

أنماط التدبير للجماعات الترابية على ضوء القانون التنظيمي رقم 113.14

الدكتور رشيد سيد اليزيد

جامعة ابن زهر - أكادير

تماشياً مع التوجهات الحديثة للدولة واللامركزية، تشهد المجالات الترابية (الجماعات الترابية) في السياق المغربي، تحولاً نحو أنماط تدبير حديثة تهدف إلى تحسين الحكامة، وتعزيز التنمية المحلية، وزيادة فعالية الخدمات المقدمة للمواطنين والانتقال من النهج التقليدي المرتكز على الميزانيات والمدخلات، إلى منهجية تركز على تحقيق نتائج ملموسة (مؤشرات الأداء، تقييم الأثر والوقوع)، حيث يقوم التسيير الجماعي الحديث على مجموعة من الأنماط الرئيسية التي تضمن نجاحه إلى حد ما، وذلك إذا ما قابلها الالتزام بتطبيقها واتباعها كمنهج للتسيير، وهي مسطرة وفق القوانين التنظيمية للجماعات الترابية. وأخرى غير مسطرة فيها وحديثة العهد بالتدبير كاستغلال تقنيات الذكاء الاصطناعي والرقمنة وتطوير الذكاء الترابي.

فما هي هذه الأنماط التي تعتمد عليها الجماعات الترابية في تدبير شؤونها المحلية ؟

إن قراءة في مقتضيات القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14 تمكن من رصد تركيزه على ثلاثة من أنماط التدبير الحديث، وهي:

- التدبير الاستراتيجي؛

- التدبير التشاركي؛

- التدبير المبني على النتائج.

فمنذ بداية الألفية الثالثة التزم المغرب، على غرار العديد من الدول النامية، بالتأسيس لحكامة جيدة للتدبير الإداري العمومي من خلال الاعتماد على آليات ناجعة للتخطيط التنموي⁽¹⁾، وذلك لمجموعة من الاعتبارات من أهمها المستجدات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإصلاحات الدستورية التي شرع فيها منذ التسعينيات من القرن الماضي (1992 و 1996)، بالإضافة إلى الالتزامات الدولية التي تفرض عليه مواكبة الحداثة والعصرنة والتقنية والتكنولوجيا والديمقراطية

1. عبدالله كواعروس، التدبير الجماعي وإشكالية التدخل التنموي، أطروحة لنيل الدكتوراه، جامعة ابن زهر، كلية الحقوق، السنة 2017-2018، ص 26.

من خلال: حضوره في اللقاءات الدولية حول التنمية والتخطيط والحكامة الرشيدة وما يترتب عنها من التزامات وتعهدات. والتزامه منذ 2002 بإحداث إصلاحات جذرية على مستوى الإدارة العمومية والجماعات المحلية (الترابية بالتسمية الحالية)⁽¹⁾.

ومن جهة ثالثة، يعيش المغرب مرحلة انفتاح سياسي منذ بداية التسعينيات من القرن الماضي مما جعل من التدبير التشاركي استجابة لمطلب المجتمع المدني ومختلف الفاعلين الاقتصاديين والسياسيين في كل تراب المملكة، وتم التنصيب عليه في دستور 2011 وفي كل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، ومنها القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14.

وبناء على ما تقدم، سنقارب موضوع أنماط التدبير الحديث للجماعات على ضوء القانون التنظيمي رقم 113.14 في ثلاثة فقرات وهي كالتالي:

المطلب الأول: التدبير الاستراتيجي للجماعات في ضوء القانون التنظيمي رقم 113.14

المطلب الثاني: التدبير التشاركي للجماعات في ضوء القانون التنظيمي رقم 113.14

المطلب الثالث: التدبير المبني على النتائج للجماعات في ضوء القانون التنظيمي رقم 113.14

المطلب الأول: التدبير الاستراتيجي للجماعات على ضوء القانون التنظيمي رقم 113.14 =

يعتبر البعد الاستراتيجي العنصر الأساس في نمط « التدبير الاستراتيجي ». وبناء عليه نتساءل هنا عن مدى فاعلية هذه الآلية في تنفيذ أشغال عمل الجماعة ؟

الفقرة الأولى: برنامج عمل الجماعة باعتباره آلية للتخطيط الاستراتيجي.

ينص القانون التنظيمي للجماعات الترابية المشار إلى مرجعه أعلاه في المادة 77 منه، فيما يتعلق باختصاصات الجماعة، على أن الاختصاصات الذاتية تشتمل على الاختصاصات الموكولة للجماعة في مجال معين. مما يمكنها من القيام، في حدود مواردها، وداخل دائرتها الترابية، بالأعمال الخاصة بهذا المجال، ولا سيما التخطيط، والبرمجة، والإنجاز، والتدبير، والصيانة.

وفيما يتعلق بالتخطيط الاستراتيجي، تنص المادة 78 من هذا القانون على أن تضع الجماعة، تحت إشراف رئيس مجلسها، برنامج عمل الجماعة وتعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه. ويحدد هذا البرنامج الأعمال التنموية المقرر إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعة خلال مدة ست (6) سنوات. ويجب أن يتضمن هذا البرنامج تشخيصا لحاجيات وإمكانيات الجماعة وتحديد الأولوياتها

1. أحمد منيرة وسعيد جفري، الإدارة العمومية المغربية وسؤال الإصلاح، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب SOMADIL 2013، ص 131.

وتقييما لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى وأن يأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع.

وتمكن القراءة في المادة أعلاه، من رصد كل عناصر التدبير الاستراتيجي الواردة في مفهومه السابق الذكر. ف«برنامج عمل الجماعة» يشكل الآلية الأساسية في التدبير الاستراتيجي للجماعات، وقد حددت هذه المادة مدته في ست (6) سنوات، ويمكن تحيينه ابتداءً من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ كما تنص على ذلك المادة 80 من القانون التنظيمي ذاته.

ويقصد في هذه المادة بتشخيص حاجيات وإمكانات وأولويات الجماعة، الوقوف أولاً عند نقط الضعف ونقط القوة لدى كل جماعة. ثم تحديد المشاريع والبرامج التي يجب أن تحظى بالأولوية بالنسبة لساكنة ترابها، خاصة أن المادة 77 تنص على أنه تناط بالجماعة داخل دائرتها الترابية مهام تقديم خدمات القرب للمواطنات والمواطنين، في إطار الاختصاصات المسندة إليها بموجب هذا القانون التنظيمي، وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتبويبها.

وتطبيقاً لأحكام المادة 81 من القانون التنظيمي ذاته، حدد مرسوم خاص⁽¹⁾، مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتبويبه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده. وقد جاء في المادة الثانية منه، يعد «برنامج عمل الجماعة» «الوثيقة المرجعية للجماعة لبرمجة المشاريع والأنشطة ذات الأولوية المقرر أو المزمع إنجازها بتراب الجماعة بهدف تقديم خدمات القرب للمواطنات والمواطنين».

كما توضح المادة الثالثة من هذا المرسوم، الشروط الضرورية اللازم توفرها عند إعداد البرامج والمشاريع التنموية المقرر برمجتها، أو إنجازها، أو المساهمة فيها بتراب الجماعة، وهي كالتالي:

- تحديد برنامج عمل الجماعة للأولويات التنموية للجماعة؛
- السعي إلى تحقيق الانسجام والاتقائية مع توجهات برنامج التنمية الجهوية وبرنامج تنمية العمالة أو الإقليم عند وجودها؛
- اعتماد البعد البيئي.

• الأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المادية المتوفرة للجماعة أو التي يمكن تعبئتها، وكذا الالتزامات المتفق في شأنها بين الجماعة والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها والمقاولات العمومية والقطاعات الاقتصادية والاجتماعية بالجماعة.

1. مرسوم رقم 301.16.2 صادر في 23 من رمضان -29 يوليوز 2016- بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة و تبويبه و تحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده، الجريدة الرسمية عدد 6482 بتاريخ 14 يوليوز 2016.

كما حددت المادة 6 من هذا المرسوم، المراحل التي يتم عبرها إعداد مشروع برنامج عمل الجماعة وهي:

1- إنجاز تشخيص حاجيات وإمكانيات الجماعة وتحديد أولوياتها خاصة في مجال المرافق والتجهيزات العمومية التي تدخل ضمن الاختصاصات الذاتية للجماعة، وخدمات القرب المنوطة قانونيا بها.

2- وضع وترتيب الأولويات التنموية للجماعة انطلاقا من سياسات واستراتيجيات الدولة في مجال خدمات القرب وانسجاما مع توجهات برنامج التنمية الجهوية وبرنامج تنمية العمالات أو الإقليم متى توفرت.

