

الاستقلال المالي للجماعات الترابية -قراءة في المفهوم والمؤشرات-



الدكتور أحمد القدميري

ملخص البحث

عالجنا من خلال موضوع الاستقلال المالي للجماعات الترابية مجموعة من المؤشرات من قبيل الموارد الذاتية للجماعات الترابية والسلطة الجبائية التي تمتلكها المجالس المنتخبة للوقوف على مدى وجود هامش من الحرية لهذه الوحدات الترابية حتى يتسنى لنا الحكم في مدى توفرها على استقلال مالي من عدمه.

إلا أن هذا الأمر تطلب استجلاء مضامين الاستقلال المالي للجماعات الترابية من خلال مقارنته بمفهوم مبدأ التدبير الحر، والذي يوحى لأول وهلة بأن الجماعات الترابية تتمتع بالصلاحيات الكاملة للنهوض بالشأن العام الترابي، وتسيير شؤونها بكيفية ديمقراطية من خلال الاستقلال المالي والإداري التي تخوله لها الشخصية الاعتبارية، وخضوعها للقانون العام.

ومن هذا المنطلق قمنا بتقييم تفعيل الاستقلال المالي للجماعات الترابية في ظل ورش الجهوية المتقدمة، فوقفنا على أنه بالرغم من الإيجابيات التي حملها هذا الورش، فإن هناك ضعف مردودية الموارد الذاتية للجماعات الترابية في مقابل الموارد المالية المحولة، ثم غياب سلطة جبائية حقيقية

لفائدة الجماعات الترابية، مما يؤثر على مفهوم الاستقلال المالي الترابي، باعتبار هذين المؤشرين أهم المؤشرات الدالة على الاستقلال المالي، الأمر الذي يجعل من مبدأ الاستقلال المالي تعتريه مجموعة من النواقص.

فإلى جانب العوائق السالفة الذكر، فإن هناك عدة عوائق أخرى تحد من الاستقلال المالي للجماعات الترابية وتتمثل في إشكالية مبدأ التفرع، والمرتبطة بتوزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات الترابية، ثم هناك مسألة النفقات الإجبارية، والتدخل الجلي للسلطة المركزية في مسطرة الموازنة، بالإضافة إلى وجود رقابة ثقيلة، كلها مؤشرات تؤكد وبالملموس غياب استقلال مالي حقيقي للجماعات الترابية.

وعلى سبيل الختم فإننا تطرقنا إلى أن ضرورة تحقيق الاستقلالية المالية والإدارية الحقيقية للمجالس الترابية والمنصوص عليها قانونيا، تقتضي مراعاة المعايير الاقتصادية عند إنشاء هذه الوحدات الترابية، من أجل عدم خلق وحدات ترابية عاجزة ماليا، تعتمد على الموارد المحولة من الدولة في ظل ضعف مواردها الذاتية، فتحدد اختصاصات وصلاحيات الجماعات الترابية دون تحديد مصادر التمويل بشكل يعزز استقلاليتها المالية، يبقى هذه الاختصاصات فارغة، ذلك أن النظم اللامركزية الأكثر فعالية، هي التي تتمتع فيها هيئاتها الترابية بالموارد المالية الذاتية اللازمة لتمويل احتياجاتها، أي استقلال التمويل الترابي.

تقديم

عرف موضوع الجماعات الترابية أهمية كبيرة بعد صدور دستور 2011، سيما بعد التنصيص في الباب التاسع منه على مجموعة من المبادئ التي تحكم عمل الجماعات الترابية، حينما نص في الفصل 136 على أن (التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة).

إن هذا التنصيص وإن كان أعطى صورة جد متقدمة عن المبادئ التي تحكم سير الجماعات الترابية، إلا أن الملاحظ هو عدم التنصيص على مبدأ آخر وهو لا يقل أهمية عن المبادئ السابقة، وهو

الاستقلال المالي للجماعات الترابية، بحيث تحاشي المشرع الحديث عنه سواء من خلال الفصل 136 أو باقي فصول الدستور، وهذا على العكس من التجربة الفرنسية التي ينص دستورها على مبدأ الاستقلال المالي بل عرفه أيضا، كما أن هذا التفاوضي لم يقف عند هذا الحد بل حتى بعد صدور القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية سنة 2015، لم تقم هي الأخرى بتعريف الاستقلال المالي.

على هذا الأساس، فإن التطرق لموضوع الاستقلال المالي واستجلاء مضامينه يمكن أن يستشف من خلال التنصيص على مبدأ التدبير الحر، والذي يوجي لأول وهلة بأن الجماعات الترابية تتمتع بالصلاحيات الكاملة للنهوض بالشأن العام الترابي، وتسيير شؤونها بكيفية ديمقراطية من خلال الاستقلال المالي والإداري التي تخوله لها الشخصية الاعتبارية، وخضوعها للقانون العام.

وعليه، فمبدأ التدبير الحريعي الحرية في التدبير، ومن تم فهو لا يعني أية حرية في الحكم مادام يقتصر على الشؤون الإدارية دون السياسية³⁵، كما أن مقتضيات الدستور تربط مفهوم التدبير الحر بالديمقراطية التشاركية من خلال مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، لذلك فإن وضع هذا المبدأ في سياقه الواقعي، يجعلنا نجزم أن دائرة الصلاحيات المخولة للجماعات الترابية تبقى محدودة، وأن استقلاليتها المالية المفترضة تبقى نسبية وغير مؤسسة³⁶.

هكذا، فإن التطبيق الفعلي لمبدأ التدبير الحر، يجب أن ينظر إليه من حيث هو مبدأ دستوري يستلزم توفر الجماعات الترابية على الموارد المالية التي تكفل لها تدبير شؤونها، بحيث تتمتع بدرجة كافية من الاستقلال المالي عن المركز، وهو ما يعني أن عائدات الضرائب والرسوم وغيرها من الموارد

³⁵Tarik Zair « le principe de libre administration des collectivités territoriales » REMALD, n° 107 /11-12/2012,

p :14 .

