الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة البليدة 2
كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير
قسم العلوم الاقتصادية

دور الحوكمة في حسن تسيير ميزانية الجماعات المحلية

– دراسة حالة ولاية تيارت –

مذكرة مقدّمة لنيل درجة الماجستير في العلوم الاقتصادية
تخصص: نقود مالية وبنوك

إعداد الطالب:
معروف رابح

إشراف الدكتور:
لسلوس مبارك

السنة الجامعية: 2016/2015

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة البليدة 2
كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير
قسم العلوم الاقتصادية

دور الحوكمة في حسن تسيير ميزانية الجماعات المحلية

– دراسة حالة ولاية تيارت –

مذكرة مقدّمة لنيل درجة الماجستير في العلوم الاقتصادية
تخصص: نقود مالية وبنوك

إعداد الطالب:
معروف رابح

أمام اللجنة المشكّلة من:

دراوسي مسعود	أستاذ	جامعة البليدة 2	رئيسًا
لسلوس مبارك	أستاذ	جامعة البليدة 2	مشرفًا ومقرّرًا
براق عيسى	أستاذ محاضر "أ"	جامعة البليدة 2	عضوًا مناقشًا
رجراج الزوهير	أستاذ محاضر "أ"	جامعة البليدة 2	عضوًا مناقشًا

السنة الجامعية: 2016/2015

الإهداء

إلى أعزّ ما أملك في الوجود: والداي الكريمين؛

حفظهما الله وأطال في عمرهما؛

إلى سندي في الحياة: إخوتي الأعزّاء؛

حفظهم الله وسدّد خطاهم؛

إلى كلّ الأهل والأقارب؛

إلى جميع الأصدقاء والأحبّة؛

إلى كلّ من شجّعني على المواصلة؛

إلى كلّ هؤلاء أهدي هذا العمل المتواضع.

الشكر والتقدير

الحمد لله حمدًا كثيرًا مباركًا يوافي نعمه ظاهرة وباطنة، اللّهمّ إنّا نشكرك شكرًا يليق بجلال وجهك وعظيم سلطانك، فيا ربُّ لك الحمد حتى ترضى ولك الحمد إذا رضيت ولك الحمد بعد الرضا.

إعترافًا بالفضل وتقديرًا للجميل، لا يسعني إلّا أن أتقدّم بخالص الشكر والتقدير والعرفان إلى الأستاذ الدكتور لسلوس مبارك لتفضّل سيادته بالإشراف على هذا البحث، ولما قدّمه لي من توجيهات قيّمة وبنّاءة من أجل إتمامه وإخراجه على هذا النحو.

كما لا أنسى أن أتقدّم بالتحية والشكر الجزيل لأعضاء لجنة المناقشة الموقّرين سلفًا، على سعة صبرهم لقراءة و تقييم هذا البحث.

و في الأخير، لا يفوتني إلّا أن أتقدّم بأسمى معاني الشكر المبجّل إلى كلّ من قدّم لي يد المساعدة، من قريب أو بعيد في إعداد هذه المذكرة، ولو بكلمة طيّبة مشجّعة أو دعاء مخلص.

الملخص

يعتبر موضوع الحوكمة من بين أهمّ المواضيع المثيرة للنقاش في الآونة الأخيرة، والذي استقطب اهتمامات الخبراء والباحثين على مختلف الأصعدة، حيث شهدت الجزائر خلال هذه الآونة توجّهًا جديدًا واهتمامًا متزايدًا بأهمّية مالية الجماعات المحلية، نظرًا لأهميّتها البالغة في بعث التنمية والإقلاع الاقتصادي في مختلف المجالات على مستوى إقليمها.

ولمّا كانت الحوكمة تعنى بالإدارة الجيّدة لجميع موارد الدولة والتدبير الرشيد لمكوّناتها الاقتصادية والاجتماعية من أجل تحقيق التنمية، كان من الضروري اعتمادها في إضفاء شفافية إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، ما يسمح في النهاية باستخدام أمثل وفعّال لنفقاتها وإيراداتها، وبالتالي ضمان تحقيق الأهداف التي وضعت من أجلها.

من هنا جاءت فكرة موضوع رسالتنا والمتمثّل في **دور الحوكمة في حسن تسيير ميزانية الجماعات المحلية (دراسة حالة ولاية تيارت)**، والتي تهدف إلى البحث في كيفية مساهمة الحوكمة في ترشيد عناصر ميزانية الجماعات المحلية وحسن تسييرها حفاظًا على المال العام المحلي، وأهمّ المقترحات التي يمكن وضعها لتحقيق حوكمة ميزانية الجماعات المحلية.

تمّ تقسيم هذا البحث إلى أربعة فصول، تناولت الفصول الثلاثة الأولى منه العلاقة الترابطية بين مفهوم الحوكمة وميزانية الجماعات المحلية، بينما تضمّن الفصل الرابع دراسة حالة تسيير ميزانية الجماعات المحلية (حالة ولاية تيارت) ودور الحوكمة كاستراتيجية لتحسين إعدادها وتنفيذها من أجل تحقيق أهدافها التنموية، من خلال اعتماد منهج وصفي تحليلي تماشيًا وموضوع الدراسة.

وتوصّلت الدراسة في مسعاها إلى أنّ تطبيق الحوكمة على ميزانية الجماعات المحلية مطلب حقيقي، باعتباره يؤدّي إلى إعطاء الثقة في المعلومات المالية لميزانية هذه الأخيرة، ويساهم في ترشيد نفقاتها، لكن يتطلّب ذلك توافر مجموعة من المحدّدات في مقدّمتها عنصر الشفافية، المشاركة والمساءلة في ميزانية الجماعات المحلية، وكذا زيادة تأهيل موظفيها وتطوير أدائهم، فضلاً عن توسيع اللامركزية وإصلاح المنظومة الجبائية، بالإضافة إلى اعتماد التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال في تسيير ميزانية الجماعات المحلية.

الكلمات الدالة: الحوكمة، ميزانية الجماعات المحلية، حوكمة ميزانية الجماعات المحلية، الشفافية، المشاركة، المساءلة.

قائمة المحتويات

الموضوع	الصفحة
أ- الإهداء	
ب- الشكر والتقدير	
ج- الملخص	
د- قائمة المحتويات	
هـ- قائمة الجداول	
و- قائمة الأشكال	
ز- قائمة الملاحق	
ح- قائمة الاختصارات والرموز	
مقدمة	**19-12**
الفصل الأول: مدخل نظري لماهية الحوكمة	**76-21**
تمهيد	**21**
المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والتاريخي للحوكمة	**22**
المطلب الأول: نشأة وتطور مفهوم الحوكمة	22
المطلب الثاني: أسباب ودوافع ظهور الحوكمة	29
المطلب الثالث: مفهوم الحوكمة	37
المبحث الثاني: أساسيات في الحوكمة	**43**
المطلب الأول: مبادئ ومرتكزات الحوكمة	43
المطلب الثاني: آليات تفعيل الحوكمة	50
المطلب الثالث: مستويات الحوكمة ومؤشّرات قياس أبعادها	57
المبحث الثالث: الحوكمة المحلية	**62**
المطلب الأول: تعريف الحوكمة المحلية والهدف منها	62
المطلب الثاني: مرتكزات الحوكمة المحلية وخصائصها	68
المطلب الثالث: الظواهر الاجتماعية المشابهة للحوكمة المحلية والتحدّيات التي تواجهها	71
خلاصة	**76**

الفصل الثاني: إطار مفاهيمي لميزانية الجماعات المحلية	**148-78**
تمهيد	**78**
المبحث الأول: مدخل نظري لمالية الجماعات المحلية	**79**
المطلب الأول: ماهية الجماعات المحلية	79
المطلب الثاني: الموارد المالية للجماعات المحلية	86
المطلب الثالث: مفاهيم أساسية حول النفقات العامة للجماعات المحلية	97
المبحث الثاني: ماهية ميزانية الجماعات المحلية	**105**
المطلب الأول: مفهوم ميزانية الجماعات المحلية	105
المطلب الثاني: وثائق ميزانية الجماعات المحلية	114
المطلب الثالث: تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية ومراحل إعدادها	118
المبحث الثالث: الرقابة المالية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية	**127**
المطلب الأول: مفهوم الرقابة المالية	127
المطلب الثاني: الرقابة المالية الداخلية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية	134
المطلب الثالث: الرقابة المالية الخارجية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية	143
خلاصة	**149**
الفصل الثالث: علاقة الحوكمة بميزانية الجماعات المحلية، محدداتها وآليات دعمها	**210-151**
تمهيد	**151**
المبحث الأول: علاقة الحوكمة بميزانية الجماعات المحلية	**152**
المطلب الأول: ماهية الحوكمة المرتبطة بميزانية الجماعات المحلية	152
المطلب الثاني: أهمية ومبررات تبني آلية حوكمة ميزانية الجماعات المحلية	159
المطلب الثالث: علاقة الحوكمة ومبادئها بعملية إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية	162
المبحث الثاني: محددات حوكمة ميزانية الجماعات المحلية وآليات دعمها	**169**
المطلب الأول: الشفافية والمساءلة في ميزانية الجماعات المحلية ودور الأجهزة العليا للرقابة في دعمهما	170
المطلب الثاني: المجتمع المدني ودوره في مكافحة الفساد المالي	179
المطلب الثالث: اللامركزية كأداة للمشاركة العامة	185
المبحث الثالث: حوكمة ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر والإجراءات الداعمة لها	**190**
المطلب الأول: دوافع وأهداف حوكمة ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر	190

المطلب الثاني: الإصلاحات المالية والميزانية الرامية لتحقيق حوكمة ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر	193
المطلب الثالث: الخطوات والمشاريع الداعمة لحوكمة ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر	204
خلاصة	**210**
الفصل الرابع: تسيير ميزانية الجماعات المحلية لولاية تيارت ودور الحوكمة في تحسينها	**277-212**
تمهيد	**212**
المبحث الأول: دراسة الإطار العام لإعداد ميزانية الولاية في الجزائر	**213**
المطلب الأول: إجراءات ووسائل تحضير ميزانية الولاية في الجزائر	213
المطلب الثاني: الإطار المحاسبي لعناصر ميزانية الولاية في الجزائر	220
المبحث الثاني: تشخيص وضعية الإيرادات والنفقات العامة لميزانية ولاية تيارت وتسييرها	**225**
المطلب الأول: تقديم الولاية ومديرية الإدارة المحلية	225
المطلب الثاني: تشخيص تطوّر الإيرادات العامة للولاية وواقع تسييرها	231
المطلب الثالث: دراسة إحصائية لتطوّر النفقات العامة في ميزانية ولاية تيارت	240
المبحث الثالث: تقييم واقع تسيير ميزانية الجماعات المحلية والآليات الكفيلة بحوكمتها	**245**
المطلب الأول: دراسة الانحراف في تقدير النفقات والإيرادات العامة لولاية تيارت	246
المطلب الثاني: تقييم الرقابة المالية الممارسة على ميزانية الولاية	249
المطلب الثالث: المشاكل والتحدّيات المرتبطة بعملية دعم وتعزيز حوكمة ميزانية الجماعات المحلية	256
المطلب الرابع: الآليات الكفيلة بحوكمة ميزانية الجماعات المحلية لأجل تحقيق أهدافها التنموية	265
خلاصة	**277**
خاتمة	**288-279**
قائمة المراجع	**311-290**
الملاحق	**321-313**
الملخص باللغة الأجنبية	

قـائـمـــــة الجـــــداول

الرقم	عنـــــــــــوان الجـــــــــــــــــدول	الصفحة
01	دور منظمات المجتمع المدني	54
02	معدلات ونسب توزيع الرسم على النشاط المهني	87
03	نسب توزيع الرسم على النشاط المهني لنشاط المحروقات	87
04	نسب توزيع الرسم على النشاط المهني لنشاطات الإنتاج	88
05	نسب توزيع ناتج الضريبة الجزافية الوحيدة	91
06	نسب الضريبة على الأملاك	93
07	التحدّيات التي تواجه حوكمة المالية العامة في دول العربية وأهمّ الإجراءات الواجب اتخاذها لتحقيقها	155
08	حسابات نفقات وإيرادات قسم التسيير للولاية	222
09	حسابات نفقات وإيرادات قسم التجهيز والاستثمار للولاية	222
10	تبويب مصالح وبرامج ميزانية الولاية	224
11	التقسيم الإداري لولاية تيارت	227-226
12	تطوّر إجمالي الإيرادات العامة لولاية تيارت الفترة الممتدّة من 2008 إلى 2012	232
13	نسبة ناتج الجباية إلى إجمالي إيرادات التسيير لولاية تيارت للفترة (2008-2012)	233
14	تطوّر نسبة مداخيل ممتلكات الولاية إلى مداخيل قسم التسيير للفترة (2008 إلى 2012)	238
15	تطوّر إجمالي النفقات العامة لولاية تيارت من 2008 إلى 2012	240
16	تطوّر نسبة نفقات قسم التسيير إلى إجمالي النفقات العامة لولاية تيارت للفترة (2008-2012)	242
17	تطوّر نسبة نفقات التجهيز والاستثمار إلى إجمالي نفقات ولاية تيارت للفترة (2008-2012)	244
18	نسب الانحراف في تقديرات النفقات العامة لميزانية ولاية تيارت خلال الفترة (2009-2012)	246
19	نسب الانحراف في تقديرات الإيرادات العامة لميزانية ولاية تيارت خلال الفترة (2009-2012)	248
20	نسبة إنجاز المشاريع لبرامج ولاية تيارت لسنة 2012	261

قـائـمـــــة الأشـكـــــــال

الرقم	عنـــــــــوان الشـكـــــل	الصفحة
01	مبادئ الحوكمة	48
02	الأبعاد الثلاثة للحوكمة	60
03	خصائص الحوكمة المحلية	70
04	روابط مفهوم الشفافية	172
05	الهيكل التنظيمي لولاية تيارت	227
06	الهيكل التنظيمي لمديرية الإدارة المحلية لولاية تيارت	228
07	تطوّر إجمالي الإيرادات العامة لولاية تيارت الفترة الممتدّة من: 2008 إلى 2012	232
08	تطوّر إجمالي النفقات العامة لولاية تيارت للفترة الممتدّة من: 2008 إلى 2012	241
09	تطوّر نسبة نفقات قسم التسيير إلى إجمالي النفقات العامة لولاية تيارت للفترة (2008-2012)	242
10	تطوّر نسبة نفقات التجهيز والاستثمار إلى إجمالي نفقات ولاية تيارت للفترة (2008-2012)	244
11	نسب الانحراف في تقديرات النفقات العامة لميزانية ولاية تيارت خلال الفترة (2009-2012)	246
12	نسب الانحراف في تقديرات الإيرادات العامة لميزانية ولاية تيارت خلال الفترة (2009-2012)	248

قـائمـــــة المـلاحـــــــق

الرقم	عنـــــــــوان المـلـحـــــــــق	الصفحة
01	النفقات الإجمالية للميزانية الأولية لولاية تيارت للفترة الممتدّة من 2009 إلى 2012	**313**
02	تبويب ميزانية ولاية تيارت وفق المصالح والبرامج لسنة 2012	**315-314**
03	تفصيل ميزانية ولاية تيارت إلى قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار لسنة 2012	**316**
04	حوصلة للحساب الإداري لميزانية ولاية تيارت للفترة الممتدّة ما بين 2008 و2012	**321-317**

قـائـمـــــة الاختـصـــــارات والـرمـــــوز

الاختصار	المدلول	المعنى باللغة العربية
MSB	Modernisation des Systèmes Budgétaires	عصرنة نظام الميزانية
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions	المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة
IGF	Inspection générale des finances	المفتشية العامة للمالية
IIA	Institute of Internal Auditors	معهد المراجعين الداخليين الأمريكي
TAP	Taxe sur l'Activité Professionnelle	الرسم على النشاط المهني
ICMA	International Association for the Management of Cities	الجمعية الدولية لإدارة المدن
FMI	Fonds Monétaire International	صندوق النقد الدولي
UDPN	United Nations Development Programme	البرنامج الإنمائي للأمم المتّحدة
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية
BIRD	La Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement	البنك الدولي لإعادة الإعمار والتنمية
IRG	Impôt sur le Revenu Global	الضريبة على الدخل الإجمالي
IPSAS	Les International Public Sector Accounting Standards	معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام
IFU	Impôt Forfaitaire Unique	الضريبة الجزافية الوحيدة
IBS	Impôt sur les bénéfices des sociétés	الضريبة على أرباح الشركات
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée	الضريبة على القيمة المضافة
SIG/VSOLI	Système d'Information Géographique de Visualisation du Suivi des Opérations Locales d'Investissement	نظام معلومات جغرافية لمتابعة العمليات المحلية للاستثمار
SIGBUD	Système Intégré Gouvernemental de Budgétisation	النظام المعلوماتي المتكامل لإعداد الموازنات الحكومية
CNED	Caisse Nationale d'Equipement pour le Développement	الصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية
SGDD	système général de diffusion des données	النظام العام لنشر البيانات
NSDD	norme spéciale de diffusion des données	المعايير الخاصة لنشر المعلومات
CCPI	centre de pré compensation interbancaire	مركز للتعويض المسبّق ما بين البنوك
DGE	Direction des Grandes Entreprises	مديرية كبريات المؤسسات
CDI	Centre Des Impôts	مركز الضرائب
CPI	Centres de Proximité des Impôts	مراكز جوارية للضرائب
DIDF	Direction de l'Information et de la Documentation Fiscales	مديرية الإعلام والوثائق الجبائية
NIF	Numéro D'identification Fiscale	رقم التعريف الجبائي
RNPF	répertoire national de la population fiscale	دليل وطني دافعي الضرائب

مقدّمة

مقدّمة

حاز مفهوم الحوكمة على أهمّية كبيرة ضمن أدبيات عالم الأعمال خاصة مع نهاية التسعينات وبداية الألفية الثالثة، ولقد تعاظم الاهتمام بهذا الطرح الجديد وآلياته في العديد من الدول المتقدّمة والناشئة، إذ أصبحت الحوكمة من الموضوعات الهامّة التي حازت اهتمام العديد من المؤسسات الدولية والإقليمية، وكذا المؤسسات الأكاديمية والعلمية ومنظمات المجتمع المدني، خاصة في أعقاب الانهيارات المالية والأزمات الاقتصادية والتداعيات التي شهدها الاقتصاد العالمي، وقد تباينت الآراء حول مفهومها وأدبياتها، إلاّ أنّها اتّفقت في مجملها على أنّ الحوكمة تهدف أساسًا إلى نشر قيم الشفافية والمساءلة وكذا محاربة الفساد وحسن إدارة شؤون الدولة والمجتمع.

كما شهدت هذه الآونة توجّهًا جديدًا نحو تحسين أداء الإدارة المركزية واللامركزية على جميع المستويات والميادين، وخاصة الجانب المالي الذي أضحى يمثّل أحد أهمّ انشغالات الرأي العام بكلّ مكوّناته وتنظيماته، الأمر الذي تطلّب اهتمامًا متزايدًا بأهمّية المال العام، وكذا مالية الجماعات المحلية وإشكالية تسيير ميزانياتها، وهذا راجع إلى قدسية المال العام من جهة، وإلى الأهمّية البالغة للجماعات المحلية باعتبارها النواة الرئيسية لبعث عملية التنمية والإقلاع الاقتصادي في مختلف المجالات على مستوى إقليمها من جهة أخرى. وبما أنّ الجزائر وكغيرها من دول العالم، أخذت بمبدأ اللامركزية من خلال إنشاء جماعات محلية ممثّلةً في هيأتي البلدية والولاية، ومنحها ميزانيات مستقلّة وإعطائها نوعًا من حرّية التصرّف في الاعتمادات المالية الموجّهة إليها، لتلبية حاجيات مواطنيها وتنفيذ البرامج والمشاريع المحلية بما يتماشى مع السياسة الاقتصادية الشاملة للدولة، ووفقًا لطموحات المجتمع المحلي باعتباره المستفيد الأول من أيّ عملية تنمية.

إلّا أنّه مع التجاوزات التي صاحبت ومازالت تصاحب عملية التنفيذ والتسيير الميزاني لهذه الهيئات على غرار طرق استغلال الموارد المالية ونصيب المجتمع المحلي منها، أصبح من الضروري العمل على ضمان مستوى ملائم من الشفافية والمصداقية والعمل على حسن تسيير ميزانية هذه الجماعات، بصورة تجعلها قادرة على منع العبث بالمال العام وبشكل يسمح باستخدام أمثل وفعّال لنفقاتها وإيراداتها تحقيقًا للتنمية الاقتصادية.

ولمّا كانت الحوكمة تمثّل أحد أهمّ متطلّبات تحقيق التنمية في جميع المجتمعات وخاصة الدول النامية منها، باعتبارها تُعنى بالإدارة الجيّدة لجميع موارد الدولة والتدبير الرشيد لمختلف قطاعاتها الاقتصادية والاجتماعية، كان من الضروري اعتماد قواعدها في إضفاء الشفافية والنزاهة في إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، ما يعمل في النهاية على ترشيد نفقاتها وصرفها نحو الوجهة الصحيحة لها، باعتبار هذه الأخيرة آلية لتجسيد المشاريع التنموية، وبالتالي تحقيق الأهداف المنشودة والمرجوة من طرف السياسة العامة للحكومة على أحسن وجه.

طرح الإشكالية:

وعلى هذا الأساس، فإنّ السؤال الرئيسي الذي نحاول الإجابة عليه من خلال هذه الدراسة، يُمكن صياغته على النحو الآتي:

كيف يمكن أن تساهم الحوكمة في ترشيد عناصر ميزانية الجماعات المحلية وحسن تسييرها حفاظًا على المال العام المحلي؟

الأسئلة الفرعية:

للإجابة عن إشكالية البحث وتناول الموضوع من مختلف جوانبه، تمّ طرح الأسئلة الفرعية التالية:

- ماذا نقصد بحوكمة الميزانية العمومية، وما هي مبادؤها الأساسية؟
- فيما تكمن مراحل عملية إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، وما هي أنواع الرقابة الممارسة عليها؟
- ما هي العلاقة الترابطية بين مفهوم الحوكمة وميزانية الجماعات المحلية؟
- ما هي الآليات الكفيلة بدعم حوكمة ميزانية الجماعات المحلية؟

الفرضيات:

إنّ الإجابة على مختلف تلك التساؤلات هي بمثابة المحاور الرئيسية التي سيتمُّ تناولها في بحثنا هذا، ولا يتسنى لنا ذلك إلّا بصياغة مجموعة من الفرضيات نعتبرها منطلقًا لدراستنا، والتي تكمن فيما يلي:

- تعتبر الحوكمة بما تتّسم به من شفافية ومساءلة وحكم قانون، من المداخل الحديثة لمحاربة الفساد ومنع العبث بالمال العام؛
- تعتبر عملية وضع الميزانية العمومية وسيلة تعكس السياسة وأداة فعّالة لتسيير المصالح وأساسًا قانونيًا لممارسة النشاطات؛
- إنّ الالتزام بمبادئ الحوكمة يؤثّر على عملية إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية؛
- يمكن اعتبار أنّ الاعتماد على اللامركزية في التسيير والاهتمام بالعنصر البشري، وإدخال أسلوب الحكومة الإلكترونية من بين الحلول التي من شأنها المساهمة في دعم حوكمة ميزانية الجماعات المحلية في ولاية تيارت.

مبرّرات اختيار الموضوع:

يعود اختيارنا لهذا الموضوع لعدّة اعتبارات أهمّها:

❖ البحث عن الفعالية والكفاءة في تسيير ميزانية الجماعات المحلية وتحسين إدارتها، تجنّبًا لهدر المال العام المحلي؛

❖ حداثة الموضوع من حيث الطرح والاهتمام المتزايد به في الآونة الأخيرة، ممّا يفرض زيادة الالتزام بتطبيق قواعد ومبادئ الحوكمة للنهوض بالاقتصاد الوطني؛

❖ على اعتبار أنّ ميزانية الجماعات المحلية تمثّل أحد أهمّ انشغالات واهتمامات أفراد المجتمع؛

❖ الميول الشخصي للاهتمام بدراسة مثل هذه المواضيع ذات الطابع العام والمحلي.

أهداف الدراسة: تتمثّل أهداف هذا البحث فيما يلي:

– محاولة إجلاء الغموض عن مفهوم الحوكمة بوجه عام وعن مفهوم حوكمة ميزانية الجماعات المحلية بوجه خاص؛

– إبراز أهمّية ودور الحوكمة كمفهوم حديث، يسعى الباحثون إلى تطبيقه في شتى المجالات؛

– محاولة إيجاد تصوّر نظري لأهمّ الإجراءات الكفيلة بإرساء قواعد حوكمة ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر، وتقديم بعض الأدوات العلمية لفائدة المنتخبين والمسيّرين المحليّين، والتي تمكّنهم من التحكّم في تقنيات الميزانية من جهة، والتحكّم في التسيير المحلي من جهة أخرى.

أهمّية الدراسة:

تنبع أهمّية هذه الدراسة في كونها تتناول موضوع من بين المواضيع الأكثر إثارة للنقاش في الفترة الراهنة، والمتمثّل في حوكمة ميزانية الجماعات المحلية، باعتبارها طريقة حديثة للتسيير الجيّد والفعّال والسبيل نحو صياغة سياسات وتنفيذها لتخدم بالدرجة الأولى المواطنين وتمنحهم إمكانية مساءلة المسؤولين ومراقبتهم ومشاركتهم في اتخاذ قرارات تسيير شؤونهم المحلية، ضمن شفافية للمعلومات المقدّمة من أجل تحقيق المصلحة العامة.

حدود الدراسة:

من المعلوم أنّ لكلّ دراسة محدّداتها الخاصة، والتي تعكس مدى الدقة والالتزام بالمنهجية فيها، وبشكل عام تتمحور حدود هذه الدراسة في:

– **الحدود الموضوعية:** سنركّز في دراستنا هذه على المقاربة التي تظهر أهمّية ودور إرساء مبادئ الحوكمة في التسيير المحلي، والتي من خلالها يمكن للجماعات المحلية النهوض بالجانب المالي لها، مع عرض أهمّ الآليات الكفيلة بتحسين إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية.

– **الحدود المكانية:** فيما يخصّ الإطار المكاني الذي أجريت فيه هذه الدراسة، يتعلّق الأمر بالجماعات المحلية في الجزائر مع دراسة حالة ولاية تيارت.

– **الحدود الزمنية:** وهي تتعلّق بالإطار الزماني للجانب التطبيقي خلال الفترة الممتدّة من سنة 2008 إلى 2012، وهذا حسب ما توفّر من معلومات، حتى يتسنّى لنا معرفة واقع تسيير ميزانية ولاية تيارت وتقييم نوعية هذا التسيير، من خلال تشخيص لتطوّر نفقاتها وإيراداتها.

منهج البحث والأدوات المستخدمة في الدراسة:

بغية الإجابة عن الإشكالية المطروحة واختبار الفرضيات المنطلق منها، تمّ الاعتماد على المنهجين الوصفي والتحليلي، فكانت الاستعانة بالمنهج الوصفي فيما يتعلّق بسرد واستعراض المفاهيم النظرية الأساسية سواءً المتعلّقة بالحوكمة، أو تلك الخاصة بميزانية الجماعات المحلية، أمّا المنهج التحليلي فقد ساعدنا في تحليل مختلف المفاهيم المترابطة في البحث وكذا التحليل والتعليق على البيانات الإحصائية المتعلّقة بميزانية ولاية تيارت.

وتماشيًا مع هذين المنهجين، استدعت الدراسة إلى الاستعانة ببعض الأدوات منها:

– الكتب والمراجع العلمية والدوريات والملتقيات الوطنية والدولية، وكذا مختلف الدراسات والرسائل الجامعية المقدّمة في الموضوع محلّ الدراسة؛

– القوانين والتشريعات ذات الصلة بموضوع البحث؛

– المقابلات الشخصية مع بعض المسؤولين على مستوى مديرية الإدارة المحلية لولاية تيارت، والذين لاختصاصهم علاقة مباشرة بموضوع البحث؛

– الاستعانة ببعض المواقع على شبكة الأنترنيت.

الدراسات السابقة:

في حدود علم الباحث هناك بعض الدراسات التي تناولت جانبًا من الموضوع، ومن بين هذه الدراسات نذكر:

- **دراسة بن عيسى إبراهيم:** وهي رسالة لنيل شهادة الماجستير، تخصّص تسيير المالية العامة، بكلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان–الجزائر، 2010–2011، تحت عنوان: **الحكم الراشد في المالية المحلية**، تناولت هذه الدراسة بنية الجماعات المحلية في الجزائر ومكوّنات المالية المحلية، كما تمّ فيها إبراز الدور الذي يمكن أن تساهم به هذه الهيئات عامة والمالية المحلية خاصة، من خلال الاعتماد على معايير الحكم الراشد باعتباره أفضل مقياس للتسيير الجيّد والفعّال للمال العام؛
- **دراسة نضيرة دوبابي:** وهي رسالة لنيل شهادة الماجستير، تخصّص اقتصاد التنمية، بكلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان–الجزائر، 2009–2010، تحت عنوان: **الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية**، تطرّقت هذه الدراسة بالأساس إلى محاولة إيجاد حلّ لمشكل عجز ميزانية البلدية باعتباره يكتسي أهمية بالغة، من خلال ضرورة تحسين طرق تسيير البلديات، عن طريق إرساء آليات وقواعد الحكم الراشد المحلي.

هذا مع وجود كم هائل من الدراسات، البحوث والندوات الفكرية التي عقدت في أكثر من مكان والتقارير الدورية الوطنية والإقليمية، والتي تناولت في أغلب الحالات الحوكمة في الميزانية العامة للدولة. أمّا بخصوص دراستنا فقد اختلفت عن الدراسات السابقة الذكر من حيث أنّها تناولت العلاقة التي تربط بين الحوكمة وميزانية الجماعات المحلية، وكيف يعمل إرساء مبادئها خاصة الشفافية والمساءلة والمشاركة، في تحقيق الإدارة الجيّدة والتسيير الحسن لميزانية الجماعات المحلية.

صعوبات الدراسة:

كون أنّ إعداد أيّ بحث لا يخلو من الصعوبات، ونظرًا لطبيعة الموضوع وحساسيته، كان أمرًا طبيعيًا أن تواجهنا بعضًا منها، والتي تجلّت في:

– قلّة ونقص الكتب المحلية في هذا المجال وبالأخص في موضوع الحوكمة، والتي إن وجدت فهي تتناول الحوكمة في الشركات والمصارف، ما جعلنا نعتمد أكثر على المقالات والنصوص القانونية لدعم الموضوع؛

– صعوبة الحصول على البيانات والإحصائيات والوثائق الضرورية الموضوعة تحت تصرّف السلطات ذات العلاقة بموضوع البحث.

هيكلة الدراسة:

لمعالجة إشكالية البحث، والإلمام بمختلف جوانب الموضوع واختبار الفرضيات التي تمّ الانطلاق منها، ارتأينا تقسيمه إلى أربعة فصول تسبقهم مقدّمة عامة، وذلك كما يلي:

– **الفصل الأول:** خصّصناه للتأصيل النظري لماهية الحوكمة، حيث تمّ الوقوف فيه على ماهية وتطوّر فكرة الحوكمة، ومن ثمّ التطرّق إلى مختلف المفاهيم الأساسية المتعلّقة بها، بالإضافة إلى تطبيق هذا المفهوم على المستوى المحلي.

– **الفصل الثاني:** يتمحور حول الإطار المفاهيمي لميزانية الجماعات المحلية، وتضمّن توضيح المفاهيم والمبادئ الأساسية المتعلّقة بنفقات الجماعات المحلية، وأهمّ تقسيمات وأنواع مواردها، بالإضافة إلى إعطاء تعريف لميزانية الجماعات المحلية مع استعراض كيفية إعدادها وتنفيذها، وكذا أشكال الرقابة المختلفة الممارسة عليها.

– **الفصل الثالث:** والذي جاء بعنوان علاقة الحوكمة بميزانية الجماعات المحلية، محدّداتها وآليات دعمها، فقد خصّص للبحث في العلاقة الترابطية بين مفهوم الحوكمة وميزانية الجماعات المحلية، وعن أهمّ الآليات لدعمها، معرّجين في ذلك على واقعها والإجراءات الداعمة لها في الجزائر.

– **الفصل الرابع:** تناولنا فيه دراسة الإطار العام لإعداد ميزانية الولاية في الجزائر من خلال إلقاء الضوء على أهمّ إجراءات ووسائل عملية تحضير ميزانية الولاية، فالإطار المحاسبي الذي تصنّف وتبوّب فيه عناصرها، ومن ثمّ الانتقال إلى تشخيص تطوّر الإيرادات والنفقات العامة لميزانية ولاية تيارت من أجل تقييم نوعية التسيير المنجز من طرفها، ولاكتشاف المشاكل والتحدّيات المرتبطة بعملية دعم وتعزيز حوكمة ميزانية الجماعات المحلية، مع اقتراح أهمّ الإجراءات التي يجب اعتمادها لتحسين إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية من أجل تحقيق أهدافها التنموية.

وفي الأخير ننهي هذا البحث بخاتمة عامة، أين تمّ فيها تلخيص أهمّ النتائج التي تمّ التوصّل إليها في مختلف جوانب البحث، وعلى ضوء هذه الأخيرة قمنا بتقديم بعض التوصيات والاقتراحات، مع الإشارة إلى الآفاق المستقبلية لهذه الدراسة.

الفصل الأول:

مدخل نظري لماهية الحوكمة

الفصل الأول: مدخل نظري لماهية الحوكمة

تزايد الحديث في الآونة الأخيرة عن مفهوم الحوكمة بصورة كبيرة، خاصة في عقد التسعينيات من القرن العشرين، إذ وضعت الأحداث التي مرّ بها الاقتصاد العالمي في هذه الفترة، مفهوم الحوكمة على قمّة اهتمام مجتمع الأعمال وكذا المنظمات المالية الإقليمية والدولية، كما تباينت الآراء حول مفهومه وأدبياته إلّا أنّها اتّفقت في مجملها على أنّ الحوكمة تهدف أساسًا إلى نشر قيم الشفافية والمساءلة، وكذا محاربة الفساد وحسن إدارة شؤون الدولة والمجتمع.

حيث غدت فكرة الحوكمة على قدرٍ كبير من الأهمّية بالنسبة لدول العالم وبالأخص الدول النامية منها، لتحقيق طموحات المواطنين بتوفير تنمية مستدامة بصورة أفضل، نتيجةً للقصور في آليات الشفافية في العديد من مؤسسات القطاع الحكومي في هذه الدول، وكذلك بسبب العديد من المشاكل المالية والإدارية الناتجة عن سوء التصرّف، بالإضافة إلى الافتقار إلى الممارسة السليمة في الرقابة والإشراف ونقص الخبرة والمهارة، وفي نفس الوقت ازداد الإدراك بالحاجة إلى مزيد من المساءلة والشفافية والاستجابة في القطاع الحكومي لما توفّره هذه المبادئ وغيرها في تحسين الأداء الاقتصادي، أضف إلى ذلك زيادة مطالبة أفراد المجتمع بدور أكبر في عملية صنع القرار.

كما ازداد الاهتمام بها أكثر نظرًا لارتباطها بالجوانب التنظيمية والاقتصادية والمالية، وعلى أساس أنّها أداة أساسية لتسحين الأداء بصفة عامة، وفي هذا السياق عرفت الحوكمة انتشارًا واسعًا واهتمامًا كبيرًا من قبل الحكومات، البنوك الدولية وأسواق رأس المال، بالإضافة إلى الشركات والمؤسسات العمومية والخاصة، وحتى على مستوى الإدارات المحلية. لذا أصبح التزام الدول النامية بمفهوم الحوكمة أمرًا في غاية الأهمّية، لما ينطوي عليه ذلك من تفاعل وتكامل أدوار الإدارة الحكومية والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، من خلال المشاركة والتشارك لإعادة رسم الأدوار لكلٍّ منها، ليتسنى تحقيق التنمية الاقتصادية والرّفاه للمجتمع والاستجابة لطموحات أفراده، وفق ما ترتكز عليه الحوكمة من مقوّمات أساسية تعكس الشفافية والمساءلة والتشارك في تحمّل المسؤولية والمشاركة في رسم السياسات وتعزيز دولة القانون، وكذا اللامركزية لتقريب صنع القرار من المواطنين.

بناءً على هذا، سنتناول من خلال هذا الفصل ماهية وتطوّر فكرة الحوكمة، معرّجين على مختلف المفاهيم الأساسية المتعلّقة بها، بالإضافة إلى تطبيق هذا المفهوم على المستوى المحلي، من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والتاريخي للحوكمة؛

المبحث الثاني: أساسيات في الحوكمة؛

المبحث الثالث: الحوكمة المحلية.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والتاريخي للحوكمة

الحوكمة كمفهوم ليست حديثة الظهور وإنّما نشأت من خلال عدّة تطوّرات أدّت إلى وجودها، وبشكل عام هناك عدّة أسباب ساهمت في تولّد وتطوّر هذا المفهوم، حيث تطرّق إليها العديد من الاقتصاديين والمحلّلين والخبراء في الكثير من الدراسات وحتى المنظمات والمؤسسات الدولية، نظرًا لأهميّتها وللأهداف التي تسعى إلى تحقيقها.

المطلب الأول: نشأة وتطوّر مفهوم الحوكمة

رغم حداثة تزايد الاهتمام بمفهوم الحوكمة، إلّا أنّ نشأة هذا الطرح الجديد وظهوره تاريخيًا يعود لفترة طويلة.

أولا: نشأة فكرة الحوكمة:

الحوكمة عبارة عن مصطلح حديث الاستعمال في اللغة العربية وجديد على الساحة الاقتصادية، تمّ البدء في استخدامه خلال العقود القليلة الماضية، حيث تزايد استخدام هذا المصطلح بشكل واسع في أواخر التسعينيات وأصبح شائع الاستخدام من قبل العديد من الاقتصاديين والسياسيين وخبراء الإدارة، وبشكل خاص من قبل المنظمات والهيئات الدولية كالبنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية **(OECD)** والبرنامج الإنمائي للأمم المتّحدة **(UNDP)** وغيرها من المنظمات الدولية والإقليمية.

لكن كفكرة واصطلاح فقد تمّ إعطاء أكثر من معنى للحوكمة نتيجة اختلاف التفسير والفهم والمدلول للمصطلح بين مختلف الكتاب والمفكّرين، مثلما تمّ المزج بين مصطلح **الحوكمة (Governance)** ومصطلح **الحكومة (Government)** لدى البعض، حيث أنّ عدم الوضوح وعدم الفصل الدقيق بين المفاهيم قد ينطوي على انعكاسات سلبية أو مغلوطة وربّما قد يؤدّي في النهاية إلى عواقب عملية هامّة.

لذا فإنّ تميّز فكرة الحوكمة "**Governance**" واستقلالها عن فكرة الحكومة "**Government**"، يبدأ عندما تتّصف هذه الحكومة بأنّها مؤسسة تميل إلى الانعزال عن المواطنين وتبدو أكثر التصاقًا وتقيّدًا بالعمليات الإدارية[1].

من هنا يمكن القول أنّ اتساع حجم المجتمعات قد ساهم من عزلة الحكومة عن المواطنين، ممّا دعا إلى ضرورة وجود ممثّلين لهؤلاء المواطنين يتولّون مهمّة تمثيلهم ونقل وجهة نظرهم في رسم السياسات التي تهمّ المجتمع والمواطن، ولكن عملية التمثيل رغم أهميّتها كآلية ديمقراطية لن ترقى إلى مستوى التمثيل الفعلي للمواطن نفسه، فقد يكتنف عملية التمثيل هذه من سلبيات أو قصور ما يعوق عملها.

وهنا يأتي دور الحوكمة لتعكس كيف تتفاعل الحكومة مع المؤسسات الاجتماعية الأخرى؟ وكيف ترتبط تلك الأطراف بالمواطنين؟ وكيف يتمّ اتخاذ القرارات في عالم يزداد تعقيدًا يومًا بعد يوم؟[2].

إذ أنّه من الضروري لفهم فكرة الحوكمة أن نعرف بأنّ الاهتمام والعناية بالأمور العامة ليس حكرًا على الحكومة، فهناك عناصر أخرى تشمل: الصحافة، المؤسسات المدنية، والمؤسسات العسكرية والدينية بالإضافة إلى مؤسسات الأعمال تشارك أيضًا، ولا يقتصر دورها في الاهتمام والمتابعة عن بعد، بل وفي أخذ الدور في طرح الأمور العامة، وذلك من خلال المشاركة والتشاور وتحمّل المسؤولية والمشاورة في رسم السياسات وتعزيز دولة القانون واللامركزية بهدف تحقيق التنمية، والاستجابة لطموحات المواطنين.

---

[1] زكريا بله باسي، **تحليل العلاقة بين مفهوم الحوكمة والميزانية العامة للدولة**، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة يومي 30 و31 أكتوبر 2012، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة العقيد آكلي محند أولحاج بالبويرة الجزائر، ص04.

[2] Tim PLUMPTRE, John GRAHM, **Governance and Good Governance:** International & Aboriginal Perspectives, Institute on Governance, Ottawa, Canada, 1999, P:02.

ثانيا: تطور مفهوم الحوكمة:

مصطلح الحوكمة ذو أصل يوناني **(kubemân)**، وعرّف باللاتينية بـ: **(Gubernare)**، وكان يستخدم في الفرنسية القديمة في القرن الثالث عشر كمرادف لمصطلح الحكومة "**Gouvernement**" (طريقة وفن الإدارة)، وانتقل للّغة الانجليزية في القرن الرابع عشر **(Governance)**[1]. ثمّ استخدم كمصطلح قانوني في الفرنسية سنة 1478، ليستعمل في نطاق واسع ومعبّر عن عبء الحكومة سنة 1679[2]، ومع تنامي ظاهرة العولمة أعيد استعماله في منتصف الثمانينات، إذ أصبح من الاهتمامات الكبرى وخاصّة في معاجم تحاليل التنمية.

حيث قدّم البنك الدولي لمشروع التنمية عام 1989 هذا الطرح الجديد "الحوكمة" **(Governance)**، في تقريره عن الدول الإفريقية جنوب الصحراء، بعنوان: "**إفريقيا من الأزمة إلى النمو المستدام**" وتمّ فيه وصف الأزمة في المنطقة كأزمة حكم، حيث ربط تحقيق التنمية الاقتصادية ومحاربة الفساد في هذه الدول بكفاءة الإدارة الحكومية[3]، وفي سياق سعي الدراسة الحالية للتوصّل إلى الترجمة المناسبة لهاته الكلمة رصدت عدّة تراجم لها، وهي: الحكمانية، الحوكمة، الحاكمية، الحكامة، المحكومية، إدارة الحكم، الحكم الموسّع، القواعد الحاكمة، نظام الحكم والإدارة، أسلوب الإدارة الرشيدة، الإدارة النزيهة، الإدارة المجتمعية، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، أسلوب ممارسة سلطة الإدارة، الحكم الراشد، الحكم الرشيد والحكم الصالح.

---

[1] Lamine MANDIANG, **réflexions autour du concept de gouvernance**, projet : «consolider et élargir la communication citoyenne pour une gouvernance démocratique au Sénégal», Dakar, CESTI: 06-09 mai 2008, p:03, cite web : http://www.information-citoyenne.org/IMG/pdf/reflexions_autour_du_concept_de_gouvernance.pdf.

[2] فارس رشيد البياتي، **التنمية الاقتصادية سياسيا في الوطن العربي**، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص08.

[3] سلوى شعراوي جمعة، **مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع، إشكاليات نظرية**، مجلة المستقبل العربي، العدد 271، بيروت، لبنان، 1999، ص 108.

إذ استقرت بعض المنظمات والمراكز العلمية في هذا السياق على كلمة في اللّغة العربية تقابل كلمة "**Governance**"، فعلى سبيل المثال تبنّت الأمم المتّحدة كلمة الحاكمية، أمّا مركز الدراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة فتبنّت مصطلح إدارة شؤون الدولة والمجتمع، وتبنّت المنظمة العربية للتنمية الإدارية كلمة الحكمانية، وعليه نستخدم في سياق بحثنا هذا، كلمة الحوكمة على وزن **(فوعلة)** كترجمة لمصطلح "**Governance**" باعتبارها الأكثر قبولاً بالإضافة إلى أنّها تحافظ على جذر الكلمة المتمثّل في **(حكم)**، حيث أنّ هذا المصطلح قد تمّ اقتراحه من قبل الأمين العام لمجمّع اللغة العربية وقد استحسنه عدد من المتخصّصين في اللغة العربية ومنهم مركز دراسات اللغة العربية بالجامعة الأمريكية بالقاهرة[1]، لأنّه يتماشى مع لفظ "العولمة" و"الخصخصة" وغيرها[2].

حيث جاء وصف البنك الدولي لمفهوم الحوكمة للمرّة الأولى في سياق كتاباته عام 1989، بأنّها الحالة التي تكون فيها مؤسسات القطاع العام خاضعة للمساءلة وقادرة على تحقيق التنمية المستدامة. إلّا أنّه مع طرح مفهوم الحوكمة من قبل البنك الدولي، فإنّ العديد من المؤسسات الدولية الأخرى، وكذلك المؤسسات الإقليمية والمؤسسات العلمية والأكاديمية، بدأت تتناول هذا المفهوم بدرجات متفاوتة، فقام البعض بوضع تصوّر شامل فيما يتعلّق بمفهوم الحوكمة والقضايا التي يعالجها ومجالات تطبيقه ومدى مساهمته في تحديث وتطوير الفكر التنموي، واقتصر البعض الآخر على مجرّد تعريف للحوكمة ينسجم مع المنهج الفكري الخاص بكلّ مؤسسة والأولويات

---

[1] نرمين أبو العطا، **حوكمة الشركات سبيل التقدم مع إلقاء الضوء على التجربة المصرية**، ورقة عمل، وزارة التجارة الخارجية المصرية، مصر، 2005. نقلاً عن الموقع الإلكتروني:
http://www.cipe-arabia.org/files/html/art0811.htm، تاريخ الاطّلاع: 2014/01/05.

[2] محمد طارق يوسف، **الإفصاح والشافية كأحد مبادئ حوكمة الشركات ومدى ارتباطهما بالمعايير المحاسبية**، ورقة عمل ضمن مؤتمر متطلّبات حوكمة الشركات وأسواق المال العربية المنعقد في شرم الشيخ، جمهورية مصر العربية في ماي 2007، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، ص 06.

المرتبطة بسياق عملها وأهدافها، أمّا الفريق الثالث فاكتفى بالتعليق المحايد على المفهوم ليصل في النهاية إلى الرفض أو التأييد المطلق له أو الوقوف في منطقة ما بين طرفي النقيض.

مهّد هذا الاهتمام بمفهوم الحوكمة من قبل المؤسسات المختلفة الطريق لتطوّر أدبيات الحوكمة بسرعة بلغت ذروتها مع نهاية عقد التسعينات من القرن العشرين. وتمخّض عن هذا التطوّر المتنامي في أدبيات الحوكمة بروز العديد من التعريفات الخاصّة بمفهومه، فضلاً عن الانتشار الواسع في نماذجها ومستويات تطبيقها، حيث ظهرت في أدبيات التنمية وعلى كافّة مستوياتها مفاهيم متعدّدة ومشتقّة من مفهوم الحوكمة، ويرتبط كلٌّ منها بمجال ومستوى معيّن لتطبيق هذا المفهوم، فعلى الصعيد العالمي ظهر مفهوم الحوكمة العالمية، أمّا على المستوى الوطني فظهرت عدّة مفاهيم منها: الحوكمة الوطنية، حوكمة المالية العامة، الحوكمة الإدارية، الحوكمة السياسية.

وأمّا على المستوى دون الوطني فظهرت مفاهيم منها: الحوكمة المحلية **(Governance Local)**، الحوكمة اللامركزية **(Decentralized Governance)**، وامتد لمستوى الشركة حيث برز مفهوم حوكمة الشركات **(Corporate Governance)**[1].

بالتالي فإنّ السّعي نحو بلورة مفهوم الحوكمة وفضلاً عن عدم استحسان المؤسسات الدولية والإقليمية والجهات المانحة لقصر البنك الدولي هذا المفهوم على القطاع الحكومي وكيفية تطوير أدائه، فقد تمخّض عنه تطوير واضح في الجوانب الأساسية للمفهوم وقاد حملة التطوير في هذا الشأن العديد من المؤسسات المانحة ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ومنظمات الأمم المتّحدة وعلى رأسها برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي.

---

[1] Abdellatif ADEL, **Good Governance and its Relationship to Democracy and Economic Development,** UNDP**,** Workshop IV, Democracy, Economic, Development and Culture, Republic of Korea, 2003, P: 07.

حيث تمثّلت أهمّ ملامح هذا التطوّر في العمل على عنصرين متكاملين[1]:

❖ إضافة بعد وجانب سياسي لمفهوم الحوكمة بخلاف البعدين الاقتصادي والإداري الذين شملهما طرح البنك الدولي للمفهوم للمرّة الأولى؛

❖ توسيع رقعة المعايير التي تضمن فاعلية منظومة الحوكمة أو ما يطلق عليه البعض محدّدات الحوكمة الرشيدة أو الحوكمة الصالحة، حيث تجاوزت تلك المعايير تحقيق الشفافية والمساءلة وإرساء سلطة القانون في مختلف إدارات المؤسسات العامة والقطاع الحكومي، وأصبحت تتطلّب إرساء قيم المشاركة على نحو صريح داخل المؤسسات المجتمعية المختلفة من ناحية، وبين تلك المؤسسات وبعضها البعض من ناحية أخرى[2].

وهو الأمر الذي يتّضح من خلال وضع العديد من المنظمات الدولية والإقليمية مثل برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وغير ذلك من الجهات المهتمّة بمفهوم الحوكمة، لقيم المشاركة وعناصرها على رأس الأبعاد أو المحدّدات التي تفي بفاعلية الحوكمة أو تحقيق ما يسمّى بالحوكمة الرشيدة[3].

على إثر هذا التطوّر تشكّل مدخل جديد للحوكمة أكثر اتساعًا من ذلك الذي تبنّاه البنك الدولي، ويستند هذا المدخل إلى تبنّي أنماط من العلاقات ذات أطر أكثر تفاعلاً وتكاملاً بين كافة شركاء التنمية، أي بين المستويات الحكومية المختلفة من ناحية، وبين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني من ناحية أخرى. وفي إطار هذا المدخل الواسع تجاوزت فكرة الحوكمة كونها أداة

---

[1] محمد جمال باروت، **تقرير عن ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية**، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، العدد: 309، 2004، ص175.

[2] Asian, Development Bank, **Governance: Sound Development Management**, Manila, Philippines, 1996, P: 07.

[3] برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي، **الفساد والحكم الرشيد**، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم، مكتب السياسيات الإنمائية–نيويورك، 1997، ص 05.

لمحاربة الفساد الإداري والمالي فقط، لتصبح محاربة الفساد السياسي ودعم وتعزيز المشاركة السياسية دافعًا جوهريًا لتبنّي مفهوم الحوكمة، خاصة بعد انتهاء تداعيات الحرب الباردة وتلاشي الحدود الفاصلة بين الشؤون الداخلية والخارجية للدول، وتزايد الاهتمام الدولي بمحاربة الفساد[1].

من هنا وعلى نحو تدريجي أصبحت فكرة الحوكمة والقيم التي تسعى لإرسائها في المؤسسات المختلفة، تمثّل إطارًا عامًا يحكم المنظومة الخاصة بإدارة شؤون الدولة والمجتمع على اختلاف أبعادها ومستوياتها، وذلك في الدول النامية والمتقدّمة على حدٍ سواء، حيث حدث انتشار عالمي واسع في نطاقات ومستويات تطبيق مفهوم الحوكمة، بدءًا من نطاق ومستوى الشركة **Corporate Governance** وحتى النطاق الدولي **Global Governance** [2].

من خلال هذا الرصد التاريخي لتطوّر مفهوم الحوكمة، يتّضح أنّ هذا الطرح جاء مستهدفًا تطوير البيئة المؤسسية التي تحدث فيها التنمية من خلال تفعيل قيم الشفافية والمساءلة وإرساء سلطة القانون، وتعميق المشاركة بين الفاعلين في تلك البيئة، بهدف محاربة الفساد بمختلف أنواعه وأشكاله وتحقيق الإدارة الرشيدة لمنظومة التنمية[3].

لكن واقع الأمر أنّ هناك عوامل وأسباب معيّنة تضافرت في عقدي الثمانينات والتسعينات من القرن العشرين، وشكّلت قوّة الدفع الأساسية في نشأة وظهور مفهوم الحوكمة في تلك الحقبة[4].

---

[1] برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي، **المرجع سابق**، ص 09.

[2] علا الخواجة، **دراسة المفهوم حوكمة الشركات بالإشارة إلى الحالة المصرية**، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 2006، ص228.

[3] سلوى شعراوي جمعة، **مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع: إشكاليات نظرية**، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، PARC، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 2001، ص 06.

[4] زهير عبد الكريم الكايد، **الحكمانية: قضايا وتطبيقات**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، جمهورية مصر العربية، 2003، ص 16.

المطلب الثاني: أسباب ودوافع ظهور الحوكمة

ظهرت الحاجة إلى الحوكمة لعدد من الأسباب والدوافع، كانت وراء بلورة هذا المفهوم وتطوّر الاهتمام به، والتي يمكن تقسيمها إلى دوافع سياسية، دوافع إدارية، ودوافع اقتصادية ومالية.

أولا: دوافع سياسية:

مع انتهاء الحرب الباردة تزايد الاهتمام الدولي بمكافحة الفساد، حيث حضي هذا الأمر باهتمام واسع ما بين الدول المانحة والدول المتلقّية، نظرًا لبداية زوال الخطوط الفاصلة بين الشؤون الداخلية والخارجية لهما، ومع انهيار الاتحاد السوفيتي وتبنّي دول المعسكر الشرقي إيديولوجيات يغلب عليها الطابع الليبرالي، تنامت موجة العولمة وتسرّبت القيم والمفاهيم الديمقراطية عبر حدود الدول النامية خاصة بعد ثورة تكنولوجيا المعلومات والخدمات الالكترونية، حيث أصبح هناك اقتناع على المستوى الدولي بأنّ الفساد له تأثير سلبي على الأمن والاستقرار الدولي، وأنّه لم يعد مسألة داخلية محصورة ضمن حدود الدولة، بل أصبح يعصف حتى باقتصاديات الدول الأخرى.

بالإضافة لهذا، فإنّ عدم الاستقرار السياسي في كثيرٍ من الدول النامية، وانتشار الصراعات والحروب الأهلية والطائفية بها، كان سببًا كافيًا للبحث عن آلية جديدة تلتزم بها تلك الدول للخروج من أزماتها، أضف إلى ذلك، بروز روح النضال السياسي والاجتماعي النشيط، الذي ظهر لدى منظمات المجتمع المدني في كلّ أنحاء العالم ودعوة هذه المنظمات إلى إرساء الديمقراطية والمشاركة في صنع القرار العام والحياة السياسية[1].

---

[1] الأمم المتّحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، **الحكم الحضري السليم والتنمية التشاركية**، نيويورك، 2010، ص 02، نقلاً عن الموقع الإلكتروني: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/I01/001/86/img/I0100186.pdf?OpenElement، تاريخ الاطّلاع: 2014/01/08.

ويمكن إجمال هذه الأسباب السياسية التي أدّت إلى ظهور مفهوم الحوكمة، والتي تتضمّن مسار العولمة وما يحتضنه من إشاعة للمفاهيم والقيم، في النقاط التالية[1]:

- عولمة الأفكار اللبرالية واقتصاد السوق، وتزايد دور القطاع الخاص؛
- تزايد دور المنظمات غير الحكومية على المستويين الوطني والدولي؛
- زيادة حدّة التفاعلات الدولية وتدفّق تكنولوجيا المعلومات[2]؛
- عجز الأجهزة الحكومية في التكيّف مع المتطلّبات المتزايدة للمجتمعات؛
- ضعف البنية المؤسساتية والإدارية في إدارة مؤسسات الدولة وغياب المحاسبة والشفافية؛
- استمرار ظاهرة الدولة الأمنية التي تضيّق على الحرّيات الأساسية، وقمع بقية الفواعل المجتمعية الأخرى؛
- فشل الدولة في القيام بمهامها الأساسية المتمثّلة في تلبية احتياجات مواطنيها، وعجزها عن قيادة عملية التنمية وتحقيق الأمن والسلم، وهو ما أدّى إلى انعدام ثقة المواطن في المؤسسات الحكومية خاصّة في الدول المتخلّفة؛
- تدهور معدّلات الاستقرار السياسي في دول العالم الثالث، خصوصًا التي تتميّز بتسلّط النخب الحاكمة، وعدم فسحها المجال أمام المجتمع المدني للمشاركة السياسية، وبدايات البحث عن مصادر حكم جديدة تعوّض القديمة؛
- تعثّر أغلبية عمليات التحوّل الديمقراطي في معظم الدول حديثة الاستقلال؛
- تقلّص حدّة التنافر بين الحكم الوطني والمجتمعي وتقارب العلاقة بين الدولة والمجتمع، فترة ما بعد الحرب الباردة؛
- تراكم موروث المساءلة السياسية الذي يقوم على مراقبة تصرّفات وأداء السلطة السياسية.

---

[1] محمد عصام أحمد، حسان ثابت جاسم، علاء أحمد حسن، **جاهزية الإدارات المحلية لاعتماد الحوكمة الالكترونية دراسة حالة في ديوان محافظة نينوى**، مجلة الإدارة والاقتصاد، عدد 33، سنة 2012، جامعة الموصل، العراق، ص285.

[2] الطيب بلوصيف، **الحكم الرشيد المفهوم والمكونات في العالم النامي**، ورقة عمل، جامعة فرحات عبّاس، سطيف، الجزائر، نقلاً عن الموقع الإلكتروني: http://www.bchaib.net/mas/index.php?option=com_content&view=article&id=75:-s-&catid=12:2010-12-09-22-56-15&Itemid=10، تاريخ الاطّلاع: 2014/01/10.

ثانيا: دوافع إدارية:

تنقسم هذه الأسباب والدوافع بدورها إلى نوعين:

1- الدوافع المرتبطة بتحدّيات الإدارة الحكومية:

حيث ترجع بعض الدراسات الدوافع التي كانت وراء تطوّر مفهوم الحوكمة، إلى التغيّر الذي حدث في دور الدولة من فاعل رئيسي في صنع السياسات العامة، وممثّل للمجتمع في تقرير السياسات ووضع الخطط ومتابعة التنفيذ ومالكة للمشروعات ومسؤولة عن إدارتها، وعن إعادة توزيع الدخل وتقديم الخدمات، إلى مجرّد كونها الشريك الأول من بين شركاء متعدّدين في إدارة شؤون الدولة والمجتمع[1].

من هنا لم تعد الدولة في الاقتصاد الحديث مسؤولة لوحدها على الوفاء بمتطلّبات التنمية نظرًا لتزايدها، بالإضافة إلى عدم قدرتها على إدارة النشاط الاقتصادي بمفردها، وفشلها في تحقيق السلم والحفاظ على النظام العام وحماية الممتلكات العمومية خاصة في قارة إفريقيا[2]، وبالتالي جاء تطوّر مفهوم الحوكمة لينقل الإدارة الحكومية من أدوارها التقليدية، بما تتضمّنه من مسؤولية كاملة عن التخطيط والتنفيذ للأنشطة الاقتصادية والخدمية، إلى وضع جديد أكثر تفاعلاً وتكاملاً بين الشركاء الأساسيين في المجتمع، وهم: الحكومة، القطاع الخاص والمجتمع المدني.

2- الدوافع المرتبطة بتحدّيات بيئة الأعمال:

هي الدوافع التي نتجت عن التغيّر في بيئة الأعمال الدولية نتيجة لعولمة الأنشطة والمعاملات الاقتصادية بشكل عام، وما ترتّب عليها من اتساع في حجم المشاريع وفصل الإدارة عن الملكية، وكذا ظهور الشركات العابرة للقارات وما تقوم به من ممارسات الاستحواذ والاندماج بين الشركات

---

[1] محمد محمود الطعامنة، سمير محمد عبد الوهاب، **الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، 2005، ص ص: 373-374.

[2] Mohammed SALIH, **gouvernance, information et Domain publique**, addis-ababa, commission économique pour l'Afrique, 13 mai 2003, p: 09.

من أجل السيطرة على الأسواق العالمية. وبالتالي كان لهذه العوامل تأثير قويّ في بلورة وظهور مفهوم الحوكمة وانتشار تطبيقه على مستوى الشركات والمصارف وأسواق المال على وجه الخصوص، ومن أهمّ تلك العوامل ما يلي:

أ- اتجاه كثير من دول العالم إلى إنتهاج النظام الاقتصادي الرأسمالي، والذي يعوّل فيه بدرجة كبيرة على الشركات الخاصة لتحقيق معدّلات مرتفعة ومتواصلة من النمو الاقتصادي، وقد أدّى اتساع حجم تلك المشروعات إلى فصل الملكية عن الإدارة، وشرعت تلك المشاريع في البحث عن مصادر تمويل أقلّ تكلفة من المصادر البنكية، فاتّجهت إلى أسواق المال، وساعد على ذلك ما شهده وما يشهده العالم من تحرير للأسواق المالية، فتزايدت انتقالات رؤوس الأموال عبر الحدود بشكل غير مسبوق، ودفع اتساع حجم الشركات وانفصال الملكية عن الإدارة إلى ضعف آليات الرقابة على تصرّفات المسيّرين وإلى وقوع كثير من الشركات في أزمات مالية[1]، ومن أبرزها:

- انفجار الأزمة المالية الآسيوية في سنة 1997، والتي اعتبرت أزمة ثقة في المؤسسات والتشريعات التي تنظّم نشاط الأعمال والعلاقات فيما بين منشآت الأعمال والحكومة، هذا بالإضافة إلى الأزمات المالية المماثلة التي شهدتها دول أمريكا اللاتينية وروسيا، ولقد كانت تلك الأزمات سببًا رئيسيًا في دفع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في عام 1999 إلى إصدار مبادئ حوكمة الشركات، وذلك لمساعدة كلّ الدول الأعضاء وغير الأعضاء بالمنظمة، لتطوير الأطر القانونية والمؤسسية لتطبيق حوكمة الشركات لكلٍّ من الشركات العامة والخاصة[2]؛

---

[1] سميحة فوزي، **تقييم مبادئ حوكمة الشركات في جمهورية مصر العربية**، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة، مصر، 2003، ص ص: 05-06.

[2] هاني أبو الفتوح، **أهمية الحوكمة في الشركات الصغيرة والمتوسطة**، مجلة التنفيذي، مركز المديرين المصري، العدد 09، يناير-مارس 2009، القاهرة، مصر، ص 40.

– الانهيارات المالية لعدد من الشركات في الولايات المتّحدة الأمريكية في سنة 2002، وعلى رأسها كلٌّ من شركة أنرون **Enron** وشركة وولد كوم **World Com**، حيث كانت القوائم المالية لتلك الشركات لا تعبّر عن الواقع الفعلي، وذلك بالتواطؤ مع كبار الشركات العالمية الخاصة بالمراجعة والمحاسبة، وهو الأمر الذي دفع نحو المزيد من الاهتمام بمعايير الإفصاح والممارسات المحاسبية السليمة، وبناءً على ذلك وبالإضافة إلى المشكلات التي شهدتها أسواق المال العالمية، فقد قامت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بتحديث مبادئ حوكمة الشركات سنة 2004، لتواكب الديناميكية التي تفرضها أسواق المال العالمية[1]؛

ب– الحاجة لبثّ الطمأنينة لدى المستثمرين لضمان عوائد استثماراتهم، مع الحفاظ على حقوقهم وخاصة حملة الأسهم المحدودة من جهة، وضعف النظام القانوني وأنظمة المعلومات في الديمقراطيات الناشئة، بما أثّر على عمليات تنفيذ العقود، وأعاق عمليات الإشراف والرقابة وساعد على انتشار الفساد وانعدام الثقة من جهة أخرى[2].

ثالثا: دوافع اقتصادية ومالية:

ساد في عقد السبعينيات والثمانينيات من القرن الماضي مجموعة من الظواهر الاقتصادية، كشفت عن ضعف البيئة المؤسسية التي تتمّ فيها عمليات التنمية، وبالتالي ترى العديد من الدراسات أنّ تلك الظواهر مثّلت عاملاً مهمًّا في تطوّر وبلورة مفهوم الحوكمة، ويمكن حصر أهمّ هذه الظواهر في النقاط التالية:

---

[1] بسام عزب، **المشرعات الصغيرة والمتوسطة ودورها في دفع التنمية الاقتصادية**، مجلة التنفيذي، مركز المديرين المصري، العدد: 09، يناير–مارس 2009، القاهرة، مصر، ص 36.

[2] ماري لورانس جي، **التخفيف من صراعات ومنازعات حوكمة الشركات**، مجلة التنفيذي، مركز المديرين المصري، العدد: 09، يناير– مارس 2009، القاهرة، مصر، ص22.

– ارتفاع عجز الموازنة في الدول المتقدّمة والنامية على حدٍ سواء، حيث أنّ هذا الأمر أدّى إلى تراكم المديونية في بعض الدول المتقدّمة ودقّ ناقوس الخطر فيها، إلّا أنّ آثاره كانت أكثر حدّة على الدول النامية، ما أدّى إلى عدم استقرارها الاقتصادي وكان سببًا في ارتفاع معدّلات التضخّم، والذي انعكس على القدرة الشرائية وزيادة حدّة الفقر فيها، كما أثبت ضعف تلك الدول على إدارة مواردها. وهو ما مهّد بدوره إلى تزايد الاهتمام بالشفافية المالية، وضرورة التحوّل إلى فكرة الحوكمة؛

– السرعة التي تخطو بها عملية العولمة والمتمثّلة في زيادة تحرير تجارة السلع والخدمات، وبشكل خاص الخدمات المالية، وما ولّدته العولمة من ترابط بين الاقتصاديات الدولية من جهة، وطبيعة العدوى التي تتمتّع بها الأزمات المالية من جهة أخرى، بحيث أصبح من الصعب إن لم يكن من المستحيل احتواء هذه الأزمات ومنعها من الانتشار خارج حدود الدولة أو حتى الإقليم[1]؛

– إدراك أنّ إدارة الاقتصاد العالمي خلال العقود القليلة الماضية لم تكن مرضية، وأنّ القواعد والسياسات والإجراءات التي تحكم هذه العمليةلم تعد تتلاءم مع ما أفرزته ظاهرة العولمة من تغيّرات على الساحة الدولية، ويذهب بعض المفكّرين إلى أبعد من ذلك، حيث يرون أنّ الليبرالية الجديدة، والتي وجّهت برنامج عمل مسيرة التنمية العالمية خلال العقدين الأخيرين من القرن الماضي لم تحقّق الأهداف المرجوة منها، بحيث لم يتحقّق النمو الاقتصادي الموعود، واستمرّ الفقر وعدم المساواة في العالم، وبقيت مشكلة الديون في الدول النامية في تأزّم متصاعد، حتى في الفترات التي تمّ فيها تسجيل معدّلات نمو اقتصادي[2]. لذا كان من الضروري البحث عن إستراتيجية جديدة وآلية فعّالة تحقّق التنمية؛

---

[1] شعبان فرج، **الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر–دراسة حالة الجزائر (2000–2010)**، أطروحة مقدّمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصّص نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2011–2012، ص 06.

[2] إبراهيم فريد عاكوم، **إدارة الحكم والعولمة وجهة نظر اقتصادية**، دراسات استراتيجية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، العدد:117، 2006، أبو ظبي، الإمارات العربية المتّحدة، ص 11.

– فشل المساعدات الثنائية والمتعدّدة الأطراف من البلدان المانحة إلى الدول النامية في تحقيق أهدافها (الحد من الفقر، وتعزيز التنمية الاقتصادية والنمو المستدام)، وكان هذا راجع إلى القدرات الإدارية لحكومات البلدان الفقيرة، والتي اتّسمت بالضعف في إدارة هذه المساعدات ومشاريع التنمية، وانتشار الفساد على نطاق واسع. وقد أشارت إحدى الدراسات الهامّة للبنك الدولي بأنّ هناك علاقة سلبية وعلى مدار العقود الحديثة بين المساعدات والنمو، حيث أنّ بعض البلدان تسلّمت الكثير من المساعدات المالية الدولية، إلّا أنّ مستوى الدخل فيها انخفض، بينما دول أخرى استلمت مساعدات قليلة مقارنة بالأولى، إلّا أنّ مستويات الدخل بها ارتفعت بشكل واضح، فهذه الدراسة زادت من احتمال أنّ العديد من العوامل وليست الأموال فقط تلعب دورًا كبيرًا في عملية التنمية. وهو الأمر الذي جعل الجهات المانحة تعتبر أنّ الحوكمة أساسية لنجاح هذه المساعدات في العالم النامي، ومنذ ذلك الحين ارتبطت التنمية وتقديم المساعدات باعتماد الحوكمة في الدول النامية[1]؛

– تعثّر العديد من برامج التكييف والإصلاح الهيكلي التي قدّمها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في العديد من الدول النامية، حيث أثبتت الدراسات أنّ هذا التعثّر يرجع في جانبٍ كبيرٍ منه إلى انتشار الفساد وضعف المؤسسات في الدول التي طرحت فيها تلك البرامج، وهو ما دفع بالمؤسسات الدولية إلى التأكيد بأنّ الحوكمة في تلك الدول شرط أساسي وحاسم للقضاء على الفساد وتجفيف منابعه، والسبيل الوحيد لإنجاح مثل تلك الإصلاحات[2].

---

[1] Sudarno SUMARTO, Asep SURYAHADI, Alex ARIFIANTO, **Governance and Poverty Reduction: Evidence from Newly Decentralized Indonesia**, A paper from the SMERU Research Institute, with support from Aus AID, the Ford Foundation, and DFID, March 2004, Indonesia, p: 03.

[2] شعبان فرج، **مرجع سابق**، ص 07.

رابعا: دوافع اجتماعية وعلمية:

بقدر ما سبّبت تلك العوامل ظهور الحوكمة، فهناك بعض التغيّرات والعوامل الأخرى كان لها دور فعّال في تبلوّر مفهوم الحوكمة، والتي نوجزها في أسباب اجتماعية وأسباب علمية كما يلي[1]:

1- الأسباب الاجتماعية:

هناك أسباب اجتماعية أدّت إلى ظهور الحوكمة تتمثّل أهمّها في:

- تراجع المستوى المعيشي للأفراد في الدول النامية، في المجالات الصحّية، التعليمية والمالية، وتراجع مستويات التنمية البشرية؛

- انتشار ظاهرة البطالة التي نتجت عن عمليات الخوصصة، وما لها من تداعيات على المستوى الاجتماعي.

2- الأسباب العلمية:

تتمثّل هذه الأسباب في:

- تأكيد العديدمن الدراسات على أهمّية إرساء قيم الديمقراطية، حقوق الإنسان والشفافية؛

- تركيز تقارير برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي التي بدأ صدورها عام 1990 على العنصر البشري في عملية التنمية الاقتصادية.

---

[1] بوجمعة قويدري قوشيح، مريم موح صغير، **الحوكمة المحلية ركب التنمية المحلية ومحاربة الفساد**، ورقة عمل ضمن المؤتمر الدولي الثامن حول دور الحوكمة في تفعيل أداء المؤسسات والاقتصاديات، يومي 19 و20 نوفمبر 2013، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف الجزائر، ص06.

المطلب الثالث: مفهوم الحوكمة

يعدّ موضوع الحوكمة من المواضيع الحديثة التي تناولتها العديد من الدراسات، والذي استأثر اهتمامات الباحثين والمفكرين وكذا السياسيين منذ عقدين من الزمن، لذا وللاقتراب أكثر من هذا المفهوم، وجب الإشارة إليه وإلى أهميّته، مع ضرورة التعرّف على أهمّ خصائصه.

أولا: تعريف الحوكمة والهدف منها:

لتكوين تصوّر واضح عن هذا الطرح الجديد وجب أولاً تعريفه، ومن ثمّ تبيان الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها في عديد النواحي الاقتصادية، القانونية والاجتماعية.

1- تعريف الحوكمة:

بالرغم من تنامي الاهتمام بالحوكمة باعتبارها أحد المواضيع الحديثة، إلّا أنّه لا يوجد تعريف موحّد لها، حيث تعدّدت تعاريف هذا المفهوم بتعدّد وجهات نظر المهتمّين به، لذا سنتناول أهمّ التعريفات الواردة في هذا المجال:

- حيث يرى البنك الدولي على أنّها: " الحالة التي يتمّ من خلالها إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع بهدف التنمية "[1]. وقد وضع البنك الدولي في سياق هذا التعريف أربعة معايير أساسية لضمان فاعلية الحوكمة، والتي تستطيع إحراز التنمية المستدامة وهي: إدارة القطاع العام، المساءلة، الإطار القانوني، وشفافية المعلومات.

- عرّفتها الأمم المتّحدة في تقرير التنمية البشرية سنة 2002 على أنّها: "التطبيق الفعلي للنشاط الاقتصادي والسياسي والإداري، من أجل إدارة أعمال الدولة على كافة المستويات[2]".

- تعرّف مؤسسة التمويل الدولية الحوكمة بأنّها: "النظام الذي يتمّ من خلاله إدارة الشركات والتحكّم في أعمالها"[3].

---

[1] The World Bank; **Governance and Development**; Washington D.C; World Bank Publication; 1992, P: 01.

[2] Brahim LAKHLEF, **la bonne gouvernance - croissance et développement**, Dar Alkhaldounia, Alger, 2006, p: 14.

[3] Ali. WAGFI, **Corporate Governance: Actual and Aspirations, and Ethical Commitments-A field study-on Private Northern Jordanian Universities (The higher education sector – Jordan),** European Journal of Business and Management, No.10, 2014, p: 76.

– حدّدت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية **OECD** تعريفًا للحوكمة على أنّها "ذلك نظام الذييتمّ بواسطته توجيه منظمات الأعمال والرقابة عليها، حيث تحدّد هيكل وإطار توزيع الواجبات والمسؤوليات"[1].

– أمّا صندوق النقد الدولي **FMI** فعرّف الحوكمة على أنّها العملية التي يتمّ في إطارها اتخاذ القرارات وتنفيذها أو عدم تنفيذها داخل الحكومة، أي هي العملية التي تقوم بموجبها المؤسسات العامة بإدارة الشؤون العامة، وإدارة الموارد العامة. هذا وتشير سلامة الحوكمة إلى إدارة الحكم على نحو يبعد تمامًا عن التعسّف والفساد، مع مراعاة حكم القانون[2].

– كما تعرّف على أنّها "مجموعة العلاقات والتفاعلات والقواعد والإجراءات التي تتمّ في إطار الشراكة بين المؤسسات الحكومية من جانب، ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص من جانب آخر، من أجل إدارة شؤون الدولة والمجتمع"[3].

– بهذا يتّفق هذا الأخير مع التعريف الذي ينصّ على أنّ الحوكمة "عقد اجتماعي جديد بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني في إطار شراكة ثلاثية، بهدف تعبئة أفضل لقدرات المجتمع وإدارة أكثر رشادة لشؤون الحكم"[4].

---

[1] نعيم دهمش، عفاف إسحاق أبوزر، **تحسين وتطوير الحاكمية المؤسسية في البنوك**، مجلة البنوك الأردنية، العدد: 10، المجلد 22، الأردن، ديسمبر 2003، ص27.

[2] صندوق النقد الدولي: **دليل الشفافية المالية 2007**، ص170، من الموقع الإلكتروني: www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf، تاريخ التحميل: 2014/01/11.

[3] حسن العلواني، **صنع القرار المحلي في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع**، دراسة للوحدات المحلية بمركز فوة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، مصر، 2001، ص140.

[4] شهيدة الباز، **المنظمات الأهلية العربية على مشارف القرن الحادي والعشرين محدّدات الواقع وآفاق المستقبل**، ورقة عمل ضمن المؤتمر الثاني للمنظمات الأهلية العربية المنعقد خلال الفترة الممتدة ما بين 17–19 ماي 1997، القاهرة – مصر، ص 04.

من هنا يتّضح أنّ الحوكمة وعلى الرغم من تعدّد التعاريف التي قدّمت لها، إلّا أنّه يكاد يكون هناك اتّفاق على أنّ الحوكمة هي عبارة عن مجموعة القيم والقواعد والإجراءات الهادفة للإصلاح والرامية إلى تحقيق الجودة والتميّز في الأداء، من خلال الإشراف الجيّد على مختلف العمليات الإدارية، وذلك بإشراك جميع الأطراف في عملية صنع وتنفيذ السياسات العامة، بما يتجاوب واحتياجات المجتمع.

هذا وتتعدّد مجالات الحوكمة، فهي لا تنصرف بالضرورة للنظم السياسية، وإنّما تنصرف لطريقة الأداء بصرف النظر عن نوع هذه النظم، حيث بينما تدور الحوكمة من الناحية السياسية حول المشاركة وسيادة القانون وكذا الشفافية والمساءلة، فإنّ الحوكمة من الناحية الاقتصادية تتناول وضوح الأدوار (دور الحكومة ودور القطاع الخاص) وتوافر المعلومات المالية للمواطنين، طرق المحاسبة والمراجعة، وشفافية السياسات المالية والنقدية، والإدارة المالية الجيّدة، وأجهزة المتابعة الفعّالة.

2- أهداف الحوكمة:

تعتبر الحوكمة أداة جيّدة تمكّن المجتمع من التأكّد من حسن أداء الاقتصاد بشكل عام، باستعمال أسلوب علمي وعملي، وفي إطار نظم عادلة وشفافة بما يضمن العديد من الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، والتي نوجز أهمّها فيمايلي:

- ضمان الشفافية والعدالة والمساواة وتحسين مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛
- الالتزام بأحكام القانون والعمل على ضمان مراجعة الأداء المالي[1]؛
- منع الواسطة ولمحسوبية والحد من استغلال السلطة في غير المصلحة العامة؛

[1] محمد مصطفى سليمان، **دور حوكمة الشركات في معالجة الفساد المالي والإداري-دراسة مقارنة**، الدار الجامعية، الطبعة الثانية، الإسكندرية-مصر، 2009، ص 35.

– التعريف بدور الدولة في إدارة المصالح العامة وتعزيز قدرات المواطنين على المشاركة والمبادرة[1]؛

– تحقيق الاستقرار والمصداقية للقطاعات المالية على المستوى المحلي والدولي والعمل على تجنّب الغشّ والتدليس؛

– تحقيق وإدامة حالة من الشرعية داخل المجتمع، من خلال تمكين مشاركة أفراده في نشاطات التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛

– التأكّد من وجود هيكل إداري تنظيمي جيّد، مع تحديد المهام والصلاحيات، بحيث يتمّ وضع مجالات تتّسم بالأمانة والجودة للتعامل مع أصحاب المصالح بعدالة[2].

ثانيا: خصائص الحوكمة:

يشير مفهوم الحوكمة إلى العديد من الخصائص والتي تتمثّل أهمّها فيما يلي[3]:

1– الانضباط: أي إتباع السلوك الأخلاقي المناسب والصحيح، والذي يتحقّق بتقديم بيانات واضحة للجمهور.

2– الشفافية: أي تقديم صورة حقيقية لكلّ ما يحدث، من خلال إتاحة معلومات كافية وبأشكال مفهومة، وكذا العلنية في مناقشة الموضوعات، وحرّية تداول المعلومات بشأن مفردات العمل في المال العام.

---

[1] حسين عطية، **دور المنظمات غير الحكومية في إدارة شؤون الدولة والمجتمع**، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة–مصر، 2001، ص 21.

[2] حميد بوزيدة، أحمد يحياوي، **الحوكمة العامة وأثرها على الميزانية العامة للدولة**، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة يومي 30 و31 أكتوبر 2012، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة العقيد آكلي محند أولحاج بالبويرة–الجزائر، ص05.

[3] طارق عبد العال حماد، **حوكمة الشركات، شركات القطاع العام والخاص والمصارف (المفاهيم، المبادئ، التجارب، المتطلّبات)**، الدار الجامعية، الطبعة الثانية، الإسكندرية، مصر، 2007–2008، ص04.

3- الاستقلالية: أي لا توجد تأثيرات وضغوط غير لازمة للعمل، وأنّ آلية اتخاذ القرار تتمّ بحرّية.

4- المساءلة: أي إمكانية تقييم وتقدير الأداء والإنجازات، وتشمل المساءلة جانبين هما: التقييم، ثمّ الثواب أو العقاب، ويعني ذلك أن يتمّ أولاً تقييم العمل، ثمّ محاسبة القائمين عليه.

5- المسؤولية: تهدف أنظمة الحوكمة إلى رفع الحسّ بالمسؤولية لدى مختلف الأطراف، وذلك من خلال تفويض الصلاحيات وكذا الفصل الواضح في المسؤوليات، بتحديد المسؤولية المقرّرة على كلّ طرف بدقّة والعمل على أدائها بكلّ صدق، من خلال توفير نظام سلوك أخلاقي ومهني فعّال وآليات يلتزم بها.

6- العدالة: أي يجب احترام حقوق مختلف المجموعات، ويتطلّب هذا أن تحظى كلّ المجموعات، وخاصة المجموعات الأكثر استضعافًا، بفرص من أجل تحسين أو الحفاظ على ما هو في صالحها.

7- المسؤولية الاجتماعية: وتشمل "المسؤولية الاجتماعية" العمل على تحقيق تنمية في المجتمع، فلا يتمّ الاهتمام بتحقيق الأهداف المسطّرة فقط، وإنّما يجب أن يتعدّاه إلى المبادرة والمساهمة في مختلف المجالات الاجتماعية والصحية والتعليمية والثقافية والبيئية.

ثالثا: ضرورة الحوكمة وأهميّتها:

أضحت الحوكمة مسألة وحاجة ملحّة في عالمنا اليوم، إذ تعدّ من أهمّ العمليات الضرورية واللازمة لحسن الأداء، وأساس جيّد للاستقامة والصّحة الأخلاقية بما يؤدّي إلى الحفاظ على مصالح جميع الأطراف، وتكمن أهمّية الحوكمة في النقاط الرئيسية التالية:

- تعدّ من الأهداف الاستراتيجية للعديد من الدول المتقدّمة؛
- إنّها قضية ومهمّة تساعد على الاستخدام الأمثل للموارد، وتعزيز المساءلة وحسن توزيع الخدمات وإدارتها[1]؛
- تنعكس أهمّيتها بكونها الحلّ الاقتصادي والاجتماعي لتطوير المجتمعات ككلّ، بالمساعدة على إنهاء الفقر وتقليل حدّته[2]، وكذا تخفيض المخاطر المتعلّقة بالفساد المالي والإداري التي تواجه الدولة ككلّ؛
- تعدّ عاملاً أساسيًا في خلق المناخ الجيّد للأعمال، إذ أنّها تساعد على جلب الاستثمار وتحسين كفاءة العمليات الاستثمارية وتعظيم الفائدة منها؛
- منظومة شاملة إذا ما استثمرت من قبل الدولة أو المؤسسة وفق منهج منظّم يجعلها قادرة على التكيّف مع متغيّرات البيئة الخارجية، وتقليل الصراع وزيادة الاندماج مع أصحاب المصالح؛
- محاربة الانحرافات وعدم السماح باستمرارها، خاصة تلك التي يشكّل وجودها تهديدًا للمصالح، أو أنّ باستمرارها يصعب تحقيق نتائج جيّدة للأعمال، وتحتاج إلى تدخّل إصلاحي عاجل؛
- تقليل الأخطاء إلى أدنى قدر ممكن، بل استخدام النظام الحمائي الوقائي الذي يمنع حدوث هذه الأخطاء والتجاوزات[3].

---

[1] الأخضر عزي، **فعالية الحكم الراشد (الحوكمة) في تفعيل الشركات**، ورقة عمل ضمن المؤتمر العلمي الأول حول حوكمة الشركات ودورها في الإصلاح الاقتصادي، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، سوريا، يومي 15 و16 نوفمبر 2008.

[2] Ibrahim AKOUM, **The Governance Cycle and it's implication for the middle east**, Union of Arab Banks magazine, N: 303, Beirut, Lebanon, 2006, p: 21.

[3] مصطفى حسن بسيوني السعدي، **المراجعة الداخلية في إطار حوكمة الشركات من منظور طبيعة خدمات المراجعة الداخلية**، بحوث وأوراق عمل ضمن المؤتمر الدولي الأول حول التدقيق الداخلي في إطار حوكمة الشركات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، جمهورية مصر العربية، 2009، ص ص: 184-185.

المبحث الثاني: أساسيات في الحوكمة

يعرض هذا المبحث مفاهيم أساسية متعلّقة بالحوكمة، والتي تتنوّع بين مبادئ ودعائم الحوكمة، أطرافها الفاعلة، ومختلف أبعادها، بالإضافة إلى بعض مؤشّرات قياسها، وكذا مختلف المفاهيم الأخرى التي تساعد في توضيح وتبسيط موضوع الحوكمة.

المطلب الأول: مبادئ ومرتكزات الحوكمة

تستند الحوكمة إلى مجموعة من المبادئ تعتبر كدليل ارشادي وتوجيهي يمكن الاهتداء به لتطبيقها، ولكن من أجل أن تقوم الحوكمة بدورها المشار إليه، لابّد من توافر مجموعة من المرتكزات التي تسهم في تعزيز هذا المفهوم.

أولا: مبادئ الحوكمة:

نظرًا لعديد المبادرات المبذولة من طرف الدول والحكومات لوضع مبادئها، فقد حرصت العديد من المؤسسات والهيئات الدولية على دراسة هذا المفهوم وتحليله، ووضع مبادئ محدّدة لتطبيقه. ومن أبرزها: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وبنك التسويات الدولية ممثّلاً في لجنة بازل، ومؤسسة التمويل الدولية التابعة للبنك الدولي.