3- تحديد المشاريع والبرامج ذات الأولوية بالنسبة للجماعة، أو التي يمكن تعبئتها خلال السنوات الست التي سيتم العمل فيها ببرنامج عمل الجماعة

4- تقييم موارد الجماعة ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى لبرنامج عمل الجماعة.

5- بلورة وثيقة مشروع برنامج عمل الجماعة، مع وضع منظومة لتتبع المشاريع والبرامج تحدد فيها الأهداف المراد بلوغها ومؤشرات الفعالية المتعلقة بها.⁽¹⁾

إن برنامج عمل الجماعة ليس آلية للتخطيط الاستراتيجي فحسب، ولكنه آلية للمساءلة والمحاسبة كذلك، وذلك ربطا للمسؤولية بالمحاسبة وعملا على تحقيق التدبير الجيد للجماعات باعتباره المدخل الرئيسي للحكامة.

الفقرة الثانية: برنامج عمل الجماعة باعتباره آلية للمساءلة والمحاسبة.

يتمثل «برنامج عمل الجماعة» من خلال المقتضى الإجرائي، في مجموعة من البرامج والمشاريع والأولويات الموجهة نحو المستقبل، ومن تم فإن المشرع المغربي من خلال التنصيص عليه في القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14، فهو قد أسس لقاعدة المساءلة والمحاسبة من لدن الهيئات المكلفة قانونيا بالمراقبة من مجالس جهوية وغيرها، حول الإنجاز الفعلي لجميع البرامج والمشاريع التي يتضمنها. وبالتالي، ربط المسؤولية بالمحاسبة.

فبرنامج عمل الجماعة الترابية هو نظام يستخدم كآلية للمساءلة والمحاسبة في إطار التدبير

1. منقول عن أحمد منيرة و سعيد جفري، الإدارة العمومية المغربية و سؤال الإصلاح، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب SOMADIL 2013.

المحلي. يتضمن هذا البرنامج تنظيم الأعمال والإجراءات التي تضمن شفافية ومساءلة الجماعة الترابية تجاه المواطنين والمجتمع المحلي بشكل عام.

ويمكن أن تشمل مكونات برنامج عمل الجماعة الترابية ما يلي:

1. وضع الأهداف والرؤية: يتم تحديد أهداف ورؤية واضحة للجماعة الترابية، تعكس احتياجات وتطلعات المواطنين. ويتم تحقيق هذه الأهداف من خلال وضع خطط عمل واضحة ومحددة.

2. المشاركة المجتمعية: يتم تشجيع وتعزيز المشاركة المجتمعية في صنع القرارات المحلية وتنفيذ السياسات والبرامج. حيث يتم توفير فرص للمواطنين للتعبير عن آرائهم ومشاركة اقتراحاتهم والمساهمة في عملية صنع القرار.

3. اللوائح والسياسات المعلنة: يتم وضع لوائح وسياسات واضحة ومفهومة تنظم أنشطة الجماعة الترابية. ويجب أن يكون لدى المواطنين وصول سهل إلى هذه اللوائح والسياسات وتخويلهم الحق في الحصول على المعلومة بهدف فهم النظام القانوني والقواعد التي يتم تطبيقها.

4. الشفافية: تكون الشفافية جزءاً أساسياً من برنامج عمل الجماعة الترابية. ويجب أن يتم توفير معلومات كافية ومفهومة للمواطنين بشأن القرارات والإجراءات والموارد المالية المتاحة والنتائج المحققة.

5. المساءلة: يتم وضع آليات محددة لضمان المساءلة في الجماعة الترابية. يتم تحديد مسؤوليات وصلاحيات المسؤولين المحليين ويتم تقييم أدائهم بانتظام، مع تقديم التوضيحات والتوجيهات الكافية للمواطنين.

6. التقييم والتقرير: يتم تنفيذ عمليات تقييم دورية لأداء الجماعة الترابية التي نهجتها في تحقيق أهدافها، حيث يتم إعداد تقارير منتظمة تعكس النتائج المحققة وتوضح المشاكل والتحديات الموجودة والإجراءات المتخذة لمعالجتها.

7. الاستجابة للشكاوى والتوجيهات: يتم توفير ميكانيزمات للتعامل مع شكاوى المواطنين واستفساراتهم بشأن خدمات الجماعة الترابية. ويجب أن يتم الاستجابة والتفاعل مع الشكاوى بشكل سريع وفعال، مع تقديم التوضيحات والتوجيهات والمقترحات اللازمة لحل المشكلات والصعوبات المجابهة.

8. الرقابة والتدقيق: يتم تنفيذ آليات للرقابة والتدقيق لضمان النزاهة والشفافية في إدارة

الجماعة الترابية. ويمكن أن تشمل هذه الآليات التدقيق المالي وفعالية الأداء والرقابة الداخلية.

9. التواصل والإعلام: يجب أن يكون هناك تواصل فعال ومستمر بين الجماعة الترابية والمواطنين. بحيث يمكن استخدام وسائل الإعلام المختلفة مثل المواقع الإلكترونية ووسائل التواصل الاجتماعي والاجتماعات واللقاءات العامة لتوفير المعلومات بهدف تعزيز التواصل المستمر.

فبرنامج عمل الجماعة الترابية يهدف إلى تحقيق شفافية أكبر ومساءلة أفضل للجماعة الترابية تجاه المواطنين. من خلال توفير هذه الآليات والإجراءات، يمكن للمواطنين المشاركة بشكل فعال في العملية الديمقراطية المحلية، والمساهمة في تحسين الخدمات وضمان جودة الحياة في المجتمع المحلي وتلبية احتياجات المواطنين بشكل أفضل في الجماعة الترابية.

كما يهدف المشرع من خلال التنصيص على مسؤولية الوضع، والإعداد، والتتبع، والتعيين، والتقييم، لبرنامج عمل الجماعة، تحت إشراف رئيس مجلس كل جماعة، ليس فقط إلى إحداث نقلة نوعية في تدبير الجماعات بناء على التشخيص الواقعي وصدقية المعطيات والمقاربة التشاركية لتكون الدراسات سليمة، والرفع من مهام تقديم خدمات القرب لساكنة تراب كل جماعة، وإنما يهدف أيضا لربط المسؤولية بالمحاسبة بناء على الصلاحيات والمسؤوليات القانونية المخولة لكل طرف.

المطلب الثاني: التدبير التشاركي للجماعات في ضوء القانون التنظيمي رقم 113.14

تحرص الجماعات الترابية في تسييرها لمجالسها على اتباع مجموعة من المبادئ الأساسية المتعلقة بالتسيير، مراعية بذلك جميع مكونات المجلس من معارضة وموالة، ومن أهم هذه المبادئ مبدأ التدبير التشاركي .

فما هو التدبير التشاركي؟ وكيف يتم العمل به كآلية تديرية داخل المجالس الجماعية؟

الفقرة الأولى: التدبير التشاركي

تفرض الضرورة البحثية التمييز بين التشارك، والمشاركة، والشراكة⁽¹⁾

فالمشاركة: تعني المساهمة بدون تدخل فعلي.

1. محمد الغالي، مادة تكوينية لفائدة أطر ومنتخبي الجماعات بدار المنتخبين مراکش في نونبر 2010. وكذا دليل مكون اللجنة الجماعية في مجال التخطيط التشاركي ص 127-128.

أما الشراكة: فهي نتيجة لمسلسل من التشاور والتفاوض، تجسد بإبرام اتفاقية أو عقدة لتحقيق أهداف معينة. إذا كانت هذه الأهداف متقاسمة فهي شراكة حقيقية وفي حالة العكس تصبح شكلية وصورية.

والتشارك: هو مجموعة عمليات لتحقيق أهداف تم التشاور والتفاوض حولها باقتسام المعرفة والسلطة والمسؤولية. كما أن مصطلح التشارك يحيل إلى وجود عدة أطراف متداخلة.

فالتشارك بمفهومه أعلاه وببربطه بعدة أطراف متداخلة، يعد العنصر الأساسي في نمط التدبير التشاركي. وحينما يتكامل هذا التشارك بتعاقد موقع من لدن الأطراف المعنية به، يصبح شراكة وتعاون حقيقي لتحقيق أهداف معينة.

وفيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة، فحسب المادة 87 من القانون التنظيمي رقم 113.14، تمارس الجماعة هذا النوع من الاختصاصات بينها وبين الدولة في المجالات التالية:

- تنمية الاقتصاد المحلي وإنعاش الشغل؛

- المحافظة على خصوصيات التراث الثقافي المحلي وتنميته؛

- القيام بالأعمال اللازمة لإنعاش وتشجيع الاستثمارات الخاصة، ولا سيما إنجاز البنيات التحتية والتجهيزات والمساهمة في إقامة مناطق للأشطة الاقتصادية وتحسين ظروف عمل المقاولات.