³⁶محمد صدوقي " التدبير الحر والاستقلالية المالية للجماعات الترابية؟ أي علاقة" المنبر القانوني، العدد 11 أكتوبر 2016، ص 108.

الذاتية الأخرى للجماعات الترابية، يجب أن تشكل حصة حاسمة ضمن مجموع الموارد المالية المتوفرة لديها.

بالعودة إلى التجارب المقارنة، نجد بأن فرنسا تبنت مبدأ التدبير الحر منذ دستور 27 أكتوبر 1946 من خلال الفصل 87، قبل أن يتم تكريسه في دستور 4 أكتوبر 1958، وتدعيمه بالتعديل الدستوري ل 28 مارس 372003، وعليه أصبح مبدأ التدبير الحر مبدأ متأصلا ويشكل إحدى الركائز الأساسية للتنظيم الترابي بفرنسا، بعد اعتراف المجلس الدستوري بالقيمة الدستورية للمبدأ منذ قراره الصادر بتاريخ 23 ماي 381979، وقد سعى هذا الأخير إلى إبراز مضمونه وحدوده.

من هذا المنطلق، ولمقاربة مفهوم الاستقلال المالي للجماعات الترابية في ظل التنصيص الدستوري والقانوني على مبدأ التدبير الحر، فإننا سوف نعالج إشكالية مرتبطة بطبيعة مفهوم الاستقلال المالي للجماعات الترابية والمؤشرات الدالة عليه سواء من خلال الوثيقة الدستورية وكذا القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لسنة 2015.

وللإجابة عن هذه الإشكالية سوف نتطرق لهذا الموضوع من خلال مطلبين اثنين وهما:

المطلب الأول : الاستقلال المالي للجماعات الترابية بين الوثيقة الدستورية والقوانين التنظيمية

المطلب الثاني : مؤشرات قياس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

³⁷ Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la république Française

³⁸ لقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي مبدأ التدبير الحر من الحريات الأساسية التي يجب عدم المساس بها، قرار متعلق بجماعة "فينيل" بتاريخ 18 يناير 2001.

المطلب الأول: الاستقلال المالي للجماعات الترابية بين الوثيقة الدستورية والقوانين التنظيمية

وفقا لما جاء به الأستاذ André Roux 39 يرتكز التدبير الحر على ثلاثة عناصر أو مرتكزات وهي الاستقلال المؤسسي والاستقلال الوظيفي والاستقلال المالي، وهذا العنصر الأخير يعد وسيلة حاسمة لقياس درجة التنظيم اللامركزي وملازمة سقف تطوع المشرع، فالاستقلال المالي يعني الانتقال من المفهوم الضيق إلى المفهوم الواسع للاستقلال المالي، أي الانتقال من استقلالية التسيير *autonomie de gestion* إلى استقلالية اتخاذ القرار *autonomie de décision*، أي أنه لا يكفي بأن تكون للوحدات الترابية اللامركزية استقلالية في التسيير المالي عبر تخصيص واستعمال الموارد المالية، بل يتعين أن تحظى أيضا بسلطة تحديد وخلق هذه الموارد المالية، فالاستقلال المالي للجماعات الترابية وفقا للمجلس الدستوري الفرنسي، يشكل ضمانا أساسية للتدبير الحر، لكنها ضمانة ضعيفة تستدعي تدخلا من طرف المشرع الدستوري⁴⁰.

فمهما تعمقنا في تحديد مفهوم الاستقلال المالي للجماعات الترابية، فإنه يظل مفهوما نسبيا شأنه في ذلك شأن مبدأ التدبير الحر.

لوقوف على مفهوم وطبيعة الاستقلال المالي، فإننا سنعمل على رصده على مستوى الدستور (الفقرة الأولى) ثم من خلال القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لسنة 2015 (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الاستقلال المالي للجماعات الترابية من خلال الوثيقة الدستورية

³⁹ André Roux « la libre administration des collectivités locales: une exception française » les cahiers de l'institut louis favoreu n° 2/2013, p :185.

⁴⁰ أحمد أجعون "مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية" أشغال الأيام المغاربية العاشرة للقانون المنظمة من قبل شبكة الحقوقيين المغاربة يومي 17 و 18 أبريل 2015، بجامعة محمد الخامس الرباط، ص 36.

من خلال تفحص مختلف الدساتير التي عرفتھا المملكة المغربية منذ دستور 1962 إلى دستور 2011، نجدھا تعترف بالشخصية الاعتبارية للجماعات الترابية بمعنى توفرھا على الاستقلال الإداري والمالي، غير أن نفس هذه النصوص والمواثيق من جهة أخرى، تعود وتضع قواعد وآليات تحد من الاستقلالية بل وتفرغھا من محتواھا، خاصة الشق المتعلق بالاستقلال المالي الذي بدونه ينتفي الاستقلال الإداري بدوره أيضا، فهما ركيزتين تقوم عليهما اللامركزية الترابية ككل، وهذا ما يقتضي ضرورة توفير هامش حقيقي للجماعات الترابية لممارسة السلطة الجبائية، ومنحھا المكانة الملائمة لها في السياسة الجبائية للدولة باعتبارھا الضامن لاستقلالية الجماعات الترابية، مما سيمكنھا من المساهمة في الدفع بعجلة التنمية جنبا إلى جنب مع الدولة 41 وباقي الفاعلين من قطاع خاص ومجتمع مدني.

