



كلية العلوم
القانونية والاقتصادية
والاجتماعية - مراكش

FACULTÉ DES SCIENCES
JURIDIQUES, ÉCONOMIQUES
ET SOCIALES - MARRAKECH

مالية الجماعات الترابية بالمغرب

الدكتور عبداللطيف العطروز

أستاذ باحث بكلية الحقوق مراكش

السنة الجامعية:
2023 - 2022

تقديم :

يقصد بمادة المالية المحلية دراسة مالية الجماعات الترابية

و الجماعات الترابية في المغرب، حسب الفصل 135 من دستور 2011 ، هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات.

و هي أشخاص معنوية، خاضعة للقانون العام، تتمتع بالأهلية القانونية و الإستقلال المالي. و المقصود بذلك أنها أشخاص يمكنها أن تتصرف في إطار القانون بإبرام العقود والالتزامات و ما الى ذلك، كما أن لها ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة.

و عليه، فالمالية المحلية هي ذلك الفرع من علم المالية العامة الذي يهتم بدراسة تمويل الجماعات الترابية ؛ فهو يدرس الجوانب القانونية و السياسية و الإقتصادية لموارد و تحملات ميزانية هاته الجماعات، وفق مقاربات متعددة.

لكننا سنقتصر في دراستنا لمالية الجماعات الترابية على المقاربة القانونية من خلال دراسة مساطر ميزانيات الجماعات الترابية (القسم الأول) و مصادر تمويلها (القسم الثاني) .

و قبل ذلك، سنستعرض، في فصل تمهيدي، تعريف الميزانية المحلية و المبادئ المؤطرة لها وبنيتها أو مكوناتها.

فصل تمهيدي

الميزانية المحلية : تعريفها و مبادئها وبنيتها

المبحث الأول - تعريف الميزانية المحلية :

تعرف النصوص القانونية المنظمة للجماعات الترابية¹ ، الميزانية على أنها الوثيقة التي يقدر ويؤذن بموجبها بالنسبة لكل سنة مالية مجموع موارد وتكاليف الجماعات الترابية .
يمكن الاستنتاج من هذا التعريف ما يلي :

الميزانية هي وثيقة ، لكنها في الواقع وثيقة تتضمن العديد من الحسابات والجداول .
لكن كلمتي يقدر ويؤذن هما المفتاح في هذا التعريف ؛ فالتقدير عمل توقعي والإنذن هو ترخيص ؛ فبواسطة الميزانية ، يتم تقدير ماهي النفقات التي ستقوم بها الجماعة الترابية في السنوات المقبلة، وما هي الموارد التي ستحصل عليها لتمويل تلك النفقات .
إنذن، بموجب الميزانية ، يتم توقع قبلي لمقدار النفقات التي سيتم انجازها و المداخل التي من الواجب تحقيقها او تعبئتها لتغطية تلك النفقات ؛ والجهاز التنفيذي للجماعة الترابية هو الذي يتوقع و يقدر مجموع التحويلات و الموارد .

أما بالنسبة للترخيص او الإنذن ، فهو يمر بمرحلتين : الإنذن الأول هو تصويت مجلس الجماعة الترابية على مشروع الميزانية الذي يتم عرضه عليه من طرف رئيس المجلس ؛ الإنذن الثاني هو مصادقة سلطة الوصاية ، أي مصالح وزارة الداخلية المركزية او المحلية حسب صنف الجماعات الترابية المعني .

هذا في ما يخص تعريف الميزانية في بعدها القانوني ؛ أما في بعدها التدبيري، فالميزانية لا تقتصر على تقدير و ترخيص الموارد والتكاليف ؛ بل هي كذلك أداة تدبير تمكن الجهاز التنفيذي

¹ - راجع الفصل 152 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات و الفصل 144 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم و الفصل 165 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

للجماعة الترابية من أجراء برنامج التعموي لانجاز بعض المشاريع التي تندرج في برنامج عمل او مخطط تنمية الجماعة الترابية .

يبقى أن الميزانية المحلية ، شأنها شأن الميزانية الوطنية أو قانون مالية السنة 2 ، تعتمد في صياغتها وهيكلتها مجموعة من المبادئ العامة

المبحث الثاني - مبادئ الميزانية المحلية :

تخضع وثيقة الميزانية ، في إعدادها و بنيتها ، الى مجموعة من المبادئ التي تمت صياغتها تدريجيا خلال القرن التاسع عشر، أي خلال مرحلة المالية الكلاسيكية ، بهدف تمكين المجالس المنتخبة من المراقبة الدقيقة للنشاط المالي للدولة و الجماعات الترابية .

ولكن، بالإضافة إلى طابعها السياسي المتمثل في وظيفة المراقبة هاته ، فإن لهذه المبادئ قيمة تقنية أكيدة ، بحيث أنها تسمح بعرض واضح ومتناسك لوثيقة الميزانية . و يتعلق الأمر بالمبادئ الآتية: مبدأ السنوية و مبدأ الوحدة و مبدأ تخصيص النفقات و مبدأ عدم تخصيص الإيرادات و قاعدة أسبقية المداخيل .

وقد تطورت هذه المبادئ المتعلقة بشكل الميزانية وهيكلها ، بالتوازي مع ظهور مبدأ أساسي يتعلق بصلب الميزانية ذاتها ، ألا وهو مبدأ توازن الميزانية .

مع تطور دور و وظائف الدولة عبر المرور من مرحلة الدولة الحارسة الى مرحلة الدولة التدخلية ، تم الاحتفاظ بهذه المبادئ ، مع إدخال العديد من الإستثناءات و التليينات عليها لجعلها أكثر مرونة و ملاءمتها مع متطلبات التدبير المالي للدولة و الجماعات الترابية في العصر الحديث .

و ينضاف الى هذه المبادئ الكلاسيكية، مبدأ حديث تم تكريسه مؤخرا في القانون المغربي ، و هو مبدأ الصدقية .

2 - بالنسبة لمالية الدولة ، هناك مفهومين : مفهوم قانون المالية و مفهوم الميزانية، والميزانية هي فقط الجانب المحاسبي داخل قانون المالية ؛ على اعتبار ان في قانون مالية الدولة ، نجد العديد من مقتضيات القانونية و الجبائية ، الى جانب الجداول المحاسبية المتعلقة بموارد و تحملات الدولة

المطلب الأول - مبدأ السنوية : Le principe de l'annualité

الفقرة الأولى : تعريف مبدأ السنوية

يحدد هذا المبدأ المدة التي توضع لأجلها الميزانية وتنفذ خلالها ، و هاته المدة محددة في سنة واحدة ؛ أي أن يحضر الجهاز التنفيذي للجماعة الترابية الميزانية لمدة سنة واحدة وأن يقرها مجلس هاته الجماعة لمدة سنة واحدة ، وأن تكون الأرقام التقديرية الواردة في صك الميزانية قابلة للتنفيذ خلال السنة المعنية .

و تعتبر السنوية مبدأ أساسيا في تدبير المالية العامة ، سواء على المستوى الوطني أو المحلي . وكانت هناك نقاشات كثيرة حول دواعي اعتماد مبدأ السنوية في تدبير العمليات المالية للدولة والجماعات الترابية ؛ إذ كان هناك توافق على أن السنة تعتبر فترة كافية لتحقيق متطلبات : - الأول هو إعطاء وقت كاف للمدير العمومي ، سواء كان وطنيا أو محليا ، لتنفيذ بنود الميزانية و لإنجاز المشاريع ؛ - وثانيا تعتبر السنة فترة كافية لضمان ممارسة الرقابة على هذا التدبير بشكل دوري .

يسمح مبدأ السنوية ، إذن ، بممارسة رقابة دورية من طرف مجلس الجماعة الترابية ، فهو لا يعطي تفويضا على بياض للمدير طيلة مدة الانتداب المحلي التي تمتد لست سنوات؛ بل كل سنة ، يجب طلب ترخيص جديد ، و تكون فرصة للمناقشة من خلال اللجان و الجلسة العامة لمسائلة المديرين حول ما تم انجازه بالنسبة للترخيص الماضي و ما هو مطلوب بالنسبة للترخيص السنوي الجديد .

و يعتمد المغرب ، كغالبية دول العالم ، نظام المطابقة بين السنة المدنية و السنة المالية³ ، حيث تنطلق هاته الأخيرة في فاتح يناير و تنتهي في 31 دجنبر من كل سنة⁴ .

³ هناك بعض الدول التي اختارت عدم المطابقة بين السنة المدنية و السنة المالية ، مثل بريطانيا و الولايات المتحدة الأمريكية؛ حيث تبديئ السنة المالية في فاتح أبريل بالنسبة للأولى و فاتح أكتوبر بالنسبة للثانية.

⁴ - راجع الفصل 153 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات و الفصل 145 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم و الفصل 166 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

الفقرة الثانية : الإستثناءات الواردة على مبدأ السنوية

ترد على مبدأ السنوية عدة استثناءات ، و ذلك لجعل ميزانيات الجماعات الترابية أكثر مرونة و لمراعاة بعض الإكراهات المرتبطة بضرورات التدبير المالي المحلي . و نذكر منها على الخصوص ما يلي :

1- الترخيصات في البرامج : Les autorisations de programme

و تهم عمليات الإستثمار و التجهيز التي تقوم بها الجماعات الترابية و التي يتطلب إنجازها مدة من الزمن تتجاوز السنة .

هاته العمليات المتعلقة ببرامج التجهيز الممتدة على عدة سنوات تكون موضوع ترخيصات في البرامج، يتم التمييز فيها بين : - اعتمادات الأداء Les crédits de paiement

- و اعتمادات الالتزام Les crédits d'engagement

و تشكل اعتمادات الالتزام الحد الأعلى للنفقات المأذون للأميرين بالصرف Les ordonnateurs (و هم رؤساء مجالس الجماعات الترابية) الالتزام بها لتنفيذ الاستثمارات المقررة ؛ في حين تشكل اعتمادات الأداء الحد الأعلى للنفقات الممكن الأمر بدفعها خلال السنة المالية .

و يبقى هذا الترخيص في البرنامج صالحا دون تحديد في المدة او الزمن إلى أن يتم إنجاز المشروع أو يقع إلغاؤه ؛ و بذلك فالترخيصات في البرامج تشكل استثناءا لمبدأ السنوية ؛ فترخيصات البرامج تبقى سارية المفعول طيلة المدة الضرورية لانجاز المشروع ولا يتم إلغاؤها إلا إذا توقف المشروع أو بقرار من الأمر بالصرف ، الذي هو رئيس مجلس الجماعة الترابية .

و تجدر الإشارة الى أنه لا يفتح الترخيص في البرنامج لنفقات الاستثمار التي يمكن تنفيذها في نطاق السنة ، حيث أن ميزانيات الجماعات الترابية تفتح لهذا الصنف من النفقات اعتمادات التزام وأداء في نطاق نفس السنة المالية .

2- الترخيصات لمدة تقل عن السنة : Les autorisations infra-annuelles

يتعلق الأمر بالحالات التي تكون فيها الميزانية غير جاهزة في بداية السنة المالية أي فاتح يناير، إما بسبب تأخر أو عدم المصادقة عليها من طرف مجلس الجماعة الترابية ، أو لعدم التأشير عليها من طرف سلطات الوصاية.

في هاته الحالات ، تقوم مصالح وزارة الداخلية باعتماد مشروع ميزانية مؤقتة ، بناء على تقديرات ميزانية السنة الماضية ، في انتظار أن تصبح الميزانية الجديدة جاهزة .

و بذلك عندما تصبح ميزانية السنة المعنية جاهزة للتنفيذ ، نكون أمام ميزانية بترخيص لمدة تقل عن سنة ، بالنظر لفترة التأخير .

3 - الإتفاقيات المالية : Les conventions financières

تبرم الجماعات الترابية ، بحكم أنشطتها ، العديد من الإتفاقيات المالية كعقود الإقتراض لتمويل بعض المشاريع مثلا.

و تترتب عن هاته الإتفاقيات المالية عدة التزامات قد تتجاوز أفق السنة و تمتد لعدة سنوات.

فلما تبرم الجماعة الترابية عقد قرض مع إحدى الهيئات المالية ، فهي تلتزم بإرجاع أقساط هذا القرض ، أي أساس القرض والفوائد طيلة مدة القرض التي قد تمتد لخمس أو عشر سنوات مثلا ؛ و بذلك يشكل هذا الإلتزام إستثناء لمبدأ السنوية مادام يظل ساري المفعول طيلة مدة القرض .

4 - الحسابات الخصوصية : Les comptes spéciaux

تعتبر الحسابات الخصوصية ، كما سنرى لاحقا ، أحد مكونات الميزانية المحلية . و من خصائصها أنها لا تخضع لمبدأ السنوية ، حيث أن أرصدها يتم نقلها من سنة لأخرى ؛ و بذلك ، فهي تشكل إستثناء لهذا المبدأ .

هاته باختصار أهم الاستثناءات التي ترد على مبدأ السنوية

المطلب الثاني - مبدأ وحدة الميزانية : Le principe de l'unité budgétaire :

الفقرة الأولى : تعريف مبدأ وحدة الميزانية

يعني هذا المبدأ أن وثيقة الميزانية تتضمن مجموع موارد و تحملات الجماعة الترابية. و قد أوضح Gaston Jèze ، أحد رواد المالية الكلاسيكية ، مدلول مبدأ الوحدة بقوله : 'عمليتا زائد وعملية ناقص' ؛ بمعنى أن نقوم بجمع مبالغ التكاليف من جهة و بجمع مبالغ الموارد من جهة ، و بإجراء عملية ناقص بين المجموعين ، نحصل على رصيد عمليات الميزانية : هل هي متوازنة أم في حالة عجز أم أن هناك فائض

الفقرة الثانية : الإستثناءات الواردة على مبدأ وحدة الميزانية

كان مبدأ الوحدة يقتضي ، في المرحلة الكلاسيكية ، أن تتضمن وثيقة الميزانية حساب عمومي واحد ؛ لكن هذا الأمر تغير جزئيا في العصر الحالي ، بحكم تعدد و تنوع مهام الهيئات العمومية ؛ حيث ان الوحدة بقيت على مستوى المضمون ، ولكن على مستوى الشكل لم تعد هناك وحدة او حساب واحد، بل تعددت أصناف الحسابات العمومية ؛ فبنية الميزانية أصبحت متعددة اذن .
فبالنسبة للدولة ، نجد أن قانون المالية يتضمن ثلاث حسابات عمومية : إلى جانب الميزانية العامة، هناك ميزانيات مصالح الدولة المسيرة بطريقة مستقلة ، وهناك الحسابات الخصوصية للخزينة .
و نفس الأمر بالنسبة للجماعات الترابية كذلك ، حيث نجد ثلاث أنواع من الحسابات العمومية : الميزانية الرئيسية ، الى جانب ميزانيات ملحقة و حسابات خصوصية .
هذه البنية الثلاثية في حد ذاتها هي مس على المستوى الشكلي بمبدأ الوحدة ، لأن هذا المبدأ يقتضي وجود حساب واحد فقط .

المطلب الثالث - مبدأ تخصيص الاعتمادات :

Le principe de la spécialité des crédits

يعني هذا المبدأ أن ترخيص الاعتمادات لا يتم بصفة شمولية و إجمالية، بل لا بد من التفصيل والتدقيق في الاعتمادات المطلوبة ، مع بيان أوجه إستعمالها ؛ لهذا، نجد أن الإعتمادات تفتح برسم فصول وفقرات وأبواب معينة ولا يمكن تنفيذها إلا في إطار هذا التخصيص ؛ بمعنى أن طلب ترخيص النفقات يجب أن يكون مفصلاً و مدققاً، لتسهيل عمليات المراقبة على الجهاز التداولي أي مجالس الجماعات الترابية وعلى أجهزة المراقبة الأخرى ؛ وبذلك تكون بنود الميزانية مفصلة و الإعتمادات مدققة ومفصلة في موضوعها و إستعمالاتها .

و لهذا المبدأ مبرر تقني و مبرر سياسي ؛ فهو ، من الناحية التقنية ، يمكن من ترتيب عمليات الميزانية بشكل واضح ومنهجي ؛ و من الناحية السياسية ، فهو يسهل عمليات المراقبة من طرف مجالس الجماعات الترابية على أجهزتها التنفيذية ، بحيث تكون على اطلاع و قادرة على مناقشة كل تفاصيل الميزانية .

و تجدر الإشارة الى أنه بالإضافة الى ترتيب نفقات ميزانية الجماعة الترابية داخل الأبواب في فصول منقسمة إلى برامج ومشاريع أو عمليات ، تم إدراج ترميز وظيفي و اقتصادي لعمليات الميزانية⁵ ، بمقتضى الدورية المشتركة لوزيري الداخلية و المالية رقم 171 بتاريخ 17 دجنبر 1999 .

المطلب الرابع – مبدأ عدم تخصيص الإيرادات :

Principe de la non-affectation des recettes

الفقرة الأولى : تعريف مبدأ عدم تخصيص الإيرادات

يشكل مبدأ عدم تخصيص الإيرادات أو المداخل أحد أوجه مبدأ شمول الميزانية (Principe de l'universalité budgétaire) الى جانب مبدأ الناتج الخام (Règle du produit brut) . و يقصد بمبدأ الناتج الخام أن تدرج في وثيقة الميزانية جميع الإيرادات مهما كانت مصادرها . وجميع النفقات مهما كانت أنواعها ، دون إجراء أي مقاصة بين تلك الإيرادات والنفقات ؛ فهذا المبدأ يقتضي تسجيل كل العمليات المالية دون القيام بالمقاصة بينها ، بل تسجل عمليات المداخل برمتها ، وعمليات المصاريف برمتها ، لكي تكون الصورة حقيقية وكاملة .

و يعد هذا المبدأ مكملاً لمبدأ مهم آخر من مبادئ الميزانية سبق ذكره ، وهو مبدأ وحدة الميزانية الذي يقتضي إدراج كافة النفقات والإيرادات العامة في وثيقة واحدة

⁵ - الترميز الاقتصادي يهتم بعمليات المداخل وعمليات النفقات ، في حين يهتم الترميز الوظيفي بعمليات المصاريف فقط.

إلا أن الجانب الأهم من مبدأ شمول الميزانية هو مبدأ عدم تخصيص الإيرادات الذي يقتضي عدم جواز تخصيص إيرادات معينة لتغطية نفقات معينة ، وبالتالي اعتبار الإيرادات العامة بمجملها بمنزلة كتلة واحدة متكاملة لازمة لتغطية مجمل النفقات العامة التي تشكل كتلة واحدة أيضاً.

الفقرة الثانية : الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم تخصيص الإيرادات

ترد على مبدأ عدم تخصيص الإيرادات عدة استثناءات :

1 - فيما يخص الميزانية الرئيسية التي تتوزع على قسمين ، الأول يتعلق بنفقات التسيير و الثاني بنفقات التجهيز أو الإستثمار ، نجد أن مبدأ عدم تخصيص الإيرادات يطبق فقط على القسم الأول من الميزانية مع استثناء القسم الثاني منها ؛ حيث على مستوى نفقات الإستثمار ، يتم تخصيص مورد من موارد الإستثمار لنفقة تتعلق بالتجهيز بالنسبة للأشغال الكبرى كالطرق و البنايات و غيرها .

2 - كذلك ، بخصوص الميزانيات الملحقّة ، إذا كان هناك فائض مرتقب أو فعلي من إيرادات القسم الأول من الميزانية الملحقّة ، يتم تخصيصه بالدرجة الأولى للجزء الثاني من هاته الميزانية من أجل برمجة نفقات الإستثمار ؛ و في حالة ما إذا كان برنامج الإستثمار كافٍ و لا يستدعي تدعيمه بفائض الجزء الأول ، يتم عندئذ تسجيل الفائض المرتقب من هذه الميزانية ضمن موارد الجزء الثاني من الميزانية الرئيسية .

3 - بالنسبة لصنفي الحسابات الخصوصية ، و هما 'حسابات المبالغ المرصودة لأموال خصوصية' و 'حسابات النفقات من المبالغ المرصودة' ، فمن خصائصهما ارتباط المداخل بالنفقات مباشرة ، حيث يتم تخصيص موارد معينة لإستعمالات أو نفقات محددة .

