

مبدأ التفريع المالي وحكامه الميزانية الجماعية

The Principle of Financial Subsidiarity, and Local Budget Governance

Asmaa EZZAHI أسماء الزاهي

دكتوراه في القانون العام،

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال الرباط

ملخص

يشكل مبدأ التفريع اليوم أحد الأسس الدستورية التي يقوم عليها النظام الترابي الحديث، إذ يهدف إلى تحقيق توزيع عقلاني للاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية القاعدية، المعروفة أساسًا بالجماعات. ويرتكز هذا المبدأ على فكرة مفادها أن تدبير الشؤون العمومية ينبغي أن يُسند إلى المستوى الترابي الأقرب إلى المواطن، متى كان قادرًا على القيام بذلك بكفاءة وفعالية. ولم يعد تطبيق هذا المبدأ يقتصر على توزيع الاختصاصات الوظيفية فقط، بل امتد ليشمل المجالين المالي والميزانياتي؛ إذ إن نقل الاختصاصات دون توفير الموارد المالية الكافية يفقد التفريع مضمونه الحقيقي. ومن هنا برز مفهوم التفريع المالي، الذي يُقصد به توزيع سلطة القرار المالي بين مختلف المستويات الترابية وفق منطق يقوم على المسؤولية والتنسيق والنجاحة. وتبرز الدراسة أن تفعيل هذا المبدأ يقتضي إصلاح الإطار القانوني والمؤسسي للمالية المحلية، خاصة من خلال اعتماد إطار معياري مستلهم من منهجية التدبير المرتكز على النتائج. كما تؤكد على أهمية اعتماد أدوات حديثة، من قبيل التحليل المالي، وأنظمة المعلومات الترابية، والبرمجة متعددة السنوات، إضافة إلى إشراك المواطنين في إعداد الميزانية. وعلى مستوى تنفيذ الميزانية، يشكل ترشيده المساطر، وتعزيز التنسيق بين المتدخلين الماليين، وملاءمة نظام الصفقات العمومية مع خصوصيات الجماعات شروطًا أساسية لتحسين فعالية التدبير المالي المحلي. وعليه، يمكن لمبدأ التفريع المالي أن يشكل رافعة تحول تمكن الجماعات القاعدية من الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج، بما يساهم في تعزيز الحكامة الترابية وتحقيق التنمية المحلية.

الكلمات المفتاحية: التفريع المالي – الجماعات الترابية القاعدية – الحكامة المالية – التدبير المرتكز على النتائج – اللامركزية.

Summary

The principle of subsidiarity represents a modern constitutional foundation of territorial organization, aiming at a rational distribution of powers between the State and Basic territorial local authorities, commonly referred to as municipalities. It is based on the idea that public affairs should be managed at the level closest to citizens whenever this level can act efficiently.

This principle has evolved beyond the functional allocation of responsibilities to include financial and budgetary dimensions. Transferring competencies without adequate financial resources undermines its practical effectiveness. Therefore, the concept of **financial subsidiarity** emerges as a mechanism for distributing financial decision-making authority among territorial levels within a framework of responsibility, coordination, and performance.

The study highlights that implementing financial subsidiarity requires restructuring the legal and institutional framework of local public finance, particularly through reforms inspired by results-based management. It also stresses the importance of financial analysis tools, territorial information systems, multi-year programming, and citizen participation in budget preparation.

At the implementation stage, simplifying procedures, strengthening coordination among financial actors, and adapting public procurement rules to local authorities' realities are essential to ensure efficient financial management.

Ultimately, financial subsidiarity can serve as a managerial mechanism enabling local governments to shift from a means-based budgeting approach toward results-oriented budgeting, thereby reinforcing territorial governance and local development.

Keywords: Financial subsidiarity-Basic territorial local authorities, commonly referred to as municipalities- Financial governance -Results-based management- Decentralization.

تقديم

يشكل مبدأ التفرغ أحد المرتكزات الدستورية الحديثة التي تقوم عليها فلسفة التنظيم الترابي المعاصر، باعتباره آلية قانونية تهدف إلى تحقيق توزيع عقلائي ومتوازن للاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية، بما يسمح بإسناد تدبير الشؤون العمومية إلى المستوى الترابي الأقرب إلى المواطن، كلما كان ذلك ممكنا وفعالاً.