ويتعين أن تمارس هذه الاختصاصات المشتركة بين الجماعة والدولة بطريقة تعاقدية رسمية، ويكون ذلك إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجماعة، حسب المادة 88 من القانون التنظيمي ذاته. ونكون هنا أمام مستوى متطور من التدبير التشاركي المبني على مسؤوليات قانونية والتزامات كل طرف بالتكاليف والشروط التي تتضمنها وثيقة التعاقد بين الطرفين.

كما يمكن للجماعة أن تشارك في تمويل إنجاز برنامج أو مشروع ما أو تقديم خدمة عمومية لا تدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية، وذلك بشكل تعاقد مع الدولة، إذا تبين أن هذا التمويل يساهم ويمس بشكل مباشر أو غير مباشر ويتقاطع مع أهداف الجماعة.

ويتضح من خلال قراءة في المادة 134 من القانون التنظيمي للجماعات⁽¹⁾ والتي تحدد المهام التي تمارسها هذه المؤسسة جميعها أو بعضها أو إحداها، ضرورة التدبير التشاركي في حياة الجماعات، خاصة حينما يتعلق الأمر بالمهام التالية:

1. المادة 134 من القانون التنظيمي للجماعات الترابية رقم 14.113.

- النقل الجماعي؛

- وإعداد مخططات التنقلات للجماعات المعنية؛

- ومعالجة النفايات؛

- التطهير السائل والصلب ومحطات معالجة المياه العادمة؛

- صيانة الطرق العمومية الجماعية؛

- إحداث مناطق الأنشطة الاقتصادية والصناعية وتديرها (...).

وتتجلى أهمية التدبير التشاركي أيضا من خلال المادتين 141 و142 من القانون التنظيمي رقم 113.14، من أنه يمكن لجماعة أو أكثر أن يؤسسوا مع جهة أو أكثر أو عمالة أو إقليم أو أكثر مجموعة تحمل اسم «مجموعة الجماعات الترابية»، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، بهدف إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة.

وتحدث هذه المجموعات بناءً على اتفاقية تصادق عليها مجالس الجماعات الترابية التي تروم خلق هذه المجموعة، مع تبيان موضوع المجموعة وتسميتها ومقرها وطبيعة المساهمة أو مبلغها والمدة الزمنية للمجموعة، ويعلن عن تكوين مجموعة الجماعات الترابية، أو انضمام جماعة أو جماعات ترابية إليها بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بعد الاطلاع على المداولات المتطابقة لمجالس الجماعات الترابية المعنية.⁽¹⁾

وهنا لا بد من الإشارة إلى أن الاتصال الترابي بين الجماعات يعد من الضوابط القانوني في تكوين مؤسسات التعاون بينها، في حين أن هذا الضابط القانوني مختلف فيما يخص تكوين مجموعات الجماعات الترابية حيث لا يهتم الاتصال الترابي فيما بينها، إذ يمكن لجماعة أو أكثر أن يؤسسوا مع جهة أو أكثر، أو عمالة أو إقليم أو أكثر مجموعة تحمل اسم «مجموعة الجماعات الترابية» تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، بهدف إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة (المادة 141). ولو لم تكن متصلة ترابيا.

مما نخلص إليه فيما تقدم، أن هناك إرادة المشرع في أن يصبح التدبير التشاركي قاعدة قانونية أساسية لتدبير شؤون الجماعات، لاعتبارات موضوعية: مالية واقتصادية واجتماعية. ويتضح ذلك أكثر من خلال نص هذا القانون التنظيمي وكذا المرسوم الصادر في هذا الشأن على مجموعة من الآليات التشاركية للحوار والتشاور مع الساكنة والمجتمع المدني والفاعلين فوق تراب كل جماعة، لتحقيق الغاية المنشودة وهي التنمية المحلية التي من دونها لا يمكن الحديث عن التنمية الجهوية.

1. المادة 142 من القانون التنظيمي رقم 14.113 المتعلق بالجماعات.

الفقرة الثانية : آليات التدبير التشاركي

تطبيقاً لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من دستور المملكة لسنة 2011، تنص المادة 119 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14 على أنه، تحدث مجالس الجماعات آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج العمل وتبعتها طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجماعة.

وحسب المادة 120 من القانون التنظيمي أعلاه، تحدث لدى مجلس الجماعة هيئة استشارية بمشاركة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع تسمى «هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع». يحدد النظام الداخلي لكل لمجلس جماعي كيفيات تأليف هذه الهيئة وتسييرها.⁽¹⁾

وفي هذا الصدد، يرى بعض الباحثين والفاعلين في المجتمع المدني أن المادتين السابقتين، في حاجة إلى تعديل أساسي، مضمونه أن يتم تحديد كيفيات تأليف «هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع» وباقي آليات التدبير التشاركي من خارج النظام الداخلي للمجلس حتى تتجسد فعلياً الديمقراطية التشاركية، ويتجسد معها البعد عن الحساسيات السياسية التي يمكن أن تتحكم في مكونات الهيئات المدنية.

وتطبيقاً لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 139 من الدستور، يمكن للمواطنين والمواطنات والجمعيات أن يقدموا وفق الشروط والكيفيات التي ينص عليها القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14، عرائض يكون الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعمالها.⁽²⁾

كما حدد المرسوم الصادر بشأن مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتبعه وتعيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده⁽³⁾، كيفيات وآليات تجسيد التدبير التشاركي فيما يتعلق بهذا البرنامج. ومنها نصه في المادة السابعة (7) منه على أن يقوم رئيس مجلس الجماعة بإجراء مشاورات مع: المواطنين والمواطنات والجمعيات وفق الآليات التشاركية للحوار والتشاور المحدثة لدى مجلس الجماعة طبقاً لأحكام المادة 119 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14. وكذا مع الهيئة الاستشارية المكلفة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع المنصوص عليها في المادة 120 من القانون التنظيمي السالف الذكر رقم 113.14.

1. المادة 120 من القانون التنظيمي رقم 14.113 المتعلق بالجماعات.

2. المادة 122 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 14.113.

3. المرسوم رقم 301.16.2 الصادر في 29 يوليو 2016.

كما يمكن لرئيس مجلس الجماعة إشراك مصالح العمالة أو الإقليم والمصالح الخارجية للدولة والجماعات الترابية الأخرى والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية، عند إعداد برنامج عمل الجماعة، من خلال طلب المساعدة التقنية عن طريق عامل العمالة أو الإقليم، من المصالح الخارجية للدولة والجماعات الترابية الأخرى والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية، وذلك بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية.

وتجدر الإشارة إلى أن المرسوم أعلاه، يتضمن 17 مادة منها 16 مادة توضح كيفيات وآليات تجسيد التدبير التشاركي علاقة ببرنامج عمل الجماعة.

وإذا كان المشرع قد نص في القانون التنظيمي رقم 113.14 على نمطي التدبير الحديث السابقين، فقد عمد أيضا إلى التنقيص على نمط «التدبير المبني على النتائج» لأنه أصبح شرطا أساسيا للتدبير الحديث للجماعات انطلاقا من أن الجماعة يراد لها أن تكون المحرك الأساسي في مسلسل «التنمية المحلية»⁽¹⁾.

المطلب الثالث: التدبير المبني على النتائج للجماعات على ضوء القانون التنظيمي رقم

113.14 المبادئ والآليات

كما سبقت الإشارة، فقد التزم المغرب منذ بداية الألفية الثالثة، على غرار العديد من الدول، بالتأسيس لحكومة جيدة للتدبير الإداري العمومي لمجموعة من الاعتبارات أهمها المستجدات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإصلاحات الدستورية التي شرع فيها منذ التسعينيات من القرن الماضي، وكذا الالتزامات الدولية.

يقوم «التدبير المبني على النتائج» على مجموعة من المبادئ الأساسية والموازية وهي:

الفقرة الأولى: مبادئ التدبير المبني على النتائج

أولا: مبدأ المسؤولية

المسؤولية هي مفهوم يتعلق بالمساءلة والمحاسبة عن الأفعال والأعمال التي تتعارض مع مبادئ حسن التدبير العمومي. يشمل هذا المفهوم أيضا مراقبة أداء الأفراد الذين يديرون الشؤون العامة، وقد يكون موضوع المسؤولية محوره سياسيا، إداريا، أو قضائيا⁽²⁾.

1. Le paradigme du développement local repose sur la capacité des acteurs locaux à s'organiser autour d'un projet c'est-à-dire se fédérer autour d'un objectif de développement commun en mobilisant les potentialités et les ressources sur un territoire. Economie et institution/ Valérie Angeonet Jean Marc Callois/ 2005. SITE journal : openedition.org/date d'affichage 31 octobre 2020

2. سعيد جفري، «ما الحكامة؟»، مكتبة الرشاد، سطات، الطبعة الأولى 2014، ص 86.

