وزارة التعليم العالي والبحث العلمي



كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير

قسم العلوم الاقتصادية

عنوان الاطروحة:

دور الرقابة المالية العليا في تعزيز حوكمة القطاع العام

دراسة حالة

رقابة الغرف الاقليمية لمجلس المحاسبة على الجماعات الاقليمية

اطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية

تخصص مالية نقود وبنوك

اعضاء لجنة المناقشة:

– براق عيسى	استاذ التعليم العالي	جامعة العفرون 02	رئيسا
– ناصر شارفي	استاذ التعليم العالي	جامعة العفرون 02	مشرفا ومقررا
– حنيش احمد	استاذ محاضر "أ"	جامعة الجزائر 03	ممتحننا
– خبازي فاطمة الزهرة	استاذ محاضر "أ"	جامعة خميس مليانة	ممتحننا
– فايدي كمال	استاذ محاضر "أ"	جامعة العفرون 02	ممتحننا
– برابح مُحَمَّد	استاذ محاضر "أ"	جامعة المدية	ممتحننا

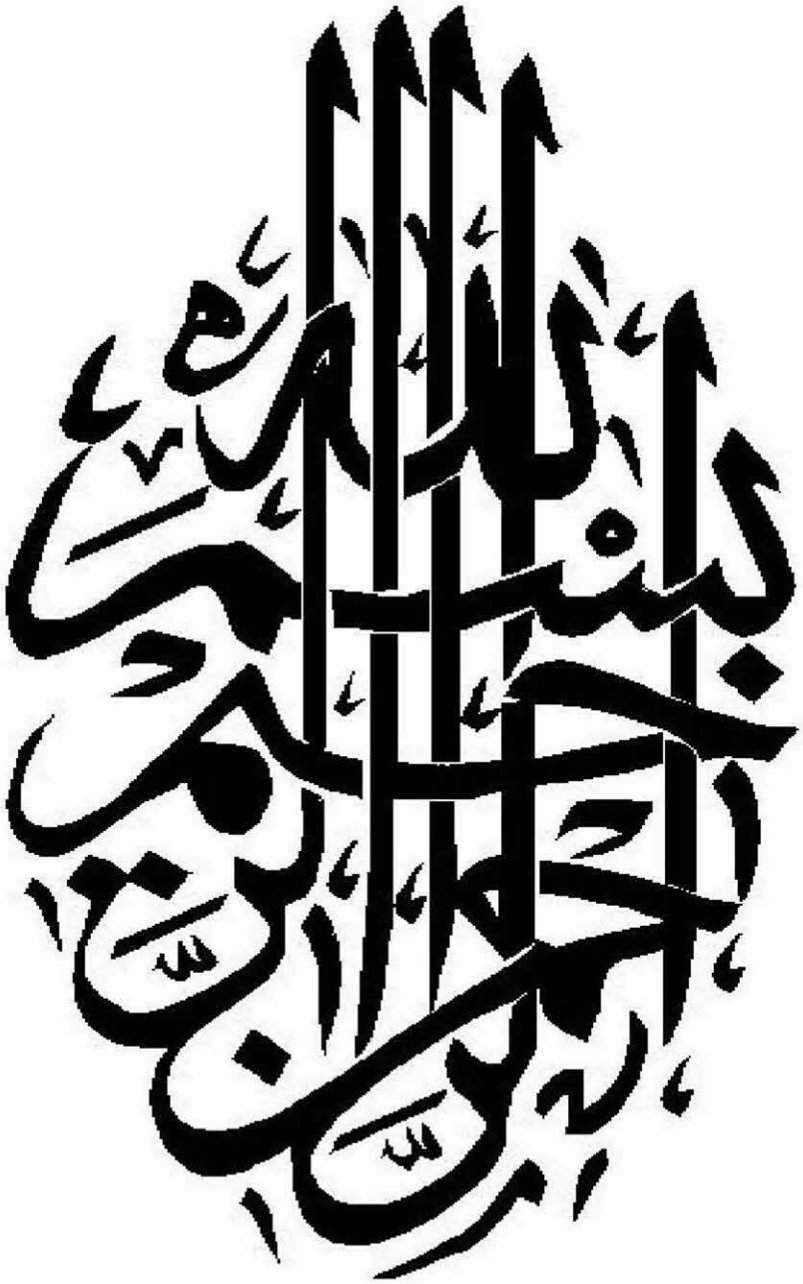
من إعداد الطالب:

سني إسماعيل

تحت إشراف الأستاذ:

الدكتور ناصر شارفي

السنة الجامعية 2021–2022



الحمدُ لله رب العالمين حمداً بليغاً يوافي نعمه،
الذي وفقني للإتمام هذا العمل وأسألهُ المزيد من فضله وكرمه.
ومن باب الاعتراف بالفضل.
أتقدم بجزيل شكري وخالص تقديري و امتناني إلى أستاذي الدكتور ناصر شارفي ، فقد كان نعم الموجه ونعم الناصح ولاني لا املك من الكلام إلا ابسطه فمهما قلت فلن اوفيه حقه.
كما أتقدم بشكري وعظيم امتناني إلى كل اعضاء اللجنة المشرفة على المناقشة على ارائهم القيمة وتوجيهاتهم الصائبة وملاحظاتهم البناءة التي زادت في قيمة هذا البحث
كما لا انسى جميع موظفي التعليم
من الابتدائي إلى الجامعي.
وإلى أسرة جامعة علي لونيسي البليدة 2 أساتذة وعمال.
وإلى جميع قضاة مجلس المحاسبة وعلى رأسهم رئيس المجلس الدكتور عبد القادر بن معروف على تشجيعه لي للإتمام هذا البحث وكل عضو من موظفي المجلس سواء من فريق الرقابة او عمال الإدارة.
وإلى كل من ساهم من قريب أو من بعيد في إنجاح هذا البحث.

الطالب الباحث: سني إسماعيل

الإهداء

إلى الوالدين الكريمين، أبي العزيز وأمي الحنون.

إلى زوجتي الغالية أم إسحاق و عائلتها، وإلى قرة عيني إسحاق، اسيل، واروى، زينة دنياي وبهجة روحي.

إلى إخوتي بلال و الجيلالي وزوجاتهم

و الى المدلل سليم.

إلى أخواتي وأزواجهن.

إلى أنيس وإياد ومحمد وفراس و لؤي .

إلى كل الأهل والأصدقاء.

إلى بلدي الجزائر.

إلى كل هؤلاء اهدي هذا العمل المتواضع.

فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة
الشكر	I
اهداء	II
ملخص الدراسة	III
فهرس المحتويات	IV
فهرس الجداول	VII
فهرس الأشكال	VIII
فهرس الملاحق	IX
مقدمة	أ–د
الفصل الأول: الحوكمة في القطاع العام.	01
تمهيد	02
المبحث الأول: التأصيل المفاهيمي و النظري " للحوكمة "	03
المطلب الأول: ماهية الحوكمة	03
المطلب الثاني: مستويات الحوكمة وأهم النظريات التي ترتكز عليها	08
المطلب الثالث: معايير ومؤشرات الحوكمة.	12
المبحث الثاني: الحوكمة في القطاع العام	19
المطلب الاول: أهمية تطبيق الحوكمة في القطاع العام	19
المطلب الثاني: أهداف وأثار تطبيق الحوكمة في القطاع العام	26
المطلب الثالث: متطلبات الحوكمة في القطاع العام	31
المبحث الثالث: دور الحوكمة في تعزيز الشفافية والمساءلة ومحاربة الفساد	34
المطلب الاول: أهمية الشفافية والمساءلة في حماية المال العام ومكافحة الفساد	34
المطلب الثاني: دور الحوكمة الجيدة في تحقيق التنمية المستدامة	47
المطلب الثالث: بعض التجارب الدولية في نشر وتطبيق مبادئ الحوكمة	50
خلاصة الفصل	60
الفصل الثاني: واقع وافاق حوكمة الجماعات المحلية بالجزائر.	61
تمهيد:	62

المبحث الاول: ماهية الجماعات المحلية في الجزائر 63
المطلب الاول: نشأة وتطور الإدارة المحلية في الجزائر 64
المطلب الثاني: تنظيم الادارة المحلية في الجزائر 67
المطلب الثالث: إصلاح الادارة المحلية في الجزائر 76
المبحث الثاني: واقع الحوكمة في لإدارة المحلية في الجزائر 85
المطلب الاول: اليات الحوكمة في الادارة المحلية 85
المطلب الثاني: مظاهر ضعف الحوكمة في الادارة المحلية 92
المطلب الثالث: تحديات تطبيق مبادئ الحوكمة في الجماعات المحلية 97
المبحث الثالث: تجارب ونماذج في الحوكمة المحلية 103
المطلب الاول: النموذج الاوروبي(برنامج كابدال في الجزائر) 104
المطلب الثاني: نموذج هيئة الامم المتحدة للحوكمة المالية في البلديات 111
المطلب الثالث: التجربة التونسية في الحوكمة المحلية 116
خلاصة الفصل 120
الفصل الثالث:الرقابة المالية العليا 121
ودورها في تعزيز المساءلة والشفافية في القطاع العام
تمهيد 122
المبحث الأول: ماهية الرقابة المالية العليا 123
المطلب الأول: مفهوم الرقابة المالية 123
المطلب الثاني: الرقابة المالية العليا النشأة والتطور. 131
المطلب الثالث: الأجهزة العليا للرقابة المالية 138
المبحث الثاني: دور أجهزة الرقابة المالية في تعزيز المساءلة والشفافية ومحاربة الفساد 146
المطلب الاول: دور الاجهزة العليا في تعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة 146
المطلب الثاني: دور الأجهزة العليا للرقابة المالية في مكافحة الفساد 150
المطلب الثالث: اليات تعزيز الحوكمة في القطاع العام في ظل معايير الانتوساي 159
المبحث الثالث: متطلبات واليات تفعيل الرقابة المالية العليا للمساهمة في حوكمة القطاع 170
المطلب الاول: المتطلبات الاساسية لتفعيل اجهزة الرقابة المالية العليا. 171
المطلب الثاني: اهمية الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في حياة المواطنين 176
المطلب الثالث: إشراك المواطنين في الرقابة 180
خلاصة الفصل 189

الفصل الرابع :دراسة حالة 190

دور الغرفة الاقليمية لمجلس المحاسبة بالبليدة في حوكمة الجماعات الاقليمية.

تمهيد..... 191

المبحث الاول: الرقابة المالية العليا في الجزائر..... 192

المطلب الأول: مجلس المحاسبة ودوره في الحفاظ على المال العام..... 192

المطلب الثاني: النشاطات الرقابية لمجلس المحاسبة..... 197

المطلب الثالث: الحوكمة من داخل مجلس المحاسبة..... 207

المبحث الثاني: رقابة الغرف الاقليمية على الجماعات المحلية..... 212

المطلب الاول: ماهية الغرف الإقليمية لمجلس المحاسبة..... 213

المطلب الثاني : أنواع الرقابة التي تنفذها الغرفة الاقليمية..... 219

المطلب الثالث: نتائج رقابة الغرف الاقليمية وطرق الطعن في قراراتها..... 232

المبحث الثالث: الغرفة الاقليمية للبليدة ودورها في حوكمة الجماعات المحلية..... 236

المطلب الاول: تعريف بالغرفة الاقليمية للبليدة محل الدراسة..... 236

المطلب الثاني: رقابة الغرفة الإقليمية وأهميتها في تعزيز الحوكمة المحلية..... 238

المطلب الثالث: أهمية التقارير التي تصدرها الغرفة في تعزيز الشفافية والمساءلة..... 249

خلاصة الفصل..... 252

خاتمة 253

قائمة المراجع 264

الملاحق..... 280

فهرس الجداول

رقم وعنوان الجدول	صفحة
الجدول رقم (2–1) استهلاك الاعتمادات PCD (2013–2014–2015).	102
الجدول رقم (2– 2) البلديات النموذجية المعنية بمشروع كابدال.	105
الجدول رقم (2– 3) اهمية تطبيق الحوكمة كأسلوب للإصلاح الادارة المحلية.	119
الجدول رقم (3–1) تواريخ انشاء الاجهزة العليا للرقابة المالية في بعض الدول.	135
الجدول رقم (3–2) تسمية أجهزة الرقابة المالية العليا لبعض الدول.	140
الجدول رقم (3–3) نسبة تدخل اجهزة الرقابة المالية في الفساد عبر دول العالم.	158
الجدول رقم (4–1) تعداد مستخدمي مجلس المحاسبة لسنة 2018.	202
الجدول رقم (4–2) تطور ميزانية المجلس وميزانية الدولة للفترة 2013–2015.	204
الجدول رقم (4–3) عدد المعدات الرقمية في مجلس المحاسبة.	211
الجدول رقم(4–4) تقسيم واختصاص الغرف الاقليمية لمجلس المحاسبة.	218
الجدول رقم(4–5) الحسابات التي تشرف عليها الغرف الإقليمية لمجلس المحاسبة	219
الجدول رقم (4–6) الامكانيات البشرية للغرفة الاقليمية 2020	237
الجدول رقم (4–7) وضعية ايداع حسابات المحاسبين التابعين للغرفة.	242
الجدول رقم (4–8) يبين عدد العمليات المراجعة خلال الفترة 2014–2017.	244

فهرس الأشكال

رقم وعنوان الشكل	صفحة
الشكل رقم (1-1) مبادئ الحوكمة للبنك الدولي.	15
الشكل رقم (1-2) تقييمات مؤشرات الحوكمة للجزائر سنة 2016.	17
الشكل رقم (1-3) تطور مؤشرات الحوكمة للجزائر خلال الفترة 2010 – 2016.	18
الشكل رقم (1-4) أثار ضعف الحوكمة على الدولة و المجتمع.	29
الشكل رقم (1-5) المتطلبات الاساسية لتطبيق الحوكمة في القطاع العام.	31
الشكل رقم (2- 1) عدد الرسوم الجبائية المحلية و مساهمتها في تمويل الميزانيات المحلية.	98
الشكل رقم (2-2) تخفيض من عدد البلديات العاجزة.	99
الشكل رقم(2-3) توزيع 72 مليار دينار في 2015 على البلديات.	100
الشكل رقم (2-4) توزيع 10 مليار على الولايات.	100
الشكل رقم (3- 1) توزع نماذج الاجهزة العليا على مختلف المنظمات الاقليمية للانتوساي.	142
الشكل رقم (3-2) فعالية رقابة الجهاز الاعلى على الميزانية لعام 2017.	149
الشكل رقم (3-3) تصنيف الجزائر بحسب مؤشر مدركات الفساد المنظمة العالمية للشفافية.	157
الشكل رقم (3-4) تفاعل مستويات الحوكمة فيما بينها و دور الجهاز الاعلى للرقابة.	169
الشكل رقم (4-1) البرنامج السنوي لمجلس المحاسبة للفترة 2016-2020.	199
الشكل رقم (4-2) نسب انواع الرقابة من البرنامج السنوي لسنة 2018.	201
الشكل رقم (4-3) مؤشر مدركات الفساد للفترة 2015-2018.	205
الشكل رقم (04-04) عناصر بناء القدرات للأجهزة العليا للرقابة المالية.	208
الشكل رقم (04-05) تنظيم غرف مجلس المحاسبة.	215
الشكل رقم (04-06) خطوات تنفيذ عملية مراجعة حسابات المحاسبين العموميين.	224
الشكل رقم(04-07) اجراءات تنفيذ رقابة نوعية التسيير.	226
الشكل رقم(04-08) اجراءات رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.	229
الشكل رقم (04-09) عدد المواطنين ضمن مجال اختصاص الغرفة	238
الشكل رقم(04-10) تطبيق رقابة نوعية التسيير على البلديات للفترة 2000 – 2018.	240
الشكل رقم(04-11) وضعية ايداع حسابات التسيير للسنة المالية 2017.	243
الشكل رقم (04-12) رقابة الغرف الاقليمية لمجلس المحاسبة ودورها في حوكمة البلديات.	251

فهرس الملاحق

رقم وعنوان الجدول	صفحة
الملحق رقم (1) مذكرة تقييم رقابة نوعية تسيير بلدية (ن) للفترة 2017 – 2019 .	280
الملحق رقم (2) قرار نهائي متعلق بمراجعة حساب تسيير بلدية (ن) السنة المالية 2018.	295
الملحق رقم (3) قرار مؤقت متعلق بمراجعة حساب تسيير بلدية (ن) السنة المالية 2017.	299

مقدمة

بالرغم من اختلف الفلاسفة و المفكرين حول حدود سلطة الدولة لكنهم يتفقون على أنها تستمد مشروعيتها من العقد الاجتماعي؛ ويتجسد هذا العقد في الارادة العامة للشعب من خلال التنازل للحاكم عن بعض الحقوق ومنحه بعض السلطات من أجل الحفاظ على حقوقهم الطبيعية كالحق في الحياة والحق في الحرية، وضمان الحقوق المدنية كالملكية والمساواة وتوفير الحماية الاجتماعية و الاقتصادية من خلال توفير العمل التربية الصحة والسكن او ما يطلق عليه حاليا التنمية المستدامة.