4 - كما أن أموال المساهمات التي تتلقاها ميزانية الجماعة الترابية من بعض الهيئات العامة او الخاصة للمساهمة في تمويل بعض المشاريع يتم تخصيصها للنفقات المرتبطة بتلك المشاريع ؛ وبذلك فهي تشكل إستثناء لمبدأ عدم تخصيص الإيرادات .

المطلب الخامس - مبدأ توازن الميزانية : Le principe de l'équilibre budgétaire

يقصد بمبدأ توازن الميزانية تساوي مجموع الإيرادات مع مجموع النفقات ، دون وجود العجز (أي زيادة إجمالي النفقات عن إجمالي الإيرادات) أو الفائض (أي زيادة إجمالي الإيرادات عن إجمالي النفقات)

و يعتبر مبدأ توازن الميزانية قاعدة ذهبية في علم المالية الكلاسيكية ؛ لكن التطورات التي حدثت بعد الحرب العالمية الثانية جعلت احترام هذا المبدأ أمرا مستحيلا على مستوى ميزانية الدولة ، حيث أصبح التدبير بالعجز هو القاعدة .

لكن على مستوى الجماعات الترابية ، يعتبر مبدأ التوازن في الميزانية إجباريا ، حيث يجب أن يكون مجموع النفقات يساوي بالضبط مجموع المداخل.

أكثر من ذلك يجب أن تكون ميزانية الجماعة الترابية متوازنة في المشروع و النتيجة ؛ أي أن يكون هناك توازن توقعي *équilibre prévisionnel* و توازن فعلي *équilibre réel* على مستوى التنفيذ.

المطلب السادس - مبدأ الصدقية : Le principe de sincérité

يعتبر مبدأ الصدقية حديث النشأة ، حيث يجد أصله في الاجتهاد القضائي الفرنسي ؛ فالمجلس الدستوري في فرنسا بدأ في الإشارة لهذا المبدأ بمناسبة فحص قوانين مالية السنة ، وصدرت عدة اجتهادات قضائية في هذا الشأن ؛ و لما تكررت الإشارات إليه في قرارات المجلس الدستوري ، قام المشرع الفرنسي بتكريس هذا المبدأ و ذلك بمناسبة إصلاح القانون التنظيمي للمالية سنة 2001 .

و بعد ذلك ، بدأ الحديث في المغرب عن هذا المبدأ و ضرورة تكريسه ؛ و هو ما تم بالفعل بالنسبة لمالية الدولة في القانون التنظيمي للمالية الصادر في سنة 2015⁶ .

⁶ - راجع المادتين 10 و 31 من القانون التنظيمي رقم 13-13 لقانون المالية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-15-62 صادر في 2 يونيو 2015 (الجريدة الرسمية عدد 6370 ، بتاريخ 18 يونيو 2015)

و في نفس السنة ، نصت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية هي الأخرى على مبدأ الصدقية⁷ بالصيغة التالية :

تقدم ميزانيات الجماعات الترابية « بشكل صادق مجموع مواردها وتكاليفها ويتم تقييم صدقية هذه الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة ، أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها. »

بالإضافة إلى هذه المبادئ الرئيسية المتعلقة بالميزانية ، يخضع التدبير المالي للجماعات الترابية لقواعد أخرى ، نذكر منها :

أ - قاعدة أسبقية المداخيل على النفقات :

La règle de l'antériorité des recettes sur les dépenses

هاته القاعدة تعني أن على الجماعات الترابية تحديد وتقدير حجم مواردها قبل تخصيص تلك الموارد على شكل اعتمادات ؛ والغاية من ذلك هي استئجار الجماعات الترابية للإكراه المتمثل في ندرة الموارد. كما أن إجبارية توازن الميزانية تقتضي ألا يتم تخصيص الإعتمادات إلا في حدود ما يمكن تحقيقه من إيرادات .

كما تقتضي هاته القاعدة التصويت على الإيرادات قبل النفقات ؛ و أنه عندما يتم تحقيق إيرادات إضافية خلال العام ، يمكن فتح اعتمادات إضافية بمقتضى تفويض خاص .

ب - قاعدة تراتبية النفقات : La règle de la hiérarchisation des dépenses

بموجب هذه القاعدة ، يتم تحديد أولويات النفقات، إذ لا يمكن تغطية النفقات الاختيارية إلا إذا تمت تغطية النفقات الإجبارية المنصوص على لوائحها في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية.

فبالنظر لمشكل الباقي استخلاصه الذي تعاني منه ميزانياتها ، نجد أن الجماعات الترابية تقوم بتقدير و توقع حجم معين من المداخيل ؛ ولكن في الواقع لا تستطيع تحصيل كل تلك الإيرادات فعليا ؛ و هو ما يؤثر على مستوى إنفاقها.

7 - راجع الفصل 152 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات و الفصل 144 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم و الفصل 165 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات

و هذا يطرح إشكالا على مستوى النفقات في الجماعات الترابية عبر إعتداد تراتبية في النفقات ، من خلال التمييز بين النفقات الإجبارية dépenses obligatoires التي يتوجب تغطيتها أولا قبل المرور الى النفقات الأخرى او النفقات الاختيارية .

المبحث الثالث - مكونات الميزانية المحلية

عند دراسة مبدأ وحدة الميزانية ، تمت الإشارة إلى أن ميزانية الجماعات الترابية لا تتكون من حساب واحد فقط ، بل من ثلاثة أصناف من الحسابات العمومية ، و هي :

1 - الميزانية الرئيسية : Budget principal

وتتكون من جزئين ، الأول يتعلق بعمليات التسيير والثاني بعمليات التجهيز ؛ وينقسم كل جزء إلى شقين ، الأول يخصص للمداخيل والثاني للنفقات⁸.

2 - الميزانيات الملحقة : Budgets annexes

و تحدث الميزانيات الملحقة بقرار لوزير الداخلية ؛ وتعتمد بالنسبة للعمليات المالية لبعض المصالح التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية والتي يهدف نشاطها إلى إنتاج سلع أو إلى تقديم خدمات مقابل أداء أجرة (فهي تهم المرافق ذات الطابع التجاري و الصناعي) .
و تظل الميزانية الملحقة مرتبطة بالميزانية الرئيسية من حيث التعامل المالي ؛ حيث إذا كان هناك فائض في رصيد الميزانية الملحقة ، يحول إلى الميزانية الرئيسية ؛ وإذا كان هناك عجز في الميزانية الملحقة ، فتتم تغطيته من الميزانية الرئيسية ؛ لأن عمليات الميزانية الملحقة ، كما هو الحال بالنسبة للميزانية الرئيسية ، يجب أن تكون متوازنة .
مثال : يتم تدبير 'دار المنتخب' ، و هي مرفق تابع لجهة مراكش-آسفي ، عبر ميزانية ملحقة :

⁸ - لمزيد من التفاصيل ، راجع القرارات المشتركة لوزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية المتعلقة بتبويب ميزانيات الجماعات الترابية المؤرخة ب 30 أبريل 2018 ؛ الجريدة الرسمية . عدد 6678 ، بتاريخ 31 مايو 2018.

3 - الحسابات الخصوصية : Les comptes spéciaux

و تتكون من صنفين :

- حسابات مرصدة لأموال خصوصية (Comptes d'affectation spéciale) و تحدث بقرار لوزير الداخلية بناء على برنامج استعمال يعده الأمر بالصرف ، تنفيذاً لمداوالات المجلس .

- حسابات النفقات من المخصصات (Comptes de dépenses sur dotations) و تحدث بقرار لوزير الداخلية أو من يفوض له ذلك وتدرج فيها العمليات التي تمول بموارد يتم تحديدها مسبقاً

و الغاية من إنشاء الحسابات الخصوصية هي تتبع ، في حساب خاص ، بعض العمليات التي تكتسي طابعاً خاصاً أو بسبب وجود علاقة سببية بين المدخول و النفقة ، دون تعويمها داخل العمليات العامة للميزانية الرئيسية .

و لا تنتهي عمليات الحسابات الخصوصية بانتهاء السنة ، وإنما تظل سارية طالما استمر الهدف الذي انشأت من أجله ؛ ولهذا فهي لا تخضع لمبدأ السنوية و تشكل استثناءاً له .

مثال : تدبر الأمور المالية لمجالس المقاطعات في المدن المغربية السنة المعنية بنظام المقاطعات من خلال حسابات خصوصية من صنف 'حسابات النفقات من المخصصات'⁹ .

بعد تعريف الميزانية المحلية و استعراض المبادئ التي توطرها و كذا مكوناتها ، نمر لدراسة كيفية إعداد ميزانيات الجماعات الترابية و مساطر المصادقة عليها و تنفيذها و أساليب مراقبتها في القسم الأول ؛ قبل التعرف على مصادر تمويلها في القسم الثاني .

⁹ . تنص المادة 216 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات على أن هذا النظام يخص جماعات الدار البيضاء والرباط وطنجة و مراكش و فاس و سلا ؛ وتضيف المادة 245 من نفس القانون ما يلي : "يتعين أن لا تقل نسبة مجموع المخصصات الإجمالية لفائدة مقاطعات الجماعة عن 10 ٪ من ميزانية الجماعة "

القسم الأول

ميزانيات الجماعات الترابية : إعدادها و اعتمادها و تنفيذها و مراقبتها

تتبع ميزانيات الجماعات الترابية مسارا من أربعة مراحل أساسية ، يمتد من الإعداد إلى المصادقة ، أي التصويت والتأشير ، إلى التنفيذ وأخيرا مراقبة التنفيذ .

و تبعا لذلك ، يحتوي هذا القسم أربعة مباحث :

المبحث الأول : إعداد مشروع الميزانية ؛

المبحث الثاني : المصادقة على مشروع الميزانية

المبحث الثالث : تنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية

المبحث الرابع : مراقبة ميزانيات الجماعات الترابية

المبحث الأول - إعداد مشروع الميزانية :

L'élaboration du projet de budget

حسب مقتضيات القوانين التنظيمية¹⁰ ، يتولى تحضير مشروع الميزانية ، بالنسبة لكل صنف من أصناف الجماعات الترابية ، الأمر بالصرف L'ordonnateur أي رئيس المجلس ؛ و هو ما يعطي لهذا الأخير مسؤولية كبرى في هذا المجال .

لكن ، عمليا ، يتم التحضير الفعلي لمشروع الميزانية بالاعتماد على المصالح المعنية داخل الجماعة الترابية المعنية ، تحت إشراف الجهاز التنفيذي للجماعة الترابية أي الرئيس و نوابه .

في واقع الأمر ، هناك عدة مصالح داخل الجماعات الترابية ، خاصة قسم الميزانية والمحاسبة و قسم تنمية الموارد المالية و القسم التقني و قسم الموارد البشرية و أقسام أخرى ، كلها تساهم حسب الحالة في تهيئ المعطيات لوضع مشروع الميزانية .

¹⁰ - راجع الفصل 183 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات و الفصل 175 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم و الفصل 197 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات

و تراعى في تحضير مشروع الميزانية المقتضيات القانونية و التوجيهات الواردة في دورية سلطة الوصاية المتعلقة بالموضوع (Circulaire) .

هاته الدورية ، التي ترسل سنويا من طرف وزارة الداخلية . تعطي توجيهات وتوصيات واقتراحات للجماعات الترابية ترشددهم إلى الأمور الواجب أخذها بعين الاعتبار خلال مرحلة إعداد مشاريع الميزانيات .

الفقرة الأولى : أساليب التقدير المعتمدة في إعداد مشروع الميزانية

تخضع عمليات تقدير إيرادات و نفقات ميزانيات الجماعات الترابية لمجموعة من القواعد . دأبت سلطات الوصاية ، لفترة طويلة ، على توضيحها و التذكير بها ، عبر ملحق خاص في الدورية السنوية للميزانية .

1 - قواعد تقدير المداخل :

تختلف تقنية تقدير المداخل بحسب كون الأمر يتعلق بمداخل التسيير أو مداخل التجهيز

أ - تقدير مداخل التسيير :

يتم الإسترشاد في عملية تقدير مداخل التسيير الذاتية بما يعرف بقاعدة الثلاثة و الثلاثون La règle de 33 ، حيث تحتسب التقديرات الخاصة بالمداخل على ضوء الاستخلاصات الفعلية برسم السنتين المنصرمتين واستخلاصات تسعة أشهر من السنة الجارية وذلك على النحو التالي :

$$\text{(المداخل الفعلية للسنتين المنصرمتين)} + \text{(المداخل الفعلية لـ 9 أشهر الأولى من السنة الجارية)} \times 12$$

33

مثال : لتقدير إيرادات مشروع ميزانية سنة 2023 ، نقوم بجمع المداخل الفعلية لسنتي 2020 و 2021 و لتسعة أشهر الأولى من سنة 2022 ، ونضربه في 12 ، و نقوم بقسمة الخارج على 33 ؛ و بهاته العملية ، نحصل على تقدير لمبلغ الموارد الذاتية للجماعة الترابية ، علما أن مبلغ الموارد المحولة يتم تحديده مركزيا من طرف مصالح وزارة الداخلية .

و منذ سنة 2016 ، لم تعد دوريات وزارة الداخلية تشير كما كان معتادا إلى قاعدة 33 ؛ حيث أصبحت تؤكد بخصوص تقدير مداخل التسيير على ضرورة أن يتم هذا الأمر على ضوء الاستخلاصات الفعلية برسم السنوات المنصرمة ، دون تحديد لا لعدد السنوات التي ينبغي اعتمادها كأساس ولا القاعدة المحددة للحساب ؛ وبالتالي ينبغي على الجماعات الترابية أن تراعي مستوى التحصيل الفعلي وليس ما تقدره من مداخل ؛ أي أن تعتمد تقديرا يكون أكثر واقعية و تراعي مبدأ الصدقية التي أصبح يفرض التعامل مع المعطيات المالية وفق العناصر المتوفرة دون تضخيم أو تقليص؛ خاصة و أن هذا المبدأ أصبح من المعايير التي تعتمد عليها سلطة الوصاية كأساس لمراقبة و التأشير على ميزانيات الجماعات الترابية .

و هكذا نجد، مثلا، ان وزارة الداخلية تحت الجماعات الترابية ، في دوريتها المتعلقة بإعداد مشاريع ميزانيات سنة 2021 ، على وضع تقديرات المداخل الذاتية على أساس توقعات تتسم بالصدقية والواقعية ، مع العمل على تعبئة جميع الموارد الذاتية المتاحة من رسوم و حقوق و واجبات في إطار التطبيق الأمثل للمقتضيات القانونية المنظمة لتدبير الجبايات المحلية¹¹ .

ب - تقدير مداخل التجهيز :

تحدد غالبا تقديرات موارد ميزانية التجهيز بحجم التكاليف المقدرة للمشاريع المزمع انجازها على ضوء الترخيصات بالبرامج المصادق عليها.

و هكذا ، فهي تضم الفوائض التقديرية الناجمة عن رصيد القسم الأول من الميزانية المتعلق بالتسيير، بالإضافة إلى الموارد المرتقب تعبئتها خلال السنة المالية كمداخل القروض و اموال المساهمات .

و بالنسبة لمداخل التجهيز غير المقررة بالميزانية، و التي تم تحصيلها من طرف المحاسب العمومي تنفيذا لوثيقة رسمية، فإن الأمرين بالصرف، أي رؤساء الجماعات الترابية، يقومون باتخاذ الإجراءات اللازمة لبرمجة هاته المداخل بفتح الإعتمادات المناسبة بميزانية التجهيز بواسطة ترخيص خصوصي Autorisation spéciale ، بناء على شهادة توفر الأموال تسلم من طرف المحاسب العمومي¹² .

¹¹ - المرجع : الدورية المؤرخة ب 21 شتنبر 2020 حول إعداد و تنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2021 ، الصادرة عن مديرية مالية الجماعات الترابية ، التابعة للمديرية العامة للجماعات الترابية بوزارة الداخلية.

¹² - المرجع : الدورية المؤرخة ب 1 أكتوبر 2019 حول إعداد و تنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2020 ، الصادرة عن مديرية مالية الجماعات الترابية ، التابعة للمديرية العامة للجماعات الترابية بوزارة الداخلية.

2 - قواعد تقدير النفقات :

تختلف تقنية تقدير النفقات بحسب كون الأمر يتعلق بنفقات التسيير أو نفقات التجهيز .

أ - تقدير نفقات التسيير :

تجدر الإشارة الى أن نفقات الجماعات الترابية ليست على قدم المساواة ، بل تخضع لقاعدة التراتبية ، حيث ينبغي تغطية النفقات الإلزامية Dépenses obligatoires أولا قبل المرور لتغطية النفقات الأخرى .

و تتضمن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لوائح بالنفقات التي تعتبر إجبارية ؛ و ذلك في الفصل 181 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات و الفصل 174 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم و الفصل 196 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات .

و يندرج ضمن هاته الخانة نفقات الموظفين و تعويضات المستشارين و النفقات المتعلقة باستهلاك الماء والكهرباء و الالتزامات المالية نتيجة العقود والاتفاقيات والقروض...

وهكذا، تتم تغطية نفقات الموظفين أولا ، حيث يتوجب القيام بتقدير دقيق لهاته النفقات يشمل كل الالتزامات بما في ذلك رواتب وأجور الموظفين والأعوان ، والمستحقات الناجمة عن الزيادات في الأجور أو المترتبة عن الترقية النظامية وكذا المستحقات الخاصة بصناديق التقاعد والاحتياط الاجتماعي و كذا رصد الإعتمادات الكافية لتغطية هاته النفقات خلال السنة المالية المعنية .

كما يجب رصد الإعتمادات الكافية لتغطية باقي نفقات التسيير الأخرى التي تكتسي طابع الإلزامية مثل تعويضات المستشارين و النفقات المتعلقة باستهلاك الماء والكهرباء و الالتزامات المالية نتيجة العقود والاتفاقيات و فوائد القروض¹³ .

بالإضافة الى ذلك ، ينبغي تغطية التحملات الناجمة عن تدبير المرافق العمومية المحلية و تنفيذ الأحكام القضائية النهائية الصادرة ضد الجماعات الترابية .

و تجدر الإشارة الى أن سلطات الوصاية مافتتت تحت مدبري الجماعات الترابية على عقلنة وترشيد نفقات التسيير، لتحويل اكبر فائض تقديري¹⁴ Excédent prévisionnel ممكن للقسم الثاني من الميزانية المتعلق بالتجهيز.

¹³ - في ما يتعلق بالقروض التي تحصل عليها الجماعات الترابية لتمويل مشاريعها ، فإن نفقات سداد أقساطها السنوية تتوزع بين مبلغ سداد رأس المال المقترض الذي يسجل في نفقات التجهيز و مبلغ الفوائد الناجمة عن القرض و الذي يسجل في نفقات التسيير وكلها تعتبر نفقات إجبارية.

¹⁴ - الفائض التقديري هو ما يتبقى من مداخل التسيير بعد تغطية نفقات التسيير؛ و يتم تحويله للقسم الثاني من الميزانية المتعلق بالتجهيز.

و هكذا، وبعد تغطية نفقات التسيير و تحديد الفائض التقديري ، يتم العمل على تقدير الإعتمادات المتعلقة بنفقات التجهيز.

ب - تقدير نفقات التجهيز :

تندرج في خانة نفقات التجهيز كل المصاريف المرتبطة بالمشاريع التي سيشرع في إنجازها أو المشاريع التي بدأ إنجازها وتتطلب رصد اعتمادات الأداء الضرورية للوفاء بالالتزامات المترتبة عنها على عاتق الجماعات الترابية .

و تتم في هذا السياق برمجة الاعتمادات المتعلقة بإنجاز المشاريع المزمع إنجازها عن طريق القروض وذلك في حدود النفقات المرتقب صرفها خلال السنة المالية وعلى ضوء الترخيصات في البرامج المتعلقة بهذه المشاريع .

كما تتم برمجة الاعتمادات اللازمة لتسديد أصل الدين المترتب عن أقساط القروض الحالة الأداء، و التي تندرج ضمن النفقات الإجبارية .

