

مقومات الاستقلال المالي للجهات في ضوء القانون التنظيمي رقم 111.14

دراسة تحليلية

د. هشام معاوية

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية

أستاذ زائر بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

جامعة ابن زهر بأكادير

المملكة المغربية

الملخص:

يتجاوز مفهوم الاستقلال المالي للجهات الأثر القانوني التقليدي للشخصية الاعتبارية المتمثل في الاستقلال الإداري، ليرتقي إلى محدد إمبريقي ومؤشر جوهري لقياس تطور النظام اللامركزي ومدى انعكاسه على البعد التنموي. ولتفعيل أمثل لهذا البعد الوظيفي، أقر النظام التشريعي والتنظيمي للجهات بالمغرب منظومة موازناتية وتحفيزية تستهدف بالضرورة عقلنة الهندسة الميزانية للجهة في مختلف أطوارها (من التحضير والاعتماد إلى التنفيذ والرقابة)، مع تدعيم البنية التمويلية الاستثمارية كشرط أساسي للنهوض بأدوارها التنموية ولتنزيل برامج التنمية الجهوية.

تهدف هذه الورقة إلى رصد وتفكيك مقومات الاستقلال المالي للجهات في ضوء القانون التنظيمي رقم 111.14 للوقوف وتبين مدى درجة الاستقلال المالي الجهوي، وهل فعلا تم تأسيس بالتجربة المغربية هندسة دستورية تمويلية توفر موارد ذاتية كافية ومستقرة ومستدامة، والتعرف على حدود الصلاحيات التديرية المخولة للمجالس الجهوية في تحديد الاختيارات التنموية الترابية.

Résumé

Le concept d'autonomie financière des régions dépasse le cadre juridique traditionnel lié à la personnalité morale et à l'indépendance administrative, pour s'ériger en un déterminant empirique et un indicateur fondamental de l'évolution du système de décentralisation et de son impact sur la dynamique de développement. Afin d'optimiser cette dimension fonctionnelle, le cadre législatif et réglementaire relatif aux régions au Maroc a instauré un dispositif budgétaire et incitatif visant rationaliser l'ingénierie budgétaire régionale à toutes ses étapes (de la préparation et l'adoption jusqu'à l'exécution et le contrôle), tout en renforçant la structure de financement de l'investissement, condition préalable essentielle à l'exercice de leurs missions de développement et à la mise en œuvre des Programmes de Développement Régional (PDR).

Cet article vise à analyser et à déconstruire les piliers de l'autonomie financière des régions à la lumière de la loi organique n° 111.14. Il s'agit d'évaluer le degré effectif de cette autonomie financière régionale et d'examiner si l'expérience marocaine a réussi à fonder une ingénierie constitutionnelle et financière garantissant des ressources propres, suffisantes, stables et pérennes, tout en identifiant les limites des prérogatives de gestion dévolues aux conseils régionaux dans la définition de leurs choix de développement territorial.

تقديم

ذهب الأستاذ **Michel.BOUVIER** في دراسته لمسلسل إصلاح نظام تدبير المالية العمومية بالمغرب، إلى إعتبار أن هذه العملية تندرج في سياق حركة تحديث دولية للأنظمة المالية، وليست مجرد إصلاحات جزئية أو تقنية¹، يتم إعتقادها في ظرفية معينة والتخلي عنها فيما بعد.

إن الأمر يتعلق حسب **Noureddine-Bensouda**، بمقاربة جديدة في تدبير المالية العمومية، تجعل منها أداة تدخلية في مختلف مناحي الحياة العامة، الإقتصادية والإجتماعية والتنمية، من أجل مواجهة مخاطر السياسات العمومية، وتكريس مبادئ الحكامة المالية الجديدة على مستوى تدبير المالية العمومية والترايبية².

ومن هذا المنطلق، يمكن القول: أن قيام المغرب بإصلاح منظومة التدبير المالي عموماً، والتدبير المالي الترايبي خصوصاً، تتحكم فيه مجموعة من المتغيرات التي ترتبط أساساً بالعملة المالية، إضافة إلى وجود عوامل داخلية فرضت على الدولة تحديث نظام تدبير المالية العمومية والترايبية، لتحقيق وبلورة مختلف البرامج والسياسات التنموية³.

وفي هذا السياق، شهد النظام المالي للجماعات الترابية بالمملكة المغربية، وخاصة المالية الجهوية تحولاً مفصلياً توج بإقرار القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات⁴؛ وهو الإطار التشريعي الذي جاء مستجيباً للمرتكزات والضوابط الدستورية المكرسة في الوثيقة الدستورية لسنة 2011، كمبدأ التدبير الحر، ومبدأ التفريع والتعاون والتضامن، فضلاً عن إرساء مقومات السلطة التنظيمية الذاتية، وذلك بغية تدعيم الاستقلال الإداري والمالي للوحدات الجهوية⁵.

¹ - Michel BOUVIER : "Avant-propos La réforme des finance publiques au Maroc : performance responsabilisation Transparence", Revue Française de finance publiques N 101- juin 2008, P: 9.

² - Noureddine BENSouda: "Allocution d'ouverture", Revue Française de finance publiques N 101- juin 2008, P : 19-20.