ويتفق الجميع على أن هناك ارتباطا وثيقاً بين الحوكمة والتنمية، كما أن هناك إجماعاً دولياً على ضرورة تحسين مستوي الحوكمة الشاملة كغاية أولى ووسيلة ضرورية للتنمية المستدامة، ولقد أدى عجز الحكومات عن تحقيق طموحات المواطنين بالتنمية المستدامة بفاعلية وكفاية بالعديد من المنظمات والمؤسسات الدولية إلى ضرورة البحث عن وسيلة لتحقيق التنمية المستدامة ومنه ظهرت فكرة الحوكمة الجيدة او الحوكمة الرشيدة.

وتأكد للمسؤولين عن السياسات العامة ضرورة تطبيق مبادئ الحوكمة وإتباع أساليبها في ادارة القطاع العام لضمان حسن الاداء وتميز الخدمات العامة؛ بالإضافة الى ذلك فهي تساهم في تعزيز ثقة الموطنين من خلال تطبيق المحاسبة والمساءلة التي تساهم في توفير الشفافية وتزيد من النزاهة؛

وتعد الرقابة المالية العليا إحدى أهم الآليات التي تساهم في تعزيز الحوكمة في القطاع العام، فهي تضفي جو من الشفافية والنزاهة على تسيير الأموال العامة، كما تتميز بأثرها الكبير في الرفع من قدرة هاته الجهات في ترشيد نفقاتها، بما ينعكس ذلك بالإيجاب على التنمية بجميع جوانبها من جهة، ويحد من مظاهر الفساد والتبذير من جهة أخرى؛

ووظيفة الرقابة المالية قديمة قدم الدولة فقد ارتبطت أساسا تطوراتها بتطور المبادئ التي تحكم النشاط المالي للدولة، حيث اقتصر مفهومها في البداية على مراجعة الأجهزة المركزية للدولة، واستهدفت كشف الأخطاء الحسابية التي قد توجد في سجلات تلك الأجهزة ودفاترها، وفي وقت لاحق تطورت الرقابة المالية لتشمل جميع هيئات الدولة ، وتتمثل الرقابة المالية العليا في الجزائر في رقابة مجلس المحاسبة .

أولا:الاشكالية.

اتجهت الجزائر كباقي دول العالم نحو تطبيق مبادئ الحوكمة في إدارة شؤون الدولة لاسيما على المستوى المحلي وهذا من أجل تحقيق التنمية الشاملة، أين يساهم الناخبون المحليون في إدارة شؤونهم بأنفسهم، ومشاركة جهودهم بهدف تحريكها لتتكامل مع الجهود العامة للدولة، تكاملهما يمكن المواطنين من حل مشاكلهم، ويساهم في تقديم خدمات عامة ذات نوعية، وهو بهذا يسهم فى تحقيق طموحاتهم.

ومن أجل دعم ومرافقة الجماعات المحلية في تسيير مواردها المادية والمالية، قام المشرع الجزائري بإنشاء الغرف الإقليمية لمجلس المحاسبة مهمتها الأساسية رقابة وتقييم اداء الجماعات المحلية في تسيير الاموال العامة ومساءلة المسؤولين المحليين عن نتائج تسييرهم.

ومن خلال ما سبق سنحاول طرح الاشكالية التالية:

ما هو دور الرقابة المالية العليا في تعزيز حوكمة القطاع العام وما مدى تطبيق ذلك على الجماعات المحلية من طرف الغرف الاقليمية لمجلس المحاسبة في الجزائر ؟

وتتفرع هذه الإشكالية إلى مجموعة من الأسئلة الفرعية التالية:

- ما هي الحوكمة وكيف يساهم تطبيق مبادئها في تحسن اداء القطاع العام وتعزيز الشفافية والمساءلة والحد من الفساد المالي والاداري ؟
- ما هو واقع الحوكمة المحلية في الجزائر؟
- كيف تساهم الرقابة المالية العليا في تعزيز الحوكمة في القطاع العام ما هي أهم الآليات التي تستخدمها لتطبيق المساءلة ومحاربة الفساد.
- الى اي مدى تساهم الرقابة التي تمارسها الغرف الإقليمية لمجلس المحاسبة في حوكمة الجماعات المحلية في الجزائر؟

ثانياً – فرضيات البحث:

وللإجابة على الأسئلة المطروحة نضع الفرضيات التالية:

1. يساعد تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام في الرفع من أداء الإدارة ومؤسسات العامة و يساهم في زيادة الشفافية وتطبيق المساءلة كما قد يساهم في ترشيد الانفاق العام من خلال الحد من مظاهر الفساد.

2. من بين أهم أسباب ضعف الحوكمة في الجماعات المحلية هو ضعف الممارسات الشفافة في مجالي الميزانية والمحاسبة و الاستخدام غير الكافي لتكنولوجيا المعلومات، وضعف نظم الرصد و رقابة والتقييم.
3. فعالية الرقابة المالية العليا في حوكمة القطاع العام مرهونة فقط بمدى توفر الاجهزة التي تمارسها على المتطلبات الاساسية للعمل الرقابي المتعارف عليها في المعايير الدولية؛
4. تساهم رقابة ايداع الحسابات المالية وكذا عملية مراجعة حسابات المحاسبين في تعزيز الشفافية أما رقابة نوعية التسيير فهي تساهم في تطبيق المساءلة ومحاربة الفساد في تسيير اموال الجماعات المحلية.

ثالثاً – أهمية الموضوع:

تبرز أهمية هذا البحث في تطرقها لدور الذي تلعبه الرقابة التي تمارسها اجهزة الرقابة المالية العليا في تعزيز حوكمة القطاع العام و إبراز أهميتها في اضفاء الشفافية في تسيير الاموال العمومية وتطبيق المساءلة ومحاربة الفساد، كما تركز الدراسة على رقابة الغرفة الإقليمية لمجلس المحاسبة بالبليدة ودورها في حوكمة الجماعات الاقليمية وإبراز مدى مساهمتها في ارساء مبادئ الشفافية و المساءلة ، وكذا مساهمتها في ترشيد وتحسين أداء الادارة المحلية في تسيير مواردها من خلال التأكد من الاستخدام الأمثل للأموال العامة بما يحقق الاقتصاد في النفقة و الفعالية والكفاءة في التنفيذ، في ظل الظروف الراهنة التي تبعتها توجهات الحكومة نحو تفعيل دور الادارة المحلية من أجل الدفع بعجلة التنمية والتي تتطلب منا كل واحد من مكانه العمل على بحث السبل الكفيلة بترشيد وحوكمة التسيير العمومي.

رابعاً – أهداف الدراسة:

تنطوي هذه الدراسة على جملة من الأهداف والتي يمكن ان نوجزها في النقاط التالية:

1. ابراز أهمية تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام وأثارها الايجابية.
2. عرض واقع تسيير الجماعات المحلية في الجزائر، وتحديد أسباب ضعف الحوكمة المحلية في الجزائر.

3. تبيان أهمية اجهزة الرقابة المالية العليا في حوكمة القطاع العام وتعزيز الشفافية والمساءلة بحسب المعايير الدولية للرقابة المالية.
4. تسليط الضوء على رقابة الغرفة الاقليمية بالبليدة وشرح أهم أنواع الرقابة التي تمارسها على الجماعات الاقليمية وتبيان أهميتها في حوكمة الجماعات الاقليمية، من خلال دراسة تطبيقية على البرنامج الرقابي للغرفة.

خامساً – مبررات اختيار الموضوع:

كل بحث الى ونجد له مبررات ساهمت في بلورته ذاتية كانت او موضوعية وفيما يلي سنعرض أهم هاته المبررات:

1. **المبررات الموضوعية:**

- توصيات المؤسسات الدولية للحكومات بشأن تبني تطبيق الحوكمة في القطاع العام كأفضل وسيلة لتحقيق التنمية الشاملة جذبني نحو دراسة تجربة الجزائر في تطبيقها على الجماعات المحلية.
- اقرار هيئة الامم المتحدة بالدور الذي تلعبه الاجهزة العليا للرقابة المالية كشريك فعال في تحسين حياة المواطنين والتوجهات الجديدة لمنظمة الانتوساي في هذا الشأن.

2- **المبررات الذاتية:**

- اهتمام الباحث بالرقابة ورغبته في تناول موضوع لم يطرح من قبل كان من بين أهم المبررات لاختياره لهذا الموضوع في محاولة منه للجمع بين الجانب النظري والجانب التطبيقي.

سادساً – حدود الدراسة:

من أجل إستفاء شروط البحث الموضوعي تطلب منا وضع حدود زمنية ومكانية للدراسة وهي كما يلي:

الحدود الزمنية : شملت هذه الدراسة بالنسبة للجزء المتعلق بالرقابة المالية العليا في الجزائر الفترة الممتدة من تاريخ نشأتها 1980 إلى غاية يومنا هذا أما بالنسبة لواقع مالية الجماعات المحلية فشملت الفترة الممتدة من 2015 إلى غاية 2019.

الحدود المكانية: ستشمل هاته الدراسة مجلس المحاسبة الجزائري وبضبط الغرف الإقليمية للبليدة والبلديات والولايات الخاضعة لرقابتها.

الحدود الموضوعية: علاقة الرقابة المالية العليا بالحوكمة والشفافية والمساءلة في القطاع العام (رقابة الغرف الاقليمية و الحوكمة في الجماعات الاقليمية في الجزائر).

سابعاً – الدراسات السابقة:

إن استعراض البحوث و الدراسات السابقة كان له اثر بالغ في التوضيح لنا عديد من الامور ووضعنا في الطريق السليم كما ساهم في اثراء معارفنا حول الموضوع ومنه تحسين مخرجات هذا البحث و من أهم الدراسات السابقة التي تشترك معنا في جزء من البحث وهي كالتالي:

الدراسة الاولى: دراسة دكتوراه، شعبان فرج، سنة 2012، بعنوان: الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الانفاق والحد من الفقر دراسة حالة الجزائر 2000- 2010، جامعة الجزائر؛تطرق فيها الباحث في جزء منها الى الحوكمة ومتطلبات ترشيد الانفاق الحكومي وتطرق كذلك الى ضرورة إحكام الرقابة وتفعيل اليات المساءلة لضمان استخدام المال العام؛ و تطرق كذلك فيها الى الحكم الراشد في الجزائر واليات ترشيد الانفاق العام تطرق فيها الى الرقابة على المال العام وتعزيز الشفافية لأجل ترشيد الانفاق العام.

الدراسة الثانية: دراسة دكتوراه، بشرى محمد إسماعيل الصديق، سنة 2008، بعنوان: **الرقابة المالية العليا في الدول النامية بالتطبيق على الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في الجمهورية اليمنية**، جامعة الجزائر؛ توصلت فيها الباحثة إلى أن جهاز الرقابة في الجمهورية اليمنية يعاني كثيراً من المشاكل مما أثر سلباً على أداءه في القيام بدوره الرقابي، والتوصيات التي إقترحتها هي أن الاعتماد على توجهات الرقابة المالية الصادرة عن الإنتوساي من شأنه أن يساعده في التخلص من هاته المشاكل ويساهم في تحسين أداءه؛

الدراسة الثالثة: دراسة دكتوراه، فارس بن علواش بن بادي السبيعي،سنة 2010، بعنوان دور الشفافية والمسالة في الحد من الفساد الاداري في القطاعات الحكومية، جامعة نايف العربية للعلوم الامنية قسم العلوم الإدارية الرياض المملكة العربية السعودية، تطرق فيها الباحث الى سبل تعزيز الشفافية والمسالة وتطبيقها في القطاعات الحكومية وابراز دورها

في الحد من الفساد الاداري في القطاعات الحكومية وكما حاول الباحث فيها قياس مدى التزام الاجهزة العليا للرقابة المالية بمساءلة المسؤولين في القطاعات الحكومية عن الفساد الاداري والمالي .

الدراسة الرابعة: دراسة ماجستير سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية ،كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر تطرقت فيها الباحثة لإشكالية ضعف الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية وسبل تفعيلها وشملت الدراسة جميع انواع الرقابة التي ينص عليها القانون الجزائري.

الدراسة الخامسة: دراسة ماجستير فادية بنت عبد الرحمان بن محمد باقيس بعنوان فعالية المراجعة والرقابة الداخلية في حوكمة وحدات القطاع العام بالمملكة العربية السعودية – دراسة ميدانية– هدفت الدراسة الى التعرف على فعالية المراجعة والرقابة الداخلية في حوكمة وحدات القطاع العام، وذلك عن طريق دراسة انظمة المراجعة والرقابة الداخلية التي تهدف الى الاستخدام الامثل للموارد المتاحة لوحدات القطاع العام كآلية مساعدة في تحقيق فعالية هذه الانظمة بكفاءة وفعالية؛ وقد خلصت الدراسة إلى صدق فرضية البحث كون أن المراجعة والرقابة الداخلية فعالة لتحقيق اهداف حوكمة وحدات القطاع العام؛ كما اوصت بضرورة تفعيل دور وظيفة المراجعة والرقابة الداخلية في دعم تطبيق مبادئ الحوكمة؛

الدراسة السادسة : دراسة ماجستير من اعداد الطالب اسلام بدوي محمود الداعور ، بعنوان مدى تطبيق معايير الحوكمة الجيدة في الضفة الغربية، كلية الدراسات العليا في جامعة الخليل فلسطين ، 2008،تطرق فيها الباحث الى تطور الحكم المحلي في فلسطين في الجزء الاول والى تعريف الحوكمة واهم مبادئها في الجزء الثاني وقام بدراسة مدى التزام عينة من البلديات بتطبيق تسعة مبادئ للحوكمة عن طريق استعمال الادوات الاحصائية وكانت النتيجة الكلية للدراسة ان مستوى التزام بلدية الضفة بمبادى الحوكمة عند المستوى 3.57 وهي بحسبه نتيجة متوسطة.

القيمة المضافة لدراستنا تكمن في التطرق بشكل دقيق ومفصل لدور الرقابة المالية العليا (الرقابة الخارجية) في تعزيز حوكمة القطاع العام كما تتضمن دراسة حالة رقابة الغرفة الاقليمية لمجلس المحاسبة بالبليدة على الجماعات الاقليمية الواقعة ضمن اختصاصها الاقليمي والتي تعتبر الاولى في هذا المجال على عكس الدراسات السابقة؛

فالدراسة الاولى تركز على اليات تطبيق الحكم الراشد واثر ذلك على ترشيد الانفاق والحد من الفقر ونحن ندرس تعزيز تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام، كما

أن الدراسة الثانية تركز فيها الباحثة على إيجاد الحلول للمشاكل التي يعاني منها الجهاز الاعلى للرقابة المالية العليا اليمني أين توصلت إلى أن إتباع التوجيهات الصادرة عن الإنتوساي من شأنه أن يساعد الجهاز اليمني في التخلص من هاته المشاكل ويساهم في تحسين أداءه؛ وفي دراستنا هذه تطرقنا الى دور الرقابة المالية في تعزيز الحوكمة وربطها بمعايير الانتوساي في هذا الجانب.