و بالإضافة الى ضبط وعقلنة عمليات اقتناء السيارات ، توصي سلطات الوصاية مدبري الجماعات الترابية بعدم استعمال الفوائض التقديرية مباشرة، بل توظيفها لتعبئة اكبر قدر ممكن من الموارد، عبر القروض و اتفاقيات الشراكة، لتمويل برامجها التجهيزية.

و تجدر الإشارة الى أن الأداءات تظل مرتبطة بالتحصيل الفعلي للمبالغ المالية اللازمة لذلك، خاصة و أن الجماعات الترابية تعاني من ظاهرة الباقي إستخلاصه .

و بالتالي، فإن الاعتمادات التي لم تتم تغطيتها بالمبالغ المالية الضرورية يجب إلغاؤها عند ختم السنة المالية.

3 - الحفاظ على التوازن البنيوي للميزانية :

الى جانب القواعد العامة الواجب إعتمادها لتقدير عمليات الميزانية ، ينبغي على الجماعات الترابية مراعاة قاعدة أساسية وهي المحافظة على التوازن البنيوي للميزانية¹⁵ .

إن الحفاظ على التوازن البنيوي للميزانية يقتضي ربط وتيرة نمو النفقات بوتيرة نمو المداخل ، أي أن وتيرة نمو الإنفاق يجب أن لا تتجاوز وتيرة نمو المداخل ؛ لذلك ، يتعين على الجماعات الترابية،

¹⁵ - سبقت الإشارة الى أن مبدأ التوازن في الميزانية يعتبر إجباريا بالنسبة للجماعات الترابية ، حيث يجب أن يكون مجموع النفقات يساوي بالضبط مجموع المداخل في المشروع والنتيجة

أثناء إعداد الميزانيات ، حصر نمو النفقات على الأكثر في حدود مماثلة لنمو المداخل ؛ كما أن كل انخفاض مرتقب للمداخل يجب أن يقترن بانخفاض مماثل لحجم النفقات .

الفقرة الثانية : إعداد مشروع الميزانية و علاقته بالبرمجة و التخطيط

تندرج عملية إعداد مشروع الميزانية ضمن منظور إستراتيجي ، حيث يجب أن يتم هذا الإعداد على أساس برمجة متعددة السنوات ، الى جانب ارتباط مشروع الميزانية ، خاصة في شقه المتعلق بالتجهيز ، بالمخططات التنموية .

1 - علاقة ميزانيات الجماعات الترابية بالمخططات التنموية :

حسب مقتضيات القوانين التنظيمية ، تقوم الجماعات الترابية باعتماد وثائق للتخطيط¹⁶ تحدد لمدة ست سنوات الأعمال التنموية المقرر انجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعة الترابية .

ويجب أن يتضمن برنامج العمل أو برنامج التنمية تشخيصا للحاجيات وإمكانات الجماعة الترابية وتحديد الأولوياتها وتقييما لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاثة الأولى¹⁷ ويتم إعداد هذه الوثائق وفق منهج تشاركي يأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع وبتنسيق مع سلطات الوصاية .

وتعتبر الميزانية السنوية الممر القانوني أو القناة القانونية لترجمة برامج العمل أو التنمية على أرض الواقع من خلال التنصيص على الاعتمادات الضرورية لذلك .

ومن المفروض أن يركز إعداد الميزانية ، في شقها المتعلق بالتجهيز، على برامج العمل أو مخططات التنمية المذكورة ؛ ومن شأن التحيين الدوري للمعطيات أن يضمن المرونة والملائمة الضرورييتين لهاته البرامج و المخططات .

2 - الميزانية والبرمجة المتعددة السنوات :

عملت الإصلاحات الأخيرة للإطار القانوني و المالي للجماعات الترابية على ترسيخ منهجية التخطيط والبرمجة في عمل الجماعات الترابية .

¹⁶ يتعلق الأمر ببرنامج عمل الجماعة ومخطط التنمية بالنسبة للجهة ومجالس العمالات والأقاليم ؛ راجع الفصل 78 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات و الفصل 80 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم و الفصل 83 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات .

¹⁷ - راجع المراسيم الصادرة بتاريخ 29 يونيو 2016 بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة ومخطط تنمية الجهة أو العمالة أو الأقليم وتتبعها وتحيينها وتقييمها وآليات الحوار والتشاور لإعدادها ؛ الجريدة الرسمية ، عدد 6482 ، بتاريخ 14 يوليو 2016 .

فحسب مقتضيات القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية ، يتعين إعداد مشروع الميزانية على أساس برمجة تمتد على ثلاث سنوات لمجموع موارد وتكاليف الجماعة الترابية ، طبقا لبرنامج عمل الجماعة أو مخطط تنمية العمالة أو الإقليم أو الجهة ؛ وتحين هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع تطور الموارد والتكاليف¹⁸.

و الغاية من هذا المقتضى هو دفع الجماعات الترابية إلى عدم التعامل مع الميزانيات كحلقات منفصلة ، بل التعامل مع الميزانية السنوية كحلقة في صيرورة ، لها علاقة بما سبقها و بما يليها ، انسجاما مع سياسة التخطيط التي يجب على الجماعات الترابية أن تعتمدھا .

وبالتالي ، فميزانية السنة يجب أن تنبني على ما سبقها من الميزانيات ، وكذلك أن تتدرج في إطار توقع مستقبلي لمستوى تطور مداخل الجماعة ، لكي تكون البرمجة المالية متوازنة مع البرمجة على مستوى التنمية الاقتصادية ومشاريع التجهيز .

وهكذا ، فالميزانية لم تعد حلقة منعزلة عن ما سواھا ، بل أضحت مندرجة في صيرورة التدبير المالي للجماعة ولها ارتباط بما سبقها وما يليها .

3 - إعداد "مشروع نجاعة الأداء" : Le projet de performance

يقوم الأمر بالصرف ، أي رئيس مجلس الجماعة الترابية ، بإعداد 'مشروع نجاعة الأداء' ،¹⁹ الذي يتضمن مجموع البرامج والمشاريع أو العمليات المتوقعة في مشروع الميزانية ، و كذا تحديد أهدافها و المؤشرات المرقمة لقياس النتائج المتوخاة منها ، و التي ستخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية و النجاعة و الجودة المرتبطة بالإنجازات .

و يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار معيار النوع في تحديد تلك الأهداف والمؤشرات .

و يتم تقديم هذا المشروع إلى اللجنة المكلفة بالميزانية والشؤون المالية والبرمجة ، بمناسبة دراسة مشروع الميزانية .

¹⁸ - راجع المراسيم الصادرة بتاريخ 29 يونيو 2016 بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانيات الجماعات الترابية وكيفية إعدادھا ، الجريدة الرسمية ، عدد 6482 ، بتاريخ 14 يوليو 2016 .

¹⁹ - راجع الفصل 158 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات و الفصل 150 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم و الفصل 171 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات .

المبحث الثاني - المصادقة على مشروع الميزانية :

L'approbation du projet de budget

بعد إعداد مشروع الميزانية ، يتم عرضه أولاً للمناقشة والتصويت من طرف مجلس الجماعة الترابية ؛ و بعد اعتماده ، يقدم للتأشير عليه من طرف سلطات الوصاية .

الفقرة الأولى : اعتماد مشروع الميزانية

قبل عرض مشروع الميزانية على مجلس الجماعة الترابية للتصويت عليه ، تتم أولاً دراسته من طرف اللجنة المختصة داخل المجلس ، أي ' لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة ' .

1 - عرض مشروع الميزانية على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة

بعد تحضير مشروع الميزانية ، يقوم رئيس مجلس الجماعة الترابية بعرضه ، مرفقاً بالوثائق الضرورية لدراسته²⁰ ، على اللجنة المختصة في أجل عشرة أيام على الأقل قبل تاريخ افتتاح الدورة المتعلقة باعتماد الميزانية من طرف المجلس .

و تتضمن قائمة الوثائق الواجب ارفاقها بمشروع الميزانية المعروض على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة :

- بيان عن البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجماعة الترابية ؛
- مشروع نجاعة الأداء برسم السنة المعنية ؛
- بيان خاص عن الالتزامات المالية الناتجة عن الاتفاقيات والعقود المبرمة من قبل الجماعة الترابية والضمانات الممنوحة ؛
- بيان خاص عن الأقساط السنوية المتعلقة بتسديد القروض برسم السنة المالية المعنية ؛
- بيان عن القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضد الجماعة الترابية ؛

²⁰ - راجع المراسيم الصادرة بتاريخ 29 يونيو 2016 بتحديد قائمة الوثائق الواجب ارفاقها بميزانيات الجماعات الترابية المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة ؛ الجريدة الرسمية ، عدد 6482 ، بتاريخ 14 يوليو 2016 .

- بيان خاص عن المداخل المستخلصة ، وذلك التي لم يتم استخلاصها بعد خلال السنتين المنصرمتين، وكذا المداخل المستخلصة إلى غاية شهر سبتمبر من السنة الجارية ؛
- بيان خاص عن النفقات الملتزم بها و المؤداة برسم ميزانيتي التسيير والتجهيز خلال السنتين المنصرمتين ، وكذا النفقات الملتزم بها و المؤداة إلى غاية شهر سبتمبر من السنة الجارية ؛
- مذكرة تقديم حول نفقات التسيير تبرز تطور هذه النفقات وبنيتها وخصائصها وتقديراتها برسم السنة المالية المعنية والسنة الموالية ، وكذا تطور عدد الموظفين .

و يتمثل دور لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة في إبداء الرأي في مشروع الميزانية و إغناؤه بالإقتراحات الكفيلة بتجويده ، و كذا لفت الإنتباه الى التقديرات غير الملائمة أو الخاطئة أو المبالغ فيها ؛ و بذلك فدورها استشاري محض ، و ليس تقريرى .

بعد انتهاء اللجنة المختصة من دراسة مشروع الميزانية ، تقوم بإعداد تقرير شامل حول أشغالها، يتضمن الملاحظات التي أبداهأ أعضاها و الاقتراحات التي قدموها ؛ و يقدم هذا التقرير رفقة مشروع الميزانية الى كافة أعضاء مجلس الجماعة الترابية ، للإستئناس به كأرضية للمناقشة والتصويت على المشروع داخل الجلسات العامة .

2 - مناقشة مشروع الميزانية والتصويت عليه من طرف مجلس الجماعة الترابية

تنظم عملية دراسة مشروع الميزانية والتصويت عليه من لدن مجالس الجماعات الترابية بعدة مقتضيات من القوانين التنظيمية²¹ .

و هكذا ، يجب أن تتم عملية التصويت على المداخل قبل التصويت على النفقات . كما يجري ، في شأن تقديرات المداخل ، تصويت إجمالي فيما يخص الميزانية والميزانيات الملحقة والحسابات الخصوصية .

أما في ما يخص تقديرات النفقات ، فيتم التصويت عليها حسب الابواب ، أي كل باب على حدة .

و يجب أن تعتمد الميزانية من طرف المجلس في أجل أقصاه 15 نوفمبر بالنسبة للجماعات و مجالس العمالات و الأقاليم ، و 5 نوفمبر بالنسبة للجهات

²¹ - راجع الفصول 186 و 187 و 188 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات و الفصول 177 و 178 و 179 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم و الفصول 199 و 200 و 201 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

و إذا لم يتأت اعتماد الميزانية في التاريخ المحدد أعلاه ، يدعي المجلس للاجتماع في دورة استثنائية داخل أجل أقصاه خمسة عشر يوما ابتداء من تاريخ الاجتماع الذي تم خلاله رفض الميزانية ؛ ويدرس المجلس جميع الاقتراحات المتعلقة بتعديل الميزانية التي من شأنها تفادي أسباب رفضها .
و في كل الأحوال ، يتعين على الأمر بالصرف أن يوجه إلى سلطة الوصاية في تاريخ أقصاه 10 ديسمبر بالنسبة للجماعات و مجالس العمالات و الأقاليم ، و فاتح ديسمبر بالنسبة للجهات ، الميزانية المعتمدة أو الميزانية غير المعتمدة مرفوعة بمحاضر مداوات المجلس .

و في حالة عدم اعتماد الميزانية في الدورة الاستثنائية ، تقوم سلطة الوصاية²² ، بعد دراسة الميزانية غير المعتمدة وأسباب الرفض ومقترحات التعديلات المقدمة من لدن المجلس وكذا الأجوبة المقدمة في شأنها من لدن الرئيس ، بوضع ميزانية للتسيير على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها مع مراعاة تطور تكاليف وموارد الجماعة الترابية المعنية ، وذلك داخل أجل أقصاه 31 ديسمبر.
و تستمر الجماعة الترابية في هاته الحالة في أداء الأقساط السنوية للاقتراضات .

الفقرة الثانية : التأشير على الميزانية

تعرض ميزانيات الجماعات الترابية على تأشيرة سلطات الوصاية في تاريخ أقصاه 20 نوفمبر.
و يتم التأشير على ميزانيات الجماعات و ميزانيات مجالس العمالات والأقاليم من طرف عامل العمالة أو الإقليم ، في حين يتم التأشير على ميزانيات الجهات من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية .

1 - المسطرة المتبعة لمراقبة المشروعية :

تتم مراقبة ميزانية الجماعات الترابية لفحص الجوانب التالية :

- احترام الأنظمة والقوانين الجاري بها العمل (أي مراقبة مدى مشروعية إعداد الميزانية)؛
- احترام توازن الميزانية على أساس صدقية تقديرات المداخل والنفقات ؛
- تسجيل النفقات الإلزامية كما نصت على ذلك القوانين التنظيمية .

و يؤدي عدم احترام أي من هاته المتطلبات إلى رفض التأشير على الميزانية .

²² - يقصد بسلطة الوصاية عامل العمالة أو الإقليم بالنسبة للجماعات و مجالس العمالات والأقاليم ، و السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بالنسبة للجهات.

و يجب أن يكون مشروع الميزانية المعروض على التأشيرة مرفقا ببيان عن البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات²³ و القوائم المحاسبية و المالية²⁴ للجماعة الترابية المعنية .

و تتضمن القوائم المحاسبية :

- بيانا خاصا عن المداخل المستخلصة ، وتلك التي لم يتم استخلاصها بعد خلال السنتين المنصرمتين ، وكذا المداخل المستخلصة إلى غاية شهر سبتمبر من السنة الجارية ؛
- بيانا خاصا عن النفقات الملتزم بها و المؤداة برسم ميزانيتي التسيير والتجهيز خلال السنتين المنصرمتين ، وكذا النفقات الملتزم بها و المؤداة إلى غاية شهر سبتمبر من السنة الجارية .

فيما تتضمن القوائم المالية :

- بيانا خاصا عن الأقساط السنوية المتعلقة بتسديد القروض برسم السنة المالية المعنية ؛
- بيانا عن القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضد الجماعة الترابية المعنية ؛
- بيانا خاصا عن الالتزامات المالية الناتجة عن الاتفاقيات والعقود المبرمة من قبل الجماعة الترابية المعنية ؛
- بيانا خاصا عن النفقات الإجبارية للجماعة الترابية المعنية .

و تصبح الميزانية قابلة للتنفيذ ، بعد التأشير عليها داخل اجل 20 يوما من تاريخ توصل سلطات الوصاية بها .

و حسب مقتضيات الواردة في القوانين التنظيمية²⁵ ، يعتبر عدم اتخاذ أي قرار، سواء بالتأشير على الميزانية او رفض ذلك ، بعد انصرام الأجل المذكور ، بمثابة تأشير .
و يجب على الرئيس إيداع الميزانية المؤشر عليها بمقر الجماعة الترابية خلال خمسة عشر يوما الموالية للتأشير عليها ؛ و كذا وضعها رهن إشارة العموم بأي وسيلة من وسائل الإشهار .

23 - راجع ما سبق .

24 - راجع المراسيم الصادرة بتاريخ 29 يونيو 2016 المتعلقة بتحديد كفايات تحضير القوائم المحاسبية و المالية المرفقة بميزانيات الجماعات الترابية ؛ الجريدة الرسمية ، عدد 6482 ، بتاريخ 14 يوليو 2016 .

25 - راجع الفصل 118 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات و الفصل 109 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم و الفصل 115 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات .

كما يقوم رئيس مجلس الجماعة الترابية، بصفته الأمر بالصرف، بتبليغ الميزانية فوراً إلى الخازن Le Trésorier ، باعتباره معنياً كذلك بتنفيذها²⁶

2 - الحالات التي تتدخل فيها سلطة الحلول

في بعض الحالات ، يتعذر التأشير على الميزانية لسبب ما ، و هو الأمر الذي يستدعي تدخل سلطات الوصاية لضمان استمرارية السير العادي لشؤون الجماعة الترابية المعنية

* حالة رفض التأشير على الميزانية²⁷ :

في حالة تعذر التأشير على الميزانية بسبب عدم احترام أي من النقاط الثلاث السابق ذكرها، تعيد مصالح سلطة الوصاية مشروع الميزانية للأمر بالصرف مرفقة بأسباب رفض التأشير ، وذلك في أجل لا يتعدى 15 يوماً ابتداء من تاريخ التوصل بالميزانية .

في هاته الحالة ، يقوم رئيس المجلس بتعديل الميزانية و عرضها على المجلس للتصويت عليها داخل أجل عشرة أيام من تاريخ التوصل بأسباب رفض التأشير ، و يتعين عليه عرضها من جديد للتأشير عليها قبل فاتح يناير.

و إذا لم يأخذ رئيس المجلس أسباب رفض التأشير بعين الاعتبار ، أمكن للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية ، بعد طلب استفسارات من رئيس المجلس، أن تقوم قبل فاتح يناير بوضع ميزانية للتسيير للجماعة الترابية المعنية على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها، مع مراعاة تطور تكاليفها ومواردها .

و في هاته الحالة ، تقوم الجماعة الترابية المعنية بأداء الأقساط السنوية للقروض .

26 - حسب الفصل 194 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات و الفصل 185 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم و الفصل 207 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

27 - راجع الفصلين 191 و 195 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات و الفصلين 182 و 186 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم و الفصلين 204 و 208 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

* حالة عدم إدراج النفقات الإلزامية في الميزانية من طرف رئيس المجلس²⁸ :

في هاته الحالة ، تقوم سلطة الوصاية بدعوة رئيس المجلس إلى تسجيل كل نفقة إلزامية لم يتم تسجيلها بميزانية الجماعة الترابية المعنية .

و يتعين على الرئيس عرض الميزانية على المجلس للتداول في شأنها ، بعد تسجيل النفقات الإلزامية بطلب من سلطة الوصاية .

غير أنه يمكن للمجلس أن يتخذ مقررًا يفوض بموجبه إلى الرئيس صلاحية القيام بتسجيل النفقات الإلزامية تلقائياً .

و يتم تسجيل هاته النفقات وجوباً داخل أجل أقصاه خمسة عشر يوماً ابتداء من تاريخ التوصل بطلب سلطة الوصاية .

و في حالة عدم تسجيلها، أمكن للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية ، بعد طلب استفسارات من رئيس المجلس، أن تقوم قبل فاتح يناير بوضع ميزانية للتسيير للجماعة الترابية المعنية على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها، مع مراعاة تطور تكاليفها ومواردها .

* حالة عدم التأشير على الميزانية قبل فاتح يناير²⁹ :

إذا لم يتم التأشير على الميزانية قبل فاتح يناير، يمكن أن يؤهل رئيس المجلس ، بقرار لسلطة الوصاية للقيام بتحصيل المداخيل والالتزام بنفقات التسيير وتصفياتها والأمر بصرفها في حدود الاعتمادات المقيدة برسم آخر ميزانية تم التأشير عليها وذلك إلى غاية التأشير على الميزانية .

وخلال نفس الفترة ، يقوم الرئيس بتصفية الأقساط السنوية للاقتراضات و الدفعات المتعلقة بالصفقات التي تم الالتزام بنفقاتها والأمر بصرفها .

²⁸ - راجع الفصلين 192 و 195 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات و الفصلين 183 و 186 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم و الفصلين 205 و 208 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات .

²⁹ - حسب الفصل 193 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات و الفصل 184 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم و الفصل 206 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات .

* حالة عدم عرض الميزانية على المصادقة في الآجال المحددة 30 :

في حالة إذا لم يتم عرض الميزانية على التأشيرة في الآجال المحددة ، يمكن للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية ، بعد طلب استفسارات من رئيس المجلس ، أن تقوم قبل فاتح يناير بوضع ميزانية التسيير للجماعة الترابية المعنية على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها مع مراعاة تطور تكاليفها ومواردها .

و في هاته الحالة ، تقوم الجماعة الترابية المعنية بأداء الأقساط السنوية للاقتراضات .

يتضح من كل هاته الحالات أنه كلما تطلب الأمر ذلك ، تتدخل سلطة الوصاية ، أي السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية او عامل العمالة او الإقليم حسب الحالة ، لضمان استمرارية النشاط المالي للجماعة الترابية المعنية .

30 - حسب الفصل 195 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات و الفصل 186 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم و الفصل 208 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

المبحث الثالث - تنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية :

يخضع تنفيذ عمليات ميزانيات الجماعات الترابية لقاعدة أساسية ، و هي قاعدة الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين ، و الذين يقومون ، كل من جهته ، بعمليات محددة وفق مساطر مضبوطة ، سواء على مستوى المداخل أو على مستوى النفقات .

و تنظم عمليات تنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية ، أساسا ، بمقتضيات المراسيم المتعلقة بسن نظام المحاسبة العمومية للجماعات الترابية و مجموعاتها و المؤرخة ب 23 نوفمبر 2017³¹ ، بالإضافة الى مجموعة من النصوص القانونية الأخرى .

و تشير المادة 3 من المراسيم المذكورة ، في هذا الصدد ، الى أنه " يعهد بالعمليات المالية و المحاسبية المترتبة عن تنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية و مجموعاتها إلى الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين ما لم ترد أحكام مخالفة " .

و تضيف المادة 4 من نفس المراسيم أن مهام الأمر بالصرف لجماعة ترابية تتنافى مع مهام المحاسب العمومي ، ما لم ترد أحكام مخالفة .

و يعتبر التمييز بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي تمييز عضوي و وظيفي في نفس الوقت ؛ حيث أن الأمرين بالصرف للجماعات الترابية هم منتخبون ، في حين أن المحاسبين العموميين هم موظفون تابعون للوزارة المكلفة بالمالية ؛ كما ان كل فئة تقوم بمهام تختلف عن مهام الفئة الأخرى . و نتيجة لهذا الفصل ، يمارس المحاسبون العموميون ، بمناسبة أدائهم للنفقات وتحصيلهم للمداخل ، مراقبة على العمل الذي يقوم به الأمرون بالصرف .

المطلب الأول - المكلفون بالتنفيذ : الأمر بالصرف و المحاسب العمومي

يتكفل بتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية كل من الأمر بالصرف و المحاسب العمومي

فكيف يمكن ، إذن ، تعريف كل منهما ؟

³¹ - نشرت هاته المراسيم بالجريدة الرسمية عدد 6626 بتاريخ 30 نوفمبر 2017 ؛ و حلت محل المرسوم السابق المؤرخ ب 3 يناير 2010 ، والمتعلق بسن نظام المحاسبة العمومية للجماعات المحلية و مجموعاتها

حسب المادة 5 من المراسيم بمن نظام المحاسبة العمومية للجماعات الترابية و مجموعاتها لسنة 2017 ، يعتبر أمرا بالصرف لجماعة ترابية معينة كل شخص له الصفة لأجل :

- إثبات الديون المستحقة للجماعة الترابية وتصفياتها ، والأمر بتحصيلها ؛

- الالتزام بديون الجماعة ، وتصفياتها و الأمر بدفعها .

و تشير القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية ، في هذا الصدد ، الى أن رئيس المجلس هو الأمر بالصرف لميزانية الجماعة الترابية³² .

و يجوز للأمرين بالصرف أن يفوضوا إمضاءاتهم ، تحت مسؤوليتهم ، بموجب قرار تبلغ نسخة منه للمحاسب العمومي ، لأمرين بالصرف مندوبين **Ordonnateurs délégués** (المدير العام للمصالح أو مدير المصالح حسب الحالة) ؛ كما يجوز لهم ، علاوة على ذلك ، تعيين أمرين مساعدين بالصرف **Sous-ordonnateurs** (ضمن نواب الرئيس) ، يفوضون إليهم سلطاتهم في الحدود التي ينص عليها الأمر بتفويض الإعتمادات أو أي وثيقة تقوم مقامه .

و يتصرف الأمر بالصرف المنتدبون و الأمر بالصرف المساعدون و كذا نوابهم تحت مسؤولية و مراقبة الأمرين بالصرف الذين عينوهم .

كما يجب أن يعمل الأمر بالصرف و المنتدبون من لدنه وكذا الأمر بالصرف المساعدون بالصرف . كما تنص على ذلك المادة 7 من من المراسيم المتعلقة بالمحاسبة العمومية للجماعات الترابية ، على الحصول على اعتماد إمضاءهم لدى المحاسبين المكلفين بالمدخل و النفقات التي يأمرهم بتنفيذها و أن يدلوا لهم بنماذج إمضاءهم .

الفقرة الثانية : تعريف المحاسب العمومي Le comptable public

حسب المادة 11 من المراسيم المتعلقة بالمحاسبة العمومية للجماعات الترابية لسنة 2017 ، يراد بالمحاسب العمومي لجماعة ترابية معينة ، كل موظف أو عون مؤهل لتنفيذ عمليات المدخل أو النفقات لحسابها ، أو التصرف في السندات إما بواسطة أموال و قيم يتولى حراستها و إما بتحويل داخلي لحسابات و إما بواسطة محاسبين عموميين آخرين أو حسابات خارجية للأموال المتوفرة ، و التي يأمر بها أو يراقب حركاتها.

³² - راجع الفصل 94 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات و الفصل 95 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمليات والأقاليم و الفصل 101 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات

و ينقسم المحاسبون العموميون للجماعات الترابية إلى محاسبين رئيسيين و محاسبين ثانويين

* المحاسبون الرئيسيون : هم الذين يتعين ، عليهم بمقتضى القوانين و الأنظمة المعمول بها ، أن يذلوأ سنوياً للمجلس الجهوي للحسابات المختص ، بحسابات الجماعات الترابية المكلفين بها.

و تشتمل الحسابات المذكورة على العمليات التي قاموا بتنفيذها شخصياً و كذا العمليات التي قاموا بمركزة مستنداتها المثبتة أو التي منحوها تنزيلاً نهائياً .

* المحاسبون الثانويون : هم الذين تكون العمليات التي قاموا بتنفيذها مركزية من طرف محاسب رئيسي يتولى القيام بالتنزيل النهائي لها بعد الإطلاع على مستنداتها المثبتة المدلى بها ، غير أن مسؤوليتهم برسم العمليات المذكورة ، تبقى قائمة وفق الشروط المحددة في النصوص التشريعية الجاري بها العمل .

وكما هو محدد في المادة 14 من المراسيم المتعلقة بالمحاسبة العمومية للجماعات الترابية الصادرة في 23 نوفمبر 2017 ، فإن المحاسبين العموميين في الهيئات المحلية يشملون الفئات التالية :

- الخزنة الجهويون ؛ - خزنة العمالات او الاقاليم ؛ - القبض 33.

المطلب الثاني - مساطر تنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية :

تشمل هاته المساطر عمليات تنفيذ النفقات و المداخيل .

الفقرة الأولى : مساطر تنفيذ النفقات :

يتم تنفيذ نفقات الجماعات الترابية عبر مسطرة عادية و بعض المساطر الاستثنائية .

33 - تجدر الإشارة إلى أن المرسوم السابق المؤرخ ب 3 يناير 2010 المتعلق بالمحاسبة العمومية للجماعات المحلية كان يعتبر 4 فئات كمحاسبين عموميين : - الخزنة الجماعية المكلفون بالأداء ؛ - القبض الجماعيون ؛ - المحصلون الجماعيون ؛ - الشسيعون . لكن الشسيعين لم يرد ذكرهم ضمن فئات المحاسبين العموميين بموجب المراسيم الأخيرة ل 23 نوفمبر 2017 ، بالرغم من قيامهم بمهام هي من صميم عمل المحاسبين العموميين.

1 - المسطرة العادية لتنفيذ نفقات الجماعات الترابية :

تتكون المسطرة العادية لتنفيذ نفقات الجماعات الترابية من أربعة مراحل ، وهي : - الالتزام بالنفقة ؛ - التصفية ؛ - الأمر بالأداء ؛ - والإداء .

المراحل الثلاثة الأولى يتم إنجازها من طرف الأمر بالصرف أو تحت سلطته ؛ و تسمى المرحلة الإدارية La phase administrative .

أما المرحلة الرابعة ، فيتم إنجازها من طرف المحاسب العمومي ؛ و تسمى المرحلة المحاسبية La phase comptable .

أ - المرحلة الإدارية : و تتكون من ثلاثة محطات :

1 - الالتزام بالنفقة : L'engagement de la dépense

حسب المادة 52 من المراسيم المتعلقة بالمحاسبة العمومية للجماعات الترابية لسنة 2017 ، الالتزام هو العمل الإداري الذي تحدث أو تثبت بموجبه الجماعة الترابية التزاما من شأنه أن يترتب عنه تحمل ولا يمكن القيام به إلا من طرف الأمر بالصرف الذي يعمل وفقا لسلطته وفي حدود ترخيصات الميزانية ، ووفقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل .

2 - التصفية : La liquidation

حسب المادة 53 من المراسيم المتعلقة بالمحاسبة العمومية للجماعات الترابية ، تهدف التصفية إلى التأكد من حقيقة الدين وحصر مبلغ النفقة .
ويباشر التصفية رئيس المصلحة المختصة تحت مسؤوليته ، بعد الإطلاع على السندات التي تثبت الحقوق المكتسبة للدائنين .
ويقصد برئيس المصلحة المختص ، الشخص المكلف من طرف الأمر بالصرف المعني ، ليتسلم الأشغال أو التوريدات أو الخدمات وليشهد على تنفيذ الخدمة قبل الإشهاد من طرف الأمر بالصرف .

و عند عدم وجود رئيس مصلحة مختص ، يتولى الأمر بالصرف المعني مباشرة و تحت مسؤوليته ، القيام بالتصفية و الإشهاد على تنفيذ الخدمة

3 - الأمر بالصرف : L'ordonnancement

حسب المادة 54 من المراسيم المتعلقة بالمحاسبة العمومية للجماعات الترابية ، الأمر بالصرف هو العمل الإداري الذي يحتوي ، طبقا لنتائج التصفية ، على الأمر بأداء دين الجماعة الترابية ؛ ويناط هذا العمل بالأمر بالصرف المختص الذي يتولى إصدار الأمر بالأداء .

ب - المرحلة المحاسبية : الأداء Le paiement

حسب المادة 89 من المراسيم المتعلقة بالمحاسبة العمومية للجماعات الترابية ، الأداء هو العمل الذي تبرأ به الجماعة الترابية نمتها من الدين ؛ ولا يمكن أن يتم أداء النفقة إلا لفائدة الدائن الحقيقي أو ممثله القانوني .

و لا يمكن ، مبدئيا ، أن يتم الأداء ، قبل تنفيذ الخدمة أو استحقاق الدين أو قبل اتخاذ المقرر الفردي لتحويل الإعانة أو المنحة .

و يتم تسديد نفقات الجماعات الترابية بتحويل لحسابات مفتوحة باسم المستفيدين لدى المؤسسات البنكية أو لدى مركز الشيكات البريدية أو لدى محاسبي الخزينة .

كما يجوز التسديد بتسليم شيكات أو نقود أو بكل شكل آخر من أشكال التسديد الإلكتروني وفق الشروط المحددة بالنصوص التنظيمية المعمول بها .

|| - المساطر الاستثنائية لتنفيذ نفقات الجماعات الترابية :

لتيسير عمليات تنفيذ نفقات ميزانيات الجماعات الترابية ، ترد على المسطرة العادية للتنفيذ بعض الاستثناءات .

1 - النفقات المؤداة استثناء من 'قاعدة العمل المنجز' :

كما تمت الإشارة إلى ذلك سابقاً ، لا يمكن أداء النفقة قبل تنفيذ الخدمة . و لكن ، وفق الفقرة الثانية من المادة 89 من المراسيم الصادرة في 23 نوفمبر 2017 ، استثناء من هذه القاعدة ، يمكن القيام بأداء النفقات المتعلقة بالعمليات التالية :

- الاشتراكات في الجرائد والمجلات الدورية والجريدة الرسمية و المنشورات المختلفة و المجلات المتخصصة أو الاشتراك من اجل الولوج إلى قواعد بيانات الكترونية ؛
- طلبية لشراء مؤلفات بالوحدة ؛
- أقساط التأمين ³⁴ .

في كل هاته الحالات ، يتم أداء النفقة قبل تنفيذ الخدمة ، و هو ما يشكل استثناء من المسطرة العادية لتنفيذ نفقات الجماعات الترابية .

2 - النفقات المؤداة دون أمر سابق بالصرف :

في المسطرة العادية لتنفيذ نفقات الجماعات الترابية ، يتم اصدار الأمر بالأداء قبل الأداء . ولكن استثناء من ذلك ، كما تشير الفقرة الثانية من المادة 54 من المراسيم الصادرة في 23 نوفمبر 2017 ، يمكن القيام بأداء بعض النفقات دون أمر مسبق بالأداء ³⁵ . و يتم تبليغ النفقات المؤداة دون أمر سابق بالصرف و دون تأخير من طرف المحاسب العمومي المكلف بالأداء ، إلى الأمر بالصرف للجماعة الترابية المعنية . و تشمل هذه الفئة ، من بين أمور أخرى ، النفقات المتعلقة بالرواتب والأجور ، وكذلك تلك المتعلقة بسداد الأقساط السنوية للقروض .

34 - تجدر الإشارة أنه يمكن استكمال هذه القائمة أو تعديلها بقرار مشترك لوزيري الداخلية و المالية .

35 - حُدثت قوائم هذه النفقات بالنصوص التالية :

* القرار المشترك لوزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية رقم 19.011 تاريخ 3 يناير 2019 المتعلق بتحديد قائمة نفقات الجماعات التي يمكن أن تؤدي دون أمر سابق بالصرف ؛

* القرار المشترك لوزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية رقم 19.012 تاريخ 3 يناير 2019 المتعلق بتحديد قائمة نفقات العمالات و الأقاليم التي يمكن أن تؤدي دون أمر سابق بالصرف ؛

* القرار المشترك لوزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية رقم 19.013 تاريخ 3 يناير 2019 المتعلق بتحديد قائمة نفقات الجهات التي يمكن أن تؤدي دون أمر سابق بالصرف .

و قد نشرت هذه القرارات في الجريدة الرسمية عدد رقم 6745 بتاريخ 21 يناير 2019 .

مبدئيا ، لا يُسمح إلا للمحاسبين العموميين بدفع نفقات الجماعات الترابية المكلفين بتنفيذ ميزانياتها . لكن هذا المبدأ يعرف استثناءا مع شساعة النفقات التي تسمح لأعوان تابعين للأمر بالصرف و تحت مسؤولية المحاسب العمومي ، أداء بعض النفقات ، بطريقة محدودة وخاضعة للرقابة ، التي لا تخضع للمسطرة العادية المعتمدة في تنفيذ النفقات .

و يهدف هذا الإجراء بشكل خاص إلى تسهيل مساطر أداء النفقات كلما دعت الضرورة ذلك . وهكذا ، وكما هو وارد في المادة 91 من المراسيم المتعلقة بالمحاسبة العمومية للجماعات الترابية ، يمكن أداء بعض النفقات من طرف سشييعي النفقات Les régisseurs تسهيلا لمسطرة تنفيذها، و ذلك بسبب مبلغها البسيط أو طابعها الطارئ أو لأسباب عملية محضة .

و لقد حدد سقف مبالغ التسبيقات المدفوعة لسشييعي نفقات الجماعات الترابية بواسطة قرارات لوزير الداخلية بتاريخ 5 مارس 2018³⁶ .

هذا ، و تحدث شساعة النفقات بقرار للأمر بالصرف ، الذي يحدد موضوع وطبيعة النفقات المراد تنفيذها في إطار هذه الشساعة ؛ كما يتم تعيين سشييع أو عدة سشييعين للنفقات و نوابهم ، وفق نفس الشكليات .

في حين ، يتم تحديد قواعد تسيير شساعة النفقات بواسطة تعليمية مشتركة لوزير المالية و وزير الداخلية Instruction conjointe .

هذا ، و يجب أن يثبت شسيعو النفقات للمحاسب العمومي المكلف بواسطة الأمر بالصرف . استعمال التسبيقات أو إرجاع الأموال التي لم يتم استعمالها، في أجل أقصاه ثلاثة أشهر يبتدى من تاريخ قبض الأموال .

و في حالة عدم تبرير استعمال الأموال المتقاة ، أو في حالة عدم إرجاعها داخل الآجل المحدد، يعتبر شسيع النفقات مدينا بمقرر للوزير المكلف بالمالية أو للشخص المفوض من لدنه لهذا الغرض ، يتخذ بمبادرة من وزير الداخلية أو من الأمر بالصرف ، إما مباشرة أو بطلب من المحاسب المكلف .

³⁶ - صدرت هذه القرارات في الجريدة الرسمية عدد رقم 6653 بتاريخ 5 مارس 2018 . و قد تم تحديد هذه السقوف على التوالي بـ: 500.000 درهم لسشييعي نفقات الجهات ، و 350.000 درهم لسشييعي نفقات العمليات والأقاليم ، و 200.000 درهم لسشييعي نفقات الجماعات . و تجدر الإشارة الى أنه يمكن الرفع من سقف التسبيقات المحدد أعلاه ، بقرار يتخذه الأمر بالصرف بعد تأشيرة وزير الداخلية أو من ينوب عنه .

و يمكن أن يعتبر مدينا كذلك ، وفق نفس الشكليات ، في حالة الاختلاسات أو التلاعبات أو الخصائص المرتكبة أو المثبت في صندوقه أو في حساباته .

و يمكن أن يحصل التسريع على إعفاء من مسؤوليه ، وذلك وفق الشروط المنصوص عليها في القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف و المراقبين و المحاسبين العموميين³⁷ .

و يمكن ، أيضا ، منح إبراء الذمة على وجه الإحسان من الديون لفائدة تسريع النفقات ، وفق الشروط المنصوص عليها في القانون السالف الذكر رقم 61.99

و بسبب المخاطر المرتبطة بأداء واجباته ، يتعين على تسريع النفقات ، بمجرد استلام مهامه ، إبرام عقد التأمين لدى إحدى شركات التأمين ، من أجل ضمان مسؤوليته الشخصية والمالية أثناء مزاولة مهامه ، وذلك طبقا للتشريع الجاري به العمل .

و عند انتهاء مهام التسريع أو في حالة انتقاله ، يسلم إليه إبراء من طرف الأمر بالصرف بناء على شهادة صادرة عن المحاسب المكلف ، تثبت أن التسريع غير مدين للجماعة الترابية المعنية بأي مبلغ أو قيمة عند انتهاء مدة تسييره .

الفقرة الثانية : مساطر تنفيذ عمليات المداخل :

حسب المادة 21 من المراسيم المتعلقة بالمحاسبة العمومية للجماعات الترابية ، تشمل موارد الجماعات الترابية على ما يلي : - الرسوم و الحقوق و الأتاوى المحدثة لفائدتها بموجب النصوص التشريعية و التنظيمية الجاري بها العمل ؛ - دخول الأملاك ؛ - حصيلة الأجور عن الخدمات المقدمة ؛ - حصيلة الإستغلالات و المساهمات المالية ؛ - حصيلة الإقتراضات ؛ - أموال المساعدات و الهبات و الوصايا ؛ - كل المداخل الأخرى المحدثة لفائدتها بموجب النصوص التشريعية و التنظيمية الجاري بها العمل أو الناتجة عن مقررات قضائية أو اتفاقيات

³⁷ - راجع الظهير المؤرخ في 3 أبريل 2002 بإصدار القانون رقم 61-99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف و المراقبين و المحاسبين العموميين ؛ (الجريدة الرسمية عدد رقم 4999 بتاريخ 29 - 04 - 2002).