في الواقع، نجد أنّه كما اختلفت تعاريف هذا المفهوم، فقد اختلفت كذلك المبادئ التي تحكم عملية الحوكمة، وذلك حسب وجهة نظر الجهة التي تضع مفهومًا لهذه المبادئ، وذلك على النحو التالي:

1- مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية:

في ماي 1999 أصدرت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية هذه المبادئ، ومن ثمّ قامت بمراجعتها وتعديلها لتشمل آخر التطوّرات، وبعد العديد من المشاورات العامة المكثّفة وافقت الدول الأعضاء في المنظمة على هذه الصياغة المعدّلة للمبادئ في 22 أبريل 2004، حيث أصبحت

هذه المبادئ تمثّل المعايير الأكثر قبولاً على الصعيد الدولي في مجال حوكمة الشركات، وتتضمّن هذه المبادئ ما يلي[1]:

أ- توافر إطار فعّال لحوكمة الشركات: يجب أن يعمل هيكل حوكمة الشركات على تعزيز شفافية الأسواق ورفع كفاءتها، وأن يتوافق مع أحكام القانون ويحدّد بوضوح تقسيم المسؤوليات بين مختلف الهيئات الإشرافية والرقابية؛

ب- حقوق المساهمين: وتشمل نقل ملكية الأسهم، واختيار مجلس الإدارة، والحصول على عائد في الأرباح، ومراجعة القوائم المالية، وحق المساهمين في المشاركة الفعّالة في اجتماعات الجمعية العامة؛

ج- المعاملة المتساوية للمساهمين: وتعني المساواة في معاملة المساهمين من الفئة ذاتها، بما في ذلك الأقلّية والأجانب منهم، كما ينبغي أن تتاح لكافة المساهمين فرصة الحصول على تعويض فعلي في حالة انتهاك حقوقهم؛

د- دور أصحاب المصالح في الشركة: ويتضمّن احترام حقوقهم القانونية، والتعويض عن أيّ انتهاك لتلك الحقوق، وكذلك آليات مشاركتهم الفعّالة في الرقابة على الشركة، وحصولهم على المعلومات المطلوبة؛

هـ- الإفصاح والشفافية: ويشمل الإفصاح عن المعلومات ذات الأهمّية، مثل الأداء المالي والتشغيلي للشركة وأهدافها والأحداث الهامّة وعوامل المخاطر، بحيث يتمّ ذلك في الوقت المناسب، بدون تأخير وبدقّة كافية؛

و- مسؤوليات مجلس الإدارة: وتشمل هيكل مجلس الإدارة وواجباته القانونية، وكيفية اختيار أعضائه ومهامه الأساسية، ودوره في الإشراف على الإدارة التنفيذية.

---

[1] حسين مصطفى هلالي، **من أجل استراتيجية وطنية للحوكمة من منظور إدارة الدولة والمجتمع والحكم الرشيد**، بحوث وأوراق عمل مؤتمر متطلّبات حوكمة الشركات وأسواق المال العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2007، ص90.

2- مبادئ لجنة بازل للرقابة المالية:

أصدرت لجنة بازل مبادئ جاءت مكمّلة لتلك المبادئ التي انتهت إليها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، لاسيما تلك الخاصة بحوكمة البنوك والمؤسسات المصرفية عام 1999م، وقد ركّزت هذه المبادئ على النقاط التالية[1]:

أ- قيم الشركة ومواثيق الشرف للتصرّفات السليمة، وغيرها من المعايير للتصرّفات الجيّدة والنظم التي يتحقّق باستخدامها تطبيق هذه المعايير؛

ب- إستراتجية للشركة معدّة جيّدًا، والتي بموجبها يمكن قياس نجاحها الكلّي ومساهمة الأفراد في ذلك؛

ج- التوزيع السليم للمسؤوليات ومراكز اتخاذ القرار متضمّنًا تسلسلاً وظيفيًا للموافقات المطلوبة من الأفراد للمجلس؛

د- وضع آلية للتعاون الفعّال بين مجلس الإدارة ومدقّق الحسابات والإدارة العليا؛

هـ- توافر نظام ضبط داخلي قويّ يتضمّن مهام التدقيق الداخلي والخارجي، وإدارة مستقلّة للمخاطر عن خطوط العمل، مع مراعاة تناسب السلطات مع المسؤوليات؛

و- مراقبة خاصة لمراكز المخاطر في المواقع التي يتصاعد فيها تضارب المصالح، بما في ذلك علاقات العمل مع المقترضين المرتبطين بالمصرف وكبار المساهمين والإدارة العليا، أو متّخذي القرارات الرئيسية في المؤسسة؛

ي- الحوافز المالية والإدارية للإدارة العليا التي تحقّق العمل بطريقة سليمة، وأيضًا بالنسبة للمديرين أو الموظفين، سواءً كانت في شكل تعويضات أو ترقيات أو عناصر أخرى؛

ز- تدفّق المعلومات بشكل مناسب سواءً من الداخل أو الخارج.

---

[1] البنك الأهلي المصري، **أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة في الشركات**، النشرة الاقتصادية، العدد 02، المجلد 55، القاهرة، مصر، 2003، ص 11.

3- مبادئ مؤسسة التمويل الدولية:

وضعت مؤسسة التمويل الدولية التابعة للبنك الدولي عام 2003م أسس وقواعد عامة تراها أساسية لدعم الحوكمة في المؤسسات على تنوّعها سواءً كانت مالية أو غير مالية، وذلك على مستويات أربعة كالتالي[1]:

أ- الممارسات المقبولة للحكم الجيّد؛

ب- خطوات إضافية لضمان الحكم الجيّد الجديد؛

ج- إسهامات أساسية لتحسين الحكم الجيّد محليًا؛

د- القيادة.

4- المبادئ الأكثر شمولاً لتطبيق الحوكمة:

من خلال هذه المبادرات المبذولة من طرف المؤسسات والهيئات الدولية لوضع مبادئ الحوكمة، فإنّه لا يمكن تعميم هذه الأخيرة من خلال استخدام مبادئ موحّدة، نظرًا لخصوصية وثقافة كلّ مجتمع، وكذا الفوارق الموجودة في مستوى التطوّر الاقتصادي والاجتماعي والسياسي بين الدول من جهة، وتوزّعها بين مبادئ سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية وبأنّها لا تشمل أداء الحكومة ومؤسساتها فحسب، بل تشمل مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص وحتى المواطنين من جهة أخرى، ولهذا سوف نركّز على بعض المبادئ الأكثر شمولية والتي نوردها كما يلي:

❖ **حكم القانون:** يعني مرجعيته وسيادته على الجميع من دون استثناء، وهو الإطار الذي ينظّم العلاقات بين المواطنين من جهة، وبينهم وبين الدولة من جهة أخرى، كما أنّه ينظّم العلاقات بين مؤسسات الدولة، ويحترم فصل السلطات واستقلالية القضاء، وتؤمّن هذه القواعد الحقوقية العدالة والمساواة بين المواطنين، وهذا يتطلّب وضوح القوانين وشفافيتها وانسجامها في التطبيق[2].

---

[1] البنك الأهلي المصري، **المرجع السابق**، نفس الصفحة.

[2] وفاء معاوي، **الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر**، مذكرة مقدّمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة-الجزائر، 2009-2010، ص27.

❖ **المشاركة والمساءلة:** حيث أنّ مشاركة أوسع لفئات المجتمع وفتح المجال أمامها في التأثير والمساهمة في عملية صنع القرار في جميع المستويات، تعتبر أهمّ الضمانات التي تكفل تحسين وتطوير أداء مختلف الهيئات في المجتمع، بما يضمن باستمرار تحقيق مصلحة الأغلبية من المواطنين. كما أنّ صنّاع القرار ومتّخذيه في الحكومة، القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني مسؤولون أمام الجمهور وأمام من يهمّهم الأمر ولهم مصلحة في تلك المؤسسات.

❖ **الاستجابة وبناء التوافق والرؤية الإستراتيجية:** ويقصد **بالاستجابة** قدرة المؤسسات على خدمة وتلبية مصالح الجميع في فترة زمنية معقولة وبدون أي استثناء، أمّا **التوافق** فيعني العمل على التوفيق بين المصالح المختلفة للتوصّل إلى توافق واسع يشكّل أفضل مصلحة للجماعة[1]. أمّا **الرؤية الإستراتيجية** فهي الرؤية التجديدية المنطلقة من المعطيات الثقافية والاجتماعية الهادفة إلى تحسين شؤون الناس وتنمية المجتمع[2]، أي ما ينبغي تحقيقه وكيفية تحقيقه.

❖ **الكفاءة والفعالية:** أي حسن استغلال الموارد البشرية والمالية والمادية والطبيعية من قبل المؤسسات لتنفيذ المشاريع بنتائج تستجيب لاحتياجات المواطنين وتطلّعاتهم، وعلى أساس إدارة عقلانية ورشيدة للموارد.

❖ **مكافحة الفساد:** ويشمل هذا المقياس مدى استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة، ومدى تأثير الفساد في بيئة الأعمال، وربط الفساد الكبير في المشهد السياسي، والصغير في شيوع الرشوة في المصالح كالإدارات العمومية، إضافة إلى استحواذ النخبة وأصحاب المصالح الشخصية على المال العام وثروات الدولة[3].

---

[1] عبد الرحمان الهيتي نوزان، **الحكم الصالح في الوطن العربي قراءة تحليلية**، مجلة علوم إنسانية، السنة الرابعة، العدد 92، جويلية 2006. نقلاً عن الموقع الإلكتروني: www.uluminsania.net، تاريخ الاطّلاع: 2014/01/10.

[2] بشير مصيطفى، **الأداء المتميّز للحكومات من خلال الحكم الصالح والإدارة الرشيدة**، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميّز للمنظمات والحكومات، يومي 08-09 مارس 2005، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة ورقلة – الجزائر، ص135.

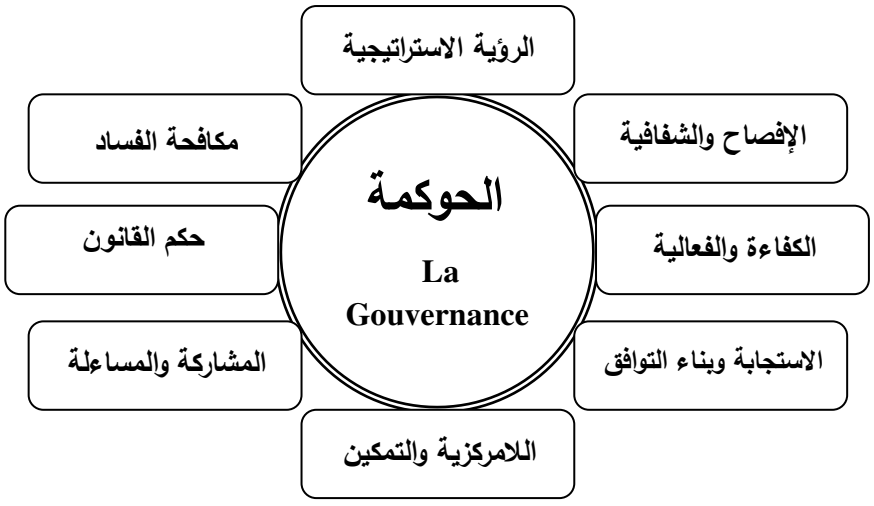
[3] Banque Mondial : **« Rapport sur le développement au Moyen –orient et en Afrique du Nord; Vers une meilleure gouvernance au MENA, améliorer l'inclusivité et la responsabilisation »** ,Washington :d.cLiban :Aleph, 2003, p-p: 01-02.

❖ **الإفصاح والشفافية:** حيث يمثّل الإفصاح عن المعلومات الهامّة بطريقة عادلة سواءً كانت مالية أو غيرها وعدم إخفائها، أي وضوح التعاملات والتصرّفات أمام الرأي العام أو أهل الحلّ أو العقد وأمام المستثمرين، الذين يستثمرون أموالهم مع المؤسسات المختلفة، ضمانًا لبيئة عمل نظيفة من الانحراف أو سوء استغلال السلطة. ويتمّ الإفصاح عن كلّ تلك المعلومات في الوقت المناسب، بدون تأخير وبدقّة ونزاهة كافية.

❖ **التمكين واللامركزية:** وإلى جانب هذه المبادئ هناك مبدأين آخرين مهمّين، وهما التمكين واللامركزية حيث يشير التمكين إلى تخويل وتمكين المواطنين من متابعة تنفيذ الأهداف المشروعة وتهيئة البيئة الضرورية التي تمكّنهم من زيادة مستوى الرّفاه. أمّا اللامركزية فتعني إعطاء الصلاحيات التنفيذية الكافية للمستويات الإدارية الأدنى وخصوصًا الإدارة المحلية، واقتصار دور الإدارة العليا على رسم السياسات وإصدار التشريعات والإشراف[1].

ويمكن إعطاء تلخيص لمبادئ الحوكمة من خلال المخطّط التالي:

الشّكل رقم (01): مبادئ الحوكمة



المصدر: من إعداد الباحث بناءً على شعبان فرج، مرجع سبق ذكره، ص29.

[1] شعبان فرج، **مرجع سابق**، ص 28.

ثانيا: الدعائم الأساسية للحوكمة:

من أجل أن يؤدّي مفهوم الحوكمة دوره المشار إليه، لابّد من توافر مجموعة من الركائز التي تسهم في تعزيز هذا النظام[1]، ومن أهمّ الركائز الأساسية للحوكمة ما يلي:

1- السلوك الأخلاقي:

أي ضمان الالتزام بالقيم الأخلاقية وبقواعد السلوك المهني الرشيد، إذ أنّ السلوك الأخلاقي السليم سيساعد في التوصّل إلى حالة التوافق بين المصالح المتضاربة من أجل الوصول إلى الإجماع الواسع عن مصلحة الجميع أو المصلحة العامة والسياسات العامة إن أمكن، ويعدّ السلوك الأخلاقي من أهمّ مصادر الشفافية التي تعنى بتوفير المعلومات الدقيقة في مواقيتها وإفساح المجال أمام الجميع للاطّلاع على المعلومات الضرورية والموثّقة، ممّا يساعد في اتخاذ القرارات الصائبة في مجال السياسات العامة. لهذا فإنّ السلوكيات الأخلاقية هي ليست مسؤولية تقع على عاتق مؤسسة واحدة، بل هي مسؤولية كلّ المؤسسات والأطراف الفاعلة في الدولة والمجتمع لضمان وجود أنظمة إدارية متكاملة.

2- الرقابة والمساءلة:

إنّ وجود نظام متكامل من المحاسبة والمساءلة السياسية والإدارية للمسؤولين في وظائفهم العامة، ولمؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص والقدرة على محاسبة المسؤولين عن إدارتهم للموارد العامة، ولاسيما تطبيق مبدأ فصل الخاص عن العام وحماية الصالح العام من تعسّف واستغلال السياسيين[2]، يعتبر مساهمة في تفعيل أدوار أصحاب المصالح من أفراد ومنظمات غير حكومية، إذ لا يقتصر الدور الرقابي على طرف واحد، بل يشترك في ذلك العديد من الأطراف.

---

[1] علاء فرحان طالب، إيمان شيحان المشهداني، **الحوكمة المؤسسية والأداء الاستراتيجي للمصارف**، دار الصفاء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2011، ص 50.

[2] حسن كريم، **مفهوم الحكم الصالح**، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 2004، ص 48.

3- إدارة المخاطر:

إنّ إدارة المخاطر عملية ديناميكية يتمّ فيها اتخاذ كافة الخطوات المناسبة للتعرّف على المخاطر المؤثّرة على أهدافنا والتعامل معها[1]، كما تعتبر منطلقًا وركيزة للحوكمة، باعتبارها ذلك النظام الذي يعمل على تحديد وتحليل والسيطرة الاقتصادية على مختلف المخاطر التي تهدّد أهداف مختلف الأطراف، وذلك من خلال الإفصاح عنها والتصدّي لها بشكل منهجي ومنظّم.

المطلب الثاني: آليات تفعيل الحوكمة

إنّ تطبيق الحوكمة يعتمد على تفاعل وتكامل مجموعة من الأطراف والعناصر، ويتطلّب ذلك المرور عبر مراحل، من غرس الوعي باالمفهوم ووضع قوانين خاصة به، إلى مراقبة تطبيقها ومتابعة تنفيذها.

أولا: الأطراف الفاعلة في عملية الحوكمة:

تتضمّن الحوكمة ثلاث عناصر فاعلة وهي: الحكومة، القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، وبما أنّ لهذه العناصر نقاط قوّة ونقاط ضعف خاصة بها، يكون الهدف الاستراتيجي للحوكمة هو تعزيز التفاعل البنّاء بينها.

1- الحكومة:

هي مجموعة المؤسسات السياسية المهتمّة خصيصًا بالتنظيم، الإدارة الاجتماعية والسياسية ضمن حدود إقليم معيّن خدمة للمصلحة العامة. وهي البيئة الأساسية والقانونية المساعدة والمسؤولة عن توفير الإطار التشريعي الملائم الذي ينظّم العلاقة بينها وبين أفراد الشعب، ويسمح بمشاركتهم في بناء دولتهم باعتبارهم أفرادًا فيها، كالقوانين التي تسمح بتشكيل المنظمات غير الحكومية

---

[1] طارق عبد العال حماد، **حوكمة الشركات، شركات القطاع العام والخاص والمصارف (المفاهيم، المبادئ، التجارب، المتطلبات)، مرجع سابق**، ص341.

ومنظمات المجتمع المدني، إلى جانب إعطاء صلاحيات إدارية ومالية مناسبة لهيئاتها لتقوم بوظائفها، وخلق الأطر الحوارية بين مختلف الأطراف بشكل منظّم ورسمي.

كما ينبغي عليها كونها تركّز على البعد الاجتماعي للمواطن، توفير الخدمات العامة للمواطنين واحترام حقوق الإنسان وسن التشريعات التي تضمن حرّية الإعلام وتطبيق مبدأ حكم القانون. بالإضافة إلى العمل على تهيئة المناخ المساعد للتنمية البشرية والاقتصادية داخل المجتمع.

بالتالي فالحكومة يجب أن تعمل على لامركزية الأنظمة الاقتصادية والسياسية لتكون أكثر تجاوبًا لمتطلّبات المواطنين ولتغيير الظروف الاقتصادية بشكل سريع، فالحوكمة الجيّدة للقرن الواحد والعشرين تحتّم على حكومات الدول المتقدّمة والمتخلّفة على حدٍ سواء، أن تعيد النظر في تعريفها لدورها في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية لتقليل هذا الدور وإعادة النظر فيه، حيث تأتي التحدّيات للتغيير من المصادر التالية[1]:

- القطاع الخاص الذي يحتاج إلى بيئة مساعدة للأسواق الحرّة، وكذا إلى تحقيق توازن أفضل بين الحكومة والسوق؛
- المواطن الذي يحتاج إلى مزيد من الاستجابة من قبل الحكومة لاحتياجاته، وتكون الحكومات مسؤولة وتعمل على اللامركزية بشكل أوسع ليكون مشاركًا بها وبأنشطتها على أوسع نطاق؛
- الضغوط العالمية من قبل القوى العظمى والاتجاهات العالمية الاجتماعية والاقتصادية التي تواجه وتتحدّى كيان وطبيعة الدولة والحكومة فيها.

[1] زهير عبد الكريم الكايد، **مرجع سابق**، ص 46.

2- القطاع الخاص:

شهدت بدايات القرن العشرين زيادة في نشاط الدولة وتدخّلها في ميادين الحياة المختلفة، ولكن بالرغم من اعتبارها الفاعل الأكبر في عملية التنمية، إلّا أنّها ليست الوحيدة في هذا المجال، فهناك تحوّل في معظم دول العالم نحو الاعتماد على القطاع الخاص الذي يغطّي مختلف المؤسسات الخاصة في مجالات التصنيع، التجارة، المصارف، والتعاونيات وما إلى ذلك. فهو قطاع مستقّل يؤثّر على السياسات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

حيث أنّ معظم الدول أصبحت تدرك أنّ القطاع الخاص يمثّل المورد الرئيسي للفرص التي تفتح المجالات الاقتصادية لتشغيل الأيدي العاملة على كافّة مستوياتها، إضافة إلى تأهيلها لتحقيق النتائج الإيجابية التي تساهم في التنمية الاقتصادية للمجتمع، ورفع مستوى المعيشة للمواطنين وتحسين مستوى الخدمات المقدّمة لهم[1]، وهو ما ألحّ بضرورة تشجيعها للمشاريع الخاصة ودعمها لتصبح أكثر شفافية وتنافسية على مستوى الأسواق الدولية. إذ أنّ هذه الأخيرة تستطيع تقوية وتطوير القطاع الخاص وإدامته، من خلال الآليات التالية[2]:

- خلق البيئة الاقتصادية الكلّية المستقرّة؛
- التأكيد على سهولة حصول الفقراء والفئات ذات الفرص والإمكانات البسيطة على التسهيلات والفنية للمساهمة الإنتاجية في المجتمع، وتحسين مستوى دخولهم ومعيشتهم؛
- تعزيز المشاريع التي تتيح وتخلق فرص العمل؛
- تنفيذ القوانين والالتزام بها؛
- التحفيز لتنمية الموارد البشرية.

---

[1] شعبان فرج، **مرجع سابق**، ص14.

[2] زهير عبد الكريم الكايد، **مرجع سابق**، ص-ص: 46-47.

3- منظمات المجتمع المدني:

هي مجموعة الروابط والجمعيات التي ينظّم بها المجتمع نفسه بصورة طوعية، وهي تشمل الاتحادات والنقابات، المنظمات غير الحكومية، الجمعيات النسائية والثقافية والاجتماعية والدينية والجمعيات الخيرية، والتعاونيات، الأحزاب السياسية، والتي ليس لها علاقة مباشرة مع القطاع الخاص أو الحكومي.

أ- خصائص منظمات المجتمع المدني:

تتّسم منظمات المجتمع المدني بمجموعة من خصائص نذكر منها [1]:

- ❖ لها هيكل رسمي وتهدف للبقاء؛
- ❖ المجتمع المدني رابطة طوعية يدخله الأفراد باختياراتهم؛
- ❖ يرتكز المجتمع المدني على قيم الاحترام والتعاون والتسامح ومفهوم المواطنة، ومفهوم حقوق الإنسان والمشاركة السياسية والشعبية، والإدارة السلمية للتنوّع والاختلاف؛
- ❖ منظمات المجتمع المدني هي منظمات هادفة إلى تحقيق النفع العام للمجتمع ككلّ، أو تحقيق منافع بعض الفئات المهمّشة في المجتمع، كما أنّها غير هادفة للربح بشكل عام؛
- ❖ منظمات المجتمع المدني هي منظمات لا تسعى إلى السلطة ماعدا الأحزاب السياسية، كما تفضّل العمل في ظل قواعد محدّدة سلفًا ذات طبيعة مدنية.

---

[1] – عبد الصمد زياد، **المجتمع المدني وتحدّيات التنمية الديمقراطية في عالم متغيّر**، مركز توفيق طبارة الاجتماعي، بيروت، لبنان، 2004، ص 32.

– محمد فتحي عيد، **دور المجتمع المدني في خفض الطلب على المخدرات**، مركز الدراسات والبحوث، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، السعودية، 2009، ص 125.

ب- مقوّمات منظمات المجتمع المدني:

من خلال هذا المفهوم وهذه السّمات نجد أنّ للمجتمع المدني أربعة مقوّمات أساسية هي[1]:

- ❖ الفعل الإرادي الحرّ أو الطوعي؛
- ❖ التواجد في شكل منظمات؛
- ❖ قبول التنوّع والاختلاف بين الذات والآخرين؛
- ❖ عدم السّعي إلى الوصول إلى السلطة.

حيث تعمل هذه المنظمات على تفعيل الحياة السياسية والاقتصادية من خلال اشتراك الأفراد في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية وتنظيمهم في جماعات ذات تأثير قوي في السياسات العامة، ممّا يساعد على تحقيق إدارة أكثر عقلانية من خلال تعبئتها لأفضل الجهود الفردية والجماعية، والجدول التالي يبيّن الأدوار الرئيسية لهذه الأخيرة كالدور السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وكلّ دور له مجالات معيّنة تعمل من خلاله هذه المنظمات لإحداث تنمية اقتصادية شاملة.

الجدول رقم (01): دور منظمات المجتمع المدني

المتغيّر	دور منظمات المجتمع المدني	
الدور السياسي	■ تعزيز المشاركة السياسية. ■ مراقبة النظام السياسي.	■ نشر الثقافة السياسية. ■ التأثير في السياسات العامة.
الدور الاقتصادي	■ المشاركة في التنمية الاقتصادية. ■ مكافحة الفساد.	■ تعزيز التوجه نحو الخوصصة.
الدور الاجتماعي	■ العمل على تحقيق العدالة الاجتماعية. ■ الاهتمام بمجال الصّحة والسكان.	■ المحافظة على العلاقات العامة.

المصدر: خيرة بن عبد العزيز، **دور المجتمع المدني في ترقية الحكم الراشد أنموذج المنطقة العربية**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2007، ص 56.

[1] عبد الغفار شكر،" **العولمة والديمقراطية في الوطن العربي**"، مجلة الحوار المتمدّن، المحور: العولمة وتطورات العالم المعاصر، العدد: 946، 2004/09/04. نقلاً عن الموقع الإلكتروني: http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=22948، تاريخ الاطّلاع: 2014/01/12.

ثانيا: مراحل تطبيق الحوكمة:

لا يمكن تطبيق الحوكمة مرّة واحدة، ولكي يتمّ قبول الحوكمة من قبل مجتمع أو اقتصاد ما، يستوجب ذلك المرور بعدّة مراحل نذكرها كما يلي[1]:

1- رفع مستوى الوعي:

إنّ أحد أهمّ التحدّيات التي تواجه نجاح الحوكمة في العديد من البلدان هو غياب مفهوم الحوكمة على المستوى المحلي. وبالتالي كانت الخطوة الأولى هي العمل على غرس مفهوم الحوكمة بتحديد معناه وكيفية تطبيقه في الواقع. وتتركّز الجهود الأولية أيضًا على جعل جميع الأوساط والمؤسسات والحكومات وكلّ المعنيين يدركون فوائد الحوكمة ومحاولة تطبيق ذلك محليًا.

2- وضع القوانين الوطنية:

ما إن يبرز الوعي في أوساط الأطراف المعنية بمفهوم الحوكمة من مجموع المؤسسات والأفراد في بلدٍ ما، حتى يصبح بالإمكان ومن السهل بدء عملية تحديد مبادئ السلوك المحلية التي تتعلّق بالحوكمة، وغالبًا ما يتمّ اللجوء إلى وضع القوانين الوطنية بالاعتماد على مبادئ منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية للحوكمة كقاعدة يتمّ الانطلاق منها، ومن خلال الانطلاق من مثل هذه القاعدة، تستطيع الدول تعديل وإضفاء بعض العناصر التي تميّزها عن البلدان الأخرى، وتطوير مبادئها وقوانينها الخاصة التي تعالج الواقع المحلي، من خلال الجمع بين آراء من يمثّلون المنظمات غير الحكومية، الشركات، الأكاديميين، وسائل الإعلام ومختلف الأطراف المعنية.

3- مراقبة التطبيق:

بعد أن يتمّ تبنّي قانون قومي ما للحوكمة رسميًا من طرف الدولة بمشاركة الأطراف المعنية، تبقى مهمّة متابعة تطبيقه الفعلي على أرض الواقع، وذلك بتوضيح مدى تقيّد مختلف المؤسسات والأوساط المعنية به، من خلال اللجوء إلى آليات المراقبة المختلفة، إلى جانب الاعتماد على جمعيات هذه المؤسسات التي تلعب دورًا هامًا في مراقبة وضبط سلوك أعضائها.

---

[1] طارق عبد العال حماد، **حوكمة الشركات، شركات القطاع العام والخاص والمصارف (المفاهيم، المبادئ، التجارب، المتطلبات)، مرجع سابق**، ص 25. (بتصرّف)

كما أنّ باقي المجتمع ممن لهم مصلحة في تطبيق الحوكمة يمكن لمجموعات منه المساهمة في عملية المراقبة، وعلى الصحافة أيضًا أن تتحمّل جزء من مسؤولية الرقابة.

4- التدريب على المسؤوليات الجديدة:

مع اعتماد قانون الحوكمة وإرادة البدء في تنفيذه لابّد من تعليم وتدريب الفاعلين الأساسيين الذين يقع على عاتقهم تنفيذ ما تتطلّبه الحوكمة، نظرًا للمسؤوليات الجديدة التي يكلّفون بها. ومن أمثلة ذلك أنّه في روسيا بعد إصدار قانون حوكمة الخاص بالشركات، نظّم معهد المديرين الروسي سلسلة من الدورات التعليمية والتدريبية لكبار موظفي الشركات في مختلف أنحاء الدولة، وقد تطلّب الأمر منهم ترجمة المواد المناسبة من البلدان الأخرى ووضع مواد دراسية أخرى مبتكرة حسب المتطلّبات، بهدف غرس المعلومات والإحساس بأهمّية التجربة في نفوس المتدرّبين وتعريفهم مدى حجم المسؤولية الملقاة على عاتقهم.

5- إضفاء الطابع المؤسسي على الحوكمة:

تعتبر هذه المرحلة آخر مراحل تطبيق الحوكمة وهي تأتي من تطوّر الحوكمة في دولةٍ ما، أي عندما تصبح الحوكمة وممارستها كجزء طبيعي مهمّ ومفيد في أوساط مختلف المؤسسات والأطراف المعنية بها، وعندما تكون المؤسسات التي تدعّم التطبيق والامتثال لمبادئ الحوكمة قد أصبحت ثابتة في مكانها، وتشمل هذه المؤسسات كلّ من مؤسسات القطاع الخاص ومؤسسات الدولة.

بالتالي تتشكّل البنية التحتية الضرورية لممارسة الحوكمة، كما أنّ المؤسسات والأطراف المعنية بها تتّبع المبادئ والتوجيهات التي يجري وضعها وتطويرها من قبل القطاع الخاص والقطاع الأكاديمي استجابة للظروف السائدة، وهو ما يساعد على تطوير الحوكمة.

المطلب الثالث: مستويات الحوكمة ومؤشّرات قياس أبعادها

يمكن ملاحظة أنّ الحوكمة كما انصرفت إلى جوانب سياسية واقتصادية، فهي أيضًا تتواجد على عدّة مستويات مختلفة، ولتقدير مستوى الحوكمة يتمّ الاعتماد على مجموعة من المؤشّرات، تخصّ أبعادها المختلفة التي يجب توفّرها من أجل تحقيقها وتكريسها داخل بلدٍ ما.

أولا: مستويات الحوكمة:

هناك ثلاث مستويات يمكن أن ترتبط بها الحوكمة وهي[1]:

1- الحوكمة على المستوى العالمي: حيث تتعامل الحوكمة في المجال العالمي مع قضايا خارج مجالات الإدارة الحكومية الواحدة. وفي تعريف الحوكمة العالمية الذي تقدّمه لجنة الأمم المتّحدة المعنية بالحوكمة العالمية ضمن تقريرها المعنون: "**Neighborhood Our Global**" أنّها الطريقة التي ندير بها الشؤون العالمية، والكيفية التي نرتبط فيها بعلاقاتنا فيما بيننا، والأسلوب الذي نتّبعه في اتخاذ قرارات تؤثّر على مستقبلنا المشترك. ويشدّد التقرير على أنّ الحوكمة العالمية لا تعني وجود حكومة عالمية، لأنّ ذلك لن يكون من شأنه إلّا تعزيز دور الحكومات، بل أنّه يعني جعل البشر محور الشؤون العالمية.

2- الحوكمة الوطنية أو الحوكمة على مستوى الدولة: وهذا النوع من الحوكمة يوجد داخل المجتمع الواحد، وتفهم أحيانًا بأنّها الحق الخاص للحكومة، والتي يمكن أن تحتوي على عدّة مستويات: الوطني، الولاية أو المحافظة والضواحي أو المحليات **Urban or Local** [2]. ومع أنّ الحكومة لا تزال هي الجهة الفاعلة الرئيسية، فإنّها لا تتحمّل وحدها عبء الحكم. فقد تغيّر دورها من دور السلطة الإدارية إلى دور قيادي في بيئة حكم متعدّدة المراكز.

---

[1] Tim PLUMPTRE, John GRAHM, op cit, P-P 19-20.
[2] Ibid, P: 03.

3- الحوكمة المؤسسية: وهذا النوع من الحوكمة يوجد في المؤسسات المساهمة وغير المساهمة، والتي تكون في العادة مسؤولة أمام مجالس الإدارة. ويطلق في الكثير من الأدبيات على هذا النوع من الحوكمة اسم حوكمة الشركات، وهي تعتبر أحد العناصر الأساسية في مجال تحسين الكفاءة الاقتصادية، وحوكمة الشركات تتضمّن مجموعة من العلاقات بين الإدارة التنفيذية للشركة، ومجلس إدارتها والمساهمين فيها وغيرهم من الأطراف المعنية وصاحبة المصلحة بصور مختلفة[1].

كما ينبغي أن يوفّر أسلوب حوكمة الشركات الحوافز الملائمة لمجلس الإدارة والإدارة التنفيذية للشركة، لمتابعة الأهداف التي تتّفق مع مصلحة الشركة والمساهمين فيها.

ثانيا: أبعاد الحوكمة:

تتضمّن الحوكمة ثلاثة أبعاد مترابطة تتمثّل في[2]:

1- البعد السياسي:

يتعلّق بطبيعة النظام السياسي وشرعية تمثيله. ويكمن هذا البعد في ضرورة تفعيل الديمقراطية التي تعتبر شرطًا أساسيًا لتجسيد المشاركة، الشفافية، المساءلة وحكم القانون، وذلك من خلال[3]:

أ- مشاركة سياسية واسعة النّطاق، ليس فقط في إطار الانتخابات، وإنّما من خلال الإمكانيات المتاحة للمجتمع المدني لممارسة السلطة بالمشاركة في اتخاذ القرارات، وحتى إلى درجة محاسبة الحكام وذلك بتقديم حصيلة أعمالهم؛

ب- الدولة الحقوقية التي تخضع المواطنين والحكام للقانون، وكذلك استقلالية القضاء؛

---

[1] طارق عبد العال حماد، **حوكمة الشركات، - المفاهيم، المبادئ، التجارب - تطبيقات الحوكمة في المصارف**، الدار الجامعية ، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، 2005 ، ص09.

[2] حسن كريم، " **الفساد ولحكم الصالح في البلاد العربية** "، مجلة المستقبل العربي، العدد: 309، بيروت - لبنان، نوفمبر- 2004، ص 15.

[3] سهيلة إمنصوران، **الفساد الاقتصادي وإشكالية الحكم الراشد وعلاقتهما بالنمو الاقتصادي**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع التحليل الاقتصادي، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2005-2006، ص ص: 112-113. (بتصرّف)

ج- صحافة مستقلّة ومنافسة قادرة على تشكيل رأي عام واعي ونامي؛

د- هيئة برلمانية مسؤولة تتمتّع بإمكانية القيام بعملية التحقيق، ونظام إعلامي اتصالي يجعلها في اتصال واستشارة مباشرة ودائمة مع الناخبين والسلطة التنفيذية.

2- البعد التقني والإداري:

يشمل هذا البعد نسق العمل العام الذي من خلاله يتمّ وضع وإعداد السياسات العامة وتطبيقها وتقييمها، ويتكوّن هذا النسق من مجموع الموارد المادية والمعنوية والمالية التي وضعتها الدولة لممارسة نشاطات المصلحة العامة[1].

نستطيع القول أنّ هذا البعد يكمن في تطوير الفعالية في تسيير القطاع العام، أي كفاءة الجهاز وفاعليته، فلا يمكن تصوّر إدارة عامة فاعلة من دون الاستقلال عن النفوذ السياسي، ولا يمكن تصوّر مجتمع مدني دون استقلاليته عن الدولة، ولا تستقيم السياسات الاقتصادية والاجتماعية بغياب المشاركة والمحاسبة والشفافية، وهو الأمر الذي يحتاج إلى درجة من التكامل[2].

3- البعد الاقتصادي:

ونعني به العملية التي تشمل أساليب وإجراءات اتخاذ القرارات التي تكون لها تأثيرات على النشاطات الاقتصادية والقواعد التي تنظّم عملية إنتاج وتوزيع الموارد والخدمات داخل مجتمع معيّن[3]. فلا يجوز إغفال أهمّية البعد الاقتصادي، كونه يمثّل أحد أهمّ محاور وآليات تعزيز الحوكمة، حيث لم يعد الاهتمام محصورًا في تحديد مستويات النمو الاقتصادي فحسب، وإنّما امتدّ ليشمل وجوب تحسين مستويات الأداء الاقتصادي لمواجهة مختلف الأزمات، وذلك عبر إصلاحات هيكلية.

---

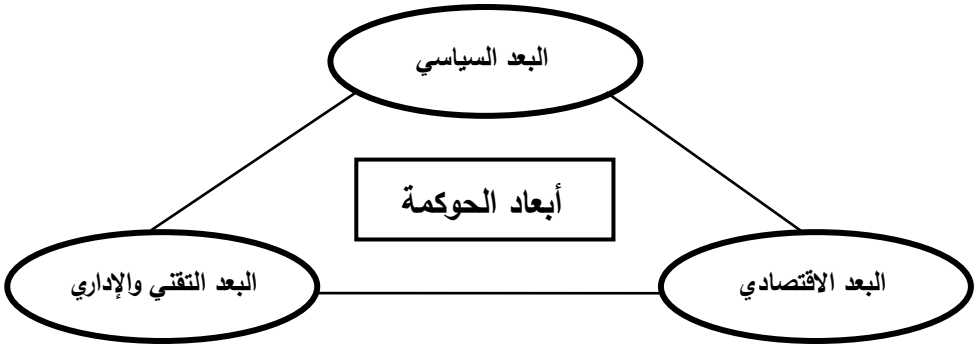
[1] مايغا بوباكري، "**إشكالية الحكم الرشيد في المسار الديمقراطي لبوركينافاسو 1990-2002**"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2003، ص39.

[2] تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002: **خلق الفرص للأجيال القادمة**، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، 2002، ص 18.

[3] الأخضر عزي، غانم جلطي، **الحكم الرشيد وخوصصة المؤسسات**، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 27، مارس 2006، نقلاً عن الموقع الإلكتروني: www.uluminsania.com، تاريخ الاطّلاع: 2014/01/16.

وترابط وانسجام هذه الأبعاد الثلاث يسهم في إنتاج الحوكمة، وهو ما يمثّله الشّكل الموالي:

الشّكل رقم (02): الأبعاد الثلاثة للحوكمة



المصدر: من إعداد الطالب بناءًا على مها محمود رمزي ريحاوي، **الشركات المساهمة ما بين الحوكمة والقوانين والتعليمات (حالة دراسية للشركات المساهمة العامة العمانية)**، مجلة جامعة دمشق للعلوم الإقتصادية والقانونية، المجلد 24، العدد الأول، 2008، ص 99. (بتصرّف)

ثالثا: مؤشّرات قياس الحوكمة:

لتقدير مستوى الحوكمة في دولةٍ ما، يقترح دانيال كوفمان **(Daniel Kauffman)** في هذا الصدد ستّة مؤشّرات تخصّ أبعاد الحوكمة المختلفة، حيث أنّ كلّ بعد يتمّ قياسه عن طريق مؤشّرين، وكلّ مؤشّر من هذه المؤشّرات يأخذ قيمة ما بين: **(2. 5−)** و **(2. 5+)** تسمح بوصف نوعية الخدمات التي تقدّمها الدولة في مجال ونطاق تدخّلها، بالإضافة إلى احترامها للقانون والتزامها الحرّيات السياسية والمدنية والشفافية واكتسابها ثقة المواطنين وابتعادها عن الفساد الإداري والمالي، وهي موزّعة على النحو التالي[1]:

1- مؤشّرات قياس البعد السياسي:

ويتمّ قياس البعد السياسي **(نوعية الحكم)** من خلال مؤشّرين هما[2]:

أ- مؤشّر المشاركة السياسية والمساءلة: يسمح هذا المؤشّر بقياس مدى إمكانية المشاركة السياسية للمواطنين في اختيار حكوماتهم، وكذا الجوانب المرتبطة بالحرّيات السياسية التي تتضمّن حرّية التعبير، حرّية الإعلام... إلخ.

---

[1] Ahmed BENBITEUR**, la bonne gouvernance, pour quoi s'inquiéter de la corruption**, séminaire scientifique international sur la bonne gouvernance et son rôle dans le développement durable, association nationale des économistes algériens, bibliothèque nationale. Alger, 09-10 décembre 2006.

[2] بلخير آسيا، **إدارة الحكمانية ودورها في تحسين الأداء التنموي - بين النظرية والتطبيق - (الجزائر أنموذجًا: 2007/2000)**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع رسم السياسات العامة، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدّة - الجزائر ، 2009، ص 54.

ب- مؤشّر الاستقرار السياسي وغياب العنف: يسمح هذا المؤشّر بقياس عدم الاستقرار السياسي، أي التنبّؤ بعدم استقرار الحكومات، أو أنّها تسير عن طريق العنف، بما في ذلك السياسات الداعية إلى الإرهاب.

2- مؤشّرات قياس البعد الاقتصادي:

ويتمّ قياس البعد الاقتصادي **(قدرة الحكومة)** من خلال المؤشّرين الآتيين:

أ- مؤشّر فعالية الحكومة: يسمح هذا المؤشّر بقياس جودة الخدمات العمومية، وكذا درجة استقلاليتها عن الضغوط السياسية، كما يعبّر عن مدى مصداقية تعهّدات الحكومات تجاه السياسات التي تمّ صياغتها وتنفيذها.

ب- مؤشّر نوعية التنظيم: يسمح هذا المؤشّر بقياس قدرة الحكومات على صياغة وتنفيذ سياسات سليمة وتطبيق أطر تنظيمية تسمح بترقية وتنمية القطاع الخاص.

3- مؤشّرات قياس البعد القانوني:

ويتمّ قياس هذا البعد **(الاحترام والمساواة)** هو الآخر بمؤشّرين اثنين هما[1]:

أ- مؤشّر سيادة القانون: يسمح هذا المؤشّر بقياس مدى ثقة الأعوان في القوانين التي يقيمها المجتمع، وبالخصوص حقوق الملكية، الشرطة، المحاكم...، كما يتجلّى ذلك في انتشار الجريمة والعنف.

ب- مؤشّر مراقبة الفساد (الرشوة): يسمح هذا المؤشّر بقياس مدى أو إمكانية استعمال السلطة العمومية للمصلحة الشخصية، بما في ذلك كلّ أشكال الدفع الإضافي لأعوان الدولة من قبل رجال الأعمال.

ولقد لقيت هذه المؤشّرات إجماع العديد من المؤسسات والهيئات الدولية مثل: الأمم المتّحدة، صندوق النقد الدولي والبنك العالمي.

---

[1] بلخير آسيا، **المرجع السابق**، ص ص: 54-55.

المبحث الثالث: الحوكمة المحلية

بعد تطرّقنا في المبحثين السابقين إلى الحوكمة بمفهومها العام، وأهمّ الأساسيات فيها، تجدر الإشارة إلى أنّ تطبيق هذا المفهوم امتدّ حتى على المستوى المحلي وهو ما يعرف بالحوكمة المحلية.

إذ أنّ الحوكمة المحلية ومن خلال المرتكزات التي تقوم عليها والخصائص التي تتّسم بها كالشفافية والمساءلة وحكم القانون والمشاركة، ومن خلال الأهداف التي تسعى إليها، يمكن أن تكون آلية فعّالة على المستوى المحلي، فضلاً عن إسهامها في تحقيق التنمية المحلية، إلاّ أنّ تحقيقها يبقى مرهون بتجاوز مجموعة من التحدّيات التي تواجه تطبيقها.

المطلب الأول: تعريف الحوكمة المحلية والهدف منها

يسهم تطبيق الحوكمة المحلية في تحقيق مجموعة من الأهداف التي أشار إليها عدد من الباحثين والخبراء، ولكن قبل الإشارة إليها وجب التعريج إلى التعاريف التي تناولتها بعض الأدبيات في هذا المجال.

أولا: تعريف الحوكمة المحلية:

يقابل تعريف الحوكمة المحلية ما يقابل بقية التعاريف في العلوم الاجتماعية، فمن الصّعب وضع تعريف بسيط، واضح وشامل لجميع عناصر الظاهرة، يمكن تعميمه على جميع المجتمعات. لذا فإنّه من الواجب ذكر أهمّ الجهات التي اهتمّت بهذا الموضوع، حيث تعتبر إسهامات المنظمات الدولية كبيرة في مجال الحوكمة المحلية، خاصّة كلٌّ من البنك الدولي وبرنامج الأمم المتّحدة الإنمائي.

حيث يعرّف البنك الدولي الحوكمة المحلية انطلاقًا من فكرة مفادها تطوير المؤسسات التي يعرّفها بأنّها: مجموعة التنظيمات الرسمية (الدستور، القوانين، التنظيمات والنظام السياسي) وغير الرسمية (الثقة في المعاملات، العقائد والمعايير الاجتماعية) وسلوك الأفراد والمنظمات.

كما يرى البنك الدولي أنّ الحوكمة المحلية هي: "الطريقة التي تمارس بها السلطة لأجل تسيير الموارد الاقتصادية والاجتماعية لأيّ بلد، بغية التنمية"[1].

وعرّف برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي الحوكمة على المستوى المحلي بأنّها: ممارسة السلطة السياسية والإدارية والاقتصادية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات، من خلال آليات وعمليات ومؤسسات تتيح للأفراد والجماعات تحقيق مصالحها.

بعبارة أخرى فإنّ الحوكمة المحلية: " تتضمّن مجموعة الهيئات والآليات التي يستطيع من خلالها المواطنون ومجموعاتهم التعبير عن احتياجاتهم، مناقشة اختلافاتهم، تلقّي حقوقهم والقيام بواجباتهم على المستوى المحلي، والتي تتطلّب شراكة بين المجتمع المدني والقطاع الخاص لأجل تقديم خدمات تتّصف بالمشاركة، الشفافية، المسؤولية، العدالة والتطوّر المحلي. وهي تتطلّب تحويل السّلطات والموارد اللازمة للجماعات المحلية، وتدعيم قدرتها على العمل كهيئات مشاركة، حسّاسة ومسؤولة أمام انشغالات واحتياجات المواطنين، كما يتمّ في ذات الوقت السّعي لتدعيم الديمقراطية في المستوى القاعدي، وإعطاء المواطنين وممثّليهم الوسائل للمساهمة كشركاء متساوين في الحوكمة المحلية وفي مسار التطوّر المحلي"[2].

أمّا تعريف الحوكمة المحلية حسب منظمة الأمن والتعاون الأوروبي هو: بناء وتعزيز المؤسسات الديمقراطية وتشجيعها والتسامح في المجتمع ككلّ.

---

[1] قوي بوحنية، بلال خروفي، **الحوكمة المحلية كآلية لمكافحة الفساد: قراءة في المفهوم والآليات**، نقلاً عن الموقع الإلكتروني: http://www.bouhania.com/news.php?action=view&id=146، تاريخ الاطّلاع: 2014/01/21.

[2] سعاد عقون، **مساهمة نظام مراقبة التسيير وتحسين الأداء وتفعيل الحوكمة على مستوى الإدارات المحلية**، ورقة عمل ضمن للمؤتمر الدولي الثامن حول دور الحوكمة في تفعيل أداء المؤسسات والاقتصاديات يومي 19 و20 نوفمبر 2013، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف–الجزائر، ص 05.

أمّا بالنّسبة لإسهامات الأكاديميين والباحثين في وضع تعريف لمفهوم الحوكمة المحلية، فنجد:

- **تعريف Landell And Mills:** تعرّف الحوكمة المحلية بأنّها عبارة عن استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

- **تعريف Charlick:** فيرى بأنّها: "الإدارة الفعّالة للشؤون العامة المحلية من خلال مجموعة من القواعد المقبولة كقواعد مشروعة، بغية دفع وتحسين القيم التي ينشدها الأفراد والمجموعات في المجتمع المحلي"[1].

- **تعريف Marcou, Rangeon, Thiebault:** تعرّف على أنّها: "الأشكال الجديدة والفعّالة بين القطاعات الحكومية، والتي من خلالها يكون الأعوان الخواص وكذا المنظمات العمومية كالجماعات أو التجمّعات الخاصة بالمواطنين أو أشكال أخرى من الأعوان، يأخذ كلٌّ بعين الاعتبار المساهمة في تشكيل السياسة"[2].

- **تعريف Francois Xavier Merrien:** تتعلّق الحوكمة المحلية بشكل جديد من الحكم، بحيث أنّ الأعوان باختلاف طبيعتهم وكذلك المؤسسات العمومية، تشارك بعضها البعض، وتجعل مواردها وقدراتها وخبراتها تخلق تحالفًا خاصًا للفعل القائم على تقاسم المسؤوليات[3].

وقد صنّف **AR RHODES** التعريفات التي تناولت الحوكمة المحلية إلى ستّة (06) محاور[4]:

- **المحور الأول:** يدرس العلاقة بين آليات السوق والتدخّل الحكومي والنفقات العامة، ويهدف أساسًا إلى الحدّ من التدخّل الحكومي وضبط النفقات العامة، والخوصصة، كمؤشّرات تعبّر عن دولة الحدّ الأدنى التي لا تتدخّل إلّا عند الضرورة.

---

[1] حسن العلواني، **اللامركزية في الدول النامية من منظور أسلوب الحكم المحلي الرشيد**، ورقة عمل ضمن مؤتمر الحكم الرشيد والتنمية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، القاهرة- مصر، 2006، ص 80.

[2] الأخضر عزي، غالم جلطي، **قياس قوة الدولة من خلال الحكم الراشد-إسقاط على التجربة الجزائرية**، مجلة علوم إنسانية، العدد:21، مارس 2005، ص 15. من الموقع الإلكتروني: http://www.4shared.com/document/RhBhpzam/16_online.html، تاريخ التحميل: 2014/01/14.

[3] سلوى شعراوي جمعة، **مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع: إشكاليات نظرية**، 2001، مرجع سابق، ص 04.

[4] بوجمعة قويدري قوشيح، مريم موح صغير، **مرجع سابق**، ص03.

– **المحور الثاني:** يركّز هذا المفهوم على المنظمات الخاصة ومنظمات إدارة الأعمال.

– **المحور الثالث:** يدعو إلى إدخال مبادئ إدارة الأعمال في الإدارة الحكومية، بتطبيق قيم جديدة كقياس الأداء والمنافسة والتمكين، ومعاملة المتلقّي على أساس أنّه زبون لضمان الفعالية والكفاءة. لكن هذا الرأي أهمل الجانب الاجتماعي للدولة كفاعل خدماتي بغض النظر عن الربح.

– **المحور الرابع:** الحوكمة المحلية تعبّر عن الإدارة الجيّدة للدولة والمجتمع، وهو امتداد للمحور السابق لكنّه يربط بين الجوانب الإدارية والجوانب السياسية من خلال التركيز على القيم الديمقراطية والمؤسسات الشرعية للنظام السياسي، كما يمثّل هذا المحور، المفهوم الذي قدّمه البنك الدولي سنة 1989، والذي يقوم على الإصلاحات الإدارية، تشجيع القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية، واللامركزية الإدارية.

– **المحور الخامس:** يرى بأنّ السياسات العامة ما هي إلّا تفاعلات بين فواعل رسمية وغير رسمية على المستويين الوطني والمحلي.

– **المحور السادس:** يرى بأنّ الحوكمة المحلية تتمثّل في إدارة مجموعة من الشبكات المنظمة في مجموعة من الأجهزة والمنظمات، وإن كان هذا المحور يشمل جميع الفواعل إلّا أنّه غير دقيق ولا يوضّح المعنى والمقصود بالحوكمة المحلية.

ويوضّح الإعلان الذي صدر عن مؤتمر الاتحاد الدولي لإدارة المدن **ICMA** الذي عقد في صوفيا في ديسمبر 1996، عناصر الحوكمة المحلية **Local Governance** على النحو التالي[1]:

- ❖ نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون؛
- ❖ لامركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي؛
- ❖ مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي؛
- ❖ تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي.

---

[1] سمير محمد عبد الوهاب، **الإدارة المحلية والبلديات العربية**، ورقة عمل ضمن مؤتمر الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة – مصر،2007، ص14.

ثانيا: أهداف الحوكمة المحلية:

على ضوء التعاريف المقدّمة للحوكمة المحلية، يمكن تصوّر هدفين أساسيين تستخدم الحوكمة المحلية لأجل تحقيقهما، وهما[1]:

1- الهدف الاقتصادي: يتمثّل في تحقيق كفاءة وجودة أعلى للمشاريع والخدمات المقدّمة، وترشيد الإنفاق ومنع الهدر في الإمكانات وتقليل المحسوبية والفساد على المستوى المحلي. ويتمّ تحسين هذه الكفاءة، عن طريق تخفيض تدفقات مختلف الموارد المحلية المتاحة، ضمن إطار الصلاحيات المحدّدة للجماعات المحلية (البلديات والولايات) من طرف السلطة المركزية للدولة. ومن خلال زيادة إشراك الأفراد وإعطائهم فرصة المساءلة.

وضمن إطار تحقيق الهدف الاقتصادي، يمكن ملاحظة ما يلي:

أ- رقابة الحكومة على الجماعات المحلية: نظرًا لاستفادة الجماعات المحلية من الموازنة العامة، فإنّ الحكومة تكون مطالبة بممارسة رقابة قوية على إنفاق الجماعات المحلية، وهو ما يتطلّب إصدار تشريعات ملائمة لذلك، ووضع روابط على فرض الضرائب والرسوم على المستوى المحلي. كما يتمّ النظر للمساءلة المحلية والمشاركة الشعبية ضمن سياق أهداف الحكومة، لرفع قيمة ونوعية الخدمات المقدّمة للمواطنين؛

ب- يلعب القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دورًا مهمًّا في زيادة قدرة المواطن على الاختيار؛

ج- تلعب أشكال المشاركة المختلفة، دورًا أساسيًا في صنع السياسات والقرارات المحلية.

---

[1] عبد القادر خليل، محمد مداحي، **رقابة ميزانية الجماعات المحلية كمدخل لتحسين الحوكمة**، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة يومي 30 و31 أكتوبر 2012، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة العقيد آكلي محند أولحاج بالبويرة-الجزائر، ص09.

2- الهدف السياسي: ضمن إطار تحقيق هذا الهدف، تلعب الهيئات المحلية دورًا أساسيًا في التعبير عن المصالح المحلية، كما تلعب دورًا مهمًّا في صنع السياسات المحلية كجزء من الكيان الكلّي وهو الدولة، باعتبارها مشاركة للحكومة في مسؤولية تقديم الخدمات. أي أنّ الحوكمة المحلية في هذا الصدد تعمل على تطبيق أفضل الممارسات على المستوى المحلي، لتعزيز التعاون وإشراك المواطنين في صنع القرارات التي تؤثّر في حياتهم اليومية.

ويمكن تحديد أهمّ ملامح هذا الهدف كما يلي:

أ- تمارس الجماعات المحلية قدرًا من المسؤولية في تحصيل الإيرادات الجبائية، عن طريق مصالح مختصّة؛

ب- تساهم الشفافية المرتفعة لعمل الجماعات المحلية في دعم الأنشطة التي تقوم بها؛

ج- تمثّل المساءلة والشفافية والعدالة، عوامل هامّة في المساعدة على توفير موارد مالية إضافية؛

د- تكون مساءلة الحكومة للجماعات المحلية عبر مستويين: شعبي وقانوني مؤسسي. حيث ينوط بالمستوى الأول المواطن المحلي، الذي يعكس المصالح الجماعية للمجتمع المحلي، وتستخدم آلية التشاور مع المواطن، من خلال منظمات المجتمع المدني، التي تمثّل أهمّ الفاعلين في عملية صنع السياسات المحلية؛

هـ- يمكن اللجوء لاستطلاعات الرأي وللاستفتاء، لمعرفة اختيار ممثّلي الشعب.

من خلال ما سبق يتّضح أنّه ليس هناك مفهوم محدّد للحوكمة المحلية، لكن المتّفق بشأنه هو أنّ الحوكمة المحلية تستهدف تحقيق مصلحة عموم الناس في المجتمع، نظرًا لكونها تقوم أساسًا على مفهوم الشراكة، من خلال إشراك جميع الأطراف والفئات في إعداد السياسات العامة المحلية، بما يترتّب عليه من تقليص لسلطة الحكومة المركزية على المستوى المحلي، كما تقوم الحوكمة المحلية على المساءلة والشفافية للوصول إلى هدف أسمى هو القضاء على الفقر والحرمان بمختلف مستوياته وأنواعه، وتحقيق التنمية البشرية المستدامة.

المطلب الثاني: مرتكزات الحوكمة المحلية وخصائصها

يتوقّف تطبيق الحوكمة على المستوى المحلي على مجموعة من المرتكزات، بالإضافة إلى بعض الخصائص التي لابّد من توافرها لكي تتّصف الحوكمة المحلية بالفعالية.

أولا: مرتكزات الحوكمة المحلية:

تنطلق الحوكمة المحلية من مرتكزات عدّة، أهمّها[1]:

- وجود خطّة استراتيجية وتشغيلية، وإجراءات مالية وإدارية واضحة لكلٍّ من البلدية والولاية لتحقيق تنمية متوازنة ومستديمة للمشاريع والخدمات التنموية؛
- وجود برنامج عمل للمجلس البلدي والولائي، معلن بمؤشّرات قياسية يحدّد نجاحه أو إخفاقه؛
- اعتماد جدول تنفيذي لاجتماعات المجالس المحلية، لمتابعة إنجاز المشاريع المحلية؛
- التزام كلٌّ من البلدية والولاية، والمجالس المحلية بالإفصاح والشفافية والأمانة والمسؤولية الجماعية والفردية؛
- التزام المجالس المحلية بسياسة واضحة لنشر قراراتها ومدى تنفيذها ليطّلع عليها المواطنون.

ثانيا: خصائص الحوكمة المحلية:

تتّسم الحوكمة المحلية بعدّة خصائص يمكن حصرها فيما يلي:

❖ **المشاركة Participation**: بمعنى تهيئة السّبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات، من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات، إمّا بطريقة مباشرة أو من خلال مجالس محلية منتخبة تعبّر عن مصالحهم عن طريق تسهيل التحديد المحلي للقضايا والمشكلات. وفي إطار التنافس على الوظائف العامة، يتمكّن المواطنون من المشاركة في الانتخابات واختيار الممثّلين في مختلف مستويات الحكم. ويمكن أن تعني المشاركة أيضًا المزيد من الثقة، وقبول القرارات السياسية من جانب المواطنين، الأمر الذي يعني زيادة الخبرات المحلية[2].

---

[1] رياض المصطفى، **الحوكمة البلدية والقضاء على الفساد**، نقلاً عن الموقع الإلكتروني: www.walfajr.net/?act=artcl&id=14304، تاريخ الاطّلاع: 2014/01/19.

[2] سمير محمد عبد الوهاب، **الإدارة المحلية والبلديات العربية**، **مرجع سابق**، ص15.

❖ **المساءلة Accountability:** وتعني خضوع صنّاع القرار في الأجهزة المحلية لمساءلة المواطنين والأطراف الأخرى ذات العلاقة، بمعنى خضوع الأجهزة المحلية لما يعرف بالمساءلة المزدوجة أي المواءمة بين المساءلة أمام الناخبين من ناحية، والمساءلة أمام المستويات الحكومية الأعلى من ناحية أخرى. وبالتالي فالحوكمة المحلية محكومة بنوعين من العلاقات:

– **أولهما:** علاقات أفقية تكون بين الأجهزة المحلية من ناحية، والمواطنين ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص من ناحية أخرى، من خلال الاستجابة لمطالبها والخضوع لمساءلتها.

– **وثانيهما:** علاقات رأسية تكون بين مستويات الحكم المختلفة، والتي تحدّدها الأطر القانونية والترتيبات التنظيمية للمساءلة. ويترتّب على كون الحكومة أكثر قربًا من المواطن تعزيز المساءلة والتقليل من الفساد، فمن المفترض أن يكون المواطن على دراية أكبر بتصرّفات الأجهزة المحلية أكثر من درايته بتصرّفات الأجهزة المركزية، الأمر الذي يتيح إمكانية الرقابة عليها ومساءلتها شعبيًا[1].

❖ **الشرعية Legitimacy:** وتعني قبول المواطن المحلي لسلطة هؤلاء الذين يحوزون القوّة داخل المجتمع، ويمارسوها في إطار قواعد وعمليات وإجراءات مقبولة، وأن تستند إلى حكم القانون والعدالة، وذلك بتوفير فرص متساوية للجميع[2].

❖ **الكفاءة والفعالية Effectiveness and Efficiency:** ويقصد بذلك البعد الفنّي لأسلوب الحوكمة المحلية، أي قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد المحلية إلى برامج وخطط ومشاريع تلبّي احتياجات المواطنين المحليّين، وتعبّر عن أولوياتهم، مع تحقيق نتائج أفضل وتعظيم الاستفادة من الموارد المتاحة[3].

---

[1] حسن العلواني، **اللامركزية في الدول النامية من منظور أسلوب الحكم المحلي الرشيد، مرجع سابق**، ص81.

[2] بومدين طاشمة، **الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر**، مجلة التواصل، العدد 26، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان الجزائر، جوان 2010، ص31.

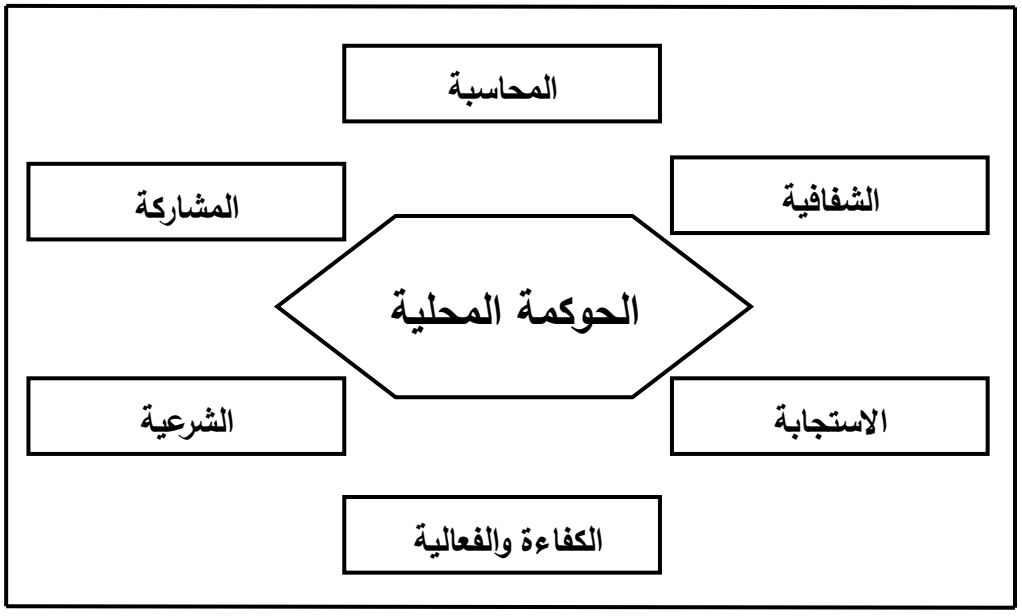
[3] **نفس المرجع**، نفس الصفحة.

❖ **الشفافية Transparency**: وذلك من خلال إتاحة تدفّق المعلومات وسهولة الحصول عليها لجميع الأطراف في المجتمع المحلي. ومن شأن ذلك توفير الفرصة للحكم على مدى فعالية الأجهزة المحلية، وكذلك تعزيز قدرة المواطن المحلي على المشاركة. كما أنّ مساءلة الأجهزة المحلية مرهون بقدر المعلومات المتاحة حول القوانين والإجراءات ونتائج الأعمال.

❖ **الاستجابة Respensiveness**: أي أن تسعى الأجهزة المحلية إلى خدمة جميع الأطراف والفئات المعنية، والاستجابة لمطالبها، خاصة الفقراء والمهمّشين، وترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها على درجة الشفافية وتوافر الثقة بين الأجهزة المحلية والمواطن المحلي[1].

والشّكل الآتي يوضّح هذه الخصائص التي لابّد من توافرها، حتى تتّصف الحوكمة المحلية بالجيّدة:

الشكل رقم (03): خصائص الحوكمة المحلية



المصدر: What Is Good Governance ? http://www. unescap. org/pdd/prs/projet activities/ongoing/gg governance. pdf, p 03.

[1] حسن العلواني، **اللامركزية في الدول النامية من منظور أسلوب الحكم المحلي الرشيد، مرجع سابق**، ص78.

ويمكن القول أنّ الحوكمة المحلية الجيّدة تقوم على **ثلاث أبعاد أساسية** تتمثّل في[1]:

– **الأداء Performance**: يشير إلى مسؤولية الأجهزة المحلية عن إدارة الموارد العامة المحلية بكفاءة وفعالية، وتقديم الخدمات العامة للمواطن المحلي، وتشجيع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

– **المشاركة Participation**: بمعنى مشاركة المواطنين سواءً كانوا أفرادًا أو جماعات في عملية صنع القرار المحلي، من خلال آليات من شأنها تحسين وتطوير أداء الأجهزة المحلية المنتخبة.

– **الشراكة Partnership**: وتكون بين الأجهزة المحلية ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، في إنتاج السلع وتقديم الخدمات على المستوى المحلي.

المطلب الثالث: الظواهر الاجتماعية المشابهة للحوكمة المحلية والتحدّيات التي تواجهها

يمكن الملاحظة أنّ الحوكمة المحلية كمفهوم وكممارسة ما زال حديث النشأة، كغيره من المفاهيم والظواهر السياسية المعاصرة له، حيث أنّ تحقيقه يرتبط بمجموعة من التحدّيات التي يجب تجاوزها على المستوى المحلي.

أولا: الحوكمة المحلية وبعض الظواهر الاجتماعية المشابهة:

تقوم الحوكمة المحلية على عدّة قيم إنسانية واجتماعية تتقاطع إلى حدٍّ كبير مع بعض الظواهر الأخرى المعاصرة، كالتنمية البشرية المستديمة، الديمقراطية والإدارة العامة الحديثة.

1– الحوكمة المحلية والتنمية البشرية المستدامة (المستديمة):

أدّى تركيز الجهود التنموية على الجانب الاقتصادي إلى تحقيق نسب نمو ضعيفة، وهو ما عجّل بالدول بالانتقال من الاستثمار في رأس المال المالي إلى الاستثمار في رأس المال البشري في ظل التنمية البشرية المستدامة، وهي نظرية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية تجعل الإنسان منطلقها وغايتها، وتتعامل مع الأبعاد البشرية والاجتماعية باعتبارها العنصر المهيمن، وتنظر

[1] وفاء معاوي، **مرجع سابق**، ص33.

للطاقات المادية باعتبارها شرط من شروط تحقيق التنمية، وترتبط التنمية البشرية المستدامة بالجوانب الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والبيئية والثقافية، باعتبارها خطّة متكاملة لتطوير قدرات الأفراد وتعظيم منافعهم. وتتمثّل أهدافها في: التمكين، التعاون، العدالة والاستدامة.

إذ لا يمكن تحقيق هذه الأهداف دون وجود صريح للحوكمة المحلية، لأنّ هذه الأخيرة بإمكانها ضمان نسب مشاركة كبيرة بين جميع الفئات الاجتماعية، بالنظر إلى تعدّد فواعلها، كما أنّها تمكّن من خلق التواصل بين النظام السياسي والمجتمع، لتحديد الأهداف الأساسية للتنمية البشرية المستدامة بشكل اتفاقي والعمل على تحقيقها[1].

2- الحوكمة المحلية والتنمية المحلية:

تعرّف التنمية المحلية على أنّها: "العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعّال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية، للارتفاع بمستويات التجمّعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديًا واجتماعيًا وثقافيًا وحضاريًا، من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك التجمّعات المحلية، في مستوى من مستويات الإدارة المحلية، في منظومة شاملة ومتكاملة"[2]. والتي يكمن جوهرها في إشراك مؤسسات المجتمع المحلي، والعنصر البشري كمورد محلي في عملية التنمية.

من جانب آخر فإنّ الحوكمة المحلية تلعب دورًا أساسيًا في تجسيد التنمية المحلية والنهوض بها، فهي تعزّز الشفافية والكفاءة والفعالية وسيادة القانون في المؤسسات العامة على جميع المستويات[3]، بالإضافة إلى اعتمادها على المجتمع المدني الذي لا يمكن إغفال أهميّته في عملية التنمية، نظرًا لكونه ينطلق من القاعدة الشعبية العريضة التي تعبّر عن احتياجاتها الفعلية وتحديد الأهداف التي تريد الوصول إليها، فضلاً عن كيفية القيام بذلك.

---

[1] قوي بوحنية، بلال خروفي، **مرجع سابق**.

[2] مريم أحمد مصطفى، إحسان حفظي، **قضايا التنمية في الدول النامية**، دار المعرفة الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، 2005، ص224.

[3] Sachiko MORITA, Derwood ZAELKE**, Rule of law, good governance, and sustainable development**, Washington, DC 2007, p:16. Site web: http://www.inece.org/conference/7/vol1/05_Sachiko_Zaelke.pdf.

3- الحوكمة المحلية والديمقراطية:

أصبح دور اللامركزية في عصرنا الحاضر يتزايد يومًا بعد آخر في البناء الديمقراطي العام للدولة، فتشعّب مهام الدولة وتكاثر مسؤولياتها أدّى بها إلى ترك جزء من الوظيفة الإدارية والاجتماعية والاقتصادية إلى وحدات إدارية وترابية تمثّل السكان في مختلف المجالات. والديمقراطية هي نظام حكومة يشارك فيه جميع أفراد الشعب، ويمكن أن يتّخذ أشكال عدّة، تبعًا للتقاليد والمجتمع والتاريخ الخاص بكلّ دولة. والمتأمّل لمختلف المقوّمات والرّكائز التي تقوم عليها الحوكمة المحلية والخصائص العديدة التي تتّسم بها، يرى بأنّها قيم الديمقراطية نفسها، فالحوكمة المحلية تشترط إقامة حكومة شرعية من خلال الفصل بين مختلف السلطات، وبالتالي تعزيز الشفافية والمساءلة في التسيير، كما أنّ المشاركة السياسية تعتبر ركيزة من ركائز الحوكمة المحلية التي تدلّ على الديمقراطية[1].

4- الحوكمة المحلية والإدارة العامة الحديثة:

تأثّرت الإدارة العامة بالتغيّرات المستمرّة التي تحدث في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فقد أصبحت الأجهزة الإدارية عاجزة عن مواجهة التحدّيات التي تواجهها، وهو ما أدّى إلى بروز مطالب إصلاحها في إطار الإدارة العامة الحديثة التي تقوم على مراقبة الأداء والاهتمام بالمواطنين وتعزيز الشفافية. وقد أدّى تطبيق هذا النّمط من الإدارة إلى تغيّرات في آليات الحكومة ووسائل وطرق إدارة شؤون الدولة والمجتمع، مع تقليص دور الدولة فيها[2]. وعليه فإنّ الإدارة العامة الحديثة تتّفق إلى حدٍّ كبير مع آليات الحوكمة المحلية، لأنّها تستهدف خدمة المواطن بشكل فعّال مع تقليص دور الدولة لصالح فواعل أخرى كمنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص.

---

[1] قوي بوحنية، بلال خروفي، **مرجع سابق**.

[2] بوجمعة قويدري قوشيح، مريم موح صغير، **مرجع سابق**، ص07.

حيث يرجع هذا التداخل الكبير للحوكمة المحلية مع معظم الظواهر السياسية الحديثة، نظرًا لكونها ظهرت في نفس فترة ظهورها، ونتيجة نفس العوامل التي أدّت إلى ظهورها، مع نفس الأهداف المرجوة المتمثّلة في الخروج بالدول الفقيرة من حالة التخلّف وجعلها قادرة على مواجهة التحدّيات، بواسطة أفراد مجتمعاتها ولصالحهم.

ثانيا: التحدّيات التي تواجه الحوكمة المحلية:

إنّ المبادرات الدولية نحو تبنّي منهج اللامركزية باعتبارها تعمل على تكوين حكومات محلية أكثر مشاركة وأكثر استجابة لاحتياجات الناس للوصول إلى الحوكمة المحلية، أخذ زخمًا قويًا بين مختلف دول العالم، حيث أضحى جليًا بأنّ الحكومات المركزية ينبغي ألّا تتدخّل في إدارة الحكومات المحلية، وإنّما ينبغي عليها تحديد مسؤوليات الإدارات المحلية تحديدًا دقيقًا، وتخويلها السلطة الكافية للاضطلاع بمهامها بطريقة فعّالة ومستقلّة، وقد بيّنت **إيتوكو سوزوكي** من الأمم المتّحدة أهمّ التحدّيات التي تواجه الحكومات المحلية بقولها: "إنّ اللامركزية يجب أن تتماشى يدًا بيدٍ مع التحسين في إدارة الحكومة المحلية، والتي تنطوي على تقوية قدرات مواردها المؤسسية والمالية والبشرية، وبالمثل تقوية موارد أقاليمها المحلية".

لذا نجد أنّ من التحدّيات التي تواجه تحقيق الحوكمة المحلية ما يأتي[1]:

- حصول الإداريين على المهارات الجديدة والأنظمة الإدارية الحديثة، ليتمكّنوا من تحسين مستوى الخدمات والاستجابة إلى طلبات المواطنين المختلفة بكفاية وفعالية؛
- تطوير الموارد المالية اللازمة لإدارة البرامج الأساسية لخدمة الأحياء ذات الاحتياجات الخاصّة، ولتوفير التمويل لتنفيذ الخطط والبرامج الاستراتيجية؛

[1] زهير عبد الكريم الكايد، **مرجع سابق**، ص ص: 131-132.

- تحسين مستوى مشاركة المواطنين في رسم السياسات واتخاذ القرارات وتحمّل المسؤوليات، من خلال تعزيز الديمقراطية في المجتمعات المحلية للرّبط بين المستويات الحكومية المركزية والمحلية بشكل فعّال، فالدعوة إلى اللامركزية أمر جدّ هام، إلّا أنّ تحقيقها في العديد من الدول، وخاصّة الدول النامية ومنها الجزائر يعتبر أمرًا في غاية التعقيد؛
- هناك حاجة ماسّة إلى تحسين البنية التّحتية والقدرات الأساسية للمؤسسات القائمة في الحكومات المحلية، لتستطيع مواجهة التحدّيات المشار إليها، خاصّة ما يتعلّق بإدارة الموارد المالية وتوفير الأنظمة الإدارية والمعلوماتية اللازمة للحوكمة المحلية الجيّدة.

إنّ هذه التحدّيات التي تجاوزتها العديد من الدول المتقدّمة وبعض الدول النامية، تتطلّب المواجهة والتعامل معها من خلال المبادرة في الإصلاحات الإدارية على مستوى الوحدات المحلية فهذه الأخيرة بحاجة لتحقيق نوع من التوازن بين العديد من المتطلّبات، والتي تشمل[1]:

- طرق ومناهج إدارية تؤكّد على أهمّية التّنازل واللامركزية في السلطات؛
- العمل على مشاركة المعنيين بالقضايا إلى أبعد حدٍّ ممكن؛
- التّأكيد على توفير الشفافية والمساءلة.

[1] وفاء معاوي، **مرجع سابق**، ص110.

خلاصة:

يعتبر موضوع الحوكمة ذو أهمّية كبيرة باعتباره استأثر اهتمام الباحثين والسياسيين منذ عقدين من الزمن، حيث شاع استخدامه وتداوله خاصّة في الخطاب العلمي الأكاديمي وفي الخطاب السياسي وفي الخطاب الإعلامي اليومي، إذ أصبحت الحوكمة ضرورة قصوى وملّحة سواءً على المستوى الإقليمي والعالمي، أو على مستوى الدول المتقدّمة أو على مستوى القطاع الخاص أو الحكومي، وهذا نظرًا لما تشكّله من إقامة بيئة سليمة للتنمية المستدامة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، حيث تقتضي الحوكمة تضافر الجهود والمشاركة الحقيقية الفاعلة بين مختلف الفاعلين في المجتمع، من حكومة ومجتمع مدني بمؤسساته المختلفة والقطاع الخاص، للعمل سويًا على إدارة جيّدة لشؤون الدولة، وهي بذلك تتضمّن مجموع الآليات والعمليات التي تستخدمها هذه الفواعل في إدارة موارد المجتمع لتحقيق طفرة تنموية مستدامة ومأمولة، تنعكس آثارها الايجابية على كافة شرائح المجتمع. بحيث ينبغي أن تتوافر هذه الإدارة على مجموعة من الخصائص (متطلّبات ومعايير الحوكمة)، لاسيما الشفافية والمساءلة والمساواة وسيادة القانون والرؤية الإستراتيجية والكفاءة والفعالية، وأن تسعى دائمًا لمجابهة الفساد بكلّ أشكاله وأنواعه.

وبما أنّ مفهوم الحوكمة ارتبط بشكل خاص بكيفية إدارة شؤون الدولة والمجتمع، فإنّ التزام الدولة ومؤسساتها المختلفة بتلك المعايير والمتطلّبات (أي تبنّيها نهج الحوكمة) بات شرطًا ضروريًا ولازمًا، خاصة على المستوى المحلي (الحوكمة المحلية)، إذ يؤدّي ذلك حتمًا إلى الاستخدام الفعّال للموارد المتاحة، وتعزيز المساءلة في إدارة هذه الموارد، وتحسين جودة تقديم الخدمات، كما تعتبر الحوكمة المحلية ضرورة ملّحة لبناء الثّقة بهيئات الدولة ومؤسساتها، وهذا بحدّ ذاته أمر هام إذا ما أرادت هذه الهيئات أن تتّسم بالكفاءة والفعالية في تحقيق أهدافها وأهداف المواطنين على حدٍّ سواء. ولهذا تعدّ الحوكمة في حقيقة الأمر امتداد لمبدأ الإدارة الرشيدة التي هي أفضل الطرق وأكملها، لتحقيق الأهداف التي تسعى إليها الدولة والمجتمع.

الفصل الثاني:

إطار مفاهيمي لميزانية الجماعات المحلية

الفصل الثاني: إطار مفاهيمي لميزانية الجماعات المحلية

الجزائر ومنذ عدّة سنوات تحاول المضي نحو إرساء مبدأ اللامركزية من خلال الجماعات المحلية، والذي يعتبر أهمّ وسيلة لتحقيق التنمية سواءً على المستوى المحلي أو الوطني، ويتّضح ذلك جليًّا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت لهذه الهيئات على المستوى المحلي، إذ تلعب الجماعات المحلية دورًا أساسيًا في النهوض بأعباء التنمية الشاملة على مستوى أقاليمها، إلّا أنّ هذا الدور يتطلّب أن تتميّز باستقلالية مالية تضمن لها امتلاك موارد مالية محلية خاصة بها، تتحكّم في مصدرها وكيفية جمعها، وتسمح لها التمتّع بحرّية تامّة في استعمال هذه الموارد وتخصيصها حسب ما تراه مناسبًا لتحقيق المصالح المحلية، وكذا تغطية النفقات المحلية المنجزة على الصلاحيات المخوّلة لها.

لكن هذا لا يكون إلّا في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة، حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي وكذا الانحراف عن الأهداف المسطّرة، إذ أنّه لتحقيق هذه الأهداف وعدم التلاعب بنفقات وإيرادات الجماعات المحلية ضرورة وجود رقابة تواكب جميع مراحل الميزانية من إعداد وتنفيذ. فالرقابة تهدف إلى ترسيخ روح الصرامة لتحقيق العدالة بردع كلّ من تلاعب بمداخيل ونفقات الجماعات المحلية.

على إثر ذلك، سنتطرق من خلال دراستنا لهذا الفصل إلى توضيح المفاهيم والمبادئ الأساسية المتعلّقة بنفقات الجماعات المحلية، وإلى أهمّ تقسيمات وأنواع مواردها، معرّجين على مختلف الجوانب المتعلّقة بميزانية الجماعات المحلية، بالإضافة إلى تبيان كيفية إعدادها، تنفيذها، وكذا الرقابة الممارسة عليها، من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: مدخل نظري لمالية الجماعات المحلية؛

المبحث الثاني: ماهية ميزانية الجماعات المحلية؛

المبحث الثالث: الرقابة المالية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية.

المبحث الأول: مدخل نظري لمالية الجماعات المحلية

أصبحت الجماعات المحلية اليوم تحتلّ مركزًا مهمًّا على المستوى المحلي، بوصفها القاعدة الأساسية وحجر الزاوية التي تربط المجتمع المحلي بالدولة، وذلك لما تقوم به من دور فعّال على كافّة النواحي الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، إلّا أنّ هذا الدور يتطلّب أن تمتلك موارد مالية محلية مناسبة (موارد ذاتية وخارجية) حتى تستطيع بها تغطية النفقات المحلية المنجزة على الصلاحيات المخوّلة لها. هذه النفقات التي أصبح حجمها يزداد بمرور الزمن.

المطلب الأول: ماهية الجماعات المحلية

تعدّ الجماعات المحلية الخلية الأساسية التي تقرّب المواطن من الدولة، هذه الأخيرة تتمتّع بالاستقلالية إلى الحدّ الذي يسمح بأداء مهامها المختلفة بكلّ حرّية، وهو ما يزيد من أهميّتها ويوجب اعتمادها كأدوات تنموية.

أولا: مفهوم وخصائص الجماعات المحلية:

الجماعات المحلية مجموعة الأجهزة التنفيذية على المستوى المحلي، تتولّى إدارة الشؤون والخدمات العامة ذات الطابع المحلي. وهي تتميّز بمجموعة من الخصائص تسمح لها القيام بذلك.

1- تعريف الجماعات المحلية:

تتعدّد التعاريف الواردة حول الجماعات المحلية كما تتعدّد تسمياتها في بعض الأحيان، فهناك من اصطلح على تسميتها بالإدارة المحلية مثلما نجده في النظام الفرنسي، وهناك من يسمّيها بالحكم المحلي لتمتّعها بالاستقلال المالي الواسع عن الحكومة المركزية إلى درجة تشبيهها بالحكومة المحلية، مثلما نجده في الدول الأنجلوسكسونية.

إذ يمكن التفريق بين مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي كون هذا الأخير يتضمّن مظاهر الحكم التقليدية من التشريع والتنفيذ والقضاء، فهو يركّز على دور المواطنين في حكم وإدارة

شؤونهم بأنفسهم سواءً بطريقة مباشرة (اجتماعات المواطنين) أو غير مباشرة (من خلال مجالس محلية تقوم على أساس تمثيلهم)، بينما نظام الإدارة المحلية لا شأن له بالتشريع ولا القضاء، حيث ينحصر عمله في مجال الوظيفة التنفيذية بالمرافق ذات الطابع المحلي[1].

حيث يعرّف أحد المفكّرين الانجليز "**John Cherke**" الجماعة المحلية بأنّها: " ذلك الجزء من الحكومة الأمّ أو الدولة الذي يختصُّ أساسًا بالمسائل التي تخصُّ سكان منطقة معيّنة أو مكان معيّن، إلى جانب المسائل التي يرى البرلمان أنّه من الملائم أن يتمّ إدارتها بواسطة سلطات محلية منتخبة تكمّل عمل الحكومة المركزية"[2].

وتعدّ الجماعات المحلية وحدات جغرافية مقسّمة من إقليم الدولة، وهي عبارة عن هيئات مستقلّة في الولايات والمدن والقرى، وتتولّى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها، وتتمتّع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي[3].

كما تعتبر الجماعة المحلية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، يراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية (الدولة) والهيئات الإدارية المتخصّصة على أساس إقليمي (هيئات محلية منتخبة ومستقلّة)، لتباشر ما يعهد به إليها تحت رقابة وإشراف هذه السلطة.

تختلف هذه الأساليب من دولة لأخرى، وكلّ دولة تأخذ بالأسلوب الذي يتّفق مع ظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية[4]. فبالنسبة للجزائر فقد عرّف القانون الجزائري الجماعات المحلية (الإقليمية) ممثّلة في الولاية والبلدية كما يلي:

---

[1] سمير محمد عبد الوهاب، **التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات–خيارات وتوجّهات**، في كتاب إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية – أعمال المؤتمرات، القاهرة – مصر، 2011، ص 10.

[2] عبد الرزاق الشيخلي، **الإدارة المحلية** "**دراسة مقارنة**"، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، عمان – الأردن، 2001، ص17.

[3] لخضر مرغاد، **الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر**، مجلة العلوم الإنسانية، عدد07، فيفري 2005، جامعة محمد خيضر بسكرة–الجزائر، ص02.

[4] محمد وليد العبادي، **الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية**، مكتبة دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان–الأردن، 1998، ص03.

❖ **البلدية:** جاء في المواد الثلاث الأولى من القانون المتعلّق بالبلدية ما يلي: البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، تتمتّع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلّة، وتحدث بموجب القانون. وهي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكّل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية. وهي بذلك تساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه[1]. حيث يديرها مجلس بلدي منتخب هو المجلس الشعبي البلدي، وهيئته التنفيذية.

❖ **الولاية:** جاء في المادة الأولى من القانون المتعلّق بالولاية ما يلي: هي الجماعة الإقليمية للدولة، تتمتّع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلّة، وهي أيضًا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وتشكّل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة[2]. بالإضافة إلى أنّ للولاية هيئتان وهما: المجلس الشعبي الولائي والوالي.

وتعتبر الولاية وحدة تصل بين الدولة والبلديات، فهي لا تعدّ خلية لامركزية فحسب، بل هي أيضًا دائرة إدارية تعكس نشاط الإدارات المركزية[3]، حيث تعمل الولاية على تحقيق التنسيق والتعاون بين وظائف واختصاصات البلديات، وبين مهام السلطة المركزية في الدولة، وتقوم بتحقيق التوازن بين المصلحة المحلية الإقليمية والأهداف العامة لسياسات سلطة الدولة[4].

---

[1] المواد 01، 02 و03 من القانون رقم 11-10 المؤرّخ في 2011/06/22 المتعلّق بالبلدية، قانون الجماعات الإقليمية 2012.

[2] المادة 01 من القانون 12-07 المؤرّخ في 2012/02/21 المتعلّق بالولاية، قانون الجماعات الإقليمية 2012.

[3] بسمة عولمي، **تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر**، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 04، جوان 2006، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف – الجزائر، ص 266.