أما الدراسة الثالثة فقد ركزت على دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الاداري في القطاعات الحكومية في السعودية أين توصل الباحث في إحدى نتائج البحث الى ضرورة تفعيل دور الاجهزة العليا لتطبيق المساءلة، ونحن قمنا بدراسة اليات الاجهزة العليا للرقابة المالية في تطبيق المساءلة والشفافية؛ اما الدراسة الرابعة فقد ركزت على اشكالية ضعف الرقابة على مالية المحلية في الجزائر وخلصت الى ضرورة تفعيل دور رقابة مجلس المحاسبة.اما في دراستنا هاته قمنا بدراسة واقع تطبيق مبادئ الحوكمة في الجماعات الاقليمية.

اما الدراسة الخامسة فقد تطرقت الى دور المراجعة والرقابة الداخلية في حوكمة وحدات القطاع العام، وفي دراستنا هذه تطرقنا الى الرقابة الخارجية او التدقيق الخارجي؛ اما الدراسة السادسة فقد تطرقت إلى اشكالية مدى الالتزام بلديات الضفة الغربية بتطبيق مبادئ للحوكمة ، وفي دراستنا تطرقنا الى دور الرقابة المالية العليا في حل مشكلة تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام ، كما ان دراستنا تركز على دور الرقابة المالية العليا في تعزيز الشفافية والمساءلة على عكس الدراسات السابقة اين كانت نظرة الباحثين فيها جزئية.

ثامناً – منهجية الدراسة:

بالنظر الى طبيعة البحث، ومن أجل الاجابة على الاشكالية المطروحة، وإثبات الفرضيات المتبناة، قام الباحث بالاعتماد على عدة مناهج، حيث اعتمد الباحث على المنهج الوصفي وذلك من اجل التحديد الدقيق للمفاهيم المتعلقة بالحوكمة والرقابة المالية العليا من خلال جمع المعلومات من الكتب والبحوث والمقالات، المنهج التحليلي عند دراسة واقع الحوكمة المحلية في الجزائر ورقابة الغرفة ودراسة أهم نتائج الرقابية للغرفة الاقليمية للبليدة وأثارها على الحوكمة.

تاسعاً – هيكل البحث:

وفي محاولتنا للإجابة على الأسئلة المطروحة وإختبار مدى صحة الفرضيات المقترحة تم تقسيم البحث إلى أربعة فصول، الفصل الأول بعنوان الحوكمة في القطاع العام؛ والفصل الثاني بعنوان واقع حوكمة المحلية في الجزائر وفيه سنتطرق الى الجهود المبذولة من طرف الدولة لتطبيق مبادئ الحوكمة في الجماعات المحلية كما سنتطرق الى واقع المالية المحلية في الجزائر؛ والفصل الثالث بعنوان فعالية اجهزة الرقابة المالية العليا في تعزيز الشفافية والمساءلة مكافحة الفساد وسنتطرق فيه الى اهمية اجهزة الرقابة المالية العليا في احداث فارق في حياة المواطنين، وأهم الاعمال الرقابية التي تقوم بها، وكذا أهم المعايير الدولية في هذا المجال؛ و في الفصل الرابع:سنتطرق فيه لدراسة ميدانية لرقابة الغرفة الاقليمية كما سنتطرق إلى مجلس المحاسبة الجزائري وأهم التحديات التي تواجهه في مجال حوكمة القطاع العام والأساليب والآليات الممارسة من طرفه والتطرق لأهم المعايير التي يعمل وفقها ، كما سنتطرق إلى نشأة الغرفة وتنظيمها الإداري ، وأهم أنواع الرقابة التي تقوم بها والإجراءات المتبعة، والعقوبات المترتبة عنها، ودراسة أهم المعوقات والمشاكل التي تعترضها وبحث الحلول الممكنة.

الفصل الأول:

الحوكمة

في

القطاع العام.

تمهيد

إن غياب المساءلة ونقص الشفافية وانتشار الفساد وانخفاض الأداء والفعالية وعدم الاستجابة للاحتياجات المختلفة للموطنين، وعدم الالتزام وغير ذلك من المظاهر التي تعكس غياب مبادئ الحوكمة يحرم المواطنين من حقوقهم وينتهك حقهم في الحصول على خدمة عمومية بجودة عالية وتكلفة مناسبة وبشكل عادل، ويؤدي إلى انخفاض مؤشرات التنمية في البلاد و يساهم في الاخير في اضعاف درجة ثقة الموطنين في الحكومة[1].

وحسب أحدث التقارير الصادرة عن البنك الدولي فإن أكثر من نصف سكان العالم يبدون عدم ثقتهم في المؤسسات الحكومية، كما وتؤكد أخر الاستقصاءات لمواقف قادة الرأي العام في البلدان المتعاملة معه أن معالجة قضية الحوكمة تحتل الآن موقع الصدارة على قائمة أولويات سياساتها.[2]

ويتفق الجميع على أن هناك ارتباطا وثيقاً بين الحوكمة والتنمية، كما أن هناك إجماعاً دولياً على ضرورة تحسين مستوي الحوكمة الشاملة كغاية أولى ووسيلة ضرورية للتنمية المستدامة[3]، ومما لا شك فيه أن الحوكمة أصبحت الآن تحتل أهمية بالغة على مستوى العالم، ولقد زاد الحديث مؤخر اً عن الحوكمة في القطاع العام ودورها في تحسين الاداء في المشاريع العامة وزيادة تنافسيتها و الرفع من جودة الخدمة العمومية، وبرز للمسؤولين عن السياسات العامة ضرورة تطبيقها لضمان الأداء وتميز الخدمات العامة؛ بالإضافة الى ذلك تعزيز ثقة الموطنين من خلال المساءلة و الشفافية؛ ويهدف هذا الجزء من البحث إلى التأصيل الفكري لمفهوم الحوكمة، وذلك بتعريفها واستعراض نشأتها وتطورها ومبرراتها، وكذلك إبراز أهميتها في تعزيز الشفافية والمساءلة ومن ثم التطرق إلى دور آليات الحوكمة في الحد من الفساد المالي والإداري في القطاع العام.

---

[1] ياسمين خضري، **دليل تقييم الحوكمة الرشيدة في القطاعات الخدماتية**، مركز العقد الاجتماعي، جمهورية مصر العربية، القاهرة 2014، ص04. متوفر على الرابط http://www.socialcontract.gov.eg/media/MediaCenter/96ff981f-4b29-4d93-9301-f7e703f8d4c7.pdf ، تاريخ التصفح: 09 فيفري 2017 على 14:35.

[2] – **تقرير للبنك الدولي عن الحوكمة**، متوفر على الرابط : http://www.albankaldawli.org/ar/topic/governance/overview# تاريخ التصفح: 11 فيفيري 2017 على 10:56

[3] – الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة والفساد: **الحوكمة الجيدة بين الوضع الراهن ومقتضيات الدستور**؛ المغرب ، الرباط، 2011، ص 04. متوفر على الرابط http://www.transparency.org.kw.au-ti.org/upload/books/19.pdf تاريخ التصفح: 21 فيفيري 2017 على 20:56

المبحث الأول: التأصيل المفاهيمي و النظري لمفهوم" الحوكمة".

يعد مصطلح الحوكمة من بين أكثر المفاهيم تداولاً في السنوات الأخيرة، بحيث تم طرحه كآلية لحل العديد من المشاكل، لا سيما تلك المتعلقة بتقييم الاداء وبالتنمية ومحاربة الفساد وجودة الحكم، وهذا ساهم في إنتشار المفهوم في مختلف التخصصات الاقتصادية والسياسية، الاجتماعية والقانونية، المحاسبية و في العديد من المجالات الأخرى، ففي الاقتصاد نجد الحوكمة تعني بضبط علاقة الاطراف المتعلقة بالأداء، أما في القانون فنجدها تعني بالقوانين التي تساهم في حماية الحقوق والمساءلة، أما في السياسة فنجدها تعني بخصائص الحكم الجيد والمشاركة، وأما في المحاسبة فنجدها تعني بالضبط والرقابة.

ويأتي هذا المبحث بمطالبه الثلاثة ليوضح بالوصف والتحليل مفهوم الحوكمة بحسب الخبراء وتقارير المنظمات الدولية كما سنحاول التعريف بأهم نظرياتها، كما سنتطرق كذلك إلى المعايير الأساسية لها، وفي الأخير سنعرض المستويات المختلفة لها وأهم النماذج المتبعة فيها تطبيقها.

المطلب الأول: ماهية الحوكمة.

سنحاول من خلال هذا المطلب التعرض إلى أهم الأفكار المتعلقة بالحوكمة من خلال عرض تعريفات الخبراء وكذا المؤسسات الدولية والتطرق إلى أصول نشأتها و تطورها، وإلى أهم الأسباب التي ساهمت في الاهتمام بها، وعلاقتها بالمفاهيم الاخرى.

الفرع الأول: نشأة وتطور مصطلح الحوكمة:

ان الباحث في أصل كلمة الحوكمة في اللغة العربية يجدها مشتقة من الأحكام و مفرده حكم وهو مشتق من الجذر الثلاثي حكم وله عدة معاني في اللغة، فهو يعني الفقه **والعلم والحكمة** وورد بضم الحاء بمعنى **القضاء**، ويقال للرجل حكيماً اذا أحكمته التجارب، والحكيم المتقن للأمور، وإحكام الصانع لعمله أي إتقانه، والحكم من أسماء الله، وحكم الله أي الشرع؛ وحكم الفرس أي الجمه لكي يتحكم في توجيهه.[1] ويعتقد البعض أن الحوكمة هي كلمة مشتقة من الفعل اليوناني **(κυβερνάω, kubernáo)** ويعني التوجيه، ويعتبر

[1] – قاموس المعاني على الرابط https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/%D8%A5%D8%AD%D9%83%D8%A7%D9%85/

أفلاطون أول من استخدم هذا المصطلح مجازيا ليعبر على توجيه الرجال ومنه ولد المصطلح اللاتيني gubernare والذي يعني بالفرنسية gouvernement الحكومة.[1]

وهناك من يعتقد بأن الحوكمة تعود إلى 400 سنة قبل الميلاد، إلى Arthashastra أطروحة عن الحكم منسوبة إلى Kautilya، يعتقد أنه رئيس الوزراء لملك الهند، قدم Kautilya في هاته الاطروحة الركائز الأساسية للحكم، وركز على العدالة والأخلاق؛ وفيها حدد واجبات الملك في حماية الدولة وثرواتها وكذا تعزيز والحفاظ على مصالح رعايا المملكة.[2]

وتشير المصادر إلى أن أول حالة موثقة استُعمِل فيها مصطلح **حوكمة الشركات** كانت عن طريق ريتشارد سيدريك فوكس إيلس في سنة 1960، وذلك للدلالة على "هيكل وأداء نظام السياسات في الشركات"، إلا أن مفهوم الحوكمة في الشركات أقدم من هذا، فقد استُعمِل في كتب المالية بداية القرن العشرين؛

الفرع الثاني: تعاريف مختلفة للحوكمة:

وفيما يلي سنحاول أن نستعرض أهم التعريفات المختلفة للحوكمة بما فيها تعريفات المؤسسات الدولية والمنظمات المهنية.

أولا/ تعريف كاوفمان (Danile Kaufmann) يرى بأنها التقاليد والمؤسسات التي تمارس بها السلطة في بلد ما؛ كما يشمل ذلك العملية التي يتم من خلالها اختيار الحكومات ومراقبتها و واستبدالها وقدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ السياسات بشكل فعال، في ظل احترام كل من مؤسسات الدولة والمواطنين للعلاقات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية فيما بينها.[3]

ثانيا/ تعريف الدكتور ياسين أحمد غادر: يعرف الحوكمة " بأنها مجموعة من القوانين والنظم والقرارات التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء الإداري عن طريق

---

[1] – Tino Raphael Toupane، la gouvernance : **evolution,approches theoriques et critiques du concept**، p 97site consulté le 19 juil. 2017
www.seminarcantemir.uaic.ro/index.php/cantemir/article/.../771

[2] -Danile Kaufmann: **governance indicators where are we .where should we be going,** P:(04-05). https://mpra.ub.uni-muenchen.de/8212/1/Gov_Indicators_Where_Should_Be_Going.pdf Date de téléchargement 15 Aout 2018

[3] -Danile Kaufmann. *Op.Cit, P* 04.

اختيار الأساليب المناسبة والفعالة لتحقيق خطط وأهداف أي عمل منظم سواء في وحدات القطاع الخاص أو في وحدات القطاع العام "

ويؤكد أن الترجمة العلمية للمصطلح والمتفق عليها فهي "أسلوب ممارسة السلطات الادارة الرشيدة"[1]؛

ثالثا/ تعاريف المؤسسات الدولية للحوكمة: هناك عدة تعريفات للحوكمة قدمتها المؤسسات الدولية المختصة وفيما يلي سنعرضها بالتوالي:

أ. **منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية(OECD) : تعرفها على أنها** هي أحد العناصر الرئيسية في تحسين الكفاءة الاقتصادية والنمو وكذلك تعزيز ثقة المستثمر، وتتطلب مجموعة من العلاقات بين ادارة الشركة ومجلسها ومساهميها وأصحاب المصالح، كما يوفر الهيكل الذي من خلاله توضع اهداف الشركة وسبل تحقيق هذه الاهداف ومراقبة الاداء، كما يوفر الدوافع المناسبة للمجلس والإدارة لتعقب الاهداف التي تكون لمصلحة الشركة ومساهميها وتسهيل مراقبتها ".[2]

ب. **البنك الدولي(BIRD)** يعود اول تعريف له للحوكمة سنة 1992 " بأنها الطريقة التي تمارس بها السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من أجل التنمية ". ظل هذا التعريف دون تغيير تقريبًا إلى غاية 2007 أين تم إضافة أبعاد أخرى للحوكمة تتعلق باستراتيجيات مكافحة الفساد، والشفافية وحق المواطنين في مساءلة المسؤولين في السلطة على السياسات العامة وعلى تقديم السلع والخدمات العامة.[3]

ت. **مؤسسة التمويل الدولية (IFC) عرفت الحوكمة بأنها:** مجموعة الإجراءات التنظيمية والأنشطة والعمليات التي تعمل على توجيه الشركات ومتابعة الأهداف، وتتعلق حوكمة

- **L'Organisation de coopération et de développement économiques(OECD)**
- **La Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD)**
- **International Finance Corporation (IFC)**

[1]– محمد ياسين غادر، **محددات الحوكمة ومعاييرها**، بحث مقدم في مؤتمر الدولي: **عولمة الادارة في عصر العولمة (15-17 ديسمبر 2012)** جامعة الجنان ،لبنان،ص 12-13.

[2]– مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية للحكم المشترك ،طبعة 2004، ترجمة تنمية القطاع الخاص 2005، تنمية اقتصاد العراق (مشروع ازدهار) ص 10.

[3]–Danile kaufmann **governance indicators where are we .where should we be going** p 04-05
https://mpra.ub.uni-muenchen.de/8212/1/Gov_Indicators_Where_Should_Be_Going.pdf
Date de téléchargement 15 Aout 2018

الشركات بالعلاقات بين الإدارة ومجلس الإدارة وضبط العلاقة المساهمين وأصحاب المصلحة الآخرين. وتساعد الحوكمة الجيدة الشركات على العمل بكفاءة أكبر، وزيادة رأس المال، وتخفيف المخاطر، والحماية من سوء الإدارة. فهي تجعل ادارة الشركات أكثر قابلية للمساءلة وشفافية، وتمنح للمستثمرين الأدوات اللازمة للاستجابة لمخاوف أصحاب المصلحة المشروعة، وتشجع زيادة فرص الحصول على رأس المال الاستثمارات الجديدة، وتعزز النمو الاقتصادي وتوفر فرص العمل[1].