بالرجوع إلى دستور 2011 نجده ينص مند الفصل الأول منه، وفي الفقرة الرابعة على أن التنظيم الترابي بالمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة، فضلا عن مضامين الفصول الأخرى سواء تلك الواردة في الباب التاسع المخصص للجهات والجماعات الترابية الأخرى، أو تلك الواردة في أبواب متفرقة في الوثيقة الدستورية، والتي تؤشر في مجملھا على التحول في البناء المؤسسي للدولة، والقيم المتجددة التي يفترض أن تحكم الشأن العام بكل مستوياته 42، إلا أن هذه الفصول لا تنص بشكل صريح على مطلب الاستقلال المالي للجماعات الترابية، بل نصت على مجموعة من المبادئ التي تحيل دلالتها على هذا الاستقلال، كما هو الحال بالنسبة لمبدأ التدبير الحر الذي يضم في ثناياه مبدأ الاستقلال المالي 43.

⁴¹ محمد الصابري، مرجع سابق، ص 160.

⁴² محمد حمود "الاستقلال المالي للجماعات الترابية بين مضامين دستور 2011 وانتظارات التنزيل التشريعي"، أشغال الأيام المغاربية العاشرة للقانون المنظمة من قبل شبكة الحقوقيين المغاربة يومي 17 و 18 أبريل 2015، بجامعة محمد الخامس الرباط، ص 67.

⁴³ ينص الفصل 136 "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندجة والمستدامة".

وإلى جانب التنصيص على مبدأ التدبير الحر نجد دستور 2011 ينص على مبدأ آخر يمكن اعتباره ذا دلالة على الاستقلال المالي للجماعات الترابية، وهو مبدأ التفريع، فالعمل بهذا الأخير من شأنه تعزيز مطلب الاستقلال المالي، على اعتبار أنه يعني في جوهره توزيع الأعباء حسب قدرات الأداء والإنجاز ومنها القدرات التمويلية بين تلك التي هي في وسع الجماعة الترابية من خلال الاختصاص الذاتي، وتلك التي تتطلب تعاضد من خلال الاختصاصات المشتركة مع الدولة، ثم الأعباء المحولة إليها والتي تتطلب بالضرورة تحويل الإمكانيات المالية الموازية، فكل ما يتجاوز قدرات جماعة ترابية تتحمله الجماعة الترابية الأعلى.

عموما ومن خلال تفحص مضامين دستور 2011، نجده بأنه اكتفى بالإشارة إلى بعض المبادئ التي توفر من الناحية المبدئية أرضية للاستقلال المالي، مع الاستعانة بآليات مساعدة من قبيل التضامن والتعاضد للحد من التفاوتات في القدرات التمويلية، وهذا الأمر بطبيعة الحال لا يسعفنا في إبراز مضامينه الشيء الذي يدفعنا للبحث عنه ضمن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لسنة 2015.

الفقرة الثانية : الاستقلال المالي للجماعات الترابية من خلال القوانين التنظيمية

شكل صدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية سنة 2015، من خلال القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم و القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، محطة مهمة في مسار اللامركزية الترابية ببلادنا لا سيما بعد صدور دستور 2011، مما جعل من الجماعات الترابية الفاعل الرئيسي في تحقيق التنمية الترابية،

وقد نصت هذه القوانين التنظيمية صراحة على أن الجماعات الترابية تتوفر على الشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري و المالي⁴⁴.

على هذا الأساس، ومن خلال تفحص القوانين التنظيمية للجماعات الترابية باستحضار مفهوم الاستقلال المالي، فإننا لا نجد لها هي الأخرى تقدم أي جديد بشأن مفهوم الاستقلال المالي للجماعات الترابية وتمظهراته، بحيث نصت على نفس بعض مضامين الباب التاسع من دستور 2011، دون محاولة المشرع للاجتهاد في تحديد مدلول الاستقلال المالي للجماعات الترابية أو وضع بعض المؤشرات الدالة عليه والتي يمكن من خلالها قياس مستوى الاستقلال المالي على غرار المشرع الفرنسي الذي ربط الاستقلال المالي بالموارد الذاتية للجماعات الترابية.

فإذا كانت الوثيقة الدستورية لم تضي طابعا ملموسا على عبارة الموارد الذاتية في علاقتها ببقية أصناف التمويل، كمؤشر محوري على درجة الالتزام بمطلب الاستقلال المالي، فإن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لسنة 2015، لم تعمل هي الأخرى على ترجمة هذا المؤشر باعتباره أحد مرتكزات مبدأ التدبير الحر، مما يعني غياب أية آلية، لا سيما بنص قانوني يضبط عبارة الموارد الذاتية من حيث علاقتها بالموارد الإجمالية التي تتوفر عليها الجماعات الترابية، حتى نستطيع من خلالها الوقوف على مدى الاستقلالية المالية التي تتوفر عليها الجماعات الترابية.

وعلى العكس من الدستور المغربي، فقد كان الدستور الفرنسي أكثر جرأة بشأن توفير المقومات الدستورية للاستقلال المالي من خلال حجم وطبيعة الموارد الذاتية، وقد عملت مدونة الجماعات الترابية على تكريس ذلك، بحيث نجد بأن الدستور الفرنسي، ينص في المادة 2-72 على ما يلي⁴⁵:

⁴⁴ المادة 3 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات. المادة 2 من القانون التنظيمي للجماعات والأقاليم رقم 112.14. المادة 2 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14.

⁴⁵ محمد حمود "الاستقلال المالي للجماعات الترابية بين مضامين دستور 2011 وانتظارات التنزيل التشريعي"، مرجع سابق، ص 68.

- كون الموارد الذاتية تشكل حصة حاسمة ضمن مجموع موارد كل صنف من الجماعات الترابية؛
- أن يحدد قانون تنظيمي شروط تطبيق هذه القاعدة (الحصة الحاسمة)؛
- ليس فقط كل اختصاص منقول يصاحبه المورد اللازم، بل كل تنصيب على اختصاص جديد أو توسيعه من شأنه الزيادة في نفقات الجماعات الترابية يرافق بالموارد اللازمة له.