في سياق الإدارة، يتعلق مفهوم المسؤولية الإدارية بتحمل العواقب القانونية والأخلاقية للأخطاء والتقصير في أداء الوظائف الإدارية. وتتجلى المسؤولية الإدارية على اثنين من الأبعاد:

- الأولى هي البعد القانوني الذي يتضمن تعويض أي أضرار نتجت عن أفعال أو قرارات إدارية خاطئة.

- والثانية هي البعد الأخلاقي الذي يرتبط بالاحترام لمبادئ حسن السلوك الإداري والالتزام بمعايير النزاهة والشفافية.

من الناحية القانونية، تعني مسؤولية الإدارة أنها تكون ملزمة بتصحيح الأضرار التي تسببت بها للأفراد أو المؤسسات الأخرى نتيجة لأفعالها. وفي حال كان الخطأ عملاً شخصياً ويمكن تحديده، يكون الفرد المسؤول هو الوحيد الذي يتحمل المسؤولية. أما إذا كان الخطأ يعود إلى سوء تنظيم أو عجز في النظام، فإن المسؤولية تمتد إلى أعضاء الفريق بشكل أوسع.

من الناحية الأخلاقية، تعكس مسؤولية الإدارة احترامها للقيم والمبادئ الأخلاقية في تدبير الشؤون العامة. يشمل ذلك تحقيق النتائج المرجوة بوضوح وتوزيع المسؤوليات بطريقة تتيح المشاركة والمشاركة في القرارات. هذا يساعد في بناء بيئة عمل تحترم الشفافية وتعزز من مشاركة أعضاء الفريق.⁽¹⁾

بشكل عام، المسؤولية تشمل عدة أبعاد منها القانونية والأخلاقية والاجتماعية، وتعكس التزام الأفراد والمؤسسات بتقديم أعلى مستويات الأداء والنزاهة في تحقيق الأهداف والمصالح العامة.

ثانياً: مبدأ الشفافية.

يعتبر ويعد مبدأً إدارياً أساسياً، حيث يشير إلى توفير المعلومات وإتاحة الأخبار المتعلقة بالقضايا والمسائل التي تهم المواطنين والجمهور بشكل عام. يتضمن هذا المفهوم أيضاً نشر معلومات حول الإنفاق العام وإظهار كيفية استخدام الأموال العامة بشكل عام.

تهدف الشفافية إلى جعل الأفعال والقرارات متاحة للفحص من قبل جميع الأطراف المعنية، بما في ذلك المؤسسات الداخلية والخارجية والمجتمع المدني. كما تُعزز الشفافية من مشاركة ومراقبة العامة، وتعمل على تقليل الفساد وتحسين أداء الإدارة العامة، كما تعمل على خلق جو من الثقة بين السلطة المركزية والجماعات الترابية⁽²⁾.

1. سعيد جفري، مرجع سابق، ص 165.

2. نورالدين السعداني، الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدييرية وإكراهات الاستقلالية المالية، دراسة تحليلية، الطبعة الأولى 2015، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، ص 84.

في سياق الإدارة، تتجلى الشفافية الإدارية من خلال توفير المعلومات الدقيقة والشفافة في وقتها، وفتح المجال أمام الجميع للاطلاع عليها والاستفادة منها، تساهم الشفافية في اتخاذ قرارات أفضل وأكثر توجيهًا، وتسهم في تعزيز مشاركة الجمهور في صنع القرارات ورصد أداء الإدارة.

تهدف الشفافية إلى تغيير السلوكيات والممارسات الإدارية من خلال التركيز على الوضوح وتحمل المسؤولية الحقيقية للشأن العام. يتم ذلك من خلال تبني مبادئ التشارك والانفتاح على مشاكل المواطنين، وهو جزء من النهج الجديد لإدارة الشؤون العامة في معظم دول العالم، حيث يتم إيلاء الاهتمام الكبير للقيم والمبادئ المثلى وضمان الشفافية

ثالثاً: مبدأ التدبير المالي المحاسباتي

يعتبر المجال المالي والمحاسباتي هو من أهم المجالات التي يتجلى فيها مفهوم «التدبير المبني على النتائج». يُعنى هذا المفهوم بالتركيز على تحقيق النتائج والأهداف المحددة بشكل كفؤ وفعال من خلال قياس وتقييم الأداء باستخدام مؤشرات كمية. في سياق المجال المالي والمحاسباتي، يتم تطبيق هذا المفهوم من أجل رصد العمليات المالية والمحاسبية للجماعات والمؤسسات. وهنا يكون لرئيس الجماعة الدور الكبير في ضبط هذه الوثائق التي تعتبر دلائل على تسييره المالي للجماعة.⁽¹⁾

فالوثائق والسجلات المالية والمحاسبية تلعب دورًا حاسمًا في تطبيق «التدبير المبني على النتائج». حيث أن هذه الوثائق توفر الأدلة والبيانات التي تسمح بقياس الأداء المالي والمحاسبي، وتقييم مدى تحقيق البرامج التنموية والأهداف المالية المحددة والمبرمجة سابقًا. وذلك من خلال مقارنة مبلغ النفقات وحجم الإيرادات والعمليات المالية والمحاسبية المحددة والمؤشرات الكمية المتحصل عليها، فمن خلال ذلك يمكن للجهات المسؤولة اتخاذ القرارات الفضلى والمثلى لتحقيق النتائج المطلوبة.

وبالتالي، يمكن القول إن التدبير المبني على النتائج في المجال المالي والمحاسباتي، يستند إلى مراقبة وتقييم الأداء المالي باستخدام مؤشرات كمية دقيقة ومضبوطة، مع التأكيد على أهمية البيانات والوثائق المالية والمحاسبية كحجج رئيسية لتقديم دليل قوي لاتخاذ القرارات وتحقيق النتائج المرجوة.

فلا بد إلى الإشارة هنا لمقتضيات المادة 118 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، في سياق الإدارة الترابي فهذه المادة تنص على أهمية التأشير والمراقبة على القرارات المالية والمحاسبية لكل مجلس جماعي. وهذا يشمل بالإضافة إلى كل من ذلك الموضوعات النقدية/

1. المادة 94 من القانون التنظيمي 14.113 «بعد رئيس المجلس الأمر بقبض مداخل و صرف نفقاتها».

المالية الأخرى مثل الميزانية والنفقات والإيرادات والاقتراضات والضمانات وتحديد الرسوم والأتاوى وغيرها من القضايا ذات الأثر المالي.

هذه المادة تعكس مبدأ المساءلة والمراقبة في الإدارة المحلية، حيث تتطلب التأشير على هذه القرارات من جهات أعلى مستوى في الهرم الإداري وهو السيد عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه وداخل أجل محدد قانوناً، مما يساهم في زيادة الشفافية وضمان استخدام الأموال العامة بشكل فعال ومسؤول. كما تعكس هذه المادة مفهوم المسؤولية القانونية للرؤساء والمسؤولين في الجماعات المحلية بالتزامهم بقوانين ومتطلبات الإدارة المالية.⁽¹⁾

من الجدير بالذكر أن هذه المادة تؤكد أيضاً على مسؤولية عامل العمالة أو الإقليم بالتأشير على تلك القرارات، وهذا يمثل نوعاً من التدقيق والرقابة على القرارات المالية والمحاسبية للجماعة المحلية. وفي حالة عدم اتخاذ القرار في المواعيد المحددة، يُعتبر ذلك بمثابة تأشير، مما يظهر أهمية الامتثال للمواعيد القانونية والإجرائية. وذلك تفعيلاً للفصل 145 من دستور 2011.⁽²⁾

هذا النوع من الترتيبات يساعد على تعزيز مبدأ المساءلة والشفافية في إدارة الجماعات الترابية، ويضمن استخدام الأموال العامة بشكل مسؤول وفعال

رابعاً: مبدأ الصدقية في تقديم الميزانية والتقارير.

يعتبر مبدأ الصدقية واحد من القواعد التقنية الأساسية التي تحكم عمل الميزانية، ويعرف بأنه الالتزام الأخلاقي لضمان دقة المعلومات الواردة في قانون المالية ومصداقية التوازن المالي المعلن عنه، والهدف من هذا المبدأ أن تكون التوقعات المالية في تقدير الإيرادات والنفقات ووضع الحسابات حقيقية وشفافة وأن تكون على درجة عالية من الموضوعية والواقعية، وذلك من أجل الشفافية المالية، وتيسير الرقابة المالية عنها وتقييم مردوديته.