[4] محمد الصغير بعلي، **قانون الإدارة المحلية الجزائرية**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة – الجزائر، 2004، ص131.

من التعريفات السابقة يمكننا تقديم مفهوم للجماعات المحلية (الإقليمية) كالتالي: الجماعات المحلية (الولاية والبلدية) هي وحدات جغرافية مقسّمة من إقليم الدول، وهي هيئات مستقلّة معنويًا وماليًا، كما تعتبر دوائر إدارية لامركزية للدولة، وتعمل في إطار مجموعة من المهام والاختصاصات المحدّدة قانونًا على تنفيذ السياسات العامة للدول على المستوى المحلي، والجماعات المحلية تمثّل وسيط بين الدولة وسلطاتها المركزية وأفراد المجتمع.

2- خصائص الجماعات المحلية:

تتميّز الجماعات المحلية بجملة من الخصائص أهمّها: الاستقلال الإداري والمالي.

أ- الاستقلالية الإدارية:

هي من أهمّ المميّزات التي تنتج بشكل عادي من الاعتراف بالشخصية المعنوية. فالاستقلال الإداري يعني أن تنشأ أجهزة تتمتّع بكلّ السلطات اللازمة بحيث يتمّ توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المستقلّة، وهذا ما من شأنه تجنّب التباطؤ وتحقيق الإسراع في إصدار القرارات المتعلّقة بالمصالح المحلية، بالإضافة إلى تحقيق مبدأ الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطن في تسيير شؤونه العمومية المحلية. وذلك وفقًا لنظام رقابي يعتمد من طرف السلطات المركزية للدولة.

وتتمتّع هذه الاستقلالية بعدّة مزايا نذكر منها[1]:

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية نظرًا لكثرة وتعدّد وظائفها؛
- تجنّب التباطؤ وتحقيق الإسراع في إصدار القرارات المتعلّقة بالمصالح المحلية؛
- تفهّم أكثر وتكفّل أحسن برغبات وحاجات المواطنين من الإدارة المركزية؛
- تحقيق مبدأ الديمقراطية عن طريق مشاركة المواطن في تسيير شؤونه العمومية المحلية.

[1] لخضر مرغاد، **الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مرجع سابق**، ص03.

ب- الاستقلالية المالية:

إنّ تمتّع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري يوجب الاعتراف لها بخاصية الاستقلال المالي، وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة بها تمكّنها من أداء الاختصاصات الموكلة إليها، وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها، وتمتّعها بحق التملّك للأموال الخاصة[1]. بالإضافة إلى ذلك فإنّ الاستقلالية المالية للجماعات المحلية تسمح لها بإدارة ميزانيتها بحرّية في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة، حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي.

إذ تستند الاستقلالية المالية على أربع مقوّمات، نوجز ذكرها فيما يلي[2]:

- يوكل تسيير شؤون الجماعات المحلية لمجالس محلية منتخبة عن طريق اقتراع مباشر؛

- الاعتراف بأنّ ثمّة مصالح إقليمية من الأفضل أن يترك أمر الإشراف عليها ومباشرتها لمن يهمّهم الأمر، حتى تتفرّغ الحكومة للمصالح التي تهمّ الدولة، وهنا يجب أن يكون تحديد الاختصاصات واضح حتى لا يتشابك مع تلك التي تقوم بها الدولة، والتي قد تخلق مشكلة في تمويلها؛

- تمتّع المجالس المحلية بدرجة من الاستقلال، الذي يجب ألّا يصل إلى حدود الاستقلال المطلق عن السلطة المركزية، هذا من جهة. ومن جهة أخرى، فإنّه لابّد من ملاحظة أنّ طبيعة ودرجة العلاقة المركزية المحلية يجب ألّا تكون علاقة رقابية شديدة بالقدر الذي يجرّد المجالس المحلية من استقلاليتها، والتي تعتبر من أهمّ دعامات وجودها؛

- حرّية تسيير الشؤون المحلية الموكلة للمجالس المحلية يجب أن تكون مقنّنة دستوريًا، لأنّها في الأخير تكون مرتبطة بالإمكانيات المتوفّرة لديها.

---

[1] خالد سمارة الزغبي، **التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية**، شركة الشرق الأوسط للطباعة، عمان، 1985، ص 09.

[2] عبد الحليم عبد المطلب، **التمويل المحلي والتنمية المحلية**، الدار الجامعية، الإسكندرية - مصر، 2001، ص49.

ثانيا: أهمية الجماعات المحلية ودورها التنموي:

نظرًا لقربها من المواطن والاستقلال المالي والإداري الذي منحت إيّاه هذه الهيئات، تعدّدت مهامها وتدخّلاتها في شتى مظاهر الحياة المحلية، مما زاد من أهمّيتها وأصبح ينتظر منها القيام بدور رائد في مجالات التنمية المختلفة.

1- أهميّة الجماعات المحلية:

يشير الكثير من الباحثين في مجال الجماعات المحلية، إلى أنّها تؤكّد وتوضّح مبدأ السيادة الشعبية بمفهومها الحديث، كما تعتبر الجماعات المحلية خير تطبيق لما يسمّى بمبدأ الديمقراطية الذي يستلزم مشاركة المواطنين أو ممثّليهم في مشاكلهم وتطلّعاتهم، وهذا ما أخذت به الجزائر غداة استقلالها.

حيث أجمعت جميع التشريعات الخاصّة بالجماعات المحلية منذ الاستقلال على أهميّة هذه الأخيرة، وتدخّلها في شتى المجالات، لاسيما الاقتصادية والاجتماعية والثقافية منها (ولكن بدرجات مختلفة حسب ما تميله قناعات الإدارة السياسية في انتهاج نظام معيّن)[1].

إذ تظهر أهميّة الجماعات المحلية من خلال صلاحيتها ومساهمتها في التنمية العامة للاقتصاد ومسؤوليتها في الميدان الاجتماعي والثقافي، وعلى ذلك الأساس تصبح الجماعات المحلية تعبّر عن سيادة الدولة في إقليمها.

كما أنّ التشريع الجزائري جعل من الجماعات المحلية المحرّك الأساسي للتنمية المحلية، حيث أعطيت الجماعات المحلية أولويات التنمية، وأسندت اختصاصات واسعة وهامّة لها تتعلّق بمختلف مظاهر الحياة المحلية، بحيث خوّل لها صلاحية القيام بأيّ عمل يستهدف كلّ النشاطات، وهذا ما أكّدته بعض المواد من قانوني البلدية والولاية.

---

[1] خنفري خيضر، **تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق**، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية–فرع التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2011/2010، ص72.

بالتالي فإنّ الجماعات المحلية وبحكم علاقاتها المباشرة مع المواطنين وارتباطهم بها، وتمثيلها للدولة على المستوى المحلي والقاعدي، فإنّها ملزمة بالتكفّل ببعض الأمور الأساسية لمواطنيها وبانشغالاتهم، خاصة فيما يتعلّق بالإنجازات الأساسية التي تهمّ المواطن مثل: المنشآت الأساسية ذات الطابع الاجتماعي والثقافي والتربوي[1].

2- الدور التنموي المفترض للجماعات المحلية:

من خلال ما سبق، سنجد أنّه يمكن للجماعات المحلية القيام بدور رائد في إحداث تنمية في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[2]:

أ- على المستوى الاقتصادي: سنجد أنّه ينتظر منها أن تعمل على:

- تنمية الموارد الجماعية بالشكل الذي تحافظ فيه على ممتلكات الجماعة، وجعل تلك الممتلكات أكثر مردودية مع الحرص على عدم إثقال كاهل المواطنين بالضرائب المباشرة وغير المباشرة؛

- ترشيد صرف تلك الموارد لخدمة مصالح المواطنين في مجالات السكن والصّحة والتعليم وتوفير البنيات التحتية الأساسية التي تعتبر ضرورية لسير الحياة العادية، بالإضافة إلى استثمار المتوفّر منها لإحداث مقاولات جديدة تساهم في الحدّ من البطالة من جهة، وفي تنمية الموارد الجماعية من جهة أخرى.

ب- على المستوى الاجتماعي: السّعي لمعرفة حاجيات السكان في التعليم والصّحة والسكن والشغل، والعمل على بناء المدارس والمستشفيات الكافية، وإعداد البقع الأرضية لبناء السكن الاقتصادي لتمكين ذوي الدخل المحدود من التوفّر على سكن لائق يتناسب مع مستوى دخلهم، مع البحث المستمر عن مناصب الشغل الجديدة للعاطلين والمعطلّين في نفس الوقت لوضع حدٍّ لآفة البطالة.

---

[1] خنفري خيضر، **المرجع السابق**، ص83.

[2] محمد الحنفي، **هل يمكن اعتبار الجماعات المحلية أدوات تنموية ؟**، من الموقع: http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=20409، تاريخ الاطّلاع: 2014/02/02. (بتصرّف)

ج- على المستوى الثقافي: العمل على دعم الجمعيات الثقافية الجادّة عن طريق إيجاد البنيات التحتية الضرورية لقيام أنشطة ثقافية لإنتاج القيم الإيجابية التي تساعد على القضاء على مختلف الأمراض الاجتماعية، بالإضافة إلى تقديم الدعم المادي والمعنوي لتلك الجمعيات حتى تستطيع التغلّب على الصّعوبات.

لكن هذا الدور التنموي المفترض للجماعات المحلية وهذه الصلاحيات والمهام لا تتمّ إلّا في إطار نظرة جديدة للتسيير، بعيدة عن التسيير العشوائي للشؤون العامة، وتستطيع تحقيق التنمية المحلية بمختلف أبعادها.

المطلب الثاني: الموارد المالية للجماعات المحلية

تتعدّد مصادر تمويل الجماعات المحلية من موارد ذاتية (داخلية) وموارد خارجية، وهي تتألّف من مداخيل الضرائب والرسوم المحلية، الممتلكات، بالإضافة إلى إعانات الدولة والقروض المحلية.

أولا: الموارد المالية الذاتية (الداخلية) للجماعات المحلية:

تنقسم الموارد المحلية الذاتية للجماعات المحلية إلى عدد من الموارد الفرعية، والتي تختلف في تنوّعها ومقدارها من بلدٍ إلى آخر، بحكم الإمكانيات المالية المتوفّرة لدى كلّ بلد، وبحكم الأنظمة الاقتصادية المتّبعة، وعمومًا تتمثّل هذه الموارد في الضرائب والرسوم المحلية، إضافة إلى الموارد الخاصة الناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية.

1- الموارد الجبائية (الضرائب والرسوم المحلية):

تحتلُّ الجباية المكانة المتميّزة وتمثّل المورد الأساسي لتمويل أنشطة الجماعات المحلية[1]، حيث حدّد المشرّع الجبائي أصناف الضرائب العائدة للجماعات المحلية طبقًا لما جاء به قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 1992 في مادته 197، حيث ميّز بين الضرائب العائدة كليًا للجماعات المحلية والعائدة جزئيًا.

[1] Pierre BELTRAME, **La fiscalité en France**, édition Hachette, Livre Paris, 2000, p: 20.

أ- الضرائب والرسوم الموجّهة كليًا إلى الجماعات المحلية: تتمثّل الضرائب والرسوم العائدة كليًا إلى الجماعات المحلية (البلدية والولاية) والصندوق المشترك للجماعات المحلية في:

أ-1- الضرائب والرسوم المباشرة الموجّهة كليًا إلى الجماعات المحلية:

- **الرسم على النشاط المهني:** يؤسس هذا الرسم على المبلغ الإجمالي للمداخيل والإيرادات الإجمالية التي يحقّقها المكلّفون بالضريبة الذين لديهم في الجزائر محلاً مهنيًا دائمًا ويمارسون نشاطًا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي، في صنف الأرباح غير التجارية، أو رقم أعمال يحقّقه في الجزائر المكلّفون بالضريبة الذين يمارسون نشاطًا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي، في صنف الأرباح الصناعية والتجارية أو الضريبة على أرباح الشركات[1]. حيث يحصّل الرسم على النشاط المهني وفقًا للمعدّل 2%، ويتمّ توزيع حصيلته على النحو الآتي:

الجدول رقم (02): معدّلات ونسب توزيع الرسم على النشاط المهني

الحصص / TAP	العائدة للولاية	العائدة للبلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المجموع
المعدّل العام %	0,59	1,30	0,11	2
النسب	% 29,5	% 65	% 5,5	% 100

المصدر: المادة 222، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة 2015.

غير أنّ معدّل الرسم على النشاط المهني يرفع إلى 3% فيما يخصّ رقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب، حيث يتمّ توزيع ناتجه كما يأتي، حسب الجدول التالي:

الجدول رقم(03): نسب توزيع الرسم على النشاط المهني لنشاط المحروقات

TAP	المعدلات			
الحصص	العائدة للولاية	العائدة للبلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المجموع
المعدل العام %	% 0,88	% 1,96	% 0,16	% 3

المصدر: المادة 222، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة 2015.

[1] المادة 217 والمادة 219، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة 2015.

كما يخفض معدّل هذا الرسم إلى 1% بدون الاستفادة من التخفيضات بالنسبة لنشاطات الإنتاج، ويتمّ توزيع هذا الرسم على النحو الآتي:

الجدول رقم(04): نسب توزيع الرسم على النشاط المهني لنشاطات الإنتاج

TAP	المعدلات			
الحصص	العائدة للولاية	العائدة للبلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المجموع
المعدل العام %	% 0,29	% 0,66	% 0,05	% 1

المصدر: المادة 222، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة 2015.

– **الرسم العقاري:** هو ضريبة سنوية تصريحية تمسّ الملكيات المبنية وغير المبنية مهما تكن وضعيتها القانونية، الموجودة على مستوى التراب الوطني باستثناء تلك المعفاة من الضريبة صراحة، وتوجّه حصيلته إجمالاً إلى ميزانية البلدية.

– **رسم التطهير:** يؤسّس هذا الرسم سنويًا لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية، وذلك على كلّ الملكيات المبنية. ويحدّد مبلغ رسم التطهير بقرار من المجلس الشعبي البلدي، بناءً على مداولة المجلس الشعبي البلدي، وبعد اطّلاع رأي السلطة الوصية، حيث يحدّد مبلغ هذا الرسم كالآتي[1]:

- ما بين 1.000دج و1.500دج: على كلّ محلّ ذي استعمال سكني؛
- ما بين 3.000دج و12.000دج: على كلّ محلّ ذي استعمال مهني أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه؛
- ما بين 8.000دج و23.000دج: على كلّ أرض مهيّأة للتخييم والمقطورات؛
- ما بين 20.000دج و130.000دج: على كلّ محلّ ذي استعمال صناعي، أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه، ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف السابقة.

[1] المادة 263 والمادة 263 مكرر2، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة 2015.

أ-2- الضرائب والرسوم غير المباشرة الموجهة كليًا إلى الجماعات المحلية:

تتمثّل في الضرائب والرسوم غير المباشرة المحصّلة حصريًا لفائدة البلديات دون سواها، وهي على النحو الآتي:

- رسم الإقامة:

هو ضريبة تحصّل لصالح البلديات المصنّفة كمراكز سياحية، مناخية، حمامات معدنية...، ويتمّ تصنيف هذه البلديات بموجب مرسوم بناءً على تقرير مشترك يقدّمه وزير الداخلية والجماعات المحلية، وزير المالية ووزير السياحة. ويتمّ تحديد رسم الإقامة بناءً على مداولة يجريها المجلس الشعبي البلدي، بحيث لا يقلّ عن 50 دج لكلّ شخص في اليوم الواحد، وألّا يتجاوز 60 دج لكلّ شخص في اليوم. إلّا أنّه بالنسبة للمؤسسات الفندقية ذات الثلاث نجوم فما فوق، تحدّد تعريفة هذا الرسم على الشخص لليوم الواحد من الإقامة، على النحو التالي[1]:

- ❖ 200 دج للفنادق ذات الثلاث نجوم؛
- ❖ 400 دج للفنادق ذات الأربع نجوم؛
- ❖ 600 دج للفنادق ذات الخمس نجوم.

- الرسم الصحي على اللحوم:

هو ضريبة غير مباشرة يحصّل كليًا لفائدة البلديات التي يقع في إقليمها مذابح البلدية، والتي تتمّ فيها عملية الذبح. ويدفع هذا الرسم من قبل مالك الحيوان عند الذبح، أو عند استيراد اللحم من الخارج، وحينئذ يحصّل من قبل إدارة الجمارك[2]، وتحدّد تعريفة هذا الرسم بـ: 10 دج/كلغ من اللحم الصافي القابل للاستهلاك، والمتمثل في: اللحوم الطازجة، المبردة، المطبوخة، المملحة أو المصنعة التي مصدرها الحيوانات الآتية: الخيول، الإبل، الماعز، الأغنام والبقر. يخصص مبلغ 1.50 دج منها لحساب التخصيص الخاص رقم 070-302 "صندوق حماية الصحة الحيوانية"[3].

---

[1] عبد المجيد قدي، **دراسات في علم الضرائب**، دار جرير للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 2011، ص153.

[2] بن صغير عبد المومن، **واقع إشكالية تطبيق الجباية المحلية في الجزائر - صعوبات الاقتطاع وأفاق التحصيل**، مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد الأول لعام 2013، قسنطينة - الجزائر، ص 101.

[3] المادة 452، من قانون الضرائب غير المباشرة 2015.

ب- الضرائب والرسوم المحلية الموجهة جزئيًا إلى الجماعات المحلية:

تتمثّل هذه الضرائب والرسوم في:

ب-1- الضريبة الجزافية الوحيدة: حيث تمّ تأسيسها بموجب أحكام المادة الثانية من قانون المالية لسنة 2007 الصادر بتاريخ 26 ديسمبر 2006، إذ نصت هذه المادة على استحداث باب ثانٍ ضمن الجزء الثاني من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة عنوانه "**الضريبة الجزافية الوحيدة**"، يتضمّن المواد من 282 مكرر إلى 282 مكرر06. لتحلّ محلّ النظام الجزافي للضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على أرباح الشركات، وكذا الرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني[1]، حيث يطبّق نظام الضريبة الجزافية الوحيدة على المكلفين بالضريبة الآتيين[2]:

- الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون والشركات والتعاونيات التي تمارس نشاطًا صناعيًا أو تجاريًا أو حرفيًا أو مهنة غير تجارية، الذين لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي 30.000.000دج؛
- المستثمرون الذين يمارسون أنشطة أو ينجزون مشاريع، والمؤهلون للاستفادة من دعم أو إعانة من الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب، الصندوق الوطني لدعم القرض المصغر أو الصندوق الوطني للتأمين على البطالة، الذين لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي 30.000.000دج؛
- المكلّفون بالضريبة المستغلون في آن واحد وفي نفس المنطقة أو في مناطق مختلفة، عدّة مؤسسات أو دكاكين أو متاجر أو ورشات، غير مكان ممارسة النشاط، تعتبر كلّ واحدة منها بمثابة مؤسسة مستغلة بصورة منفردة، مشكّلة في كلّ الحالات محل إخضاع منفصل، ما دام رقم الأعمال الكلي المحقق بعنوان مجموع الأنشطة الممارسة لا يتجاوز سقف 30.000.000دج.

---

[1] عبد المجيد قدي، **مرجع سابق**، ص 156. (بتصرّف)

[2] المادة 282، المادة 282 مكرر1 والمادة 282 مكرر3، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة 2015.

كما يحدّد معدّل الضريبة الجزافية الوحيدة كالتالي[1]:

- ❖ 05 % بالنسبة لأنشطة الإنتاج وبيع السلع؛
- ❖ 12 % بالنسبة للأنشطة الأخرى.

ويوزّع ناتج الضريبة الجزافية الوحيدة وفقًا للجدول الموالي:

الجدول رقم (05): نسب توزيع ناتج الضريبة الجزافية الوحيدة

الحصيلة الإجمالية	% 100,00
ميزانية الدولة	% 49,00
غرف التجارة والصناعة	% 00,50
الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية والحرف	% 00,01
غرف الصناعة التقليدية والمهن	% 00,24
البلديات	% 40,25
الولاية	% 05,00
الصندوق المشترك للجماعات المحلية	% 05,00

المصدر: المادة 282 مكرر 05، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة 2015.

ب-2- الضريبة على الدخل الإجمالي صنف الريوع:

هي ضريبة سنوية وحيدة تؤسس على دخل الأشخاص الطبيعيين، تفرض على الدخل الصافي الإجمالي للمكلف بالضريبة، إذ يتكون هذا الدخل الصافي من مجموع المداخيل (الإيرادات) الصافية الناتجة (المحقّقة) عن إيجار الأملاك المبنية وغير المبنية[2].

حيث يوزّع حاصل الضريبة على الدخل الإجمالي صنف الريوع العقارية كما يلي[3]:

- ❖ 50% لفائدة ميزانية الدولة؛
- ❖ 50% لفائدة البلديات.

---

[1] المادة 282 مكرر 04، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة 2015.

[2] المادة 1 والمادة 2، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة 2015.

[3] المادة 42 مكرر، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة 2015.

ب-3- الرسم على القيمة المضافة:

هو ضريبة غير مباشرة تفرض على الإنفاق الإجمالي أو الاستهلاك الإجمالي بمعدّل 7% ومعدّل 17%، وهو يطبّق على العمليات التي تكتسي طابعًا صناعيًا، تجاريًا أو حرفيًا[1]، حيث توزّع حصيلته على النحو التالي:

✍ **بالنسبة للعمليات المحققة في الداخل:**

- 80 % لفائدة ميزانية الدولة؛
- 10 % لفائدة البلديات مباشرة؛
- 10 % لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

وفي هذا الصدد، وبالنسبة للعمليات المنجزة من قبل المؤسسات التابعة لاختصاص مديرية المؤسسات الكبرى، فإنّه تدفع الحصة العائدة لبلديات إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

✍ **بالنسبة للعمليات المحققة عند الاستيراد:**

- 85 % لفائدة ميزانية الدولة؛
- 15 % لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

ب-4- الضريبة على الأملاك:

هي ضريبة مباشرة سنوية تصريحية تصاعدية بالشرائح، تفرض على مجموع الحقوق والقيم المملوكة للأشخاص الطبيعيين، على أساس جدول تصاعدي يتراوح من 0% إلى 1.75%. حيث تطبّق هذه الضريبة وفق السّلم التصاعدي الموالي[2]:

---

[1] رضا خلاصي، **النظام الجبائي الجزائري-جباية الأشخاص الطبيعيين والمعنويين**، دار هومة، الجزء الأول، الطبعة الثانية، الجزائر، 2006، ص124.

[2] المادة 274 والمادة 281 مكرر 8، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة 2015.

الجدول رقم (06): نسب الضريبة على الأملاك

قسط القيمة الصافية من الأملاك الخاضعة (دج)	معدل الضريبة
أقل أو يساوي **100.000.000**	**%0**
من **100.000.000** إلى **150.000.000**	**%0.5**
من **150.000.001** إلى **250.000.000**	**%0.75**
من **250.000.001** إلى **350.000.000**	**%1**
من **350.000.001** إلى **450.000.000**	**%1.25**
أكثر من **450.000.000**	**%1.75**

المصدر: المادة 281 مكرّر 8، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة 2015.

ويحدّد توزيع حصيلة الضريبة على الأملاك كما يلي[1]:

- **60** % إلى ميزانية الدولة؛
- **20** % إلى ميزانية البلدية؛
- **20** % إلى حساب التخصيص الخاص رقم 050-302 بعنوان "الصندوق الوطني للسكن".

ب-5- قسيمة السيارات:

هي ضريبة تفرض على السيارات المرقّمة في الجزائر، تمّ إحداثها بموجب قانون المالية لسنة 1996م، تفرض على كلّ شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة باستثناء سيارات الدولة والجماعات المحلية، سيارات الإسعاف، السيارات المجهّزة بعتاد صحي أو بعتاد مضاد للحرائق، السيارات المجهّزة والمخصّصة للمعاقين، سيارات الأشخاص المتمتّعين بالمزايا الدبلوماسية. وتفرض بقيمة تتراوح بين 300 دج – 15.000 دج، حسب قوّة السيارة، وزنها وعمرها. وتوزّع حصيلتها على النحو التالي[2]:

- 20 % لصالح ميزانية الدولة؛
- 80 % لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

---

[1] المادة 282، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة 2015.

[2] عبد المجيد قدي، **مرجع سابق**، ص155.

ب-6- الرسوم البيئية (الجباية البيئية "الإيكولوجية"):

تتمثّل أساسًا في الرسوم الموجّهة لحماية البيئة، وهي كما يلي[1]:

- **الرسم التكميلي على التلوث الجوي ذي المصدر الصناعي:** تأسّس هذا الرسم بموجب المادة 205 من قانون المالية لسنة 2002، يتحدّد وعاءه بتطبيق المعامل المضاعف للكميات المنبعثة وفقًا لسلّم تدريجي للمعاملات، من 01 إلى 05 حسب نسبة الانبعاث المحدّدة، من القيمة 10% كحدٍّ أدنى إلى 100% كحدٍّ أقصى.
- **رسم تحفيزي للتشجيع على عدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج في المستشفيات والعيادات الطبية:** تمّ تأسيسه بموجب المادة 204 من قانون المالية 2002، حيث يعتمد وعاؤه على حجم النفايات المخزّنة، ويسدّد 24.000 دج على كلّ طن من هذه النفايات.
- **رسم تحفيزي للتشجيع على عدم التخزين للنفايات الصناعية الخاصة أو الخطيرة:** تمّ تأسيسه بموجب المادة 203 من قانون المالية لسنة 2002، حيث تحدّد قيمة هذا الرسم بـ 10.500 دج على كلّ طن من النفايات.

حيث تحصّل هذه الرسوم عن طريق قباضة الضرائب المتعدّدة. ويتمّ توزيع ناتجها وفق النسب التالية: 75% للصندوق الوطني للبيئة، 15% لفائدة الخزينة العمومية، و10% لفائدة البلدية.

- **الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي:** تأسّس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2003، ويتمّ تطبيقه بنفس معايير الرسم على التلوّث الجوّي، ما عدا نسب التوزيع، حيث يوزّع 50% للصندوق الوطني للبيئة، 20% لفائدة الخزينة و30% لفائدة البلدية.

---

[1] العياشي عجلان، **تفعيل دور الجباية البيئية في تحقيق التنمية المستدامة – حالة الجزائر**، ورقة عمل ضمن المؤتمر العلمي الدولي حول التنمية المستدامة والكفاءة الاستخدامية للموارد المتاحة يومي07 و08 أفريل 2008، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس، سطيف-الجزائر، ص11.

➢ **الرسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة و/أو المصنوعة محلياً:** يحدّد على أساس 10دج لكلّ إطار مخصّص للسيارات الثقيلة، و05 دج لكلّ إطار مخصّص للسيارات الخفيفة. ويوزّع ناتج هذا الرسم بنسب 40% لفائدة البلديات، و50% لفائدة الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوّث، و10% لفائدة الصندوق الوطني للتلوّث[1].

2- الموارد غير الجبائية (إيرادات الأملاك العامة للجماعات المحلية):

تتنوّع الإيرادات التي تأتي من أملاك الهيئات العامة، وهي تتمثّل أساسًا في ناتج توظيف الجماعات المحلية لإمكانياتها ومواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها وتسيير مواردها المالية وثروتها العقارية.

أ- **التمويل الذاتي:** وفقًا للمادة 179 والمادة 158 من قانون البلدية والولاية على التوالي، فإنّه يتعيّن على كلٍّ من البلدية والولاية ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويله لقسم التجهيز والاستثمار[2]، ويستهدف هذا الإجراء ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلديات والولايات حتى تتمكّن من تحقيق حدٍّ أدنى من الاستثمار لفائدة ذمّتها، ويتراوح هذا الاقتطاع ما بين 10% إلى 20%.

ب- نواتج استغلال واستثمار المرافق العامة المحلية: تتمثّل هذه الإيرادات في المداخيل الناتجة عن إيجار مختلف المساكن والمحلات والمساحات التي تحوزها الجماعات المحلية، بالإضافة إلى نواتج التنازل عن هذه الأملاك، وكذا إيرادات الخدمات العمومية التي تقدّمها الجماعات المحلية للمواطنين[3].

---

[1] عبد المجيد قدي، **مرجع سابق**، ص 158.

[2] المادة 179 من القانون رقم 11-10 والمادة 158 من القانون رقم 12-07، من قانون الجماعات المحلية 2012، المتعلّق بالبلدية والولاية على الترتيب.

[3] خنفري خيضر، **مرجع سابق**، ص36.

ثانيا: الموارد المالية الخارجية للجماعات المحلية:

إضافة إلى المصادر الذاتية التي تمتلكها الجماعات المحلية، ولدعم ميزانيتها فإنّ هذه الأخيرة تلجأ إلى البحث عن مصادر تمويل أخرى خارج نطاق الإيرادات الذاتية، كمرحلة ثانية أو استثنائية لتغطية كافّة مشروعات التنمية المحلية، حيث تتمثّل الموارد الخارجية الأساسية للجماعات المحلية وفق التنظيم المعمول به في الجزائر فيما يلي:

1- الإعانات الحكومية للجماعات المحلية:

نظرًا لعدم كفاية موارد الجماعات المحلية، فإنّ السلطات المركزية تخصّص إعانات للجماعات المحلية بهدف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتسعى من خلالها الدولة إلى تعميم الرّفاه والرخاء في مختلف الجهات والمناطق لإزالة الفوارق الجهوية والاهتمام بالمناطق النائية[1]، ويعدّ هذا المصدر من المصادر الهامّة لكونه باعثًا على استقرار وثبات ميزانيات الجماعات المحلية، ويؤدّي حتمًا إلى تنفيذ المشاريع التنموية.

2- القروض المحلية:

تلجأ الجماعات المحلية إلى استعمال القروض في تمويل المشروعات الاستثمارية التي تنشأ على مستوى حدودها المحلية، عندما تعجز موارد ميزانيتها على تغطية نفقاتها، ولا يجوز عادة للمجالس المحلية على مستوى المحليات أن تلجأ إلى عقد قروض دون أن تأخذ الإذن من الحكومة المركزية. حيث أنّ هذا النوع من القروض عادة ما يكون بفائدة بسيطة ومدّة القرض تعتمد على طبيعة المشروع المراد إنفاق قيمة القرض عليه[2].

---

[1] لخضر مرغاد، **الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مرجع سابق**، ص08.

[2] خنفري خيضر، **مرجع سابق**، ص37.

3- التبرّعات والهبات:

تعتبر التبرّعات والهبات موردًا من موارد الجماعات المحلية، وتتكوّن حصيلتها ممّا يتبرّع به المواطنين، إمّا بشكل مباشر إلى الجماعات المحلية أو غير مباشر بالمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وقد تكون نتيجة وصية يتركها أحد المواطنين بعد وفاته، أو هبة يقدّمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلده[1].

إذ يمكن الإشارة إلى أنّ التبرّعات والهبات لا تشكّل إلّا جزءًا يسيرًا من موارد الجماعات المحلية، وبالتالي فهي تعتبر موارد استثنائية لا يعتمد عليها في تمويل الجماعات المحلية.

المطلب الثالث: مفاهيم أساسية حول النفقات العامة للجماعات المحلية

تقوم الجماعات المحلية بدور كبير في عملية الإنفاق بغية إشباع الحاجات العامة المحلية للسكان الذين يقطنون داخل إقليمها من سلع وخدمات على اختلاف أنواعها وكمياتها، هذه الحاجات التي أصبحت تزداد يومًا بعد آخر، ما نتج عنه بالمقابل نمو وزيادة متسارعة لحجم نفقاتها.

أولا: مفهوم النفقات العامة المحلية:

قبل تعريف النفقات العامة المحلية، من الواجب أن نبدأ بالتعريف بمفهوم النفقات العامة. هذا الأخير الذي يختلف من دولة لأخرى، وذلك باختلاف مفهوم الحاجات العامة التي يراد إشباعها، حيث أنّ هذه الحاجات هي التي تحدّد نوع الخدمات، الذي بدوره يحدّد حجم النفقات العامة.

لهذا نجد أنّ النفقة العامة تعرّف بأكثر من صيغة، ويمكن إلقاء الضوء على بعضها كما يلي:

- تعرّف النفقات العامة بأنّها تلك المبالغ المالية التي تقوم بصرفها السلطة العمومية (الحكومة والجماعات المحلية)، أو أنّها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة. كما يمكن تعريفها بأنّها استخدام مبلغ نقدي من قبل هيئة عامة بهدف إشباع حاجة عامة[2].

---

[1] لخضر مرغاد، **واقع المالية المحلية في الجزائر**، مذكرة ماجستير، قسم علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001، ص66.

[2] محمد عباس محرزي، **اقتصاديات المالية العامة (النفقات العامة-الإيرادات العامة-الميزانية العامة للدولة)**، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، بن عكنون - الجزائر، 2005، ص 65.

– يمكن تعريف النفقات العامة على أنّها "مجموع المصروفات التي تقوم الدولة بإنفاقها في شكل كمية معيّنة من المال خلال فترة زمنية معيّنة، بهدف إشباع حاجات عامة معيّنة للمجتمع الذي تنظّمه هذه الدولة "[1].

– النفقة العامة هي كم قابل للتقويم النقدي يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام إشباعًا لحاجة عامة[2].

– النفقة العامة هي مبلغ من المال يخرج من خزانة الدولة بواسطة إدارتها ومؤسساتها وهيئاتها ووزاراتها المختلفة، لإشباع حاجات عامة[3].

– النفقة العامة هي مبلغ نقدي يخرج من الذمّة المالية لشخص معنوي ما بقصد إشباع حاجة عامة[4].

– النفقات العامة هي مبالغ أقرّت من قبل السلطة التشريعية ليقوم شخص عام بإنفاقها في توفير سلع وخدمات عامة، وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية[5].

من خلال ما سبق، فإنّه وجب التوسّع في تعريف النفقة العامة بحيث " تشمل كافّة النفقات التي تقوم بها الدولة، أو مؤسساتها العامة، الوطنية أو المحلية، بغض النظر عن الصفة السيادية أو السلطة الآمرة أو طبيعة الوظيفة التي يصدر عنها الإنفاق، لما في ذلك من مواكبة لتطوّر الدولة وتوسّعه"[6].

---

[1] عبد الحليم عبد المطلب، **اقتصاديات المالية العامة**، الدار الجامعية، الإسكندرية–مصر، 2005/2004، ص173.

[2] حامد عبد المجيد دراز، محمد عمر حماد أبو دوح، **مبادئ المالية العامة**، أليكس لتكنولوجيا المعلومات، الإسكندرية – مصر، 2005، ص259.

[3] طارق الحاج، **المالية العامة**، دار صفاء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان – الأردن، 2009، ص 122.

[4] حسين مصطفى حسين، **المالية العامة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، الجزائر، 2001، ص 11.

[5] علي خليل سليمان أحمد اللوزي، **المالية العامة**، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان – الأردن، 2000، ص 89.

[6] سوزي عدلي ناشد، **الوجيز في المالية العامة**، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية – مصر، 2000، ص 33.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى يمكن تعريف النفقات المحلية (أو الإقليمية) على أنّها: النفقات التي تقوم بها الولايات أو مجالس الحكم المحلي، كمجالس المحافظات والمدن والقرى والتي ترد في ميزانية هذه الهيئات[1].

وهي النفقات التي تقوم بها الجماعات المحلية كالولايات والبلديات، وترد في ميزانية هذه الهيئات، مثل: توزيع الماء والكهرباء والمواصلات داخل الإقليم أو المدينة[2].

بالتالي يتّضح أنّ النفقة المحلية تصرف في نطاق الجماعة أو الهيئة المحلية بقصد تلبية وإشباع حاجيات السكان الذين يقطنون داخل إقليم الهيئة أو الجماعة المحلية، وهذا ما يستلزم شمول النفقة المحلية على ثلاث خصائص أساسية يمكن اعتبارها عناصر ومكوّنات رئيسية لها، وهي كالتالي:

1- النفقات العامة المحلية كم قابل للتقويم النقدي: إذا كنا بصدد نفقة عامة محلية، فلابّد من استخدام مبلغ نقدي ثمنًا لما تحتاجه الجماعة المحلية من سلع وخدمات، وهذا لتحقيق الصالح العام من مشاريع تنموية محلية مختلفة.

2- صدورها من قبل الهيئة المحلية: حتى يمكن منح أو إعطاء صفة المحلية للنفقة العامة كان لزامًا أن تصدر عن هيئة محلية (جماعة محلية)، وتتمثّل في الولاية أو البلدية والهيئات التابعة لهما (بالنسبة للجزائر).

3- أن تهدف إلى إشباع حاجة محلية: لابّد أن تكون غاية النفقة العامة المحلية وهدفها إشباع الحاجات المحلية وتحقيق مصلحة جميع المواطنين المقيمين على إقليمها بدون استثناء، فإذا كان الجميع يتساوون في تحمّل الأعباء المحلية كالضرائب، فإنّهم يتساوون أيضًا في الاستفادة من

---

[1] عادل أحمد حشيش، **أساسيات المالية العامة-مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام**، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت – لبنان، 1992، ص 71.

[2] محمد عباس محرزي، **مرجع سابق**، ص 92.

النفقات المحلية وفقًا لمبدأ العدالة والمساواة داخل المجتمع. وبالتالي فإذا هدفت النفقة العامة المحلية تحقيق نفع خاص لبعض الأفراد دون غيرهم أو لبعض الفئات دون غيرها، فإنّ هذا يعني تخفيف ثقل الأعباء العامة عليهم على حساب بقية الأفراد أو بقية الفئات الأخرى[1].

ثانيا: أنواع النفقات العامة المحلية (تقسيماتها):

تنقسم النفقات العامة المحلية إلى عدّة أنواع متميّزة، وهذا بحسب الزاوية التي يُنظر منها إليها، فنجد أنّه يمكن تقسيمها من حيث دوريتها إلى نفقات عادية وغير عادية، كما يمكن أن تقسّم من حيث سلطة المجالس المحلية في تقديرها إلى نفقات اختيارية وإجبارية.

1- النفقات العادية والنفقات غير العادية:

هناك عدّة معايير للتفريق أو التمييز بين النفقة العادية والنفقة غير العادية[2]:

- **معيار الانتظام والدورية:** إذا كانت النفقة تتمّ بانتظام وبصفة دورية فهي نفقة عادية، أمّا إذا لم تتمتّع بالانتظام والدورية فهي نفقة غير عادية.

- **معيار الفترة التي تستمر خلالها آثار النفقات العامة:** إذا كانت النفقة تستوعب بكاملها خلال الفترة المالية التي أنفقت خلالها فهي نفقة عادية، أمّا النفقة غير العادية فهي تلك التي تتعدّى الفترة المالية التي أنفقت خلالها.

- **معيار الدخل:** إذا كانت النفقات تعطي دخلاً فتعتبر نفقة غير عادية، مثل اللجوء إلى الاقتراض، أمّا إذا كانت النفقات لا تولّد دخلاً، فتعتبر نفقات غير عادية.

- **معيار الإنتاجية:** إذا كانت النفقة غير منتجة أو ما يسمّى بالنفقات الاستهلاكية، أي لا تؤدّي إلى زيادة الإنتاج الوطني فهي نفقة عادية، أمّا إذا كانت منتجة تؤدّي إلى زيادة الإنتاج الوطني فهي نفقة غير عادية.

---

[1] محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، **المالية العامة**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة – الجزائر، 2003، ص25.

[2] عبد الحليم عبد المطلب، **اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق**، ص191.

– **معيار المساهمة في تكوين رأس المال العيني:** تكون النفقة عادية طبقًا لهذا المعيار إذا لم تسهم في تكوين رؤوس الأموال العينية، أمّا إذا كانت تساهم في تكوين رؤوس الأموال العينية فهي نفقة غير عادية[1].

كما يمكن من جهة أخرى تبيان معنى النفقات العادية وغير العادية من خلال أنّ النفقات العادية تشمل نفقات التسيير والأدوات واللوازم التي تتطلّبها الجماعات المحلية، بينما تشمل النفقات غير العادية أشغال التشييد الجديدة للبنايات، الطرق، مجاري المياه، قنوات صرف المياه الصالحة للشرب وأعمال التهيئة العمرانية، وتفيد هذه التفرقة إلى الأخذ بها في مجال تقسيم النفقات في الحرص على تغطية النفقات العادية الواردة بالميزانية المحلية من حصيلة الموارد العادية، بينما يلجأ إلى الموارد غير العادية لتغطية النفقات غير العادية[2].

أي أنّ المقصود بالنفقات العادية هي تلك المصروفات التي تتكرّر بصفة دورية كلّ سنة، حيث تظهر في الميزانية المحلية، أمّا النفقات غير العادية فتتضمّن المصروفات الاستثنائية التي لا تدرج في الميزانية المحلية إلّا في ظروف معيّنة (غير عادية)، والتي لا تتكرّر سنويًا.

حيث لا يقصد بالتكرار في النفقات العادية ثبات مقدار النفقة كلّ سنة، فقد تتغيّر قيمتها بالزيادة أو النقصان، فأجور الموظفين مثلاً تعتبر من النفقات العادية التي يتمّ تكرار ورودها في الميزانية كلّ سنة، ولكن ذلك لا يعني ثبات مقدار الأجر الذي قد يتغيّر زيادةً أو نقصانًا من سنة إلى أخرى.

---

[1] علي لطفي، **أصول المالية العامة**، مكتبة عين شمس، القاهرة، مصر، ص25.

[2] بلجيلالي أحمد، **إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات: جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية في إطار مدرسة الدكتوراه فرع: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد – الجزائر، 2010/2009، ص96.

2- النفقات الاختيارية والإجبارية:

يتمّ تقسيم النفقات العامة المحلية من حيث سلطة المجالس المحلية في إنفاقها إلى نفقات اختيارية وأخرى إجبارية، حيث تتكوّن هذه الأخيرة من كلّ النفقات ذات الطابع الإجباري المنصوص عليه قانونًا، كنفقات التسيير التي تشمل[1]:

- نفقات أجور الموظفين؛
- نفقات صيانة الأموال المنقولة والعقارية للجماعات المحلية؛
- نفقات صيانة الطرق الولائية والبلدية؛
- نفقات المشاركة في صندوق الضمان الاجتماعي؛
- نفقات تسيير مصالح الجماعات المحلية.

أي أنّها تتمثّل في النفقات التي لا يمكن الاستغناء عنها حتى في حالة الأزمات لكونها ضرورية ولابّد منها في تسيير شؤون الجماعات المحلية، فالأولوية لها دائمًا لضمان سير هياكل الدولة.

أمّا النفقات الاختيارية فهي النفقات التي للمجالس المحلية السلطة في إدراجها أو عدم إدراجها بالميزانية المحلية.

ثالثا: ظاهرة تزايد النفقات العامة المحلية:

لعلّ التأمّل في ظاهرة تزايد النفقات العامة المحلية التي تأكّدت عبر الزمن في جميع دول العالم مهما اختلفت نظمها الاقتصادية ومهما اختلفت درجة تقدّمها، نتيجة تغيّر الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لهذه الدول، يوجب منّا التطرّق إلى الأسباب التي أدّت إلى الزيادة في النفقات العامة المحلية، والتي نوجز أهمّها فيما يلي:

---

[1] Mohand Ouamer ALI ZIANE**. " Les Finances Publiques Locales : Analyse et Perspectives d'une économie en Transition**", thèse Doctoral d'Etat, Faculté des Sciences économiques et des Gestion, Université d'Alger 1999/2000, P: 191.

1- تطوّر مهام الجماعات المحلية: حيث خوّل للجماعات المحلية صلاحية القيام بأيّ عمل يستهدف كلّ النشاطات، وهذا ما أكّدته بعض المواد من قانوني البلدية والولاية اللذين ساهما في اتساع الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة للهيئات المحلية، وتشمل هذه الصلاحيات التي تتدخّل بواسطتها الجماعات المحلية جميع أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة الإقليم وحماية البيئة. وبالتالي فإنّ حجم الصلاحيات الكبيرة والمتنوّعة لكلٍّ من الولاية والبلدية والتي منحها إيّاهما قانون 1990، كان له أثر كبير على ظهور نفقات جديدة وضخمة.

2- سياسات التوظيف والأجور في الجماعات المحلية: تشير العديد من الدراسات إلى أنّ الطلب على عنصر العمل في الحكومة والقطاع العام بالدول النامية، يبتعد بدرجة كبيرة عن الاقتصاد في التكاليف[1]. فالإسراف في عدد الموظفين وزيادتهم عن حاجة العمل داخل الجماعات المحلية، يؤدّي إلى زيادة الإنفاق العام المحلي، حيث يتمّ النظر إلى هذه الزيادة في التوظيف بوصفها هدفًا سياسيًا (تسييس عملية التوظيف من قبل بعض الأحزاب السياسية من أجل الحصول على المشروعية السياسية) واجتماعيًا (امتصاص الغضب الاجتماعي)، وخاصة في الجماعات المحلية التي تعاني كثافة سكانية عالية، ممّا أدّى إلى وقوع تضخّم في عدد الموظفين، ومن ثمّ إلى أزمة في الميزانية المحلية.

3- الإنفاق المحلي المظهري: حيث نجد أنّ تزايد حجم الإنفاق العام المحلي في البلدان النامية يرجع إلى الإنفاق المحلي المظهري، الذي تقوم به الجماعات المحلية من خلال استهلاك موارد مالية معتبرة على إقامة مباني فاخرة وحدائق عمومية أو تزيين الطرق الرئيسية الهامّة، أو إقامة الحفلات...إلخ.

---

[1] محمد عمر حماد أبو دوح، **ترشيد الإنفاق العام وعلاج عجز ميزانية الدولة**، الدار الجامعية، الإسكندرية – مصر، 2006، ص38.

4- تزايد نسبة الاستثمار المحلي: يرجع تزايد الإنفاق العام لدى الجماعات المحلية للدور الذي تلعبه كمستثمر محلي تحقيقًا للتنمية المحلية، ويرجع ذلك إلى ما تعانيه من نقص وتدهور شديدين في بنيتها الأساسية. رغم التحفيزات التي تقدّمها للمستثمرين الخواص[1].

5- قدم المرافق الأساسية وعدم كفايتها: ذلك كون أغلبية البلديات محمّلة بأعباء كثيرة نتيجة قدم المرافق الأساسية، أو عدم وجودها، والتي تحتاج إلى أموال طائلة ودقّة في التنفيذ، وهذه المرافق الأساسية هي المهام الأولى للجماعات المحلية، ولذلك فهي تحتاج إلى زيادة الإنفاق العام لإقامتها أو التوسّع فيها أو تجديدها بما يتلاءم وظروف كلّ مجتمع. فلا تزال مثلاً العديد من المدن الجزائرية تعاني من النقص في المجاري الصّحية ومجاري المياه، وكذلك ضعف المرافق الأساسية أو انعدامها في بعض المناطق خاصة الصحراوية منها، ممّا يتطلّب من الجماعات المحلية (البلديات أو الولايات) زيادة الإنفاق العام لتغطية هذا العجز[2].

6- التوسّع الإقليمي والزيادة السكانية: إذ أنّ الزيادة المرتفعة للسكان على مستوى إقليم البلدية أو الولاية تعدّ سببًا رئيسيًا في زيادة حجم النفقات العامة المحلية، وتؤثّر على قدرة الجماعات المحلية في استيعاب الحاجات المتزايدة للسكان وتغطية الطلب الحاصل على الخدمات التعليمية، الصّحية والثقافية أو خدمات النقل والمواصلات، والأمن العمومي. إضافة إلى عامل الهجرة من الأرياف إلى المدن، الذي يسبّب الكثير من الاضطرابات في معظم الخدمات المقدّمة. لذلك تجد السكان يعانون دومًا من الاحتياج المستمر، ممّا يدفع الجماعات المحلية إلى زيادة نفقاتها بدرجة كبيرة، حتى تلبّي الحاجات المتزايدة بكفاءة[3].

---

[1] عباس عبد الحفيظ، **تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية-دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان وبلدية المنصورة**، مذكرة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان الجزائر، 2011-2012، ص10.

[2] بومدين حوالف رحيمة، **دور البلديات في رفع المستوي الصحي للسكان وتحقيق التنمية-عرض للتجربة الجزائرية**، ورقة بحثية ضمن مؤتمر العمل البلدي الأول، مركز البحرين للمؤتمرات - فندق كراون بلازا، 26-27 مارس 2006. من الموقع: http://nagd.activebb.net/t10477-topic، تاريخ الاطّلاع: 2014/02/03.

[3] خنفري خيضر، **مرجع سابق**، ص 156.

المبحث الثاني: ماهية ميزانية الجماعات المحلية

تعتبر ميزانية الجماعات المحلية الخطّة التي تبيّن مشروعية العمليات المالية التي يتمّ إجراؤها على مستوى هذه الهيئات (الولاية والبلدية)، وهذا لكونها تتضمّن مجموعة من الوثائق التي تعتبر الوسيلة الأساسية لتبيان كيفية توظيف إيراداتها وكذا صرف نفقاتها، ويتمّ ذلك على أساس قواعد نظام المحاسبة العمومية المتعلّق بتنفيذ العمليات المالية لهذه الهيئات، واعتمادًا على مختلف الأعوان المكلّفين بالتنفيذ.

المطلب الأول: مفهوم ميزانية الجماعات المحلية

سوف نحاول في هذا الصدد التطرّق إلى نشأة الميزانية العمومية، ثمّ إعطاء تعريف لها ولقانون المالية وكذا استخلاص أهمّ خصائص ميزانية الجماعات المحلية، ومن ثمّة التعرّف على أهمّيتها وعلى أهمّ المبادئ التي تقوم عليها.

أولا: نشأة وتطوّر الميزانية العمومية:

كانت الأمم والحضارات القديمة وفي العصور الوسطى تقوم بجباية الأموال وتنفقها دون إتباع أيّ أسس أو قواعد في ذلك كما هو الآن، فقبل أن يظهر مفهوم الميزانية كانت تمثّل النفقات والإيرادات شكل من أشكال الأموال الخاصة بالحاكم، هذا الأخير لم يكن يفصل بين الأموال التي يستخدمها لسد حاجات الدولة أي النفقات العامة، والأموال التي يستخدمها لسد أغراضه أي النفقات الخاصة[1]، وكذلك الأمر بالنسبة للإيرادات التي كانت تجمع من أفراد الشعب على اختلاف مستوياتهم وطبيعة أعمالهم، وكان للملك مطلق الحرّية في فرض الضرائب وجمع الأموال وإنفاقها كيف يشاء.

---

[1] فهمي محمود شكري، **الموازنة العامة**، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت–لبنان، 1990، ص 14.

حيث بدأت عملية ضبط أجزاء الميزانية العامة، وهي الإيرادات ومن ثمّ النفقات في إنجلترا سنة 1733م، إذ بدأ البرلمان في انجلترا يراقب السلطة التنفيذية في جباية الضرائب، ويطلب منها أن تحصل على اعتماد مسبق للإيرادات دون أن يتدخّل في عملية الإنفاق العام. وبقي الوضع على هذا الشكل لفترة طويلة من الزمن امتدّت إلى مائة عام، بعدها طلب البرلمان من السلطة التنفيذية أن تحصل منه على اعتماد للنفقات العامة، وأصبح يراقب ويحاسب على إنفاق المال العام، وامتدّ العمل بهذا المبدأ لفترة من الزمن إلى أن أصبح البرلمان يعتمد الإيرادات العامة والنفقات العامة مجتمعة وبشكل دوري، ومن هنا ظهر الشكل العلمي والأكاديمي والعملي للميزانية العامة التي تطبّق في وقتنا الحالي[1]. وانتقلت فكرة الميزانية العامة من انجلترا إلى الدول الأوروبية الأخرى، وإلى أمريكا. حيث كانت فرنسا الدولة الأوروبية الأولى التي اقتبست فكرة الميزانية العامة من إنجلترا وأدخلت عليها بعض التعديلات، وكان ذلك بعد الثورة الفرنسية عام 1789م، ومن إنجلترا وفرنسا ومن أمريكا، انتقلت فكرة الميزانية العامة والتطوّرات التي أدخلت عليها إلى الدول الأخرى (لاسيما إلى الدول النامية)[2]، لتستخدم بذلك في جميع دول العالم.

بصفة عامة فإنّ الأصول التاريخية للميزانية العامة للدولة، ترجع إلى عرف تاريخي يتطلّب ضرورة الموافقة المسبقة للشعب على كيفية جباية إيرادات الدولة وكيفية إنفاق ما تمّ تحصيله من إيرادات على أوجه ومجالات وبرامج اتفاقية محدّدة، وبمعنى أوضح فإنّ هذا العرف التاريخي تضمّن ألّا تفرض ضريبة إلّا بقانون يوافق عليه ممثّلو الشعب، كما لا تنفق الأموال العامة إلّا بعد مناقشتها بواسطة ممثّلي الشعب أيضًا[3].

---

[1] طارق الحاج، **مرجع سابق**، ص 148.

[2] محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الخامسة، عمان–الأردن، 2013، ص 30.

[3] سعيد عبد العزيز عثمان، **المالية العامة مدخل نظري معاصر**، الدار الجامعية، بيروت – لبنان، 2008، ص567.

حيث أنّ كلمة ميزانية كانت تعني حقيبة نقود أو محفظة عامة، وكانت تستخدم لحفظ كشوف إيرادات الدولة ونفقاتها. وقد استخدم هذا التعبير في انجلترا لوصف الحقيبة الجلدية التي كان يحملها وزير المالية عند ذهابه إلى البرلمان، وتحفظ فيها كشوف احتياجات الحكومة من إنفاق وموارد مالية، كما استخدمت هذه الكلمة أيضًا للتعبير عن المستندات التي تحفظ في هذه الحقيبة، وهي تحوي الخطّة المالية التي تعرض على الهيئة التشريعية للتصديق عليها، ثمّ شاع استخدامها بعد ذلك كتعبير عن الذمّة المالية للدولة أو ميزانية الدولة[1].

إذ نجد أنّ تطوّر مفهوم ومضمون الميزانية العامة للدولة وشيوعه، ارتبط بتطوّر مفهوم ومضمون علم المالية العامة، والذي ارتبط بدوره بتطوّر وتوسّع دور الدولة في النشاط الاقتصادي. وهو ما ساعد في امتداده ليصبح تطبيقه على المستوى المحلي (الجماعات المحلية)، وهو ما يعرف بميزانية الجماعات المحلية (ميزانية البلدية وميزانية الولاية).

ثانيا: تعريف الميزانية العمومية وقانون المالية:

من الطبيعي أن نبدأ تعريفنا لقانون المالية، فالميزانية العامة للدولة باعتبارها جزء من هذا الأخير. ثمّ ننتقل إلى تعريف ميزانية الجماعات المحلية باعتبار أنّ هذه الأخيرة محتواة في الأولى.

حسب المادة الأولى من القانون رقم 84-17 المتعلّق بقوانين المالية، فإنّ قوانين المالية هي: القوانين التي تحدّد في إطار التوازنات العامة المسطّرة في مخططّات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعدّدة السنوات، والمقصود بسنوية قوانين المالية، هو تحديد كلّ سنة طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة، ومبلغها وتخصيصها[2].

---

[1] يسرى أبو العلا وآخرون، **المالية العامة والتشريع الضريبي**، من الموقع الإلكتروني: www.faculty.mu.edu.sa/download.php?fid=81915، تاريخ التحميل: 24 /2014/02.

[2] المادة 01 من القانون رقم 84-17 المتعلّق بقوانين المالية.

كما يعرّف قانون المالية بأنّه عبارة عن وثيقة مالية سنوية تتضمّن الميزانية العامة للدولة، الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة، كما يتمّ من خلاله تأسيس أو إلغاء ضريبة أو اقتطاع إجباري، وعليه قانون المالية هو الإطار القانوني الذي تصدر فيه الميزانية العامة للدولة.

أمّا الميزانية العامة فلها تعاريف متعدّدة تختلف من باحث إلى آخر، وذلك باختلاف زاوية نظر كلّ باحث في هذا المجال، غير أنّ غالبيتها تدور حول جوهر واحد لا خلاف عليه، ونذكر من هذه التعاريف ما يلي:

– عبارة عن وثيقة هامّة، تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة والإيرادات لتغطية هذه النفقات، عند فترة مقبلة عادة ما تكون سنة[1].

– تتشكّل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة، المحدّدة سنويًا بموجب قانون المالية، والموزّعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها[2].

– بيان تقديري لما يجوز للدولة إنفاقه وما ينتظر أن تجبيه من مال خلال فترة زمنية معيّنة، غالبًا ما تكون سنة[3].

– هي برنامج عمل مالي يتبلور في شكل وثيقة معتمدة من السلطة التشريعية، وينطوي تقديرات مفصّلة لكلّ من النفقات العامة والإيرادات العامة لسنة قادمة، وهي الأداة الرئيسية التي تستخدمها السياسة المالية لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية[4].

– وثيقة معتمدة تتضمّن جدول تفصيلي وتقديري للسنة المقبلة، يوضّح فيه الإيرادات التي يمكن للسلطة الحصول عليها، ومختلف النفقات الممكن تحمّلها[5].

---

[1] دنيدني يحيى، **المالية العمومية**، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص135.

[2] المادة 06 من القانون رقم 84–17 المتعلّق بقوانين المالية.

[3] عادل فليح العلي، **المالية العامة والقانون المالي والضريبي** – الجزء الأول، دار إثراء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان–الأردن، 2009، ص 322.

[4] عبد الحميد عبد المطلب، **اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق**، ص59.

[5] Joel BOURDIN, **Les finances communales**, Economica, 4éme édition, Paris, 2008, p: 16. (بتصرّف)

– كما يمكن تعريفها[1]:

- من **الناحية الشكلية** بأنّها: "الفعل الذي يتمّ من خلاله التخطيط والإذن بإيرادات ونفقات الهيئات العامة"؛
- من **الناحية المادية** بأنّها: "عبارة عن مجموعة من الإيرادات والنفقات المصرّح والمحقّق بتنفيذها لمدّة عام".

أمّا فيما يخص تعريف ميزانية الجماعات المحلية فإنّه لم يبتعد عن التعاريف التقليدية السالفة الذكر، حيث تعرّف المادة 176 من القانون رقم 11–10 المتعلّق بالبلدية، ميزانية البلدية على أنّها جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية، وتشكّل كذلك أمرًا بالإذن والإدارة يمكّن من حسن سير مصالحها وتنفيذ برامجها.

كما تعرّف المادة 157 من القانون رقم 12–07 المتعلّق بالولاية، ميزانية الولاية بأنّها جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للولاية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار.

بالتالي يمكن تعريف ميزانية الجماعات المحلية على أنّها تقدير للإيرادات والنفقات السنوية للجماعة المحلية والتي تسمح بالسير الحسن لمصالح هذه الوحدات وبتنفيذ برامجها التجهيزية والاستثمارية.

على هذا الأساس تعتبر ميزانية الجماعات المحلية البرنامج المرجعي السنوي في مجال التصرّف المالي، حيث أنّها تمثّل الوثيقة الرئيسية التي تؤطّر التصرّف المالي المحلي وتنظّمه. بما يحقّق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة المحلية.

---

[1] François DERUEL, Jacques BUISSON, **Finances publiques: budget et pouvoir financier**, Dalloz, Paris, 2001, p: 10.

ثالثا: خصائص ميزانية الجماعات المحلية:

تمتاز ميزانية الجماعات المحلية بجملة من الخصائص، نوجزها فيما يلي[1]:

1- الميزانية هي عمل علني: هذا يعني أنّ كل مساهم في دفع الضريبة له الحق في الاطّلاع على مدى استعمال المداخيل الجبائية من قبل الجماعات المحلية قصد تحقيق المنفعة العامة هذا من جهة، ومن جهة أخرى يمكن للمواطن المشاركة في النقاش عند التصويت على الميزانية.

2- الميزانية هي عمل تقديري: يعني أن تقوم الجماعات المحلية بتحديد المشاريع المراد تحقيقها، من خلال وضع جدول تقديري للإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بها، هذا العمل التقديري يحدّد النفقات المتوقّعة بالتفصيل، وكذلك الإيرادات التي يمكن تحصيلها لتغطية هذه النفقات، خلال سنة مالية كاملة.

3- الميزانية هي عمل مرخص: حيث تسجّل في ميزانية الجماعة المحلية رخص الإيرادات والنفقات المقترحة، أي أنّه بمجرّد المصادقة عليها يتمّ صرف النفقات وتحصيل الإيرادات، وهو ما يمكّنها من تسيير مصالحها وممتلكاتها دون تجاوز التقديرات الموجودة في جدول الميزانية. لأنّ هذه الأخيرة لا تستطيع الإنفاق إلّا في حالات استثنائية.

4- الميزانية هي عمل دوري: أي أنّ هناك ميزانية واحدة لكلّ سنة مالية، تعدّ بشكل دوري.

5- الميزانية هي عمل ذو طابع إداري ومالي: تتطلّب ميزانية الجماعات المحلية مجموعة من الإجراءات الإدارية والمالية، تسمح بالتسيير الحسن للمصالح العمومية، حيث تقدّم معلومات مفيدة حول نشاطات الجماعات المحلية، تمكّن من الوصول إلى حقيقة وضعيتها.

---

[1] سعاد طيبي، **الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية**، مذكرة ماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة بن عكنون – الجزائر، 2002/2001، ص ص: 07-08.

رابعا: مبادئ ميزانية الجماعات المحلية:

تستند ميزانية الجماعات المحلية إلى أسس وقواعد أساسية تحكمها، ينبغي الالتزام بها بهدف إعداد هذه الأخيرة بصفة صحيحة وقانونية، وفيما يلي سنوضّح أهمّ هذه المبادئ:

1- مبدأ سنوية الميزانية: إنّ سنوية الميزانية تعني أنّ تقديرات إيرادات الجماعة المحلية ونفقاتها، والموازنة بينهما ينبغي أن تتمّ بشكل دوري، وبصورة مستمرّة، والفترة الزمنية التي تخصّها الميزانية تكون عادة السنة[1]. وذلك لأنّ فترة سنة معقولة للتنبّؤ بحصيلة الإيرادات وحاجتها إلى النفقات، حيث تبدأ السنة المالية في أول جانفي وتنتهي في الواحد والثلاثين ديسمبر من نفس سنة. إلّا أنّ السنة المالية للجماعات المحلية في الجزائر تشمل السنة المدنية وفترة تكميلية تصل إلى غاية 15 مارس من السنة الموالية، فيما يتعلّق بتصفية النفقات والأمر بدفعها. وإلى غاية 31 مارس من السنة الموالية، فيما يخصّ تصفية الإيرادات وتحصيلها، وكذا دفع النفقات[2].

2- مبدأ القبلية: يعني هذا المبدأ أن يتمّ إعداد الميزانية قبل انتهاء السنة المالية الجارية، أي في وقتٍ تكون فيه الموارد معروفة بدقّة. وتأتي هذه القبلية لتعزيز الطابع الاعتباطي للتوقّعات المالية[3]. ذلك أن الإيرادات قليلاً ما تكون قابلة للضبط في شموليتها عند بداية السنة المالية.

3- مبدأ وحدة الميزانية: يقصد بمبدأ وحدة ميزانية الجماعات المحلية أن توجد في الجماعة المحلية الواحدة موازنة واحدة تنظّم ميزانية الجماعات المحلية كلّها، حيث تتضمّن كافّة النفقات مهما كانت أوجه إنفاقها، وكذلك كافّة الإيرادات مهما تعدّدت وتنوّعت مصادرها[4]، وهذا من أجل سهولة عرض الميزانية، وإعطاء رؤية شاملة حول المركز المالي للجماعة المحلية.

---

[1] فليح حسن خلف، **المالية العامة**، دار جدارا للكتاب العالمي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان-الأردن، 2008، ص 284.

[2] محمد مسعي، **المحاسبة العمومية**، شركة دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، عين مليلة، الجزائر، 2003، ص 127.

[3] الشريف رحماني، **أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز والتحكّم الجيّد في التسيير**، دار القصبة للنشر، الجزائر، 2003، ص 22.

[4] جهاد سعيد خصاونة، **علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي**، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان - الأردن، 2010، ص 325.

4- مبدأ شمول الميزانية وعموميتها: يقصد بهذا المبدأ أن يدرج في الميزانية كافّة الإيرادات والنفقات دون إجراء أي تخصيص أو مقاصة بينهما. ويقصد بعدم التخصيص عدم جعل مبالغ مورد ما أو دخل معيّن لتسديد نفقة معيّنة، ويقصد بعدم المقاصة تنزيل الموارد برمّتها في الحسابات دون مقاصة بالنفقات، وفي هذا إضفاء للشفافية على ميزانية الجماعة المحلية، وهو ما يجعل من مبدأ الشمولية مكمّل لمبدأ وحدة الميزانية.

5- مبدأ توازن الميزانية: يمثّل توازن الميزانية في ظاهره تعادل نفقات الجماعة المحلية مع مواردها، إلّا أنّ التوازن الحقيقي لميزانية كلّ جماعة محلية، يتمثّل في تحقيق المعادلة بين إمكانياتها الحقيقية وما أنيط بعهدتها من تسيير أمثل لمرافقها العمومية ومن تنمية للطاقات الاقتصادية والاجتماعية المتواجدة بمنطقتها[1]. حيث تمّ تكريس هذا المبدأ من خلال المادة 161 من القانون الولائي والمادة 183 من القانون البلدي، بأن يتمّ إعداد ميزانية محلية متوازنة تتساوى فيها تقديرات النفقات مع تقديرات الإيرادات، كما لا يمكن المصادقة على ميزانية غير متوازنة.

6- مبدأ عدم تخصيص الإيرادات وعدم التصرّف في المداخيل التي لا يرخّصها القانون: يعني هذا المبدأ أنّه لا يجب أن نخصّص إيراد ذو طبعة معيّنة لتغطية نفقة معيّنة، وإنّما كلّ الإيرادات المحصّل عليها مخصّصة للنفقات باستثناء الإيرادات المقيّدة بتخصيصات معيّنة (مكفوفين، عجزة، بناءات مدرسية...الخ)، فلا يمكن لرؤساء المجالس الشعبية البلدية والولائية مثلاً تخصيص هذه الإيرادات لنفقات أخرى، كما لا يجوز لهم تخصيص نفقات لا تعود بالفائدة على الجماعة المحلية، فهم ملزمون بالإنفاق إلّا في حدود ما ينص عليه القانون[2].

---

[1] خليل عبد القادر، مداحي محمد، **مرجع سابق**، ص 11.

[2] **المحاسبة العمومية في تسيير الجماعات المحلية**، من الموقع: http://ta3lime.com/showthread.php?t=6329، تاريخ الاطّلاع: 2014/02/06.

7- مبدأ الفصل بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي: يعتبر هذا المبدأ أساسيًا في المحاسبة العمومية، وهو أساس العمل الإداري الذي ترتكز عليه كلّ فلسفة إدارية ومالية عمومية، وهو يعتبر كمبدأ ضروري لكلّ تنظيم عقلاني متوازن وفعّال[1]. حيث يتضمّن هذا المبدأ تقسيم العمل والمهام المالية ما بين الأعوان المكلّفين بتنفيذ العمليات المالية للهيئات العمومية، والذي يتطلّب التعاون والتنسيق ما بين مستويين وسلطتين من الأعوان المختلفين والمنفصلين، ألا وهما الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، فحسب المادة 55 من قانون المحاسبة العمومية: " تتنافى وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي"[2]، ولذا يعدّ الأمر بالصرف كمرحلة أولى يتولّاها الآمر بالصرف من خلال إعداده للحساب الإداري، أمّا المرحلة الثانية فيتولّاها المحاسب العمومي بإعداده لحساب التسيير. وهذا هو الشائع في العلاقة بين الوالي وأمين خزينة الولاية من جهة، وبين رئيس المجلس الشعبي البلدي وأمين خزينة البلدية من جهة أخرى.

خامسا: أهمية ميزانية الجماعات المحلية:

تعدّ الميزانية شيئًا ضروريًا أيًّا كان شكل الحكم في الدولة وخاصة الدول ذات الأنظمة الديمقراطية، إذ بدونها لا يمكن أن تسير المصالح العامة سيرًا منتظمًا[3]، كما لها أهمّية في الإشراف على المسائل المالية للدولة ومختلف هيئاتها العامة، وقد زادت هذه الأهمّية باتّساع نطاق دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، إذ أنّها تكشف عن السياسة العامة للدولة اتجاه المجتمع، كما يمكنها أن تعكس فلسفة النظام من خلال نفقاتها وإيراداتها، وكذا الأهداف التي تضعها وتنفّذها الحكومة أو أحد هيئاتها في مجال الرّفاه الاجتماعي، ومدى اهتمامها في الارتقاء بالخدمات العمومية التي تقدّمها لأفراد المجتمع[4].

---

[1] المادة 14 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلّق بالمحاسبة العمومية.

[2] المادة 55 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلّق بالمحاسبة العمومية.

[3] يسرى أبو العلا وآخرون، **مرجع سابق.**

[4] محمد طاقة، هدى العزاوي، **اقتصاديات المالية العامة**، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، عمان الأردن، 2007، ص 172.

حيث نجد على المستوى المحلي أنّ ميزانية الجماعات المحلية تؤدّي دورًا مهمًّا في قيام الجماعة المحلية بوظائفها الإدارية وفي تنفيذ برامجها وخططها الاقتصادية والاجتماعية، فلا يمكن تقديم أيّة خدمة أو تنفيذ أي مشروع محلي إلّا إذا رصدت الإعتمادات اللازمة له في ميزانية الجماعات المحلية[1].

بالتالي أصبحت رسالة الميزانية في عصرنا الحالي في مختلف دول العالم وخاصة المتقدّمة منها أكثر اتساعًا مما كانت عليه فيما مضى، فلم تعد الميزانية العمل الذي تقرّر بواسطته الإيرادات والنفقات ويُؤذن بها فحسب، وإنّما أصبحت تهدف أيضًا إلى تحقيق العدالة الكاملة وإلى تعبئة القوى الاقتصادية والمساهمة في زيادة الدخل الوطني ورفع مستوى المعيشة، وهذا سواءً على المستوى المحلي أو على مستوى الدولة ككلّ.

وعليه يتّضح ممّا سبق وحتى تؤدّي الميزانية رسالتها وبالتالي تحقيق الأهداف المطلوبة منها، وجوب رفع مستوى المهارة مع تحسين الأنظمة الإدارية والمحاسبية على كلا المستويين.

المطلب الثاني: وثائق ميزانية الجماعات المحلية

تتضمّن ميزانية الجماعات المحلية عمومًا ثلاث وثائق، تعتبر الوسيلة الوحيدة والأساسية التي تبيّن كيفية توظيف إيراداتها وصرف نفقاتها، وهي تتمثّل في العناصر التالية:

أولا: الميزانية الأولية:

تعتبر الوثيقة الأساسية، التي يتمّ تحضيرها قبل بدء السنة المالية، كما جاء في المادة 177 من قانون البلدية: "يتمّ إعداد الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية"[2]. وهي وثيقة تقديرية، حيث ترصد التقديرات الخاصة بالنفقات المسموح بها، والإيرادات المتوقّعة، والتي تعتزم الجماعات المحلية على تنفيذها خلال السنة المالية، ويتمّ تعديلها خلال السنة المالية تبعًا لنتائج السنة

[1] جهاد سعيد خصاونة، **مرجع سابق**، ص 315.

[2] المادة 177 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلّق بالبلدية، قانون الجماعات الإقليمية 2012.

السابقة، وهي تتضمّن قسمين متوازنين في جانب النفقات والإيرادات، هما قسم للتسيير وقسم للتجهيز والاستثمار، حيث ينقسم كلّ قسم إلى مجموعات توزّع في شكل أبواب ومواد محدّدة تصنّف كلٌّ منها في جدول، لكي يسهل للسلطات الوصية متابعة مدى صحّة المبالغ المخصّصة مع تطوّر الاحتياجات من السنة المالية السابقة إلى السنة المالية الحالية.

إذ تظهر الصفحة الأولى من الميزانية الأولية نظرة عامة حول وضعية الجماعات المحلية وكذا حول سياستها المالية، وتعتبر هذه المعلومات مهمّة بالنسبة للمجالس الشعبية، بحيث تسمح لها بممارسة الرقابة[1].

حيث يتمّ تحضيرها لزومًا قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق تطبيقها، كما يجب أن تكون الميزانية الأولية متوازنة حتى يتمّ التصويت عليها من طرف المجالس الشعبية، كما نصت عليها المادة 181 من قانون البلدية والمادة 165 من قانون الولاية.

ثانيا: الميزانية الإضافية:

هي عبارة عن وثيقة مالية تعديلية للميزانية الأولية، فبعد مرور الشهور الأولى للسنة المالية تتّضح الاحتياجات المالية للجماعات المحلية وكذلك تظهر بعض الموارد الإضافية التي لم تكن معروفة أثناء إعداد الميزانية الأولية والتي يمكن استغلالها، أي أنّ الميزانية الإضافية هي الميزانية الأولية مضافًا إليها ترحيل بواقي الحساب الإداري من تغييرات في الإيرادات والنفقات التي يراها المجلس ضرورية للسنة المعنية، فهي تظهر بذلك العجز أو الفائض وتسمح بتصحيح الأخطاء الناجمة عن سوء التقدير[2]. وبالتالي تعتبر الميزانية الإضافية ترحيلية لأنّها تتضمّن:

---

[1] Bachir YELLES CHAOUCHE, **le budget de l'Etat et des collectivités locales**, OPU, Alger, 1990, p-p : 239-240.

[2] François DERUEL, Jacques BUISSON, op cit, p: 128.

- كلّ ترحيلات النفقات المتبقّية للسنة المنصرمة؛
- كلّ ترحيلات الإيرادات المتبقّية للسنة المنصرمة؛
- ترحيل كلّ الأرصدة سواءً كانت دائنة أو مدينة.

وتعتبر معدّلة لأنّه يمكن زيادة أو تخفيض النفقات المسجّلة والمصادق عليها في الميزانية الأولية المتعلّقة بالسنة المعنية.

أمّا إذا كانت هناك نفقات تعديلية بعد المصادقة على الميزانية الإضافية فإنّها تتمّ عن طريق مداولة يجرى من خلالها هذا التعديل ويتمّ تسويتها في الحساب الإداري.

أي أنّ وجود الميزانية الإضافية إلى جانب الميزانية الأولية للجماعات المحلية هي تقنية الهدف منها تقريب هيكلة الميزانية من احتياجات التسيير الملحوظة.كما أنّ قفل السنة المالية بالنسبة للجماعات المحلية محدّد بتاريخ 31 مارس من السنة التي تتبع السنة المعنية. هذا التاريخ يسمح للوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي من إنجاز الحساب الإداري وللمحاسب العمومي بإنجاز حساب التسيير.

ويصوّت على الميزانية الإضافية من طرف السلطة قبل 15 جوان من السنة المعنية التي تطبّق فيها (فقط على التغييرات التي مسّت الميزانية الأولية).

بالتالي نجد أنّ للميزانية الإضافية ثلاث مهام هي:

- الارتباط بالسنة المالية السابقة التي تترك للسنة المالية الجارية عمليات لم تتمّ بعد، أو فائضًا أو عجزًا في الموارد المالية؛
- ضبط الميزانية الأولية للسنة الجارية؛
- برمجة العتاد.

ثالثا: الحساب الإداري:

هو حساب ميزانية يعدّه الآمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي)، ويعرّف على أنّه الحساب الذي ينطوي على النفقات العامة الفعلية والإيرادات العامة الفعلية، أي أنّه حساب يبيّن تنفيذ الميزانية بشكل أدق ومستوى إنجاز التقدير الجزافي المصوّت عليه من طرف المجالس المنتخبة، ويعرض بواسطة جداول حسب تسلسل فصول ومواد الميزانية، إذن فالحساب الإداري يعتبر وثيقة أساسية للحكم على نوع التسيير الذي قام به الآمر بالصرف، وبالأخصّ من خلال أهمّية الفرق بين تقديرات الميزانية والإنجازات الفعلية.

ويتمّ إعداده قبل 31 مارس من السنة الموالية، ويعتبر وثيقة إجبارية تسهّل عمليات الرقابة المختلفة على الميزانية، خاصة وأنّ الوثائق الأخرى (الميزانية الأولية والميزانية الإضافية) ما هي إلّا وثائق تنبؤية، في حين أنّ الحساب الإداري يعبّر عن نتيجة حقيقية[1].

رابعا: حساب التسيير:

بالإضافة إلى الوثائق الثلاث السابقة الذكر، هناك حساب التسيير الذي يعدّه المحاسب العمومي للمحليات، وهو يقترب من الحساب المالي أكثر من الحساب الإداري لاحتوائه على حساب ميزانية مفصّل، وهو يخضع للرقابة المسبقة لإدارة الضرائب، ويقدّم لأمانة الضبط لدى مجلس المحاسبة المختصّ إقليميًا قبل 30 جوان من السنة الموالية[2].

---

[1] منصوري الزين، **محاسبة عمومية**، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب بالبليدة الجزائر، ص 71، من الموقع الإلكتروني:

www.ufc-adrar.net/ar/wp-content/uploads/2015/03/محاسبة-عمومية.pdf، تاريخ التحميل: 2014/02/02.

[2] منصوري الزين، **المرجع السابق**، نفس الصفحة.

المطلب الثالث: تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية ومراحل إعدادها

يتمّ تنفيذ العمليات المالية في الجماعات المحلية على أساس قواعد المحاسبة العمومية، وتكمن هذه العمليات المالية في تحصيل الإيرادات ودفع النفقات الواردة والمرخصّة بواسطة وثيقة الميزانية، عن طريق أعوان المحاسبة العمومية المتمثّلين في الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين.

أولا: الأعوان المكلّفون بتنفيذ ميزانية الجماعة المحلية:

يخوّل تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية بالأساس إلى فئتين مستقلّتين من الأعوان، يشترط وجود فصل عضوي ووظيفي بينهما، كما تقوم مسؤوليتهما في حالات محدّدة قانونًا، هما: فئة الآمرين بالصرف وفئة المحاسبين العموميين.

1- الآمرون بالصرف: يُعدُّ آمرًا بالصرف في مفهوم القانون كلّ شخص يؤهّل لتنفيذ عمليات الميزانية المتعلّقة بإجراءات الإثبات والتصفية وإصدار سند الأمر بالتحصيل من جانب الإيرادات، والقيام بإجراءات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف أو تحرير الحوالات فيما يتعلّق بالنفقات، وتنتهي صفة الأمر بالصرف قانونًا وتزول هذه الصفة مع انتهاء هذه الوظيفة[1].

بالتالي يعتبر الآمر بالصرف كلّ شخص مؤهّل سواءً بالتعيين أو بالانتخاب لإثبات دين (حق) "**Créance**" لهيئة عمومية (الدولة والجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية) وتصفيته والأمر بتحصيله، ولإنشاء دين "**Dette**" على هذه الهيئة وتصفيته والأمر بدفعه، ولكن فيما يتعلّق بالشطر الإداري فقط.

أ- دور الوالي كآمر بالصرف بالنسبة للولاية: الوالي هو الهيئة الأولى في الولاية، وهو ممثّل الدولة ومفوّض الحكومة على مستوى الولاية، حيث يقوم بإعداد مشروع الميزانية ويتولّى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي، وموافقة الوزير المكلّف بالداخلية عليها. فهو الآمر بالصرف

[1] المادة 23 من قانون 90-21 المؤرّخ في 15 غشت 1990 المتعلّق بالمحاسبة العمومية.

الرئيسي لميزانية الدولة للتجهيز المخصّصة له بالنسبة لكلّ البرامج المقرّرة لصالح تنمية الولاية[1]. ونجده يقوم في هذا الصدد بتسيير موارد الولاية والإذن بإنفاقها، كما له أن يفوّض إمضائه لأحد أعوان المصالح التابعة له، والوالي مكلّف بتحقيق العمليات الثلاث الخاصة بتنفيذ الميزانية، والتي تدخل في المرحلة الإدارية، وهي من حيث النفقات (الالتزام بالنفقات، التصفية والأمر بدفعها)، ومن جهة الإيرادات (إثبات الإيرادات، التصفية، والأمر بتحصيلها).

كما يجوز للوالي نقل الإعتمادات داخل الباب الواحد، ويمكنه في حالة الاستعجال نقل الإعتمادات من باب إلى باب بالاتفاق مع المجلس الشعبي الولائي الذي يتولّى إخطار المجلس بذلك خلال دورته القادمة، غير أنّه لا يجوز إجراء أيّ نقل للإعتمادات المقيّدة بتخصيص خاص[2].

ب- دور رئيس المجلس الشعبي البلدي كآمر بالصرف بالنسبة للبلدية: إنّ رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلّف بصفته آمرًا بالصرف تحت مراقبة المجلس ورقابة الإدارة العليا بما يلي[3]:

- ❖ الحفاظ على أموال البلديات وإدارتها؛
- ❖ تسيير إيرادات البلدية؛
- ❖ عقد الصفقات وإبرام عقود الإيجار؛
- ❖ تمثيل البلدية أمام القضاء؛
- ❖ القيام بكلّ الإجراءات المتعلّقة بانقطاع التقادم أو سقوط الأجل القانوني؛
- ❖ منح سندات المداخيل وحوالات الدفع؛
- ❖ يقوم في نهاية كلّ سنة مالية بتحرير حالة متخلّفات الإيرادات، وحالة متخلّفات النفقات.

---

[1] المواد 107، 110، 121, 160 من القانون رقم 12-07 المؤرّخ في 2012/02/21 المتعلّق بالولاية، قانون الجماعات الإقليمية 2012.

[2] المادة 170 من القانون رقم 12-07 المؤرّخ في2012/02/21 المتعلّق بالولاية، قانون الجماعات الإقليمية 2012.

[3] الشريف رحماني، **مرجع سابق**، ص102.

2- المحاسبون العموميون: يعدّ محاسبًا عموميًا كلّ شخص يعيّن بصفة قانونية للقيام بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات، وضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلّف بها وحفظها، وكذلك تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد، مع القيام بمسك حسابات الموجودات[1]. ويتمّ تعيين المحاسبين العموميين أو اعتمادهم من قبل الوزير المكلّف بالمالية ويخضعون أساسًا لسلطته.

أ- دور أمين خزينة الولاية كمحاسب عمومي بالنسبة للولاية: يعتبر أمين الخزينة الولائية محاسبًا عموميًا رئيسيًا بصفته رئيسًا على تحصيل الموارد وصرفها على مستوى ولايته، وهو مكلّف بتنفيذ العمليات التالية:

- ❖ تركيز العمليات التي يجريها المحاسبون الثانويين على مستوى ولايته؛
- ❖ تنفيذ الإيرادات والنفقات لميزانية الدولة على المستوى المحلي؛
- ❖ تنفيذ ميزانية الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي يسيّرها؛
- ❖ ينوب عن أمين الخزينة الرئيسي فيما يتعلّق بتوزيع الأموال الخاصة بالخزينة، وتوزيع المعاشات؛
- ❖ التحقّق من مطابقة حساب التسيير لديه مع الحساب الإداري للآمر بالصرف في الولاية؛
- ❖ الإرسال الشهري للوضعية المالية وكذا السنوية لخزينة الولاية إلى الوكيل المحاسبي المركزي للخزينة.

ب- دور أمين خزينة بلدية كمحاسب عمومي بالنسبة للبلدية: يمارس أمين خزينة البلدية مهامه كمحاسب عمومي طبقًا للتنظيم المعمول به، حيث يتولّى أمين خزينة البلدية تحصيل إيرادات البلدية وتصفية نفقاتها، وهو مكلّف وحده وتحت مسؤوليته بمتابعة تحصيل مداخيل البلدية وكلّ المبالغ

[1] المادة 33 من قانون 90-21 المؤرّخ في 15 غشت 1990 المتعلّق بالمحاسبة العمومية.

العائدة لها وصرف النفقات المأمور بدفعها[1]. فهو المؤهّل لإدارة وحيازة وحفظ الأموال والقيم المالية للبلدية، ولذلك فإنّه ملزم خصوصًا بما يلي[2]:

- القيام تحت مسؤوليته بكلّ الإجراءات الضرورية لتحصيل الإيرادات والهبات والموارد الأخرى؛
- القيام بالإعلانات والمتابعات الضرورية ضدّ المدينين المتأخّرين عن التسديد؛
- تنبيه الآمرين بالصرف بانتهاء آجال الإيجارات؛
- منح سقوط حقوق البلدية بالتقادم؛
- تسجيل أو تجديد الامتيازات أو الرهون.

ثانيا: عمليات ومراحل تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية:

تمرّ عملية تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية بمرحلتين (الإدارية والمحاسبية) سواءً بالنسبة لتنفيذ النفقات أو تحصيل الإيرادات، حيث تتشابه عمليات تنفيذ النفقات مع عمليات تحصيل الإيرادات إلى حدٍّ كبير، غير أنّ لكلٍّ منها مميّزاتها، كما سنرى فيما يلي:

1- تنفيذ نفقات الجماعات المحلية:

يتطلّب تنفيذ نفقات ميزانية الجماعات المحلية المرور عبر مرحلتين أساسيتين منفصلتين ومتتاليتين هما: المرحلة الإدارية التي يختصّ بها الآمر بالصرف، والمرحلة المحاسبية التي تكون من اختصاص المحاسب العمومي.

أ- المرحلة الإدارية: تكون هذه المرحلة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى البلدية والوالي على مستوى الولاية بصفتهما الآمرين بالصرف، وتشمل عملية تنفيذ نفقات الجماعات المحلية خلال هذه المرحلة الإجراءات الموالية:

---

[1] المادة 206 من القانون رقم 11-10 المؤرّخ في 2011/06/22 المتعلّق بالبلدية، قانون الجماعات الإقليمية 2012.

[2] الشريف رحماني، **مرجع سابق**، ص103.

أ-**1**- **الالتزام بالنفقة:** ينشأ الالتزام نتيجة قيام السلطة الإدارية باتخاذ قرار لتحقيق عمل معيّن، أو نتيجة لواقعة تستلزم إنفاقًا من جانب الدولة أو إحدى الهيئات العامة التابعة لها[1].