³ - سعيد الدحماني، "التدبير الميزانياتي الجماعي القائم على النتائج بين القانون والممارسة -دراسة حالي جماعي مراكش وتزنيت"، أطروحة الدكتوراه القانون العام 2015-2016، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة القاضي عياض - مراكش، ص 255.

⁴ - ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

⁵ - Mohamed Boujida « Quelques éléments d'analyse du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales marocains » Actes des X^{ème} Journées Maghrébines "Le droit constitutionnel des collectivités territoriales E études comparées" Organisées par le 17-18 Avril Amal Macherfi , imprimerie El Maarif Al Jadida - :réseau des juristes maghrébines Rabzt 2015 p167

وفي هذا السياق، يشكل الإستقلال المالي للجهات، أحد المواضيع التي تطرح بقوة عند كل إصلاح دستوري أو تنظيمي يتعلق بنظام اللامركزية، على اعتبار أن الإستقلال المالي، ليس فقط أحد النتائج المترتبة عن الشخصية المعنوية للوحدات الجهوية إلى جانب الاستقلال الإداري، بل يعتبر الإستقلال المالي مؤشر أساسي لقياس درجة نضج وتطور النظام اللامركزي¹.

وتجسيدا لهذه الأهداف الوظيفية، أفرد النظام التشريعي والتنظيمي للجهات حزمة من الآليات الكفيلة بتجسيد هذا الاستقلال المالي؛ تجلت في عقلنة الهندسة الميزانية للجهة (الاعداد، التنفيذ، والرقابة)، إلى جانب تعزيز ملاءمة الموارد المالية الاستثمارية لتمكين الجهات من النهوض بأدوارها التنموية، ولا سيما تمويل برامج التنمية الجهوية وتكريس العدالة المجالية.

ومن هذا المنطلق، نصوغ الإشكالية الرئيسية للورقة؛ إلى أي مدى استطاع القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات توفير الضمانات القانونية والمؤشرات المالية الكفيلة بإرساء استقلال مالي حقيقي ومستدام للوحدات الجهوية بالمغرب؟ إن الضرورة المنهجية تقتضي منا تفكيك الإشكالية أعلاه إلى سؤالين رئيسيين:

- ما هي مؤشرات الإستقلال المالي للجهات؟
- ما هي أبرز المشاكل ومداخل اصلاح المنظومة التمويلية للجهات؟

سنحاول الإجابة على الإشكالية الرئيسية للورقة وكذا الأسئلة المتفرعة عنها، وفق التصميم التالي:

- المبحث الأول: مؤشرات الإستقلال المالي للجهات
- المبحث الثاني: تقييم الإستقلال المالي للجهات: المشاكل ومداخل الإصلاح

المبحث الأول: مؤشرات الإستقلال المالي للجهات

رغم الأهمية المركزية التي يحتلها الاستقلال المالي في إرساء دعائم اللامركزية، يلاحظ أن القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات لم يعرف مفهوم "الاستقلال المالي"؛ حيث اكتفى بالإشارة لـ "الشخصية المعنوية والاستقلال المالي"، دون أي تفصيل أو تعريف لمعنى الاستقلال المالي².

وأمام غياب تعريف تشريعي لهذا المفهوم، وضع الفقه مجموعة من التعريفات أفضت إلى وجود معنيين للإستقلال المالي، أحدهما واسع³ والثاني ضيق، ودون الدخول في تفاصيل المعاني التي يحتزلها مفهوم الإستقلال المالي التي يطول ذكرها.

¹ - محمد حيمود، الاستقلال المالي للجماعات الترابية بين مضامين دستور 2011 و انتظارات التنزيل التشريعي، مداخل في أشغال الأيام المغاربية العاشرة للقانون يومي 17-18 أبريل 2015 تحت عنوان القانون الدستوري للجماعات الترابية -دراسات مقارنة- مطبعة المعارف الجديدة الرباط 2015، ص 53

² - نص المادة 3 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، على أنه: " الجهة جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة، باعتباره تنظيمًا لامركزيًا يقوم على الجهوية المتقدمة.

³ - يتحقق الاستقلال المالي للجهات حسب المدلول الواسع، في توفير موارد مالية ذاتية كافية لضمان تمويل النفقات الأساسية وبالتالي ممارسة الاختصاصات التنموية. أنظر:

-Helene Pauliat « L'autonomie des collectivites territoriales en Europe »Presses Universitaires de Limoges et du Limousin, 2004 p172

سنحاول الاستعانة بدراسة أحد الباحثين¹، الذي وضع مجموعة من المؤشرات المتعلقة بالإستقلال المالي للجماعات الترابية، من أجل رصد مؤشرات الإستقلال المالي في القانون التنظيمي للجهات، وذلك من خلال دراسة المقتضيات المتعلقة بالمسطرة الموازنية للجهة (المطلب الأول)، ثم دراسة المقتضيات المتعلقة بموارد الجهة (المطلب الثاني)