واستجابة لهذا، صدر القانون التنظيمي ل 29 يوليوز 2004 المتعلق بالاستقلال المالي للجماعات الترابية، تطبيقا لمقتضيات المادة 72-2 من الدستور الفرنسي ومن أهم الموارد الواردة بهذا القانون التنظيمي المادة 30 منه التي تشرح مضمون الموارد الذاتية⁴⁶:

- المادة الرابعة: تشرح مضمون الموارد الذاتية؛
- المادة الرابعة: تبين طريقة احتساب حصة كل صنف من الجماعات الترابية من الموارد الذاتية؛
- المادة الخامسة: تشير إلى إحالة الحكومة لتقرير دوري على البرلمان، يبين بالنسبة لكل صنف من الجماعات الترابية حصة الموارد الذاتية ضمن مجموع الموارد، وكذا كيفية احتسابها وتطورها.

أما إذا كانت حصة صنف معين من الجماعات الترابية من الموارد الذاتية، لا تستجيب للقواعد المشار إليها، تتم تسوية الوضعية خلال السنة التالية لسنة تسجيل هذه الحالة، وتبنت مدونة

⁴⁶ Loi organigramme n° 758 du 29 juillet 2004, prise en application de l'article 72-2 de la constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : JORF n°175 du 30 juillet 2004.

الجماعات الترابية نفس الاتجاه الذي أسس له الدستور الفرنسي والقانون التنظيمي ل 29 يوليوز 2004، حيث تضمنت هذه المدونة فصلا مستقلا تحت عنوان "الاستقلال المالي"⁴⁷.

ومن جهة أخرى، نجد أنه من بين المستجدات التي حملتها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لسنة 2015، بخصوص المنظومة الرقابية في علاقتها بمطلب الاستقلال المالي، وضع مقومات الرقابة الذاتية (المراقبة الداخلية وتقييم الأداء والافتحاص)، وإمكانية تشكيل لجنة تقصي الحقائق حول مسألة تهم تدبير شؤون الجماعة الترابية، ومنها بطبيعة الحال شؤون التدبير المالي، مع التنسيق بين الأجهزة الرقابية، عبر التنصيب على إمكانية العمل المشترك بين المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية، وتكريس مسألة الإحالة على المجالس الجهوية للحسابات، سواء تعلق الأمر بتقرير التدقيق السنوي بشكل إجباري أو تقرير لجنة تقصي الحقائق، بقرار من المجلس التداولي، فضلا عن إحالة تقارير التدقيق والتدقيق المالي، في حالة وجود اختلالات على المحكمة المختصة⁴⁸.

المطلب الثاني: مؤشرات قياس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

تكشف حصيلة الممارسة الميدانية لعمل الجماعات الترابية الهوة بين الإعلان القانوني عن مبدأ الاستقلال المالي من جهة، والمؤشرات العملية الدالة على مدى تحققه على أرض الواقع من جهة ثانية⁴⁹، ويمكن تأكيد هذا الخلل، من خلال مؤشرات المفهوم الواسع للاستقلال المالي، وهي متعددة ومتنوعة إلا أننا سوف نقتصر على اثنين منها: والمتعلقة بالموارد الذاتية، تم السلطة الجبائية.

الفقرة الأولى : على مستوى الموارد الذاتية

⁴⁷ محمد حمود "الاستقلال المالي للجماعات الترابية بين مضامين دستور 2011 وانتظارات النزول التشريعي"، مرجع سابق، ص 69.
⁴⁸ سناء حمر راس "التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة" أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا، السنة الجامعية 2016-2017، ص 172.
⁴⁹ محمد حمود "الاستقلال المالي للجماعات الترابية...."، مرجع سابق، ص 57.

إن قياس درجة الاستقلالية الإجمالية، تبدأ من دراسة الموارد المالية التي تتوفر عليها الجماعات الترابية من حيث مستواها وبنيتها، فهي تعني أن الموارد الكافية ومصادرها متنوعة ويمكن توقع مبالغها، وتشكل فيها الموارد الذاتية جانبا محددًا يسمح لها بالاضطلاع بدورها التنموي، في ظل الأدوار التي أصبحت منوطة بالجماعات الترابية في ظل الجهوية المتقدمة، فالموارد الذاتية تعد أهم عناصر تنزيل النظام اللامركزي وترسيخ مبدأ الاستقلال المالي للجماعات الترابية، فإيجاد موارد ذات طابع ترابي يعتبر بمثابة تنازل من الدولة للجماعات الترابية عن مجموعة من الرسوم والجبائيات، بهدف مواجهة نفقاتها وتحقيق التنمية الترابية، وهو ما اصطلح عليه البعض باللامركزية الجبائية الموكبة للامركزية الإدارية واللازمة لها⁵⁰.

إن من أول ملامح عدم تجسيد الواقع العملي للإعلان القانوني عن الاستقلال المالي، الخلل الموجود في بنية الموارد الذاتية للجماعات الترابية والتي تبقى ضعيفة ودون المستوى المطلوب، الأمر الذي يجعل من الموارد المحولة المورد الأساسي للجماعات الترابية، وهذا معطى يتنافى والاستقلال المالي للجماعات الترابية.

وبالرغم من التحسن الذي عرفته الموارد الذاتية للجماعات الترابية بعد دخول القوانين التنظيمية للجماعات الترابية إلى حيز الوجود سنة 2015، فإن طبيعة وحجم الموارد الذاتية لم ترق إلى مستوى التطلعات لاسيما بالنسبة للجهات والعمالات والأقاليم، فهناك العديد من الاكراهات والعوائق التي كانت سائدة قبل إصدار القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، ظلت تصاحب تدبير المداخل الذاتية للجماعات الترابية، بالرغم من تفعيل ورش الجهوية المتقدمة، سيما في من خلال

⁵⁰ « appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers » rapport de la commission européenne, pub Europe Aid, doc Ref n° 2, janvier 2007, p :17 et 18.

أورده عبد اللطيف بروحو، مرجع سابق، ص 269.