وهو التصرّف الذي بمقتضاه تنشئ الجماعة المحلية التزامًا عليها ينتج عنه عبء، حيث عرّفته المادة 19 من القانون 90-21 المتعلّق بالمحاسبة العمومية على أنّه: "الإجراء الذي يتمّ بموجبه إثبات نشوء الدين"[2]، وقد يكون مصدر هذا الالتزام إرادي، والمتمثّل في التصرّف القانوني الذي ينشأ التزامًا عمليًا، مثل شراء لوازم ومعدّات للجماعة المحلية أو توظيف مستخدمين جدد...إلخ، وقد يكون الالتزام لاإرادي وهو إثبات نشوء دين خارج عن إدارة الجماعة المحلية نتيجة واقعة معيّنة، مثل تعويض الضرر الناشئ عن تسبّب سيارة الجماعة المحلية في حادث مرور بخطأ إداري لموظف عمومي، فالالتزام بالنفقة هنا مصدره الفعل المادي لحادث المرور أو لخطأ الموظف المتسبّب في ضرر للغير[3].

ويشترط في إجراء الالتزام أن يصدر عن السلطة صاحبة **الاختصاص*** وأن يكون في **حدود الإعتمادات المقرّرة في الميزانية****.

أ-**2**- **التصفية:** يقصد بها تلك العملية التي تعتمد على تحديد المبلغ الذي تلتزم الجماعة المحلية دفعه للدائن الذي أدّى الخدمة العامة، فالتصفية لا تعمل على إنشاء الدين العام وإنّما على التصريح به. وهي تعتبر تطبيقًا لقاعدة هامّة في نظام المحاسبة العمومية وهي"قاعدة أداء الخدمة" أو "قاعدة الحق المكتسب"، أي أنّه لا يمكن صرف النفقات العمومية إلّا بعد تنفيذ موضوعها، أي

---

[1] محمد عباس محرزي، **مرجع سابق**، ص448.

[2] المادة 19 من القانون 90-21 المؤرّخ في 15 أوت 1990 المتعلّق بالمحاسبة العمومية.

[3] محمد مسعودي، **ميزانية الولاية بين التحضير والمتابعة**، مذكرة تخرّج من المدرسة الوطنية للإدارة، تخصّص اقتصاد ومالية-ميزانية، الدفعة 39، حيدرة، الجزائر، 2006/2005، ص 15.

* يعني بأن يعود الاختصاص في عملية الالتزام بالنفقة للآمر بالصرف.

** أنظر لنص المادة رقم 03 من المرسوم التنفيذي رقم 92-19 المؤرخ في 09-01-1992 المحدد لإجراءات الدفع والاعتماد من نفقات الدولة والجماعات المحلية.

التحقّق من أداء الخدمة الفعلية من طرف الدائن ومطابقتها لشروط الالتزام بالنفقات، بمعنى أنّ الهيئات العمومية لا تدفع مسبقًا، باستثناء حالات قليلة جدًّا ومقرّرة مثل التسبيقات على الصفقات العمومية.

حيث تتمّ تصفية النفقات بالرجوع إلى المستندات والوثائق المقيّدة، وذلك استنادًا إلى المادة 20 من قانون المحاسبة العمومية: "تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية".[1]

كما تتمثّل التصفية عمليًا في القرار الخطي للآمر بالصرف على سند إثبات النفقة مثل: الفاتورة...إلخ، والتي تكون شاهدًا على أداء الخدمة موضوع النفقة وصحّة مبلغ هذه الأخيرة[2].

أ-3- الأمر بصرف النفقة (الأمر بالدفع): هو عبارة عن قرار إداري يتم بموجبه طلب دفع المبلغ المحدّد على شكل أمر، يوجّه من الآمر بالصرف إلى المحاسب العمومي من أجل تسديد هذا المبلغ المستحق. حيث تنص المادة 21 من القانون 90-21 المتعلّق بالمحاسبة العمومية في هذا الشأن على ما يلي: "يعدّ الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية[3]". وهنا تظهر السلطة التقديرية للآمر بالصرف بصفته مسيّرًا قبل كلّ شيء، كما أنّ الأمر بالدفع هو اختصاص مطلق للآمرين بالصرف، فلا يمكن مثلاً للأعوان الذين هم تحت سلطتهم القيام به إلّا عن طريق تفويض رسمي بالتوقيع وتحت مسؤوليتهم[4].

ب- المرحلة المحاسبية: هي المرحلة الأخيرة من مراحل تنفيذ نفقات الجماعات المحلية، وهي من اختصاص أمين خزينة البلدية وأمين خزينة الولاية بصفتهما محاسبين عموميين بالنسبة للجماعة المحلية، والتي تشمل إجراءً وحيدًا هو دفع مبلغ النفقة للدائن الحقيقي للجماعة المحلية.

---

[1] المادة 20 من القانون 90-21 المؤرّخ في 15 غشت 1990 المتعلّق بالمحاسبة العمومية.

[2] محمد مسعودي، **مرجع سابق**، ص 16.

[3] المادة 21 من القانون 90-21 المؤرّخ في 15 غشت 1990 المتعلّق بالمحاسبة العمومية.

[4] محمد مسعي، **مرجع سابق**، ص 81.

ب-1- دفع النفقة: يعدّ الدفع الإجراء الذي يتمّ بموجبه إبراء الدين العمومي[1]، حيث أنّ دور المحاسب العمومي لا يقتصر فقط على تنفيذ أوامر الآمر بالصرف بإنجاز العمليات المالية المتمثّلة في إخراج النقود من الصندوق لتسديد النفقات المقبولة من طرفه للدفع، أي أنّه ليس مجرّد أمينًا على الصندوق، بل يتعدّاه بممارسة نوع من الرقابة المفروضة في حدود صلاحيته، ولهذا يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله دفع أيّة نفقة أن يتحقّق مما يلي[2]:

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها؛
- صفة الأمر بالصرف أو المفوّض له؛
- شرعية عمليات تصفية النفقات وتوفّر الإعتمادات؛
- أنّ الديون لم تسقط آجالها أو أنّها محلّ معارضة؛
- تأشيرات عملية المراقبة التي نصّت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها؛
- الصّحة القانونية للمكسب الإبرائي.

إذا تحقّق المحاسب من شرعية النفقات المأمور بدفعها، أي توفّر كلّ الشروط ومطابقتها للقوانين، فهو ملزم في هذه الحالة بالقيام بعملية دفع أو تسديد هذه النفقات، وذلك حسب المادة 37 من قانون المحاسبة العمومية.

كما يمكن للمحاسب رفض أو تعليق دفع نفقة أو مجموعة من النفقات التي يتحصّل بموجبها على أمر بالتسديد من طرف الآمر بالصرف، وهذا الأخير بإمكانه تسخير المحاسب للقيام بدفع النفقة. وذلك حسب نصّ المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية: "إذا رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع، يمكن للآمر بالصرف أن يطلب منه كتابيًا وتحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض...".

---

[1] المادة 22 من القانون 90-21 المؤرّخ في 15 غشت 1990 المتعلّق بالمحاسبة العمومية.

[2] المادة 36 من القانون 90-21 المؤرّخ في 15 غشت 1990 المتعلّق بالمحاسبة العمومية.

إلّا أنّه في جميع الأحوال لا يمكنه الامتثال لهذا التسخير في حالة ما إذا كان سبب رفض الدفع، معلّلاً بما يأتي[1]:

- عدم توفّر الإعتمادات المالية ماعدا بالنسبة للدولة؛
- عدم توفّر أموال الخزينة؛
- انعدام إثبات أداء الخدمة؛
- طابع النفقة غير الإبرائي؛
- انعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة، أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهّلة، إذا كان ذلك منصوصًا عليه في التنظيم المعمول به.

2- تنفيذ إيرادات الجماعات المحلية:

يتمّ تنفيذ إيرادات الجماعات المحلية هو الآخر وفق مرحلتين، المرحلة الإدارية التي تتمثّل في عمليات إثبات حقوق الجماعات المحلية وتصفيتها والأمر بتحصيلها، وهي مبدئيًا من اختصاص الآمر بالصرف، ثمّ تأتي المرحلة المحاسبية التي يضطلع بها المحاسب العمومي، والتي تتمثّل في عملية وحيدة هي التحصيل.

أ- **المرحلة الإدارية:** تنفيذ الإيرادات في هذه المرحلة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي بصفتهما آمرين بالصرف بالنسبة للجماعة المحلية، وتتمثّل هذه المرحلة في ثلاث عمليات إدارية نوجزها في ما يلي:

أ-**1**- **الإثبات:** عرّفته المادة 16 من القانون 90-21 المتعلّق بالمحاسبة العمومية بأنّه الإجراء الذي يتمّ بموجبه تكريس حق الدائن العمومي، والمتمثّل في الجماعة المحلية. ويختلف هذه الإجراء حسب نوع أو طبيعة هذا الحق، فقد يكون جبائيًا ويخضع لقواعد الجباية المعروفة كالفعل المنشئ للضريبة، وقد يكون متمثّلاً في تصرّف قانوني كبيع أرض للمواطنين، وما إلى ذلك من الحقوق التي تنشأ للخزينة على الأشخاص[2].

---

[1] المادة 48 من القانون 90-21 المؤرّخ في 15 غشت 1990 المتعلّق بالمحاسبة العمومية.

[2] حسين صغير، **دروس في المالية والمحاسبة العمومية**، دار المحمدية العامة، الطبعة الأولى، الجزائر، 1999، ص 152.

أ-**2- التصفية:** تسمح تصفية الإيرادات، بتحديد مبلغ الدين (الحق) المستحق للهيئة العمومية (الجماعة المحلية) والقابل للتحصيل[1]، وهي عملية تمهيدية لإصدار الأمر بالتحصيل.

في الواقع، فإثبات وتصفية إيرادات الجماعة المحلية هما عمليتان متكاملتان، وغالبًا يتمّ إجراؤهما في وقتٍ واحد، الأمر الذي يجعل بالإمكان جمعهما تحت عبارة: "**تحديد الإيرادات**" "**Etablissement des recettes**"[2].

أ-**3- الأمر بالتحصيل:** إجراء الأمر بالتحصيل لإيرادات الجماعة المحلية، هو كقاعدة عامة من صلاحيات الآمر بالصرف، حيث يصدر هذا الأخير **سند*** يستدعي فيه المحصّل ليجبي ما يحتوي عليه هذا السند من إيرادات.

ب- المرحلة المحاسبية: هي المرحلة الأخيرة لتنفيذ إيرادات الجماعات المحلية، يختصّ بها أمين خزينة البلدية وأمين خزينة الولاية بصفتهما محاسبين عموميين بالنسبة للجماعة المحلية، والتي تشمل عملية محاسبية وحيدة هي:

ب-1- التحصيل: حسب المادة 18 من قانون المحاسبة العمومية "يعدّ التحصيل الإجراء الذي يتمّ بموجبه إبرام الديون العمومية"، وتبدأ إجراءات تحصيل الإيرادات العمومية عندما يتكفّل المحاسبون العموميون في تدويناتهم المحاسبية بأوامر تحصيلها الصادرة عن الآمرين بالصرف، أي قبول تحصيلها، بعد التحقّق من الترخيص بذلك قانونًا، وبالتالي تحمّل المسؤولية المالية الشخصية عن هذا التحصيل.

لكن قبل الشروع في التحصيل، يتعيّن على المحاسبين العموميين ممارسة الرقابة على شرعية الإيرادات المأمورين بتحصيلها، حيث أنّ هذه الرقابة لا تكون سوى في حدود صلاحياتهم وفي إمكانية إجرائها.

---

[1] Ali BISSAAD, **Droit de la comptabilité publique**, éditions Houma, Alger, 2004, p: 84.

[2] محمد مسعي، **مرجع سابق**، ص63.

* أي سند يمكن اعتباره قانونًا أمرًا بالتحصيل.

المبحث الثالث: الرقابة المالية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية

تلعب الرقابة دورًا محوريًا في حماية المال العام من كلّ أشكال الانحراف والإسراف أو الاختلاس والغش والتلاعب، وهي تعدّ ركنًا أساسيًا في نظام المحاسبة العمومية، والرقابة ميدان واسع عرف تطوّرات كبيرة ومتواصلة نظرًا لتزايد أنشطة الدولة وتنوّعها في المجالات المختلفة وتوسّع عملياتها، بالإضافة إلى كبر حجم الجماعات المحلية وضخامة الوسائل البشرية، المادية والمالية المستعملة، ممّا يُصعِّب يومًا بعد يوم ضمان حسن تسيير المالية المحلية، إذ تكثر العمليات المنجزة والأخطاء والانحرافات بل يصل الأمر إلى الاختلاس والتلاعب أحيانًا، كلّ ذلك أدّى إلى زيادة أهميّة توافر نظام رقابة على المال العام في الوحدات الحكومية، وهو كذلك ما أكسب الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية أهميّة خاصة باعتبارها خط الدفاع الأول لحماية أموال الجماعة، وضمان الاستخدام الأمثل لها.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة المالية

تعتبر الرقابة ركنًا من الأركان الأساسية في الإدارة الحديثة، فهي تحتلّ مكانًا هامًّا ما بين التخطيط والتوجيه والتنظيم والتي يرتبط كلٌّ منها ارتباطًا وثيقًا بالآخر، كما تحتلّ الرقابة أهمّية بالغة في التشريع المالي الحديث باعتبارها تقوم بدور هام وأساسي في تنظيم المجتمعات والمؤسسات من جهة، وأنّها وسيلة عملية وفعّالة تضمن حسن تنفيذ الميزانيات، لحماية المال العام وتحقيق مختلف الأهداف الاقتصادية والمالية والاجتماعية وغيرها من جهة أخرى، وهو ما يجعلها تخضع لجملة من المبادئ تميّزها عن غيرها من أنواع الرقابة.

أولا: تعريف الرقابة المالية والهدف منها:

للإحاطة بمفهوم الرقابة المالية لابّد من تحديد تعريف الرقابة بشكل عام، ثمّ التطرّق إلى مختلف التعاريف التي تحدّد مفهوم الرقابة المالية كصورة من صور الرقابة بشكل خاص.

1- تعريف الرقابة:

تعدّ الرقابة بمفهومها العام من الموضوعات الواسعة والمعقّدة، فهي مطلوبة ومكوّن رئيسي في أيّ نظام، حيث وردت تعريفات متعدّدة ومتنوّعة للرقابة، تختلف في معظمها من حيث درجة التفاصيل، إلّا أنّها تتّفق غالبيتها من حيث المحتوى، ومن هذه التعريفات:

- حيث يعرّف معهد المراجعين الداخليين الأمريكي **(IIA)** الرقابة بمفهومها العام بأنّها: "أي عمل تقوم به الإدارة والمجلس والأطراف الأخرى لتعزيز إدارة المخاطر، ويزيد من إمكانية إنجاز الأهداف والغايات الموضوعة"[1].

- كما يعرّفها الفرنسي **(هنري فايول 1841م-1925م)** بأنّها: " التأكّد عمّا إذا كان كلّ شيء يحدث طبقًا للخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة والمبادئ المحدّدة، وأنّ غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء قصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها"[2].

- وعرّفها البعض أنّها: "وظيفة تقوم بها السلطة المختصّة بقصد التحقّق من أنّ العمل يسير وفقًا للأهداف المرسومة، بكفاية وفي الوقت المحدّد لها"[3].

- في نفس السياق يمكن تعريف الرقابة بأنّها: "النشاط الذي تقوم به الإدارة لمتابعة تنفيذ السياسات الموضوعة وتقييمها، والعمل على إصلاح ما قد يعتريها من ضعف حتى يمكن تحقيق الأهداف المنشودة"[4].

---

[1] محمد خالد المهايني، **الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة - تجارب عربية مقارنة**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية - بحوث ودراسات، القاهرة - مصر، 2012، ص 337.

[2] علي عباس، **الرقابة الإدارية على المال والأعمال**، مكتبة الرائد العلمية، الطبعة الأولى، عمان - الأردن، 2001، ص 22.

[3] بسام عوض عبد الرحيم عياصرة، **الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي**، دار الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان-الأردن،2010، ص 28.

[4] رفعت أحمد السبع، **علم الإدارة العامة والإدارة المالية**، دار الكتاب الحديث، القاهرة - مصر، 2008، ص175.

2- تعريف الرقابة المالية:

ظهر مفهوم الرقابة المالية كنتاج للتطوّرات الاقتصادية والمالية التي عرفتها المجتمعات، فهي تعدّ نوعًا من أنواع الرقابة العامة التي تحظى بدور هام وأساسي في تنظيم المجتمعات والمؤسسات[1]، وللرقابة المالية عدّة تعريفات تختلف تبعًا لوجهات نظر الكتاب والباحثين، إلّا أنّ معظمها يتّفق من حيث المحتوى والمضمون.

حيث تعرّف الرقابة المالية بأنّها: "منهج علمي شامل يتطلّب التكامل بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، بغية التأكّد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها"[2].

كما أنّها تعني الوظيفة التي تقوم بها وحدات حكومية أو غير حكومية من أجل تتبّع المال العام وحراسته وحفظه، استنادًا إلى مرجعية تشريعية[3]. فالرقابة المالية ترتبط بوجود جهاز أو عدّة أجهزة يعهد إليها بواسطة نص قانوني أو دستوري لممارسة الرقابة على الأموال العمومية[4]، أي أن يكون العمل المالي مطابقًا للتصرّف القانوني، وهي التي تنظر في طبيعة التصرّف وفحواه ومكوناته، ويتمّ بموجب هذا النوع من الرقابة، رقابة التصرّف المالي من حيث النفقات أو الإيرادات العامة[5].

---

[1] فهمي محمود شكري، **الرقابة المالية العليا: مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية**، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان – الأردن، 1996، ص 11.

[2] عبد القادر موفق، **الرقابة المالية من منظور الاقتصاد الإسلامي والاقتصاديات المعاصرة**، أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد: 05، جوان 2009، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر– بسكرة، الجزائر، ص84.

[3] خالد راغب الخطيب، **مفاهيم حديثة في الرقابة المالية والداخلية في القطاع العام والخاص**، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان–الأردن، 2010، ص 195.

[4] فهمي محمود شكري، **الرقابة المالية العليا: مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية، نفس المرجع**، ص 15.

[5] حمدي سليمان، سحيمات القبيلات، **الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية–دراسة تحليلية وتطبيقية**، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان–الأردن، 1998، ص17.

ولعلّ من أبرز التعاريف التي ركّزت على توضيح مفهوم الرقابة المالية في القطاع العام، ما وصفها بأنّها: "الرقابة التي تستهدف التأكّد من حسن استعمال المال العام بما يتّفق مع أهداف التنظيم الإداري"[1].

والرقابة المالية (الرقابة على الأموال العمومية) تعني التفتيش والملاحظة والمتابعة والتحقيق من الاستعمال الحسن للإمكانيات البشرية والمادية والمالية، وكذلك الوثائق والحسابات، واحترام القوانين والمراسيم والتعليمات الموضوعة كمقاييس لعمل المسيّرين ومعاقبة المخالفين. ولا تقف الرقابة عند هذا الحدّ أي العلاج، بل تتعدّاه إلى الوقاية، معنى ذلك أنّ الهدف من الرقابة ليس فقط تسليط العقوبات على المخالفات والأخطاء التي يرتكبها الموظفون القائمون على تنفيذ الميزانية، بل أيضًا تهدف إلى تقديم النصح لهم لتفادي الأخطاء مستقبلاً.

أمّا التشريع الجزائري فلا نجد فيه تعريفًا للرقابة المالية إلّا في إشارات منه لأساليبها وهيئاتها، وعمومًا فقد تميّز التشريع الجزائري كغيره من التشريعات بثلاث اتجاهات في تعريف الرقابة المالية، هي كما يلي[2]:

– **الاتجاه الأول:** يركّز على الجانب الوظيفي كما يركّز على الأهداف، مؤكّدًا أنّ الرقابة هي التأكّد والتحقّق من أنّ التنفيذ يتمّ طبقًا للخطّة المعتمدة والتعليمات المسطّرة والمبادئ المقرّرة.

– **الاتجاه الثاني:** وهو يركّز على الجانب الإجرائي وعلى الخطوات الواجب إتباعها للقيام بعملية الرقابة.

---

[1] باسم بشناق، **تقرير حول الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية (هيئة الرقابة العامة)**، سلسلة التقارير القانونية، الهيئة الفلسطينية المستقلة الهيئة لحقوق المواطن، رام الله – فلسطين، حزيران 2001، ص 03.

[2] إبراهيم بن داود، **الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري والمقارن**، دار الكتاب الحديث، مصر، 2010، ص ص: 13-14.

– **الاتجاه الثالث:** وهو اتجاه يهتمُّ بالأجهزة والهيئات القائمة بعملية الرقابة، والتي تتولّى الفحص والمتابعة والمراجعة وجمع المعلومات، فهي بهذا تعني الأجهزة الموكل لها أمر الرقابة المالية. وبهذا نجد أنّ الرقابة المالية تدور حول محوري الوسيلة والهدف على محلّ ثابت هو المال العام.

بالتالي، نجد أنّ الرقابة المالية هي عملية دائمة ومستمرّة تدور مع المال العام وجودًا وعدمًا، تمارسها أجهزة وإدارات متعدّدة، بغية التأكّد من تحقيق النشاط المالي للدولة لأهدافه طبقًا لما هو مخطّط له دون تبذير أو انحراف، حفاظًا على مالية الدولة وعلى حسن سير الأداء بما لا يعرقل النشاط الاقتصادي والخدمات العامة[1].

من خلال هذا الرصد لمختلف تعاريف الرقابة المالية، نستنتج السّمات الآتية لهذا المفهوم[2]:

- أنّها وظيفة من وظائف المحاسبة الحكومية (العمومية)، ولا تكتمل المحاسبة إلّا بوجود هذه الوظيفة؛
- تقوم بهذه الوظيفة وحدات حكومية أو غير حكومية؛
- إنّ هدف الرقابة هو تتبّع المال العام وحراسته وحفظه؛
- تتكفّل الرقابة بتتبّع المال العام ابتداء من وضع تقديراته إلى حراسته وحفظه، وذلك قبل التنفيذ وأثناءه وبعده؛
- لابّد من وجود تشريع يعتمد كمرجعية للرقابة على المال العام، والتشريع المتعلّق بالرقابة على المال العام إمّا أن يكون للغرض من التدقيق وهدفه ومجالاته وإجراءاته، أو يكون للوحدة المكلّفة بالرقابة، كأن يحدّد الوحدات المكلّفة بالرقابة سواءً كانت داخلية أو خارجية.

---

[1] عوف محمود الكفراوي، **الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق**، مطبعة الانتصار لطباعة الأوفست، الطبعة الثالثة، الإسكندرية – مصر، 2005، ص 22.

[2] خالد راغب الخطيب، **مرجع سابق**، ص195.

3- أهداف الرقابة المالية:

الهدف الأساسي لكلّ رقابة هو حماية الصالح العام، والرقابة المالية (كنوع من أنواع الرقابة) تهدف في الأساس إلى ضمان احترام المال العام والمحافظة عليه من الضياع والعبث والاختلاس ومن كلّ أشكال التلاعب، وضمان التسيير الحسن والاستعمال السليم والعقلاني للإعتمادات المفتوحة، لضمان احترام إجازة الميزانية من جهة، والبحث عن مواضيع الخلل التي تؤدّي إلى المساس بالأموال العمومية والأخطاء المرتكبة عن تنفيذ الميزانية من طرف الأعوان المكلّفين من جهة أخرى، فهي بهذا تعمل على:

- التأكّد من أنّ الموارد المحصّلة سوف يتمّ إنفاقها وفق النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها والمحدّدة سلفًا؛

- التحقّق من أنّ النفقات قد وجّهت إلى وجهتها الصحيحة دون إسراف أو تقتير أو انحراف أو سوء استعمال، والكشف عن كلّ ما يقع في هذا الصدد من تجاوزات؛

- تجسيد البرامج والخطط الاقتصادية المسطّرة، بتنفيذ المشاريع الاقتصادية ذات النفع العام؛

- تجنّب حدوث التهرّب من الالتزامات المالية والاعتداء على الأموال العامة[1]؛

- ضمان استقامة ونزاهة المكلّفين بالرقابة والتأكّد من أدائهم لمهامهم وواجباتهم بكلّ أمانة، وإلزام الجميع باختلاف مواقعهم الإدارية على احترام وتطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات كاملة حسب القانون والدستور، من أجل ضمان استمرارية السير الحسن والأداء الفعّال، والعمل بالصورة الجيّدة حسب الخطّة المرسومة؛

- عدم الاكتفاء بالقضاء على الأخطاء والمظاهر غير الشرعية، بل يتعدّاه إلى إصلاحها، ثمّ تقديم الاقتراحات والمعلومات التي من شأنها أن تؤدّي إلى تحسين سير المصالح العمومية والإدارية؛

---

[1] إبراهيم بن داود، **الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري والمقارن، مرجع سابق**، ص 25.

– محاربة البيروقراطية وكلّ السلوكيات والانحرافات التي تمسّ الحرّيات الأساسية للمجتمع؛

– زيادة قدرة وفعالية الأجهزة الحكومية على تحقيق الأهداف العامة بأعلى درجة من الكفاءة[1]. وبالتالي يكون أسمى هدف هو تحقيق المصلحة العامة وإشباع حاجات الأمّة.

ثانيا: المبادئ التي تقوم عليها الرقابة المالية:

تقوم الرقابة المالية (الرقابة على المال العام) على جملة من الأسس تميّزها عن أنواع الرقابة الأخرى، وهذا ضمانًا لأداء النشاط طبقًا للسياسة المقرّرة وتحقيقاً للأهداف المحدّدة، دون المساس بالحقوق الفردية أو الاعتداء على الحرّيات العامة. ويمكن حصر هذه المبادئ التي تخضع لها الرقابة المالية، والتي تنفرد بها دون سواها فيما يلي[2]:

– خضوع العمليات المالية لمجموعة من الإجراءات والتي تعرف بالدورة المستدينة، والتي تسبق وتعاصر كلّ عملية مالية سواءً كانت متّصلة بالإيراد أو الإنفاق؛

– حصر كلّ خطوة إلى المراجعة، دون القيام بأيّ إجراء قبل التأكّد من سلامة وصحّة ما سبقها من إجراءات؛

– عدم تدخّل جهة منفردة في إتمام هذه الإجراءات؛

– قيام الهيئات المالية على جملة من القواعد، أهمّها عدم مخالفة التعليمات والقوانين؛

– إسناد العملية إلى أسس فنية، سواءً تتعلّق بالإجراءات التي تُتّبع، أو المراجعة والقيود التي تتمّ، أو الدفاتر والسجلات التي يتمّ مسكها.

---

[1] محمد رسول العموري، **الرقابة المالية العليا–دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية**، الطبعة الأولى، بيروت لبنان، 2005، ص27.

[2] أحمد السيد عوضين، **أجهزة الرقابة على النواحي المالية في مجال الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها**، مجلة العلوم الإدارية، العدد 01، ديسمبر 1989، مصر، ص ص: 78–79.

إذن، فالرقابة المالية ضرورية لحماية المال العام وضمان الاستخدام الأمثل له، من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي. حيث نجد أن الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية تستمد أهميّتها من وجوب تنفيذ الميزانية على الوجه الصادرة به إجازة السلطة التشريعية من جهة، ومن وجوب تنفيذها على نحو خالٍ من كلّ إسراف وتبذير أو سوء استعمال لأموال الدولة من جهة أخرى، لهذا كان لابّد من إيجاد هذه الرقابة للتأكّد من تحقيق هذين الاعتبارين.

حيث تختلف أنظمة الرقابة المالية من دولة إلى دولة أخرى، وداخل النظام الواحد قد نجد عدّة أشكال من الرقابة المالية تمارسها هيئات مختلفة، ونظام الرقابة المالية في الجزائر لا يخرج عن هذه القاعدة فهو يأخذ بعدّة أنواع من الرقابة على النشاط المالي للإدارة العمومية، حيث يمكن تقسيم الرقابة المالية الممارسة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية إلى نوعين من الرقابة، وهما:

- ❖ رقابة مالية داخلية ممارسة على ميزانية الجماعات المحلية من طرف كلٍّ من المراقب المالي والمحاسب العمومي بالإضافة إلى المجالس الشعبية المحلية والسلطات الوصية على ميزانية الجماعات المحلية؛
- ❖ رقابة مالية خارجية ممارسة على ميزانية الجماعات المحلية من طرف مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية.

المطلب الثاني: الرقابة المالية الداخلية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية

المقصود بالرقابة المالية الداخلية هو مجموعة الوسائل والإجراءات المستعملة داخل الهيئات الإدارية العمومية، من تعليمات مالية وقرارات إدارية وطرق محاسبة تفرضها الإدارة الحكومية، ضمانًا لحسن سير العمل بهذه الهيئات، والتأكّد من مدى احترامها وتطبيقها للسياسة المرسومة، وللقوانين والتشريعات المعمول بها.

كما تعدّ هذه الرقابة إدارية داخلية (فهي تمارس من داخل الجهة الإدارية ذاتها وضمن نطاق التسلسل الإداري) بمثابة رقابة ذاتية، إذ أنّ الإدارة تراقب نفسها بنفسها، فتقوم بتصحيح ما تكشفه من أخطاء في تصرّفاتها باعتبارها الجهة المسؤولة عن عملها.

من هنا فإنّ هذا النوع من الرقابة هو أوّل خطوة تخضع لها ميزانية الجماعات المحلية، وذلك عن طريق قيام الإدارة برقابة على أعمالها، ولهذا سوف نتناول في هذا المطلب الرقابة المالية الداخلية على ميزانية الجماعات المحلية من طرف المراقب المالي والمحاسب العمومي، إلى جانب رقابة المجالس الشعبية المحلية وكذا الجهات الوصية.

أولا: الرقابة الممارسة من طرف المراقب المالي والمحاسب العمومي:

قبل تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية لابّد من خضوعها إلى نوع خاص من الرقابة نطلق عليها تسمية الرقابة السابقة (القبلية)، والتي تهدف إلى اكتشاف الأخطاء وتحليل المشاكل الممكن حدوثها لتفاديها ولمعالجتها قبل حدوثها. ويتمّ تطبيق عمليات الرقابة المالية السابقة على جانب النفقات العامة فقط، حيث لا يتصوّر أن تتمّ رقابة سابقة على تحصيل الإيرادات العامة[1].

بالتالي فهي تمارس قبل تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، وهو ما يسمح بعدم الوقوع في الخطأ أو بالأحرى التفادي من الوقوع فيه، والتصدّي له منذ بدايته ومنع آثاره من الظهور، ولهذا فقد أطلق عليها البعض اسم الرقابة الوقائية (أو المانعة). وهذا الطابع الوقائي لها، يعدّ التبرير الأساسي لوجودها، وهو الذي يضمن لها قدر مهمّ من الفعالية[2]. وتتمثّل الهيئات المكلّفة بالرقابة السابقة (الوقائية) في كلٍّ من المراقبين الماليين والمحاسبين العموميين.

---

[1] عادل أحمد حشيش، **مرجع سابق**، ص 309.

[2] محمد مسعي، **مرجع سابق**، ص 135.

1- الرقابة المالية الداخلية الممارسة من طرف المراقب المالي:

حسب المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم (92-414)[1]: المراقب المالي هو عون من الأعوان المكلّفين بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العمومية، ويعيّن بقرار وزاري من طرف الوزير المكلّف بالميزانية.

إذن، فالمراقب المالي هو شخص مؤهّل تابع لوزارة المالية ويعمل تحت وصايتها، يمارس الرقابة المسبقة للنفقات العمومية. أي أنّه يمارس رقابته على الميزانية العمومية قبل دخولها مرحلة التنفيذ، وبعد المصادقة عليها من طرف السلطات المختصّة. حيث أنّ الرقابة الممارسة من طرف المراقب المالي على الجماعات المحلية كانت تشمل ميزانية الولايات فقط حسب نصّ المادة 02 من المرسوم 92-414*، ولكن بصدور المرسوم التنفيذي رقم 09-374 أصبح رقابة هذا الأخير تشمل ميزانية البلدية والولاية، وهذا ما نصّت علية المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374: تطبّق الرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها، على ميزانية المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة، وميزانيات الولايات، وميزانية البلديات، وميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع العمومي الإداري وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وميزانيات المؤسسات ذات الطابع الإداري المماثلة[2].

---

[1] المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرّخ في 19 جمادي الأولى عام 1413 الموافق 14 نوفمبر سنة 1992 يتعلّق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية العدد 82، 1992.

* تنص المادة 02 من المرسوم 92-414: تطبّق الرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة للخزينة، وميزانيات الولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، إلا أنه تبقى كل من ميزانيتي المجلس الشعبي الوطني والمجلس الشعبي البلدي خاضعتين للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليهما.

[2] المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 الممضى في 19 نوفمبر 2009 المعدّل والمتمّم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلّق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

حيث تمارس الرقابة السابقة للنفقات من طرف مراقبين ماليين بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين، حيث يقوم الوزير المكلّف بالميزانية بتعيينهم. ومن أهمّ الصلاحيات الموكلة للمراقب المالي ما يلي[1]:

– السهر على صحّة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به؛

– التحقّق مسبقًا من توفّر الإعتمادات؛

– إثبات صحّة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليل رفض التأشيرة عند الاقتضاء، وذلك ضمن الآجال المحدّدة عن طريق التنظيم والتي تراعي طبيعة الوثيقة؛

– تقديم نصائح للآمر بالصرف في المجال المالي؛

– إعلام الوزير المكلّف بالمالية شهريًا، بصحّة توظيف النفقات وبالوضعية العامة للإعتمادات المفتوحة.

إذ أنّ الوسيلة المخوّلة للمراقب المالي في ممارسة رقابته هي **التأشيرة*** التي يمنحها للآمر بالصرف الملتزم بالنفقة، وهذا بعدما يتأكّد من مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها، حيث تخضع القرارات المتضمّنة التزامًا مسبقًا بالنفقات قبل التوقيع عليها لتأشيرة المراقب المالي، وقد حصرت المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 92–414 المؤرّخ في 14 نوفمبر 1992 والمتعلّق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها فيما يلي:

– قرارات التعيين والتثبيت والقرارات التي تخصّ الحياة المهنية للموظفين ودفع مرتّباتهم، باستثناء الترقية في الدرجات؛

– الجداول الاسمية التي تُعدّ عند قفل كلّ سنة مالية؛

– الجداول الأصلية الأولية التي تُعدّ في بداية السنة والجداول الأصلية المعدّلة أثناء السنة المالية.

---

[1] المادة 58 من القانون 90–21 المتعلّق بالمحاسبة العمومية.

* **تأشيرة المراقب المالي:** هي أداة في يد المراقب المالي يستعملها لأداء مهمتها الرقابية، وتتمثل في ذلك الختم الذي يضعه المراقب المالي على بطاقة الالتزام بعد فحصها والتأكد من تطابق النفقة مع التشريع المعمول به.

كما تخضع لتأشيرة المراقب المالي أيضًا[1]:

– الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار؛

– كلّ التزام مدعم بسند طلب أو فاتورة شكلية عندما لا يتعدّى المبلغ المستوى المحدّد لإبرام الصفقات العمومية؛

– كلّ مقرّر وزاري يتضمّن إعانة أو تفويضًا بالاعتماد أو تكفّلاً بالإلحاق أو تحويل إعتمادات؛

– كلّ التزام يتعلّق بتسديد التكاليف الملحقة والنفقات التي تصرف من الإدارة المباشرة والمثبّتة بفاتورات نهائية.

حيث يشرع المراقب المالي في دراسة وفحص الملفات والوثائق المتعلّقة بالنفقة الملتزم بها والتي قدّمها الآمر بالصرف في أجل عشرة 10 أيّام، اعتبارًا من تاريخ استقبال استمارة الالتزام، غير أنّه يمكن أن تمدّد هذه المدّة إلى عشرين 20 يومًا عندما تتطلّب الملفات دراسة معمّقة ومراجعة مكثّفة من المراقب المالي[2].

ويعتبر المراقب المالي مسؤول عن سير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته وعن التأشيرات التي يسلّمها، أمّا بالنسبة للمراقب المالي المساعد فهو مسؤول في حدود الاختصاصات المفوّضة له من طرف المراقب المالي عن الأعمال التي يقوم بها، وعن التأشيرات التي يسلّمها بعنوان الرقابة السابقة.

بالتالي نستنتج أنّ الرقابة المالية الممارسة من قبل المراقب المالي، هدفها الأساسي هو منع ارتكاب المخالفات المالية التي يقع فيها مُعدّو ومُنفّذو ميزانية الجماعات المحلية، حيث يعتبر المراقب المالي بذلك المرشد والحارس على تنفيذ الميزانية من خلال إعلام المصالح المالية بالأخطاء التي يرتكبها الآمر بالصرف مع تقرير العقوبات.

---

[1] المادتان 06 و07 من المرسوم التنفيذي رقم 92–414، **مرجع سابق**.

[2] المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 92–414، **نفس المرجع**.

2- الرقابة المالية الداخلية الممارسة من طرف المحاسب العمومي:

يتمثّل المحاسب العمومي الذي يمارس الرقابة القبلية على ميزانية الجماعات المحلية في أمين الخزينة البلدية بالنسبة للبلدية وأمين الخزينة الولائية بالنسبة للولاية.

حيث أنّ المحاسب العمومي لا يعتبر موظفًا يخضع للآمر بالصرف، بل يعتبر السلطة المسؤولية عن صحّة وشرعية تصفية كلّ نفقة تدفع من خزينة الجماعة المحلية (خزينة الولاية، خزينة البلدية).

بالتالي فهو يتمتّع بالمسؤولية الشخصية والمالية على العمليات الموكلة له، كما أنّه يعتبر مسؤولاً عن تصرّفات غيره، والتي تصدر من مساعديه في تسيير مصلحة المحاسبة والخاضعين لسلطته ومراقبته.

كما أنّ رقابة المحاسب العمومي على ميزانية الجماعات المحلية، هي رقابة موالية ومكمّلة للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الآمر بالصرف على المستوى المحلي[1]. حيث تتعدّد مجالاتها، وهذا وفقًا لنصّ المادة 36 من القانون 90-21 المتعلّق بالمحاسبة العمومية كما رأينا سابقًا.

إذ يعتبر العمل الرقابي للمحاسب العمومي الذي يتمّ تعيينه بمعرفة الوزير المكلّف بالمالية والذي يخضع أساسًا لسلطته بالغ الأهميّة. فهو يعمل على التأكّد من شرعية النفقة العمومية بعد قيامه بالتحقّق من مدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها، ويقوم بوضع التأشيرة القابلة للدفع، ممّا يسمح بتسليم مبلغ النفقة للدائن المعني، إضافة إلى إمكانية رفض القيام بالتسديد أو الدفع، ويقوم بإعلام الآمر بالصرف عن طريق مذكرة خطّية يحدّد فيها أسباب الرفض لكي يجري عليها التسويات اللازمة، وفي حالة رفض الآمر بالصرف تسوية الملاحظات المشار إليها في المذكرة، يرفض المحاسب العمومي وضع التأشيرة بصفة نهائية، إلّا أنّ سلطة المحاسب العمومي ليست مطلقة.

---

[1] سعاد طيبي، **مرجع سابق**، ص 59.

ثانيا: رقابة المجالس الشعبية المحلية والسلطات الوصية على ميزانية الجماعات المحلية:

ممارسة الرقابة سواءً من طرف المجالس الشعبية المحلية أو السلطة الوصية على ميزانية الجماعات المحلية يكون في حدود القانون في كونها رقابة شرعية، إذ تقوم بالاطّلاع الدائم والمستمر على مختلف الأعمال والتصرّفات المتّخذة على المستويين البلدي أو الولائي.

1- رقابة المجالس الشعبية المحلية:

تعتبر اللامركزية التي تتمثّل في المجالس الشعبية المحلية المنتخبة والمتمثّلة في البلدية والولاية تجسيدًا للديمقراطية، فهي تسمح للمواطنين بتسيير شؤونهم العمومية بأنفسهم، حيث أوجد المشرّع الجزائري آليات عديدة، تمارس من خلالها المجالس الشعبية المحلية رقابة على تسيير الشؤون المحلية، تضمّنتها مختلف النصوص القانونية المتعلّقة بتسيير الجماعات المحلية، ولاسيما القانون رقم 11-10 المؤرّخ في 22 جوان 2011 المتعلّق بالبلدية والقانون 12-07 المؤرّخ في 21 فيفري 2012 المتعلّق بالولاية، تتمثّل هذه الرقابة في رقابة كلّ من المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي حيث الأولى جاءت لتدعيم رقابة كلّ من المحاسب العمومي والمراقب المالي، أمّا الثانية فهي تخضع لاهتمام كبير لأنّها أكثر صلّة بالشعب وبميدان التطبيق، كما أنّ رقابة المجلسين الشعبيين الولائي والبلدي تتشابه لأنّ لهما نفس الوسائل والأشكال التي تمارس فيها هذه الرقابة.

حيث أنّ الحالات التي يتدخّل فيها المجلس الشعبي المحلي في عملية الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية هو أنّ ميزانية كلّ من الولاية والبلدية (الأولية والإضافية) تخضع لعملية التصويت عليها من طرف المجالس المحلية قبل الشروع في تنفيذها، فبالنسبة لميزانية الولاية يتمّ إعدادها من طرف مصالح الولاية ويقدّمها الوالي للتصويت عليها على مستوى المجلس الشعبي الولائي، وهذا طبقًا للمادة 160 من قانون الولاية، وينبغي أن تتمّ عملية التصويت على الميزانية

الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة التي تطبّق خلالها الميزانية، أمّا الميزانية الإضافية فيتمّ التصويت عليها قبل تاريخ 15 جوان من السنة التي تطبّق خلالها الميزانية[1]، وتخضع ميزانية البلدية لنفس الإجراءات السالفة الذكر، حيث يتمّ إعدادها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ويقدّمها للتصويت عليها أمام المجلس الشعبي البلدي، حسب نفس التواريخ المذكورة سالفًا[2].

أمّا أثناء مرحلة التنفيذ، فيحقُّ لأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة مراقبة الميزانيات المحلية، وهذا بواسطة مختلف الوسائل التي يخوّلها لهم القانون، مثل تكوين وإنشاء لجان تحقيق في قضايا معيّنة هامّة[3]، وكذا الحصول على تقارير دورية حول وضعية الميزانية خلال الدورات التي تعقدها المجالس الشعبية المحلية.

أمّا فيما يخصّ الرقابة اللاحقة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية من طرف المجالس المحلية المنتخبة فتتمثّل في مناقشة الحساب الإداري والتصويت عليه، والذي يسمح بمعاينة مستوى تنفيذ الميزانية المحلية وتوافق العمليات المالية المنجزة خلال السنة المالية مع ترخيصات الميزانية، ويتمّ تدوين كلّ الملاحظات التي يقدّمها الأعضاء بهذا الخصوص في مداولات المجالس الشعبية المحلية، والتي ينبغي أن ترفق فيما بعد مع الحساب الإداري الذي تقدّمه كلّ من الولاية والبلدية لرقابة مجلس المحاسبة[4].

---

[1] المادة 165 من القانون رقم 12-07 المؤرّخ 2012/02/21 المتعلّق بالولاية، قانون الجماعات الإقليمية 2012.

[2] المادة 181 من القانون رقم 11-10 المؤرخ 2011/06/22 المتعلّق بالبلدية، قانون الجماعات الإقليمية 2012.

[3] المادة 57 من القانون رقم 12-07 والمادة 24 من القانون رقم 11-10، من قانون الجماعات الإقليمية 2012، المتعلّق بالولاية والبلدية على الترتيب.

[4] المادة 166 من القانون رقم 12-07 والمادة 188 من القانون رقم 11-10، من قانون الجماعات المحلية 2012، المتعلّق بالولاية والبلدية على الترتيب.

غير أنّ ما يعيق رقابة المجالس الشعبية المحلية هو سيطرة الجهات الأخرى عليها وعلى رأسها الوالي وكذا وزير الداخلية، إذ نلاحظ مثلاً أنّه لا يتمّ تنفيذ مداولات المجالس الشعبية البلدية التي تتناول إحداث ميزانيات وحسابات أو إحداث مصالح عمومية إلّا بعد مصادقة الوالي عليها، ونفس الشيء في مداولات المجالس الشعبية الولائية التي تتناول نفس العناصر، فهي تخضع لمصادقة وزير الداخلية[1].

بالتالي فإنّ المجالس الشعبية المحلية وإن كانت تتمتّع بحق التصويت على الميزانيات المحلية، فإنّ القرار النهائي في تنفيذها يبقى بيد الدولة عبر ممثّليها (الوالي ووزير الداخلية).

2- رقابة السلطة الوصية على ميزانية الجماعات المحلية:

تسمّى بالرقابة الوصائية على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، ويمارس هذا النوع من الرقابة من طرف موظّفين مختصّين نظرًا للأهمّية البالغة التي تلعبها الرقابة أثناء تنفيذ وتطبيق الميزانية، وهي من اختصاص الحكومة المركزية تمارسها على أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم قصد حماية المصلحة العامة، كما أنّها لا تمارس إلّا في الحالات والأوضاع المنصوص عليها في القانون.

حيث أنّ الجهة الوصية تتابع أعمال وتصرّفات الهيئات التابعة لها، وبالتالي فإنّ هذه الأخيرة ملزمة برفع محاضر الجلسات والمداولات إلى السلطات الإدارية المركزية الوصية من أجل الاطّلاع عليها، وبالتالي مراقبة مدى صحّتها وعدم مخالفتها لمقتضيات القوانين والتنظيمات المعمول بها. كما تلعب السلطة الوصية دورًا هامًّا في المراقبة على ميزانية الجماعات المحلية وجعلها تحقّق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية لكافّة المواطنين عبر إقليم الجماعات المحلية. والأشخاص الموكلة لهم ممارسة الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات المحلية هم: الوالي، رئيس الدائرة، رئيس المجلس الشعبي الولائي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

---

[1] إبراهيم بن داود، **الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري**، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بين عكنون – جامعة الجزائر، 2003/2002، ص 127.

وتكمن أهداف الرقابة المالية الممارسة من قبل السلطة الوصية، فيما يلي[1]:

– ضمان حسن سير الإدارة والمرافق العامة التابعة للأشخاص اللامركزية وزيادة قدرتها الإنتاجية؛

– صيانة وحدة الدولة وضمان وحدة الاتجاه الإداري العام في كافّة أنحائها، وحماية مصلحة الدولة؛

– العمل على جعل الأشخاص الخاضعين لها يحترمون الشرعية، واحترام الشرعية والالتزام بها يعني أنّه لابّد أن تجري تصرّفات هؤلاء الأشخاص في ظلّ القواعد القانونية وضمن حدودها.

المطلب الثالث: الرقابة المالية الخارجية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية

تعتبر الرقابة الخارجية عملاً متمّمًا للرقابة الداخلية، ذلك أنّه إذا كانت الرقابة الداخلية على درجة عالية من الإتقان بما يكفل حسن الأداء، فإنّه لا داعٍ عندئذ إلى رقابة أخرى خارجية.

كما أنّ الرقابة المالية الخارجية هي تلك الرقابة التي يُعهد بها إلى هيئات وأجهزة مستقّلة متخصّصة وغير خاضعة للسلطة التنفيذية[2]. تهدف إلى التأكّد من صحّة العمليات المالية والبيانات المحاسبية ومشروعيتها، والتحقّق من كفاءة وفعالية أداء الأجهزة الحكومية في إنجاز أهدافها وبرامجها ومشاريعها[3].

إذ يسند هذا النوع من الرقابة إلى هيئتين هما مجلس المحاسبة الذي يمارس رقابة قضائية لاحقة على ميزانية الجماعات المحلية، ومن جهة أخرى هناك رقابة إدارية لاحقة تمارسها وزارة المالية بواسطة المفتشية العامة للمالية.

---

[1] كريمة ربحي، زهية بركان، **وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)**، مداخلة ضمن الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية يومي 01 و02 ديسمبر 2004، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة الجزائر، ص16.

[2] زاهر عبد الرحيم عاطف، **الرقابة على الأعمال الإدارية**، دار الراية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان – الأردن، 2009، ص 78.

[3] حمدي سليمان، سحيمات القبيلات، **مرجع سابق**، ص132.

أولا: الرقابة القضائية اللاحقة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية من طرف مجلس المحاسبة:

يعتبر هذا النوع من الرقابة أسلوبًا من أساليب الرقابة في مجال تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية. فهو يعني الرقابة القائمة على أساس التوقيت الزمني، أي يأخذ بعين الاعتبار المدّة المقرّرة لتنفيذ الميزانية، ويسمّى بالرقابة البعدية، وهي التي تكون بعد تنفيذ الميزانية.

أمّا المقصود بالرقابة اللاحقة فهي الرقابة التي تبدأ بعد قفل السنة المالية وقفل الحسابات الختامية للدولة، بحيث أنّها لا تشمل جانب النفقات فقط كما هو الحال بالنسبة للرقابة السابقة، ولكنّها تمتدّ لتشمل جانب الإيرادات العامة، للتأكّد من تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين.

كما تعتبر الرقابة اللاحقة الأكثر أهمّية بين أنواع الرقابة المالية، لأنّه في الواقع فإنّ الرقابة الفعلية لميزانية الجماعات المحلية، لا تتمّ إلّا بمناسبة الاطّلاع على الحساب الإداري[1].

حيث تقوم بعض الدول بإنشاء أجهزة مستقلّة، وتنيط بها مهمّة الرقابة على تنفيذ الميزانية، بل مراقبة كلّ التصرّفات المالية، وتستهدف من وراء ذلك الحفاظ على المال العام. وبغضّ النظر عن تنظيم وتسمية وصلاحيات هذه الأجهزة من بلدٍ لآخر، فإنّ ما يميّزها عن غيرها من هيئات الرقابة في الدولة، هو تمتّعها بالاستقلال الضروري والصلاحيات الواسعة للقيام برقابة بعدية فعّالة على تسيير الأموال العمومية.

إذ أوكلت هذه المهمّة في الجزائر إلى هيئة مختصّة تتمتّع بالاستقلال في التسيير، والمتمثّلة في مجلس المحاسبة، ولقد أشار الدستور الجزائري لسنة 1996 بهذا الاتجاه (إنشاء الجزائر لجهاز مجلس المحاسبة) في الفصل الأول من الباب الثالث المعنون بالرقابة والمؤسسات الاستشارية، وتحديدًا في المادة 170 منه، التي تنصّ على أنّه: "يؤسّس مجلس محاسبة يكلّف بالرقابة البعدية (اللاحقة) لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية".

[1] Philippe BOETON, **Finances publiques locales**, Editions Boscherville, 03/2006, p :332.

كما نصّت قوانين الإدارة المحلية على اختصاص مجلس المحاسبة بمراقبة ميزانية كلٌّ من الولايات والبلديات، حيث نصّت المادة 175 من قانون الولاية على ما يلي: "يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب تسيير المحاسب العمومي وتطهيرهما طبقًا للتشريع المعمول به"[1].

ونصّت المادة 210 من قانون البلدية على أنّه: "تتمّ مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقًا للتشريع الساري المفعول"[2].

بهذه الصفة يدقّق مجلس المحاسبة في شروط استعمال الهيئات للوسائل المادية والأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصه ويقيّمها، ويتأكّد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

وقد حدّدت المواد من07 إلى 10 من الأمر 95-20 المؤسسات والهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة والمتمثّلة في: مصالح الدولة (الوزارات)، الجماعات المحلية، جميع المؤسسات والهيئات العمومية على اختلاف أنواعها الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية. كما تخضع لرقابته أيضًا: المرافق العامة الصناعية والتجارية، شركات الاقتصاد **المختلطة***، وكذا الهيئات المكلّفة بتسيير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعية (صناديق الضمان الاجتماعي)[3].

---

[1] المادة 175 من القانون رقم 12-07 المؤرّخ في 2012/02/21 المتعلّق بالولاية، قانون الجماعات الإقليمية 2012.

[2] المادة 210 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلّق بالبلدية، قانون الجماعات الإقليمية 2012.

* تتمثّل في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزءًا من رأسمالها.

[3] المواد من07 إلى 10 من الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 يوليو 1995، والمتعلّق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، عدد 39.

حيث تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على ميزانية الجماعات المحلية، إلى تشجيع الاستعمال المنتظم والصارم للأموال العمومية، والتأكيد على إجبارية تقديم الحسابات، وسير المالية المحلية بكلّ شفافية. ويتولّى هذه العملية باستعمال عدّة وسائل وآليات يمكن حصرها في النقاط التالية:

– **حق الاطّلاع وسلطة التحرّي:** يقوم مجلس المحاسبة بالاطّلاع على كلّ الوثائق التي من شأنها تسهيل عملية الرقابة، وتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته[1]، وإجراء كلّ التحرّيات الضرورية من أجل الاطّلاع على المسائل المنجزة، وذلك بالاتصال مع جميع إدارات الجماعات المحلية التي لها علاقة بعملية الرقابة.

– **رقابة نوعية التسيير:** يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير جميع الهيئات الخاضعة لرقابته، والتي تشمل الجماعات المحلية، وذلك بتقييم شروط استعمالها للأموال العمومية، ومدى فعالية ونجاعة تسييرها، وفقًا للمهام والأهداف والوسائل المستعملة. كما يتأكّد من خلال تحرّياته من ملائمة وفعالية آليات وإجراءات الرقابة الداخلية، ويقدّم كلّ التوصيات التي يراها ملائمة لتدعيم آليات الوقاية والحماية والتسيير الأمثل للمال العام والممتلكات العمومية، إضافة إلى مراقبة شروط منح واستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الجماعات المحلية[2].

– **مراجعة حسابات المحاسبين العموميين:** حيث تخضع الحسابات العمومية للجماعات المحلية لمراجعة إدارية باقتراح وتفويض من مجلس المحاسبة، وهذا بعد تنصيب الغرف ذات الاختصاص الإقليمي[3]، التي تتولّى هذه المهمّة (المراجعة) على حسابات تسيير الجماعات المحلية (البلديات والولايات) التابعة لمجال اختصاصها الإقليمي، كما يمكنها أيضًا أن تراقب حسابات تسيير الهيئات العمومية التي تتلقى إعانات من الجماعات المحلية.

---

[1] المادة 55 من الأمر رقم 20/95، **المرجع السابق**.

[2] المواد 69، 70 و71 من الأمر رقم 20/95، **نفس المرجع**.

[3] المادة 111 من الأمر رقم 20/95، **نفس المرجع**.

– **رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:** يسهر المجلس على مراقبة احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بالنسبة للجماعة المحلية، وذلك بمراقبة الأخطاء والمخالفات التي تكون خرقًا صريحًا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال أموال الجماعة المحلية أو الوسائل المادية، وتلحق ضررًا بخزينتها[1].

في الأخير يتولّى مجلس المحاسبة، إعداد تقارير تحتوي على المعاينات والملاحظات والتقييمات التي أنجزها، ويقوم بإرسالها إلى مسؤولي المصالح والهيئات المعنية، وإلى سلطاتهم الوصية، لتقديم إجاباتهم وملاحظاتهم، ثمّ يضبط بعد ذلك تقييمه النهائي، ويصدر كلّ التوصيات والاقتراحات لتحسين فعالية تسيير المصالح والهيئات المراقبة، ويرسلها إلى السلطات الإدارية المعنية[2].

ثانيا: الرقابة الإدارية اللاحقة للمفتشية العامة للمالية (I.G.F) على ميزانية الجماعات المحلية:

يعهد هذا النوع من الرقابة إلى جهاز رقابي تابع للسلطة المباشرة للوزير المكلّف بالمالية، يمارس مختلف مهامه موظفين يتمّ تلقيهم تكوينًا خاصًا عن الرقابة التي يمارسونها يسمون بالمفتشين العامين، ويكون هؤلاء المفتشون تابعين لوزارة المالية، إذ يمارسون رقابتهم على ميزانية الجماعات المحلية بعد عملية تنفيذها، وذلك عن طريق الدفاتر المحاسبية ومستندات الصرف والتحصيل، ومدى تطابق الصرف للإعتمادات مع كلِّ بند من بنود الميزانية.

حيث يصطلح على هذا الجهاز الرقابي تسمية المفتشية العامة للمالية **(I.G.F)**، ولقد أنشئت سنة 1980 بموجب نصّ المادة الأولى من المرسوم رقم 80-53 المؤرّخ في أوّل مارس 1980 الذي يتضمّن إحداث مفتشية عامة للمالية. حيث أسندت لها صلاحيات جدّ واسعة، فبالإضافة إلى أنّ هذه الهيئة الرقابية تمارس مهمّتها الرقابية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة

---

[1] المادة 88 من الأمر رقم 20/95، **المرجع السابق**.

[2] المادة 70 من الأمر رقم 20/95، **نفس المرجع**.

والجماعات الإقليمية، وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، فإنّ اختصاصاتها الرقابية تشمل أيضًا المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وهيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري، وكذا كلّ الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية، وكذا أي شخص معنوي يستفيد من المساعدات المالية للدولة والجماعات الإقليمية (المحلية) أو أي هيئة عمومية أخرى[1].

إذ تكون عملية التفتيش والمراقبة التي تجريها المفتشية العامة للمالية على ميزانية الجماعات المحلية على الوثائق في عين المكان أي بالانتقال إلى مقر البلديات أو الولايات المبرمجة عليها عملية الرقابة، وتتم إمّا بصورة فجائية أي دون إعلام الجماعة المحلية (بلدية أو ولاية) بالنسبة للفحوصات والتحقيقات، وإمّا بعد الإخطار والتبليغ المسبق بالنسبة للدراسات والتقييمات أو الخبرات. حيث تحدّد عمليات الرقابة للمفتشية العامة للمالية، في برنامج سنوي يعرض على وزير المالية، خلال الشهرين الأولين من كلّ سنة حسب الأهداف المحدّدة، وتبعًا لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات المؤهّلة.

عند الانتهاء من عملية الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية نهاية كلّ سنة، تقوم المفتشية بإعداد تقرير سنوي يرفع إلى الوزير المكلّف بالمالية، يتضمّن حصيلة نشاطاتها وملخّص ملاحظاتها والاقتراحات ذات الطابع العام التي تهدف خاصة إلى تكييف أو تعديل التشريع والتنظيم المطبّقين في مجال تدخّلها. أمّا فيما يتعلّق بمعالجة نتائج الرقابة، فإنّ الوزير المكلّف بالمالية هو الذي يقرّر ما يجب أن يُتّخذ من إجراءات أو تدابير بشأن تقاريرها[2].

بالتالي رقابة المفتشية العامة للمالية على ميزانية الجماعات المحلية تنحصر فقط على تدوين الملاحظات، أي ليست مؤهّلة لاتخاذ أي قرار على عكس مجلس المحاسبة.

---

[1] محمد مسعي، **مرجع سابق**، ص 143.

[2] **نفس المرجع**، ص 145.

خلاصة:

من خلال استعراض الإطار المفاهيمي لميزانية الجماعات المحلية، يمكننا التوصّل كخلاصة في هذا الفصل إلى أهمّ النتائج الآتية:

- تكتسي مالية الجماعات المحلية أهمّية اقتصادية، فهي توضّح الدور الفعّال الذي تلعبه الجماعات المحلية في هذا المجال، إذ تعتبر بذلك المحرّك الأساسي لمختلف المشاريع والبرامج التي تتولّى تنفيذها كلّ من البلديات والولايات؛
- تعتبر النفقات العامة المحلية أداة مهمّة في يد الجماعات المحلية، تستخدمها للقيام بمختلف وظائفها على أحسن حال، إلّا أنّ ظاهرة ازديادها مع مرور الزمن، يشكّل خطرًا بالنسبة للجماعات محدودة الموارد والعاجزة عن تغطية هذه الزيادة؛
- تشكّل الجباية المحلية المورد المالي الأساسي للجماعات المحلية، فهي تتصدّر مكانة جدّ مهمّة في مجال تمويل ميزانية البلديات والولايات على المصادر المالية الأخرى؛
- تعتبر ميزانية الجماعات المحلية أداة فعّالة لتسيير مصالح الجماعة المحلية، إذ تتمّ عملية تحضيرها وتنفيذها في إطار يحدّده القانون، كما تتمّ هذه العمليات تحت أعين هيئات رقابية مختلفة، وذلك من أجل ضمان التسيير الكفء لمالية الجماعات المحلية، وبما يضمن تحقيق أهدافها من تحقيق للتنمية المحلية على كافّة الأصعدة.

الفصل الثالث:

علاقة الحوكمة بميزانية الجماعات المحلية، محدّداتها وآليات دعمها

الفصل الثالث: علاقة الحوكمة بميزانية الجماعات المحلية، محدّداتها وآليات دعمها

مع زيادة أدوار الدولة وتشعّب وظائفها في الحياة الاقتصادية، أصبح المجال المحلي يوفّر الفرصة الأهمّ لتفعيل نظريات الحوكمة، إذ يوفّر إمكانيات واقعية للمشاركة، ومؤسسات وساطة أكثر قربًا من المواطن ومن مشاكله، ونظرًا لما حقّقه مفهوم الحوكمة من نجاحات على مختلف المستويات وفي شتى المجالات في الفترة الراهنة، فإنّ هذا يسمح بضمان رؤية واقعية وحقيقية على المستويين القصير والمتوسط للدولة ومختلف هيئاتها المحلية لتطبيقه في إدارة وتسيير الميزانية، خصوصًا وأنّ أبعاد هذا الموضوع تكمن في تكوين نظرة شاملة للتصوّر القائم على ترشيد وتسيير المال العام، من خلال إدخال مبادئ الحوكمة في إعداد وتسيير الميزانية العمومية، حتى تتّسم هذه الأخيرة بالقبول العام، وتحقّق من خلالها الجماعات المحلية الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المرجوة منها.

والجزائر ملزمة كباقي دول العالم وبعد مرور أزيد من 50 سنة على استقلالها، بضمان استغلال أمثل لمواردها المالية خاصة مع البحبوحة التي تعيشها، ولعلّ الإصلاحات الاقتصادية والمشاريع التنموية التي عرفتها في السنوات القليلة الماضية، أكبر دليل على رغبتها في إرساء مبادئ فعّالة تعمل على ترسيخ ثقافة الثقة والشفافية في مختلف علاقات الأطراف. وهو ما يؤدّي في النهاية إلى خلق بيئة مناسبة لحوكمة ميزانية الجماعات المحلية.

لذا فإنّنا سنخصّص هذا الفصل للبحث في العلاقة الترابطية بين مفهوم الحوكمة وميزانية الجماعات المحلية، وعن أهمّ الآليات لدعمها، معرّجين في ذلك على واقعها في الجزائر من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: علاقة الحوكمة بميزانية الجماعات المحلية؛

المبحث الثاني: محدّدات حوكمة ميزانية الجماعات المحلية وآليات دعمها؛

المبحث الثالث: حوكمة ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر والإجراءات الداعمة لها.

المبحث الأول: علاقة الحوكمة بميزانية الجماعات المحلية

يعدّ موضوع حوكمة ميزانية الجماعات المحلية من أكثر المواضيع إثارة للنقاش في الفترة الراهنة، نظرًا لما يستهدفه تطبيق الحوكمة من مبادئ هامّة (المشاركة، الشفافية والمساءلة) في إعداد وتسيير الميزانية على المستوى المحلي.

المطلب الأول: ماهية الحوكمة المرتبطة بميزانية الجماعات المحلية

حازت الحوكمة المرتبطة بالميزانية العمومية على أهمّية خاصّة في مجال المالية العامة وإشكاليات تدبيرها، ويرجع ذلك إلى قدسية المال العام من جهة، وإلى مدى تأثيره على كافّة النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية من جهة أخرى، حيث أصبحت تستهدف تعبئة كلّ أدوات العمل الحكومي لأجل تدبير فعّال للمال العام، سواءً من حيث ترشيده أو حسن استعماله، وهذا من خلال العمل على حسن تسيير وإدارة الميزانية العمومية.

أولا: الحوكمة في قطاع المالية العامة:

أصبح مصطلح "الإدارة الرشيدة للمال العام" أو "حاكمية أو حوكمة القطاع المالي العام" أو "حوكمة المالية العامة" شائع الانتشار خلال السنوات الأخيرة في توصيات الباحثين والمنظمات المختلفة، على اعتبار أنّ الحوكمة المالية تمثّل جوهر حوكمة القطاع العام. وبما أنّ الهدف من حوكمة القطاع العام هو تحسين أداء الإدارة المركزية واللامركزية على جميع المستويات والميادين، ووضع آليات للتدبير الرشيد والجيّد لمكوّنات الدولة وقطاعاتها، فهي بذلك تؤثّر بصورة كبيرة على تطوير القطاع المالي. ومن هذا تتبيّن الحاجة إلى الحوكمة في تدبير أداء المالية العامة، لتحسين أعمال القطاع المالي[1].

---

[1] أنور شريف أثير، **دور الحاكمية في عملية إعداد الموازنة العامة للدولة في العراق –دراسة حالة–**، أطروحة مقدّمة لنيل شهادة الدكتوراه في الإدارة العامة، بغداد، العراق، 2008، ص128.

ويعزى هذا الاهتمام المتزايد إلى المكانة الاستراتيجية التي تحتلّها المالية العامة بالنسبة لجميع العناصر المكوّنة للدولة وعلى رأسها الدولة نفسها، إذ يستحيل تصوّر وجود دولة قائمة بذاتها في غياب أموال خاصة بها، تسمح لها بأداء وظائفها الاقتصادية والإدارية والأمنية والاجتماعية وتلبية حاجيات أفرادها، وذلك بهدف ضمان استقرارها واستمرارها[1].

إنّ المال العام يستخدم لخلق وتوزيع السلع والخدمات ويستخدم للوصول للأهداف الاقتصادية والاجتماعية الأخرى...إلخ، وأبعاد الحوكمة في الحقيقة تؤمّن ذلك عن طريق بناء هيكل عمل مؤثّر وشامل يتّصف بالشفافية والمشاركة ويكون قابلاً للمساءلة، ليتمّ بعدها فعلاً تحقيق حوكمة سليمة في قطاع المالية العامة، وأنّ غياب أو تعثّر تحقيق ذلك يؤدّي إلى وقوع العديد من المشاكل المؤثّرة ليس فقط على القطاع المالي فحسب، وإنّما أيضًا على باقي القطاعات الاقتصادية والاجتماعية الأخرى.

ذلك أنّ من تكاليف انعدام الحوكمة في قطاع المالية العامة أيضًا[2]:

- تعرّض النظام المالي للأزمات والانهيارات؛
- تشويه التنافس والإبداع واختفاء علامات الثقة المالية في المؤسسات العامة؛
- فشل حوكمة القطاع الخاص أيضًا لاعتبار أنّ حوكمة القطاع العام نموذج قائد في هذا المجال، ما لم تخضع المؤسسات المالية المدارة لقواعد السلوك المعتمدة؛
- قلّة الشفافية في التفاعلات المالية والائتمانية في القطاع العام نتيجة انعدام الثقة بها؛
- ظهور الصراعات والتضاربات والتصادمات في المصالح بين الفاعلين المختلفين.

---

[1] عبد القادر بريش، عقيلة خلوف، **دور الحوكمة في دعم الرقابة الفعلية للبرلمان**، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة يومي 30 و31 أكتوبر 2012، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة آكلي محند أولحاج بالبويرة الجزائر، ص04.

[2] علي العمري، أنفال حدّة خبيزة، **دور الحوكمة في عملية إعداد الميزانية العامة للدولة**، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة يومي 30 و31 أكتوبر 2012، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة العقيد آكلي محند أولحاج بالبويرة الجزائر، ص09.

كلّ ذلك يأتي عبر ضعف شفافية القطاع المالي العام وضعف مشاركة الجمهور في صنع القرار المؤثّر، بالإضافة إلى الإخفاق في تعزيز آلية المساءلة ولاسيما في القطاع المالي، لأنّ المساءلة تساعد على منع التصرّف بالمال العام لمنفعة فئة من دون باقي أفراد المجتمع.

لكن موازاة مع ذلك فإنّه من الضروري الإشارة إلى أنّه ونتيجة للتراكم المعرفي والتجريبي في هذا الميدان، برزت بعض المقترحات لتحسين حوكمة القطاع المالي العام، من أهمّها[1]:

- ❖ الاتفاق على هيكل عمل لتقويم وتحديد الدور الملائم للقطاع العام في القطاع المالي؛
- ❖ تحديد حدود معيّنة لمشاركة القطاع العام بالنظام المالي؛
- ❖ وضع مجموعة مبادئ لحوكمة القطاع العام في المالية العامة، والتي من أهمّها الشفافية والمشاركة والمساءلة.

أمّا في مجال الجهود المبذولة لوضع ضوابط لحوكمة المالية العامة في الدول العربية، فقد أكّد مؤتمر"**مبادرة الحكم الرشيد للتنمية في الدول العربية**" على أنّ حوكمة المالية العامة تعتبر محورًا رئيسيًا للإصلاح، والتي لها تأثير مباشر وهامّ على تطوير التنمية في الدول العربية، وذلك باعتبار أنّ الميزانية كأحد الأدوات الرئيسية لتخصيص جزء ملموس من الناتج المحلي للدولة فإنّها تضع أولويات للسياسة من خلال عملية تخصيص الموارد، وبشكل عام فإنّ الميزانية تضع الإطار الهندسي لعملية اتخاذ القرار والمساءلة في الحكومة. حيث حدّد المؤتمر عددًا من التحدّيات التي تواجه حوكمة المالية العامة في الدول العربية والإجراءات الواجب اتخاذها لتحقيق ذلك، وذلك على النحو الموالي، وفقًا للجدول التالي[2]:

---

[1] علي العمري، أنفال حدّة خبيزة، **المرجع السابق**، ص10.

[2] زكرياء بله باسي، **مرجع سابق**، ص15.

الجدول رقم (07):

التحدّيات التي تواجه حوكمة المالية العامة في الدول العربية وأهمّ الإجراءات الواجب اتخاذها لتحقيقها

التحدّيات	الأولويات والإجراءات
1-<u>تحسين الشفافية</u>: كيف يتمّ التعامل مع عدم الوضوح والشفافية والشمول فيما يتعلّق بتخطيط وتنفيذ الميزانية العمومية؟ كيف تتمّ إدارة الموارد العامة في ظلّ ندرة المعلومات وعدم دقّتها واللازمة للتخطيط والتنبّؤ؟ كيف يمكن زيادة الشفافية؟ **2-<u>تحسين المساءلة</u>:** كيف يمكن محاربة الفساد فيما يخصّ إيرادات الميزانية؟ كيف يمكن دعم الرقابة الذاتية للنظام لتوفير وخلق المصداقية الداخلية وآليات الرقابة والمراجعة؟ **3-<u>تحسين الأداء</u>:** كيف يمكن ربط الميزانية بخطط التنمية وبرامجها؟ كيف يمكن إدخال مفهوم الأداء في عمليات الميزانية؟	**1**-إدخال إصلاحات مناسبة ومتتابعة والبدء بأسس سليمة أولاً والقائمة على نظم إدارية وتشريعية فعّالة ثمّ التحرّك نحو مؤسسات الإدارة المالية وأدواتها. **2-تحسين شفافية الموازنة وشمولها فيما يخص:** الإطار التشريعي لنظام الميزانية العمومية، نظم المحاسبة، وكذا التخطيط والتنفيذ. **3-تحسين ودعم قدرة النظام من خلال:** الرقابة البرلمانية على الميزانية، استخدام التخطيط الاقتصادي لتحسين التنفيذ، تطبيق نظم حديثة لإدارة الأموال العمومية، وإعداد ميزانيات لسنوات عديدة. **4**-ربط الميزانية بأهداف التنمية وبمكافحة الفساد. **5**-إعلان الميزانية للجمهور. **6**-تطوير أساليب إدارة الدين العام.

المصدر: زكرياء بله باسي، **المرجع سابق**، ص16.

إذن، فموضوع الحوكمة في تدبير أداء المالية العامة، قد أضحى موضوعًا لتحديث الدولة في سيرورة تفعيل تدبير الشأن العام، الذي بدوره أصبح يحظى باهتمام متزايد لدى الدولة، وهذا لا يوجد على مستواه أي فرق في كلّ من الدول المتقدّمة أو النامية على حدٍّ سواء، كما قد أضحت حوكمة الأداء المالي للدولة وكذا الآليات المخصّصة لها يعتبر من الموضوعات الأساسية التي تشكّل مقاسًا لدرجة تقدّم أو تخلّف أيّة دولة، ومدى مصداقيتها اتجاه مجتمعها المحلي أو الدولي، وذلك من خلال ما تقرّره من قواعد وضوابط لصرف وتدبير الأموال التي تستخلصها من الشعب عن

طريق الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة، وكذا ما تتحصّل عليه من طرف غيرها من الدول والهيئات الدولية سواءً على شكل قروض أو هبات أو مساعدات[1].

ثانيا: تعريف الحوكمة المرتبطة بميزانية الجماعات المحلية:

يشار إلى حوكمة الميزانية أو الحاكمية في عملية إعداد الميزانية بأنّها تلك العمليات والمؤسسات، أي القواعد والإجراءات والممارسات التي من خلالها تصاغ الميزانية، وتعدّ وتحضّر ويصادق عليها وتنجز وتراقب ويتمّ المساءلة بشأنها، وهذا يعني أنّها تشير إلى مجموعة الأنظمة والممارسات التي تعبّر عن/وتجسّد منهج الحكومة في إدارة عمليات ومراحل وإجراءات الميزانية العمومية، إذن فهي تمثّل الأسلوب الذي تطبّق فيه الحكومة فلسفتها السياسية والاجتماعية والإدارية في إدارة شؤونها المالية والاقتصادية، من خلال شفافية عملية الميزانية العمومية ومدى إمكانية المشاركة والمساهمة في عمليات إعدادها وتحضيرها ومناقشتها وإقرارها وتنفيذها ومراقبتها ومساءلتها، وبما ينعكس ذلك لاحقًا في كلٍّ من[2]:

- عملية تحضير وصياغة وتنفيذ ورقابة الميزانية العمومية؛
- أسلوب تخصيص وتوزيع الموارد والنفقات الحكومية في بنودها.

ويمكن تعريف حوكمة الميزانية العمومية أيضًا على أنّها: "نظام يتمّ بموجبه إخضاع إدارة الموازنة العامة إلى مجموعة من القوانين والنظم والقرارات التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميّز في الأداء، وتلبية احتياجات المجتمع وفق الموارد والإمكانيات المتاحة، عن طريق اختيار الأساليب المناسبة والفعّالة لتحقيق خطط وأهداف السياسات العامة للحكومة، وضبط العلاقات بين الأطراف الأساسية التي تؤثّر في الأداء"[3].

---

[1] عبد القادر بريش، عقيلة خلوف، **مرجع سابق**، ص05.

[2] أنور شريف أثير، **مرجع سابق**، ص133.

[3] عمر شريف، عبد العالي محمدي، **دور حوكمة الميزانية العامة للدولة في الحد من الفساد المالي والإداري–حالة الجزائر**، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة يومي 30 و31 أكتوبر 2012، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة العقيد آكلي محند أولحاج بالبويرة الجزائر، ص 07.

إذن، حوكمة ميزانية الجماعات المحلية هي فكرة حديثة مشتقّة من مبدأ الحوكمة الشاملة أو العامة، بحيث تعمل على إرساء تصرّف عمومي سليم فيما يتعلّق بميزانية الجماعات المحلية، ومحاربة الفساد وسوء التصرّف في عناصرها، بشكل يسمح باستخدام أمثل وفعّال للنفقات والإيرادات لتحقيق التنمية المحلية.

كما أنّها تعمل على الربط بين هياكل الرقابة الإدارية والمالية للتعريف الدقيق والشفّاف لعناصر ميزانية الجماعات المحلية، وإعطاء نظرة شاملة لمجال استخدامها وقنوات تصريفها، في إطار نظام تصرّف يقضي على أشكال الفساد وسوء التسيير ويكرّس الشفافية والجدوى من أجل استخدام أمثل[1].

من خلال ما سبق يمكننا استنتاج أنّ حوكمة ميزانية الجماعات المحلية يجب أن تتضمّن[2]:

- التعريف الدقيق والعلني لعناصر ميزانية الجماعات المحلية (نفقات، إيرادات...)؛
- توضيح شفاف لمجالات صرف الميزانية والقنوات المسؤولة عن ذلك؛
- العمل على غلق الطريق أمام جميع أشكال الفساد وسوء التسيير؛
- الجمع بين مختلف الهيئات الرقابية للتأكّد من حسن استغلال عناصر الميزانية.

ثالثا: أهداف الحوكمة المرتبطة بميزانية الجماعات المحلية:

تباينت أهداف الحوكمة باختلاف وجهات نظر الكتاب والباحثين في تعريفهم لمفهوم ومضمون الحوكمة، فمن خلال الاطّلاع على هذه المفاهيم والمضامين وأهمّية الحوكمة بمختلف جوانبها، يمكن أن نجمل أهداف حوكمة ميزانية الجماعات المحلية فيما يلي[3]:

---

[1] حسام الدين غضبان، **مقترحات استراتيجية لتحقيق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر في ظل سياسية الحكم الراشد**، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلّبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة يومي 30 و31 أكتوبر 2012، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة العقيد آكلي محند أولحاج بالبويرة الجزائر، ص04.

[2] **نفس المرجع**، نفس الصفحة.

[3] صبيحة برزان فرهود، **دور ركائز الحوكمة في كفاءة إعداد الموازنة العامة (دراسة تطبيقية على عينة من الوحدات الحكومية)**، الناصرية، العراق، 2011، ص ص: 08-09.

- تحقيق الانضباط السلوكي والتوازن في مصالح جميع الأطراف، وإيجاد الوسائل الرقابية الفاعلة وتوفير نظام إدارة مخاطر كفء من أجل ضمان التسيير العقلاني للمال العام؛
- تحقيق الشفافية والعدالة، ومنح أحقية مساءلة الأجهزة المخوّل لها إعداد الميزانية والمصادقة عليها وتنفيذها، بل وسحب الثقة منها حالة الخلل في تسيير المال العام؛
- تحقيق الحماية للمواطنين والحدّ من استغلال السلطة في غير المصلحة العامة، بما يؤدّي إلى تنمية الاستثمار وتشجيع تدفقه وتنمية المدّخرات وتعظيم الربحية وإتاحة فرص عمل جيّدة للجميع؛
- التأكيد على أهمّية الالتزام بأحكام القانون والعمل على ضمان تدقيق الأداء المالي، ووجود لجان مستقلّة تمكّن من محاسبة الجهات المنوطة بإعداد ميزانية الجماعات المحلية (كمجلس المحاسبة في الجزائر مثلاً)؛
- وضع نظام الحوافز المناسبة للمجالس المحلية المنتخبة بما يضمن فعّالية أكثر في الأداء، وحتى تستطيع تحقيق الأهداف المنشودة؛
- تحديد واجبات وحقوق المشاركين في إعداد وتنفيذ الميزانية؛
- تعزيز الثقة لجميع أطراف العلاقة مع إدارة ميزانية الجماعات المحلية؛
- تعزيز الشبكات الاجتماعية وتقريب الاختلافات بين القادة المنتخبين ومنظمات (مؤسسات) المجتمع المدني[1].

[1] **الموازنة التشاركية: بوابة الحوكمة المحلية**، من الموقع الإلكتروني: https://fr-fr.facebook.com/permalink.php?story_fbid=687158381311241&id=222551967771887، تاريخ الاطّلاع: 2014/04/14.

المطلب الثاني: أهمّية ومبرّرات تبنّي آلية حوكمة ميزانية الجماعات المحلية

أضحى تطبيق حوكمة ميزانية الجماعات المحلية في الوقت الحاضر عاملاً مهمًّا، خاصّة لما لها من أهميّة قصوى في ضمان حسن تسيير المال العام ومنع هدره وإساءة استخدامه من طرف السلطات المخوّلة بإدارته وتسييره، وذلك بناءً على آليات وأسس سليمة، حتى تنجح الجماعة المحلية في تحقيق أهدافها وخدمة مواطنيها بكفاءة وفعالية.

أولا: مبرّرات تبنّي آلية حوكمة ميزانية الجماعات المحلية:

تتكوّن السلطات المخوّل لها إعداد الميزانية العمومية، المصادقة عليها وتنفيذها كنظام، من مجموعة الهياكل المختلفة التي تؤدّي وظائف متنوّعة، وأنّ هذه الهياكل مترابطة ومتناسقة فيما بينها، وبالتالي فإنّ أيّ خلل في أحدها يقود إلى اختلال الهياكل الأخرى، ممّا يعني أنّ المفهوم الشامل يتمحور حول إدخال أنماط تنظيمية جديدة بحيث تلاءم أنواع النشاط الجديد مع إدخال نظم وقواعد وإجراءات للعمل داخل هذه الأنماط الجديدة، بالإضافة إلى تحقيق العلاقات الإشرافية والإدارية والاستشارية بين هذه التنظيمات من ناحية، وبين التنظيمات الجديدة والقديمة من ناحية أخرى، فضلاً عن توفير القيادات ذات الكفاءة والواعية بهذه السياسات، وكذلك التركيز على أهمّية الموارد البشرية باعتبارها العنصر الحاسم في تنفيذها وإحداث التغيير المطلوب والتركيز المكثّف، على أن تكون عملية إدارة وتسيير الميزانية العمومية تتّسم بالنوعية والجودة لتحقيق المساهمة الفاعلة في الارتقاء بمستوى الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية. إذن نستطيع أن نستنتج من المعنى السابق أنّ الهدف من ذلك كلّه هو نجاح الحكومة في تحقيق أهدافها بفعالية عالية، وبالمحصّلة النهائية تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية للفرد والمجتمع، وهو ما يعني الإدارة الرشيدة (الحوكمة) للميزانية العمومية[1].

[1] عمر شريف، عبد العالي محمدي، **مرجع سابق**، ص09.

بعد هذا المستوى من التحليل يمكن أن ننظر إلى هذه النتيجة من منطلق مفهوم الحوكمة، ولا يخفى علينا أنّها بأبسط التعابير لا تتعدّى وجود نظم معيّنة تحكم العلاقة بين الأطراف الأساسية التي تؤثّر في الأداء بشكل عام، أي أنّها تشمل مقوّمات معيّنة لتقوية الجهات المنوطة بإدارة وتنفيذ الميزانية العمومية ودورها وتأثيرها في المجتمع على المدى البعيد، وكذلك إذا أردنا التأكيد على هذا المفهوم نقول بأنّ ظهور مفهوم الحوكمة ابتداءً كان في أعقاب الانهيارات الاقتصادية والأزمات المالية، وتزايدت أهمّية هذا المفهوم في إدارة المؤسسات عمومًا نتيجةً للاتجاه العام في التحوّل باتجاه النظم الرأسمالية التي يُعتمد فيها بدرجة كبيرة على الشركات الخاصة لتحقيق معدّلات مرتفعة من النمو الاقتصادي، هذا المفهوم بمعناه الواضح يشير إلى الترابط بين مفهوم الحوكمة والميزانية العمومية، سواءً من حيث المسبّبات والإجراءات أو من حيث الأسس والأهداف، وكذلك هناك تفاعل وتغذية عكسية فيما بين الآليات المعتمدة في تحقيق كلٍّ منها. أي أنّ الميزانية العمومية ونظام الحوكمة تعني في جوهرها التغيير باتجاه التقدّم والتطوّر وتحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية[1].

ثانيا: أهمية حوكمة ميزانية الجماعات المحلية:

إنّ حوكمة الميزانية العمومية ترسي قيم المساءلة والمشاركة والشفافية في عناصر وعمليات الميزانية العمومية للدولة ومختلف هيئاتها (الجماعات المحلية)، كما تضمن نزاهة العمليات المالية، وتعزّز سيادة القانون ضدّ الفساد، إذ تضع الحدود بين الحقوق الخاصة والمصالح العامة وتمنع إساءة استخدام السلطة للمال العام، وتقوم الحوكمة بترشيد اتخاذ القرارات في الميزانية العمومية، وتحترم في نفس الوقت مصالح المواطنين داخل المجتمع.

---

[1] صبيحة برزان فرهود، **مرجع سابق**، ص07.

حيث يمكن تجسيد أهمّية حوكمة ميزانية الجماعات المحلية بما يأتي[1]:

- ❖ محاربة الفساد المالي والإداري في عمليات الميزانية وعدم السماح بوجوده أو عودته مرّة أخرى؛
- ❖ تحقيق وضمان النزاهة والحيادية والاستقامة لكافّة العمليات المتعلّقة بميزانية الجماعات المحلية؛
- ❖ تفادي وجود أخطاء عمدية أو انحراف متعمّد كان أو غير متعمّد ومنع استمراره، أو العمل على تقليله إلى أدنى قدر ممكن، وذلك باستخدام النظم الرقابية المتطوّرة؛
- ❖ تحقيق الاستفادة القصوى من نظم المحاسبة والمراقبة الداخلية؛
- ❖ تحقيق قدر كافٍ من الإفصاح والشفافية في تنفيذ عمليات الميزانية؛
- ❖ ضمان أعلى قدر من الفاعلية لمراقبي وأعوان تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، والتأكّد من كونهم على درجة عالية من الاستقلالية وعدم خضوعهم لأيّة ضغوط؛
- ❖ أمّا على الصعيد الاجتماعي، وبما أنّ الحوكمة تهتمُّ بتحقيق التوازن بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، فإنّ إطار حوكمة ميزانية الجماعات المحلية يشجّع على الاستخدام الكفء للموارد وضمان حق المساءلة، وكذا ربط مصالح أفراد المجتمع بشكل عام، ليس لتحسين مستوى المعيشة فحسب، بل لتعزيز التماسك الاجتماعي.

إذن، فمن أهمّية حوكمة ميزانية الجماعات المحلية، هو دورها في تحقيق فاعلية وكفاءة في إدارة وتسيير ميزانية الجماعة المحلية من خلال إرساء قيم الشفافية، المساءلة والمشاركة، وكذا حماية المال العام.

---

[1] حسين عبد المطلب الأسرج، **دور أدوات الحوكمة في تطوير مؤسسات الأوقاف**، بحث مقدم إلى المؤتمر العام الثاني عشر بعنوان: الإدارة الرشيدة وبناء دولة المؤسسات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة–مصر، خلال الفترة الممتدة من 08 إلى 10 سبتمبر 2012، ص32.

