) op.cit , p : 136.

[5] - المادة 31 من قانون 99-62.

وجودها، عكس التجربة الفرنسية التي أعتبرتها جنحة يستحق عنها غرامة مالية تقدر 650.00 أورو[1].

وبعد إعداد المستشار المقرر للتقريرين، فإنه يوجههما إلى رئيس المجلس، مرفقين بالمستندات موضوع الملاحظات، وهذا الأخير يسلم التقرير الأول والمستندات والملاحظات المرفقة به، إلى مستشار مراجع يعينه رئيس المجلس من بين القضاة المنتمين إلى نفس الدرجة أو إلى درجة أعلى[2].

ويتضح أن هذا الإجراء إجباريا خلافا للتجربة الفرنسية التي جعلته مسألة اختيارية يتم التقرير فيه بواسطة الغرفة الجهوية للحسابات[3].

وهو ما جعل التجربة المغربية أكثر ضمانا لحقوق المحاسب وأكثر محافظة على الأموال الجماعية بتنصيصها على إجبارية معالجة تقرير المستشار المقرر من طرف المستشار المراجع، والذي لا يعني تبعية الأول للثاني بقدر ما هو وسيلة للضبط والتدقيق للتغلب على ما يمكن أن يترتب من سهو من المستشار المقرر بالنظر إلى العدد الكبير من الملفات التي ينظر فيها[4].

ويدلي المستشار المراجع برأيه حول التقرير الأول داخل أجل شهر واحد، وبعده يوجه الملف كاملا إلى وكيل الملك بواسطة أمر إحالة مؤشر عليه من طرف رئيس المجلس، مع تضمين هذا الملف بتقرير المسشار المقرر، وكذا رأي المستشار المراجع والمستندات المثبتة موضوع الملاحظات.

وبعده يضع وكيل الملك مستنتجاته في أجل شهر واحد يبتدئ من تاريخ توصله بالملف إثر ذلك يوجهه مرفقا بمستنتجاته إلى رئيس المجلس لإدراجه في جدول الأعمال [5].

ب ـ البث في الحسابات

بعد إجراء التحقيق يعقد المجلس الجهوي للحسابات أو أحد فروعه جلسات البث في الحسابات، بدءا بالاستماع إلى التقرير الذي يقدمه المستشار المقرر وكذا الآراء التي يسديها

[1] - Patrice Raynaud, « les chambres régionales des comptes française » , RMAD n° 7 , année 2005 , p : 68.

[2]- المادة 33 من قانون 99-62.

[3] - Gilles Miller « l'objet d'une formulation écrite pour être acceuillir » la RT n° 2 , 1997 , p : 90.

[4]- مقتطفات من تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس المستشارين حول مشروع قانون رقم 99-62 يتعلق بمدونة المحاكم المالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 62، السنة 2002، ص : 65.

[5] - المادة 34 من قانون 99-62.

المستشار المراجع حول الاقتراحات التي يتضمنها التقرير، كما يتم الاستماع إلى مستنتجات ممثل النيابة العامة الذي ينوب عنه رئيس الهيئة في تلاوتها إذا تغيب أو عاقه عائق[1].

ويتم بعد ذلك مناقشة الاقتراحات الواردة في تقرير التحقيق، ولا تتداول الهيئة أي المجلس الجهوي في هذه الاقتراحات إلا بعد انسحاب كل من ممثل النيابة العامة إذا كان حاضرا وكذا كاتب الضبط[2].

وتتخذ الهيئة في شأن كل اقتراح إجراء يتم تسجيله في طرة التقرير من طرف رئيس الهيئة، أما قرارها فيتخذ بأغلبية أصوات أعضائها دون صوتي المستشار المقرر والمستشار المراجع اللذين يعتبر صوتهما استشاري[3].

وفي حالة ما إذا لم يثبت للمجلس أية مخالفة من طرف المحاسب العمومي، فإنها تبث في الحساب أو الوضعية الحسابية بقرار نهائي، أما في حالة العكس يعني وجود مخالفات، كان سببها عدم تبرير إنجاز العمل أو عدم صحة عمليات التصفية أو غياب التأشيرة المسبقة للالتزام أو عدم احترام قواعد التقادم وسقوط الحق أو عدم مراعاة قواعد إجراء التسديد أو عدم اتخاذ الإجراءات التي يتوجب على المحاسب العمومي القيام بها في مجال تحصيل الموارد، فإن المجلس يأمر المحاسب بتقديم تبرايرات كتابية بواسطة قرار تمهيدي، وإذا لم يقدم هذه التبريرات، فإنه يكون مجبرا بإرجاع المبالغ التي يصرح المجلس كمستحقات للجهاز العمومي المعني داخل أجل لا يقل عن ثلاثة أشهر يتم تحديده من طرف المجلس، والذي يسري مفعوله ابتداء من تاريخ تبليغ القرار التمهيدي[4]، وإذا لم يلبي المحاسب العمومي هذه الإجابة داخل الأجل المحدد جاز الحكم عليه بالغرامة التهديدية المنصوص عليها في المادة 29 من قانون 99-62.[5]

وعند نفاذ هذا الأجل أي ثلاثة أشهر يتخذ المجلس كل إجراء يراه مناسبا على أن يبث في القضية بقرار نهائي داخل أجل أقصاه سنة يحسب ابتداء من تاريخ صدور القرار التمهيدي [6].

ويلاحظ من كل هذا أن المشرع يبث في القضايا المعروضة عليه بقرار مزدوج الأول تمهيدي والثاني نهائي.

---

[1] ـ الفقرتان الأولى والثانية من المادة 36 من قانون 99-62.
[2] ـ الفقرة الثالثة من المادة 36 من قانون 99-62.
[3] ـ الفقرتان الخامسة والسادسة من نفس المادة. أعلاه.
[4] ـ الفقرتان الأولى والثانية من المادة 37 من قانون 99-62.
[5] ـ المادة 38 من قانون 99-62.
[6] ـ الفقرة الثالثة من المادة 37.من قانون 99-62.

والتمييز بين القرارات التمهيدية والنهائية له بالإضافة إلى أهميته الإجرائية نتائج مستقبلية وهي[1] :

- القرارات التمهيدية هي فقط قرارات تحضيرية، والتي يمكن من خلالها للقاضي بحرية إلغاءها أو تعديلها، أما القرارات النهاية لها قوة الشيء المقضي والتي لا يمكن للقاضي مراجعتها إلا عن طريق مسطرة المراجعة.
- القرارات التمهيدية ليس لها قوة النفاذ، عكس القرارات النهائية.
- القرارات التمهيدية لا يمكن الطعن فيها أو استئنافها كما هو الشأن بالنسبة للقرارات النهاية.

وبالنظر إلى أن التدقيق والبث في الحسابات قد يؤدي إلى الكشف عن مخالفات أخرى مرتكبة من طرف مقدمي الحسابات إلى المجلس الجهوي للحسابات، أي من طرف المحاسب العمومي والآمرين بالصرف ومراقبي الالتزامات وغيرهم من المتدخلين في إنجاز ومراقبة ومتابعة العمليات المالية والمحاسبية للأجهزة العمومية المحلية، تتعلق بالتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، ففي هذه الحالة فإن الهيأة تتخذ قرارا توجهه إلى وكيل الملك الذي يحيل القضيه إلى المجلس ليبث فيها [2]، أما إذا أكتشف خلال مرحلة التحقيق على وجود عناصر مكونة لتسيير بحكم الواقع، فإن المجلس في هذه الحالة يصرح بهذا التسيير ويبث فيه [3].

وهكذا يتضح أن المجلس يبث بالإضافة في محاسبة المحاسبين القانونيين في حسابات المحاسبين بحكم الواقع، حيث حددت المادة 41 من قانون 99-62 هذا المحاسب على الشكل التالي: "... يعتبر المجلس محاسبا بحكم الواقع كل شخص يباشر من غير أن يؤهل لذلك من لدن السلطة المختصة عمليات قبض الموارد ودفع النفقات وحيازة واستعمال أموال أو قيم في ملك أحد الأجهزة العمومية الخاضعة لرقابة المجلس، أو يقوم دون أن تكون له صفة محاسب عمومي بعمليات تتعلق بأموال أو قيم ليست في ملك الأجهزة المذكورة، ولكن المحاسبين العموميين يكلفون وحدهم بإنجازها وفقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

وبالإضافة إلى ذلك يمكن بوجه خاص أن يعتبر مشاركا مسؤولا عن التسيير بحكم الواقع، كل موظف أو عون وكذلك من هو حاصل على طلبات عمومية، والذي يكون بموافقته أو تشجيعه

---

[1] - Jacques Magnet ," la cour des comptes , des institutions associés et les chambres régionales des comptes " op.cit , p : 179.

[2]- الفقرة الرابعة من المادة 37 من قانون 99-62.

[3] - الفقرة الخامسة من نفس المادة أعلاه.

إما على المبالغة في بيانات الأثمان أو الفاتورات أو على تحريف البيانات الواردة بهذه الوثائق، قد عمد عن علم إلى تحرير أوامر بالأداء أو حوالات أو تبريرات أو أصول صورية".

ويرجع أمر التصريح بأن شخصا ما يعد محاسبا بحكم الواقع إلى المجلس الجهوي[1]، والذي يطلب من هذا المحاسب تقديم الحسابات داخل أجل يحدد له على ألا يقل عن شهرين[2].

أما فيما يخص إجراءات البث في حسابات المحاسب بحكم القانون فهي تتم بنفس الطريقة التي يبث فيها بالنسبة لحسابات المحاسبين القانونيين والواردة في المواد من 29 إلى 40 من قانون 99-62.

وبعد البث في حسابات المحاسبين القانونين والمحاسبين بحكم الواقع بقرار نهائي، يتم تحرير هذا القرار من طرف المستشار المقرر مع توقيعه من طرف كل من رئيس المجلس وكاتب الضبط، وإذا ما كان هناك من سبب يعيق الرئيس على التوقيع، فإن أقدم المستشارين الأعضاء في الهيئة هو الذي يوقع، وبعده يبلغ القرار إلى المحاسب العمومي وكذا إلى الوزير المكلف بالمالية والوزير المعني بالأمر ووكيل الملك والخازن العام والممثلين القانونيين للأجهزة العمومية المعنية، عكس القرار التمهيدي الذي يبلغ فقط إلى المحاسب العمومي حسب المادة 39 من قانون 99-62، ويلاحظ من خلال هذه المادة أنها أغفلت تبليغ القرار إلى المحاسب بحكم القانوني، إلا أنه بما أن طريقة البث في حسابات هذا المحاسب تتم على نفس المنوال المحساب القانوني والمنصوص عليها في المواد من 29 إلى 40 من قانون 99-62 فإنه يستشف ضمنيا أن المحاسب الفعلي يبلغ هو كذلك بالقرار النهائي للمجلس.

أما منطوق الحكم في حق المحاسب فيمكن أن يتخذ حسب الفقرة الثانية من المادة 40 من القانون الشكل التالي :

- برئ الذمة.
- في حسابه فائض.
- في حسابه عجز.

ففي الحالة الاولى والثانية يتم تبرئة المحاسب العمومي، أما في الحالة الثالثة فإنه يحدد في القرار مبلغ العجز الذي يجب على المحاسب دفعه بمجرد تبليغ القرار [1].

[1] - المادة 131 من قانون 99-62.
[2]- الفقرة الأولى من المادة 43، من نفس القانون.

إضافة إلى هذا يمكن للمجلس الجهوي أن يحكم على المحاسب بحكم الواقع شرط أن لا يكون موضوع متابعة جنائية، بغرامة تقدر باعتبار أهمية ومدة حيازة أو استعمال الأموال والقيم، دون أن يتجاوز مبلغ هذه الغرامة مجموع المبالغ التي تمت حيازتها أو استعمالها بصفة غير قانونية [2].

ثانيا : طرق الطعن

أ ـ الاستئناف

لقد أصبح المجلس الاعلى للحسابات بمثابة محكمة الاستئناف على غرار محكمة الحسابات الفرنسية [3]، إذ ينظر في شأن استئناف الأحكام والقرارات النهائية التي تصدرها المجالس الجهوية للحسابات[4] في مجال التدقيق والبث في الحسابات.

ويحق للأطراف التالية تقديم طلب الاستئناف[5] :

- المحاسب العمومي أو ذوو حقوقه إما بصفة شحصية أو بواسطة وكيل.
- وزير الداخلية أو الوالي أو العامل في حدود الاختصاصات المخولة لهم.
- وزير المالية أو الخازن بالجهة أو العمالة أو الإقليم.
- وكيل الملك.
- والممثل القانوني للجماعة المحلية أو الهيئة أو المؤسسة المعنية.

ويلاحظ من كل هذا، أن هناك بعض الأطراف لم يعطي لها المشرع الحق في تقديم الاستئناف كالملزمين والمحاسبين بحكم الواقع عكس التجربة الفرنسية التي منحت هذا الحق للمحاسب بحكم الواقع والملزمين[6]، وبالتالي كان على المشرع إعطاء الحق لهذه الأطراف وخصوصا للملزمين الذين يمكن أن يكونوا ضحية لتعسفات المحاسب.

وحين تقديم طلب الاستئناف يتوقف تنفيذ الأحكام، ما عدا إذا كانت هذه الأحكام مشمولة بالنفاذ المعجل، ويتم تقديم هذا الطلب بإيداع عريضة لدى كتابة الضبط بالمجلس الجهوي خلال

---

[1] ـ الفقرة الخامسة من المادة 40 من قانون 99-62.
[2] ـ المادة 44 من قانون 99-62.
[3] ـ للمزيد من الإطلاع حول إجراءات الاستئناف في إطار التجربة الفرنسية الرجوع إلى :
Gérard Ducher : "le cour des comptes juges d'appel ", Ed Berger – Levreauld , Paris 1994
[4] ـ الفقرة الأولى من المادة 134 من قانون 99-62.
[5] ـ الغفقرتان الثانية والثالثة من المادة 134 من قانون 99-62.
[6] - Jean Raynaud , op.cit , p : 160.

الثلاثين يوما الموالية لتاريخ تبليغ القرار النهائي[1]، بينما تقدم في التجربة الفرنسية خلال الشهرين من تاريخ تبليغ القرار[2] مع ضرورة أن تقدم هذه العريضة طبقا للكيفيات والإجرائات المنصوص عليها في الفصل 141 و 142 من قانون المسطرة المدنية، هذا مع استبعاد مقتضيات الفقرة الثالثة من الفصل 142[3].

وهكذا يتضح من خلال مضمون الفصل 141 من قانون المسطرة المدنية أن طلب الاستئناف يقدم أمام كتابة ضبط المجلس الجهوي للحسابات، باعتباره أنه الجهة التي أصدرت الحكم المطعون فيه، ويتم وضع هذا الطلب بكتابة الضبط في سجل خاص، ثم يوجه إلى المجلس الأعلى للحسابات مرفوقا بالمستندات مع تسليم وصل من طرف كاتب الضبط للأطراف التي تطلبه، وتعتبر النسخة الحاملة لطابع كتابة الضبط بمثابة وصل.

ويجب أن يتضمن طلب الاستئناف حسب الفقرة الأولى من المادة 142 البيانات التالية :

- الاسم الشخصي والعائلي للمستأنف وكذا صفة أو مهنة وموطن ومحل إقامته، واسم وصفة وموطن الوكيل عند الاقتضاء.
- موضوع الطلب والوقائع والوسائل المثارة.
- المستندات التي يريد المستأنف الاعتماد عليها في طلب الاستئناف.

وإذا رأت الهيئة أن طلب الاستئناف لا يحمل هذه البيانات الأنفة الذكر وهي بالطبع شكلية، أصدرت قرارا نهائيا بعدم القبول[4]، مما يؤكد ضرورة احترام هذه الشروط.

وبعد توجيه كتابة الضبط بالمجلس الجهوي، لملف الاستئناف إلى كتابة الضبط بالمجلس الأعلى للحسابات مرفوقا بالمستندات الضرورية، يمكن للمجلس أيضا أن يأمر أن يرسل إليه الحساب المتعلق بالحكم موضوع الاستئناف[5].

وبعد تسجيل عريضة الاستئناف، يوجه الرئيس الأول للمجلس الأعلى الملف إلى رئيس الغرفة المختصة والذي يقوم بتعيين مستشار مقرر مكلف بالتحقيق، وتبلغ إلى هذا الأخير بطلب

[1] - الفقرة الخامسة من المادة 134 من قانون 99-62.

[2] - Jean Raynaud, op.cit , p : 160.

[3] - الفقرة السادسة من المادة 134 من قانون 99-62.

[4] - الفقرة الأولى من المادة 47 من قانون 99-62.

[5] - الفقرة الأخيرة من المادة 134 من قانون 99-62.

منه العريضة إلى الأطراف الأخرى والتي من خلالها تودع مذكرات جوابية لدى كتابة ضبط المجلس الأعلى داخل أجل ثلاثين يوما، وعند اللزوم كل المستندات المقدمة لدعمها[1].

ووفق نفس الكيفية التي يتم بها التحقيق في الحسابات، يمكن للمستشار المقرر أن يجبر الأطراف المعنية بتقديم جميع التوضيحات أو التبريرات، كما يمكن له أن يقوم بجميع التحريات التي يراها مفيدة من خلال الوثائق أو الانتقال إلى عين المكان[2].

وبعد إتمام المستشار المقرر لإجراءات التحقيق يقوم بتحرير تقريره وتوجيهه إلى رئيس هيئة الغرف المشتركة مع مصاحبة هذا التقرير بالمستندات المثبتة ومذكرات الأطراف المعنية وهذا الأخير يقوم بتسليم الملف إلى مستشار مراجع يعينه من بين القضاء المنتمين إلى درجة المستشار المقرر أو إلى درجة أعلى[3]، والذي عليه أن يدلي برأيه حول تقرير المستشار المقرر داخل أجل شهر واحد وبعده يحيله إلى الوكيل العام للملك بواسطة أمر إحالة مؤشر عليه من طرف رئيس الغرفة الذي يضع عليه مستنتجاته داخل أجل شهر واحد يبتدئ من تاريخ إحالة الملف عليه[4]، ومن ثم يقوم الوكيل العام للملك بتوجيه الملف مرفقا بالمستنتجات إلى رئيس الغرفة لإدراجه في جدول الجلسات [5].

ففي حالة ما إذا رأت هيأة الحكم أن طلب الاستئناف لا يتضمن جميع الشروط الشكلية المطلوبة، فإن قراراها يكون عدم قبول هذا الطلب، أما إذا استوفى كل الشروط فإنها تبث في الجوهر وتصدر قرارا نهائيا في حالة تأكيدها للقرار المطعون[6].

ب ـ الطعن بالنقض

من بين الضمانات الأساسية التي منحها المشرع للأطراف المعنية نجد الطعن بالنقض أمام المجلس الأعلى داخل الستين يوما الموالية لتاريخ تلبيغ القرار النهائي الصادر استئنافيا عن المجلس الأعلى للحسابات، وهذا الحق مخول لمجموعة من الأطراف وهي حسب المادة 49 من قانون 99-62 :

- المحاسب العمومي أو لذوي حقوقه بصفة شخصية أو بواسطة وكيل.

[1] ـ الفقرة السابعة من المادة 45 من نفس القانون.
[2] ـ الفقرة الأخيرة من نفس المادة.
[3] ـ الفقرة الأولى والثانية من المادة 46 من قانون 99-62.
[4] ـ المادة 34 من قانون 99-62.
[5] ـ المادة 35 من نفس القانون.
[6] ـ المادة 47 من نفس القانون.

- وزير المالية والوزير المعني بالأمر.
- الوكيل العام للملك.
- الخازن العام للملك.
- الممثلين القانونيين للأجهزة العمومية.

وهذا الحق يكون مخولا في الحالات التالية :

- وجود خرق للقانون.
- احترام الإجراءات الشكلية.
- انعدام التعليل.
- عدم اختصاص المجلس.

ويلاحظ أن هذه الأسباب لا تتوافق مع الأسباب المنصوص عليها في الفصل 389 من قانون المسطرة المدنية، باعتبارها أنها أغفلت الشطط في استعمال السلطة وذلك بالنظر إلى أن المشرع أحال فيما يخص مسطرة طلب النقض في القرارات النهائية للمجلس الأعلى للحسابات على إجراءات مسطرة النقض المتبعة في المسطرة المدنية.

وفي هذا الإطار فإن طلب النقض يجب أن يكون في مقال مكتوب موقع عليه من طرف أحد المدافعين المقبولين للترافع أمام المجلس الأعلى[1]، كما يجب أن يتضمن تحت طائلة عدم القبول مجموعة من الشكليات نصت عليها المادة 355 من المسطرة المدنية وهي :

- أسماء الأطراف العائلية والشخصية وموطنهم الحقيقي.
- ملخص للوقائع والوسائل وكذا المستنتجات.
- نسخة من الحكم النهائي.
- نسخة مساوية لعدد الأطراف.

ويتم إيداع طلب النقض لدى كتابة ضبط المجلس الأعلى للحسابات مع تسجيل الطلب في سجل خاص، وبعده توجهه إلى كتابة الضبط بالمجلس الأعلى[2].

[1] - الفقرة الأولى من الفصل 354 من قانون المسطرة المدنية.
[2] - الفصل 356 من قانون المسطرة المدنية.

ويقوم الرئيس الأول بتسليم الملف إلى رئيس الغرفة المختصة بمجرد أن يتوصل بطلب النقض، وهذا الأخير يعين بعد ذلك مستشارا مقررا يكفله بإجراء المسطرة.

و إذا حكم المجلس الأعلى بنقض الحكم المطعون فيه، فإنه في هذه الحالة يحيل الدعوى إلى محكمة أخرى من درجة المحكمة التي نقض حكمها، أو بصفة استثنائية إلى نفس المحكمة التي أصدرت الحكم المنقوض[1] وهي في هذه الحالة المجلس الأعلى للحسابات، الذي عليه أن يتكون من قضاة لم يشاركوا بوجه من الوجوه أو بحكم وظيف ما في الحكم موضوع النقض.

وتصدر قرارات المجلس الأعلى في جلسة علنية باسم جلالة الملك معللة مع الإشارة فيها إلى النصوص المطبقة وتحمل لزاما البيانات التالية [2]:

1- الأسماء العائلية والشخصية للأطراف وصفاتهم ومهنهم وموطنهم الحقيقي.
2- المذكرات المدلى بها وكذا الوسائل المثارة ومستنتجات الأطراف.
3- أسماء القضاة الذين أصدروا القرار مع التنصيص على اسم المستشار المقرر.
4- اسم ممثل النيابة العامة.
5- تلاوة التقرير والاستماع إلى النيابة العامة.
6- أسماء المدافعين المقبولين أمام المجلس الأعلى اللذين رافعوا في الدعوى مع الإشارة عند الاقتضاء إلى الاستماع إليهم.

ج - المراجعة

يمكن للمحاسب العمومي أو لذوي حقوقه بصفة شخصية، أو بواسطة وكيل أن يتقدموا طبقا للمادة 135 من قانون 99-62، بطلب مراجعة القرارات النهائية الصادرة عن المجلس الجهوي للحسابات أمام هذه المحكمة بعد انصرام أجل الشهر المحدد للاستئناف في حالة اكتشاف عنصر جديد[3].

وطلب المراجعة يحق كذلك لكل من وكيل الملك ووزير الداخلية أو الوالي أو العامل في إطار الاختصاصات المخولة لهم تطبيقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، وكذا

[1]- المادة 369 من قانون المسطرة المدنية.
[2] - المادة 375 من نفس القانون.
[3]- الفقرة الخامسة من المادة 134.

بالنسبة لوزير المالية أو الخازن بالجهة أو العمالة أو الإقليم أو الممثل القانوني للجماعات المحلية أو الهيئات أو المؤسسات العمومية المعنية.

ويتم إيداع طلب المراجعة لدى كتابة الضبط بالمجلس الجهوي مع تضمينه عرضا للوقائع والوسائل التي يحتج بها الطالب، وأن يكون كذلك مصحوبا بنسخة من القرار موضوع طلب المراجعة وبالتبريرات المسند إليها في العريضة.

ويبث المجلس في القضية بقرار تمهيدي، يبلغ إلى الأطراف المعنية التي يضرب لها أجل لتقديم ملاحظاتها أو تبريراتها أو إثباتها، وبعد الاطلاع على مستنتجات النيابة العامة وعلى الوسائل المقدمة، يبث المجلس الجهوي في طلب مراجعة الحكم، مما يعني تطبيق قاعدة الحكم المزدوج أيضا على مسطرة طلب المراجعة.

ويحدد أجل تقديم طلب المراجعة في عشرة سنوات يبتدئ من تاريخ تبليغ حكم المجلس الجهوي، وفي حالة تقديمه لغير صالح المعني بالأمر يصبح هذا الأجل أربعة سنوات، و الغاية من تقصير هذا الأجل الآخير هو حماية المحاسب العمومي من الطعون المتأخرة[1].

البند الثاني : التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية وطرق الطعن فيه

أولا ـ التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية

بالإضافة إلى المهمة القضائية التي تتكلف بها المجالس الجهوية للحسابات في مجال التدقيق والبث في حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها، يقوم المجلس كذلك بمهمة قضائية في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، عكس التجربة الفرنسية التي منحت هذا الاختصاص إلى محكمة التأديب المالية وكذا التجربة التونسية من خلال دائرة الزجر المالي[2].

وتمارس هذه المهمة القضائية حسب الفقرة الرابعة من المادة 118 على كل مسؤول أو موظف أو مستخدم يعمل في :

- الجماعات المحلية وهيئاتها.

[1] ـ مجيدي محمد :" دور المجالس الجهوية للحسابات.. "، مرجع سابق، ص : 48.

[2] ـ ينظمها القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 يوليوز 1985 والمنقح بالقانون عدد 34 لسنة 1987 المؤرخ في 6 يوليوز 1987 وبالقانون عدد 54 لسنة 88 المؤرخ في يوليوز 1988 والمتعلق بتحديد أخطاء التعرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية بالجماعات المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنضبطة عليها وبإحداث دائرة الزجر المالي (الفصول 6 إلى 26).

- المؤسسات العمومية أو المقاولات التي تملك فيها الجماعات المحلية أو الهيئات على انفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أو غير مباشر أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار.

كما أن تحديد الأشخاص الذي يمكن متابعتهم في مجال التأديب المالي، لايستثني الوالي والعامل في الحالات التي يعملان فيها باعتبارهما أمرين بالصرف لجماعة محلية أو هيئة [1].

أما فيما يخص المخالفات التي تؤدي إلى إثارة المسؤولية أمام المجالس الجهوية في مجال التأديب المالي، فقد تم تقسيمها حسب المتدخلين في إنجاز مختلف العمليات المالية والمحاسبية الخاصة بالأجهزة الخاضعة لرقابة هذا المجلس.

ـ الآمرون بالصرف

أجملت المادة 54 من قانون 99-62 المخالفات التي يمكن أن تؤدي إلى إثارة مسؤولية الأمرين بالصرف أو الآمرون المساعدين بالصرف أو المسؤولين وكل موظفي أو عون يعمل لحساب هؤلاء أو تحت سلطتهم في :

- مخالفة قواعد الالتزام بتصفية النفقات العمومية وتصفيتها والأمر بصرفها.
- عدم احترام النصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية.
- مخالفة النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بتدبير شؤون الموظفين والأعوان.
- مخالفة القواعد المتعلقة بإثبات الديون العمومية وتصفيتها والأمر بصرفها.
- مخالفة قواعد تحصيل الديون العمومية الذي قد يعهد به إليهم عملا بالنصوص التشريعية الجاري بها العمل.
- مخالفة قواعد تدبير ممتلكات الأجهزة الخاضعة لرقابة المجلس.
- التقيد غير القانوني لنفقة بهدف التمكن من تجاوز الاعتمادات.
- إخفاء المستندات أو الإدلاء إلى المحاكم المالية بأوراق مزورة أو غير صحيحة.
- عدم الوفاء تجاهلا أو خرقا لمقتضيات النصوص الضريبية الجاري بها العمل بالواجبات المترتبة عليها قصد تقديم امتياز بصفة غير قانونية لبعض الملزمين بالضريبة.