استمرار ضعف الوعاء الجبائي في ظل العمل بموجب القانون الجبائي رقم 47.06، بحيث نجد أن الوعاء الجبائي لم يشمل بعض القطاعات نظرا لوجود لوبيات ضاغطة، أو لغياب إرادة سياسية واضحة تسهر على تضييقها والاستفادة منها لتحقيق المردودية المالية على المستوى الترابي، بحيث يبقى المجال العقاري والبيئي والفلاحي والبنكي، أبرز القطاعات التي تشكل خزانات مالية جد مهمة لا تساهم بالشكل المطلوب في توسيع الوعاء الجبائي الترابي.

و تطرح إشكالية ضيق الوعاء الضريبي أكثر بالنسبة للجهات، فمواردها الجبائية المنصوص عليها في القانون الجبائي رقم 47.06 تبقى ضعيفة إن لم تكن منعدمة في بعض الجهات، وذلك لكون بعضها مضافة، فحتى وإن كانت أصلية فإنها لا تقدم عائدا ماليا مهما، وما يحد من أهمية هذه الرسوم هو استحالة تعميمها على الجهات 12 المغربية، كما هو الحال بالنسبة للرسم المفروض على الخدمات المقدمة بالموانئ حيث لا تستفيد منها الجهات التي لا تتوفر على سواحل بحرية كما هو الحال بالنسبة لجهة درعة – تافيلالت، جهة بني ملال-خنيفرة، جهة فاس مكناس، إلى جانب أنه ليس كل الجهات تتوفر على مناطق للصيد من أجل تطبيق الرسم المفروض على رخص الصيد، وهو الأمر نفسه الذي ينطبق على الرسم المفروض على استغلال المناجم بحيث عدد من الجهات لا تتوفر على مناجم، وهذا الأمر لا يتماشى والوضع الراهن في ظل الجهوية المتقدمة،

إن ضعف الوعاء الجبائي إلى جانب المشاكل المرتبطة بالإدارة الجبائية وارتفاع الباقي استخلاصه بالإضافة إلى ضعف دخول الأملاك والعائدات الاقتصادية، تجعل من الموارد الذاتية الحلقة الأضعف مما يجعل الجماعات الترابية ترتهن إلى الموارد المحولة من الدولة وهذا ما لا يستقيم ومطلب الاستقلال المالي للجماعات الترابية.

وفي ظل هذا الوضع، تظل الدولة هي الفاعل الرئيسي في مجال التنمية، وهذا عكس دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE، التي تؤمن فيها الجماعات الترابية جزءا كبيرا من النفقات العمومية، ففي فرنسا نجد أن الجماعات الترابية تساهم بحوالي 70% من نفقات الاستثمار العمومي وبحوالي 20% من الحسابات العمومية⁵¹.

الفقرة الثانية : على مستوى السلطة الجبائية

مع التسليم بالطابع السيادي الذي تحيل عليه الضريبة، والذي يجعل سلطة فرض هذه الأخيرة مرتببا بالقانون، فإن ذلك لم يمنع من بروز مواقف متباينة بخصوص منح هذه الوحدات سلطة فرض الضريبة، وفي هذا الإطار نجد هناك اتجاهين:

الاتجاه الأول: يعتبر أن منح الجماعات الترابية سلطة فرض الضريبة سيكون مصدر فوضى جبائية، ويؤدي إلى تراكم اقتطاعات متعددة على نفس المادة الضريبية⁵²، كما أن فرض الضرائب من قبل الجماعات الترابية قد يؤدي إلى التهرب من بعض الضرائب الترابية عن طريق الانتقال من وحدة ترابية إلى أخرى⁵³؛

الاتجاه الثاني: يقلل من خطورة إعطاء الوحدات الترابية سلطة فرض ضرائب ورسوم ترابية في نطاق حدودها الترابية، مادامت السلطة المركزية لها من الوسائل ما تستطيع به تجنب التعسف، أي أن للدولة سلطة المراقبة، كما أن المنتخبين الترابيين هم أقرب إلى المواطنين ولهم علاقة مباشرة

⁵¹Lambert (A) « déficits publics la démocratie en danger » Armand colin, 2013, p :158.

⁵²Sbihi Mohammed « les finances locales entre l'autonomie et la dépendance, in l'administration territoriale au Maghreb, Rabat, p : 219

أورده محمد حمود "الاستقلال المالي للجماعات الترابية...." مرجع سابق، ص 58.

⁵³قطب إبراهيم محمد "الموازنة العامة للدولة" الهيئات المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1978، ص 338.

بمشاكلهم وحاجياتهم الترابية، الشيء الذي قد يجنب التفكير في التعسف الضريبي، بالإضافة إلى ذلك، فإن الهيئات المنتخبة تحاول دائما الحفاظ على علاقتها الحسنة مع منتخبها، نظرا لأن المنتخبين الترابيين يدركون أن ولايتهم محدودة فهم يسعون إلى تقديم ما هو صالح للجماعة الترابية التي ينتمون إليها.

إن الممارسة الميدانية المعمول بها في أغلب الدول، تؤكد احتكار السلطة المركزية لحق فرض الضريبة، لينحصر التباين في مدى حرية هذه الوحدات في تحديد الأسعار المناسبة لضرائبها الترابية، فهناك من الدول من تمنح حرية كاملة للجماعات الترابية لتحديد أسعار الضرائب، ومنها فرنسا التي اعتمدت حرية تحديد الأسعار، وفي مقابل ذلك تعمل دول أخرى على تقييد هذه الحرية من خلال وضع مساطر وإجراءات خاصة لتحديد الأسعار والنسب ويندرج فيها المغرب.

