

## الحوكمة الميزانية للجماعات المحلية: دراسة مقارنة: الجزائر- تونس- المغرب

### Budgetary Governance for Local Communities: A Comparative Study: Algeria - Tunisia - Morocco

دحو معتصم\*، زياد امحمد

جامعة معسكر- الجزائر

تاريخ الاستلام: 2020/11/21؛ تاريخ القبول: 2021/09/07 تاريخ النشر 2022/07/15

**ملخص:** يهدف هذا المقال لمعالجة نظام الحوكمة الميزانية على مستوى الجماعات المحلية. فتفسير الميزانية بصورة سليمة ضروري لتحقيق الأهداف خصوصا عند ربطها بالنتائج. ولتحقيق ذلك يجب منح الجماعات المحلية المزيد من الاستقلالية في الإنفاق والعبء المحلية حيث سنحاول من خلال هذه الدراسة تشخيص واقع الإصلاحات الميزانية والحوكمة المحلية بالبلدان المغاربية الثلاثة: الجزائر، تونس والمغرب. لقد توصلنا من خلال هذه الدراسة إلى أن ممارسات الحوكمة الميزانية المحلية على مستوى هذه البلدان مختلفة. حيث هناك تفاوت في اعتماد مبادئها المتمثلة في الشفافية والمشاركة والمساءلة. فالمغرب يعتبر بلدا رائدا في مجال تطبيق مبادئ الحوكمة المحلية، بينما تونس فهي اقل التزاما من المغرب، أما الجزائر فهي جد متأخرة في الالتزام بمبادئ الشفافية والحوكمة الميزانية على المستوى المحلي.

**الكلمات المفتاح:** حوكمة؛ ميزانية؛ جماعات محلية؛ شفافية؛ مساءلة

**Abstract:** This article aims to address the system of budgetary governance at the level of local communities. Good budget management is necessary to achieve goals, especially when they are linked to results. To achieve this, it is necessary to grant more independence to local authorities in terms of expenditure and local taxation. Through this study, we will attempt to diagnose the reality of budgetary reforms and local governance in the three Maghreb countries: Algeria, Tunisia and Morocco.

Through this study, we concluded that local budget governance practices in these countries are different. Where there is a variation in adopting the principles of transparency, participation and accountability. Morocco is considered a pioneer country in the application of the principles of local governance, while Tunisia is less committed than Morocco, and Algeria is very slow to adhere to the principles of transparency and budgetary governance at the local level.

**Keywords:** Governance ; Budget; Local Collectivity; Transparence; Accountability

**Résumé :** Cet article vise à aborder le système de gouvernance budgétaire au niveau des collectivités locales. Une bonne gestion budgétaire est nécessaire pour atteindre les objectifs, en particulier lorsqu'ils sont liés aux résultats. Pour y parvenir, il est nécessaire d'accorder plus d'indépendances aux collectivités locales en matière de dépenses et de fiscalité locale. À travers cette étude, nous tenterons de diagnostiquer la réalité des réformes budgétaires et de la gouvernance locale dans les trois pays du Maghreb: Algérie, Tunisie et Maroc.

Nous avons conclu à travers cette étude que les pratiques de gouvernance budgétaire locale au niveau de ces pays sont différentes. Lorsqu'il y a une variation dans l'adoption de ses principes de transparence, de participation et de responsabilité. Le Maroc est considéré comme un pays pionnier

\*دحو معتصم

dans l'application des principes de gouvernance locale, tandis que la Tunisie est moins engagée que le Maroc, et l'Algérie tarde très à adhérer aux principes de transparence et de gouvernance budgétaire au niveau local.

**Mots-clés :** gouvernance; Budget; Collectivité locale; Transparence; Responsabilité.

## **1- تمهيد :**

لقد عرفت الحوكمة الميزانية على مستوى الميزانيات الحكومية تطورا في الممارسات، لا سيما من خلال ترسيخ مبادئ الشفافية، والمساءلة والمشاركة. بالإضافة إلى دعم الهيئات الدولية للعديد من البلدان في اعتماد مبادئ الشفافية والحوكمة الميزانية، من خلال نشر العديد من المؤشرات الترتيبية (كمؤشر الموازنة المفتوحة التي تصدره شراكة الموازنة الدولية) التي شجعت على اعتماد مبادئ الحوكمة الميزانية. لكن على المستوى المحلي لا تزال الممارسات الميزانية تعاني العديد من النقائص، لا سيما في اعتماد الشفافية وفي تطبيق النصوص القانونية (OCDE, 2018, p. 5). حيث هناك ثغرات قانونية تفتح المجال للبيروقراطية والفساد الإداري. فالميزانية تعكس نشاط وأهداف الجماعات المحلية، وهو ما يفرض على هذه الأخيرة توفير الموارد المالية الضرورية لتمويل نفقاتها. ولن يتحقق لها ذلك إلا بمنحها الصلاحيات الكافية، خصوصا في مجال الجباية المحلية، وهو ما يفتح لها هامش المناورة ويجعلها أكثر مسؤولية وأكثر كفاءة. حيث سيتم بالمقابل تخلي السلطات المركزية تدريجيا عن تقديم الإعانات بالشكل الحالي. ولا يكفي هنا توفير الموارد المالية، بل يجب كذلك توفير الكفاءات الضرورية.

لذا يمكن أن تلعب الحوكمة المحلية دورا هاما في تحقيق أهداف النمو الشامل. حيث تسعى لتشخيص أوجه القصور في أساليب تسيير المنظمات العمومية والخاصة على حد سواء. فالجماعات المحلية تعاني العديد من المشاكل التي تهدد توازنها المالية، لا سيما في ظل غياب ممارسات إدارية مبنية على الكفاءة والفعالية. ويتمتع المسؤولون بسلطة تقديرية كبيرة تتعلق بمختلف جوانب الإدارة العامة، مثل إدارة الأموال العامة، والمساهمة في إعداد السياسات العامة والعلاقة مع المواطنين وغيرها (Akhlaffou, El Wazani, & Souaf, 2017, pp. 100-112). من هنا يجب إعادة النظر في توزيع المخصصات العمومية من طرف الدولة لصالح الجماعات المحلية، من خلال مراعاة توزيع الثروة. حيث هناك اختلال في توزيع الموارد الجبائية، لذا يجب مراعاة التفاوت بين الجماعات المحلية -أقاليم، جهات، جماعات ترابية وغيرها- في توزيع المخصصات المالية سواء في شكل إعانات أو قروض أو مساهمات وغيرها. كما يجب متابعة وتدقيق حسابات هذه الجماعات من طرف هيئات مختصة.

فالحوكمة تتضمن نفس الخصائص على المستوى المحلي أو المركزي. والفرق الجوهرى بينهما يكمن في القرب وتكرار الإتصال. فعلى المستوى المحلي يلتحق المواطنون بالمدارس والمستشفيات ويهتمون بإصدار الوثائق وغيرها. وعندما يتم تنفيذ هذه الخدمات على هذا المستوى يدرك المواطنون كفاءة الدولة ونزاهتها في تقديم هذه الخدمات العامة (OCDE, 2017, p. 5). وتختلف الممارسات الميزانية المحلية أو الحكومية من بلد لآخر، لذا سنحاول معرفة خصائص كل بلد من البلدان الثلاثة المدروسة، ومدى اعتماد مبادئ الشفافية والحوكمة الميزانية على المستوى المحلي - خصوصا على مستوى البلديات - .

ومن هنا تطرح الإشكالية الآتية:

كيف يمكن للإصلاحات الميزانية في بلدان المغرب العربي - الجزائر، تونس والمغرب - أن تساهم في اعتماد مبادئ الحوكمة

الميزانية على مستوى الجماعات المحلية؟

تتفرع عن هذه الإشكالية تساؤلات فرعية أخرى:

- ما هي طبيعة الإصلاحات الميزانية التي تم اعتمادها، وكيف يمكنها تحقيق الحوكمة؟

- ما مدى استقلالية الجماعات المحلية وما مقدار الشفافية التي تتمتع بها هذه الميزانية؟

سيتم تقسيم الموضوع إلى ثلاثة محاور: يتناول الأول لمحة عن الإصلاحات الميزانية ببلدان المغرب العربي، أما المحور الثاني فيتناول الحوكمة الميزانية والاستقلال المالي كأساس للتنمية بالجماعات المحلية. بينما يتناول المحور الثالث تشخيص واقع الحوكمة الميزانية في بلدان المغرب العربي.