[1] ـ الفقرة الخامسة من المادة 118 من قانون 99-62.

- حصول الشخص لنفسه أو غيره عن منفعة غير مبررة نقدية أو عينية.
- إلحاق ضرر بجهاز عمومي يتحملون داخله مسؤولياتهم، وذلك بسبب الإخلال الخطير في المراقبة التي هم ملزمون بممارستها أو من خلال الإغفال أو التقصير المتكرر في القيام بمهامهم الاشرافية.

❖ **المراقبون الماليون**

يتعرض طبقا للمادة 55 من قانون 99-66 كل من مراقب الالتزامات بالنفقات وكل مراقب مالي وكذا كل موظف أو عون يعمل تحت إشراف مراقب الالتزام بالنفقات أو المراقب المالي أو يعمل لحسابهما للعقوبات إذا لم يجروا المراقبات التي هم ملزمون بها طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها، على الوثائق المتعلقة بالالتزام بالنفقات وعلى الوثائق المتعلقة بالمداخيل إن كانت من مهامهم، وذلك للتـأكد من :

- توفر الاعتمادات.
- توفر منصب مالي.
- احترام القواعد النظامية المطبقة على التوظيفات والتعيينات والترقيات في الدرجة.
- مطابقة مشروع الصفقة للمقتضيات التنظيمية المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية وعلى الخصوص الإدلاء بالشهادة الإدارية أو بالتقرير المتلعق بتقديم الصفقة الذي يبرر اختيار طريقة إبرام الصفقة.
- مطابقة صفقة الأشغال أو التوريدات أو الخدمات للنصوص المتعلقة بطلب المنافسة المطبقة على الجهاز المعني بالأمر.
- مشروعية القرارات المتعلقة باقتناء العقار والاتفاقيات المبرمة مع الغير وبمنح الإعانات المالية.
- صفة الأشخاص المؤهلين بمقتضى النصوص التنظيمية المعمول بها للتوقيع على اقتراحات الالتزام بالنفقات.
- كون مبلغ الالتزام المقترح يشمل مجموع النفقة التي تلتزم بها الإدارة.

❖ **المحاسبون العموميون**

حسب المادة 56 من قانون 99-62، يخضع للعقوبات المتعلقة بالتأديب المالي، كل محاسب عمومي وكل موظف أو عون يوجد تحت إشرافه أو يعمل لحسابه، إذا أخلوا بالمراقبات التي هم ملزمون بالقيام بها طبقا للنصوص التنظيمية المطبقة عليهم والتي تتعلق بـ :

- صفة الأمر بالصرف.
- توفر الاعتمادات.
- صحة تقييد النفقات في أبواب الميزانية المتعلقة بها.
- تقديم الوثائق المثبتة التي يجب عليهم طلبها قبل أداء النفقات طبقا للنصوص الجاري بها العمل.

ويمكن أن يتعرضوا لنفس هذه العقوبات في الحالات التالية :

- إذا لم يقوموا بمراقبة مشروعية تحصيل وتنزيل المداخيل المرصودة في صناديقهم.
- إذا تكتموا عن المستندات أو أدلوا إلى المجلس بوثائق مزورة أو غير صحيحة.
- إذا حصلوا لأنفسهم أو غيرهم على منفعة غير مبررة نقدية أو عينية.

وما يمكن ملاحظته من خلال لائحة المخالفات بالنسبة للأمر بالصرف أو المحاسب والمراقب المالي أنها لا تتطابق بشكل تام مع ماهو وارد في القانون المتعلق بتحديد مسؤولية هؤلاء[1]، فإذا أخذنا على سبيل المثال الأمر بالصرف، نجد أن من بين المخالفات التي لم تنص عليها المادة 54، أوامر التسخير التي يستعملها الأمرون بالصرف فيما يخص أداء النفقات العمومية، والتي أدرجتها المادة الرابعة من الظهير المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبية والمحاسبين العموميين.

لذا يجب مراجعتها لتكون مطابقة مع هذا القانون للحفاظ على الأموال الجماعية، كما يلاحظ أيضا أن المادتين 55 و 56 من قانون 99-62 تطبق على القباض الجماعيين، بما أنهم هم من يقوم بدور المحاسب والمراقب المالي، ولهذا كان على واضعي المدونة المذكورة أن يميزوا

[1] - ظهير شريف رقم 25-02-1 صادر في 19 من محرم 1423، 03 أبريل 2002 - بتنفيذ القانون رقم 99-61 المتعلق بتحديد مسؤولية الآمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين.

بين كل ما هو مرتبط بمالية الدولة أي المالية العامة، وماهو مرتبط بمالية الجماعات المحلية وهيئاتها [1].

وفي إطار تحليلنا لاختصاص المجالس الجهوية للحسابات في ميدان التأديب المالي نرى أنه من اللازم التعرض أولا إلى الأشخاص المكلفون بالإحالة ثم بعد ذلك إلى مسطرة التحقيق والحكم ثم العقوبات.

أ - الأشخاص المؤهلون لإحالة القضية

على خلاف التدقيق والبث في الحسابات، الذي تفتح فيه مسطرة التحقيق تلقائيا بوصول الحسابات أو البيانات المحاسبية إلى المجلس الجهوي، وتوزع بعد ذلك على المستشارين، فإنه بالنسبة لتحريك الدعوى في مجال التأديب المالي يحركها كل من وكيل الملك من تلقاء نفسه أو بطلب من رئيس المجلس، كما خولت المادة 138 من قانون 99-62 لرفع القضية إلى المجلس الجهوي بواسطة وكيل الملك، وبناء على تقارير الرقابة أو التفتيش مشفوعة بالوثائق المثبتة ومنحت هذه المادة كذلك الحق لرفع القضية إلى المجلس الجهوي لكل من وزير الداخلية ووزير المالية، ويلاحظ أن هذه المادة لم تمنح الحق للأطراف الأخرى لإحالة القضية على المجلس الجهوي بالرغم من أهميتها، وخصوصا ممثلي الدولة على الصعيد المحلي وهم الولات والعمال، وكذا الخزنة الجهويون والإقليميون والقبضة الجماعيون أو الجهويون ورؤساء المجالس الجماعية والمستشارين الجماعيين، بالنظر إلى قربهم واحتكاكهم اليومي بتدبير وتسيير الجماعات المحلية ومؤسساتها [2]، ولم تمنح الحق كذلك للأفراد لإحالة القضية على المجلس، خاصة الذين يكونون ضحية لرفض التزام أو أمر بالدفع لمبلغ دائنين به للجماعة، عكس التجربة الفرنسية التي منحت هذا الحق للأفراد لإحالة القضية على محكمة التأديب المالي [3].

ب - التحقيق

تتميز مسطرة التحقيق في قضايا التأديب المالي، بالدور المحوري الذي يقوم به وكيل الملك، حيث يجوز له طبقا للمادة 58 من قانون 99-62 بناء على الوثائق التي يتوصل بها وعلى المعلومات وكذا الوثائق الأخرى التي يمكن أن يطلبها من الجهات المختصة أن يقرر :

[1] - عبد العزيز الخبشي :" بعض مظاهر تقنية التدقيق والرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية وهيئاتها على ضوء مدونة المحاكم المالية " المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد : 6 ماي - يونيو 2003، ص : 31.

[2] - محمد مجيدي : "دور المجالس الجهوية...."، مرجع سابق، ص : 63.

[3] - Luis trotobas « droit budgétaire et comptabilité public » , op.cit , p : 188.

إما المتابعة : وفي هذه الحالة يلتمس من الرئيس تعيين مستشار مقرر يكلف بالتحقيق، كما يخبر الأشخاص المعنيين طبقا للكيفيات المنصوص عليها في الفصول من 37 إلى 39 من قانون المسطرة المدنية بأنهم متابعون أمام المجلس، ويحق لهم بالتالي أن يستعينوا بمحام مقبول لدى المجلس الأعلى، كما يخبر وكيل الملك بالمتابعة الوزير أو السلطة التي ينتمي إليها الموظف أو كان ينتمي إليها أو العون المتابع، كما يمكن أن يخبر كذلك عند الاقتضاء وزير المالية أو الوزير المعهود إليه بالوصاية والذي هو في هذه الحالة وزير الداخلية ما دام أنه الوصي على الجماعات المحلية وهيئاتها.

إما حفظ القضية : في حالة ما ذا رآى أنه لا داعي للمتابعة مع تعليل قراره الذي يبلغ إلى الجهة التي عرضت عليه القضية، مع إمكانية التراجع عن هذا القرار أي الحفظ إذا ما تبين له من خلال الوثائق والمعلومات الإضافية التي يتوصل بها، أن هناك قرائن تؤكد وجود إحدى المخالفات المشار إليها في المواد من 54 إلى 56 من قانون 99-62.

وفي حالة المتابعة فإن المادة 59 من القانون تمنح للمقرر بأن يقوم بجميع التحريات والتحقيقات لدى جميع الأجهزة العمومية أو الخاصة أو الإطلاع على جميع الوثائق، كما يحق له الاستماع إلى كل شخص إذا ما تبين له أن مسؤولية قائمة، بالإضافة إلى الاستماع إلى جميع الشهود بعد أداء اليمين حسب المقتضيات والشروط المنصوص عليها في قانون المسطرة المدنية[1].

ويتم تدوين جلسات الاستماع في محاظر يضبطها كاتب الضبط، وإذا لم يستجب الطرف المعني وكذا الشهود عند التحقيق لطلبات المستشار المقرر، فإن هذا الأخير يرفع تقرير إلى رئيس المجلس الذي يصدر أمر بأداء غرامة تتراوح ما بين 500 درهم إلى 2000 درهم[2] كما يقوم المستشار المقرر بإطلاع وكيل الملك على أعمال التحقيق التي تكون سرية.

وعند انتهاء المستشار المقرر من الإجراءات يحيل الملف على السيد وكيل الملك الذي يضع ملتمساته داخل أجل 15يوما من تاريخ التوصل[3] كما يبلغ حسب الكيفيات المقررة في قانون المسطرة المدنية الطرف المعني بأنه يجوز له داخل أجل 15 يوما يبتدئ من تاريخ تسلم هذا التبليغ أن يطلع لدى كتابة الضبط بالمجلس على ملفه إما شخصيا أو بواسطة محام، ومن حقه أيضا الحصول على نسخ من وثائق الملف، ويتم إثبات الإطلاع على الملف بكتابة الضبط، وخلال ثلاثين يوما الموالية للإطلاع يجوز له تقديم مذكرة بصفة شخصية أو بواسطة محام وتبلغ هذه الأخيرة إلى وكيل الملك[4].

---

[1]- انظر المواد 58 إلى 88 من قانون المسطرة المدنية.
[2] - المادة 69 من قانون 99-62.
[3]- المادة 60 من نفس القانون.
[4]- المادة 61 من قانون 99-62.

كما يحق للمعني بالأمر أن يقدم طلب الاستماع إلى الشهود داخل نفس الأجل أي ثلاثين يوما [1].

ج - الحكم

إذا تبين لرئيس المجلس أن القضية جاهزة لإدراجها بجدول جلسات المجلس أو الفرع المختص في حالة وجود فروع[2]، يتم استدعاء المعنيين بالأمر قبل تاريخ انعقاد الجلسة بخمسة عشر يوما على الأقل[3].

وبعد استنفاذ هذه الإجراءات يتولى رئيس الهيئة حسب منطوق المادة 64 من قانون 99-62 الإشراف على المناقشات والحفاظ على نظام الجلسة[4]، كما يمكن له أن يتخذ أي قرار أو الأمر بإجراء يراه مناسبا.

وعند بداية الجلسة يتلو المستشار المقرر تقريره، كما يطلب من الطرف المعني بأن يتقدم شخصيا أو بواسطة محاميه توضيحات وتبريرات.

أما فيما يخص الشهود فقد منح المشرع الحق لرئيس المجلس بأن يأذن للشهود المقبولين، عدم حضور الجلسة شخصيا وتقديم شهاداتهم كتابة بعدما يتقدموا بطلب بهذا الخصوص، وكذا التبريرات التي يراها الرئيس كافية، وهنا يمكن أن نتساءل ماهي القوة الثبوتية لهذه الشهادة المدلى بها، والحال أن هؤلاء الشهود لم يؤدوا اليمين القانونية التي اشترطها المادة 59 من قانون 99-62.

وفي هذا الحالة يتولى كاتب الضبط تلاوة الشهادة المكتوبة ثم بعد ذلك يقدم وكيل الملك مستنتاجه.

وباعتبار جلسات المجلس في ميدان التأديبي هي ذات طابع شفوي فإنه يمكن في إطارها طرح الأسئلة على الطرف المعني أو محاميه من طرف الرئيس أو من جانب أعضاء الهيئة بإذن من الرئيس، كما يجوز لوكيل الملك طلب الاستماع إلى الأشخاص الذين يرى أن شهاداتهم

---

[1]- المادة 62 من نفس القانون.

[2] - مجيدي محمد : "دور المجالس الجهوية..."، مرجع سابق، ص : 63.

[3]- الفقرة الأخيرة من المادة 63 من قانون 99-62.

[4]- في حالة الإخلال بسير الجلسات نصت المادة 103 من قانون 99-62 على ما يلي : " يمكن الحكم بناء على مقرر يتخذه رئيس الجلسة على كل من يستخف في سلوكه أو أقوله بالإحترام الواجب للمجلس خلال إحدى جلساته، بغرامة من مائتين 200، درهم إلى ألفي 2000 درهم ن ويكون هذا المقرر غير قابل للطعن..".

ضرورية داخل الجلسة وذلك بعد أداء اليمين طبقا لمقتضيات قانون المسطرة المدنية، ويكون الطرف المعني أو محاميه آخر من يأخذ الكلمة.

وإذا كان للمستشار المقرر في مداولات قضايا البث في الحسابات له صوت استشاري، فإن صوته في قضايا التأديب المالي يكون تقريريا في المداولة، ويتخذ القرار بأغلبية الأصوات وإذا كانت النتيجة معادلة يتم ترجيح الجانب الذي ينتمي إليه الرئيس.

ويعاب على هذه المداولة، إشراكها للمستشار المقرر بصوت تقريري وهو مالا يخدم احترام شروط المحاكمة العدالة، بالنظر لعدم احترام مبدأ الفصل بين تحريك المتابعة والتحقيق والحكم[1].

وبعد المداولة يصدر المجلس قراره في جلسة يتم فيها استدعاء المعني بالأمر أو من ينوب عنه وذلك في مدة أقصاها شهرين من تاريخ إدراج القضية للمداولة، ويتم تبليغ القرار إلى كل من الطرف المعني والوزير المكلف بالمالية والوزير المعني وإلى وكيل الملك وإلى الجهة التي رفعت القضية إلى المجلس والممثلين القانونيين للأجهزة المعنية وذلك خلال أجل شهرين بعد صدوره[2].

ح **- العقوبات**

تعتبر الغرامة المالية، العقوبة الوحيدة التي يصدرها المجلس لجزر المخالفات المتعلقة بالتأديب المالي.

وهكذا يصدر المجلس عقوبات أو غرامات مالية طبقا للمادة 66 من قانون 99-62 في حالة ثبوت مخالفة أو أكثر من المخالفات المشار إليها في المواد من 54 إلى 56 من نفس القانون.

وتقرر الغرامة المالية، وفقا لدرجة خطورة المخالفة المالية وتكرارها ولا يجب ان تقل عن مائة ألف درهم عن كل مخالفة ولا يمكن أن يتجاوز مجموع مبلغ الغرامة بالنسبة للشخص المسئول عن كل مخالفة أجرته السنوية الصافية أي دون احتساب التعويضات، التي كان يتقاضاها هذا الأخير عند تاريخ ارتكاب المخالفة، وعموما فإن مبلغ الغرامة لا يمكن أن يتجاوز

[1]-مجيدي محمد : " دور المجالس الجهوية للحسابات..."، مرجع سابق، ص : 67.
[2]- المادة 65 من قانون 99-62.

أربع مرات مبلغ مرتب المعني بالأمر، مما أدى ببعض المستشارين خلال مناقشتهم لمشروع قانون 99-62 إلى اعتبار أنه ليس من الوجاهة الاخذ بالأجر كمرجع بل المبلغ الضائع [1].

وإذا قرر المجلس أن المخالفات المرتكبة تسببت في خسارة للجهاز العمومي المعني، فإنه في هذه الحالة يحكم على الطرف المعني بإرجاع المبالغ المطابقة لفائدة الجهاز والتي تتضمن الرأسمال والفوائد، ويعتبر هذا الإجراء ذو أهمية كبرى للحفاظ على الأموال الجماعية وهو ما لم يكن منصوص عليها في إطار قانون رقم 79-12 المتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات وتحسب الفوائد على أساس السعر القانوني ابتداء من تاريخ ارتكاب المخالفة[2]، وهذا الإجراء يطبق على الأمرين بالصرف، باعتبارهم المسؤولون بالدرجة الأولى عن حماية مالية الجماعة أو الهيئة أو المؤسسة العمومية التي يتولون تسييرها [3].

أما إذا اكتشف المجلس أفعالا من شأنها أن تعرض المعني بالأمر لعقوبة تأديبية، أخبر وكيل الملك السلطات المختصة التي لها الحق في تأديب المعني بالأمر، والتي تخبر المجلس الجهوي خلال ستة أشهر في بيان معلل بالتدابير التي اتخذتها.

أما إذا تعلق الأمر بأفعال تتطلب عقوبة جنائية رفع وكيل الملك من تلقاء نفسه أو بإيعاز من رئيس المجلس، الأمر إلى وزير العدل قضد اتخاذ ما يراه ملائما، وأخبر بذلك السلطة لتي ينتمي إليها المعني[4].

أما فيما يتصل بمرتكبي مخالفات التأديب المالي المشار إليها في المواد 54 إلى 65 والذي يستفيد من أجرة غير عمومية فقد نصت المادة 67 من قانون 99-62 على حساب الغرامة في هذه الحالة على المعني بالأمر على أساس أجرته السنوية الصافية، أما إذا كان لا يتقاضى أية أجرة، فإن مقدار الغرامة يصل إلى ما يعادل الأجرة الصافية لموظف بدرجة متصرف بالإدارة المركزية يستفيد من أعلى رتبة في سلم الأجور رقم 11.

وعموما تعتبر المسؤولية في ميدان التأديب المالي مسؤولية استثنائية[5]، لا يمكن أن تصنف لا في إطار المسؤولية الجنائية أو المدنية أو التأديبية، بالنظر إلى أن العقوبات تنص على

---

[1]- تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان حول مشروع قانون 99-62 يتعلق بمدونة المحاكم المالية، مرجع سابق، ص : 44.
[2]- الفقرة الثانية من المادة 66 من قانون 99-62.
[3]- مجيدي محمد : " دور المجالس الجماعية.. " مرجع سابق، ص : 68.
[4]- المادة 111 من قانون 99-62.
[5]- أحميدوش مدني : " المحاكم المالية في المغرب... "، مرجع سابق، ص : 279.

الغرامات المالية بشكل أساسي يتناسب وتنسيق مع رواتب الموظفين، والتي تهدف فقط إلى إصلاح المخالفات والأخطاء المرتكبة.

ثانيا ـ طرق الطعن في التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية

خول المشرع حسب مضمون المادة 73 من قانون 99-62 طلب النقض أمام المجلس الأعلى، ضد القرارات النهائية الصادرة استئنافيا من طرف المجلس الأعلى للحسابات في قضايا التأديب المالي، إلى كل من المعني بالأمر ووكيل الملك والممثلين القانونيين للأجهزة العمومية.

وباعتبار أن إجراءات الطعن أمام المجلس الأعلى في القرارات الصادرة نهائيا من طرف المجلس الأعلى للحسابات فيما يخص مجال التأديب المالي هي نفسها التي نص عليها المشرع فيما يخص الطعن أمام المجلس الأعلى في القرارات الصادرة نهائيا من طرف المجلس الأعلى للحسابات فيما يخص التدقيق والبث في الحسابات، فإننا سنركز فقط على الاستئناف والمراجعة.

أ ـ **الاستئناف**

إن القرارات التي يصدرها المجلس الجهوي في ميدان التأديب المالي، تكون قابلة للاستئناف أمام الغرفة المختصة بالمجلس الأعلى للحسابات[1]، وهي غرفة التأديب المالي التي تتولى البث ابتدائيا في القضايا المرفوعة أمام المجلس.

ويؤهل لإحالة القضية أمام المجلس الأعلى للحسابات كل من [2]:

- المعني بالأمر.
- وزير الداخلية.
- الوزير المكلف بالمالية.
- ووكيل المالك.

ويلاحظ أن المشرع منح هذه الإحالة لوزير الداخلية دون الوالي والعامل وأقصى كذلك الجهاز العمومي المعني، وفي هذا الإطار هل يمكن اعتبار أن المعني بالأمر يضم كذلك الجهاز العمومي؟

[1] الفقرة الأولى من المادة 140 من قانون 99-62.
[2]- الفقرة القانية من المادة 140 من نفس القانون.

وكما هو الشأن بالنسبة للاستئناف في مجال التدقيق والبث في الحسابات يترتب على الاستئناف إيقاف تنفيذ الحكم الابتدائي إلا في حالة ما إذا كان الحكم مشمولا بالنفاذ المعجل[1].

أما فيما يخص أجل الاستئناف فقد حدده المشرع داخل الثلاثين يوما التي تلي تاريخ تبليغ الحكم، والذي خلاله يتم تقديم عريضة الاستئناف لدى كتابة الضبط بالمجلس الجهوي، طبقا للإجراءات المنصوص عليها في الفصلين : 141-142 من قانون المسطرة المدنية مع إقصاء تطبيق الفقرة الثانية من الفصل 142 من نفس القانون[2].

أما مسطرة التحقيق فتبدأ مباشرة، بمجرد توصل الوكيل العام للملك بملف الاستئناف الموجه إليه من طرف وكيل الملك لدى المجلس الجهوي، والذي يلتمس من رئيس المجلس الأعلى للحسابات تعيين مستشار مقرر مكلف بالتحقيق[3]، والذي يطلب تبليغ عريضة الاستئناف إلى الأطراف الأخرى المعنية، لإيداع مذكراتها الجوابية لدى كتابة الضبط بالمجلس داخل أجل الثلاثين يوما الموالية لتاريخ التبليغ، كما يمكن لها أن تقدم جميع المستندات لتدعيم أجوبتها عند الاقتضاء.

أما فيما يخص الإجراءات الاخرى فهي نفسها المتعبة في المرحلة الابتدائية، طبقا لمقتضيات المواد من 59 إلى 65 من القانون 99-62 والتي تمت الإشارة إليها حين تطرقنا لتدخل المجلس الجهوي للبث في قضايا التأديب المالي[4].

وتقوم الهيئة بالنظر أولا في الشروط الشكلية لطلب الاستئناف، وإذا توفرت هذه الشروط فإنها تقبل الدعوة وتبث في الجوهر[5].

ب ـ مراجعة الأحكام

نصت المادة 141 من قانون 99-62 كما هو الشأن بالنسبة للبث في الحسابات، على إمكانية مطالبة المجلس الجهوي بمراجعة القرار المتعلق بالتأديب المالي في حالة اكتشاف عنصر جديد وذلك بعد انصرام الأجل المحدد للاستئناف.

كما تجيز هذه المادة الحق في طلب المراجعة إلى كل من :

[1]- الفقرة الثانية من المادة 140 من قانون 99-62.
[2]- الفقرتان الثالثة والرابعة من المادة 140 من نفس القانون.
[3]- الفقرتان الثانية من المادة 72 من نفس القانون.
[4]- الفقرة الثالثة من نفس المادة.
[5]- الفقرة الأخيرة من نفس المادة.

- وكيل الملك من تلقاء نفسه أو بإيعاز من وزير الداخلية.
- الوزير المكلف بالمالية.

ويتم توجيه طلب المراجعة إلى رئيس المجلس الجهوي، مع تضمين هذا الطلب بعرض للوقائع والوسائل التي يحتج بها الطالب كما يجب أن يكون هذا الطلب مشفوعا بنسخة من القرار موضوع طلب المراجعة وبالتبرايرات التي يستند إليها.

وبعد هذا الإجراء، يقوم رئيس المجلس الجهوي بتعيين مستشار مقرر مكلفا بالتحقيق بعد أن يقوم وكيل الملك بتوجيه ملتمس في هذا الخصوص إليه.

أما فيما يخص مسطرة التحقيق فهي نفسها التي يجريها المستشار المقرر في الحكم الأصلي فيما يخص التحقيق والبث الذي تخضع له قضايا التأديب المالي.

أما آجال تقديم هذا الطلب فهو محدد في عشر سنوات تحسب ابتداء من تاريخ تبليغ حكم المجلس الجهوي، وفي حالة عدم تقديمه لغير صالح المعني بالأمر، يصبح أربع سنوات.

الفقرة الثانية : الاختصاصات الإدارية للمجالس الجهوية للحسابات

البند الأول : مراقبة الإجراءات المتعلقة بالميزانية

يعتبر اختصاص المجالس الجهوية للحسابات في مراقبة الإجراءات المتعلقة بالميزانية، بادرة جيدة للحفاظ على الأموال الجماعية، والتي تتطلب تدخل القاضي المالي في مختلف مراحل تنفيذ السياسة الموزاناتية للجماعة[1]، ويعد ممارسة هذا النوع من المراقبة في التجربة الفرنسية كبديل للوصاية التي كانت تمارسها السلطات المركزية على الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية[2]، إلا أنه وكما يلاحظ في التجربة المغربية أنها بعيدة عن التوجه الذي سار فيه المشرع الفرنسي، بحيث ما زالت سلطة الوصاية هي الآمر والناهي فيما يخص كل كبيرة وصغيرة في المجال المالي.

[1] -Ahmed NAHRACH " de la gouvernance financière local : quel rôle pour le juge financier ? " RMAD, n° 5 , année2005. , p : 115.
[2] - Alain pichan « décentralisation et contrôle des chambres régionales des comptes » Dossier , ENA , Mensuel , Mai 1996 , p : 21.

إلا أنه ومع ذلك فإن مدونة المحاكم المالية، بالنظر إلى ظاهرة تنامي رفض الحسابات الإدارية من طرف المجالس الجماعية، قد قدمت معالجة لهذا الموضوع خصوصا وأن أثاره وخيمة على التدبير المالي الجماعي.

وهكذا نجد أن المادة 143 في فقرتها الأولى من قانون 99-62 أعطت الحق للمجالس الجهوية للتدخل في حالة عدم المصادقة على الحساب الإداري من طرف المجلس التداولي، وذلك في حالة ما اذا تم عرض المسألة عليه بصفة تلقائية، من طرف كل من وزير الداخلية أو الوالي أو العامل، أو بناء على طلب الأمر بالصرف المعني أو من الطرف الرافض للحساب الإداري، ويعتبر هذا مكسبا خصوصا للطرف الرافض للحساب الإداري لتحريك مسطرة المجلس الجهوي للحسابات للوقوف على الثغرات التي يتضمنها الحساب الإداري.