رابعا/ برنامج الامم المتحدة الانمائي(PNUD): عرف البرنامج مفهوم الحكم الراشد في تقرير له سنة 1997 بعنوان إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة "على أنها ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية و الإدارية في تسيير شؤون المجتمع على كافة المستويات"، ويشمل الحكم الاليات والعمليات والمؤسسات التي يقوم من خلالها الأفراد والجماعات بالتعبير عن مصالحهم، ومعالجة خلافاتهم، وممارسة حقوقهم والتزاماتهم القانونية، ويتسم الحكم الراشد بسمات عديدة فهو يقوم على المشاركة ويتسم بالشفافية وينطوى على المساءلة، كما أنه يتسم بالكفاءة في تحقيق الإستخدام الأمثل للموارد، فضلا عن استناده إلى قواعد العدالة والإنصاف ويعزز سيادة القانون.[2]

خامسا/ معهد المدققين الداخليين (IAI): يعرف المعهد الحوكمة على" أنها مزيج من السياسات والإجراءات المستخدمة من طرف المجلس لتوجيه ومراقبة أنشطة المنظمة الحكومية، والتأكد من تحقيقها للأهداف المحددة، وتعمل الحوكمة في القطاع العام على ضمان انجاز وتحقيق الاهداف المرجوة من خلال القيام بالأنشطة فيظل المبادئ التالية: المصداقية ، والعدالة في توفير الخدمات، وضمان السلوك المناسب والأخلاقي للمسؤولين الحكوميين للحد من مخاطر الفساد".[3]

من خلال التعاريف السابقة يمكننا أن نستنتج التنوع الكبير في استخدام الحوكمة وفي كل الاحوال يجب الفصل بين، **الحوكمة في المؤسسة** والتي هي عبارة نظام يحكم العلاقات

- **Le Programme des Nations unies pour le développement(PNUD)**
- **Institut des Auditeurs Internes(IAI)**

[1] - **guidebook ‹ CORPORATE GOVERNANCE FREQUENTLY ASKED QUESTIONS.** International finance corporation،2016 p 05-06 https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/803e5c63-e362-4e5c-9447-aee39595fff6/IFC-CG-FAQs-July-2016-English.pdf?MOD=AJPERES&CVID=lo4TDM. site consulté le 05 mai 2017

[2]- البرنامج الانمائي لهيئة الامم المتحدة، ادارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، 1997، ص05.

3- IIA; Supplemental guidance : **THE ROLE OF AUDITING IN PUBLIC SECTOR GOVERNANCE**, 2nd edition.2012.p05.

بين الأطراف الأساسية التي تؤثر في الأداء داخل أي مؤسسة، ويشمل المقومات الإدارية الأساسية لنجاح المنظمة وتقويتها على المدى البعيد وتحديد المسئوليات داخلها مع ضمان حقوق جميع الأطراف التي لها علاقة بالمؤسسة؛ والحوكمة على أنها **الحكم** أو **اسلوب ممارسة السلطة** ويعني بكيفية ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية في تسيير شؤون المجتمع على كافة المستويات، عن طريق المشاركة والشفافية والمساءلة، والكفاءة في تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد، ويسعى إلى تحقيق العدالة الإنصاف وتعزيز سيادة القانون.

الفرع الثالث: علاقة مفهوم الحوكمة بالمفاهيم الاخرى:

سنتطرق إلى بعض المفاهيم التي لها علاقة بموضوع البحث السياسية منها ، المحاسبية والقانونية.

أولا/ الحوكمة و الحكومة: لابد من التمييز بين مفهومي الحوكمة والحكومة، فالحوكمة ممارسة عملية وسياسة الإدارة، في حين أن الحكومة هي الأداة التنفيذية التي تفعل ذلك؛ وأحيانا يستخدم مصطلح الحكم بطريقة أكثر تجريدية، مرادفاً للحوكمة.

ثانيا/ الحوكمة والقانون "الحكم بالقانون" يشير الى الاستخدام التنفيذي للقانون والبيروقراطية باعتبارهم أدوات للسلطة، في حين أن "سيادة القانون" تكون عندما تكون السلطة التنفيذية نفسها مقيدة بنفس القوانين التي تنطبق على أي شخص آخر[1]، وهي من بين أهم مبادئ الحوكمة.

ثالثا/الحوكمة و التدقيق الداخلي: يعرف معهد المدققين العالمي (IIA) التدقيق الداخلي بأنه " نشاط مستقل يهدف إلى اضافة قيمة وتحسين عمليات المؤسسة، ويساعدها على تحقيق أهدافها من خلال وضع نهج منظم ومنضبط لتقييم وتحسين فعالية إدارة المخاطر، وعمليات الحوكمة"، والتدقيق الداخلي يقدم تقارير عن الصحة العامة ورفاهية المؤسسة ولا غنى عنه للحوكمة الفعالة اي انه جزء من اليات الحوكمة.[2]

رابعا/ الحوكمة والتدقيق الخارجي: يختلف التدقيق الخارجي عن التدقيق الداخلي، فالمدقق الداخلي تابع للمؤسسة أما الخارجي فهو مستقل عن المؤسسة أي طرف خارجي و يساهم

[1]- جامعة ترسيخ ثقافة القانون اعلان الدوحة على الرابط: https://www.unodc.org/e4j/ar/anti-corruption/module-2/key-issues/what-is-good-governance.html تاريخ التصفح 23 اكتوبر 2018

[2]– جون بندر ماخر، اراء ورؤى عالمية التدقيق الداخلي و التدقيق الخارجي ادوار مميزة في حوكمة المؤسسة، معهد المدققين العالمي (IIA)، العدد الثامن ،ص 04.

بشكل كبير في حماية حقوق المساهمين وتعزيز الشفافية من خلال التدقيق الذي يقوم بـــه، يعمل التدقيق الداخلي بنفس التقنيات التي يعمل بها التدقيق الخارجي ولكل منهما دور مهـــم في تعزيز الحوكمة في المؤسسة.

يلعب المراجعون في القطاع العام دورًا هامًا في الحوكمة الفعالة للقطاع العام، مـــن خـــلال مراجعة الاجراءات التي يتم من خلالها تنفيذ العمل و الحوكمة تعني بكيفية قيـــام المنظمـــة بتنفيذ القرارات وتنفيذها "**العمليات التي يتم من خلالها توجيه المنظمـــات ومراقبتهـــا ومساءلتها**".

المطلب الثاني: مستويات الحوكمة وأهم نظريات التي ترتكز عليها.

يمكن تطبيق الحوكمة على أي نشاط جماعي، لأنها تهتم بتحديد طبيعـــة العلاقـــات والمسؤوليات لهذا نجدها في العديد من المستويات العالميـــة والوطنيـــة و فـــي الشـــركات الخاصة و العامة؛ وفي هذا المطلب سنحاول تحديد المستويات المختلفـــة للحوكمـــة، كمـــا سنتطرق إلى أهم النظريات المفسرة لها.

الفرع الاول: مستويات الحوكمة:

لقد حدد بلمبتر وجراهام ثلاثة مناطق مكانية (zone) يمكن أن تكون فيه الحوكمـــة وهي:[1]

أولا/ الحوكمة العالمية:وفيها تكون الحوكمة تتعامل مع قضايا خارج مجـــالات الحكومـــة الواحدة ، ويعرفها العديد من البحثين مثل (**توماس فايس و جوزيف ناي و كيوهن**) **بأنها**[2]: مزيج من المؤسسات الرسمية وغير الرسمية ، الاليات ، العلاقات والعمليات بين الـــدول ، الاسواق ، المواطنين و المنظمات على المستويين الحكومي وغير الحكومي، ممـــا جعـــل المصالح الجماعية تتشكل على المستوى العالمي، وإنشاء الحقوق والالتزامـــات وتســـوية الخلافات.

---

[1] – Time Pumptre and John Graham, **Governance and Good Governance: International and Aboriginal perspectives**, Institute on Governance, Ottawa,Canada,1999, p 08 disponible sur : https://iog.ca/docs/1999_December_govgoodgov.pdf site consulté le 05 mai 2017

[2] – انتوني بورشنيك ويوليا غايدي، **خلق الشروط المؤسسية المسبقة لنظام الحوكمة العالمية**، ترجمة خير شهرازاد ، ص 05 ، متوفر على الموقع: http://boulemkahel.yolasite.com

ثانيا/ الحوكمة الوطنية: يرى الدكتور **زهير الكايد** بأنها تحدث في المجتمع الواحد ، حيث تفهم احيانا بأنها الحق الخاص للحكومة والتي يمكن ان تحتوي على عدة مستويات : الوطني، الولاية، المحافظة، شبه المنطقة، الضواحي، ويمكن إضافة مستوى الحي أيضا تحت هذا المجال[1].

ثالثا/ الحوكمة المؤسسية: تعنى بالعلاقات داخل المؤسسة وهي تعني وجود نظم تحكم العلاقات بين الاطراف الاساسية التي تؤثر في الأداء، كما تشمل مقومات تقوية الشركة على المدى البعيد وتحديد المسؤول والمسؤولية، ويختلف نموذج الحوكمة هنا باختلاف الملكية، خاصة، عامة، شركة مساهمة ...الخ.

الفرع الثاني: أهم نظريات الحوكمة:

درست نظريات الحوكمة العلاقة بين الملاك والمسيرين مسلطة الضوء على النزاعات التي تنشب بين هذين الطرفين نتيجة تضارب المصالح؛ سوف نتطرق في هذا الجزء من البحث إلى أهم هاته النظريات.

أولا/ نظرية المنشاة : هناك من يري أن هاته النظرية هي أصل فكرة الحوكمة، وتعود نظرية المنشاة إلى الفكر الكلاسيكي والنيو كلاسيكي أين لم يكن للتنظيم الداخلي للمنشاة أي دور في اتخاذ القرار وان سلوك المنشاة يتأثر فقط بظروف السوق فقط، ولقد لقيت العديد من الانتقادات كونها غير مكتملة فيما يتعلق بتطبيقات الحوكمة المؤسسية و أصحاب المصالح الأخرى ، كما إنها لم تتطرق للعلاقة بين الملاك والمدراء التنفيذين[2].

ثانيا/ نظرية حقوق الملكية (Proprety rights Theory): تفترض هاته النظرية ان حق الملكية الذي يحدد طبيعة العلاقة داخل المؤسسة و هو الذي يعطي لصاحبه الحق في الاستغلال والحق في العائد و الحق في البيع، والحق في اتخاذ القرارات، وبناءا على حقوق الملكية تتحدد العلاقات بين الملاك والمسيرين داخل المؤسسة وتتحدد أنواعها فهناك مؤسسات ذات الملكية الفردية والمؤسسات ذات الملكية المشتركة والمؤسسات العامة التي تعود ملكيتها للدولة[3].

---

[1]- زهير الكايد، **الحكمانية قضايا وتطبيقات**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الطبعة الاولى، 2003، ص 27.

[2]- نوي فاطمة الزهراء، **اثر تطبيق الحوكمة المؤسسة على تحسين اداء البنوك الجزائرية**، مذكرة دكتوره في الاقتصاد، غير منشورة ، جامعة بسكرة، 2017/2016، ص 33.

[3]- نوي فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 34.

ثالثا/ نظرية الوكالة (Agency Theory): تعتبر من أهم النظريات التي أسست لحوكمة الشركات، وتُعرف نظرية الوكالة بأنها العقد الذي يتم بين ملاك الشركة ومدراها التنفيذيين، والذي ينتج عنه فوائد لكلا الطرفين. ومن أوائل الكُتاب الذين تحدثوا عن نظرية الوكالة آدم سميث الذي ذكر أهمية تقنيين العلاقة التي تربط المساهمين أو الملاك بمجلس الإدارة والإدارة التنفيذية، حيث أوعز إلى أن المدراء التنفيذيين في الشركات المساهمة من المحتمل ان يفضلوا مصالحهم على الاهتمام بالشركة وأموالها[1].

وقد انتقدت هاته النظرية من طرف العالمين **بيرلي ومينس** في بداية القرن العشرين، ذكروا أن فصل ملكية الشركة عن إدارة الشركة غير فعال، بسبب ان لجوء الملاك أو المساهمين لنظرية الوكالة يعود إلى أسباب عديدة منها: ضعف خبرة الملاك أو المساهمين في الامور المالية والتشغيلية للشركة، وكذلك عدم وجود الوقت الكافي لديهم لإدارة الشركة، وبالتالي سوف يستغل المدراء حاجة المساهمون لهم.

رابعا/ نظرية الرعاية (Stewardship Theory): إفترضت هذه النظرية أن المدراء التنفيذين بمثابة رعاة أو مشرفين، كما أفترضت هذه النظرية أن الرعاة سوف يعملون على تعظيم أرباح حملة الأسهم من خلال الرفع من أداء المؤسسة لأنه سيعود عليهم بالفائدة، وأن دور مجلس الإدارة توفير الدعم لهم لتمكينهم من تحقيق أفضل النتائج وليس المراقبة مثل ما تطرحه نظرية الوكالة.[2]

خامسا/ نظرية المساهمين (Shareholders Theory) تعني توفير الحماية لحقوق المساهمين التي تناولتها أغلبية قوانين الحوكمة الدولية، ومنها على سبيل المثال منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) التي أكدت أن نظام الحوكمة يجب أن يحمي حقوق المساهمين، ويوفر لهم الطرق القانونية التي تساعدهم على ممارسة حقوقهم.

فالمساهمون يجب أن يمارسوا حقوقهم في إدارة الشركة وذلك لضمان زيادة أرباح الشركة ومن ثم زيادة عوائدهم و استثمارتهم. وذهب العديد من المفكرين الى ان هؤلاء المساهمين في الغالب لا يمارسون حقوقهم في إدارة الشركة، وإنما يفوضون إدارة الشركة إلى المدراء التنفيذيين وأعضاء مجلس الإدارة.

---

[1]- نبيل محمد مرسي خليل ، **نظريات الحوكمة** ، ص 02؛ متوفر على الرابط الموالي ، تاريخ التحميل 20 اكتوبر 2019
https://shmsprod.s3.amazonaws.com/media/editor/149920/%D9%86%D8%B8%D8%B1%D9%8A%D8%A7%D8%AA_%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%88%D9%83%D9%85%D8%A9.pdf

[2]- نفس المرجع ، ص 03.

وفي الجانب الآخر، نظرية المساهمين تفرق بين مساهمي الأقلية (Shareholders Minority) ومساهمي الاغلبية (Shareholders Majority)، المساهمين ذو الأقلية هم الأفراد الذين يمتلكون أقل من 50% من أسهم الشركة. والمساهمين ذو الاغلبية هم الأفراد أو المجموعة التي تمتلك وتتحكم بأكثر من 50% من أسهم الشركة، لذلك يجب ان يضمن نظام الحوكمة المعاملة العادلة لجميع المساهمين سواءً أكانوا أكثرية أم أقلية.

سادسا/ نظرية أصحاب المصالح: تفترض هذه النظرية أن أصحاب الاسهم ليسوا فقط الفئة الوحيدة التي لها مصلحة في المنظمة، لذا افترضت أن العمال أو المستهلكون لهم مصلحة في المنظمة المتعامل معها ويتأثرون بنجاحها أو فشلها ولذلك يقع على عاتق المدراء التزامات خاصة تأكيد حصول أصحاب المصالح على نطاق واسع على عوائد عادلة من تعاملهم مع المنظمة[1].

وهناك امثلة متعددة عن أطراف المصالح وهم المستثمرون، الموظفون، الجماعات السياسية، العمال، المجتمع المحلي، الحكومة، الموردون، جهات ذات صلة بالتجارة ومن جانب آخر، تدافع هذه النظرية على شكل ما من المسؤولية الاجتماعية للمنشاة وتعتبرها ضرورة لتطبيق أساليب وظوابط اخلاقية للعمل حتى لو أدى ذلك الى تخفيض أرباح المنظمة في الاجل الطويل. وفي ظل هذه النظرية يتحمل مجلس الادارة مسؤولية أن يكون حارسا لمصالح كل أصحاب المصالح والتحقق من ممارسات المنظمة.