## 2- لمحة عن الإصلاحات ببلدان المغرب العربي:

لقد اعتمدت بلدان المغرب العربي الثلاثة إصلاحات ميزانية خلال نفس الفترة تقريبا، فالإصلاحات الميزانية في الجزائر شرع فيها نهاية سنوات 1990 ولم يصدر القانون العضوي إلا سنة 2018 (والتنفيذ محتمل بداية من سنة 2023). وفي المغرب تم سنة 1998 إصدار القانون التنظيمي لقانون المالية الذي يعتمد التدبير الميزانياتي القائم على الوسائل، وبعد الإصلاح الدستوري سنة 2011 أصبح نهجا يستند على منطق قائم على النتائج، حيث تجسد بصور القانون التنظيمي لقانون المالية 130-13 الصادر سنة 2015. أما في تونس تم تعديل القانون الأساسي للميزانية عدد 53 الصادر سنة 1967، بصور قانون سنة 2004 عدد 42. الذي يفتح المجال لإرساء منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف، حيث تم تطوير نظام معلوماتي وإعادة تكوين الأعوان بمختلف الوزارات حول منظومة التصرف الجديدة. ومنذ سنة 2014 تم اقتراح قانون أساسي جديد صدر بتاريخ 13 فيفري 2019. ويمكن تلخيص أهم الإصلاحات الميزانية بهذه البلدان من خلال الجدول الأتي:

### الجدول رقم 01: خصائص الإصلاحات الميزانية ببلدان المغرب العربي

الخصائص	محتوى الإصلاحات
تاريخ الإصلاحات وتاريخ صدور القوانين الميزانية	تم الشروع في الإصلاحات نهاية سنوات 1990 وبداية سنوات 2000. فصدور القوانين الأساسية للميزانية تم تقريبا خلال نفس الفترة: الجزائر 2018 (قانون عضوي رقم 18-15، 2018، الصفحات 9-20)، المغرب 2015 (قانون تنظيمي، 2015، الصفحات 8-11)، وتونس 2019 (قانون أساسي عدد 15، 2019، الصفحات 484-492)
تعزيز الشفافية والمشاركة والمساءلة	- بالنسبة للشفافية قد تم تقدم نسبي بنشر الوثائق الميزانية في البلدان المدروسة. لكن بالنسبة للتقارير الختامية وبعض التقارير الدورية لم يتم الإفصاح عنها. خصوصا في الجزائر - أما بالنسبة للمشاركة فقد انحصرت على البرلمان -كمشاركة شعبية- لكن في الواقع تنفرد الحكومات في هذه البلدان باتخاذ القرار بنسبة كبيرة. وهو ما يجعل عملية المشاركة محدودة. - أما المساءلة فهي الأخرى محدودة. وبالنسبة للجزائر شبه معدومة، خصوصا وأن التقارير الختامية تنشر بعد فترة طويلة - حيث تقدر في الجزائر بثلاث سنوات-.
التسيير بالأهداف أو التسيير بالنتائج	- لقد التزمت هذه البلدان بإدماج مبادئ التسيير المرتكز على النتائج والأداء، لكن هذا المنطلق يتطلب التقييم الفعلي للبرامج. فتنفيذ البرامج لم يتم بصورة صحيحة. خصوصا في ظل إدماج بعض البرامج مع بعضها البعض في الجزائر. وفي المغرب يتم تقييم التكلفة الفعلية لتنفيذ السياسات العمومية.

<p>– لقد تم اعتماد ميزانيات البرامج كإطار للإنفاق المتوسط الأجل في البلدان الثلاثة. وفي المغرب يستخدم هذا المبدأ على مستوى الموازنات والبرامج المحلية.</p>	<p>إطار متوسط الأجل</p>
<p>– متابعة صرف الأموال العامة مطلوبة. ورغم أن تونس والمغرب تركزان على الرقابة اللاحقة على البرامج، إلا أن الجزائر تركز فقط على الرقابة السابقة – الشكلية – في حين الرقابة اللاحقة تبقى محدودة.</p>	<p>تعزيز الرقابة</p>

المصدر: من إعداد الباحثين

### 3- الحوكمة الميزانية والاستقلال المالي أساس التنمية بالجماعات المحلية:

تعتبر الجماعات المحلية همزة وصل بين الدولة والمواطن، من خلال مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم عن طريق اختيار ممثلهم في المجالس المحلية، وهو ما يتيح لهم فرصة الرقابة الشعبية، لذا تتطلب هذه العلاقة تطبيق قواعد الحوكمة من: شفافية، مساءلة ومشاركة (بوضياف، 2012، الصفحات 213-220). فالتنمية المحلية تعتمد على الاستقلال المالي للجماعات المحلية، وهي تتحدد بهامش المناورة في الحصول على الموارد. هذه الاستقلالية تتحدد من جانبين هما: طبيعة السلطة الممنوحة لهذه الوحدات في وضع قواعد خاصة، وكذلك حصة مواردها من الضرائب (GHEZALI, 2015, p. 65). وعلى ترشيد الإنفاق العام باعتماد معايير البرامج والأداء. حيث يتم منح الأولوية للبرامج التي لها انعكاسات ايجابية على أفراد المجتمع.

وتختلف درجة الاستقلالية أو اللامركزية الممنوحة للجماعات المحلية – أو الإقليمية – من بلد لآخر. وحتى الهيكل المؤسسي للبلد (سواء كان يتمتع بنظام فيدرالي أم لا) لا يعكس حجم تدخل السلطات المحلية في مجال الجباية والإنفاق العام. فبعض البلدان لا تتمتع بنظام فيدرالي – الدنمارك والسويد – بينما تعتبر أكثر لامركزية من ألمانيا والولايات المتحدة. لكن في جميع البلدان، تعتبر حصة السلطات المحلية في الإنفاق العام أعلى بكثير من نصيبها من الإيرادات العامة. وهو ما يتطلب التضامن فيما بينها (JOURMARD & KONGSRUD, 2003, pp. 179-183).

### 3-1- مفهوم الحوكمة المحلية والاستقلال المالي:

تسعى بعض التحليلات الاقتصادية لتوضيح كيفية استدامة السياسات المحلية (لا عن كيفية تكييف التنمية المستدامة على الجماعات المحلية). فالإقليم يعتبر تصميم اجتماعي وليس فقط شكل من الحكم الذاتي، حيث يمكنه المساهمة في الحوكمة المحلية، التي يمكنها أن تتخذ أشكالاً مستدامة. ويعتبر مفهوم القرب (Proximité) مبرراً للحوكمة المحلية، حيث يتخذ شكلين: مؤسسي وتنظيمي. وهو يسمح لنا باقتراح تعريف للحوكمة المحلية التي لها معاني متعددة نلخصها فيما يلي (BERTRAND & MOQUAY, 2004, pp. 77-95) :

- في الاقتصاد تعرف بدورها في المقاربات التعاقدية باعتبارها هيكل تعاقدية وتكميلي دقيق للسوق تسمح بالتنسيق؛
- في نظرية التنظيم أو الضبط تعتبر كهيكل سياسي يمثله بشكل أساسي الدولة؛
- في العلوم السياسية تحيل الحوكمة إلى نظام القرار العمومي الذي يدعو إلى الحد من تدخل الدولة والتأكيد على مشاركة الفاعلين الخواص في إعداد وتنفيذ السياسات العامة.

أما باعتبارها فرعاً من منطلق العمل الجماعي، تقوم الحوكمة المحلية على تحول في خصائص الفضاء العادي (DUFOURT, 1996, p. 78). فكل إقليم متفرد أو متميز كونه يحمل هويته الخاصة. فالقرب الجغرافي يعمل على تسهيل عملية التنسيق، (PECQUEUR & ZIMMERMANN, 2004) ويمكن تفسيره بالرجوع إلى الخصائص العلائقية للقرب المعروفة بالمنظمة. فمساهمة مختلف أشكال القرب يعتقد أنها تحدد طبيعة الحوكمة المحلية (TALBOT, 2006, p. 2).