وزيادة على هذا يختص المجلس الجهوي للحسابات في كل قضية تخص الإجراءات المتعلقة بتنفيذ ميزانية الجماعة المحلية أو الهيئة، بعد أن يحال عليه الأمر من طرف كل من وزير الداخلية أو الوالي أو العامل في حدود الاختصاصات المسندة إليهم بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل[1]، وهنا نجد هنا بعض الغموض فيما يخص هذه الإجراءات حيث لم يبين المشرع ما المقصود بهذه الإجراءات هل هي فتح حسابات خصوصية ؟ فتح اعتمادات جديدة ؟ التحويل من فصل إلى فصل ؟.

وبعد إحالة الأطراف الحساب الإداري المرفوض على المجلس الجهوي للحسابات، الذي يرفق بالمستندات المثبتة المقدمة من طرف المحاسب العمومي وكذا المداولات المتعلقة بهذا الرفض[2]، و إحالة كل قضية تخص الإجراءات المتعلقة تنفيذ الميزانية الجماعية أو الهيئة، يعين رئيس المجلس الجهوي للحسابات طبقا للمادة 145 من قانون 99-62 مستشارا مقررا للتحقيق في هذه الإحالة خلال أجل شهر، ويستعين هذا الأخير في تحقيقه بقضاة أخرين وبمدققين كما يقوم بجمع التحريات التي يرى أنها ستفيد التحقيق، أو يقوم بالانتقال إلى عين المكان في حالة الضـرورة، كما أنه يمكن أن يطلع على جميع الوثائق التي ستزوده بالمعلومات حول ملف التحقيق.

وبعده يقدم المستشار المقرر تقريره إلى المجلس الجهوي، بعد انصرام أجل الشهر مشفوعا بالرأي الذي يقترحه، وتعقبه بعد ذلك مداولة المجلس التي تصدر رأيا يبلغ إلى الأطراف التي

[1] - المادة 142 من قانون 99-62.
[2] - الفقرة الثانية من المادة 143 من نفس القانون.

أحالت القضية[1] داخل أجل أقصاه شهرين يبتدئ من تاريخ عرض الأمر عليه[2]، وتبلغ آراء المجلس كذلك إلى الممثلين القانونيين للجماعات المحلية أو الهيئة أو الأجهزة الأخرى المعنية[3].

وفي حالة عدم تتبع كل من وزير الداخلية أو الوالي أو العامل لرأي المجلس الجهوي تلزم هذه الأطراف بتقديم تعليل لهذا القرار المتخذ.

وعموما يعتبر هذا الاختصاص مساهمة من طرف المجلس الجهوي للحسابات في الارتقاء بأداء الجماعات المحلية وهيئاتها نحو تحقيق تدبير شفاف للمالية الجماعية.

البند الثاني : رقابة التسيير

من بين الاختصاصات الإدارية المهمة التي يتكفل بها المجلس، نجد مراقبة التسيير فما هو موضوع هذه الرقابة وماهي مسطرتها ؟

أولا - موضوع رقابة التسيير

يمارس المجلس الجهوي للحسابات رقابة التسيير في حدود اختصاصه، طبقا للمادة 148 من قانون 99-62 على الأجهزة التالية :

- الجماعات المحلية وهيئاتها التي تدخل في اختصاصه.
- مراقبة تسيير المقاولات المخولة للامتياز في مرفق محلي الداخلة في حدود دائرة اختصاصه.
- المقاولات والشركات التي تملك فيها الجماعات المحلية أو الهيئات أو مؤسسات عمومية جهوية وجماعية انفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشرة أو غير مباشر أغلبية الأسهم في الراسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار.

ويلاحظ من خلال هذه الأجهزة أنها نفسها التي أشارت إليها المادة 72 من قانون 79-12 باستثناء أن هذه المادة كانت تحدد مساهمة الجماعات المحلية في المقاولات في الثلث أو أكثر في راسمال المقاولة والتي أصبحت في ظل المادة 148 تتعدى النصف أي أغلبية الأسهم.

[1] - الفقرة الاولى والثانية من المادة 166 من قانون 99-62.
[2] - الفقرة الثانية من المادة 143.
[3] - الفقرة الأخيرة من المادة 146.

وتمارس رقابة التسيير على هذه الأجهزة انطلاقا من تقدير من حيث الكيف أو الإدلاء عند الحاجة باقتراحات حول الطرق الناجعة لتحسين طرق التسيير والزيادة في فعاليتها ومردوديتها من خلال تقييم مدى تحقيق الأهداف المحددة والنتائج المحققة، وتكاليف وشروط اقتناء واستخدام الوسائل المستعملة[1].

إلا أن هذه الرقابة لا يمكن بحال من الأحوال أن تكون على حساب مراقبة الملائمة[2] التي تبقى من اختصاص الأمر بالصرف، ولكن المجلس يمكن أن يبحث فقط الأهداف التي تم تسطيرها في السياسة المقررة من طرف المنتخبين، والوسائل التي استعملت لتحقيق هذه الأهداف والنتائج النهائية المتوصل إليها [3].

وبالإضافة إلى هذا يراقب المجلس مشروعية وصدق العمليات التي تم إنجازها ومادية الخدمات المقدمة، والتوريدات المسملة والأشغال المنجزة [4]، وفي إطار هذه المراقبة يراقب المجلس شرعية الموارد والنفقات، ومطابقتها مع النصوص والمقتضيات القانونية، ومن هنا يمكن للمجلس أن يثبت انتهاك وخرق النصوص القانونية فيما يتعلق بالتوظيفات الجماعية والصفقات العمومية.

وبما أن مراقبة الشرعية لا يمكن أن تهتم بمادية النفقة، فإن المجلس له الحق في القيام بهذه المراقبة من خلال مراقبة في عين المكان لصدق العمليات المنجزة وحقيقة الخدمات المقدمة والتوريدات المسلمة والأشغال المنجزة، وهذه المراقبة تعتبر دعامة أساسية للحفاظ من الأموال الجماعية، وهي ضرورة بجانب مراقبة الشرعية.

وزيادة على هذه المراقبة يتأكد المجلس من أن الأنظمة والإجراءات المطبقة داخل الأجهزة الخاضعة لمراقبته تضمن التسيير الفعال لمواردها واستخدامها، و حماية ممتلكاتها وتسجيل كافة العمليات المنجزة[5]، إلا أن هذه المراقبة لا يمكن القيام بها بشكل فعال في ظل غياب نظام المراقبة الداخلية داخل الجماعات المحلية وهيئاتها والتي ستساعد المجلس الجهوي للحسابات على تسهيل القيام بمراقبة التسيير[6] وبالتالي يجب على الجماعات المحلية أن تضع

[1]- الفقرة الأولة والثانية من المادة 147 من قانون 99-62.

[2] - Dominique Bailland « les chambres régionales des comptes : une innovation reussie » , dossier de l'administration et des contrôles , services public , n° 32 mai-juin , 1995 , p : 20.

[3] - Jean Raynaud « les contrôles des chambres…. » op.cit , p : 168.

[4] - الفقرة الثالثة من المادة 147 من قانون 99-62.

[5] - الفقرة الرابعة من نفس المادة.

[6] - Fadoua laghzaoui : « les cours régionales des comptes et le contrôle interne des collectivités locales » RMAD , n° 7 , année 2005 , p : 40.

نظاما للمراقبة الداخلية ليضمن لها التسيير الفعال ومعرفة الاختلالات التي تعيقه لأجل إصلاحها من خلال توجيهات المجالس الجهوية للحسابات.

ومن الاختصاصات المهمة كذلك للمجلس الجهوي، نجد اهتمامه بتقييم مشاريع الأجهزة الخاضعة لمراقبته لأجل التأكد من مدى تحقيق الأهداف المحددة لكل مشروع بالنظر إلى ما تم إنجازه والوسائل المستعملة [1].

ويعتبر هذا الاختصاص جديدا، حيث أن المجلس الأعلى للحسابات في فصله 78 من قانون 79-12 لم يكن يتضمن هذه المراقبة، وكذا مراقبة الأنظمة والإجراءات المطبقة داخل الأجهزة الخاضعة لمراقبته.

ولتطبيق هذه المراقبة يعني تقييم مشاريع الأجهزة، يجب على الجماعات أن تحدد الأهداف المراد بلوغها بدقة، كما يجب عليها أن تحدد الوسائل الكفيلة لتحقيق هذه الأهداف، وهذه الشروط غير متوفرة في مجال التدبير المالي المحلي.

ثانيا ـ مسطرة الرقابة

في إطار البرنامج السنوي لأشغال المجلس الجهوي المنصوص عليه في المادة 120 من قانون 99-62، يعين الرئيس المستشارين الذين يقومون بمراقبة الأجهزة المدرجة في البرنامج[2]، ويساعد المجلس في وضع هذا البرنامج توصله من الأجهزة الخاضعة لمراقبته سنويا بحساباتها ووثائقها المحاسبية كما تقدم إليه هذه الأجهزة كذلك المحاضر التداولية مرفقة بنسخ من تقارير المحاسبين المعتمدين والمراقبين الداخليين والخارجيين[3]، كما يساعده في ذلك نتائج المراقبة القضائية، وذلك لاستخراج مؤشرات تمكنه من تحديد الأجهزة التي سيضعها في برنامجه لإخضاعها لمراقبة التسيير[4] بالإضافة إلى طلب كل من وزير الداخلية والمالية للمجلس لإدارج قضية تتعلق بتسيير الأجهزة الخاضعة لمراقبته في برنامجه السنوي[5].

ولأجل أن تكون المراقبة فعالة، يقوم المستشارون بالاطلاع على كافة الوثائق أو المستندات المثبتة الكفيلة بأن تقدم لهم معلومات حول تسيير هذه الأجهزة، كما يمكن لهم

[1] ـ الفقرة الأخيرة من المادة 147 من قانون 99-62.
[2] ـ الفقرة الأولى من المادة 151 من نفس القانون.
[3] ـ المادة 147 من نفس القانون.
[4] ـ مجيدي محمد "دور المجالس... " مرجع سابق، ص : 80.
[5] ـ الفقرة الأولى من المادة 153 من قانون 99-62.

الاستماع إلى كل الأشخاص الذين سيفيدون المستشارين في بحثهم تحت طائلة تطبيق غرامة تتروح ما بين 500 درهم إلى 2000 درهم بعد رفع تقارير إلى رئيس المجلس الجهوي في حالة عدم الاستجابة لطلب المستشارين[1].

ومن خلال تكليف المستشارين بإجراء البحث، يتبين أن المشرع لم يعطي الحق لرئيس المجلس للاستعانة بخبراء للقيام بمراقبة التسيير، خاصة في ظل التعقيدات التي تطبع هذه المراقبة، على عكس التجربة الفرنسية التي اعطت الحق لرئيس المجلس للاستعانة بخبراء فيما يخص الأبحاث التقنية [2]، ويمكن أن يكون هؤلاء الخبراء أطراف عمومية مأموري الحسابات أو الخبراء المحاسبيين أو المختصين في المجال الهندسي والتقني[3].

وعند إجراء البحث من طرف المستشارين حسب المادة 80 من قانون 99-62 تبلغ ملاحظاتهم التي تم تسجيلها إلى المسؤولين عن الاجهزة المعنية، والتي من خلالها يدلون بتعقيباتهم حولها داخل أجل الشهرين، ويحرر بعدها المستشارون عند انتهاء هذا الأجل تقارير يوجهونها إلى رئيس المجلس[4].

ويلاحظ أن المشرع المغربي لم ينص على توجيه تقارير المستشارين إلى مستشار مراجع أو مقرر مراجع، كما هو الشأن في التجربة الفرنسية التي أعطت هذا الحق لرئيس المجلس فيما يخص مراقبات التسيير ذات الأهمية الكبرى لتعيين مقرر مراجع لمراجعة تقارير المستشارين لأجل توضيح الرؤية للمجلس حول عمل المستشارين المقررين [5].

وبعد توجيه تقارير المستشارين إلى المجلس، يتداول هذا الأخير فيها طبقا للمادة 82 من قانون 99-62 بواسطة خمسة أعضاء من بينهم الرئيس والمستشار الذي قام بالمراقبة، مع تقديم هذا الأخير تقريرا بالنسبة لكل ملف، وخلال هذه المداولة يستمع المجلس إلى كل مسؤول أو مستخدم أو مراقب للجهاز المعني، ولا يجب على هؤلاء كتمان السر المهني إلا في الحالة التي نصت عليها المادة 110 [6]، وفي حالة عدم استجابة هذه الأطراف لاستدعاء المجلس، يتقدم رئيس

[1] - الفقرة الرابعة من المادة 82 من قانون 99-62.

[2] - Article 241-3cjf.

[3] - Raynaud. op.cit , p : 174.

[4] - المادة 81 من قانون 99-62.

[5] - Raynaud , op.cit , p : 175.

[6] - تنص المادة 110 من قانون 99-62 على ما يلي :" يحق للمجلس أن يستمع بموجب أمر للرئيس، لكل مسؤول أو مستخدم أو مراقب بالاجهزة المذكورة، ولا يلزم هؤلاء المسؤولين والمستخدون بواجب كتمان السر المهني تجاه قضاة المجلس بمناسبة التحقيقات التي يقومون بها في إطار اختصاصات المحلس.

المجلس لتوقيع الغرامة المنصوص عليها في المادة 69، مع إمكانية أن يأمر المجلس بإجراء تحريات تكميلية، وبعده تحدد الملاحظات التي يمكن أن توجه في رسائل من رئيس المجلس إلى مسؤولي الأجهزة المعنية، وهنا يمكن أن نتسائل هل للمجلس الحق في معرفة هذه الملاحظات ؟ ولماذا لم ينص المشرع على إمكانية توصل الهيئة التداولية بهذه الملاحظات ما دام أنها أطراف معنية بتسيير وتدبير الجماعة المحلية ؟

وإذا كان هذا هو الوضع بالنسبة للتجربة المغربية، فإن التجربة الفرنسية حثت على عرض الملاحظات النهائية من طرف المجلس الجماعي على الهيئة التداولية خلال أول دورة لها تلي إرسال هذه الملاحظات[1]، وذلك لفتح الحوار ما بين الأعضاء حول هذه الملاحظات ولفتح المجال أمام المعارضة لجعل هذه الملاحظات أكثر عمومية[2].

ويكون إلزاما على الأشخاص الذين توجه إليهم هذه الرسائل، الإجابة عليها في أجل لا يقل عن شهر يحدده رئيس المجلس، وبعده يتخذ المجلس قرارته باغلبية الأصوات[3].

وبعد هذه الإجراءات يقوم المستشار المقرر بإعداد مشروع تقريرخاص، استنادا على نتائج مداولة المجلس، أو على نتائج التحريات التكميلية وتعقيبات مسؤولي الأجهزة المعنية إن كانت هناك ضرورة لذلك[4].

وبعده يتداول المجلس من جديد طبقا للمادة 84 من قانون 99-62 في مشروع التقرير الخاص، وفي حالة اكتشاف الغرفة لمخالفة تندرج ضمن المخالفات المنصوص عليها في المواد 54 إلى 56 يتم إشعار وكيل الملك، أما إذا تم اكتشاف عناصر مكونة لتسيير بحكم الواقع حسب مضمون المادة 41 من نفس القانون طلب المجلس من المستشارين تهييء تقرير في الموضوع يوجه لوكيل الملك حسب مقتضيات المادة 42، أما إذا تم اكتشاف أعمال تستدعي عقوبة جنائية أو تأديبية طبقت المادة 111 من قانون 99-62.

وبعد استكمال هذه المراحل يوجه الرئيس التقارير الخاصة التي تم التداول فيها طبقا للمادة 152 والفقرة الثانية من المادة 153 إلى كل من :

وإذا كانت التبليغات أو جلسات الاستماع المذكورة تخص وقائع لها علاقة بالدفاع الوطني أو الأمن الداخلي أو الخارجي للدولة، أخبر الرئيس بذلك الوزير الأول الذي يجوز له الإبقاء على كتمان السر أو رفعه، ويتخذ المجلس عند الاقتضاء كافة الإجراءات الضرورية لضمان سرية تحرياته وملاحظاته....".

[1] -Article L 241 -11 CJF.

[2] - Jean Raynaud , op.cit , p : 184.

[3] - الفقرتان السابعة والثامنة من المادة 82 من قانون 99-62.

[4]- المادة 83 من نفس القانون.

- وزير الداخلية أو العامل أو الوالي في حدود الاختصاصات المخولة لهم.
- وزير المالية أو الخازن بالجهة أو العمالة أو الإقليم.

وهؤلاء يمكن لهم الإدلاء بملاحظاتهم ويعبرون عن أرائهم داخل أجل يحدده رئيس المجلس الجهوي على ألا يقل عن شهر.

- الوزير المعني.

وبعده يوجه المجلس نسخا من التقارير النهائية المتعلقة بمراقبة التسيير إلى المجلس الأعلى للحسابات مشفوعة بملاحظات وأراء المسؤولين والسلطات المعنية، والتي يمكن أن يدرجها في تقريره السنوي[1].

وهنا يمكن أن نتساءل عن جدوى عدم إرسال هذه التقارير إلى الأجهزة المعنية، وخصوصا هي المعنية مباشرة من هذه التقارير، فيكف يمكن لهذه الأجهزة أن تصلح ثغرات التسيير إذا لم تتوصل بهذه التقارير وكيف يمكن لها أن تستفيد من هذه التقارير إذا لم يتم إدراجها في تقارير المجلس الأعلى للحسابات، وبالتالي كان من الأجدر إرسال هذه التقارير إلى الأجهزة المعنية للاستفادة من الملاحظات المدرجة فيها، وفي هذا المنحى نجد أن التجربة الألمانية لم تمنح فقط إطلاع الأجهزة المعنية عن تقارير الغرف الجهوية للحسابات بل أعطت لها الحق في نشر هذه التقارير بعد المداولة عليها في المجلس الجماعي[2].

البند الثالث : مراقبة استخدام الأموال العمومية

من الاختصاصات الإدارية الأخرى التي يمارسها المجلس الجهوي للحسابات حسب المادة 154 من قانون 99-62 نجد مراقبة استخدام الأموال العمومية، التي تتلقاها المقاولات باستثناء المقاولات التي تم ذكرها في المادة 148 من نفس القانون، وكذا جميع الجمعيات وجميع الأجهزة الأخرى التي تتلقى مساهمة في الراسمال أو مساعدة كيفما كان نوعها من طرف جماعة محلية أو هيئة، أو من طرف جهاز آخر يخضع لمراقبة المجلس الجهوي.

ونلاحظ من خلال هذا أن المشرع لم يحدد على الخصوص قيمة هذه المساعادت المالية مما قد يثقل كاهل المجالس الجهوية في النظر في مساهمات قليلة الأهمية، عكس التجربة

[1] - المادة 157 من قانون 99-62.

[2] - Volker hartloff: "le contrôle financier dans les laïnder de la république fédérale d'allemangne » , op.cit , p : 88.

الفرنسية التي حددتها في أكثر من 1000 فرنك[1]، والتي يمكن أن تكون على شكل قروض تخفيض الفائدة شراء أرض أو عقار يسلم مجانا للمقاولة [2].

أما فيما يخص هدف مراقبة استخدام الأموال العمومية، فهو طبقا لنفس المادة أعلاه هو التأكد من الاستخدام الجيد لهذه الأموال التي تلقتها الأجهزة طبقا للاهداف المتوخاة من المساهمة أو المساعدة.

ولأجل القيام بهذه المراقبة ألزم المشرع في المادة 155 من نفس القانون، هذه الأجهزة بان تقدم إلى المجالس الجهوية، الحسابات المتعلقة باستخدام الأموال والمساعدات العمومية الأخرى التي تلقتها، وذلك طبقا للمقتضيات المحددة في التشريع المعمول به.

أما فيما يخص مسطرة إجراء هذه المراقبة، فهي نفسها المقررة بالنسبة لمراقبة التسيير، حيث يعين رئيس المجلس الجهوي المستشارين المقررين الذين يتولون مراقبة استخدام الأموال العمومية التي تلقتها الأجهزة المدرجة في برنامج أشغال المجلس الجهوي[3].

ولكي تكون هذه المراقبة أكثر فعالية ومردودية، فإن المستشارين بتطلعون على كافة الوثائق والمستندات المثبتة، الكفيلة بان تزودهم بالمعلومات الضرورية حول تسيير هذه الأجهزة، أما الإجراءات الأخرى للمراقبة فهي تتم وفق نفس الإجراءات التي يتم بها مراقبة التسيير طبقا لمقتضيات المواد من 80 إلى 84 [4].

وتوجه المجالس الجهوية للحسابات نسخا من جميع التقارير المتعلقة بمراقبة الأموال العمومية إلى المجلس الأعلى للحسابات مع إلحاق هذه التقارير بالملاحظات وآراء المسؤولين والسلطات المعنية [5]، ويلاحظ كذلك كما هو الشأن بالنسبة لتقارير مراقبة التسيير أنها لا توجه إلى الأطراف المعنية، مما يجعل هذه المراقبة لا تحقق هدفها المنشود.

---

[1] - Article L 211-4 de code des juridictions financiers CJF.

[2] - Jean Raynaud , les contrôles des chambres régionales des comptes » , op.cit , p : 199.

[3]- الفقرة الأولى من المادة 156 من قانون 99-62.

[4]الفقرتان الثانية والثالثة من المادة 156 من قانون 99-62.

[5]- المادة 157 من نفس القانون.

الفرع الثاني : التدقيق وتقييم السياسات العمومية وتأهيل رقابة المنتخب والناخب

لتناول هذا الفرع يجب التطرق أولا إلى التدقيق (الفقرة الاولى) وكذا تقييم السياسات العمومية (الفقرة الثانية) ثم تأهيل رقابة المنتخب (الفقرة الثالثة) وتأهيل رقابة الناخب (الفقرة الرابعة).

الفقرة الأولى : التدقيق

للتطرق إلى التدقيق أو الإفتحاص يجب أولا تعريف التدقيق (البند الأول) ثم تحديد أنواعه (البند الثاني) ثم بعد ذلك الإشارة إلى تطبيقاته داخل الجماعات المحلية (البند الثالث).

البند الأول : تعريف التدقيق

ظهر التدقيق أو الفحص كما يسميه البعض، في العهد الروماني حيث كان يطبق في الشكاوي أمام القضاء، وذلك عن طريق سماع الشهود، وبعده اتخذ صورة جيدة في انجلترا أواخر القرن الثالث عشر، ولكن الانتشار الكبير للتدقيق ظهر في الولايات المتحدة الأمريكية التي نشطت فيها رؤوس الأموال الخاصة والمقاولات، ومن هنا يمكن اعتبار أصله انجلو سكسوني[1].

وقد عرف التدقيق بأنه : "كل عمل يستهدف تقويم بنيات المراقبة الداخلية، وفق مرجعيات عملية ومهنية دقيقة من أجل الوقوف على الخلل الذي تعاني منه المنظمة في شتى المجالات، من أجل السيطرة عليها والتنبؤ بتطورها "[2].

كما عرف بأنه النشاط الذي يطبق بكل استقلالية إجراءات ومساطر منسجمة ومعايير التحليل، من أجل تقييم سلامة سير كل أو جزء من العمليات المتخذة في منظمة ما بالمقارنة مع معايير [3].

---

[1] - Abderrahim Fadil « l'audit des collectives locales » problèmes théoriques et méthodologiques", REMALD , n° 28 Juillet , Septembre , 1999 , p : 60.

[2]- محمد حركات : التدبير الاستراتيجي والمنافسة "، مكتبة دار الأمان، السنة 1997، ص : 17.

[3]- هذا التعريف لM.Hervais مقتبس من :

Abdelhamid EL GADI : « Audit et contrôle de gestion impreimeries Mithaq Abderrahi Fadil , op.cit , p : 60.

ويظهر من خلال هاذين التعريفين، أن هدف التدقيق هو تقييم العمليات داخل المنظمة بواسطة مجموعة من الإجراءات والمساطر، بهدف الكشف عن الخلل في التسيير الذي يعيق هذه المنظمة في تحقيق الأهداف المحددة، وبالتالي البحث عن الوسائل الكفيلة لتجاوزها، ومن هنا فالتدقيق هو وسيلة للمساعدة على اتخاذ القرار[1]، باعتبار أنه يقوم بمهمتين أساسيتين، إخبارية من خلال الإعلام على حالة الوضعية التي توجد فيها المنظمة لأجل ضبط إكراهاتها وتجاوزات التنظيم والتسيير، ومهمة توجيهية لأن نتائجه موجهة لتوضيح القرارات التي يجب اتخاذها في المستقبل وذلك من خلال إدماج الإصلاحات المناسبة.

البند الثاني : أنواع التدقيق

عرف التدقيق والخدمات الاستشارية، بوجه عام خلال العقدين الأخيرين تقدما ملموسا على المستوى العملي، وتشعبت ميادينه، وأصبحنا الآن نسمع علاوة على التدقيق المالي والعملياتي، على التدقيق الاستراتيجي وتدقيق التكوين وتدقيق الصحة والتدقيق القانوني والتدقيق السياسي... [2].

ويحتكر هذا القطاع أي التدقيق ستة مؤسسات دولية عملاقة يطلق عليها (الكبار الست)، وهي ارتوراندرسن، ك. ب. م. ج، ارنست يونغ، كوربرزر اندليبرند، ديلوات توش، بريس واترهوس[3].

أما أنواع التدقيق، وإن كانت كما أكدنا سابقا متشعبة إلا أن أهمها حسب المعيار الوظيفي، التدقيق المالي والتدقيق العملياتي [4].

التدقيق المالي يهتم بمراقبة تنفيذ مداخيل ونفقات المنظمة، لأجل معرفة إلى أي مدى تم احترام النصوص القانونية[5]، وبالتي فإن هذا التدقيق يعتبر وسيلة للإشهاد على الحسابات انطلاقا من تحليل نوعية التسيير المحاسبي والوثائق الصادرة والمعلومات المالية[6].

---

[1] - Abderrahim Fadil , op.cit , p : 60.

[2] ـ محمد حركات : "التدبير الاستراتيجي "، مرجع سابق، ص : 171.

[3] ـ نفس المرجع، ص : 173.

[4] - Driss khoudry youssef briga « le guide d'audit communal » éditions maghrébines , casablanca , année 1998 , p : 128.

[5] - Abderrahim Fadil : « l'audit des collectivités locales …. » , op.cit , p : 61.

[6] - Driss khoudry youssef briga « le guide d'audit communal » , op.cit , p : 128.

أما التدقيق العملياتي فهو ينطبق على جميع عمليات المنظمة، وموضوعه هو الحكم على الكيفية التي تم بها تسطير الأهداف وكيفية تحقيقها، والأخطار التي تحيط بالمنظمة، وبالتالي فهو يشمل بالإضافة إلى التدقيق المالي، جميع ميادين نشاط المنظمة[1].

كما يمكن تقسيم التدقيق حسب المعيار العضوي، أي حسب الجهة التي تقوم بالتدقيق، إلى التدقيق الداخلي والتدقيق الخارجي [2].

التدقيق الداخلي، يعرف بأنه نشاط تقويم مستقل يعمل بصفة أساسية في مجال الموضوعات المحاسبية والمالية، ولكن من الجائز أن يمارس أنشطة تقويمية استراتيجية وتنظيمية ووظيفية [3].

وبالتالي فإن الغرض من هذا التدقيق هو مساعدة الإدارة على القيام بمسؤولياتها بشكل فعال وذلك من خلال مد الإدارة بالتقارير والتوصيات والملاحظات المهمة التي تهم نشاط المقاولة.

أما التدقيق الخارجي، فتقوم به أجهزة أجنبية عن المقاولة أو المنظمة تطبيقا لمقتضيات قانونية كما هو الأمر بالنسبة لمراقبي الحسابات أو في إطار تعاقدي [4].

