

الاستقلال المالي للجماعات الترابية: دراسة في طبيعة وحدود العلاقة المالية مع الدولة

ذ. هشام زويير

أستاذ باحث بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية،
جامعة محمد الخامس، الرباط

أسامة الفزني

طالب باحث بسلك الدكتوراه
جامعة محمد الخامس، الرباط

مقدمة

تمنح القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية (1)، مجموعة من الاختصاصات الذاتية، المشتركة والمنقولة، في شتى المجالات. إلا أن هذه الاختصاصات القانونية قد تظل حبرا على ورق إذا لم تُقرن بالموارد المالية الضرورية لتفعيلها وتطبيقها على أرض الواقع (2). إذ يُعدّ العنصر المالي حجر الزاوية الذي يمكن الجهات والجماعات الترابية الأخرى من ترجمة برامجها التنموية ومخططاتها إلى واقع ملموس. ومن ثم، تبرز الحاجة الملحة والضرورية لتعبئة الموارد المالية الكافية، بما يضمن قدرة هذه الجماعات الترابية على بلوغ أهدافها التنموية وتحقيقها على الوجه الأكمل.

- (1) - القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.
- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.
- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.
- (2) عبد اللطيف العطرور، مالية الجماعات الترابية بالمغرب، محاضرات الفصل الخامس، قانون عام، السنة الجامعية 2023-2024، ص. 54.

بناءً على ذلك، تعتبر الجماعات الترابية وحدات إدارية تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، باعتباره نتيجة قانونية عن التمتع بالشخصية الاعتبارية وفقاً لمقتضيات الفصل 135 من الدستور (3). ومن الناحية المالية، فإن الاستقلالية تعني أن الجماعات الترابية تتمتع بسلطة القرار الكامل فيما يتعلق بشؤونها المالية. غير أنه، وعلى الرغم من التمكين القانوني لهذه الجماعات الترابية من الاستقلال المالي، فإن ذلك يبقى نسبياً من الناحية العملية ولا يمكن اعتباره استقلالاً مطلقاً. فالمعنى الدقيق للاستقلال المالي يتطلب أن تمارس هذه الجماعات نشاطها المالي بشكل مستقل تماماً عن الدولة، ودون حاجة إلى الدعم المالي منها. ويستلزم ذلك أن تتوافر لدى الجماعات الترابية الوسائل الكافية لضمان تمويلها الذاتي، سواء في مجالات التسيير أو التجهيز. ومع ذلك، فإن قلة الموارد المالية ومحدودية القدرة لمعظم الجماعات الترابية تجعلها في حالة مستمرة من الحاجة إلى تدخل الدولة، سواء من حيث التمويل أو الرقابة، مما يعزز ارتباطها المالي بالدولة ويقلل من مستوى استقلالها الفعلي في هذا المجال (4).

وعليه، فإن العلاقة المالية بين الدولة والجماعات الترابية، علاقة قائمة بحكم الواقع، لكنها ليست علاقة عشوائية أو عبثية، بل تحكمها منظومة من القواعد والمبادئ القانونية التي تسعى إلى تحقيق أهداف استراتيجية (5)، يأتي في مقدمتها الحفاظ على وحدة وسيادة الدولة. كما أن التنسيق والتقائية السياسات

(3) دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ 2 شعبان 1432 الموافق لـ 30 يوليوز 2011.

(4) عصام القرني وطارق لبخ، «الارتباط المالي بين الدولة والجماعات الترابية: تخصيص جزء من ضرائب الدولة لفائدة الجماعات الترابية نموذجاً»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 137، 2017، ص. 166.

(5) يؤطر الدستور المغربي العلاقة المالية بين الدولة والجماعات الترابية من خلال النصوص الآتية:

الفصل الأول. - التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة.

الفصل 137. - تساهم الجهات والجماعات الترابية الأخرى في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثليها في مجلس المستشارين.

الفصل 140. - للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة.

تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى في مجالات اختصاصاتها، وداخل دوائرها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها.

الفصل 141. - تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة.

كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترناً بتحويل الموارد المطابقة له.

الفصل 142. - تحدث لفترة معينة ولفائدة الجهات صندوق للتأهيل الاجتماعي، يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات.

تحدث أيضاً صندوق للتضامن بين الجهات، بهدف التوزيع المتكافئ للموارد، قصد التقليل من التفاوتات بينها.

الفصل 145. - يمثل ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات السلطنة المركزية في الجماعات الترابية.

يعمل الولاية والعمال باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية.

يساعد الولاية والعمال رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية. يقوم الولاية والعمال، تحت سلطة الوزراء المعنيين بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها.

بين الدولة والجماعات الترابية يشكلان حجر الزاوية لتحقيق التوازن المطلوب. ولا تقتصر هذه العلاقة على التنسيق فحسب، بل تشمل أيضاً مواكبة الدولة للجماعات الترابية في ممارسة اختصاصاتها من خلال آلية الرقابة، باعتبار أن الدعم والتوجيه من الدولة يشكلان سُبلاً حيوية لتمكين الجماعات من أداء مهامها وتحقيق التنمية الترابية.

إن معالجة موضوع العلاقة المالية بين الدولة والجماعات الترابية في الوقت الراهن ليست مجرد مسألة قانونية أو إدارية، بل هي ركيزة أساسية لتحقيق تنمية ترابية عادلة ومستدامة، وضمان استجابة فعالة للتحديات المعاصرة. كما أن هذه العلاقة المالية بين الدولة والجماعات الترابية تساهم في تعزيز مبدأ الشفافية والمساءلة في إدارة الموارد العامة، وتؤكد على دور الجماعات الترابية كفاعل رئيسي في التنمية الترابية وتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

وعليه، فإن هذا الموضوع يتمحور حول بعدين أساسيين: الأول يرتبط بتحديد مبادئ ومظاهر العلاقة المالية بين الدولة والجماعات الترابية في ظل الارتباط الوثيق الحاصل بينهما، بينما يتعلق البعد الثاني بمعرفة مدى تأثير العلاقة المالية بين الدولة والجماعات الترابية على الاستقلال المالي لهذه الأخيرة عن طريق إبراز حدود تلك العلاقة.

وانطلاقاً مما سبق، تبرز إشكالية العلاقة المالية بين الدولة والجماعات الترابية كأحد الدعائم الأساسية في تدبير الشأن العام الترابي، حيث يتجسد هذا التفاعل في توزيع الموارد المالية والمسؤوليات بين المستويات المختلفة للدولة. وتتمظهر هذه العلاقة في عدة أبعاد رئيسية، من بينها التحويلات المالية، والصناديق المحدثة على مستوى الجهات، فضلاً عن آلية التعاقد، وذلك لضمان تحقيق تنمية ترابية متوازنة وفعالة، وترسيخ اللامركزية المالية: كيف يمكن تفسير العلاقة المالية القائمة ما بين مالية الدولة ومالية الجماعات الترابية من حيث الموارد الميزانية الذاتية والمجموعة والمدفوعة للوقوف عند شكل وحدود الاستقلال المالي لتمكينها من أداء المهام المسندة إليها على أحسن وجه وضمان تنمية ترابية متوازنة؟ ستم الإجابة عن إشكالية الموضوع من خلال التصميم الآتي:

المطلب الأول: المبادئ المؤطرة للعلاقة المالية بين الدولة والجماعات الترابية.

المطلب الثاني: مظاهر العلاقة المالية بين الدولة والجماعات الترابية.

المطلب الثالث: حدود العلاقة المالية بين الدولة والجماعات الترابية.

فرضيات البحث

الفرضية الأولى: عدم توازن العلاقة المالية بين الدولة والجماعات الترابية في المغرب يؤدي إلى تأثر فعالية التنمية الترابية، حيث يعيق محدودية الموارد المالية المتاحة للجماعات الترابية قدرتها على تنفيذ مشاريع تنموية مستدامة، مما يزيد من التفاوتات الاقتصادية والاجتماعية بين مختلف المناطق.

الفرضية الثانية: ضعف استقلالية الجماعات الترابية في تدبير مواردها المالية يعرقل تحقيق اللامركزية الفعالة في المغرب، إذ يبقى الاعتماد الكبير على التحويلات المالية من الدولة سبباً رئيسياً في تقليص قدرة هذه الجماعات الترابية على تحسين مستوى الخدمات العامة المقدمة للمواطنين.

المطلب الأول

المبادئ المؤطرة للعلاقة المالية بين الدولة والجماعات الترابية

كما تم الإشارة إليه سابقاً، تُعتبر العلاقة المالية بين الدولة والجماعات الترابية علاقة قائمة بحكم الواقع، غير أنها ليست عشوائية، بل هي علاقة منظمة وفق مجموعة من المبادئ الدستورية. أول هذه المبادئ هو مبدأ التدبير الحر، الذي يُتيح لمجالس الجماعات الترابية حرية التداول والتدبير داخل حدود اختصاصاتها «الفقرة الأولى». ثاني هذه المبادئ هو مبدأ التفريع، الذي يحدد توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية، مما يساهم في تحديد مسؤوليات كل طرف «الفقرة الثانية». أما المبدأ الثالث فهو الرقابة سواء الإدارية أو القضائية، والتي لا تعد مبدأ في حد ذاتها، بل تُعتبر آلية قانونية تهدف إلى ضمان الممارسة السليمة لمبادئ التفريع والتدبير الحر من قبل الجماعات الترابية، إضافة إلى حماية المال العام من سوء التدبير «الفقرة الثالثة».

الفقرة الأولى: مبدأ التدبير الحر

ينص دستور سنة 2011 في فصله 136 لأول مرة على مبدأ التدبير الحر كما يلي: «يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن. وقبل ذلك ينص في المقطع الرابع من الفصل الأول منه - دستور 2011 - : «أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة».

يقود التحليل المشترك لهذين الفصلين إلى تحديد المعنى الحقيقي للتدبير الحر كأحد العناصر المكونة للامركزية (6). ومنه، فمبدأ التدبير الحر هو مبدأ دستوري تقوم عليه اللامركزية، ويعني تولي الجماعات الترابية شؤونها بكل حرية في إطار وحدة الدولة، من خلال حرية التداول واتخاذ القرار ثم التصرف في الموارد، كما يفترض حرية ممارستها لصلاحياتها بما يقتضيه الواقع الترابي مع الإبقاء على رقابة لاحقة من قبل القضاء المالي والإداري على هذه الأعمال (7).

ويتجسد مبدأ التدبير الحر على المستوى المالي في النظام القانوني المغربي من خلال مقتضيين دستوريين أساسيين (8)، يعكسان بشكل ضمني نوعاً من الاستقلالية التي تتمتع بها الجماعات الترابية، وهي استقلالية مشروطة بحرية التدبير المالي؛ يرتبط المقتضى الأول باعتراف الدستور لهذه الجماعات

(6) عبد الله حارسي، «الحكامة الترابية على ضوء المستجدات القانونية»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 121، 2023، ص. 87.