المطلب الثالث: دور الحوكمة ومبادئها في عملية إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية

لتجسيد عملية ترشيد عناصر ميزانية الجماعات المحلية، لابّد من توافر جملة من الركائز والمبادئ الأساسية للحوكمة وهي: الشفافية، المشاركة والمساءلة، والتي يمكن أن تتبادل الدعم مع أهداف الميزانية، إذ يتلخّص دور الحوكمة في تخفيض مشاكل ميزانية الجماعات المحلية من خلال هذه الركائز الأساسية، وضرورة تطبيقها تحقيقًا للأهداف الكلّية.

أولا: مبادئ الحوكمة في عملية إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية:

تجدر الإشارة في البداية إلى أنّه يجب أن تكون هنالك أولاً مبادئ يكون لها الأولوية عند التطبيق حول الطريقة التي بها تخطّط أو تمارس الميزانية العمومية كنشاط للحوكمة، ولقد بدا واضحًا أنّ تركيز الكتاب والباحثين في هذا الصدد كان على الأبعاد التقليدية الثلاثة للحوكمة وهي: الشفافية، المشاركة والمساءلة، لذلك يجب أن يتمّ البحث حول أو بخصوص كيف أنّ عملية الميزانية العمومية ودورها في تشجيع المشاركة والشفافية والمساءلة يمكن أن يساهم في توظيف وتجسيد نظام الحوكمة الجيّدة[1].

حيث تتمثّل المبادئ الأساسية التي تقوم عليها حوكمة ميزانية الجماعات المحلية، التي يمكن أن يؤدّي الالتزام بها إلى كفاءة أداء السلطات المخوّلة بتسيير ميزانية الجماعات المحلية، والتي حدّدتها الأدبيات التي بحثت في الحوكمة في ثلاثة مبادئ هي[2]:

1-الشفافية:

تشير شفافية ميزانية الجماعات المحلية إلى تدفّق المعلومات الآنية والثابتة والقابلة للوصول والملائمة حول بيانات وعمليات الميزانية ونتائجها من الجماعات المحلية، ذلك أنّ من أسس شفافية الميزانية هو أن تتضمّن وثائق وبيانات توضّح غرض السياسة العامة من كلّ تخصيص، والإطار

[1] أنور شريف أثير، **مرجع سابق**، ص140.

[2] يعقوب عادل ناصر الدين، **الحاكمية وأبعادها والإصلاح المجتمعي**، ورقة عمل مقدّمة إلى ملتقى الإصلاح المجتمع الشامل، هيئة الإغاثة الأردنية، المملكة الأردنية الهاشمية، الأردن، 2012/03/24، ص03.

الاقتصادي الكلّي الذي يحكمها، والسياسة التي ترتكز عليها، وأهمّ المخاطر التي يمكن تحديدها فيما يتعلّق بالمالية العامة، إنّ الشفافية حول النوايا السياسية والمجسّدة في ميزانية الجماعات المحلية هي عنصر أساسي للحوكمة الجيّدة، لأنّ الميزانية تعدّ آلية التعبير المناسبة عن هذه النوايا وصياغاتها وتنفيذها، إذ يجب مراعاة العلانية والوضوح في إعداد الميزانية وتنفيذها، بمعنى توفّر المعلومات وإتاحتها دون عناء بشأن الميزانية وبوثائقها وكيفية عرضها وإجراءات تنفيذها والإبلاغ بنتائجها. كما تعني الشفافية في ميزانية الجماعات المحلية بأنّها الكشف الكامل على المعاملات المالية ذات الصّلة، وبطريقة نظامية، كما أنّها لا تعني بأن يتمّ إعدادها وتنفيذها لتكون أكثر اهتمامًا بالاحتياجات العامة للمواطنين وحسب، وإنّما أيضًا ليكونوا أكثر مساءلة وأكثر إتاحة لفرص المشاركة فيها[1].

لهذا تشترط الشفافية توفّر المعلومات الدقيقة في مواقيتها بحيث تتّصف بالشمول والوضوح والحداثة، وإفساح المجال أمام الجميع للاطّلاع على هذه المعلومات الضرورية والموثوقة، وهو ما يتطلّب أن تنشر بعلانية ودورية من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة ومحاصرة الفساد من جهة، والمساعدة على اتخاذ قرارات رشيدة في السياسة العامة من جهة أخرى[2]. وبالتالي فإنّ ما تجدر الإشارة إليه هو أنّ الشفافية في الميزانيات تمكّن من تحقيق الأهداف التالية[3]:

- تسهّل الشفافية من القابلية على المشاركة والمساءلة؛
- تحسين الثقة بأعمال الحكومة ما يمكّن من دعم المواطنين لها ولقراراتها، وبالتالي تحسين الوعي والالتزام الاجتماعي؛
- تسهم في الاستقرار المالي والاقتصادي لأنّها تمنع الأزمات وتسهّل محاربة الفساد.

---

[1] علي العمري، أنفال حدة خبيزة، **مرجع سابق**، ص12.

[2] Transparence budgétaire, **Les meilleurs pratique de l'OCDE**, sur la gestion budgétaire, 2002, N°3, P7.

[3] حميد بوزيدة، أحمد يحياوي، **مرجع سابق**، ص10.

2-المشاركة:

تشير المشاركة في الميزانية بأنّ للناس مسؤولية سياسية يترتّب عليها حق تقرير مصيرهم السياسي، من خلال تحديد الأولويات والأسبقيات في قرار تخصيص الميزانية الذي يؤثّر بدوره على الحياة في مجتمعهم، كما تعني المشاركة هنا اشتراك كلّ أصحاب المصالح والمتأثّرين في قرار الميزانية في جميع مراحل دورة الميزانية، وبسبب أهمّية ومركزية عملية الميزانية في نظام الحكم السياسي، فإنّ المشاركة في عملية الميزانية تلعب دورًا أساسيًا في صياغة مضمون الحوكمة الجيّدة[1].

كما تشير المشاركة في النظام المحلي (ميزانية الجماعات المحلية) إلى إسهام المواطنين بدرجة أو بأخرى، في التصميم والإشراف على تنفيذ السياسات المحلية (عملية إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية). سواءً بجهودهم الذاتية أو بالتعاون مع المؤسسات الحكومية المركزية والمحلية، ومن فضائل استشارة السكان مباشرة نجد[2]:

- تكريس التشاور حول جميع العمليات التي تتعلّق بمستقبلهم؛

- تقديم حسابات عن استعمال الأموال العمومية، إذ أنّ شفافية الحسابات من شأنها أن تسترجع الثقة والمصداقية اللتين تعتبران من موجبات المشاركة الفعلية للمواطنين؛

- من شأن ترقية مشاركة المجتمع أن ترسّخ الحسّ المدني أكثر وتمكّن المواطنين من معرفة الصعوبات الواجب تحمّلها، وبالتالي التقليل من حدّة الاستياء، وأن تحسن التكفّل بشؤونهم على مستوى الأحياء والقرى أو على مستوى بعض الفئات الاجتماعية لاسيما منها الشباب، وأن تبرز في الأخير بشكل أكبر روح التضامن التي يتحلّى بها مجتمعنا.

---

[1] علي العمري، أنفال حدة خبيزة، **مرجع سابق**، ص 13.

[2] رشيد حمدي، **ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي (دراسة حالة تطبيقية لثلاث بلديات من ولاية بومرداس)**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع إدارة ومالية عامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002/2001، ص83.

بالإضافة إلى مشاركة المواطنين في ميزانية الجماعات المحلية نجد هناك أشكال أخرى للمشاركة تساهم في الحفاظ على موارد الجماعات المحلية وحسن استغلالها، نلخّصها فيما يلي[1]:

أ-مشاركة المجالس المحلية: حيث تسهر المجالس الشعبية المحلية الولائية والبلدية أثناء عملية المصادقة على أن تضبط الميزانية وفق الشروط المنصوص عليها في القانون، والتأكّد من التوازن الأولي للميزانية، والعمل على التحقّق من مطابقة النتائج المحقّقة مع تقديرات الميزانية الأولية، وذلك من أجل تدارك الاختلاف والفوارق عند إعداد الميزانية الإضافية.

ب-الدور الفاعل للمجتمع المدني: يستطيع المجتمع المدني أن يساهم في حسن تسيير ميزانية الجماعات المحلية من خلال الرقابة عليها والمشاركة في إعدادها وتنفيذها، حتى وإن كان ذلك بشكل غير مباشر، حيث تتوقّف هذه المساهمة على درجة تطوّر وديمقراطية المجتمع المدني داخل الدولة، فكلّما كانت هناك حرّية للتعبير وتسهيلات في إنشاء منظمات المجتمع المدني كانت تلك المساهمة فعّالة وذات نتائج ايجابية، وتقلُّ في البلدان التي تشدّد الرقابة على هذه المنظمات وتحدّ من حرّيتها ونشاطاتها.

3-المساءلة:

تعني المساءلة مجموع آليات الإبلاغ عن استخدام الموارد العامة وعواقب الفشل في تحقيق الأهداف المحدّدة للأداء، والمساءلة في الواقع تطبّق في جميع قطاعات المجتمع، وخاصة فيما يتعلّق بمحاسبة الموظفين، المسؤولين والقائمين على إدارة الأموال العامة[2].

---

[1] Moussa OUDAI**, Essai d'application de la gouvernance budgétaire axée sur la performance en Algérie**, mémoire élabore en vue de l'obtention d'un diplôme de magister en science de gestion, 2009-2010, P : 19.

[2] شعبان فرج، **مرجع سابق**، ص ص:114-115.

حيث تشير المساءلة في ميزانية الجماعات المحلية إلى القابلية على تفسير تخصيص واستعمال الأموال والموجودات العامة والسيطرة عليها، استنادًا إلى القواعد والمبادئ والممارسات المقبولة مهنيًا، كما تعني المساءلة في الميزانية أنّ صانعي قرار الميزانية وعلى كافّة المستويات هم مسؤولون عن ممارسة سلطاتهم وعن نتائج القرارات والأعمال المتّخذة.

إنّ المساءلة المالية في الميزانية تدعّم الثقة والأمانة التي تتمتّع بها الحكومة وجماعاتها المحلية، وهذا لا يتمّ تحقيقه إلّا من خلال تحوّل المساءلة وتطوّرها إلى ما بعد مرحلة محاسبة على الأهداف أو النشاطات، نحو مساءلة على غايات الإنفاق ومبرّراته في كلّ تلك النشاطات والأهداف. لذلك فإنّ الدول التي تخلو من مؤسسات قابلة للمساءلة تكون عرضة للأزمات المالية، وما هذه الأزمات إلّا نتيجة لغياب الحوكمة الجيّدة ومبادئها في مجال المالية العامة عمومًا والميزانية العمومية بشكل خاص، ممّا دفع المؤسسات التنموية ومراكز البحوث والدراسات والمنظمات المختلفة إلى الاهتمام المتزايد بتحقيق هذه المبادئ في ميدان الميزانية العمومية[1].

إضافة إلى هذه المبادئ الثلاث الأساسية التي تقوم عليها حوكمة ميزانية الجماعات المحلية يمكن إدراج مبادئ أخرى تعتبر مكمّلة لها، والتي تتمثّل فيما يأتي:

4-الإفصاح:

يعدّ الإفصاح ركيزة أساسية من ركائز الحوكمة، حيث يسمح الإفصاح عن المعلومات والبيانات المالية على مستوى الجهات المخوّلة بإدارة الميزانية العمومية بطريقة موضوعية وعادلة، بتزويد كافّة الأطراف التي تتعامل مع الأجهزة الحكومية بكم مناسب من المعلومات التي تساعد جميع مستعمليها على اتخاذ القرارات السليمة[2].

---

[1] أنور شريف أثير، **مرجع سابق**، ص142.

[2] علي حسين بهار، **أثر بعض المتغيرات في حجم تداول أسهم الشركات مع دراسة تطبيقية للشركات الأردنية**، مجلة آفاق الاقتصادية، المجلد 25 العدد 98، الإمارات العربية المتحدة، 2004، ص66.

5-التشريعات والقوانين:

فوجود قوانين تحكم أداء الجهات المخوّلة باعتماد وتنفيذ الميزانية العمومية من شأنه أن يؤدّي إلى كفاءة الحوكمة.

6-الاستقلالية:

إذ ترتبط هذه الركيزة بتشكيل لجان مراقبة مستقلّة بمراقبة تنفيذ الميزانية العمومية، وتكمن الميزة الأساسية للاستقلالية في زيادة الثقة بين السلطات العليا والمجالس المحلية المنتخبة، ممّا يساعد على انتهاج السياسات التي تضمن الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية.

7-تحقيق العدالة الاجتماعية:

والتي تعني العمل على تحقيق المساواة في المعاملة بين جميع فئات المجتمع وحقّهم من الإنفاق العام للدولة، وكذلك تسيير ومراقبة الميزانية العمومية، بما لا يسمح بتركّز الثروات والسلطات في أيدي فئة الأقلّية التي تملك المال والسلطة على حساب فئة الأكثرية وهم عامّة الشعب[1].

ثانيا: دور الحوكمة في عملية إعداد ميزانية الجماعات المحلية:

أصبحت عملية إعداد وتنفيذ الميزانية العمومية وذلك في مختلف الدول المتقدّمة منها والنامية، تلعب دورًا هامًا على كافّة الأصعدة سياسيًا واجتماعيًا واقتصاديًا، الأمر الذي جعلها محور الاهتمام والتركيز من قبل كافّة قطاعات الدولة أو المجتمع. إذ بيّنت مختلف الدراسات أنّ أسلوب إعداد وتنفيذ الميزانية العمومية يلعب دورًا كبيرًا في التأثير على كفاءة القطاع العام.

[1] Organisation for Economic Co-operation and Development: **Principles of Corporate Governance**, 2004, p: 35, Site Web: http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf, le: 10/05/2014.

لكن على الرغم من التطوّر الذي عرفته عملية إعداد الميزانية العمومية في مختلف دول العالم، إلّا أنّ هناك بعض أوجه القصور التي تحول دون تفعيل الرقابة الشعبية والبرلمانية للميزانية مع غياب الشفافية في معظم الأحيان لمعظم المراحل التي تمرّ بها الميزانية، الأمر الذي يحدّ من القدرة على تنفيذ المشروعات التنموية بكفاءة أكثر. وهو ما يتطلّب من السلطات المختصّة القيام بإجراءات وتعديلات على أسلوب إعداد الميزانية العمومية[1].

حيث تمثّل مناقشات الميزانية العمومية وصياغتها وإقرارها إحدى أهمّ الوسائل الرقابية التي تمكّن من الإشراف على سياسة الحكومة العامة، وللتدخّل في توجيهها عبر إدخال تعديلات على بنودها وإعطاء أولويات لتخصيصات قطاعات معيّنة دون غيرها أو من خلال مراقبة تنفيذها ومراجعتها، والميزانية هي بالأساس حول الخيارات والأسبقيات والأولويات وهي المحصّلة النهائية للتفاعلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في كلّ ما يتعلّق بإدارة شؤون الدولة، فهي تجسّد نظام يمكن من خلاله أن تتفاعل مختلف الأطراف سياسيين ومواطنين، من خلال توجّه سياسي عام يحكمهم بحسب البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تصاغ وتنفّذ فيها تلك الميزانية، وعلى هذا الأساس تقاس شرعية وسلامة قرارات الميزانية بالإجراءات المتّبعة أصلاً ومحاكاة الواقع، لا بالأهداف أو الأرقام، فالميزانية العمومية لا تتعلّق فقط بالتقنيات والمعارف الرقمية والحسابية المعقّدة، إنّها في الحقيقة تتعلّق بالأسلوب الأفضل لخلق المشاركة المناسبة وتبادل الخبرات الضرورية بعملية صناعة القرار التي يمكن من خلال إنجازها تحقيق المصالح العامة، وغالبًا ما يطلق على هذه العملية (سياسات الميزانية)، والتي تشير إلى القواعد والممارسات والتفاعلات التي يتمّ من خلالها إعداد وتحضير ومصادقة وتنفيذ الميزانية، وهي بالتالي تشمل القرارات التي تؤثّر على تخصيصات وتوزيعات الميزانية[2].

---

[1] عبد الفتاح الجبالي، **المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة للدولة**، وحدة البحوث الاقتصادية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، مصر، 15-03-2012، ص08.

[2] علي العمري، أنفال حدّة خبيزة، **مرجع سابق**، ص ص:10-11.

وعلى الرغم من إدراكنا أنّ الحوكمة ليست مجرّد مسألة وجود مبادئ مثل الشفافية والمساءلة والمشاركة فيما تنطوي عليه النفقات العامة، إلّا أنّ أسلوب وممارسات الميزانية السليمة الشفافة والقابلة للمشاركة والمساءلة هو حجر البناء الأساسي لحوكمة القطاع العام الجيّدة على حدِ قول، وأنّ ممارسات وعمليات الميزانية السليمة هي عنصر أساسي لهياكل الحوكمة. ولهذا يجب أن تعزّز الميزانية العمومية بالمساءلة وتؤمّن الأداة الأساسية للشفافية حول أداء الحكومة، وإن كان هذا الأمر ذو مفهوم نسبي يختلف من بلدٍ إلى آخر، ولهذا فإنّ التحدّي الأساسي للحوكمة هو ابتكار عملية ميزانية ملائمة ضمن الظروف المحيطة، لأنّه في مجال الميزانية فإنّ اختيار الأساليب المناسبة لإدارة وتسيير الميزانية العمومية ستؤدّي وتقود إلى قرارات منضبطة وسليمة نحو الحوكمة، ذلك أنّ الميزانية هي في صميم وجوهر مفهوم الحوكمة في القطاع العام[1].

المبحث الثاني: محدّدات حوكمة ميزانية الجماعات المحلية وآليات دعمها

مع تطوّر دور ووظائف الدولة في الحياة الاقتصادية، وما يتبع ذلك من زيادة في حجم الإنفاق العام، استدعى الأمر اللجوء إلى إرساء مبادئ الحوكمة لإدارة وحسن تسيير الميزانية العمومية للحدّ من المشاكل التي يمكن أن تشبّ بين الشعب والحكومة وتوثيق العلاقة بينهما، بالإضافة إلى خلق جو صافي يساعد على بناء دولة الحق، دولة تتحكّم في اقتصادها، حيث يتطلّب ذلك ضرورة إشراك الأطراف الفاعلة في المجتمع من قطاع خاص ومجتمع مدني في إعداد وتنفيذ الميزانية العمومية والرقابة عليها وتقييمها، وكذا عن طريق تعزيز اللامركزية، وبالتالي ضمان الإدارة الجيّدة للإنفاق العام لتحقيق أكثر مردودية منه.

لذلك سنتطرّق فيما يلي إلى بعض محدّدات تحقيق حوكمة ميزانية الجماعات المحلية وأهمّ الآليات المؤدّية إلى دعمها.

---

[1] علي العمري، أنفال حدّة خبيزة، **المرجع السابق**، ص11.

المطلب الأول: الشفافية والمساءلة في ميزانية الجماعات المحلية ودور الأجهزة العليا للرقابة في دعمهما

الشفافية والمساءلة مفهومان متداخلان يعزّز أحدهما الآخر، فبدون الشفافية، أي إمكانية الحصول دون أدنى عائق على معلومات بشكل سريع وموثوق بشأن القرارات ونوعية الأداء، يكون من الصعب وضع كيانات القطاع العام موضوع المساءلة. ولا تكتسب الشفافية قيمة إلّا بوجود عنصر المساءلة، أي آليات الإبلاغ عن طريقة استخدام الموارد العامة وعواقب الفشل في بلوغ الأهداف المحدّدة على صعيد الأداء. ويعتبر وجود العنصرين معًا شرطًا مسبقًا لضمان إدارة فعّالة وعادلة في الميزانية العمومية[1].

حيث يجدر الإشارة أولاً إلى أنّ المساءلة في إدارة النفقات العامة تتطلّب ميزانية شاملة الشفافية وتسمح بالمشاركة، فتكون المساءلة بالتالي هنا تحصيل حاصل لنتيجة كفاءة وفاعلية وقوّة المبدأين السابقين، إذ يعدّ رصد كيفية صرف الإيرادات أسلوبًا من الأساليب الرئيسة لمساءلة الحكومات، وهذا بالتأكيد يتطلّب شفافية في عمل الميزانية أساسًا، ذلك أنّ الموارد الاقتصادية والمالية والاجتماعية للبلد هي أكثر ميلاً للتخصيص، بطريقة فاعلة جدًّا من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية عندما تتوفّر شروط الشفافية والمساءلة في الميزانية، ويؤدّي غيابهما إلى وجود تقلّبات تؤدّي إلى انخفاض قدرة الحكومة على إدارة وتنفيذ السياسات والبرامج المختلفة، وفي ذلك تأثير واسع على مجمل الاقتصاد القومي، لأنّ الحوكمة تتطلّب خليطًا ملائمًا من المساءلة والشفافية في الاستفادة من المال العام[2].

---

[1] الأمم المتّحدة، لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة، **مجموعة مصطلحات أساسية في مجالي أسلوب الحكم والإدارة العامة**، الدورة الخامسة، نيويورك، 31 مارس 2006، ص13.

[2] علي العمري، أنفال حدّة خبيزة، **مرجع سابق**، ص14.

أولا: الشفافية في ميزانية الجماعات المحلية:

تعتبر الشفافية أمرًا حيويًا وفي غاية الأهمّية بالنسبة للعمليات الحكومية، وبالأخصّ فيما يتعلّق بعملية إعداد وتنفيذ الميزانية العمومية، فتوفّر الشفافية في إعداد وصياغة وتنفيذ الميزانية يعتبر شرطًا ضروريًا لإرساء مبادئ حوكمة الميزانية، والشفافية في المالية العامة بشكل عام مبدأ رئيسي يحظى بأهمّية قصوى في تحقيق الاستقرار الاقتصادي.

1-مفهوم الشفافية:

تعني الشفافية توافر المعلومات للعامة، فضلاً عن وضوح قواعد السلطة وأنظمتها وقراراتها، وهي تعني أيضًا إمكانية الوصول السريع وغير المعاق إلى البيانات والمعلومات الدقيقة والملائمة والشاملة من المصادر العامة والخاصة[1].

حيث تعرّفها هيئة الأمم المتّحدة بأنّها حرّية تدفق المعلومات، أي توفير المعلومات والعمل بطريقة منفتحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم واتخاذ القرارات المناسبة واكتشاف الأخطاء.

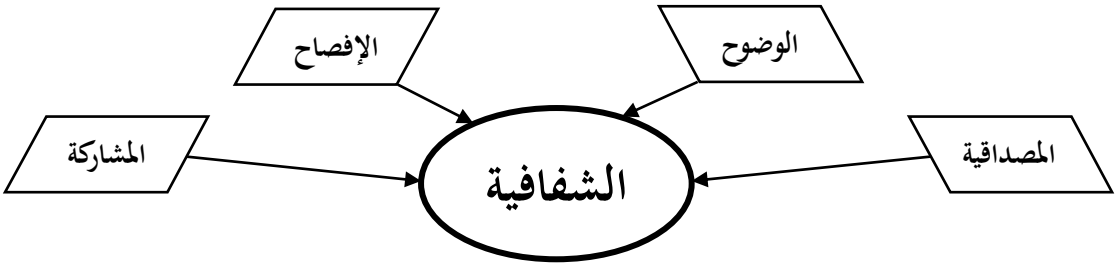
نستخلص ممّا سبق أنّ الشفافية نقيض الغموض أو السرّية في العمل، وتعني توفير المعلومات الكاملة عن الأنشطة العامة للصحافة والرأي العام والمواطنين الراغبين في الاطّلاع على أعمال الحكومة وما يتعلّق بها من جوانب إيجابية أو سلبية على حدٍّ سواء دون إخفاء، وكذلك يتّضح أنّ الشفافية تتعلّق بجابين: الأول يتعلّق بوضوح الإجراءات وصحة مصداقية عرض المعلومات والبيانات الخاصة بالوحدات والمؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة والعامة، ووضوح العلاقات فيما بينها من حيث التخطيط والتمويل والتنفيذ للوصول للغايات والأهداف المعلنة مسبقًا، في حين يتعلّق الجانب الثاني بعلاقة ذوي العلاقة (المصالح) من

[1] أنور شريف أثير، **مرجع سابق**، ص15.

الخدمات التي يقدّمها الجانب الأول وحقّهم في الحصول والوصول للمعلومات الصحيحة والحقيقية في الوقت المناسب[1].

لذلك نجد أنّ مفهوم الشفافية يرتبط ارتباطًا وثيقًا بأربعة مفردات أو مصطلحات وهي: المصداقية، الإفصاح، الوضوح والمشاركة، كما يوضّحه الشكل الموالي:

الشكل رقم (04): روابط مفهوم الشفافية



المصدر: فارس بن علوش بن بادي السبيعي، **دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاع الحكومي**، أطروحة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، قسم العلوم الإدارية، الرياض، السعودية، ص16.

2-الشفافية في المالية العامة (الميزانية العمومية):

إنّ شفافية الميزانية العمومية هي اطّلاع الجماهير على تصوّر الدولة فيما يتعلّق بإدارتها للموارد المالية، وهو الأمر الذي من شأنه زيادة المشاركة وكفاءة الإنفاق العام وفقًا لاحتياجات الأفراد الفعلية. كما يمكن أن نضع مفهومًا إجرائيًا للشفافية في الميزانية العامة، بأنّها توفير المعلومات المالية الدقيقة والموثوقة والآنية المتعلّقة بالنشاطات والإجراءات والقرارات والسياسات المالية التي تتّخذها الدولة في الوقت المناسب، وضمان الوصول إليها بشكل يسمح بسهولة الرقابة[2].

---

[1] غادة شهير الشمراني، **متطلّبات إصلاح وتطوير الميزانية العامة (شفافية الموازنة، إصلاح النظام المحاسبي، الإصلاح الاقتصادي، الإصلاح الإداري)**، جامعة الملك سعود، السعودية، 2010، ص11. من الموقع الإلكتروني: http://faculty.ksu.edu.sa/27402/Documents/Forms/AllItems.aspx، تاريخ التحميل: 2014/03/17.

[2] **نفس المرجع**، ص ص: 11-12.

إذن من خلال هذه التعاريف للشفافية، نجد أنّها تؤكّد على ما يلي[1]:

– تعتبر الشفافية أمرًا حيويًا بالنسبة للعمليات الحكومية فيما يتعلّق بعملية الميزانية والإدارة العامة والسياسة الضريبية، وهي تتطلّب تصنيف البيانات الخاصة بالعمليات الحكومية والملكية والالتزامات ونشرها وإتاحة الفرص للاطّلاع عليها؛

– تعتبر شفافية المالية شرطًا أساسيًا لسلامة السياسة المالية والاقتصادية، فنشر وثيقة الميزانية العمومية التي يتمّ عرضها بوضوح في الموعد المناسب، يضفي الانضباط على العمليات الحكومية، وعلى العكس من ذلك فإنّ الممارسات التي لا تتمتّع بالشفافية يمكن أن ينتج عنها تبديد موارد المالية العامة؛

– من شأن شفافية المالية العامة تعزيز ثقة المواطنين بحكومتهم، بينما تؤدّي ممارسات المالية العامة التي لا تتمتّع بالشفافية إلى عدم الاستقرار وسوء تخصيص الموارد، وتفاقم عدم المساواة.

ثانيا: المساءلة في ميزانية الجماعات المحلية:

تمثّل المساءلة مفهومًا آخر برز بوصفه يعنى بالاهتمام بشكل عام بالمحاسبة عن المخرجات أو النتائج المتوقّعة من الأشخاص والأجهزة بل والحكومة ككلّ، حيث يدور هذا المفهوم حول حق المواطنين في الحصول على المعلومات اللازمة عن أعمال المسؤولين فيما يتعلّق بإدارة مصالحهم، ومطالبتهم بتقديم التوضيحات اللازمة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وواجباتهم في إدارة وتسيير مواردهم.

---

[1] محمد عبد الفتاح الحمراوي، **الفساد الإداري**، قسم العلوم السياسية، كلية التجارة، جامعة الإسكندرية، مصر، 2008، نقلاً عن الموقع الإلكتروني: http://elhamrawy.blogspot.com/2008/09/blog-post_6179.html، تاريخ الاطّلاع: 2014/04/17.

1-مفهوم المساءلة:

يعرّف برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي المساءلة على أنّها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجّه لهم وتلبية المتطلّبات اللازمة منهم وقبول بعض المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش.

كما عُرّفت المساءلة بأنّها حق من حقوق المواطنين تجاه السلطة، كأحد الضمانات الأساسية لتعزيز الديمقراطية في المجتمع، وتهدف إلى خدمة مصالح المواطنين على اختلافها، وخاصة حقّهم في الاطّلاع على عمل السلطة التي انتخبوها. وهي كلمة تشمل جميع من يتحمّلون المسؤولية سواءً كانت عامة أم خاصة.

كما تعرّف هيئة الأمم المتّحدة المساءلة بأنّها الالتزام من قبل المسؤولين (في القطاعين العام والخاص) بالقواعد التالية[1]:

- توضيح كيفية تنفيذ الدائرة لمهامها ومبرّرات القرارات التي تتّخذها؛
- التفاعل المباشر مع الانتقادات والمطالب التي تقدّم إليها؛
- قبول جزء من المسؤولية عن الأخطاء التي تقع أو الفشل الذي ينتج عن تلك القرارات؛
- وجود آلية واضحة تتيح للمواطن التحقّق من التزام الدائرة بمهامها على الوجه المخطّط له؛
- وجود آلية واضحة للتعامل مع الأخطاء أو الفشل.

إذن فالمساءلة تعني التزام الدولة ومؤسساتها الحكومية بتقديم حساب عن طبيعة ممارساتها للواجبات المنوطة بها بهدف رفع كفاءتها وفعاليتها[2].

---

[1] بوزيد سايح، **سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الراشد في الدول العربية**، مجلة الباحث، عدد 10، 2012، ص58.

[2] وائل عمران علي، **الرقابة الشعبية كوسيلة لمساءلة الإدارة العامة-دراسة تطبيقية على التجربة الليبية**، دراسة مقدمة للحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 2008، ص29.

2-أهداف المساءلة:

يمكن حصر أهداف المساءلة في النقاط الثلاثة التالية[1]:

❖ **المساءلة كوسيلة للرقابة والتحكّم:** بحيث تشكّل المساءلة إحدى آليات ضبط الأداء، لضمان حسن الاستخدام أو منع إساءة استخدام السلطة.

❖ **المساءلة كنوع من الضمان:** بحيث تشكّل وسيلة يضمن المواطنون والمشرّعون والرؤساء من خلالها حسن الالتزام بالقانون من قبل الممارسين للسلطة العامة في مجال الخدمة العامة، ومراعاة الأولويات في استغلال المصادر.

❖ **المساءلة كعملية للتحسين المستمر:** فعند تحقيق الهدفين السابقين تكون المساءلة أداة لخفض السلبية في الأداء، وتخلق استعدادًا مسبقًا لدى المسؤولين والموظفين للبحث، وتجنّب الأعمال التي من شأنها أن تؤدّي إلى تلك الأنواع من الأخطاء لتفاديها، وبذلك يكون مفهوم المساءلة قد توسّع أكثر من معناه الجوهري المتضمّن التقديم للمساءلة والمحاسبة أو إيقاع العقوبة.

إذن من خلال ما سبق نستنتج بأنّ مفهوم المساءلة في الميزانية العمومية يمدّنا الحق في الاستفسار عن تصرّفات الآخرين الإدارية، وإظهار وجهة نظرهم حول أداءهم في إعداد الميزانية العمومية للدولة ولمختلف هيئاتها، وتقوم هذه المساءلة على معرفة المعلومات اللازمة عن كيفية إعداد الميزانية العمومية من حيث النفقات والإيرادات.

كما تعدّ المساءلة وسيلة لتطويق الفساد، وبالتالي تشكّل قيدًا على تصرّفات معدّي الميزانية العمومية وتلزمهم بمراعاة القانون واحترام حقوق المواطنين.

---

[1] شعبان فرج، **مرجع سابق**، ص22.

ثالثا: دور الأجهزة العليا للرقابة في دعم الشفافية وتفعيل المساءلة

إنّ الأجهزة العليا للرقابة بحكم أنّها أجهزة متخصّصة مهمّتها المحافظة على المال العام، وضمان حسن استخدامه والارتقاء بالأداء في المؤسسة الحكومية بما يخدم عملية التنمية الشاملة لتحقيق المصلحة العامة، حيث أنّ نجاح خطط وبرامج التنمية يرتبط بالقضاء على الفساد وغرس قيم النزاهة ودعم الشفافية والمساءلة، وهي أهداف أساسية تسعى هذه الأجهزة إلى تحقيقها، وبذلك فهي تلعب دورًا هامًّا في مكافحة الفساد، وتولي الشفافية والمساءلة أهميّة كبيرة، وتعمل على دعمها من خلال تطوير الوسائل والأدوات والأساليب المستخدمة في بيئة العمل الرقابي، ويتلخّص دور الأجهزة العليا للرقابة في دعم الشفافية وتفعيل المساءلة بشكل عام من خلال الاهتمام بالنقاط الآتية[1]:

1-زيادة الدور الرقابي للأجهزة الرقابية قبل الصرف بالإضافة إلى دورها الرقابي أثناء وبعد الصرف، ويتحقّق ذلك من خلال قيام الأجهزة الرقابية بإلزام المؤسسات الحكومية بموافاتها بالوثائق الخاصة بمختلف العقود والتعهّدات، وذلك لتبدي الأجهزة الرقابية رأيها في هذه العقود والتعهّدات، على أن تنتهي الأجهزة الرقابية من أداء تلك المهمّة خلال مدّة محدّدة؛

2-التحديد الواضح لمهام الأجهزة الرقابية المختلفة، بما في ذلك أجهزة الرقابة التابعة لبعض الوزارات وهيئات الرقابة والتحقيق، وذلك لمنع حدوث تداخل في اختصاصات تلك الأجهزة والقضاء على محاولة بعض الأجهزة القيام ببعض الاختصاصات التي تتجاوز صلاحياتها، ويتحقّق ذلك من خلال لجنة على مستوى عالٍ من ممثّلي هذه الجهات الرقابية، يتمّ فيها التحديد الدقيق لاختصاصات كلّ جهة من تلك الجهات الرقابية؛

---

[1] سمير يحياوي، خديجة حمادي، **مفهوم الشفافية والمساءلة ودور الأجهزة العليا للرقابة**، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة يومي 30 و31 أكتوبر 2012، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة العقيد آكلي محند أولحاج بالبويرة الجزائر، ص ص: 12-13.

3–دعم استقلالية أجهزة الرقابة، وذلك فيما يتعلّق بإعداد مشروعات الميزانية الخاصة بتلك الأجهزة، وكذلك إجراءات التعيين والترقية، لحماية تلك الأجهزة من التبعيّة لأيّة جهة أخرى ممّا يؤثّر على فاعلية دورها الرقابي المحايد؛

4–زيادة مقدار الحوافز التي تمنح لموظفي تلك الأجهزة بشكل يتّفق مع الطبيعة الخاصة لعملهم، وضرورة العمل على الارتقاء بمؤهّلاتهم بصفة مستمرّة، من خلال الدورات التدريبية والمحاضرات والندوات والمؤتمرات المتعلّقة بالعمل الرقابي؛

5–ضرورة تبنّي الأجهزة الرقابية للاتجاهات الحديثة في مجالات الرقابة، ومثال ذلك الرقابة في ظلّ استخدام الحاسب الآلي والتطوّر التقني وأسلوب المراقبة الشاملة التي تتمّ بمقتضاها مراقبة جميع نظم الأداء، والتي تزيد من قدرة تلك الأجهزة على تزويد متّخذي القرارات بالمعلومات اللازمة لاتخاذ قرارات سليمة وفعّالة؛

6–مساهمة الأجهزة الرقابية بصورة فعّالة في تصميم وإعداد نظم الرقابة الداخلية والضبط الداخلي، ممّا يساعد على تقليل فرص حدوث الأخطاء والانحرافات ويصبح من السهل اكتشافها فور حدوثها؛

7–الحرص على التطبيق السليم للقوانين والأنظمة التي تنظّم العمل بشفافية ونزاهة، وإبراز الثغرات القانونية في قانون النظام الإداري والمالي للدولة، والعمل على سدّها من خلال تطوير واقتراح التشريعات والقوانين والأنظمة التي تكفل تحقيق الشفافية والنزاهة والمساءلة؛

8–الإعلان والإفصاح من قبل الهيئات والأجهزة الرقابية عن حالات الفساد بشفافية ووضوح وعن طريق وسائل الإعلام المختلفة، وتكثيف برامج مصمّمة ومدروسة بهدف التوعية والإرشاد والتقويم والردع؛

9-التزام موظفي هذه الأجهزة الرقابية بالعمل وفقًا لمعيار المراجعة الإقليمية، ومعايير مراجعة الحسابات كالتي وضعتها المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة "**الإنتوساي**" "**INTOSAI**".

ولعلّ من بين أفضل الممارسات والمبادئ الأساسية التي ينبغي أن تتحلّى بها هذه الأجهزة ما يلي[1]:

- **المبدأ الأول:** تقوم الأجهزة العليا للرقابة بأداء مهامها ضمن إطار قانوني يتيح المساءلة والشفافية، بحيث يجب أن تتوفّر لدى الأجهزة العليا للرقابة قوانين وتنظيمات موجّهة تكون بموجبها مسؤولة.

- **المبدأ الثاني:** تقوم الأجهزة العليا للرقابة بالإفصاح عن تفويضها القانوني ومسؤولياتها ورسالتها واستراتيجياتها للعموم.

- **المبدأ الثالث:** تتبنّى الأجهزة العليا للرقابة معايير وعمليات ومنهجيات للرقابة تتّسم بالموضوعية والشفافية.

- **المبدأ الرابع:** تطبّق الأجهزة العليا للرقابة معايير عليا للنزاهة والأخلاقيات.

- **المبدأ الخامس:** تتأكّد الأجهزة العليا للرقابة أنّ مبادئ المساءلة الشفافية لا تشوبها أي شبهة عندما تقوم بالاستعانة بمصادر خارجية، خاصة في مجال تضارب المصالح والسياسات التي تضمن النزاهة والاستقلالية من أجل انجاز أنشطتها.

- **المبدأ السادس:** تقوم الأجهزة العليا للرقابة بإدارة عملياتها باقتصاد وكفاءة وفعالية وطبقًا للقوانين والتنظيمات، كما تقوم بنشر التقارير للعموم حول هذه الجوانب.

---

[1] مبادئ الشفافية والمساءلة، الصادر عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة: **الإنتوساي** "**INTOSAI**"، من الموقع الالكتروني: http://ar.issai.org/media/14023/issai_20_a_.pdf، تاريخ التحميل: 2014/05/06.

المطلب الثاني: المجتمع المدني ودوره في مكافحة الفساد

من أجل السعي إلى التسيير العقلاني والرشيد لموارد الدولة، من خلال محاربة الفساد المالي والإداري وتحقيق الشفافية في المعاملات المالية، سواءً من حيث تحصيلها أو إنفاقها، كان من الضروري أن تسند إلى المجتمع المدني أدوار من أجل مكافحة الفساد المالي والإداري والوقاية منه، فمشاركة منظمات المجتمع المدني إلى جانب الحكومة والقطاع الخاص في مكافحة الفساد تعدّ مسألة حيوية وعاملاً حاسمًا لتحقيق النجاح في المكافحة ومشروعيتها وفعاليتها وقابليتها للاستمرار.

أولا: مفهوم الفساد المالي والإداري وآثاره السلبية:

يؤثّر الفساد المالي والإداري سلبًا على قدرة أجهزة الدولة في أداء مهامها وأدوارها الإدارية والاقتصادية، ويشوّه الفساد النتائج المستهدفة لسياسات الدولة، ممّا يوجب تناول هذه القضية الهامّة وذلك بضبط مفهومها، وتحديد أسباب نموّها وتفشيها، ويتطلّب أيضًا الوقوف على أهمّ الآثار السلبية لها.

1-مفهوم الفساد:

وردت العديد من التعاريف التي تهتمّ بالفساد، وذلك بالنظر إلى أنّه هناك اتجاهات عديدة ومختلفة في التنظير لظاهرة الفساد، فنجد من يعرّف الفساد بأنّه إساءة استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح، أو من أجل تحقيق هيبة أو مكانة اجتماعية، أو من أجل منفعة لجماعة أو طبقة ما بالطريقة التي يترتّب عليها خرق القانون أو مخالفة التشريع ومعايير السلوك الأخلاقي[1].

حيث يعرّف أيضًا على أنّه خروج عن القانون والنظام العام وعدم الالتزام بهما، من أجل تحقيق مصالح سياسية واقتصادية واجتماعية للفرد أو لجماعة معيّنة[2].

---

[1] السيد علي شتا، **الفساد الإداري ومجتمع المستقبل**، المكتبة المصرية للطباعة والنشر، الإسكندرية، مصر، 2003، ص43.

[2] سعاد عبد الفتاح محمد، **أهمية حوكمة الشركات في مواجهة الفساد المالي والمحاسبي**، مجلة النزاهة، العدد 03، 2007، ص04.

كما يعرّفه البنك الدولي كذلك بأنّه إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص. والفساد يحدث عندما يقوم موظّف بقبول أو طلب ابتزاز رشوة، لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة، كما يتمّ عندما يعرض وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة رشاوي للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامّة للتغلّب على المنافسين، وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين، كما يمكن أن يحصل الفساد عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة، وذلك عن طريق سرقة أموال الدولة مباشرة[1].

في حين تعرّفه منظمة الشفافية العالمية بأنّه: "إساءة استخدام السلطة العامّة لتحقيق كسب خاص"[2]. وهو نفس التعريف الذي أخذ به البنك الآسيوي للتنمية، حيث يعرّف الفساد على أنّه: "استغلال الوظيفة العامّة أو الخاصة لتحقيق مكاسب شخصية"[3].

وبالتالي ينطوي هذين التعريفين الأخيرين على عدد من العناصر الأساسية هي[4]:

- أنّه ينطبق على القطاعات الثلاث للحوكمة: القطاعين العام والخاص، والمجتمع المدني؛
- يشير إلى سوء الاستخدام النظامي والفردي الذي يتراوح بين الخداع والأنشطة غير القانونية والإجرامية؛
- يغطّي كلاً من المكاسب المالية وغير المالية؛
- يشير إلى أهمّية منظومة الحوكمة في ضبط وتنظيم كيفية ممارسة السلطة.

---

[1] محمد قاسم القريوتي، **الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق**، دار وائل للطباعة والنشر، عمان–الأردن، 2001، ص33.

[2] عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، **الفساد والإصلاح**، اتحاد الكتاب العرب، دمشق، سوريا، 2003، ص31.

[3] Asian Development Bank, **Anticorruption and integrity, Mandaluyong City**, Second Edition, Philippines, 2010, P:32.

[4] جون سوليفان، "**البوصلة الأخلاقية للشركات ... أدوات مكافحة الفساد: قيم ومبادئ الأعمال وآداب المهنة وحوكمة الشركات**"، المنتدى العالمي لحوكمة الشركات، مؤسسة التمويل الدولية، الدليل السابع، واشنطن، 2008، ص06، من الموقع: http://www.hawkama.net/files/pdf/art797.pdf، تاريخ التحميل: 2014/05/09.

يتّضح من مجمل هذه التعريفات على اختلافها، بأنّ الفساد ظاهرة تقوم على أساس تحويل الشأن العام للجماعة إلى شأن خاص، حيث يتمّ تخصيص الموارد وتوزيعها وفق اعتبارات المصلحة الخاصة وليس وفق الصالح العام. ويشمل ذلك عدّة صور وأنواع من الرشوة والابتزاز، وارتكاب للأفعال المخالفة للقانون ولو في صيغة وشكل يوحي أنّه قانوني، أو الضغط باستعمال شتى الوسائل لتوجيه قرارات ومصالح لخدمة طرف معيّن.

2-أسباب ظهور الفساد المالي والإداري:

لا يمكن معالجة الظواهر السلبية التي تعاني منها المجتمعات ما لم يتمّ تشخيص أسبابها ودوافع ظهورها، حيث أنّ هناك مجموعة من الأسباب المختلفة التي أدّت إلى ظهور الفساد المالي والإداري، يمكن تحديد أبرزها فيما يأتي[1]:

- وجود البيروقراطية في مؤسسات الدولة؛
- تهميش دور المؤسسات الرقابية، وقد تكون تعاني من الفساد هي نفسها؛
- ضعف دور وسائل الإعلام في تحمّل المسؤولية في الكشف عن قضايا الفساد؛
- ضعف مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص في الرقابة وتقويم الأداء الحكومي ومواجهة مظاهر الفساد؛
- انتشار الفقر والجهل ونقص المعرفة بالحقوق الفردية، وسيادة القيم التقليدية والروابط القائمة على النسب والقرابة؛
- عدم التزام مبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية وسيطرة السلطة التنفيذية على بقيّة السلطات الأخرى، وهذا أخلّ بمبدأ الرقابة المتبادلة بينهما، ومن ثمّ جعل عناصر السلطة القائمة شكلية في مجملها؛
- ضعف الإرادة لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد، وذلك بعدم تنفيذ وعود وبرامج الإصلاح الموضوعة، وعدم اتخاذ أيّة إجراءات عقابية مشدّدة بحق الفساد.

---

[1] سعاد عبد الفتاح محمد، **مرجع سابق**، ص 05.

3-الآثار السلبية للفساد المالي والإداري:

بصفة عامّة يمكن تلمّس بعض الآثار السلبية للفساد المالي والإداري في النقاط الآتية:

- يرتبط الفساد بتردّي حالة توزيع الدخل والثروة، من خلال استغلال أصحاب النفوذ لمواقعهم المميّزة في المجتمع وفي النظام السياسي، ممّا يتيح لهم الاستئثار بالجانب الأكبر من المنافع الاقتصادية، وهو ما يؤدّي إلى توسيع الفجوة بين هذه النخبة وبقيّة أفراد المجتمع؛

- خفض التوظيف، حيث يؤدّي انتشار الفساد إلى وضع العراقيل أمام التوسّع في إنشاء المشروعات الخاصة، ما يؤدّي بالضرورة إلى التقليل من فرص العمل بالقطاع الخاص[1]؛

- يمثّل الفساد أحد أشكال السرقة العامة للثروة الوطنية، فهو يتسبّب في تسرّب الأموال العامة بطرق غير مشروعة إلى جيوب مرتكبي الفساد، وغالبًا ما تجد طريقها إلى الخارج، بدلاً من توظيفها داخل البلاد لجلب المنفعة العامّة؛

- الفساد كالجرثومة الخبيثة، تفترس وتدمّر الشرعية السياسية، وتغتصب المواطنين العاديين وتهمّشهم في الحياة السياسية، بل يسهم الفساد في تشويه القرار الاقتصادي والسياسي، فتكون الخيارات والقرارات خاطئة فتسبّب في تحويل الخدمات من الفئات التي هي بأمسّ الحاجة إليها إلى جماعات المصالح؛

- يتسبّب الفساد في كبح عجلة التنمية، ويحول دون جذب الاستثمارات الأجنبية إلى البلاد، والأكثر من ذلك يحجب عن الدولة المساعدات والمعونات الدولية، ويؤدّي إلى تعميق الفجوة بين الأغنياء والفقراء وتهميشهم من خلال التسيير غير العقلاني للميزانية العمومية؛

- عند اتساع دائرة الفساد ويرتفع الطلب على الرشوة من المسؤولين الفاسدين، يؤثّر سلبًا على التنمية الاقتصادية برمّتها، الأمر الذي يؤدّي إلى تردّي المستوى المعيشي للفقراء وتتّسع الفجوة بين الأغنياء والفقراء، وتتعمّق ظاهرة الاستقطاب الاجتماعي وتتراجع الخدمات العامّة نتيجة إدارتها من قبل مدراء فاسدين، ينهبون القسم الأكبر من الأموال المخصّصة في الميزانية العمومية[2].

---

[1] جون سوليفان، **مرجع سابق**، ص 07.

[2] ناصر عبيد ناصر، **تفكيك ظاهرة الفساد**، مجلة النبأ، العدد 80، العراق، جانفي 2006، نقلاً عن الموقع الإلكتروني: http://www.annabaa.org/nbahome/nba80/011.htm، تاريخ الاطّلاع: 2014/05/07.

ثانيا: وقاية المجتمع المدني من الفساد المالي والإداري (آليات مكافحته)

يمكن لسياسات مكافحة الفساد ألّا تنجح إذا ما اقتصرت على المؤسسات الحكومية فحسب، ولهذا ينبغي تطبيق مبدأ المشاركة والمسؤولية، وقوّة التأثير لمؤسسات المجتمع المدني ووسائل الإعلام، والجمعيات الوطنية[1]، فمنظمات المجتمع المدني يمكن أن تؤدّي دورًا هامًّا في مكافحة الفساد، فهي تعدُّ طرفًا أساسيًا وشريكًا حيويًا في خلق بيئة خالية من الفساد، بتقديمها الدعم للحكومة وممارستها التأثير عليها في وضع السياسات العامة وتعبئة إدارة الموارد، كما يمكنها عرض تدابير إصلاحية من خلال الترويج للإصلاح الاقتصادي والاجتماعي والمؤسساتي[2].

إذ يمكن لمنظمات المجتمع المدني القيام بدور هام في توفير الضوابط على السلطة الحكومية وتعزيز قيم النزاهة والشفافية في عملها، والمشاركة في صياغة السياسات العامّة وحماية الحقوق وتقوية حكم القانون، من خلال زيادة التوعية والضغط على الحكومات والمشاركة في المنظمات الدولية العاملة من أجل التغيير، والعمل مع مختلف القطاعات لتنفيذ إصلاحات مبتكرة ترمي إلى محاربة الفساد، إضافة إلى الدور الهام والأساسي الذي تلعبه في رفع الوعي في أوساط المجتمع وإشاعة ونشر ثقافة محاربة ومناهضة للفساد ومعزّزة لقيم النزاهة بين كافّة شرائح المجتمع، وإظهار تأثيراته السلبية على الفرد والمؤسسة والمجتمع باستخدام مختلف وسائل الإعلام[3]. وباستعمال اللغة السهلة القادرة إلى الوصول إلى وعي وعقلية المواطن البسيط.

---

[1] Banque mondiale**, Le coût de la corruption, Colloque sur la gouvernance, les libertés économiques et la pauvreté**, 03/02/2007, algérien, p : 02. Site web : http://siteresources.worldbank.org/INTALGERIAINFRENCH/Resources/Le_Cout_de_la_Corruption.pdf le : 09/05/2014.

[2] منظمة الشفافية الدولية، **الشفافية ومكافحة الفساد**، حوار المجتمع المدني بين مجموعة الثماني والشرق الأوسط وشمال إفريقيا، البحرين، 2005، ص11.

[3] سحر قدوري، **مؤسسات المجتمع المدني وإمكانياتها في الحد من الفساد الإداري**، هيئة النزاهة، العراق، 2008، ص13، نقلاً عن الموقع الإلكتروني: http://www.nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=501&page_namper=p_no12، تاريخ التحميل: 2014/05/17.

هذا ويساهم المجتمع المدني أيضًا في توفير المعلومات والمصادر القانونية التي تمكّن من القيام بدور فعّال في الكشف عن مواطن الفساد، ويطالب الحكومة بنشر المعلومات حول قضايا الفساد، كما يمكنه الحدّ من الفساد عن طريق الدور الذي يلعبه في الرقابة على إعداد وتنفيذ الميزانية العمومية، من خلال إثارة اهتمام المواطنين وتعبئتهم في إظهار كيفية ارتباط أرقام الميزانية بالقضايا التي تهمّهم، كالصحة والتعليم والمستوى المعيشي وتوزيع الثروة وغيرها، وذلك بتبسيط ونشر المعلومات المتعلّقة بالميزانية، وتحديد وترتيب أولوياتها ومتابعة حركة الإيرادات والنفقات[1].

كما تعتبر مؤسسات المجتمع المدني من أهمّ الجهات المعنية بمراقبة ومتابعة وتشخيص وتسجيل أيّة خروقات لسير العمليات الإدارية في جميع مؤسسات الدولة، بحكم دورها الرقابي والتشخيصي، ولأنّها تستطيع من خلال هذا الدور أن تمنع وتحدّ من حالات الانحراف عن الأهداف المرسومة، وتجعل عملية التقويم والمكافحة لهذه الظاهرة تجري بأسلوب منطقي بعيدًا عن التشهير والهدر والضياع[2].

ومنه يساهم المجتمع المدني في تحقيق فوائد كثيرة من بينها الاستعانة بالمواطن لتحقيق هدف الحدّ من الفساد المالي والإداري، من خلال نشر الوعي وروح المواطنة والمحاسبة وكذا استحداث آليات الكشف عن حالات الفساد واعتماد التكنولوجيا المتطوّرة، وغيرها من الاستراتيجيات التي يمكن أن تساهم في التخلّص من الكثير من حالات الفساد.

---

[1] جيم شولتر، **الرقابة على الأموال**، دليل المراقبة على الموازنات وإيرادات النفط والغاز، معهد المجتمع المنفتح، نيويورك، 2008، ص13، من موقع الإلكتروني: http://archive.revenuewatch.org/reports/120204ar.pdf، تاريخ التحميل: 2014/04/18.

[2] شعبان فرج، **مرجع سابق**، ص67.

المطلب الثالث: اللامركزية كأداة للمشاركة العامة

تؤكّد معظم مظاهر وسمات العصر الذي نعيشه من تغييرات ملموسة وتحوّلات غير مسبوقة في مجالات اتساع وتعقيد وظائف الدولة إلى حتمية توزيع السلطات بين الحكومة المركزية والمحليات، أي التوجّه نحو الأخذ بنظام اللامركزية، إذ لم يقتصر هذا التوجّه على الدول النامية والانتقالية فحسب، بل أخذت به العديد من الدول الصناعية والمتقدّمة، وممّا يؤكّد على أهمّية هذا التوجّه هو أنّ إهدار وسوء الاستخدام للموارد المتاحة في مختلف هذه الدول قد أدّى إلى تدني شرعيتها وتدهور ثقة المواطنين فيها. وقد جاء هذا التوجّه الواسع نحو الأخذ بالأنظمة اللامركزية، مستندًا إلى العديد من الدوافع السياسية والاقتصادية والإدارية، والتي يأتي على رأسها رغبة تلك الدول في تفعيل الممارسة الديمقراطية وتحسين الشفافية والمشاركة العامة (مشاركة الجمهور) والمساءلة، ودفع النمو الاقتصادي وزيادة كفاءة الإنفاق العام وتوزيع الموارد العامة، فضلاً عن تحقيق سرعة الاستجابة للاحتياجات المحلية للمواطنين وتحسين جودة إتاحة الخدمات[1].

أولا: مفهوم اللامركزية:

يقصد باللامركزية عملية نقل الصلاحيات من مستويات اتخاذ القرارات المركزية إلى مستويات تقديم الخدمة، وذلك من خلال منح المزيد من صلاحيات اتخاذ القرار على مستوى الإدارة المحلية[2].

كما يقصد بها نقل السلطة فيما يتعلّق بصناعة واتخاذ القرارات المتعلّقة بالشؤون العامة المحلية من الحكومة المركزية (الوزارة) إلى مجالس مؤسسية محلية مجتمعية، يمثّل فيها كافّة الأطراف المعنية بالشأن العام المحلي، ويتمّ تشكيل غالبية أعضاء المجالس عن طريق الانتخاب.

---

[1] محمد زكي علي السيد، **الحوكمة في الموازنة العامة للدولة مع التطبيق على سياسات الدعم في الاقتصاد المصري**، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الاقتصاد، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 2008، ص132.

[2] البرنامج التدريبي، **دور مجلس الأمناء في اللامركزية والحوكمة الرشيدة واللائحة الداخلية**، دليل المدرّب–نسخة تجريبية 2008، ص12. من الموقع الإلكتروني: http://egypt.worlded.org/Docs/ERPGovernanceTrainerManual.pdf، تاريخ التحميل: 2014/04/04.

إذن فمفهوم اللامركزية، هو الذي يتماشى مع مفاهيم الحوكمة لأنّها سوف تتطلّب[1]:

- ❖ نقل للسلطة وفق حدود مثلى يحقّق التوازن بين المركزية واللامركزية؛
- ❖ أن يكون نقل السلطة لمجالس مؤسسية، وليس إلى موظف معّين من قبل الحكومة المركزية أو المحلية؛
- ❖ أن يكون تشكيل هذه المجالس في الغالبية العظمى عن طريق الانتخاب؛
- ❖ أن تمثّل في هذه المجالس كافّة الأطراف المعنية بالخدمات المحلية، بما في ذلك مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص ومتلقّي الخدمة والمواطنين.

ثانيا: أهمية اللامركزية كأداة للمشاركة في ميزانية الجماعات المحلية:

تضمن المشاركة الفعّالة من جانب كافّة فئات المجتمع تحقيق المساءلة في مؤسسات الميزانية العمومية، ما يجعلها تساهم في الحفاظ على موارد الدولة وحسن استغلالها، إذ يمكن للتحوّل نحو اللامركزية أن يساهم بشكل فعّال في تعزيز هذه المشاركة في إعداد وتنفيذ والرقابة على الميزانية، ويتحقّق ذلك من خلال ما يأتي:

- ➢ تعمل اللامركزية على جعل الإدارة المحلية وظيفة تعليمية وتثقيفية، فيفترض أنّ المشاركة تَدْعم الوعي المدني والنضج السياسي، ممّا يجعل الناس يتعلّمون أكثر وأسرع عندما يتحمّلون مسؤولية صنع القرارات المحلية، فيتدرّبون على تخصيص الموارد، ويتعلّمون الاختيار بين البدائل والأولويات ويكتسبون خبرة في محاسبة الآخرين[2]؛

---

[1] سامي محمد الطوخي، **اللامركزية المجتمعية مدخل التمكين والتنمية المحلية المستدامة**، من الموقع الإلكتروني: http://www.pidegypt.org/download/Local-election/dr%20Samy%20el%20Touky%27s%20paper.pdf، تاريخ التحميل: 2014/05/11.

[2] عبد الغفار شكر، **اللامركزية ومحاصرة الفساد في المحليات وتأثيره على المشروعات الصغيرة والمتوسطة**، سلسلة أوراق تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، مركز المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن، 2009، ص30. من الموقع الإلكتروني: http://egypt.cipe-arabia.org/Transparency_Anti-Corruption/Publications/Policy_paper_Decentralization.pdf، تاريخ التحميل: 2014/05/11.

➢ للامركزية دور هام في تأمين الكفاءة، خصوصًا في المسائل المالية، وتعدّ الكفاءة أداة هامّة للغاية بالنسبة للنمو وزيادة الرّفاه القومي، وذلك راجع لكون أنّ الجماعات المحلية أقرب إلى الشعب، ممّا يمكّنها من تحديد الأولويات المحلية ووضع ميزانيات تتناسب مع الإيرادات المتاحة والأولويات المطلوبة بعيدًا عن أيّ تبذير أو هدر للمال العام، بالإضافة إلى ذلك فإنّ اللامركزية تخفّض تكاليف الإعلام، الأمر الذي يتيح تقديم الخدمات إلى الناس بسرعة وبكفاءة ووفقًا لحاجياتهم[1]؛

➢ اللامركزية تزيد المشاركة الشعبية في صناعة القرارات لأنّها تجعل الحكومة أكثر قربًا إلى الشعب، كما تعدّ وسيلة ناجحة للتقرّب إلى المواطنين وإخراجهم من سلبيتهم ودفعهم للعمل لصالح منطقتهم المحلية، وهو ما يرفع من مستوى الجماهير في المشاركة السياسية، الأمر الذي يعالج مشاكل كثيرة مثل التطرّف وسيطرة مجموعات صغيرة منظمة على العمل السياسي؛

➢ تخفيض العبء عن السلطات المركزية وإعطاءها الفرصة للتفرّغ للقضايا والمشروعات الوطنية الكبرى، وجعل الحكومة والإدارة العامّة التابعة لها أكثر معرفة بالأوضاع المحلية، وبالتالي أسرع استجابة لمطالب الشعب وللاحتياجات المحلية، كما توفّر فرص المشاركة المحلية لكافّة الأطراف المعنية، ممّا يعني زيادة المساهمة النسائية في عمليات صناعة واتخاذ القرارات المتعلّقة بالشؤون العامة؛

➢ اللامركزية تؤدّي إلى تحقيق عدالة ضريبية سواءً في فرض الضريبة التي تراعي الظروف المحلية، أو في تحصيلها الذي يستأثر به الوحدات المحلية لإقامة تنمية محلية بمشاركة السلطة المركزية؛

---

[1] الأمم المتّحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، **اللامركزية والدور الناشئ للبلديات في منطقة إسكوا**، نيويورك، 2003، ص04.

➢ تنمية الوعي بأهمّية المشاركة من أجل التنمية المستدامة، وإتاحة العديد من الفرص لاستيعاب الطاقات البشرية الراغبة في ممارسة العمل السياسي في أطر وهياكل تنظيمية مشروعة، إذ يعدّ ذلك مظهرًا من مظاهر الديمقراطية لأنّه يعنى باشراك المواطنين في إدارة شؤونهم ومرافقهم المحلية، ويعتبر وبحق مدرسة لتخريج القيادات المحلية[1]؛

➢ تعمل اللامركزية على تقريب الإدارة من المواطن ومن ثمّة تتمكّن من معرفة أولويات احتياجاته، ممّا يساعد في تضمين هذه الأولويات في الميزانية العمومية، وهذا ما يعمل في النهاية على تجنّب صرف أموال الدولة في أوجه ربّما لا تحقّق النفع العام للمواطن، أو لا يستفيد منها بشكل أفضل، ومن ثمّة فإنّ اللامركزية تمكّن من الحفاظ على أموال الدولة وترشيدها، وإنفاقها بما يحقّق تنمية ورفاه المجتمع؛

➢ تساعد اللامركزية على التخفيف من حدّة الفساد في الإدارات والجماعات المحلية، بفضل الرقابة على تصرّفاتها من طرف المواطنين نظرًا للاحتكاك اليومي معها والمساءلة التي يفرضونها عليها، ممّا يحدّ من استغلال هؤلاء المسؤولين لمناصبهم الإدارية لتحقيق مصالحهم الشخصية على حساب المصلحة العامة، خاصة وأنّه في الوقت الحاضر أصبح الناس أكثر اهتمامًا بالمشاركة في رسم السياسات واتخاذ القرارات والمطالبة باستجابة أكبر من الحكومة لرغباتهم، بفضل انتشار الوعي الديمقراطي وتطوّر وسائل الإعلام؛

➢ تعمل اللامركزية على زيادة مستويات المساءلة الشعبية والمحاسبة، وكذا الرقابة على تصرّفات المسؤولين المحليّين خصوصًا فيما يتعلّق بإنفاق المال العام، ويتعزّز هذا خاصة في ظل وجود منظمات للمجتمع المدني ذات كفاءة ومصداقية عالية، وكذا وجود حرّية للإعلام والصحافة[2].

---

[1] سامي محمد الطوخي، **اللامركزية المجتمعية مدخل التمكين والتنمية المحلية المستدامة، مرجع سابق.**

[2] شعبان فرج، **مرجع سابق**، ص124.

لكن، مقابل هذه الأهمّية للامركزية ولنجاحها كأداة للمشاركة في حوكمة الميزانية العمومية وحسن تسييرها يتطلّب ذلك توافر شروط أساسية يمكن حصرها فيما يلي[1]:

– وجود سلطة محلية واضحة ومحدّدة فيما يتعلّق بإدارة تقديم الخدمة، فتداخل المسؤوليات وعدم تحديدها بشكل واضح بين المستوى المركزي والمستوى المحلي في الجناح التنفيذي يخلق نوعًا من تزامن المسؤولية أو وجود ما يعرف بالاختصاصات المشتركة، وهو الأمر الذي يترتّب عليه في النهاية سيطرة الحكومة المركزية على كافّة عمليات الموازنة والتدخّل في اختصاصات المستويات المحلية، بل أنّ القرارات المخوّلة بشكل رسمي للسلطة المحلية يتمّ اتخاذها على المستوى المركزي. وهو الأمر الذي يترتّب عليه آثار سلبية متباينة فيما يتعلّق بأولويات الإنفاق حسب احتياجات المواطنين المختلفة من منطقة لأخرى، وفي حجم هذه النفقات؛

– تعيين اختصاصات ومسؤوليات الإنفاق العام على المستوى المحلي، فينبغي إرساء سلطة القانون في هذا الشأن على نحو يضمن قيام المستوى المركزي بتقديم الخدمات التي تتّسم بالطبيعة المركزية، في مقابل قيام المستوى اللامركزي بتحديد أولوياته وتقديم الخدمات ذات التأثير المباشر على المجتمع المحلي مثل: التعليم، والصحة والنقل وغير ذلك. والتحديد الواضح للعلاقات المالية الأفقية والرأسية، وآليات التحويلات المالية ومواقيتها، فيما بين المستويات الحكومية المختلفة، لما لذلك من أهمّية في سرعة الاستجابة للمواطن ورفع الفعالية والكفاءة في تقديم الخدمات؛

– تفعيل قنوات المساءلة المحلية كآلية هامّة للمساءلة السياسية، وهو ما يتطلّب وجود مجالس شعبية محلية منتخبة ولديها الطاقات الفنية القادرة على المشاركة في مؤسسات الميزانية والرقابة عليها، بالإضافة إلى منح حرّية في إنشاء منظمات المجتمع المدني، لتساهم أكثر في فرض تلك الرقابة والمساءلة على أنشطة الجماعات المحلية بمساعدة وسائل الإعلام المختلفة.

---

[1] شعبان فرج، **المرجع السابق**، ص125.

المبحث الثالث: حوكمة ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر والإجراءات الداعمة لها

إنّه من الصعب التطرّق إلى واقع حوكمة ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر لكونها لا تزال في مرحلة الدراسة والتجريب كما يؤكّد الخبراء والباحثين في مختلف الندوات والملتقيات التي تناولت هذا الموضوع، ولكن هذا لا يمنعنا من محاولة الإلمام بمختلف الإصلاحات الاقتصادية التي شرعت فيها الدولة بغرض إصلاح الميزانية، وكذا مختلف الخطوات الأخرى والمشاريع التنموية التي أطلقتها لخلق بيئة مناسبة لحوكمة هذه الأخيرة.

المطلب الأول: دوافع وأهداف حوكمة ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر

لم تنشأ حوكمة الميزانية العمومية من فراغ، بل بدأت ونشأت من التطوّر الطبيعي لسيادة الضمير وتفعيل الإدارة السليمة، ومن ثمّ فقد ظهرت الحاجة إلى حوكمة الميزانية العمومية في الجزائر بسبب عدد من الأسباب والدوافع التي تنعكس على الأهداف التي تسعى الحوكمة إلى تحقيقها فيما يتعلّق بإعداد وتنفيذ الميزانية العمومية.

أولا: دوافع حوكمة ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر:

ورد مفهوم الحوكمة لأوّل مرّة في الجزائر ضمن القانون رقم 06-06 المؤرّخ في 21 محرّم 1427 الموافق لـ 20 فبراير 2006 والمتضمّن القانون التوجيهي للمدينة، وفي الحقيقة هناك عدّة أسباب ساهمت في ظهور مفهوم الحوكمة في الجزائر، يمكن تبويبها بشكل عام ضمن أربعة فئات أساسية هي[1]:

---

[1] نور الدين جوادي، عقبة عبد اللاوي، **الحوكمة في الجزائر: قراءة في متطلبات ترشيد الإدارة المحلية كمدخل لإرساء مبادئ حوكمة الميزانية الدولة**، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة يومي 30 و31 أكتوبر 2012، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة العقيد آكلي محند أولحاج بالبويرة الجزائر، ص07.

1-الأسباب السياسية:

وهي تتضمّن اندماج الجزائر في العولمة وما تحتضنه من إشاعة للمفاهيم الديمقراطية الغربية، وتزايد مدد المنظمات غير الحكومية، بالإضافة إلى نمو وتصاعد مدّيات الفساد المالي والإداري وكذا البيروقراطية وضعف البنية المؤسسية والإدارية في إدارة مؤسسات الدولة، وتدهور معدّلات الاستقرار السياسي منذ 1988، وبدّيات البحث عن مصادر حكم جديدة تعوّض القديمة.

2-الأسباب الاقتصادية:

إذ تعتبر أزمة المديونية الدولية أهمّ هذه الأسباب، والتي عكست ضعف تلك الحكومات والدول ومنها الجزائر على إدارة مواردها، إضافة إلى ضرورة التحوّل إلى "**الحوكمة**" خاصة على مستوى الميزانية العمومية.

3-الأسباب الاجتماعية:

من أهمّها تدني معدّلات التنمية البشرية، إضافة إلى انتشار ظواهر البطالة والأمية...إلخ.

4-الأسباب العلمية:

إضافة إلى العوامل السابقة الذكر فهنالك عوامل أخرى، من ظهورٍ لدراسات حقوق الإنسان، وتطوّر علم الإدارة والتسيير...إلخ.

ثانيا: أهداف حوكمة ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر:

يمكن إبراز الأهداف الأساسية لحوكمة الميزانية العمومية في الجزائر من خلال النقاط الآتية[1]:

---

[1] حوشيش كمال، بوسبعين تسعديت، **تحليل العلاقة الترابطية بين مفهوم الحوكمة والموازنة العامة للدولة مع الإشارة إلى حالة الجزائر**، ورقة بحثية ضمن المؤتمر الدولي الثامن حول: دور الحوكمة في تفعيل أداء المؤسسات والاقتصاديات يومي19 و20 نوفمبر 2013، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف-الجزائر، ص05.

- تحقيق العدالة الاجتماعية وحماية أملاك المواطنين، والحدِّ من استغلال السلطة في غير المصلحة العامة؛
- تحسين وتيرة ووقت نشر المعلومات المالية المتعلّقة بالميزانية العمومية، ومنح أحقّية مساءلة الأجهزة المخوّل لها إعداد الميزانية العمومية والمصادقة عليها وتنفيذها؛
- تحسين الحكم على مستوى الهيئات العمومية من خلال تحديث أنظمة المعلومات، وآليات الرقابة المختلفة؛
- تحسين تسيير النفقات العمومية ومواجهة جميع العناصر التي تعرقل تقديم خدمات ذات نوعية وجودة للمواطنين؛
- تسهيل وتحسين قدرة التنبّؤ للنفقات العمومية، وتقوية متابعة تنفيذ الميزانية العمومية لوضع سياسات ذات فعالية؛
- إعطاء مسؤولية وصلاحيات أكثر للأعوان والهيئات المسؤولة على الأملاك العمومية، والتأكيد على أهمّية الالتزام بأحكام القانون، ومنح لجان وهيئات الرقابة الاستقلالية الكافية التي تمكّنهم من محاسبة الجهات المنوطة بإدارة وتنفيذ الميزانية العمومية؛
- إعطاء أكثر شفافية فيما يخصّ الميزانية العمومية من أجل تسهيل اتخاذ القرارات السياسية؛ تحسين الأداء واستعمال أملاك الدولة من خلال شفافية التسيير، وهذا يعتمد على إعطاء أكبر مسؤولية للأعوان العموميين؛
- تعزيز النزاهة والعدالة في التقييم، وتخصيص الموارد العامة التي تستند على التقييم الصحيح للحالة الاقتصادية في البلاد؛
- تعزيز الفعالية والكفاءة التي تسمح بضبط الميزانية العمومية في الوقت المناسب، وتضمن الجودة اللازمة لتنفيذ المراقبة المالية السليمة.

المطلب الثاني: الإصلاحات المالية والميزانية الرامية لتحقيق حوكمة ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر

قامت الحكومة الجزائرية خلال السنوات القليلة الماضية بتبنّي عدّة إصلاحات تهدف من خلالها إلى دعم الاقتصاد الوطني من جهة وإلى دعم حوكمة الميزانية العمومية من جهة أخرى، ويعدّ مشروع إصلاح الميزانية **(MSB)** الذي انطلق بداية سنة 2000 أهمّ هذه الإصلاحات، والذي يعتبر أكبر دليل على رغبة الدولة الجزائرية في الرقي بثقافة الإنفاق من جهة، وتحسيس المسؤولين على البرامج بمسؤولياتهم في حسن التصرّف بهذه الأموال من جهة أخرى، باعتبار أموال الميزانية أموال الشعب الذي وضع فيهم الثقة لتسييرها. ويمكن إبراز هذه الإصلاحات التي شرعت فيها الدولة، والتي ترمي إلى تحقيق حوكمة ميزانية الجماعات المحلية في العناصر التالية:

أولا: مشروع عصرنة نظام الميزانية (MSB):

إذ يشرع حاليًا في تنفيذ هذا المشروع لتحديث نظام الميزانية **(MSB)**، والذي بلغت تكلفته 24.4 مليون دولار أمريكي، يقوم البنك الدولي لإعادة الإعمار والتنمية **BIRD** بتمويل جزءٍ منه يقدّر بـ 18.4 مليون دولار أمريكي، ويهدف هذا المشروع إلى القيام بمراجعة كاملة لنظم التحضير والتنفيذ والمحاسبة والمراقبة التابعة للميزانية العمومية ومعالجتها بطرق معلوماتية، بشكل يسمح بتعزيز قدرات وزارة المالية وهيئاتها لأداء وظائفها لتسيير النفقات العمومية وتحقيق السياسة الاقتصادية[1].

لهذا يمكن إجمال أهداف مشروع إصلاح الميزانية **(MSB)** في النقاط التالية[2]:

---

[1] موقع وزارة المالية: http://www.mf.gov.dz/documentation/AMI%20Pilotage%20projet%20msb.pdf، تاريخ التحميل: 2014/05/14.

[2] **Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires en Algérie (MSB),** Tunis, Organisé le : 26 et 27 juin 2006, p : 06, Site Web : http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/frenchadmin/Pr%E9sentationAlg%E9rie.pdf, consulter le : 14/05/2014.

❖ تحسين شفافية الموازنة للوصول إلى وضوح اختيارات السياسات الاقتصادية والاجتماعية؛

❖ وضع موازنة متعدّدة السنوات ترتكز على النتائج المحرزة؛

❖ تحسين قدرة التنبّؤ للنفقات العمومية؛

❖ البحث عن التخصيص الأفضل للموارد والاستغلال الكفء للمال العام؛

❖ إعطاء مسؤولية أكثر للأعوان والمؤسسات المسؤولة على الأملاك العمومية؛

❖ تعزيز الفعالية والكفاءة بما يسمح بضبط الميزانية في الوقت المناسب، ويضمن الجودة لتنفيذ الرقابة المالية السليمة؛

❖ تحسين تقديم وعرض وثائق الميزانية ونشرها من خلال وضع برامج معلوماتية لتحضير الميزانية؛

❖ تحسين صياغة السياسات الخاصة بالميزانية من خلال وضع إطار متوسط المدى محدّد لأهداف الإيرادات والنفقات؛

❖ إعادة هيكلة عملية تنفيذ الإنفاق العام من خلال تبسيط مجال تنفيذ الإنفاق العام ومعالجته بطرق معلوماتية عبر تطوير نظام مكمّل لتسيير الميزانية.

حيث تعاقدت الجزائر مع مؤسسة **Crc sogema*** في هذا المشروع، ليتمّ تقسيمه إلى قسمين[1]:

– **القسم الأول:** تمّ عقده خلال الفترة الممتدّة من 2004 إلى2007، وهو خاص بإعادة المسار الذي يؤطّر النفقة من خلال وضع إطار ميزانية متعدّد السنوات، وكذا هيكلة وتحديد تقسيمات جديدة للنفقات حسب الطبيعة والوظيفة ما يسمح بتقديم شفاف وواضح للميزانية، مع تدعيم التقدير ووظيفة الاستشارة الاقتصادية وقدرة المراقبة من طرف المؤسسات المكلّفة بتنفيذ النفقات.

---

* تأسّست سنة 1984، وهي من أكبر المؤسسات الكندية التي تقدم خدمات الاستشارة في مجال التسيير وفي إدارة وتنفيذ المشاريع الكبيرة في مجال التعاون الدولي في مجال التنمية الاقتصادية، الاجتماعية والبيئية.

[1] CRC Sogema, **Rapport sur la mise en œuvre de processus de préparation du budget**, projet de modernisation des systèmes budgétaires, février 2006, p02. Site Web : www.crcsogema.com/pages/projets/ProjetDeModernisationDesSystemesBudgetairesEnAlgerie.aspx?lang=FR-CA, Consulté le :14 /04/2014.

– **القسم الثاني:** والذي تمّ عقده للفترة الممتدّة ما بين 2008–2012، وهو خاص بإنشاء نظام معلوماتي متعلّق بالنفقات العمومية يسمح بتطوير قواعد تقديم جديدة (وثائق وبرامج آلية)، وتدريب الأعوان المكلّفين بتنفيذ الميزانية وتأهيل قدراتهم، وكذا السعي إلى تحفيز نقاش ذو انفتاح أوسع وإعلام أحسن حول اختيارات الدولة.

وتعتبر وزارة المالية المسؤول الأول والرئيسي عن مختلف مراحل وإجراءات الميزانية العمومية، لذلك يعتبر تكييف وتحديث وظائف ومهام وزارة المالية مع العناصر الجديدة التي يحملها الإصلاح الميزاني محورًا أساسيًا في الإدارة العمومية[1]، وفي هذا الإطار فقد قامت وزارة المالية بموجب مرسوم 28 نوفمبر 2007 بتحديث وتعديل مهامها وفق المتطلّبات الجديدة من خلال إنشاء مديرية مختصّة في الإصلاح المالي على مستوى المديرية العامة المختصّة بالميزانية، وكذا مديرية لأنظمة الإعلام بغية تطبيق الخطّة التوجيهية المعنية بالإعلام الآلي لوزارة المالية. من ناحية أخرى تمّ إنشاء وكالة لمعالجة المالية العامة بالطرق المعلوماتية تعنى بتصميم أنظمة فعّالة للإعلام في مجال الميزانية والمالية والمحاسبة، بالاعتماد على برنامج الإعلام الآلي **SIGBUD**، تتمثّل مهمّته الأساسية في نشر الوثائق الكاملة الخاصة بالميزانية (الإيرادات والنفقات) لقانون المالية، والقضاء على الطريقة التقليدية التي تعتمد أكثر على الوثائق المكتوبة، كما يمكّن هذا النظام مختلف الوزارات والهيئات الحكومية الجزائرية من تقديم عروضها الخاصة بالميزانية وكذا القيام بمختلف إجراءات تحضير وإعداد الموازنة على مستواها[2]. كما تجدر الإشارة إلى أنّه تمّ نشر دليل مراقبة إجراءات الإنفاق ودليل سير الإجراءات المعنيين بإيراد مراحل معالجة الإنفاق، وكذا إعداد مشروع القانون العضوي المتعلّق بقوانين المالية والذي اعتمده مجلس الحكومة في 12 مارس 2008 المحدّد لشروط إعداد الإنفاق العام وتنفيذه ومراقبته[3].

---

[1] Khaled SENATOR, **Le changement dans les finances-Etude comparative**, mémoire de fin d'Etude, EDF, Décembre, 2008, p: 68.

[2] حوشيش كمال، بوسبعين تسعديت، **مرجع سابق**، ص 07.

[3] تقرير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، **حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، نقطة الارتكاز الوطنية**، الجزائر، نوفمبر 2008، ص143. من الموقع الإلكتروني: http://www.ambasada-algeriei.ro/img/pdf/Rapport_Gouvernance.pdf، تاريخ التحميل:2014/05/10.

ثانيا: مكافحة الفساد وتبييض الأموال:

اتّخذت السلطات العمومية إجراءات قانونية ومؤسساتية بغية مكافحة الفساد وتبييض الأموال، هذه الظاهرة التي أخذت تتفاقم وتستشري في جميع أجهزة الدولة الجزائرية في الآونة الأخيرة، وخير دليل على ذلك الرتبة المتأخّرة التي تصنّف فيها الجزائر من خلال التقارير السنوية التي تصدر عن المنظمات الدولية، إلّا أنّ هذا لا ينقص من عزم الدولة على استئصال هذه الظاهرة الخطيرة التي تكاد تعصف وتزعزع كيان الدولة الاقتصادي والأمني والسياسي.

حيث انعكست جهود السلطات العمومية الرامية إلى الوقاية من الفساد من خلال تقنين آلية لمحاربته، بالإضافة إلى دعم التدابير الهادفة إلى ذلك، فضلاً عن تسهيل دعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية من أجل الوقاية منه، وذلك من خلال التأكيد على ما يلي[1]:

- تصديق الجزائر في سنة 2006 على الاتفاقيات الدولية المتعلّقة بالوقاية من الفساد ومكافحته (التصديق على اتفاقية الأمم المتّحدة ضدّ الفساد والاتفاقية الإفريقية ذات الصّلة)؛
- تكييف التشريعات الوطنية من خلال إصدار القانون رقم 01-06 المؤرّخ في 20 فيفري2006 المتعلّق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الذي ينصّ لاسيما على ما يلي:

– تحديد وتعريف المخالفات (الاختلاس، استغلال النفوذ، الرشوة في الصفقات العمومية، الابتزاز، رشوة أعوان عموميين أجانب وموظفين في الهيئات الدولية العامة، استغلال المنصب، الإثراء غير المشروع، عرقلة السير الحسن للعدالة)؛

– إنشاء مؤسسة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، تتكلّف بتنفيذ الاستراتيجية الوطنية المتعلّقة بالوقاية من الفساد ومكافحة هذه الآفة، ومنحها صلاحيات واسعة تتعلّق بطبيعة الدور المنوط بها؛

---

[1] تقرير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، **حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، نقطة الارتكاز الوطنية، المرجع السابق**، ص ص: 99-102.

– حماية الشهود والخبراء والمبلّغين والضحايا؛

– اللجوء إلى التعاون القضائي الدولي في هذا المجال لاسيما فيما يتعلّق بمصادرة مادة مخالفة الفساد.

➢ توعية القضاة الممارسين والطلبة وتكوينهم حول الرهانات التي تفرضها ظاهرة الفساد وتبديد الأموال العامة واستغلال الأملاك العامة وجريمة استخدام المعلومات السرّية المحصّل عليها في إطار ممارسة الوظيفة، وكذلك حول وسائل مكافحة الفساد؛

➢ تحسين قدرات المصالح المركزية والمحلية عبر التكوين، في مجال تحضير الميزانية وتنفيذها وتسيير النفقات العمومية واللجوء إلى عملية تدقيق الحسابات ومراجعتها؛

➢ تنفيذ التصريح الإجباري عن الممتلكات لدى الهيئات المختصّة.

من ناحية أخرى، فقد أولت الحكومة اهتمامًا خاصًا بمراقبة الإنفاق العام لما لها من تأثير على مدى قانونيته وفعاليته، لذلك تمّ اتخاذ عدد من الإجراءات المتعلّقة بالمراقبة، نذكر منها على الخصوص تدخّل **الصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية CNED**، الذي تمّ إنشاؤه بموجب أحكام المادة 70 من القانون رقم 22–03 المؤرّخ في 28 ديسمبر 2003 والمتضمّن قانون المالية لسنة 2004. والمكلّف بـ: "إضفاء المزيد من الفعالية والنجاعة على نفقات التجهيز للدولة، وتحسين مسار تقييم وإنجاز ومتابعة المشاريع الكبرى الخاصة بالمنشآت الأساسية الاقتصادية والاجتماعية التي تقتضي رصد وسائل مالية وبشرية هامّة، وتنويع مصادر لتمويل هذه المشاريع الكبرى"[1].

[1] المرسوم التنفيذي رقم 162–04 الصادر بتاريخ 5 يونيو عام 2004، المتضمّن القانون الأساسي وتنظيم ومهام وصلاحيات الصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية.

ولتعزيز دوره الرقابي، عكف الصندوق على تصميم ووضع الأدوات والوسائل اللازمة لتقييم ومتابعة إنجاز المشاريع القطاعية الكبرى، حيث قام بإنشاء نظام معلومات وبنك معطيات وثائقية في إطار برنامج المساعدة للبنك الإفريقي للتنمية، كما قام بتوزيع دليل متابعة إنجاز المشاريع الكبرى للمنشآت الأساسية الاقتصادية والاجتماعية على الوزارات الرئيسية والهيئات المسؤولة عن هذه المشاريع. وهذا من خلال اعتماده في أداء مهامه على تعبئة الخبرات الوطنية (اختصاصيين وخبراء فنيّين وطنيين)، والأجنبية (الاستعانة بمستشارين خارجيين عند الحاجة)، ويسعى الصندوق مستقبلاً واعتمادًا على خبرته في مجال إدارة المشاريع الكبرى، إلى مواصلة الدفع في اتجاه بث ونشر على مستوى الوزارات وأصحاب المشاريع، الممارسات المثلى في مجال إعداد وتنفيذ المشاريع، بما يضمن تحسين فعالية استعمال الموارد العمومية كي تحدث آثارها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية[1].

كما أنشأت الحكومة **خلية لمعالجة المعلومات المالية** بموجب المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المؤرّخ في 07 أبريل 2002 وبموجب القانون المؤرّخ في 25 ديسمبر 2002 المتعلّق بقانون المالية لسنة 2003، وهي هيئة إدارية مستقلّة لدى الوزير المكلّف بالمالية، تتمتّع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تمّ تكليفها بمكافحة تمويل الإرهاب وتبييض الأموال، إذ تتمثّل مهامها في تشجيع الاستقامة والنزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعات العمومية والخاصة وفي دعم التعاون الدولي وتقديم المساعدة التقنية بهدف الوقاية من الفساد ومكافحته. وذلك من خلال جمع المعلومات المالية ومعالجتها وتحليلها وتبادلها مع خلايا أجنبية أخرى للاستعلام المالي تتمتّع بنفس الاختصاصات في إطار المعاملة بالمثل المحدّد في الاتفاقيات الموقّعة بين الدول. ونظرًا لصلاحياتها الواسعة تسعى الخلية إلى تحسين نظامها المعلوماتي بمساعدة الشركاء الوطنيين والأجانب[2].