سابعا/ نظرية اعتمادية المورد(Resource –Dependence Theory): تناولت هذه النظرية دور أعضاء مجلس الادارة باعتبارهم مزودين للموارد للمدراء التنفيذيين والتي تحتاجها المنظمة مع تقديم المساعدة اللازمة لهم نحو انجاز الاهداف التنظيمية وتوضح النظرية أيضا أن أعضاء مجلس الادارة يلعبون دورا هاما في تقديم أو تزويد الموارد الرئيسية للمنظمة من خلال علاقاتهم مع البيئة الخارجية موارد مثل معلومات، مهارات، اختراق إلى جمهور خارجي مثل المشترون و الموردون، صناع السياسات العامة، وجهات تشريعية. ومن جانب آخر، يعمل تقديم الموارد على تعزيز الوظائف التنظيمية، وأداء الشركة، وبقائها.

[1]- نبيل محمد مرسي خليل، **مرجع سابق** ، ص 04.

كما سمحت هذه النظرية بوجود تدخلات من جانب مجلس الادارة وفي نفس الوقت توفير دعم مالي وبشري قوي وغير ملموس للمدراء التنفيذيين. ونادت هذه النظرية بإمكانية استخدام أعضاء مجلس الادارة من ذوى التخصص لخبرتهم في تدريب ومتابعة المدراء التنفيذيين بطريقة تمكن من تحسين الاداء التنظيمي. وفي ظل هذه النظرية ، يمكن لأعضاء مجلس الادارة استغلال شبكات اتصالاتهم في تقديم الدعم اللازم من أجل جذب موارد للمنظمة.

وتوصي نظرية اعتمادية الموارد بضرورة حصول معظم القرارات التي يصنعها المديرين على بعض الدعم من مجلس الادارة.

ثامنا/ نظرية تكاليف الصفقات: يعتبر الحائز على جائزة نوبل لسنة 2009 اوليفار **ويليماسون** صاحب هاته النظرية والذي يفترض بان المؤسسات الكبرى قادرة على اتمام الصفقات بأقل من سعر السوق ، ويفترض بان القرارات تتخذ من طرف الافراد لذلك يجب معرفة السلوكيات لفهم الصفقات، وحسب اوليفار فان تحديد هيكل الحوكمة حسب نظرية تكاليف الصفقة يعتمد على تحليل درجة تكرار الصفقة وعدم التأكد وخصوصية الاصول.وحدد أوليفار أربعة هياكل للحوكمة.[1]

من خلال عرض النظريات السابقة نلاحظ أن الهدف الأساسي منها بداية من المدرسة الكلاسيكية إلى النيو كلاسيكية إلى المدارس الحديثة هو الوصول إلى الفعالية في الاداء، ولا يمكن تحقيق الجودة والتميز فى الأداء الى عن طريق إختيار أفضل الأساليب والتنظيمات، والحوكمة تعتبر افضل اسلوب يعنى بتطبيق النظم التي تعمل على التحكم فى العلاقات بين الأطراف الأساسية التى تؤثر فى الأداء، كما تشمل مقومات تقوية المؤسسة على المدى البعيد وتحديد المسؤول والمسؤوليات.

المطلب الثالث: معايير ومؤشرات الحوكمة.

نظراً للاهتمام المتزايد بمفهوم الحوكمة، فقد حرصت عديد من المؤسسات على دراسة هذا المفهوم وتحليله ووضع معايير ومؤشرات محددة لتطبيقها وقياسها ومن بين أهم

[1]- الياس بن ساسي و مريم فيه خير ، مقال بعنوان **قراءة في نظريات الحوكمة وفق مقاربة اوليفار و يليماسون الحائز على جائزة نوبل 2009** ، ص 801-809 جامعة ورقلة .

هذه المؤسسات: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وبنك الدولي وبعض المراكز المتخصصة.

وفي الواقع، نجد أنه كما اختلفت التعريفات المعطاة لمفهوم الحوكمة، فقد اختلفت كذلك المعايير التي تحكم الحوكمة وكذا المؤشرات المعتمدة في قياسها، وفي هذا المطلب سنحاول التطرق لأهم المعايير والمؤشرات المستخدمة لقياس الحوكمة في بلد ما.

الفرع الاول: معايير منظمة التعاون الاقتصادي الخاصة بحوكمة الشركات.

قامت منظمة التعاون الاقتصادي بإصدار النسخة الاولى من مبادئ حوكمة الشركات سنة 1999 وفي سنة 2004 قامت بتعديلها وكانت في شكل ستة مبادئ كما هي معروفة عليه الآن وفي سنة 2015 كان أخر تعديل حيث تم الإبقاء على المبادئ الستة الرئيسية وإضافة مبادئ فرعية تحت المبادئ السابقة لتوضيحها أكثر[1]، وفيما يلي سنحاول عرض هاته المبادئ:

أولا/ ضمان وجود أساس لإطار فعال لحوكمة الشركات: يجب أن يتضمن إطار حوكمة الشركات كلا من تعزيز شفافية الأسواق وكفاءتها، كما يجب أن يكون متناسقا مع أحكام القانون، وأن يصيغ بوضوح تقسيم المسئوليات فيما بين السلطات الإشرافية والتنظيمية والتنفيذية المختلفة.

ثانيا/ حفظ حقوق جميع المساهمين: وتشمل نقل ملكية الأسهم، واختيار مجلس الإدارة، والحصول على عائد في الأرباح، ومراجعة القوائم المالية، وحق المساهمين في المشاركة الفعالة في اجتماعات الجمعية العامة[2].

ثالثا/ المعاملة المتساوية بين جميع المساهمين: وتعنى المساواة بين حملة الأسهم داخل كل فئة، وحقهم في الدفاع عن حقوقهم القانونية، والتصويت في الجمعية العامة على القرارات الأساسية، وكذلك حمايتهم من أي عمليات استحواذ أو دمج مشكوك فيها، أو من الاتجار في المعلومات الداخلية، وكذلك حقهم في الاطلاع على كافة المعاملات مع أعضاء مجلس الإدارة أو المديرين التنفيذيين.

---

[1] – منظمة التعاون الاقتصادي، **مبادئ مجموعة العشرين بشان حوكمة الشركات**، اصدار 2017 بالعربية على الموقع:
https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/35032070.pdf

[2] – منظمة التعاون الاقتصادي، نفس المرجع السابق.

رابعا/ دور أصحاب المصالح في أساليب ممارسة سلطات الإدارة بالشركة: وتشمل احترام حقوقهم القانونية، والتعويض عن أي انتهاك لتلك الحقوق، وكذلك آليات مشاركتهم الفعالة في الرقابة على الشركة، وحصولهم على المعلومات المطلوبة.

خامسا/ الإفصاح والشفافية: وتتناول الإفصاح عن المعلومات الهامة ودور مراقب الحسابات، والإفصاح عن ملكية النسبة العظمى من الأسهم، والإفصاح المتعلق بأعضاء مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين. ويتم الإفصاح عن كل تلك المعلومات بطريقة عادلة بين جميع المساهمين وأصحاب المصالح في الوقت المناسب ودون تأخير.

سادسا/ مسئوليات مجلس الإدارة: وتشمل هيكل مجلس الإدارة وواجباته القانونية، وكيفية اختيار أعضائه ومهامه الأساسية، ودوره في الإشراف على الإدارة التنفيذية.

قامت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية باصدار المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون الاقتصادي و التنمية بشان حوكمة الشركات المملوكة للدولة، وتشكل هذه المبادئ المعيار الدولي المتفق عليه للطريقة التي يتعين بموجبها على الحكومات ممارسة وظيفة ملكية الدولة لتجنب مخاطر كل من الملكية السالبة والتدخل المفرط من جانب الدولة، كما تتضمن توصيات للحكومات بشان كيفية ضمان ان مؤسسات القطاع العام تعمل بطريقة فعالة وشفافة وقابلة للمساءلة.[1]

الفرع الثاني: المؤشرات البنك الدولي للحوكمة:

هناك العديد من المؤسسات والمنظمات الدولية التي قامت بوضع مؤشرات لقياس درجة الحوكمة، بحيث تختلف هاته المؤشرات بحسب طبيعة الهيئة وبحسب طبيعة النشاط، فالحوكمة في البنوك تختلف عن الحوكمة في المؤسسات والحوكمة في القطاع العام تختلف عن الحوكمة في القطاع الخاص، هذا الاختلاف ليس اختلاف جوهري فالهيكل الاساسي للمبادئ نفسه لكن تختلف آليات التنفيذ، بحيث لا يمكن أن نضع نموذج للحوكمة ولا يتضمن المبادئ التالية: الفعالية، الشفافية، المساءلة، المساواة، العدالة و محاربة الفساد.

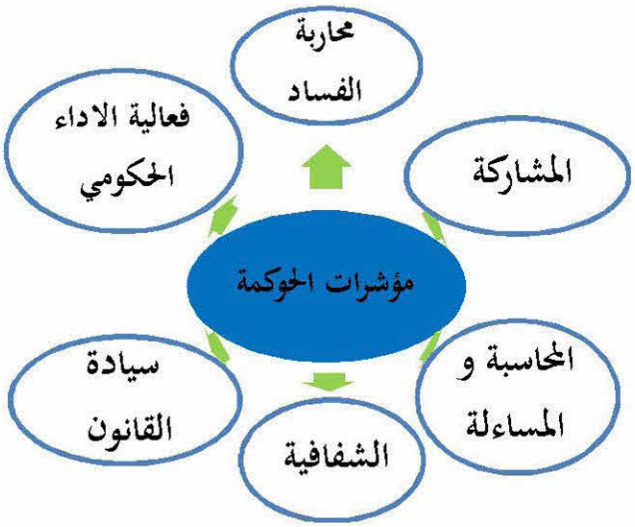
وتعتبر مؤشرات البنك الدولي من بين أهم المؤشرات المعتمدة في هذا الجانب نظرا لتوفر البنك على الامكانيات التقنية والمادية بالإضافة إلى توفره على عدد كبير من الخبراء من كل انحاء العالم وفي كل التخصصات، ويعتمد البنك سياسة البيانات المفتوحة مما يساعد

[1] – منظمة التعاون الاقتصادي، **مبادئ مجموعة العشرين بشان حوكمة الشركات** ، نفس المرجع السابق.

أي باحث في الولوج الى قاعدة بيانات البنك والعمل عليها، وفيما يلي سنتطرق إلى هاته المؤشرات وطرق حسابها:

يقوم معهد البنك الدولى منذ عام 1996 وبشكل دوري بتجميع وتلخيص بيانات متعلقة بالحوكمة في 215 بلداً وإقليماً من 31 مصدراً مختلفاً و 441 متغيراً للخبراء من القطاعيين العام والخاص والمنظمات غير الحكومية والجمعيات والشخصيات الفاعلة في المجتمع المدني؛ ويتم تصنيف البيانات المختلفة على ستة محاور أو مؤشرات للحوكمة ويطلق عليها كذلك المؤشرات العالمية لإدارة الحكم، تعكس في مجملها درجة الحوكمة في بلد ما. [1]

الشكل رقم (1-1) مبادئ الحوكمة بحسب البنك الدولي.



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على قاعدة بيانات البنك الدولي على الرابط: تاريخ التصفح 30 اوت 2017 https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports

يمثل الشكل المبين اعلاه مؤشرات الحوكمة للبنك العالمي وهي مجموعة بيانات بحثية بدأها دانيال كوفمان (معهد إدارة الموارد الطبيعية)(NRGI) وآرت كراي (البنك الدولي) في عام 1999، وهي مؤشرات مركبة تستند إلى أكثر من 30 مصدر بيانات أساسي. يتم إعادة قياس مصادر البيانات هذه ودمجها لإنشاء ستة مؤشرات مجمعة باستخدام منهجية إحصائية تُعرف باسم نموذج المكونات غير المرصودة. (WGI) تلخص الآراء حول جودة الحوكمة التي يقدمها عدد كبير من المشاركين في استقصاءات الشركات

[1]- باسم بن عبد الله الباسم ، **الحوكمة في القطاع العام** ، مركز البحوث والدراسات، معهد الادارة العامة ، السعودية ، 2016، ص 81.

والمواطنين والخبراء في البلدان الصناعية والنامية وفيما يلي سنحاول التطرق الى الستة مؤشرات المكونة لهذا المقياس.

أولا/ حق التعبير والمساءلة voice and accountability: ويقيس هذا المؤشر مدى قدرة المواطنين في الدولة على المشاركة في إتخاذ القرارات و إختيار من يمثلهم، وكذا مدى حريتهم في التعبير عن أرائهم، و المطالبة بحقوقهم في ظل ميثاق حقوق الانسان، ويقيس تأطير المجتمع و تكوين الجمعيات وكذا حرية الاعلام، وأن يكون جميع المسؤولين ومتخذي القرار في الدولة خاضعين لمبدأ المحاسبة والمساءلة امام الرأي العام ومؤسساته دون استثناء.

ثانيا/السيطرة على الفساد control of corruption : ويقيس هذا المؤشر الاراء المختلفة في دولة ما حول مدى استغلال السلطة العامة في تحقيق مكاسب شخصية، وثقة المواطنين في الموظفين الحكوميين والسياسيين، بالإضافة إلى مدى إنتشار أشكال الفساد الصغير والكبير في الجهاز الاداري والمجالس المنتخبة والقضاء ، وأخيرا مدى توفر الشفافية واليات المساءلة والمحاسبة.

ثالثا/الفعالية الحكومية government effectiveness: يقيس هذا المؤشر الاراء المختلفة في دولة ما حول مدى جودة الخدمات الحكومية، جودة الخدمة المدنية واستقلاليتها بعيدا عن الضغوط السياسية، وجودة عملية صياغة وتنفيذ السياسات العامة، ومصداقية الحكومة في التزامها بتلك السياسات[1].

رابعا/ جودة الاطر التنظيمية Regulatory quality: ويقيس هذا المؤشر الاراء المختلفة في دولة ما حول مدى قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ سياسات ولوائح سليمة من شأنها فتح المجال أمام تنمية القطاع الخاص وتشجيعه.

خامسا/سيادة القانون Rule of law : يقيس هذا المؤشر الآراء المختلفة في دولة ما حول ثقة المواطنين في القواعد القانونية بالدولة، ومدى الالتزام بها، وفاعلية الشرطة والمحاكم فضلا عن احتمالية تطبيق القانون على الجميع دون استثناء، وأن تكون هذه القوانين متفقة مع معايير حقوق الانسان.