(7) Tarik Zair، «Le principe de libre administration des collectivités territoriales»، REMALD، n° 107، novembre-décembre 2012، p. 14.

(8) الفصل 141.

بموارد مالية ذاتية تُستمد من مجموع الموارد التي تتوفر عليها، سواء كانت ضرائب ترابية أو إيرادات ناتجة عن الأنشطة الاقتصادية المختلفة التي تزاولها هذه الجماعات. هذا الاعتراف يعزز من حرية تصرفها في تخصيص هذه الموارد المالية بما يتناسب مع أولويات وحاجيات الساكنة المحلية، مما يضمن للجماعات الترابية القدرة على اتخاذ القرارات المالية التي تساهم في تحسين مستوى الخدمات العامة وتلبية احتياجات المواطنين.

أما المقتضى الثاني، فيتمثل في الالتزام الدستوري الذي يفرض على الدولة، عند نقل أي اختصاص من اختصاصاتها إلى الجماعات الترابية، أن تقوم بتحويل الموارد المالية المناسبة لهذا الاختصاص المنقول. ويهدف هذا المقتضى إلى الحفاظ على فعالية مبدأ التدبير الحر، وضمان عدم المساس بجوهره أو تقليص قدرات الجماعات الترابية في ممارسة اختصاصاتها على الوجه الأمثل. إذ يترتب على الدولة توفير الدعم المالي الكافي والمناسب لضمان استمرارية أداء هذه الجماعات للمهام التي أصبحت مسؤولة عنها بعد نقل الاختصاص، وبالتالي الحفاظ على توازن العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية (9).

وفي هذا الإطار، يعكس المبدأ تطور النظام المالي الترابي ويؤكد على أهمية استقلالية الجماعات الترابية في التدبير المالي، مما يساهم في تعزيز الحكامة الجيدة وتحقيق التنمية الترابية المستدامة، ويعزز من دور هذه الجماعات في تحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين.

تأكيداً على مبدأ التدبير الحر وعلاقته بالاستقلال المالي والإداري الذي تتمتع به الجماعات الترابية في إطار التنظيم اللامركزي، نصت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات على الآليات المالية التي تمكنها من مباشرة اختصاصاتها وضمان استمرارية خدماتها العامة.

وفي هذا الإطار، أوضحت هذه القوانين أن الجماعات الترابية تعتمد في تمويل أنشطتها على موارد مالية متنوعة، تشمل الموارد الذاتية، والدعم المالي الذي تمنحه الدولة، إضافة إلى عائدات الاقتراض. وقد تم التأكيد على هذه المقتضيات من خلال عدة مواد قانونية، من بينها المادة 186 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، والمادة 156 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 173 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

وتماشياً مع أحكام الفصل 141 من الدستور، ألزم المشرع الدولة، من خلال القوانين التنظيمية، برصد موارد مالية قارة وكافية للجهات والعمالات والأقاليم، وذلك لتمكينها من مباشرة اختصاصاتها الذاتية على نحو فعال. وهو ما نصت عليه المادة 187 من القانون التنظيمي للجهات، والمادة 166 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم، مما يعكس التزام الدولة بتوفير تمويل منتظم لهذه الوحدات الترابية لضمان تحقيق التنمية الترابية وتنفيذ البرامج والمشاريع الموكلة إليها.

(9) المصطفى بيسي، «ميزانية الجماعات الترابية على ضوء مبدأ استقلال القرار المالي الترابي»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 138-139، 2018، ص. 279.

غير أن المشرع تبنى مقارنة مختلفة فيما يتعلق بالجماعات، حيث لم ينص صراحةً على وجوب رصد موارد قارة وكافية لها، وإنما اكتفى بالتأكيد على مبدأ تحويل الموارد المالية المطابقة للاختصاصات المنقولة إليها، وذلك وفقاً للمادة 173 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، التي جاءت تطبيقاً للفصل 141 من الدستور. وهو ما قد يثير إشكالات عملية تتعلق بضمان استدامة الموارد المالية للجماعات ومدى كفايتها لتمكينها من أداء مهامها على الوجه المطلوب، خصوصاً في ظل تزايد الاحتياجات المحلية وتعقيد متطلبات التنمية المستدامة (10).

وبناءً عليه، يظل التساؤل مطروحاً حول مدى كفاية هذه الآليات التمويلية، وما إذا كان من الضروري مراجعة الإطار القانوني لضمان تمويل أكثر استقراراً للجماعات، بما يعزز من قدرتها على مباشرة اختصاصاتها في إطار حكمة مالية رشيدة تحقق التوازن بين الإمكانيات المالية والالتزامات التنموية. بعد أن تم استعراض مبدأ التدبير الحر باعتباره آلية تمنح الجماعات الترابية صلاحيات واسعة في إدارة شؤنها، ننتقل الآن إلى تحليل مبدأ التفريع الذي يُعتبر امتداداً لهذا التدبير، حيث يعزز من استقلالية الجماعات الترابية على مستوى تنظيم شؤنها المالية، مما يساهم في تعزيز استقلالها المالي وضمان قدرتها على اتخاذ القرارات المالية بشكل مستقل عن المركز.

الفقرة الثانية: مبدأ التفريع

المبدأ العام هو أن الدولة هي صاحبة الولاية العامة في تحقيق المصلحة العامة؛ أي أنها هي التي توزع الاختصاصات على الجماعات الترابية التي تحدثها، وتحفظ بالباقي لنفسها. إلا أنه في ظل اتساع نشاط الدولة وتزايد المهام الملقاة على عاتقها، أضحت من الضروري توزيع المهام، والاختصاصات الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات الترابية، وإعطاء كل الفاعلين والمتدخلين على مستوى هذه الوحدات الترابية الحق في المشاركة في بلورة القرار التنموي (11). وتجدر الإشارة إلى أن توزيع الاختصاصات يمكن أن يتم بموجب الدستور، وتطبق هذه القاعدة بعض الدول التي تتوفر على جهات ذات حكم ذاتي فيوزع الدستور الاختصاصات بين الدولة وبين هذه الجهات. أما القاعدة العامة فهي أن ينص المشرع على الاختصاصات الإدارية للجماعات الترابية على سبيل الحصر، وباقي الاختصاصات كلها تؤول إلى الحكومة كما هو عليه الحال في المغرب كدولة موحدة (12).

(10) عبد الله حارسي، الحكامة الترابية على ضوء المستجدات القانونية، مرجع سابق، ص. 88.

(11) مارية بوجدان، «المقاربة الترابية للتنمية بين منظومتَي اللامركزية واللامركزية»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 156، يناير-فبراير 2021، ص. 63.

(12) عبد الله حارسي، «الحكامة الترابية على ضوء المستجدات القانونية»، مرجع سابق، ص. 132.

ويشكل مبدأ التفريع أحد الأسس الجوهرية في تنظيم العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية، حيث يهدف إلى تحقيق توزيع عقلاني وفعال للاختصاصات بين مختلف مستويات التدبير الترابي، وفقاً لمعيار القرب من المواطن والقدرة على تحقيق المصلحة العامة بأفضل طريقة ممكنة. ويقوم هذا المبدأ على قاعدة أساسية مفادها أن كل مستوى من مستويات الجماعات الترابية يجب أن يتولى المهام التي يكون أكثر قدرة على إنجازها بكفاءة وفعالية، مع مراعاة موارده وإمكاناته.

وقد رسخ دستور 2011 مبدأ التفريع كإحدى الركائز الدستورية التي تؤطر عمل الجماعات الترابية، حيث جاء في الفصل 140 منه أن الجماعات الترابية تتوفر، بناءً على هذا المبدأ، على اختصاصات ذاتية، واختصاصات مشتركة مع الدولة، واختصاصات منقولة إليها من طرف الدولة، وهي اختصاصات يتم تحديدها بموجب قانون تنظيمي، وفق ما نص عليه الفصل 146 من الدستور.

ويقتضي التطبيق السليم لمبدأ التفريع توفير الجماعات الترابية على الموارد المالية اللازمة لممارسة اختصاصاتها على الوجه المطلوب. وفي هذا الإطار، نص الفصل 141 من الدستور على أن الجهات والجماعات الترابية الأخرى تتوفر على موارد ذاتية وأخرى مرصودة من قبل الدولة، مع التأكيد على أن كل اختصاص يتم نقله من الدولة إلى الجماعات الترابية يجب أن يكون مقروناً بتحويل الموارد المالية المطابقة له، وذلك لضمان فعالية نقل الصلاحيات وتمكين الجماعات الترابية من ممارسة وظائفها دون الإضرار بتوازنها المالي.

ويعد هذا المقتضى الدستوري ضماناً أساسية لاستقلالية الجماعات الترابية في تدبير شؤنها الترابية، كما أنه يندرج في إطار توطيد اللامركزية واللامركز الإداري، حيث يسمح لمختلف الفاعلين الترابيين بالاضطلاع بأدوارهم التنموية وفق نهج قائم على الشفافية والحكمة الجيدة. غير أن نجاح مبدأ التفريع يظل رهيناً بمدى قدرة الدولة على توفير التمويل الكافي والمستدام للجماعات الترابية، إضافة إلى التأهيل الإداري والتقني لمواردها البشرية، مما يستوجب تطوير سياسات داعمة تهدف إلى تعزيز قدرات هذه الجماعات وتحقيق التناسق بين الاختصاصات المخولة لها والإمكانات المتاحة لتنفيذها.

ومن هذا المنطلق، يُفترض أن يكون حضور مبدأ التفريع داخل المنظومة التدييرية للجماعات الترابية مدخلاً رئيسياً نحو تحسين وتدعيم ميزانياتها السنوية، نظراً لارتباطه الوثيق بالموارد المالية المخصصة لممارسة الاختصاصات. فيما أن نقل أي اختصاص من مستوى ترابي إلى آخر لا يمكن فصله عن فعالية تنفيذه، فإن نجاح الجماعات في الاضطلاع بمهامها يظل رهيناً بمدى توفرها على الإمكانيات التمويلية اللازمة.

وفي هذا السياق، يقوم مبدأ التفريع على قاعدة واضحة مفادها أن كل اختصاص يتجاوز الإمكانيات المالية لأحد أصناف الجماعات الترابية يتم نقله إلى الجماعة الترابية الأعلى درجة، وذلك لضمان عدم تحميل الوحدات الترابية مهام تفوق قدراتها المالية والإدارية. كما أن نقل أي اختصاص معين من الدولة

إلى الجماعات الترابية يجب أن يكون مصحوباً بتحويل الاعتمادات المالية الكفيلة بإنجازه، حتى لا يصبح هذا النقل عبئاً على الجماعات الترابية، ويؤثر سلباً على قدرتها في تقديم الخدمات للمواطنين. وبالتالي، فإن التطبيق الفعلي لهذا المبدأ يفرض التزام الدولة بتوفير التمويل الكافي والمستدام، مع إرساء آليات رقابية لضمان حسن تدبير الموارد المالية من طرف الجماعات الترابية. كما يتطلب تعزيز قدرات هذه الجماعات الترابية من خلال التكوين المستمر والتأهيل الإداري والتقني، حتى تتمكن من ممارسة اختصاصاتها بفعالية في إطار حكمة ترابية جيدة تحقق التنمية الترابية المستدامة (13).