والحديث عن الاستقلال المالي للسلطات المحلية يتضمن التركيز على جوانب محددة تتمثل في (BRUNEL, 2001, pp. II 17- II 18): الإدارة الحرة من قبل المنتخبين المحليين؛ تحرير مجالات فرض الضرائب ومنح الاختصاص للسلطة المحلية في مجال الضرائب؛ وإمكانية قيام السلطة المحلية بتقديم القروض. ويتطلب توثيق العلاقة بين الجماعات المحلية والمواطنين تقييم المبادرات وتشجيع التعبير عنها من خلال إشراك مختلف الجهات في المجتمع. فتشجيع مبادئ الحوكمة الرشيدة يتطلب توفر الجماعات المحلية على مواردها الخاصة لتنفيذ برامج التنمية، وبالقدرة على وضع الضرائب المحلية لا سيما بمراجعة القوانين والتشريعات الضريبية المعمول بها من خلال دمج آليات جديدة لصالح الجماعات المحلية في تحسين عائدات الضرائب المحلية (Rapport sur le developpement local, 2011, p. 06).

### 3-2- إصلاحات اللامركزية والحوكمة المحلّية ببلدان المغرب العربي:

لقد قامت بلدان المغرب العربي بمبادرات لإصلاح الحوكمة المحلية، تضمنت جوانب عديدة من بينها نظام الانتخابات، المشاركة، الشفافية... وغيرها. فمصطلح الجماعات المحلية يستخدم في بلدان المغرب العربي الثلاثة تونس، الجزائر والمغرب. حيث قامت هذه البلدان بإصلاحات مختلفة على مستوى ميزانية الجماعات المحلية. ونشير هنا إلى أن تونس والمغرب تستخدمان مواقع الكترونية مستقلة خاصة بالجماعات المحلية.<sup>1</sup> وتشمل الجزائر تقسيم إداري يضم 48 ولاية و 1541 بلدية (بصدور القانون رقم 19-12 في 11 ديسمبر 2019 أصبح التنظيم الإقليمي للبلاد يتكون من 58 ولاية لكن لم يتم اعتماده). بينما تعتمد تونس تقسيم إداري يضم 24 ولاية، تنقسم بدورها لـ 264 معتمدية و 350 بلدية. وأصغر تقسيم إداري في تونس هو العمادة وعددها 2073. أما المغرب فيتضمن جماعات ترابية تشمل الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، حيث تنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر. كما يقوم رؤساء مجالس الجهات، ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى، بتنفيذ مداورات هذه الجماعات وقراراتها. وينقسم التراب المغربي إلى 12 جهة، تضم 75 عمالة وإقليما و 1503 جماعة (البوابة الوطنية للجماعات المحلية).

لقد قامت هذه البلدان بإصلاحات ميزانية (لاحظ الجدول رقم 02)، تضمنت بالخصوص تعزيز دعائم الحوكمة المحلية، والشفافية، والرقابة. وبالرغم من حداثة هذه الإصلاحات إلا أنها تجعل من بلد كالمغرب من البلدان الرائدة عربياً في مجال الحكامة المحلية.

<sup>1</sup> في تونس الموقع هو: <http://www.collectiviteslocales.gov.tn> وفي المغرب فالموقع هو: <http://www.pncl.gov.ma/Pages/default.aspx>. بينما في الجزائر فلا يوجد موقع خاص بها، وهي مدمجة ضمن موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية (الموقع هو: <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar>).

الجدول رقم 02: خصائص الأنظمة الميزانية المحلية ببلدان المغرب العربي

التعيين	خصائص كل بلد
مصادر التمويل المحلية	<p>الجزائر: تلتخص الموارد الميزانية والمالية للبلدية في: حصيللة الجباية، مداخيل ممتلكاتها وأموالها، إعانات الدولة ومخصصاتها (الصندوق المشترك للجماعات المحلية)، الرسوم والحقوق المرخص بها، نواتج حقوق الامتياز، ناتج الهبات والوصايا، القروض، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية، بالإضافة إلى بعض المداخيل الأخرى ( قانون رقم 10-11، 2011، الصفحات 28-4)</p>
	<p>المغرب: تتوفر الجماعات الترابية، على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة. كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له (دستور المغرب، 2011، صفحة 52).</p> <p>تونس: تمول ميزانية الجماعات المحلية حسب الفصل 137 (قانون أساسي عدد 29، 2018، الصفحات 1710-1767) من:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- الأداءات والمعالييم المحلية التي يقرها القانون لفائدتها؛ إضافة للضرائب والمساهمات المحالة لفائدتها بمقتضى القانون؛</li> <li>- مختلف المعالييم والرسوم والحقوق المختلفة مهما كانت تسميتها والتي لا تكتسي صبغة الأداء والمساهمة على معنى الفصل 65 من الدستور والتي تفر مبالغها أو نسبها الجماعات المحلية بواسطة مجالسها المنتخبة بعنوان استغلال أو خدمات أو تراخيص؛</li> <li>- الموارد المحالة من السلطة المركزية؛</li> <li>- محصول الموارد غير الجبائية الأخرى بما فيها محصول المخالفات للترتيب والقرارات الخاصة بكل جماعة وكذلك المقايض المتأنية من الوكالات والمنشآت العمومية المحلية؛</li> <li>- الهبات؛ وكذلك موارد الإقتراض</li> <li>- كل مورد يتم إحداثه أو تخصيصه بمقتضى النصوص الجاري العمل بها.</li> </ul>
أهم النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية	<p>الجزائر: أهم التشريعات تلتخص في:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- القانون 84-17 يتعلق بقوانين المالية؛</li> <li>- القانون 90-21 متعلق بالمحاسبة العمومية ؛</li> <li>- الأمر 95-21 المتعلق بمجلس المحاسبة؛</li> <li>- المرسوم التنفيذي رقم 12-315 يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها؛ تعليمية وزارية مشتركة C<sub>1</sub> و C<sub>2</sub> متعلقة بالعمليات المالية للبلديات؛</li> <li>- القانون العضوي 18-15 يتعلق بقوانين المالية</li> </ul>

<p><b>المغرب:</b> تلتخص أهم النصوص التشريعية في:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات؛</li> <li>- القانون رقم 47.06 المتعلق بجباية الجماعات المحلية؛</li> <li>- القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤوليات الأميين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين؛</li> <li>- القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات؛</li> <li>- القانون رقم 31.90 المتعلق بإعادة تنظيم صندوق التجهيز الجماعي.</li> <li>- ومجموعة من المراسيم الأخرى. (مرسوم رقم 2.17.306 يتعلق بتحديد الآليات والأدوات اللازمة لمواكبة الجماعة لبلوغ حكمة جيدة. مرسوم رقم 2.17.451 يسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات وبالخصوص اعتماد المحاسبة العامة طبقا للمعايير المحاسبية الدولية) ...</li> </ul>
<p><b>تونس:</b> أهم القوانين تلتخص في:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- قرار من وزير الداخلية ووزير المالية يتضمن مقاييس تقييم أداء الجماعات المحلية.</li> <li>- منشور عدد 7 لسنة 2016 مؤرخ في 22 مارس 2016 حول متطلبات إعداد ملف تقييم أداء البلديات في إطار تنفيذ برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية.</li> <li>- أمر حكومي عدد 805 لسنة 2016 مؤرخ في 13 جوان 2016 يتعلق بضبط تعريفه المعاليم المرخص للجماعات المحلية في استخلاصها.</li> <li>- قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018 مؤرخ في 9 ماي 2018 يتعلق بمجلة الجماعات المحلية</li> <li>- نص تطبيقي: أمر حكومي عدد 52 لسنة 2020 مؤرخ في 23 جانفي 2020 يتعلق بالمصادقة على تبويب ميزانية البلديات.</li> <li>- منشور عدد 2 بتاريخ 25 فيفري 2020 حول تأطير متطلبات إعداد ميزانية البلديات لسنة 2021. ...</li> </ul>