1. المادة 118 من القانون التنظيمي 14.113 «لا تكون مقررات المجلس التالية قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه، داخل أجل عشرين (20) يوماً من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس»
..... غير أن المقررات المتعلقة بالتدبير المفوض للمرافق والمنشآت العمومية الجماعية وإحداث شركات التنمية المحلية يؤشر عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل نفس الأجل المشار إليه في الفقرة الأولى أعلاه.
يعتبر عدم اتخاذ أي قرار في شأن مقرر من المقررات المذكورة بعد انصرام الأجل المنصوص عليه أعلاه، بمثابة تأشير».
2. الفصل 145 من دستور 2011 الذي ينص على أنه: يمثل ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات، السلطة المركزية في الجماعات الترابية.

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

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

من الناحية التاريخية وبالرجوع للقانون المقارن، نجد المشرع الفرنسي يعتمد المبدأ في قانونه التنظيمي للمالية، اعتماداً جاء تنويجاً للملاحظات التي ما فتى القضاء المالي الفرنسي يبيدها بمناسبة مراقبته لتنفيذ قوانين المالية السنوية، حيث يمكن اعتبار المجلس الدستوري الفرنسي، بشأن قانون مالية 1983، أول قرار يؤسس لمبدأ الصدق دون الإشارة للمصطلح بصريح العبارة، غير أنه تحت وقع المطالب البرلمانية الملحة وإصرار البرلمانين على الرقي بمبدأ الصدق وعدم ترددهم في الدفع به لدى القضاء الدستوري، سيعرف المبدأ طفرة مهمة، جعلت المجلس الدستوري الفرنسي في قراره سنة 1984 بشأن قانون المالية السنوي، يعتد بالمبدأ في إحدى حيثياته حتى وإن لم يثره أحد من الأطراف. ومع تنامي المطالب البرلمانية والمعارضة سيجعل القضاء الدستوري يعترف بالمبدأ سنة 1993، حيث أصبح يعتد به للطعن في قانون المالية السنوي وصار وسيلة لتقييم قوانين المالية السنوية.⁽¹⁾

أما بالنسبة للقضاء الدستوري المغربي، فهو الآخر نجده يتبنى مبدأ الصدق دون الإشارة إليه بعبارة صريحة، فبمناسبة بحث دستورية قانون مالية سنة 2014، بشأن المآخذ المتعلقة بمخالفة المادة 36 من قانون مالية 2014 للدستور، بحث المحكمة الدستورية في صدق الاعتمادات الحقيقية لتغطية النفقات المتعلقة بالمداخيل التي تعتبر نفقات عمومية كسائر النفقات، وبقراره تكون المحكمة الدستورية قد بحثت في صحة الطعن الذي تقدم به 120 عضواً من أعضاء مجلس النواب، معتداً بصدق التقديرات الذي لا يعدو كونه جزءاً ومكوناً من مكونات مبدأ الصدق.⁽²⁾

وقد نص القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13⁽³⁾ في مادته العاشرة على أن «تقدم قوانين المالية بشكل صادق مجموع موارد وتكاليف الدولة، ويتم تقييم صدقية الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعداد التوقعات التي يمكن أن تنتج عنها».

كما أكدت على ذلك الفقرة الرابعة من المادة 31 من القانون المشار إليه أعلاه أنه «يجب أن تكون حسابات الدولة شرعية وصادقة وتعكس صورة حقيقية لثروتها ولوضعيتها المالية».

فالمادة 152 من القانون التنظيمي رقم 113.14 تؤكد على أهمية صدقية وشفافية ميزانية الجماعة الترابية. هذه المادة تشير أن ميزانية الجماعة يجب أن تقدم بشكل صادق، وتشمل جميع

1. سي محمد بقال، الصدق الموازي والصدق المحاسبي، مجلة المالية، عدد 32، مارس 2017، ص 37.

2. سي محمد بقال، الكتلة الدستورية للمالية العمومية، مطبعة البصيرة، الرباط، الطبعة الثانية، 2019، ص: 57.

3. القانون التنظيمي رقم 130-13 لقانون المالية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-15-62 صادر في 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6370 (18 يونيو 2015)، ص: 5810.

الموارد والتكاليف التي تخص الجماعة. تقوم هذه الميزانية بتقدير صدقية الموارد والتكاليف باستخدام المعلومات المتاحة أثناء إعدادها وتوقعات مستقبلية ممكنة.⁽¹⁾

فالغاية من هذا التنصيص القانوني هي تعزيز شفافية ميزانيات الجماعات الترابية، من خلال تقديم معلومات دقيقة وشاملة حول مصادر الإيرادات والنفقات.

وتهدف هذه المادة إلى تعزيز مفهوم «المساءلة والمحاسبة» في الإدارة المحلية، حيث يتوجب على الجماعة المحاسبة عن استخدام الأموال العامة وتوجيهها بشكل صحيح.

يمكن اعتبار مبدأ «المساءلة والمحاسبة» كأحد أسس الحكامة الجيدة. هذا المبدأ يشمل تقديم تفسيرات ومعلومات دقيقة حول كيفية تحقيق الأهداف المالية والإدارية، ويشمل أيضاً تحمل المسؤولية عن القرارات والنتائج. يساهم هذا المبدأ في تعزيز الشفافية وبناء الثقة بين المواطن والجهات المعنية. بالتالي، يُظهر ربط المسؤولية بالمحاسبة والتزام الجماعات المحلية بتقديم ميزانية دقيقة وشفافة، التزاماً أساسياً بمبدأ المساءلة والمحاسبة، وهو عنصر أساسي في الحكامة الجيدة ونمط التدبير المبني على النتائج. وهو ما أكدت عليه المادة 152 أعلاه.⁽²⁾

فالقانون التنظيمي رقم 113.14، ومن خلال مادته 194، يضع مجموعة من الالتزامات والتدابير التي تهدف إلى تعزيز مفهوم الشفافية والمساءلة والصدقية في إدارة الشؤون العامة المحلية ومن جملتها:

- إيداع الميزانية والإعلان عنها: وفقاً للمادة 194، يتوجب على رئيس المجلس الجماعي إيداع الميزانية بمقر الجماعة خلال 15 يوماً من التأشير عليها. بالإضافة إلى ذلك، يجب وضع الميزانية تحت تصرف العموم باستخدام وسائل الإشهار المناسبة. هذا الإجراء يهدف إلى زيادة الشفافية من خلال توفير المعلومات المالية للجمهور وإبقائهم على اطلاع.

- توفير المعلومات للجان الدائمة: تتضمن المادة أيضاً تزويد اللجان الدائمة بالمعلومات والمعطيات والوثائق الضرورية قبل كل دورة عادية أو استثنائية للمجلس الجماعي. هذا يعزز مشاركة اللجان في عملية صنع القرار ويسهم في زيادة مستوى المراقبة والمساءلة.

- حق المعلومة للمواطنين: تعزز هذه القوانين والتدابير مبدأ حق المواطنين في الحصول على المعلومات. من خلال توفير تقارير الميزانية والمعلومات المالية والمحاسبية والوثائق

1. المادة 152 من القانون التنظيمي رقم 14.113.

2. المادة 152 من القانون التنظيمي 14.113 «الميزانية هي الوثيقة التي يقدر ويؤذن بموجبها، بالنسبة لكل سنة مالية، مجموع موارد وتكاليف الجماعة. تقدم ميزانية الجماعة بشكل صادق مجموع مواردها وتكاليفها. ويتم تقييم صدقية هذه الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها».

الضرورية للعموم، ويمكن للمواطنين والمواطنات مراقبة أداء الجماعة المحلية والمشاركة بفعالية في عملية اتخاذ القرار.

بشكل عام، تهدف هذه الالتزامات إلى تعزيز مفهوم الشفافية والمساءلة في إدارة الشأن العام المحلي، مما يساهم في بناء ثقة المواطنين في الجهات المسؤولة وتحقيق التطلعات المنشودة.

إن التنصيص على مبدأ صدقية موارد وتكاليف ميزانية الجماعات الترابية عند إعدادها، جاء بغية ترسيخ مبدأ العقلنة والواقعية في مضمونها، وهو مبدأ من شأنه أثناء إعداد ميزانيتها على اعتماد تقديرات صحيحة وضمان الجودة لتوقعاتها، وذلك انطلاقاً من تبني المعطيات الصادقة المتوفرة لديها أثناء إعدادها، متجاوزة بذلك الطرق التقليدية في تقدير النفقات والإيرادات⁽¹⁾، كما سيمكن اعتماد هذا المبدأ من قبل الجماعات الترابية من معرفة قدرتها المالية الحقيقية وبالتالي حجم تدخلاتها من أجل ضمان مساهمتها في تمويل المشاريع التنموية، ورسم سياسات عمومية واضحة وواقعية، وبالتالي تحقيق الفعالية والنجاعة.