بعد دراسة مبدأ التدبير الحر الذي يتيح للجماعات الترابية صلاحية تدبير شؤونها بمرونة، ومبدأ التفرغ الذي يعزز استقلالها في تنظيم مواردها المالية من خلال الاختصاصات الممنوحة قانوناً والموارد المالية المخصصة لترجمتها على أرض الواقع، تنتقل إلى دراسة الرقابة المفروضة على هذه الجماعات، باعتبارها آلية قانونية تهدف إلى ضمان التزام الجماعات الترابية بالقوانين والتشريعات المعمول بها، بما يحقق التوازن بين استقلاليتها في التدبير وحسن الأداء المالي والإداري، مع الحفاظ على المصلحة العامة.

الفقرة الثالثة: الرقابة

تتنوع وتتعدد أوجه الرقابة على مالية على الجماعات الترابية بالقدر الذي تنوع آلياتها وأشكال ممارستها، بحيث نجد رقابة إدارية «أولاً» وأخرى سياسية «ثانياً» ثم «ثالثاً» قضائية وما يهمنها في الإطار هما الرقابتين الإدارية والقضائية دون السياسية التي تمارس من قبل المجالس التداولية للجماعات الترابية، وتجدر الإشارة أن هذا التصنيف معتمد تبعاً للمعيار المؤسساتي.

أولاً: الرقابة الإدارية

إن الطابع الوحدوي للدولة يعد من المبادئ الأساسية التي تشكل العمود الفقري للنظام السياسي في العديد من الدول، حيث يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالمفاهيم الجوهرية المتعلقة بوحدة السلطة، ووحدة التراب، والسيادة الوطنية. ويعني هذا الطابع أن الدولة تتسم بوجود سلطة مركزية واحدة تسيطر على جميع الأمور السياسية والإدارية، مما يضمن تماسك النظام السياسي ويحول دون تفتت الدولة أو تقسيمها. إضافة إلى ذلك، فإن وحدة التراب تعني أن حدود الدولة يجب أن تبقى ثابتة دون تغيير أو تجزئة، سواء من خلال اتفاقيات دولية أو عبر أي تهديدات أو ضغوط خارجية. في حين أن السيادة الوطنية تشير

(13) المصطفى بسي، «ميزانية الجماعات الترابية على ضوء مبدأ استقلال القرار المالي الترابي»، مرجع سابق، ص. 281.

إلى حق الدولة في ممارسة سلطتها بشكل مستقل وكامل داخل حدودها، دون تدخل خارجي. وهذه العناصر مجتمعة تضمن استقرار الدولة وفعاليتها في اتخاذ القرارات وصون مصالحها. من هذا المنطلق، فإن إخضاع الجماعات الترابية للرقابة التي تمارسها السلطة الحكومية المكلفة بالشؤون الداخلية، أو ممثل الدولة على المستوى الترابي، يعد من الأدوات القانونية والإدارية التي تهدف إلى ضمان استمرار وحدة الدولة وحمايتها من التهديدات الداخلية. وتمثل هذه الرقابة في إشراف السلطة التنفيذية على التدابير التي تتخذها الجماعات الترابية لضمان توافقها مع السياسات العامة للدولة، وعدم تعارضها مع القوانين الوطنية.

إن هذه الرقابة ليست سوى جزء من الدور الذي تقوم به الدولة في مراقبة تطبيق المبادئ الدستورية وتنفيذ السياسة العامة على جميع المستويات، بما في ذلك المستويات الترابية. فالرغبة في الحفاظ على الوحدة الوطنية تستدعي أن تبقى السلطة المركزية في حالة مراقبة دائمة لأي تصرفات قد تمس استقرار الدولة أو تهدد وحدتها، وهو ما يعكس التوازن الضروري بين اللامركزية الإدارية والسلطة المركزية. لذلك ينص الفصل 145 من الدستور على ما يلي:

«يمثل ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات السلطة المركزية في الجماعات الترابية. يعمل الولاة والعمال باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية. يساعد الولاة والعمال رؤساء الجماعات الترابية وخاصة رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية».

ومن بين الآليات الرقابية كذلك، التي تخضع لها مالية الجماعات الترابية، تلك التي يمارسها المحاسب العمومي، والتي تستند إلى مبدأ أساسي في التدبير المالي هو الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي. ويهدف هذا المبدأ إلى ضمان عدم تركيز السلطة المالية في يد جهة واحدة، حيث يتولى الأمر بالصرف (رئيس مجلس الجهة أو العمالة أو الإقليم أو المجلس الجماعي) مسؤولية اتخاذ القرارات المالية وتنفيذ الميزانية، في حين يتكفل المحاسب العمومي بمراقبة العمليات المالية والتأكد من سلامة صرف النفقات وتحصيل المداخل وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.

إلى جانب هذه الرقابة، تمارس المفتشيات العامة رقابة دورية أو ظرفية على مالية الجماعات الترابية، وتشمل نوعين رئيسيين:

الرقابة التي تمارسها «المفتشية العامة للإدارة الترابية»، وهي هيئة تابعة لوزير الداخلية، تُعنى بتقييم التدبير المالي والإداري للجماعات الترابية، والتحقق من مدى احترامها للقواعد القانونية والتنظيمية، فضلاً عن تقديم التوصيات والإجراءات التصحيحية عند رصد أي اختلالات أو تجاوزات.

الرقابة التي تمارسها «المفتشية العامة للمالية»، التابعة لوزارة المالية، والتي تُعنى بإجراء الافتتاحات المالية والمحاسبية، والتدقيق في العمليات المالية للجماعات الترابية، بهدف التأكد من نجاعة التصرف في الموارد المالية واحترام قواعد المحاسبة العمومية.

وتسهم هذه الأجهزة الرقابية في تحقيق التوازن بين مبدأ استقلالية الجماعات الترابية في تدبير شؤونها المالية وبين مبدأ المساءلة والشفافية في إدارة المال العام. غير أن فعالية هذه الرقابة تظل مرهونة بمدى قدرتها على رصد الاختلالات في الوقت المناسب، وتفعيل آليات تصحيحية صارمة، فضلاً عن تعزيز ثقافة الحكامة الجيدة داخل الجماعات الترابية لضمان تدبير مالي مسؤول ومستدام.

وعليه، يعد وجود الرقابة الإدارية أمراً أساسياً وكان يُنظر إليه دائماً كعنصر أساسي في تعريف اللامركزية. وقد حصل تطور مهم في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، حيث تم استبدال مصطلح «الوصاية» بعبارة «الرقابة الإدارية»، كما أصبحت هذه الرقابة تتعلق بالمشروعية، مع تدخل القضاء الإداري في حالة وجود نزاع. تتخذ الرقابة الإدارية شكلين الرقابة على شرعية الأعمال، ونظام التأشير.

ثانياً: الرقابة القضائية

تمارس الرقابة القضائية على مالية الجماعات الترابية من قبل المحاكم المالية والمتمثلة في المجالس الجهوية للحسابات كهيئات للرقابة على المال العام، تناط بها مهام مراقبة تنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية بمراحلها المختلفة وأجهزتها المتعددة. فحسب مقتضيات مدونة المحاكم المالية الصادرة بالقانون رقم 62.99 المؤرخ في 13 يونيو 2002، لا سيما الكتاب الثاني منها والذي خص المجالس الجهوية بمهمة مراقبة التصرفات المالية والإدارية للجماعات الترابية، حيث تولت هذه المجالس المهام التي كانت من اختصاص المجلس الأعلى للحسابات. وفي هذا السياق، وبموجب المادة 126 من المدونة، يقوم المجلس الجهوي ضمن حدود اختصاصه بتدقيق ومراجعة حسابات الجماعات الترابية ومجموعاتها، إضافة إلى حسابات المؤسسات العمومية والمقاولات التي تملك الجماعات الترابية أو مجموعاتها رأسمالها بالكامل، وكذلك المؤسسات التي تخضع لوصاية هذه الجماعات.

هذا، ويتعين على المحاسبين العموميين التابعين للجماعات الترابية ومجموعاتها تقديم الحسابات المالية لهذه الأجهزة سنوياً إلى المجلس الجهوي، وذلك وفقاً للإجراءات والآليات المحددة في النصوص التنظيمية المعمول بها. ويهدف هذا الإجراء إلى ضمان الشفافية والمراقبة الدقيقة للأموال العامة المستثمرة في مختلف المشاريع والبرامج التنموية التي تقوم بها الجماعات الترابية ومجموعاتها. ويتم تقديم هذه الحسابات وفقاً لطرق محاسبية محددة تراعي القواعد المعمول بها في الدولة، مما يعزز من الرقابة المالية و يتيح للمجلس الجهوي الاطلاع على كيفية إدارة الأموال العمومية.

علاوة على ذلك، يُلزم المحاسبون العموميون في الأجهزة الأخرى التي تخضع لرقابة المجلس الجهوي بتقديم بيان محاسبي سنوي يتضمن تفاصيل دقيقة وشاملة حول كافة عمليات المداخيل والنفقات التي تتم خلال السنة المالية، بالإضافة إلى عمليات الصندوق التي يتم تنفيذها. ويتعين أن يكون هذا البيان المحاسبي وفقاً للكيفية المنصوص عليها في النصوص التنظيمية السارية، بحيث يتضمن كافة المعلومات الضرورية لتقييم سلامة الإجراءات المالية المتبعة ومراقبة تنفيذ الميزانيات بشكل دقيق. تهدف هذه الإجراءات إلى تعزيز الشفافية والمساءلة المالية، وبالتالي تساهم في رفع مستوى الثقة في عمل المؤسسات الحكومية والجماعات الترابية.

بناءً على هذه المبادئ الأساسية، تتجسد العلاقة المالية بين الدولة والجماعات الترابية من خلال عدة مظاهر عملية تمثل إطاراً تنظيمياً حيوياً في تمويل وتنفيذ المشاريع التنموية الترابية. وتتمثل هذه المظاهر في جملة من الآليات القانونية والمالية التي تساهم في تحقيق التنسيق بين مختلف مستويات الحكم، وضمان توزيع عادل للموارد المالية بين الدولة والجماعات المحلية؛ أول هذه المظاهر هو التحويلات المالية، ثانياً، الصناديق على مستوى الجهات وأخيراً، آلية التعاقد، وهذا ما سيتم التطرق له في المطلب الموالي.

المطلب الثاني

مظاهر العلاقة المالية بين الدولة والجماعات الترابية

تتعدد مظاهر العلاقة المالية بين الدولة والجماعات الترابية، ولعل أهمها استفادة الجماعات الترابية من موارد محولة من قبل الدولة «الفقرة الأولى»، بالإضافة إلى إحداث مؤسسات مالية ترابية يحدد تنظيمها بموجب قانون المالية، ويتعلق الأمر هنا بكل من صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات «الفقرة الثانية»، علاوة على وجود صيغ عمل مشتركة متعددة بين الدولة والجماعات الترابية مثل التعاقد «الفقرة الثالثة».