---

[1] **وزارة المالية خمسون سنة من الإنجاز**، بن عكنون – الجزائر، 2012، ص156، من الموقع الإلكتروني: http://www.mf.gov.dz/article_pdf/upl-ouvrage_avec_trait_de_coupe.pdf، تاريخ التحميل: 2014/05/11.

[2] **نفس المرجع**، ص ص: 170-175.

كما تبنّت الدولة الجزائرية مجموعة من الإجراءات التي تهدف إلى الرفع من كفاءة الاقتصاد الوطني ومؤسساته، ومن أبرز هذه الإجراءات الاقتصادية نذكر[1]:

ثالثا: إصلاح النظام المحاسبي:

وذلك من خلال:

1-تكييف المحاسبة الوطنية مع معايير المحاسبة الدولية (IPSAS): وذلك لتحسين نوعية المعلومات المحاسبية وتلبيةً لمعايير الوضوح والدقة والأمان وإمكانية المقارنة. إذ يتمّ تطبيق هذه المعايير تدريجيًا، حيث تمّ اعتماد المعايير الأساسية الأربع المتعلّقة بالبيانات المالية، وجداول التدفّق النقدي، ومعلومات الميزانية.

2-إدخال نظام محاسبي ومالي جديد: اعتبارًا من الفاتح من شهر جانفي2010، بموجب المادة 62 من الأمر المؤرّخ في 24 جويلية 2008 المتعلّق بقانون المالية التكميلي لسنة 2008، هذا النظام من شأنه أن يسمح بالتسجيل الأمين للصفقات.

رابعا: الانضمام إلى النظام العام لنشر المعطيات لصندوق النقد الدولي(SGDD):

بانضمامها إلى هذا النظام تجاوزت الجزائر المرحلة المسبقة للمعايير الخاصة لنشر المعلومات **(NSDD)**، في هذا الصدد تمّ تعيين بنك الجزائر كمنسّق وطني يتمّ عن طريقه إرسال المعطيات إلى صندوق النقد الدولي ليتمّ إدراجها في لوحة بياناته ونشرها. ومن النتائج التي حقّقها هذا النظام أنّه ساعد على تحسين وتيرة وتوقيت وآجال نشر البيانات والمعطيات النقدية والمالية والخاصة بالتجارة الدولية بانتظام على مواقع الهيئات المخوّلة لها للقيام بهذا الأمر.

[1] REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE, **rapport sur l'état de mise en œuvre du programme d'action national en matière de gouvernance**, **MAEP/Point focal national**, novembre 2008, p-p : 108-109, Site web : http://www.algerie.cz/images/pdfs/rapport_gouvernance_fr.pdf, le: 12/05/2014.

خامسا: الإصلاح المالي والبنكي:

تمّ في القطاع البنكي تخصيص قروض على المدى المتوسط والطويل لفائدة البنوك، لغرض تمويل مشاريع استثمار المؤسسات وإلى تحسين مستوى الأموال الخاصة للبنوك. بالإضافة إلى بدأ صندوق ضمان قروض الاستثمار للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في ممارسة نشاطه، وهو معزّز بمركز للتعويض المسبّق ما بين البنوك **(CCPI)** وبنظام للتعويض عن بعد لعمليات الدفع الكبرى وبطاقة الدفع ما بين البنوك، وفي مجال الحوكمة أيضًا تمّ تبنّي مجموعة من البرامج التي تعمل على تحسين الحوكمة على مستوى البنوك العمومية من خلال وضع عقود الكفاءة (عقود النجاعة)، وتحسين دور مجالس الإدارة وإدارة البنوك من خلال إعادة تشكيلها ووضع تنظيمات داخلية جديدة تقضي على وجه الخصوص بإنشاء لجنة تدقيق، وكذا إعداد ميثاق للمسؤوليات الإدارية ومدونة أخلاقيات المهنة.

كما تمّ إدخال نظام **بال 2 (Bâle II)** في البنوك والمؤسسات بغية تحسين تسيير المخاطر وتعزيز الرقابة والانضباط في الأسواق، من خلال تطبيق ركائزه الثلاث المتمثّلة في:

- **الركيزة الأولى:** تقييم المخاطر من جانب البنوك من خلال أنظمتها الداخلية وتغطية المخاطر على الأموال الخاصة؛

- **الركيزة الثانية:** المراقبة الوقائية والتوصيات المتعلّقة بتسيير المخاطر، الشفافية والمساءلة؛

- **الركيزة الثالثة:** ضرورة التواصل في مجال المالية بغية تمكين مختلف الفاعلين في السوق من تقييم العوامل الأساسية ذات الصّلة بالأموال الخاصة وتعرضها للمخاطر وكذا إجراءات تقييمها، وبالتالي تقييم مدى استيفاء الأموال الخاصة لمخاطر المؤسسات.

أمّا في مجال التأمينات وتعزيزًا لعملية إصلاح هذا القطاع فقد تمّ الفتح التدريجي لرأس المال وفتح السوق إلى فروع وكالات أجنبية، كما تمّ إعداد مخطّط لتنمية سوق التأمينات من شأنه أن يشكّل خارطة طريق لكافّة الأطراف، وهو يهدف أساسًا إلى:

- تحسين الحكم على مستوى هذه المؤسسات من خلال تحديث أنظمة المعلومات؛
- تعميم عقود الأداء على الوظائف الأساسية؛
- توحيد مهمّات لجان التدقيق.

سادسا: إصلاح النظام الضريبي المحلي وعصرنة إدارة الضرائب:

يمكن ملاحظة التقدّم الذي حقّقته الإدارة الجبائية في مجال تنفيذ السياسة الجبائية الحديثة والفعّالة، وكذا إصلاح الجباية المحلية أنّه يرتكز على هدفين استراتيجيين. أوّلهما يتمثّل في تزويد النظام الجزائري تدريجيًا بمقوّمات نظام عصري وفعّال. أمّا ثانيهما فهو مرهون بتحقيق الهدف الأول ويتمثّل في إحلال الجباية العادية محلّ الجباية البترولية كمصدر مستديم لتزويد ميزانية الدولة. ويتطلّب تحقيق هذين الهدفين إخضاع النظام الجبائي السّاري لإجراءات التبسيط وتخفيف العبء عنه، وكذا تعزيز إجراءات مكافحة الغش والتهرّب الضريبي، كما يتطلّب كذلك تحمّل الجباية لدورها التحفيزي والتوجيهي في المجال الاجتماعي والاقتصادي.

وبلوغًا لهذه الغاية، تمّ اتخاذ سلسلة من الإجراءات عبر قوانين المالية لاسيما قوانين المالية الأولية والتكميلية لسنتي 2007 و2008، وتخصّ هذه الإجراءات[1]:

1-إنجاز عملية تبسيط متواصلة مست الضريبة ذاتها: حيث تمّ تأسيس الضريبة الجزافية الوحيدة **IFU** لصغار دافعي الضرائب كما مسّت سبل تحديد المداخيل (تأسيس النظام المبسّط). وبهذا الخصوص شرع في تحصيل الضريبة الجزافية الوحيدة **IFU** منذ عام 2007 من800.000 تاجر، وهم يدفعون الضريبة التركيبية كلّ ثلاثة أشهر دونما شكليات إضافية.

[1] REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE, **rapport sur l'état de mise en œuvre du programme d'action national en matière de gouvernance**, **MAEP/Point focal national**, op cit, p-p : 127-129.

2-وفي نفس سياق استمرار تحديث إجراءات المنازعات وتبسيطها: تمّ إدخال تدابير هامّة من خلال قانون المالية لعام 2008 ويتعلّق الأمر هنا أولاً، بتدعيم تعدّد مراكز أخذ القرارات المتعلّقة بالمنازعات برفع اختصاص المدراء الولائيين للضرائب لمعالجة الإقرارات من 10 ملايين إلى20 مليون دينار ومن 30 مليونًا إلى 100 مليون دينار (مديرية الشركات الكبرى)، ومن جهة أخرى بتمديد تعدّد مراكز أخذ القرارات لتشمل القرارات المتعلّقة بتسديد قروض الضريبة على القيمة المضافة. والغاية من هذه التدابير هي نقل الاختصاصات المرتكزة في يد المدير العام للضرائب إلى المدراء الولائيين ومديرية الشركات الكبرى، لاتخاذ قرارات بشأن تسديد الضريبة على القيمة المضافة.

3-تخفيف العبء الضريبي: سيما من خلال إلغاء الدفع الجزافي الذي بلغ نسبة 6% من كشف الأجور عام 2000 وقد انخفضت هذه النسبة بمعدّل نقطة واحدة كلّ سنة بدءًا من عام2001، إلى أن ألغيت تمامًا بحلول عام2006 من خلال خفض الضريبة على أرباح الشركات **IBS** من 30% إلى 25% في 2006، ثمّ من 25% إلى 19% في 2008 بالنسبة للنشاطات المنتجة للسلع والأنشطة المتعلّقة بالبناء والأشغال العمومية والسياحة.

4-منح مزايا ضريبية: من خلال تشجيع اللجوء إلى القرض الإيجاري كوسيلة لتمويل الاستثمار، وهذا عبر الإعفاء من الضريبة على القيمة المضافة لفائدة عمليات الحيازة التي تجريها البنوك والمؤسسات المالية في إطار القرض الإيجاري. وكذا الإعفاء من الضريبة على الدخل العام **IRG** من جهة أخرى، حسب زيادة رأس المال المحصّل من التنازل عن العقارات المبنية وغير المبنية. كما يشجّع إنشاء تكتّلات للشركات من خلال منح إعفاء للضرائب على القيمة المضافة وعلى النشاط المهني، باعتبار رقم المبيعات المحقّق داخل التكتّل.

5-دعم الإيرادات الجبائية للجماعات المحلية: تمّ اتخاذ إجراءات رامية إلى تعزيز الوسائل المالية للجماعات المحلية، منها رفع الضريبة على القيمة المضافة **TVA** التي تعود إلى البلديات والتي ارتفعت من 5% إلى10%، وتخصيص 50% من ناتج الضريبة على الدخل العام **IRG** على الإيرادات الإيجارية.

أمّا فيما يتعلّق بالإنشاء التدريجي لهياكل جديدة، تُرجم التنظيم الجديد لتسيير الضريبة حسب "**العملاء**"، والمطابق للتطوّرات الدولية، بخلق ثلاث هيئات كبرى، ووحدة لمعالجة المعلومة الجبائية:

- **مديرية الشركات الكبرى DGE:** مكلّفة بالتحكّم في الإيرادات الجبائية للدولة وتأمينها، وبتسيير تحصيل الضرائب البترولية وكذا عصرنة الهياكل وتحديث إجراءات التسيير. وقد أسّست المديرية في جانفي 2006 وهي تتولّى تسيير حزمة متكوّنة من 1340مؤسسة، وتقوم بتحصيل جميع الضرائب البترولية وما يقارب 50% من الضرائب العادية.

- **مراكز الضرائب CDI:** وهي صاحبة الاختصاص في كلّ ما يتعلّق بالشركات التي لا يمكن إلحاقها بمديرية الشركات الكبرى **DGE**، وبالمؤسسات الفردية ذات النظام المحاسبي الحقيقي والمهن الحرّة، ومن المتوقّع أن يكون عدد هذه المراكز 70 مركزًا، وستعوّض قباضات ومفتشيات الضرائب الموجودة. من ناحية أخرى، ستحسّن من أداء مديرية الشركات الكبرى في مجال مراقبة الملفات الجبائية بفضل تنظيمها وحيازتها على وسائل حديثة وموظفين أكفاء.

- **مراكز الضرائب الجوارية CPI:** وهي مسؤولة عن جباية صغار الملزمين بالضريبة ومداخيل الأشخاص الماديين. وسيتمّ إنشاء مراكز الضرائب الجوارية بعدد 250 بشكل تدريجي حسب وتيرة إنشاء مراكز الضرائب.

- **إنشاء وحدة مركزية لترقيم ومعالجة المعلومة الجبائية DIDF في 2006:** وهذا لدعم قدرات جمع المعلومة الجبائية وإنشاء قواعد بيانات ذات صلة مع مؤسسات الدولة الأخرى (بنك الجزائر، السجل التجاري، ...إلخ)، وتطبيق حق الغير في الحصول على المعلومة.

حيث تعتبر هذه المؤسسة حلقة مركزية في مكافحة التهرّب والغش الضريبي وهروب رؤوس الأموال وتبييضها، وتتمثّل المهام التي أسندت إلى هذه الهيئة في وضع رقم لتحديد الهوية الضريبية **(NIF)** وإعداد قائمة وطنية تضمّ جميع دافعي الضرائب على المستوى الوطني **(RNPF)**، وإنشاء دفتر للسوابق الضريبية وبطاقة مركزية للحسابات البنكية والمؤسسات المالية.

– **إنشاء مديرية مركزية مكلفة بالعلاقات العامة والاتصال عام 2008:** مهمّتها الاستجابة إلى تطلّعات دافعي الضرائب لاسيما فيما يتعلّق باستقبال المعلومات والتزويد لها، وتسهيل الاتصال مع الأعوان وإعلام المستخدمين بالوسائل الحديثة الموضوعة تحت تصرّفهم للوفاء بالتزاماتهم الضريبية (التصريح والدفع الآلي).

المطلب الثالث: الخطوات والمشاريع الداعمة لحوكمة ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر

في إطار سعيها إلى تحقيق تنمية مستدامة خلال السنوات الأخيرة، عملت الجزائر على إنجاز مجموعة من المشاريع التنموية والتي رصدت لها مبالغ ضخمة، ولتحقيق الرشادة في صرف هذه الأموال والتقليل من التجاوزات في صرفها، استدعى الأمر اتّخاذ مجموعة من التدابير ترمي إلى تعزيز نجاعة الحوكمة على المستوى المحلي من خلال رفع مستوى التأطير من جهة، ومكافحة التهميش والإقصاء محاربة ما سمي بالجهوية وكذا دعم السياسة التساهمية وروح المشاركة من جهة أخرى، حيث نجد أنّ هذه الخطوات والمشاريع مرتبطة بما يلي[1]:

أولا: عصرنة نظام المعلومات والاتصال للجماعات المحلية:

من خلال تزويدها بنظام حديث للمعلومات والاتصالات من أجل تسهيل العلاقات مع جميع الفاعلين، وذلك بـ:

---

[1] تقرير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، **حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، نقطة الارتكاز الوطنية، مرجع سابق**، ص ص: 60–62.

– إنشاء شبكة معلوماتية؛

– وضع نظام لرقابة مشاريع وبرامج التنمية المحلية ومتابعتها؛

– وضع نظام معلومات جغرافية لمتابعة العمليات المحلية للاستثمار **SIG/VSOLI**؛

– إنشاء قاعدة معلومات للمؤشّرات الاجتماعية والاقتصادية للبلديات؛

– تكوين مستخدمي برنامج متابعة المشاريع على مستوى الولايات؛

– إعداد خريطة تفاعلية للجماعات المحلية.

ثانيا: تعزيز دور الموارد البشرية:

يعدّ تسيير الموارد البشرية من أهمّ العوامل التي تؤثّر في نجاعة وفعالية أيّ هيئة عمومية كانت أو خاصة، لهذا تسعى الجزائر لتطوير قدرات الموظفين وإطارات الإدارة المحلية وبالخصوص المنتخبين المحليين، وقد أكّد رئيس الجمهورية على ذلك في خطابه الموجّه لرؤساء البلديات قائلاً: "إنّ الديناميكية الإصلاحية للجماعات المحلية تتوقّف وإلى حدٍّ كبير على تحديث وسائل التسيير وتصرّفاته وعلى الموارد البشرية، ناهيك عن تحسين الكفاءات"[1]. وفي هذا الشأن اتّخذت الدولة عدّة إجراءات منها على الخصوص:

1-إعادة إنشاء جهاز التكوين المتعلّق بالجماعات المحلية: عبر ما يلي:

– استعادة وزارة الداخلية والجماعات المحلية لمؤسستين للتكوين وتنمية القدرات لموظفي الجماعات المحلية بكلّ من قسنطينة والجلفة، ليصبح عدد هذه المؤسسات خمسة، كما تمّ تسجيل برنامج جديد لإنشاء ست مؤسسات أخرى؛

– تَعرف حاليًا المدرسة الوطنية للإدارة التي أصبحت منذ نوفمبر2005 تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية، عملية تجديد من الناحية التنظيمية والبيداغوجية التي تمرّ عبر اشتراط الحصول على شهادة الليسانس بالإضافة إلى المسابقة لدخول المدرسة.

---

[1] كريم يرقي، **دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر (دراسة حالة ولاية المدية)**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة يحيى فارس بالمدية–الجزائر، 2010/2009، ص71.

2-برمجة عدّة دورات تكوينية: من بينها:

- تكوين الأمناء العامين للبلديات في مجال الإدارة العمومية المحلية، حيث ينال المتربّصون في نهاية التكوين شهادة دراسات عليا متخصّصة، ويتعلّق هذا التكوين بجميع مجالات التسيير المحلي، ويشتمل 12 مادة تدرّس خلال 300 ساعة من التكوين. وقد تمّ في هذا الصدد تكوين 220 أمينًا عامًا؛

- تكوين 2500 إطار تقني تمّ توظيفهم وسيعيّنون في الجماعات المحلية؛

- تكوين كلّ مديري الإدارة المحلية ورؤساء مكاتب الصفقات العمومية. ويتمحور موضوع هذا التكوين حول إدارة الصفقات العمومية وتسيير المشاريع؛

- تكوين 157 مفتشًا عامًا ومفتشًا ولائيًا؛

- تنظيم دورات تكوينية لفائدة 1541 رئيس مجلس شعبي بلدي عبر 64 فوجًا بيداغوجيًا ذات مستويات متقاربة. يتمحور التكوين حول 08 مواضيع أساسية متعلّقة بمسؤولية المنتخب، ويستفيد كلّ منتخب من تكوين مدّته 05 أسابيع. كما تمّ إطلاق برنامج جديد يتضمّن دورة تأهيل وإعلام لفائدة 48 واليًا و13 واليًا منتدبًا، و48 أميناً عامًا للولايات و48 مديرًا ولائيًا للتنظيم و48 مديرًا ولائيًا للإدارة المحلية و48 مفتشًا عامًا ولائيًا، إضافة إلى تكوين 5500 إطارًا إداريًا وتقنيًا لفائدة الإدارة المحلية.

ثالثا: مشاركة المجتمع المدني ودوره التساهمي:

باعتبار هذا الطرف شريك لا يمكن الاستغناء عنه، تمّ إدراجه ضمن عملية إعادة الصياغة الجارية لقانون الجمعيات، ولأنّ الحركة الجمعوية الجزائرية تعبّر عن استعادة تقاليدنا وقيمنا العريقة في التكافل والتضامن، تجسّدت حرّية إنشاء الجمعيات على المستويين الوطني والمحلي. إذ بلغ عدد الجمعيات المعتمدة لسنة 2008 ما يقارب 78928 جمعية محلية و848 جمعية وطنية. وذلك من أجل تكفّل أفضل باحتياجات المجتمع وترقية الممارسات المجتمعية.

حيث تمّ في هذا الصدد، الانتهاء من صياغة مشروع أولي لقانون معدّل لقانون الجمعيات، وتمّ الاستناد في صياغته إلى تشاور واسع وهو يهدف إلى[1]:

- تعزيز الحركة الجمعوية الوطنية والمحلية؛
- إدخال مبدأ قوانين خاصة متباينة بهدف إثراء كيفيات التنظيم (التأسيس، المجتمع المدني المهني، الجمعية ذات المنفعة)؛
- توضيح العلاقات بين السلطات العمومية؛
- تنظيم الأحكام المرتبطة بالمساعدات المالية التي تقدّمها الدولة والجماعات المحلية إلى الحركة الجمعوية في إطار الشراكة.

رابعا: برنامج التجديد الريفي:

عملت الدولة الجزائرية في السنوات الأخيرة على تطوير الريف الجزائري وتنميته، ومن أجل إعادة الحيوية له أطلقت الدولة ما يسمّى ببرنامج التجديد الريفي 2007-2013، فقد أكّد رئيس الجمهورية على أهمّية تنمية الريف وأكّد أنّ: "بروز مسألة التنمية الريفية في الظرف الوطني الراهن لم يكن مفاجئًا وعرضيًا بالوضع الاقتصادي والاجتماعي للبلد، بل هو سياسة تتّبعها الدولة من أجل إحداث صورة أخرى للعالم الريفي تكون أكثر نمو وازدهار".

إذ تقع ركيزة التجديد الريفي في إطار إصلاح الدولة ودمقرطة المجتمع والحكم الراشد للأقاليم الريفية ونظام اللامركزية المعمول به في البلاد، فهو يأخذ بالأهداف الاقتصادية والاجتماعية في مجال التشغيل والدخل واستقرار السكان.

---

[1] تقرير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، **حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، نقطة الارتكاز الوطنية، مرجع سابق**، ص 91.

لهذا يمكن تعريف سياسة التجديد الريفي بأنّها: "دعم الإطار المنطقي للتدخّل في الوسط الريفي وتنمية الأدوات الجديدة المتطوّرة والحديثة الضرورية للتشخيص والتقييم والتحليل والبرمجة والاستشراف التي تفرض نفسها كعناصر مركزية من أجل الارتقاء بالريف"[1].

حيث جاء هذا البرنامج بفكرة أنّه لا توجد هناك تنمية بدون اندماج على المستوى القاعدي للتدخّلات وبدون تعاضد الموارد والوسائل، من خلال تنفيذ المشاريع الجوارية للتنمية الريفية المندمجة التي يتكفّل بها الفاعلون المحليون، بالتأكيد على اللامركزية وتحميل المسؤولية للفاعلين على المستوى المحلي.

بالتالي تبرز هذه السياسة نيّة وعزم الدولة الجزائرية على تنمية الريف الجزائري والحدّ من التفاوت الكبير في فرص التنمية بينه وبين المدينة، إذ تهدف هذه السياسة إلى محاربة ما سمّي بالجهوية في التنمية وذلك من خلال[2]:

- دعم شروط التنمية المنسجمة والمتوازنة؛
- دعم الترابط الاجتماعي ومكافحة التهميش والإقصاء؛
- إقحام المجتمع المدني ودعم السياسة التساهمية وروح المشاركة؛
- دعم عمليات اللامركزية بحيث لا تلحق ضررًا بمن هم عرضة لذلك، ولاسيّما في المناطق الريفية النائية جدًّا؛
- دعم المساواة والعدل في الحصول على الموارد، الإعلام، والتمويل...إلخ؛
- تنويع النشاطات الاقتصادية في الوسط الريفي وإبراز طابع الاقتصاد المحلي؛
- تحسين الإقليم الريفي بجعله مطمح أنظار الشباب ودافعًا لعودة السكان، لما يحمل من منشآت جديدة؛

---

[1] عبد العزيز بوتفليقة، **مقابلة مع وكالة الأنباء الجزائرية**، يوم 07 سبتمبر 2006، ص 02، نقلاً عن الموقع الإلكتروني: http://www.mddr.gov.dz/ppdriStatic_ar/index.htm، تاريخ الاطّلاع: 20/04/ 2014.

[2] **نفس المرجع**، ص ص: 10-11.

- حماية وتثمين الموارد الطبيعية مثل: الغابات، السهوب، الواحات، الجبال والسواحل؛
- حماية وتثمين الممتلكات المادية واللامادية للريف مثل: المنتجات المحلية الزراعية، المواقع الثقافية وضمان التظاهرات التقليدية وغيرها.

خامسا: الوظيف العمومي:

تعتبر المصادقة على القانون العام للوظيف العمومي مرحلة هامّة في العملية الشاملة الخاصة بعصرنة الدولة ومختلف هيئاتها، إذ سيضمن ذلك بروز إدارة محايدة ذات كفاءة وفاعلية قادرة على الاستجابة لتطلّعات المواطنين.

سادسا: القضاء على حالات الهشاشة والإقصاء[1]:

في إطار الأنشطة الرامية إلى القضاء على الأوضاع الهشّة والإقصاء، تمّ التركيز على ضرورة توفير السكن تدريجيًا للجميع والقضاء على مختلف المساكن الهشّة أو غير الصحية. وفي هذا الصدد أصدرت السلطات العمومية فيما يتعلّق بالشفافية والمساواة في الاستفادة من السكن، قوانين تنظيمية تمّ من خلالها وضع نظام صارم لانتقاء المستفيدين من السكن العمومي الإيجاري من أجل ضمان المساواة في الحظوظ بين المتقدّمين بطلبات. وبالتالي يتمّ نشر قائمة المستفيدين خلال فترة محدّدة قانونيًا كما تتمّ دراسة الطعون من قبل لجنة ولائية برئاسة الوالي. ومن ناحية أخرى، تمّ منذ سنة 2001، وضع بطاقية وطنية للمستفيدين من السكنات الاجتماعية ومن المساعدات التي تقدّمها الدولة، وذلك لتجنّب الاستفادة المتعدّدة والمحاباة في تقديم مساعدة الدولة الخاصة بالسكن وفي تسليم المساكن.

أمّا فيما يتعلّق بالتشغيل والعمل الاجتماعي تمّ تعزيز الترتيبات المتعلّقة بمساعدة الفئات المعوزّة وغير القادرة على العمل، إضافة إلى تعزيز ترتيبات الإدماج وترقية قطاع العمل والتنمية المجتمعية.

---

[1] REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE, **rapport sur l'état de mise en œuvre du programme d'action national en matière de gouvernance**, **MAEP/Point focal national**, op cit, p-p : 32-33.

خلاصة:

من خلال هذا الفصل تمّ تسليط الضوء على موضوع حوكمة ميزانية الجماعات المحلية ومختلف محدّداتها، مع التعريج إلى واقعها في الجزائر من خلال الإصلاحات والخطوات الداعمة لها، حيث تمّ التوصّل إلى جملة من النتائج نذكر أهمّها فيما يلي:

- تمثّل حوكمة ميزانية الجماعات المحلية الكيفية التي تدار بها إيرادات الجماعة المحلية وطريقة استغلالها لتغطية نفقاتها؛
- هناك علاقة ترابطية بين الحوكمة وميزانية الجماعات المحلية يمكن إدراجها من خلال نقطة هامّة هي: أنّ للحوكمة مبادئ هي المشاركة، الشفافية والمساءلة، ولكي يتمّ إعداد وتنفيذ وتسيير ميزانية الجماعات المحلية بصورة صحيحة لابّد من إدخال هذه المبادئ في إعدادها وتسييرها حتى تتّسم هذه الأخيرة بالقبول العام، وتحقّق من خلالها الجماعات المحلية أهدافها الاقتصادية والاجتماعية؛
- تطبيق الحوكمة على ميزانية الجماعات المحلية يؤدّي إلى إعطاء الثقة في المعلومات المالية الموجودة في الميزانية، وبالتالي المساهمة في ترشيد النفقات العامة، لكن يتطلّب ذلك توافر مجموعة من المحدّدات في مقدّمتها إشراك المجتمع المدني في مكافحة الفساد، وكذا تعزيز اللامركزية باعتبارها أداة لمشاركة المواطنين، بالإضافة إلى إيجاد أجهزة عليا مستقلّة للرقابة على المال العام وتطويرها، من أجل دعم الشفافية وتفعيل المساءلة في الميزانية؛
- تحظى حوكمة ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر بأهمّية كبيرة، على الرغم من أنّها لا تزال في مرحلة الدراسة والتجريب كما يؤكّد الخبراء والباحثين في هذا المجال، لكن بالمقابل يجب عدم إنكار جهود الدولة في سبيل تطوير العمل بالميزانية، وحسن إدارتها والعمل على ترشيد إنفاقها بشكل يتّسم بالثقة والشفافية، من خلال مختلف الإصلاحات والمشاريع التي قامت بها في الآونة الأخيرة.

الفصل الرابع: تسيير ميزانية الجماعات المحلية لولاية تيارت ودور الحوكمة في تحسينها

الفصل الرابع: تسيير ميزانية الجماعات المحلية لولاية تيارت ودور الحوكمة في تحسينها

وفقًا لما تمّ التطرّق إليه في الفصول النظرية الثلاثة السابقة والتي تمّ فيها تبيان وتحديد الإطار المفاهيمي لكلّ من الحوكمة وميزانية الجماعات المحلية، فقد توصّلنا إلى أنّ هناك علاقة ترابطية بينهما وأنّه لكي يتمّ إعداد وتنفيذ وتسيير ميزانية الجماعات المحلية بصورة صحيحة، لابّد من إدخال مبادئ الحوكمة في إعدادها وتسييرها حتى تتّسم هذه الأخيرة بالقبول العام، وتحقّق من خلالها الجماعات المحلية أهدافها الاقتصادية والاجتماعية.

ولكي تكون هذه الدراسة قريبة من الواقع سوف نحاول في هذا الفصل إسقاطها على أرضية، وذلك من خلال تناول دراسة حالة ارتأينا أن تكون حول واقع تسيير ميزانية ولاية تيارت، وهذا من خلال إلقاء الضوء على أهمّ إجراءات ووسائل عملية تحضير ميزانية الولاية، فتشخيص تطوّر الإيرادات والنفقات العامة للولاية قصد معرفة وتقييم نوعية التسيير المنجز من طرفها، ولاكتشاف المشاكل والتحدّيات المرتبطة بعملية دعم وتعزيز حوكمة ميزانية الجماعات المحلية، لنشير في الأخير إلى أهمّ الإجراءات الكفيلة بتحسين إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية من أجل تحقيق أهدافها التنموية.

لهذا الغرض قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى المباحث التالية:

المبحث الأول: دراسة الإطار العام لإعداد ميزانية الولاية في الجزائر؛

المبحث الثاني: تشخيص وضعية الإيرادات والنفقات العامة لميزانية ولاية تيارت وتسييرها؛

المبحث الثالث: تقييم واقع تسيير ميزانية الجماعات المحلية والآليات الكفيلة بحوكمتها.

المبحث الأول: دراسة الإطار العام لإعداد ميزانية الولاية في الجزائر

إنّ دراسة ميزانية الجماعات المحلية (ميزانية الولاية) في الجزائر يعطي تصوّرًا عن طبيعة دورها في القيام بالوظائف المختلفة المنوطة بها، ومن خلال هذا المبحث سنحاول إلقاء الضوء على أهمّ إجراءات ووسائل عملية تحضير ميزانية الولاية في الجزائر (المطلب الأول)، ثمّ معرفة الإطار المحاسبي لعناصرها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إجراءات ووسائل تحضير ميزانية الولاية في الجزائر

تحتلُّ ميزانية الولاية مكانة متميّزة على المستوى المحلي نظرًا لطبيعة التدخّلات التي أصبحت تحظى بها، فهي تعتبر وسيلة تترجم مالية الولاية وإطارًا عامًا يعبّر عن السياسة التي تنتهجها في مختلف المجالات، لهذا نجد عملية تحضيرها تتطلّب عدّة إجراءات ووسائل، مرورًا على مجموعة من المراحل، ولعلّ أهمّ ما تتّسم به هذه المراحل ارتباطها بعامل الزمن.

أولا: إعداد مشروع ميزانية الولاية:

تعتبر مرحلة إعداد مشروع ميزانية الولاية مرحلة سياسية إذ أنّ أيّ خلل أو قصور في تحضيرها ستكون له انعكاسات على نتائج هذا التحضير، فضلاً على كونه قد يؤدّي إلى رفضها من قبل المجلس الشعبي الولائي، أو سلطة الوصاية عند وضع الميزانية للمصادقة.

1-الأجهزة المتدخّلة في إعداد ميزانية الولاية:

يعتبر أمر إعداد ميزانية الولاية من المراحل الأولية المهمّة في دورة الميزانية، وهي مناسبة لتدخّل أكثر من فاعل في التهيئة المادية لوثيقة الميزانية، حيث يشرف على الإعداد التقني لميزانية الولاية وتحضيرها فاعلين أساسيين هما المسؤول عن الجهاز التنفيذي "**الوالي**" والمجلس المحلي المنتخب "**المجلس الشعبي الولائي**"، وهذا وفقًا لما جاء في القانون رقم 12-07 المتعلّق بالولاية والمؤرّخ في 21 فيفري 2012 في مادته 160 التي تنص على مايلي: "يتولّى الوالي إعداد مشروع

ميزانية الولاية وعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوّت ويصادق عليه"، وبالتالي فإنّ تحضير ميزانية الولاية يرجع إلى اختصاص مديرية الإدارة المحلية تحت إشراف الوالي، وبمساعدة لجنة الاقتصاد والمالية التابعة للمجلس الشعبي الولائي.

إنّ عملية إعداد ميزانية الولاية ينطلق من تقدير نفقاتها وإيراداتها، وتكتسي هذه العملية "**التقدير**" أهميّة بالغة تتوقّف عليها نجاعة سير الولاية. والتقدير الميزاني هو جمع كلّ المعلومات والدراسات والبيانات والإحصائيات، التي يمكن على ضوئها وضع توقّع مستقبلي للإيرادات والنفقات.

إذ أنّه قبل شهر أكتوبر تقوم وزارة المالية بإرسال وثيقة حسابية "**تعليمة**" إلى مختلف مصالح الضرائب الولائية، هذه التعليمة التي تحمل مختلف معدّلات التطوّر التقديري في حجم كلّ نوع من الضرائب.

ومن هنا تذهب مديرية الضرائب الولائية إلى حساب تقديرات الميزانية، من حيث الموارد الممكن تحصيلها لصالح الولاية لسنة موالية للسنة المعنية، بناءً على التحصيل الجبائي الذي تمّ خلال التسعة (09) أشهر الأولى من السنة الجارية.

بعد هذا تبعث مديرية الضرائب مجموعة هذه التقديرات الجبائية لميزانية الولاية إلى أمين الخزينة الولائية، الذي يعمل بدوره على أن يضيف التقديرات المحضّرة من قبله لمختلف المداخيل المحتمل تحصيلها لميزانية الولاية، ويدفعها هو الآخر إلى إدارة الولاية التي من هنا تنطلق في إعداد الميزانية.

يكون إعداد ميزانية الولاية من خلال تقديم إيرادات ونفقات قسمي التسيير والتجهيز كلٌّ على حدًى، لطبيعة كلّ واحدٍ منهما، فقسم التسيير يتميّز بالثبات على عكس قسم التجهيز الذي يتميّز بالصعوبة في التقدير. لهذا وجب على السلطة التنفيذية المؤهّلة لإعداد ميزانية الولاية أن تراعي

قاعدة توازن الميزانية، والتي تستبعد كلّ عجز مالي محتمل يؤثّر على السير الحسن لمالية الولاية، كما أنّها تستبعد في نفس الوقت كلّ فائض من شأنه تحميل الممّولين أكثر من طاقتهم (يتعلّق الأمر هنا بالضريبة المحلية على وجه الخصوص)، فاحترام قاعدة توازن الميزانية تستدعي احترام قاعدتين تقنيتين هما:

– **الدقة:** وهي قاعدة تستبعد كلّ غش ممكن، وتخضع لهذه الضرورة النفقات والإيرادات على حدٍ سواء؛

– **الإخلاص:** ينبغي على لجنة الاقتصاد والمالية على مستوى الولاية حصر الإيرادات والنفقات بدقة، بحيث لا يجب أن يكون التقدير مبالغًا فيه، كما لا يجب أن يهمل أو ينقص من أهميّة مورد أو نفقة محتملة.

وذلك من خلال الاعتماد على مجموعة من الوسائل والطرق التقنية لجعل التقديرات أكثر قربًا إلى الواقع.

2–تقنيات الإعداد:

تتحدّد مختلف تقنيات إعداد ميزانية الولاية في الوثائق التي تشكّل أرضية صلبة يمكن الرجوع إليها، وكذا الأساليب التقنية خاصة عند تقديرات الميزانية.

أ–الوثائق والتعليمات اللازمة لإعداد ميزانية الولاية:

تعتمد السلطة التنفيذية المؤهّلة لإعداد ميزانية الولاية في عملية إعداد هذه الأخيرة، على سلسلة من الوثائق والتعليمات الأساسية التي تشكّل الإطار المرجعي لها، والتي يمكن إجمالها فيما يأتي:

– **الميزانية الأولية للسنة السابقة:** يتم اعتماد الميزانية الأولية للسنة المالية المنصرمة لمعرفة حجم التقديرات المالية المقبولة للسنة الجارية، حتى يتم اعتمادها كقاعدة تساعد على وضع التقديرات للسنة المالية الموالية؛

– **البيانات الدورية الوزارية السنوية:** تتمثّل في مختلف التعليمات التي تصدرها وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتي ينبغي احترامها أثناء إعداد مشروع الميزانية، باعتبارها تعليمات تهمّ الاختيارات العامة للحكومة؛

– **البيانات الدورية الخاصة باستخلاص المداخيل:** توضّح المداخيل الجبائية المحتمل تحصيلها، وبالرجوع إلى هذه الوثائق يتم تقدير حجم المداخيل التي ستسجّل في ميزانية الولاية؛

– **التقارير المتعلّقة بتنفيذ الميزانيات الماضية:** والتي تعدّ بالخصوص وثائق مرجعية في أسلوب طرح المسائل وتحليلها؛

– **بالإضافة إلى مختلف المعطيات والمؤشّرات:** والتي تخصّ الجوانب المالية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ذات العلاقة بميزانية الولاية، والتي نذكر منها على الخصوص كلّ من: **وضعية الأجور، الإقتراضات، الإعانات.**

ب–الطرق التقنية لإعداد ميزانية الولاية:

لا توجد هناك قواعد محددّة يتم الارتكاز عليها لتحضير ميزانية الولاية، حيث نجد أنّ مكتب ميزانية الولاية على مستوى الإدارة المحلية عند إعداده للإيرادات المتوقّعة، فإنّه يعتمد على بطاقة الحسابات المقدّمة (المرسلة) من مديرية الضرائب، والتي تحتوي على تقديرات مختلف المداخيل الجبائية التي يمكن أن تجبى خلال السنة المقبلة، أمّا ممتلكات الولاية المنتجة للمداخيل فإنّ تقديراتها تكون واقعية وفعلية ولا تحتاج إلى إتّباع قاعدة، فيكفي الرجوع إلى القائمة الحصرية لها، أو الرجوع للعقد الذي يبيّن المبلغ المؤدّى للولاية، أمّا الإعانات بمختلف أنواعها في حالة عدم استفادة مكتب ميزانية الولاية منها، خلال فترة إعداد الميزانية الأولية، فإنّ وزارة الداخلية ترسل له مراسلة تطلب فيها منه الاعتماد على مبالغ إعانة السنة المالية السابقة كتقدير لإعداد ميزانية السنة المقبلة، هذا بالنسبة للإيرادات.

أمّا النفقات فتقديرها يختلف باختلاف النفقات نفسها، فالنفقات الإجبارية تقتضي الرجوع إلى الأنظمة والقوانين، أمّا النفقات الاختيارية فعمومًا يخضع تقديرها للآمر بالصرف حسب أولويتها والتي تختلف بحسب حجم السكان والرقعة الجغرافية، وكذا مستوى الإمكانيات المادية لكلّ ولاية. حيث تقوم مديرية الإدارة المحلية على مستوى الولاية بالاقتطاع من جملة الموارد كلّ ما نصّ عليه القانون، على شكل نفقات لصالح مختلف الجهات (لصالح قسم التجهيز والاستثمار، وصندوق ضمان الضرائب الولائي...).

وعلى أساس الإيرادات المتبقّية تقوم الولاية بوضع الإعتمادات لنفقاتها انطلاقًا من تقديرات كلّ مصالحها لما ستنفقه في السنة المقبلة، والتي تظهر في جدول الاقتراحات للميزانية الموزّعة على كلّ المصالح المعنية، وذلك ابتداءً من تحديد النفقات الإجبارية فالاعتمادات الأخرى حسب الأولوية، آخذة في الحسبان مختلف الوضعيات التي عرفتها الميزانية السابقة، بالإضافة إلى جلّ الأهداف الإنمائية التي تسعى لتحقيقها والمتضمّنة لمختلف تعليمات الوالي.

ومن ثمّة تناقش الإدارة مختلف الإعتمادات المقترحة مع اللجنة المالية التابعة للمجلس الشعبي الولائي، والتي تحاول من خلالها مصالح الولاية تبرير هذه النفقات المقترحة، وهذا ما يظهر في دفتر الملاحظات المرفق بالميزانية.

وبعد تحضير مشروع الميزانية يقوم الولي برفعها إلى المجلس الشعبي الولائي، حيث بالنسبة للميزانية الأولية، يتمّ إعدادها في الشهر الأول من الثلاثي الرابع للسنة المالية السابقة لسنة التنفيذ، أي قبل 31 أكتوبر، وبالنسبة للميزانية الإضافية يتمّ إعدادها خلال شهر جوان للسنة المالية الجارية.

ثانيا: اعتماد ميزانية الولاية:

بعد إعداد مشروع ميزانية الولاية يخضع هذا الأخير إلى التصويت والمصادقة من قبل السلطة التي أوكل لها القانون هذا الحق، وهو ما يعني قبول المشروع أو رفضه.

1-تصويت المجلس الشعبي الولائي:

بعد استلام المجلس الشعبي الولائي لميزانية الولاية يتم دراستها والاطّلاع عليها من قبل أعضاء هذا الأخير، ليصوّت عليها في الدورة العادية للمجلس، بحيث يكون التصويت على الميزانية فصلاً بفصلٍ وبابًا ببابٍ. وهنا تجدر الإشارة إلى أنّ الميزانية الولائية تختلف عن ميزانية الدولة، في كونها لا يمكن التصويت عليها إلّا إذا كانت متوازنة.

حيث تضفي خطوات التصويت على مشروع الميزانية الطابع التقديري القانوني، لأنّ إعداد الميزانية هو مجرّد اقتراح قابل للتعديل والتغيير ولا يصبح مشروعًا نهائيًا إلّا بعد دراسة المجلس له والتصويت عليه، حيث يتمّ تقديم مشروع الميزانية بواسطة عرض يقدّمه رئيس لجنة الاقتصاد والمالية بالمجلس، يعطي خلفيات المشروع وحيثيات أرقامه ويوضّح المراحل التي قطعها التحضير، ويفسّر أسباب الزيادة أو النقصان بالمقارنة مع السنة الماضية سواءً تعلّق الأمر بالإيرادات أو النفقات.

كما أنّه بإمكان المجلس الشعبي الولائي من الناحية المبدئية والقانونية أن يناقش مشروع الميزانية ويقدّم اقتراحات جديدة، ثمّ بعد ذلك يتمّ التصويت على المداخيل قبل التصويت على النفقات.

وعليه يمكن الإشارة إلى أنّ التصويت على ميزانية الولاية من قبل المجلس الشعبي الولائي يمرّ بثلاث مراحل هي:

أ-**الأعمال التحضيرية:** التي تقوم بها لجنة الاقتصاد والمالية للمجلس الشعبي الولائي، حيث تقوم بدراستها في شكلها المفصّل وتنتهي بإعداد تقرير حول الميزانية المعروضة.

ب-**انعقاد الدورة العادية للمجلس الشعبي الولائي:** التي تندرج ضمن جدول أعماله "**مناقشة الميزانية**" حيث تُفتتح هذه الأخيرة بتقرير المدير المعني بإعداد الميزانية "**تقرير لجنة الاقتصاد والمالية**" ليشرع بعدها في المناقشة التفصيلية لها.

ت-**اختتام المناقشة بالمصادقة أو الرفض:** من طرف أعضاء المجلس الشعبي الولائي حيث يشترط الحصول على الأغلبية **(ثلاثة أرباع)**.

إذا صوّت المجلس الشعبي الولائي لصالح المشروع، أخذت الميزانية طريقها إلى سلطة الوصاية المتمثّلة في وزارة الداخلية والجماعات المحلية للمصادقة عليها.

2-مصادقة السلطة الوصية:

بعد التصويت على الميزانية من قبل المجلس الشعبي الولائي ترسل إلى السلطة الوصية المكلّفة بدراسة ميزانية الولاية والمصادقة عليها (وزارة الداخلية والجماعات المحلية)، حيث تكون مرفقة بمداولة المجلس ودفتر الملاحظات، والتقرير الخاص بتقديم الميزانية، لمعرفة ودراسة كلّ جوانب الإعداد والتصويت على ميزانية الولاية.

وهذا طبقًا لما جاء في المادة 55 من القانون رقم 12-07 المتعلّق بالولاية والمؤرّخ في 21 فيفري 2012، التي نصّت على أنّه: "لا تنفّذ إلّا بعد مصادقة الوزير المكلّف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران، مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمّنة: الميزانيات والحسابات، ...إلخ".

حيث يمكن للسلطة الوصية في إطار المصادقة على ميزانية الولاية، أن تسجّل تلقائيًا النفقات الإجبارية التي لم يصوّت عليها المجلس الشعبي الولائي.

المطلب الثاني: الإطار المحاسبي لعناصر ميزانية الولاية في الجزائر

تمثّل ميزانية الولاية ذلك التنظيم المالي الذي يقابل بين نوعين من الكميات المالية (النفقات العامة والإيرادات العامة) ويحدّد العلاقة بينهما، إذ لا يتمّ ذلك إلّا في إطار محاسبي تصنّف وتبوّب فيه عناصر كلّ نوعٍ على حدًى.

أولا: التصنيف المحاسبي لنفقات وإيرادات ميزانية الولاية:

تترجم ميزانية الولاية كلّ اهتمامات وانشغالات المواطنين، التي تمحورها إدارة الولاية في شكل مشاريع وبرامج تهدف لإشباع حاجات سكان إقليمها. هذه الأخيرة التي يضبطها المخطّط الولائي لسنة 1970 المستلهم من المخطّط المحاسبي الوطني، والذي يظهر من خلال المرسوم 154/70 المؤرّخ في 22 أكتوبر 1970 والمحدّد لمدونة نفقات وإيرادات الولاية، وكذا التعليمتين الوزاريتين المشتركتين (**W1** و**W2**) حول العمليات المالية للولايات.

حيث أنّ هذا الإطار المحاسبي يعتمد على تبويب النفقات العامة والإيرادات العامة للولاية حسب طبيعتها وحسب المصلحة أو البرامج في نفس الوقت، أمّا مدونة الحسابات فإنّها تتشكّل من (07) سبع فئات، اقتبست من المخطّط المحاسبي الوطني، وذلك بعد تعديلها بما يتلاءم مع خصوصيات المحاسبة العمومية[1]:

الفئة 1: الأموال الخاصة: يسجّل على مستواها وسائل تمويل الولاية، إضافة إلى الحركات المالية والاستثمار الاقتصادي.

الفئة 2: الاستثمار: فإنّها تسجّل على مستواها عمليات اقتناء أو التنازل عن ممتلكات الولاية الثابتة أو المنقولة، وكذلك عمليات إنشاء وصيانة هذه الممتلكات.

---

[1] محمد مسعودي، **مرجع سابق**، ص 23.

في حين **الفئتان 6 و7: الأعباء والموارد بطبيعتهما:** فيسجّل خلالهما الأعباء والموارد المتعلّقة بتسيير مصالح الولاية لسنة مالية، وعليه فإنّه لا يمكن تسجيل أيّ عملية خاصة بالتجهيز أو الاستثمار أو الأعباء والموارد للسنوات السابقة.

كما أنّ **الفئة 8: النتائج:** تحوي حسابات ثلاثة هي:

- **حساب 82:** ناتج وأعباء السنوات المالية السابقة؛
- **حساب 83:** الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار (الاقتطاع من إيرادات قسم التسيير)؛
- **حساب 85:** الفائض الإجمالي (نتيجة السنة المالية).

و**الفئة 0: الصفر الخاصة بالإحصائيات:** وتحوي الحساب الوحيد "**06 فائض التجهيز والاستثمار**" وتسجّل خلاله نتائج هذا القسم في الميزانية.

أمّا **الفئة 9: تحليلية:** وهي تضمّ مجموعات المصالح وبرامج العمليات والعمليات خارج البرامج، وقد تمّ إنشاؤها لمعرفة كلفة ودرجة تقدّم الانجاز لمختلف برامج التجهيز والاستثمار من جهة، وعرض الإيرادات والنفقات حسب مجموعات المصالح من جهة أخرى، كما أنّ هذه الفئة تتفرّع إلى مجموعات وأبواب بتفرّعاتها.

إذ أنّ من مبادئ المخطّط المحاسبي للولاية الفصل التام بين قسمي الميزانية، بالإضافة إلى ترقيم ووضع عناوين المصالح والحسابات.

ثانيا: تبويب نفقات وإيرادات ميزانية الولاية:

تتشكّل ميزانية الولاية من قسمين رئيسيين، قسم للتسيير وآخر للتجهيز والاستثمار، حيث يتفرّع كلّ قسم إلى مجموعات توزّع في أبواب ومواد تصنّف في جدول على شكل إيرادات ونفقات، ويتم تبويبها بحسب الفئات (الحسابات) المذكورة سلفًا، كما يتم تبويبها أيضًا على أساس المصالح وكذا البرامج.

1-تبويب نفقات وإيرادات الولاية حسب الفئات (الحسابات):

الجدول رقم (08): حسابات نفقات وإيرادات قسم التسيير للولاية

الحسابات	النفقات	الحسابات	الإيرادات
60	سلع ولوازم	**70**	منتوجات الاستغلال
61	مصاريف المستخدمين	**71**	ناتج الأملاك العمومية
62	ضرائب ورسوم	**72**	ناتج مالي
63	أشغال وخدمات خارجية	**73**	تحصيلات وإعانات ومساهمات
64	مساهمات وحصص وأداءات لفائدة الغير	**74**	ممنوحات صندوق التضامن للولايات
65	منح وإعانات	**75**	ضرائب غير مباشرة
66	مصاريف التسيير العام	**76**	ضرائب مباشرة
67	مصاريف مالية	**77**	الرسم الوحيد على القيمة المضافة
68	تزويد حسابات الاستهلاك والمؤونات	**78**	تقليص الأعباء
69	أعباء استثنائية	**79**	ناتج استثنائي

المصدر: من إعداد الطالب بالاعتماد على وثائق ميزانية الولاية

الجدول رقم (09): حسابات نفقات وإيرادات قسم التجهيز والاستثمار للولاية

الحسابات	النفقات	الحسابات	الإيرادات
13	إعانات مسدّدة من طرف الولاية	**10**	تزويدات
14	مساهمات الغير في أشغال التجهيز	**83**	الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار (الاقتطاع من إيرادات قسم التسيير)
16	إقتراضات		
17	مداخيل القطاع الاقتصادي		
21	أملاك عقارية ومنقولة		
23	أشغال جديدة وتصليحات كبرى		
24	كوارث		
25	سلفيات الولاية لأكثر من سنة		
26	سندات وقيم		
28	تخصيصات للوحدات الاقتصادية الولائية		

المصدر: من إعداد الطالب بالاعتماد على وثائق ميزانية الولاية

2-تبويب نفقات وإيرادات الولاية حسب المصالح والبرامج:

بالاعتماد على هذا التصنيف، يتم تقسيم نفقات وإيرادات قسم التسيير إلى مجموعة من المصالح، وقسم التجهيز والاستثمار إلى مجموعة من البرامج كما يلي:

أ-قسم التسيير: يشمل قسم التسيير لميزانية الولاية خمسة أنواع من المصالح تدرج ضمن خمس مجموعات مقسّمة إلى أبواب، هي كالتالي:

- ✓ **المصالح غير مباشرة؛**
- ✓ **المصالح الإدارية؛**
- ✓ **المصالح الاجتماعية؛**
- ✓ **المصالح الاقتصادية؛**
- ✓ **مصالح الجبائية.**

ب-قسم التجهيز والاستثمار: تتجسّد ميزانية التجهيز أساسًا في فكرة البرامج التي تشكّل إطار السياسة الاقتصادية والثقافية للولاية، والبرنامج ما هو إلّا مجموع عمليات الإنفاق والتحصيل المرتبطة بمجموعة من التجهيزات، إذ تصنّف البرامج الموجودة ضمن قسم التجهيز لميزانية الولاية إلى ثلاث برامج هي:

- ➢ **برامج الولاية؛**
- ➢ **برامج لحساب الغير؛**
- ➢ **عمليات خارج البرنامج.**

وهذه البرامج تصنّف بدورها إلى مجموعة من الأبواب. والجدول التالي يوضّح مصالح التسيير وبرامج الولاية:

الجدول رقم (10): تبويب مصالح وبرامج ميزانية الولاية

قسم التسيير		قسم التجهيز والاستثمار	
الأبواب	**المصالح**	**الأبواب**	**البرامج**
	90. المصالح غير المباشرة		**95. برامج الولاية**
900	المصالح المالية	**950**	البنايات والتجهيزات الإدارية
901	أجور وأعباء المستخدمين الدائمين	**951**	طرق الولاية
902	وسائل ومصالح الإدارة العامة	**952**	الشبكات المختلفة
903	مجموعة العقارات والمنقولات (غير المنتجة)	**953**	التجهيزات المدرسية، الرياضية والثقافية
904	طرق الولاية	**954**	التجهيزات الصحية والاجتماعية
905	شبكات الولاية	**955**	التوزيع، النقل والمواصلات
906	أشغال التجهيز المنجزة بالاستغلال المباشر	**956**	التعمير والإسكان
		957	التجهيز الصناعي والحرفي والسياحي
		958	التنمية الفلاحية والصيد البحري
	91. المصالح الإدارية		**96. برامج لحساب الغير**
910	المصالح الإدارية العمومية	**960**	برامج للمؤسسات العمومية الولائية
911	الأمن والحماية المدنية	**961**	برامج للوحدات الاقتصادية الولائية
912	المساهمة في أعباء التعليم	**962**	برامج للبلديات ووحداتها الاقتصادية
913	المصالح الاجتماعية المدرسية	**963**	برامج الأطراف الأخرى
914	الشباب والرياضة والثقافة		
	92. المصالح الاجتماعية		**97. العمليات الخارجة عن البرامج**
920	المساعدة الاجتماعية المباشرة	**970**	العمليات العقارية والمنقولة
921	النظافة العمومية والاجتماعية	**971**	حركة المديونية والدائنية
922	المصالح والمؤسسات الاجتماعية	**979**	عمليات أخرى
	93. المصالح الاقتصادية		
931	المشاركة في التنمية الاقتصادية		
932	الأملاك الخاصة بالولاية (المنتجة للمداخيل)		
	94. المصالح الجبائية		
940	ناتج الجباية		
941	ممنوحات صندوق التضامن للولاية		

المصدر: من إعداد الطالب بالاعتماد على وثائق ميزانية الولاية

المبحث الثاني: تشخيص وضعية الإيرادات والنفقات العامة في ميزانية ولاية تيارت وتسييرها

قصد معرفة وتشخيص وضعية عناصر ميزانية الجماعات المحلية وتسييرها، وقع اختيارنا في هذه الدراسة على ولاية تيارت، إذ سنقوم بتشخيص تطوّر الإيرادات والنفقات العامة للولاية، وهو ما يقودنا إلى التحدّث بلغة الأرقام والنسب، هذه الأخيرة التي تسمح لنا بإلقاء نظرة على الوضعية المالية للولاية ونوعية التسيير المنجز من طرفها.

المطلب الأول: تقديم الولاية ومديرية الإدارة المحلية

نحاول في هذا المطلب إلقاء نظرة موجزة عن ولاية تيارت من خلال إعطاء لمحة عن نشأتها وتقسيمها الإداري وكذا هيكلها التنظيمي، معرّجين فيه على مديرية الإدارة المحلية كونها مكان إجراء دراستنا الميدانية.

أولا: البطاقة الفنية لولاية تيارت:

نتناول في هذا الصدد العناصر التالية:

1-الموقع الجغرافي لولاية تيارت:

تيارت ولاية جزائرية، كانت تسمّى في القديم باللغة البربرية تيهرت أي "**اللبؤة**" وكان لها عدّة تسميات: تاهرت، تاقدمت، تاغزوت، تنقارتيا...، كما ينعتها المولعون بالخيل بـ: "**جنّة الحصان الأصيل**" التي تترامى أطرافها بحظيرة "**شاوشاوة**" العملاقة الواقعة بـ: "**عاصمة الرستميين**" قديمًا، تقع تيارت في الشمال الغربي للبلاد وهي تسمّى بعاصمة الهضاب العليا للغرب، والتي هي عبارة عن سهول تفصل بين الأطلسين التلّي والصحراوي، تبعد عن مستغانم بـ: 180كلم، وهي أقرب نقطة منها إلى البحر المتوسط، وتبعد عن وهران بـ: 250 كلم، كما تبعد عن الجزائر العاصمة بحوالي 290 كلم، وهي تتربّع على مساحة إجمالية تقدّر بحوالي: 20673كلم² ، إذ يحدّها من:

- **الشرق:** كلّ من ولايتي الجلفة والمدية؛
- **الغرب:** كلّ من ولايتي معسكر وسعيدة؛
- **الجنوب:** كلّ من ولايتي الأغواط والبيض؛
- **الشمال:** ولاية تيسمسيلت وغليزان.

ونظرًا لموقعها الجغرافي تعتبر ولاية تيارت كهمزة وصل بين الجنوب والشمال.

2- التقسيم الإداري للولاية:

- بمقتضى القانون رقم: 09/84 المؤرّخ 04 فيفري 1984 المتعلّق بالتنظيم الإقليمي للبلاد؛
- وبمقتضي القانون رقم 09/90 المؤرّخ في 04 أفريل 1990 المتضمّن قانون الولاية فإنّ ولاية تيارت تضمّ 42 بلدية تنشّطها 14 دائرة، نستعرضها في الجدول الموالي:

الجدول رقم (11): التقسيم الإداري لولاية تيارت:

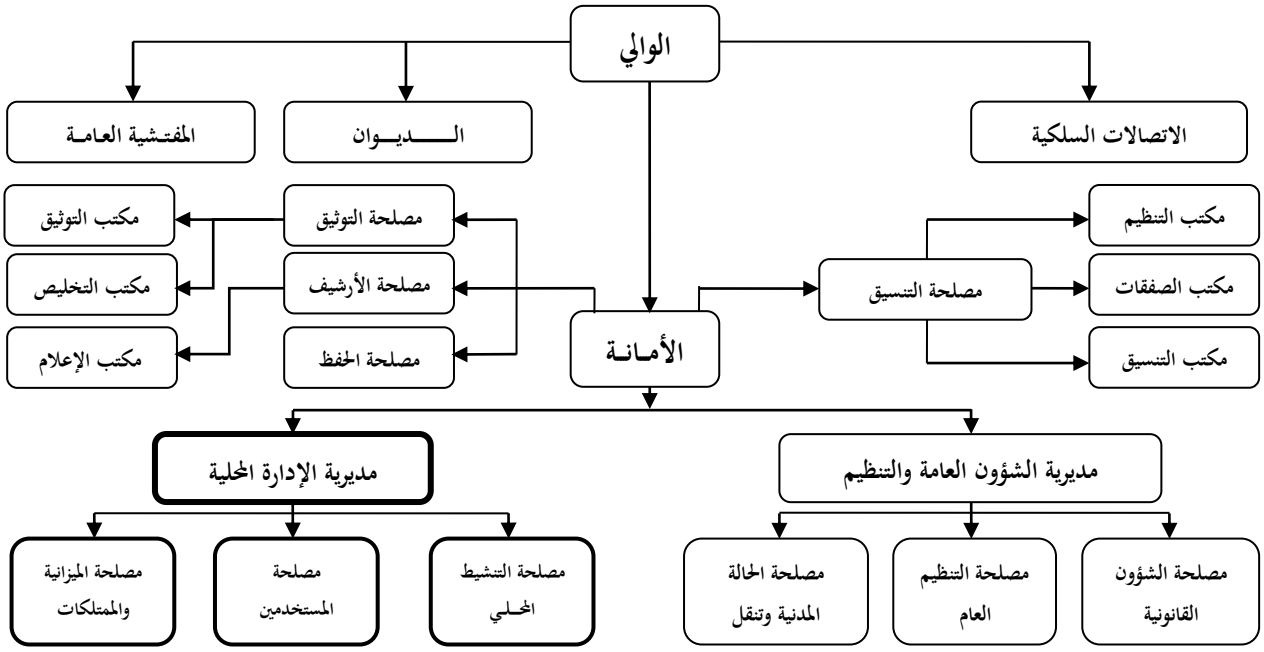
الرقم	الدوائر	الرقم	البلديات	عدد السكان لسنة 2012
01	**تيارت**	01	تيارت	201.263
02	**دحموني**	02	دحموني	20.380
		03	عين بوشقيف	15.022
03	**سوقر**	04	سوقر	78.956
		05	سيدي عبد الغاني	9.273
		06	توسنينة	12.421
		07	فايجة	6.794
04	**قصر الشلالة**	08	قصر الشلالة	52.753
		09	سرغين	5.316
		10	زمالة الأمير عبد القادر	18.722
05	**فرندة**	11	فرندة	54.162
		12	تاخمرت	34.124
		13	عين الحديد	15.482
06	**مهدية**	14	مهدية	33.082
		15	سبعين	10.763
		16	عين زاريت	8.139
		17	الناظورة	7.559
07	**الرحوية**	18	الرحوية	24.983
		19	قرطوفة	6.658
08	**عين كرمس**	20	عين كرمس	17.541
		21	مدريسة	11.428
		22	جبيلة الرصفة	4.930
		23	مادنة	2.935
		24	سيدي عبد الرحمان	8.350

09	**مشرع الصفا**	25	مشرع الصفا	16.077
		26	جيلالي بن عمار	5.443
		27	تاقدمت	4.543
10	**وادي ليلي**	28	وادي ليلي	12.574
		29	سيدي علي ملال	7.193
		30	تيدة	3.669
11	**حمادية**	31	حمادية	16.463
		32	بوقرة	7.047
		33	الرشايقة	19.830
12	**مدروسة**	34	مدروسة	15.293
		35	ملاكو	13.107
		36	سيدي بختي	7.247
13	**مغيلة**	37	مغيلة	3.062
		38	السبت	1.569
		39	سيدي حسني	8.325
14	**عين الذهب**	40	عين الذهب	28.595
		41	النعيمة	7.569
		42	شحيمة	8.181

المصدر: الجريدة الرسمية، العدد 51، السنة التاسعة والأربعين، الملحق الأول: "**توزيع مقاعد المجالس الشعبية الولائية**"، ص ص:25-27.

3-الهيكل التنظيمي لولاية تيارت:

الشكل رقم (05): الهيكل التنظيمي لولاية تيارت



المصدر: مديرية الإدارة المحلية لولاية تيارت

ثانيا: التعريف بمديرية الإدارة المحلية للولاية وشكلها التنظيمي:

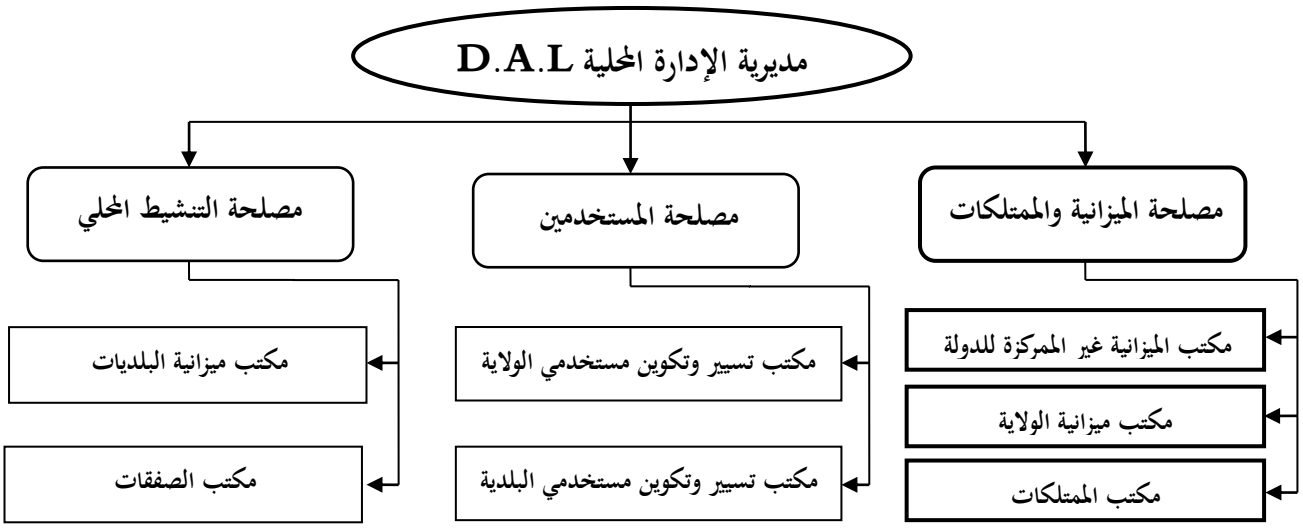
مديرية الإدارة المحلية توفّر الدعم المنطقي الذي يضمن حسن السير في الولاية، فهي تعمل على ترسيخ قواعد تنظيم وسير مختلف المصالح على مستوى الولاية، وبما أنّها مكان إجراء دراستنا الميدانية، سنقوم بتقديمها من حيث التعريف، الإنشاء والمصالح الإدارية التي تنظّمها.

1-التعريف بمديرية الإدارة المحلية:

مديرية الإدارة المحلية نشأت في إطار المرسوم التنفيذي رقم 94-217 المؤرّخ في 23 يوليو 1994، وترد اختصاصاتها في المرسوم التنفيذي رقم 95-265 المؤرّخ في 06 سبتمبر 1995 المنشئ للمسؤوليات والقواعد المنظّمة للشؤون العامة والإدارة المحلية، وهي عادة ما تكون مسؤولة على متابعة تطوير وتحديث التسيير في الولاية والبلديات التابعة لها، وتنفيذ المشاريع التنموية وكذا تكوين مستخدمي الولاية والبلديات ومتابعة ومراقبة حركة البلديات والدوائر التابعة للولاية والإشراف عليها، وبالمعنى الشامل تقوم بتحديث وتطوير تسيير الإدارة المحلية.

2-الشكل التنظيمي لمديرية الإدارة المحلية لولاية تيارت:

الشكل رقم (06): الهيكل التنظيمي لمديرية الإدارة المحلية لولاية تيارت



المصدر: مديرية الإدارة المحلية لولاية تيارت

تتكوّن مديرية الإدارة المحلية لولاية تيارت من ثلاث مصالح هي: مصلحة الميزانية والممتلكات، مصلحة المستخدمين، ومصلحة التنشيط المحلي.

أ-مصلحة الميزانية والممتلكات:

تعدّ هذه المصلحة من أهمّ مصالح الولاية وهذا نظرًا لدورها الفعّال في المجال المالي وفي مجال الأملاك، فهي تختصّ بتحضير ميزانية الولاية وتتكفّل بجميع ممتلكات الولاية، إضافة إلى ميزانية الدولة المخصّصة من وزارة الداخلية والجماعات المحلية لفائدة المصالح اللامركزية (الولاية ودوائرها وبلدياتها) وتشمل على ثلاثة مكاتب:

أ-1-مكتب ميزانية الولاية: يقوم هذا المكتب بمهامه في إطار قانون الولاية طبقًا للباب السادس الخاص بمالية الولاية من المادة 132 إلى المادة 155، والتي تتمثّل في إعداد وتحضير مشروع ميزانية الولاية وتنفيذ عملياتها المالية من طرف مدير الإدارة المحلية، والتي تشمل على نفقات متعلّقة بالتسيير مثل أجور المستخدمين وغير ذلك، وكذا نفقات التجهيز والاستثمار في الولاية.

أ-2-مكتب الميزانية غير الممركزة للدولة: يقوم هذا المكتب بتحضير ميزانية الدولة المخصّصة للمصالح اللامركزية وتتمثّل مهامه في:

- تنفيذ نفقات التسيير والتجهيز من الإعتمادات السنوية الممنوحة من طرف الدولة (وزارة الداخلية والجماعات المحلية) لحساب الجماعات المحلية (الولاية)، وذلك بتقسيمها على القطاعات المعنية مثلاً: نفقات أجور المستخدمين، عتاد، خدمات اجتماعية، ترميم مباني الدولة وغير ذلك؛
- تسيير ومتابعة حسابات التخصيص الخاص الموكلة للولاية.

أ-3-مكتب الممتلكات: يختصّ هذا المكتب بالمتابعة والتكفّل بممتلكات الجماعات المحلية وصيانتها، وذلك من خلال قيامه بما يلي:

– تسيير الممتلكات والوسائل المختلفة للولاية من خلال ضبطها في الوثائق على غرار سجل الممتلكات، حيث تسجّل جميع المعلومات الضرورية، بالإضافة إلى تسجيل المشاريع الجديدة التي تمّ إنجازها؛

– تزويد مختلف مصالح الولاية بالوسائل الضرورية لأداء عملها؛

– القيام بعملية الجرد الدوري لممتلكات الولاية؛

– صيانة وترميم ممتلكات الولاية خاصة العقارية منها؛

– تسيير وصيانة حظيرة السيارات.

ب–مصلحة المستخدمين:

تتكفّل هذه المصلحة بتسيير الحياة المهنية للموظفين التابعين للولاية والدوائر والموظّفين التابعين لوزارة الداخلية على المستوى المحلي، منذ تاريخ توظيفهم إلى غاية انتهاء علاقة عملهم مع الإدارة، وذلك وفق القوانين والتنظيمات المتعلّقة بتسيير المستخدمين، وهي بدورها تتكوّن من مكتبين:

ب–1–مكتب تسيير وتكوين مستخدمي الولاية: يقوم هذا المكتب بمتابعة المسابقات الخاصة بالتوظيف، وكذا متابعة تكوين وترقية المستخدمين في الدرجة وفي الرتبة، بالإضافة إلى توظيفهم.

ب–2–مكتب تسيير وتكوين مستخدمي البلدية: تقوم الولاية من خلال هذا المكتب بالقيام بسلطة الوصاية والرقابة عن طريق توجيهات وتعليمات توجّه لمسيري الموظفين على مستوى البلديات، وكذلك تبلّغهم بكلّ النصوص والتعليمات الخاصة بتسيير الموارد البشرية.

ج–مصلحة التنشيط المحلي:

تقوم هذه المصلحة بمتابعة حركة البلديات والدوائر التابعة للولاية والإشراف عليها وعلى الولاية نفسها، عن طريق مراقبة مصالحها وأموالها ودراسة الميزانية ومراقبتها إلى غاية تنفيذها، أي كلّ

أملاك البلديات تسيّر من طرف المصلحة من حيث الجانب المالي وجانب الأملاك العقارية والمنقولة، بالإضافة إلى متابعة ومراقبة الصفقات التابعة للولاية، وكذا الاتفاقيات المبرمة من طرف البلديات مثل: الإنجاز والتوريد، حيث تتكوّن هذه المصلحة بدورها من مكتبين:

ج-1-مكتب ميزانية البلديات: يختصّ هذا المكتب بكلّ ما يتعلّق بالميزانية والممتلكات العقارية والمنقولة للبلديات.

ج-2-مكتب الصفقات: يهتمّ هذا المكتب بالصفقات التابعة للولاية والتي تكون مسجّلة في قطاع الداخلية (المصالح اللامركزية) أو في ميزانية الولاية ومراقبة مدى مطابقتها للقوانين المعمول بها.

المطلب الثاني: تشخيص تطوّر الإيرادات العامة للولاية وواقع تسييرها

إنّ إجراء تشخيص للموارد المالية على المستوى المحلي يعدّ عملاً ذو غاية مزدوجة، فهو يساعد على تحديد الإيرادات الموضوعة تحت تصرّف الولاية وتقييم مدى نجاعتها ومردوديتها من جهة، ومعرفة مدى كفاية هذه الإيرادات في تغطية احتياجات ومتطلّبات الولاية من جهة أخرى، إذ يتعلّق التشخيص بصنفين من الإيرادات (جبائية وغير جبائية).

حيث تعتبر الإيرادات الجبائية من أهمّ هذه المصادر التي تمنح لها استقلالية مالية، إلّا أنّ هذه الموارد تتغيّر من فترة إلى أخرى، ومن خلال تتبّع ميزانية ولاية تيارت، يمكن عرض بعض الإحصائيات المتعلّقة بإيرادات الولاية ومن ثمّ الوقوف على واقع تسييرها، وذلك من خلال ما يلي:

أولا: دراسة تطوّر الإيرادات العامة في ميزانية ولاية تيارت:

أصبحت الإيرادات الولائية تحظى باهتمام متزايد لأثرها المباشر على مستوى ونوعية الخدمات المقدّمة، ولما لها من أهميّة بالغة في تغطية النفقات الولائية المتزايدة، مما يمكّن الولاية من القيام بمهامها، حيث يبيّن الجدول التالي تطوّر الإيرادات العامة لولاية تيارت:

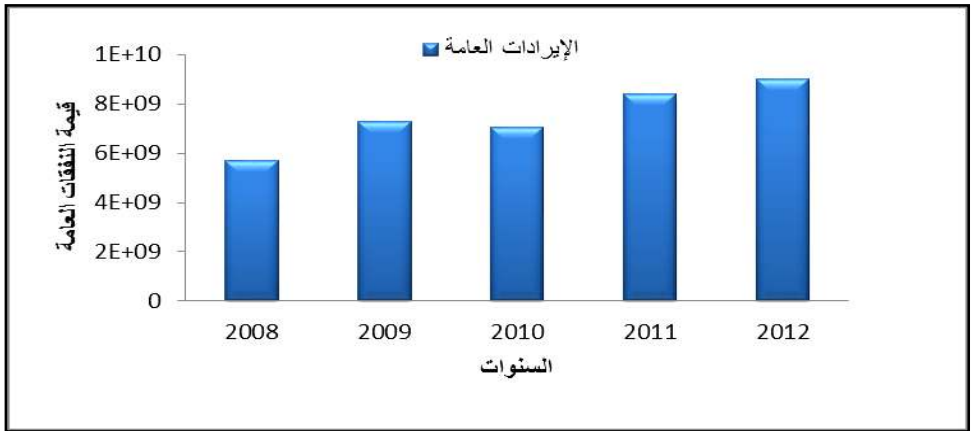
الجدول رقم (12): تطوّر إجمالي الإيرادات العامة لولاية تيارت للفترة الممتدّة من 2008 إلى 2012

(الوحدة: 1دينار جزائري)

السنوات	الإيرادات العامة	نسبة تطوّر الإيرادات العامة %
2008	5.704.605.274	-
2009	7.292.800.202	% 27.84
2010	7.050.578.535	% (3.32)
2011	8.421.795.244	% 10.94
2012	8.992.793.681	% 6.78

المصدر: من إعداد الطالب اعتمادًا على الحساب الإداري لولاية تيارت خلال الفترة (2008-2012) (بتصرّف)

الشكل رقم (07): تطوّر إجمالي الإيرادات العامة لولاية تيارت للفترة الممتدّة من 2008 إلى 2012



المصدر: من إعداد الطالب اعتمادًا على الجدول السابق

- التعليق على مدى تطوّر الإيرادات العامة لولاية تيارت:

من خلال الجدول والشكل البياني السابقين نلاحظ تزايد الإيرادات العامة الإجمالية للولاية خلال الفترة الممتدّة ما بين: 2008 و2012، من 5.704.605.274دج سنة 2008 إلى 8.992.793.681دج سنة 2012، حيث تظهر زيادة معتبرة لإيرادات الولاية في السنتين الأخيرتين (2011 و2012) مقارنة بإيرادات الولاية خلال الفترة الممتدّة ما بين 2008 و2010.

كما نلاحظ أنّ نسبة تطوّر إيرادات الولاية تختلف من سنة إلى أخرى، فأحيانًا ترتفع هذه النسبة وتارة أخرى تنخفض، وذلك بحسب الظروف الاقتصادية السائدة محليًا، وكذا مختلف الإجراءات والقوانين المتّخذة من طرف الحكومة.

ثانيا: دراسة تطوّر نسبة تطور ناتج الجباية إلى إجمالي الإيرادات العامة لولاية تيارت:

يشكّل ناتج الجباية أهمّ مصدر تمويلي لميزانية الولاية، ويمثّل وزن هذا المورد في مجموع الموارد المحلية المؤشّر الأكثر تحديدًا للاستقلالية المالية للجماعات المحلية، فهو بمثابة عامل مهمّ في بنية ميزانية الولاية إضافة إلى أنّه مورد ضمان استمرارية تقديم الخدمات العمومية.

لذلك سنقوم بدراسة تطوّر ناتج الجباية لولاية تيارت، ونسبة مساهمته في إجمالي إيرادات الولاية خلال الفترة (2008-2012)، من خلال الجدول الآتي:

الجدول رقم (13): نسبة ناتج الجباية إلى إجمالي إيرادات التسيير لولاية تيارت للفترة(2008-2012)
(الوحدة:1 دينار جزائري)

السنوات	إيرادات التسيير	ناتج الجباية	نسبة ناتج الجباية إلى إجمالي إيرادات التسيير
2008	4.660.084.527	387.137.929	% 8.31
2009	4.632.494.389	386.353.276	% 8.34
2010	4.592.156.680	352.925.655	% 7.69
2011	5.968.976.962	360.385.996	% 6.04
2012	6.355.726.272	374.122.469	% 5.89

المصدر: من إعداد الطالب اعتمادًا على الحساب الإداري لولاية تيارت خلال الفترة (2008-2012) (بتصرّف)

من خلال النتائج الموضّحة في الجدول الخاص بنسبة ناتج الجباية إلى إجمالي الإيرادات العامة لولاية تيارت، نلاحظ أنّ نسبة مساهمة الجباية المحلية في الإيرادات العامة للولاية خلال الفترة (2008-2012) لا تتجاوز 09 % كحدٍّ أقصى، وتعتبر هذه النسبة جدُّ ضئيلة إذا ما قورنت بحجم الإيرادات العامة للولاية.

إذ أنّ ناتج الجباية يساهم بشكلٍ كبير في إنعاش ميزانية الولاية، وهو ما يشجّع على تنفيذ المشاريع في أحسن الظروف، إلّا أنّ التهرّب الضريبي يشكّل خطرًا كبيرًا على ميزانية هذه الأخيرة، فكلّما تمّ التملّص من أداء الالتزامات المالية، كلّما تأثّرت الإيرادات الموجّهة للولاية متسبّبة في تفاقم المشاكل المالية.

ثالثا: تشخيص واقع تسيير الإيرادات الجبائية للولاية:

على الرغم من الأهميّة البالغة لهذا النّوع من المداخيل في ميزانية وحياة الجماعات المحلية، إلّا أنّه لا يمكن للولاية حتى المشاركة في إنشاء أي ضريبة أو التغيير من نسبتها أو تحديد النسبة التي تؤول إلى ميزانيتها، باستثناء بعض الصلاحيات في تحديد معدّلات بعض الرسوم، إلّا أنّ هذه الحصص معتمدة بموجب قوانين المالية وما على المجالس المحلية إلّا تحديد النسب الموافقة من بين النسب المفروضة، وهذا حتى تتفادى الولاية التعدّي على مبدأ "**لا ضريبة بدون قانون**"، لأنّ سلطة إحداث الضرائب والرسوم هي من اختصاص المشرّع والقانون، ولعلّ من فوائد هذا الإجراء وحدة النظام الجبائي على مستوى الوطن تدعيمًا للتلاحم والوحدة الوطنية، إذ يمكن اعتباره من الناحية السياسية مقبول إلى حدٍّ كبير، غير أنّه من الناحية الاقتصادية وبما أنّ النظام الجبائي هو الركيزة الأساسية لأيّ اقتصاد في العالم، فإنّ توحيد الجباية وبصفة مطلقة على كلّ الجماعات المحلية ينتج عنه آثار سلبية خاصة على تلك الفقيرة منها، حيث أنّ هذه الأخيرة لا يمكنها أن تستفيد من الشيء الكثير، وبالتالي تكون عالة على الدولة وتبقى تنتظر إعانتها.

من جهة أخرى، فإنّ عملية تحصيل مختلف الضرائب والرسوم هي من صلاحيات الدولة وليس للولاية أيّ دخل في هذه العملية سوى استلام حصتها سنويًا من مديريات الضرائب، فضلاً عن أنّها تتمتّع أيضًا بامتيازات واختصاصات توزيع المداخيل الجبائية بين الجماعات المحلية بما فيها الولاية، عن طريق هذه المديريات، وليس للولاية أيّة سلطة على الطعن أو الرفض سوى

الامتثال واستلام حصصها دون أدنى مراجعة للحسابات أو إعادة للتقييم. إذ أنّ هذه المهمّة في الحقيقة لا تستند كما هو الحال الآن إلى معايير موضوعية محدّدة ومعروفة، بل يتم توزيع الحصيلة وفقًا لما يتماشى والمصالح المركزية للدولة، لأنّ الموضوعية تقتضي مراعاة الحقائق الجغرافية، الكثافة السكانية والظروف الاجتماعية ... إلخ، والواقع أنّ الدولة تحتكر معظم الضرائب المنتجة للمداخيل على حساب الولاية، ما يفرض على هذه الأخيرة أن تبقى دائمًا في تبعية تجاه الدولة، وبالتالي زعزعة مفهوم الاستقلالية المالية للولاية. فبالإضافة إلى المجموعة المعتبرة من مختلف الضرائب والرسوم كالضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على أرباح الشركات ومختلف الحقوق والرسوم الجمركية، وزيادة على الجباية البترولية فهي تشارك الولاية في نسب بعض الضرائب، كالرسم على القيمة المضافة التي تأخذ منها حصة الأسد (85%) هذا من جهة، ومن جهة أخرى فبالرغم من صغر النسبة المخصّصة للجماعات المحلية إلّا أنّها تشترك فيها كلّ من البلديات والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

من هذا المنطلق فإنّ الولاية لا تملك أيّة سلطة في إحداث أيّ ضريبة أو رسم، فهذه الصلاحية هي من مهام المشّرع ولا يمكن تفويضها للولاية، وبالتالي فالإعفاءات المختلفة المؤقّتة والدائمة التي يتمُّ إقرارها بموجب القوانين المالية السنوية قد تؤدّي إلى خفض مردودية الجباية دون أن يكون للولاية احتياطات لمواجهة هذا النقص سوى اللجوء إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وهو ما يؤثّر على وضعيتها المالية.

رابعا: تشخيص واقع تسيير الموارد غير الجبائية للولاية:

باعتبار الولاية الهيئة الإقليمية الإدارية التي تعكس نشاط الإدارة المركزية (الدولة)، وجب الاعتراف لها بالشخصية المعنوية وبالذمّة المالية المستقلّة، من خلال حيازتها على الوسائل الكافية ولا سيما الموارد المالية التي تملكها ملكية خاصة، وتكون لها سلطة التصرّف فيها وبكلّ حرّية، وهذا في إطار تحترم فيه القوانين والتنظيمات.

1-تشخيص وضعية أملاك الولاية من الناحية القانونية والتنظيمية:

إنّ جميع المهام والوظائف الموكلة للولاية وكذا عمليات إدارة وتسيير شؤونها المختلفة، يجب أن تمارس ضمن إطار قانوني وتنظيمي محدّد ومضبوط، لكن بالرجوع إلى الواقع المعاش على مستوى الولاية فيما يتعلّق بتسيير واستغلال ممتلكاتها، نجده يتّسم بجملة من النقائص والسلبيات في مجال التطبيق المنهجي، الشكلي والموضوعي لجملة النصوص القانونية والتنظيمية التي تحكم الجانب الخاص بكيفيات تسيير واستغلال الممتلكات، حيث يلاحظ في هذا الشأن:

- جهل العديد من المسيّرين لبعض النصوص القانونية والتنظيمية الجاري العمل بها في إطار تسيير واستغلال الممتلكات، ولتلك التي تمّ إلغائها وتوقّف العمل بها نهائيًا، وهذا راجع بالدرجة الأولى إلى قلّة أو غياب الإعلام القانوني على مستوى الولاية، وكذا الاعتماد على كلّ ما هو سهل وبسيط والميل إلى العمل وفقًا للأنماط والأساليب القديمة الكثيرة التداول، والهروب من كلّ ما هو جديد وحديث؛

- تسجيل نقص في المعلومات بخصوص بعض الممتلكات المقيّدة في السجلات، التي من المفترض أن تحصي كلّ الممتلكات بكلّ أنواعها، بالإضافة إلى عدم تحيينها سواءً من الجانب الزماني لها أو من حيث الممتلكات في حدِّ ذاتها؛

– قدم السجلات مع تعرّضها من حين لآخر لعملية الشطب والزيادات، وعدم الشروع أو حتى التفكير في تجديدها؛

– غياب المتابعة المستمرّة والجدّية لهذه السجلات وما يطرأ عليها من تغييرات سواءً في شكلها أو مضمونها.

من خلال تشخيصنا لوضعية ممتلكات الولاية من الناحية القانونية والتنظيمية، تبيّن لنا أنّ عملية تسييرها وإدارتها لا تزال على العموم دون تطلّعات إدارة الولاية العصرية، فبالرغم من النصوص القانونية والتعليمات التنفيذية الصادرة بهذا الشأن، إلّا أنّ الولاية لم تعر الأهمّية اللازمة لمختلف النقائص المسجّلة في هذا المجال، ولا زالت إلى حدِّ اليوم مستمرّة في جهلها لقواعد تسيير الممتلكات، إذ يتجلّى ذلك في أنّ التعليمات المتعلّقة بتنفيذ وتطبيق النصوص القانونية والتنظيمية في غالب الأحيان غير محترمة وغير مستغلّة بطريقة جيّدة وفعّالة من طرف المسؤولين المحليّين.

وبالتالي هذا النقص ليس في الأدوات القانونية والتنظيمية بقدر ما هو في الإطارات القانونية المختصّة والوسائل المادية الضرورية.

2– تشخيص وضعية أملاك الولاية من الناحية المالية:

إنّ الدور المالي الذي من المفروض أن تؤدّيه ممتلكات الولاية بالنسبة لماليتها، لا زال إلى غاية هذا الحد ضعيفًا ودون المستوى من حيث المردودية والفعالية المالية، فنتائج هذه الممتلكات إذن لا هي حسنة تدعوا إلى الافتخار بها ولا هي مقبولة تدعو إلى الرضى بها، وإنّما هي ضعيفة تدعو إلى الحذر منها والدعوة إلى العمل على تقويمها التقويم السليم، الذي يجعل منها حقيقةً أداة للمساهمة في عملية الانبعاث المالي والاقتصادي على مستوى الولاية.