وبالرجوع إلى القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية السابقة، نجد بأنه من بين الاختصاصات التي أسندت لمجالس الجماعات الترابية، دراسة الميزانية والتصويت عليها وكذا تحديد كيفية وضع أساس الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق المحصلة لفائدة الجماعات الترابية وتحديد تعريفاتها وقواعد تحصيلها⁵⁴، ونفس المقتضى حافظ عليه المشرع في القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجماعات الترابية، إذ نصت هذه الأخيرة على أن المجالس التداولية تتداول في القضايا المتعلقة بالميزانية وتحديد سعر الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق، في حدود النسب المحددة⁵⁵.

وفي هذا الإطار، لا يمكن للمجالس التداولية للجماعات الترابية أن تحدث أي رسم آخر، فهي تستفيد فقط مما حدده لها القانون، إذ تنحصر سلطاتها في تسعير بعض الرسوم الغير المحددة السعر

⁵⁴ المادة 6 من القانون المتعلق بالجهات رقم 47.96.

⁵⁵ - المادة 98 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 المادة 93 من القانون التنظيمي للعالات والأقاليم رقم 112.14 المادة 92 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14.

من قبل المشرع، فعلى مستوى الجهات مثلا، نجد بأنه باستثناء الرسم المطبق على رخص الصيد الذي تم تحديد سعره في 600 درهم بشكل نهائي، فإن الرسمين الباقيين لم يتم تحديد سعرهما بل تم تحديد سعر أقصى وسعر أدنى، وترك بذلك للمجالس الجهوية بأن تقوم بتحديد سعرها وفق مقررات وسياسة كل جهة على حدة داخل الحدود القصوى والدنيا المحددة.

ونفس الأمر بالنسبة للجماعات، فمن أصل ثمانية رسوم التي تقوم بتدبيرها بنفسها، هناك سبعة رسوم غير محددة، وبالتالي فهي معنية بالقرار الجبائي، باستثناء رسم واحد وهو الرسم على المياه المعدنية ومياه المائدة، أما بخصوص العمالات والأقاليم، فإن جميع رسومها الثلاثة محددة على سبيل الحصر، وبالتالي لا مجال هناك لأي سلطة فيما يتعلق بسلطة اتخاذ القرار الجبائي.

جدول رقم (46) يحدد رسوم الجماعات الترابية غير المحددة وسعرها الأقصى والأدنى

الرسم	المادة الخاضعة	سعر السقفين
الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية	منطقة العمارات منطقة الفيلات والسكن الفردي والمناطق الأخرى	من 4 إلى 20 درهم للمتر مربع. من 2 إلى 12 درهم للمتر مربع
الرسم على عمليات البناء	عمارات السكن الجماعية أو المجموعات العقارية المعدة لغرض صناعي أو تجاري أو مهني أو إداري. - المساكن الفردية. - عمليات الترميم وإعادة البناء وتوسيع المباني.	من 10 إلى 20 درهم للمتر المربع المغطى. من 20 إلى 30 درهم للمتر مربع المغطى. من 100 إلى 500 درهم

من 3% إلى 5%		الرسم على عمليات تجزئة الأراضي
من 2% إلى 10%		الرسم على محلات بيع المشروبات
من 15 إلى 30 درهم	أ- دور الضيافة ومراكز وقصور المؤتمرات والفنادق الممتازة.	الرسم على الإقامة بالمؤسسات السياحية
من 15 إلى 30 درهم	ب- الفنادق:	
من 10 إلى 25 درهم	- 5 نجوم	
من 5 إلى 10 دراهم	- 4 نجوم	
من 3 إلى 7 دراهم	- 3 نجوم	
من 2 إلى 5 دراهم	- نجمتين و نجمة واحدة.	
من 10 إلى 25 درهم	- النوادي الخاصة.	
من 5 إلى 10 دراهم	- قرى قضاء العطل.	
من 3 إلى 7 دراهم	- الإقامات السياحية.	
من 2 إلى 5 دراهم	- النزل والملاجئ والمأوى المرحلية والمؤسسات السياحية الأخرى.	
	أ- سيارة الأجرة	الرسم على النقل

<p>- من 80 إلى 200 درهم</p> <p>- من 120 إلى 300 درهم</p> <p>- من 150 إلى 400 درهم</p> <p>- من 300 إلى 800 درهم</p> <p>- من 50 إلى 1400 درهم</p> <p>- من 800 إلى 2000 درهم</p>	<p>من الصنف الثاني</p> <p>من الصنف الأول</p> <p>ب - الحافلات</p> <p>اقل من 7 مقاعد</p> <p>سلسلة ج</p> <p>سلسلة ب</p> <p>سلسلة أ</p>	<p>العمومي</p> <p>للمسافرين</p>
<p>- من 20 إلى 30 درهم لكل</p> <p>متر مكعب مستخرج</p> <p>- من 15 إلى 20 دراهم</p> <p>- من 3 إلى 6 دراهم</p>	<p>- بالنسبة للصخور الصالحة للتزيين والتجميل</p> <p>وفينادينيت والغسول وحجر يمان ومرجان وسفير..</p> <p>- بالنسبة لأنواع الرخام.</p> <p>- بالنسبة لمستخرج الصخور المستعملة للبناء</p> <p>(حجر، رمل، جبص، تراب مختلط) والصخور</p> <p>المستعملة لأغراض صناعية، الكلس، الصلصال،</p> <p>البزولان.</p>	<p>الرسم على</p> <p>استخراج مواد</p> <p>المقالع</p>
<p>من 1 إلى 3 دراهم</p>	<p>الطن المستخرج</p>	<p>الرسم على</p> <p>استغلال المناجم</p>
<p>من 2% إلى 5%</p>	<p>رقم الأعمال دون احتساب الضريبة على</p> <p>القيمة المضافة</p>	<p>الرسم على</p> <p>الخدمات المقدمة</p> <p>بالموائئ</p>

المصدر: تركيب شخصي بناء على القانون الجبائي رقم 47.06

أما الرسوم الثلاثة عشر التي نص عليها القانون الانتقالي 39.07، والذي حافظ على رسوم من الظهير السابق لسنة 1989، فتوجد ضمنها ستة رسوم غير محددة⁵⁶، ومن تم تعتبر معنية بالقرار الجبائي، وذلك إما بتحديد سعر أقصى دون سقف أدنى، وإما عدم تحديد أي سقف.