الفقرة الأولى: الموارد المحولة من قبل الدولة

تشمل الموارد المحولة من قبل الدولة جزءاً من العائد الإجمالي لبعض الضرائب الوطنية للدولة. ويمكن التمييز في هذا السياق بين نوعين من الحصص: أولاً، حصص الضرائب المخصصة للجهات، والتي تشمل الضريبة على الدخل، الضريبة على الشركات، والرسم على عقود التأمين. ثانياً، الضرائب الموجهة إلى باقي الجماعات الترابية أي العمالات والأقاليم والجماعات، والتي تتمثل أساساً في الضريبة على القيمة المضافة.

أولاً: الموارد المحولة لفائدة الجهات

تم إقرار مبدأ تقاسم الموارد الجبائية بين الدولة والجهات بموجب أحكام القانون رقم 96-47 الصادر في 2 أبريل 1997، والمتعلق بتنظيم الجهات. وبناءً على ذلك، استمرت الجهات، حتى سنة 2015، في الاستفادة من حصة من عائدات الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل، حيث تم تحديد نسبة كل منهما بـ 1 % وفقاً لما نص عليه قانون المالية لسنة 1999-2000.

لكن مع حلول مستجدات دستور 2011، الذي شكل نقلة في دعم ورش الجهوية المتقدمة، أصبح هناك توجه جديد نحو تعزيز الصلاحيات المالية للجهات. ومن ضمن هذه المستجدات، جاء التنقيص في المادة 188 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، تطبيقاً للفقرة الأولى من الفصل 141 من الدستور، على أنه يتعين على الدولة تخصيص نسبة تدريجية للجهات من حصة بعض الضرائب الأساسية. وتمثل هذه النسب في تخصيص 5 % من حصة الضريبة على الشركات، و5 % من حصة الضريبة على الدخل، بالإضافة إلى 20 % من حصة الرسم على عقود التأمين.

وتكمن أهمية هذه القواعد في أنها تهدف إلى تمكين الجهات من الحصول على موارد مالية مستقرة تساهم في تمويل مشاريعها التنموية وتعزيز قدرتها على التدبير الترابي. كما أنها تشير إلى رغبة الدولة في تحقيق توزيع أكثر عدلاً للموارد، خاصة أن تلك المخصصات المالية تأتي متزايدة على نحو تدريجي، ما يسمح للجهات بالتخطيط على المدى الطويل.

إضافة إلى هذه الحصص الضريبية، نص القانون على تخصيص اعتمادات مالية من الميزانية العامة للدولة، والتي تمثل ضماناً إضافية للجهات لضمان استدامة تنميتها الترابية. وتستهدف هذه المخصصات المالية في النهاية الوصول إلى سقف 10 مليارات درهم بحلول سنة 2021 وهو ما يعكس التزام الدولة بتوفير الدعم الكافي للجهات لتحقيق تنمية شاملة ومتوازنة على الصعيد الترابي.

من خلال هذه الإصلاحات، يظهر التوجه الواضح نحو تقوية دور الجهات في اتخاذ القرارات التنموية من خلال تمكينها مالياً، وهو ما يمثل خطوة هامة نحو تعزيز الجهوية المتقدمة وتحقيق التنمية المستدامة على جميع الأصعدة.

وبناءً على المادة 188 السالفة الذكر، صدر مرسوم تطبيقي رقم 2.15.997 (14) بتحديد معايير توزيع مساهمات الميزانية العامة للدولة بين الجهات. وقد جاء في مادته الأولى: «توزع، وفق المعايير التالية، مساهمات الميزانية العامة المرصدة للجهات بمقتضى قوانين المالية:

- 50 % بالتساوي على الجهات؛
- 37,5 % بناءً على عدد سكان الجهة؛
- 12,5 % بناءً على مساحة الجهة».

(14) مرسوم رقم 2.15.997 صادر في 18 من ربيع الأول 1437 (30 ديسمبر 2015) بتحديد معايير توزيع مساهمات الميزانية العامة للدولة بين الجهات، الجريدة الرسمية عدد 6431 بتاريخ 18 يناير 2016.

ويتم تدبير كل هاته الموارد المالية المحولة لفائدة الجهات عبر حساب خصوصي للخرزينة في قانون مالية السنة، تحت إسم الصندوق الخاص المتعلق بمنتوج حصص الضرائب المخصصة للجهات ويعتبر وزير الداخلية الأمر بالصرف لهذا الحساب الخصوصي.

وتساهم كل هذه الموارد المخصصة للجهات في تمويل مشاريعها على المستوى المحلي، كذلك التي تهدف إلى تشجيع الاستثمار من خلال إقامة المناطق الصناعية ومناطق الأنشطة الاقتصادية وحماية البيئة ودعم التكوين المهني وإنعاش الشغل ورعاية الأنشطة الاجتماعية والثقافية (15).

وبعد استعراض الموارد المالية المحولة من الدولة إلى الجهات، ننتقل الآن للحديث عن الموارد المالية المحولة من الدولة إلى الجماعات والعمالات والأقاليم، التي تمثل مظهرا كذلك للعلاقة المالية بين الدولة والجماعات الترابية.

ثانيا: الموارد المحولة لفائدة العمالات والأقاليم والجماعات

- تمت المصادقة من قبل البرلمان على القانون الإطار للإصلاح الضريبي في 20 ديسمبر 1982، وصدر بظهير في أبريل 1984، والذي نص على تخصيص نسبة 30% من عائدات الضريبة على القيمة المضافة لصالح ميزانيات الجماعات الترابية. ومع صدور القانون المنظم للضريبة على القيمة المضافة في سنة 1985، لم تقم وزارة الداخلية بتحويل حصة الجماعات الترابية من هذه الضريبة، بل عمدت إلى تدبيرها على المستوى المركزي مستندة إلى تبريرات مختلفة، وذلك حتى فاتح يناير 1996، حيث أصدرت وزارة الداخلية دورية تحدد من خلالها نظام توزيع حصة الجماعات الترابية من الضريبة على القيمة المضافة والتي تمثل 30% من المنتوج السنوي لهاته الضريبة، ويتم تقسيمها وفق الآتي:
- حصة أولى تمثل 20% تحتفظ بها وزارة الداخلية وتخصصها لتغطية بعض التحويلات المشتركة أو الطارئة للجماعات الترابية؛
 - حصة ثانية تمثل 80% يخضع توزيعها لمعايير محددة؛
 - ويعتمد نظام توزيع الحصة الثانية التي تمثل 80% على 3 مبادئ أساسية:
 - ضمان حد أدنى من الموارد للجماعات المعنية على شكل حصة جزافية بغض النظر عن حجمها أو إمكانياتها؛
 - ضمان نوع من التوازن والتصحيح للتخفيف من التفاوتات الجبائية الكبرى بين الجماعات الترابية؛
 - تشجيع جهود تنمية الموارد الذاتية.

(15) «مساهمة الدولة في موارد الجماعات الترابية»، مقال منشور في مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية، العدد 29، يناير 2016، ص. 9.

ويتم تدبير حصة الجماعات الترابية من الضريبة على القيمة المضافة بواسطة حساب خصوصي للخرينة في قانون مالية السنة يحمل اسم حصة الجماعات الترابية من منتج الضريبة على القيمة المضافة والأمر بالصرف لهذا الحساب الخصوصي هو وزير الداخلية.

وتجدر الإشارة إلى أنه، تم بموجب قانون مالية 2025 رفع حصة الجماعات الترابية من منتج الضريبة على القيمة المضافة، من 30% إلى 32%. لكن رغم ما كان للدولة من نية سليمة في تعزيز التنمية الترابية والعدالة المجالية إلا أن ذلك، سيجدد الشكوك حول القدرات المالية للجماعات الترابية، خصوصا المتمركزة في مناطق نائية، واستمرار اعتمادها على الدعم والمساعدات المالية من الدولة، الشيء الذي يجعل البرامج التنموية للجماعات الترابية مرهونة بمالية الدولة، في ظل حجم الرهانات (الأوراش المهيكلية، تنظيم كأس العالم) والتحديات التنموية الحالية والمستقبلية (تدبير الأزمات).

وفي الأخير، لا بد من التأكيد على أن التحويلات المالية من الدولة إلى الجماعات الترابية تمثل أداة رئيسية لتحقيق العدالة الترابية والمساواة في الوصول إلى الخدمات العمومية. فضلا عن تصحيح الفوارق المالية والاجتماعية بين الجماعات الترابية من خلال تمويل خدمات أساسية مثل الصحة والتعليم والبنية التحتية. وتستند تلك التحويلات إلى مبدأ الانصاف الترابي، حيث يتم توزيع الموارد المالية على الجماعات الترابية بشكل متفاوت وفقاً لمعايير تشمل القدرة على جمع الإيرادات الضريبية، وحجم الموارد المتاحة، إلى التحديات الخاصة بكل جماعة ترابية. بهذا الشكل، تهدف التحويلات المالية إلى ضمان تكافؤ الفرص لجميع المواطنين في الحصول على الخدمات العمومية، بغض النظر عن الفوارق الجغرافية أو الاقتصادية. ومن خلال هذه الآلية، تسعى الدولة إلى تقليص الفوارق بين المناطق المختلفة، وتحسين جودة الحياة في الجماعات التي تعاني من صعوبات (16).

إجمالا، وتوازيا مع تقوية وتعزيز المجهود المالي للدولة لفائدة الجماعات الترابية المشار إليه أعلاه، بات من الضروري تحفيز الجماعات الترابية على تطوير مداخلها الذاتية عبر نهج حكمة جيدة للجبايات الترابية وعبر التدبير النشط الممتلكاتها وكذلك تشجيع ثقافة التعاون وخلق مجموعات بين الجماعات والشراكات والتعاقدات (17).

وبعد تحليل الموارد المالية المحولة من الدولة إلى الجماعات الترابية، ننتقل الآن إلى دراسة مظهر آخر من مظاهر العلاقة المالية بين الدولة والجماعات الترابية، من خلال استعراض دور صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات في تحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية الترابية المتوازنة.

(16) محمد الغالي والحسن الرشدي، «الموازنة الجبائية وتقليص الفوارق المالية بين الجماعات الترابية»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 137، نونبر-دجنبر 2017، ص. 151.

(17) «مساهمة الدولة في موارد الجماعات الترابية»، مقال منشور في مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية، العدد 29، يناير 2016، ص. 10.

الفقرة الثانية: صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات

أسس الفصل 142 من الدستور، نظاما جديدا للتضامن بين الجهات وآلية جديدة للتأهيل الاجتماعي للجهات وذلك بخلق صندوقين «صندوق التأهيل الاجتماعي» يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات «أولا»، و«صندوق التضامن بين الجهات» غايته التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليل من التفاوتات بين الجهات «ثانيا».