المطلب الأول: رصد مؤشرات الإستقلال المالي في تدبير المسطرة الموازنية

تشكل المسطرة الميزانية المعيار الأساس للتحقق من مدى تمتع الجماعات الترابية بالحرية المالية؛ إذ يمكن تحليل القواعد الضابطة لها في إطار القانون التنظيمي رقم 111.14 تفكيك التجليات العملية لهذا الاستقلال. وقد أبان التحليل القانوني لهذه المسطرة عن وجود مؤشرين يعكسان الإستقلال المالي، أحدهما يتعلق بالجهة المكلفة بإعداد الميزانية الجهوية (الفقرة الأولى) و الثاني يتعلق بقواعد ومساطر تدبير المسطرة الموازنية للجهة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: السلطة المالية لرئيس الجهة كمؤشر على الاستقلال المالي

يشكل إسناد اختصاص إعداد الميزانية للسلطة المنتخبة ممثلة في رئيس المجلس الجهوي بدلا من السلطة المعنية في شخص الوالي أو العامل، المؤشر الأهم على تكريس الاستقلال المالي للجهات²؛ حيث نصت المادة 197 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات بأن "يتولى رئيس المجلس تحضير الميزانية"³، وهو ما يعد تنزيلا صريحا للمبدأ الدستوري المكرس في الفصل 138 من دستور 2011 الذي يقضي بأن "يقوم رؤساء مجالس الجهات... بتنفيذ مداولات هذه المجالس ومقرراتها".

وقد توخى المشرع من إسناد التحضير المالي للهيئات المنتخبة إرساء البنات الأساسية للجهوية المتقدمة، والتي تقتضي تمتع رؤساء الجهات بسلطة فعلية ومباشرة في إدارة المسطرة الموازنية، باعتبارها الأداة الأساسية لتحقيق الاستقلالية وتوجيه التنمية الترابية. وعليه، نجد مسألة منح الأمر بالصرف على الجهة، سلطة إعداد القرار المالي الجهوي، مبرراته في مجموعة من الإعتبارات تتحدد فيما يلي⁴:

- الأمر بالصرف على مستوى الجهة، هو المسؤول مباشرة عن تسيير المرافق العمومية الجهوية، ومن المفترض أن يكون الأدرى باحتياجاتها، والأكثر كفاءة لتحديد طرق تدبيرها.
- الأمر بالصرف هو السلطة الأكثر كفاءة للقيام بمهمة إعداد الميزانية الجهوية، بحكم إشرافه المباشر على جميع المصالح الإدارية والمالية والتقنية بالجهة، التي تمكنه من مختلف الأرقام والمعطيات اللازمة للإعداد الموازنية، بإعتباره الرئيس التسلسلي للموظفين.
- الأمر بالصرف هو المسؤول ماليا، وجنائيا، وتأديبيا أمام مختلف الأجهزة الرقابية، عن مختلف الاختلالات التي قد تشوب التنفيذ الإداري والمالي والمحاسبي للميزانية الجهوية، التي قام بإعدادها والأمر بتنفيذها وحصر نتيجتها.

الفقرة الثانية: أسلوب التدبير بالأهداف كمؤشر على استقلالية مالية الجهة

-Rachid EL Moussaoui « Les finance locales » Edition 2013 p16

¹ - محمد عالي أدبيا، إشكالية الإستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية - عين الشق، السنة الجامعية 2000-2001، ص 25-26-27.

² - محمد صدوقي، التدبير الحر والاستقلالية المالية للجماعات الترابية: أية علاقة، مجلة المنبر القانوني، العدد 11- أكتوبر 2016، ص 115

³ - المادة 197 من القانون التنظيمي 14.111 المتعلق بالجهات.

⁴ - مصطفى معمر، إصلاح التنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، يناير - فبراير عدد 108، 2013، ص 13

تفعيلاً لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، نص القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، في المادة 245 على مقارنة جديدة في تدبير ميزانية الجهات، تستند على تدبير نفقات وبرامج ومشاريع الميزانية الجهوية وفقاً لمنطق التدبير بالأهداف والنتائج¹، بدل التدبير الميزانياتي بالوسائل والمساطر.

وتبعاً لذلك، تتأسس منهجية تدبير ميزانية الجهة وفقاً لمنطق النتائج، على قيام رؤساء الجهات بتحديد أهداف الميزانية كخطوة أولى في عملية إعداد الميزانية، ثم العمل على تعبئة الموارد المتاحة، والبحث عن موارد مالية جديدة، من أجل تحقيق أهداف البرامج والمشاريع المدرجة في الميزانية الجهوية.

فمقاربة التدبير الميزانياتي الجهوي على أساس النتائج، تجعل من عمليات صرف نفقات ميزانية الجهة، مجرد وسيلة لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية الجهوية²، وهو ما يضمن أكبر نجاعة في التدخل وأكبر فعالية في التدبير.