ويتم إعداد مسودة القرار الجبائي من طرف الأمر بالصرف، المتمثل في رؤساء المجالس التداولية للجماعات الترابية، بعدما كان يضطلع بهذا الدور الوالي بالنسبة للجهات والعامل بالنسبة للعمليات والأقاليم في ظل ما قبل إصدار القوانين التنظيمية للجماعات الترابية استجابة لدستور 2011، الذي منح صفة الأمر بالصرف إلى رؤساء المجالس الترابية. كما يتم تحديد الأسعار في حدود النسب القصوى والدنيا المحددة بالقانون، كما يتم إيداع مشروع القرار لدى المجلس المعني بعد إدراجه في جدول الأعمال لتتم المصادقة عليه من قبل أعضاء المجلس التداولي، وبعد أن يحظى مشروع القرار هذا بقبولهم والتصويت عليه بالإيجاب، تتم إحالته على سلطة المراقبة الإدارية قصد التأشير عليه طبقاً للمقتضيات المعمول بها في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية⁵⁷.

هذا، وتستمد المجالس التداولية للجماعات الترابية سلطة التدخل وشرعية اتخاذ القرار الجبائي من منطوق المادة 186 من القانون الجبائي رقم 47.06 التي تنظم كيفية تحديد الأسعار بقرار (أي تسعير الرسوم)، إذ تنص مقتضياتها على أنه إذا لم ينص القانون على أساس أو تعريفات ثابتة للرسوم

⁵⁶ وهذه الرسوم الستة هي:

- ✓ الرسوم المفروضة في الأسواق وأماكن البيع العامة؛
- ✓ الرسوم المفروضة على الذبح في المجازر؛
- ✓ الرسم المفروض على وقوف العربات المعدة للنقل العام للمسافرين؛
- ✓ مساهمة أرباب العقارات المجاورة للطرق العامة في نفقات تجهيزها وتثبيتها؛
- ✓ الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية لأغراض البناء؛
- ✓ الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية لأغراض تجارية صناعية أو مهنية.

⁵⁷ محمد الصابري، مرجع سابق، ص 158.

الواردة فيه، يتم تحديد هذه الأسعار والتعريفات بقرار يصدره اللأمر بالصرف للجماعة المحلية المعنية بعد مداولة مجلسها.

غير أنه إذا امتنع الأمر بالصرف أو لم يصدر القرار الذي يحد أسعار أو تعريفات الرسوم، ونتج عن هذا الامتناع أو عدم الإصدار تملص من أحكام هذا القانون أو ضرر بالمنفعة العامة للجماعة، يجوز لوزير الداخلية أو للشخص المفوض له من لدنه لهذا الغرض بالنسبة للجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية، أو العامل أو الشخص المفوض له من لدنه لهذا الغرض بالنسبة للجماعات القروية، تحديد أسعار أو تعريفات هذه الرسوم بشكل تلقائي وذلك بعد إعلام الأمر بالصرف⁵⁸.

وفي نفس السياق، تشترط القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لنفاذ مقررات المجالس التداولية المرتبطة بممارسة السلطة الجبائية، بضرورة الخضوع للتأشيرة في إطار المراقبة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية، إذن فسلطة التسعير بالنسبة للجماعات الترابية تبقى غير مطلقة ومحددة، ويتضح ذلك من خلال الإجراءات التالية⁵⁹:

- وجود إذن قانوني يسمح للجماعات الترابية باتخاذ القرار الجبائي؛
- التقييد بمعدلات التسعير الدنيا والقصى التي حددها القانون؛
- تأشيرة السلطة المكلفة بالمراقبة الإدارية.

و من المستجدات التي حملها القانون الجبائي رقم 47.06 كذلك، نجد مسألة تأكيد اختصاص الجماعات الترابية في مجال ضبط وتحديد المادة الضريبية، لا سيما بالنسبة للرسوم المدبرة من قبل المديرية العامة للضرائب، من خلال التنصيص على أن المصالح الجبائية للجماعة هي التي تكون ممثلة

⁵⁸ المادة 186 من القانون الجبائي رقم 47.06.

⁵⁹ محمد الصابري "الجهوية المتقدمة والسياسة الجبائية بالمغرب" مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد خاص 2016، ص 157.

بلجنة الإحصاء، باقتراح من رئيس المجلس الجماعي عوض تمثيلية المستشارين الترابيين كما كان من قبل، وهذا الأمر يسمح للمستشارين الترابيين من تفادي الاصطدام مع الناخبين، بالإضافة إلى محدودية تكوينهم المالي والجبائي.

كما تم توضيح الاختصاص للجماعات بالنسبة لعملية الإحصاء التي تتكفل بها بنفسها، والأمر يتعلق بالرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية، فقد أشارت المادة 49 إلى أنه يتم سنويا إجراء إحصاء شامل للأراضي الحضرية غير المبنية، وتتكفل مصلحة الوعاء التابعة للجماعة بإنجاز هذا الإحصاء، الأمر الذي تجاوز الغموض الذي كان من قبل، بحيث كان ينص القانون رقم 30.89 على أنه "تتولى الإدارة الجبائية المحلية القيام بهذا الإحصاء".

ومن بين المستجدات التي حملتها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، نجد بأن المشرع مكن المجالس التداولية للجماعات الترابية، من إحداث أجرة عن الخدمات المقدمة وتحديد سعرها 60، الشيء الذي لم يكن متوفرا في إطار القوانين السابقة المتعلقة بالجماعات الترابية، وهي مسألة لا محالة ستعطي نوعا من الاستقلالية للجماعات الترابية في إحداث أجرة عن الخدمات المقدمة وتحديد سعرها، الأمر الذي سيعود عليها بالنفع من خلال الرفع من مواردها الذاتية.