ولقد طبق القطاع الخاص هذه الأنواع من التدقيق داخل المقاولات، لأجل فتح المجال أمامها لنهج تدبير جيد فيما يخص تدبيرها المالي والمحاسبي والتنظيمي، إلا أنه مع تنامي التوسع الذي عرفه القطاع العام في مجالاته التي لم تعد تقتصر على المجالات التقليدية، والندرة التي ميزت المالية العمومية، هذه العوامل جعلت الاهتمام بالتحديث والرفع من الانتاجية أهدافا تجمع القطاع العام والخاص في آن واحد [5]، وبالتالي أصبح تطبيق التدقيق في المجالات العمومية أمرا لا بد منه، ومن هنا ظهر التدقيق المندمج كوسيلة تدقيق في القطاع العام مؤسس على مبدأ أساسي وهو جعل الأموال العمومية مدبرة بطريقة تجعلها تستعمل بشكل جيد وعقلاني[6].

ويعود أصل التدقيق المندمج إلى ممارسة المؤسسة الكندية للفحص المندمج fondation canadienne de vérification للرقابة العليا على المالية العامة، واستعمل هذا المصطلح لأول مرة سنة 1978 من قبل المراقب العام لكندا أنذاك السيد جيمس ماكدونالد، وذلك لأجل

---

[1]- Ibid , p : 132.
[2] - Ibid , p : 118.
[3] - محمد حركات " التدبير الاستراتيجي..."، مرجع سابق، ص : 85.
[4] - Dris khoudy youssef briga , op.cit , p : 65.
[5] - محمد مجيدي "دور المجالس الجهوية للحسابات...."، مرجع سابق، ص : 270.
[6] - Abdelhamid El Gadi , op.cit , p : 65.

وضع مفهوم رقابي يهدف إلى تجاوز الدور التقليدي للرقابة وذلك بإدخاله ما أسماه المساءلة على مردودية إنفاق الأموال العمومية[1].

ويهدف التدقيق المندمج إلى دراسة المراقبات الموجودة لضمان حماية الموارد البشرية والمالية والمادية والإعلامية بشكل ملائم ومناسب، وضمان تدبير هذه الموارد وفقا للنصوص القانونية والتنظيمية والتوجيهات التي تحكمها، كما يهدف أيضا إلى استعمال هذه الموارد باقتصاد وكفاءة وفعالية Economique efficiente et efficacité [2].

وإذا كان التدقيق العام يعود في جانب هام منه إلى نقل هذه التقنية من القطاع الخاص إلى القطاع العام، وباعتبار أن المجال المحلي يعتبر جزءا من هذا القطاع، فإن الجماعات المحلية خضعت بدورها خلال فترة التسعينات للتدقيق فما هو مضمون هذا التدقيق ؟

البند الثالث : التدقيق داخل الجماعات المحلية

منذ سنة 1970 والحكومة المغربية والمقاولات العمومية بدأت تعتمد على مؤسسات أجنبية للدراسة والتدقيق، لطلب مشورتها ومساعدتها حول كيفية تدبير مصالحها، ومن بين أهم المؤسسات التي التجأت إليها لطلب هذه المشورة والمساعدة يمكن ذكر بعض التقارير، كتقرير ماكينزي سنة 1974-1975 حول نظام التسيير والمراقبة داخل الإدارات الاجتماعية الاقتصادية socio économique وفي المؤسسات العمومية، وتقرير صندوق النقد الدولي حول (الإصلاح الضريبي 1986-1987) وتقرير البنك الدولي حول اللامركزية 1989.[3]

إلا أن فقرة التسعينات شهدت توسعا في مجال التدقيق الأجنبي بعد الرسالة الملكية الموجهة إلى السيد الوزير الأول بتاريخ 30 جمادى الأولى 1414 موافق 15 نونبر 1993، والتي جاء فيها "أن الإدارة المغربية على شاكلة مثيلاتها في العالم لها مميزاتها إنها هي التي تعمل لتنفيذ السياسية التي تقرها على جميع المستويات والتي تهتم أساسا بتحقيق الرفاهية والعيش الرغيد والأمن لجميع المواطنين وتسهر على تلبية حاجياتهم، ويتميز أغلب أعوانها على اختلاف درجاتهم الإدارية، بالإخلاص الأكيد لوظائفهم، وبحسن الإدارة للقيام بمهامهم على أحسن ما يرام، ولكن ويا للاسف لها أيضا مواطن ضعف لا تختص بها وحدها، بل توجد لها نظير في

[1] - أحميدوش مدني " المحاكم المالية... "، مرجع سابق، ص : 65.

[2] - El Gadi , op.cit , p : 66.

[3] - Mohammed Harakat , "l'audit dans le secteur public au Maroc ",, 1ère édition Babel, Rabat , 1994 p : 96-97-98-99.

جميع إدارات العالم، لذا، فالواجب يقضي، يقول جلالة الملك على كل حكومة أن ترصد نقط ضعف الإدارة وتعمل للتخلص منها واستبعادها "، وعلاوة على هذا التدقيق أو التقويم الإداري الذي أوصى به جلالة الملك لحكومته، هناك الرسالة الملكية، الصادرة بتاريخ فاتح صفر عام 1414 الموافق 22 يوليوز 1993 حول تدقيق المؤسسات العمومية وأوصت هذه الرسالة على ضرورة اتخاذ كل "الإجراءات اللازمة لهذا الغرض وفي طليعتها القيام بدارسة معمقة ترمي إلى إعطائنا أصدق صورة ممكنة عن وضعية المؤسسات العمومية، وأن يكون من أهدافها بعد ذلك أن تقترح علينا السبل والوسائل القمينة بان توفر لهذه المؤسسات أفضل تدبير واقل تكلفة، ويمكنكم أن تكفلوا بهذه الدراسة إحدى الشركات الدولية المتخصصة، ومادامت المراقبة المحاسبية قد أصبحت اليوم ممارسة مطبقة في الشركات والمقاولات، فعليكم أن تطبقوها في كل مؤسسة عمومية تدعو فيها الضرورة إلى ذلك والمطلوب أن تنجزوا هذا في أقرب الآجال وأن تخبرونا إثر ذلك بالنتائج"[1].

وبالإضافة إلى التدقيق الذي خصعت له الإدارة العمومية والمؤسسات العمومية خلال التسعينات بعد الرسالة الملكية كما اكدنا، فإن المجال المحلي خضع بدوره في فترة التسعينات للتدقيق سنة 1995، وذلك بالنظر إلى ضعف أداء المجلس الأعلى للحسابات نتيجة محدودية إمكانياته للقيام بعملية التدقيق، وكذا بالنظر إلى أن المراقبات التي تخضع لها الجماعات المحلية سواء السابقة أو اللاحقة تكتفي فقط بمراقبة شرعية النفقات والموارد والمحاسبة [2]، وبالتالي فهي بعيدة عن الأهتمام بالفعالية والمردودية.

وهكذا تم إسناد الأمر إلى بيت الاستشارة KPMG الذي تم اختياره من بين بيوت الاستشارة المنتقاة من أجل السهر على عملية التدقيق، وقد بلغ عدد الجماعات المحلية التي شكلت موضوع التدقيق 155 جماعة موزعة على 14 مجموعة حضرية 34 عمالة وإقليم، 74 جماعة حضرية، 38 جماعة قروية[3]، وهمت فترة الدقيق عشرين سنة من الممارسة الجماعية[4]، وتم التركيز فيها على المجالات الثلاثة الآتية : التدبير المالي (المحاسبة الموزناتية، نفقات التسيير

[1]- التدقيق، التواصل والأداء الاقتصادي بالمغرب العربي، المجلة المغربية للتدقيق والاستشارة عدد مزدوج 6-7 السنة 1997، ص : 3-4.

[2] - Khalid Bouayachi « évaluation général de la mission d'audit des collectivités locales en 1995 -1996 GREUE , université Mohamed V Souissi année 2002 , p : 154-155.

[3] - Les conclusions de la société conseil chargée de l'audit des collectivités locales , RMAD , n° 5 , année : 1996, p : 56.

[4]- الاتحاد الاشتراكي، 1995/02/12. ص : 11.

العادية، الضرائب، القروض،الخزينة، الصفقات)، تدبير الأملاك (العقار، مرآب السيارات...) وتدير الموارد البشرية[1].

وتوصل بيت الاستشارة، إلى وجود تطور في الوسائل المالية والبشرية والأملاك بفضل التجربة الجماعية لسنة 1976، إلا أنه في المقابل لاحظ من خلال تقريره إلى وجود ضعف في التدبير، نتجة التطبيق الضيق للنصوص في غياب أية استراتيجية بعيدة المدى وعدم وجود أهداف مخصصة للموظفين الجماعيين، بالإضافة إلى ضعف المراقبة الداخلية، وأوصى بالتوصيات التالية :

- التحكم الجيد في النفقات.
- تحسين التنظيم الإداري.
- تقوية المراقبة الداخلية.
- تطليف المراقبة السابقة لصالح المراقبة اللاحقة.
- تأسيس إجراء إعلامي إجباري.
- تطوير المساعدة التقنية المقدمة من الدولة إلى الجماعات المحلية.
- عقلنة استغلال الوظيفة الجماعية.
- تحديد اختصاصات مختلف الجماعات المحلية.
- تدبير جيد للأملاك الجماعية.

وبالرغم من كل هذا تبقى تجربة اللجوء إلى التدقيق الخارجي تعتريها مجموعة من العيوب من أهمها[2] :

- اقتصار نتائج هذه العملية على بلاغ رسمي يتركز فقط على الإشارة إلى معطيات عامة، ولم يحاول إعطاء تفاصيل حول مراحلها ومحتوياتها والصعوبات التي واجهتها.
- غياب منهجية شاملة في التعامل مع الجماعات المحلية المختارة.
- شموليته لنسبة ضئيلة من الجماعات المحلية.
- ارتكاز تقريره على مجرد توظيف مفاهيم وخلاصات اتخذت في الغالب شكل توصيات غير ملزمة، اعتمدت على تقارير وأعمال سابقة.

---

[1] - Abderrahim Fadil , op.cit , p : 63

[2]- لمزيد من التفاصيل حول حدود التدقيق الخارجي، انظر : جفري سعيد : "الرقابة المالية...."، مرجع سابق، ص : 350 إلى 355.

- لم يساعد على دعم الاتجاه الرقابي الوطني.

وعلى العموم سيقلص خلق المجالس الجهوية للحسابات من اللجوء إلى مكاتب الخبرة والاستشارة الأجنبية من أجل تدقيق مالية وتدبير الجماعات المحلية، وهو ما سيوفر الأموال العمومية التي تدفع إلى هذه المكاتب ونأمل أن يتم تدعيم هذه المجالس بالموارد البشرية الكفأة والكافية لإجراء هذا التدقيق.

الفقرة الثانية : تقييم السياسات العمومية Evaluation de politique publique

ظهر تقييم السياسات العمومية حديثا في الدول المتقدمة، وتعتبر كل من كندا والولايات المتخد ة السباقين في هذا المجال[1]، أما في فرنسا فقد تأخر فيها هذا الشكل من المراقبة، بالنظر إلى أن سياسة التقييم تنصب على نتائج الأعمال العمومية، مما جعل الجهاز البيروقراطي يتعنت في قبول هذه المراقبة[2]، وبالنظر كذلك إلى حداثة هذه المراقبة وتطورها وتقاربها مع المراقبات الأخرى[3]، إلا أنه مع ذلك صدر مرسوم في فرنسا في 22 يناير 1990 ليؤسس التقييم كأولوية في مختلف الإدارات الفرنسية [4].

ويمكن تعريف تقييم السياسات العمومية بأنه البحث عما إذا كانت الوسائل القانونية والإدارية المعبأة من أجل تنفيذ سياسة عمومية ما تسمح بإنتاج الآثار المتوقعة من هذه السياسة للوصول إلى الاهداف المحددة [5].

كما تم تعريف تقييم السياسات العمومية من طرف المجلس الوطني للتقييم في فرنسا، بأنه يسعى إلى تحديد فعالية هذه السياسة، عن طريق مقارنة النتائج مع الأهداف المحددة ومع الوسائل المتاحة [6].

ويتضح من هنا أن تقييم السياسات العمومية، له هدف أساسي وهو قياس فعالية السياسات العمومية من خلال مدى تحقيق هذه السياسات للاهداف المحددة لها، من دون إغفال ما كلفه

---

[1] - Mohamed Harakat : "le droit de contrôle supérieur des finances publiques au Maroc" , op.cit , p : 103.
[2] - Ibid , p : 106.
[3] - David Huron , Jacques spidler : "le management public local" , op.cit , p : 103.
[4] - Ibid , p : 103.
[5] - Decret N° 82-90 du 22/1/90 , cité par christian join lambert : "l'exéigence évaluative (au sujet des méthodes de l'évaluation des politiques publiques " , RFFP , N° 58 , p : 148.
[6] - MM Joel boudin , Pierree andré jean pierre plancade , Rapport d'information n° 392 (2003-2004) fait au nom de la délégation du sénat pour la planification , déposé le 30 juin , 2004 , http , www.senat. fr/rap/. R 03-392/R03-392-htm.

تحقيق هذه السياسات من موارد مختلفة، يعني الأخذ بعين الاعتبار الجوانب المتعلقة بالاقتصاد والكفاءة.

أما فيما يخص معايير التقييم، فقد حددها المجلس العلمي للتقييم الفرنسي في[1] :

- المنفعة والملائمة.
- الوثوقية.
- الموضوعية.
- إمكانيات التعميم.
- الشفافية.

وهذه المعايير يجب أن تحترم خلال إجراء التقييم، بالنظر إلى أهميتها لقيادة الأطراف موضوع التقييم إلى تحقيق النتائج المنتظرة، كما أن تنظيم التقييم يجب عليه أن لا يتغاضى على مطلبين جوهريين هما : إلزامية جودة الأشغال، وضرورة المنفعة [2].

ومن خلال كل هذا تتضح أهمية التقييم، في عقلنة التدبير العمومي والمحلي على الخصوص، باعتبار أن هذا المجال يجب أن ينتقل من التدبير المعتمد على احترام القواعد القانونية إلى تدبير يعتمد على ثقافة النتائج والأداء[3].

وعلى العموم فالجماعات المحلية أصبحت تتمتع بمجموعة من الاختصاصات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وأصبحت تتمتع بمجموعة من الوسائل المالية سواء الذاتية أو الممنوحة لها من طرف الدولة، وبالتالي فإن عقلنة هذه الاختصاصات والموارد أصبح أمرا لابد منه لمتابعة العمل الجماعي بواسطة تقييم سياساته المتبعة، وذلك بهدف الاستعمال الجيد للأموال الجماعية وتحسين الخدمات المقدمة للسكان[4].

إلا أن تقييم السياسات العمومية المحلية على الصعيد المحلي تعترضه مجموعة من العوائق، منها غياب إعداد المخططات الاقتصادية والاجتماعية، والتي من خلالها يتم تحديد الأهداف المسطرة، والوسائل اللازمة لتحقيق هذه الأهداف، وكذا غياب معلومات موثوق منها

[1]- MM.Joël Bodin – Pièrre André – Jean Pierre Plancade , op.cit.
[2] - Ibid.
[3] - Daniel Lamarque : "l'évaluation des politiques locales : jusqu'où ? " RFFP , n° 85 , p : 63..
[4] - MM.Joël Bodin – Pièrre André – Jean Pierre Plancade , op.cit.

بالإضافة إلى حجز هذه المعلومات الذي يطبع سلوك الإدارة بشكل عام والجماعات المحلية على الخصوص.

علاوة على كل هذا يتحمل المسيرون العموميون والمحليون جزءا من المسؤولية برفضهم تقييم السياسات العمومية، حيث توجد هناك إرادة واعية أولا واعية تهدف إلى الحفاظ على مناطق الغموض، والتعتيم في العمل العمومي باعتبار ذلك عاملا يكرس الاستقلالية من منظور الموظفين والمنتخبين على حد السواء [1].

ولإنجاع عملية تقييم السياسات العمومية المحلية، يجب أن تنفتح الجماعات على عملية التقييم من خلال تأهيل نظامها الإعلامي، وإعداد مخططاتها الاقتصادية والاجتماعية، وعدم التشبث بالأهداف السياسية وإنكار المصلحة العامة، فمن شـأن عملية تقييم السياسات العمومية المحلية أن تجعل الجماعات أكثر شفافية وديمقراطية، وأكثر فعالية في تدبير أمورها في حالة ما إذا اعتمدت على نتائج التقييم لإصلاح الخلل في التدبير المحلي.

ومن المؤسسات التي يمكن أن تقوم بتقييم السياسات العمومية المحلية، نجد المجالس الجهوية للحسابات وكذا المجلس الأعلى للحسابات إذا توفر لهذين الجهازين الإمكانيات اللازمة للقيام بهذا التقييم، بالإضافة أيضا إلى ضرورة تشكيل لجنة وطنية مستقلة لتقييم السياسات العمومية المحلية والوطنية، يتم فيها إشراك ممثلي الجماعات المحلية والنواب البرلمانيين وممثلي الحكومة بالإضافة إلى الأشخاص المؤهلين للقيام بهذا الدور.

الفقرة الثالثة : تأهيل الدور الرقابي للمنتخب

يعتبر التكوين المالي للمنتخب أساس التنمية الجماعية، فهو يساعد على جعله مؤهلا للقيام بمراقبة التدبير المالي لرئيس المجلس خلال مرحلة الدراسة والتصويت على الحساب الإداري، وهنا لابد على الحزب أن يؤدي دوره في تكوين المنتخب الجماعي ليصبح دور هذا الأخير فعالا داخل المجلس الجماعي.

إلا أنه بالإضافة إلى هذا التكوين، يجب على المنتخب سواء كان من الأقلية أو الأغلبية أن يتحلى بروح المسؤولية خلال مرحلة التصويت على الحساب الإداري، دون الرضوخ

[1] ـ مجيدي محمد : " مرجع سابق، ص : 382.

للاعتبارات والصراعات الشخصية أو إلى تضارب مصالحه مع مصالح الرئيس وباقي أعضاء المكتب.

وهذه الظاهرة عاشتها الجماعات المحلية في فترة التسعينات بشكل كبير وأدت إلى رفض مجموعة من الحسابات الإدارية، خلال سنتي1993 و 1994، و الذي كان من نتائجه عرقلة مجموعة من المشاريع التجهيزية والاستثمارية [1]، كما أن بعض المنتخبين استغلوا هذه الظاهرة لطلب سحب الثقة من رئيس المجلس الجماعي ونوابه، مستندين في ذلك إلى الفصل السابع من ظهير التنظيم الجماعي لسنة 1976، الذي كان يستدعي ضرورة مصادقة ثلثي الأعضاء المزاولين مهامهم بالمجلس على مقرر الإحالة شريطة انتهاء أجل السنتين على انتخاب الرئيس، ودخول هذه الإقالة إلى حيز التنفيذ بعد أن تعلن السلطة المحلية تسلمها للمقرر، وهذه الانزلاقات أدت إلى عدم استقرار المجلس وجعلت الرئيس تحت رحمة أصحاب المصالح[2].

ولمعالجة هذه الظاهرة، جاء الميثاق الجماعي رقم 00-78 لإلغاء إقالة رؤساء المجالس ونوابهم، و أسس لمراقبة جيدة من طرف المنتخب للتدبير المالي للأمر بالصرف، من خلال تنصيصه على تعليل المقرر المتعلق برفض الحساب الإداري، كما أنه أوجد حلا لظاهرة رفص الحساب الإداري، الذي أصبح يعرض على المجلس الجهوي للحسابات من طرف كل من وزير الداخلية أو الوالي أو العامل في حالة ما إذا تمسك المجلس برفضه لهذا الحساب بعد طلب دراسة جديدة لهذا الحساب [3].

ويتم إحالة هذا الحساب المرفوض من طرف هذه الأطراف بصفة تلقائية أو بناء على طلب من الأمر بالصرف المعني أو من الطرف الرافض للحساب الإداري، والذي يبث فيــه المجلس الجهوي للحسابات في أجل أقصاه شهرين يبتدئ من تاريخ عرض الأمر عليه [4].

وبناء على الأراء التي يبديها المجلس الجهوي للحسابات، يقرر وزير الداخلية أو الوالي أو العامل، الإجـــراءات التي يجب اتخـــاذها، وعند الاقتضاء يقوم ببرمجة المبلغ الفائض، وفي

---

[1] ـ جعفر العلوي : " بوادر إصلاح النصوص القانونية المؤطرة لعمل الجماعات المحلية على ضوء مشاريع تعديل قوانين التنظيم الجماعي "، أشغال ندوة مستقبل الجماعة المحلية على ضوء مشروع إصلاح الميثاق الجماعي، كلية الحقوق، فاس، 3-4 دجنبر 1999، ص : 79.

[2] ـ محمد عنتري : " الجديد في السلطة التنفيذية المحلية "، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، السنة 1999، ص : 32.

[3] - المادة 71 من قانون 00-78 يتعلق بالميثاق الجماعي.

[4]- المادة 143 من قانون 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

حالة ما إذا كان قرار هذه الأطراف يخالف رأي المجلس الجهوي للحسابـــات، فإنها تكون ملزمة بتعليل قـــرارها [1].

ويجيب هذا الحل أي عرض الحساب الإداري المرفوض على المجلس الجهوي للحسابات، ما أمكن على الإشكال الذي كان يطرحه تعنت المجلس في رفض الحسابات الإدارية، خصوصا وأن المجلس الجماعي ملزم بتعليل قرار الرفض كما أكدنا على ذلك في السابق، مما يؤسس لعقلنة مراقبة المجلس الجماعي للأمر بالصرف، وذلك بالابتعاد على الممارسات السابقة التي كانت تغلب المصالح الفردية والحزبية على المصلحة العامـــة.

كما أنه من بين الشروط الأساسية لتأهيل مراقبة المجلس الجماعي للآمر بالصرف، نجد ضرورة إرساء نظام انتخابي فعال يؤسس لعلاقة جيدة ما بين أعضاء المجلس الجماعي، وهو نظام الانتخاب عن طريق اللائحة الذي نصت عليه مدونة الانتخابات الجديدة[2]، وهكذا تنص المادة مائتين منه على ما يلي : " ينتخب أعضاء مجالس الجماعات التي يبلغ عدد سكانها 25.000 نسمة أو يقل عن هذا العدد بالاقتراع الفردي بالأغلبية النسبية في دورة واحدة.

يجرى انتخاب أعضاء مجالس الجماعات التي يفوق عدد سكانها 25.000 نسمة وأعضاء مجالس المقاطعات عن طريق الاقتراع باللائحة في دورة واحدة بالتمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر بقية ودون استعمال طريقة مزج الأصوات والتصويت التفاضلي".

ويلاحظ من خلال هذه المادة، أن الجماعات التي يفوق عدد سكانها 25.000 نسمة يجرى فيها الانتخاب بواسطة اللائحة، حيث جاء هذا الإصلاح على أنقاض الانتخاب الأحادي الأسمي الذي كان من نتائجه عدم الاعتماد على التكوين السياسي أو الثقافي للمرشح، واعتماده على العلاقات الشخصية بدل العلاقات المؤسسية أو التنظيمية بالإضافة إلى عمله على تفتيت التصورات والأفكار والبرامج من جراء الطابع الانشقاقي وغير المنسجم بين المنتخبين، ويضاعف من سيادة الطابع الفردي على أداء الجماعات كما أنه لا يساعد على إعداد البرامج المتكاملة والمنسجمة، للنهوض بالجماعة المحلية [3].

---

[1]- المادة 144 من قانون 99-62.

[2] - ظهير شريف رقم 83-79-1 صادر في 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997) بتنفيذ القانون رقم 97-9 المتعلق بمدونة الانتخابات الجريدة الرسمية عدد : 4470 بتاريخ 1997/4/3 كما تم تغييره وتتميمه بموجب القانون رقم 02-64 الصادر الأمر بتنفيذه بموجب الظهير الشريف رقم 83-03-1 بتاريخ 20 من محرم 1424 -24 مارس 2003، جريدة رسمية، عدد : 5093 بتاريخ 2003/03/24، ص : 1001.

[3]- حماد صابر : " تجديد النموذج الانتخابي المغربي الطريق لنجاح تجربته الجماعة " أشغال ندوة مستقبل الجماعات المحلية على ضوء مشروع إصلاح الميثاق الجماعي، كلية الحقوق، فاس، 3-4 دجنبر 1994، ص : 27.

فالانتخاب باللائحة جاء ليسد هذه الثغرات ويفتح المجال لبروز نفوذ الحزب في الاعتبار لانتقاء المرشحين، ولوضع البرنامج الحزبي في أولوية الأولويات بالنسبة للمنتخب، كما يسمح هذا النموذج من مراقبة الحزب لأداء الأغلبية، كما أنه كذلك يساعد الأحزاب على تحقيق برامجها وتصوراتها الموضوعية وذلك طبقا لخصوصية كل جماعة، بالإضافة إلى أنه يؤسس لأغلبية منسجمة، متحددة، ومستقرة ومسؤولة [1].

واستثنت المادة 200 من مدونة الانتخابات الجماعات التي يقل أو يساوي عدد سكانها عن 25000 نسمة من إجراء الإنتخاب عن طريق الاقتراع باللائحة، مما يعني بقاء الممارسات السابقة داخل هذه الجماعات وبالتالي غياب مراقبة فعالة للعمل الجماعي، مما يستدعي تمديد هذا النموذج الانتخابي لتطبيقه في جميع الجماعات دون اعتبار لعدد السكان.

أما فيما يخص نوعية المراقبة التي على المنتخب أن يجريها على التدبير المالي للآمر بالصرف فهي متعددة يمكن جمعها في مراقبة التسيير، ومراقبة محاسبية ومالية، ومراقبة الموارد، مراقبة مادية النفقات، ومراقبة تدبير الموارد البشرية[2].

فيما يخص مراقبة التسيير، على المنتخب أن يراقب إلى أي حد النتائج هي في مستوى متطلبات الناخبين، أو بصيغة أخرى هل ما قام به المجلس يجيب على حاجيات السكان من ماء وتطهير وكهرباء وطرق الخ..، وإذا كان هناك فائض مالي في الميزانية، على المنتخب أن يبحث عن مصدره هل كان على حساب بعض النفقات الضرورية المهمة؟ أو أنه كان بسبب أخطاء في التقدير خلال إعداد الميزانية ؟

كما أن على المنتخب أن يقوم بالمقارنة ما بين التقديرات والإنجازات من خلال وضع مجموعة من النسب لمعرفة إلى أي حد كان أداء المجلس في مستوى تطلعات الناخبين أم لا؟

أما المراقبة المحاسبية وإن كانت من اختصاص القابض، فالمنتخب من حقه أيضا باعتبار مراقبته ضرورية وأساسية، أن يقوم بهذه المراقبة على شكل تدقيق وفحص داخلي من خلال مطالبة الأمر بالصرف بالإدلاء بجميع الوثائق الحسابية التي تثبت مشروعية التزاماته، وهنا يجب على المشرع أن ينص على إجبارية الرئيس على الإدلاء بهذه الوثائق، وكذا على تقديم الحساب الإداري للمنتخبين قبل أسبوع على الأقل من انعقاد الدورة المخصصة للحساب الإداري،

[1]- Mohamed Ibrahim : " De l'efficacité des contrôles exercés sur les collectivités locales" , REMALD , N° 23 Avril – Juin , 1998 , p : 40.
[2] - Mohamed Lameti : "Le contrôle des finances locales par les élus" , REMALD , N° 12 , p : 97.

ونشير هنا إلى أن أغلبية الرؤساء خلال التجربة الجماعية كانت تمتنع عن الإدلاء بهذه الوثائق للمنتخبين متذرعة بالنصوص القانونية التي لا تنص على هذا الإدلاء.