وقد ارتبط هذا المبدأ تاريخياً بتعزيز مسار اللامركزية وتكريس الحكامة الترابية الجيدة، من خلال الانتقال من منطق التركيز الإداري إلى منطق توزيع السلطة والمسؤولية، وفق مقارنة تقوم على القرب والنجاعة والفعالية في تدبير المرافق العمومية. غير أن التطور الذي عرفه مفهوم التفرغ لم يعد يقتصر على المجال الوظيفي أو الاختصاصي فحسب، بل امتد ليترجم نفسه بقوة في المجال المالي والميزانياتي، باعتبار أن نقل الاختصاصات دون توفير الوسائل المالية الكفيلة بممارستها يفرغ مبدأ التفرغ من مضمونه العملي. فالعلاقة بين الاختصاص والتمويل علاقة عضوية، إذ لا يمكن الحديث عن استقلالية ترابية حقيقية دون استقلال مالي نسبي يسمح للجماعات الترابية، والجماعات على الخصوص بتدبير مواردها ونفقاتها وفق أولوياتها التنموية. ومن هنا برز مفهوم **التفرغ المالي** باعتباره امتداداً طبيعياً للتفرغ الوظيفي، وآلية لإعادة تنظيم العلاقات المالية بين الدولة والجماعات الترابية على أساس المسؤولية والناتج بدل منطق الوسائل التقليدي.

ويقصد بمبدأ التفرغ المالي، في هذا السياق، توزيع سلطة القرار المالي والميزانياتي بين مختلف مستويات التنظيم الترابي، بما يتيح لكل مستوى تدبير موارده ونفقاته في حدود اختصاصاته الفعلية، وذلك في إطار من التكامل والتنسيق مع المالية العمومية للدولة. غير أن تفعيل هذا المبدأ يتم وفق منطق تصاعدي، بحيث إذا تعذر على الوحدة الترابية الأدنى الاضطلاع بالمهمة المالية أو تدبيرها بكفاءة، تنتقل تلقائياً إلى المستوى الترابي الوسيط، ثم إلى المستوى الأعلى، وصولاً إلى الدولة باعتبارها وحدة ترابية حاضنة ومؤطرة لمجموع الوحدات الأخرى. وهكذا يمتد مجال التدخل من تدبير خدمات القرب، إلى الاضطلاع بالأدوار الاجتماعية والاقتصادية، وصولاً إلى وظيفة التخطيط الاستراتيجي التي تضطلع بها الدولة.

وتكتسي دراسة التفرغ المالي أهمية خاصة، لاعتبارات متعددة؛ فمن الناحية النظرية، تساهم في توضيح الأبعاد المالية لمبدأ دستوري ما يزال في طور التشكل المفاهيمي والتطبيقي داخل التجربة الترابية. أما من الناحية العملية، فإنها ترتبط بمدى قدرة الجماعات على الاضطلاع بأدوارها التنموية والاقتصادية والاجتماعية، في ظل تنامي انتظارات الساكنة المحلية وتعقد الحاجيات الترابية. كما تبرز أهمية الموضوع في سياق الإصلاحات التي عرفتها المالية العمومية، خاصة اعتماد مقارنة التدبير بالناتج، وما يطرحه ذلك من ضرورة ملاءمة المنظومة المالية الترابية مع نفس الفلسفة الإصلاحية، بما يعزز الانسجام بين الميزانية العامة للدولة والميزانيات الجماعية.

غير أن تنزيل مبدأ التفرغ على المستوى المالي يثير إشكالات نظرية وعملية عميقة، تتعلق أساساً بمدى إمكانية اعتبار التفرغ المالي آلية حقيقية لإعادة بناء النظام الميزانياتي للجماعات، وليس مجرد نقل شكلي للاختصاصات المالية. ومن ثم يمكن صياغة الإشكالية المركزية على النحو الآتي:

إلى أي حد يمكن اعتبار مبدأ التفريع المالي آلية دستورية وتديرية قادرة على إعادة تنظيم العلاقة المالية بين الدولة والجماعات ، والانتقال بالتدبير الميزانياتي الجماعي من منطق الوسائل إلى منطق النتائج؟

وتفرغ عن هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية، من قبيل: هل يقتضي التفريع المالي إرساء إطار قانوني تنظيمي خاص بالمالية الجماعية؟ وهل يؤدي اعتماد هذا المبدأ إلى تحديد أدوات إعداد وتنفيذ ورقابة الميزانية الجماعية وفق مقارنة التدبير بالأهداف؟

ولمعالجة هذا الموضوع، سيتم اعتماد المقاربة التحليلية من خلال تفكيك الإطار المفاهيمي والقانوني لمبدأ التفريع المالي، إلى جانب المنهج المقارن بالاستئناس ببعض التجارب المقارنة، خاصة التجربة الفرنسية، قصد إبراز إمكانات تطوير النظام المالي التراي، فضلا عن توظيف المنهج الوظيفي لبيان انعكاسات هذا المبدأ على مختلف مراحل المسلسل الميزانياتي. وينطلق البحث من فرضيتين أساسيتين:

الفرضية الأولى: إن تكريس مبدأ التفريع المالي يقتضي إعادة بناء الإطار القانوني والمؤسسي للمالية الجماعية، عبر إقرار قواعد تنظيمية وميزانية منسجمة مع فلسفة التدبير بالنتائج والاستقلال المالي للجماعات الترابية.