الفقرة الثانية: آليات التدبير المبني على النتائج في ضوء القانون التنظيمي رقم ٤١,٣١١

يعتمد التدبير المبني على النتائج على مجموعة من الآليات تجعل منه نمطا يحقق الفعالية على مستوى نتائج المشاريع والبرامج التي تنجز فوق تراب كل جماعة، والاقتصاد في التكلفة. ومن بين هذه الآليات:

- آلية المراقبة؛
- منظومتا GID و GIR؛
- إصلاح النظام المالي المحلي؛
- التقييم.

أولاً: المراقبة.

يتم الحرص في المراقبة على التأكد من مطابقة الأشغال ونتائج البرامج والمشاريع التي تنجز أو تم إنجازها مع الأهداف المحددة، وهي تعد آلية أساسية من آليات نمط «التدبير المبني على النتائج». وفي هذا الصدد، فعلاوة على المراقبة الإدارية التي ينص عليها القانون التنظيمي رقم 113.14⁽²⁾، تنص المادة 214 من القانون ذاته، على أن تخضع مالية الجماعة لمراقبة المجالس الجهوية

1. المصطفى بسي، ميزانية الجماعات الترابية على ضوء مبدأ استقلال القرار المالي الترابي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 138-139، يناير-أبريل، 2018، ص: 286.

2. خصص القانون التنظيمي للجماعات في بابه الرابع للمراقبة الإدارية، ويتعلق الأمر بالمواد من 115 إلى 118.

لحسابات طبقاً للتشريع المتعلق بالمحاكم المالية. وتخضع العمليات المالية والمحاسبية للجماعة لتدقيق سنوي تنجزه إما: المفتشية العامة للمالية، أو المفتشية العامة للإدارة الترابية، أو بشكل مشترك بين المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية، أو من قبل هيئة للتدقيق يتم انتداب أحد أعضائها وتحدد صلاحيتها بقرار مشترك للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية والسلطة الحكومية المكلفة بالمالية.

وينجز لهذه الغاية تقرير تبلغ نسخ منه إلى رئيس مجلس الجماعة وإلى عامل العمالة أو الإقليم وكذا إلى المجلس الجهوي للحسابات المعني الذي يتخذ ما يراه مناسباً في ضوء خلاصات تقارير التدقيق. ويتعين على الرئيس تبليغ نسخة من التقرير المشار إليه أعلاه إلى مجلس الجماعة الذي يمكنه التداول في شأنه دون اتخاذ مقرر.

من هنا يتجلى ضرورة إنشاء أنظمة للمراقبة والتقييم تعتمد على مؤشرات أداء واضحة، مع إجراء تدقيق دوري للأداء المؤسسي وتتبع تنزيل المشاريع الترابية، ونشر تقارير دورية لضمان الشفافية ومساءلة المسؤولين الجماعيين في ضل المراقبة والتقييم المستمر.

ثانياً : منظومة التدبير المندمج للنفقات (GID) ومنظومة التدبير المندمج للمداخيل (GIR) Système de Gestion Intégrée des Dépenses (GID)/et Gestion Intégrée des Recettes (GIR)

إذا كان المشرع قد جسد التزامه الدولي بتنفيذ منظومة «التدبير المبني على النتائج» من خلال التنصيص في القوانين التنظيمية الثلاثة للجماعات الترابية ومنها القانون التنظيمي رقم 113.14، على:

- مسؤولية الأمرين بالصرف فيما يخص قبض المدخيل وصرف النفقات، وعهد لهم بالعمليات المالية والمحاسبية المترتبة عن تنفيذ الميزانيات إلى جانب المحاسبين العموميين،

- وإيداع الميزانيات بعد التأشير عليها بمقررات هذه الجماعات الترابية لمدة خمسة عشر (15) يوماً تطبيقاً لمبدأ الشفافية،،

- تنفيذ المشاريع والبرامج التنموية المسطرة من طرف مجالس الجماعات الترابية، يبنى على زمن محدد يتم فيه الالتزام بتنفيذ هذه المخططات والبرامج، وبالتالي أي تعثر في احترام البرمجة الزمنية لا من طرف المقاول أو من طرف الجماعة يؤدي إلى تفعيل مبدأ المساءلة والمحاسبة. وتنزيل العقوبات والجزاءات.

وهو ما تجلى في الدوريات الوزارية المتعلقة بإعداد وتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية برسم

سنوات 2019 و2020 و2021⁽¹⁾، والتي شددت على الالتزام بمنظومتي «التدبير المندمج للنفقات» (GID) و«التدبير المندمج للمداخيل» (GIR)، لتحقيق نقلة نوعية على مستوى تنفيذ الميزانيات وتعديلها في حالة الاقتضاء.

ففيما يخص منظومة (GID) فهو يعتبر نظام معلوماتي مدمج خاص بالتدبير الميزانياتي والمحاسباتي للنفقات ونظام مشترك بين جميع الجهات الفاعلة في الإنفاق، فهو نظام متطور يعتمد على برمجيات أصلية محمية من الاختراق الإلكتروني يسهل تبادل المعلومات بين مختلف المتدخلين في مسألة الإنفاق العمومي، حيث تنص الدوريات الثلاث على إجبارية إدماج العمليات المتعلقة برمجة الميزانية (من الإعداد إلى التأشير) وإدراجها ضمن منظومة «التدبير المندمج للنفقات». والاستمرار في اعتماد التبويب الجديد للميزانيات والذي تم وضعه ضمن هذه المنظومة. وقد تم ربط تأشير السلطات المكلفة بالمراقبة الإدارية على الميزانيات بإدماج كل العمليات المالية والمحاسبية ضمنها.

كما أن الدورية الأخيرة⁽²⁾، أكدت أن الوزارة قامت بإدراج جميع العمليات المتعلقة برمجة الميزانية ضمن منظومة (GID) وهو ما يعني ضرورة التزام الأمرين بالصرف في الجماعات الترابية بهذه القاعدة. ويعني من جهة ثانية، الرفع من مستوى الشفافية من خلال إصدار البيانات والمؤشرات المعتمدة والتي تمكن من التنفيذ السليم، والتتبع، والمواكبة، ورقابة التدبير المالي والمحاسباتي والميزانياتي للجماعات الترابية، على عدة مستويات بدءا بالعمالة والإقليم وانتهاء بالمصالح المركزية.

وهذا النظام قد يساعد في إرساء شروط الشفافية من خلال⁽³⁾:

- عقلنة وتبسيط إجراءات ومساطر تنفيذ النفقات العمومية.
- تفادي عمليات التكرار عن طريق تجميع المعلومات المتعلقة بالنفقات ومعالجتها واستغلالها من طرف جميع الفاعلين.
- تابعة معلوماتية لاستهلاك الاعتمادات، للالتزام بالنفقات وعمليات الإصدار والتسوية والأداء، وهذا من شأنه أن يساعد على توفير معلومات ومعطيات تساهم في وضع توقعات مضبوطة وتساعد في برمجة النفقات العمومية.
- التنسيق بين الأمر بالصرف، مراقب الالتزام بالنفقات والمحاسب العمومي.

1. الدورية المسجلة بتاريخ 12 شتنبر 2018 عدد 2707/ والدورية الوزارية المسجلة في 01 أكتوبر 2019 عدد 3788.

2. مراسلة عدد د 7115 بتاريخ 26 أكتوبر 2021 لوزير الداخلية حول رقمته مساطر وخدمات الجماعات الترابية.

3. نجيب جيري، نظام الرقابة المالية بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية عدد 21، مطبعة الأمل الرباط 2020، ص 73.

ويتكون نظام التدبير المندمج للنفقات من:

1. جميع النفقات غير الديون العمومية وأجور الموظفين.
2. جميع عمليات الإنفاق العمومي انطلاقاً من فتح الاعتمادات إلى غاية إعداد قانون التصفية.
3. جميع مكونات ميزانية الدولة (الميزانية العامة والحسابات الخصوصية للخزينة ومرافق الدولة ذات التسيير المستقل).
4. جميع المتدخلين في تنفيذ النفقات (مديرية الميزانية والأمرون بالصرف والمراقبة العامة للالتزام بالنفقات والخزينة العامة للمملكة ومصالحهم اللامركزية)⁽¹⁾.

وفيما يخص منظومة «التدبير المندمج للمداخيل» (GIR): فعملاً بمبدأ «التعلم بالممارسة» وهو أحد المبادئ الموازية في نمط «التدبير المبني على النتائج»، تنص الدورية الأخيرة المتعلقة بإعداد وتنفيذ الميزانيات برسم سنة 2021 على تعميم منظومة (GIR) على مختلف الجماعات الترابية في متم سنة 2020 على أقصى تقدير. وهي تلزم الأمرين بالصرف بإدماج المرافق العمومية المحلية وخصوصاً أسواق الجملة والمجازر بنظام التدبير المندمج للمداخيل وذلك عبر توفير المتطلبات التقنية والمادية اللازمة.

