



الخزينة العامة للمملكة
TRESORERIE GENERALE DU ROYAUME



وزارة الاقتصاد والمالية

آليات الحكامة المالية الترابية

نورالدين بن سودة

الخازن العام للمملكة

يوم دراسي لفائدة منتخبي المجالس المحلية لجهة

الرباط-سلا-زمور-زعير

الرباط، الخميس 19 يونيو 2014

بسم الله الرحمن الرحيم و الصلاة و السلام على رسول الله
وعلى آله وصحبه

السيد والي جهة الرباط-سلا-زمور-زغير
السيد رئيس جهة الرباط-سلا-زمور-زغير
السيد عمدة الرباط

السيدات و السادة رؤساء و منتخبي المجالس المحلية المنتخبة
سيداتى، ساداتى

أود في البداية أن أتقدم بجزيل الشكر إلى السيد رئيس جهة
الرباط-سلا-زمور-زغير للدعوة الكريمة التي وجهتموها لي من أجل
المشاركة في أشغال هذا اليوم الدراسي الهام حول الحكامة و
التدبير المحلي.

بادئ ذي بدء، أود التذكير بأن اللامركزية الترابية في المغرب تشكل
اختيارا استراتيجيا من أجل التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و نهج
سياسة القرب في تدبير الشأن المحلي.

لذا، و انطلاقا من الميثاق الجماعي لسنة 1976، عرف تدبير
الجماعات المحلية تطورا مهما من حيث تأطيرها القانوني و توسيع
مجالات اختصاصاتها و كذا دعم الموارد المخصصة لها.

هذا و إن صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله أكد في خطابه السامي الموجه إلى المشاركين في الملتقى الوطني حول الجماعات المحلية بأكادير سنة 2006 "أن طموحنا لكبير في جعل المدن والجماعات المحلية، تشكل، إلى جانب الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، شريكا حقيقيا في مسلسل التنمية الشاملة ببلادنا، وقوة اقتراحية، لتفعيل مختلف الاستراتيجيات الوطنية".

و لقد تمت تقوية حكمة الجماعات الترابية، لاسيما في مجال التدبير المالي من خلال دستور فاتح يوليوز 2011 الذي خصص لها بابا مستقلا وهو الباب التاسع.

و في هذا الصدد، ينص الدستور في فصله 146 على أهم المبادئ و القواعد التي تتطلبها الحكامة المالية للجهات و الجماعات الترابية الأخرى، نذكر من بينها:

- الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر (libre administration) للجماعات الترابية في إطار المقتضيات المتعلقة بالاختصاص العام (clause de compétence générale) المسندة إليها،

- تحديد مبدأ مراقبة تدبير الأموال (contrôle de la gestion des fonds) و البرامج و تقييم الأعمال وإجراءات المحاسبة.

و تهدف هذه المبادئ و القواعد التي كرسها الدستور إلى وضع إطار للحكومة المالية و المحاسبية للجماعات الترابية يتماشى مع تطور اختصاصاتها و يستجيب لمتطلبات خدمة القرب المرتبطة بالسياسات العمومية المحلية .

كما يؤكد الدستور في الفصل 141 على أن كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات و الجماعات الترابية الأخرى يجب أن يكون مقترنا بتحويل الموارد المالية و البشرية المطابقة له، مع الأخذ بعين الاعتبار لمبدأ التفريع (subsidiarité).

و ينص الدستور كذلك في الفصل 142 كذلك على وضع نظام جديد للتضامن بين الجهات و للتأهيل الاجتماعي من خلال خلق "صندوق التضامن بين الجهات، بهدف التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليل من التفاوتات بينها" و "صندوق للتأهيل الاجتماعي، يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات".

بالإضافة إلى ذلك، فإن نموذج الجهوية المتقدمة الذي التزم بلدنا باعتماده سيمثل تحولا بالغ الأهمية فيما يخص الحكومة الترابية و اختيارا ثابتا لتحديث هياكل الدولة و تدعيم التنمية المحلية المندمجة.

كما أنه و على غرار إصلاح القانون التنظيمي لقوانين المالية، فإن المقاربة المبنية على الفعالية و النتائج و المسؤولية المرتبطة بالمحاسبة التي جاء بها هذا الإصلاح ستؤخذ حتما بعين الاعتبار عند اعتماد النموذج الجديد للحكامة المالية الترايبية و ذلك من أجل تأسيس مقاربة شمولية و مندمجة للمالية العمومية.

و قد أشار المجلس الأعلى للحسابات في هذا الشأن من خلال تقريره السنوي برسم سنة 2012 إلى ضرورة إعطاء الأولوية لتقويم وضعية المالية العمومية من خلال الإصلاحات البنيوية و الحكامة الجيدة، إن على مستوى مصالح الدولة أو على مستوى الجماعات الترابية و المؤسسات العمومية.