أولا: صندوق التأهيل الاجتماعي

تنظم صندوق التأهيل الاجتماعي المادة 229 من القانون 111.14 التي تنص على ما يلي: يهدف صندوق التأهيل الاجتماعي المحدث بموجب الفصل 142 من الدستور، إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات، لاسيما في المجالات التالية:

- الماء الصالح للشرب والكهرباء؛
- السكن غير اللائق؛
- الصحة؛
- التربية؛
- شبكة الطرق والمواصلات.

تحدد بموجب قانون المالية موارد هذا الصندوق ونفقاته وكيفيات تسييره ومدة العمل به، ويعتبر رئيس الحكومة أمرا بقبض مداخيل وصرف نفقات الصندوق. كما يمكن لرئيس الحكومة أن يعين ولاية الجهات أمرين مساعدين بقبض مداخيل صندوق التأهيل الاجتماعي وصرف نفقاته وفق الإجراءات المقررة في النصوص التنظيمية المتعلقة بالمحاسبة العامة.

من جهة أخرى، طبقا للمادة 231 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، تحدد بمرسوم:

- معايير الاستفادة من هذا الصندوق؛
- البرامج السنوية والقطاعية للصندوق في مجال التأهيل الاجتماعي؛
- برنامج العمل السنوي والبرامج المتعددة السنوات وآليات التشخيص ذات الصلة؛
- كيفيات تتبع وتقييم البرامج وفتحها وتقييمها مرحليا.

كما أنه ولتحقيق الأهداف المنصوص عليها في المادة 229 أعلاه، تحدث على صعيد كل جهة لجنة تقنية يرأسها والي الجهة وتتألف من رئيس مجلس الجهة وعمال العمالات والأقاليم ورؤساء مجالس العمالات والأقاليم وممثلي رؤساء مجالس الجماعات بنسبة ممثل لكل 5 جماعات وكذا ممثلي القطاعات الحكومية المعنية ببرامج التأهيل الاجتماعي العاملين بالدائرة الترابية للجهة.

تناط بهذه اللجنة المهام التالية:

- تشخيص العجز المسجل داخل الجهة في المجالات المشار إليها في المادة 229 أعلاه؛
 - إعداد برامج للتأهيل الاجتماعي تأخذ بعين الاعتبار الأولويات بين القطاعات وداخل كل قطاع.
 - ويعد والي الجهة تقريرا سنويا يرفع إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، ويتضمن ما يلي:
 - مراحل تنفيذ البرامج؛
 - تقييم حصيلة الإنجازات؛
 - التوصيات التي من شأنها الرفع من مردودية ووثيرة إنجاز المشاريع.
 - وأخيرا، تجدر الإشارة إلى المرسوم رقم 2.17.598 (18) بتطبيق أحكام المادة 231 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات فيما يخص التأهيل الاجتماعي، والذي يحدد معايير استفادة الجهات من صندوق التأهيل الاجتماعي على النحو الآتي:
 - الناتج الداخلي الخام الفردي؛
 - عدد الساكنة بالعالم القروي؛
 - حجم استثمارات الدولة والمؤسسات العمومية المنجزة بالجهة؛
 - نسبة الهشاشة بالجهة؛
 - طبيعة المشاريع المراد تمويلها.
- ويضيف نفس المرسوم أنه تتولى اللجنة التقنية المشار إليها أعلاه والتي يرأسها الوالي، بناء على الموارد المخصصة للجهة، تحديد البرامج السنوية والقطاعية للصندوق والبرامج المتعددة السنوات.
- كما تقوم هذه اللجنة بتحديد آليات التشخيص، على أساس المعلومات المتوفرة لدى المصالح والقطاعات الوزارية المعنية استنادا إلى حاجيات الجماعات الترابية المعبر عنها والمعطيات المتعلقة بحصيلة الإنجازات والحاجيات القطاعية والأولويات والإكراهات.
- ويتم تتبع وتقييم البرامج من طرف والي الجهة مرتين في السنة، وكلما دعت الضرورة إلى ذلك من خلال تقارير تفصيلية حول نسبة إنجاز المشاريع المبرمجة وكذا الإكراهات التي تحول دون تنفيذها، مع اقتراح الحلول الموضوعية لتجاوز هذه الإكراهات.
- وأخيرا، نشير إلى أن العمليات المنجزة في إطار صندوق التأهيل الاجتماعي تخضع لتدقيق سنوي مشترك تنجزه المفتشية العامة للإدارة الترابية التابعة للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية ومن طرف المفتشية العامة للمالية التابعة للسلطة الحكومية المكلفة بالمالية.

(18) المرسوم رقم 2.17.598 صادر في فاتح ربيع الأول 1439 (20 نوفمبر 2017) بتطبيق أحكام المادة 231 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات فيما يخص التأهيل الاجتماعي، الجريدة الرسمية عدد 6627 بتاريخ 4 دجنبر 2017.

وبعد استعراض دور صندوق التأهيل الاجتماعي في دعم الاحتياجات الاجتماعية، نتوجه الآن للحدث عن صندوق التضامن الذي يعد من الأدوات المالية المهمة التي تهدف إلى تعزيز العدالة الترابية من خلال توزيع الموارد بين الجهات بشكل أكثر توازناً.

ثانياً: صندوق التضامن بين الجهات

يهدف صندوق التضامن بين الجهات المحدث بموجب الفصل 142 من الدستور إلى ضمان التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليل من التفاوتات بين الجهات، وتحدد بموجب قانون المالية موارد هذا الصندوق ونفقاته وكيفية تسييره، ويعتبر وزير الداخلية أمراً بقبض مداخيل وصرف نفقات صندوق التضامن بين الجهات.

وتحدد معايير توزيع مداخيل هذا الصندوق على الجهات المعنية بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بعد استشارة رؤساء مجالس الجهات. وهو المرسوم رقم 2.17.667 (19) المتعلق بتحديد معايير توزيع مداخيل صندوق التضامن بين الجهات.

ينص هذا المرسوم على أنه يتم توزيع الموارد المالية لصندوق التضامن بين الجهات وفق المعايير التالية:

- مؤشر التنمية البشرية؛
 - الناتج الداخلي الفردي؛
 - عدد العاطلين؛
 - عدد الساكنة القروية؛
 - عدد الساكنة في الهوامش الحضرية؛
 - طبيعة المشاريع الممولة حسب أولويات السياسات العمومية.
- أما النسب المائوية لمعايير التوزيع هذه، فتحدد بمقتضى قرار لوزير الداخلية بعد استشارة رؤساء مجالس الجهات.

ومن خلال ما تم عرضه سابقاً، فإن إحداث صندوق للتأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات يُعتبر خطوة نوعية وطفرة هامة في مسار ورش الجهوية المتقدمة، التي تعد من أبرز ركائز الإصلاحات الهيكلية التي تهدف إلى تعزيز التنمية الترابية وتحقيق العدالة الاجتماعية بين مختلف الأقاليم والجهات. إن تأسيس هذه الصناديق يمثل دعامة أساسية لتوفير الدعم المالي والموارد اللازمة للمساهمة في تحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية للمناطق الأكثر احتياجاً، ويعزز من القدرة التنافسية للجهات في تحقيق تنميتها المستدامة.

(19) المرسوم رقم 2.17.667 صادر في فاتح ربيع الأول 1439 (20 نوفمبر 2017) بتحديد معايير توزيع مداخيل صندوق التضامن بين الجهات الجريدة الرسمية عدد 6627 بتاريخ 4 دجنبر 2017.

وإذا ما تم مواكبة هذه التجربة ميدانياً بشكل فعال، من خلال آليات دقيقة للمتابعة والتقييم المستمر، فإن ذلك سيمكن من رصد أثر هذه المبادرات على الواقع الترابي بشكل موضوعي وواقعي. حيث يتعين أن يكون هناك إطار قانوني ومؤسسي واضح لتنفيذ هذا النوع من المشاريع، مع وضع معايير قابلة للقياس تتيح تحليلاً دقيقاً لمدى فعالية البرامج الممولة من هذه الصناديق.

من الضروري أيضاً أن يتم تقييم التجربة بشكل دوري من خلال إشراك الخبراء والمتخصصين، وإعداد تقارير شفافة حول التحديات التي قد تظهر خلال التطبيق، مع اقتراح حلول عملية لمعالجة أي عيوب أو ثغرات. كما أن إصلاح هذه العيوب يعد خطوة جوهرية في تحقيق الأهداف المرجوة من هذه المبادرة الطموحة، بما يضمن تعزيز التكامل بين مختلف الجهات وتحقيق توازن تنموي مستدام يلامس احتياجات المواطن بشكل مباشر (20).

بعد استعراض دور صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات في تعزيز التوازن الاجتماعي، ننتقل الآن إلى تحليل مظهر آخر من مظاهر العلاقة المالية بين الدولة والجماعات الترابية، يتمثل في صياغة العمل المشترك، لاسيما من خلال التعاقد الذي يعد آلية أساسية لتنفيذ السياسات العمومية الترابية.

الفقرة الثالثة: صيغ العمل المشترك «التعاقد نموذجاً»

يعد التعاقد من بين أهم الآليات التديرية التي يتم اعتمادها في تنفيذ البرامج والسياسات سواء على المستوى المركزي أو الترابي (21). والتعاقد الترابي أصبح اليوم موضوعاً يبلور رهان العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية، ويميط الثام على الفجوات التي يعرفها نظام اللامركزية والذي لازال يتصور ويعتمد علاقات بين الدولة والجماعات الترابية، قائمة على مبادئ يعقوبية رغم الإصلاحات المتتالية التي عرفتتها منظومة اللامركزية. فالتعاقد الترابي يجب أن يكون متناغماً مع مبدأ التفرع ومبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية والتعاقد الترابي يقفز بالعلاقات بين الدولة والجماعات الترابية ليتجاوز بها الإشكالية التقليدية المتمثلة في البحث عن تنظيم إداري جيد في إطار الدولة الموحدة. وبالتالي فالعلاقة بين الدولة والجماعات الترابية، أصبحت اليوم رهينة بتطور دور الدولة وبشكل واسع التحولات التي عرفتتها تدخلات أشخاص القانون العام، فاللامركزية في بعدها الإداري أصبحت متجاوزة (22).

(20) يراجع في هذا الشأن: عادل تميم، إسهامات في التنمية الترابية بالمغرب: دراسات قانونية، الطبعة الأولى، 2023، ص. 125 وما بعدها.

(21) عبد الحافظ آدمينو، «التعاقد بين المديريات المركزية والمديريات الجهوية وترسيخ التدبير اللامركزي»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 140، ماي-يونيو 2018، ص. 26.

(22) عبد اللطيف الشداوي، مفهوم وتطبيقات حرية التعاقد من قبل الجماعات الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 152، 2024، ص. 125.