و يتم الترخيص بتحصيل هذه الموارد ، سنوياً ، بواسطة ميزانيات الجماعات الترابية . ويتم هذا التحصيل وفق الشروط المنصوص عليها في القانون رقم 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية³⁸ والقانون رقم 15.97 المتعلق بمدونة تحصيل الديون العمومية³⁹

و إجمالاً ، هناك مسطرتين لتحصيل موارد الجماعات الترابية :

* تحصيل الرسوم المبنية على إحصاء الملزمين (I) ؛

* تحصيل الرسوم المبنية على تصريح الملزمين و الحقوق المؤداة نقداً (II) .

أ - تحصيل الرسوم المبنية على إحصاء الملزمين :

نعني بـ 'الرسوم المبنية على إحصاء الملزمين' ، الرسوم الثلاث التي لا تزال تدبر ، من البداية إلى النهاية ، من طرف مصالح وزارة المالية لفائدة الجماعات ، وهي الرسم المهني و رسم السكن و رسم الخدمات الجماعية .

و تتكون مسطرة تحصيل هذه الرسوم من مرحلتين : المرحلة الإدارية و المرحلة المحاسبية .

أ - المرحلة الإدارية :

يتم تنفيذ المرحلة الإدارية من قبل 'مديرية الضرائب' التابعة لوزارة المالية ، التي تقوم في هذه الحالة مقام الأمر بالصرف .

و تنقسم هذه المرحلة إلى ثلاث مراحل : إثبات الدين و التصفية و إصدار أوامر المداخل .

1 - إثبات الدين :

وهو يعني تأسيس الضريبة ، أي تحديد و جرد المواد الخاضعة للضريبة و إحصاء الأشخاص الملزمين بالرسوم الثلاثة المذكورة أعلاه . و تتولى مقتضيات القانونية التأسيسية لكل رسم توضيح طريقة التحقق من المواد الخاضعة للرسم و تقييمها ، وبالتالي ، نشأة حق المطالبة به من لدن الجماعات المستفيدة منه .

³⁸ - ظهير رقم 1.07.195 صادر في 30 نوفمبر 2007 بتنفيذ القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية ؛ جريدة رسمية عدد 5583 بتاريخ 3-12-2007 ، كما وقع تغييره و تتميمه بالظهير رقم 1.20.91 صادر في 31 ديسمبر 2020 بتنفيذ القانون رقم 07.20 ، جريدة رسمية عدد 6948 بتاريخ 31 ديسمبر 2020 .

³⁹ - ظهير رقم 1.00.175 صادر في 3 مايو 2000 بتنفيذ القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية (جريدة رسمية عدد 4800 بتاريخ 1 يونيو 2000).

2 - التصفية :

و تتمثل هذه العملية في حساب المبلغ المستحق بالضبط على كل ملزم بموجب كل رسم ؛ و يقتضي ذلك تطبيق السعر القانوني للرسم على المادة الخاضعة للضريبة ، مع إجراء ، إذا لزم الأمر ، الخصومات والتخفيضات المنصوص عليها في المقتضيات القانونية المنظمة للرسوم الثلاثة السالفة الذكر.

3 - إصدار الأوامر بالمداديل :

يكون كل دين تمت تصفيته ، محل أمر بالمداديل ، فردي أو جماعي ، يصدره الأمر بالصرف ، أي 'مديرية الضرائب' التابعة لوزارة المالية في هاته الحالة ، مذيلا بالصيغة التنفيذية و معززا بكل الوثائق التي تثبت مشروعية الاستخلاص .

و يجب أن يبين كل أمر بالمداديل أسس تصفية الدين الضريبي و كذا العناصر التي تمكن من التحقق من هوية المدين .

و تسجل بصورة إجمالية أوامر المداديل الفردية في أوراق للإصدار أو في جذاذة إلكترونية تبلغ إلى المحاسب المكلف بالتحصيل ، الذي يتحقق من مطابقة المجموع العام مع التكاليف التي قبلها .

ب - المرحلة المحاسبية : التحصيل

يتكفل المحاسب المكلف بالتحصيل بأوامر المداديل التي تم إصدارها . و يتم تحصيل الرسوم المستحقة بموجب أوامر المداديل طبقا للتشريع الجاري به العمل ، و لاسيما القانون السالف الذكر رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية .

و حسب المادة 29 من المراسيم المتعلقة بالمحاسبة العمومية للجماعات الترابية ، تستحق الرسوم التي تكون محل أوامر بالمداديل ، فردية كانت أو جماعية ، ما لم ترد أحكام مخالفة في النصوص الخاصة بكل واحد منها ، بمجرد الشروع في تحصيل الأوامر بالمداديل المذكورة أو حلول أجل الإستحقاق المحدد في السند الذي نتج عنه الدين .

و يتم استيفاء المداديل بالدفع نقدا أو بتسليم شيكات بنكية أو بريدية أو بتحويلها لحساب مفتوح باسم المحاسب العمومي المعني .

يمكن أيضا استيفاء المداديل بأي وسيلة أخرى من وسائل الأداء المنصوص عليها في النصوص التشريعية و التنظيمية الجاري بها العمل أو لدى مؤسسات الائتمان المعتمدة أو بوضع جميع وسائل الأداء رهن تصرف العملاء أو القيام بتدبيرها .

و يتعين على المحاسب المكلف بالتحصيل أن يقوم سلفا ، بمراقبة مشروعية عملية القبض و الإدراج المالي و كذا التحقق من الوثائق المثبتة المحددة قائمتها بقرار مشترك لوزير الداخلية و الوزير المكلف بالمالية .

|| - تحصيل الرسوم المبنية على تصريح الملزمين و الحقوق المؤداة نقدا :

سنستعرض طرق تحصيل هذه الرسوم و الحقوق ، وكذا الهيئة المسؤولة عن ذلك .

أ - أساليب التحصيل :

حسب المادة 42 من المراسيم الصادرة في 23 نوفمبر 2017 ، يمكن أن يتولى شريع أو شريعو المداخل استيفاء الحقوق نقدا و الرسوم المصرح بها ؛ و يمكن لهم أن يستعينوا بشريعين مساعدين⁴⁰ .

و تضيف المادة 43 من نفس المراسيم ، أنه تدفع فورا المداخل المحصل عليها عن طريق الدفع التلقائي برسم الحقوق المستحقة نقدا أو الرسوم المصرح بها من لدن المحاسب المختص و الشريعين الذين قاموا باستيفائها إلى المحاسب المكلف الذي يتعين عليه إدراج المبلغ ، بمجرد تسلمه ، بميزانية الجماعة الترايبية المعنية .

و يقوم المحاسب المكلف بمجرد حصر حسابات الشهر، و على أبعد تقدير في اليوم الثامن من الشهر الموالي ، بتبليغ الأمر بالصرف المعني بمبلغ المداخل المنجزة خلال الشهر المنصرم بواسطة شهادة إجمالية للمداخل مدعمة بالإثباتات المطلوبة ، قصد إصدار أمر بمداخل 'النسوية' برسم الشهر الذي تم فيه إثبات المداخل .

و يجب أن يتم إصدار الأمر بالمداخل المذكور من طرف الأمر بالصرف قبل اليوم الخامس عشر من الشهر الموالي .

و إذا لم يتم إصدار الأمر بالمداخل ، يقوم المحاسب المذكور بإرفاق نسخة من شهادة المداخل السالفة الذكر بحساب الجماعة الترايبية المعنية .

⁴⁰ - تجدر الإشارة أنه في حالة عجز شريع المداخل عن التحصيل الحبي ، يقوم الأمر بالصرف بإصدار أوامر بالتحصيل إلى المحاسب العمومي لإعمال مسطرة التحصيل الجبري طبقا لمقتضيات مدونة تحصيل الديون العمومية

ب - الهيئة المكلفة بالتحصيل : شساعة المداخل

تعتبر شساعة المداخل مصلحة من المصالح الإدارية التابعة للمجماعات الترابية ، تتولى مهمة تحصيل الحقوق المستحقة نقدا أو الرسوم المصرح بها .

و تحدث شساعات المداخل بقرار للأمر بالصرف . و يعين بقرار ، طبق نفس الإجراءات ، شسييع أو عدة شسييعين للمداخل و كذا نوابهم و تحدد فيه اختصاصاتهم و مجالات تدخلهم مع الإشارة الى طبيعة المداخل التي يتم الترخيص لهم بتحصيلها ، وفقا لقرارات إحداث شساعات المداخل . و يحدد تنظيم شساعات المداخل الجماعية و تسييرها و علاقتها مع المحاسب المكلف ، بتعليمية مشتركة لوزير الداخلية و وزير المالية .

و فيما يتعلق بالرقابة على شساعات المداخل ، يقوم المحاسب المكلف ، دون سابق إشعار ، و كلما رأى ذلك أو بطلب من الأمر بالصرف ، في مكتب شسييع المداخل و في مراكز نوابه بما يلي :
- مراقبة الصندوق و المحاسبة ؛ - جرد التذاكر و القيم الأخرى و دفاتر المخلصات ؛ - تقييم سير الشساعة و أدائها .

و يتعين إجراء هذه المراقبة و الجرد مرة كل سنة على الأقل . و يلزم شسييع المداخل بتقديم جميع الوثائق أو القيم المطلوبة عند إجراء كل مراقبة .

و يطلع المحاسب المكلف ، فورا ، الأمر بالصرف و وزير الداخلية و وزير المالية ، بكل إخلال أو مخالفة للأنظمة ، ضبطها أثناء القيام بعملية المراقبة .

و في هذا السياق ، يعتبر الشسييع و كذا نوابه مسؤولين عن الإختلاسات و التلاعبات و الخصاص و الحجز المرتكب أو المعانين في صناديقهم .

و يتم التصريح بكونهم مدينين بمقرر يصدره وزير المالية أو الشخص الذي ينتدبه لهذا الغرض ، إما باقتراح من الأمر بالصرف بعد استطلاع رأي وزير الداخلية و إما بناء على محضر المراقبة ، تحرره إحدى هيئات التفتيش المؤهلة ، بعد إخبار وزير الداخلية .

و يمكن أن يحصل الشسييع و نوابه على إعفاء من مسؤوليتهم ، وذلك وفق الشروط المنصوص عليها في القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف و المراقبين و المحاسبين العموميين⁴¹ .

⁴¹ - راجع الظهير المؤرخ في 3 أبريل 2002 بإصدار القانون رقم 61-99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف و المراقبين و المحاسبين العموميين ؛ (الجريدة الرسمية عدد رقم 4999 بتاريخ 29 /04 /2002).

كما يمكن ، أيضا ، منح إبراء الذمة على وجه الإحسان من الديون لفائدة شسيع المداخل ، وفق الشروط المنصوص عليها في القانون السالف الذكر رقم 61.99 .

و بسبب المخاطر المرتبطة بأداء واجباته ، يتعين على شسيع المداخل ، بمجرد استلام مهامه ، إبرام عقد التأمين لدى إحدى شركات التأمين ، من أجل ضمان مسؤوليته الشخصية والمالية أثناء مزاولته لمهامه ، وذلك طبقا للتشريع الجاري به العمل .
و عند انتهاء مهام الشسيع أو في حالة انتقاله ، يسلم إليه إبراء من طرف الأمر بالصرف بناء على شهادة صادرة عن المحاسب المكلف ، تثبت أن الشسيع غير مدين للجماعة الترابية المعنية بأي مبلغ أو قيمة عند انتهاء مدة تسييره .

المطلب الثالث - حالات خاصة في تنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية :

يتعلق الأمر ، أساسا ، بحالات 'الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع' و 'جماعات مشاور القصر الملكي' و 'الجماعات ذات نظام المقاطعات' .

1 - حالة 'الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع' :

في إطار الهيكل الجديدة للجهة الموسعة ، نص المشرع على إحداث هيئة لدى الجهة . تحت إسم 'الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع'⁴² ، و ذلك لتمكينها من تنزيل برامجها التنموية .
و الهدف المنشود من خلال هذه الهيكل الجديدة هو الفصل بين الهيئة التقريرية من ناحية ، أي المجلس الجهوي ، والهيئة التنفيذية من ناحية أخرى ، أي هذه الوكالة .
و تتكفل هذه الوكالة بمد مجلس الجهة ، الذي تشتغل تحت إشرافه ، بكل أشكال المساعدة القانونية و التقنية و المالية عند دراسة و إعداد المشاريع و برامج التنمية ؛ كما تتولى تنفيذ مشاريع و برامج التنمية التي يقرها مجلس الجهة ، و يمكن أيضا لهذا الأخير أن يعهد إليها باستغلال أو تدبير بعض المشاريع لفائدة الجهة .
و تعتبر 'الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع' شخص اعتباري خاضع للقانون العام ، يتمتع بالاستقلال الإداري والمالي ؛ و تتم إدارتها من طرف لجنة للإشراف والمراقبة ، ويسيرها مدير .

⁴² - تنظم 'الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع' بمقتضى المواد 128 إلى 144 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات

و تكمن الخصوصية في هذه الحالة في كون نفقات الاستثمار المتوقعة والمرخصة في الميزانية السنوية للجهة تمر ، بعد ذلك ، لميزانية الوكالة التي تتكفل بتنفيذها .
وبالتالي ، فإن مدير الوكالة هو الذي سيتولى مهمة الأمر بالصرف لهذه النفقات الاستثمارية و ليس رئيس مجلس الجهة⁴³

2 - حالة 'جماعات مشاور القصر الملكي' ،⁴⁴ :

في هذه الجماعات ، التي توجد بها إقامات ملكية ، يمارس الباشا الصلاحيات المخولة لرؤساء المجالس الجماعية ، ويساعده نائب يمكن أن يفوض إليه جزءاً من صلاحياته ويحل محله في حالة الغياب أو الإعاقة .

و تكمن الخصوصية ، في هذه الحالة ، في كون مهمة الأمر بالصرف لمداخل و نفقات الميزانية يمارسها الباشا ، و هو رجل سلطة ، و ليس رئيس المجلس الجماعي

3 - حالة 'الجماعات ذات نظام المقاطعات' ،⁴⁵ :

يطبق هذا النظام في جماعات الدار البيضاء و الرباط و طنجة و مراكش و فاس و سلا ، حيث نجد الى جانب الجماعة مقاطعات مجردة من الشخصية الاعتبارية ، لكنها تتمتع باستقلال إداري و مالي ولها مجالس .

و لممارسة الصلاحيات الممنوحة له ، يمتلك مجلس المقاطعة إيرادات تتكون من مخصصات إجمالية تخولها له الجماعة⁴⁶ .

و يتم تفصيل مداخل و نفقات التسيير الخاصة بكل مقاطعة في حساب خصوصي من صنف "حساب النفقات من المبالغ المرصودة" ؛ و تلحق حسابات المقاطعة بميزانية الجماعة .

و تكمن الخصوصية ، في هذه الحالة ، في كون رئيس مجلس المقاطعة هو الأمر بالصرف لمداخل و نفقات هذا الحساب الخصوصي .

⁴³ - تنص المادة 142 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات على أن مدير الوكالة هو الأمر بقبض مداخلها ، وصرف نفقاتها .

⁴⁴ - تنظم 'جماعات مشاور القصر الملكي' بمقتضى المواد 113 و 114 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات .

⁴⁵ - لمزيد من التفاصيل ، راجع النظام المالي لمجالس المقاطعات في المواد 245 إلى 254 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات .

⁴⁶ - تجدر الإشارة الى أن المادة 245 من القانون الأساسي رقم 113.14 المتعلقة بالجماعات تنص على ما يلي "يتعين ألا تقل نسبة مجموع المخصصات الإجمالية لفائدة مقاطعات الجماعة عن 10٪ من ميزانية الجماعة" .

المبحث الرابع - مراقبة ميزانيات الجماعات الترابية :

تستجيب الرقابة على ميزانيات الجماعات الترابية ، بشكل أساسي ، لضرورات ضمان الامتثال الصارم للأنظمة المعمول بها والحفاظ على الأموال العامة من الهدر .

و هي بذلك تجعل من الممكن تصحيح الاختلالات الرئيسية التي قد تنشأ خلال التدبير المالي و المحاسبي للجماعات الترابية .

و يمكن أن تتخذ هذه الرقابة عدة أشكال ، لا يستبعد بعضها البعض .

وبالتالي ، فمن وجهة نظر لحظة ممارستها ، يمكن أن تكون الرقابة مسبقة أو مصاحبة أو لاحقة، أي يمكن أن يتم إجراؤها قبل أو أثناء أو بعد تنفيذ عمليات الميزانية .

و إذا أخذنا في الاعتبار طبيعة الهيئات الرقابية ، فإننا نجد أنه يمكن ممارسة الرقابة من قبل هيئة إدارية أو سياسية أو قضائية .

و وفقا لهذا التصنيف الأخير ، سنقوم بفحص الرقابة التي تمارسها الهيئات الإدارية ، و الرقابة التي تمارسها مجالس الجماعات الترابية على أجهزتها التنفيذية ، و الرقابة التي تمارسها المجالس الجهوية للحسابات .

الفقرة الأولى : أنواع الرقابة الإدارية

تتخذ الرقابة التي تمارسها الهيئات الإدارية الصيغ التالية :

- * رقابة تمارسها سلطات الوصاية ؛
- * رقابة يمارسها المحاسبون العموميون على الأمرين بالصرف ؛
- * و رقابة تمارسها المفتشيات العامة .

1 - الرقابة التي تمارسها سلطات الوصاية :

يتعلق الأمر برقابة الشرعية التي يمارسها ممثلو وزارة الداخلية ، مركزيا أو من طرف عمال العمالات و الأقاليم .

و تتوخى هذه الرقابة التحقق مما إذا كانت مساطر التدبير المالي تتوافق مع القوانين والأنظمة المعمول بها .

وبالتالي ، لا تصبح ميزانيات الجماعات الترابية قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل وزارة الداخلية بالنسبة للجهات ، والعامل بالنسبة لمجالس العمالات و الأقاليم و الجماعات 47 . وبذلك ، فإن هذه الرقابة على شرعية مساطر إعداد و اعتماد ميزانيات الجماعات الترابية تشكل ضماناً للمطابقة المسبقة للميزانية للقوانين و الأنظمة الجاري بها العمل ، قبل الشروع في تنفيذها .

|| - الرقابة التي يمارسها المحاسبون العموميون على الأمرين بالصرف :

تعتبر هذه الرقابة نتيجة لمبدأ الفصل بين مهام الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين . و هي تنصب على كل من المداخل والنققات .

أ - مراقبة صحة المداخل :

حسب المادة 32 من المراسيم الصادرة في 23 نوفمبر 2017 ، يتعين على المحاسب المكلف بالتحصيل ، أن يقوم سلفاً بمراقبة مشروعية عملية القبض و التنزيل المالي و كذا التحقق من المستندات المثبتة المقررة في النصوص التنظيمية و في القائمة المعدة ، بصفة مشتركة من لدن الوزير المكلف بالمالية و وزير الداخلية .

و يتأكد ، وفق نفس الشروط ، من مشروعية تخفيضات المداخل و إلغائها .

و إذا اكتشف المحاسب المكلف بالتحصيل أثناء قيامه بالمراقبة ، إغفالا أو خطأ ماديا ، يقوم بإرجاع الأمر بالمداخل أو الأمر بالإلغاء أو بالتخفيض إلى الأمر بالصرف ، مدعماً بمذكرة معللة بصفة قانونية من أجل التسوية .

ب - مراقبة صحة النققات :

حسب المادة 55 من المراسيم الصادرة في 23 نوفمبر 2017 ، تخضع نفقات الجماعات الترابية الى :
- مراقبة مالية ، في مرحلة الإلتزام ؛
- مراقبة صحة النفقة ، في مرحلة الأداء .

47 راجع ، لمزيد من التفاصيل ، الفقرة الخاصة بالتأشير على ميزانية الجماعات الترابية من قبل سلطات الوصاية .

١ - المراقبة المالية ، في مرحلة الإلتزام :

من حيث المبدأ ، تغطي هذه الرقابة جميع جوانب الإلتزام بالنفقات ؛ لكن يمكن أن تكون موضوع تخفيف في إطار ما يسمى 'المراقبة التراتبية للنفقات'.