وزيادة على هذه المراقبة المحاسبية التي تكون على الوثائق والحسابات، هناك مراقبة ذات أهمية وهي مراقبة مادية النفقة، فالمنتخب بحكم أنه ابن الجماعة ويقطن في الجماعة فإنه يكون أعلم من غيره بوجود أو عدم وجود المشاريع المصرح بها في الوثائق المحاسبية للأمر بالصرف على صعيد الواقع، وبالتالي فإنه يختص بمراقبة مادية النفقة من خلال مراقبة القيمة الحقيقية للنفقة بالمقارنة مع القيمة المحاسبية الموجودة في حسابات الأمر بالصرف.

وما قيل عن المراقبة المادية، يمكن أن يقال على مراقبة الموارد، فالمنتخب يعرف معرفة جيدة الوعاء الضريبي المتواجد داخل الجماعة كما يعلم نوعية الملزمين وعددهم، وبالتالي فإن هذا يتيح له مراقبة أهمية أو عدم أهمية الموارد المستخلصة من هذه الجماعة، فإن كان هناك تقصير من طرف الأمر بالصرف، فعلى المنتخب أن يطالب باستحضار جداول الملزمين، لمعرفة ما إذا كانت هناك عدالة في توزيع الأعباء بين الملزمين أو أن هناك محاباة لهذا الطرف أو ذاك، كما أنه على المنتخب أن يراقب تدبير الموارد البشرية من خلال مراقبة نوعية التوظيفات التي قامت بها الجماعة ومدى أهميتها أو عدم أهميتها بالنسبة للجماعة خصوصا وأن هذه النفقات تثقل كاهل الجماعات الفقيرة التي تقوم بتوظيفات عشوائية لا تلبي حاجيات الجماعة من الأطر الكفأة والمؤهلــة.

<u>الفقرة الرابعة</u> : تأهيل الدور الرقابي للناخب

يختص المجلس الجماعي، بتحقيق رغبات الناخب، من خلال اختصاصاته المتعلقة بالمجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولهذا فعلى الناخب باعتباره ممول للتنمية المحلية عن طريق أدائه لمجموعة من الرسوم إلى المجالس الجماعية، أن يراقب إلى أي حد يجيب المجلس الجماعي عن رغباته ومتطلباته، ومن الوسائل التي نص عليها المشرع لمراقبة الناخب للمجلس نجد تقنية التواصل والاتصال مع الرأي العام المحلي من خلال مادتين الأولى هي المادة 63 من قانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي والتي تنص في فقرتها الأولى على ما يلي : " تكون الجلسات العامة للمجلس الجماعي عمومية، وتعلق جداول أعمالها وتورايخها بمقر الجماعة...".

أما المادة الثانية فهي المادة 67 من نفس القانون أعلاه والتي تنص على تعليق ملخص المقررات في ظرف ثمانية أيام بمقر الجماعة، ومنح الحق لكل ناخب بالجماعة حق الإطلاع على المقررات ويأخذ على نفقته نسخة كاملة أو جزئية منها،ويحق له نشرها تحت مسؤوليته.

ويلاحظ من كل هذا أن المشرع لم يعطي الأهمية اللازمة لتكوين راي محلي، خاصة وأن الظهير المنظم للمجالس الجماعية خال من أي مقتضى يسمح باللجوء إلى طريقة الاستفتاء المحلي، واستقصاء الآراء، وعقد الندوات مما كان يفرض الأخذ بهذه التقنيات والتنصيص عليها في الظهير المنظم للمجالس الجماعية لتحقيق انفتاح فعال للجماعة على الناخبين، والأكثر من هذا فالحق المخول للناخب لمراقبة عمل المجلس الجماعي من خلال المادتين المذكورتين أعلاه يمكن أن يصبح ضيقا، من خلال السلطة التقديرية التي منحها المشرع لرئيس المجلس في طرد من بين الحضور كل شخص يخل بالنظام[1]، وهذه السلطة يمكن أن تكون على حساب شفافية المجلس وتأهيل مراقبة الناخب للمنتخب، خصوصا إذا علمنا أن مجموعة من رؤساء المجالس تحاول قدر الإمكان إقصاء الحضور المحسوب على المعارضة.

وكان من الأجدر أن يمنح المشرع هذا الاختصاص إلى المجلس الجماعي ككل عن طريق التصويت، كما هو الشأن في طرد أي عضو من أعضاء المجلس الجماعي من الجلسة[2].

زيادة على هذا تتم عرقلة مراقبة الناخب للمنتخب، من خلال تحويل الجلسة العمومية إلى جلسة سرية[3]، وهذا كله يؤثر على تكوين الرأي العام المحلي والذي يعرف على أنه "مجمل وجهات النظر والاتجاهات والمعتقدات الخاصة أو المكتسبة داخل تنظيم سياسي أو نقابي أو جمعوي، تؤمن بها مجموعة من الأفراد أو أطراف من مكونات الجماعة في حدود التراب المحلي، وحول شأن معين من شؤونها" [4]، ويساعد تكوين الرأي العام المحلي حول موضوع من المواضيع المتعلقة باختصاصات المجلس، على إفصاح الناخب عن موقف يهم سياسة الجماعة، قد يكون مؤيدا لها أو قد يروم وجهة المعارضة وعموما فتكوين الرأي العام المحلي واحترام قراراته من طرف أعضاء الجماعة سيجعل من هذا الأخيرة تتخذ أسلوبا شفافا في التعامل مع الناخبين وسيقوي من مراقبة هؤلاء للعمل الجماعي.

---

[1]- الفقرة الأولى من المادة 63 من قانون 00-78.
[2]- الفقرة الثانية من نفس المادة.
[3]- الفقرة الثالثة من المادة 63 من قانون رقم 00-78.
[4]- المصطفى دليل : " المجالس الجماعية في المغرب "، مرجع سابق، ص : 93.

ومن بين التقنيات الأساسية لتقوية الرأي العام المحلي والتي يجب أن يعتمد عليها المجلس الجماعي في تعامله مع الناخبين فيما يخص الحساب الإداري، هو طرح هذا الأخير على الرأي العام المحلي من خلال جريدة محلية أو من خلال عقد محاضرات وندوات محلية تقرب الناخب من السياسة المتبعة من طرف الجماعة وفي هذا الصدد أوصت لجنة إعلام وتكوين المنتخبين المحليين على ما يلي[1] :

- الحث والتشجيع على التواصل، وتداول المعلومات على صعيد الجماعات ما بين المنتخب والمواطن وما بين الجماعة وسلطة الوصاية.
- أحداث نشرات إعلامية محلية وجهوية، مع توفير الإمكانيات المادية اللازمة لتحقيقها.
- خلق تواصل دائم ما بين الجماعة ومختلف الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية المحلية.
- خلق فضاء سمعي بصري جماعي وإقليمي وجهوي.
- تخصيص باب في الميزانيات الجماعات المحلية، ترصد اعتماداته لتغطية مصاريف الإعلام والتكوين.

فالانفتاح على الرأي العام المحلي من طرف المجلس الجماعي كما أكدنا سيساعد الناخب على تكوين فكرة حول تسيير أمور المجلس الجماعي، وبالتالي سيشجع هذا الأخيرعلى المشاركة في التدبير المحلي، أما انغلاق المجلس على نفسه فله عواقب وخيمة على هذا التدبير، لأنه يهيئ لشروط قيام بيروقراطية محلية تتجاهل المؤشرات الخارجية ومعطيات الواقع المحلي، عند رسمها لتصور العمل الإداري، فهذه البيروقراطية تجعل المجلس يكتفي فقط بالمسؤوليات المسطرة والمقننة باعتبارها أساس ومنطلق كل عمل تؤديه الإدارة المحلية مما سيؤدي إلى تحجز في العقلية وبطئ في التنفيذ ورتابة وتعقيد في الممارسة ولا إنسانية في العلاقات....[2].

وإذا كان انفتاح المجلس الجماعي على الرأي العام المحلي يساهم في تكوين الناخب، فإن هذا الدور ليس دور المؤسسة التمثيلية فقط، بل هناك أطراف أخرى كالدولة والأحزاب والجمعيات ذات الاهتمام بشؤون المواطنين دور أساسي في توفير هذا النوع من التكوين [3].

---

[1]- وزارة الداخلية، "أشغال المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية "، مرجع سابق، ص : 70.
[2]- المصطفى دليل : " المجالس الجماعية.... "، مرجع سابق، ص : 104.
[3]- عب الله حارسي : " إشكالية تكوين المنتخب والناخب في المغرب "، مرجع سابق، ص : 108.

فدور الدولة يتمثل في برامج المؤسسات التعليمية لتلقين شروط المواطنة السليمة وفهم المؤسسات الوطنية والمحلية على حد سواء، وفي هذا الشأن يجب التنويه بالقرار الملكي للحسن الثاني رحمه الله، القاضي بتدريس مادة الشأن المحلي في المدارس لما لهذه المادة من أهمية قصوى في تكوين المواطن والناخب في المستقبل بالإضافة إلى هذا يجب أن توجه الدولة وسائل الإعلام سواء السمعية أو البصرية في تكوين الناخب عن طريق برامج تعنى بالشأن المحلي وشرح مضامينه ومقتضياته، دون الاكتفاء فقط ببعض الإعلانات بمناسبة الانتخابات من أجل التذكير بالمقتضيات المتعلقة بالتسجيل في اللوائح الانتخابية أو حث المقيدين في اللوائح على التصويت[1].

علاوة على دور الجماعة والدولة ووسائل الإعلام في تكوين الرأي العام المحلي، لتفعيل مشاركته في العمل الجماعي، نجد كذلك دور الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني التي عليها أن تؤطرالناخب تأطيرا يساعده على فهم وإدراك مسؤولياته وحقوقه اتجاه الجماعة، وجعل مساهمته لا تتوقف فقط عند لحظة الاستحقاقات الانتخابية.

ومجمل القول فتكوين الناخب سيرقى من أدائه الرقابي لسياسة المجلس الجماعي وبالتالي سيجعل منه مساهما رئيسيا في المسار التنموي الجماعي.

[1]- نفس المرجع، ص : 109.

خاتمة القسم الثاني

من خلال تحليلينا لهذا القسم، والذي خصصناه لتدبير الرقابة اللاحقة بين القانون والممارسة وعقلنة تدبير الميزانية الجماعية، خلصنا حول فصله الأول الذي تناول تدبير الرقابة اللاحقة بين القانون والممارسة إلى وجود عدة أجهزة تتدخل في هذه الرقابة، وهي الجهاز السياسي المتمثل في المجلس الجماعي من خلال الرقابة التي يمارسها هذا الجهاز على الحساب الختامي الذي يرسم التدبير المالي للأمر بالصرف، وتوقفنا في هذا الجانب عند الإشكال الذي يطرحه رفض الحساب الإداري من طرف المجلس بعد القراءة الثانية، في ظل التجربة الجماعية لظهير التنظيم الجماعي 30 شتنبر 1976، والذي تداركه المشرع من خلال قانون رقم 00-78 المتعلق باتلنظيم الجماعي الجديد، حيث أصبح هذا الحساب المرفوض يوجه إلى المجالس الجهوية للحسابات للنظر فيه، وخلصنا كذلك إلى عدم جدوى إجراء القراءة الثانية، إذا كان تعليل رفض الحساب الإداري من طرف المجلس مبنيا على اسباب وجيهة ومعقولة، وفي هذا الإطار اقترحنا أن يتم توجيه هذا الحساب الإداري مباشرة إلى المجالس الجهوية للحسابات، ثم تطرقنا إلى دور الجهاز الإداري المتمثل في مفتشيات (وزارة الداخلية، والمالية) والخزينة العامة للمملكة في الرقابة اللاحقة على التدبير المالي للجماعات، علاوة على تدخل الجهاز القضائي المتمثل في المجلس الأعلى للحسابات في هذه الرقابة.

إلا أن هذه الاجهزة المتدخلة في الرقابة اللاحقة على الاموال الجماعية، أثبتت بالملموس عن محدوديتها على صعيد الواقع، حيث غياب دراسة فعالة للحساب الإداري من طرف المجالس الجماعية عينة البحث، وضعف وغياب تنظيم مناقشات هذه المجالس للحسابات الإدارية، وعدم جدية عملية تصويتها على هذه الحسابات، هذا فيما يتعلق بالرقابة السياسية.

أما فيما يخص الرقابة الإدارية فهي بدورها أثبتت عن محدوديتها على صعيد الواقع في إجراء الرقابة اللاحقة على ميزانية المجالس الجماعية، في ظل ضعف وسائل المفتشية العامة للإدارة الترابية التابعة لوزارة الداخلية، والتي لم تمكنها من ممارسة اختصاصاتها الموسعة،

وضعف وسائل الزجر لدى المفتشية العامة للمالية التابعة لوزارة المالية وضعف مواردها البشرية، والتي لم تمكنها أيضا من توسيع نطاق مراقبتها ليشمل التدبير المالي للجماعات.

كما أن الرقابة القضائية المتمثلة في المجلس الأعلى للحسابات لم تسلم بدورها من المحدودية في إجراء الرقابة اللاحقة على تدبير الميزانية الجماعية، الناتجة عن التأخير في دسترته وضعف وسائله الزجرية في مواجهة الآمر بالصرف، وضعف موارد البشرية على الصعيد الكمي والنوعي، زيادة على نقص موارده المادية والمالية الكافية لإجراء الرقابة اللاحقة على ميزانية الجماعات قيد الدرس بشكل خاص وعلى ميزانيات الجماعات المحلية على الصعيد الوطني بشكل عام.

ولتجاوز المحدودية التي ميزت تبدير الميزانية الجماعية بشكل عام، تعرضنا في الفصل الثاني من هذا القسم إلى ضرورة عقلنة تدبير هذه الميزانية من خلال تأهيل العنصر البشري (المنتخب الجماعي، الموظف الجماعي) لتمكينه من تحسين دوره في تدبير الميزانية الجماعية، ومن خلال تأهيل الموارد المالية للجماعات عن طريق الرفع من مردوديتها لتحقيق المشروع التنموي الجماعي.

كما خصلنا إلى ضرورة عقلنة تدبير إجراءات الميزانية، من خلال عقلنة تدبير إجراء التحضير والتنفيذ والرقابة اللاحقة، لإضفاء حكامة مالية جيدة على تدبير الميزانية الجماعية.


خاتمة

إن كثرة الاختصاصات الجماعية، الناتجة عن اللامركزية، والمصاحبة بكثرة النفقات بالقياس إلى استقرار الموارد وضرورة ضمان أداء الخدمات الجيدة للمواطن، تشكل أكثر من عامل يستدعي التفكير في تدبير الميزانية الجماعية، ومدى مساهمة هذا التدبير في الاستعمال الجيد للأموال الجماعية على صعيد القانون والممارسة.

وبالنظر إلى أن هذا التدبير، يمر بعدة مراحل (التحضير التنفيد المراقبة اللاحقة)، كان لابد أن نتناولها بالتحليل في بحثنا، ومن هذا المنطلق، حاولنا أن نحيط بالجانب القانوني لتدبير إعداد الميزانية الجماعية، من خلال التطرق إلى مفهوم الميزانية الجماعية ومضمونها والقواعد التي تتأسس حولها، كما وقفنا عند الأطراف المتدخلة في تدبير إعداد الميزانية من رئيس المجلس الجماعي مرورا إلى لجنة المالية والميزانية ثم المقرر العام للميزانية، وخلصنا إلى ضرورة عرض مشروع الميزانية على سلطة الوصاية للمصادقة عليها.

أما فيما يخص الجانب التطبيقي لتدبير إعداد مشروع الميزانية الجماعية، فتطرقنا فيه إلى كيفية تطبيق الإطار العام لتدبيرإعداد الميزانية على صعيد الممارسة، من خلال البحث في كيفية تدبير المجالس الجماعية عينة البحث لمشروع الميزانية، والتي خلصنا حولها إلى وجود عدة ثغرات تحول دون الإجابة على الإطار القانوني لتدبير إعداد مشروع الميزانية الجماعية على صعيد هذه الجماعات، حيث فقر مضمون ميزانياتها واعتمادها فقط على الميزانيات السابقة، كما خلصنا إلى ضعف دور المنتخب الجماعي لهذه الجماعات في تدبير إعداد مشروع الميزانية، الشيء الذي فتح المجال إلى أطراف أخرى في عملية تدبير إعداد مشروع ميزانيات هذه الجماعات (مصلحة الحسابات، القابض الجماعي وسلطة الوصاية).

أما فيما يخص تدبير تنفيذ الميزانية الجماعية، خصصنا له كذلك إطار قانوني وممارساتي، تناول الأول دور الآمر بالصرف والقابض في تدبير تنفيذ الميزانية، فيما يخص عمليات استخلاص المداخيل وصرف النفقات، أما الإطار الثاني المتعلق بالجانب الممارساتي، فخصصناه لتدبير تنفيذ الميزانية الجماعية على صعيد واقع الجماعات قيد الدرس، والذي خلصنا حوله إلى وجود صعوبة في التوفيق بين ما هو قانوني وماهو تطبيقي، نتيجة وجود بعض الإكراهات على مستوى دور كل من الآمر بالصرف والقابض في تدبير تنفيذ الميزانية إن على مستوى تدبير المداخيل أوالنفقات.

وبعد استعراضنا لتدبير كل من إعداد وتنفيذ الميزانية على الصعيد القانوني والممارساتي، توجهنا إلى دراسة تدبير الرقابة اللاحقة، والتي خصصنا لها كذلك جانب قانوني وجانب تطبيقي، تناول الأول مختلف الأجهزة المتدخلة قانونا في تدبير هذه الرقابة اللاحقة، بدءا من دور المجلس الجماعي كجهاز سياسي في رقابة التدبير المالي الجماعي للآمر بالصرف، ومرورا بدور المفتشيات التابعة لوزارة الداخلية وهي المفتشية العامة للمالية المحلية، والمفتشية العامة للإدارة الترابية، والمفتشية العامة التابعة لوزارة المالية، إضافة إلى دور الخزينة العامة للمملكة التابعة لهذه الوزارة، في تدبير الرقابة اللاحقة على التدبير المالي الجماعي، ثم دور الجهاز القضائي كجهاز محايد والمتمثل في المجلس الأعلى للحسابات في رقابة هذا التدبير.

أما على الصعيد العملي لهذه الرقابة اللاحقة، فقد تطرقنا فيه إلى وجود صعوبة وإكراهات وعراقيل، تحول دون إجراء هذه الرقابة اللاحقة على التدبير المالي الجماعي للجماعات قيد الدرس، حيث عدم وجود رقابة سياسية فعالة على صعيد الجماعات المطروحة للدراسة، نتيجة غياب دراسة فعالة للحساب الإداري من طرف لجنة المالية والميزانية، ومن طرف مجالس هذه الجماعات، الشيء الذي أثر على عملية تصويت هذه المجالس على الحساب الإداري، كما أن هذه المحدودية مست كذلك دور الرقابة الإدارية المتمثلة في مفتشيات وزارة الداخلية والمالية على التدبير المالي الجماعي للجماعات موضوع الدراسة، الناتجة أساسا على عدم توفر هذه المفتشيات على وسائل العمل الضروررية للقيام بدورهاا الرقابي.

أما فبما يخص الرقابة القضائية، فهي بدورها لم تسلم من المحدودية، بالنظر إلى تأخر دسترة المجلس الأعلى للحسابات، وضعف وسائله الزجرية في مواجهة الآمر بالصرف، وتحكم وزير المالية في مسؤولية المحاسب العمومي، وضعف موارده البشرية على الصعيد الكمي والنوعي، ونقص موارده المادية والمالية، الشيء الذي جعله لايهتم على الخصوص برقابة التسيير.

وبالنظر إلى المحدودية التي عرفها تدبير الميزانية الجماعية على المستوى القانوني والممارساتي، كان لابد علينا أن نطرح بدائل واقتراحات لتجاوز هذه المحدودية والتي تعاني منها جل المجالس الجماعية في تدبير ميزانياتها على الصعيد الوطني، من خلال تأهيل العنصر البشري المتدخل في هذا التدبير (المنتخب الجماعي، الموظف الجماعي).

زيادة على تأهيل العنصر البشري، يجب كذلك تأهيل الموارد المالية الجماعية من خلال تجاوز محدوديتها بواسطة تمتيع الجماعات القروية إسوة بالجماعات الحضرية برسم الخدمات الاجتماعية ورسم السكن والرسم على علميات تجزئة الأراضي وكذا الرسم المفروض على الأراضي غير المبنية، وإقرار استفادة الجماعات سواء القروية أو الحضرية بالضريبة على الارباح العقارية ورسم الإدماج في المجال الحضري، وبجبايات بيئية تتجه إلى تضريب بعض السيارات القديمة والشاحنات وكذلك محطات تزويد الوقود ومحطات التكرير، وبمنتوج تضريب القطاع البنكي والمؤسسات المالية والقرض بالإضافة إلى منتوج قطاع الإشهار، وبإحداث صندوق لمحاربة الاختلالات ما بين الجماعات (الحضرية والقروية)، وتمتيع الجماعات القروية بمنتوج الأملاك الجماعية (الشعل المؤقت لهذه الأملاك) إسوة بما هو عليه بالنسبة للجماعات الحضرية.

إضافة إلى كل هذا يجب الرفع من حصة الجماعات من ض ق م، وانفتاح الجماعات فيما يخص القروض على المؤسسات البنكية الوطنية على الخصوص.

كما أنه بالإضافة إلى تأهيل العنصر البشري والمالي لعقلنة تدبير الميزانية، يجب كذلك عقلنة تدبير إجراءات الميزانية، من خلال عقلنة تدبير إجراء التحضير عن طريق إصلاح تبويب الميزانية، والاعتماد على نظام إعلامي ومعلوماتي، واستعمال تقنيات التحليل المالي، ومناقشته توجهات الميزانية لعلقنة تقديرات الميزانية والتي تأتي قبل التحضير التقني للموارد والنفقات السنوية، لتوظيف هذه التقنيات أخيرا في تحضير مشروع الميزانية.

كما يستدعي عقلنة تدبير إجراء التحضير، تفعيل مراقبة إعداد الميزانية من خلال إطلاع المستشارين الجماعيين على مشروع الميزانية قبل اسبوع على الأقل من انعقاد الدورة والتنصيص على إجبارية هذا الإجراء في القانون المنظم للمالية الجماعية، مع إرفاق هذا المشروع بنتائج التحليل المالي لكي يساعد المستشارين على تكوين نظرة واضحة على التقديرات المعتمدة في مشروع الميزانية.

وكذا من خلال التخفيف من مراقبة سلطة الوصاية لمشروع الميزانية، عن طريق محاربة التأخير في مصادقة سلطة الوصاية على هذا المشروع والنقص من الآجال المخصصة لهذه المصادقة، وعن طريق إيجاد نظام يتفادى مركزية المصادقة على مشروع الميزانية.

أما فيما يخص عقلنة تدبير إجراء التنفيذ، فيجب أن يتم عن طريق تتبع تنفيذ الميزانية الجماعية، تجنبا للمبالغ المجمدة والمنقولة والتي وصلت إلى مستويات يصعب معها الحديث عن وجود تنفيذ الميزانية وإضافة مراقبة الفعالية إلى مراقبة الشرعية ليقوم القابض بمراقبة جيدة تتيح له المساهمة بشكل فعال في تدبير تنفيذ المصاريف، زيادة على هذه الإجراءات يجب كذلك عصرنة المحاسبة الجماعية من خلال إدماج بعض معايير وقواعد المخطط المحاسبي العام في المحاسبة الجماعية.

وزيادة على علقنة تدبير إعداد الميزانية الجماعية وتنفيذها، يجب كذلك عقلنة تدبير إجراء الرقابة اللاحقة، وذلك من خلال منح هذا الاختصاص إلى جهاز لامركزي وهو المجالس الجهوية للحسابات لتخفيف العبئ على المجلس الأعلى للحسابات وللاهتمام أكثر بالتدبير المالي الجماعي، وهذه الرقابة تتم من خلال الاختصاص القضائي لهذه المجالس الذي يضم التدقيق والبث في حسابات المحاسبين العموميين، والتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المحلية الذي يخضع له الآمرون بالصرف التابعون للجماعات المحلية وهيئاتها،وكذا المراقبون الماليون والمحاسبون العموميون، ومن خلال الاختصاص الإداري الذي يشمل مراقبة الإجراءات المتعلقة بالميزانية الجماعية، ورقابة التسيير ومراقبة استخدام الأموال العمومية.

كما أنه لعقلنة تدبير إجراء الرقابة اللاحقة يجب تبني بعض التقنيات الحديثة والمعاصرة لتطوير أداء الرقابة اللاحقة على التدبير المالي الجماعي ومن بينها نجد مقترب التدقيق ومقترب تقييم السياسات العمومية زيادة على تأهيل رقابة المنتخب والناخب لجعل مساهمتهما فعالة في ترشيد صرف الموارد الجماعية، وبالتالي إضفاء حكامة جيدة على التدبير المالي الجماعي.

وعلى العموم فعقلنة تدبير الميزانية الجماعية، يجب أن تتم من خلال تجاوز الإطار الكلاسيكي لهذا التدبير، عن طريق اتخاذ بعض مناهج تدبير المقاولات، وفي هذا الإطار يجب إصلاح القوانين المنظمة للعمل الجماعي (ظهير التنظيم المالي ـ مرسوم المحاسبة الجماعية، ظهير التنظيم الجماعي...) لكي تجيب على هذه العقلنة وبالتالي تجيب على تحقيق حكامة جيدة للأموال الجماعية.

لائحة المراجع والمصادر المعتمدة

1-الكتب :

- أحمد رشيد : "نظم الحكم والإدارة المحلية"، دار المعارف، الطبعة الأولى، مصر1977.
- أحميدوش مدني : " المحاكم المالية في المغرب: دراسة نظرية وتطبيقة مقارنة"، مطبعة فضالة، المحمدية، الطبعة الاولى، السنة2003.
- ادريس البصري " الوجيز في جبايات الجماعات المحلية وهيئاتها"، المطبعة المكلية، السنة 1994.
- ادريس العلوي العبدلاوي : " مدخل لدراسة القانون" الجزء الأول.
- أسعد عبد المجيد : " مالية الجماعات المحلية بالمغرب "، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، السنة 1991.
- أنور أحمد أرسلان : " التنظيم الجماعي الجديد ـ دراسة تحليلية مقارنة"، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، السنة 1977.
- بنمير المهدي : " الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب"، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، السنة 1994.
- حسن محمد عواضة : " الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، دراسة مقارنة "، ط : 1، مطبعة المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت 1983.

- عادل محمود حمدي : " الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية"، دار الفكر العربي القاهرة، الطبعة الاولى، السنة 1979.
- عبد الرحمان أبليلا ـ رحيم طور : " تحصيل الضرائب والديون العمومية على ضوء المدونة الجديدة (قانون 97-15) " مطبعة الأمنية، الرباط، السنة 2000.
- عبد الرحمان جمجامة : " اللامركزية مع اللاتمركز والديمقراطية المحلية في الخكاب الملكي "، الطبعة الأولى، مطبعة أمبريال، الرباط 1996.
- عبد السلام أديب : " السياسة الضريبية واستراتيجية التنمية : دراسة تحليلية للنظام الجبائي المغربي 1956-2000 "، مطبعة افريقيا الشرق، الدار البيضاء، السنة 1998.
- عبد الغني خالد : " المسطرة في القانون الضريبي بالمغرب "، مطبعة دار النشر المغربية عين السبع، الدار البيضاء، السنة 2002.
- عبد القادر الشليخي : " لجان المجلس البلدي" الجماعة المستنصرة، بغداد 1983.
- عبد الله دومامت : " الإصلاح الضريبي وبرنامج التقويم الهيكلي "،افريقيا الشرق الطبعة الأولى، السنة 1995.
- عبد المولى السيد : " التشريع الضريبي المغربي"، مكتبة الطالب، الرباط 1979.
- عبد الواحد شعير : "الممتلكات العقارية للجماعات المحلية بالمغرب"، مطبعة فضالة، المحمدية، السنة 1991.
- عرف محمد الكفراوي : " الرقابة النظرية والتطبيق"، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية، طبعة 1983.
- محمد بوجيدة ـ مليود بوخال : " نظام المنتخب الجماعي، دراسة تحليلية مقارنة"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، السنة 1999.
- محمد حركات : " التدبير الاستراتيجي والمنافسة "، مكتبة دار الأمان، السنة 1997.