ولمساعدة الجهات على إعداد ميزانية تستجيب لمنطق التدبير بالأهداف، جاء القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، بمجموعة من القواعد والمؤشرات المعتمدة في مجال التدبير بالنتائج، تتحدد فيما يلي:

- تنصيص المادة 197 على إعداد ميزانية الجهة وفقاً لبرنامج التنمية الجهوية³.
- تنصيص المادة 165 على ضرورة إعداد ميزانية الجهة وفقاً لمبدأ الصدقية والوضوح والواقعية⁴.
- تنصيص المادة 197 على ضرورة إعداد ميزانية الجهة وفقاً لقواعد التخطيط المالي والبرمجة المتعددة السنوات.
- تنصيص المادة 116 على إشراك المواطنين والمواطنات والجمعيات في عمليات إعداد برنامج التنمية الجهوية⁵.
- تنصيص المادة 246 على ضرورة اعتماد آليات الرقابة الداخلية والتتبع والتقييم⁶.

¹ - عبد النبي أضريرف أمال بلشقر، "مستجدات النظام المالي للجهة، قراءة تحليلية على ضوء القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات بالمغرب، أشغال الندوة الوطنية المنظمة من طرف المركز المغربي للبحث والدراسات الترابية، حول موضوع التمويل الترابي في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية"، العدد الأول 2017، مطبعة النجاح الجديدة، ص 92.

² - وزارة المالية والخصوصية، دليل إصلاح الميزانية: "المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المركزة على النتائج والمدججة للنوع الاجتماعي"، ص سنة 2005.

³ - تنص المادة 197 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات على أنه:

"يتولى رئيس المجلس تحضير الميزانية.

ويتعين إعداد الميزانية على أساس برمجة تمتد على ثلاث (3) سنوات لمجموع موارد وتكاليف الجهة طبقاً لبرنامج التنمية الجهوية، وتحين هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع تطور الموارد والتكاليف".

⁴ - تنص المادة 165 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات على أنه: "الميزانية هي الوثيقة التي يقدر ويؤذن بموجبها، بالنسبة لكل سنة مالية، مجموع موارد وتكاليف الجهة تقدم ميزانية الجهة بشكل صادق لمجموع مواردها وتكاليفها. ويتم تقييم صدقية هذه الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها".

⁵ - تنص المادة 116 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات على أنه: "تطبيقاً لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور، تُحدث مجالس الجهات آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجهة".

⁶ - تنص المادة 246 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات على أنه: "يجب على الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، اعتماد التقييم لأدائها والمراقبة الداخلية والافتحاص وتقديم حصيلة تدبيرها. تقوم الجهة ببرمجة دراسة تقارير التقييم والافتحاص والمراقبة وتقديم الحصيلة في جدول أعمال مجلسها، وتُنشر هذه التقارير بجميع الوسائل الملائمة ليطلع عليها العموم".

المطلب الثاني: تجليات الاستقلالية المالية في الهندسة التمويلية للجهات

تشكل المنظومة التمويلية الحجر الأساس في بناء أي استقلال مالي حقيقي للجهات، إذ لا يستقيم الحديث عن تدبير حر وممارسة فعالة للاختصاصات الترابية من دون التوفر على موارد مالية كافية، ومستقرة ومستدامة.

وفي هذا الإطار، أرسى المشرع هندسة تأسيسية للمالية الترابية من خلال الفصل 141 من دستور 2011، الذي كرس حق الجهات والجماعات الترابية الأخرى في امتلاك نوعين من الموارد؛ موارد ذاتية راهن عليها المشرع لدعم الاستقلالية المالية للجهة، وموارد مرصودة تنقلها لها الدولة¹.

الفقرة الأولى: حدود تأثير المداخل الجبائية الذاتية للجهة في دعم استقلالها المالي

جاء القانون رقم 07.20 لتفعيل توصيات النموذج التنموي الجديد، هذا الأخير ركز على ضرورة تعزيز الاستقلال المالي للجماعات الترابية، باعتبارها الركيزة والأساس للنهوض بالتنمية الترابية التي تحتاج لمداخل مالية لتفعيل مختلف السياسات والبرامج الترابية في بعدها التنموي، إذ تعتبر الموارد الذاتية الجبائية، أهم مؤشر للإستقلال المالي للجهات²، نظراً للمكانة الخاصة التي تحتلها هذه الموارد في دعم الميزانية الجهوية، لذلك نجد أن القانون الجبائي رقم 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية، نص على من خلال مادته الرابعة على تمكين الجهة من 3 رسوم لفائدة ميزانيتها من أصل 17 رسم مستحق للجماعات³، تتحدد فيما يلي:

❑ **الرسم على رخص الصيد البري؛** يفرض هذا الرسم على المستفيد من رخصة الصيد السنوية، ولا يستحق عن تسليم النسخ أو النظائر منها، حيث حدد المشرع سعره القانوني الثابت في مبلغ 600 درهم عن كل سنة.

❑ **الرسم على استغلال المناجم؛** يطبق هذا الرسم على كميات الموارد المستخرجة من المواد المنجمية من طرف الأشخاص الذاتيين أو الاعتباريين المستغلين للمناجم أو الحاصلين على امتياز استغلالها؛ ويستقر سعره القانوني—طبقاً للمادة 168 من القانون رقم 47.06 المعدل—بسعر يتراوح بين درهم واحد (1 درهم) وثلاثة دراهم (3 دراهم) عن كل طن مستخرج.