1.1 - كفايات ممارسة مراقبة الإلتزام⁴⁸ :

حسب المادة 61 من المراسيم الصادرة في 23 نوفمبر 2017 ، يقوم المحاسب العمومي بمراقبة المشروعية من خلال التأكد من أن مقترحات الإلتزام بالنفقات مشروعة بالنظر الى الأحكام التشريعية و التنظيمية ذات الطابع المالي الجاري بها العمل .

كما يقوم المحاسب العمومي بالمراقبة المالية للتأكد مما يلي : - توفر الإعتمادات و المناصب المالية ؛ - الإدراج المالي للنفقة ؛ - صحة العمليات الحسابية لمبلغ الإلتزام في ضوء العناصر المتوفرة ؛ - مجموع النفقة التي تلتزم بها الجماعة الترابية طيلة السنة التي أدرجت خلالها .

تجرى مراقبة الإلتزام بالنفقات : - إما بوضع التأشيرة على مقترح الإلتزام بالنفقات ؛ - و إما بتعليق التأشيرة على مقترح الإلتزام و إعادة ملفات الإلتزام غير المؤشر عليها إلى الأمر بالصرف قصد تسويتها ؛ - و إما برفض معلل للتأشيرة .

في حالة تعليق التأشيرة أو رفضها ، تضمن جميع الملاحظات التي يثيرها مقترح الإلتزام و تبلغ مرة واحدة إلى الأمر بالصرف .

و يحدد الأجل المخول للمحاسب المكلف ، لوضع التأشيرة أو تعليقها في إثني عشر (12) يوما بالنسبة للصفقات و خمسة (5) أيام بالنسبة للنفقات الأخرى ، و ذلك ابتداء من تاريخ إيداع مقترح الإلتزام .

⁴⁸ - لمزيد من التفاصيل حول إجراءات ممارسة هذه الرقابة ، راجع المواد من 61 الى 67 من المراسيم الصادرة في

23 نوفمبر 2017 .

2.1 - المراقبة التراتبية للنفقات : Le contrôle modulé de la dépense

يمكن أن تكون الرقابة المسبقة على الالتزام بالنفقات موضوع تخفيف في إطار ما يسمى "المراقبة التراتبية للنفقات" ، والتي تحدد شروطها المواد من 68 إلى 72 من المراسيم الصادرة بتاريخ 23 نوفمبر 2017 .

تسفيد من تخفيف الرقابة المسبقة على الالتزام بالنفقات الجماعات الترابية التي لديها "نظام رقابة داخلي" يسمح لها بالتأكد بنفسها من مشروعية و مطابقة مقترحات الالتزام بالنفقات للأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل .

و علاوة على ذلك ، تنص المادة 70 من المراسيم الصادرة في 23 نوفمبر 2017 على قدر أكبر من التخفيف للرقابة المسبقة على الالتزام بالنفقات بالنسبة للجماعات الترابية التي لديها ، بالإضافة إلى "نظام للرقابة الداخلية" ، "نظام افتتاح و مراقبة داخلية" يمكنها من التأكد من مشروعية مقترحات الالتزام بالنفقات و من صحة العمليات الحسابية لمبلغ الالتزام ، و كذا من صحة الإدراج المالي للنفقة .

و من الناحية الإجرائية ، فإن وزير الداخلية هو الذي يؤهل ، بموجب قرار ، الجماعة الترابية للاستفادة من "المراقبة التراتبية للنفقات" ، بناءً على طلب من رئيس المجلس ، و بناءً على تقرير تتجزه، بصفة مشتركة ، المصالح المختصة لوزارة الداخلية و وزارة المالية ، بعد إجراء افتتاح لكفاءتها التدبيرية .

كما أن هناك 'منظومة تتبع' Système de suivi ، بمقتضى قرار مشترك لوزير الداخلية و الوزير المكلف بالمالية ، تمكن من التحقق من أن جودة و سلامة مساطر تنفيذ نفقات الجماعة الترابية المعنية لا تزال في نفس مستوى الكفاءة التدبيرية التي خولت لها الاستفادة من المراقبة التراتبية للنفقات . من الواضح ، إذن ، أن الهدف الرئيسي من نظام "المراقبة التراتبية للنفقات" ، على مستوى الأمرين بالصرف المؤهلين ، بعد عمليات الإفتتاح لقدراتهم التدبيرية ، هو منحهم حرية أكبر فيما يخص التسيير المالي لجماعاتهم و جعلهم يتحملون مسؤولياتهم إزاء ذلك .

2 - مراقبة صحة النفقة ، في مرحلة الأداء

قبل التأشير على أداء النفقات ، يقوم المحاسب العمومي بمراقبة صحة أوامر الدفع الصادرة عن الأمر بالصرف . و يمكنه تعليق التأشير في حالة معارضة أية مخالفة ؛ لكن الأمر بالصرف يمكنه في بعض الحالات اللجوء إلى مسطرة التسخير .

حسب المادة 80 من المراسيم الصادرة في 23 نوفمبر 2017 ، يتعين على المحاسب المكلف ، قبل التأشير من أجل الأداء ، أن يقوم بمراقبة صحة النفقة من حيث : - وجود التأشير القبلية على مقترح الالتزام ، حينما تكون هذه التأشير مطلوبة ؛ - صحة حسابات التصفية ؛ - الصفة الإبرائية للتسديد .

كما يكلف المحاسب العمومي ، علاوة على ذلك ، بالتأكد من : - إمضاء الأمر بالصرف أو الشخص المفوض من لدنه ؛ - توفر إعمادات الأداء ؛ - توفر الأموال ؛ - الإدلاء بالوثائق المثبتة المحددة قائمتها بقرار مشترك لوزير الداخلية و الوزير المكلف بالمالية ، بما في ذلك الوثائق المتضمنة للإشهاد على الخدمة المنجزة .

و إذا لم يعين المحاسب المكلف أي مخالفة ، يقوم بوضع التأشير و أداء النفقات ، التي يحتفظ بأوامر أدائها و الإثباتات المتعلقة بها المنصوص عليها في الأنظمة الجاري بها العمل .

غير أنه إذا عاين المحاسب المكلف أية مخالفة ، فإنه يقوم بتعليق التأشير و إرجاع الأوامر بالأداء غير المؤشر عليها إلى الأمر بالصرف ، معززة بمذكرة معللة بصورة قانونية تضم مجموع الملاحظات المسجلة من طرفه من أجل التسوية .

و يتوفر المحاسب المكلف ، من أجل وضع تأشيرته أو تعليقها ، على خمسة (5) أيام بالنسبة للنفقات الموظفين وخمسة عشر (15) يوماً بالنسبة للنفقات الأخرى ، و ذلك من تاريخ تسلم الأوامر بالصرف و حوالات الأداء .

2.2 - مسطرة التسخير La procédure de réquisition

تجدر الإشارة الى أنه إذا قام المحاسب المكلف بتعليق أداء نفقة بسبب مخالفة ما ، و طلب الأمر بالصرف ، كتابة و تحت مسؤوليته ، تجاوز هذا الرفض ، يقوم المحاسب المكلف ، الذي تستبعد حينئذ مسؤوليته ، بوضع تأشيرته على الأمر بالأداء ، و يرفق هذا الأمر بنسخة من مذكرة ملاحظاته و من الأمر بالتسخير .

و يتعين على المحاسب المكلف رفض الامتثال لأوامر التسخير إذا كان تعليق الأداء معللاً بأحد الأسباب التالية : - عدم وجود الاعتمادات أو عدم توفرها أو عدم كفايتها ؛ - عدم وجود الأموال أو عدم توفرها أو عدم كفايتها ؛ - عدم وجود التأشير القبلية على مقترح الالتزام ؛ - إنعدام الصفة الإبرائية للتسديد .

و في حالة رفض التسخير ، يقوم المحاسب المكلف فوراً بإخبار الوزير المكلف بالمالية أو الشخص المفوض من لدنه لهذا الغرض للبت في الأمر .

III - الرقابة التي تمارسها المفتشيات العامة

يتعلق الأمر بالرقابة التي تمارسها 'المفتشية العامة للإدارة الترابية' التابعة لوزير الداخلية ، و 'المفتشية العامة للمالية' التابعة لوزير المالية .

1 - رقابة ' المفتشية العامة للمالية ' : L'inspection générale des finances :

تعتبر المفتشية العامة للمالية هيئة عليا للتفتيش تابعة لوزير المالية . و قد احدثت بالظهير رقم 1.59.269 الصادر في 14 أبريل 1960 ، و شهدت مهامها وصلاحياتها توسعاً كبيراً بالموازاة مع تزايد الهيئات الخاضعة لرقابتها و كذا تطور أساليب التدبير العمومي .

و تتمتع المفتشية العامة للمالية باختصاصات واسعة ، تشمل سلطة التفتيش والمراقبة على مجموع موظفي المصالح العمومية المتصرفين في الأموال العامة ، ويمتد تدخلها إلى كل إدارات الدولة و الجماعات الترابية و المؤسسات العمومية وكل الهيئات المستفيدة من المساعدات المالية العمومية .

و تشمل مهمتها ، من بين أمور أخرى ، مراقبة تدبير المحاسبين العموميين ، و الأمرين بالصرف لميزانية الدولة و ميزانيات الجماعات الترابية و المؤسسات العمومية . وهكذا فهي تتولى :

* مراقبة مصالح الصندوق والمحاسبة لدى المحاسبين العموميين وموظفي الدولة والجماعات الترابية بشكل عام ؛

* مراقبة تسيير المحاسبين والتأكد من قانونية العمليات المسجلة في حسابات الأمرين بالمدخل والنفقات العمومية وكل متصرفي الدولة ؛

* القيام بفتحاص المشاريع العمومية الممولة من طرف الهيئات الأجنبية كالبنك الدولي للإعمار والتسمية "BIRD"، والبنك الإفريقي للتنمية "BAD"، وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية " PNUD " .

وتتبنى المفتشية في هذا الإطار مقاربات جديدة تتماشى مع تلك المعمول بها على الصعيد الدولي .

و تتدخل المفتشية العامة للمالية ، من خلال فرق للمفتشين ، وفق برنامج عمل سنوي يعتمد عليه وزير المالية ، و وفق نهج قائم على المخاطر المحتملة Les risques potentiels .

و خلال مهمتهم الرقابية ، يقوم المفتشون بالتأكد من مشروعية وصدق المعاملات المدرجة في حسابات الجهات الخاضعة للرقابة ، وكذلك الأداء الفعلي للخدمات المقدمة والإمدادات المقدمة والأعمال المنفذة

ويقوم المفتشون ، أيضًا ، بتقييم النتائج المحققة مقارنة مع مجموعة الأهداف والوسائل المستخدمة و التأكد من أن الرقابة الداخلية و أنظمة المعلومات و الإجراءات المطبقة تضمن التدبير الأمثل للموارد العمومية .

و في نهاية مهمتهم ، يقوم المفتشون بإعداد تقارير يتم إرسالها إلى وزير المالية و الجهات الأخرى ، حسب طبيعة وجدية الملاحظات الواردة في هذه التقارير .

ومع ذلك ، فإن دور المفتشية العامة للمالية ليس فقط زجريا ، بل وقائيا أيضا ، من خلال التوصيات التي يدرجها المفتشون في تقاريرهم لتحسين الإدارة و تقليل المخاطر و تعزيز الرقابة الداخلية و كذلك تقوية القدرات التدبيرية للموارد البشرية .

2 - رقابة 'المفتشية العامة للإدارة الترابية' : L'inspection générale de l'administration territoriale :

لا يقف الدور الرقابي لوزارة الداخلية ، عند مجال الوصاية على الجماعات الترابية ، بل تمارس كذلك رقابة بعدية لاحقة من خلال إفاد فرق من 'المفتشية العامة للإدارة الترابية' إلى الجماعات الترابية المعنية ، بغرض التقصي والبحث حول ظروف وملابسات تنفيذ العمليات ، وبالتالي بلوغ الأهداف المتطلبة منها .

و لقد تم إحداث المفتشية العامة للإدارة الترابية ⁴⁹ بموجب مرسوم سنة 1994 .

و وفقًا للمادة 2 من هذا المرسوم ، تناط بهذه الهيئة مهمة المراقبة والتحقق من التسيير الإداري والثقتي والمحاسبي للمصالح التابعة لوزارة الداخلية والجماعات الترابية ، على أن تراعى في ذلك الاختصاصات المخولة للمفتشيات التابعة للوزارات الأخرى .

و منذ إحداثها ، أصبحت المفتشية العامة للإدارة الترابية ، تلعب دورا مهما ضمن الأجهزة المختصة بإجراء الرقابة الإدارية اللاحقة على الجماعات الترابية .

و قد تتوزع المهام التي تقوم بها المفتشية العامة للإدارة الترابية ، حسب طبيعتها ، الى مهام تفتيش و مهام تدقيق .

⁴⁹ - راجع المرسوم رقم 100.94.2 الصادر في 16 يونيو 1994 في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين العامين للإدارة الترابية بوزارة الداخلية (الجريدة الرسمية عدد 4264 بتاريخ 20 يوليو 1994) .

و تنصب مهام التفتيش على عمل الجماعات الترابية وطرق إدارتها للمرافق المختلفة ؛ و تتجاوز هذه الرقابة فحص شرعية الأفعال لتشمل أيضًا مراقبة الملائمة ، والتي بموجبها يتم تقدير جدوى القرارات المتخذة و مدى استجابتها لمتطلبات التسيير الجيد لشؤون الجماعة الترابية المعنية .

في حين ، تتمثل مهام التدقيق في ضمان ملائمة الإجراءات التنظيمية والإدارية وفعالية الرقابة الداخلية ، من أجل اقتراح توصيات موضوعية وعملية على مدبري الجماعات الترابية ، بهدف تجويد عملهم و نجاعة قراراتهم .

و اذا تم رصد مخالفات ، على إثر المراقبة ، يتم اتخاذ التدابير اللازمة من عقوبات تأديبية أو متابعة قضائية ، حسب طبيعة الأخطاء المرتكبة .

بالإضافة إلى ذلك ، تقوم المفتشية العامة للإدارة الترابية بمهامها : - إما في إطار برنامج محدد مسبقًا ؛ - أو في إطار عمليات التفتيش الاستثنائية التي يقرها وزير الداخلية إثر حالات وظروف معينة تتطلب تدخلات عاجلة .

و يقوم المفتشون بإعداد تقارير مكتوبة بعد كل عملية تفتيش و يوجهونها لوزير الداخلية ولإنجاز مهامهم ، يحق للمفتشين أن يطالبوا بجميع الوثائق التي تمكنهم من القيام بمأمورياتهم على الوجه المطلوب .

كما يمكنهم إجراء جميع الأبحاث والتحريات التي يرونها ضرورية لتوضيح رأيهم في تدبير الهيئات الخاضعة للمراقبة .

3 - العمل المشترك 'المفتشية العامة للإدارة الترابية' و 'المفتشية العامة للمالية' في خدمة الجماعات الترابية

بالإضافة إلى مسؤوليات كل منهما ، فإن المفتشيتين مدعوتان ، أيضا ، للعمل معا وبطريقة متكاملة في خدمة الجماعات الترابية .

وفي هذا الصدد ، تشير القوانين التنظيمية الجديدة الصادرة في يوليوز 2015⁵⁰ على أن العمليات المالية و المحاسبية للجماعات الترابية تخضع لتدقيق سنوي تنجزه إما :

⁵⁰ - راجع الفصل 214 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات و الفصل 205 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم و الفصل 227 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات

* المفتشية العامة للمالية ؛

* المفتشية العامة للإدارة الترابية ؛

* أو بشكل مشترك بينهما ؛

* أو من قبل هيئة للتدقيق يتم انتداب احد أعضائها ، وتحدد صلاحياتها بقرار مشترك لوزير

الداخلية و وزير المالية .

وينجز لهذه الغاية تقرير تبلغ نسخ منه إلى رئيس مجلس الجماعة الترابية المعنية و الى سلطات

الوصاية ، وكذا إلى المجلس الجهوي للحسابات المعني الذي يتخذ ما يراه مناسباً في ضوء خلاصات

تقارير التدقيق .

و يتعين على الرئيس تبليغ نسخة من التقرير المشار إليه أعلاه إلى مجلس الجماعة الترابية الذي

يمكنه التداول في شأنه دون اتخاذ مقرر .

الفقرة الثانية : رقابة مجالس الجماعات الترابية على أجهزتها التنفيذية

في القوانين التنظيمية الجديدة ، تم حذف أي إشارة إلى "الحساب الإداري " ، الذي كان يشكل

آلية مهمة لمراقبة مجالس الجماعات الترابية على أجهزتها التنفيذية ؛ و بالتالي تقلصت آليات الرقابة ،

وأصبحت تقتصر فقط على لحظة التصويت على الميزانية و الأسئلة داخل الجلسات و اللجان

فمناقشة الميزانية داخل اللجنة المختصة و من قبل أعضاء المجلس في الجلسة العامة و

التصويت عليها من قبل الأخير تعتبر فرص مواتية لمساءلة الأجهزة التنفيذية ، و خاصة الأمرين

بالصرف ، من طرف المجالس المنتخبة .

وينطبق نفس الشيء على مناقشة المقترحات لتعديل الميزانية الأولية أو مقترحات برمجة

فوائض الميزانية .

بالإضافة إلى ذلك ، تم استحداث آلية جديدة للمراقبة ، و هي لجان التقصي ؛ حيث تشير القوانين

التنظيمية الجديدة إلى انه يمكن لمجلس الجماعة الترابية ، بطلب من نصف أعضائه المزاولين مهامهم ،

أن يشكل لجنة للتقصي حول مسألة تهم تدبير شؤون الجماعة الترابية المعنية .

و تعتبر هذه اللجان مؤقتة بطبيعتها ، و لا يجوز تكوينها بخصوص وقائع تكون موضوع

متابعات قضائية ؛ و يحدد النظام الداخلي للمجالس كيفية تأليف هذه اللجان ، و كذا طرق اشتغالها .

وتعد لجنة التقصي تقريراً حول المهمة التي أحدثت من أجلها في ظرف شهر على الأكثر ،
ويناقش هذا التقرير من قبل مجلس الجماعة الترابية المعنية الذي يقرر في شأن توجيه نسخة منه إلى
المجلس الجهوي للحسابات ⁵¹ .

يمكن أيضاً لأعضاء مجلس الجماعة الترابية توجيه أسئلة مكتوبة ، بشكل فردي أو من خلال
الفريق الذي ينتمون له ، إلى رئيس المجلس حول أي مسألة تتعلق بتدبير أمور جماعتهم الترابية ⁵² .
و بذلك ، تكون لجان التقصي و الأسئلة المكتوبة الموجهة إلى رئيس المجلس آليات لمساءلة
رؤساء المجالس ونوابهم حول مختلف جوانب التدبير المالي للجماعات الترابية .
و من شأن توافر و جودة المعلومات المالية والمحاسبية أن يساهموا في نجاعة مراقبة مجالس
الجماعات الترابية على أجهزتها التنفيذية

الفقرة الثالثة : رقابة المجالس الجهوية للحسابات

تشير القوانين التنظيمية إلى أن مالية الجماعات الترابية تخضع لمراقبة المجالس الجهوية
للحسابات ، طبقاً لمدونة المحاكم المالية الصادرة بقانون رقم 62.99 المؤرخ ب 13 يونيو 2002 .
بعد الإصلاحات الدستورية لسنوات التسعينيات من القرن الماضي ، تم الارتقاء بالمجلس الأعلى
للحسابات إلى مستوى مؤسسة دستورية كهيئة عليا للرقابة على المال العام ؛ وتم التنصيب كذلك على
إحداث فروع جهوية لهذا المجلس ؛ وقد صدر مرسوم بتاريخ 29 يناير 2003 يحدد عدد المجالس
ومقراتها وحدود مجال اختصاصها الترابي ؛ وقد حدد هذا العدد في تسعة ، إلا أن تقليص عدد الجهات
إلى 12 جهة ، دفع السلطات العمومية إلى إصدار مرسوم جديد بتاريخ 5 أكتوبر 2015 ، يرفع عدد
المجالس الجهوية إلى 12 مجلس .