- محمد حلمي مراد : " مالية الهيئات العامة المحلية في البلاد العربية، مطبعة نهضة مصر، القاهرة 1962.
- محمد رمضان : " الوصاية على الهيئات المحلية، دارسة مقارنة "دار الشعب القاهرة، السنة 1976.
- محمد مرزاق ـ عبد الرحمن أبليلا : "المنازعات الجبائية بالمغرب بين النظرية والتطبيق مع تقييم تجربة المحاكم الإدارية في المادة الجبائية"، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الثانية، السنة 1998.
- محمد معني السنوسي : "مالية الجماعات المحلية بالمغرب ـ التنظيم المالي المحلي"، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، السنة 1993.
- مصطفى لكثيري :" النظام الجبائي والتنمية الاقتصادية بالمغرب" دار النشر المعرفة، الدار البيضاء، السنة 1985.
- منصور عسو : " المالية العامة"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، السنة 1995.
- منصور ميلود يونس : " مبادئ علم المالية العامة"، منشورات الجامعة المفتوحة.
- منير شلبي : " المرفق المحلي، دارسة مقارنة" الشركة العربية للطباعة عابدين، السنة 1977.

2-الأطروحات والرسائل :

الأطروحات :

- توفيف منصوري : "التدقيق والاستشارة في الجماعات المحلية : نموذج جماعة سلا-تابريكت"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، أكدال – الرباط، 2004-2003.

- حليمة ستوت : "المناظرة الوطنية للجماعات المحلية " الأهداف والنتائج"، أطروحة لنيل دكتوراه القانون العام، كلية الحقوق، الرباط، 1998.
- حميد أبولاس : "تدبير الموارد البشرية، نموذج الإدارة الجماعية " أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال الرباط، السنة 2002-2003.
- خديجة بلكبير : "مساهمة المحاكم المالية في الرقابة العليا : دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، أكدال- الرباط، 2007-2008.
- سعيد جفري : " الرقابة على المالية المحلية بالمغرب " أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة 1997-1998.
- عبد الواحد مبعوث : " التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري واللامركزية "، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكدال ـ الرباط، السنة : 1999-2000.
- محمد بن طلحة : "النظام الجماعي المغربي، دراسة تحليلية للمكونات البشرية والمالية والوصائية " أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية : 1998-1999.
- محمد مجيدي : " دور المجالس الجهوية للحسابات في تطوير أداء الجماعات المحلية " أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال، الرباط، السنة 2006-2007.

- المهدي بنمير : " الجماعة وإشكالية التنمية المحلية بالمغرب : دراسة تحليلية للممارسة الجماعية في ضوء ظهير 30 شتنبر 1976"، أطروحة لنيل دكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، 1989-1990.
- عبد القادر الطالبي : " مساعدات الدولة المالية للجماعات المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، وجدة، 2001-2002.

الرسائل :

- أحمد ابن يعقوب : "دور الجماعة المحلية في التنمية"، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، دبلوم السلك العالي الرباط، السنة 1983-1984.
- أحمد لواء الدين : "تدبير الأملاك العامة للجماعات المحلية : الواقع والآفاق"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية الحقوق، الدار البيضاء، السنة 2000-2001.
- أسامة الحيوني : " درو الإكراه البدني في تحصيل الديون الضريبية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعقمة في القانون العام، كلية الحقوق، الدار البيضاء، السنة 1998-1999.
- البشير وعدي : "مديرية الضرائب من الإصلاح الجبائي إلى الإصلاح الإداري"، ددع في القانون العام، كلية الحقوق، أكدال، الرباط، السنة 1991.
- المصطفى اليابوري : "الجماعات المحلية بالمغرب واقع وآفاق : تحليل مضمون مشروع تعديل ميثاق 30 شتنبر 1976"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية الحقوق، اكدال- الرباط، السنة 2000-2001.
- رشيد السعيد : "اللامركزية وانعكاساتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية بالمغرب"، رسالة ددع، القانون العام، الرباط، 1996-1997.

- سيف الدين عبد الله ابراهيم آدام: " مبدأ الشرعية وعمل الإدارة"، ددع، كلية الحقوق، الدار البيضاء، السنة 1995.
- عبد الحق المرجاني : " دور الأداة الجبائية المحلية في التنمية المحلية " رددع، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة 1990.
- عبد الرحمان جمجامة : " الإدارة الإقليمية لوزارة المالية بالمملكة المغربية "، ددع في القانون العام، كلية الحقوق الرباط، السنة 1990-1991.
- عبد الرحمان رشيدي : "البرمجة الجماعية" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة 1987.
- عبد الرحيم باضران : " الجبايات العقارية المحلية: دراسة نموذجية للجماعات الحضرية والقروية بولاية مراكش " رددع في القانون العام، كلية الحقوق الدار البيضاء، السنة 1997.
- عبد الرحيم مربيع : " الجماعات المحلية ودورها في تنشيط الاقتصاد"، بحث لنيل دبلوم السلك العالي، المدرسة الوطنية للإدارة، الرباط، السنة 1994-1995.
- عبد اللطيف صدقي : " أنظمة الرقابة على المال العام في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، دارسة مقارنة " رددع، جامعة محمد الخامس، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، الرباط، السنة 1998-1999.
- عبد الهادي فريجة : " تسيير ومراقبة وكالة المداخيل الجماعية، الجماعة الحضرية أنفا نموذجا "، رسالة السلك العالي ـ كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 1991.
- عدنان سليمان عمرو : "الوصاية على الهيئات المحلية : دراسة عربية مقارنة"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمدالخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط 1982.

- علام طارق : " تنفيذ المداخيل على المستوى المحلي بين التطبيق والمعوقات "، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة 1998-1999.
- علال بوركبة : "الموارد الجبائية المستخلصة مباشرة من طرف الجماعات الحضرية والقروية بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية الحقوق، الدار البيضاء، السنة 2003-2004.
- كوثر عسولة : "العنصر البشري والتنمية المالية للجماعات الحضرية بالمغرب، نموذجي (طنجة - أصيلة)"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية الحقوق، أكدال الرباط، 1998-1999.
- لحسن السائل :"الموارد غير الجبائية والتنمية المحلية" رسالة رددع في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، السنة 1984.
- لشهب عبد الهادي : "الحساب الإداري والمراقبة المالية للجماعات المحلية : نموذج بلدية مولاي رشيد"، دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية الحقوق، الدار البيضاء، السنة 1998-1999.
- محمد الأنفاسي : " تقييم التجربة اللامركزية الجماعية بالمغرب"، رسالة السلك العالي للمدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط 1984.
- محمد الطاهري : "تطور التعاون بين السلطات الجماعية وممثلي السلطة المركزية بالمغرب "، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة 1992.
- محمد بوجيدة : " وصاية الدولة على الجماعات الحضرية والقروية بعد ميثاق 30 شتنبر 1976 "، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي للمدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط، السنة 1985.

- محمد بوجيدة :"تدبير الأملاك العامة للجماعات المحلية وهيئاتها، رخصة شغل الملك العام الجماعي مؤقتا"،سلسلة المرشد الإداري، شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط 1988.
- محمد رفيق : " قرارات ومقررات المجلس الجماعي بالمغرب - بين النظرية والممارسة " " دبلوم السلك العالي، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط، السنة 1984.
- المهدي بنمير : " التجربة المالية الجماعية لبلدية مراكش"، رددع في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة 1985-1986.
- نجيب عزيزي : " الصفقات الجماعية أداة للتنمية المحلية " رددع في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة 1992-1993.

المقالات :

- أبو نرارة : " إكراهات الرقابة المالية على الجماعات المحلية"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية سلسلة " التدبير الاستراتيجي"، السنة 1999، ص : 25.
- أحمد بنجمة : " واقع الوظيفة الجماعية وآفاقها "، مجلة المالية والاقتصاد الجهوي العدد الأول، السنة 1995.، ص : 78.
- أحمد حضراني : " قراءة أولية في مشروع تعديل التنظيم الجماعي رقم : 00-78 " المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 32 السنة 2001، ص : 13.

- أحمد حضراني : " النظام الجبائي المحلي على ضوء التشريع المغربي المقارن"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 22، السنة 2001، ص : 71.
- حماد صابر : " الجماعة المحلية والتعدد السياسي ـ حصاد تجربة" مجلة القانون والاقتصاد بعنوان العمل الجماعي، جامعة سيدي محمد بن عبد الله ـ كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، العدد 15 السنة 1998، ص : 23.
- أحميموا ابراهيم : " قراءات أولية في مشروع الإصلاح الجبائي المحلي"، رسالة الجماعات المحلية، العدد : 13 أبريل ـ يونيو 2005، ص :7.
- ادريس جردان : " المنتخب الجماعي بالمغرب من الهواية إلى الاحتراف، تأملات في المسار" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية،عدد مزدوج 48-49، يناير ـ أبريل 2003، ص : 111.
- أمل مشرفي : " الوصاية الإدارية على مشروع إصلاح الميثاق الجماعي"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 32 السنة 2001، ص : 39.
- أوحماد محمد : " تدبير أملاك الجماعات المحلية على ضوء مقتضيات الميثاق الجديد"، رسالة الجماعات المحلية العدد 13، السنة 2005، ص : 5.
- خليل الفاهي : " المجالس الجماعية والتنمية: نحو صياغة دور جديد للعمل الجماعي في ظل بلورة دور جديد للسلطة " المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 35- نونبر – دجنبر 2000، ص : 45.
- ذ.هاشمي ابا سيدي : "الحسابات الخصوصية المحلية ومساهمتها في التنمية" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد الثاني، السنة 1995، ص : 19.
- الطاهر المصمودي : " الوسائل المالية لتحقيق التنمية للجماعات المحلية"، مجلة الشؤون الإدارية، عدد : 3، السنة 1984، ص : 29.

- الطيب بن المقدم: "الرسم الجبائي على لوحة المحامي في نطاق التشريع والقضاء والفقه"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 28 يوليوز ـ شتنبر 1999، ص : 87.
- عبد الحق المرجاني : " حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 2-3 يناير ـ يونيو 1993، ص : 69.
- عبد العزيز الخبشي : " بعض مظاهر تقنية التدقيق والرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية وهيئاتها على ضوء مدونة المحاكم المالية " المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد : 6 (ماي – يونيو)، السنة : 2003، ص : 29.
- عبد اللطيف العمراني ـ مراد الخروب : " الإصلاح الجديد في ميدان تحصيل الضرائب والديون العمومية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 22 السنة 2000، ص : 1.
- عبد الله حارسي : "إشكالية تكوين المنتخب الجماعي والناخب في المغرب" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية " سلسلة مواضيع الساعة"، عدد 32، السنة 2001.، ص : 101.
- محمد العنتري : " الجديد في السلطة التنفيذية المحلية" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية " سلسلة مواضيع الساعة، عدد : 32 السنة 2001، ص : 29.
- محمد النجاري : " الضريبة الحضرية وضمانات الملزم بها " المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 26 يناير – مارس 1999، ص 213.
- محمد اليعقوبي:" اللامركزية الجماعية وإشكالية وصاية الملاءمة بالمغرب" مجلة القانون والاقتصاد، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، العدد : 15، فاس، السنة 1995، ص : 119.

- محمد أيت المكي : " إشكالية التشغيل بين الجماعات المحلية ومراكز التكوين" مجلة القانون والاقتصاد، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، العدد 17، السنة 1999، ص : 45.
- محمد أيت المكي: "ظهير 30 شتنبر 1976 بين مقتضيات النصوص ومستلزمات الواقع، عشر سنوات من التطبيق" مجلة القانون والاقتصاد، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، العدد الرابع، السنة 1988، ص : 83.
- محمد بلعوشي : "التشغيل بالجماعات المحلية بين الفعالية والانعكسات المالية " مجلة القانون والاقتصاد، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، العدد 17، السنة 1999. ص : 21.
- محمد بوجيدة ـ ميلود بوخال : " أملاك الجماعات المحلية وهيئاتها" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد الخامس، السنة 1998.
- محمد بوجيدة ـ ميلود بوخال : " مدونة النصوص القانونية والتنظيمية لأملاك الجماعات المحلية وهيئاتها " سلسلة المرشد القانوني للإدارة المحلية، عدد : 2، السنة 1997.
- محمد شكيري : " القانون الضريبي المغربي : دراسة تحليلية ونقدية " المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 59، الطبعة الثانية، السنة 2005، ص : 1.
- محمد شكيري : "إشكالية تحديد الوعاء الضريبي ومراقبته في إطار الجبايات المحلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 66-67 السنة 2006، ص : 47.

- محمد عالي أديبا : "إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية " منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 29 السنة 2001، ص : 1.
- مصطفى الكثيري : " نظام الضرائب والرسوم المستحقة للجماعات المحلية بالمغرب" مجلة الحوليات المغربية للاقتصاد، العدد 4، السنة 1993.
- المصطفى دليل : " المجالس الجماعية في المغرب" منشورات المجلة المغربية، للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 13، السنة 1997، ص : 1.
- ميلود بوخال : " اختلالات الإطار القانوني والتنظيمي للأملاك الجماعية المحلية " المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عد مزدوج 4-5 يوليوز – دجنبر 1993.
- نجاة زروق : " صعوبات التوفيق بين الديمقراطية ومتطلبات حسن التدبير، المادة 28 من قانون الميثاق الجماعي"، رسالة الجماعات المحلية، العدد:11، السنة 2004، ص : 3.

النصوص القانونية :

- ظهير 21 غشت 1935 المتعلق بالمتابعات لتحصيل الديون العمومية، ج.ر، عدد 1192، ص : 1450.
- الظهير الشريف المؤرخ في 12 مايو 1937 المغير للظهير الشريف المتعلق بالاملاك البلدية، ج ر عدد 1286 بتاريخ 8 ربيع الثاني عام 1356 موافق 18 يونيو 1937، ص : 1058.
- الظهير الشريف المتعلق بمسؤولية المحاسبين العموميين، بتاريخ 8 شعبان 1379، الموافق لـ 2 أبريل 1955، جريدة رسمية عدد : 2214، ص : 1258.

- الظهير الشريف بتاريخ 19 أكتوبر 1921 المتعلق بالاملاك الخاصة بالبلديات ج ر عدد 446 بتاريخ 14 ربيع الأول 1340 موافق 10 نونبر 1921، ص : 1022..
- الظهير الشريف رقم : 187-89-1 بتاريخ 21 ربيع الآخر 1410 (21 نونبر 1989) المتلعق بتنفيذ القانون رقم 89-30 يحدد بموجبه نظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، جريدة رسمية عدد 4023 بتاريخ 6 جمادى الأولى 1410 (6 دجنبر 1989)، ص : 1573.
- الظهير الشريف رقم 121-60-1 بتاريخ 6 شوال 1318 (23 مارس 1962) بشأن الأداءات البلدية، جريدة رسمية عدد : 2580 بتاريخ 1 ذي القعدة 1381 (6 أبريل 1962)، ص : 783.
- الظهير الشريف رقم 169-1-59 المتعلق بإحداث صندوق التجهيز الجماعي، ج.ر، عدد 2453 بتاريخ 13 يونيو 1959، ص : 1951.
- الظهير الشريف رقم 175-79-1 بتاريخ 22 شوال1399، 14 شتنبر 1979 بتضمن الأمر بتنفيذ القانون رقم 12/79 المتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات.، ج.ر، عدد 3490، ص : 2142.
- الظهير الشريف رقم 25-02-1 الصادر في 19 محرم 1423 (3 أبريل 2002) بتنفيذ القانون رقم 99-61 المتلعق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين، ج.ر، عدد 5000 بتاريخ 2 ماي 2002..
- الظهير الشريف رقم 284-76-1 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهئاتها ـ جريدة رسمية، عدد : 3335 م بتاريخ 6 شوال 1396 (1 أكتوبر 1976)، ص : 3034.

- ظهير شريف رقم 583-76-1 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي، ج.ر، عدد : 3335 مكرر بتاريخ فاتح أكتوبر 1976، ص : 3025.
- الظهير الشريف رقم 297-02-01 بتاريخ 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) الصادر بتنفيذ القانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي، جريدة رسمية عدد : 5058، بتاريخ 21-11-2002، ص : 3481.
- الظهير الشريف رقم 315-59-1 بتاريخ 28 ذي الحجة 1379 (23 يونيه1960) المتعلق بالتنظيم الجماعي جريدة رسمية عدد 2487 بتاريخ 24 يونيه 1960، ص : 1970.
- الظهير الشريف رقم 84-97-1 الصادر في 23 من ذي القعدة 1417 /25 أبريل1997- بتنفيذ القانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات، جريدة رسمية عدد: 4470 بتاريخ 1997/14/3، ص : 556.
- ظهير شريف رقم : 31-92-1 في 17 يونيو 1992 بتنفيذ القانون رقم 90-12 المتعلق بالتعمير جريدة رسمية عدد : 4159 بتاريخ 15 يوليوز 1992.، ص : 887.
- ظهير شريف رقم 008-58-1 بتاريخ 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958) يحتوي على النظام الأساسي للوظيفة العمومية، جريدة رسمية عدد : 2372 بتاريخ 11 أبريل 1958، ص : 914.
- ظهير شريف رقم 084-59-1 بتاريخ 21 دجنبر 1959 بشأن تنظيم ضريبة المباني، جريدة رسمية عدد :2466 بتاريخ 29 يناير 1960، ص : 314.
- ظهير شريف رقم 1-00-175 صادر في 28 من محرم 1421 (3 ماي 2000) بتنفيذ القانون رقم 97-15 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية.

- ظهير شريف رقم 124-02-1 صادر في فاتح ربيع الآخر 1423 (13 يونيو2002) بتنفيذ القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، جريدة رسمية عدد : 5030 بتاريخ 2002/08/15، ص : 2294.
- ظهير شريف رقم 228-89-1 الصادر في فاتح جمادى الآخر 1410، بتنفيذ القانون رقم 89-37 المتعلق بالضريبة الحضرية، جريدة رسمية، عدد 4027، بتاريخ 3 يناير 1990، ص : 33.
- ظهير شريف رقم 308-62-1 بالإذن في التخلي للجماعات القروية بدون عوض عن قطع أرض مخزنية لازمة لبناء "دور جماعية" جريدة رسمية، عدد 2656 بتاريخ 1 جمادى الأولى 1383 موافق 20 شتنبر 1963، ص : 2190.
- ظهير شريف رقم 38-83-1 بتاريخ 21 رجب 1404 موافق 23 أبريل 1984 المتعلق بقانون الإطار الخاص بالإصلاح الجبائي، جريدة رسمية، عدد: 3731 بتاريخ 20 ماي 1984، ص : 551..
- ظهير شريف رقم 442-61-1 صادر في 22 رجب 1381 (30 دجنبر 1961) بتنظيم الضريبة المهنية والباتنتا، جريدة رسمية، عدد : 2567 بتاريخ 5 يناير 1962، ص : 6.
- ظهير شريف رقم 83-97-1 صادر في 23 من ذي القعدة 1417 (2 ابريل 1997) بتنفيذ القانون رقم 97-9 المتعلق بمدونة الانتخابات، جريدة رسمية عدد 4470 بتاريخ 24 ذي القعدة 1417 (13 أبريل 1997)، ص : 570.
- ظهير شريف مؤرخ في 14 نونبر 1949 في شأن منح بعض الرخص في اشغال الملك العمومي البلدي، جريدة رسمية عدد : 1937 بتاريخ 17 صفر 1396 موافق 9 دجنبر 1949، ص : 2195..

- ظهير شريف مؤرخ في 28 يونيه 1954 بشأن الاملاك التي تمتلكها الفئات المزودة بجماعات إدارية، جريدة رسمية عدد 2177 بتاريخ 14 قعدة 1373 موافق 16 يوليوز 1954، ص : 2027.
- مرسوم 4 فبراير 1959، تحدد بموجبه كيفية تسيير أملاك الجماعات القروية، جريدة رسمية عدد : 2417، بتاريخ 12 شعبان 1378 موافق 20 فبراير 1959، ص : 585.
- مرسوم رقم 206-86-2 صادر في 29 من ربيع الأول (1407 -2 ديسمبر 1986) يتعلق بنظام التعويضات المرتبطة بمزاولة مهام الكاتب العام لجماعة حضرية أو قروية، جريدة رسمية عدد: 3951.، بتاريخ 20 يونيو 1988.
- مرسوم رقم 479-76-2 المتعلق بشروط إبرام الصفقات العمومية للدولة (14 أكتوبر 1976)، جريدة رسمية عدد : 339 بتاريخ 27 أكتوبر، ص : 3269.
- مرسوم رقم 482-89-2 صادر في 11 رضمان 1419 (30 دجنبر 1998) بتحديد شروط واشكال إبرام صفقات الدولة وكذا بعض المقتضيات المتعلقة بمراقبتها وتدبيرها، جريدة رسمية عدد : 4654 (7 يناير 1999)، ص : 12.
- مرسوم رقم 576-76-2 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) المتلعق بسن نظام بمحاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها، جريدة رسمية عدد : 3335 م بتاريخ 6 شوال 1396 (1أكتوبر 1976)، ص : 3039..
- مرسوم رقم 577-76-2 بتاريخ 30 شتنبر 1976 بتطبيق الظهير الشريف رقم 584-76-1 الصادر في 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها، ج.ر، عدد 3335، ص : 3039.
- المرسوم رقم 577-76-2 بتاريخ 30 شتنبر 1976 بشأن مراقبة صحة الالتزام بالنفقات الخاصة بالجماعات المحلية وهيئاتها، جريدة رسمية عدد: 3335 م بتاريخ 6 شوال 1396، ص 3052.

- مرسوم رقم 578-76-1 المحدث لصندوق تنمية الجماعات المحلية بتاريخ 30 سبتمبر 1976، جريدة رسمية عدد : 3385 مكرر بتاريخ فاتح أكتوبر 1976، ص : 3053.
- مرسوم رقم 738-77-2 بتاريخ 13 شوال 1397 الموافق لـ (27 شتنبر 1977)، بمثابة النظام الاساسي للموظفين الجماعيين، جريدة رسمية عدد : 3387 بتاريخ 14 شوال 1397 (28 شتنبر 1977)، ص : 2728.

النصوص الأجنبية :

- قانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955.
- قانون رقم 52 لسنة 1975 الخاص بنظام الحكم المحلي المصري.
- قانون عدد 33 لسنة 1975 المتعلق بالقانون الأساسي للبلديات التونسي.
- النصوص التشريعية والترتيبية المتعلقة بالعمل البلدي الصادر في نوفمبر سنة 1995 عن الإدارة العامة للجماعات المحلية العمومية التابعة لوزارة الداخلية التونسية.

الوثائق الرسمية:

- أشغال المناظرة الأولى حول الجماعات المحلية المنعقدة بمراكش من فاتح إلى 4 دجنبر 1977 شعارها "التعايش".
- اشغال المناظرة الثانية حول الجماعات المحلية المنعقدة بالرباط من 15 إلى 17 نوفمبر 1979 شعارها "التمازج".
- اشغال المناظرة الثالثة حول الجماعات المحلية المنعقدة بمكناس من 19 إلى 22 يونيو 1986 شعارها " التشارك".

- أشغال المناظرة الرابعة حول الجماعات المحلية المنعقدة بالدار البيضاء من 27 إلى 29 يونيو 1989 شعارها " الأمانة"
- أشغال المناظرة الخامسة حول الجماعات المحلية المنعقدة بالرباط من 23 إلى 25 أبريل 1992 شعارها "التطابق".
- أشغال المناظرة السادسة حول الجماعات المحلية المنعقدة بتطوان من 28 إلى 30 يونيو 1994 شعارها "تكوين وإعلام المنتخبين" أشغال المناظرة حول الجماعات المحلية المنعقدة بالدار البيضاء من 19 إلى 21 أكتوبر 1998 شعارها " اللامركزية وعدم التركيز".
- محاضر الجماعتين القرويتين بني سيدال الجبل وبني سيدال لوطا ومحاضر بلدية أزغنغان برسم سنوات (98-99) (99-2000) (2000-2001) بالنسبة لمشاريع ميزانيات هذه الجماعات.
- محاضر الجماعة القروية بني سيدال الجبل وبني سيدال لوطا ومحاضر بلدية أزغنغان برسم سنوات (96-97) (97-98) (98-99) (99-2000) بالنسبة للحسايات الإدارية لهذه الجماعات.
- ميزانيات الجماعتين القرويتين ب س ج وبين ب س ل وبلدية أزغنغان برسم سنوات (98-99) (99-2000) (2000-2001).
- وزارة الداخلية ـ اللامركزية: الحصيلة والآفاق ـ السنة 2003.
- وزارة الداخلية : "تدبير الموارد المالية والبشرية للجماعات المحلية : الحصيلة والإصلاحات المرتقبة" أكتوبر 1998.
- وزارة الداخلية، الموارد المالية والبشرية للجماعات المحلية، السنة 1989.
- وزارة الداخلية، الموارد المالية والبشرية للجماعات المحلية 1992.

- وزارة الداخلية، دور رقم 1 م م م حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم الفترة الانتقالية (1996-1997).
- وزارة الداخلية، دورية رقم 135 م م م حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم سنة 1995.
- وزارة الداخلية، دورية رقم 171 م م م حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم سنة 2002.
- وزارة الداخلية، دورية رقم 209 م م م حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم السنة المالية 2004.
- وزارة الداخلية، دورية رقم 36 م م م حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية، برسم السنة المالية 1997-1998.
- وزارة الداخلية، دورية رقم 57 م م م حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم الفترة الانتقالية (2000-2001).
- وزارة الداخلية، دورية رقم 731 م م م، حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم سنة 1994.
- وزارة الداخلية، دورية عدد 171 م م م، حول إصلاح تبويب ميزانيات الجماعات المحلية السنة 2000.
- وزارة الداخلية، دورية عدد 408 حول تطبيق نظام الجبايات المحلية، السنة 1992.
- وزارة الداخلية، دورية وزير الدولة والداخلية والإعلام إلى السادة عمال عمالات وأقاليم المملكة حول " استخلاص مداخيل الجماعات المحلية" الرباط في 21 ديسمبر 1994.
- وزارة الداخلية، منشور رقم 288 يتضمن تعليمات حول تطبيق القانون المتعلق بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، الرباط في 8 ديسمبر 1989.

- وزارة الداخلية، منشور رقم 3674 ق م م /18 دجنبر 1976 تحت عنوان : "تعليمات حول مالية ومحاسبة الجماعات المحلية"، دجنبر 1977.
- وزارة الداخلية دورية رقم 90 حول التوجهات العامة للمجالس الجماعية الجديدة الرباط في 5 شتنبر 1997.
- وزارة الداخلية، دورية رقم 154 م م م حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم السنة المالية 2003.