حيث يلاحظ في هذا المجال أنّ عائدات الولاية المتأتية من استغلال ممتلكاتها لا تشكّل سوى نسبًا ضئيلة مقارنة بالمصادر الجبائية أو المساعدات الخارجية، وفي أحسن الأحوال لا تتعدّى 0.1% من مجموع إيرادات ميزانية التسيير **(أنظر الجدول رقم:14)**، بالرغم من أنّ قانون الجماعات المحلية قد ألزم الجماعات المحلية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين أملاكها، حيث تنص المادة 153 من قانون الولاية على أنّه: "يمكن للولاية في إطار تسيير أملاكها وسير المصالح العمومية المحلية أن تحدّد بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب مع طبيعة الخدمات المقدّمة ونوعيتها".

وقصد معرفة حقيقة مدى مساهمة مداخيل الممتلكات في ميزانية الولاية، نقوم بدراسة الجدول الآتي الذي يبيّن تطوّر نسبة مداخيل ممتلكات الولاية إلى مداخيل قسم التسيير لولاية تيارت:

الجدول رقم (14): تطوّر نسبة مداخيل ممتلكات الولاية إلى مداخيل قسم التسيير للفترة (2008 إلى 2012):

السنوات	إيرادات التسيير	مداخيل الممتلكات	النسبة %
2008	4.660.084.527	2.861.531	0.061
2009	4.632.494.389	1.192.823	0.026
2010	4.592.156.680	1.961.525	0.043
2011	5.968.976.962	3.378.669	0.057
2012	6.355.726.272	2.164.550	0.034

المصدر: من إعداد الطالب اعتمادًا على الحساب الإداري لولاية تيارت خلال الفترة (2008-2012) (بتصرّف)

بتحليلنا للنسب المبيّنة في الجدول أعلاه يمكن إبراز وبكلّ وضوح أنّه بالرغم من الارتفاع النسبي الحاصل في مداخيل ممتلكات الولاية، إلّا أنّ هذا الارتفاع لا يعني بالضرورة أنّ الممتلكات مستغلّة أحسن استغلال، وأنّ الولاية تستطيع من خلالها الوصول إلى تحقيق غايتها الجوهرية ألا وهي تمويل ميزانيتها بصفة مرضية ومقبولة، فقد تكون العديد من هذه الممتلكات مهملة وتمسّها عدّة نقائص، وذلك لانعدام الطرق الكفيلة بالاستغلال الأمثل لهذه الموارد.

إذ نجد مساهمتها محتشمة وضعيفة جدًّا، تعود إلى ضعف حصيلة هذه الموارد الدائمة مقابل الارتفاع المستمرّ لنفقات التسيير. ولهذا لا يمكن تجاهل الدور الفعّال الذي تلعبه الإيرادات الجبائية في تدعيم ميزانية الولاية، مقارنة بالموارد الذاتية التي من المفترض أن تكون مساهمتها ذات وزن كبير في ميزانية الولاية ما دامت هذه الأخيرة تملك سلطة التصرّف فيها وبكلّ حرّية، ممّا يؤهّلها لتنفيذ وتطبيق برامجها ومشاريعها التنموية وبالتالي تكون لها نتائج مرضية.

وعمومًا يرجع الاستغلال اللاعقلاني لممتلكات الولاية من الناحية المالية لمجموعة من الأسباب نذكر منها:

– وضع وتجديد أسعار تأجير وكراء ممتلكات الولاية، عن طريق مداولة المجلس الشعبي الولائي دون الاعتماد في ذلك على المعلومات والبيانات الضرورية لذلك (أي دون إعادة تقييم ومراجعة للأسعار ولا لآجال العقود)، والتي من الواجب الحصول عليها من طرف المصالح المعنية (المصالح المالية والتقنية على مستوى الولاية)؛

– التسيير السيّئ ونقص الصرامة في تسيير أملاك الولاية، خاصة في فكرة الحالات الاجتماعية التي كانت وفي كثير من الحالات سببًا وراء تدني عائدات بعض الممتلكات من جهة، ومن جهة ثانية سببًا وراء استفادة الأشخاص من حقوق وامتيازات ليسوا إطلاقًا بحاجة إليها؛

– تدني وانحطاط قيمة الممتلكات، جراء عدّة أسباب منها ما هو داخلي خاص بإدارة الولاية من حيث قلّة المعرفة والدراية بالقوانين والقواعد العامة لتسيير واستغلال أملاكها بالقدر الذي يمكّنها من بلوغ وتحقيق النتائج المرجوة منها، ومنها ما هو خارجي على إدارة الولاية ويتمثّل أساسًا في بعض السلوكيات الراسخة في أذهان الكثير من أفراد المجتمع، والتي خلقت لديهم نظرة خاطئة تجاه الأملاك العمومية بصفة عامة وأملاك الولاية بصفة خاصة، حيث تسيطر على أذهانهم فكرة "**البايلك**" التي تفهم وتفسّر كمرادف لمعاني كثيرة كالنهب، التبذير والإفلاس ... إلخ.

المطلب الثالث: دراسة إحصائية لتطوّر النفقات العامة في ميزانية ولاية تيارت

تلعب النفقات العامة المحلية دورًا حاسمًا في التنمية المحلية، فمن خلالها يتم توفير البنية الأساسية اللازمة للتنمية وتهيئة الخدمات الاجتماعية الضرورية للوفاء بالاحتياجات الأساسية للسكان، وهي بذلك تكتسي طابعًا خاصًّا نظرًا لتزايدها السريع من سنة لأخرى وكذا لتعدّد مجالات إنفاقها، لذلك سنعرض بعض الإحصائيات المتعلّقة بنفقات ولاية تيارت وذلك من خلال تتبّع ميزانيتها كما يلي:

أولا: دراسة تطوّر إجمالي النفقات العامة لولاية تيارت:

تتطلّب المهام المنوطة بالولاية نفقات كبيرة، والتي لا تتوقّف عن الزيادة من سنة لأخرى لعدّة أسباب وعوامل، وذلك سواءً على مستوى قسم التسيير أو قسم التجهيز والاستثمار، حيث سنتطرّق لتطوّر كلّ واحدٍ منهما على حدًى، والجدول التالي يبيّن تطوّر النفقات العامة لولاية تيارت:

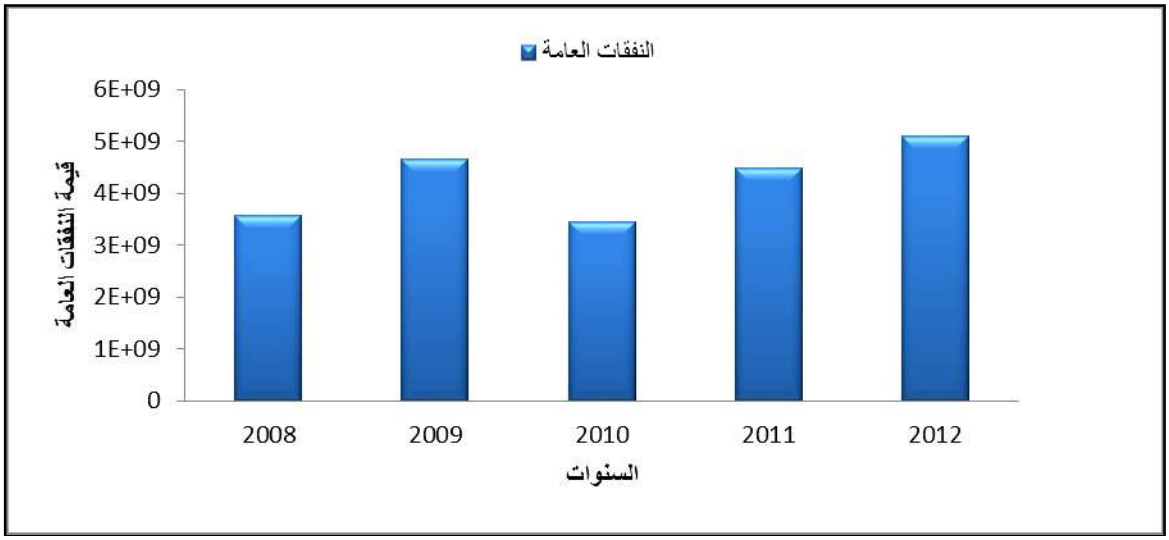
الجدول رقم (15): تطوّر إجمالي النفقات العامة لولاية تيارت من 2008 إلى 2012

(الوحدة: 1 دينار جزائري)

السنوات	النفقات العامة	نسبة تطور النفقات العامة %
2008	3.583.483.236	-
2009	4.657.621.745	% 29.98
2010	3.456.826.572	% (26.29)
2011	4.483.646.024	% 29.70
2012	5.099.420.993	% 13.73

المصدر: من إعداد الطالب اعتمادًا على الحساب الإداري لولاية تيارت خلال الفترة (2008-2012) (بتصرّف)

الشكل رقم (08): تطوّر إجمالي النفقات العامة لولاية تيارت للفترة الممتدّة من: 2008 إلى 2012



المصدر: من إعداد الطالب اعتمادًا على الجدول السابق

- التعليق على مدى تطور النفقات العامة لولاية تيارت:

من خلال الشكل البياني لتطوّر النفقات العامة الكلية لولاية تيارت خلال الفترة الممتدّة بين 2008 و2012، نلاحظ تزايد هذه الأخيرة من 3.583.483.236دج سنة 2008 إلى 5.099.420.993دج سنة 2012، إذ تعكس هذه الزيادة في النفقات العامة مدى التزام الولاية بمسؤولياتها اتجاه سكان إقليمها.

كما نلاحظ أنّ نسبة تطوّر نفقات الولاية تختلف من سنة إلى أخرى، فأحيانًا تكون مرتفعة وتارةً أخرى تكون منخفضة، وذلك بحسب الظروف الاقتصادية السائدة والسياسات التي تنتهجها الولاية اتجاه مواطنيها.

ثانيا: دراسة تطوّر نسبة نفقات قسم التسيير إلى إجمالي النفقات العامة لولاية تيارت:

تعتبر نفقات التسيير المرآة العاكسة لواقع استغلال الموارد المالية للولاية، إذ يتطلّب تسيير مصالحها نفقات ضخمة تتزايد سنة بعد أخرى، حيث يوضّح الجدول والشكل البياني الآتيين تطوّر هذه الأخيرة نسبة للنفقات العامة للولاية:

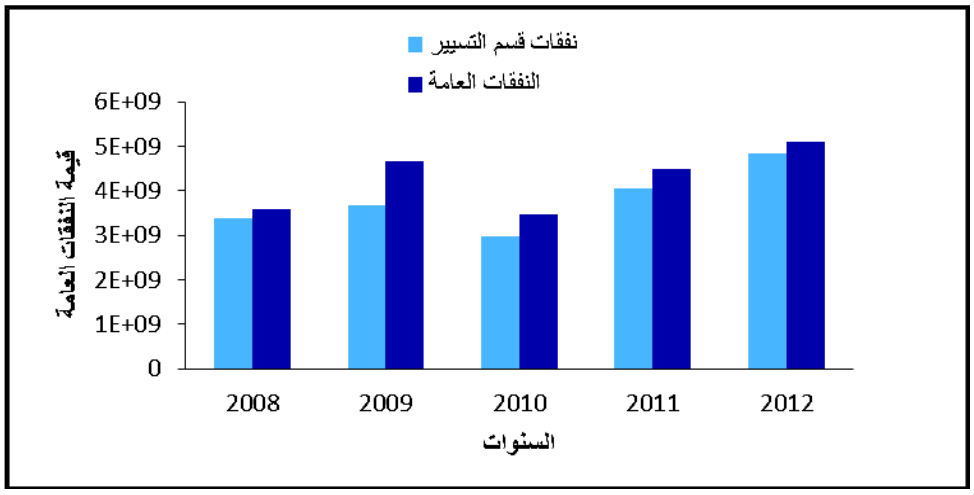
الجدول رقم (16): تطوّر نسبة نفقات قسم التسيير إلى إجمالي النفقات العامة لولاية تيارت للفترة (2008-2012)

(الوحدة: 1 دينار جزائري)

السنوات	النفقات العامة	نفقات قسم التسيير	نسبة نفقات قسم التسيير إلى إجمالي النفقات العامة
2008	3.583.483.236	3.377.215.044	% 94.24
2009	4.657.621.745	3.661.381.383	% 78.61
2010	3.456.826.572	2.980.349.913	% 86.22
2011	4.483.646.024	4.051.452.981	% 90.36
2012	5.099.420.993	4.838.096.694	% 94.88

المصدر: من إعداد الطالب اعتمادًا على الحساب الإداري لولاية تيارت خلال الفترة (2008-2012) (بتصرّف)

الشكل رقم (09): تطوّر نسبة نفقات قسم التسيير إلى إجمالي النفقات العامة لولاية تيارت خلال الفترة (2008-2012)



المصدر: من إعداد الطالب اعتمادًا على الجدول السابق

عند دراستنا لنفقات قسم التسيير لولاية تيارت خلال الفترة (2008-2012) تبيّن لنا أنّ تطوّرها من سنة إلى أخرى شأنه شأن إجمالي النفقات العامة للولاية، إذ أنّ نسبة التطور أحيانًا تكون متزايدة وأحيانًا أخرى تكون منخفضة.

بالتالي فهي بذلك تحدّد اتجاه تطوّر النفقات العامة الكلية باعتبارها تمثّل ما بين 78% إلى 95% من إجمالي النفقات العامة، إذ يعود الارتفاع للنفقات من هذا النوع لسيطرة الولاية من خلال تحمّلها للمهام الأساسية وهي تسيير الإدارة المحلية وصيانة ممتلكاتها. كما لا تزال نفقات قسم التسيير لميزانية ولاية تيارت في نمو وارتفاع أكثر من نظيرتها نفقات التجهيز والاستثمار نتيجة:

– تقديم الولاية مساعدات لصالح الفئات المحتاجة وكذلك تقديم مختلف التوريدات الضرورية لصالح الحرس البلدي؛

– التكفّل أكثر بالدخول المدرسي واقتناء الوقود لتدفئة المدارس والبناءات؛

– صيانة الطرق والإنارة العمومية؛

– دعم وترقية الجمعيات ومختلف الأنشطة الرياضية والثقافية.

إلّا أنّ هذا التزايد الملحوظ يرجع بالأساس إلى ارتفاع نفقات المستخدمين التي تمثّل أهمّ بند في نفقات التسيير، ويرجع الارتفاع الملحوظ في مصاريف المستخدمين إلى التوظيف المتزايد للمستخدمين في الولاية والذي قدّر سنة 2012 بـ: 2.805.471.687دج، حيث أخذت نسبة 58% من إجمالي نفقات قسم التسيير.

ثالثا: دراسة تطوّر نسبة نفقات التجهيز والاستثمار إلى إجمالي النفقات العامة لولاية تيارت:

تشكّل نفقات التجهيز أهمّية خاصة بالنسبة للولاية، فهي نفقات استثمارية لأنّها تولّد دخلاً على المدى الطويل أو المتوسط، كما تعتبر أداة فعّالة وحيوية لتوجيه الاقتصاد وضمان التنمية من خلال البرامج التنموية، والجدول التالي يبيّن تطوّر نفقات التجهيز لولاية تيارت:

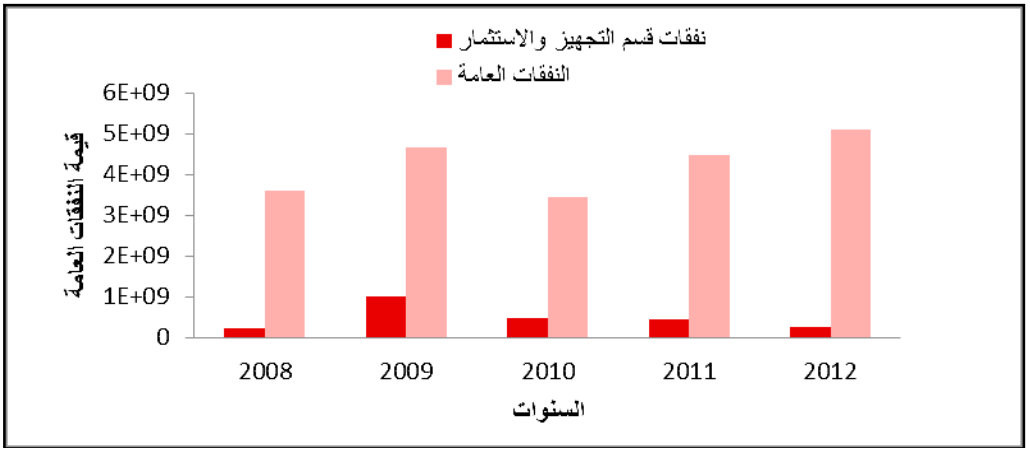
الجدول رقم (17): تطوّر نسبة نفقات التجهيز والاستثمار إلى إجمالي النفقات العامة لولاية تيارت للفترة (2008-2012)

(الوحدة: 1 دينار جزائري)

السنوات	النفقات العامة	نفقات قسم التجهيز والاستثمار	نسبة نفقات التجهيز والاستثمار إلى إجمالي النفقات العامة
2008	3.583.483.236	206.268.191	% 5.76
2009	4.657.621.745	996.240.361	% 21.39
2010	3.456.826.572	476.476.659	% 13.78
2011	4.483.646.024	432.193.043	% 9.64
2012	5.099.420.993	261.324.299	% 5.12

المصدر: من إعداد الطالب اعتمادًا على الحساب الإداري لولاية تيارت خلال الفترة (2008-2012) (بتصرف)

الشكل رقم (10): تطوّر نسبة نفقات التجهيز والاستثمار إلى إجمالي النفقات العامة لولاية تيارت للفترة (2008-2012)



المصدر: من إعداد الطالب اعتمادًا على الجدول السابق

من خلال الجدول والشكل البياني لتطوّر نسبة نفقات التجهيز والاستثمار إلى إجمالي النفقات العامة لولاية تيارت خلال الفترة (2008-2012)، نلاحظ أنّ نسبة هذه الأخيرة أقلّ من نسبة نفقات قسم التسيير، كما أنّ نسبة تطوّرها أحيانًا تكون متزايدة وأحيانًا أخرى تكون منخفضة. حيث بلغت سنة 2009 حدًّا أقصى لها بمبلغ 996.240.361دج أي بنسبة 21.39% من إجمالي النفقات العامة.

أمّا إذا نظرنا إلى نفقات التجهيز والاستثمار كقيمة مطلقة نجدها قد انخفضت من حدّها الأقصى الذي بلغته سنة 2009 إلى مبلغ 261.324.299دج سنة 2012، أي انخفضت هذه النفقات إلى ربع ما كانت عليه قبل 03 سنوات.

حيث يمكننا في الأخير الخروج ببعض الملاحظات على ما شاهدناه كصورة معبّرة عن سوء الإنفاق على مستوى ولاية تيارت، وللأسف هو واقع الكثير من ولايات الوطن، وذلك كما يلي:

1- تحمّل الولاية لبعض النفقات والمصاريف التي لا تعنيها: إذ نجد أنّ الولاية تقوم بالإنفاق والتكفّل بمصاريف وتحمّل وضعيات لم تتسبّب فيها ولا تدخل في نطاق مهامها (صلاحياتها) أو تحت مسؤوليتها ولا يستفيد منها مواطنوها، فنجدها مثلاً تتحمّل مصاريف وأعباء أشغال لصالح إدارات عمومية تملك ميزانيات مستقلّة خاصة بها، أو أنّها في الواقع من اختصاصات الدولة أو وزارة معيّنة، وكلّ هذا مناقض لترشيد النفقات الولائية.

2- الزيادة السريعة في النفقات العامة: وهذا بسبب ارتفاع نفقات أجور مستخدمي الولاية، والتي تمثّل تقريبًا 58% من ميزانية التسيير كما أوضحنا سابقًا، بالإضافة إلى زيادة التشغيل، من خلال فتح مناصب مالية لا تراعى فيها القدرة المالية للولاية.

المبحث الثالث: تقييم واقع تسيير ميزانية الجماعات المحلية والآليات الكفيلة بحوكمتها

سنحاول من خلال هذا المبحث التطرّق إلى:

- دراسة الانحراف في تقدير إجمالي النفقات والإيرادات العامة لولاية تيارت؛
- تقييم الرقابة المالية الممارسة على ميزانية الولاية؛
- المشاكل والتحدّيات المرتبطة بعملية دعم وتعزيز حوكمة ميزانية الجماعات المحلية؛
- الآليات الكفيلة بحوكمة ميزانية الجماعات المحلية لأجل تحقيق أهدافها التنموية.

المطلب الأول: دراسة الانحراف في تقدير إجمالي النفقات والإيرادات العامة لولاية تيارت

نتطرّق في هذا الصدد إلى دراسة نسب الانحراف في تقدير إجمالي كلّ من نفقات وإيرادات ولاية تيارت، من خلال مقارنة أرقام الميزانية الأولية والحساب الإداري لها، للحكم على مدى دقة هذه التقديرات، بالاعتماد على البيانات والأشكال الواردة فيما يلي:

أولا: دراسة الانحراف في تقدير إجمالي النفقات العامة لولاية تيارت:

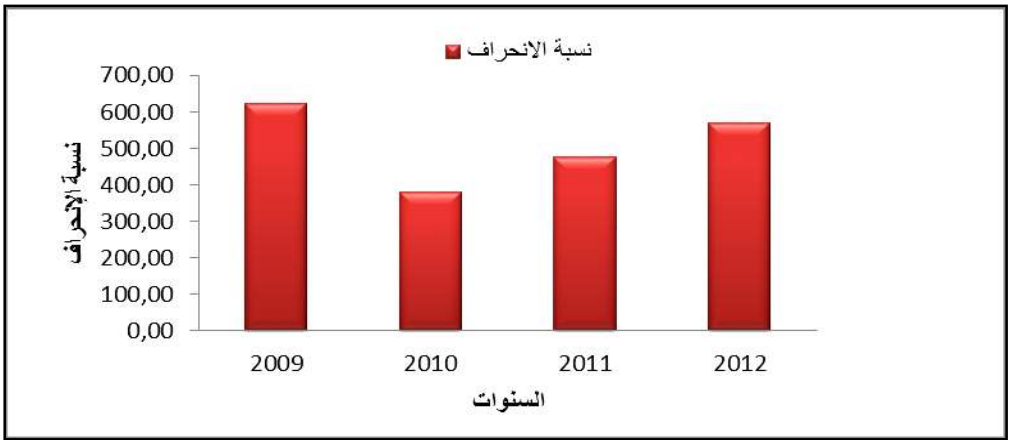
يوضّح الجدول الموالي الانحراف في تقدير إجمالي النفقات العامة لولاية تيارت خلال السنوات من 2009-2012:

الجدول رقم (18): نسب الانحراف في تقديرات النفقات العامة لميزانية ولاية تيارت خلال الفترة (2009-2012)

البيـــان / السنوات	النفقات المتوقعة	النفقات الحقيقية (الفعلية)	الانحراف	
	الميزانية الأولية	الحساب الإداري	القيمة	النسبة %
2009	643.159.881	4.657.621.745	4.014.461.864	624.18
2010	718.863.046	3.456.826.572	2.737.963.526	380.87
2011	776.124.942	4.483.646.024	3.707.521.082	477.70
2012	761.385.223	5.099.420.993	4.338.035.770	569.76

المصدر: من إعداد الطالب اعتمادًا على الميزانية الأولية والحساب الإداري لولاية تيارت للفترة (2009-2012) (بتصرف)

الشكل رقم (11): نسب الانحراف في تقديرات النفقات العامة لميزانية ولاية تيارت خلال الفترة (2009-2012)



المصدر: من إعداد الطالب اعتمادًا على الجدول السابق.

من خلال القراءة للجدول والشكل البياني أعلاه يتّضح لنا مدى زيادة حجم نفقات الولاية المنجزة مقارنة مع النفقات التي تمّ تقديرها في الميزانية الأولية، حيث تمّ تسجيل انحرافات جدّ كبيرة تتراوح ما بين (380.87**%** إلى 624.18**%** بالزيادة عن التقديري)، وهو ما يؤكّد عدم الدّقة في تقدير أرقام النفقات العامة للميزانية ويعكس بشكل واضح مدى ابتعاد أسلوب التقدير عن الموضوعية.

هذا ويلاحظ أنّ الانحراف في عام 2009 قد بلغ مستوى قياسي بوصوله إلى 624.18**%** بالزيادة عن المقدّر، إذ أنّ هذا الانحراف جِدُّ كبير، وهو ما نتج عنه زيادة ضخمة. غير أنّه في السنوات الموالية بدأ في الانخفاض تدريجيًا لكن دون تسجيل نسب معقولة قريبة إلى الواقع، خاصة وأنّ الولاية لا تمرّ بظروف طارئة.

والاختلاف بين النفقات المقدّرة والنفقات الفعلية يرجع لعدّة أسباب منها:

- عدم استعمال أساليب دقيقة في التقدير؛
- عدم الاعتماد على النفقات الواردة في الحساب الإداري عند عملية التقدير؛
- عدم توفّر الولاية على المعطيات الإحصائية اللازمة والمتعلّقة بالتحصيل الجبائي، والمعلومات والإجراءات الجديدة كزيادة الأسعار، الأمر الذي يشير إلى عدم صحة تقدير الولاية لأنشطتها وأعمالها المستقبلية.

ثانيا: دراسة الانحراف في تقدير إجمالي الإيرادات العامة لولاية تيارت:

الجدول التالي يبيّن نسب الانحراف في تقدير إجمالي الإيرادات العامة لميزانية ولاية تيارت خلال الفترة الممتدّة من 2009-2012:

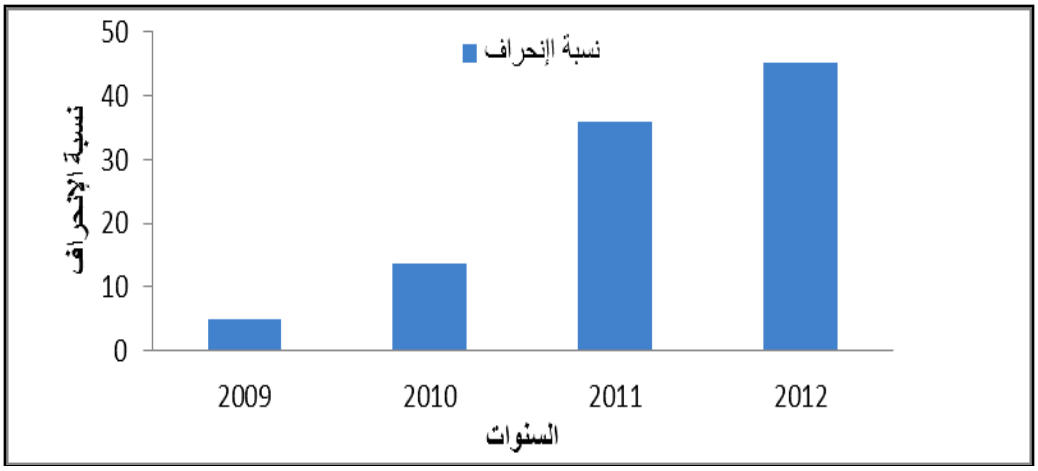
الجدول رقم (19): نسب الانحراف في تقديرات الإيرادات العامة لميزانية ولاية تيارت خلال الفترة (2009-2012)

البيـان / السنوات	الإيرادات المتوقعة	الإيرادات الحقيقية (الفعلية)	الانحراف	
			القيمة	النسبة %
2009	6.942.518.947	7.292.800.202	350.281.255	5.05
2010	6.198.306.377	7.050.578.535	852.272.158	13.75
2011	6.198.306.377	8.421.795.244	222.348.867	35.87
2012	6.198.306.377	8.992.793.681	2.794.487.304	45.08

المصدر: من إعداد الطالب اعتمادًا على وثائق الميزانية لولاية تيارت للفترة (2009-2012) (بتصرّف)

وحتى تتّضح الصورة أحسن، سنقوم بتمثيل البيانات السابقة في الشكل أدناه ومن ثمّ نقوم بتحليلها.

الشكل رقم (12): نسب الانحراف في تقديرات الإيرادات العامة لميزانية ولاية تيارت خلال الفترة (2009-2012)



المصدر: من إعداد الطالب اعتمادًا على الجدول السابق.

من خلال الجدول والشكل البياني أعلاه يتّضح أنّ نسبة الانحراف في تقدير الإيرادات العامة لولاية تيارت خلال الفترة (2009-2012)، تكون أقلّ مقارنة بنسبة انحراف تقدير النفقات العامة للولاية خلال نفس الفترة، حيث تمّ تسجيل انحرافات معقولة نوعًا ما وهي تتراوح ما بين (5.05% إلى 45.08% بالزيادة عن التقديري)، إذ تمّ تقدير النسبة 5.05% خلال السنة 2009 وهي أقلّ

نسبة انحراف في إيرادات الولاية كما أنّها جِدُّ معقولة، في حين أنّ السنوات الثلاث الموالية تمّ خلالها تسجيل ارتفاع في مستوى الانحراف إذ يلاحظ استعمال قيمة واحدة "6.198.306.377" للتقدير خلال هذه الفترة دون مراعاة ظروف كلّ سنة، وهو ما يؤكّد عدم الدقة في تقدير أرقام الإيرادات العامة للميزانية وبالتالي يعكس بشكل واضح مدى ابتعاد أسلوب التقدير عن الموضوعية.

المطلب الثاني: تقييم الرقابة المالية الممارسة على ميزانية الولاية

للرقابة على ميزانية الجماعات المحلية دور وأهمّية كبيرة في حماية المال العام والحفاظ عليه، من خلال التأكّد من حجة التصرّفات المالية وأنّها مطابقة للقوانين والتعليمات والقواعد العامة للميزانية، حيث تمارس من طرف أجهزة وهيئات الرقابة المالية، كما أنّها تختلف في فعاليتها من جهاز رقابي إلى آخر.

أولا: تقييم الرقابة المالية السابقة الممارسة على ميزانية الولاية:

تفترض الرقابة المالية السابقة، أن يكون لدى هيئات الرقابة المالية سلطة الموافقة المسبقة على الأعمال والتصرّفات المالية، وإلزام الهيئات الإدارية محلّ الرقابة، بعدم صرف أيّة نفقة إلّا إذا كانت مطابقة للقواعد المالية المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها.

إذ لا يجوز للآمر بالصرف "**الوالي**"، تحصيل إيراد أو دفع نفقة إلّا بوجود تأشيرة المحاسب العمومي، زيادة عن تأشيرة المراقب المالي، لكن رغم الفعالية التي تتميّز بها الرقابة المالية السابقة، إلّا أنّه يعاب عليها أنّها تقيّد الرقابة اللاحقة بالنتائج المتوصّل إليها[1].

[1] محمد عباس محرزي، **اقتصاديات المالية العامة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2010، ص382. (بتصرّف)

1- تقييم الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها (رقابة المراقب المالي):

تمارس هذه الرقابة من طرف مراقبين ماليين، وتباشر عمليًا عند البدء في تنفيذ الميزانية، والقيام بمختلف التصرّفات المالية، وأثناء مرحلة الالتزام تحديدًا، كما أنّها تعتبر رقابة خاصة بالنفقات، فهي تهدف إلى احترام شرعية النفقات الملتزم بها، وبذلك تستبعد جميع الإيرادات من مجال تطبيق هذا النوع من الرقابة.

حيث تعتبر أنّها من أنجع أنواع وآليات الرقابة الممارسة على ميزانية الولاية، ويمكن أن تساهم بشكل فعّال في التسيير الجيّد لها، كونها تقوم على مراقبة صرف النفقات بعد الالتزام بها وقبل دفعها، وما توسيع مجال رقابتها ليشمل ميزانية البلديات إلّا تأكيد على فعاليتها في ترشيد نفقاتها، وتفاديًا للالتزام بنفقات زائدة غير متاحة في الميزانية.

وبالتالي للمراقب المالي دور أساسي لا يمكن الاستغناء عنه في عملية تنفيذ النفقة، من خلال عملية الرقابة السابقة عليها وتجنيب الآمر بالصرف الوقوع في الأخطاء، فهو يعتبر صمّام الأمان بالنسبة لهذا الأخير، وذلك من خلال استشارة وُجوبية مُلزم بتنفيذها.

لكن رغم هذا، هناك بعض الصعوبات التي تواجه المراقب المالي أثناء أداء مهامه، منها كثرة وتنوّع عمليات الإنفاق الواجب عليه مراقبتها، وهذا إمّا بالتأشير عليها أو رفضها أو إبداء الملاحظات الواجب على الآمر بالصرف مراعاتها لتصحيحها، وكلّ هذا في وقت قصير ومحدّد، ممّا يتطلّب وقت وجهد كبيرين عند المراقب المالي وكلّ هذا سيخلق ضغط كبير عليه بلا شك، قد يعرّضه إلى الوقوع في التقصير في أداء مهامه، ويسبّب في عدم مرونتها وبطء إجراءاتها، خاصة أمام افتقار أغلب المراقبين الماليين إلى مستوى التخصّص في التدقيق في الحسابات. وهو ما يؤدّي في الأخير إلى شلل في نشاط الإدارة، وتأخير تنفيذ أعمالها، وبالتالي تعطّل سير المصالح المحلية.

2- تقييم رقابة المحاسب العمومي في إطار نظام المحاسبة العمومية الحالي:

بالرغم من أنّ للولاية محاسبة مستقلّة، إلّا أنّها مجبرة على وضع أموالها في الخزينة العمومية، ولهذا فإنّ أمين خزينة الولاية باعتباره المحاسب العمومي الرئيسي لميزانية الولاية، ملزم بمراقبة مشروعية العمليات المالية والحسابية التي تقوم بها الولاية ومدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

ولعلّ هذا ما تتميّز به المحاسبة العمومية بأنّها محاسبة من النوع الشكلي، فهي ليست إلّا أداة لمراقبة مدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية فحسب، كما أنّها تبتعد كثيرًا عن الأهداف الخاصة بالمجتمع المحلي، ولا تأخذ بعين الاعتبار المتطلّبات النوعية للمواطنين، الذين يقومون بدفع الضرائب (المموّلين لميزانية الولاية).

إذ نجد في بعض المواد من أبواب ميزانية الولاية أنّ بياناتها غامضة مثل: **المادة 969 برامج الأطراف الأخرى، المادة 979 عمليات أخرى خارجة عن البرنامج**، فمثل هذه العبارات تؤدّي إلى خلق شك لدى من يقوم بالمراقبة المالية، فمن جهة تنص على إسناد النفقة ومن جهة أخرى نجدها مقيّدة بها عبارة "**أخرى**". لكن قد تكون متنفّسًا للآمر بالصرف، فلهذا يجب تعديل القوانين التي تجاوزها الزمن مثل: التعليمتين الوزاريتين المشتركتين (**W1** و**W2**) فهما منذ السبعينات.

وبالتالي فالرقابة التي يمارسها المحاسب العمومي وفق نظام المحاسبة الحالي وبحكم الطابع الذي تتميّز به، ستبقى محلاً للانحرافات، لاسيما الانحرافات الميزانية منها، فالمسيّر بات يفضّل الإتقان الشكلي، ويبقى ملاحقًا بالخوف من الفروق التي يمكن أن تظهر بين تقديرات الإيرادات والنفقات وانجازها، وهذا على حساب مردودية ونوعية الخدمة العمومية.

وعليه، لا يمكن للمحاسبة العمومية الحالية أن تستمرّ في إهمال ضرورة التسيير الحديث والفعّال لأموال الجماعات المحلية، إذ يجب البحث عن قواعد حديثة للميزانية والمحاسبة، تستجيب كلّية للمتطلّبات الجديدة.

ثانيا: تقييم الرقابة المالية اللاحقة الممارسة على ميزانية الولاية:

تباشر الرقابة المالية اللاحقة بعد تنفيذ التصرّفات المالية واتخاذ القرار بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات، وهي لا تحول دون أن يصبح الأمر بالتحصيل، أو الأمر بالدفع نافذًا كما هو الحال بالنسبة لرقابة المحاسب العمومي والمراقب المالي. وبهذا تكون هذ الرقابة لاحقة لعملية التنفيذ، ولا تكون إلّا بعد استيفاء الإجراءات القانونية اللازمة، وتمارس من طرف المفتشية العامة للمالية، ومجلس المحاسبة.

1-تقييم رقابة المفتشية العامة للمالية:

تعتبر المفتشية العامة للمالية جهازًا إداريًا للرّقابة البعدية على الأموال العمومية، وهي تخضع إلى قواعد عامة تنظيمية طبقًا للقوانين المعمول بها في جميع تدخّلاتها، حيث تجري رقابتها على وثائق وحسابات الهيئات الخاضعة لها (ميزانية الولاية) بكلّ حرّية وفي عين المكان بعد التبليغ أو بصفة مباغتة، إذ تعتبر الطريقة الأخيرة التي تتمُّ بها تدخّلات المفتشية العامة للمالية ضرورية للغاية، وذلك لتحسيس المسيّرين بأّنهم خاضعين دائمًا للرقابة، وهذا لزيادة فعالية التسيير.

إلّا أنّ ما يمكن ملاحظته أنّ نتائج تدخّلاتها ليست في مستوى الاختصاصات التي منحت لها، كما أنّ التقارير التي تعدّها سواءً الدورية أو السنوية تبقى مجرّد ملاحظات ونتائج وفقط، ولا يمكن أن تكون ملزمة للهيئات المعنية بالرقابة.

إذ أنّ قيمة وفعالية الرقابة تقدّر بما تنتهي إليه من قرارات تنفيذية في حالة إثبات وقوع تجاوزات أو مخالفات، وهو ما لا نجده في رقابة المفتشية العامة للمالية، حيث أنّه لا يمكن أنّ

تتّخذ أيّة تدابير استعجالية ردعية فهي لا تتمتّع بحق تسليط العقوبات، وتكتفي فقط بتبليغ ما تمّت معاينته من هذه المخالفات إلى السلطة السلّمية أو الوصية (وزارة الداخلية) على الهيئات محلّ عملية الرقابة (الولاية). وهو ما يجعل مصير عملها موضوع تساؤل، يمكن أن يؤثّر على نفسية المفتشين وأدائهم، خاصة إذا كانت تقاريرها لا تنشر، هذا من جهة، ومدى استقلاليتها من جهة أخرى خصوصًا وأنّها تابعة لوزير المالية، يضاف إلى هذا أنّ تطوّرها يسير بسرعة أقلّ من سرعة التطوّر التي مسّت وتمسّ الاقتصاد الوطني.

وفي هذا الصدد فإنّ توسيع نطاق مهام المفتشية العامة للمالية، قد ساهم في الحدّ من أهمّية الرقابة التي تمارسها، حيث تمّ مدّ وتوسيع مجال تدخّلها، في مقابل وسائل ردع محدودة جدًّا، وهو ما يؤكّد عدم فاعلية هذ الرقابة، في ظل المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرّخ في 06 سبتمبر سنة 2008 والذي يحدّد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، وهذا ما تبيّنه بوضوح المناهج والطرق الكلاسيكية التي ما زالت معتمدة، مثل المعالجة اليدوية للملفات التي تؤدّي إلى ضياع وقت إضافي يمكن استغلاله في توسيع أعمالها، الأمر الذي يتطلّب ضرورة مراجعة آليات رقابة المفتشية العامة للمالية، لأهميّة الدور الذي يمكن أن تقوم به للحفاظ على المال العام[1].

2-تقييم رقابة مجلس المحاسبة:

يعتبر مجلس المحاسبة الهيئة العليا للرقابة اللاحقة (البعدية) على أموال الدولة والجماعات المحلية، إذ يقوم مع نهاية كلّ سنة بتتبّع والتحرّي عن تفاصيل العمليات التي تمّت خلالها بدقة، من خلال الاطّلاع على كلّ الوثائق التي من شأنها تسهيل عملية الرقابة، وتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته، وذلك بالاتصال مع جميع الإدارات والمؤسسات العمومية التي لها

[1] عبد الصديق شيخ، **الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية**، أطروحة دكتوراه في القانون العام، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 (بن يوسف بن خدة)، 2010-2011، ص 281. (بتصرّف)

علاقة بعملية الرقابة، بهدف الكشف عن أيّ اختلاس قد يقع أو الوقوف عند كلّ تلاعب، ثمّ إنّ رقابته تدفع كلّ الخاضعين والمسؤولين بصفة خاصة، إلى توخّي الحذر والدقة في تنفيذ العمليات المالية والحرص على تطبيق اللوائح والتنظيمات والتعليمات المالية، ممّا يستدعي منع وقوع الكثير من المخالفات التي يفترض حدوثها لولا اعتماد رقابة هذا المجلس.

حيث أنّه بإمكان مجلس المحاسبة أن يقوم بتحميل مسؤولية كلّ من يرتكب مخالفة أو عدّة مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وهذا لأيّ مسؤول أو عون في المؤسسات، أو الهيئات العمومية التي تخضع لرقابته. وبالتالي فهو يستطيع تسليط وتوقيع العقوبات وحقّ النطق بالأحكام في حقّ مرتكبي المخالفات على عكس المفتشية العامة للمالية، وهذا لتمتّع أعضائه بصفة القاضي ممّا يجعله في وضعية أكيدة أكبر خصوصًا وأنّه تابع مباشرة لرئاسة الجمهورية من جهة، ونظرًا لحماية المشرّع لقضاته من الضغوطات والاعتداءات التي قد يتعرّضون لها أثناء قيامهم بمهامهم من خلال نص المادتين 37 و38 من المرسوم الرئاسي رقم 90-32 الذي يحدّد قواعد تنظيم المجلس الأعلى للقضاء وعمله، من جهة أخرى.

لكن من الناحية العملية هذه الحماية غائبة سواءً على المستوى المادي أو القانوني، وعليه فإنّ قضاة مجلس المحاسبة لا يمكنهم تأدية المهام الموكلة إليهم بشكل جدّي ودقيق ونزيه. كما أنّ أقصى ما يملكه مجلس المحاسبة في تنفيذه للعقوبات، هو طلب المخالفين للتحقيق الجنائي والإداري، وأنّ قراراته لا تحوز أيّة حجية ولا يملك إلّا تقديم التوصيات والاقتراحات، بالإضافة إلى أنّ الصلاحيات التي خوّلها المشرّع لهذا المجلس والتي تقوم على اكتشاف المخالفات ماهي إلّا اتّهام بالتقصير، وينبغي أن يقوم هذا الاتّهام على أدلّة إثبات صحيحة ومستمدّة من أصول ثابتة، ومن الصعوبة الحصول على تلك الأدلّة.

إذن فرغم أهمّية دور مجلس المحاسبة والمتمثّل في الرقابة البعدية على أموال الدولة وجماعاتها المحلية، والتي تهدف إلى إرساء العدالة من خلال تطبيق قوانين المالية، إلّا أنّنا لا نجد أيّ صدى له على أرض الواقع، ولعلّ قصور الرقابة التي يؤدّيها هذا الأخير يرجع إلى الصعوبات والمشاكل المادية والوظيفية التي يعاني منها، والتي يمكن إجمالها فيما يلي[1]:

- عدم وجود مقرّ مناسب (غرف جهوية للمجلس) لممارسة الصلاحيات الهامّة والدقيقة التي يكلّف بها قضاة المجلس، بالإضافة إلى عدم توفّر الشروط والإمكانيات المادية من مكاتب وأجهزة، والتي تسمح لأعضائه بالتحرّك بمرونة لتتبع ومراقبة التسيير المالي للجماعات المحلية والهيئات الأخرى التابعة لاختصاص رقابته؛
- عدم الاكتراث بالتقارير الرقابية التي يعدّها، مع عدم وجود الجزاء المناسب؛
- فقدان أعضائه للاستقلالية سواءً من الناحية الوظيفية أو العضوية، وعدم وجود الضمانات القانونية والمادية التي تمكّنهم من تأدية وظائفهم على الوجه المطلوب.

نستنتج من كلّ هذا مدى ضعف الوسائل الضرورية حتى يؤدّي مجلس المحاسبة وظيفة الرقابة المنوطة به وبالتالي زيادة فعاليته، أمّا على مستوى الولاية لم يقدّم مجلس المحاسبة ما كان ينتظر منه وهذا راجع بطبيعة الحال إلى الأسباب المذكورة سابقًا، وكذلك المركزية الشديدة لمجلس المحاسبة، فكثافة الملفات وتنوّعها ومركزيتها الشديدة خاصة مع التنظيم الإقليمي الجديد، أضعف فعالية رقابته على مالية الولاية.

---

[1] سهيلة بوزبرة، **دور مجلس المحاسبة في مكافحة جرائم الفساد**، ص 12. من الموقع الإلكتروني:
http://www.univ-medea.dz/Fac%5CD%5CManifestations%5CProtection%20argent%20et%20contre%20la%20corruption2009-2010/23.pdf، تاريخ التحميل: 2015/04/12. (بتصرّف)

ثالثا: تقييم الرقابة المالية الممارسة من قبل المجلس الشعبي الولائي:

تجدر الإشارة إلى أنّه وبهدف تدعيم الديمقراطية وإعطائها فعالية أكبر، وبناءً على الدستور، فإنّ المجالس الشعبية المنتخبة وباعتبارها قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية المحلية، فإنّها مؤهّلة لممارسة الرقابة في مدلولها الشعبي.

وعلى هذا الأساس يحق للمجالس الشعبية الولائية رقابة التنفيذ الجاري للميزانية من قبل الآمرين بالصرف (الولاة) حول استعمال اعتمادات وأملاك الولاية، وذلك طبقًا القوانين والأنظمة المتعلّقة بالجماعات المحلية وفي إطار احترام الصلاحيات الممنوحة. أمّا رقابة المجالس الشعبية الولائية اللاحقة، فإنّها تتمثّل أساسًا في مناقشة الحسابات الإدارية المقدّمة لها من طرف الآمرين بالصرف (الولاة) بعد اختتام كلّ سنة مالية، حيث تقوم بالتحقّق من توافق العمليات المتّخذة في إطار الميزانية ونتائجها مع تلك المنفّذة من قبل المحاسبين العموميين المعنيين، ومن مطابقتها لترخيصات الميزانية وإجراء التسويات اللازمة عند الاقتضاء، ثمّ تبتُّ في ذلك المجالس الشعبية بمداولات تقييمها[1].

لكن هذه الرقابة تبقى ذات أهمّية أقلّ، لأنّ الولاية خاضعة في كلّ أعمالها ونشاطاتها إلى الرقابة الوصائية التي تمارسها وزارة الداخلية، والتي يعتبرها الكثيرون ثقيلة جدّا، ويمكن أن تؤثّر حتى على استقلالية التسيير فيها.

المطلب الثالث: المشاكل والتحدّيات المرتبطة بعملية دعم وتعزيز حوكمة ميزانية الجماعات المحلية

تواجه الجماعات المحلية عراقيل متعدّدة منها ما يثور بسبب علاقتها بالسلطة المركزية وأخرى تواجهها في علاقتها مع المواطنين، بالإضافة إلى بعض المشاكل المتعلّقة بهيكلها وبنيتها التنظيمية، فضلاً عن النقائص المتعلّقة بالتنفيذ الميزاني.

---

[1] محمد مسعي، **مرجع سابق**، ص ص: 159-160. (بتصرّف)

أولا: تقديم السلطة المركزية إعانات مالية لميزانية الولاية ومراقبة كيفية إنفاقها:

تلتجئ معظم الولايات إلى مصادر التمويل الخارجية، كالقروض والهبات والإعانات المقدّمة من طرف الدولة، وهذا نتيجة لضعف مواردها، بحيث نجد أنّ الإعانات المتأتّية عن طريق الهبات في الوقت الراهن، تكاد تكون منعدمة بسبب تفشي ظاهرة الفقر وقلّة الوعي وتراجع ثقافة المشاركة المدنية لدى الولايات، بالإضافة إلى ذلك نجد جلّ الولايات تبتعد عن عملية الاقتراض وهذا لعدّة أسباب نذكر منها:

❖ خوف الولايات المقترضة من زيادة إرهاقها وعدم قدرتها على التسديد من جهة، ومن سيطرة المؤسسة المقرضة من جهة أخرى، خاصة مع غلق باب المنافسة البنكية النزيهة ما يجعل التمويل بالقروض حكرًا على المؤسسات البنكية التابعة للدولة، الشيء الذي حوّل عمليات الاقتراض إلى شبه عقود إذعان المسيطر فيها هو البنك؛

❖ عدم وجود امتيازات بنكية تقدّم للجماعات المحلية عند عملية الاقتراض، وخاصة مع الإصلاحات البنكية المستحدثة بموجب قانون البنوك الذي أعطى الحرية الكاملة للبنك في التعامل وفق قوانين السوق الكلاسيكية القائمة، لمنح القروض على الأمن والضمان والقدرة على التسديد.

وعلى هذا الأساس لم يبق أمام الولاية سوى الاعتماد على إعانات الدولة، كالإعانات المقدّمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ويبدو أنّ هذه الإعانات ليست مجانية، بل هي إعانات مشروطة، لأنّ كلّ إعانة حكومية تعني رقابة حكومية، فكما يقول الأستاذ: **(Pisani)**: "**أنّ الدولة لا تموّل إلّا إذا تحكّمت**"[1]، ومنه فهي تفرض تدخّلها على الجهة المحلية "**الولاية**" ورقابة كيفية إنفاقها لهذه الأموال (الإعانات) من خلال مايلي[2]:

---

[1] مصطفى كراجي، **أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري**، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 34 العدد الثاني، 1996، ص 348.

[2] فريدة مزياني، **الإطار القانوني للجماعات المحلية: واقع وآفاق**، ص ص: 155-156. (بتصرّف)، من الموقع الإلكتروني: www.fdsf.rnu.tn/useruploads/files/farida.pdf، تاريخ التحميل: 2015/03/14.

1- رقابة وتوجيه القرار المحلي: إنّ ممارسة الولاية لاختصاصاتها يستوجب قدرًا من الحرية في التسيير المالي والإداري، وهذا ليس محقّقًا في ظلّ الإعانات التي تقدّمها الدولة للمشاريع والاستثمارات المحلية، والتي تبيّن رغبتها في أن تكون سياسة التنمية المحلية مشتركة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، ومن ثمّ تكون هذه الأخيرة "**الولاية**" تحت إشراف ورقابة السلطة الوصية من حيث الاختيارات الاقتصادية والإنفاق المالي، باعتبار أنّ السلطة المركزية (بالتحديد وزارة المالية ووزارة الداخلية) هي التي تحدّد الحاجيات المحلية مع أخذ رأي السلطات المحلية.

2- تخصيص الإعانات: لتباشر الولاية صلاحياتها بحرية وجب توافر الموارد المالية الكافية، وفي حالة عدم توافرها أو عدم كفايتها فإنّها تتلقى إعانات مركزية، قد تكون إجمالية أي غلاف مالي موجّه للاستثمارات المحلية دون تحديد المشاريع التي سوف تموّل، أو تخصيصية لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار، وهي معتمدة كثيرًا من طرف المشرّع، ونلمس ذلك صراحة من خلال أحكام الفقرة الأولى من المادة 177 من قانون الولاية رقم 12-07، بحيث نجدها تلزم الصندوق المشترك للجماعات المحلية بأن يدفع للولايات تخصيصات مالية سنوية توجّه إلى قسم التجهيز والاستثمار، ولعلّ الهدف من وراء النص على قاعدة التخصيص، هو تسيير الموارد المالية بصورة عقلانية لتحقيق التنسيق المالي والمحاسبي، وبهذا تحوّلت هذه الإعانات من وسيلة دعم إلى وسيلة تدخّل، وهذا ما يفقد الولاية حرية التصرّف والتسيير، بحيث يجعلها ملزمة بالعمل وفقًا لما سُطّرت له تلك الإعانات مسبقًا من قبل الجهة المركزية.

3- التخطيط المركزي للتنمية المحلية للولاية: إنّ معيار نجاح أيّة تنمية يكون بالتخطيط الذي ينطلق من معطيات عملية تقوم على الإحصاء والتحليل الاقتصادي، وفي هذا الصدد نجد أنّ الدولة لجأت إلى تخطيط التنمية المحلية لإدراجها ضمن المخطّط الوطني، من حيث اختيار الاستثمارات وتحديد الأولويات، إذ نجدها قيّدت مشاركة الولاية في تسيير مخطّطاتها التنموية،

ويظهر ذلك جلّيًا بضرورة انسجام مخطّطات الولاية مع المخطّط الوطني للتنمية، بالإضافة إلى ذلك نلاحظ أنّ سلطة مراقبة وتنفيذ تلك المخطّطات، يعود إلى الوزير المختصّ والوالي، وليس إلى المجالس المحلية المنتخبة، وهذا ما يشكّل مساس باستقلالية الولاية، بدليل أنّه يمكن للجهة المركزية أن تقوم بتجميد النشاط التنموي الذي قامت به الولاية إذا كان لا يخدم مصالحها، كما يعتبر هذا التمويل ورقة ضغط على أعضاء الولاية لتحقيق أغراضها ومصالحها على المستوى المحلي.

من خلال ما سبق يتبيّن أنّ الولاية تواجهها عدّة عراقيل في علاقتها مع السلطة المركزية رغم أنّ النصوص القانونية تعترف للمجالس الشعبية المحلية باختصاصات واسعة في جميع المجالات التي تخصّ الولاية.

ثانيا: المشاكل والصعوبات الفنية والتقنية:

تعاني الجماعات المحلية من خلل هيكلي في بنيتها، إذ هناك قضايا متعدّدة تتعلّق بانخفاض مستوى كفاءة موظفيها، فسوء التسيير وعدم التخطيط والدراسة المسبقة للمشاريع، إضافة إلى انعدام المشاركة الشعبية وكذا مشكلة نقص البيانات الإحصائية وتداولها، تعتبر من المشاكل التقليدية التي تواجهها الجماعات المحلية ولازالت.

1- سوء التسيير وانعدام الدراسة المسبقة للمشاريع:

إنّ التخطيط يقوم على أهداف محدّدة مستقبليًا، ولجدّية التخطيط ونجاحه يجب أن تكون هذه التقديرات مبنية على أساس علمي ومدروس لا على مجرّد تكهّنات أو اجتهادات شخصية أو عفوية. إذ أنّ أيّ مشروع تنموي أو غيره خاص بالولاية وجب أن نجده بالضرورة في ميزانية الولاية (الأولية، الإضافية والحساب الإداري) بالتقسيم والبند الخاص به.

ولأنّ كلّ عملية أو مشروع يتطلّب أموالاً ووسائل مادية وبشرية وآجالاً تحدّد مسبقًا البداية ثم النهاية وحتى اختيار الموقع والأرضية، فهذه المراحل تتطلّب تخطيطًا ودراسة شاملة من جميع النواحي والعناصر المكوّنة له بصورة عقلانية وعلمية وحتى يضمن النجاح والإنجاز في الوقت المناسب.

لكن الواقع المعاش أنّ المجلس الشعبي الولائي والكثير ما يحدث أنّه يختار مشروعًا في غير وقته المناسب بسبب الضغوطات من هنا وهناك، فيختار عملية أكبر تكلفة من الاعتمادات المتوفّرة لأنّه يرى أنّها مستعجلة وضرورية، أو يسجّل مشروعًا ويأمر بصرف اعتماداته في إنشاء أخرى، هذا بدون حساب الأعمال التكميلية والطارئة غير المقدّرة والتي تأخذ مصاريف معتبرة بما فيها النقل والعمران، وهذا لأنّ اختيار المشروع ارتجالي غير مؤسّس على تخطيط وإجراءات عقلانية مضبوطة، فإنجاز كلّ مشروع يتطلّب بالضرورة التخطيط لكلّ مراحله وتقدير كلّ إمكانياته وضبط الآجال بدقّة مع وضع الاحتمالات اللازمة.

2- نقص مستوى التأطير والكفاءة في العمل:

إنّ عدم تحكّم المستخدمين في التقنيات والكفاءات اللازمة للتسيير الحسن لمالية الولاية يؤدّي بالضرورة إلى التبذير والإهمال، وهذا بسبب عدم وجود سياسة واضحة للتكوين تساهم في رفع المستوى وتجديد المعارف وفقًا للحاجات المحدّدة سلفًا. هذا الذي لمحناه على مستوى الولاية، فغالب موظفيها ليسوا مؤطّرين ولا من خريجي الجامعات ذوي المستوى العالي أين يُنتظر منهم تقديم خدمات ومستوى ما يطمح إليه المواطن، بل على العكس من ذلك نجد عجزًا وتقصيرًا وشللاً وإهمالاً يعكس نوعية الخدمات المقدّمة والواقع الاجتماعي الذي وصل إليه المواطن على المستوى المحلي.

بدون أن ننسى كذلك المنتخب المحلي، والذي بدوره لا يتم انتقاؤه على أساس الكفاءة أو الشهادة أو أدنى شرط، كما أنّه لا يخضع إلى تكوين لمعرفة ماهية المرفق العمومي والهدف من وجوده وصلاحيته أو حتى معرفة طبيعة الخدمة التي يسهر على أدائها، كما أنّ هناك جهل تام بكلّ ما يتعلّق بقوانين التسيير والمحاسبة العمومية، وحتى حالة الولاية المالية وما تحتاجه فعليًا من مشاريع تأتي بالفعالية والنفع الملموس على سكان الولاية.

3- التأخّر في إنجاز المشاريع:

من أهمّ العوائق التي تقف في سبيل تحسين التنمية على مستوى الولاية هو التأخّر في إنجاز المشاريع، والذي لم يعد يقتصر على مجال معيّن من نشاطها بل تعدّى ذلك ليشمل مختلف القطاعات الحساسة الاقتصادية والاجتماعية، فبالنظر إلى وضعية المشاريع المسجّلة بولاية تيارت فهي في حالة تأخّر دائم، وفيما يلي نأخذ سنة 2012، كمثال عن ذلك:

الجدول رقم (20): نسبة إنجاز المشاريع لبرامج ولاية تيارت لسنة 2012. (الوحدة 01 دينار جزائري)

مشاريع حسب كل قطاع	سنة 2012			
	الإعتمادات المفتوحة	الإنجازات	باقي الإنجاز	نسبة الإنجاز
البنايات والتجهيزات الإدارية	1.343.557.002	54.768.791	1.288.788.211	% 04.08
طرق الولاية	317.765.123	10.544.411	307.220.712	% 03.32
الشبكات المختلفة	20.000.000	0	0	% 0.00
التجهيزات المدرسية والرياضية والثقافية	54.142.694	25.684.670	28.458.023	% 47.44
التجهيزات الصحية والاجتماعية	10.118.558	3.836.240	6.282.317	% 37.91
التعمير والإسكان	123.395.374	93.981.464	29.413.910	% 76.16
المجمـــوع	**1.868.978.753**	**188.815.578**	**1.680.163.175**	**%10.10**

المصدر: من إعداد الطالب بالاعتماد على الحساب الإداري لولاية تيارت لسنة 2012 (بتصرّف)

من خلال تركيز الملاحظة على بيانات الجدول أعلاه والمتعلّقة بنسبة إنجاز المشاريع لكلّ قطاع نتأسّف كثيرًا لعدم تجاوب وتحكّم إدارة الولاية في تنفيذ هذه المشاريع، إذ أنّه من غير المنطقي أن نرى الفوائض (باقي الإنجاز) بهذا الحجم في قسم التجهيز، إذ وصل إلى حد تخصيص مبالغ لمشاريع لم تنفّذ ولم يصرف منها دينار واحد مثل المشاريع الخاصة بقطاع **(الشبكات المختلفة)**، أو أنّه تمّ الانطلاق في تنفيذ بعضها الآخر فيما يخص مشاريع كلّ من قطاع البنايات والتجهيزات الإدارية، وكذا طرق الولاية إلّا أنّ الإنجاز لم يتعدّى حتى نسبة 5%. هذا كلّه راجع إلى سوء التقدير والتسيير، إذ لا توجد هناك دراسات ولا تخطيط على المدى البعيد في وضع المشاريع.

بالإضافة إلى أسباب أخرى أدّت لوجود هذا التأخّر في تنفيذ المشاريع، نوجزها فيما يأتي:

– فترة زمنية للسنة المالية وهي سنة واحدة، لا تسمح بتنفيذ كلّ المشاريع في نفس السنة لكثرتها، ممّا يؤدّي إلى تأجيلها وترحيل الفوائض إلى السنوات التالية دون استهلاكها واستغلال مردوديتها؛

– غياب مقاييس الأداء (مؤشّرات) لتقييم المشاريع؛

– تأخذ الإجراءات اللازمة لتسوية وضعية ما، مدّة معتبرة من الزمن، وذلك لدخول الإجراءات حلقة طويلة ابتداءً من صاحب المشروع، آجال الصفقة، المصالح التقنية، والمراقبة المالية (من 10 إلى 20 يوم) ثمّ الخزينة العمومية (20 يوم)؛

– اهتمام الولاية بالمشاريع المموّلة من طرف الدولة وإعطاءها الأولوية للإنجاز، وذلك لأجل استهلاك كامل غلافها المالي حتى لا يتمّ أخذه من طرف الدولة عند نهاية السنة المعنية.

وبالتالي فالتأخّر في إنجاز المشاريع المبرمجة مع وجود الفوائض والبواقي من دون استغلال في مجالها أو أنّها مجمّدة ومرحّلة من سنة إلى أخرى، يثقل من وتيرة التنمية ويهدر فرص استثمار كثيرة لإنجاز المزيد من المشاريع التنموية.

4- انعدام المشاركة الشعبية في تسيير الشؤون المحلية:

إذا كان المشرّع الجزائري قد منح المجلس الشعبي الولائي عدّة اختصاصات وفي مختلف المجالات، فإنّ هذا يدلّ على أنّه يريد أن يخصّ سكان الولاية بالمشاركة الفعلية في إدارة شؤونهم لأنّهم أعرف بها من غيرهم، وفي هذا الإطار نصّت المادة 16 من الدستور الجزائري لسنة 1996 على ما يلي: "يمثّل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

علاوة على ذلك وبالرغم من النص القانوني من قانون الولاية لسنة 2012 في المادة 26 على علنية جلسات المجلس الشعبي الولائي، إلّا أنّ الولاية تعاني من غياب شبه تام لعنصر المشاركة الشعبية، حيث أنّ هذه الجلسات تتمّ بعيدًا عن أيّة مشاركة شعبية ولا يحضرها إلّا القليل ممّا يفقد هذه النصوص قيمتها.

إذ أنّ هناك عدّة تحدّيات تواجه المشاركة الشعبية وتعرقل من انتشارها على مستوى الولاية، وهو ما أدّى إلى عزوف الكثيرين عن المشاركة في عضوية المجلس الشعبي الولائي والإسهام في نشاطاته، ومن بين هذه التحدّيات نجد: سلبية بعض الأفراد المشاركين، وكذا بعض المعوّقات التنظيمية كالمصالح الخاصة التي تربط الأفراد المنتمين للبيئة الخارجية للولاية والمنتمين للبيئة الداخلية من منتخبين محليّين وإداريين، فضلاً عن ندرة تنظيم اللقاءات العامة وعدم وجود أيّ أسس للتشاور أو الشراكة مع المجتمع المدني، بالإضافة إلى غياب آليات الشكوى المتاحة للمواطنين، وكذلك لانخفاض المستوى التعليمي سواءً للمشاركين أو أعضاء المجلس الشعبي الولائي، الذين يفترض فيهم المساهمة في إعداد خطط تتضمّن التوعية والتثقيف بأهمّية المشاركة، بالإضافة إلى قصور الخدمات المقدّمة من طرف الولاية، ممّا أدّى إلى تذمّر المواطنين وفقدانهم الثقة في هذه الأخيرة.

5- مشكلة البيانات الإحصائية ونقص تداول وشفافية المعلومات:

إلى جانب مشكلة المشاركة الشعبية، هناك مسألة أخرى تتعلّق بمشكلة توافر البيانات الإحصائية، بالإضافة إلى عدم استمرارها أو عدم تجانسها.

حيث يفتقد المواطنون إلى المعلومات اللازمة لتقييم أداء الولاية وللقيام بمساءلتها، في حين أنّ المسؤولين في حاجة لمعرفة انطباع المواطنين وذلك للتطوير من أدائهم. كما أنّ البيانات الإحصائية والاجتماعية والاقتصادية المتعلّقة بكيفية إدارة الولاية لا يتمّ جمعها، وإن تمّ ذلك، لا يتمّ الإفصاح عنها، ممّا يؤثّر على كفاءة العمل، ويعيق كلّ آليات المساءلة أو الاتصال أو التشاور بين الولاية وبين مواطنيها.

بالإضافة إلى نقص تداول المعلومة في الوقت اللازم لدى الأعوان الإداريين والموظفين العاملين في المصالح المكلّفة بإعداد ودراسة وتنفيذ الميزانية (تغييرات وتعديلات القوانين)، وهذا بسبب عدم قيام المسؤولين بإيصال المعلومات المتعلّقة بالنصوص والقوانين في وقتها (متى وصلت) إلى هؤلاء الأعوان.

ثالثا: نقائص التنفيذ الميزاني:

لا نعني بالحديث في هذا الصدد عن النقائص والتحايلات التي قد تشهدها يوميات التنفيذ لميزانية الجماعات المحلية (ميزانية الولاية)، بل نخصّص تعداد بعض وأهمّ النقائص التي نراها غير ملائمة بشأن تنفيذها، والتي نوضّحها فيما يلي[1]:

1- اكتتابات التأمين المنصوص عليها بقانون المحاسبة العمومية ونصوصه القانونية ليست محلّ تطبيق فعلي بالواقع الميداني للمالية العمومية الجزائرية، فعلى الصعيد الدولي نجد أنّه ثمّة مساهمات من ميزانيات إدارات الآمرين بالصرف إلى الحساب الخاص بالمحاسب العمومي، تؤمّن كافّة الأخطاء الممكن ورودها في التسيير الميزاني، وبهذا تثبت فعالية وشفافية التسيير، بينما بالجزائر نجدها تتّبع سبيل الإبراء الرجائي الكلّي أو الجزئي في كثير من الأحوال، ويشترط فيه حسن النّية، ويأتي ذلك بحجّة أنّها مبالغ ضخمة لا يمكن لمرتّب المحاسب العمومي أن يغطّيها، الأمر الذي يفتح مسؤولية المحاسبين العموميين في كثيرٍ من الحالات أمام هيئات الرقابة؛

2- عدم القيام المؤسّس لمبدأ مهمّ جدًّا لدى قاعدة المحاسبة العمومية المتعلّقة بالفصل بين مهام الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، ففي الجانب الواقعي للتنفيذ، نجد بعض التداخل في المهام، فعلى سبيل المثال لا الحصر:

- المدير الجهوي للخزينة (**DRT**) وأمناء الخزينة الولائيين (**TW**) التابعين له، سيما الذي يقع بمقر ولاية المديرية الجهوية للخزينة، ففي هذه الحالة نجد المدير الجهوي آمرًا بالصرف، وأمين الخزينة الولائي محاسبًا عموميًا، بحيث نجد صلاحيات موسّعة للمدير الجهوي تصل إضافة إلى كونه المصلحة المستخدمة، إلى أنّه يملك "تفويض" سلطة في التعيين، الأمر الذي يجعل الآمر بالصرف يفرض أوامره على المحاسب العمومي، لمستوى بعيد في هذه النقطة؛

---

[1] بوهنة علي، بن عابد مختار، **الميزانية العامة للدولة في الجزائر نقائص التنفيذ والحاجة الماسة إلى الحوكمة**، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلّبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة يومي 30 و31 أكتوبر 2012، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة العقيد آكلي محند أولحاج بالبويرة الجزائر، ص ص: 12-13. (بتصرّف)

➢ الولاة **(les Walis)** والمحاسبون العموميون في الولاية، فالوالي هو آمر بالصرف وممثّل لأعضاء الحكومة على صعيد الولاية، وهو أعلى سلطة إدارية بالولاية، أمّا هيئات المحاسبة العمومية، وسيما أمين الخزينة الولائي، فلا ينبغي أن يمارس سلطته الإدارية عليه، فلا يجب أن تتعدّى علاقته معه، المشاركة برفقته بلجنة الصفقات الولائية، أو غلق حسابات السنة المالية آخر السنة، أو إكسابه للصيغة التنفيذية لحالة الغرامات التي يبعثها له أمين الخزينة الولائي ليمارس التحصيل بشأنها، أمّا بالواقع المعيش، فنجده يمارس صلاحيات عرفية تصل إلى كونه يوجّه أوامر له، وهذا مساس مخلّ جدًّا بمبدأ الفصل بين سلطات تنفيذ الميزانية؛

➢ مدير الضرائب الولائي وقابضو الضرائب بنفس الولاية، فالأول آمر بالصرف والآخرين محاسبين عموميين للتحصيل الجبائي، بحيث نجد هنا تبعية تشبه تلك الحاصلة بين المدير الجهوي للخزينة وأمين الخزينة للولاية.

3- اعتماد التسيير المالي البحت، من خلال عدم تواجد واستعمال مدونات إلكترونية بالنسبة لمختلف الدوائر الميزانية تظهر كافة التعليمات والمناشير ...إلخ، الأمر الذي يجعل عنصري الشفافية والمساءلة يغيبان.

المطلب الرابع: الآليات الكفيلة بحوكمة ميزانية الجماعات المحلية لأجل تحقيق أهدافها التنموية

الجزائر كغيرها من الدول النامية آن لها الأوان لاتخاذ الإجراءات الكفيلة بتحسين إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، بالقضاء على جلّ الاعتراضات العامة التي تقلّل من موثوقية وشفافية توجيه الموارد العامة المحلية وتمويل المشاريع التنموية. وذلك عن طريق اعتماد مجموعة من الإجراءات التي تعمل على إرساء قواعد حوكمة ميزانية الجماعات المحلية[1].

---

[1] جون سوليفان، **الحكم الديمقراطي الصالح المكوّن الرئيسي للإصلاح السياسي والاقتصادي**، مركز المشروعات الدولية الخاصة، 2004، ص ص: 16-28، من الموقع الإلكتروني: http://arabsi.org/attachments/article/4318/%D9%84%D8%AD%D9%83%D9%85%20%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%8A%D9%85%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B7%D9%8A%20%D8%A7%D9%84%D8%B5%D8%A7%D9%84%D8%AD.pdf، تاريخ التحميل: 2015/03/15.

أولا: مراعاة الشفافية والمساءلة وزيادة المشاركة الشعبية في إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية

إنّ الشفافية والمساءلة من المبادئ الهامة المطلوبة لتدعيم تطبيق الحوكمة على ميزانية الجماعات المحلية، وهما أداتان مترابطتان ومهمّتان أيضًا لأجل ترشيد الإنفاق والحفاظ على المال العام، فالأولى تتيح تدفّق المعلومات حول كلّ ما يتعلّق بإدارة المال العام وإنفاقه، أمّا الثانية فتعطي الفرصة لمحاسبة من يقفون على إدارة هذا المال في حالة حيادهم عن المسار الصحيح أو هدرهم للمال العام بأيّ شكل من الأشكال، أمّا المشاركة فلها دور لا يقلّ أهميّة عنهما في ترشيد الإنفاق العام، لما توفّره هي الأخرى من كفاءة وحسن إدارة للإنفاق العام عن طريق إشراك مختلف الفاعلين في الجماعة المحلية.

1-زيادة مستوى الشفافية في إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية:

حظيت الشفافية المالية باهتمام واسع من قبل الدول، وتبنّتها المؤسسات المالية الدولية لتصبح بعد ذلك الشفافية المالية شرطًا أساسيًا لسلامة أيّ سياسة مالية. ونظرًا لأنّ ميزانية الجماعات المحلية تكاد تكون الخطّة الرئيسية لسياسة المالية المحلية باعتبارها المناسبة التي تقدّم فيها الجماعة المحلية مقترحات الإنفاق، والأداة التي تحصل عن طريقها على تمويل تلك المقترحات، فإنّ عملية إعدادها والمعلومات المتاحة في وثائقها تشكّل عاملاً أساسيًا لتحقيق تلك الشفافية، إذ يعتبر توفير هذه المعلومات من أهمّ الخطوات التي يجب تحقيقها لأنّها تغذّي الشفافية، وبالتالي تؤدّي إلى حوكمة جيّدة.

لهذا ولضمان شفافية أكثر لميزانية الجماعات المحلية فإنّ الجماعة المحلية يجب أن تكون مهيّأة وقادرة على الإفصاح عن نشاطها وأفعالها وقراراتها، كما تكون لها من الوسائل والمرونة ما يسمح بالإجابة وبسرعة عن كلّ ما يتعلّق بإرضاء مواطنيها نتيجةً لاطّلاعهم على كافّة الأوضاع. وبالتالي فزيادة وتحسين الشفافية التي تعكس حوكمة ميزانية الجماعات المحلية تعني:

– الإفصاح على كافّة المعلومات المالية المتعلّقة بميزانية الجماعة المحلية بأسلوب منهجي سليم وفي التوقيت المناسب، بحيث يكون نشر المعلومات المتعلّقة بالميزانية التزامًا قانونيًا على الجماعة المحلية، ويحدّد فيه توقيت النشر ومدى تفصيله والجهات الموجّه إليها؛

– نشر وتعليق مداولات المجالس المحلية وقرارات الجماعة المحلية في الأماكن العمومية وفي المؤسسات، وجعلها في متناول الجميع؛

– يخضع أيّ التزام أو إنفاق من الأموال العامة لمجموعة شاملة من قوانين الميزانية ولقواعد إدارية معلنة؛

– يجب تقديم بيان بالأهداف التي تسعى إلى تحقيقها أهمّ برامج ميزانية الجماعة المحلية (كتحسين المؤشّرات الاجتماعية ذات الصلة)؛

– إنشاء قنوات اتصال مع المواطنين وتبرير كافّة القرارات، وإعداد تقارير دورية عن نشاط الجماعة المحلية وما أنجز وما هو في طريق الإنجاز وما لم ينجز، ونشر كلّ ما تواجهه الجماعة المحلية سواءً من عراقيل أو تسهيلات في أداء وظائفها[1]؛

– أن تغطّي وثائق الميزانية وسائر تقارير المالية المحلية الموجّهة للجمهور جميع أنشطة الجماعة المحلية المدرجة في الميزانية والأنشطة الخارجة عنها، ويجب أيضًا نشر بيانات عن مركز المالية المحلية الموحّد للجماعة المحلية؛

– على الجماعة المحلية أن تنشر معلومات كاملة عن مستوى ديونها وأصولها المالية والمكوّنات التي تتألّف منها.

[1] بلجيلالي أحمد، **مرجع سابق**، ص 218.

2-تفعيل آليات المساءلة لضمان كفاءة استخدام المال العام على المستوى المحلي:

تمثّل المساءلة مفهومًا برز بوصفه جزءًا من الاهتمام المتجدّد بالإدارة بشكل عام وتحقيق مطلب الأمانة في الإدارة بشكل خاص، وهذا المفهوم يعني في الواقع المحاسبة عن المخرجات أو النتائج المتوقّعة من الأشخاص والأجهزة بل والحكومة ككلّ، ما جعل المساءلة تعدّ إحدى القيم المسيطرة في الإدارة العامة، ونالت اهتمامًا متجدّدًا خلال موجات الإصلاح الإداري، والمساءلة في الواقع تطبّق في جميع قطاعات المجتمع الحكومية والخاصة الربحية وغير الربحية، وخاصة فيما يتّصل بمحاسبة الموظفين، والمسؤولين والقائمين على إدارة الأموال العامة.

أي أنّ عملية المساءلة ضرورية للحفاظ على كفاءة ونوعية الخدمات المقدّمة، وبذلك فإنّها تعدّ عاملاً أساسيًا لمحاسبة الجماعة المحلية على أعمالها، وتثير المساءلة عدّة تساؤلات تتعلّق بقدرة هذه الأخيرة على إدارة شؤونها، نظرًا لما لها من دور أساسي في عملية الإصلاح الإداري وفي تعزيز الثقة المتبادلة بين الرؤساء والمرؤوسين، كما تعمل على تعزيز العدالة وتوفير الفرص المبنية على الكفاءة والجدارة من جهة وفي تعديل السلوك والاتجاهات لدى العاملين على كافّة المستويات من جهة أخرى.

بالتالي أصبحت المساءلة على المستوى المحلي ضرورية نظرًا لصلتها الوثيقة بتحسين المردودية وبالاستعمال الأفضل للموارد، وضمانًا للأداء الجيّد للجماعة المحلية وتجنّب عدم انحرافها، ما يمكّن في النهاية من حسن استغلال المال العام وترشيد إنفاقه.

لهذا يستدعي توفّر جملة من الشروط لقيام نظام حقيقي للمساءلة والمتمثّلة فيما يلي[1]:

- إسناد مهام واضحة المعالم لتحديد نطاق المسؤولية؛
- التلاؤم بين المهام والوسائل المرصودة لإنجازها؛
- تقدير النتائج؛
- المتابعة.

[1] شعبان فرج، **مرجع سابق**، ص120.

3-تعزيز المشاركة الشعبية في إعداد ميزانية الجماعات المحلية:

يتوقّف نجاح السياسة الاقتصادية عمومًا والمالية منها على وجه الخصوص في تحقيق أهدافها التنموية على عاملين أساسيين هما الموارد المتاحة للمجتمع والكيفية التي يتم بها استخدام هذه الموارد، وبما أنّ المشاركة الفعّالة من جانب كافّة فئات المجتمع تضمن تحقيق المساءلة في مؤسسات الميزانية، ما يجعلها تعمل على تحقيق أفضل استخدام للموارد المتاحة، إذ أنّ حصول المواطنين على المعلومات من طرف أو على مستوى الجماعة المحلية التي ينتمون إليها يساعدهم على تحديد ما ينبغي تغييره أو تحسينه، لهذا يجب منح فرصة للمواطنين للتأثير في إحداث التغيير عن طريق إعطائهم الحق في المشاركة في اتخاذ القرار على المستوى المحلي.

ومع هذا قد تكون مشاركة المواطن معطّلة للسير الحسن للجماعة المحلية إذا لم تضبط ببعض القواعد، نذكر منها[1]:

1- الأخذ بعين الاعتبار المشاركة الفردية والجماعية؛

2- عدم تعدّي مشاركة المواطن على المصلحة العامة المرجوة؛

3- ضرورة وجود سياسة اتصال بين الجماعة المحلية والمواطن، وذلك بإجبارها على خلق قنوات للاتصال مع المواطنين من أجل تزويدهم بالمعلومات الضرورية التي تمكّنهم من المشاركة الفعّالة، وبالمقابل على هذه الجماعة المحلية الأخذ بآراء مواطنيها من خلال مشاركتهم؛

4- توعية المواطنين من خلال إبراز أهمّية المشاركة.

---

[1] بن عيسى إبراهيم، **الحكم الراشد في المالية المحلية**، رسالة الماجستير، تخصّص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان – الجزائر، 2010-2011، ص182.

وعن كيفية إشراك المواطن في عملية اتخاذ (صنع) القرارات، فإنّه بات من الضروري البحث عن وسائل تعمل على تفعيل المشاركة الشعبية، وهذا يتمّ وفقًا لعدّة طرق نذكر منها[1]:

– **الجمعيات المحلية:** وهي تعتبر من مظاهر المشاركة في تسيير الشؤون المحلية، إذ أنّ تكتّل المواطنين في جمعيات ومنظّمات يضمن لهم الفعالية في مشاركتهم واهتمام المسؤولين المحليّين بطلباتهم أكثر من المشاركة الفردية، ويمكن للمجالس الشعبية المحلية البلدية أو الولائية أن تطلب حضور رؤساء الجمعيات واللجان المحلية لحضور المداولات وتقديم آرائهم واقتراحاتهم فيما يتعلّق بشؤون جماعتهم المحلية؛

– **الاستفتاء المحلي:** وهو طريقة حديثة لمشاركة المواطنين، شائعة الاستعمال في الدول الغربية خاصة في مجال المواطنة واللامركزية والديمقراطية المحلية، لأنّ من شأنها إعطاء القرارات الاستراتيجية دعمًا ومصداقية أكبر لأنّها قرارات الشعب؛

– **تقنية سبر الآراء:** فهذه التقنية من شأنها توجيه عملية اتخاذ القرارات بناءً على دراسة النتائج المحصّل عليها من أخذ آراء عيّنة من مواطنيها.

ثانيا: إنشاء مجالس لمكافحة الفساد وضمان كفاءة القائمين على تسيير ميزانية الجماعات المحلية

بما أنّ للممارسات المنحرفة والفاسدة في المجال المالي آثار كبيرة على المواطن المحلي، ولأنّ حوكمة ميزانية الجماعات المحلية وترشيد النفقات والإيرادات العامة المحلية ترتبط ارتباطًا وثيقًا بمكافحة كلّ أشكال الفساد المالي والإداري، وجب خلق مجال أو بيئة تضمن تعزيز مكافحته من خلال:

---

[1] حلقة دراسية حول: "**دور الإصلاح والتجديد الإداري في تحقيق التنمية الإقليمية – واقع الجماعات الإقليمية الجزائرية**"، المدرسة الوطنية للإدارة، الدفعة الثانية والأربعون، الجزائر 2009، ص 100. (بتصرّف)

1- تفعيل وتطوير أداء الموارد البشرية:

إنّ من بين الإجراءات الواجب إتباعها لتفعيل وترشيد الموارد المالية للجماعات المحلية تحسين أداء مواردها البشرية، من خلال الرفع من نسبة التأطير التي تشهد نقصًا كبيرًا، وهذا عن طريق التوفير الكمّي والنوعي للمستخدمين المحليّين انطلاقًا من إجراء دراسات جدّية ووضع سياسات وأهداف استراتيجية واضحة لتحمّل المسؤولية، مع توضيح المهام وتحديد المسؤوليات المختلفة للموظفين وفقًا لتدرّجهم الوظيفي، ونخص بالذكر هنا القائمين على المصالح المتعلّقة بتسيير ميزانية الجماعات المحلية، إذ وجب التكفّل بتطوير خبراتهم ومهاراتهم في مختلف المبادئ التي تدار بها الجماعة المحلية من الناحية المالية فيما يتعلّق بجانب تحصيل الإيرادات ودفع النفقات وفقًا للقنوات الصحيحة التي خصّصت لها.

2- إنشاء مجالس عليا لمكافحة الفساد:

يكون ذلك من خلال إنشاء عدّة مجالس عليا لمكافحة الفساد (وطنية، جهوية أو محلية) يشرف عليها أشخاص تتوفّر فيهم الثّقة والإخلاص والنزاهة، على غرار المفتشية العامة للمالية، يعملون على مواجهة ومحاربة مظاهر الفساد والمحسوبية والرشوة المحتملة والناجمة عن تعفّن بعض الأجهزة الإدارية العامة، عن طريق متابعة سير الميزانية العامة للهيئات العمومية خلال دورتها الكاملة، ويمكن تلخيص مهمّة هذه المجالس في[1]:

---

[1] بالقاسم بن خليفة، مفيد عبد اللاوي، **مقاربة لتطبيق مبادئ الحوكمة في الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة**، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة يومي 30 و31 أكتوبر 2012، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة العقيد آكلي محند أولحاج بالبويرة الجزائر، ص17.

– وضع نظام كفء للرقابة والمتابعة؛

– وضع الضوابط والقواعد التي تحكم نمط العمل فيما يتعلّق بسير الميزانية العمومية للإدارات العامة، والتأكّد من تنفيذها وفق ما هو مخطّط لها، وشمولها على كافّة الوثائق المبرّرة لعملياتها بما يضمن إفصاح أكثر؛

– ضمان الاستقلالية والسلطة الكاملة للقائمين على سير هذه المجالس، مع تمتّعهم بكافّة الصلاحيات التي تخوّلهم الحصول على جميع البيانات التي يحتاجونها، وإمكانية الاتصال بجميع الموظفين في إطار عملهم، على أن تكون هذه المجالس تابعة لهيئات عليا في الدولة؛

– الالتزام بالمساءلة الجبائية وتكثيف الرقابة على مصادر التمويل؛

– التنسيق في مكافحة الفساد المالي بين مختلف المجالس والأجهزة الحكومية المكلّفة بذلك.

ثالثا: توسيع اللامركزية وإصلاح المنظومة الجبائية على مستوى الجماعات المحلية:

إنّ بلوغ مستوى التدبير المالي لميزانية الجماعات المحلية رهين بتوفّر مجموعة من الشروط المؤسساتية والقانونية الضرورية التي تسمح بتسهيل عملية تنظيم وتسيير وتدبير المال العام المحلي من طرف من أعطيت لهم الشرعية للقيام بذلك، وتدعّم عملية مشاركة المواطنين في تتبع وتقويم وتأطير ذلك، والتي تستدعي ما يلي:

1- تفعيل اللامركزية على مستوى الجماعات المحلية:

ممّا لا شك فيه أنّ الجماعات المحلية تحتلّ مركزًا هامًّا في نظام الحكم الداخلي كما تقوم بدور فعّال في التنمية المحلية وتتميّز بأنّها إدارة قريبة من المواطنين، وهذا القرب يجعلها أقدر على إدراك طبيعة الظروف والحاجات والأماني المحلية، ومن ثمّ فهي تعتبر بمثابة قناة تنقل مشكلات المجتمع وحاجاته من جانب، وتسعى لحلّ هذه المشكلات والوفاء بمختلف الحاجات من جانب آخر[1].

[1] خالد سمارة الزعبي، **مرجع سابق**، ص 05. (بتصرّف)

كما أنّ التفعيل الحقيقي للامركزية يرمي إلى إشراك الشعب في إدارة وتسيير شؤونه المحلية من خلال المجالس الشعبية المحلية هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإنّ النجاعة في التسيير المحلي لا يمكن تحقيقها في إطار تسيير محلي منغلق على نفسه، بل يتطلّب ذلك الإصغاء إلى انشغالات المواطنين وامتداد شرعية القرارات من رضا الشعب بها، وانطلاقًا من هذا فإنّ اللامركزية المحلية لا تتجسّد إلّا بفضل المواطنين الذين يطبّقونها في الواقع اليومي المعيشي.

لهذا وجب التفكير في التكريس الفعلي لسياسة اللامركزية السليمة، لأنّها الوسيلة الوحيدة التي تضمن استقلالية الجماعات المحلية في مجال المشاريع التنموية المحلية، والتي من خلالها يتمكّن المواطنون من المشاركة في تصميم وتنفيذ السياسة العامة للجماعة المحلية والمساهمة في تقييمها، وكذا مراقبة كيفية استغلالها للموارد المحلية ومساءلة مسؤوليها، وذلك من خلال الانتخابات وآليات المساءلة الاجتماعية.