المصدر: من إعداد الباحثين

#### 4- تشخيص واقع الحوكمة الميزانية في بلدان المغرب العربي:

##### 4-1 - الحوكمة المحلية في الجزائر بين محدودية الموارد الميزانية وتزايد النفقات:

تعاني الجماعات المحلية من عوائق تحد من اعتماد مبادئ الحوكمة الميزانية، منها:

##### 4-1-1- طبيعة النظام الجبائي المحلي:

لا يزال الاستقلال المالي للجماعات المحلية في الجزائر محدودا نظرا لعدم قدرتها على فرض الضرائب، مع وجود تفاوت ضريبي. فالمساواة تجاه الضريبة بهدف تقليل التفاوت الإقليمي تحد من الاستقلال المالي. ورغم محاولة صياغة قانون للجماعات الإقليمية يجمع بين البلدية والولاية، ووضع نظام للجباية المحلية إلا أن ذلك لم يتجسد في الواقع (Commission Européenne, 2019, pp. 3-4). ورغم أن الموارد تنقسم إلى موارد جبائية وموارد غير جبائية (يامة، 2016، صفحة 253) إلا أن أكثر من 90% من موارد البلديات ذات مصدر جبائي (ولد قابلية، 2003، صفحة 13). وفي ظل تراجع الموارد النفطية لا بد من إيجاد مصادر تمويل جديدة.

##### 4-1-2- العوائق والاختلالات بالميزانيات المحلية:

يتضمن تسيير الجماعات المحلية عوائق سواء في مجال الإيرادات، الممتلكات، وحتى النفقات، يتطلب الأمر تشخيصها وإيجاد

الحلول اللازمة لها:

أ- العائق القانوني في مجال ترشيد الإيرادات: هناك مفارقة بين منح الاستقلالية ومركزية سن القوانين الضريبية. حيث تنص المادة 78 من الدستور على أنه: « لا يجوز أن تُحدَث أيّة ضريبة إلاّ بمقتضى القانون ». وهو ما أكد عليه القانون العضوي 84-17 في مادته العاشرة. كما وافقت أحكام المادة 196 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية ما سبق. وتضمن القانون العضوي الجديد 18-15 في مادة 18 أن الجباية تحدث بمقتضى القانون (هذا التصحيح القانوني دفع إلى تعديل القانون 18-15 بالقانون العضوي رقم 19-09 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019 في إطار إصدار قانون المحروقات الجديد). كل هذا يؤكد على أن القانون يعتبر عائقا حقيقيا أمام الجباية المحلية. لكن في الواقع رغم أن بعض البلدان (كوريا، إسبانيا، فنلندا والنرويج) تمنح الاستقلالية في هذا المجال إلا أنها نادرا ما تستخدمها (JOURMARD & KONGSRUD, 2003, p. 183).

ب- ضعف تحصيل المداخل المترتبة عن الأملاك المحلية: هناك محدودية في تحصيل المداخل المترتبة عن أملاك البلدية. حيث يتوجب تمييزها حسب المادة 163 من قانون البلدية (قانون رقم 11-10، 2011، الصفحات 4-28) لأجل مواجهة تزايد النفقات، باعتبارها مداخل تتميز بالاستدامة. وهنا تجدر الإشارة إلى ضعف في إحصائها واستغلالها بطرق شرعية بعيدا عن المحاباة والمحسوبية. فضعف المسيرين في مجال تمييز الممتلكات يجعل تسيير الأملاك غالبا غير فعال، وضعيف الإيرادات. وهو ما يتطلب دورا أكثر فعالية من المسؤولين المحليين في تحسين مردودية هذه الأملاك (التقرير السنوي لمجلس المحاسبة، 2019، صفحة 117). وتأكيدا على ما تم الإشارة إليه، فقد تضمن التقرير تسجيل اختلالات متعددة في مجال الإحصاء الشامل للأملاك البلدية، وفي نقص إجراءات تمييزها وتحسين عملية تحصيل الإيرادات المرتبة عنها.

ج- اختلالات في الرقابة على الإنفاق العام وترشيده: لقد عرف تسيير النفقات على مستوى البلديات عجزا كبيرا في ظل غياب الرقابة القبلية خصوصا. حيث كانت الالتزامات لدى الأمرين بالصرف تتجاوز بكثير الاعتمادات المخصصة بالميزانية. وهو ما جعل الديون تتراكم، إلى أن تم اعتماد الرقابة المالية على مستوى البلديات بموجب المرسوم التنفيذي 374-09 الصادر سنة 2009 الذي دخل حيز التنفيذ بصورة كاملة سنة 2011. ولقد تضمنت الفقرة الثانية من المادة الثانية من المرسوم ما يلي: « يتم تنفيذ إجراء توسيع الرقابة السابقة على البلديات تدريجيا وفقا لبرنامج تحدّد من طرف الوزيرين المكلفين على التوالي بالميزانية والجماعات المحلية ». وقد جاء المرسوم التنفيذي رقم 381-11 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 يتعلق بمصالح الرقابة المالية، لتنظيم مصالح الرقابة المالية. وبذلك انخفض العجز على مستوى البلديات (منذ 2010). لكن هذا لا ينفي وجود العديد من التجاوزات، لا سيما في مجال الصفقات العمومية أين يتم تنفيذ العديد من المشاريع دون المرور بالإجراءات القانونية المعمول بها. فالرقابة وحدها لا تكفي، حيث تشير الممارسات إلى تجاوزات كبيرة في مجال الأسعار والجودة والنوعية وإعادة التقييم للمشاريع وغيرها. لذا يتوجب وضع معايير دقيقة لتنظيم هذه الجوانب. بالإضافة إلى مراجعة دقيقة للقوانين وتفايدي الثغرات. حيث يعاب على الرقابة المالية السابقة اهتمامها بالجوانب الشكلية، وغياب الجوانب المتعلقة بمحتوى النفقة.

لقد تم فعلا منح توجيهات للبلديات في مجال ترشيد النفقات وتثمين الموارد، لا سيما بترتيب الأولويات وتحديد تكاليف كل خدمة، واعتماد المقاربة التشاركية، واحترام التشريعات في مجال الصفقات وغيرها من خلال التعليمات الوزارية رقم 1047 التي تضمنت آليات جديدة في إعداد الميزانيات المحلية لسنة 2016 (سنة مرجعية لتنفيذ الإصلاحات الميزانية)، في ظل انخفاض أسعار النفط. وهي تحث الجماعات المحلية على التسيير العقلاني والفعال من خلال التركيز على ثلاثة محاور (تعليمية 1047 و.د.ج.م.، 2015):

- تثمين الموارد المحلية (بتحيين الأملاك المحلية وإعادة إحصائها ورفع من مداخلها)،

- ترشيد الإنفاق المحلي (تقليص النفقات غير الضرورية؛ عدم إلزامية دفع إعانات للجمعيات في حالة العجز؛ تقليص نفقات التسيير؛ وتوجيه موارد أكبر لقسم التجهيز بهدف تنفيذ استثمارات منتجة)،
- ترسيخ الديمقراطية التشاركية - في مجال تحديد المشاريع ذات الأولوية-.

#### 4-2 - إصلاحات اللامركزية والحوكمة المحلية في تونس:

لقد تم اعتماد القانون الأساسي للجماعات المحلية في 26 أبريل 2018 (دستور تونس، 2014، الصفحات 33-35). ويتضمن هذا القانون مختلف الأحكام حول تنظيم الجماعات المحلية وأنشطتها، وأملاكها ومالياتها. حيث تعتبر الاستقلالية المالية من أهم مقومات اللامركزية، وهي تتجسد من خلال حرية الجماعات المحلية في التصرف في الموارد والنفقات. لكن الاستقلالية تبقى نسبة حيث هناك صلاحيات مشتركة بين السلطة والجماعات المحلية في مجال التنسيق والتعاون لأجل التصرف الرشيد في المالية العمومية وأداء الخدمات بصورة أفضل. ويتم توظيف موارد وأملاك الجماعات المحلية لخدمة المصالح المحلية وفقا لقواعد الحوكمة الميزانية. فهذه الجماعات تتمتع بحرية التصرف في مواردها في ظل التقييد بمبدأ الشرعية وقاعدة التوازن الحقيقي للميزانية. كما تم إعداد نموذج جديد لتبويب ميزانية البلديات (أمر حكومي عدد 52، 2020، الصفحات 368-399).