و تعتبر المهام التي تقوم بها المجالس الجهوية للحسابات على المستوى المحلي امتداداً للمهام
التي يقوم بها المجلس الأعلى للحسابات على المستوى الوطني ، ويمكن استعراضها كالتالي :

⁵¹ - راجع الفصل 29 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات و الفصل 30 من القانون التنظيمي
رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم و الفصل 32 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات .
⁵² - راجع الفصل 46 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات و الفصل 47 من القانون التنظيمي
رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم و الفصل 49 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات .

1 - النظر في حسابات المحاسبين :

يمارس المجلس الجهوي للحسابات رقابة على المحاسبين العموميين للجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات العمومية التابعة لها .

وبناء عليه ، يلزم المحاسبون العموميون في تلك الهيئات بتقديم حساباتهم سنويا للمجلس وتقديم الوثائق المبررة للعمليات كل ثلاثة أشهر

2 - الرقابة المتعلقة بالتأديب الخاص بالميزانية والشؤون المالية :

يتولى المجلس الجهوي للحسابات ممارسة رقابة في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بالنسبة لكل موظف أو عون أو مسؤول في الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات العمومية التابعة لها .

وفي حالة ارتكاب مخالفات في هذا الشأن ، يقوم المجلس باتخاذ إجراءات في حق المعنيين بالأمر حسب المساطر المنصوص عليها في مدونة المحاكم المالية .

3 - رقابة التسيير :

يقوم المجلس الجهوي للحسابات بانجاز مهام رقابية تنصب على فحص جوانب الفعالية و المردودية في مصالح الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات الخاضعة لوصايتها .
وتعتبر هذه المراقبة شاملة و مندمجة ، حيث يمكن أن تهم جميع أوجه ومظاهر التدبير المحلي .
وتستهدف رقابة التسيير تقويم مدى تحقيق الأهداف المحددة ومدى النتائج المحققة وتكاليف وشروط التدبير و نجاعة الوسائل المستعملة ؛ و تشمل أيضا مشروعية وصدق العمليات المنجزة وكذا حقيقة الخدمات المقدمة و التوريدات المسلمة والأشغال المنجزة .
كما يتأكد المجلس من أن الأنظمة والإجراءات المطبقة داخل هيئات المراقبة تضمن التسيير الأمثل للموارد وحماية الممتلكات .

بعد استعراض المساطر المالية و المحاسبية للجماعات الترابية ، من الضروري دراسة مصادر تمويل ميزانياتها .

القسم الثاني : مصادر تمويل ميزانيات الجماعات الترابية

تعتبر الجماعات الترابية أشخاص معنوية ، خاضعة للقانون العام ، تتمتع بالأهلية القانونية و الإستقلال المالي .

و لذلك ، و قبل الحديث عن مصادر تمويل ميزانيات الجماعات الترابية ، وجب الوقوف قليلا عند مفهوم الإستقلال المالي ، لإستجلاء بعض ملامحه .

يمكن القول أنه من الضروري توفر ثلاثة عناصر أساسية للحديث عن الإستقلال المالي للجماعات الترابية ، و هي :

- توفر الجماعات الترابية على موارد كافية للنهوض بالمهام الملقاة على عاتقها ؛
- إمكانية تدبير الجماعات الترابية لمواردها بحرية ؛
- أن تكون الرقابة على تدبير الجماعات الترابية ، رقابة لاحقة وأساسا ذات طبيعة قضائية .

؟ - توفر الجماعات الترابية على موارد كافية للنهوض بالمهام الملقاة على عاتقها :

تمنح القوانين التنظيمية للجماعات الترابية العديد من الاختصاصات الذاتية و المشتركة و القابلة للتحويل ، و في العديد من المجالات . لكن هاته الاختصاصات القانونية لا معنى لها إذا لم تتوفر للجماعات الترابية الموارد المالية الضرورية للنهوض بها .

فالمعيار الحقيقي لقياس مستوى اللامركزية هو المعيار المالي ، وهو التوفر على الموارد ؛ إذن، ماهي حصة الجماعات الترابية من الحجم الإجمالي للموارد العمومية ؟

في الأنظمة التي تتوفر على لامركزية ترابية متقدمة ، تمنح للجماعات الترابية إمكانية تدبير جزء كبير من الموارد العمومية الإجمالية ؛ في حين في المغرب ، نجد أن هذه النسبة لازالت ضعيفة . فمعيار 'نسبة لامركزية الموارد المالية العمومية' يعطينا القياس الحقيقي لمستوى اللامركزية ؛ كما يسمح لنا بالتمييز بين الاختصاصات القانونية والاختصاصات الفعلية ، بمعنى ما يمنح من اختصاصات على مستوى القانون وما تمارسه فعلا الجماعات الترابية ؛ لأن ما تقوم به مشروط بحجم الموارد المالية التي تتوفر عليها .

2 - إمكانية تدبير الجماعات الترابية لمواردها بحرية .

الحديث هنا عن مبدأ التدبير الحر ، الذي يعتبر الإستقلال المالي نتيجة منطقية له ؛ و المقصود بالتحديد سلطة الإنفاق و سلطة الجباية .

فسلطة الإنفاق تحدها ، من جهة ، لائحة النفقات الإلزامية . و من جهة أخرى ، من المفترض أن تكون هناك إمكانية قانونية للجماعات الترابية للتصرف بحرية في مواردها بالرغم من ضئالتها ، بمعنى أن لا تتدخل سلطات الوصاية في تحديد اختيارات الجماعات الترابية ؛ لكن ، في واقع الأمر ، يتم إدراج مساهمات ميزانيات الجماعات الترابية في العديد من السياسات العمومية التي تقرر على المستوى المركزي .

على مستوى السلطة الجبائية ، من المعلوم أن الضرائب لا تحدث إلا بقانون ؛ و بالتالي ، ما تتمتع به الجماعات الترابية ، على هذا المستوى ، هو الإمكانيات التي منحها لها المشرع في تحديد أسعار بعض الرسوم المحلية ، في إطار حد أعلى وحد أدنى يحددهما القانون . بالإضافة لسلطة تدبير الموارد الذاتية و تعبئة المزيد منها في إطار التعاون و الشراكات .

3 - أن تكون الرقابة على تدبير الجماعات الترابية . رقابة لاحقة وأساسا ذات طبيعة قضائية :

تعتبر الرقابة مكون أساسي في اللامركزية ؛ وبالتالي ، المشكل ليس في الرقابة بل في الصيغة التي تمارس بها الرقابة .

و الإتجاه الحديث للرقابة في إطار النظام اللامركزي ، و الذي ينسجم مع مبدأ التدبير الحر ، المنصوص عليه دستوريا ، يقتضي أن تكون الرقابة أولا رقابة بعدية و ليس رقابة قبلية ؛ أي أن تترك حرية التصرف للجماعات الترابية في إطار القوانين والأنظمة الجاري بها العمل ؛ وبعد ذلك ، يحاسب مدبروها على نتائج أعمالهم . و ينبغي كذلك أن تمارس هذه الرقابة من طرف جهاز مستقل ، وخاصة من لدن جهاز قضائي .

و الملاحظ أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية ارتقت بالمنظومة الرقابية من خلال تقوية دور القضاء في فض العديد من الخلافات و المنازعات بين الجماعات الترابية و سلطات الوصاية . لكن ، مع ذلك ، لازلنا نجد عدة أساليب للرقابة قبلية على العديد من مداولات مجالس الجماعات الترابية و قرارات رؤسائها من طرف سلطات الوصاية .

و بالعودة للحديث عن مصادر التمويل ، نجد أن ميزانيات الجماعات الترابية يتم تمويلها إجمالاً

بثلاثة أصناف من الموارد ، متفاوتة الأهمية ، و هي :

- الموارد الذاتية (الجبائية وغير الجبائية) ؛

- الموارد المحولة من طرف الدولة ؛

- الموارد المتأتية من القروض .

المبحث الأول : الموارد الذاتية

تشتمل الموارد الذاتية للجماعات الترابية على :

- الموارد الجبائية ، المنظمة بقانون 47.06 لسنة 2007 ، كما و قع تغييره و تميمه بقانون

07.20 لسنة 2020⁵³ ؛

- الموارد غير الجبائية ، أي لائحة من الحقوق والمساهمات والأتاوات التي لازالت منظمة

بمقتضى قانون 30.89 الصادر بتاريخ 21 نونبر 1989 ، في انتظار صدور مرسوم لرئيس الحكومة يعيد تنظيمها⁵⁴ .

و يعتبر القرار الجبائي L'arrêté fiscal الآلية الأساسية لتنزيل مقتضيات القانونية المتعلقة

بالموارد الذاتية للجماعات الترابية ، عبر تحديد نسب وأسعار الرسوم و الحقوق و المساهمات و الأتاوات

⁵³ - ظهير رقم 1.07.195 صادر في 30 نوفمبر 2007 بتنفيذ القانون رقم 47.06 المتعلق بـجبائيات الجماعات المحلية ؛ جريدة رسمية عدد 5583 بتاريخ 3-12-2007، كما وقع تغييره و تميمه بالظهير رقم 1.20.91 صادر في 31 ديسمبر 2020 بتنفيذ القانون رقم 07.20 ، الجريدة الرسمية عدد 6948 بتاريخ 31 ديسمبر 2020 .

⁵⁴ - حسب ما نص عليه الظهير رقم 1.07.209 صادر في 27 ديسمبر 2007 بتنفيذ القانون رقم 39.07 بسن أحكام انتقالية فيما يتعلق ببعض الرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات المحلية ؛ الجريدة الرسمية عدد 5591 بتاريخ 31 دجنبر 2007 .

كان الاصلاح الجبائي لسنة 2007 يهدف الى تجاوز الثغرات والنواقص التي اتسم بها القانون السابق رقم 30.89 الصادر بتاريخ 21 نونبر 1989 ؛ و ذلك من خلال تبسيط النظام الجبائي المحلي، و تحسين تدبيره و تقوية مردوديته .
ويمكن اجمال أهم الاضافات التي اتي بها الاصلاح الجبائي المحلي لسنة 2007 في النقاط التالية :

أ - اعادة هيكلة النصوص القانونية المنظمة للرسوم المحلية

كان القانون رقم 30.89⁵⁵ يشمل ما هو جبائي و ما هو غير جبائي ؛ اكثر من ذلك ، كانت هناك رسوم محلية يعود منتوجها للجماعات الترابية منظمة بنصوص مستقلة كالضريبة الحضرية .
و لم يكن هذا القانون يتضمن كل المقتضيات ، بل كانت هناك العديد منها خاصة فيما يتعلق بالمساطر والمنازعات منظمة بنصوص أخرى .
و بالتالي ، فمن حسنات القانون 47.06 انه اولا اقتصر على ضم كل ما هو جبائي متعلق بالجماعات الترابية ؛ وبالتالي ، اصبح الملزم اليوم لكي يعرف ماهي التزاماته الضريبية اتجاه الجماعات الترابية ، يكفي الرجوع الى هذا القانون ؛ هذا علاوة على وضوح مقتضياته ومساطره مقارنة مع القانون 30.89 الذي كان يتسم بتعقد مساطره و صعوبة التطبيق السليم لمقتضياته .

ب - تقليص عدد الرسوم المحلية

كان القانون 30.89 يتضمن 39 رسما، ولم يقتصر المشكل على العدد فقط ، بل تمثل ايضا في اشتماله على بعض الرسوم التي كانت تكاليف تدبيرها اكثر من مردوديتها ، وكذا حذفه لرسوم اخرى رغم ان لها مردودية كبيرة ، مما جعل هذا القانون يتعرض لانتقادات كثيرة .
في حين يتضمن القانون 47.06 حاليا 17 رسما فقط ، 11 رسما منها لفائدة الجماعات ؛ و 3 رسوم لفائدة مجالس العمالات والاقاليم ؛ و 3 رسوم لفائدة الجهات ؛ مع الاشارة الى ان الجهة تستفيد من حصص في رسمين من الرسوم المخولة للجماعات .

55 - راجع القانون رقم 30.89 المحدد بموجبه نظام للضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها الصادر بتنفيذه الظهير رقم 187 89.1 بتاريخ 21 نوفمبر 1989 .

و يعزى تقليص عدد الرسوم الى كون القانون 47.06 يضم فقط الرسوم ذات الطابع الجبائي ،
بالإضافة الى إلغاء بعض الرسوم ذات المردودية الضعيفة

ج - تبسيط الرسوم المحلية

يتجلى تبسيط الرسوم على ثلاثة مستويات :

* على مستوى تأسيس الرسوم :

و يتضح ذلك في كون أغلب الرسوم أصبحت تصريحية ، أي تعتمد على تصريح الملزمين ؛
وهو ما يبسط الامر على الجماعات الترابية ، ويجعل على عاتقها فقط مهمة مراقبة التصريحات التي
يقدمها الملزمون .

فمن ضمن لائحة 17 رسما ، هناك 3 رسوم فقط تعتمد على إحصاء الملزمين ، و تدبرها
مصالح وزارة المالية لفائدة الجماعات الترابية .

* على مستوى تصفية الرسوم :

يتجلى التبسيط هنا بإعتماد أسلوب الأداء التلقائي و الدوري للرسوم ، حيث أن أغلب الرسوم
تؤدي على دفعات ، مرة كل ثلاثة أشهر .

* على مستوى تحصيل الرسوم :

حيث تم توضيح المهام الخاصة لكل من المحاسب العمومي وشيخ المداخل ؛ و أصبحت
المهمة الأكبر في تحصيل المداخل على عاتق الجماعات الترابية ، التي أضحت مطالبة بالتوفر على
قسم لتنمية الموارد المالية للنهوض بمهام تلقي تصريحات الملزمين ، و تحصيل المداخل ، و المراقبة
والتفتيش .

بالإضافة لإعادة هيكلة النصوص القانونية المنظمة للرسوم المحلية و تقليص عددها و تبسيطها ،
توخى الإصلاح الجبائي لسنة 2007 ، كذلك :

* تقوية دور مجالس الجماعات الترابية ، خاصة في تحديد نسب بعض الرسوم في إطار حد أقصى
وحد أدنى يحددهما القانون ؛

* وضع وسائل قانونية جديدة رهن إشارة الإدارات المحلية ، في ميادين التدبير و المراقبة و التفتيش ؛
* ملائمة نظام جبايات الجماعات الترابية مع النظام الجبائي للدولة على مستوى الإجراءات والمساطر
والجزاءات

لكن ، بالنظر للإصلاحات و التغييرات التي شهدتها الإطار المؤسسي و القانوني لسياسة اللامركزية ، خصوصا مع اعتماد الدستور الجديد لسنة 2011 و تبني سياسة الجهوية الموسعة و صدور القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية في يوليوز 2015 ، أصبح لزاما إصلاح الجبايات المحلية لمواكبة التطورات الجارية .

و بالفعل ، تم إدراج موضوع الإصلاح الجبائي المحلي ضمن أشغال المناظرة الوطنية الثالثة للجبايات المنعقدة يومي 3 و 4 ماي 2019 بالصخيرات ، لضمان تحقيق إصلاح شامل للنظام الجبائي الوطني .

و في انتظار تفعيل مخرجات أشغال اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي ، و كذا توصيات المناظرة الوطنية للجبايات ، و قبل اعتماد القانون-الإطار رقم 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي بتاريخ 26 يوليوز 2021 ، صدر قانون 07.20 القاضي بتغيير و تنميط القانون 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية⁵⁶ .

و قد توخى القانون 07.20 ملائمة الجبايات المحلية مع محيطها القانوني كاستبدال بعض العبارات ، مثل 'الجماعات المحلية' بـ 'الجماعات الترابية' ؛ و 'الجماعات الحضرية' بـ 'المدارات الحضرية' ؛ و 'الجماعات القروية' بـ 'الجماعات التي لا يشمل نفوذها الترابي مدارا حضريا' ؛ وذلك انسجاما مع مقتضيات الدستور الحالي و القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجماعات الترابية .

كما تضمن القانون 07.20 العديد من التعديلات التي همت مراجعة قواعد وعاء بعض الرسوم المحلية ، مثل توسيع مجال تطبيق رسم السكن و رسم الخدمات الجماعية و الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية و الرسم على عمليات البناء و الرسم على عمليات تجزئة الأراضي و الرسم على الإقامة في المؤسسات السياحية ؛ بالإضافة الى مراجعة توزيع عائد الرسم المهني و رسم السكن للرفع من الحصة المخصصة لميزانيات الجماعات الترابية .

و لكن ، تبقى كل التعديلات التي تضمنها القانون 07.20 حولا مؤقتة ، لا تعفي من إصلاح جوهرى لمنظومة جبايات الجماعات الترابية .

⁵⁶ - راجع الظهير رقم 1.20.91 الصادر في 31 ديسمبر 2020 بتنفيذ القانون رقم 07.20 بتغيير و تنميط القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية ؛ جريدة رسمية عدد 6948 بتاريخ 31 ديسمبر 2020

وفي ما يلي لائحة الرسوم الجبائية التي تستفيد منها الجماعات الترابية :

يحتوي قانون 47.06 على لائحة تضم 17 رسما ، 11 رسما لفائدة الجماعات ، 3 رسوم لفائدة مجالس العمالات والأقاليم ، و 3 رسوم لفائدة الجهات

1 - الرسوم المستحقة لفائدة الجماعات :

- الرسم المهني
- رسم السكن
- رسم الخدمات الجماعية
- الرسم على الاراضي الحضرية غير المبنية
- الرسم على عمليات البناء
- الرسم على عمليات تجزئة الاراضي
- الرسم على محال بيع المشروبات
- الرسم على الاقامة بالمؤسسات السياحية
- الرسم على المياه المعدنية و مياه المائدة
- الرسم على النقل العمومي للمسافرين
- الرسم على استخراج مواد المقالع

2 - الرسوم المستحقة لفائدة مجالس العمالات والاقاليم :

- الرسم على رخص السياقة
- الرسم على السيارات الخاضعة للفحص التقني
- الرسم على بيع الحاصلات الغابوية

3 - الرسوم المستحقة لفائدة مجالس الجهات :

- الرسم على رخص الصيد
- الرسم على استغلال المناجم
- الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ

الفقرة الثانية : الموارد غير الجبائية للجماعات الترابية

الى جانب الرسوم الجبائية المحلية ، تمول ميزانيات الجماعات الترابية بمجموعة من الحقوق و المساهمات و الأتاوى و الاجور التي ليست لها صبغة جبائية .

هاته الموارد غير الجبائية لا زال ينظمها بشكل مؤقت وانتقالي قانون 30.89 الصادر في 21 نونبر 1989 ، في انتظار صدور مرسوم لرئيس الحكومة يعيد تنظيمها .

وفي ما يلي لائحة هاته الحقوق و المساهمات و الأتاوى و الاجور :

- الرسم المترتب على اتلاف الطرق ؛
- رسم تصديق الامضاء او الاشهاد بالتطابق ؛
- الرسوم المفروضة على الذبح في المجازر ؛
- الرسم الاضافي المفروض لفائدة المشاريع الخيرية على الذبح في المجازر ؛
- الرسوم المقبوضة في الاسواق واماكن البيع العامة ؛
- رسم المحجز ؛
- الرسم المفروض على وقوف العربات المعدة للنقل العام للمسافرين ؛
- رسم الحالة المدنية ؛
- مساهمة ارباب العقارات المجاورة للطرق العامة في نفقات تجهيزها وتهيتها ؛
- الرسوم المفروضة على البيع في اسواق البيع بالجملة واسواق السمك ؛
- الرسم المفروض على شغل الاملاك الجماعية العامة مؤقتا لاغراض البناء ؛
- الرسم المفروض على شغل الاملاك الجماعية العامة مؤقتا لاغراض تجارية او صناعية او مهنية ؛
- الرسم المفروض على شغل الاملاك الجماعية العامة مؤقتا بمنقولات وعقارات ترتبط بممارسة اعمال تجارية او صناعية او مهنية .