2- إصلاح المنظومة الجبائية المحلية:

تعتبر الجبائية المحلية اللّبنة الأساسية للمصادر المالية للجماعات المحلية، إلّا أنّ نقص الموارد المالية المحلية إنّما يرجع إلى الخلل الحاصل في الجباية المحلية في حدّ ذاتها، بالإضافة إلى إهمال الجماعات المحلية لبعض الموارد التي بإمكانها إحداث توازن في ميزانياتها؛ إذ أنّ من بين ما يأخذ على المنظومة الجبائية الحالية أنّها معقّدة ومتشعّبة، حيث تصبّ فيها كلّ الضرائب المحلية منها والعامة، ليتمّ توزيعها بعد ذلك، بطريقة أقلّ ما يقال عنها أنّها غير عادلة.

وبالتالي فالسبب الأساسي في عدم فعالية الجباية المحلية، يتمثّل في صبغتها المركزية، ذلك أنّ السلطات المركزية هي وحدها من يقرّر طبيعة الضرائب التي تفرضها وبالمعدّلات التي تراها مناسبة لها، لتختار من ذلك ما يعود لها وما تستفيد منه ميزانية الجماعات المحلية، وهذا ما يعكس حالة اللاعدالة الاجتماعية السائدة في أوساط المجتمع.

وعليه فالحلّ المثالي والفعّال للقضاء على تعقيد هذه المنظومة لا يكمن في التعديلات السطحية، بل يتعدّاها إلى انتهاج استراتيجية شاملة وموضوعية مستندة على دراسات معمّقة وتشخيص دقيق للواقع، يكون أساس هذه الاستراتيجية فصل الجباية المحلية التي تعود للجماعات المحلية عن الجباية العامّة المركزية التي تعود للدولة، بالإضافة إلى زيادة إشراك الجماعات المحلية وجعلها فاعلاً مع الإدارة المركزية في تحمّل المسؤولية والمهام في كلّ ما يتعلّق بالجباية المحلية، وخصوصًا مسؤولي ومنتخبي البلديات والولايات، ومن هذا المنطلق نخلص إلى أنّ ما يجب إعادة النظر فيه يكمن في[1]:

أ- إشراك البلدية والولاية في إعداد نظام الجباية:

باعتبار الجباية من الموارد الأساسية المموّلة لميزانية الجماعة المحلية، فإنّ الأمر يستوجب إعادة الاعتبار لهذا المورد وتجديده انطلاقًا من إشراكها في تحديد الأوعية الضريبية ونسبها وغير ذلك من المواضيع ذات الصلة، وذلك كلّه من أجل رفع مردودية الضرائب، لأنّه ليس هناك أيّ هيئة عمومية هي أعرف من الجماعة المحلية بإمكانياتها المحلية التي يمكن أن تنتج حصيلة ضريبية غزيرة هذا من جهة، ومن جهة أخرى العمل على تحديد قائمة الضرائب التي تعود كلّية للدولة ونظيرتها التي تعود كلّية للجماعات المحلية، والتوقّف عن الأخذ بأسلوب تقسيم الضريبة الواحدة بمعدّلات متفاوتة بين خزينة الدولة وميزانيات الجماعات المحلية والصناديق الخاصة، لأنّ هذا الأسلوب أثبت محدوديته بالإضافة إلى تعقّده.

ب- الابتعاد عن التوزيع التمييزي لحصيلة الضرائب:

فإعادة النظر في مبدأ التوزيع أصبح ضرورة، لأنّ الموضوعية تقتضي أن يكون التوزيع أساسه العدالة التي تتجلّى معالمها في تخلّي الدولة عن بعض الضرائب المنتجة للجماعات المحلية وبمقابل ذلك تتوقّف الدولة عن منح إعانات التوازن، وإن كانت الكلفة واحدة إلّا أنّ مزيدًا من الاستقلالية واللامركزية تكون نتيجة آلية لهذا الإجراء.

---

[1] بلجيلالي أحمد، **مرجع سابق**، ص 213. (بتصرّف)

رابعا: اعتماد الحكومة الإلكترونية* بالجماعات المحلية:

تتطلّب الحوكمة المحلية ضرورة عصرنة ومواكبة أنماط التسيير لكلّ المجهودات القانونية، الاجتماعية والسياسية المكرّسة، إذ أنّ تحديث التجهيزات والوسائل المستعملة وإدخال التقنيات الحديثة في التسيير والإعلام أصبح يطرح نفسه أكثر من أيّ وقتٍ مضى، خاصّة ونحن في وقت تشهد فيه تكنولوجيات الإعلام والاتصال تطوّرًا سريعًا في جميع المستويات، وهي التقنيات التي تسمح بالمحافظة على الموارد المتاحة وترشيد إنفاقها، إرساء قواعد الشفافية والمحاسبة، فتح قنوات الاتصال والمشاركة وفي الأخير تحقيق الأهداف التنموية والحلّ النهائي لمشكل سوء تسيير الميزانية.

إذ أنّ الوضعية الحالية للجماعات المحلية في هذا المجال تكشف تأخّر كبير في استعمال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال، حيث أنّ استعمالها لم يصل بعد إلى المستوى المرغوب فيه والذي يكون له الأثر الإيجابي، وهذا بالرغم من المجهودات الكبيرة التي بذلتها وزارة الداخلية والجماعات المحلية خلال السنوات الأخيرة في هذا المجال.

وعليه تقتضي هذه الوضعية من السلطات المركزية والجماعات المحلية على حدٍّ سواء، ضرورة الاستثمار في مجال الإعلام والاتصال، وهذا بالتكفّل بالمحاور التالية[1]:

– عصرنة الإدارة عن طريق تجهيز كلّ المصالح بالتقنيات الحديثة للإعلام والاتصال؛

– الاهتمام بمحور التكوين، قصد الرفع من مستوى الموظفين والمنتخبين المحليّين في مجال استعمال الإعلام الآلي والتقنيات الحديثة للاتصال؛

---

* تعرّفها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2003) بأنّها: "استخدام تكنولوجيات المعلومات والاتصالات خصوصًا الأنترنيت للوصول إلى حكومات أفضل".

[1] نضيرة دوبابي، **الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية**، مذكرة مقدّمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد بتلمسان، الجزائر، 2009–2010، ص ص: 154–155.

– إعداد واستعمال برمجيات عن طريق الإعلام الآلي تسمح بأداء مختلف الوظائف الحيوية التي تقوم بها الجماعات المحلية، ومن أمثلة ذلك: تسيير المستخدمين، تسيير الانتخابات، الحالة المدنية، متابعة تنفيذ البرامج التنموية، المحاسبة العمومية ...إلخ؛

– وضع شبكات اتصال محلية وأخرى متوسطة، تسمح بالربط بين البلديات، الولايات والوزارة الوصية، وتمكّن من الاتصال وتبادل المعلومات والمراسلات في الوقت المرغوب فيه؛

– وضع مواقع الكترونية لكلّ البلديات والولايات، والتي تسمح بما يلي:

- توفير المعلومات المتعلّقة بالجماعات المحلية للمتعاملين مع الإدارة، المواطنين وكذا المستثمرين والسواح؛
- عرض نشاطات الجماعات المحلية لإعطاء الفرصة للمواطنين لمراقبة ممثّليهم المنتخبين، وتمكينهم من إبداء رأيهم فيما يخصُّ النشاطات التنموية؛
- توفير خدمات مستمرّة ودون انقطاع على مدار اليوم وطيلة أيّام الأسبوع، وبالتالي استدراك الوقت الضائع نتيجة غلق مكاتب الإدارة.

في الأخير يتبيّن أنّ اعتماد التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال في تسيير ميزانية الجماعات المحلية هو مطلب أساسي لتحقيق حوكمتها، إذ أنّها تسمح للجماعات المحلية بربح الوقت والتكفّل بالانشغالات التنموية الحقيقية بمشاركة المواطن، وتمكّنها من ترشيد الإنفاق وخلق موارد جديدة يجعلها بمنأى عن مشكل سوء التسيير الميزاني.

خلاصة:

من خلال دراستنا التحليلية لواقع تسيير ميزانية الجماعات المحلية لولاية تيارت نخلص إلى النتائج التالية:

- يعتمد تصنيف النفقات العامة والإيرادات العامة في ميزانية الجماعات المحلية على تقسيمها إلى نفقات وإيرادات قسم التسيير والتي بدورها تقسّم إلى مجموعة من المصالح (مصالح التسيير)، ونفقات وإيرادات قسم التجهيز والاستثمار، هذه الأخيرة تتضمّن مجموعة من البرامج (مشاريع تشكّل برامج)؛
- عدم الدقة في تقدير النفقات العامة والإيرادات العامة بالنسبة لولاية تيارت، أي الاختلاف بين ما هو مقدّر في الميزانية الأولية وما هو محقّق فعليًا (الحساب الإداري)، دليل على غياب دراسة موضوعية في عملية التقدير سواء للنفقات العامة أو الإيرادات العامة وبالتالي فقدان ميزانية الولاية لمصداقيتها، كأداة معبّرة عن خطّتها المالية؛
- عدم احترام القواعد والتعليمات المتعلّقة بتنفيذ وتطبيق النصوص القانونية والتنظيمية الخاصة بتسيير ممتلكات الولاية، انجر عنه استغلال لاعقلاني لممتلكات الولاية وتسجيل انحطاط مذهل في عائداتها ومداخيلها؛
- هناك صعوبات تواجه تطبيق الحوكمة على ميزانية الجماعات المحلية، منها ما يثور بسبب علاقتها بالسلطة المركزية وأخرى في علاقتها مع المواطنين، فضلاً عن بعض المشاكل والنقائص المتعلّقة بالتنفيذ الميزاني؛
- حوكمة ميزانية الجماعات المحلية تقتضي توفير عنصر الشفافية في تسيير الميزانية المحلية من خلال ضمان مشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية وتفويض (تحويل) بعض الصلاحيات للجماعات المحلية من طرف السلطة المركزية، وكذا اعتماد التقنيات الجديدة للإعلام والاتصال، التي تسمح لها بربح واقتصاد الوقت، بالإضافة إلى زيادة تأهيل موظفيها وإشراك الكفاءات من أجل مواكبة ركب التقدّم وأملاً في تحقيق التنمية المحلية المنشودة.

الخاتمة

خاتمة

ختامًا لدراستنا للموضوع المعالج، والذي تتمحور إشكاليته حول كيفية مساهمة الحوكمة في ترشيد عناصر ميزانية الجماعات المحلية وحسن تسييرها حفاظًا على المال العام المحلي، وأهمّ المقترحات التي يمكن وضعها لتحقيق حوكمة ميزانية الجماعات المحلية، ارتأينا تقديم ملخّص يتضمّن النقاط الأساسية التي تطرّقت إليها هذه دراسة، فعرض أهمّ الاستنتاجات التي توصّلنا إليها على ضوء الفرضيات التي وضعناها في بدايتها، على أن نُتبع ذلك بتقديم جملة من التوصيات التي نراها تتّصل وتخدم موضوع بحثنا، لنفتح في الأخير منافذ لبعض المواضيع التي يمكن أن تكون محلّ دراسة مستقبلية.

حيث تضمّن بحثنا الجوانب التالية:

– **الفصل الأول:** حاولنا فيه التطرّق إلى التأصيل النظري لماهية الحوكمة، وذلك من خلال رصد تاريخي لتطوّر ونشأة مفهوم الحوكمة، وتعداد مختلف العوامل والأسباب التي شكّلت قوّة الدفع الأساسية نحو بلورة هذا المفهوم وتطوّر الاهتمام به، إضافة إلى مختلف المفاهيم الأساسية المتعلّقة بهذا المفهوم وكذا أهمّ المبادئ التي يقوم عليها، كما تطرّقنا فيه إلى تطبيق هذا المفهوم على المستوى المحلي أو ما يعرف بالحوكمة المحلية، من خلال الوقوف على المرتكزات التي تقوم عليها والخصائص التي تتّسم بها وكذا الأهداف التي تسعى إليها. وقد خلصنا إلى أنّ هذا الطرح ارتبط بشكل خاص بكيفية إدارة شؤون الدولة والمجتمع، من خلال تفعيل قيم الشفافية والمساءلة وإرساء سلطة القانون، وتعميق المشاركة، ومحاربة الفساد بمختلف أنواعه، وأنّ التزام الدولة ومؤسساتها المختلفة بتبنّي نهج الحوكمة بات شرطًا ضروريًا ولازمًا، خاصة على المستوى المحلي، هذا إذا ما أرادت أن تتّسم بالكفاءة والفعالية في تحقيق أهدافها وأهداف المواطنين على حدٍّ سواء.

– **الفصل الثاني:** خصّصناه لدراسة الإطار المفاهيمي لميزانية الجماعات المحلية وذلك من خلال توضيح المفاهيم والمبادئ الأساسية المتعلّقة بنفقات الجماعات المحلية، وأهمّ تقسيمات وأنواع مواردها، بالإضافة إلى تقديم ميزانية الجماعات المحلية من حيث المفهوم والخصائص والمبادئ، مع استعراض كيفية إعدادها ومراحل تنفيذ عملياتها، وكذا أشكال الرقابة المختلفة الممارسة عليها. وقد خلصنا إلى أنّ ميزانية الجماعات المحلية تعتبر أداة فعّالة لتسيير مصالح الجماعة المحلية، إذ تتمُّ عملية تحضيرها وتنفيذها في إطار يحدّده القانون، كما تتمُّ هذه العمليات تحت أعين هيئات رقابية مختلفة، وذلك من أجل ضمان التسيير الكفء لمالية الجماعات المحلية، وردع التلاعب بمداخيلها ونفقاتها.

– **الفصل الثالث:** حاولنا فيه البحث في العلاقة الترابطية بين مفهوم الحوكمة وميزانية الجماعات المحلية، وعن أهمّ الآليات لدعمها، معرّجين في ذلك على واقعها والإجراءات الداعمة لها في الجزائر، وقد خلصنا إلى أنّ حوكمة ميزانية الجماعات المحلية تمثّل الكيفية التي تدار بها إيرادات الجماعة المحلية وطريقة استغلالها لتغطية نفقاتها، وأنّ تطبيقها يؤدّي إلى إعطاء الثقة في المعلومات المالية الموجودة في الميزانية، إذ أنّها في الجزائر تحظى بأهمّية كبيرة، ويظهر ذلك من خلال مختلف الإصلاحات والمشاريع الداعمة لها والتي قامت بها في الآونة الأخيرة.

– **الفصل الرابع:** تعرّضنا فيه إلى دراسة واقع تسيير ميزانية ولاية تيارت، وهذا من خلال إلقاء الضوء على أهمّ إجراءات ووسائل عملية تحضير ميزانية الولاية، ومن ثمّ تشخيص تطوّر الإيرادات والنفقات العامة للولاية قصد معرفة وتقييم نوعية التسيير المنجز من طرفها، ولاكتشاف المشاكل والتحدّيات المرتبطة بعملية دعم وتعزيز حوكمة ميزانية الجماعات المحلية، لنشير بعدها إلى أهمّ الإجراءات التي يجب اعتمادها والكفيلة بتحسين إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية من أجل تحقيق أهدافها التنموية. حيث خلصنا فيه إلى أنّ هناك مشاكل ومعوّقات تواجه تطبيق الحوكمة

على ميزانية الجماعات المحلية، وهو ما يقتضي اعتماد آليات كفيلة بذلك، من خلال توفير عنصر الشفافية في تسيير الميزانية وضمان مشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية، فضلاً عن توسيع نطاق اللامركزية، وكذا اعتماد التكنولوجيا الحديثة والتقنيات الجديدة للإعلام والاتصال.

نتائج اختبار الفرضيات:

بالعودة إلى فرضيات الدراسة وبالاعتماد على ما تمّ تناوله في مختلف أطوار الموضوع، يمكن بلورة نتائج اختبار الفرضيات كما يلي:

– من خلال دراستنا لهذا البحث، تبيّن لنا أنّ الحوكمة غدت على قدرٍ كبير من الأهمّية بالنسبة لدول العالم وبالأخصّ الدول النامية منها، نظرًا لدورها الفعّال في محاربة الفساد ومنع العبث بالمال العام وحسن إدارة شؤون الدولة والمجتمع، وهذا لما ترتكز عليه من مقوّمات أساسية تعكس الشفافية والمساءلة والمشاركة في رسم السياسات وتعزيز دولة الحق والقانون، وهو ما يثبت صحة **الفرضية الأولى**.

– كما تجدر الإشارة إلى أنّ الميزانية العمومية بصفة عامة وميزانية الجماعات المحلية بصفة خاصة تعبّر عن الإطار الذي يبيّن مصادر التمويل، واستخدامات الأموال العمومية، والأساس القانوني لممارسة النشاطات التي تعكس سياستها المنتهجة، وهو ما يثبت صحة **الفرضية الثانية**.

– كما استخلصنا حقيقة مفادها أنّ هناك علاقة ترابطية بين الحوكمة وميزانية الجماعات المحلية، يمكن إدراجها من خلال أنّ للحوكمة مبادئ هي المشاركة، الشفافية والمساءلة، ولكي يتمّ إعداد وتنفيذ وتسيير ميزانية الجماعات المحلية بصورة صحيحة لابّد من إدخال هذه المبادئ في إعدادها وتسييرها حتى تتّسم هذه الأخيرة بالقبول العام، وتحقّق من خلالها الجماعات المحلية أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، ومن هنا نكون قد أثبتنا صحة **الفرضية الثالثة**.

– كما خلصنا إلى أنّ حوكمة ميزانية الجماعات المحلية في ولاية تيارت تقتضي توفير عنصر الشفافية من خلال تفويض بعض الصلاحيات للجماعات المحلية من طرف السلطة المركزية، بالإضافة إلى زيادة التأهيل والتكوين المستمرّ لموظفيها إداريّين ومنتخبين محليّين على حدٍّ سواء، مع الاعتماد في ذلك على أسلوب الحكومة الإلكترونية، وهو ما يثبت صحة **الفرضية الرابعة.**

نتائج الدراسة:

يمكن إجمال النتائج التي توصّلنا إليها من خلال إنجاز هذا البحث في النقاط التالية:

– يشكّل إرساء مبادئ الحوكمة اليوم مطلبًا حقيقيًا لا غنى للصالح العام عنه، لكونها ترتبط بشكل خاص بكيفية إدارة شؤون الدولة والمجتمع، لذا فإنّ التزام الدولة ومؤسساتها المختلفة بتبنّي نهج الحوكمة بات شرطًا ضروريًا ولازمًا، خاصة على المستوى المحلي، هذا إذا ما أرادت هذه الهيئات تحقيق أهدافها وأهداف المواطنين على حدٍّ سواء؛

– تعتبر الجماعات المحلية الخلية الأساسية لبناء كيان الدولة، لما لها من خصوصيات تجعلها مصدر الإقلاع لأيّ تنمية، كما تعتبر ميزانيتها المحرّك الأساسي لتسيير مختلف مصالحها، والإطار القانوني لممارسة النشاطات المحلية التي تتولّى تنفيذها والتي تعكس سياستها؛

– بالرغم من الاعتراف بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية للجماعات المحلية، إلّا أنّها في الواقع لا تملك حق تأسيس الضرائب المحلية وتحديد وعائها ونسبها، وتعديل القوانين الخاصة بها، كما أنّها تنتظر دوريًا إعانات مركزية مشروطة جعلتها رهينة السلطة المركزية وأفقدتها سلطات التقرير والتخطيط؛

– يعتبر الفساد المالي والإداري من أكبر المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية، بالإضافة إلى ضعف الرقابة الممارسة عليها وافتقارها إلى مقاييس الأداء والمساءلة، فضلاً عن تميّزها بضعف كفاءة موظفيها، ونقص تأطيرهم بالقدر الكافي خصوصًا فيما يتعلّق بالمالية المحلية؛

– عدم الدقة في وضع تقديرات ميزانية الجماعات المحلية، لعدم استنادها إلى أسس موضوعية تراعى فيها الأرقام الفعلية للسنوات السابقة والظروف المحيطة بالجماعة المحلية، ممّا أفقدها لمصداقيتها، كأداة معبّرة عن خطّتها وسياستها المالية؛

– ضعف الجماعات المحلية في تفعيل الإيرادات المتأتّية من نواتج الاستغلال والأملاك العمومية، ويرجع ذلك لسوء تسييرها واستغلالها من خلال عدم احترامها للقواعد القانونية والتنظيمية الخاصة بتسيير هذه الممتلكات هذا من جهة، ولبعض السلوكيات الراسخة في أذهان الكثير من أفراد المجتمع والتي خلقت لديهم نظرة خاطئة تجاه الأملاك العمومية من جهة أخرى؛

– تحمّل الجماعات المحلية لبعض المصاريف التي لا تدخل في نطاق صلاحياتها ومسؤولياتها، والتي لا يستفيد منها مواطنوها، بل تضطلع بها هيئات إدارية أخرى، وهو ما يناقض ترشيد النفقات العامة المحلية؛

– تمثّل الرقابة المالية إحدى الوظائف الأساسية التي تقوم بها أجهزة متعدّدة بغية التأكّد من تحقيق النشاط المالي للجماعة المحلية غاياته دون إسراف أو تقتير، حفاظًا على حسن سير ميزانيتها وعلى المال العام؛

– تعتبر الرقابة المالية السابقة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية من أنجع أنواع الرقابة المالية، كونها تقوم على مراقبة صرف النفقات بعد الالتزام بها وقبل دفعها، وهذا إلّا إذا كانت مطابقة للقواعد المالية المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها. لكن رغم هذا، إلّا أنّه يعاب عليها أنّها قد تؤدّي إلى شلل في نشاط الإدارة، وتعطّل سير المصالح المحلية، كما أنّها تقيّد الرقابة اللاحقة بالنتائج المتوصّل إليها؛

– بالرغم من أنّ الرقابة المالية اللاحقة المتمثّلة في رقابة مجلس المحاسبة، والمفتشية العامة للمالية ليست بفاعلية الرقابة المالية السابقة، بحيث لا تتدخّل إلّا بعد صرف النفقات وتحصيل الإيرادات، إلّا أنّها تبقى الأكثر ملاءمة للاستقلال المالي للجماعات المحلية؛

– هناك علاقة ترابطية بين الحوكمة وميزانية الجماعات المحلية، يمكن إدراجها من خلال نقطة هامّة هي أنّ الحوكمة تستهدف بطبيعتها تحقيق الشفافية والمشاركة ومنح حق مساءلة، وتقوم على قواعد وأسس تؤكّد أهمّية الالتزام بأحكام القانون، وضرورة الرقابة على الأداء المالي من خلال إعداد ميزانية جماعات محلية محكمة وتنفيذها، ممّا يؤدّي إلى منع الفساد ومحاسبة المسؤولين عنها، وبالتالي تحقّق من خلالها الجماعات المحلية أهدافها المنشودة؛

– تحظى حوكمة ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر بأهمّية كبيرة، على الرغم من أنّها لا تزال في مرحلة الدراسة والتجريب كما يؤكّد الخبراء والباحثين في هذا المجال، لكن بالمقابل يجب عدم إنكار جهود الدولة في سبيل تطوير العمل بالميزانية، وحسن إدارتها والعمل على ترشيد إنفاقها بشكل يتّسم بالثقة والشفافية، من خلال الإصلاحات المالية والميزانية وكذا مختلف المشاريع التي قامت بها في الآونة الأخيرة؛

– هناك صعوبات تواجه تطبيق الحوكمة على ميزانية الجماعات المحلية، منها ما يثور بسبب علاقتها بالسلطة المركزية وأخرى في علاقتها مع المواطنين، فضلاً عن بعض المشاكل والنقائص المتعلّقة بالتنفيذ الميزاني؛

– تطبيق الحوكمة على ميزانية الجماعات المحلية يؤدّي إلى إعطاء الثقة في المعلومات المالية الموجودة في الميزانية، وبالتالي المساهمة في ترشيد النفقات العامة، لكن يتطلّب ذلك توافر مجموعة من المحدّدات في مقدّمتها إشراك المجتمع المدني في مكافحة الفساد، وكذا تعزيز اللامركزية باعتبارها أداة لمشاركة المواطنين، بالإضافة إلى دعم وتفعيل المساءلة في الميزانية؛

– كما تقتضي حوكمة ميزانية الجماعات المحلية أيضًا، توفير عنصر الشفافية في تسيير الميزانية المحلية من خلال ضمان مشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية، وكذا اعتماد التقنيات الجديدة للإعلام والاتصال، التي تسمح لها بربح واقتصاد الوقت، بالإضافة إلى زيادة تأهيل موظفيها وإشراك الكفاءات من أجل مواكبة ركب التقدّم وأملاً في تحقيق التنمية المحلية المنشودة.

التوصيات:

بناءً على نتائج الدراسة المتوصّل إليها، نقترح التوصيات التالية:

– إعادة النظر في التخفيف من عبء النفقات خارج الجماعات المحلية، عن طريق تكفّل الوزارات المعنية ببعض مصاريف التسيير المتعلّقة خاصة بصيانة المدارس والمساجد والمنشآت الصحية والرياضية والثقافية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى منع الجماعات المحلية من التكفّل بأيّ نشاط ذو طابع خارج عن نطاقها؛

– ضرورة تحديث نظم الميزانية المعمول بها على المستوى المحلي بما يتماشى وتحقيق أكبر فعالية، من خلال وضع مبادئ جديدة (الشفافية، المشاركة، المساءلة، المسؤولية، الفعالية والنجاعة) أكثر تكيّفًا مع عمليات تسيير وتنفيذ الميزانية، إلى جانب المبادئ التقليدية (السنوية، الوحدة، الشمولية والتوازن)؛

– إنشاء قنوات اتصال ومشاركة بين المواطنين وممثّليهم في المجالس المحلية المنتخبة، لتحسين العلاقة بينهما وجعلها مستمرّة ومبنية على الثقة المتبادلة، وتزويد المواطنين بالمعلومات في كافّة شؤون المجالس الشعبية المحلية من خلال نشرات دورية، وتقارير أو مطبوعات، أو أيّة وثيقة تتعلّق بنشاط الجماعة المحلية؛

– تفعيل دور الأجهزة الرقابية على أموال الجماعات المحلية، بحيث يجب ألّا تقتصر الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية على الرقابة النظامية بل لابدّ أن تخصّ أيضًا ظروف استعمال الأموال العامة من حيث الكفاية والفعالية والاقتصاد؛

– تقوية وتعزيز مجال اللامركزية على المستوى المحلي، ولا يعني هذا تطليق الرقابة بل مزيدًا منها ولكن ليس بطريقة تسلطية وإنّما بتفعيلها وجعلها رقابة توجيهية تختصّ بمحاربة كافّة مظاهر الفساد، من دون التضييق على حرّية التسيير؛

– العمل على تثمين الجماعات المحلية للمداخيل والإيرادات المتأتّية من نواتج الاستغلال والأملاك العمومية، ما يستوجب عليها السهر على إحصاء جميع ممتلكاتها، وذلك بإجراء عملية جرد وإحصاء شامل ومضبوط ودقيق لكامل العقارات والمنقولات، وتسجيل جميع المعلومات المتعلّقة بها بصفة إلزامية؛

– ضرورة إصلاح النظام الجبائي الحالي، انطلاقًا من حتمية اشراك الجماعات المحلية في الجباية المحلية وهذا من خلال إعطائها الصلاحيات في المشاركة في تأسيس وتحديد نسب توزيع الضرائب التي تفرض على إقليمها، بحكم أنّها المستفيدة الأولى منها، لذلك فهي ملزمة بالبحث عنها وتحصيلها، بالإضافة إلى الابتعاد عن التوزيع التمييزي لحصيلة الضرائب وإيجاد حلٍّ له؛

– ينبغي على الجماعات المحلية تأهيل وتحسين مستوى موظفيها العاملين بالإدارة المالية لها، ورفع مهارتهم وكفاءتهم بصفة دائمة، مع تثمين مشاركتهم في عملية إعداد الميزانية؛

– ضرورة العمل في شفافية تامّة، من خلال بناء وتفعيل آليات منظّمة للمشاركة الشعبية وخلق فرص الحوار، بإشراك جميع الفاعلين في المجتمع المحلي (الجماعة المحلية، منظمات المجتمع المحلي، القطاع الخاص) بما فيهم المواطنين، والأخذ بآرائهم والاهتمام بكلّ ما من شأنه المحافظة على مواردها المتاحة وتحقيق الرشاد في إنفاقها، والمساهمة في وضع وصياغة ميزانيتها بشكل سليم وفعّال؛

– مراجعة النقائص المتعلّقة بتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، وإبداء صرامة أكثر في تفعيل وتعزيز آليات المساءلة والمحاسبة والشفافية في أعمال المجالس المحلية، واعتبار ذلك من نشاطاتها الأساسية، من خلال عقد جلسات عمومية للتعرّف على أولويات المواطنين بما يساعد على توجيه مخصّصات الإنفاق، ويمكّن من تطبيق حوكمة جدّية لميزانية الجماعات المحلية؛

– ضرورة تعزيز وتنشيط أداء الجماعات المحلية، بجعلها تعتمد معايير الجودة والكفاءة والفعالية من خلال التفكير الجاد والعمل على تعميم وإدخال التقنيات الجديدة لتكنولوجيا الاتصال والمعلومات، أو بالأحرى ما يسمّى بالحكومة الإلكترونية باعتبارها أحد أهمّ مقوّمات الحوكمة؛

– ضرورة ادخال وتعميم التقنيات الحديثة في مجال الميزانية المحلية للتحضير لمرحلة دراسة دقيقة لميزانية متعدّدة السنوات (على المدى الطويل)، والتي تستوجب مراجعة وإعادة النظر في طريقة التعامل مع الميزانية المحلية من مجرّد التسيير الحسابي للميزانية إلى التسيير الاستراتيجي لها. وكذا إصلاح نظام المحاسبة العمومية، الذي يقيّد النشاط المالي للجماعات المحلية أكثر ممّا يحرّره؛

– ضرورة تبنّي سياسات فعّالة ومنسّقة لمكافحة الفساد وتنفيذها وترسيخها، من خلال وضع قوانين ردعية قابلة للتطبيق على كافّة المستويات لمن يمارس الفساد، وإشراك الرأي العام في إدانة الفساد وتشخيص الأنظمة الفاسدة؛

– الاستفادة من تجارب بعض الدول فيما يخصّ تطبيق حوكمة ميزانية الجماعات المحلية، كتجربة الأردن ومصر في إدراج مبادئ الحوكمة على مستوى الإدارة المحلية، وكذا تجربة فرنسا في إضافتها لقواعد حديثة للميزانية المحلية والتي أطلقت عليها المبادئ الحديثة للحكامة المالية المحلية، وهي مبدأ الشفافية المالية، ومبدأ صدق الميزانية.

آفاق الدراسة:

بعد تناولنا لهذا الموضوع على هذا النحو والتوصّل إلى النتائج المذكورة وكذا تقديم مجموعة من التوصيات، نجد أنّه قد نمت إلينا بعض الآفاق التي يمكن أن تكون مواضيع لبحوث مستقبلية، نذكر من أهمّها ما يلي:

- دور عصرنة نظام المحاسبة العمومية في إرساء الحوكمة على ميزانية الجماعات المحلية؛
- الحوكمة ودورها في تفعيل الدور التنموي للجماعات المحلية؛
- الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ودور الحوكمة المحلية في تحقيقها؛
- الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية كمدخل لتحسين الحوكمة.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولا: قائمة المراجع باللغة العربية:

I- الكتب:

1-إبراهيم بن داود، **الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري والمقارن**، دار الكتاب الحديث، مصر، 2010.

2-بسام عوض عبد الرحيم عياصرة، **الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي**، دار الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان – الأردن، 2010.

3-جهاد سعيد خصاونة، **علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي**، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان – الأردن، 2010.

4-حامد عبد المجيد دراز، محمد عمر حماد أبو دوح، **مبادئ المالية العامة**، أليكس لتكنولوجيا المعلومات، الإسكندرية – مصر، 2005.

5-حسن العلواني، **صنع القرار المحلي في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع**، دراسة للوحدات المحلية بمركز فوة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، مصر، 2001.

6-حسن كريم، **مفهوم الحكم الصالح**، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 2004.

7-حسين صغير، **دروس في المالية والمحاسبة العمومية**، دار المحمدية العامة، الطبعة الأولى، الجزائر، 1999.

8-حسين عطية، **دور المنظمات غير الحكومية في إدارة شؤون الدولة والمجتمع**، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، مصر،2001.

9-حسين مصطفى حسين، **المالية العامة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، الجزائر، 2001.

10-حمدي سليمان، سحيمات القبيلات، **الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية-دراسة تحليلية وتطبيقية**، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان-الأردن، 1998.

11-خالد راغب الخطيب، **مفاهيم حديثة في الرقابة المالية والداخلية في القطاع العام والخاص**، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان-الأردن، 2010.

12-خالد سمارة الزغبي، **التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية**، شركة الشرق الأوسط للطباعة، عمان - الأردن، 1985.

13-دنيدني يحيى، **المالية العمومية**، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.

14-رضا خلاصي، **النظام الجبائي الجزائري - جباية الأشخاص الطبيعيين والمعنويين**، دار هومة، الطبعة الثانية، الجزائر، 2006.

15-رفعت أحمد السبع، **علم الإدارة العامة والإدارة المالية**، دار الكتاب الحديث، القاهرة - مصر، 2008.

16-زاهر عبد الرحيم عاطف، **الرقابة على الأعمال الإدارية**، دار الراية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان - الأردن، 2009.

17-زهير عبد الكريم الكايد، **الحكمانية: قضايا وتطبيقات**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، مصر، 2003.

18-سعيد عبد العزيز عثمان، **المالية العامة مدخل نظري معاصر**، الدار الجامعية، بيروت - لبنان، 2008.

19-سلوى شعراوي جمعة، **مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع: إشكاليات نظرية**، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، PARC، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 2001.

20-سميحة فوزي، **تقييم مبادئ حوكمة الشركات في جمهورية مصر العربية**، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، مصر، 2003.

21-سمير محمد عبد الوهاب، **التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات-خيارات وتوجّهات**، في كتاب إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية - أعمال المؤتمرات، القاهرة - مصر، 2011.

22-سوزي عدلي ناشد ، **الوجيز في المالية العامة**، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، 2000.

23-السيد علي شتا، **الفساد الإداري ومجتمع المستقبل**، المكتبة المصرية للطباعة والنشر، الإسكندرية، مصر، 2003.

24-الشريف رحماني، **أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز والتحكّم الجيّد في التسيير**، دار القصبة للنشر، الجزائر، 2003.

25-صبيحة برزان فرهود، **دور ركائز الحوكمة في كفاءة إعداد الموازنة العامة (دراسة تطبيقية على عينة من الوحدات الحكومية)**، الناصرية، العراق، 2011.

26-طارق الحاج، **المالية العامة**، دار صفاء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان - الأردن، 2009.

27-طارق عبد العال حماد، **حوكمة الشركات، - المفاهيم، المبادئ، التجارب - تطبيقات الحوكمة في المصارف**، الدار الجامعية، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، 2005.

28-طارق عبد العال حماد، **حوكمة الشركات، شركات القطاع العام والخاص والمصارف (المفاهيم، المبادئ، التجارب، المتطلّبات)**، الدار الجامعية، الطبعة الثانية، الإسكندرية، مصر، 2007-2008.

29-عادل أحمد حشيش، **أساسيات المالية العامة-مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام**، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت - لبنان، 1992.

30-عادل فليح العلي، **المالية العامة والقانون المالي والضريبي** - الجزء الأول، دار إثراء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2009.

31-عبد الحليم عبد المطلب، **اقتصاديات المالية العامة**، الدار الجامعية، الإسكندرية – مصر، 2005/2004.

32-عبد الحليم عبد المطلب، **التمويل المحلي والتنمية المحلية**، الدار الجامعية، الإسكندرية – مصر، 2001.

33-عبد الرزاق الشيخلي، **الإدارة المحلية "دراسة مقارنة"**، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، الأردن، 2001.

34-عبد الصمد زياد، **المجتمع المدني وتحدّيات التنمية الديمقراطية في عالم متغيّر**، مركز توفيق طبارة الاجتماعي، لبنان، 2004.

35-عبد الفتاح الجبالي، **المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة للدولة**، وحدة البحوث الاقتصادية، مركز الدراسات السياسية والإستراتجية، القاهرة، مصر، 2012.

36-عبد المجيد قدي، **دراسات في علم الضرائب**، دار جرير للنشر والتوزيع، عمان – الأردن، 2011.

37-علا الخواجة، **دراسة المفهوم حوكمة الشركات بالإشارة إلى الحالة المصرية**، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 2006.

38-علاء فرحان طالب، إيمان شيحان المشهداني، **الحوكمة المؤسسية والأداء الاستراتيجي للمصارف**، دار الصفاء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2011.

39-علي خليل سليمان أحمد اللوزي، **المالية العامة**، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان – الأردن، 2000.

40-علي عباس، **الرقابة الإدارية على المال والأعمال**، مكتبة الرائد العلمية، الطبعة الأولى، عمان – الأردن، 2001.

41-علي لطفي، **أصول المالية العامة**، مكتبة عين شمس، القاهرة، مصر.

42-عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، **الفساد والإصلاح**، إتحاد الكتاب العرب، دمشق، سوريا، 2003.

43-عوف محمود الكفراوي، **الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق**، مطبعة الانتصار لطباعة الأوفست، الطبعة الثالثة، مصر، 2005.

44-فارس رشيد البياتي، **التنمية الاقتصادية سياسيا في الوطن العربي**، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.

45-فليح حسن خلف، **المالية العامة**، دار جدارا للكتاب العالمي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان الأردن، 2008.

46-فهمي محمود شكري، **الرقابة المالية العليا: مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية**، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان-الأردن، 1996.

47-فهمي محمود شكري، **الموازنة العامة**، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت - لبنان، 1990.

48-محمد الصغير بعلي، **قانون الإدارة المحلية الجزائرية**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة - الجزائر، 2004.

49-محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، **المالية العامة**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة - الجزائر، 2003.

50-محمد خالد المهايني، **الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة - تجارب عربية مقارنة**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية - بحوث ودراسات، القاهرة -مصر، 2012.

51-محمد رسول العموري، **الرقابة المالية العليا-دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية**، الطبعة الأولى، بيروت - لبنان، 2005.

52-محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الخامسة، عمان - الأردن، 2013.

53-محمد طاقة، هدى العزاوي، **اقتصاديات المالية العامة**، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، عمان - الأردن، 2007.

54-محمد عباس محرزي، **اقتصاديات المالية العامة (النفقات العامة-الإيرادات العامة-الميزانية العامة للدولة)**، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، بن عكنون - الجزائر، 2005.

55-محمد عباس محرزي، **اقتصاديات المالية العامة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2010.

56-محمد عمر حماد أبو دوح، **ترشيد الإنفاق العام وعلاج عجز ميزانية الدولة**، الدار الجامعية، الإسكندرية - مصر، 2006.

57-محمد فتحي عيد، **دور المجتمع المدني في خفض الطلب على المخدرات**، مركز الدراسات والبحوث، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، السعودية، 2009.

58-محمد قاسم القريوتي، **الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق**، دار وائل للطباعة والنشر، عمان - الأردن، 2001.

59-محمد محمود الطعامنة، سمير محمد عبد الوهاب، **الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، 2005.

60-محمد مسعي، **المحاسبة العمومية**، شركة دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، عين مليلة، الجزائر، 2003.

61-محمد مصطفى سليمان، **دور حوكمة الشركات في معالجة الفساد المالي والإداري-دراسة مقارنة**، الدار الجامعية، الطبعة الثانية، الإسكندرية - مصر، 2009.

62-محمد وليد العبادي، **الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية**، مكتبة دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 1998.

63-مريم أحمد مصطفى، إحسان حفظي، **قضايا التنمية في الدول النامية**، دار المعرفة الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، مصر، 2005.

II- الأطروحات:

64-أنور شريف أثير، **دور الحاكمية في عملية إعداد الموازنة العامة للدولة في العراق -دراسة حالة-**، أطروحة مقدّمة لنيل شهادة الدكتوراه في الإدارة العامة، بغداد، العراق، 2008.

65-خنفري خيضر، **تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق**، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية-فرع التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2011/2010.

66-شعبان فرج، **الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر - دراسة حالة الجزائر (2000-2010)**، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2011-2012.

67-عبد الصديق شيخ، **الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية**، أطروحة دكتوراه في القانون العام، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 (بن يوسف بن خدة)، 2010-2011.

68-فارس بن علوش بن بادي السبيعي، **دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاع الحكومي**، أطروحة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، قسم العلوم الإدارية، الرياض، السعودية.

69-محمد زكي علي السيد، **الحوكمة في الموازنة العامة للدولة مع التطبيق على سياسات الدعم في الاقتصاد المصري**، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الاقتصاد، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 2008.

70-وائل عمران علي، **الرقابة الشعبية كوسيلة لمساءلة الإدارة العامة -دراسة تطبيقية على التجربة الليبية-**، دراسة مقدمة للحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 2008.

III- الرسائل:

71-إبراهيم بن داود، **الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري**، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق ببن عكنون – جامعة الجزائر، 2003/2002.

72-بلجيلالي أحمد، **إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات: جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية في إطار مدرسة الدكتوراه فرع: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد بتلمسان، الجزائر، 2010/2009.

73-بلخير آسيا، **إدارة الحكمانية ودورها في تحسين الأداء التنموي – بين النظرية والتطبيق – (الجزائر أنموذجًا: 2007/2000)**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع رسم السياسات العامة، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدّة – الجزائر ، 2009.

74-بن عيسى إبراهيم، **الحكم الراشد في المالية المحلية**، رسالة الماجستير، تخصّص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان – الجزائر، 2011-2010.

75-خيرة بن عبد العزيز، **دور المجتمع المدني في ترقية الحكم الراشد أنموذج المنطقة العربية**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2007.

76-رشيد حمدي، **ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي (دراسة حالة تطبيقية لثلاث بلديات من ولاية بومرداس)**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع إدارة ومالية عامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002/2001.

77-سعاد طيبي، **الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية**، مذكرة ماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة بن عكنون – الجزائر، 2002/2001.

78-سهيلة إمنصوران، **الفساد الاقتصادي وإشكالية الحكم الراشد وعلاقتهما بالنمو الاقتصادي**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع التحليل الاقتصادي، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2005-2006.

79-عباس عبد الحفيظ، **تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية-دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان وبلدية المنصورة**، مذكرة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد بتلمسان، الجزائر، 2011-2012.

80-كريم يرقي، **دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر (دراسة حالة ولاية المدية)**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة يحيى فارس بالمدية - الجزائر، 2010/2009.

81-لخضر مرغاد، **واقع المالية المحلية في الجزائر**، مذكرة ماجستير، قسم علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001.

82-مايغا بوباكري، "**إشكالية الحكم الرشيد في المسار الديمقراطي لبوركينافاسو 1990-2002**"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2003.

83-محمد مسعودي، **ميزانية الولاية بين التحضير والمتابعة**، مذكرة تخرّج من المدرسة الوطنية للإدارة، تخصّص اقتصاد ومالية-ميزانية، الدفعة 39، حيدرة، الجزائر، 2006/2005.

84-نضيرة دوبابي، **الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية**، مذكرة مقدّمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد بتلمسان، الجزائر، 2009-2010.

85-وفاء معاوي، **الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر**، مذكرة مقدّمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة-الجزائر، 2009-2010.

IV- القوانين والتشريعات:

86-القانون رقم 84-17 المؤرخ في 17 يوليو 1984 والمتعلّق بقوانين المالية.

87-القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلّق بالمحاسبة العمومية.

88-المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرّخ في 19 جمادي الأولى عام 1413 الموافق 14 نوفمبر سنة 1992 يتعلّق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية العدد 82، 1992.

89-الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 يوليو 1995، والمتعلّق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، عدد 39، بتاريخ 23 جوان 1995.

90-المرسوم التنفيذي رقم 09-374 الممضى في 19 نوفمبر 2009 المعدّل والمتمّم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلّق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

91-القانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلّق بالبلدية، قانون الجماعات الإقليمية 2012.

92-القانون رقم 12-07 المؤرّخ في 2012/02/21 المتعلّق بالولاية، قانون الجماعات الإقليمية 2012.

93-قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة 2015.

V- البحوث والمجلات:

94-إبراهيم فريد عاكوم، **إدارة الحكم والعولمة وجهة نظر اقتصادية**، دراسات إستراتيجية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، العدد:117، 2006، أبو ظبي، الإمارات العربية المتّحدة.

95-أحمد السيد عوضين، **أجهزة الرقابة على النواحي المالية في مجال الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها**، مجلة العلوم الإدارية، العدد 01، ديسمبر 1989، مصر.

96-بسام عزب، **المشرعات الصغيرة والمتوسطة ودورها في دفع التنمية الاقتصادية**، مجلة التنفيذي، مركز المديرين المصري، العدد: 09، يناير- مارس 2009، القاهرة، مصر.

97-بسمة عولمي، **تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر**، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 04، جوان 2006، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف - الجزائر.

98-بن صغير عبد المومن، **واقع إشكالية تطبيق الجباية المحلية في الجزائر – صعوبات الاقتطاع وأفاق التحصيل**، مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد الأول لعام 2013، قسنطينة – الجزائر.

99- بوزيد سايح، **سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الراشد في الدول العربية**، مجلة الباحث، عدد 10، 2012.

100-بومدين طاشمة، **الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر**، مجلة التواصل، العدد 26، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان الجزائر، جوان 2010.

101-حسن كريم، " **الفساد ولحكم الصالح في البلاد العربية** "، مجلة المستقبل العربي، العدد: 309، بيروت، نوفمبر – 2004.

102-حسين عبد المطلب الأسرج، **دور أدوات الحوكمة في تطوير مؤسسات الأوقاف**، بحث مقدم إلى المؤتمر العام الثاني عشر بعنوان: الإدارة الرشيدة وبناء دولة المؤسسات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة – مصر، خلال الفترة من 08 إلى 10 سبتمبر 2012.

103-سعاد عبد الفتاح محمد، **أهمية حوكمة الشركات في مواجهة الفساد المالي والمحاسبي**، مجلة النزاهة، العدد 03، 2007.

104-سلوى شعراوي جمعة، **مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع، إشكاليات نظرية**، مجلة المستقبل العربي، العدد 271، بيروت – لبنان، 1999.

105-عبد القادر موفق، **الرقابة المالية من منظور الاقتصاد الإسلامي والاقتصاديات المعاصرة**، أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد: 05، جوان 2009، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر– بسكرة، الجزائر.

106-علي حسين بهار، **أثر بعض المتغيرات في حجم تداول أسهم الشركات مع دراسة تطبيقية للشركات الأردنية**، مجلة آفاق الاقتصادية، المجلد 25 العدد 98، الإمارات العربية المتحدة، 2004.

107-لخضر مرغاد، **الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر**، مجلة العلوم الإنسانية، عدد07، فيفري 2005، جامعة محمد خيضر، بسكرة – الجزائر.

108-ماري لورانس جي، **التخفيف من صراعات ومنازعات حوكمة الشركات**، مجلة التنفيذي، مركز المديرين المصري، العدد: 09، يناير– مارس 2009، القاهرة، مصر.

109-محمد جمال باروت، **تقرير عن ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية**، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، العدد: 309، 2004.

110-محمد عصام أحمد، حسان ثابت جاسم، علاء أحمد حسن، **جاهزية الإدارات المحلية لاعتماد الحوكمة الالكترونية دراسة حالة في ديوان محافظة نينوى**، مجلة الإدارة والاقتصاد، عدد 33، سنة 2012، جامعة الموصل، العراق.

111-مصطفى كراجي، **أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري**، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 34 العدد الثاني، 1996، الجزائر.

112-مها محمود رمزي ريحاوي، **الشركات المساهمة ما بين الحوكمة والقوانين والتعليمات (حالة دراسية للشركات المساهمة العامة العمانية)**، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 24، العدد الأول، 2008.

113-نعيم دهمش، عفاف إسحاق أبوزر، **تحسين وتطوير الحاكمية المؤسسية في البنوك**، مجلة البنوك الأردنية، العدد: 10، المجلد 22، الأردن، ديسمبر 2003.

114-هاني أبو الفتوح، **أهمية الحوكمة في الشركات الصغيرة والمتوسطة**، مجلة التنفيذي، مركز المديرين المصري، العدد 09، يناير- مارس 2009، القاهرة، مصر.

VI- الملتقيات والندوات العلمية:

115-الأخضر عزي، **فعالية الحكم الراشد (الحوكمة) في تفعيل الشركات**، ورقة عمل ضمن المؤتمر العلمي الأول حول حوكمة الشركات ودورها في الإصلاح الاقتصادي، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، سوريا، يومي 15و16 نوفمبر 2008.

116-بالقاسم بن خليفة، مفيد عبد اللاوي، **مقاربة لتطبيق مبادئ الحوكمة في الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة**، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة يومي 30 و31 أكتوبر 2012، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة العقيد آكلي محند أولحاج بالبويرة الجزائر.

117-بشير مصيطفى، **الأداء المتميّز للحكومات من خلال الحكم الصالح والإدارة الرشيدة**، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميّز للمنظمات والحكومات، يومي 08-09 مارس 2005، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة ورقلة – الجزائر.

118-بوجمعة قويدري قوشيح، مريم موح صغير، **الحوكمة المحلية ركب التنمية المحلية ومحاربة الفساد**، ورقة عمل ضمن المؤتمر الدولي الثامن حول دور الحوكمة في تفعيل أداء المؤسسات والاقتصاديات، يومي 19 و20 نوفمبر 2013، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف الجزائر.

119-بوهنة علي، بن عابد مختار، **الميزانية العامة للدولة في الجزائر نقائص التنفيذ والحاجة الماسة إلى الحوكمة**، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلّبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة يومي 30 و31 أكتوبر 2012، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة العقيد آكلي محند أولحاج بالبويرة الجزائر.

120-حسام الدين غضبان، **مقترحات إستراتيجية لتحقيق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر في ظل سياسية الحكم الراشد**، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة يومي 30 و31 أكتوبر 2012، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة العقيد آكلي محند أولحاج بالبويرة الجزائر.

121-حسن العلواني، **اللامركزية في الدول النامية من منظور أسلوب الحكم المحلي الرشيد**، ورقة عمل ضمن مؤتمر الحكم الرشيد والتنمية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، القاهرة – مصر، 2006.

122-حسين مصطفى هلالي، **من أجل إستراتيجية وطنية للحوكمة من منظور إدارة الدولة والمجتمع والحكم الرشيد**، بحوث وأوراق عمل مؤتمر متطلبات حوكمة الشركات وأسواق المال العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2007.

123-حميد بوزيدة، أحمد يحياوي، **الحوكمة العامة وأثرها على الميزانية العامة للدولة**، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة يومي 30 و31 أكتوبر 2012، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة العقيد آكلي محند أولحاج بالبويرة – الجزائر.

124-حوشيش كمال، بوسبعين تسعديت، **تحليل العلاقة الترابطية بين مفهوم الحوكمة والموازنة العامة للدولة مع الإشارة إلى حالة الجزائر**، ورقة بحثية ضمن المؤتمر الدولي الثامن حول: دور الحوكمة في تفعيل أداء المؤسسات والاقتصاديات يومي 19و20 نوفمبر 2013، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف–الجزائر.

125-زكريا بله باسي، **تحليل العلاقة بين مفهوم الحوكمة والميزانية العامة للدولة**، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة يومي 30 و31 أكتوبر 2012، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة العقيد آكلي محند أولحاج بالبويرة الجزائر.

126-سعاد عقون، **مساهمة نظام مراقبة التسيير وتحسين الأداء وتفعيل الحوكمة على مستوى الإدارات المحلية،** ورقة عمل ضمن للمؤتمر الدولي الثامن حول دور الحوكمة في تفعيل أداء المؤسسات والاقتصاديات يومي 19 و20 نوفمبر 2013، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف – الجزائر.

127-سمير محمد عبد الوهاب، **الإدارة المحلية والبلديات العربية،** ورقةعمل ضمن مؤتمر الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة – مصر، 2007.

128-سمير يحياوي، خديجة حمادي، **مفهوم الشفافية والمساءلة ودور الأجهزة العليا للرقابة،** مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة يومي 30 و31 أكتوبر 2012، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة العقيد آكلي محند أولحاج بالبويرة الجزائر.

129-شهيدة الباز، **المنظمات الأهلية العربية على مشارف القرن الحادي والعشرين محددات الواقع وآفاق المستقبل،** ورقة عمل ضمن المؤتمر الثاني للمنظمات الأهلية العربية المنعقد خلال الفترة الممتدة ما بين 17-19 ماي 1997، القاهرة – مصر.

130-عبد القادر بريش، عقيلة خلوف، **دور الحوكمة في دعم الرقابة الفعلية للبرلمان،** مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة يومي 30 و31 أكتوبر 2012، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة العقيد آكلي محند أولحاج بالبويرة الجزائر.

131-عبد القادر خليل، محمد مداحي، **رقابة ميزانية الجماعات المحلية كمدخل لتحسين الحوكمة،** مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة يومي 30 و31 أكتوبر 2012، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة العقيد آكلي محند أولحاج بالبويرة – الجزائر.

132-علي العمري، أنفال حدّة خبيزة، **دور الحوكمة في عملية إعداد الميزانية العامة للدولة،** مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة يومي 30 و31 أكتوبر 2012، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة العقيد آكلي محند أولحاج بالبويرة الجزائر.

133-عمر شريف، عبد العالي محمدي، **دور حوكمة الميزانية العامة للدولة في الحد من الفساد المالي والإداري – حالة الجزائر**-، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة يومي 30 و31 أكتوبر 2012، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة العقيد آكلي محند أولحاج بالبويرة الجزائر.

134-العياشي عجلان، **تفعيل دور الجباية البيئية في تحقيق التنمية المستدامة-حالة الجزائر**، ورقة عمل ضمن المؤتمر العلمي الدولي حول التنمية المستدامة والكفاءة الاستخدامية للموارد المتاحة يومي07 و08 أفريل 2008، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس، سطيف-الجزائر.

135-كريمة ربحي، زهية بركان، **وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)**، مداخلة ضمن الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية يومي 01 و02 ديسمبر 2004، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة – الجزائر.

136-محمد طارق يوسف، **الإفصاح والشافية كأحد مبادئ حوكمة الشركات ومدى ارتباطهما بالمعايير المحاسبية**، ورقة عمل ضمن مؤتمر متطلّبات حوكمة الشركات وأسواق المال العربية المنعقد في شرم الشيخ، جمهورية مصر العربية في ماي 2007، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر.

137-مصطفى حسن بسيوني السعدي، **المراجعة الداخلية في إطار حوكمة الشركات من منظور طبيعة خدمات المراجعة الداخلية**، بحوث وأوراق عمل ضمن المؤتمر الدولي الأول حول التدقيق الداخلي في إطار حوكمة الشركات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، جمهورية مصر العربية، 2009.

138-نور الدين جوادي، عقبة عبد اللاوي، **الحوكمة في الجزائر: قراءة في متطلبات ترشيد الإدارة المحلية كمدخل لإرساء مبادئ حوكمة الميزانية الدولة**، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة يومي 30 و31 أكتوبر 2012، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة العقيد آكلي محند أولحاج بالبويرة الجزائر.

139-يعقوب عادل ناصر الدين، **الحاكمية وأبعادها والإصلاح المجتمعي**، ورقة عمل مقدّمة إلى ملتقى الإصلاح المجتمع الشامل، هيئة الإغاثة الأردنية، المملكة الأردنية الهاشمية، الأردن، 2012/03/24.

140-حلقة دراسية حول: "**دور الإصلاح والتجديد الإداري في تحقيق التنمية الإقليمية – واقع الجماعات الإقليمية الجزائرية**"، المدرسة الوطنية للإدارة، الدفعة الثانية والأربعون، الجزائر 2009.

VII- التقارير والإصدارات الدولية:

141-برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي، **الفساد والحكم الرشيد**، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم، مكتب السياسيات الإنمائية -نيويورك، 1997.

142-باسم بشناق، **تقرير حول الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية (هيئة الرقابة العامة)**، سلسلة التقارير القانونية، الهيئة الفلسطينية المستقلة الهيئة لحقوق المواطن، رام الله – فلسطين، حزيران 2001.

143-تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002: **خلق الفرص للأجيال القادمة**، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، 2002.

144-البنك الأهلي المصري، **أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة في الشركات**، النشرة الاقتصادية، العدد 02، المجلد 55، القاهرة، مصر، 2003.

145-منظمة الشفافية الدولية، **الشفافية ومكافحة الفساد**، حوار المجتمع المدني بين مجموعة الثماني والشرق الأوسط الكبير وشمال إفريقيا، البحرين، 2005.

146-الأمم المتّحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، **اللامركزية والدور الناشئ للبلديات في منطقة إسكوا**، نيويورك، 2003.

147-الأمم المتّحدة، لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة، **مجموعة مصطلحات أساسية في مجالي أسلوب الحكم والإدارة العامة**، الدورة الخامسة، نيويورك، 31 مارس 2006.

ثانيا: قائمة المراجع باللغة الأجنبية:

I- Les ouvrages:

148- Ali BISSAAD, **droit de la comptabilité publique**, éditions houma, Alger, 2004.

149- Asian Development Bank, **Anticorruption and integrity, Mandaluyong City**, Second Edition, Philippines, 2010.

150- Asian, Development Bank, **Governance: Sound Development Management**, Manila, Philippines, 1996.

151- Bachir YELLES CHAOUCHE, **le budget de l'Etat et des collectivités locales**, OPU, Alger, 1990.

152- Brahim LAKHLEF, **la bonne gouvernance - croissance et développement**, Dar Alkhaldounia, Alger, 2006.

153- François DERUEL, Jacques BUISSON, **Finances publiques : budget et pouvoir financier**, Dalloz, Paris, 2001.

154- Joel BOURDIN**, Les finances communales**, Economica, 4éme édition, Paris, 2008.

155- Philippe BOETON, **Finances publiques locales**, Editions Boscherville, 03/2006.

156- Pierre BELTRAME, **La fiscalité en France**, édition Hachette, Livre Paris, 2000.

II- Les thèses:

157- Khaled SENATOR, **Le changement dans les finances - Etude comparative**, mémoire de fin d'Etude, EDF, Décembre, 2008.

158- Mohand Ouamer ALI ZIANE**, "Les Finances Publiques Locales : Analyse et Perspectives d'une économie en Transition"**, thèse Doctoral d'Etat, Faculté des Sciences économiques et des Gestion, Université Alger 1999/2000.

159- Moussa OUDAI**, Essai d'application de la gouvernance budgétaire axée sur la performance en Algérie**, mémoire élabore en vue de l'obtention d'un diplôme de magister en science de gestion, 2009-2010.

III- Revues et Périodiques:

160- Abdellatif ADEL, **Good Governance and its Relationship to Democracy and Economic Development,** UNDP**,** Workshop IV, Democracy, Economic, Development and Culture, Republic of Korea, 2003

161- Ahmed BENBITEUR**, la bonne gouvernance, pour quoi s'inquiéter de la corruption**, séminaire scientifique international sur la bonne gouvernance et son rôle dans le développement durable, association nationale des économistes algériens, bibliothèque nationale. Alger, 09-10 décembre 2006.

162- Ali. WAGFI, **Corporate Governance: Actual and Aspirations, and Ethical Commitments-A field study-on Private Northern Jordanian Universities (The higher education sector – Jordan),** European Journal of Business and Management, No.10, 2014.

163- Ibrahim AKOUM, **The Governance Cycle and it's implication for the middle east**, Union of Arab Banks magazine, No: 303, Beirut, Lebanon, 2006.

164- Mohammed SALIH, **gouvernance, information et Domain publique**, addis-ababa, commission économique pour l'Afrique, 13 mai 2003.

165- Sudarno SUMARTO, Asep SURYAHADI, Alex ARIFIANTO, **Governance and Poverty Reduction: Evidence from Newly Decentralized Indonesia**, A paper from the SMERU Research Institute, with support from Aus AID, the Ford Foundation, and DFID, March 2004, Indonesia.

166- Tim PLUMPTRE**,** John GRAHM**, Governance and Good Governance:** International & Aboriginal Perspectives, Institute on Governance, Ottawa, Canada, 199.

IV- Les rapports:

167- Banque Mondial : **« Rapport sur le développement au Moyen –orient et en Afrique du Nord; Vers une meilleure gouvernance au MENA, améliorer l'inclusivité et la responsabilisation » ,**Washington :d.cLiban :Aleph, 2003.

168- The World Bank; **Governance and Development**; Washington D.C; World Bank Publication; 1992.

169- Transparence budgétaire, **Les meilleurs pratique de l'OCDE**, sur la gestion budgétaire, 2002, N°3.

ثالثا: قائمة المراجع الإلكترونية:

170-الأخضر عزي، غالم جلطي، **قياس قوة الدولة من خلال الحكم الراشد-إسقاط على التجربة الجزائرية**، مجلة علوم إنسانية، العدد:21، مارس 2005. نقلاً عن الموقع الإلكتروني: http://www.4shared.com/document/RhBhpzam/16_online.html.

171-الأخضر عزي، غانم جلطي، **الحكم الرشيد وخوصصة المؤسسات**، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 27، مارس 2006، نقلاً عن الموقع الإلكتروني:www.uluminsania.com .

172-الأمم المتّحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، **الحكم الحضري السليم والتنمية التشاركية**، نيويورك، 2010، نقلاً عن الموقع الإلكتروني:
http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/I01/001/86/img/I0100186.pdf?OpenElement .

173-البرنامج التدريبي، **دور مجلس الأمناء في اللامركزية والحوكمة الرشيدة واللائحة الداخلية**، دليل المدرّب-نسخة تجريبية 2008. من الموقع الإلكتروني: http://egypt.worlded.org/Docs/ERPGovernanceTrainerManual.pdf.

174-بومدين حوالف رحيمة، **دور البلديات في رفع المستوي الصحي للسكان وتحقيق التنمية-عرض للتجربة الجزائرية**، ورقة بحثية ضمن مؤتمر العمل البلدي الأول، مركز البحرين للمؤتمرات - فندق كراون بلازا، 26-27 مارس 2006. من الموقع: http://nagd.activebb.net/t10477-topic.

175-تقرير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، **حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، نقطة الارتكاز الوطنية**، الجزائر، نوفمبر 2008. من الموقع الإلكتروني: http://www.ambasada-algeriei.ro/img/pdf/Rapport_Gouvernance.pdf.

176-جون سوليفان، "**البوصلة الأخلاقية للشركات ... أدوات مكافحة الفساد: قيم ومبادئ الأعمال وآداب المهنة وحوكمة الشركات**"، المنتدى العالمي لحوكمة الشركات، مؤسسة التمويل الدولية، الدليل السابع، واشنطن، 2008، من الموقع: http://www.hawkama.net/files/pdf/art797.pdf.

177-جون سوليفان، **الحكم الديمقراطي الصالح المكوّن الرئيسي للإصلاح السياسي والاقتصادي**، مركز المشروعات الدولية الخاصة، من الموقع الإلكتروني:
http://arabsi.org/attachments/article/4318/%D9%84%D8%AD%D9%83%D9%85%20%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%8A%D9%85%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B7%D9%8A%20%D8%A7%D9%84%D8%B5%D8%A7%D9%84%D8%AD.pdf

178-جيم شولتر، **الرقابة على الأموال**، دليل المراقبة على الموازنات وإيرادات النفط والغاز، معهد المجتمع المنفتح، نيويورك، 2008، من الموقع الإلكتروني: http://archive.revenuewatch.org/reports/120204ar.pdf.

179-رياض المصطفى، **الحوكمة البلدية والقضاء على الفساد**، نقلاً عن الموقع الإلكتروني: www.walfajr.net/?act=artcl&id=14304.

180-سامي محمد الطوخي، **اللامركزية المجتمعية مدخل التمكين والتنمية المحلية المستدامة**، من الموقع: ttp://www.pidegypt.org/download/Localelection/dr%20Samy%20el%20Touky%27s%20paper.pdf

181-سحر قدوري، **مؤسسات المجتمع المدني وإمكانياتها في الحد من الفساد الإداري**، هيئة النزاهة، العراق، 2008، نقلاً عن الموقع الإلكتروني: http://www.nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=501&page_namper=p_no12.

182-سهيلة بوزبرة، **دور مجلس المحاسبة في مكافحة جرائم الفساد**، من الموقع الإلكتروني: http://www.univmedea.dz/Fac%5CD%5CManifestations%5CProtection%20argent%20et%20contre%20la%20corruption2009-2010/23.pdf.

183-صندوق النقد الدولي: **دليل الشفافية المالية 2007**، من الموقع الإلكتروني: www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf.

184-الطيب بلوصيف، **الحكم الرشيد المفهوم والمكونات في العالم النامي**، ورقة عمل، جامعة فرحات عبّاس، سطيف، الجزائر، نقلاً عن الموقع الإلكتروني: http://www.bchaib.net/mas/index.php?option=com_content&view=article&id=75:s&catid=12:2010-12-09-22-56-15&Itemid=10.

185-عبد الرحمان الهيتي نوزان، **الحكم الصالح في الوطن العربي قراءة تحليلية**، مجلة علوم إنسانية، السنة الرابعة، العدد 92، جويلية 2006. نقلاً عن الموقع الإلكتروني: www.uluminsania.net.

186-عبد العزيز بوتفليقة، **مقابلة مع وكالة الأنباء الجزائرية**، يوم 07 سبتمبر 2006، نقلاً عن الموقع الإلكتروني: http://www.mddr.gov.dz/ppdriStatic_ar/index.htm .

187-عبد الغفار شكر،" **العولمة والديمقراطية في الوطن العربي**"، مجلة الحوار المتمدّن، المحور: العولمة وتطورات العالم المعاصر، العدد: 946، 2004/09/04. نقلاً عن الموقع الإلكتروني: http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=22948.

188-عبد الغفار شكر، **اللامركزية ومحاصرة الفساد في المحليات وتأثيره على المشروعات الصغيرة والمتوسطة**، سلسلة أوراق تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، مركز المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن، 2009. من الموقع الإلكتروني: http://egypt.cipe-arabia.org/Transparency_Anti-Corruption/Publications/Policy_paper_Decentralization.pdf.

189-غادة شهير الشمراني، **متطلّبات إصلاح وتطوير الميزانية العامة (شفافية الموازنة، إصلاح النظام المحاسبي، الإصلاح الاقتصادي، الإصلاح الإداري)**، جامعة الملك سعود، السعودية، 2010. من الموقع الإلكتروني: http://faculty.ksu.edu.sa/27402/Documents/Forms/AllItems.aspx.

190-فريدة مزياني، **الإطار القانوني للجماعات المحلية: واقع وآفاق**، من الموقع الإلكتروني: www.fdsf.rnu.tn/useruploads/files/farida.pdf.

191-قوي بوحنية، بلال خروفي، **الحوكمة المحلية كآلية لمكافحة الفساد: قراءة في المفهوم والآليات**، نقلاً عن الموقع الإلكتروني: http://www.bouhania.com/news.php?action=view&id=146.

192-مبادئ الشفافية والمساءلة، الصادر عن الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبات: **الإينتوساي** "**INTOSAI**"، من الموقع الالكتروني: http://ar.issai.org/media/14023/issai_20_a_.pdf.

193-**المحاسبة العمومية في تسيير الجماعات المحلية**، من الموقع الإلكتروني: http://ta3lime.com/showthread.php?t=6329.

194-محمد الحنفي، **هل يمكن اعتبار الجماعات المحلية أدوات تنموية؟**، من الموقع الإلكتروني: http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=20409.

195-محمد عبد الفتاح الحمراوي، **الفساد الإداري**، قسم العلوم السياسية، كلية التجارة، جامعة الإسكندرية، مصر، 2008، نقلاً عن الموقع الإلكتروني:
http://elhamrawy.blogspot.com/2008/09/blog-post_6179.html.

196-منصوري الزين، **محاسبة عمومية**، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب بالبليدة – الجزائر، من الموقع الإلكتروني:
www.ufc-adrar.net/ar/wp-content/uploads/2015/03/محاسبة-عمومية.pdf.

197-**الموازنة التشاركية: بوابة الحوكمة المحلية**، من الموقع الإلكتروني:
https://frfr.facebook.com/permalink.php?story_fbid=687158381311241&id=222551967771887.

198-موقع وزارة المالية: http://www.mf.gov.dz/documentation/AMI%20Pilotage%20projet%20msb.pdf

199-ناصر عبيد ناصر، **تفكيك ظاهرة الفساد**، مجلة النبأ، العدد 80، العراق، جانفي 2006، نقلاً عن الموقع الإلكتروني: http://www.annabaa.org/nbahome/nba80/011.htm .

200-نرمين أبو العطا، **حوكمة الشركات سبيل التقدم مع إلقاء الضوء على التجربة المصرية**، ورقة عمل، وزارة التجارة الخارجية المصرية، مصر، 2005. نقلاً عن الموقع الإلكتروني:
http://www.cipe-arabia.org/files/html/art0811.htm.

201-**وزارة المالية خمسون سنة من الإنجاز**، بن عكنون – الجزائر، 2012، من الموقع الإلكتروني: http://www.mf.gov.dz/article_pdf/upl-ouvrage_avec_trait_de_coupe.pdf

202-يسرى أبو العلا وآخرون، **المالية العامة والتشريع الضريبي**، من الموقع الإلكتروني: www.faculty.mu.edu.sa/download.php?fid=81915.

203- Banque mondiale**, Le coût de la corruption, Colloque sur la gouvernance, les libertés économiques et la pauvreté**, 03/02/2007, algérien. Cite web: http://siteresources.worldbank.org/INTALGERIAINFRENCH/Resources/Le_Cout_de_la_Corruption.pdf

204- CRC Sogema, **Rapport sur la mise en oeuvre de processus de préparation du budget**, projet de modernisation des systèmes budgétaires, février 2006. Cite Web: www.crcsogema.com/pages/projets/ProjetDeModernisationDesSystemesBudgetairesEnAlgerie.aspx?lang=FR-CA.

205- Lamine MANDIANG, **réflexions autour du concept de gouvernance**, projet :«consolider et élargir la communication citoyenne pour une gouvernance démocratique au Sénégal», Dakar, CESTI: 06-09 mai 2008, Cite web : http://www.informationcitoyenne.org/IMG/pdf/reflexions_autour_du_concept_de_gouvernance.pdf.

206- Organisation for Economic Co-operation and Development: **Principles of Corporate Governance**, 2004, Cite Web: http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf.

207- **Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires en Algérie (MSB),** Tunis, Organisé le : 26 et 27 juin 2006, Cite Web: http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/frenchadmin/Pr%E9sentationAlg%E9rie.pdf.

208- REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE, **rapport sur l'état de mise en œuvre du programme d'action national en matière de gouvernance**, **MAEP/Point focal national**, novembre 2008, Cite web: http://www.algerie.cz/images/pdfs/rapport_gouvernance_fr.pdf.

209- Sachiko MORITA, Derwood ZAELKE**, Rule of law, good governance, and sustainable development**, Washington, DC 2007, Cite web: http://www.inece.org/conference/7/vol1/05_Sachiko_Zaelke.pdf.

الملاحق

الملحق رقم (01): النفقات الإجمالية للميزانية الأولية لولاية تيارت للفترة الممتدّة من 2009 إلى 2012

النفقات الإجمالية للميزانية الأولية لسنة 2010

البيان	الميزانية الأولية لسنة 2009	الميزانية الأولية لسنة 2010	النسبة المئوية لسنة 2010
نفقات قسم التسيير	371.895.928	420.464.546	% 59
نفقات قسم التجهيز	271.263.953	298.398.500	% 41
المجمـــوع	643.159.881	718.863.046	% 100

النفقات الإجمالية للميزانية الأولية لسنة 2012

البيان	الميزانية الأولية لسنة 2011	الميزانية الأولية لسنة 2012	النسبة المئوية لسنة 2012
نفقات قسم التسيير	446.982.817	456.831.134	% 60
نفقات قسم التجهيز	329.142.125	304.554.089	% 40
المجمـــوع	776.124.942	761.385.223	% 100

الملحق رقم (02): تبويب ميزانية ولاية تيارت وفق المصالح والبرامج لسنة 2012

الأبواب	مصالح التسيير	الإنجازات		الباقي للإنجاز	
		النفقات	الإيرادات	النفقات	الإيرادات
	90. المصالح غير المباشرة	**1 914 546 158,85**	**1 476 272 904,37**	**134 490 702,24**	**274 019,52**
900	المصالح المالية	1 658 717 286,28	1 475 705 528,62	127 477 759,47	
901	أجور وأعباء المستخدمين الدائمين	8 366 307,94	0,00		7 623,52
902	وسائل ومصالح الإدارة العامة	114 530 245,74	41 400,00	7 012 942,77	202 804,10
903	مجموعة العقارات والمنقولات (غير المنتجة للمداخيل)	55 698 313,03	525 975,75		
904	طرق الولاية	77 234 005,86	0,00		63 519,90
905	شبكات الولاية				
906	أشغال التجهيز المنجزة بالاستغلال المباشر				
	91. المصالح الإدارية	**2 887 041 249,37**	**3 831 104 423,13**	**0,00**	**6 341 138,64**
910	المصالح الإدارية العمومية	27 198 466,93	0,00		
911	الأمن والحماية المدنية	2 665 961 118,59	3 778 434 847,11		6 341 138,64
912	المساهمة في أعباء التعليم	14 000 000,00	0,00		
913	المصالح الاجتماعية المدرسية	39 435 144,50	0,00		
914	الشباب والثقافة والرياضة	140 446 519,35	52 669 576,02	0,00	
	92. المصالح الاجتماعية	**28 903 325,91**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
920	المساعدة الاجتماعية المباشرة	19 553 359,13			
921	النظافة العمومية الاجتماعية	9 349 966,78			
922	المصالح والمؤسسات الاجتماعية				
	93. المصالح الاقتصادية	**572 255,60**	**2 164 550,50**	**0,00**	**0,00**
930	المشاركة في التنمية الاقتصادية				
931	الأملاك الخاصة بالولاية (المنتجة للمداخيل)	572 255,60	2 164 550,50		
	94. مصالح الجباية	**7 033 704,47**	**1 046184 394,65**	**0,00**	**0,00**
940	ناتج الجباية	7 033 704,47	374 122 469,65	0,00	
941	ممنوحات صندوق التضامن للولايات		672 061 925,00		
	مجموع قسم التسيير	**4 838 096 694,20**	**6 355 726 272,65**	**134 490 702,24**	**6 615 158,16**
	850. الفائض	**1 517 629 578,45**	**0,00**	**0,00**	
	مجموع متساوي في النفقات والإيرادات	**6 355 726 272,65**	**6 355 726 272,65**	**134 490 702,24**	**6 615 158,16**

الأبواب	قسم التجهيز والاستثمار	الإنجازات		الباقي للإنجاز	
		النفقات	الإيرادات	النفقات	الإيرادات
	95. برامج الولاية	**188 815 578,60**	**1 868 978 753,72**	**1 680 163 175,12**	
950	البنايات والتجهيزات الإدارية	54 768 791,13	1 343 557 002,15	1 288 788 211,02	
951	طرق الولاية	10544 411,60	317 765 123,66	307 220 712,06	
952	الشبكات المختلفة	0,00	20 000 000,00	20 000 000,00	
953	التجهيزات المدرسية والرياضية والثقافية	25 684 670,70	54 142 694,58	28 458 023,88	
954	التجهيزات الصحية والاجتماعية	3 836 240,83	10 118 558,75	6 282 317,92	
955	التوزيع. النقل. المواصلات				
956	التعمير والإسكان	93 981 464,34	123 395 374,58	29 413 910,24	
957	التجهيز الصناعي والحرفي والسياحي				
958	التنمية الفلاحية والصيد البحري				
	96. برامج لحساب الغير	**52 680 709,11**	**327 246 216,40**	**274 565 507,29**	**0,00**
960	برامج للمؤسسات العمومية الولائية				
961	برامج للوحدات الاقتصادية الولائية		0,00	0,00	
962	برامج للبلديات ووحداتها الاقتصادية	27 356 062,50	275 412 533,34	248 056 470,84	
969	برامج لأطراف أخرى	25 324 646,61	51 833 683,06	26 509 036,45	
	97. العمليات الخارجة عن البرامج	**19 828 011,52**	**440 842 438,32**	**421 014 426,80**	**0,00**
970	العمليات العقارية والمنقولة (الخارجة عن البرامج)				
971	حركة المديونية والدائنية				
979	عمليات أخرى	19 828 011,52	440 842 438,32	421 014 426,80	
	مجموع قسم التجهيز والاستثمار	**261 324 299,23**	**2 637 067 408,44**	**2 375 743 109,21**	**0,00**
	065. الفائض	**2 375 743 109,21**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
	مجموع متساوي في النفقات والإيرادات	**2 637 067 408,44**	**2 637 067 408,44**	**2 375 743 109,21**	**0,00**

الحوصلـــــــــة

	قسم التسيير	**4 838 096 694,20**	**6 355 726 272,65**	**134 490 702,24**	**6 615 158,16**
	قسم التجهيز والاستثمار	**261 324 299,23**	**2 637 067 408,44**	**2 375 743 109,21**	
	المجموع:	**5 099 420 993,43**	**8 992 793 681,09**	**2 510 233 811,45**	**6 615 158,16**
	085. الفائض	**3 893 372 687,66**			
	مجموع متساوي في النفقات والإيرادات	**8 992 783 681,09**	**8 992 783 681,09**	**2 510 233 811,45**	**6 615 158,16**

الملحق رقم (03): تفصيل ميزانية ولاية تيارت إلى قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار لسنة 2012

الحسابات	الموازنة العامة للميزانية	الإنجازات		الباقي للإنجاز	
		النفقات	الإيرادات	النفقات	الإيرادات
	قسم التسيير	**4 838 096 694,20**	**6 355 726 272,65**	**134 490 702,24**	**6 615 158,16**
60	سلع ولوازم	85 241 859,67			
61	مصاريف المستخدمين	2 805 471 687,77			
62	ضرائب ورسوم	76 000,00			
63	أشغال وخدمات خارجية	35 104 273,09			
64	مساهمات وحصص وأداءات لفائدة الغير	31 654 292,82			
65	منح وإعانات	166 923 464,13			
66	مصاريف التسيير العام	33 197 576,59			
67	مصاريف المالية				
68	تزويد حساب الاستهلاك والمؤونات				
69	أعباء استثنائية	1 078 449 645,85		115 535 090,17	
70	منتوجات الاستغلال				
71	ناتج الأملاك العمومية		2 164 550,50		
72	ناتج مالي				
73	تحصيلات وإعانات ومساهمات		3 388 939 037,65		425 348,02
74	ممنوحات صندوق التضامن للولايات		672 061 925,00		
75	ضرائب غير مباشرة				
76	ضرائب مباشرة		374 122 469,65		
77	الرسم الوحيد على القيمة المضافة (ر و ق م)				
78	تقليص الأعباء				
79	ناتج استثنائي		882 923,88		
82	ناتج وأعباء السنوات المالية السابقة		1 917 555 365,97	18 955 612,07	6 189 810,14
83	الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار	601 977 894,28			
	قسم التجهيز والاستثمار	**261 324 299,23**	**2 637 067 408,44**	**2 375 743109,21**	**0 ,00**
060	العجز أو الفائض المرحّل		2 020 625 218,70		
10	تزويدات		616 442 189,74		
13	إعانات مسدّدة من طرف الولاية	19 828 011,52		421 014 426,80	
14	مساهمات الغير في أشغال التجهيز				
16	إقتراضات				
17	مداخيل القطاع الاقتصادي				
21	أملاك عقارية ومنقولة	36 198 810,62		712 037 088,48	
23	أشغال جديدة وتصليحات كبرى	205 297 477,09		1 242 691 593,93	
24	كوارث				
25	سلفيات الولاية لأكثر من سنة				
26	سندات وقيم				
28	تخصيصات للوحدات الاقتصادية الولائية				
	مجموع النفقات والإيرادات	**5 099 420 993,43**	**8 992793 681,09**	**2 510 233 811,45**	**6 615 158,16**
	فائض الحساب 83 من النفقات والمادة 100 من	**601 977 894,28**	**601 977 894,28**		
	المجموع الحقيقي للنفقات والإيرادات (المجموع أ)	**4 497 443 099,15**	**8 390 815 786,81**	**2 510 233 811,45**	**6 615 158,16**
	الحساب 85. الفائض الإجمالي	**3 893 372 687,66**	**0,00**		
	مجموع متساو في النفقات والإيرادات (المجموع ب)	**8 390 815 786,81**	**8 390 815 786,81**	**2 510 233 811,45**	**6 615 158,16**

قدّمت هذه الميزانية محدّدة بمبلغ: ثمانية ملايير وثلاثة مائة وتسعون مليون وثمانية مائة وخمسة عشر ألف وسبعة مائة وستة وثمانون دينار جزائري وواحد وثمانون سنتيم.

بتيارت، في: **والي ولاية: تيارت**

الملحق رقم (04): حوصلة للحساب الإداري لميزانية ولاية تيارت للفترة الممتدّة ما بين 2008 و2012

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولايـــة: تيـــــــــــــارت رقم 14

الحســـــــــــاب الاداري

للسنـــــــة المالية / 2008

تبيان	التقديرات	التحديدات	الإنجازات	الباقي للإنجاز
النفقات الحقيقية (الفعلية)	4 712 123 366,20	4 457 533 372,57	3 583 483 236,12	874 050 136,45
الإيرادات الحقيقية (الفعلية)	4 988 610 903,48	5 710 814 812,41	5 704 605 274,48	6 209 537,93
العجز النفقات	0,00	0,00	0,00	867 840 598,52
الفائض الإيرادات	276 487 537,28	1 253 281 439,84	2 121 122 038,36	0,00

اطلع :

وزير الداخلية .

الوالي

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولايـــة: تيـــــــــــــارت رقم 14

الحســـــــــــــاب الاداري

للســـنـــــة المالية / 2009

بيان	التقديرات	التحديدات	الإنجازات	الباقي للإنجاز
النفقات الحقيقية (الفعلية)	6 929 751 034,85	6 383 615 540,29	4 657 621 745,55	1 777 407 577,37
الإيرادات الحقيقية (الفعلية)	6 942 518 947,15	7 299 006 250,06	7 292 800 202,72	6 206 047,34
العجز النفقات	0,00	0,00	0.00	1 771 201 530,03
الفائض الإيرادات	12 767 912,30	915 390 709,77	2 635 178 457,17	0,00

اطلع .

وزير الداخلية .

في .

الوالي .

محمد بوسماحة

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولايـــة: تيـــــــــــــارت رقم 14

الحســـــــــــاب الإداري

للسنـــــــة المالية / 2010

تبيان	التقديرات	التحديدات	الإنجازات	الباقي للإنجاز
النفقات الحقيقية (الفعلية)	6 631 620 666,59	5 799 586 910,02	3 456 826 572,34	2 342 563 737,68
الإيرادات الحقيقية (الفعلية)	6 198 306 377,59	7 010 316 860,95	7 050 578 535,75	6 243 915,51
العجز النفقات			0,00	
الفائض الإيرادات			3 593 751 963,41	

اطلع :

وزير الداخلية ,

بـــــ / , في

الوالي

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولايـــة: تيـــــــــــــارت رقم 14

الحســـــــــــاب الاداري

للسنـــــــة المالية / 2011

بيان	التقديرات	التحديدات	الإنجازات	الباقي للإنجاز
النفقات الحقيقية (الفعلية)	8 132 842 185,78	6 985 767 909,20	4 483 646 024,74	2 581 416 978,17
الإيرادات الحقيقية (الفعلية)	6 198 306 377,59	7 010 316 860,95	8 421 795 224,07	6 221 195,48
العجز النفقات			0,00	
الفائض الإيرادات			3 938 149 199,33	

اطلع :

وزير الداخلية ،

بـــ / في .

الوالي ،

محمد بوسماحة

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولايـــــة: تيـــــــــارت رقم 14

الحســـــــــاب الأداري

للسنـة المالية / 2012

تبيان	التقديرات	التحديدات	الإنجازات	الباقي للإنجاز
النفقات الحقيقية (الفعلية)	8 729 535 320,42	7 609 654 804,88	5 099 420 993,43	2 510 233 811,45
الإيرادات الحقيقية (الفعلية)	6 198 306 377,59	7 010 316 860,95	8 992 793 681,09	6 615 158,16
العجز النفقات			0,00	
الفائض الإيرادات			3 893 372 687,66	

اطلع :
وزير الداخلية ,

بـ /

, في
الوالي ,

Abstract

The subject of governance considered one of the most important subjects of discussion recently, which attracts the concerns of experts and researchers at many levels, where Algeria has witnessed during this time a new approach and a growing interest in the importance of local financial groups, due to its extreme importance in the revival of development and the economic take-off in various fields on its territory.

And as the governance concerned with the good management of all the state's resources and the good measure of economic and social components in order to achieve development, it was necessary to be adopted in making transparency in the preparation and implementation of the local groups' budget, this is what allows at the end the optimal and effective use for its expenditures and revenues, and thus ensures the achievement of targeted goals.

From here came the idea of our study which is **the role of governance in the good management of the local groups' budget (the case of the province of Tiaret)**, which aims to search how the governance contributes in the rationalization of the elements of local groups' budget and good management in order to preserve the local public money, and the most important proposals that can take place to achieve local groups' budget governance.

This study was divided into four chapters, the first three chapters dealt with the correlation between governance concept and local groups' budget, whereas the fourth chapter included the case of management of the local groups' budget by taking the province of Tiaret as a case of study, and the role of governance as a strategy to improve the preparation and implementation in order to achieve its development goals, through the adoption of a descriptive analytical approach that fit in with the subject of the study.

The study concluded that the application of governance on local groups' budget is a real requirement, as it leads to give confidence in the financial information for the budget of the latter, and contribute to the rationalization of expenditures, but this requires the availability of a set of determinants in the forefront of the transparency element, participation and accountability in the local groups' budget, As well as increase the qualification of employees and develops their performances, also the expansion of decentralization and reform the tax system, In addition to the adoption of modern technologies of information and communication in the management of the local groups' budget.

Keywords: Governance, local groups' budget, local groups' budget governance, Transparency, Participation, Accountability.