وفي ماي 2018 تم انتخاب سلطات المجالس البلدية ديمقراطيا لأول مرة، حيث تم انتخاب أكثر من 7000 مستشار في 350 بلدية (OCDE, 2018, p. 5). فلقد شرعت تونس بإصلاحات تدريجية ومتعددة الأوجه. حيث أطلقت الحكومة في 2014 برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية -لمدة 05 سنوات-، بدعم مالي وفني من البنك الدولي قدرت قيمة القرض بحوالي 300 مليون دولار. وتجسد ذلك بصدور الأمر عدد 3505 المؤرخ في 30 سبتمبر 2014 المتعلق بضبط شروط إسناد القروض ومنح المساعدات بواسطة صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية. حيث تم إرساء منظومة جديدة لتمويل ومتابعة البرامج البلدية في إطار البرنامج الجديد للتنمية الحضرية والحوكمة المحلية - لخمس سنوات القادمة- بهدف دعم اللامركزية وضمان الشفافية والحوكمة الرشيدة وتكريس المشاركة في الخيارات التنموية على المستوى المحلي (مذكرة توجيهية رقم 205581، 2015، صفحة د.ت.ص.). والبرنامج يهدف إلى (البنك الدولي، 2018، صفحة 14):

- رفع مستوى النتائج، باعتماد برامج الأداء والمنح المشروطة لصالح الجماعات المحلية.
  - تعزيز الأداء المؤسسي للجماعات المحلية وأنظمتها وخضوعها للمساءلة، لأجل تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين.
  - إصلاح اللامركزية وضمان استدامتها.
- وفي إطار التمويل الإضافي لهذا البرنامج، قامت اللجنة الفنية بمراجعة مؤشرات أداء البلديات التي انطلق العمل بها منذ 2016. حيث تم ضبط 3 مجالات جديدة و12 مقياس تتعلق بتحسين الخدمات المقدمة، المشاركة والشفافية وتحسين الموارد (الدليل العملي ت. أ. ج. م.، 2019، صفحة 2). وقد تم إصدار هذه المقاييس ضمن القرار الصادر في 25 ديسمبر 2018. ويهدف نظام تقييم الأداء لتحفيز الجماعات المحلية لبلوغ مستوى معين من الكفاءة، وجعلها قادرة على تسيير شؤونها وفقا لمبادئ الشفافية والمساءلة والحوكمة (قرار و. ش. م. ب. - و. م.، 2018، صفحة 5325). حيث أن استفادة الجماعات المحلية من المساعدة السنوية غير الموظفة، مشروط باستيفائها للشروط الدنيا المقدرة بـ 50 نقطة على الأقل. وتتضمن عملية تقييم أداء الجماعات المحلية مراحل وإجراءات يمكن تلخيصها في النقاط الآتية (الدليل العملي ت. أ. ج. م.، 2019، صفحة 14):

- الإعداد المادي لعملية التقييم السنوي، وإعلام الجماعات المحلية بانطلاق عملية تقييم الأداء؛

- إحالة ملف التقييم لهيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية؛

- دراسة ملف التقييم وإسناد الإعداد الأولية (المستندي)، ثم تقييم الأداء على عينة من الجماعات المحلية (التدقيق الميداني)؛

- إعلام الجماعات المحلية بالإعداد الأولية، وبعدها تقديم مطالب مراجعة الأعداد الأولية والبت فيها.

- إسناد الإعداد النهائية وإعداد التقرير السنوي النهائي لتقييم الأداء.

وطبقا لهذه الإصلاحات تم الانتقال من نظام تقييم أداء يقوم على مدى احترام الجماعة المحلية للقوانين والترتيبات المعمول بها إلى

نظام تقييم فعلي الغاية منه محاولة قياس العمل البلدي والشأن المحلي. حيث من المتوقع أن يدخل حيز التنفيذ بداية من 2020.

ولأجل تحقيق الأهداف السابقة الذكر استفادت البلديات من **برنامج دعم القدرات**، يتضمن جملة الأنشطة في مجالي التكوين

والمساندة الفنية. وهذا حتى تتمكن من إعداد وتنفيذ برنامجها الاستثماري وضمان استجابتها للشروط الدنيا اللازمة. هذا البرنامج يهدف لضمان

التكوين والدعم الفني لصالح البلديات مجانا، حيث سيتولى ذلك كل من صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية ومركز التكوين ودعم

اللامركزية. فالأنشطة البلدية الخاضعة لتقييم الأداء تندرج ضمن ثلاثة مجالات رئيسية هي: الحوكمة، الديمومة، وحسن التصرف. وهي المجالات

التي يشملها برنامج دعم القدرات (مذكرة توجيهية رقم 205581، 2015، صفحة د.ت.ص.). حيث يتضمن البرنامج السنوي لدعم القدرات

تبويب كل نشاط من أنشطة البلدية المقترحة ضمن المحاور الأربعة الآتية: تنفيذ البرنامج الاستثماري حسب المقاربة التشاركية؛ التصرف المالي

وتحسين الموارد الذاتية؛ إجراءات إبرام الصفقات العمومية وقواعد الحماية البيئية والاجتماعية؛ التصرف في أملاك البلدية وصيانتها.

#### 4-2-1: إصلاحات الحوكمة:

لأجل تأمين متطلبات الحوكمة، يمكن لكل بلدية طلب أنشطة في المجالات الآتية (مذكرة توجيهية رقم 205581، 2015):

التخطيط والبرمجة حسب المقاربة التشاركية؛ شفافية الإجراءات الداخلية (الوصول للمعلومات المتعلقة بنفقات الاستثمار، وإبرام

الصفقات والتصرف المالي... وغيرها)؛ تطبيق تراتيب وإجراءات إبرام الصفقات العمومية؛ احترام قواعد الحماية البيئية والاجتماعية؛

تركيز نظام لتسوية الشكاوي.

ويمكن تلخيص أهم عناصر الحوكمة فيما يلي:

أ- **الشفافية والمشاركة**: تلتزم الجماعات المحلية بضمان شفافية التصرف والتسيير التي تسمح للمواطنين الاطلاع على المعلومات

المتعلقة بالقرارات ذات الأولوية، التسيير المالي، التصرف في الأملاك، العقود المبرمة من طرفها، الأشغال والاستثمارات المقرر إنجازها (**دليل**

**السلطة المحلية في تونس، 2017، الصفحات 16-17**). وفي نفس السياق تنشر الجماعات المحلية بمقراتها ومواقعها الإلكترونية مشاريع

القرارات ذات الأولوية المقترحة للتداول بمجالسها المنتخبة قبل خمسة عشر يوما من جلسة التداول. حيث يمكن لمواطنين إبداء ملاحظاتهم

حولها بالمراسلة أو عن طريق البريد أو بتضمينها بسجل آراء المتساكنين (في إطار اعتماد الديمقراطية التشاركية).

ب- **المساءلة**: يمكن مساءلة المجالس البلدية والجهوية في جلسة علنية في حال إيداع طلب الموضوع لدى لجنة الديمقراطية

التشاركية والحوكمة المفتوحة من قبل على الأقل 10% من الناخبين المحليين المسجلين بالجماعة المحلية. وتتعلم المساءلة بالتسيير المالي،

إبرام العقود، التصرف في الأملاك العمومية، تمويل الجمعيات وغيرها. وتلتزم الجماعة المحلية بجلسة المساءلة في أجل 30 يوما من تاريخ إيداع الطلب، وبعد انقضاء هذه المدة يعتبر إلغاء القرار موضوع طلب المساءلة أمام المحكمة الإدارية - لكن في الواقع يعتبر هذا الإجراء صعب التحقيق- (دليل السلطة المحلية في تونس، 2017، صفحة 24).