يشكل نظام التدبير المندمج للنفقات والمداخيل طفرة مهمة في تنفيذ وتتبع النفقات والمداخيل العمومية وتحديث الإدارة العمومية ببلادنا، وتعزز هذا النظام بتوسيع مجال تطبيقه ليشمل بعض الجماعات الترابية وليس الكل، غير أن عملية إدماج الجماعات الترابية ككل في هذا النظام واجهته مجموعة من المعوقات⁽²⁾ التي من شأنها أن تحول دون القضاء نهائياً على النظام التقليدي في تدبير النفقات ومن أهم هذه المعوقات:

- ضعف تغطية التراب الوطني بالشبكة العنكبوتية التي تعد الركيزة الأساسية للتفاعل عبر هذا النظام بين الجماعات الترابية والخزينة العامة للمملكة والمديرية العامة للجماعات الترابية، خاصة النائبة منها.

- محدودية عناصر فرق العمل المكلفة بتنفيذ هذا المشروع.

- ضعف مؤهلات هذه العناصر المكلفة بالمشروع.

1. نجيب جيري، نظام الرقابة المالية بالمغرب، المرجع السابق ص 74.

2. موجه لوزارة المالية تم إثارة هذا الموضوع في قبة البرلمان كسؤال شفوي من طرف المجموعة النيابية للتقدم و الاشتراكية سؤال

ثالثا: إصلاح النظام المالي المحلي: قانون رقم 45.08

لقد جاء القانون رقم 45.08 الخاص بتنظيم مالية الجماعات الترابية⁽¹⁾، بمجموعة من الإصلاحات تهم أساسا تبسيط وتحقيق نظام الوصاية على قرارات الجماعات الترابية المتعلقة بتدبير ميزانيتها، إضافة إلى تبسيط وتحسين المساطر المرتبطة بإعداد وتنفيذ الميزانيات، وتسهيل الإجراءات الخاصة بوضع الميزانية والمصادقة عليها وتنفيذها وتسريع عملية تحويل الاعتمادات⁽²⁾، وإقرار مبدأ شمولية الاعتمادات لمنح الجماعات الترابية إمكانية ملائمة الميزانية كلما دعت الضرورة لذلك خلال السنة المالية، وتتمثل هذه المستجدات فيما يلي⁽³⁾:

أ- تعديل الميزانية الجماعية: حيث يتم تقديم الميزانية الجماعية في وثيقة واحدة، حيث تحدد فيها بدقة كل من الشق المتعلق بميزانية التسيير (الموارد والنفقات) والشق الثاني فيتعلق بكل ما يهم عمليات التجهيز، ويتجلى التجديد المالي الذي أتى به الإصلاح المالي في المادة 5 من القانون 08,45 التي أشارت إلى أنه يمكن أن تلزم مالية السنوات الموالية للاتفاقيات المالية والضمانات الممنوحة واعتمادات الالتزام والتراخيص في البرامج.

فالمقارنة مع التنظيم المالي القديم لسنة 1976 فإن التنظيم المالي الجديد لسنة 2008 نص على مسألة تبويب الميزانية الجماعية، حيث نصت المادة 7 على أن الموارد والتحملات المالية تدرج في فروع وأبواب تنقسم إلى فصول وفقرات وأسطر.

ب- نظام الميزانية الملحقة: وهي من التقنيات المالية المستحدثة، حيث تكون مستقلة عن الميزانية الرئيسية، وتم التعامل به منذ الإصلاح المالي لسنة 2008.

ت- نظام الحسابات الخصوصية: بفضل الإصلاح المالي لسنة 2008، تم تمكين الجماعات الترابية من فتح حسابا خصوصية لتتبع بعض العمليات المالية الخاصة، وتتكون هذه الحسابات الخصوصية من:

• حسابات المبالغ المرصودة لتمويل أمور خصوصية تدون فيها هذه المبالغ وتبين أوجه استعمال المداخيل الخاصة بهذه الأمور.

1. ظهير شريف رقم 02.09.1 صادر في 22 صفر 1430 الموافق لـ 18 فبراير 2009 بتنفيذ القانون رقم 08.45 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات الترابية ومجموعاتها، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5711 في 23 فبراير 2009، ص 545.

2. كريم لحرش: تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون 08.45 سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية عدد 4، الطبعة الأولى، الرباط 2010، ص 110 وما بعدها.

3. المهدي بنمير، الحكامة المحلية بالمغرب وسؤال التنمية البشرية، سلسلة اللامركزية و الجماعات المحلية، عدد 12 الطبعة الأولى، مراكش، 2010، ص 67-69.

• حسابات النفقات من المبالغ المرصودة، وتدرج فيها العمليات التي تمول بموارد معينة على أن تحقق الموارد قبل إنجاز النفقة.

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يمكن أجرات هاذين النظامين (نظام الميزانيات الملحقة ونظام الحسابات الخصوصية) إلا بقرار مشترك يصدره وزير الداخلية ووزير المالية باقتراح من العامل فيما يخص العمالات والأقاليم وباقتراح من رئيس المجلس الجماعي فيما يهم الجماعات الحضرية والقروية.

ويمكن القول أنه بفضل هاذين النظامين أصبحت الجماعات الترابية أكثر دينامية، وأصبحت تضطلع بأدوار ريادية جديدة فيما يخص التنشيط الاقتصادي والاجتماعي لمجالها الترابي والتوجه نحو سياسة الانفتاح الجماعي على تطلعات الساكنة المحلية، فتعبئة موارد مالية تتيح لها إنجاز مشاريع من شأنها توفير فرص الشغل وإقامة بنايات تحتية⁽¹⁾، كالطرق والتطهير والربط بشبكات الماء والكهرباء والهاتف...، وتحصيل موارد مالية قارة ودائمة تضخ في ميزانية الجماعات الترابية.⁽²⁾

رابعا: التقييم.

يعتبر التقييم من العناصر الأساسية لضبط عمل مجالس الجماعات، حيث تقوم بإجراءات عملية وافتحاص شامل لجميع العمليات الميزانية التي تم القيام بها، بل أصبحت الهيكلية التنظيمية لكل جماعة تتوفر على مصلحة خاصة تعمل تحت إشراف رئيس الجماعة، وتعنى بالتدقيق الداخلي وتصحيح وتوجيه عمل الجماعة وتقويم النقائص وضبط الاختلالات المعاينة، وتقديم التوصيات والمقترحات التصحيحية لذلك، من خلال تقارير معينة تعتمد مبدأ الصدقية والنجاعة. هذا بالإضافة إلى التقييم الخارجي الذي يقوم به المجلس الأعلى للحسابات كهيئة عليا للمحاسبة، وكذا يمكن أن تقوم الجماعة بإجراء محاسبة خارجية مدفوعة الأجر بواسطة خبير محاسبي معتمد ومكلف للقيام بعملية افتحاص وتدقيق مالي معمق يضبط محاسبتها المالية والميزانية، كل هذا يدخل في إطار برنامج تحسين أداء الجماعات التي تسعى إليه وزارة الداخلية وأشارت إليه في العديد من مقرراتها ومراسلاتها للمجالس الجماعية بهدف تجويد التدبير العمومي الجماعي.

وفي خضم الحديث عن التقييم لابد من التطرق إلى جملة من الآليات الضرورية لذلك:

1. Saadani G.: Les Communes et L'Économie, Portée et Limites de La Décentralisation Économique au Maroc, Thèse pour L'obtention du Doctorat d'État En Science Économiques, Université Sidi Med Ben Abdillah, Faculté de Droit, Fès, 2002, p. 562.

2. نجيب جيري، نظام الرقابة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص 93.

1- القوائم المالية والمحاسبية: لتحري الشفافية المالية، تقوم الجماعات بنشر هذه القوائم قصد الاطلاع عليها للعموم وذلك طبقا للمادة 275 من القانون التنظيمي للجماعات الترابية رقم 113.14 والذي ينص على ما يلي: يتعين على رئيس مجلس الجماعة وكذا الأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العم أو الخاص والتي تقوم بتسيير مرفق عمومي تابع للجماعة، أن تعمل على إعداد قوائم محاسبية ومالية تتعلق بتسييرها ووضعياتها المالية وإطلاع العموم عليها. يمكن نشر هذه القوائم بطريقة إلكترونية⁽¹⁾.

2- التقييم السنوي لبرامج الجماعة المنجزة: يقوم الرئيس بغية الوقوف على مدى نجاح سياسته التنموية من خلال تنفيذ إنجاز البرامج التنموية من خلال تقرير سنوي يشرح فيه ويبسط تفاصيل برامجه المنجزة، من خلال تقديم محضر اجتماع مجلس الجماعة الذي تم فيه التداول حول مستوى تقدم الأشغال، ومدى تنفيذ برنامج عمل الجماعة، وذلك طبقا للمواد 78 و79 و80 و81 و82 من القانون التنظيمي للجماعات الترابية 113.14.