إن ما يمكن ملاحظته من خلال ما سبق، لا سيما فيما يتعلق بالسلطة الجبائية، يؤكد وبالملموس أن الهيئات المنتخبة لا تقود سياسة ضريبية حقيقية، ولا تستطيع توزيع العبء الضريبي بين مختلف الضرائب وفق سياستها الضريبية، وبالتالي حرمانها من أهم وسائل التدخل الاقتصادية والاجتماعية لخدمة مصلحة الجماعة الترابية وتطبيق مخطط التنمية الترابية، فليس للجماعات الترابية سلطة

⁶⁰ المادة 98 من القانون التنظيمي للجهات رقم 113.14. المادة 93 من القانون التنظيمي للعالات والأقاليم رقم 112.14. المادة 92 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14.

منح إعفاءات جبائية تشجيعية للمقاومات للتنشيط الاقتصاد الترابي ، عكس ما هو عليه الحال بفرنسا، حيث للجماعات إمكانية إعفاء بعض المقاومات الخاصة بهدف تنشيط الحركة الاقتصادية كما لها سلطة إعطاء مساعدات مالية مباشرة أو غير مباشرة للمقاومات الموجودة في وضعية صعبة.

إن الجماعات الترابية في ظل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، لا تتمتع إلا بسلطة جبائية ضعيفة جدا عندما يتعلق الأمر بالقرار الجبائي، إذ أن تدخلها في إحداث الأوعية الضريبية واستخلاصها، يبقى مقصورا على الهامش الذي حدده المشرع في الحد الأدنى والحد الأقصى وحصص دورها في هذا النطاق، وهذا لا يستقيم مع متطلبات الاستقلال المالي للجماعات الترابية الذي يتطلب سلطة اتخاذ القرار المالي.

وإذا كان من الناحية النظرية لا يمكن تصور استقلالية مالية بدون استقلالية في القرار الجبائي للجماعات الترابية، فإن بعض القوانين المقارنة من قبيل الميثاق الأوروبي للاستقلالية المحلية⁶¹، حاولت التوفيق بين التدبير الحر للجماعات الترابية والحد الأدنى من سلطة القرار الجبائي المحلي من خلال المادة التاسعة التي تنص في فقرتها الأولى على أنه، "في إطار السياسة الاقتصادية الوطنية، يحق للجماعات المحلية أن تتوفر على موارد ذاتية كافية تتصرف فيها بحرية كاملة في ممارسة صلاحيتها"، كما تنص كذلك نفس المادة في فقرتها الثالثة على أن "جزءا على الأقل من الموارد المالية للجماعات المحلية، يجب أن يتأتى من الأتاوى والضرائب المحلية التي يعود لها قرار تحديد سعرها⁶².

⁶¹ Conseil de l'Europe, charte européenne de l'autonomie locale, Edition du conseil de l'Europe, 2010, <http://book.coe.int>.

⁶² محمد صدوقي، مرجع سابق، ص 117.

خاتمة

على العموم، فإن الوضع القائم بالمغرب في ظل تفعيل ورش الجهوية المتقدمة بالرغم من الإيجابيات التي حملها، يؤكد ضعف مؤشر السلطة الجبائية كما رأينا، باعتباره أحد المؤشرات الدالة على الاستقلال المالي، الأمر الذي يجعل من مبدأ الاستقلال المالي تعتريه مجموعة من النواقص.

فإلى جانب العوائق السالفة الذكر، والمتمثلة في ضعف مردودية الموارد الذاتية للجماعات الترابية في مقابل الموارد المالية المحولة، ثم غياب سلطة جبائية حقيقية لفائدة الجماعات الترابية، وما تشكله هذه العناصر من عوائق حقيقية أمام تحقيق الاستقلال المالي وفق منظوره الصحيح، فإن هناك عدة عوائق أخرى تتمثل في إشكالية مبدأ التفريع، والمرتبطة بتوزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات الترابية، ثم هناك مسألة النفقات الإجبارية، والتدخل الجلي للسلطة المركزية في مسطرة الموازنة، بالإضافة إلى وجود رقابة ثقيلة، كلها مؤشرات تؤكد وبالملموس غياب استقلال مالي حقيقي للجماعات الترابية.

ولتحقيق الاستقلالية المالية والإدارية الحقيقية للمجالس الترابية والمنصوص عليها قانونيا، يتعين مراعاة المعايير الاقتصادية عند إنشاء هذه الوحدات الترابية، من أجل عدم خلق هيئات عاجزة ماليا، تعتمد على الموارد المحولة من الدولة في ظل ضعف مواردها الذاتية، فتحديد اختصاصات وصلاحيات الجماعات الترابية دون تحديد مصادر التمويل بشكل يعزز استقلاليتها المالية، يبقى هذه الاختصاصات فارغة، ذلك أن النظم اللامركزية الأكثر فعالية، هي التي تتمتع فيها هيئاتها الترابية بالموارد المالية الذاتية اللازمة لتمويل احتياجاتها، أي استقلال التمويل الترابي⁶³.

⁶³ محمد الصابري، مرجع سابق، ص 159.

وفي هذا الإطار، يميز محمد اليعقوبي، بين وسيلتين اثنتين، فالجماعات الترابية التي تتوفر على الكفاءات القانونية للتصرف بدون وسائل مالية تصبح شخصا "قاصرا"، وإذا توفرت على الوسائل المالية الكافية دون سلطة التدخل القانوني ستصبح شخصا "فاقدا للكفاءة"، وعليه، فإنه يجب الرفع من الموارد المالية وإلا ستصبح الجهوية الموسعة مجرد كلام فارغ، فجل الباحثين والمهتمين بهذا المجال يتفقون على أن قضية الموارد المالية تعد أساس وجوهر الجهوية المتقدمة، إن لم تكن هي نفسها.