الفرضية الثانية: إن اعتماد التفريع المالي كآلية تديرية من شأنه أن يمكن الجماعات الترابية من الانتقال التدريجي من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج، شريطة توفير أدوات التحليل المالي، ونظم المعلومات، وآليات المشاركة والتقييم. وعليه، تندرج دراسة مبدأ التفريع المالي ضمن محاولة تحليل امتداد مبدأ التفريع إلى المجال الميزانياتي، من خلال تحديد ماهيته وأبعاده المفاهيمية (محور أول)، ثم بحث مدى اعتباره آلية تديرية تسهم في انتقال الجماعة الترابية من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج (محور ثاني)، في سياق التحول الذي تعرفه المالية الترابية باعتبارها ركيزة أساسية في بناء الدولة الترابية القائمة على التكامل بين وحدة الدولة وتعدد مستويات التدبير العمومي.

المحور الأول: مبدأ التفريع المالي، محاولة في تدقيق المفهوم

إن الحديث عن مفهوم مبدأ التفريع المالي هو حديث عن آلية لتوزيع اختصاص التدبير المالي التراي (أولا). مما سيدفعنا لتبين تبعات هذا الأمر على التدبير الميزانياتي على مستوى الجماعة (ثانيا).

أولا ، مبدأ التفريع كآلية لتوزيع اختصاص التدبير المالي التراي

يمكن استغلال الحمولة الدستورية لمبدأ التفريع، كمبدأ دستوري يعنى بالتوزيع العقلاني للاختصاصات والموارد بين الدولة والوحدات الجماعية، للدفع بفكرة ضرورة إعطاء العلاقة المالية بين الدولة والجماعات، نفسا إصلاحيا جديدا يساهم في تجاوز أشكال الجمود، والتعقيد، والتقادم التي تشوبها، وتضعف عمليا أشكال الترابط بينها.

هذه الإشكالات، سيتم تجاوزها بواسطة إصدار قانون تنظيمي خاص بالمالية الجماعية، يضع قواعد قانونية وتقنية وتديرية جديدة، تكسب هذه العلاقة المالية الترابطية، المزيد من القوة القانونية، والفعالية التديرية، بشكل يجعل الأداة الميزانية الجماعية وسيلة فعالة إلى جانب الميزانية العامة للدولة، في تحقيق متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

1- اعتماد نفس الإطار المعياري لإصلاح الميزانية العامة للجماعات

يهدف المشرع من خلال إصدار القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، تحقيق نجاعة التدبير العمومي¹، وذلك بالعمل على إخضاع كل من الميزانية العامة للدولة، وميزانيات الوحدات الجماعية، لنفس النهج الإصلاحية القائم على أساس تطبيق مقارنة التدبير بالنتائج.

غير أن تحقيق هذا الهدف المشترك، يقتضي اعتماد نفس الوسيلة المعيارية المؤطرة للإصلاح الميزانياتي، أي القيام بإصدار قانون تنظيمي للمالية الجماعية، على غرار القانون التنظيمي للمالية العمومية، الذي يعتبر بمثابة دستور مالي، يحدد القواعد والضوابط والشروط التي يتم بها تدبير المالية العمومية على أساس الفعالية والنجاعة.

هذا المقترح، تعزز العديد من الفرضيات التي تجعل من مسألة تطبيقه ممكنة، ومن بينها:

- ◆ وجود روابط متعددة بين الميزانية العامة للدولة، وميزانية الوحدات الجماعية، مما يسمح بأن يعتمد المشرع نفس الإطار المعياري- قانون تنظيمي- على مستوى الميزانية الجماعية؛
- ◆ تنصيص الدستور على مبادئ مشتركة للحكومة المالية، يمكن تطبيقها على مستوى تدبير الميزانية العامة للدولة، وكذا تدبير ميزانية الوحدات الجماعية؛
- ◆ خضوع الميزانية العامة للدولة لنفس المبادئ التي تخضع لها ميزانية الوحدات الجماعية؛
- ◆ وجود أهداف مشتركة بين الميزانية العامة والميزانية الجماعية، والمتمثلة أساسا في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، مما يعزز من فرصة إصدار قانون تنظيمي للمالية الجماعية.