3- البرمجة الثلاثية السنوات: هدفها التحكم في تطور النفقات الجماعية وضبطها، والتخطيط لبرمجة ميزانياتية على المدى المتوسط، حيث يتم إدراجها بميزانية الجماعة المؤشر عليها من طرف عامل العمالة أو الإقليم برسم السنة الجارية، وذلك طبقا لمقتضيات المادة 183 من القانون التنظيمي للجماعات الترابية رقم 113.14.

4- الإعلان عن الصفقات العمومية: من أجل الشفافية الإدارية لابد من نشر جميع إعلانات الصفقات العمومية عبر الجرائد والوسائل الإعلامية الممكنة وبوابة الصفقات العمومية⁽²⁾، بهدف مشاركة كل الشركات المهمة بهذه الصفقات دون تمييز كيف كان نوعه.

5- هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع: هي جهاز نص عليه المشرع في المادتين 32 و120 من القانون التنظيمي للجماعات الترابية 113.14. تتيح لفعاليات المجتمع المدني أن يكون قوة اقتراحية من خلال المشاركة في تدبير الشأن العام المحلي وذلك تفعيلا لمبدأ الديمقراطية التشاركية.

1. المادتان 2 و3 من المرسوم 2.17.290 بتاريخ 14 رمضان 1438 الموافق 09 يونيو 2017 بتحديد طبيعة وكيفية إعداد و نشر المعلومات و البيانات الواردة في البيانات المالية والمحاسبية. و المرسوم رقم 2.17.287 صادر في 09 يونيو 2017 بتحديد كيفية شروط حصر النتيجة العامة لميزانية الجماعة.

2. المادة 14 من المرسوم رقم 2.12.349 الصادر في جمادى الأولى 1434 الموافق 20 مارس 2013 المتعلق بالصفقات العمومية و القرار رقم 13.1872 المتعلق بنشر الوثائق على البوابة المغربية للصفقات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 6147 بتاريخ 08 يناير 2013.

لكن بالرغم من التنصيص على ذلك، إلا أن الواقع يظهر ضعف هذه الآلية ومحدودية دورها، بسبب جهلها بالقوانين المنظمة لذلك، وبسبب الترسنة القانونية نفسها الغير شارحة لهذا الوضع.

خاتمة:

أنماط وأدوات التدبير الحديث للجماعات الترابية تسعى إلى تحويلها من إدارة ترابية تقليدية إلى فاعل تنموي حقيقي قادر على الابتكار، والتكيف مع التحديات، بهدف ضمان تنمية مستدامة وشاملة.

فنجاح هذا التحول رهين بتوفر الإرادة السياسية، والإطار القانوني الداعم، والمشاركة الفعلية للمواطنين والفاعلين المحليين، مع وضع مخططات تنموية استراتيجية تركز على التشخيص الدقيق، ورؤية مستقبلية، وأهداف واضحة قابلة للقياس، ونهج مبدأ التخطيط التشاركي لضمان انسجام المشاريع مع حاجات الساكنة.

وتشمل هذه الأنماط عدة أساليب وآليات لتحسين أداء الجماعات الترابية وتطويرها نذكر منها:

- الجماعة الترابية الذكية: تعتمد على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين وزيادة فعالية التدبير من خلال تطوير «الإدارة الإلكترونية المحلية» لتبسيط المساطر، وتحسين التواصل، وتقديم الخدمات عن بعد واستخدام البيانات الضخمة والذكاء الاصطناعي في التخطيط الحضري، وإدارة المرور، وتحسين الخدمات العمومية (مثل جمع النفايات الذكي، الإنارة العمومية الذكية) زيادة على إنشاء منصات رقمية لتسهيل مشاركة المواطنين ورفع الشكاوى ومتابعة المشاريع.

- الجماعة الترابية المفتوحة: تشجع على المشاركة المواطنة والتعاون مع المجتمع المدني، والقطاع الخاص لتحقيق التنمية المحلية المستدامة والمرونة المحلية، مع إدماج معايير الاستدامة البيئية في السياسات المحلية (مخططات النقل المستدام، تدبير الطاقة، معالجة المياه، الحد من الانبعاثات مع تبني مقاربة «المدينة المرنة» التي تستعد للتحديات المناخية والمخاطر الطبيعية والأزمات الفجائية.

- الجماعة الترابية المستدامة: تركز على التنمية المستدامة وحماية البيئة وتحسين جودة الحياة للمواطنين.

- الجماعة الترابية المبتكرة والمبدعة: تشجع على الابتكار والريادة في تقديم الخدمات وتحسين أداء الجماعة الترابية.

وهذه الأنماط لا بد لها من أدوات قصد تدبيرها وتفعيلها وتكريسها واقعيًا ونجميًا في ما يلي:

-التدبير الإلكتروني: استخدام تكنولوجيا المعلومات لتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين.

- الميزانية المشاركة: مشاركة المواطنين في إعداد الميزانية وتحديد الأولويات. وتحسين الجبائية المحلية والحوكمة المالية.

- التقييم الأدائي: تقييم أداء الجماعة الترابية لتحسين الفعالية والكفاءة.

هذه الأنماط والأدوات تهدف إلى تحسين أداء الجماعات الترابية وزيادة رضا المواطنين عن الخدمات المقدمة.

المراجع:

- عبدالله كواعروس، التدبير الجماعي وإشكالية التدخل التنموي، أطروحة لنيل الدكتوراه، جامعة ابن زهر، كلية الحقوق، السنة 2017-2018.
- أحمد منيرة وسعيد جفري، الإدارة العمومية المغربية وسؤال الإصلاح، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب SOMADIL 2013.
- محمد الغالي، مادة تكوينية لفائدة أطر ومنتخبي الجماعات بدار المنتخب مراكش في نونبر 2010. وكذا دليل مكون اللجنة الجماعية في مجال التخطيط التشاركي.
- سعيد جفري، «ما الحكامة؟»، مكتبة الرشاد، سطات، الطبعة الأولى 2014.
- نجيب جيري، نظام الرقابة المالية بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية عدد 21، مطبعة الأمل الرباط 2020.
- نورالدين السعداني، الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التديرية وإكراهات الاستقلالية المالية، دراسة تحليلية، الطبعة الأولى 2015، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط.
- كريم لحرش: تدير مالية الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون 08,45 سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية عدد 4، الطبعة الأولى، الرباط 2010.
- المهدي بنمير، الحكامة المحلية بالمغرب وسؤال التنمية البشرية، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، عدد 12 الطبعة الأولى، مراكش، 2010.
- سي محمد بقال، الصندق الموازي والصندق المحاسبي، مجلة المالية، عدد 32، مارس 2017.
- سي محمد بقال، الكتلة الدستورية للمالية العمومية، مطبعة البصيرة، الرباط، الطبعة الثانية، 2019.
- المصطفى بسي، ميزانية الجماعات الترابية على ضوء مبدأ استقلال القرار المالي الترابي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 138-139، يناير-أبريل، 2018.
- الفصل 145 من دستور 2011 الذي ينص على أنه: يمثل ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات، السلطة المركزية في الجماعات الترابية.
- ظهير شريف رقم 1.09.02 صادر في 22 صفر 1430 الموافق لـ 18 فبراير 2009 بتنفيذ القانون

رقم 08,45 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات الترابية ومجموعاتها، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5711 في 23 فبراير 2009.

- مرسوم رقم 2.16.301 صادر في 23 من رمضان -29 يوليوز 2016- بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده، الجريدة الرسمية عدد 6482 بتاريخ 14 يوليوز 2016.

- المرسوم رقم 301,16,2 الصادر في 29 يوليو 2016.

- القانون التنظيمي رقم 13-13 لقانون المالية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-15-62 صادر في 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6370 (18 يونيو 2015)، ص: 5810.

- المادة 94 من القانون التنظيمي 113.14 «يعد رئيس المجلس الأمر بقبض مداخل و صرف نفقاتها».

- المادة 118 من القانون التنظيمي 113.14

- المادة 120 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

- المادة 122 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14.

- المادة 134 من القانون التنظيمي للجماعات الترابية رقم 113.14

- المادة 142 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

- المادة 152 من القانون التنظيمي رقم 113.14.

La De Limites Et Portée ,économie'L Et Communes Les: G.SAADANI -

Doctorat Du obtention'L Pour Thèse ,Maroc Au Economique Décentralisation

De Faculté ,Abdillah Ben Med Sidi Université ,Economiques Science En état'D

.2002, Fès ,Droit