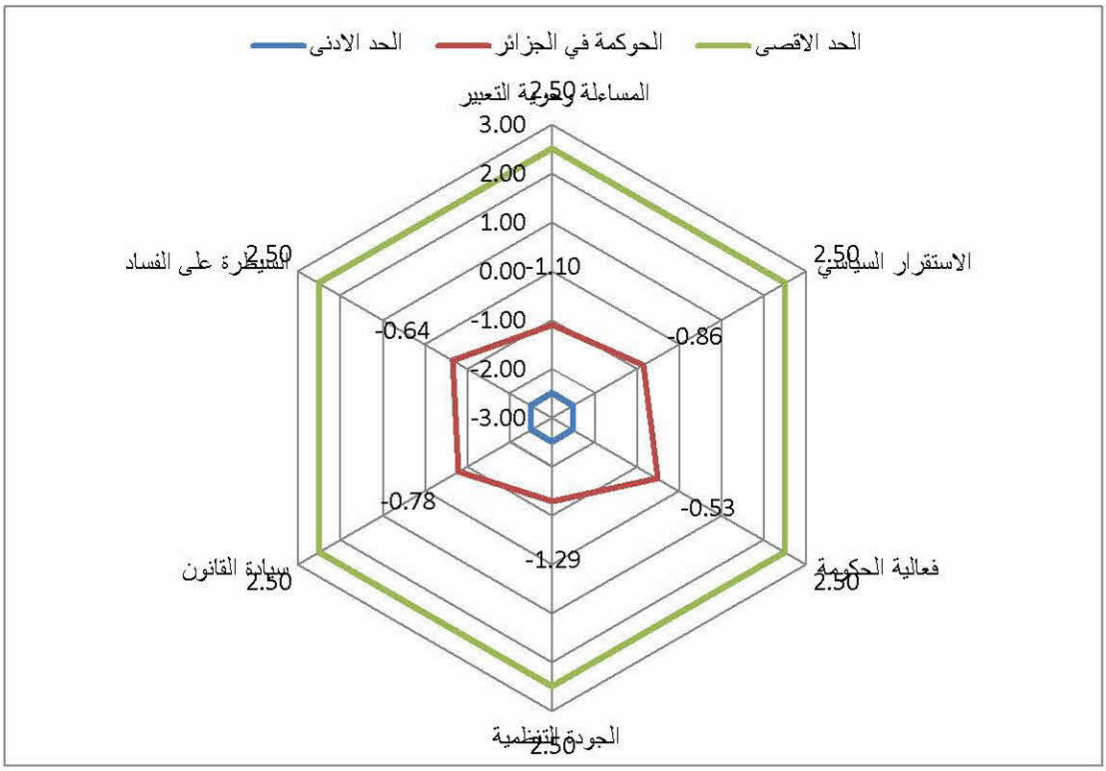
[1]- **البنك الدولي**، يمكن الاطلاع على المزيد من خلال الرابط التالي: تاريخ التصفح 30 اوت 2017
https://data.albankaldawli.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators

سادسا/ الاستقرار السياسي وغياب العنف political stability and absence of violence: ويقيس هذا المؤشر الآراء المختلفة في الدولة حول مدى احتمالية زعزعة استقرار الحكومة وإسقاطها باستخدام طرق غير دستورية كالعنف والإرهاب والانقلابات...الخ.

يتم حساب كل مؤشر من المؤشرات وفق معادلات معقدة ولحساب المعيار يتم إضافة أوزان بحسب تأثير كل مؤشر، ويتم تقيم المؤشر ضمن المجال $\mp$ 2,5 ،

وفيما يلي سنحاول عرض رسم بياني يبين تقييمات مؤشرات الحوكمة للجزائر سنة 2020.

الشكل رقم (1-2) يبين تقييمات مؤشرات الحوكمة للجزائر سنة 2020



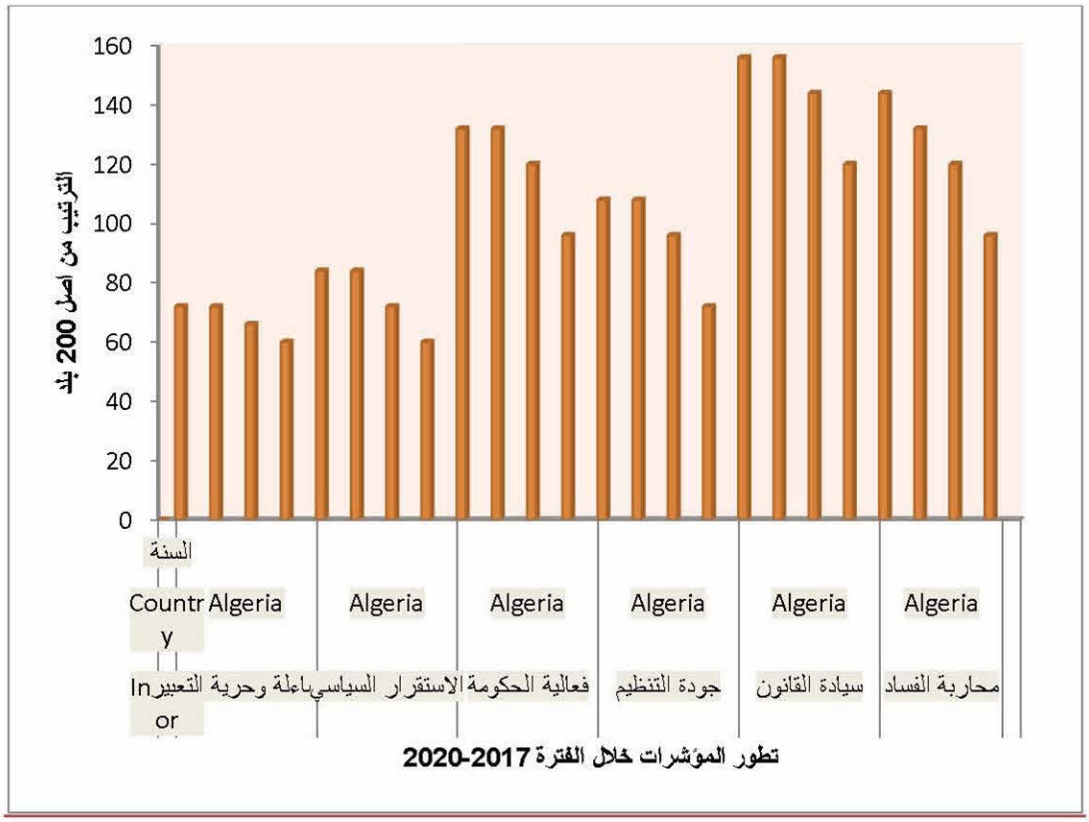
المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على قاعدة بيانات البنك الدولي. تاريخ التصفح 18 نوفمبر 2021
https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports

من خلال الرسم المبين اعلاه يمكننا ان نلاحظ بان مؤشرات الجزائر معظمها سلبية، لكن هناك تحسن كبير في مراتب الجزائر حسب كل مؤشر في الترتيب الدولي خلال السنة الاخيرة فقد نزل ترتيب الجزائر اقل من 100 في معظم المؤشرات ما عدا مؤشر سيادة القانون، فقد احتلت الجزائر المرتبة 96 عالميا من اصل 200 دولة في ترتيب العالمي حول الفساد لسنة 2020، واحتلت الجزائر المرتبة 60 في مؤشر المساءلة وحرية التعبير

من اصل 180 دولة في سنة 2020، وتتأرجح الجزائر بين المرتبة 105 و 106 في مؤشر الشفافية الدولية.

وفي الشكل الموالي سنستعرض تطور مؤشرات الحوكمة خلال خلال الفترة 2017 – 2020 وهذا بحسب بيانات البنك الدولي.

الشكل(1-3) تطور ترتيب الجزائر في مؤشرات الحوكمة الفترة (2017-2020)



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على قاعدة بيانات البنك الدولي

https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports

من خلال الرسم البياني يمكننا أن نلاحظ التحسن الكبير في جميع المؤشرات لاسيما مؤشر المساءلة وحرية التعبير ولعل سبب هذا التحسن يرجع إلى التحول الديمقراطي الذي شهدته الجزائر في 2019-2020 وأثاره المباشرة على جميع المؤشرات الاخرى مثل: تحريك العديد من القضايا ومساءلة المسؤولين عنها اثر في محاربة الفساد السياسي والمالي ومباشرة الدولة الاصلاحات بداية من اعادة الدستور و ما جاء به من اعادة القوانين المنظمة للانتخابات و الدولة وإطلاق الحكومة الاصلاحات الاقتصادية اثر في فعالية الحكومة وجودة التنظيم والاستقرار السياسي وتأخر الحكومة في اعداد القوانين المنظمة

للقضاء و العدالة هو من جعل الجزائر تحتل المرتبة 120 لكنها تقدمت بـــ 36 مرتبـــة مقارنة بسنة 2017 .

المبحث الثاني: الحوكمة في القطاع العام.

أكدت أحدث الدراسات لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي[1]على أن الالتزام بمبادئ الحوكمة له أثار إيجابية في زيادة ثقة الشعب في السلطة، وكذالك بينت دراســات أخــرى كيف يمكن للحوكمة تحسن مناخ الاستثمار وأثر ذلك على تحفيز المســتثمرين المحليــين وجلب المستثمرين الأجانب، هاته التجارب ساهمت فــي قيــام العديــد مــن دول العــالم والمنظمات الدولية بالاهتمام بمفهوم الحوكمة، وسارعت إلى إصدار مجموعة من اللــوائح والقوانين والتقارير والقواعد التي تؤكد على أهمية الالتزام تطبيق تلك المبادئ والقواعد.

المطلب الأول: أهمية تطبيق الحوكمة في القطاع العام.

تتميز معظم الاقتصاديات الحرة بأسواق مفتوحة وتنافسية عالية، وتعد شركات القطاع الخاص القوة الاقتصادية المهيمنة، إلا أنه في بعض البلدان تعتمد على نظام مزدوج تمثــل الشركات المملوكة للدولة جزءا لا يستهان به من اقتصاد الدولة. وحتى في البلــدان التــي تلعب فيها الشركات المملوكة للدولة دوراً ثانوياً في الاقتصاد، فإنها غالبا ما تكون مهيمنة القطاعات السيادية، وتظهر التجربة أن التنمية التي يقودها السوق هي النموذج الاكثر فعالية لكفاءة تخصيص الموارد ، لذلك اتجهت العديد من البلدان إلى إعتماد النموذج الحــر فــي تسيير الشركات المملوكة للدولة من أجل تحقيق مزيد من الكفاءة والشفافية والمساءلة فــي القطاع العام، وضمان أن المنافسة بين القطاع الخاص والقطاع العام تجري في مناخ يقبــل المنافسة[2].

الفرع الاول: الحوكمة في القطاع العام.

تعود فكرة اصلاح لإدارة العامة الى وزراء بريطانيا مارغريت تاتشر فــي نهايــة السبعينيات، حيث مثلت ازمة السبعينات منعرجا هاما في تسيير المرافــق العامــة، اذ ان تراجع دور الدولة صاحبه اعادة النظر في نموذج جديد يحاكي التسيير في منظمات الاعمال

[1]- الشفافية و الحوكمة الرشيدة في بلدان التحول العربي: تم تحميله من موقع صندوق النقد الدولي بتاريخ: 21 اكتوبر 2020 https://www.imf.org/external/arabic/np/seminars/2014/act/pdf/Session2a-Transparency.pdf
الحوكمة ، البنك الدولي ، https://www.albankaldawli.org/ar/topic/governance/overview#1

[2]- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، **دليل حوكمة الشركات المملوكة للدولة** ،ص 10،

والذي يعرف بالتسيير العمومي الجديد الذي بدوره مثل احد اهم التطورات والمداخل الفكرية التي اثرت في بروز مفهوم الحوكمة القطاع العام كمقاربة اخذت اهتمامات عدد كبير من الباحثين في الجامعات والمخابر والمنظمات الدولية، التي رات فيه افضل نموذج يساعد الدول لا سيما السائرة منها في طريق النمو على تخطي العديد من التحديات التي التواجه نشاط المنظمات الحكومية؛[1]

اولا/ تعريف الحوكمة في القطاع العام:

لا تختلف الحوكمة في القطاع العام عنه في القطاع الخاص بحيث لا يوجد تعريف محدد للحوكمة في القطاع العام، لكن سنحاول جمع بعض التعريفات المتداولة لتوضيح معنها.

يعرفها **الدكتور محمد ياسين غادر** " بانها مجموعة من القوانين والنظم و القرارات التي تهدف الى تحقيق الجودة والتميز في الاداء الاداري عن طريق اختيار الاساليب المناسبة والفعالة لتحقيق خطط وأهداف أي عمل منظم سواء في وحدات القطاع العام او في وحدات القطاع الخاص[2]؛ وهناك من يرى ان الحوكمة تعني قدرة الحكومة على تنفيذ السياسات التي صاغتها من أجل رفاه المجتمع[3]؛

أما من وجهة نظر مشروع الامم المتحدة الانمائي (UNDP) فتعتبر حالة تعكس تقدم الادارة وتطورها ايضا من ادارة تقليدية الى ادارة تتجاوب مع متطلبات المواطنين وتستخدم الاليات والعمليات المناسبة لتحقيق الاهداف المرجوة من المشاريع بشفافية ومسؤولية امام المواطنين[4].

وعليه يمكن ان نجمع بين التعريفين لكي نصل الى تعريف شامل للحوكمة في القطاع العام " ان الحوكمة في القطاع العام هي مجموعة من القوانين والنظم والعمليات المحددة التي تسمح للإدارة العامة بالتفاعل مع باقي الاطراف من اجل العمل على تحقيق الاهداف المخطط لها في ظل الشفافية والمساءلة واحترام القوانين.

---

[1]- بن عيسى ليلى ، **الحكم الراشد احد مقومات التسيير العمومي الجديد**، مجلة ابحاث اقتصادية وإدارية، العدد 14 ديسمبر 2013 ص189 – 192

[2]- محمد ياسين غادر، **محددات الحوكمة ومعاييرها**، مرجع سابق ص 13

[3] -Mr. Yap Kioe Sheng , Chief Poverty Reduction Section . UNESCAP, Thaïlande disponible sur https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf

[4]- زهير الكايد، **الحكمانية قضايا وتطبيقات**، مرجع سابق، ص 14

ثانيا/ مرتكزات الحوكمة في القطاع العام:

ان الحوكمة في القطاع العام تهدف إلى ضمان أن المنظمات العامة تحقق كل نتائجها بطريقة تعزز ثقة بالمنظمة و قراراتها ، لذلك تعني الحوكمة أن رؤساء المنظمات وكادرها والحكومة والبرلمان والمواطنين يمكنهم الاعتماد على المنظمة لأداء أعمالهم على نحو جيد وبأمانة وتكون خاضعة للمساءلة. [1]

وترتكز الحوكمة في القطاع العام على نقطتين اساسيتين هما ؛

- **الأداء:** حيث تستخدم المنظمة تدابير الحوكمة التابعة لها لتساهم في الرفع من اداءها وتقديم افضل الخدمات او البرامج العائدة لها،
- و **الامتثال:** حيث تستخدم المنظمة تدابير الحوكمة التابعة لها ضمان تلبيتها لمتطلبات القانون والأنظمة والمعايير المنشورة وتوقعات المجتمع حول الامانة والمساءلة والانفتاح[2].

الحوكمة الجيدة في أي منظمة تحتاج إلى تحديد الاهداف بوضوح في خططها، كما يتطلب اليات تنفيذها ، قد تحدد التشريعات واللوائح هاته الاليات في المنظمات الحكومية، ثم تاتي عملية تقييم النتائج وهذا كون الحوكمة في أساسها تهدف إلى تشجيع المنظمة على اتخاذ قرارات أفضل لتعزيز الاستخدام الكفء للموارد، كما تعزز المساءلة عن إدارتها، بهدف تحسين الإدارة والأداء والتصدي للفساد، ما يؤدي في نهاية المطاف إلى تحقيق النتائج المقررة في الخطط ومنه تقديم خدمات افضل.

الفرع الثاني: الاطراف الفاعلة في حوكمة القطاع العام.

ان عدد وطبيعة الاطراف الفاعلة في مجال الحوكمة يتحدد بحسب طبيعة مستويات وحجم الهيئة موضوع التطبيق، بحيث يختلف المتدخلون في حوكمة القطاع العام على مختلف مستوياتها على المتدخلون في القطاع الخاص، وباعتبار الادارة هي السلطة التنفيذية وهي مرادفة للدولة، فإنه يوجد إجماع من طرف المختصين على أنه هناك ثلاثة أطراف

[1] - Darine bakkour، **un essai de définition du concept de gouvernance ، études et synthèses** n 05 – 13 laboratoire montpelliérain de économie théorique. site consulté le 05 décembre 2018

[2]– ISSAI 9160 . Améliorer la bonne gouvernance pour les biens publics site consulté le 05 décembre 2018 – disponible sur : **https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/INTOSAI-GOV-9160_FRENCH.pdf ISSAI 9160 .**

فاعلة في مجال الحوكمة في القطاع العام [1]وفيما يلي سنأتي على ذكرها وهذا بإسقاط هـــذه التقسيمات على الجزائر وبحسب درجة وقوة التأثير:

أولا/ القطاع العام.