2- وجود مطالب بإصلاح المالية الترابية بواسطة قانون تنظيمي

بعد قيام كل من فرنسا والمغرب بإصلاح نظام المالية العمومية بواسطة قانون تنظيمي للمالية، اللذان كرسا قواعد ومبادئ جديدة تهم تدبير الموارد والنفقات العمومية على أساس الأهداف والنتائج²، طرح العديد من الباحثين أسئلة تتعلق ب³، هل الجماعات المحلية بحاجة إلى إصلاح نظامها المالي بواسطة قانون تنظيمي للمالية المحلية؟

¹ جواد بوخاري، تنزيل مقتضيات القانون التنظيمي للمالية، مجلة المالية، العدد 35، غشت 2019، ص.22.

² Michel Bouvier, Marie-Christine et Jean-Pierre Lassale, *Finance Publiques*, 9ème édition, LGDJ, Paris, 2009, p.26.

³ François Adam, Olivier Ferrand, Remy Rioux, "Finances publiques", 3 édition; Dalloz, 2010, Paris, P. 187.

للإجابة عن هذا السؤال، هناك إجماع بين مختلف الباحثين حول ضرورة إصلاح النظام المالي للجماعات المحلية بواسطة قانون تنظيمي للمالية المحلية، على غرار الدولة، يساهم في إعطاء قوة قانونية ودستورية للنظام القانوني للمالية المحلية، بالإضافة إلى العمل على توحيد منهجية التدبير العمومي¹، وبناء بعض الجوانب المالية لمفهوم الدولة الترابية "L'Etat Territorial"². ولتعزيز هذا المطلب، هناك العديد من المبررات التي تدفع الباحثين إلى المطالبة بإصلاح النظام المالي للجماعات المحلية الفرنسية بواسطة قانون تنظيمي للمالية المحلية، نجد منها،

- ◆ التنصيص على مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، الذي يعطى قوة قانونية ودستورية للعديد من العناصر المتعلقة بالتدبير بالأهداف منها الحرية التدييرية، والاستقلال المالي للجماعات المحلية؛
- ◆ التنصيص على قوانين حول الاستقلال المالي للجماعات المحلية، التي تعطي للوحدات المحلية حرية وسلطة واسعة في تدبير مواردها ونفقاتها الأساسية؛
- ◆ التوفر على مختلف المؤشرات والعناصر المتعلقة بالتدبير بالأهداف، كهندسة الميزانية على أساس البرامج والمشاريع، واعتماد قواعد التحليل المالي، ثم اعتماد البرمجة المتعددة السنوات، فضلا عن توفر نظام متقدم من المحاسبة العمومية على غرار الدولة.

كل هذه المؤشرات وغيرها، جعلت المطالبة بإصلاح القانون التنظيمي للمالية الجماعية المحلية بفرنسا والمغرب، مطالبة عقلانية ومنطقية، لأن القانون القوي يكرس إصلاح قوي، خصوصا إذا كان بواسطة قانون تنظيمي للمالية، الذي يستمد قوته من الدستور.

ثانيا : تبعات المبدأ على التدبير المالي للجماعات

أ- اعتماد قواعد التحليل المالي

يعتبر التحليل المالي³، أحد العناصر الأساسية المكرسة لتدبير بالنائج على مستوى تحضير الميزانية الجماعية، فهو تقنية مكنت الوحدات الترابية الفرنسية، من تحقيق الصديقة والواقعية في الأرقام المتعلقة بموارد ونفقات الميزانية. وللاستفادة من النجاح الذي حققته الجماعات المحلية الفرنسية في تحقيق جودة التوقع المالي، يجب على الجماعة أن تعتمد قواعد التحليل المالي بدل القاعدة التي أثبتت محدوديتها في التنبؤ بصديقة وواقعية حجم المداخل الجماعية.

¹ -Loic Levoyer ، "La LOLF a-t-elle change Les rapports Etat –Collectivités locales ?", Revue française d'administration publique, 2009, N107, P. 32.

² - Michel Lascombe et Xavier Vandendriessche ، "la loi organique relative aux lois de finances (lof) et le contrôle des finances publiques", Revue française d'administration publique, n117, 2006, P. 148.

³ Michel Bouvier ، "Décentralisation financière et nouvel Etat territorial en France L'Etat territorial au Maroc et en France ،quelles synergies entre les finances de l'Etat et les finances territoriales ?", Actes du 8e colloque international de finances publiques, organisé par le ministère de l'Économie et des Finances du Maroc et FONDAFIP Rabat, 12 et 13 septembre 2014, P.33.