و في هذا المجال، يتبين من خلال دراسة تطور المالية المحلية في الفترة ما بين 2002 و 2013 تطور ملحوظ لموارد الجماعات الترابية، مكنها من رفع مستوى نفقاتها خلال نفس الفترة.

ذلك أن ارتفاع المداخيل الإجمالية بنسبة 130% أي بزيادة 17,9 مليار درهم، قابله ارتفاع على مستوى النفقات بنسبة 178% أي بزيادة 19,5 مليار درهم، علما أن الجماعات تستخدم الفائض المرحل من سنة إلى أخرى.

فيما يتعلق بمداخيل الجماعات الترابية، فإن الارتفاع الملحوظ الذي سجلته بين 2002 و 2013 يعود بالأساس إلى ما يلي:

- ارتفاع المداخل الضريبية المحولة من طرف الدولة بنسبة 130% برسوم الضريبة على القيمة المضافة و الضريبة على الشركات و الضريبة على الدخل، حيث انتقل المبلغ من 7,7 مليار درهم سنة 2002 إلى 17,6 مليار درهم سنة 2013.

- ارتفاع بنسبة 82% للمداخل المتعلقة بالرسوم التي تقوم الدولة بتدبيرها لحساب الجماعات الترابية، حيث انتقلت من 3,2 مليار درهم سنة 2002 إلى 5,7 مليار درهم سنة 2013.

و يجدر التذكير في هذا الإطار، إلى أن المداخل المحولة للجماعات الترابية (الضريبة على القيمة المضافة و الضريبة على الشركات و الضريبة على الدخل) تمثل 56% من مداخلها الإجمالية، و لم تتغير هذه النسبة في الفترة الممتدة ما بين 2002 و 2013.

أما فيما يتعلق بالنفقات الإجمالية للجماعات الترابية، فقد سجلت ارتفاعا مهما، حيث انتقلت من 11 مليار درهم سنة 2002 إلى 30,4 مليار درهم سنة 2013 ، أي بنسبة 178%.

و قد تم تسجيل هذه الزيادة في حجم النفقات بشكل خاص على مستوى نفقات الاستثمار التي انتقلت من 3,5 مليار درهم سنة 2002 إلى 10,9 مليار درهم سنة 2013 ، أي بنسبة 210%.

و قد رافق نمو نفقات الاستثمار ارتفاع لنفقات التسيير بنسبة 163%، حيث انتقلت من 7,5 مليار درهم سنة 2002 إلى 19,6 مليار درهم سنة 2013.

كما يجب التذكير أنه بالرغم من التطور المهم لمداخيل و نفقات الجماعات الترابية، فإن بنية المالية المحلية ظلت مستقرة في نفس المستوى خلال الفترة ما بين 2004 و 2013، ذلك أن الجماعات الحضرية حصلت على نسبة 54% من حجم المداخيل وأنجزت 53% من النفقات الإجمالية للجماعات الترابية.

و حري بالإشارة أن النتائج المحققة لحد الآن على مستوى تدبير المالية المحلية تعتبر ثمرة للمعايير و المبادئ المنظمة لميزانية و لمحاسبة الجماعات الترابية.

ذلك أن الجماعات الترابية تتوفر حاليا على أدوات و آليات مهمة تتعلق بتنفيذ ميزانياتها تستمد أسسها من القواعد المنصوص عليها في مجال التدبير المالي للمجالات الترابية، نذكر من بينها :

- أولا : مبدأ توازن ميزانيات الجماعات الترابية، مما ساعد بشكل كبير على ضبط التوازنات المالية الترابية.

- ثانيا : مبدأ عدم رصد مداخيل الاستثمار لنفقات التسيير و خاصة منها مداخيل الاقتراض التي لا يمكن أن تمول نفقات التسيير.

- **ثالثا : البرمجة الميزانية على مدى ثلاث سنوات**، لاسيما وضع برنامج للاستثمار المتعدد السنوات الذي يمكن من تقديم نظرة استباقية للميزانية المحلية، خاصة عندما يتم تحيين البرامج حسب الإنجازات.

- **رابعا : التدقيق المالي لتدبير الجماعات الترابية** الذي يمكن من تقدير دقيق لمستوى الحكامة المحلية.

- **خامسا : مخطط التنمية المحلية** الذي يرصد لسته سنوات أعمال التنمية المزمع إنجازها على المستوى الترابي للجماعة ويمثل البعد الإستراتيجي الذي تتوخاه الجماعة الترابية بالنسبة للسنوات القادمة.