هذا ، و يعاني تدبير أملاك الجماعات الترابية من نواقص و صعوبات كثيرة ؛ كما أن مساطر تدبيرها لا تقدم دائما الضمانات الكافية على مستوى الاشهار و التنافس ؛ وهو ما يؤدي الى التفريط في قسط مهم من موارد الجماعات الترابية .

ومن شأن التدبير الأمثل لأملاك الجماعات الترابية أن يضمن لها موارد قارة و متزايدة لتمويل

ميزانياتها

الفقرة الثالثة : القرار الجبائي المحلي L'arrêté fiscal

يعتبر القرار الجبائي الآلية الأساسية لتنزيل القانون المتعلق بالجبائيات المحلية ، حيث تنص المادة 168 من القانون 47.06 على ان أمر تحديد نسب وأسعار الرسوم يتم عن طريق اعداد قرار جبائي يتخذ من طرف الأمر بالصرف ، بعد مصادقة مجلس الجماعة الترابية المعنية ، في حدود الأسعار الدنيا والقصى المحددة بالقانون ؛ ونفس الامر بالنسبة للحقوق والمساهمات والأنوات ، حيث يتم تحديد نسبها وأسعارها كذلك بواسطة القرار الجبائي المحلي .

و يجب ان يتم تحديد النسب والاسعار في اطار احترام الهدف الرئيسي المتوخى من اصلاح النظام الجبائي المحلي و الممثل في تنمية الموارد الذاتية للجماعات الترابية و تدعيم استقلالها المالي دون اغفال للوضعية الاقتصادية والاجتماعية لبعض فئات الملزمين .

و تتم موافاة سلطة الوصاية بمشاريع القرارات الجبائية بعد التصويت عليها من طرف المجالس المعنية قصد المصادقة عليها قبل العمل بها .

المبحث الثاني : الموارد المحولة من طرف الدولة

الى جانب الموارد الذاتية ، جبائية و غير جبائية ، تستفيد الجماعات الترابية من موارد محولة من طرف الدولة ، سواء لميزانيات الجماعات أو مجالس العمالات والأقاليم أو الجهات .

و تتمثل هذه الموارد في حصص من منتوج الضرائب الوطنية (الضريبة على القيمة المضافة و الضريبة على الدخل و الضريبة على الشركات) و مخصصات أخرى .

الفقرة الأولى - الموارد المحولة لفائدة ميزانيات الجماعات ومجالس العمالات والأقاليم :

الحصة من منتوج الضريبة على القيمة المضافة Part dans le produit de la taxe sur la valeur ajoutée

نص القانون-الإطار حول الاصلاح الضريبي الذي صادق عليه البرلمان في 20 دجنبر 1982 ، و صدر بظهير في ابريل 1984 ، على تخصيص حصة 30% من منتوج 'الضريبة على القيمة المضافة' لفائدة ميزانيات الجماعات الترابية .

وبعد صدور القانون المنظم للضريبة على القيمة المضافة سنة 1985 ، لم تقم وزارة الداخلية بتحويل حصة الجماعات الترابية من هاته الضريبة ؛ بل حاولت تدبيرها على المستوى المركزي تحت تبريرات متعددة الى غاية فاتح يناير 1996 ، حيث صدرت دورية لوزير الداخلية تحدد نظام توزيع حصة الجماعات الترابية من الضريبة على القيمة المضافة .

و يتم تقسيم حصة الجماعات الترابية من الضريبة على القيمة المضافة ؛ التي تمثل 30 % من المنتج السنوي لهاته الضريبة ؛ كما يلي :

- حصة أولى تمثل 20 % تحتفظ بها وزارة الداخلية و تخصصها لتغطية بعض التحملات المشتركة او الطارئة للجماعات الترابية .

- حصة ثانية تمثل 80 % يخضع توزيعها لمعايير محددة ؛

و يعتمد 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 او امكانياتها ؛

* ضمان نوع من التوازن والتصحيح للتخفيف من التفاوتات الجبائية الكبرى بين الجماعات الترابية ؛

* تشجيع جهود تنمية الموارد الذاتية .

و يتم 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' ؛ و الأمر بالصرف لهذا الحساب الخصوصي هو وزير الداخلية .

و تتوصل سنويا ، بعد التوزيع ، كل جماعة أو مجلس عمالة أو إقليم ، بمبلغ الحصة المخصصة له ؛ علما أن الجهات لاتستفيد من هذا التوزيع ؛ بل تخصص لها حصص من منتج ضرائب أخرى .

و قد بلغت حصة الجماعات الترابية المتوقعة من منتج الضريبة على القيمة المضافة ، في

قانون مالية سنة 2020 ، 30,9 مليار درهم ، و في قانون مالية سنة 2021 ، 28,5 مليار درهم .

نص القانون السابق المنظم للجهات المؤرخ ب 2 أبريل 1997 على تخصيص نسبة معينة من منتوج الضريبة على الشركات و الضريبة على الدخل لفائدة ميزانيات الجهات .

ونص كذلك على ان هاته النسبة ستتزايد مع مرور السنوات ؛ و ترك أمر تحديد هذه النسبة لقوانين مالية السنة ؛ لكن قانون مالية سنة 1998 حدد النسبة في 1% من منتوج الضريبة على الدخل ، و 1% من منتوج الضريبة على الشركات .

و بقيت هذه النسبة قارة الى حين صدور القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالجهات في يوليوز 2015 الذي نص على تقوية الموارد المالية المحولة للجهات لمواكبة مشروع الجهوية المتقدمة .

وهكذا نص قانون مالية سنة 2016 على الرفع من هاته النسبة الى 2% من منتوج الضريبة على الدخل ، و 2% من منتوج الضريبة على الشركات ، و تطورت هاته النسبة من سنة لأخرى الى أن وصلت للسقف المحدد ، أي 5% من منتوج الضريبة على الدخل و 5% من منتوج الضريبة على الشركات .

بالإضافة الى ذلك ، نص قانون مالية 2016 على الرفع من حصة الجهات من منتوج الضريبة على عقود التأمين من 13% الى 20% .

هذا بالإضافة الى تحويلات مالية من ميزانية الدولة لفائدة الجهات تتزايد بالتدريج لتصل مبلغا إجماليا قدره 10.000.000.000 درهم في سنة 2021 .

ويتم تدبير كل هاته الموارد المالية المحولة لفائدة الجهات عبر حساب خصوصي للخرينة في قانون مالية السنة، تحت إسم 'الصندوق الخاص المتعلق بمنتوج حصص الضرائب المخصصة للجهات'. و قد تم تحديد معايير توزيع هاته الموارد بين الجهات بموجب المرسوم رقم 2.15.997 المؤرخ ب 30 دجنبر 2015 ، على الشكل التالي :

* 50 % توزع بالتساوي بين الجهات ؛

* 37,5 % توزع بناء على عدد سكان الجهة ؛

* 12,5 % توزع بناء على مساحة الجهة .

و قد بلغ مجموع الإعتمادات المسجلة في هذا الحساب الخصوصي ، أكثر من 8,6 مليار درهم

برسم قانون مالية سنة 2020 ، و 9 مليار درهم برسم قانون مالية سنة 2021 .

بالإضافة الى ذلك ، تم إحداث صندوقين جديدين ، بمقتضى الفصل 142 من دستور 2011 . وهما : صندوق التأهيل الإجتماعي و صندوق التضامن بين الجهات

1 - صندوق التأهيل الإجتماعي :

المنظم بمقتضى المواد 229 الى 233 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 ، و الذي يهدف الى سد العجز في مجالات التنمية البشرية ، و البنيات التحتية الأساسية و التجهيزات . لاسيما في المجالات التالية : - الماء الصالح للشرب و الكهرباء ؛ - السكن غير اللائق ؛ - الصحة ؛ - التربية ؛ - شبكة الطرق و المواصلات .

و قد بلغ مجموع الإعتمادات المسجلة في الحساب الخصوصي المتعلق بصندوق التأهيل الإجتماعي ، 10 ملايين درهم برسم قانون مالية سنة 2020 ، و نفس المبلغ برسم قانون مالية سنة 2021 .

و تم تحديد المعايير للإستفادة من موارد هذا الصندوق بموجب المرسوم رقم 2.17.598 المؤرخ ب 20 نونبر 2017 .

2 - صندوق التضامن بين الجهات :

المنظم بمقتضى المواد 234 الى 236 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 ، و الذي يهدف الى ضمان التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليل من التفاوتات بين الجهات . و قد بلغ مجموع الإعتمادات المسجلة في الحساب الخصوصي المتعلق بصندوق التضامن بين الجهات ، 959,8 مليون درهم برسم قانون مالية سنة 2020 ، و 1 مليار درهم برسم قانون مالية سنة 2021 .

و تم تحديد معايير توزيع موارد هذا الصندوق بموجب المرسوم رقم 2.17.667 المؤرخ ب 20 نونبر 2017 .

و تجدر الإشارة الى أن المادة 12 مكررة من قانون مالية سنة 2018 ، أعادت توزيع حصة الجهات من منتج الضريبة على عقود التأمين التي تبلغ 20% ، حيث تركت 18% منها في 'الصندوق الخاص المتعلق بمنتج حصص الضرائب المخصصة للجهات' ، و حولت 2 % الى 'صندوق التضامن بين الجهات' .

بعد أن كانت الجماعات الترابية ، و لفترة طويلة ، تقتصر بشكل شبه حصري ، من صندوق التجهيز الجماعي ، إتجهت السلطات العمومية الى تحرير سوق القروض ، عبر سن قواعد جديدة لتنظيم هذا المجال .

الفقرة الأولى : القواعد الجديدة المنظمة لعمليات الاقتراضات

تطبيقا لمقتضيات القوانين التنظيمية ليوليوز 2015 ، صدرت ثلاثة مراسيم بتاريخ 09 يونيو 2017⁵⁷ ، تحدد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجماعات الترابية .

و عرفت المادة الأولى من هاته المراسيم ، عملية الاقتراض بأنها : كل عملية يتم بموجبها وضع أموال أو الالتزام بوضعها من طرف مؤسسة ائتمان رهن تصرف الجماعة الترابية التي تكون ملزمة بإرجاعها وفق شروط تعاقدية .

و تخصص القروض ، بصفة حصرية ، لتمويل نفقات التجهيز ؛ كما يمكن أن تخصص لتمويل مساهمات الجماعة الترابية المعنية في مشاريع تكون موضوع عقود تعاون أو شراكة .

و يتداول مجلس الجماعة الترابية المعنية في طلبات الاقتراضات ؛ حيث يفصل بمداولاته في كل قرض على حدة و في نوعية المشروع المراد تمويله ، و كذا في طبيعة الضمانات المطلوبة عند الاقتضاء التي يشترط أن تكون متناسبة مع حجم القرض .

كما يمكن لمجلس الجماعة الترابية المعنية التداول في شأن فتح خط اعتماد 'Ligne de crédit' لتمويل مجموعة من المشاريع عن طريق قروض مخصصة لكل مشروع على حدة .

و تكريسا لمبدأ التحرير ، تنص المادة الخامسة من المراسيم المذكورة الى أنه يمكن للجماعات الترابية اللجوء الى الاقتراضات لدى مؤسسات الائتمان الوطنية أو الأجنبية أو الدولية .

و لا تكون المقررات المتعلقة بالاقتراضات و الضمانات قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل وزارة الداخلية بالنسبة للجهات ، و العامل بالنسبة للجماعات و مجالس العمالات و الأقاليم .

و بعد إتفاق الجماعة الترابية المعنية مع المؤسسة المقرضة ، يتم الترخيص بالإقتراض لدى هاته المؤسسة ، سواء كانت وطنية أو أجنبية أو دولية ، بموجب قرار مشترك لوزير الداخلية و وزير المالية،

⁵⁷ - راجع المراسيم الثلاثة الصادرة بتاريخ 09 يونيو 2017 ، بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجماعات الترابية ، الجريدة الرسمية عدد 6578 بتاريخ 15 يونيو 2017 .

داخل أجل أقصاه 20 يوما من تاريخ توصلهما من لدن رئيس مجلس الجماعة الترابية المعنية بنسخة من رسالة تحمل موافقة مؤسسة الائتمان المعنية ، و ذلك بعد مراقبة مايلي : - احترام مداورات المجلس ؛
- القدرة المالية للجماعة الترابية المعنية على تسديد أقساط القرض ؛ - بنود مشروع القرض ؛
- الضمانات الممنوحة ، عند الاقتضاء .

و تشير المادة السادسة من المراسيم السابق ذكرها الى أن عقد القرض يجب أن ينص ، بصفة خاصة ، على : - مبلغ و موضوع القرض ؛ - مدة تسديد القرض ؛ - نسبة الفائدة الثابتة أو المتغيرة المعتمدة ؛ - كفاءات استهلاك القرض ؛ - آليات الأداء المسبق للقرض ؛ - الضمانات الممنوحة من قبل الجماعة الترابية المعنية عند الاقتضاء

و إذا نص عقد القرض على نسبة فائدة متغيرة ، فيجب أن تكون قواعد احتساب هذه النسبة واضحة بما يسمح بتوقع التحملات المالية للجماعة الترابية المعنية .

و كما تنص على ذلك المادة الثامنة من المراسيم السابق ذكرها ، يمكن للجماعة الترابية المعنية ، بعد موافقة مجلسها ، أن تقوم بإعادة جدولة تسديد أقساط القروض الممنوحة لها أو تسديدها بكيفية مسبقة و تكون عملية إعادة الجدولة موضوع عقد جديد مع مؤسسة الائتمان المعنية

الفقرة الثانية : صندوق التجهيز الجماعي ، الفاعل العمومي في ميدان القروض للجماعات الترابية

تم إحداث صندوق التجهيز الجماعي سنة 1959 ، في بادئ الأمر ، على شكل خلية داخل مؤسسة عمومية أخرى ، و هي صندوق الإيداع و التدبير .

و تم الارتقاء به الى مستوى مؤسسة عمومية ، بمقتضى قانون رقم 31.90 المتعلق بإعادة هيكلة صندوق التجهيز الجماعي و الصادر في 5 غشت 1992 .

وانذاك ، ظهر صندوق التجهيز الجماعي كمؤسسة عمومية مستقلة ، لها شخصيتها القانونية و استقلالها المالي و أجهزتها التديرية الخاصة ، مع مهمة واضحة وهي منح القروض للجماعات الترابية.

و منذ سنة 1996 ، تم إخضاع صندوق التجهيز الجماعي لمقتضيات القانون البنكي ، و أصبح يتعامل بنفس القواعد التي تتعامل بها الابناك التجارية ؛ وأضحى مطالبا بالحفاظ على توازنه المالي ؛ و بذلك لم يعد في مقدوره تقديم قروض بأسعار فائدة تفضيلية للجماعات الضعيفة الموارد كما كان عليه الأمر سابقا .

و كمؤسسة عمومية ، يتوفر صندوق التجهيز الجماعي على مجلس للإدارة ، و 'لجنة القرض' التي تتكلف بدراسة طلبات القروض و التسبيقات و الموافقة عليها طبقا للشروط المحددة من قبل مجلس الإدارة ؛ بالإضافة الى المدير العام للصندوق ، و مندوب الحكومة الذي يسهر على مطابقة قرارات الصندوق مع القوانين الجاري بها العمل ، ومع السياسة العامة للدولة في الميدان المالي .

و يخضع التمويل بالقروض من صندوق التجهيز الجماعي لعدة شروط و معايير تهم القطاعات المراد تمويلها و الجماعات الترابية الراغبة في الحصول على قروض ، و كذا المشروع المراد تمويله . و يقدم صندوق التجهيز الجماعي ، كذلك ، لزمائمه الاستشارة التقنية والمالية من أجل انجاز مشاريعهم الاستثمارية .

و لتوضيح سياسة الصندوق في ميدان القروض ، نستعرض ، على التوالي ، قطاعات تدخل صندوق التجهيز الجماعي ، و معايير أهلية المقترض ، و معايير أهلية المشاريع ، و شروط التمويل .

1 - قطاعات تدخل صندوق التجهيز الجماعي :

- يمنح صندوق التجهيز الجماعي قروضا لتمويل المشاريع التي تندرج في أحد القطاعات التالية :
- الماء الصالح للشرب : يمول الصندوق كل العمليات المرتبطة بالماء الصالح للشرب ، كحفر الآبار ، المعالجة ، التزود ، الربط...
- التطهير الصلب : كل ما يتعلق بمعالجة النفايات الصلبة ، سواء تعلق الامر باقتناء آلات او تهيئة مطارح للنفايات...
- الكهرباء : كإنشاء مراكز حرارية ، شراء مولدات كهربائية ، الربط بالشبكات،...
- التطهير السائل : كل ما يتعلق بانجاز قنوات الصرف الصحي ، احداث محطات للتصفية و المعالجة،...
- التجهيزات المتخصصة : و تشمل المجازر، مرافق التبريد ، المحطات الطرقية ...
- النقل الحضري : تهيئة مواقف الحافلات ، تشييد البنايات للاستغلال ،...
- التهيئة الحضرية : تجزئات جماعية ، اعداد المناطق الصناعية ،...
- الطرق الجماعية : احداث طريق جماعية سواء حضريا او قرويا ،...
- التجهيزات الرياضية و السياحية و الترفيهية : بناء المخيمات ، المسابح ، تجهيز الشواطئ ،...
- التجهيزات التجارية : بناء الاسواق ،...

2 - معايير اهلية المقترض :

للحصول على قرض من صندوق التجهيز الجماعي ، يجب ان تتوفر الجماعة الترابية على الشروط التالية :

أ - نسبة مديونية **Taux d'endettement** لا تتجاوز 40 % :

و تقاس نسبة المديونية بإحتساب نسبة القسط السنوي المستحق بمثابة القروض الى مجموع مداخل التسيير :

نسبة المديونية = (القسط السنوي المستحق بمثابة القروض ÷ مداخل التسيير) x 100

ب - التوفر على ادخار يسمح على الاقل بتغطية القسط السنوي المستحق بالكامل ؛

ج - المساهمة في تمويل المشروع في حدود 20 % من كلفته :

و يدخل في قائمة التمويل الذاتي للجماعات الترابية كل من :

* فائض الجماعة الترابية المخصص للمشروع ؛

* المساهمات العينية مثل البقع الارضية المقتناة لفائدة المشروع او النفقات المنجزة حديثا في

اطار هذا المشروع ؛

* الهبات او المساهمات المحصل عليها من طرف المؤسسات العمومية او الخاصة ، وطنية

كانت او اجنبية .

د - التوفر على الامكانيات البشرية والمادية والتنظيمية لانجاز وتدبير المشروع او اللجوء الى مساعدة شريك مؤهل عند الاقتضاء.

3 - معايير اهلية المشاريع :

يجب ان تستجيب المشاريع المؤهلة للتمويل من طرف صندوق التجهيز الجماعي للمعايير

التالية:

- تلبية حاجية حقيقية و ذات اولوية بالنسبة للجماعة الترابية المعنية ؛

- ان يكون المشروع مبررا اقتصاديا و اجتماعيا و ان يستجيب لمعايير اقل تكلفة ؛

- ان يتميز المشروع بالنجاعة المالية بالنسبة للمشاريع ذات الطابع التجاري ؛

- ان تتوفر الجماعة الترابية المعنية على الكفاءة الضرورية لتدبير المشروع او اللجوء الى عقود

التدبير؛

- ان لا تنجم عن المشروع أي آثار سلبية على البيئة او ان تتخذ الجماعة الترابية المعنية كل التدابير

التصحيحية للحد من تلك الآثار .

4 - شروط التمويل :

يطبق صندوق التجهيز الجماعي على القروض الممنوحة للجماعات الترابية نسب فائدة تكون إما قارة أو قابلة للمراجعة حسب مدة القرض التي قد تصل الى 15 سنة .

إضافة الى منح القروض الموجهة لتمويل مشاريع محددة ، يضع الصندوق رهن إشارة الجماعات الترابية تمويلات تأخذ شكل 'خطوط اعتماد' من أجل انجاز برامج استثمارية متعددة السنوات .

و هو ما يمكن الجماعة الترابية من التوفر على رؤية شمولية لتمويل مختلف مكونات برنامجها الاستثماري المتعدد السنوات ، مع امكانية إعادة توزيع التمويلات الممنوحة بين مختلف المشاريع المكونة للبرنامج .