فقواعد وأساليب التحليل المالي، ستساعد على معرفة الوضعية المالية الحقيقية لها أثناء عملية التحضير، بشكل يمكنها من وضع تقديرات صادقة لمجموع المداخل والنفقات، بالإضافة إلى وضع تخطيط مالي مستقبلي، أو برجة متعددة السنوات، تتسم بالصدق والواقعية بناء على القواعد الإحصائية والرياضية التي يوفرها أسلوب التحليل المالي. ولتطبيق هذه التقنية التديرية الجديدة، يجب على الهيئات المكلفة بالإعداد، أن تقوم بتحليل التراكمات المالية للسنوات الماضية، من أجل الاستناد على الخلاصات المحصل عليها، لوضع تخطيط عقلائي لتطوير الموارد المالية، والتحكم في حجم النفقات الجماعية، وذلك وفقا لمايلي:

1- اعتماد التحليل المالي للتراكمات المالية السابقة

يعتبر التحليل المالي التراكمي، أو التحليل الأفقي أو التحليل التاريخي، أحد أنواع التحليل المالي الذي سيمكن من إعداد ميزانية صادقة، فهو يقدم دراسة تشخيصية وموضوعية وعلمية لواقع البيانات المالية والمحاسبية، توفر لرئيس الجماعة المعلومة الحقيقية عن وضعية الحقيقية للجماعة، قبل القيام بعملية التوقع الخاصة بالمداخل والنفقات السنوية، وكذا المستقبلية في إطار البرجة المتعددة السنوات.

ويظهر البعد العلمي للتحليل المالي التراكمي، من خلال الإعتماد على مجموعة من التقنيات العلمية الرياضية والإحصائية¹، التي تساعد على فحص ودراسة حركية تطور الموارد والنفقات والحسابات على مدار عدة سنوات مالية، أي مقارنة حجم الموارد والنفقات الحالية، مع مثيلاتها في السنوات السابقة، بهدف معرفة درجة التحول والتطور الذي يطرأ عليها. فهذا النوع من التحليل المتعلق بالتراكمات المالية السابقة، يمكنه تحقيق مجموعة من المزايا تتحدد فيما يلي:

- التحليل الدائم والمتجدد للنسب والحسابات والقوائم المالية المتعلقة بالموارد والنفقات؛

- تكوين فكرة حقيقية عن الوضع الحالي لحجم الموارد والنفقات خلال الفترة الحالية والسنوات السابقة؛

- رسم صورة واضحة للاتجاهات المستقبلية لتطور موارد ونفقات وحسابات المؤسسة.

وعليه، يمكن القول أن، التحليل المالي الديناميكي، يعتبر أداة مهمة تساعد على فهم المداخل والتكاليف في السنوات السابقة، كمؤشر أساسي يساهم في إعداد ميزانتي السنة الجارية، وكذا القيام بعملية التوقع والتنبؤ بنسب تطور حجم النسب المالية خلال السنوات الثلاث المقبلة، أو ما يصطلح عليه بالبرجة المتعددة السنوات.

2- التحليل المالي المستقبلي

يساهم التحليل المالي للمستقبل، بالتنبؤ والتوقع بالأحداث المالية المستقبلية الخاصة بالجماعة²، كما يساهم في تقدير وتحديد حجم احتياجاتها الأساسية³، وذلك عبر دراسة وتحليل وفحص القوائم والبيانات المالية في الماضي والحاضر، بالاعتماد على مجموعة من النسب والمؤشرات المالية، وتساعد المدبرين الجماعيين على اتخاذ القرارات الفعالة¹.

¹ Jean-Bernard Mattret, "L'analyse financière des communes", 3 édition L.G.D.J, Paris, 2009, P. 11.

² دريد كامل آل شبيب، الادارة المالية، دار البازوري العلمية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2017، ص. 31.

³ Elie Cohen, Analyse financière, Première édition, 1980, France, p. 56.

ب- وضع نظام معلوماتي :

إن نجاح عملية تحضير الميزانية تتطلب توفر الجماعة على نظام معلوماتي وقاعدة للبيانات، تتضمن جميع المعطيات المتعلقة بالجوانب الجبائية والاجتماعية، والاقتصادية، من أجل بلورة قرارات تستجيب لكل هذه المجالات، التي تدخل ضمن اختصاصاتها وعلى اعتبار، أن امتلاك المعلومة يعني امتلاك السلطة، التي تمكن الفاعل من اتخاذ القرارات الصحيحة في الوقت المناسب، فإن الفاعلين الجماعيين ملزمون بإحداث أنظمة لتخزين البيانات، تتضمن مختلف المعلومات المتعلقة بالأنشطة التنموية، التي ستساعدهم على وضع تقديرات حقيقية وصادقة عن المداخل والنفقات الميزانية. ولتحقيق ذلك، يجب عليهم اتخاذ مجموعة من الإجراءات والتدابير من بينها:

1- الانفتاح على الإدارات والمؤسسات العمومية:

يعتبر التواصل والانفتاح أحد مؤشرات التدبير العمومي الجديد، الذي يجب أن تسلكه الجماعة في علاقتها مع باقي الفاعلين العموميين على المستوى الترابي -الإدارات والمؤسسات والمصالح اللامركزية للوزارات-، من أجل الاستفادة من خبراتهم وإمكانيتهم والبيانات المتوفرة بحوزتهم، لتكوين نظام معلوماتي خاص بها.