**ج- التركيز على الرقابة اللاحقة:** تقوم السلطات المركزية برقابة إشراف مشددة على الجماعات المحلية. وهي تشمل مجمل القرارات خصوصا ذات الطابع المالي. وتتضمن رقابة سابقة ولاحقة تشمل الشرعية والجدوى. فرقابة الشرعية تراعي الاختصاص والشكليات والأجال وغيرها. أما رقابة الجدوى فهي تتضمن مشاركة سلطة الإشراف في المصادقة على القرار وهي رقابة سابقة، كما يمكن أن تكون لاحقة حينما تتعلق بتنفيذ القرار. والرقابة بهذا الشكل تحد من مبدأ الاستقلالية. لذا تم التخلي عن الرقابة السابقة في دستور 2014 حيث أصبحت تتضمن الرقابة اللاحقة التي تقتصر مبدئيا على التحقق اللاحق من قانونية تصرف السلطة المحلية تحت إشراف القضاء الإداري وهو ما يضمن استقلالية السلطة المحلية (دليل السلطة المحلية في تونس، 2017، صفحة 30).

- **ديمومة الموارد:** تتوفر الجماعات المحلية على موارد ذاتية وموارد محالة إليها من طرف السلطة المركزية، كما يتم اعتماد مبدأ التضامن بهدف تحقيق التوازن بين مختلف المناطق. حيث تعتبر الموارد الجبائية قليلة، وهو ما يجعل الجماعات المحلية تابعة ماليا للدولة. حيث ازدادت الوضعية سوءا بعد تصاعد المطالب الإجتماعية، بالمقابل تراجع المداخيل. فالاستقلالية تتطلب تنمية الموارد من خلال الاستغلال الأفضل للوعاء الضريبي المتوفر لديها، بالإضافة إلى القيام بإصلاح جبائي يراعي توزيع الأموال العمومية. وهذا طبعاً يتطلب توفير كفاءات إدارية بالجماعات المحلية والرفع من نسب التأطير (دليل السلطة المحلية في تونس، 2017، صفحة 27). وترتبط الديمومة بالاستغلال الأمثل للموارد المالية والمادية المختلفة، لاسيما ما يتعلق ب: جرد الأملاك البلدية وتثمينها؛ إعداد وتنفيذ برنامج إصلاح مالي، بما في ذلك تنمية الموارد الذاتية؛ إعداد وتنفيذ برنامج دعم القدرات في مجالي التكوين والدعم الفني.

**ه- حسن التصرف:** يتضمن ذلك التسيير الأمثل للموارد البشرية والمالية وممتلكات البلدية، بالإضافة إلى قدرتها على حسن إدارة المشاريع؛ حسن التصرف المالي والمحاسبي؛ وإرساء نظام للتدقيق الداخلي ومراقبة التصرف - خصوصا بالبلديات الكبرى-.

#### **3-4 - الإصلاحات الميزانية والحوكمة المحلية في المغرب:**

عرفت ميزانية الجماعات المحلية بالمغرب تغيرات عديدة، بداية بظهير 23 يونيو 1960 الخاص بتنظيم الجماعات المحلية في اتجاه اللامركزية. لكن نظرا لقصوره لاسيما في الجانب المالي، سن المشرع عدة قوانين أهمها: الظهير الشريف رقم 584-76-1 في 30 سبتمبر 1976 وهو قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها. وكذلك المرسوم 576-76-2 المتعلق بسن نظام لمحاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها. وظهير 30 سبتمبر المتعلق بالميثاق الجماعي الذي يعتبر منعظا تاريخيا نحو إقرار اللامركزية. لكن نظرا للاختلالات التي بقيت تعيق عمل الجماعات المحلية، لا سيما في جانبها المالي، تطلب الأمر إعادة الإصلاح. حيث صدر قانون 00-78 بتاريخ 3 أكتوبر 2002 والمتعلق بالتنظيم الجماعي والذي يهدف لتوسيع دور الجماعات المحلية في عملية التنمية، وعقلنة خياراتها المالية وتنمية مواردها الذاتية (بوطريكي، 2017، الصفحات 11-13). لكن بقيت الاختلالات القانونية مطروحة، وهو ما دفع للإصلاح الجبائي بإصدار القانون رقم 08-45 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها. وكذلك المرسوم 2.09.441 الصادر بتاريخ 3 يناير 2010 المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها. بالإضافة إلى العديد من القوانين الأخرى، لا سيما صدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية -مواكبة للإصلاحات التي جاء بها دستور 2011- وهي تتضمن: القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر في 2015 والقانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم الصادر في 07 يوليو 2015 والقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر في نفس التاريخ (بوطريكي، 2017، الصفحات 12-13).

فرغم هذه الإصلاحات بقي الاستقلال المالي للجماعات المحلية محدودا نظرا لكون التصرف في الاعتمادات بقي مرتبطا بسلطات أخرى. وهو ما يتطلب إعادة ضبط شامل للمالية المحلية. فتحقيق التنمية المحلية أو الترابية مرهون بقدرة هذه الجماعات على ممارستها مهامها بحرية حتى تتمكن من تطوير نظام الحوكمة المحلية وتكريس الاستقلال المالي (بوطريكي، 2017، الصفحات 29-30).

لقد استفادت المغرب من مشروع مساندة تطبيق إطار الحوكمة الجديد بالتعاون مع البنك الدولي بهدف تدعيم شفافية الحوكمة، والمساءلة والمشاركة. لقد تم تمويل المشروع بمنحة قدرها 4.5 مليون دولار مقدمة من صندوق التحول لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا - تم الموافقة عليها في 20 فبراير 2013 - (سايدر و بتيديني، 2013). وهو يتضمن دعم الجوانب الآتية (البنك الدولي، 2013، صفحة د.ت.ص.):

- تطوير وتنفيذ سياسة مشاورات عامة، وقانون معني بالشكاوي، والهدف من ذلك تدعيم مشاركة الجماهير، وتطوير إطار قانوني للمشاركة العامة؛
- تحسين الحصول على المعلومات بشأن المالية العامة، وتعزيز التوجه نحو الأداء في إدارة الموازنة. والهدف منه تعزيز الكفاءة والمساءلة في استخدام الأموال العامة؛
- تدعيم لامركزية المالية العامة. وهذا بهدف مراجعة التحويلات المالية ونظام تحقيق المساواة للحكومات المحلية من خلال الاستفادة من الخبرات الدولية والمحلية، وكذلك بإجراء دورات تكوينية و ورشات عمل.
- إضافة إلى تكوين المسؤولين المحليين في: إعداد الموازنة، قواعد التوريد الجديدة، التدقيق الداخلي، التخطيط وتنفيذ المبادئ التوجيهية المتعلقة بإبرام العقود.

و تعتمد المغرب تبويب ميزاني للجماعات المحلية متطور مقارنة بما هو معتمد في الجزائر وتونس. حيث يتم اعتماد البرامج خصوصا بميزانية التجهيز. كما يتم اعتماد البرمجة الثلاثية السنوات، في حين برنامج عمل الجماعة يكون لمدة 6 سنوات -يحين بداية من السنة الثالثة- (العرفي، 2018، صفحة 18). وتستهدف المغرب إرساء حوكمة مالية جيدة للجماعات لا سيما بترسيخ الإجراءات الآتية (العرفي، 2018، صفحة 5):

- اعتماد تدابير النجاعة كأساس لإعداد الميزانية، وهذا بتبني البرامج والمشاريع في تبويب الميزانية؛
- تبني إجراءات التأشير بدل إجراءات المصادقة تماشيا مع مبادئ استقلالية التسيير.
- اعتماد القضاء الإداري لفض النزاعات؛
- الإفصاح بإعداد القوائم المحاسبية والمالية وإطلاع الجمهور عليها؛
- اعتماد أساليب تسيير فعالة (تحديد المهام، مقاييس أداء، تبني التسيير بالأهداف، برمجة متعددة السنوات، وغيرها)؛
- اعتماد مبادئ التقييم المستمر والمراقبة الداخلية والتدقيق الداخلي، بالإضافة إلى تدقيق خارجي؛
- تبني نظام للمحاسبة العامة يخضع للمعايير الوطنية والدولية، وغير ذلك.