الندوات :

- حامد صابر : "تجديد النموذج الانتخابي المغربي الطريق لنجاح تجربته الجماعية"، أشغال ندوة مستقبل الجماعة المحلية على ضوء مشروع إصلاح الميثاق الجماعي، المنظمة من طرف كلية الحقوق ـ فاس والجماعة الحضرية زواغة، فاس، 3-4- دجنبر 1999.
- عبد الرحيم افريقين : "دور المحاسب وتحديات الواقع" ندوة جمعية المحاسبين العموميين حول مسؤولية المحاسب العمومي.
- عبد الغني كزار : "تقديم عام لمشروع إصلاح الجبايات المحلية : يوم دراسي حول إصلاح الجبايات المحلية بين الحكامة، المالية ومتطلبات التنمية المحلية"، فاس، الخميس 28 يونيو 2007.
- العلوي جعفر : " التقرير التركيبي لاشغال ندوة مستقبل الجماعة المحلية على ضوء مشروع إصلاح الميثاق الجماعي " أشغال ندوة مستقبل الجماعة المحلية على ضوء مشروع إصلاح الميثاق الجماعي المنظمة من طرف كلية الحقوق، فاس والجماعة الحضرية زواغة، فاس، 3-4 دجنبر 1999.

- محمد أيت المكي : " النظام الأساسي للمستشار الجماعي في مشروع الإصلاح" أشغال ندوة مستقبل الجماعة المحلية على ضوء مشروع إصلاح الميثاق الجماعي. المنظمة من طرف كلية الحقوق فاس - والجماعة الحضرية زواغة، فاس 3-4 دجنبر 1999.

الجرائد :

- الاتحاد الاشتراكي بتاريخ 1995/3/8، ص : 5..
- " 16 مستشار في صراع مع مصالح السكان" الاتحاد الاشتراكي بتاريخ 1995/1/14، ص : 4.
- "بعد انتظار أكثر من شهرين من تطبيق القانون" الاتحاد الاشتراكي بتاريخ 1995/1/17.، ص : 2.
- "وضعية استثنائية " الاتحاد الاشتراكي بتاريخ 1995/3/17، ص : 5.
- الاتحاد الاشتراكي بتاريخ 1999/8/20، ص :2.
- "السلطة ورئاسة المجالس الجماعية" الاتحاد الاشتراكي بتاريخ 1994/12/24، ص :1.
- السويني المنتصر : "مراقبة الالتزام بالنفقات وتفعيل دور الرقابة المالية : العلاقات والمضامين" الاتحاد الاشتراكي عدد 4486، الأربعاء 28 جمادى الثانية 1416 هـ، الموافق 22 نونبر 1995.ص : 5.
- الحسن بوقرطة "تحديات العولمة وضرورة إدماج منظمات المجتمع المدني في تدبير الشأن العام المحلي في إطار الحكامة الرشيدة" الاتحاد الاشتراكي عدد 7691 بتاريخ 2 شتنبر 2004، ص : 5.

- جريدة الاتحاد الاشتراكي بتاريخ 1995/3/13، ص : 9.
- جريدة الاتحاد الاشتراكي بتاريخ 2 شتنبر1999، ص : 7.
- جريدة الاتحاد الاشتراكي بتاريخ 23 غشت 1999، ص : 2.
- جريدة الاتحاد الاشتراكي بتاريخ 28 يونيو 1994، ص : 6.
- جريدة الاتحاد الاشتراكي عدد 4321 بتاريخ 10 يونيو 1995، ص : 5.
- محمد حركات " آفاق الرقابة العليا على الأموال العمومية بالمغرب في إطار مقتضيات الدستور الجديد" جريدة العلم بتاريخ 20 شتنبر 1996.، ص : 6.
- جريدة العلم بتاريخ 16 غشت 1999، ص : 7.
- جريدة العلم بتاريخ 25 غشت 1999، ص : 7.
- جريدة العلم بتاريخ 1995/3/27، ص : 6..
- جريدة العلم بتاريخ 31 عشت 1999، ص :6.
- نزار بركة " من عروض اليوم الدراسي للجمعية المغربية للمستشارين الجماعيين بالقنيطرة: اللامركزية أية آفاق" ص :4.
- العلم عد د 13838، بتاريخ 3 يونيو 1996.
- العلم عدد 16863 بتاريخ الجمعة 11 صفر 1417 هـ، الموافق 28 يونيو 1996. ص : 6.
- "الحساب الإداري والحساب السياسي" جريدة الاتحاد الاشتراكي بتاريخ 8 أبريل 1994.، ص : 2.
- "هل أصبح المنتخبون في وزان بضاعة الاسبوع الصحفي"، بتاريخ 1995/3/17، ص : 5.
- جريدة المنظمة بتاريخ 14 شتنبر 1999، ص : 6.
- جريدة أنوال بتاريخ 1995/1/3، ص :1.

1- Ouvrages :

- André PAYSANT : "Finances locales " Imprimerie des presses universitaires de France 1ère édition, Paris, Décembre 1993.
- BASRI Driss : "la décentralisation au Maroc, de la commune à la région" Editions Nathan , Paris , 1994.
- BASRI Driss : "l'administration territoriale" , Editions , Dunod , Poitier , 1998.
- Beatrice et François grand gualino : "L'analyse financière " 4ème édition , Paris Edition Gualimi , 2000.
- BELBACHIR (Said) "Décentralisation communale et développement économique et social" , in "édification d'un état moderne , Edition Albin Michel, Paris, 1986.
- Bernard Adams- Bénédicte Boyer – Philipe Laurent : "la comptabilité communale" édition LGDJ , 3ème édition , Paris , 2003.
- Bouinot (J) : " La nouvelle gestion minicipale : comptabilité et management d'une commune" édition , CUJAS , Paris ; 1974.
- David Huron – Jacques spindler : "le mangement public local" édition , LGDJ , Paris, 1998.
- De Lacasanière (H) : "Les minicipalités marocianes leur développement leur législation", Imprimerie de la Vigie Maroocaine, Casa , 1924.

- Edward Jossa , Igors SEMO : "Les finances locales, la décentralisation inachevée? " la documentation française 1991.
- Escoub (P) : "Les grands corps de l'Etat " P.U.F. (que sais je ?), Paris, 1976.
- Fabree (F.J) : "Le contrôle des finances publiques" , édition , PUF, Paris , 1968.
- Fikri El Kbir : "Le régime financière de la Commune Marocaine" les éditions maghrébines , Casablanca, 1980.
- François Astier : "Finances publiques droit budgétaire : le budget des collectivités locales" Editions Marketing , S.A. 1996.
- François Giquel : "La commune de son budget à ses comptes " Collection Ouvrier , Paris 1970.
- François Labie : "La commune : sa gestion budgétaire" Edition Liaison, Paris , 1992.
- Harakat Mohamed :"Le droit du contrôle des finances publiques au Maroc" Tome I, Ed : Babel , Rabat, année 1992.
- Hervé Allégre – François Mouterd : "Le contrôle de gestion, méthodes des outils : Tableau de bord " Edition du Moniteur, Paris 1991.
- J.Magnet : "Lla comptabilité publique" Ed : P.U.F, Paris, 1978.
- Jacques Couarieu : "La gestion financière de votre commune", Edition du Moniteur, Collection Vie Locale, Paris, 1977.

- Jaques Blanc : "Les péréquations dans les finances locales" LGDJ, Paris, 1996.
- Jaques Magnet : "La cour des comptes, les institutions associées et les chambres régionales des comptes" 4ème édition , Berger Levrault , Paris 1996.
- Joël Boudin : "Les finances communales" , 2ème édition, Economica , Paris, 1995.
- Koudry Driss et Briga Youssef : "le guide d'audit communal", Première Edition , Editions Maghrébines , Casablanca , 1998.
- Louis Tratabas , Jean Maris cotterad : "Droit budgétaire et comptabilité publique: les finances publiques" Précis Dalloz , Paris, 1985.
- LOZE (M) : "Les finances de l'Etat " , Edition, la Poste , Rabat 1971.
- M.Rousset et autres : "Droit Administratif Marocain" Ed la Porte , 2ème édition , Rabat, 1975.
- Michel Bouvier : "Les finances locales" , 8ème édition , L.G.D.J, Paris, 2002.
- P.M. Gaudement : "Finances publiques" , Ed , Montchrestien, Coll, Université Nnouvelle, Paris, 1983.

- Paul Mire Gaudement et Joël Moulinière "Finances publiques , politique financière , Budget Trésor" Editions Montchrestien, Paris 1987.
- Philippe Boras – Alain Garay : "Le contentieux du recouvrement fiscal" L.G.D.J. , Paris, 1994.
- Philippe Laurent et Bénédicte Boyers : "La stratégie financière des collectivités locales" LGDJ , Paris, Avril 1995.
- Pièrre Dossière et Marc Woff : "La commune , son budget ses comptes, guide pratiques d'analyse financière " , Edition Ouvrières , Paris, 1988.
- Pierre La Lumière : "Les finances publiques" Edition Armand Colin , Collection 8ème , Paris, 1996.
- Pierre Martin : "Les systèmes électéraux et les modes de scrutin", Edition Montchrestien , 2ème Edition , Paris, 1987.
- Robert Hertzog : "Le juge fiscal" collection finances publiques, Edition Economica , Paris, Mai 1998.
- Sbihi Mohamed : "La gestion des Finances communales" imprimerie , Babel , Rabat , 1992.
- Sbihi Mohamed et Jean Muret : "Le Budget communal" Imprimerie Papeterie , El Fadila , Rabat , 1994.

- Sedjari (A) :"Les structures administratives territoriales, et le développement local au Maroc" Coll de la Faculté de Droit – Rabat , 1981.
- TARRAZZONI (A) : "L'administration térritoriale en Europe" LGDJ , Collection "systèmes" , Paris, 1992.

Thèses et Mémoires :

2- Thèses du doctorat :

- Ben Zidiya : "Contrôle des finances locales et développement économique et social au Maroc : contraintes et perspectives" , Thèse de Doctorat d'Etat en Droit Public , F.S.J.E.S. Agdal , Rabat, 1999.
- El Assali (M) : "Le financement par l'emprunt des collectivités locales : étude du rôle du fonds d'équipement communal dans le financement des invesitssements locaux" Thèse du Doctorat , FSJES, Casablanca , 2000-2001.
- Hadad Abderrahman : "Les procédures budgétaires des collectivités locales" Thèse du Doctorat , Université Sidi Mohamed Ben Abdellah , FSJES , Fès , 2000.
- Jilali Chabih : "Les aspects financières de la décentralisation territoriale au Maroc", Thèse de Doctorat , Université Cadi Ayyad , FSJES , Marrakech , 1997.
- Khoudry Driss : "La problématique de contrôle budgétaire et financier au Maroc" Thèse de Doctorat d'Etat, Université Hassan II , FSJES , Casablanca , 1988-1989.

- LAAZIZI M'hamed : "Problématique de transfert de management privé dans la gestion des collectivités locales : Cas des communes urbaines Marocaines" Thèse du Doctorat , FSJES, Rabat , Agdal , 2004-2005.
- Oujmaa Saïd : "Le contrôle des finances publiques au Maroc" Thèse du Doctorat d'Etat en Droit, Université de Paris, 1988.
- Zidouri Fatima: "Le financement du développement communal au Maroc" Thèse du Doctorat , FSJES , Fès , 2004.

Mémoires :

- Abdellah Elouazani : "La gestion municaple au Maroc'" DES, en Droit Public , Université Med V , Rabat , 1990.
- Akla Abdelhak : "La décentralisation à l'épreuve : cas de la ville de Salé " Mémoire de DES , FSJES , Rabat, 1980.
- ALAOUI ISmaïliA mal : « La présidence du conseil communal sous la loi 78-00 et son impact sur la gestion locale : cas de la ville de Fès », DESA en Droit Public, FSJES, Agdal-Rabat, 2004-2005.
- Ammari Khalid : "L'administration fiscale et la bonne gouvernance" , Mémoire de DESA , FSJES , Rabat, 2004-2005.
- Antari Abdelkader : "Le contrôle des finances publiques au Maroc ses limites", Mémoire du Cycle Supérieur , ENAP , 1985.
- Attari (H) :"les collectivités locales et les équipements communaux" MCS , ENAP, 1977.

- Banguir Abdellah : "Contribution à l'étude de pouvoir local au Maroc : l'expérience des conseils communaux "DES , FSJES, Casablanca , 1998-1999.
- BELHAJ (M) :" Le personnel communal " MCS , ENAP , 1979.
- Ben Brahim (M) : "Le fonds d'équipement communal" MCS , ENAP 1977.
- Ben Youssef Mohamed Salah Edine : "Gestion des finances locales, quelle rationalité?" Mémoire, DES , Université Mohamed V, FSJES, Rabat, 1990.
- Ben Youssef Salahdine : "Les collectivités locales et l'habitat" MCS, ENAP , 1992.
- Ben Zidiya (A) : "Le juge des comptes au Maroc" Mémoire de DES, FSJES , Droit Public , Rabat , 1986.
- Bennaim Abdelatif : "L'agent comptable une institution ambiguë", DES , FSJES de Rabat , 1989.
- Bentahir M'hmed :"Le recouvrement des impôts directs au Maroc", Mémoire de Cycle supérieur de l'ENAP , 1979.
- Blaghmi Jamal Edine : "Les fonctions économiques de la Commune Marocaine " Mémoire de Cycle Supérieur de l'ENAP, 1978.

- El Mekkaoui : "La problématique du contrôle des finances publiques entre le contrôle à priori et le contrôle à postériori" MCS , ENAP , Rabat , 1988.
- El Morabet Omar : "Le contrôle des engagements de dépenses de l'Etat au Maroc" Mémoire du Cycle Supérieur , ENAP , 1986-1987.
- Lahcen Tagrit : "Le contrôle de l'éxécution du budget des collectivités locales" Mémoire de DES , Rabat , 1974.
- LAHRACH Rachid : "La gestion des dépenses communales "M.C.S. , ENAP, 1992.
- Lmimoni Mimoun :" Les pouvoirs du trésorerie générale au Maroc" DES , FSJES, Rabat , 1986.
- Loubna IGUIDER « L'audit des collectivités locales : cas marocaine » DESA, en Droit Public, FSJES, Agdal, Rabat, 2004-2005.
- MAZZINI (A) : "L'exécutif comunal" MCS , ENAP, Rabat , 1978.
- Outerhzou Hammou :"Le budget communal" , Mémoire du Cycle Supérieur , ENAP , Rabat, 1981.
- Rokhsi Driss : "Les marchés des collectivités locales au Maroc" Cycle Supérieur , ENAP , 1979-1980.

- Saboni Ben Youssef : "Le percepteur receveur et sa place dans le système amdinistratif local" Mémoire de Cycle Supérieur de l'ENAP , Rabat , 1985.
- Snoussi (B) :" L'inspection générale des finances " , Mémoire de Cycle Supérieur de l'ENAP , Rabat, 1972.
- Zouht Majdouline : "Le fonds d'équipement communal" Mémoire de DESA , FSJES , FES , 1999-2000.

Articles:

- Alain pichan : "Décentralisation et contrôle des chambres régionales des comptes " Dossier, ENA, Mensuel , Mai 1996, p : 20.
- Amal Macherfi : "L'inadaptation de la fonction publique locale aux exigences de la décentralisation " REMALD, N° 15,1998, p : 75.
- Amrani (A) : "Le financement par l'emprunt des CL au Maroc: approche prospective" REMALD, n° 18 , Janvier – Mars, p : 129
- André Tarrazzoni :" La comptabilité publique locale en question " RFFP, n° 47 , 1994., p : 171
- Bernard Adams – Jean Christophe Moraud : "les enjeux de consolidation des comptes locaux "RFFP , n° 41 , 1994, p : 39
- Boujida (M) : "Le domaine privé des collectivités locales et de leurs groupements" REMALD n° 14-15 , Janvier-Juin , 1996, p : 59..

- Boujida (M) : "L'exploitation rationnale du patrimoine des collectivités locales "REMALD ,N° 9 , Octobre , 1999, p : 75.
- Brahimi (M) : "De l'efficacité des contrôles exercés sur les collectivités locales" , REMALD , n° 23 , Avril – Juin , 1998, p : 35
- Brahimi (M) : "Le financement des collectivités locales au Maroc" REMALD , n° 2 , année 1995, p : 7.
- Chikhaoui leïla : "Les mutations de la gouvernance financière locale" RMAD n° 21 , Décembre 2005, p : 95.
- David Abitker : "La communication financière : De l'acte de transparence à l'outil opérationnel" , RFFP , n° 71, 2000, p : 71.
- Dominique Bailland : "Les chambres régionales des comptes : une innovation réussie " Dossier de l'administration et des contrôles, Service Public , n° 32 , mai – Juin 1995, p : 20.
- El ktiri (M) : "L'inspection générale des finances au Maroc : l'interrogation sur le passe et perspective pour l'avenir " RMAD, n° 5, année 1996 , p : 69.
- El Moussaoui (R): "Le contrôle de tutelle sur les actes du conseil communcal à la lumière du projet de la loi relative à l'organisation communale", REMALD , N° 32 , 2001, p : 35.
- El Yaagoubi Mohamed : "la tutelle de l'opportunité entre la démocratie et le développement au Maroc "REMALD , n° 15 , année 1998, p : 111.

- Emmanuel Blanc : "Espaces ruraux et solidarités financières interncommunales" RFFP , N° 34, 1991, p : 91..
- Essaid Taib :"La formation du personnel communal en Algerie" publication du CMERA, année 1989, p : 97.
- Fadil Abderrahim : "Quelques élements de réflexion sur la fonction communale " Revue Marocaine de Droit et d'Economie du Développement , n° 21, 1989, p :41.
- Fikri (A) : "le pojet loi créant la Cour des Comptes devant la chambre de représentation" In Revue Marocaine du Droit , d'Economie et de Développement n°1 , 1982, p : 169.
- Grare Ahmed :"Le mangement public et les collectivités locales au Maroc" GREURE, librairie Al Maarif El Jadida , Rabat, 2003, p : 89.
- Harsi Abdellah :" La gouvernance locale au Maroc entre centralisation et la décentralisation", RMAD , 2004, p : 71.
- Ifriquine : "Les mécanismes d'assistance d'animation et de soutien aux comptables en matière de recouvrement" Revue Al Khazina de la Trésorerie Générale du Royaume , n° 3, Juillet 2004, p : 8.
- Jacques Reny : "De la nécessité d'un contrôle préalable de la dépense" Dossier de l'Administration et de Contrôle, Servise Public, n° 32. Mai-Juin , 1996, p :13.

- Laghzaoui Fadoua : "Les cours régionales des comptes et le contrôle interne des CL " RMAD , N° 7 , 2005, p : 37.
- Lameti (M) : "Engagement des dépenses communales entre rigueur du droit administratif et la flexibilité managériale" Revue de Droit et d'Economie , n° 20 , Faculté de Droit , Fès , 2003, p : 289.
- Luc Saïdj : "Réflexions sur les principes de séparation des ordonnateurs et des comptables " RFFP , n° 47 , 1994, p : 64..
- Narhach A : "De la gouvernance locale : quel rôle du conseil à la lumière du projet de la loi relative à l'organisation communale" RMAD ,n N° 7 , 2005, p : 149.
- Ouamato Moha :"La formation du personnel des collectivités locales : pourquoi faire? " REMALD , N° Double 2-3 , Janvier 1993., p : 37.
- Patrice Roynaud : "Les chambres régionales des comptes françaises " RMAD , N° 7 , 200, p : 65.
- Pierre Couparye et Philipe Josse : "Les subventions aux collectivités lcoales" RFFP , N° 23 , 1988, p : 79.
- Pièrre louis Mariel et Jean Christophe Moraud : "La modernisation de la comptabilité communale" RFFP, n° 41, 1994, p : 13.
- Rhomari Abdelmajid – El Hilali (M) :"Convention relative à l'assistance des autorités administratives locales de la ville de

Marrakech aux comptables chargés du recourvement "Revue Al Khazina de la Trésorerie Générale du Royaume , n° 3 Juillet , 2004, p : 11..

- Robert Hertzog : "A propos de la peréquation dans des finances locales" , RFFP , N° 34 , LGDJ , 1991, p : 57..
- Robert Hertzog : "Le règlement par le préfet des budgets locaux en déficit" RFFP, n° 75 , Septembre 2001, p : 146..
- Sbihi (M) : "Décentralisation fiscale: l'expérience Marociane" , Revue Finance et fiscalité, 2001 , n° 1, p : 21.
- Volker Harlloffer : "Le contrôle financier dans les lainder de la République Fédérale d'Allemangne "RMAD , n° 7 , 2005, p : 85.

Publications officielles et documentations administratives :

- Ministère de l'Intérieur, DGCL, Collectivités locales en chiffres 2002 , Publication DGCL , 2004.
- Ministère de l'Intérieur, DGCL, Collectivités locales en chiffres 1998.
- Ministère de l'Intérieur DGCL, Collectivités locales en chiffres 2004, Imprimerie toumi, 2007.
- Ministère de l'Intérieur DGCL, Collecivités locales en chiffres 2000, Publication de la DGCL, 2002.

- Ministère de l'Intérieur, DGCL "Gestion des ressources financières et humaines des CL : Réalisation et réforme", Octobre 1998.
- Ministère de l'intérieur, DGCL , DFL, Circulaire n° 49 relative à la préparation des budgets des CL , au titre de la gestion 1998-1999.
- Ministère de l'Intérieur, DGCL, DFL, circulaire n° 33 relative à la préparation des budgets des CL, au titre de la gestion 1999-2000.
- Minsitère de l'Intérieur , DGCL, DFL , Circulaire n° 72 du 28 Mai 1996.
- Minsitère de l'Intérieur, note relative à l'Iinspection Générale des Finances Locales, n° 1, 10 Décembre 1993.
- Note de IGFL du 13 Juin 1994 relative aux régles de fonctionnement de LIGFL.
- Rapport annuel de FEC année 1997
- Rapport annuel de FEC année 1998
- Rapport annuel de FEC année 2000
- Rapport annuel de FEC année 2001
- Rapport annuel de FEC année 2002
- Trésorerie Générale de Royaume - le TGR au Service des Collectivités Locales du Royaume – Rabat 1994.
- Trésorerie Générale du Royaume – Activités d'apurement des comptes note d'information n° 2976 du 26/10/1993.

- Trésorerie générale du Royaume instruction générale de la dépense du 1-11-1979.

Journaux :

- "Trois communes attendent l'application de l'article 7" Al Bayane du 22/06/1995, p : 9..
- Libération du 23/24/Mars 1996, p : 1.
- Bensalem Fennassi "Que la réforme commence"Le Matin du 17 , Mai 2007, p : 4..

الملاحق

- الملحق الأول : يتعلق ببطاقة التعريف حول الجماعة ق.ب.س.ل، ص : 530.
- الملحق الثاني : يتعلق ببطاقة التعريف حول الجماعة ق.ب.س.ج. ص : 532
- الملحق الثالث : يتعلق ببطاقة التعريف حول بلدية أزغنغان، ص : 542
- الملحق الرابع : يتعلق بتلخيص المداخيل حسب الأقسام لميزانية ج.ق.ب.س.ل. برسم سنة 98-99، ص : 552.
- الملحق الخامس : يتعلق بتلخيص المصاريف حسب الأقسام لميزانية ج.ق.ب.س.ل. برسم سنة 98-99، ص : 553.
- الملحق السادس : يتعلق بتلخيص المداخيل حسب الأقسام لميزانية ج.ق.ب.س.ل. برسم سنة 99-2000، ص : 554.
- الملحق السابع : يتعلق بتلخيص المصاريف حسب الأقسام لميزانية ج.ق.ب.س.ل. برسم سنة 99-2000، ص : 455.
- الملحق الثامن : يتعلق بتلخيص المداخيل حسب الأقسام لميزانية ج.ق.ب.س.ل. برسم سنة 2000-2001، ص : 556.
- الملحق التاسع : يتعلق بتلخيص المصاريف حسب الأقسام لميزانية ج.ق.ب.س.ل برسم سنة 2000-2001، ص : 557.
- الملحق العاشر : يتعلق بتلخيص المداخيل حسب الأقسام لميزانية ج.ق..ب.س.ج برسم سنة 98-99 ، ص : 558.
- الملحق الحادي عشر : يتعلق بتلخيص المصاريف حسب الأقسام لميزانية ج.ق.ب.س.ج برسم سنة 98-99، ص : 559.
- الملحق الثاني عشر : يتعلق بتلخيص المداخيل حسب الأقسام لميزانية ج.ق.ب.س.ج برسم سنة 99-2000، ص : 560.
- الملحق الثالث عشر : يتعلق بتلخيص المصاريف حسب الأقسام لميزانية ج.ق.ب.س.ج برسم سنة 99-2000، ص : 561.
- الملحق الرابع عشر : يتعلق بتلخيص المداخيل حسب الأقسام لميزانية ج.ق.ب.س.ج برسم 2000-2001، ص : 562.
- الملحق الخامس عشر : يتعلق بتلخيص المصاريف حسب الأقسام لميزانية ج.ق.ب.س.ج برسم سنة 2000-2001 ص : 563.
- الملحق السادس عشر : يتعلق بتلخيص المداخيل حسب الأقسام لميزانية بلدية أزغنغان برسم سنة 98-99، ص : 564.
- الملحق السابع عشر : يتعلق بتلخيص المصاريف حسب الأقسام لميزانية بلدية أزغنغان برسم سنة 98-99، ص : 565.
- الملحق الثامن عشر : يتعلق بتلخيص المداخيل حسب الأقسام لميزانية بلدية أزغنغان برسم سنة 99-2000، ص : 566.
- الملحق التاسع عشر : يتعلق بتلخيص المداخيل حسب الأقسام لميزانية بلدية أزغنغان برسم 2000-2001، ص : 567.
- الملحق العشرون : يتعلق بتلخيص المصاريف حسب الأقسام لميزانية بلدية أزغنغان برسم 2000-2001، ص : 568.
- الملحق الواحد والعشرون : يتعلق بالحساب الإداري للجماعة ق.ب.س.ج برسم سنة 96-97، ص : 569.
- الملحق الثاني والعشرون : يتعلق بالحساب الإداري للجماعة ق.ب.س.ج برسم سنة 97-98، ص : 570.
- الملحق الثالث والعشرون : يتعلق بالحساب الإداري للجماعة ق.ب.س.ج برسم سنة 98-99، ص : 571.
- الملحق الرابع والعشرون : يتعلق بالحساب الإداري للجماعة ق.ب.س.ج برسم سنة 99-2000، ص : 572.
- الملحق الخامس والعشرون : يتعلق بالحساب الإداري للجماعة ق.ب.س.ل.، برسم سنة 96-97، ص : 573.
- الملحق السادس والعشرون : يتعلق بالحساب الإداري للجماعة ق.ب.س.ل.، برسم سنة 97-98، ص :574..
- الملحق السابع والعشرون : يتعلق بالحساب الإداري للجماعة ق.ب.س.ل.، برسم سنة 98-99، ص : 575.
- الملحق الثامن والعشرون : يتعلق بالحساب الإداري للجماعة ق.ب.س.ل.، برسم سنة 99-2000.، ص : 576.

- الملحق التاسع والعشرون: يتعلق بالحساب الإداري لبلدية أزغنغان برسم سنة 96-97، ص : 577.
- الملحق الثلاثون : يتعلق بالحساب الإداري لبلدية أزغنغان برسم سنة 97-98، ص : 578..
- الملحق الواحد والثلاثون : يتعلق بالحساب الإداري لبلدية أزغنغان برسم سنة 98-99، ص : 579..
- الملحق الثاني والثلاثون : يتعلق بالحساب الإداري لبلدية أزغنغان برسم سنة 99-2000، ص : 580.

الفهـــــرس	ص

مقدمة :......