❑ **الرسم على الخدمات المقدمة بالموالي؛** يستحق هذا الرسم لفائدة الجهة عن الخدمات المينائية المقدمة داخل نفوذها الترابي، ويتم احتساب سعره وفق المادة 121 من القانون رقم 47.06 المعدل بالقانون 07.20 استناداً إلى المبلغ الإجمالي للخدمات المقدمة، حيث حدد سعره بين حد أدنى يبلغ 2% وحد أقصى يصل إلى 5% من رقم الأعمال المحقق، دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة (TVA).

يستشف من استقراء هذه المنظومة الجبائية أن الحصيلة الذاتية للجهات ما تزال تعاني من محدودية في المردودية؛ فمن جهة، اقتصر المشرع على تخصيص ثلاثة رسوم فقط للجهة من أصل 17 رسماً تريبياً، ومن جهة أخرى، ترتبط هذه الرسوم بأنشطة ثانوية ذات وعاء ضيق لا يساهم في توليد موارد مالية ضخمة. ويترب عن هذا الوضع ضعف المساهمة الجبائية الذاتية في تغطية التكاليف

¹ - الفصل 141 من الدستور المغربي لسنة 2011.

² --Jean Girardon « Les collectivités territoriales » ellipses p96

³ - الظهير الشريف رقم 1.20.91 صادر في 31 ديسمر 2020 بتنفيذ القانون رقم 07.20 بتغيير وتتميم القانون رقم 47.06 المتعلق بجباية الجماعات المحلية.

التنمية المسطرة في برنامج التنمية الجهوية، مما يبقى الاستقلال المالي للجهة رهينا بالتحويلات المترتبة عن حصص الضرائب الوطنية كالضريبة على الشركات والضريبة على الدخل ورسوم التأمين¹.

الفقرة الثانية: الموارد الذاتية غير الجبائية كمصدر تكميلي نحو استقلال مالي للجهات

تستفيد ميزانية الوحدات الجهوية في ضوء القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، من مصادر تمويل ذاتية غير جبائية، تتحدد في مداخيل أملاكها العقارية والمنقولة، فهذه المداخيل تشكل مورداً مالياً مهم يساهم في تعزيز الإستقلال المالي للجهات، كما يساعد في تمويل إنجاز برامج ومشاريع ميزانية الجهة المتجهة لتحقيق الأهداف والنتائج².

وتبعاً لذلك، يصف العديد من الباحثين أملاك الجهات بالثروة المتجددة، إذا أحسنت الوحدات الجهوية عمليات استغلالها، ويمكن أن نصنف أملاك الجهات إلى صنفين هما³:

❖ **الأموال العامة:** هي تلك الأموال التي تملكها الجماعة، وتكون معدة للاستعمال العام وتحقيق النفع العام، ومن ثم تخضع لأحكام القانون العام، فلا يجوز بيعها أو التصرف فيها كما لا يمكن أن تكون محلاً للحجز عليها أو تملكها من جانب الأفراد أو بطريق التقادم⁴.

❖ **الأموال الخاصة:** ويقصد بها الأملاك التي يمكن للجهات أن تتصرف فيها مثل التصرفات التي يجريها الأفراد على ممتلكاتهم، بحيث تكون موضوع جميع التصرفات المعروفة في التعامل المدني، كالبيع والشراء والمبادلة والكراء⁵.

تأسيساً على ما سبق، يمكن القول أن سمة التعدد والتنوع التي تطبع هيكله الموارد الذاتية للجهات، بشقيها الجبائي وغير الجبائي، تُشكل المدخل المباشر للرفع من قدرتها التمويلية الذاتية وتخفيف اتكالياتها التمويلية على التحويلات المركزية؛ وهو ما من شأنه أن يعزز التنزيل الفعلي لمبدأ التدبير الحر والارتقاء بالاستقلال المالي الترابي من مجرد تنصيب دستوري إلى واقع تنفيذي ملموس.

المبحث الثاني: تقييم الإستقلال المالي للجهات: المشاكل ومداخل الإصلاح

بعد مرور أكثر من 10 سنوات عن صدور القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهة، التي تعتبر مدة كافية للقيام بعمليات تقييم مدى تمتع الوحدات الجهوية بإستقلالها الإداري والمالي، يلاحظ من خلال المعطيات المتوفرة أن الجهة لا تزال بعيدة عن تحقيق هذا المبتغى، خصوصاً في ظل إستمرار أشكال التعقيد التي تتخبط فيها المسطرة الموازية والمنظومة التمويلية (المطلب

1 - ياسين الفحصي، "إشكالية الموارد المالية للجهة نحو اعتماد الجهوية المتقدمة"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 2015/11، ص 242.

2- فارسي يعيش، "إشكالية فرض الإتاوة لشغل الملك العام الجماعي، أعمال اليوم الدراسي الذي نظمه مركز الدراسات القانونية المدنية والعقارية بكلية الحقوق بمراكش وبلدية المنارة جليز في 09 فبراير 2002، بعنوان تدبير الأملاك الجماعية وتنمية الرصيد العقاري للجماعات المحلية"، تنسيق محمد بونبات، الطبعة الأولى، مطبعة دار وليلي، مراكش 2003، ص 113.