وقد جاء أسلوب التعاقد في سياق كان فيه النظام القائم بين الدولة والجماعات الترابية يحكمه الطابع الرئاسي والوصائي، ومع التعديلات التي أدخلها دستور 2011، بالإضافة إلى صدور القوانين التنظيمية في سنة 2015، حيث شهدت علاقة الدولة بالجماعات الترابية مرحلة هامة من التحديث والتطوير. وفي هذا السياق، فرضت هذه القوانين التنظيمية لأول مرة على الجماعات الترابية ضرورة ممارسة الاختصاصات المشتركة مع الدولة بشكل تعاقدى، سواء بناءً على مبادرة من الدولة أو بطلب من الجماعات الترابية. كما نصت القوانين على أن الجهة والجماعات الترابية الأخرى يمكنها، بناءً على مواردها الذاتية، تمويل أو المشاركة في تمويل مشاريع ومرافق أو تقديم خدمات عمومية لا تندرج ضمن اختصاصاتها الذاتية، وذلك بشكل تعاقدى مع الدولة، إذا كان هذا التمويل يساهم في تحقيق أهدافها. وعليه، فإن هذه المستجدات الدستورية والقانونية قد حولت العلاقات بين الدولة والجماعات الترابية من منطق الوصاية إلى منطق التعاقد.

ترجع أسباب بناء علاقة الدولة بالجماعات الترابية على أساس التعاقدية إلى المبادئ الدستورية والتنظيمية الجديدة، التي فرضت إعادة تقييم العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية. فلم يعد مقبولاً، في ضوء هذه المبادئ، أن تكون التدخلات عشوائية، بل يجب أن تتسم بتوافق مع المبادئ الدستورية والتنظيمية التي تحكم عمل الجماعات الترابية. وبالتالي، فإن النص على الآلية التعاقدية في القوانين التنظيمية الثلاث المتعلقة بالجماعات الترابية يأتي في إطار مواكبة هذه التطورات وتفعيلها على أرض الواقع (23).

ارتباطاً بما سبق، تنص المادة 83 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 على أنه: «يتم تفعيل برنامج التنمية الجهوية، عند الاقتضاء، في إطار تعاقدى بين الدولة والجهة وباقي المتدخلين». ومن جهة أخرى، تمارس الاختصاصات المشتركة بين الجماعات الترابية والدولة بشكل تعاقدى، إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجماعة الترابية المعنية (24). ونفس المقتضى تم إدراجه في المادة 87 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، ثم المادة 88 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

وأخيراً، يمكن أيضاً لكل جماعة ترابية بمبادرة منها، واعتماداً على مواردها الذاتية، أن تتولى تمويل أو تشارك في تمويل إنجاز مرفق أو تجهيز أو تقديم خدمة عمومية لا تدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية بشكل تعاقدى مع الدولة إذا تبين أن هذا التمويل يساهم في بلوغ أهدافها (25).

(23) عبد اللطيف الشدادى، مفهوم وتطبيقات حرية التعاقد من قبل الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص. 127.

(24) المادة 92 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14؛ المادة 87 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 112.14؛ المادة 88 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14.

(25) المادة 93 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14؛ المادة 88 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 112.14؛ المادة 89 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14.

خلاصة القول، فإن التعاقد بين الدولة والجماعات الترابية قد يكون له تأثير على مالية الجماعات الترابية ذا وجهين: إيجابي من جهة؛ حيث إن التعاقد يضمن حصول الجماعات على موارد مالية مخصصة لمشاريع محددة، مما يساهم في تحقيق أهداف التنمية الترابية بشكل أكثر فعالية. كما أنه يساهم في تعزيز استقلالية الجماعات الترابية، حيث يمكن لها أن تدير مواردها بمرونة أكبر وفقاً للاحتياجات الترابية. وسلبى من جهة أخرى، حيث إن التعاقد بين الدولة والجماعات الترابية قد يواجه تحديات على مستوى التنفيذ، ففي بعض الحالات، قد تعتمد الجماعات الترابية بشكل كبير على تمويل الدولة لتنفيذ مشاريعها، مما قد يؤدي إلى تعطل بعض الأنشطة الترابية في حال تأخر التمويل أو في حال عدم وضوح معايير توزيع الموارد المالية. كما أن التعاقد قد يفرض على الجماعات الالتزام بمعايير وشروط محددة قد تكون في بعض الأحيان صعبة التحقيق، مما يزيد من الضغط على مواردها المالية المحدودة ويرهن برامجها التنموية بمالية الدولة، وهذا ما يحيلنا على المطلب الثاني المعنون بحدود العلاقة المالية بين الدولة والجماعات الترابية.

المطلب الثالث

حدود العلاقة المالية بين الدولة والجماعات الترابية

إن التعديلات الدستورية والقانونية قد أدخلت مقتضيات مهمة تهدف إلى تعزيز الاستقلال المالي للجماعات الترابية في إطار علاقاتها مع الدولة، التي كانت غالباً تسيطر عليها الوصاية والتبعية. ومع ذلك، لا تزال هناك العديد من الحدود التي تحد من تحقيق استقلال مالي ترابي ناجع وفعال وكفيل بالسماح للجماعات الترابية بتنفيذ مخططاتها وأدوارها التنموية، وأبرز تلك الحدود متعلق بمعايير الاستفادة من الموارد الضريبية المحولة من طرف الدولة لفائدة الجماعات الترابية «الفقرة الأولى»، والتي بدورها تؤدي إلى ارتهان مالية الجماعات الترابية بمالية الدولة «الفقرة الثانية».

الفقرة الأولى: الحدود المرتبطة بمعايير توزيع الموارد الضريبية المحولة من طرف الدولة لفائدة الجماعات الترابية

يمثل التفاوت بين المجالات الترابية وفق التصنيف الإداري ظاهرة شائعة في معظم الدول، ويرجع ذلك إلى تراكم الاختلافات المرتبطة بالعوامل السكانية والجغرافية، بالإضافة إلى تباين المساحات والموارد الطبيعية والضريبية والبنيات التحتية. ونظراً لهذه الفجوات، أصبح التدخل لتصحيح الأوضاع وتحقيق المساواة بين مواطني الدولة في الحقوق والواجبات مبدأً راسخاً في الأنظمة القانونية

والاجتماعية. في هذا السياق، تُعتبر آلية التحويلات المالية أداة أساسية لضمان التوزيع العادل للثروات وتمكين مختلف المناطق من الاستفادة منها بشكل منصف (26).

لذلك تعتمد الجماعات الترابية بشكل كبير على الدعم المالي الذي تقدمه الدولة، وذلك نتيجة لضعف مواردها الذاتية، وارتفاع نفقات تسييرها، بالإضافة إلى محدودية قدرتها على تنفيذ نفقات الاستثمار. وتشكل حصص ضرائب الدولة المخصصة للجماعات الترابية مورداً جبايئاً غير ذاتي، مما يجعلها عنصراً أساسياً في تعزيز قدراتها التمويلية ودعم أدوارها التنموية.

ورغم أهمية تلك التحويلات المالية، خاصة الضريبية منها، في تقوية موارد الجماعات الترابية، إلا أنها تنطوي على بعض السلبيات، لا سيما فيما يتعلق بطرق توزيعها. إذ يغلب عليها منطق المساواة في التوزيع بدلاً من تحقيق العدالة التوزيعية، مما يؤدي إلى تبعية مالية الجماعات الترابية لميزانية الدولة، ويحد من استقلاليتها المالية (27).

وبالتالي، يستلزم توزيع حصص ضرائب الدولة المخصصة للجماعات الترابية اعتماد تدبير عقلاني يقوم على مبادئ الشفافية والإنصاف، بما يضمن تحقيق نمو متوازن يساعد في تجاوز التحديات التي تواجه هذه الوحدات الترابية. ورغم أن نظام توزيع هذه الحصص يهدف إلى تحسين الأداء المالي للجماعات الترابية، وتنمية مواردها وتعزيز قدرتها الجبائية، إضافة إلى الحد من الآثار السلبية للتقسيم الترابي، إلا أن الواقع يكشف أن معايير التوزيع المعتمدة تركز بشكل أساسي على تلبية الحاجيات المالية للجماعات الترابية، دون الأخذ بعين الاعتبار عوامل أخرى قد تعزز العدالة التوزيعية بشكل أكثر شمولاً (28).

وقد يتم توزيع حصص الضرائب المخصصة للجماعات الترابية، وفقاً للنصوص القانونية والتنظيمية المؤطرة لهذه العملية، على أساس المساواة بين مختلف الوحدات الترابية. إلا أن هذا النهج لا يعكس مبدأ العدالة في التوزيع، إذ يؤدي في كثير من الأحيان إلى تكريس الفجوة بين الجماعات الترابية الغنية والفقيرة، مما يحرم الجماعات الأكثر احتياجاً من موارد إضافية قد تساهم في تحسين أدائها المالي وتعزيز قدرتها التنموية.

علاوة على ذلك، يشكل اعتماد دورية صادرة عن وزارة الداخلية سنة 1996 في توزيع حصة الضريبة على القيمة المضافة إشكالية قانونية قائمة، حيث تم إصدارها دون آلية تشاورية، مما أثار تساؤلات حول مدى شفافتها وعدالتها. كما أن هذه الدورية أصبحت متجاوزة ولا تتماشى مع المستجدات الاقتصادية

(26) إدريس جردان، «العدالة التوزيعية بالجماعات المحلية وإشكالية التضامن والموازنة»، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 4، ربيع 2009، ص. 70.

(27) عصام القرني، مرجع سابق، ص. 59-74.

(28) محمد الحياتي، مظاهر التنمية المحلية وعوائقها: الجماعات الحضرية والقروية نموذجاً، مطبعة بنمبون، وجدة، الطبعة الأولى، 1998، ص. 113.

والمالية سواء على المستوى الوطني أو المحلي، مما يستدعي مراجعتها لضمان تحقيق توزيع أكثر إنصافاً للموارد.

بالإضافة إلى ذلك، تعاني الموارد المالية المحولة للجماعات الترابية من استقرار وثبات في قيمتها عبر السنوات، دون أن تشهد أي زيادات تتماشى مع الحاجيات المتزايدة لهذه الوحدات (29). كما أن وزارة الداخلية تتحكم في توزيع هذه الموارد، حيث تستفيد من جزء كبير منها، خاصة فيما يتعلق بحصة العمالات والأقاليم والجماعات من الضريبة على القيمة المضافة (30).

لذلك، أصبح من الضروري إعادة تقييم الإطار القانوني المنظم لتوزيع حصة الجماعات الترابية من الضريبة على القيمة المضافة، والعمل على تطويره بما يتناسب مع حجم المبالغ الكبيرة المخصصة لهذا الغرض. وينبغي أن تتوافق معايير التوزيع مع الأهداف التنموية للدولة، بحيث تكون أكثر عدلاً وتوازناً، بدلاً من أن تقتصر على سد العجز المالي لبعض الجماعات والعمالات والأقاليم دون تحقيق تنمية مستدامة.