يقدر حجم الإيرادات الضريبية من الناتج الداخلي الخام في المغرب بـ 21.7 %، و بـ 21.1% في تونس (البنك الدولي، 2017)، بينما في الجزائر فيقدر بحوالي 33% (بنك الجزائر، 2017، صفحة 45) لكنها تتضمن مجمل الإيرادات الضريبية العادية والبتروولية (حيث أن حجم إيرادات الضرائب العادية في الجزائر لا يتجاوز 10% من الناتج الداخلي الخام).

وتختلف تصنيفات الجزائر وتونس والمغرب ضمن مؤشر الموازنة المفتوحة (ويتراوح المؤشر بين 0-100 درجة) الذي تصدره شراكة الموازنة الدولية (لاحظ الجدول رقم 03). وهو يقوم على معايير دولية وضعتها العديد من المنظمات: صندوق النقد الدولي، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، وغيرها.

### الجدول رقم 03: تطور مؤشر الميزانية المفتوحة في بلدان المغرب العربي: الفترة 2008-2019

(الوحدة: 100)

الدولة / السنة	2008	2010	2012	2015	2017	2019
الجزائر	2	1	13	19	3	2
المغرب	27	28	38	38	45	43
تونس	-	-	11	42	39	35

المصدر: منظمة شراكة الموازنة الدولية (2008-2019)، مسح الموازنة المفتوحة، تقارير متعددة

تعكس الدرجات التي تحصلت عليها الجزائر شح المعلومات حول الميزانية الحكومية والأنشطة المالية، ما يجعل من عملية محاسبة الحكومة حول إدارتها للأموال العامة شبه مستحيلة. بينما تحصلت المغرب على درجات أفضل وهو ما يؤهلها لتحقيق المزيد من الشفافية مستقبلا. وتحسن درجات تونس والمغرب يرتبط بالتقدم في مجال شفافية المعلومات، وترقية عملية المشاركة والرقابة.

وتتشترك الإصلاحات الميزانية في بعض المبادئ، مع وجود بعض الاختلافات في المسميات:

- في الجزائر سميت **بعصرنة الأنظمة الميزانية**، وتضمنت مبادئ فرعية غير متجانسة، حيث لا يمكن التكلم عن إصلاحات دون اعتماد نظام حوكمة شامل. لذا فقد تجسدت الإصلاحات خصوصا في اعتماد بعض الشفافية.

- في المغرب الإصلاحات كانت أفضل حيث شملت **المجال المالي والاقتصادي** بهدف تدعيم الحكامة الجيدة ومبادئ الشفافية. كما تم إرساء المحاسبة والمساءلة في دستور 2011. وقد تضمنت الإصلاحات خصوصا: تعزيز نجاعة التسيير أو التدبير بهدف تحسين حوكمة السياسات العامة، وكذلك تعزيز الشفافية المالية بتقديم معلومات صادقة، والمحاسبة من خلال تقييم السياسات العمومية.

- أما في تونس فقد تضمن الإصلاح **منظومة التصرف حسب الأهداف والأداء**. وهو يعتمد موازنات البرامج التي تتمحور حول تقييم نتائجها طبقا لمؤشرات قياس الأداء. كما تضمنت الرقابة ثلاث جوانب: برلمانية تمارسها السلطة التشريعية، إدارية تتزامن مع مختلف مراحل تنفيذ الميزانية، ورقابة قضائية (عبيدي، 2019).

### 5- الخلاصة:

لقد تم من خلال هذا المقال محاولة تشخيص واقع الحوكمة المحلية بالبلدان المغاربية. وقد تعرفنا من خلال تشخيص ممارسات الحوكمة بالجماعات المحلية إلى اختلافات من حيث اعتماد مبادئ الحوكمة في البلدان الثلاثة نلخصها في النقاط الآتية:

- بالنسبة للجزائر: الحوكمة الميزانية للجماعات المحلية شبه منعدمة نظرا لغياب قوانين أساسية خاصة بالجماعات المحلية في مجال اعتماد مبادئ الشفافية والحوكمة الميزانية، إضافة إلى ضعف في اعتماد المشاركة والمساءلة. حيث نلمس غياب الأطر التنظيمية لاعتماد ممارسات الحوكمة الميزانية المحلية (تعلية وزارة وحيدة تحت على اعتماد الحوكمة في مجال الميزانية المحلية).
- بالنسبة لتونس: لقد تم اعتماد إصلاح النظام الميزاني المحلي عن طرق سن قوانين أساسية خاصة بالميزانية المحلية. وقد تم اعتماد موازنات البرامج، بالإضافة إلى وضع مقاييس أداء. كما تم اعتماد مبادئ المشاركة في إعداد وتنفيذ البرامج المحلية.
- بالنسبة للمغرب: يعتبر البلد الأكثر تقدما في مجال إصلاح وحوكمة الميزانية المحلية، حيث تضمنت الإصلاحات على المستوى المحلي اعتماد تبويب ميزاني جديد يتضمن احتساب التكاليف، بالإضافة إلى الالتزام باعتماد معايير محاسبة الذمة المالية وفقا للمعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام IPSAS. بالإضافة إلى ترقية الشفافية والمشاركة والمساءلة.
- ومن خلال ما تقدم على الجزائر خصوصا التعجيل في تنفيذ إصلاحات ميزانية حقيقية على المستوى المحلي، بمنح البلديات استقلالية في التسيير ولا مركزية في اتخاذ القرارات. وهذا من خلال الاستفادة من مختلف التجارب الناجحة والرائدة. لا سيما بتفعيل:
  - المشاركة، من خلال ترقية الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي؛
  - الشفافية، من خلال نشر المداولات والتقارير والبرامج المحلية؛
  - المساءلة، بالعمل على تحسين عملية المتابعة وتدقيق الحسابات لا سيما من طرف هيئات الرقابة البعيدة.

## 6- الإحالات و قائمة المراجع :

### 6-1- المراجع باللغة العربية

1. ابراهيم يامة. (2016). مدى فاعلية مصادر مالية ميزانية البلديات في تحقيق التنمية على المستوى المحلي. مجلة العلوم الإنسانية، جامعة ام البواقي، عدد 6، ص 253.
2. البنك الدولي. (2017). إيرادات ضريبية % من إجمالي الناتج المحلي. تاريخ الاسترداد 15 10، 2020، من <http://api.worldbank.org/v2/ar/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?downloadformat=excel>
3. البنك الدولي. (2018). تقرير عدد TN-124650، قرض إضافي مقترح لفائدة الجمهورية التونسية بخصوص برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية. تاريخ الاسترداد 15 02، 2020، من <http://documents.worldbank.org/curated/en/964631540489042089/pdf/124650-ARABIC-PUBLIC-P167043-TN-UDLGP-AF-Program-Paper-Arabic-Version.pdf>
4. البنك الدولي. (2013). صندوق التحويلات التابع لشراكة دوفيل: المغرب. تاريخ الاسترداد 09 02، 2020، من مشروع مساندة تطبيق إطار الحوكمة الجديد: <https://projects.albankaldawli.org/ar/projects-operations/project-detail/P143979>
5. البوابة الوطنية للجماعات الترابية. (2020). (وزارة الداخلية-المملكة المغربية، المحرر) تاريخ الاسترداد 12 01، 2020، من <http://www.pncl.gov.ma/Pages/default.aspx>
6. التقرير السنوي لمجلس المحاسبة. (2019). الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. عدد 75، 04 ديسمبر 2019، ص 117.
7. الدليل العملي لتقييم أداء الجماعات المحلية (2019). وزارة الشؤون المحلية والبيئة، الجمهورية التونسية- برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية. تاريخ الاسترداد 15 02، 2020، من <http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2020/02/guide-arabe.pdf>