و تجدر الإشارة إلى أنه إذا كانت كل الجماعات الترابية تعمل بمبدأ التوازن الميزانياتي، فإن أغلبها لا تلجأ إلى اعتماد الآليات الأخرى للتدبير المالي من أجل تحسين حكامه المالية الترابية.

و كمثال على ذلك، فإن السيد وزير الداخلية أشار من خلال عرضه أمام البرلمان في يونيو 2014 أن 1200 جماعة من أصل 1740 هي في طريق إنهاء مخططاتها التنموية.

و يتضح من خلال ما سلف أن النموذج الجديد للحكامة المالية الترابية يجب أن يؤسس على مجهود مستمر لتفعيل الأدوات والآليات المتوفرة حاليا بهدف حث كل الجماعات الترابية على العمل بها مثل مخطط التنمية المحلية و التدقيق المالي...

كما يمكن للمسيرين المحليين أن يعتمدوا آليات فعالة في مجال البرمجة و التقييم و توفير المعلومات المالية و المحاسبية من خلال تفعيل الإطار المتعلق بالنفقات على المدى المتوسط كأداة للبرمجة المتحركة و المتعددة السنوات بطريقة تمكن من وضع تطور النفقات المحلية في إطار يلائم واقع الجماعات الترابية.

ذلك أن إطار النفقات على المدى المتوسط يمكن من ملائمة جيدة بين الوسائل و الاحتياجات و يستجيب لمقاربة متجددة لبرمجة التدخلات العمومية على المستوى الترابي.

كما يمكن تحسين منتج إطار النفقات على المدى المتوسط من خلال الأخذ بعين الاعتبار لميزانية استباقية تعتمد على موارد الجماعة، على المدى المتوسط ، علما أن تحسين الموارد و ضبط النفقات أصبحا رهانين أساسيين للجماعات الترابية.

علاوة على ذلك، يتعين أخذ العبرة من التجارب الدولية و منها التجربة الفرنسية التي أثبتت أن القانون التنظيمي لقوانين المالية يلهم العديد من الجماعات المحلية الراغبة في تحديث تدبيرها باللجوء إلى مبادئ و آليات جديدة.

بالإضافة إلى ما تقدم، يستحسن أن يقترن هذا المجهود بالبحث على أدوات و آليات جديدة من أجل إغناء و تجديد المنظومة الوطنية المتعلقة بحكامة المالية الترايبية، خاصة منها:

أولا : تفعيل مقتضيات المرسوم المتعلق بمحاسبة الجماعات الترايبية في ما يتعلق بتبني محاسبة سنوية (comptabilité d'exercice) مبنية على مبدأ الذمة المالية المتعلقة بالأصول والخصوم (comptabilité patrimoniale) و على قاعدة الحقوق المثبتة (droits constatés) والتي تمكن من تدبير فعال للمالية المحلية من خلال ضبط أفضل لهوامش التصرف و تيسير التحكيم المالي و التدبير الدينامي لممتلكات الجماعة.

و أود التأكيد في هذا الصدد على أن المعرفة الحقيقية لممتلكات الجماعة تمكن من تقدير جيد لكلفة إصلاح و صيانة هذه الممتلكات و الاختيار السليم لنمط تسييرها، عن طريق الكراء أو البيع و كذلك من تتبع دقيق في حالة التدبير المفوض.

ثانيا : اعتماد محاسبة تحليل الكلفة الخدمات العمومية المحلية (comptabilité d'analyse des coûts) التي من شأنها أن تدعم بشكل أكبر الحكامة المالية الترايبية ذلك أن هذه المحاسبة تمكن من معرفة جيدة لكلفة الأنشطة و توفير الانتقال من حكمة قائمة على الوسائل إلى مقارنة حقيقية لتقييم السياسات العمومية.

و تشكل محاسبة تحليل الكلفة آلية أساسية لاتخاذ القرار و لقيادة السياسات العمومية المحلية، من خلال المساعدة على وضع قائمة نفقات الجماعات الترابية و تحليلها حسب مجموعات متجانسة.

ثالثا : الدعم التدريجي لمنظومة التدقيق و المراقبة الداخلية و القيادة المالية (pilotage financier) القائمة على تحليل المخاطر (analyse des risques) من أجل ضبط دقيق لقدرة الجماعة على الوفاء بالتزاماتها و ضمان استمرارية الخدمات العمومية الأساسية.

و تعتمد هذه الآلية على لوحات قيادة التدبير المالي والمحاسباتي كأداة لقيادة القيادة المالية المحلية القائمة على مؤشرات تدبير الفعالية اللازمة للتسيير الجيد للجماعات الترابية على مستوى تقييم النتائج المحصل عليها مقارنة مع الأهداف المحددة.