وفي هذا السياق، يبرز تساؤل جوهري: أليس من الأجدر توزيع الموارد والإمكانيات والثروات بين الدولة والوحدات الترابية بشكل عمودي قبل الشروع في توزيع السلطات والاختصاصات؟ إن منح الجماعات الترابية المزيد من الصلاحيات دون تأمين استقلال مالي حقيقي، نتيجة تقليص مواردها الذاتية، لا يؤدي إلا إلى تعزيز تبعيتها للمركز. كما أن تحميل هذه الجماعات مسؤوليات إضافية دون توفير الإمكانيات المالية الكافية لتنفيذها بفعالية يضعها أمام تحديات كبيرة، مما يعيق قدرتها على أداء أدوارها التنموية بالشكل المطلوب (31).

إن المعايير الحالية المعتمدة في توزيع حصص الجهات من الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات لا تسهم في تقليص التفاوتات المالية بين الجهات بقدر ما تؤدي إلى تكريس الاختلالات القائمة. لذلك، أصبح من الضروري إعادة النظر في معايير التوزيع والنسب المخصصة لكل جهة لضمان تحقيق توزيع أكثر إنصافاً للموارد.

وفي هذا السياق، يمكن الاستفادة من التجارب الدولية الرائدة، مثل النموذج الألماني، الذي يعتمد في توزيع الموارد على اقتسام عائدات الضريبة على القيمة المضافة، حيث يتم تقديم دعم مسبق للجهات التي تقل مواردها الجبائية للفرد عن المعدل الوطني. كما يمكن اعتماد معايير أخرى أكثر عدالة، مثل مستوى الهشاشة والفقر، ومعدل البطالة، والنتائج الداخلي الخام الفردي لكل جهة، مما سيسمح آلية التحويلات المالية من تحقيق هدفها الأساسي، وهو تقليص التفاوتات الجبائية وضمان توزيع أكثر عدالة

(29) يراجع في هذا الشأن الفقرة الأولى من المطلب الأول.

(30) للتوسع أكثر يراجع: محمد الغالي والحسن الرشدي، الموازنة الجبائية وتقليص الفوارق المالية بين الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص. 154 وما بعده.

(31) محمد الغالي، الحسن الرشدي، مرجع سابق، ص. 164.

للشروط، بل إن تبني هذه المقاربة سيسهم في تعزيز الإنصاف الترابي وتحقيق تنمية متوازنة بين مختلف الجهات (32).

على الرغم من الأهمية الكبيرة للمبالغ التي تُحوّل سنوياً إلى الجماعات الترابية عبر آلية التحويلات المالية، إلا أن هذه العملية تثير عدة إشكالات جوهرية، فمن غير المعقول أن يتم تأطير ما يقارب 54% من موارد الجماعات الترابية بدورية إدارية، خاصة وأن قوانين المالية السنوية تحدد مبالغ ضخمة لهذه التحويلات لذلك، ومن غير المقبول أن تظل معايير ونسب توزيع هذه الموارد خاضعة لدورية فقط، دون سند قانوني أقوى. وبالنظر إلى التطور الذي شهده الإطار القانوني للجماعات الترابية بعد دستور 2011، حيث تم الارتقاء بالقوانين المنظمة لها من قوانين عادية إلى قوانين تنظيمية وتعزيز مكانتها الدستورية، فإنه من الضروري أن يتم رفع مستوى التأطير القانوني لمعايير ونسب توزيع هذه الحصة إلى قانون، أو على الأقل إلى مرسوم، أسوة بالمعايير المعتمدة في توزيع حصص الضرائب المخصصة للجهات، وتوزيع مداخيل صندوق التضامن بين الجهات، ومعايير الاستفادة من صندوق التأهيل الاجتماعي (33).

علاوة على ذلك، فإن الاحتفاظ بـ 20% من هذه الحصة دون إدراجها ضمن معايير واضحة يجعل توزيعها خارج إطار الشفافية، مما قد يؤدي أحياناً إلى تفويض الاستقلال المالي للجماعات الترابية. كما أن توجيه جزء من هذه الموارد إلى تمويل برامج التأهيل الحضري في بعض المدن دون غيرها، وغياب معايير واضحة لهذا التوزيع، يحدّ من تحقيق الأهداف الحقيقية للتحويلات المالية. والأسوأ من ذلك، أن هذا التوزيع غالباً ما يكون لصالح الجماعات الغنية، مما يعمّق التفاوتات بدلاً من تقليصها، وهو ما يتعارض مع مبدأ العدالة والإنصاف في توزيع الموارد العمومية.

خلاصة القول، إن المعايير المعتمدة حالياً في توزيع التحويلات المالية من الدولة إلى الجماعات الترابية لا تساهم في تقليص التفاوتات المالية بين هذه الجماعات، بل على العكس، قد تعمّق هذه الاختلالات وتزيد من الفجوة بين الجماعات الغنية والفقيرة. فغياب معايير منصفة تأخذ بعين الاعتبار الاحتياجات الحقيقية لكل جماعة، يجعل الجماعات الترابية، خاصة تلك ذات الموارد المحدودة، في وضعية تبعية مزمنة للدولة، حيث تعتمد بشكل شبه كلي على الإعانات والتحويلات المالية المركزية لتغطية نفقاتها وتلبية احتياجات ساكنتها.

وبهذا الشكل، تصبح الجماعات الترابية الفقيرة عاجزة عن تحقيق تنمية ترابية مستدامة أو تنفيذ مشاريعها بشكل مستقل، مما يقوّض مبدأ اللامركزية المالية الذي يفترض أن يمنحها هامشاً من الاستقلالية في تدبير شؤونها. إن هذا الوضع لا يحد فقط من قدرتها على التخطيط الاستراتيجي والاستثمار في مشاريع تنموية، بل يجعلها أيضاً رهينة لتقلبات السياسات المالية للدولة، مما قد يؤثر سلباً على استمرارية الخدمات والمشاريع الترابية. لذلك، فإن إصلاح منظومة توزيع الموارد المالية بين الدولة

(32) محمد الغالي والحسن الرشدي، مرجع سابق، ص. 158.

(33) محمد الغالي والحسن الرشدي، مرجع سابق، ص. 163-164.

والجماعات الترابية بات ضرورة ملحة لضمان عدالة مالية حقيقية، وتعزيز استقلالية هذه الجماعات الترابية، وتحقيق تنمية ترابية متوازنة ومستدامة.

وبعد استعراض الحدود المرتبطة بمعايير توزيع الموارد الضريبية المحولة من طرف الدولة لفائدة الجماعات الترابية، يتضح أن هذه المعايير، رغم أهميتها في تحقيق قدر من العدالة المالية بين الجماعات الترابية، تظل محدودة في قدرتها على ضمان تمويل مستدام يلبي احتياجاتها التنموية المتزايدة. ويقودنا هذا إلى إشكالية أعمق تتجلى في ارتهان مالية الجماعات الترابية بمالية الدولة، وهو ما يفرض تسليط الضوء على مدى تأثير هذا الارتباط على استقلالية هذه الجماعات وقدرتها على تنفيذ سياساتها الترابية بشكل فعال.

الفقرة الثانية : الحدود المرتبطة بارتهان مالية الجماعات الترابية بمالية الدولة

يتمثل الهدف الأساسي من إحداث الجماعات الترابية في تحقيق التنمية الشاملة، حيث إن تفويض الدولة لبعض وظائفها الإدارية لهذه الوحدات يهدف إلى تلبية احتياجات السكان في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، إضافة إلى تقديم خدمات القرب للمواطنين وتحسين جودة حياتهم اليومية. وقد أصبحت الجماعات الترابية اليوم فاعلاً رئيسياً في تحقيق التنمية المستدامة، مما يستلزم توفرها على موارد مالية كافية لضمان قدرتها على التدخل في المجال التنموي وتنفيذ برامجها بفعالية (34).

ورغم أن النظام المالي للجماعات الترابية يؤكد مبدئياً على وجود استقلال مالي متكامل مع الاستقلالية في التدبير، باعتبار أن الاستقلال المالي من الركائز الأساسية للنظام اللامركزي وأحد أسس الاستقلال الإداري والتمتع بالشخصية المعنوية، إلا أن هذا الاستقلال يظل مرتبطاً بشكل وثيق بوجود مالية محلية قوية، وميزانية مستقلة، ونظام جبائي لامركزي يُمكن هذه الهيئات من تمويل أنشطتها واختصاصاتها التنموية بكفاءة وفعالية (35).

وعليه، فالجماعات الترابية لا تتمتع بالحرية الكافية في صرف المساهمات المالية التي تقدمها الدولة، وخاصة حصص الضرائب المخصصة لها، مقارنة مع مواردها الذاتية التي تحدد قدرتها على تنفيذ برامجها التنموية والتجهيزية دون أي قيود أو شروط. إذ أن أي تدخل في هذا الشأن يؤثر على مبدأ الاستقلال المالي لهذه الجماعات. لذلك، من الأنسب أن تُترك المبادرة للمجالس الجماعية، باعتبارها الأكثر دراية بمشاكل وطموحات السكان، على أن تتحمل الجماعات الترابية المسؤولية في

(34) محمد الغالي والحسن الرشدي، مرجع سابق، ص. 149.

(35) مشعل الفاطمي، «آفاق مالية الجماعات الترابية»، مقال منشور بموقع المركز المغربي للدراسات الاستراتيجية والعلاقات الدولية، بتاريخ 2021، عبر الموقع التالي: <https://centremr.ma/?p=1054>، تم الاطلاع عليه يوم السبت 2 مارس 2024، على الساعة 13:31.

إطار مراقبة لاحقة، مع منع أي مراقبة مسبقة، لأن زيادة الرقابة تؤدي إلى انتفاء الاستقلال المالي لهذه الجماعات (36).

إضافة إلى ذلك، فإن اعتماد الجماعات الترابية على الضرائب المحولة من خزينة الدولة لا يعزز استقرار استقلالها المالي، لأن هذه الضرائب تخضع لتقلبات كثيرة تتعلق بالوضعية المالية العامة غير المستقرة، مثل تقلبات أسعار النفط، والديون الخارجية، وتأثيرات الجفاف، وتقلبات أسعار الصرف. هذه العوامل تؤثر سلباً على الميزانية العامة للدولة، وبالتالي على ميزانية الجماعات الترابية، التي لا تستطيع التنبؤ بشكل مسبق بحجم الحصص المالية التي ستخصص لها. وهذا يعرقل قدرتها على وضع برامج ومخططات عمل دقيقة، حيث يتطلب الأمر معرفة مسبقة بحجم تلك الحصص لتخطيط فعال (37).