2- الانفتاح على الساكنة المحلية:

يشكل انفتاح الجماعة على الساكنة المحلية، مؤشرا على وجود ديمقراطية تشاركية وآلية مهمة لجمع المعلومات والمعطيات الميدانية، التي تبين طبيعة آراء المواطنين في السياسات المعتمدة، وتطلعاتهم بخصوص المشاريع التنموية المستقبلية وتبعاً لذلك، يعد المواطن، المشارك، مصدرا مهما للمعلومة بحكم خبرته، وآراءه كمستفيد من الخدمات العمومية، فعملية الانفتاح عليه وأخذ رأيه، تعد مسألة في غاية الأهمية، لتطوير العمل الإداري والتنموي، وهنا نقترح أن تفتح الجماعة مجموعة من القنوات المخصصة للتواصل، منها على سبيل المثال:

- ◆ عقد اجتماعات مع الساكنة المحلية: تعتبر هذه الوسيلة إحدى وسائل الاتصال المباشر بين الفاعل الرسمي وبين الساكنة المحلية، حيث من خلالها يتم فتح فضاء حر للنقاش والتواصل والتفاعل، تطرح فيه جميع المشاكل والمواضيع والقضايا التي تهم الساكنة المحلية، على ضوء مخرجات هذه اللقاءات تكون الجماعة قاعدة معلومات مهمة حول انتظارات الساكنة من العمل الجماعي؛
- ◆ فتح مكاتب للاستقبال ملاحظات المواطنين، لا شك أن فتح مكاتب لاستقبال المواطنين والإنصات لملاحظاتهم بخصوص الخدمات المقدمة، عملية إدارية تواصلية فعالة، تمكن من استرجاع ثقة ومصداقية الجماعة لدى المواطن كما تمكن عملية الإنصات للملاحظات المقدمة وتحليلها، من تكوين قاعدة مهمة للمعلومات، التي تمكنها مستقبلا من تحسين خدماتها، وتلبية الحاجات العامة للمواطنين، بأقل تكلفة وفعالية ونجاعة.

¹ - صلاح الدين حسن السيسي، الموسوعة المصرفية العلمية والعملية، الجزء الثاني، مطبعة مجموعة النيل العربية، الطبعة الأولى 2011، القاهرة- مصر، ص. 228.

وعموما، يتعين التأكيد على أهمية توفر الجماعة على نظام معلوماتي، يتضمن جميع المعطيات المتعلقة بالأنشطة الاقتصادية والبشرية والطبيعية الموجودة فوق التراب، من أجل الاستناد عليها في بلورة وترتيب الاختيارات التنموية، ولن يتحقق ذلك إلا باعتماد نهج التنسيق والتواصل مع مختلف الفاعلين الترابين، من أجل وضع منظومة معلوماتية تتضمن تشخيصا شاملا عن واقع التراب.

يقتضي حسن تفعيل مقارنة التدبير بالنتائج، إعادة النظر في التبويب الجديد للموارد والنفقات، الذي جاء به القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، والمرسوم التطبيقية له في هذا المجال، ذلك أن هذا التبويب لا يتناسب مع فلسفة التدبير بالأهداف سواء على مستوى الشكل أو على مستوى المضمون.

فعلى مستوى الشكل، يتبين أن رهان مهندسو هذا التبويب، المتعلق أساسا بتحسين مقروئية الميزانية الجماعية، وتسهيل استيعابها لبرامج ومشاريع عمل الجماعة، لم يتم كسبه لأن الهيكل الجديدة تشبه إلى حد كبير الهيكل القديمة المعقدة، فقد تم إضافة خانات متعلقة بالبرامج والمشاريع والعمليات، دون أي تحسين في المقروئية.

أما على مستوى المضمون، حرص المشرع أن يتم تبويب الميزانية الجماعية على أساس البرامج، والمشاريع، والعمليات المرفقة بمؤشرات لتتبع وتقييم تحقق النتائج، على غرار ما هو معتمد على مستوى الدولة.

إلا أن تبويب الميزانية الجماعية، لا يتناسب مع منطق التدبير بالنتائج، لأنه يفتقد لعنصر المسؤولية الذي توفره الحلقة المفقودة وهي المهمة. في المقابل، عمدت فرنسا إلى هندسة ميزانية الجماعات المحلية وفقا لبنية تتماشى مع منطق التدبير بالنتائج.