القسم الأول : تدبير إعداد وتنفيذ الميزانية الجماعية بين القانون والممارسة.....

الفصل الأول : تدبير تحضير وإعداد الميزانية الجماعية ومدى التزام الجماعات به :.....

المبحث الأول : الإطار العام لتدبير إعداد الميزانية :.....

المطلب الأول : مفهوم الميزانية ومضمونها وقواعد إعدادها :.....

الفرع الأول : مفهوم الميزانية ومضمونها :.....

الفقرة الأولى : مفهوم الميزانية :.....

الفقرة الثانية: مضمون الميزانية الجماعية:.....

البند الأول : الميزانية الرئيسية :.....

البند الثاني : الميزانيات الملحقة :.....

البند الثالث : الحسابات الخصوصية :.....

الفرع الثاني : قواعد إعداد الميزانية الجماعية :.....

الفقرة الأولى : قاعدة وحدة الميزانية :.....

الفقرة الثانية : قاعدة سنوية الميزانية :.....

البند الأول: الترخيصات في البرامج :.....

البند الثاني: ميزانية انتقالية :.....

الفقرة الثالثة: قاعدة عمومية أو شمولية الميزانية :.....

البند الأول : قاعدة عدم إجراء مقاصة بين الموارد والنفقات

البند الثاني : قاعدة عدم التخصيص

الفقرة الرابعة : قاعدة توازن الميزانية :.....

المطلب الثاني : دور المنتخب الجماعي في تدبير إعداد مشروع الميزانية ومراقبة تدبير هذا الإعداد:.....

الفرع الأول : دور المنتخب الجماعي في تدبير إعداد مشروع الميزانية :.....

الفقرة الأولى : المجلس الجماعي :.....

البند الأول: تشكيل المجلس الجماعي ونظام سيرها.....

أولا : تشكيل المجالس الجماعية.....

ثانيا : نظام السير المجالس الجماعية.....

البند الثاني: دور المجلس في تدبير إعداد مشروع الميزانية :.....

الفقرة الثانية : رئيس المجلس ودوره في تدبير إعداد مشروع الميزانية :.....

البند الأول : انتخاب رئيس المجلس الجماعي :.....

البند الثاني : دور الرئيس في تدبير إعداد مشروع الميزانية :.....
الفقرة الثالثة : دور لجنة المالية والميزانية في تدبير إعداد الميزانية :.....
البند الأول : أهمية العمل باللجان المحلية :.....
البند الثاني : دور لجنة المالية والميزانية في تدبير إعداد مشروع الميزانية :.....
الفقرة الرابعة : دور المقرر العام للميزانية في تدبير إعداد مشروع الميزانية.....
الفرع الثاني : مراقبة تدبير إعداد مشروع الميزانية :.....
الفقرة الأولى : مراقبة المجلس الجماعي لتدبير إعداد مشروع الميزانية :.....
البند الأول : مناقشة المجلس لمشروع الميزانية :.....
البند الثاني : تصويت المجلس على مشروع الميزانية :.....
الفقرة الثانية : مراقبة سلطة الوصاية :.....
البند الأول : المراقبة من زاوية المشروعية :.....
أولا : مراقبة تواجد النفقات الإجبارية :.....
ثانيا : مراقبة توازن الميزانية :.....
البند الثاني : المراقبة من زاوية الملاءمة :.....
أولا : حلول سلطة الوصاية محل المجالس الجماعية :.....
ثانيا : المصادقة على مشروع الميزانية :.....
المبحث الثاني : مدى التزام الجماعات بالإطار العام لتدبير إعداد مشروع الميزانية :.....
المطلب الأول : مضمون ميزانيات المجالس الجماعية وصعوبة الالتزام بقواعدها .....:
الفرع الأول : مضمون ميزانيات المجالس الجماعية.....
الفقرة الأولى : مضمون ميزانيات تسيير الجماعتين القرويتين :.....
الفقرة الثانية : مضمون ميزانيات تسيير البلدية :.....
الفرع الثاني : صعوبة الالتزام بقواعد إعداد الميزانية :.....
الفقرة الأولى : ميزانيات غير متوازنة :.....
الفقرة الثانية : ميزانيات للتسيير :.....
الفقرة الثالثة : الاعتماد على الميزانيات السابقة :.....
المطلب الثاني : عوائق تدبير إعداد مشروع الميزانية .....
الفرع الأول : مؤهلات المنتخب الجماعي ودور مصلحة الحسابات والقابض الجماعي في تدبير إعداد مشروع الميزانية.....
الفقرة الأولى : مؤهلات المنتخب الجماعي:.....
البند الأول : المستوى التعليمي للمنتخب الجماعي.....
أولا : المستوى التعليمي لأعضاء المجالس الجماعية :.....
أ ـ المستوى التعليمي لأعضاء الجماعتين القرويتين :.....
ب ـ المستوى التعليمي لأعضاء المجلس البلدي :.....

ثانيا : المستوى التعليمي لرؤساء المجالس الجماعي :.....
ثالثا : المستوى التعليمي لأعضاء لجنة المالية والميزانية.....
البند الثاني : مدى تفرغ المنتخب للعمل الجماعي :.....
البند الثالث : مدى تكوين المنتخب الجماعي.....
الفقرة الثانية : دور مصلحة الحسابات والقابض بتدبير إعداد مشروع الميزانية :....
البند الأول : دور مصلحة الحسابات في تدبير إعداد مشروع الميزانية :.....
أولا : تقنيات تدبير إعداد مشروع الميزانية :.....
أ– على مستوى المداخيل.....
ب – على مستوى المصاريف.....
ثانيا: دور مصلحةة الحسابات في إعداد مشروع الميزانية :.....
أ – دور قسم المداخيل .....
ب – دور قسم المصاريف.....
البند الثاني : دور القابض الجماعي في تدبير إعداد مشروع الميزانية :.....
الفرع الثاني : إلى أي حد يقوم كل من المجلس الجماعي وسلطة الوصاية بمراقبة تدبير إعداد مشروع الميزانية؟ :.....
الفقرة الأولى : دور المجلس الجماعي في مراقبة تدبير إعداد مشروع الميزانية .....
البند الأول : مناقشات المجلس الجماعي لمشروع الميزانية :.....
أولا : أهمية مناقشات المجلسين القرويين لمشاريع الميزانيات :.....
ثانيا : أهمية مناقشات المجلس البلدي لمشاريع الميزانيات :.....
أ ـ الارتجال والانخفاض في عدد المناقشات هما السمة البارزة لمناقشة المجلس البلدي لمشاريع الميزانيات:.....
ب ـ عدم الاهتمام بتدخلات الأعضاء :.....
البند الثاني : تصويت المجالس على مشاريع الميزانيات بين الإجماع وانصهار الأغلبية في الأقلية.....
أولا : التصويت بالإجماع على مشاريع ميزانيات الجماعتين القرويتين :.....
ثانيا : انصهار الأقلية في الأغلبية :.....
الفقرة الثانية : دور سلطة الوصاية في مراقبة تدبير غعداد مشروع الميزانية .....
البند الأول : مراقبة سلطة الوصاية لتقديرات مشاريع ميزانيات المجالس الجماعية...
البند الثاني : مصادقة سلطة الوصاية على مشاريع ميزانيات المجالس الجماعية :
الفصل الثاني : تدبير تنفيذ الميزانية الجماعية وخصوصيته على صعيد الواقع :.....
المبحث الأول : تدبير تنفيذ الميزانية الجماعية :.....
المطلب الأول : تدبير تنفيذ المداخيل الجماعية :.....
الفرع الأول : دور الآمر بالصرف في تدبير المداخيل الجماعية :.....

الفقرة الأولى : دور الآمر بالصرف في إحداث الوكالة وتعيين الوكيل :.....
البند الأول : دور الآمر بالصرف في إحداث الوكالة :.....
البند الثاني : دور الأمر بالصرف في تعيين وكيل المداخيل :.....
الفقرة الثانية : دور الأمر بالصرف في تنظيم وكالة المداخيل :.....
الفرع الثاني : دور القابض الجماعي في تدبير تنفيذ المداخيل الجماعية :.....
الفقرة الأولى : المسطرة الحبية في التحصيل :.....
البند الأول : مراقبة شرعية التحصيل :.....
البند الثاني : توجيه آخر إنذار بدون صائر.....
الفقرة الثانية : المسطرة الجبرية في التحصيل :.....
البند الأول : الإنذار :.....
البند الثاني : الحجز :.....
البند الثالث : البيع :.....
البند الرابع : الإكراه البدني :.....
المطلب الثاني : تدبير تنفيذ المصاريف الجماعية :.....
الفرع الأول : دور الآمر بالصرف في تدبير تنفيذ المصاريف :.....
الفقرة الأولى : المرحلة الإدارية في تدبير تنفيذ المصاريف :.....
البند الأول : الالتزام بالنفقة المحلية :.....
أولا – السند للطلب.....
ثانيا – الصفقة الجماعية.....
البند الثاني : التصفية :.....
أ – عملية التأكد من إنجاز العمل.....
ب – تحديد قيمة الدين.....
البند الثالث : وضع الحوالة :.....
الفقرة الثانية : الاستثناء الوارد على المرحلة الإدارية :.....
البند الأول : وكالة النفقات :.....
أولا : إحداث الوكالة :.....
ثانيا : تعيين وكيل النفقات :.....
ثالثا: سير عمل وكالة النفقات:.....
الفرع الثاني: دور القابض في تدبير تنفيذ المصاريف :.....
الفقرة الأولى : مراقبة الالتزام بالنفقات وجزاءها :.....
البند الأول : مراقبة الالتزام بالنفقات المحلية :.....
أولا : إنشاء رقابة الالتزام بالنفقات المحلية :.....
ثانيا : أهداف رقابة الالتزام بالنفقات المحلية :.....

البند الثاني : جزاء مراقبة الالتزام بالنفقات المحلية :.....
الفقرة الثانية : مراقبة صحة الدين وجزاءها :.....
البند الأول : مراقبة صحة الدين :.....
أولا : صفة الأمر بالصرف أو مندوبه :.....
ثانيا : توفر الأموال :.....
ثالثا : إثبات العمل المنجز وصحة حسابات التصفية :.....
رابعا : احترام قواعد التقادم وسقوط الدين.....
البند الثاني : جزاء مراقبة صحة الدين :.....
أولا : وضع التأشيرة :.....
ثانيا : رفض التأشيرة وحق التسخير :.....
المبحث الثاني : خصوصية تدبير تنفيذ الميزانية الجماعية على صعيد الواقع :.....
المطلب الأول : دور الأمر بالصرف والقابض في تدبير تحصيل المداخيل الجماعية على صعيد الواقع.....
الفرع الأول : دور الأمر بالصرف في تدبير تحصيل المداخيل الجماعية على صعيد الواقع...
الفقرة الأولى : وسائل عمل وكالة المداخيل الجماعية:.....
البند الأول : تأطير وكالة المداخيل على المستوى الكمي و النوعي :.....
أولا : تأطير الوكالة على المستوى الكمي :.....
ثانيا : تأطير الوكالة على المستوى النوعي :.....
البند الثاني : أهمية الوسائل المادية التي تتوفر عليها الوكالة :.....
البند الثالث : التنظيم الهيكلي للوكالة :.....
أولا : التنظيم الهيكلي لوكالتي مداخيل الجماعتين القرويتين :.....
ثانيا : التنظيم الهيكلي لوكالة مداخيل بلدية أزغنغان :.....
الفقرة الثانية : أهمية حجم الموارد المستخلصة من طرف وكالة المداخيل :.....
الفرع الثاني : دور القابض في تدبير تحصيل المداخيل الجماعية على صعيد الواقع
الفقرة الأولى : وسائل عمل القباضة :.....
البند الأول : تأطير القباضة على المستوى الكمي :.....
البند الثاني : تأطير القباضة على المستوى النوعي :.....
البند الثالث : أهمية الوسائل المادية للقباضة:.....
الفقرة الثانية : مدى وجود تعاون بين القابض وبعض الأجهزة المساعدة له في عملية تحصيل المداخيل
:**البند الأول** : دور السلطة المحلية :.....
البند الثاني : دور مصالح الأمن :.....
البند الثالث : دور مصالح الوعاء الضريبي :.....

الفقرة الثالثة : مدى وجود نظام ضريبي ملائم :.....
الفقرة الرابعة : تقييم دور القباضة الجماعية في تدبير تحصيل المداخيل الجماعية
..**البند الأول** تقييم دور القباضة في تدبير تحصيل الحقوق المحلية :.....
البند الثاني: تقييم دور القباضة في تدبير استخلاص الضرائب المحلية :.....
المطلب الثاني : دورالأمر بالصرف والقابض في تدبير تنفيذ النفقات الجماعية على صعيد الواقع.....
الفرع الأول : دور الأمر بالصرف في تدبير تنفيذ النفقات الجماعية على صعيد الواقع
الفقرة الأولى : تدخل القابض في اختصاصات الأمر بالصرف :.....
الفقرة الثانية : إلغاء الاعتمادات بين الأهمية والمحدودية :.....
الفقرة الثالثة : تضخيم نقل اعتمادات التجهيز :.....
الفقرة الرابعة : الاعتماد الشبه كلي على سندات الطلب :.....
الفرع الثاني : دور القابض الجماعي في تدبير تنفيذ النفقات الجماعية على صعيد الواقع
الفقرة الأولى : محدودية مراقبة الالتزام بالنفقات المحلية :.....
البند الأول : عدم وجود مؤسسة متخصصة :.....
البند الثاني : غياب مراقبة الالتزام بالنفقات على صعيد القروي :.....
البند الثالث : من مراقبة استعجالية إلى مراقبة تعطيلية :.....
البند الرابع : ضعف تكوين القابض الجماعي :.....
البند الخامس : غياب مراقبة الملاءمة :.....
الفقرة الثانية : محدودية مراقبة صحة الدين :.....
البند الأول : غياب مراقبة مادية النفقة :.....
البند الثاني : ازدواجية المراقبة :.....
خاتمة القسم الأول :.....
القسم الثاني : تدبير الرقابة اللاحقة بين القانون والممارسة وعقلنة تدبير الميزانية الجماعية :.....
الفصل الأول: تدبير الرقابة اللاحقة ومدى محافظتها على الأموال الجماعية :.....
المبحث الأول : تدبير الرقابة اللاحقة :.....
المطلب الأول : الرقابة السياسية :.....
الفرع الأول : الإطار العام لتدبير إعداد الحساب الإداري :.....
الفقرة الأولى : مفهوم الحساب الإداري :.....
الفقرة الثانية : الفاعلون الأساسيون في تدبير إعداد الحساب الإداري :.....
البند الأول : دور الأمر بالصرف :.....
البند الثاني : دور المقرر العام للميزانية :.....
الفرع الثاني : الدراسة والتصويت والمصادقة على الحساب الإداري :.....
الفقرة الأولى : دراسة الحساب الإداري :.....

البند الأول : دراسة لجنة المالية والميزانية :.....
البند الثاني : دراسة المجلس للحساب الإداري :.....
الفقرة الثانية : التصويت والمصادقة على الحساب الإداري :.....
البند الأول : تصويت المجلس على الحساب الإداري :.....
أولا : كيفية التصويت على الحساب الإداري :.....
ثانيا : أسباب رفض الحساب الإداري وآثاره :.....
أ- أسباب رفض الحساب الإداري :.....
ب - أثار رفض الحساب الإداري :.....
البند الثاني : مصادقة سلطة الوصاية على الحساب الإداري.....
المطلب الثاني : الرقابة الإدارية والقضائية :.....
الفرع الأول : الرقابة الإدارية :.....
الفقرة الأولى : رقابة وزارة الداخلية :.....
البند الأول : رقابة المفتشية العامة للمالية المحلية :.....
البند الثاني : رقابة المفتشية العامة للإدارة الترابية :.....
الفقرة الثانية : رقابة وزارة المالية :.....
البند الأول: تنظيم واختصاصات المفتشية العامة للمالية :.....
أولا : تنظيم المفتشية العامة للمالية :.....
ثانيا - : اختصاصات المفتشية العامة للمالية :.....
البند الثاني: الخزينة العامة للمملكة :.....
الفرع الثاني : الرقابة القضائية :.....
الفقرة الاولى : الإختصاصات القضائية للمجلس الأعلى للحسابات .....
البند الأول البث في الحسابات :.....
البند الثاني : اختصاص المجلس في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية .....
الفقرة الثانية : الاختصاص الإداري للمجلس الأعلى للحسابات.....
البند الأول :: اختصاصات المجلس في ميدان رقابة التسيير:..... .....
المبحث الثاني : مدى محافظة تدبير الرقابة اللاحقة على الأموال الجماعية :.....
المطلب الأول : الرقابة السياسية بأية وسائل :.....
الفرع الأول : استئثار مصلحة الحسابات والقابض بتدبير إعداد الحساب الإداري :.....
الفقرة الأولى : دور مصلحة الحسابات في تدبير إعداد الحساب الإداري :.....
الفقرة الثانية : دور القابض في تدبير إعداد الحساب الإداري:.....
الفرع الثاني: : مدى أهمية دراسة وتصويت المجلس الجماعي على الحساب الإداري.....
الفقرة الأولى : أهمية دراسة الحساب الإداري من طرف المجلس الجماعي.....
البند الأول : أهمية الدور الرقابي للجنة المالية والميزانية :

أولا : مدى تفرغ لجنة المالية والميزانية للعمل الجماعي.....
ثانيا : الدور الرقابي للجنة: المالية والميزانية.....
البند الثاني: أهمية مناقشات المجلس الجماعي للحساب الإداري :.....
أولا: مناقشات المجلسين القرويين للحساب الإداري:.....
ثانيا : مناقشات المجلس البلدي للحساب الإداري :.....
الفقرة الثانية : أهمية تصويت المجلس الجماعي على الحساب الإداري:.....
البند الأول : التصويت بالإجماع على الحساب الإداري :.....
البند الثاني : التصويت على الحساب الإداري بأغلبية الأعضاء :.....
المطلب الثاني : الرقابة الإدارية والقضائية وصعوبة التطبيق :.....
الفرع الاول : صعوبة تنفيذ الرقابة الإدارية :.....
الفقرة الأولى : اختصاصات واسعة للمفتشية العامة للإدارية الترابية بوسائل محدودة :.....
الفقرة الثانية : محدودية سلطة المفتشية العامة للمالية وضعف مواردها البشرية:.
البند الأول : وسائل الزجر لدى المفشية العامة للمالية :.....
البند الثاني : الموارد البشرية للمفتشية :.....
الفرع الثاني : صعوبة تنفيذ الرقابة القضائية :.....
الفقرة الاولى : التأخير في دسترة رقابة المجلس الأعلى للحسابات :.....
الفقرة الثانية : الوسائل الزجرية للمجلس الأعلى في مواجهة الأمر بالصرف :.....
الفقرة الثالثة : تحكم وزير المالية في مسؤولية المحاسب العمومي :.....
الفقرة الرابعة : محدودية الموارد البشرية للمجلس على الصعيد الكمي والنوعي.
الفقرة الخامسة: محدودية الموارد المادية والمالية للمجلس.....
الفصل الثاني: عقلنة تدبير الميزانية الجماعية :.....
المبحث الأول : تأهيل الموارد البشرية والمالية:.....
المطلب الأول : تأهيل الموارد البشرية :.....
الفرع الأول : تأهيل المنتخب الجماعي :.....
الفقرة الأولى: تكوين المنتخب الجماعي :.....
البند الأول : تجربة تكوين المنتخب الجماعي :.....
البند الثاني : آفاق تكوين المنتخب الجماعي :.....
أولا : التوفر على مستوى تعليمي لائق :.....
ثانيا : ضرورة إقرار الحق في التكوين وتنظيمه :.....
الفقرة الثانية: تفرغ المنتخب الجماعي :.....
الفرع الثاني: تأهيل الموظف الجماعي :.....

الفقرة الأولى: تأسيس الوظيفة الجماعية وتدعيمها بالوسائل البشرية :.....
البند الأول : تأسيس الوظيفة الجماعية :.....
البند الثاني : تدعيم الوظيفة الجماعية بالوسائل البشرية :.....
الفقرة الثانية: أية استراتيجية لتطوير فعالية الوظيفة الجماعية ؟.....
البند الأول : سياسة التكوين وآفاقها :.....
أولا : سياسة التكوين :.....
أ ـ التكوين الأساسي والمستمر :.....
1- التكوين الأساسي :.....
2- التكوين المستمر :.....
ب ـ حصيلة التكوين :.....
ثانيا : آفاق التكوين :.....
البند الثاني : إصلاح قانون الوظيفة الجماعية :.....
المطلب الثاني: تأهيل الموارد المالية :.....
الفرع الأول : الموارد الذاتية وسبل تجاوز محدوديتها :.....
الفقرة الأولى: محدودية الموارد الذاتية :.....
البند الأول : تعدد الضرائب والرسوم المحلية وضعف مردوديتها وسوء توزيعها:.....
أولا : تعدد الضرائب والرسوم المحلية :.....
ثانيا: ضعف مداخيل الجبايات المحلية وسوء توزيعها :.....
البند الثاني : محدودية ضرائب الدولة المتنازل عليها كليا للجماعات :.....
أولا : محدودية الضريبة الحضرية :.....
ثانيا : محدودية الضريبة المهنية :.....
البند الثالث : محدودية مداخيل الأملاك الجماعية :.....
أولا : قدم النصوص القانونية المنظمة للأملاك الجماعية :.....
ثانيا: تعدد النصوص المنظمة لأملاك المجالس الجماعية :.....
ثالثا : ضعف موارد أملاك المجالس الجماعية:.....
الفقرة الثانية : سبل تجاوز محدودية الموارد الذاتية :.....
البند الأول : إصلاح قانون الجبايات المحلية :.....
أولا : مضمون القانون الجبائي المحلي :.....
البند الثاني :الرفع من مردودية مداخيل الأملاك الجماعية :.....
أولا : إصلاح الإطار القانوني المنظم لأملاك المجالس الجماعية :.....
ثانيا : إحصاء أملاك المجالس الجماعية :.....
البند الثالث : تأهيل الإدارة المكلفة بتحصيل الديون الجماعية :.....

أولا : تأهيل وكالة المداخيل :.....
ثانيا : تأهيل القباضة الجماعية:.....
الفرع الثاني : الموارد الاستثنائية وسبل تجاوز محدوديتها :.....
الفقرة الأولى : الموارد الاستثنائية :.....
البند الأول: الإمدادات :.....
أولا : نظام الإمدادات قبل سنة 1988 :.....
أ- إمدادات التسيير :.....
ب - إمدادات التجهيز :.....
ثانيا : نظام الإمدادات بعد سنة 1988 :.....
البند الثاني : القروض :.....
أولا : تأسيس ص ت ج :.....
ثانيا : مدى مساهمة ص ت ج في تمويل التنمية المحلية :.....
الفقرة الثانية : سبل تجاوز محدودية الموارد الاستثنائية :.....
البند الأول : سبل تجاوز محدودية حصة الجماعات من ض ق م :.....
أولا : الرفع من مردودية حصة الجماعات من ض ق م :.....
أ - كيفية توزيع حصة الجماعات من ض ق م :.....
1- معايير توزيع الجزء الأول من حصة الجماعات من ض ق م :....
2- توزيع الجزء الثاني من حصة الجماعات من ض ق م :.....
ب - مدى مساهمة النظام الجديد في توزيع حصة الجماعات من ض ق م في تحقيق أهدافه:.....
البند الثاني : تأهيل ص ت ج للإجابة على حاجيات الجماعات من التجهيز :....
أولا : إصلاح صندوق التجهيز الجماعي.....
ثانيا : دور الصندوق في أداء القروض بعد إصلاحه وسبل تحسين هذا الدور:...
أ - دور الصندوق في أداء القروض بعد إصلاحه :.....
ب - سبل تحسين دون الصندوق في أداء القروض :.....
المبحث الثاني : عقلنة تدبير إجراءات الميزانية :.....
المطلب الأول : عقلنة تدبير إجراء تحضير وتنفيذ الميزانية الجماعية :.....
الفرع الأول : عقلنة تدبير إجراء التحضير :.....
الفقرة الأولى : تحسين إجراءات التقدير :.....
البند الأول: إصلاح تبويب الميزانية :.....
البند الثاني : الاعتماد على نظام إعلامي ومعلوماتي :.....
أولا: الاعتماد على نظام إعلامي :.....
ثانيا : الاعتماد على نظام معلوماتي :.....

البند الثالث : استعمال تقنيات التحليل المالي :.....
أولا: تحليل المركمات المالية للماضي :.....
ثانيا: التحليل المالي للمستقبل :.....
البند الرابع: مناقشة توجهات الميزانية :.....
البند الخامس : تحضير مشروع الميزانية:.....
الفقرة الثانية : تفعيل مراقبة إعداد الميزانية وتخفيف مراقبة سلطة الوصاية :.....
البند الأول : تفعيل مراقبة المجلس :.....
البند الثاني : التخفيف من مراقبة سلطة الوصاية :.....
الفرع الثاني :عقلنة تدبير إجراء التنفيذ :.....
الفقرة الأولى : تتبع تنفيذ الميزانية :.....
البند الأول : لوحة القيادة :.....
البند الثاني :تدبير خزينة الجماعة :.....
أولا : الحصول على معلومات حول وضعية الخزينة .....
ثانيا : اختيار الطريقة المناسبة لتدبير الخزينة
أ – الطريقة الأولى .....
ب – الطريقة الثانية.....
الفقرة الثانية : إضافة مراقبة الفعالية إلى مراقبة الشرعية :.....
الفقرة الثالثة : عصرنة المحاسبة الجماعية :.....
المطلب الثاني : عقلنة تدبير إجراء الرقابة اللاحقة :.....
الفرع الأول : المجالس الجهوية للحسابات ورقابة المالية الجماعية :.....
الفقرة الأولى : الاختصاصات القضائية للمجالس الجهوية للحسابات :.....
:البند الأول : : التدقيق والبث في الحسابات وطرق الطعن فيها :.....
أولا - التدقيق والبث في الحسابات :.....
أ- التحقيق :.....
ب- البث في الحسابات :.....
ثانيا - طرق الطعن :.....
أ- الاستئناف :.....
ب- الطعن بالنقض :.....
ج - المراجعة :.....
البند الثاني : التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية وطرق الطعن فيه:
أولا - التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية :.....
أ- الأشخاص المؤهلون لإحالة القضية :.....
ب- التحقيق :.....

ج - -الحكم :.....

ح- العقوبات :.....

ثانيا - طرق الطعن في التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية :

أ- الاستئناف :.....

ب- مراجعة الأحكام :.....

الفقرة الثانية : الاختصاصات الإدارية للمجالس الجهوية للحسابات.....

البند الأول : مراقبة الإجراءات المتعلقة بالميزانية :.....

البند الثاني : رقابة التسيير :.....

أولا: موضوع رقابة التسيير :.....

ثانيا : - مسطرة الرقابة :.....

البند الثالث : مراقبة استخدام الأموال العمومية :.....

الفرع الثاني : التدقيق وتقييم السياسات العمومية وتأهيل رقابة المنتخب والناخب :.....

الفقرة الاولى : التدقيق :.....

البند الأول : تعريف التدقيق :.....

البند الثاني : أنواع التدقيق :.....

البند الثالث : التدقيق داخل الجماعات المحلية :.....

الفقرة الثانية : تقييم السياسات العمومية :.....

الفقرة الثالثة : تأهيل الدور الرقابي للمنتخب :.....

الفقرة الرابعة : تأهيل الدور الرقابي للناخب:.....

خاتمة القسم الثاني :.....

خاتمة عامة :.....

لائحة المراجع والمصادر :.....

الفهرس :.....