8. الميلود بوطريكي. (2017). *المستجدات المسطرية للتصويت على ميزانية الجماعات الترابية والمصادقة عليها في ظل القوانين التنظيمية الجديدة في المغرب؟* تاريخ الاسترداد 02 15 2020، من [www.jilrc-magazines.com](http://www.jilrc-magazines.com)
9. أمر حكومي عدد 52. (23 جانفي، 2020). يتعلق بالمصادقة على نموذج تبويب ميزانية البلديات. لرائد الرسمي للجمهورية التونسية، 9، 31-368 جانفي 2020، ص ص
10. بنك الجزائر. (2017). *التقرير السنوي 2017 التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر*. تاريخ الاسترداد 10 15 2020، ص 45. من <https://www.bank-of-algeria.dz/pdf/rapport2017arabe.pdf>
11. تعليمية 1047 و.د.ج.م. (05 10 2015). *التعليمية رقم 1047-2015 المتعلقة بإعداد الميزانيات المحلية لسنة 2016*. الجزائر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية.
12. حسن العرفي. (2018). *المبسط في شرح الميزانية الجماعية*. تاريخ الاسترداد 02 15 2020، من دليل من إعداد الفضاء الجمعي وبدعم من الإتحاد الأوروبي، يونيو 2018: <http://www.espace-associatif.ma/wp-content/uploads/2019/05/guide.pdf>
13. دحو ولد قابلية. (31 مارس، 2003). *مداخلة مقدمة في ملتقى حول الإصلاحات المالية والحجاية المحلية*. تاريخ الاسترداد 02 09 2020، من مجلس الأمة: <http://www.majliselouma.dz/pdf/III.pdf>
14. دستور المغرب. (2011). *الفصل 141 من دستور المملكة المغربية*. تاريخ الاسترداد 10 10 2019، من [http://www.sgg.gov.ma/Portals/1/lois/constitution\\_2011\\_Ar.pdf](http://www.sgg.gov.ma/Portals/1/lois/constitution_2011_Ar.pdf)
15. دستور تونس. (2014). *لباب السابع، الفصل 131: السلطة المحلية*. دستور الجمهورية التونسية .
16. دليل السلطة المحلية في تونس. (2017). *المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية (DRI)*. بدعم من وزارة الشؤون الخارجية لجمهورية ألمانيا الفيدرالية. تاريخ الاسترداد 02 15 2019، من <http://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2017/03/guide-sur-le-pouvoir-localprint.pdf>
17. عمار بوضياف. (2012). *شرح قانون البلدية*. جسور للنشر والتوزيع، الجزائر.
18. فايان سايردر، ولدا بتيديني. (2013). *ضمان ألا تضل إصلاحات الحوكمة بالمغرب طريقه*. تاريخ الاسترداد 02 15 2020، من مدونات البنك الدولي، 03.05.2013: <https://blogs.worldbank.org/ar/arabvoices/ensuring-governance-reform-morocco-not-lost-transition>
19. فوزي عبيدي. (2019). *إصلاح وهيكل ميزانية الدولة من أجل ترشيح التصرف في الموارد العمومية*. (صحيفة إلكترونية تونسية إخبارية جامعة) تاريخ الاسترداد 10 10 2019، من <http://www.kapitalis.com/anbaa-tounes>
20. قانون أساسي عدد 15. (2019). *يتعلق بالقانون الأساسي للميزانية مؤرخ في 13 فيفري 2019*. لرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 15. صادر بتاريخ 19/02/2019. ص ص 484-492
21. قانون أساسي عدد 29. (09 05 2018). *يتعلق بمجلة الجماعات المحلية*. ر. ر. عدد 39 صادرة بتاريخ 15-05-2018، الجمهورية التونسية: لرائد الرسمي. ص ص 1710-1767
22. قانون تنظيمي. (2015). *ظهير شريف رقم 1.15.62 صادر في 2 يونيو 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية*. الجريدة الرسمية عدد 6370 الصادرة بتاريخ 18 يونيو 2015 .
23. قانون رقم 10-11. (2011). *يتعلق بالبلدية*. ج ر عدد 37 صادر بتاريخ 22-06-2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. ص ص 4-28.
24. قانون عضوي رقم 15-18. (2018). *يتعلق بقوانين المالية - مؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018*. عدد 53. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. ص ص 9-15
25. قرار و. ش. م. ب. - و. م. (2018). *يتعلق بضبط مقاييس تقييم أداء الجماعات المحلية*. لرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 103، ص 5325.
26. مذكرة توجيهية رقم 205581. (2015). *حول إعداد البرنامج السنوي لدعم قدرات البلديات*. تاريخ الاسترداد 10 15 2019، من بتاريخ 05 أكتوبر 2015: <http://www.collectiviteslocales.gov.tn>

27. Akhlaffou, M., El Wazani, Y., & Souaf, M. (2017). *L'importance De La Dimension Éthique Dans La Performance Et La Gouvernance Des Organisations Publiques : L'apport De L'institutionnalisation Des Pratiques Éthiques Dans Le Secteur Public Marocain*. European Scientific Journal, ESJ , 13 (02),PP 100-112.
28. BERTRAND, N., & MOQUAY, P. (2004). *La gouvernance locale, un retour à la proximité*. Economie rurale , N° 280, mars- avril PP77-95.
29. BRUNEL, J. (2001). *L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales*. Rapport de la section des finances du bureau du conseil économique et social, France.
30. Commission Européenne. (2019). *décision d'exécution de la commission du 17.10.2019 relative au programme d'action annuel en faveur de l'algerie pour 2019*. Consulté le 11 18, 2019, sur [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c\\_2019\\_7497\\_fr\\_algeria\\_aap2019\\_merge.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c_2019_7497_fr_algeria_aap2019_merge.pdf)
31. DUFOURT, D. (1996). *Le territoire comme création institutionnelle dans une conception spatiale des politiques technologiques*. in Massard N. (éd.) Territoires et politiques technologiques : comparaisons régionales, collection "Villes et entreprises" . L'Harmattan-Paris.france, P 78
32. GHEZALI, K. (2015). *Autonomie fiscale et le développement régional en Algérie*. Revue Algérienne de la mondialisation et des politiques économiques, univ. Alger 3, N°06, p. 65.
33. JOUMARD, I., & KONGSRUD, P. (2003). *Les relations financières entre l'État et les collectivités locales*. Revue économique de l'OCDE, no36(1), PP 179-183 ; Consulté le 10 10, 2019, sur <https://www.cairn.info/revue-economique-de-l-ocde-2003-1-page-169.htm>
34. OCDE. (2017). *Accompagner les réformes de la gouvernance locale au Maroc*. Guide de bonnes pratiques. Éditions OCDE, Paris, p22 Consulté le 02 02, 2020, sur <http://www.oecd.org/mena/governance/accompagner-les-reformes-de-la-gouvernance-locale-au-maroc.pdf>
35. OCDE. (2018). *Bonne Gouvernance Au Niveau Local Pour Accroître La Transparence & La Redevabilité Dans La Prestation De Services : Experiences De Tunisie & D'ailleurs*. OCDE & FNV, OECD 2018, P 5 Consulté le 02 05, 2020, sur <https://www.oecd.org/mena/governance/bonne-gouvernance-au-niveau-local-tunisie.pdf>
36. PECQUEUR, B., & ZIMMERMANN, J. (2004). *Economie de Proximités*. (Lavoisier, Éd.) paris: Hermès.
37. Rapport sur le développement local. (2011). *51 mesures visant le développement économique local*. mdipi. alger: Serie Politique Economique & Développement. N°2, Octobre 2011. Document de travail . Consulté le 14/02/2020 sur le site web : [http://www.mdipi.gov.dz/IMG/pdf/Rapport\\_sur\\_le\\_developpement\\_local\\_51\\_mesures\\_visant\\_le\\_de.pdf](http://www.mdipi.gov.dz/IMG/pdf/Rapport_sur_le_developpement_local_51_mesures_visant_le_de.pdf)
38. TALBOT, D. (2006). *La gouvernance locale, une forme de développement local et durable? Une illustration par les pays*. (Développement durable et territoires, Éditeur), Dossier 7 | 2006, Consulté le 10 10, 2019, sur le site web : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/2666>