المحور الثاني: مبدأ التفريع المالي كآلية تديرية

يمكن رصد مبدأ التفريع المالي كآلية تديرية على مستوى الجماعات من خلال مراحل الإعداد (أولا)، وتنفيذ والرقابة على الميزانية (ثانيا).

أولا ، على مستوى إعداد ميزانية الجماعات:

أ- منهجية تقييم المشاريع بفعالية

يعتبر أسلوب دراسة الجدوى الاقتصادية والمالية للمشاريع، الذي تعتمد المقاولات الخاصة من أجل دراسة مختلف العوامل المتعلقة بفرض نجاح المشاريع الاستثمارية التي تقوم بها، أحد أهم الآليات التي يجب أن تعتمد عليها الجماعة في بلورة مشاريعها وبرامجها التنموية¹.

¹ محمد محمود العجولي، سعيد سامي الحلاق، دراسة الجدوى الاقتصادية وتقييم المشروعات، دار البازوري للنشر والتوزيع، طبعة 2010، عمان، الأردن، ص.35. وورد في سعيد الدحماني، التدبير الميزانياتي القائم على النتائج، بين القانون والممارسة: دراسة حالي جماعي مراكز وتزيت، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمراكش، جامعة القاضي عياض، السنة الجامعية 2020 – 2021، ص. 315.

فدراسة الجدوى الاقتصادية، كأسلوب تديري يستند على فلسفة علمية منطقية رياضية في تدبير المشاريع التنموية،
سيمكن الجماعة من الإجابة عن مختلف الأسئلة المتعلقة بحسن تدبير الاختيارات التنموية المزمع إنجازها مستقبلا نذكر منها¹،

- ما هو أفضل مشروع يمكن القيام به من حزمة هذه المشاريع المقترحة؟
- لماذا تم اختيار هذا المشروع دون غيره من المشاريع التنموية؟
- أين سيتم إنجاز هذا المشروع؟
- من هي الفئة المستهدفة من هذا المشروع؟
- كم سيكلف إنجاز هذا المشروع؟
- ما هي مصادر تمويل هذا المشروع؟
- ما هي المخاطر التي تواجه تنفيذ هذا المشروع؟

هذه الأسئلة، ستساعد المصالح المكلفة بالإعداد على القيام بدراسات علمية موضوعية تم تقييم المشاريع التي سيتم إنجازها، لتأكد من أهميتها، وقدرتها على إحداث أثر وتغيير تنموي إيجابي، يساعد على تحريك عجلة الاقتصاد المحلي، وتحقيق التنمية الاجتماعية المندمجة والمستدامة.

ب- تعزيز نهج الشراكة المجتمعية في عملية التحضير

يقتضي التنزيل المحكم لمقاربة التدبير بالأهداف في بعدها التشاركي، قيام الجماعة بتوسيع دائرة مشاركة الساكنة المحلية، وجمعيات المجتمع المدني في إعداد الميزانية الجماعية، لكسب رهان الجماعة المواطنة، على غرار العديد من الجماعات المحلية الفرنسية والتونسية، التي استطاعت أن تحقق ممارسة ديمقراطية في مجال تدبير الميزانية، من خلال تقوية وتطوير أشكال المشاركة في تدبير الأداة الميزانية الجماعية، لذلك، نجد أن هاتين التجريبتين وغيرها من التجارب الدولية الأخرى، زادت الوعي بالبعد الاجتماعي للميزانية العمومية، أو ما يصطلح عليه ب، سوسيولوجيا المالية العمومية *sociologie des finances publiques*، التي تعمل على جعل الميزانية مرآة تعكس المطالب الاجتماعية للساكنة المحلية.

لذلك، عرفت تجربة الميزانية التشاركية في فرنسا وتونس والبرازيل، تقدما وتحولا نوعيا، سواء على مستوى عدد البلديات التي تعتمد هذا النهج التشاركي، أو على مستوى المبالغ المالية المرصودة لتمويل المشاريع التشاركية، من أجل تحفيز الساكنة المحلية على المشاركة الواسعة في تدبير شؤونهم التنموية.

ثانيا : على مستوى مرحلة التنفيذ

يمر إصلاح النظام المحاسبي للجماعات، بضرورة تبسيط مساطره وإجراءاته، كشرط أساسي لا بد منه، لضمان حسن تفعيل المبادئ والمؤشرات المتعلقة بالحكامة المالية والتدبير بالأهداف، في هذه المرحلة المهمة من تدبير المسلسل الميزانياتي.

¹ سعيد الدحمان، التدبير الميزانياتي الجماعي القائم على النتائج بين القانون والممارسة، دراسة حالي جماعية مراكش وتزيت، كلية الحقوق مراكش، 2020 - 2021، مرجع سابق.