3- عبد الفتاح خراص، "الأملاك الجماعية قراءة حول النصوص التنظيمية وسبل التدبير العقلائي"، أعمال اليوم الدراسي الذي نظمه مركز الدراسات القانونية المدنية والعقارية بكلية الحقوق بمراكش وبلدية المنارة جليز في 09 فبراير 2002، بعنوان تدبير الأملاك الجماعية وتنمية الرصيد العقاري للجماعات المحلية"، تنسيق محمد بونبات، الطبعة الأولى، مطبعة دار وليلي، مراكش 2003، ص 146.

4- عبد الفتاح بلخال، "علم المالية والتشريع المالي المغربي"، الطبعة الأولى 2005، مطبعة فضالة الدار البيضاء، ص 120.

5- محمد بوجيدة وميلود بوخال: "أملاك الجماعات المحلية وهيئاتها"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، "سلسلة دلائل التسيير، عدد 1995/5، ص 19.

الأول) الأمر الذي يفرض إعادة النظر في طرق إعداد الميزانية وتنفيذها والرقابة عليها، وكذا تمتيع الجهات بالموارد المالية الكافية للقيام بأدوارها التنموية خاصة أمام ضعف ومحدودية مواردها الجبائية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: كوابح الإستقلال المالي للجهات

هناك معيقات كثيرة تحد من الإستقلال المالي للجهات، وتقف حجر عثرة أمامها في القيام بأدوارها التنموية بفعالية ونجاعة، ويمكن تقسيم هذه المعوقات إلى كوابح مرتبطة بطرق تدبير المسطرة الموازنة (الفقرة الأولى) وأخرى مرتبطة بالموارد المالية الذاتية للجهة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: اختلالات تدبير المسطرة الموازنة للجهات

رغم تواتر الإصلاحات التي عرفتها المالية الجماعية، الهادفة أساسا إلى تبسيط قواعد وتقنيات إعداد الميزانية، أو من حيث تعزيز دور المجالس المنتخبة في عملية الإعداد والتنفيذ، بشكل يجعل الميزانية أداة فعالة لتدبير البرامج والمشاريع التنموية الترابية. وخصوصا في شق تعزيز حضور السلطة المنتخبة في تدبير إعداد القرار الموازي الجهوي، وتمكين الجهة من مجموعة من الآليات التديرية الجديدة، من أجل إعداد ميزانية جهوية قائمة على النتائج ونجاعة الأداء.

فإن القراءة المتأنية لهذه المقترحات، وكذا ملاحظة خلاصات تقرير اللجنة الإستشارية حول الجهوية¹، الذي كشف عن غياب العديد من المؤشرات المتعلقة بالإستقلال المالي أثناء إعداد الميزانية الجهوية، وتحدد أهم هذه الملاحظات فيما يلي:

❑ تقييد حرية رئيس المجلس الجهة في إعداد الميزانية الجهوية، وذلك بضرورة إحترام التوجيهات الواردة في المذكرة التوجيهية بشأن إعداد ميزانية الجهة².

❑ إخضاع مختلف العمليات المالية للجهة إلى تأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

❑ تعقد وتقدم القواعد والتقنيات المتعلقة بإعداد ميزانية الجهة وفقا لأسلوب

❑ ضعف ربط ميزانية الجهات ببرنامج التنمية الجهوية الذي يتضمن المشاريع التنموية ذات الأولوية.

❑ تعدد مستويات وأشكال الرقابة الممارسة على تدبير ميزانية الجهة³

❑ ضعف أشكال الرقابة الداخلية الممارسة على العمليات المالية والإدارية والمحاسبية للجهة.

كل هذه الملاحظات وغيرها، تساهم في تقييد سلطة الجهات في تدبير شؤونها المالية والإدارية بحرية وإستقلالية، وهذا ما يشكل مساسا بمبدأ التدبير الحر للجهات، وإخلالا بمبادئ ومقومات التدبير الميزانياتي القائم على أساس النتائج ونجاعة الأداء.

1 - تقرير اللجنة الإستشارية حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الثالث: دراسة عن الجهوية والتنمية الاقتصادية والإجتماعية ص 65.

2 - نفس المرجع، ص 67.

3 - نفس المرجع، ص 68.

الفقرة الثانية: ضعف المنظومة التمويلية للجهات

بالرغم من أهمية مقتضيات الدستورية المتعلقة بتمويل الميزانية الجهوية، والتي تستهدف تمكين الوحدات الجهوية من الموارد اللازمة للقيام بأدوارها التنموية على أكمل وجه، إلا أن المقتضيات التنظيمية المتعلقة بالجهات، لم تحمل أي متغير في مجال التمويل الذاتي، حيث لازال القانون التنظيمي للجهات ينص على نفس مصادر التمويل التقليدية¹.

وبلغة الأرقام والمعطيات الإحصائية، يظهر أن حجم الموارد الذاتية الموجهة لتمويل ميزانية الجهات، لا تتناسب مع وضعية الصدارة التي تحتلها الجهة، كما أنها لا تسعف الجهات في تحقيق إستقلالها المالي.