صفوة القول، فإن مسألة التدبير الترابي هي الأساس لتحقيق تنمية حقيقية ومتوازنة، قادرة على تلبية متطلبات المواطنين في مختلف الوحدات الترابية، سواء كانت جماعات حضرية أو قروية أو جهات أو عمالات وأقاليم. ومع ذلك، لا يزال هذا التدبير يواجه العديد من الاختلالات التي أثرت على فعاليته وجودة خدماته. يمكن تلخيص هذه الاختلالات في النقاط التالية:

- إستخلاص بعض جبايات الجماعات الترابية من قبل المصالح اللاممركزة التابعة لوزارة المالية، مما يعقد عملية التحصيل والرقابة المالية.
- إشكالية الباقي استخلاصه، حيث تبقى مبالغ كبيرة غير قابلة للتحصيل، مما يؤثر سلباً على موارد الجماعات.
- ضعف الموارد المالية المخصصة لتدبير الشأن العام الترابي، وهو ما ينعكس سلباً على جاذبية الاقتصاديات الترابية، وبالتالي قلة اهتمام المستثمرين بها.
- ضعف تكوين المنتخبين واستمرارهم في تدبير الاقتصاديات الترابية بعقلية سياسية بحثة بدلاً من تبني عقلية تدبيرية تعتمد على الكفاءة والتخطيط الاستراتيجي.
- ضعف آليات وقنوات التسويق الترابي، مما يحرم المالية الترابية من الاستفادة من فرص مالية كانت ستسهم في دعم التنمية الترابية.
- نقص في الموارد البشرية واللوجستية اللازمة للاستجابة الفورية لاحتياجات المواطنين وتفعيل العدالة الخدماتية على المستوى الجهوي.
- غياب العدالة الاجتماعية والجبائية، مما يعزز الفوارق بين الجماعات ويؤثر على مستوى الرفاهية الاجتماعية للمواطنين.

(36) عبد النبي أضرىف، مداخلة حول موضوع: «من الجهوية الناشئة إلى الجهوية المتطورة بالمغرب»، يوم دراسي من تنظيم كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا، بتعاون مع المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 2010، ص. 24.

(37) القرني عصام، مرجع سابق، ص. 72.

- غياب التحديد الدقيق للأملاك العامة الجماعية، ويعود ذلك إلى ضعف الإطار القانوني الذي ينظم هذا المجال، وعدم صدور قانون جديد يتماشى مع التطورات التي شهدتها التدبير الترابي منذ ظهور 1914، مما يؤدي إلى ضياع المال العام الجماعي بسبب عدم قدرة الجماعات على حصر أملاكها العمومية.

كل هذه الاختلالات تعرقل مسيرة التنمية المحلية وتحد من قدرة الجماعات الترابية على تحسين أوضاع سكانها وتحقيق تنمية مستدامة.

إن عدم قدرة الجماعات الترابية على تمويل تكاليفها يؤدي إلى تدهور قدرتها التدبيرية بشكل ملحوظ. فعندما تعتمد الجماعات الترابية على التمويل المركزي لتغطية تكاليفها، غالباً ما يصاحب هذه التبعية نوع من التدخل أو التوجيه من قبل السلطة المركزية، مما يؤثر سلباً على النشاط المالي للجماعات، ويحد من قدرتها على برمجة ميزانياتها بشكل مستقل (38).

من هذا المنطلق، يشكل الحفاظ على استقلالية القرار المالي للجماعات الترابية أحد الركائز الأساسية التي تقوم عليها أسس التنمية الترابية. فاستقلالية التدبير التنموي تعني أن الجماعات الترابية تتمتع بحرية اتخاذ وتنفيذ قراراتها، بحيث يقتصر تدخل السلطة المركزية في الرقابة على صحة وسلامة العمليات المالية فقط، دون أن يتجاوز ذلك لمراقبة ملاءمة المشاريع إلا في الحالات الاستثنائية.

وبالتالي فإن استقلالية القرار المالي تُعتبر من أهم الضمانات التي تساهم في نجاح التدبير التنموي. ولهذا، يتطلب الأمر اعتماد منظومة تمويل متوازنة تشمل تطوير الجباية الترابية، بالإضافة إلى تنظيم التمويل المركزي بطريقة تضمن استقلالية القرار الترابي. كما يجب أن تتيح هذه المنظومة للجماعات الترابية الحرية في إعداد ميزانياتها وبرمجة وتنفيذ المشاريع التنموية. علاوة على ذلك، يتطلب الأمر تحديداً دقيقاً لمجال تدخل السلطات المركزية، بحيث يقتصر دورها على الرقابة النظامية دون ربط الآلية الرقابية بالتمويل، مما يسمح للجماعات بالحفاظ على استقلاليتها المالية والتنمية (39).

ويمكن اعتبار أن من بين المفاهيم التي غابت في التعديلات التي شهدتها اللامركزية الإدارية بعد دستور 2011 هو مفهوم اللامركزية المالية. إذ لا يكفي فقط توزيع الأدوار والاختصاصات بين المركز والهوامش، ولا يكفي تبني تقسيم ترابي يعتمد على معايير محددة، ولا يكفي إجراء انتخابات يتحمل فيها المنتخبون الترابيون مسؤولياتهم أمام المواطنين، في حين يبقى تمويل المشاريع في يد المركز (40).

(38) رشدي عبد العزيز، «التنمية الترابية بالمغرب بين تدخل الدولة والجماعات الترابية»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 163، مارس-أبريل 2022، ص. 464-465.

(39) سعيد باعوين، «الحكامة المالية بالجماعات الترابية: واقع وآفاق»، مقال منشور بمجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارة، بالموقع التالي: <https://revuealmanara.com> // تم الاطلاع عليه يوم السبت 2 مارس 2025، على الساعة 14:00.

(40) الحسن الرشدي، سعيد ططي، «اللامركزية المالية وتحقيق التنمية الترابية»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 152، ماي-يونيو 2020، ص. 170-171.

ذلك أن مفهوم اللامركزية المالية يشكل أحد الركائز الجوهرية التي ينبغي أن ترافق أي إصلاح يهدف إلى تثبيت اللامركزية الإدارية، على اعتبار أن نقل الاختصاصات من المركز إلى الجماعات الترابية يظل إجراءً ناقصاً ما لم تصاحبه موارد مالية كافية تُمكن هذه الجماعات من أداء مهامها بفعالية واستقلالية. ورغم الإصلاحات التي جاءت بها التعديلات التي شهدتها اللامركزية الإدارية بعد دستور 2011، فإن هذا المفهوم لم يحظَ بالمكانة التي يستحقها، حيث بقيت الموارد المالية للجماعات الترابية خاضعة لهيمنة السلطة المركزية، مما أفرغ هذه اللامركزية من مضمونها الحقيقي. وعليه، فإن تحقيق لامركزية مالية فعلية يقتضي مراعاة ثلاثة مؤشرات رئيسية:

1. نسبة ومعايير وشروط تقاسم الموارد الوطنية بين الدولة والجماعات الترابية

فلا يمكن الحديث عن استقلالية مالية للجماعات الترابية دون وضع قواعد واضحة وعادلة لتوزيع الموارد الوطنية، بحيث يتم ضمان حصة منصفة لهذه الجماعات الترابية وفق معايير محددة تأخذ بعين الاعتبار حجم السكان، ومستوى التنمية، والاحتياجات المحلية، والجهود المبذولة على مستوى الجبايات المحلية.

2. مدى تطابق الاختصاصات المنقولة للجماعات الترابية مع الموارد المحولة إليها

إن نقل الاختصاصات إلى الجماعات الترابية دون تمكينها من الموارد المالية اللازمة لتنفيذها يعتبر إخلالاً بمبدأ التدبير الحر، المنصوص عليه في دستور 2011. ومن ثم، فإن أي توزيع للاختصاصات ينبغي أن يكون مقروناً بتحويلات مالية كافية، تُمكن الجماعات الترابية من ممارسة مهامها بفعالية وتحقيق التنمية المحلية المنشودة.

3. مدى استقلالية الجماعات الترابية في تدبير مواردها الذاتية

إن تقييد الجماعات الترابية بقيود صارمة في تدبير مواردها الخاصة، أو إخضاع قراراتها المالية لرقابة مسبقة من السلطة المركزية، يتنافى مع جوهر اللامركزية المالية. ولذلك، ينبغي منح هذه الجماعات هامشاً حقيقياً من الحرية في وضع سياساتها الجبائية، والاستفادة من مداخيلها المحلية دون تدخل مستمر من الدولة، مع مراعاة مبدأ الشفافية والحكامة الجيدة في التدبير المالي.

وبناءً عليه، فإن اللامركزية المالية ليست مجرد امتداد للامركزية الإدارية، بل هي ركن أساسي في نجاح أي نموذج للامركزية، إذ تُشكل الأداة التي تضمن للجماعات الترابية القدرة على بلورة وتنفيذ مشاريع تنموية ترابية ناجعة، بما يعزز الديمقراطية الترابية ويضمن الاستجابة الفعالة لحاجيات المواطنين في إطار من التكافؤ والعدالة المجالية.

خاتمة

يتضح من خلال تحليل العلاقة المالية بين الدولة والجماعات الترابية أن هذه العلاقة تتسم بتحديات متعددة تتطلب إصلاحات هيكلية لضمان تحقيق تنمية ترابية عادلة ومستدامة. فرغم الجهود المبذولة لتعزيز استقلالية الجماعات الترابية، إلا أن اعتمادها الكبير على تحويلات الدولة لا يزال يشكل عائقاً أمام ممارسة اختصاصاتها بشكل فعال. كما أن غياب التوزيع العادل للموارد يساهم في تفاقم التفاوتات التنموية بين مختلف الجهات. وعليه، فإن تحقيق اللامركزية المالية الفعلية يستوجب تبني سياسات أكثر إنصافاً في توزيع الموارد، مع مراعاة خصوصيات كل جماعة ترابية، بما يضمن تحقيق التكافؤ في الفرص والعدالة الاجتماعية.

وفي هذا السياق، يتطلب تحسين العلاقة المالية بين الدولة والجماعات الترابية اتخاذ تدابير إصلاحية، من بينها إعادة النظر في نظام توزيع الضرائب، وضمان تحويل الموارد المالية في آجالها المحددة، وتعزيز آليات الرقابة والشفافية في تدبير المال العام. كما أن تأهيل الموارد البشرية داخل الجماعات الترابية، وتعزيز قدرتها على تدبير الجباية المحلية، من شأنه أن يساهم في تحقيق استقلالية مالية أكبر، مما يمكنها من تنفيذ مشاريعها التنموية بفعالية.

وبالتالي فإن تبني هذه الإصلاحات يشكل خطوة جوهرية نحو تحقيق تنمية ترابية متوازنة ومستدامة، تتسم بالعدالة الاجتماعية والتوزيع العادل للثروات، كما أنه سيساهم في ترسيخ مبادئ الحوكمة الجيدة، ويرسخ روح اللامركزية الحقيقية التي تمكن كل جماعة ترابية من الانطلاق نحو مستقبل أكثر ازدهاراً واستقلالاً اقتصادياً. وبذلك، فإن هذا التوجه الإصلاحي يمثل حجر الزاوية في بناء دولة حديثة تعتمد على المشاركة الفعالة والمستدامة في عملية اتخاذ القرار، وتحقيق التوازن بين مختلف أقاليمها.