ولتحقيق ذلك، حرصت جميع التوصيات الصادرة عن المناظرات الوطنية حول الجماعات المحلية، وكذلك خلاصات التقارير الرسمية التي تناولت التدبير المالي،¹ على ضرورة اعتماد منطق العقلنة والتبسيط بالنسبة لإجراءات تنفيذ الميزانية الجماعية، وذلك بواسطة مجموعة من المبادئ أهمها:²

(1) مبدأ التوحيد، يعتبر توحيد المساطر والإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية، أهم إجراء لمواجهة مبدأ التشتت في القوانين الذي يطبع عمليات التنفيذ، فمبدأ التوحيد يقضي بأن تكون جميع المساطر المتعلقة بالتنفيذ، موحدة على مستوى تنفيذ الميزانية العامة للدولة وكذا على مستوى الوحدات الجماعية، بحيث تكون مجموعة في مدونة واحدة لتسهيل عملية الرجوع إليها، وحسن تنفيذها على أرض الواقع.

(2) مبدأ التنسيق، يهدف مبدأ التنسيق لمواجهة الإشكالات العملية التي يثيرها التعقيد الإداري، الذي يطبع عملية التنفيذ المادي للمداخيل والنفقات، وذلك بسبب تعدد المصالح الإدارية المكلفة بتدبيرها، فمبدأ التنسيق سيساهم في ترتيب الأدوار وتحديد المسؤوليات، لضمان المشروعية والنجاح، في التنفيذ المادي للميزانية. كما سيساهم، في تجاوز إشكال تداخل الاختصاصات بين الجهات الرئيسية المكلفة بتنفيذ مداخيل ونفقات الميزانية، -الأمر بالصرف والمحاسب العمومي-، وذلك من خلال توزيع الأدوار، وتحديد المسؤوليات، كشرط أساسي لنجاح عملية التنفيذ الميزانياتي.

(3) مبدأ التنميط، يساهم مبدأ التنميط في تبسيط مساطر تنفيذ الميزانية الجماعية، وعقلنة إجراءات قواعد المحاسبة العمومية للجماعات، وذلك من خلال التقليل من أجل تنفيذ النفقات، مع التخفيف على مستوى المراقبة الإدارية، بشكل يضيف المزيد من الشفافية على التدبير المالي الجماعي.

ثالثا: تنفيذ الطلبات العمومية ورهانات تحسين تدبير الميزانية الجماعية

رغم التعديلات التي عرفها الإطار القانوني المنظم للصفقات العمومية، فإن جانب الطلبات العمومية المبرمة من طرف الجماعات الترابية—باعتبارها الوسيلة القانونية الأساسية التي تعتمد عليها هذه الأخيرة لتأمين حاجياتها المرتبطة بالتسيير الإداري، وكذا لإنجاز مختلف الأشغال والمشاريع ذات الصلة بالتنمية الترابية—لا يزال يكشف عن مجموعة من المخاطر³، لا سيما خلال مرحلة تنفيذ الأشغال، وذلك بالنظر لما قد يشوب هذه المرحلة من اختلالات ناتجة عن ضعف آليات المراقبة، أو قصور في التتبع، أو سوء في التدبير.

وفي هذا السياق، يتأكد أن إصلاح منظومة تنفيذ الميزانية الجماعية لا يمكن أن يكتمل إلا باستحضار مجموعة من الاعتبارات الأساسية، من أبرزها ما يلي:

- تعزيز آليات المراقبة الداخلية والخارجية لضمان احترام القواعد القانونية والتنظيمية المؤطرة للصفقات العمومية؛

¹ انظر تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثالث، دراسة عن الجهوية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، الجزء الثالث، 2011.

² صالح النشاط، التدبير المالي الترابي بالمغرب، الحكامة ومعالجة الاختلالات المالية بالجماعات الترابية، 2013، ص. 225.

³ مولاي أحمد الصبحي، تنفيذ صفقات أشغال الجماعات الترابية في ظل الضمانات القانونية والمخاطر المحدقة والمنازعات الناشئة، مجلة ابن خلدون للدراسات القانونية والاقتصادية والاجتماعية، العدد 7، ماي 2024، ص. 100.

- إرساء نظام فعال للتتبع والتقييم المستمر لمراحل تنفيذ المشاريع؛
- تأهيل الموارد البشرية المكلفة بتدبير الصفقات العمومية، عبر التكوين المستمر وتطوير الكفاءات؛
- تكريس مبادئ الحكامة الجيدة، خاصة الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة؛
- اعتماد أدوات حديثة في التدبير، لاسيما الرقمنة، بما يساهم في تحسين النجاعة والفعالية.