يشمل القطاع العام جميع اجهزة الدولة الادارية والاقتصادية التي تتدخل لوضع السياســـات او تنفيذها، وفيما يلي سنتطرق لها بشيء من التفصيل:

تعتبر الدولة الشخص المعنوي الاول والهام والمكلف بتنفيذ القوانين والســـهر علـــى حسن تطبيقها وهي الراعية للشؤون العامة، ونموذج الحوكمة الجيدة يتطلب مـــن الدولـــة وأجهزتها بأن تقوم بأدوارها السياسية والاجتماعية والاقتصادية بكل فعالية و مسؤولية وفي شفافية تامة[2].

والدولة بالمفهوم الاداري وحتى بالمفهوم الدستوري، ممثلة في الاجهـــزة والإدارات المركزية المختلفة والهيئات الوطنية المستقلة،وتتشكل الادارة المركزية من الاجهزة التالية:

أ. **رئيس الدولة:** حدد الدستور في الجزائر شروط ترشحه وطريقة انتخابه وأعطى له ثلاث سلطات هي:

- سلطة التعين في المناصب العليا (أعضاء الحكومة السفراء، الولاة ، القضاة.....)
- سلطة التنظيم والتشريع (بمراسيم و اوامر رئاسية)
- سلطاته في الظروف الاستثنائية (وهي إعلان حالة الطوارئ والحصار والحرب والحالة الاستثنائية، التشريع بأوامر)

ومن خلال هاته السلطات يساهم بشكل كبير في تطبيق مبادئ الحوكمة فمن خـــلال بحثنا هذا اطلعنا على مجموعة من القوانين والأوامر المتعلقة بتطبيق الحوكمة في القطـــاع العام معظمها صادرة بأوامر من رئيس الدولة مثل تونس او الملك في الحالات التاليـــة : الاردن و البحرين ودولة الامارات العربية.

[1] -Mr. Yap Kioe Sheng , What is Good Governance , disponible sur : ;:https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf Date de téléchargement 06/04/ 2019

[2] -Mohamed Chérif BELMIHOUB. **Gouvernance Rôle Économique et social de l'Etat**. Revue IDARA N° 21 p 34.

بينت دراسة نشرتها هيئة الامم المتحدة حول دور **القيادات الدولية والوطنية في مجال الحوكمة الرشيدة** أن نوعية القيادة الوطنية عنصرا أساسيا من عناصر قيام دول تنعم بالسلام الذاتي وتستطيع توفير حياة أفضل لمواطنيها[1].

ب. **الحكومة:** تمارس الحكومة السلطة التنفيذية، وتعمل تحت سلطة رئيسها على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان سن و تنفيذ القوانين؛ والإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات و الادارات العمومية.

يمارس رئيس الحكومة (الوزير الأول) السلطة التنظيمية، ويمكن أن يفوض بعض سلطته للوزراء ، يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة، يرأس مجلس الحكومة يسهر على سن و تنفيذ القوانين والتنظيمات يوقع على المراسيم التنفيذية عين عن طريق التفويض في وظائف الدولة دون المساس بمجال رئيس الجمهورية.

يقع تطبيق مبادئ الحوكمة في مختلف القطاعات لا سيما تطبيق القانون ومحاربة الفساد والشفافية والحفاظ على المال العام على عاتق كل مسؤول في الدولة وزير أو مدير أو رئيس...الخ

ت. **الهيئات الرقابية:** اما الهيئات الوطنية الرقابية فهي نوع منوط به مهمة الرقابة والضبط والتحكم في المجالات الاقتصادية المالية ومجال الحريات يقع على عاتق هاته الأجهزة جميعا عبء توفير الإطار التشريعي والإطار التنظيمي لضمان أحسن الظروف لتطبيق سياسة الحوكمة والالتزام بمؤشراتها ومن أهمها مجلس المحاسبة المكلف بناءا على الدستور بالرقابة البعدية على المال العام، و يساهم المجلس في إطار صلاحياته، في تعزيز الوقاية من مختلف أشكال الغش والفساد والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية ومكافحتها وبهذا يعتبر أهم فاعل في حوكمة المؤسسات العمومية وهذا موضوع بحثنا وسنتطرق إلى هذه النقطة الفصل الثالث والرابع من البحث.

ث. **الهيئات الاستشارية الوطنية:** عرفت الجزائر تطورا كبيرا في عدد ونوع الهيئات الاستشارية و لقد حدد الدستور الجزائري مجال وصلاحيات هاته الهيئات الاستشارية ومن بينها المجلس الأعلى للتربية، المجلس الأعلى للمرأة، المجلس الأعلى للأمن، المجلس

[1] – ميتاف بانيرجي، دور القيادات الدولية والوطنية في الحوكمة الرشيدة ، هيئة الامم المتحدة، متوفر على الرابط:
https://www.un.org/ar/chronicle/article/20240

الإسلامي الأعلى، المجلس الأعلى للشباب، ومجلس الدولة والمجلس الـوطني الاقتصـادي والاجتماعي.

ج. **الاجهزة اللامركزية (الجماعات المحلية).**

تعتبر الإدارة المحلية همزة وصل بين المواطن الدولة، وللمواطن احتكاك مباشر بها حتى أصبحت تسمى بالظاهرة الادارية الاجتماعية اليومية،ولعل أهم سمة للإدارة المحليـة هي فسحها المجال لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم بأنفسهم من خلال اختيار ممثليهم في المجالس المحلية الولائية والبلدية والإقليمية ، ومن خلال مشـاركة المـواطنين تتـاح فرصة الرقابة والتقييم، ولعل علاقة الادارة المحلية بالمجتمع المدني وبالمواطنين والتعاطي مباشرة بانشغالاتهم ومحاولة تلبية احتياجاتهم، تستوجب أكثر من أية جهة أخرى أن تطبق قواعد الحوكمة من شفافية ومساءلة وكفاءة ونزاهة وديمقراطية.

وتكتسي الادارة المحلية أهمية بالغة في إرساء قواعد اللامركزية والديمقراطية، ومن خلالها تصبح إدارة الشؤون المحلية تتم من طرف سكان البلدية ان البعض اعتبر ان قيمـة هاته الادارة تحولت من الحكومة المحلية الى الحوكمة المحلية .

واعتماد النظام اللامركزية ساهم في تحقيق التنمية المحلية بحيـث إن الحكـم المحلـي أو الادارة المحلية تحقق التعددية والديمقراطية والكفاءة الادارية على نحـو يلبـي حاجيـات وطموحات السكان المحليين في اقليم الدولة.[1]

ح. **المرافق العامة والمؤسسات الاخرى.**

يمتد نظام الحوكمة للمرافق العامـة والمؤسسـات علـى اخـتلاف طبيعتهـا ونظامهـا القانوني،وهناك مرافق عامة ذات طابع اداري وأخرى ذات طابع اقتصادي وأخـرى ذات طابع علمي وتكنولوجي،بحيث تتشابه حوكمة القطاع العام مع حوكمة الشركات من حيـث الادارة والإشراف والعلاقة مع اصحاب المصالح[2].

ثانيا/ القطاع الخاص.

يلعب القطاع الخاص دور بالغ الاهمية في المسيرة التنموية، وتقع عليـه مسـؤولية اجتماعية واقتصادية من اجل النهوض بأعباء التنمية الى جانب القطاعات الاخرى، والقطاع الخاص في احتكاك بالأجهزة الرسمية للدولة من اجل ضمان مشاركة فعالة فـي المسـيرة

---

[1] – Essaid TAIB .Société civile Et Gouvernance. Revue IDARA.N°30.p 288-289

[2] – -الدكتور محمد ياسن غادر،مرجع سابق، ص 02 -03

والبناء التنموي[1]، ونجد ان هناك العديد من الدول ذات النظم الاقتصادية الرأسمالية التي اعتمدت بدرجة كبيرة على الشركات الخاصة (القطاع الخاص) تحقق حاليا معدلات مرتفعة ومتواصلة من النمو الاقتصادي،

ثالثا/ منظمات المجتمع المدني:

تتكون مؤسسات او منظمات المجتمع المدني من : المنظمات غير الحكومية، النقابات والتنظيمات المهنية، الاتحادات العمالية، الاحزاب السياسية، النوادي ومراكز الشباب، المجموعات الاجتماعية المؤطرة، الاعلام والصحافة، والمؤسسات العاملة في مجال حقوق الانسان والبناء الديمقراطي، تعمل على تعزيز ونشر مجموعة من القيم والمبادئ التي تهدف إلى تطوير وتنمية المجتمع.

وتلعب مؤسسات المجتمع المدني في كافة دول العالم، وبخاصة في المجتمعات الديمقراطية،دورا بارزا في بناء اسس الحياة الديمقراطية والتشكيل السياسي في المجتمعات،وتساهم في تعزيز السلوك المدني.

والمجتمع المدني يعتبر فاعل أساسي في الحوكمة من خلال النقاط التالية[2]:

خدمة المواطنين، والتنمية المحلية، تجسيد الديمقراطية التشاركية،

ويتم هذا من خلال المشاركة في الرقابة والتقييم والمحاسبة والمساءلة،المتابعة والتطوير، والمساهمة الفاعلة في تطوير وتنمية المجتمع من خلال نشر مفاهيم الحياة المدنية المساءلة ومحاربة الفساد و المشاركة في اتخاذ القرار وبدونه لا تكون هناك جوكمة؛ كما ان هناك علاقة تكامل وتواصل بين الدولة والمجتمع المدني، أي أن هناك تواصل من الجانبين مبني على الثقة بحيث لا يقع على عاتق السلطات فقط التواصل مع منظمات المجتمع المدني، بل يقع على عاتق هذه الاخيرة ايضا التواصل مع السلطات المحلية والمشاركة في تاطير المواطنين.[3]

---

[1]- عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية** ، الطبعة الاولى،2012 ، دار جسور،الجزائر ،ص140.

[2] - Essaid TAIB . *Op.Cit, P(*287-295).

[3] عمار بوضياف، **نفس المرجع**، ص .139

المطلب الثاني: أهداف وأثار تطبيق الحوكمة في القطاع العام.

يترتب على تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام العديد من الإيجابيات على الإدارة في حد ذاتها وعلى المواطنين باعتبارهم أصحاب مصالح، كما يترتب على عدم تبنها أو تغييب أحد عناصرها العديد من السلبيات على الإدارة والمواطن وهذا ما سنحاول معرفته في هذا المطلب.

الفرع الاول: أهداف الحوكمة في القطاع العام :

إن الغاية الاساسية من تطبيق الحوكمة في القطاع العام هي تعزيز ثقة المواطنين بالدولة ومؤسساتها ، ولا تتحقق هاته الغاية الى بتحقق خلال مجموعة الاهداف والتي يمكن أن نلخصها فيما يلي[1]:

- تحقيق مبدأ المساءلة والمحاسبة للمسئولين والموظفين وتقييم مدى الالتزام بالقوانين والأنظمة؛
- تحقيق مبدأ الشفافية والعدالة في استخدام السلطة والتصرف في المال العام وإدارة موارد الدولة؛
- زيادة نسبة رضا المواطن عن الخدمات التي يقدمها القطاع العام؛
- رفع مستوى قدرات الدوائر الحكومية من خلال تعزيز وتطوير الأداء المؤسسي عن طريق المتابعة والتقييم بشكل مستمر.
- تحقيق تكافؤ الفرص بين المواطنين.
- تحقيق الحماية اللازمة للملكية العامة مع مراعاة مصالح الأطراف ذات العلاقة.
- العمل على تحقيق الأهداف الوطنية الاستراتيجية وتحقيق الاستقرار المالي للدوائر الحكومية.
- إنشاء أنظمة فعالة للرقابة الداخلية تعمل على التقليل من المخاطر وتخفيف البيروقراطية الادارية.

وتعتبر الهيئة العمومية ذات الحوكمة الجيدة إذا امتلكت الأطر التشريعية والتنظيمية والإجرائية التي تمكنها ادارة البرامج وتقديم الخدمات بكفاءة وفعالية، واتخاذ القرارات وفقا للقوانين في اجواء تطبعها الشفافية والنزاهة وإمكانية المساءلة.

[1]- دليل تقييم وتحسين ممارسات الحوكمة في القطاع العام، المملكة الاردنية الهاشمية ، وزارة تطوير القطاع العام، مديرية الابداع ودعم التميز الحكوميو الاصدار الثاني، 2017،ص 04-05

الفرع الثاني: الأثار المترتبة على تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام.

يترتب على تطبيق مبادئ الحوكمة الجيدة في القطاع العام مجموعة كبيرة من الايجابيات والعكس في حال غيابها أو غياب أحد مبادئها، وفيما يلي سنتطرق إلى الايجابيات المترتبة عن تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام:

أ. **زيادة ثقة المواطنين في الحكومة:** نتيجة لشفافيتها قي طرح وتبرير سياستها وخدماتها، عدالتها ومكافحتها للفساد و مساءلتها لغير الملتزمين، ومحاولتها الاستجابة لاحتياجات المواطنين.كل ذلك يجعل المواطن اكثر ادراكا وتقديرا لجهود الحكومة خاصة في ظل محدودية مواردها، وأكثر استعدادا لمساندتها .

ب. **رضا المواطنين و المستفيدين عن السياسات والخدمات المقدمة لهم:** أكد التقرير العالمي للسعادة أنه هناك علاقة مباشرة بين الحكومة الرشيدة و زيادة ثقة المواطن في الحكومة من جانب و رضا المواطنين من جانب اخر.

ت. **زيادة كفاءة الادارة العامة في الانفاق العام:** يشير تقرير صادر عن منظمة التعاون الاقتصاد بان زيادة كفاءة الادارة في الانفاق نتيجة تطبيق مبادئ الحوكمة يوفر 01 % من اجمالي الانفاق العام سنويا، اي ما يعادل 43 مليار يورو في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي.[1]

ث. **ارتفاع إمكانية التقييم والرقابة:** للمواطنين الحق في الرقابة على جودة الخدمات و أوجه النفقات بفضل توفر الشفافية، وإمكانية للمساءلة و المحاسبة واللجوء اليها.

ج. **الحصول على الخدمات الاكثر اولوية وتعكس الاحتياجات الحقيقة للمواطنين:** لأنها مبنية على المشاركة والشفافية والمعلومات السليمة التي تعكس رؤى الاطراف المختلفة المعنية والمجتمع المدني هي اكثر قربا من المواطنين و دراية بمشكلاتهم من الحكومة.

ح. **الحصول على الخدمات بسعر مناسب وجودة مناسبة نتيجة لغياب الفساد:** من خلال تحري الكفاءة و الفعالية، واحترام القواعد والقوانين المنظمة لجودة الخدمة.

خ. **المشاركة في صناعة القرار:** بداية من التخطيط والتنفيذ الى الرقابة او التقييم لكل من (السياسات والخدمات والمساعدة).

[1]- لجنة الحوكمة العامة التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، **توصيات المجلس بشان المشتريات العامة**، متوفر على الرابط: باريخ التحميل 2019/06/20
https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OECD-Public-Procurement-Recommendation-Arabic.pdf

د. **القضاء على الجرائم المتعلقة بنهب المال العام:** وجود اليات في جميع المستويات لمكافحة الفساد.

ذ. **ارساء الاسس اللازمة لوضع سياسات عمومية،** تكفل تقديم خدمات للمواطنين بكفاءة وجودة واستجابة أكبر لاسيما للمواطنين والمناطق الاكثر احتياجا.

ر. **توفير الاطر القانونية اللازمة لتوفير الخدمات بشكل فعال وعادل:** بالرغم من ان تطبيقات واستخدامات تلك الاطر القانونية والمؤسسية قد تكون غير فعالة فان ذلك لا يقلل من أهمية و جودة الغطاء القانوني والمؤسسي حيث يعد الخطوة الاولى التي يجب ان تسبق توفير مخصصات مالية، كما انه يحدد جودة الخدمة المقدمة وتكلفتها بما لا يفرق بين المواطن البسيط و المسؤول.