و في هذا المجال، أود أن أذكر بأن الخزينة العامة للمملكة توفر من خلال نظام الاستشارة المالية المحلية مجموعة من أدوات التحليل الإستعادي (analyse rétrospective) و التحليل الإستباقي (analyse prospective) للمالية الترابية، الذي يمكن اعتماده في هذا الإطار مع ملائمة من أجل الاستجابة للمتطلبات الحقيقية للمسيرين المحليين.

إن جل هذه الآليات المتعلقة بالحكامة المالية المحلية لا يمكنها الإستجابة الكاملة لمتطلبات تدبير جيد و متجدد للمالية المحلية دون الارتكاز على أنظمة معلوماتية جيدة و مؤمنة و فعالة.

و في هذا الصدد، لا يسعني إلا أن أذكر كذلك بأن الأنظمة المعلوماتية التي وضعتها الخزينة العامة للمملكة سواء فيما يتعلق بنظام التدبير المندمج للمداخيل أو بنظام التدبير المندمج للنفقات، تشكل آليات فعالة في خدمة تدبير و قيادة المالية المحلية.

و تمكن هذه الأنظمة التي تتقاسمها المصالح المسيرة و المصالح المكلفة بالمراقبة، من تدبير كل النفقات و المداخيل المحلية و توفر للمسيرين المحليين معلومات مالية و محاسبية آنية من شأنها أن تساهم بشكل مهم في قيادة جيدة للمالية المحلية.

و أود أن أشير في هذا الصدد إلى أن منظومة تدبير المالية العمومية تدرج ضمن نظرة شمولية تهدف إلى تقريب منظومتي تدبير مالية الدولة و مالية الجماعات الترابية، لاسيما فيما يتعلق بالمبادئ والقواعد و الإجراءات و الأنظمة المعلوماتية.

وفي هذا الإطار، تدرج الإصلاحات الرئيسية و الإجراءات التي تم تفعيلها أو التي سيتم تفعيلها من طرف وزارة الاقتصاد و المالية والتي أذكر من بينها :

- **أولا : توحيد الإطار القانوني المنظم للطلبات العمومية**
على اعتبار أن المرسوم المؤرخ في 20 مارس 2014 يطبق على صفقات إدارات الدولة و الجماعات الترابية و المؤسسات العمومية ؛

- **ثانيا : تطبيق منظومة التدبير المندمج للنفقات على عمليات الجماعات الترابية** ابتداء من فاتح يناير 2014، حيث إنه إلى متم شهر مايو 2014 :

▪ بلغ عدد الجماعات الترابية التي يتم تدبير عملياتها في هذا الإطار 1675 من أصل 1740 جماعة ؛

▪ ناهز عدد العقود المؤشر عليها 594 ألف ؛

▪ بلغت النفقات التي تم الأمر بصرفها و أدائها 8,6 مليار درهم.

- **ثالثا : تناسق المرجعيات المحاسبية، و ذلك بإستكمال إصلاح محاسبة الدولة و العمل على إرساء محاسبة السنة على مستوى الجماعات الترابية و المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.**

و في الختام، أود التأكيد على ثلاثة نقط أساسية فيما يتعلق بتفعيل الآليات الجديدة للتدبير المالي على مستوى الجماعات الترابية:

- **يتعلق الأمر الأول** بتكوين الموارد البشرية التي ستسهر على تنزيل الآليات الجديدة للحكامة المالية المحلية و تطويرها.

- **يرتبط الأمر الثاني** بوجوب التملك الفعلي (appropriation effective) لآليات التدبير من طرف الفاعلين المحليين من أجل ضمان نجاحها.

- **يكمن الأمر الثالث** في ضرورة انتهاز فرصة إعداد القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالجهات و بالجماعات الترابية الأخرى لوضع أسس الحكامة المالية الترابية الجديدة، لا سيما الآليات والأدوات التي من شأنها تنزيل المبادئ المنصوص عليها في دستور فاتح يوليوز 2011 و المتعلقة بالحكامة الجيدة، أخذاً بعين الاعتبار الخصوصيات والإكراهات الخاصة بكل صنف من الجماعات الترابية، من أجل تحسين مستمر لجودة الخدمة العمومية المحلية و ضمان فعاليتها على الحياة اليومية للمواطنين.

و لا يسعني في ختام هذه المداخلة إلا أن أؤكد أن مصالح الخزينة العامة للمملكة كانت و لا تزال تعمل من أجل تيسير التدبير المالية المحلية و ستبقى دوما رهن إشارة المنتخبين المحليين في خدمة الصالح العام و المواطنين.