وفي هذا الإطار، كشفت تقارير العديد من المؤسسات الوطنية الرسمية²، أن ضعف نظام التمويل الذاتي للجهات، يمكن إرجاعه لمجموعة من العوامل تتحدد فيما يلي:

- ❑ إنعدام وحدة التنسيق بين السياسية الجبائية للدولة، وتلك السياسية المعتمدة على صعيد الجماعات الترابية.
- ❑ عجز النظام الجبائي للجماعات الترابية على التوفيق بين مبدأ الاستقلالية الجبائية، وبين مبدأ توزيع الموارد الجبائية بين الدولة والوحدات الترابية³.
- ❑ إختلال بنية التوسيع العمودي، والأفقي للموارد الجبائية بين الجماعات الترابية فيما بينها.
- ❑ عدم توفر مجموعة من الجهات على بعض الرسوم المرصودة لها كالرسم على الخدمات المقدمة في الموانئ.
- ❑ عدم توفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى على السلطة الجبائية.

إلى جانب هذه الاختلالات الواردة أعلاه، هناك كوابح أخرى تساهم في محدودية الموارد غير الجبائية للتمويل، يتعلق الأمر بضعف مداخل الممتلكات العقارية للجهة، التي لا تسمح مواردها بتحسين مساهمتها في تمويل التنمية، وتحقيق الإستقلال المالي للجهات، ويعود سبب ذلك إلى ما يلي⁴:

- ❑ تقادم الإطار القانوني لتدبير الممتلكات.
- ❑ تعدد وتنوع النصوص والأنظمة المتعلقة بتدبير الممتلكات مما يعقد أي محاولة في التدبير الأمثل للأموال.
- ❑ ضعف العمليات المتعلقة بتعبئة الوعاء العقاري الضروري لإنجاز المشاريع المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- ❑ سوء عمليات تدبير وإستغلال الممتلكات مما ينتج عنه ضعف المداخل المترتبة عن هذه الأملاك.
- ❑ ضعف الحرية التديرية للوحدات الجهوية في تدبير أملاكها العقارية، بسبب الرقابة المفروضة على عمليات التدبير.

¹ - المصطفى معمور، " أفاق تحقيق التمويل الذاتي للجماعات الترابية - دراسة على ضوء أحكام القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات " - مجلة العلوم القانونية العدد الرابع 2015.

² - أنظر التقارير التالية:

✓ تقرير اللجنة الإستشارية حول الجهوية المتقدمة، مرجع سابق.

✓ تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول الجبايات المحلية لسنة 2024.

✓ تقرير المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي، حول النظام الضريبي المغربي التنمية الإقتصادية والتماسك الاجتماعي.

³ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول الجبايات المحلية.

⁴ - تقرير اللجنة الإستشارية حول الجهوية المتقدمة، مرجع سابق، ص 58.

وعليه، يمكن القول أن البنية التمويلية الذاتية للميزانية الجهوية، تتسم بالجمود والتعقيد وهذا ما يفسر عدم قدرة القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، على مواكبة التحولات التي تعرف الأدوار التنموية للوحدات الترابية الجهوية، وكذا عجزه عن تحقيق الإستقلال المالي والجبايي للميزانية الجهوية¹.

المطلب الثاني: مداخل تحقيق الإستقلال المالي للجهات

تتعدد مداخل تحقيق الإستقلال المالي للجهة، منها ما يتعلق بعقلنة وتحديث أساليب تدبير المسطرة الموازنة للوحدات الجهوية في مختلف مراحلها (الفقرة الأولى)، ومنها ما يتعلق بتطوير الموارد المالية الذاتية الجبائية وغير الجبائية للميزانية الجهوية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: على مستوى تدبير المسطرة الموازنة

لا شك أن أي مقارنة إصلاحية تهدف إلى تحقيق الإستقلال المالي للجهات، يجب أن تبدأ من إصلاح المؤشر الأول الذي يبنى عليه الإستقلال المالي للجهات، والذي يتحدد في تحسين وتطوير قواعد وتقنيات إعداد الميزانية، وتسهيل عمليات اعتمادها وتنفيذها على أرض الواقع.

ومن هذا المنطلق، يمكن أن يتحقق الإستقلال المالي للجهات من خلال تطوير وتجويد عمليات تدبير المسطرة الموازنة للجهات، من خلال مجموعة من المقترحات تتحدد فيما يلي:

- توسيع حرية الأمر بالصرف على مستوى الجهات في إعداد ميزانية الجهة وتنفيذها، من خلال إلغاء كل أشكال الرقابة القبلية والمواكبة وتكريس الرقابة البعدية، كما هو معمول به في مجموعة من التجارب الجهوية الأوربية².
 - إعتناء قواعد وتقنيات التدبير المالي الحديث، وخصوصا تقنيات التحليل المالي، الذي يمكن الأمر بالصرف من الحصول على المعلومات الحقيقية للوضعية المالية للجهة، التي تساعد الرئيس في إعداد ميزانية صادقة وشفافة تعكس الوضعية الحقيقية لموارد ونفقات الميزانية.
 - تعزيز عمليات ربط الميزانية ببرنامج التنمية الجهوية الذي يتضمن البرامج والمشاريع التنموية ذات الأولوية، من أجل ضمان توجيه النفقات نحو تحسين الأوضاع الاقتصادية والإجتماعية للسكان المحلية.
 - إعتناء أساليب الرقابة الداخلية المكرسة لمنطق التدبير بالأهداف، وخصوصا أسلوب الإفتحاص الداخلي ومراقبة التدبير، اللذان يمكنان الرئيس من مواجهة مختلف المخاطر التي تواجه سلامة تدبير العمليات المالية والإدارية للميزانية الجهوية.
- إن المقترحات الواردة أعلاه، من شأنها المساهمة في تحسين وتجويد تدبير المسطرة الموازنة الجهوية في مختلف مراحلها، الإعداد والإعتناء والتفويض والمراقبة، على اعتبار أن كل مرحلة من هذه المراحل تجسد أحد المؤشرات المتعلقة بالإستقلال المالي للجهة.

¹ - عصام القرني، "النظام الجبايي المحلي أمام تحديات تطور التنظيم اللامركزي بالمغرب"، أشغال الندوة الوطنية المنظمة من طرف المركز المغربي للبحث والدراسات الترابية، حول موضوع التمويل الترابي في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، العدد الأول 2017، مطبعة النجاح الجديدة، ص 110.

² - المرجاني عبد الحق، "نظور اللامركزية والمراقبة المالية بالمغرب: واقع وأفاق"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد الثاني 1995، ص 74.

الفقرة الثانية: ضرورة تطوير المنظومة التمويلية للجهات

سبق وأن اقترحت اللجنة الإستشارية للجهوية، مجموعة من التوصيات بهدف الرفع من المداخل الذاتية للجهات، وأيضا لتمكينها من تحقيق الإستقلال المالي والإداري للوحدات الجهوية، وضمان حصولها على موارد ذاتية كافية تساعد على تمويل المشاريع التنموية المدرجة في برنامج التنمية الجهوية، الذي يهدف إلى تحقيق أهداف التنمية الترابية، وتتحدد أهم هذه التوصيات في ما يلي¹:

- ضمان تدبير أفضل للجبايات الترابية، وذلك من خلال تنويع الموارد الجبائية والبحث عن مصادر جديدة مثل الضريبة البيئية التي تفرض على أساس مبدأ الملوث يدفع.
 - تعبئة الرسوم الشبه الضريبية وخصوصا مداخل الأتاوى التي يجب أن تستجيب لنظام الأداء مقابل الخدمات المقدمة.
 - الرفع من مداخل الجبايات الترابية وتحسينها، وذلك من خلال إعادة النظر في الرسوم التي تعتمد على القيمة الكرائية بهدف تقريبها من سعر السوق الحقيقي بناء على المعطيات المتوفرة لدى المحافظة العقارية والمديرية العامة للضرائب.
 - ضمان ملائمة جبايات الجماعات الترابية مع الجبايات الوطنية، وذلك من خلال تقييم تكلفة الميزانية للنفقات الجبائية من أجل ضمان شفافية مالية على مستوى الميزانية بهدف تحقيق ترشيد أكبر لعملية رصد الموارد.
- أما على مستوى تحسين مداخل الأملاك العقارية للجهات، التي تشكل موردا ذاتيا مساهما في تحقيق الإستقلال المالي للجهات، يمكن تطويرها وفق الاقتراحات التالية:
- العمل على تحديث وتحسين الإطار القانوني المنظم للأملاك العقارية للجهات، وكذا تبسيط مساطر وطرق إستغلالها، من أجل الرفع من مداخلها وعائداتها المالية.
 - القيام بإحصاء وجرد شامل لكافة الممتلكات من أجل تحديد مكوناتها ووضعيتها القانونية، من أجل ضمان تتبعها.
 - القيام بمسك محاسبة خاصة بالممتلكات طبقا للمبادئ المحاسبية الرئيسية للمدونة العامة للتنظيم المحاسبي، الذي ينص في نهاية كل سنة مالية على إعداد قوائم تركيبيّة تعكس بصورة صادقة الذمة المالية للهيئة المعنية.
 - إخضاع مختلف العمليات المتعلقة بتدبير وإستغلال الأملاك العقارية، لمسطرة خاصة بالكراء أو التفويت أو الإستغلال أو الملكية، لمنهجية الدعوة إلى المنافسة، إعتقادا على مقارنة تقييمية قصد تحديد القيمة الحقيقية للملك المعني.
- تأسيساً على ما سبق، يتبين أن سؤال الاستقلال المالي للجهات سيظل حاضرا في صلب النقاش العمومي والأكاديمي؛ بالنظر إلى أن كسب رهان الجهوية المتقدمة ونحوض الجهات بأدوارها الاستراتيجية الموكولة لها خاصة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، يظان رهينين بمدى توفر موارد ذاتية كافية ومستقرة ومستدامة، إلى جانب منح المجالس الجهوية حرية واستقلالية في تحديد الاختبارات التنموية الترابية وفقا لمبدأ الأولويات التنموية.

¹ - تقرير اللجنة الإستشارية حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص 152.