ز. **توفر سبل وقنوات متعددة لمساءلة ومحاسبة المسؤولين:** يجعل المساءلة أكثر بساطة وبفعالية أكبر ويشجع المسؤوليين على متابعة عملهم بدقة وكفاءة حتى لا تتم مساءلتهم، وقد تكون سبل وقنوات المساءلة داخلية اي من داخل الجهة التي تتم مساءلتها كإدارة الرقابة والتفتيش أو من جهة خارجية رقابة المواطنين على الجهات المنتخبة رقابة الاجهزة العليا للرقابة المالية على الادارات العمومية.

س. **انشاء انظمة فعالة لإدارة المخاطر لتقليل منها:** إن إنشاء نظام لإدارة المخاطر المتعلقة بالنشاط العمومي يخفف من اثارها وحدتها[1].

الفرع الثالث: الاثار المترتبة على ضعف الحوكمة.

يشير تقرير الدولي بعنوان "الحوكمة الجديدة لأجل التنمية في الشرق الاوسط وشمال افريقيا " ان التنمية في منطقة الشرق الاوسط يعيقها ضعف ادارة الحكم العامة والتي تتخلف فيها المنطقة على باقي دول العالم[2].

لما كانت الحوكمة تعني كيفية حكم اي بلد باعتماد سياسات معنية في ظل اطار تنظيمي معين فان ضعف الحوكمة تقود الى الفساد والذي يعني إساءة استغلال السلطة أو ثقة الشعب لتحقق نفع خاص على حساب المصلحة العامة.

---

[1]– وزارة تطوير القطاع العام الاردن دليل تطبيق الحوكمة في القطاع العام 2014 ، الطبعة الاولى، ص 03

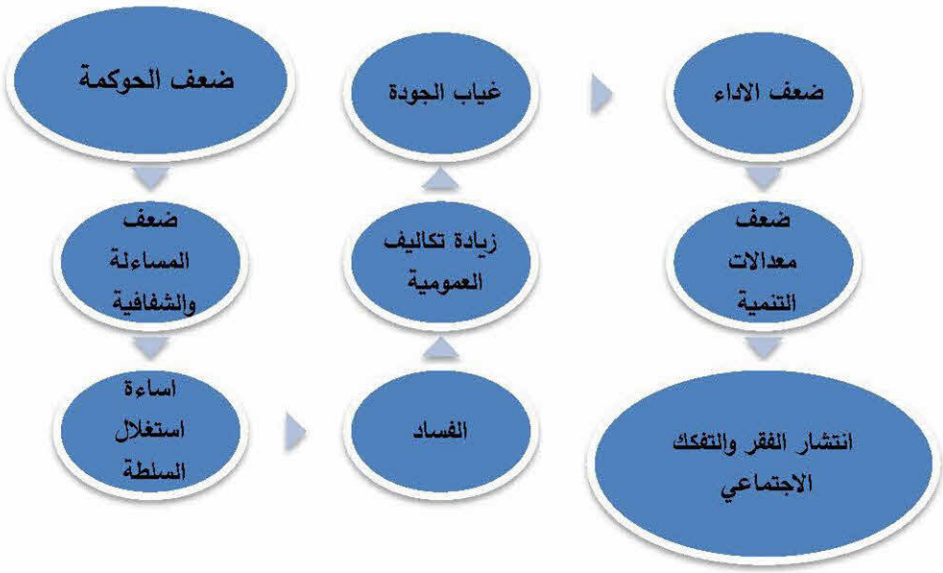
[2]– انمار امين البراوي، **محددات الحوكمة دراسة قياسية لعينة مختارة من الدول**، المؤتمر الدولي عولمة الادارة في عصر المعرفة (15– 17 ديسمبر 2012) جامعة الجنان طرابلس –لبنان.

وعليه فإن البيئة التي تتسم بضعف الحوكمة سوف تفسح المجال للفساد وتتسبب في اتساع نطاقه والذي يؤثر بدوره بشكل سلبي على درجة الرخاء في الدولة ويعيق التنمية بزيادة التكاليف على حساب الجودة مما يؤدي الى ضعف الاداء للاستثمارات العمومية.

كما أن انتشار الفساد يقود إلى خرق القانون وعدم احترام ضوابطه في ظل غياب المساءلة والشفافية، وفي هذا الخصوص يؤكد خبراء صندوق النقد الدولي، أن ضعف مكافحة الفساد يُعد أحد أعراض الحوكمة السيئة، كما شبه الحوكمة بنظام السباكة الذي تتدفق موارد الاقتصاد عبر جميع قنواته، مؤكداً أن الفساد يتسبب بتقوض فعالية السياسات العامة، وتقود على نحو أهم إلى النيل من مصداقية الحكومة بين المواطنين، وتوصلت أحدث دراسات صندوق النقد إلى أدلة تثبت أهمية الدور الذي تؤديه مؤسسات المالية العامة في الوقاية من الفساد واحتوائه[1].

وفي الشكل الموالي سنحاول ربط أهم الاثار المترتبة على ضعف نظام الحوكمة في الدولة و مؤسساتها وانعكاسات ذلك على المجتمع:

الشكل رقم (1-4) اثار ضعف الحوكمة على الدولة و المجتمع



المصدر : *ياسمين خضري: دليل تقييم الحوكمة الرشيدة في قطاعات الخدماتية ؛ مركز العقد الاجتماعي، جمهورية مصر العربية، القاهرة 2014، ص، 04 ؛ متوفر على الرابط-http://www.socialcontract.gov.eg/media/MediaCenter/96ff981f-4b29-4d93-9301-f7e703f8d4c7.pdf : تاريخ التحميل 2017/02/09*

[1] – غاسبار، ضعف مكافحة الفساد يُعد أحد أعراض الحوكمة السيئة، صندوق النقد الدولي. متوفر على الرابط: : https://alqabas.com/article/5726976

من الشكل نلاحظ أن ضعف الحوكمة في البلاد يسمح لبعض الاطراف من استغلال السلطة من اجل تحقيق منافع شخصية على حساب المصلحة العامة مما يوثر على جودة الخدمات العامة نتيجة الفساد والذي سيقود إلى انتشار الفقر بضعف الحوكمة ، وهذا ما تؤكده تقارير المنظمة الدولية للشفافية حيث جاء في احدى دراساتها انه في غياب الحوكمة يتفشى الفساد مما يتسبب في ارتفاع الاسعار للمشتريات العمومية بنسبة 20% عن ثمنها الحقيقي؛ كما ترتفع تكلفة المشاريع العمومية بنسبة 20% عن تكلفتها الحقيقية. كما وجد ان هناك نسبة 05 %من الناتج المحلي تذهب الى قنوات متعلق بالفساد. انخفاض التحصيل الضريبي والجمركي وتفشي ظاهرة التهرب والغش الضريبي نتيجة لعدم الثقة او لأسباب اخلاقية ؛ انخفاض اداء العاملين وتغييب الكفاءة بسبب الرشوة والمحسوبية[1].

كما حصرت الدكتورة ياسمين خضري الأثار السلبية لغياب تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام في خمسة نقاط التالية[2]:

أ. السياسات توضع بصفة منفردة ولا تعكس إحتياجات وتوقعات المجتمع نظرا لغياب المشاركة.

ب. عدم علم المواطنون بالإمكانيات المادية والمالية والجهود المبذولة لتقديم الخدمات العمومية من طرف الدولة، نظرا لغياب قنوات التواصل مع صناع القرار، ومنه عدم تقدير أو استيعاب المجتمع للجهود المبذولة والسياسات الموضوعة.

ت. تغليب المصالح الشخصية على المصلحة العامة وعدم الاكتراث بالنتائج ، نتيجة لغياب محاسبة ومساءلة عن عدم تحقيق الاهداف المسطرة وعن الموارد المخصصة.

ث. عدم الاستجابة او استجابة جزئية لاحتياجات المواطنين، خاصة المحتاجين وستنتج فروقات في جودة الخدمات وإتاحتها لكافة طبقات المجتمع.

ج. تبديد الأموال العمومية نظرا لتدني الكفاءة الإدارة و انتشار الفساد حيث يؤدي كلاهما إلى إهدار الموارد على حساب التنمية.

كما أن ضعف الحوكمة يضر بالنشاط الاقتصادي بشكل عام وينقص من الرخاء ويؤدي إلى الركود، نتيجة لعدم التكامل والتنسيق بين مختلف الفاعلين[1].

---

[1] – ياسمين خضري: *دليل تقييم الحوكمة الرشيدة في قطاعات الخدماتية* ؛ مركز العقد الاجتماعي، جمهورية مصر العربية، القاهرة 2014، ص،08 ؛ http://www.socialcontract.gov.eg/media/MediaCenter/96ff981f-4b29-4d93-9301-f7e703f8d4c7.pdf : تاريخ التحميل 2017/02/09

[2] نفس المرجع ،ص 04.

المطلب الثالث: متطلبات الحوكمة في القطاع العام.

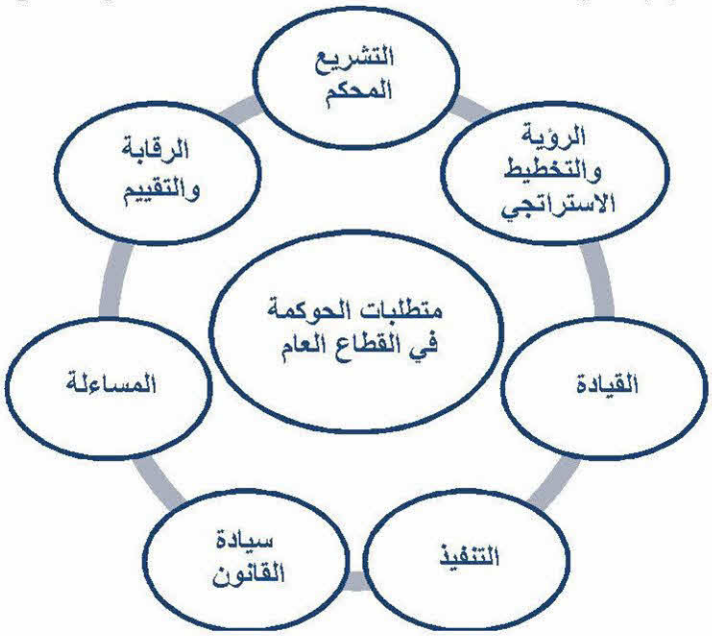
إن الدارس لتجربة سنغفورة في تطبيق مبادئ الحوكمة، يجد أن عوامل نجاح التجربة كان بسبب الأساس التي وضعتها في تطبيق الحوكمة والتي تعتمد على ثلاثة محاور أساسية وهي: القيادة، العمل وفق خطة أو رؤية، النزاهة في التطبيق، تتفرع من هاته المحاور العديد من المتطلبات الأخرى سنتطرق لها ضمن التجارب الناجحة،

الفرع الاول: المتطلبات الأساسية لتطبيق الحوكمة في القطاع العام.

عملت بعض الحكومات على تطوير مبادئ خاصة بها في القطاع العام ، على غرار للمملكة الهاشمية الاردنية والكويت ، أما في الجزائر لم نجد أي مشروع يحدد مثل هاته المبادئ لهذا تطرقنا إلى مبادئ الحوكمة في القطاع العام بصفة عامة انطلاقا من التجارب الأخرى.

وفي هذا الإطار حددت جمعية الشفافية الكويتية المتطلبات الاساسية لتطبيق الحوكمة في القطاع العام إلى عدة متطلبات والتي يمكن أن نوضحها في الشكل الموالي:

الشكل رقم (1-5) المتطلبات الاساسية لتطبيق الحوكمة في القطاع العام



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد جمعية الشفافية الكويتية المتطلبات الاساسية لتطبيق الحوكمة في القطاع العام و على دليل تقييم وتحسين ممارسات الحوكمة في القطاع العام، المملكة الاردنية الهاشمية ، وزارة تطوير القطاع العام، مديرية الابداع ودعم التميز الحكومي الاصدار الثاني، 2017،ص 04-05

[1]- مايح شبيب الشمري و حسين على الشامي، **الحوكمة والنمو الاقتصادي دراسة مختارة مع اشارة خاصة للعراق**، ط01، دار غيداء العراق،2019،ص112.

من خلال الشكل نلاحظ أنه هناك سبعة متطلبات أساسية لتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام، وفيما يلي سنتطرق لها بالتفصيل.

أولاً / الرؤية والتخطيط الإستراتيجي: ونعني بالرؤية والتخطيط هي يجب أن تكون التشريعات قوية وشاملة ، ولا يتم ذلك الى عن طريق إعداد دراسة معمقة يتم من خلالها تقييم القوانين الموجودة من أجل الابقاء على المفيد وإلغاء الغير مفيد وإتمام الناقص[1].

ثانياً / التشريع المحكم: لا بد أن يكون التشريع محكماً لا ثغرات فيه ولا نقص، ووفق أفضل الممارسات الدولية، ولعل أول ما نحتاج إليه هو مجموعة من التشريعات التي تمكن الحوكمة في مفاصل الدولة، معظمها ينبغي أن يصدر عن البرلمان، وقد يصدر بعضها من مجلس الوزراء أو من جهة مختصة مثل المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية أو مجلس الخدمة المدنية، حسب الأحوال، حيث ينبغي توفر التشريعات التالية:

قانون لمكافحة الفساد، قوانين لتعزيز الشفافية، وهناك قانون حظر تعارض المصالح، وتنظيم قانوني للإفصاح عن الذمة المالية، ومشروع قانون حق الاطلاع على المعلومات منظور في البرلمان، قانون لاختيار القياديين، قانون للمشتريات العامة، قانون لتمكين الحوكمة،

ثالثا/ طريقة القيادة : ويعني أنه يجب أن تدار الشؤون العامة بشكل أفضل ويجب وضع أسس لاختيار القيادات عن طريق استحداث جهاز معني بالتوظيف في القطاع العام، ذلك القطاع الذي يدير معظم الخدمات التي تقدمها الدولة، إن لم يكن جميعها، كما يضع ويدير نظام التقييم والترقية والإعفاء من الوظيفة العامة، ويدير نُظم اختيار قيادات الدولة وآليات التجديد والإعفاء لكل من تلك القيادات؛ كما يجب الاسراع في تطبيق الحكومة الالكترونية بحيث يعتبرها من أهم أدوات الحوكمة، ولها دور أساسي في قيادة تطبيقاتها على مستوى كل الجهات العامة، وهي اداة حديثة تتبناها الدول لربط مؤسساتها بعضها ببعض عبر الانترنت، ولتقديم خدماتها وتوفير المعلومات للأفراد والمؤسسات، تتصف بالسرعة والدقة والعدالة، كما تعتبر الحكومة الالكترونية أحد اهم سبل الحد من انتشار الفساد.

[1]- جمعية الشفافية الكويتية، **الحكم الصالح الطريف الى التنمية، تاريخ التحميل 26 اوت 2019**
http://www.transparency.org.kw.au-ti.org/upload/pdf/Alhokm_alsaleh.pdf

رابعاً/ التنفيذ : من بين اكبر المشاكل في الدول العربية بصفة عامة والجزائر بصفة خاصة هي وجود تشريعات لكنها غير مطبقة. ويعود سبب عدم تطبيقها لعدم صدور القوانين التنفيذية، او عدم وضع الترتيبات الضرورية؛ او تطبيق القانون على فئات فقط من المجتمع وهي الفئات التي تحترم القانون.

خامساً / سيادة القانون تأتي أهمية سيادة القانون لتكون تصرفات المسؤولين خاضعة لأحكامه ونصوصه وروحه، فتكون السلطة محصورة في حدود القانون، والسلطة التقديرية محددة بضوابط لمنع أي ممارسة خاطئة للمسؤولين كالتعسف والتحيّز؛ كما سيادة القانون تعد شرطاً مسبقاً للثقة المتبادلة، وإذا مارست الحكومة السلطة وفقاً للقانون فسوف تبني مصداقية عالية لدى المجتمع، ومن شأن وجود سلطات مستقلة ونزيهة تسمح باللجوء إليها لكي لا يتعرّض للظلم، فإن ذلك يعزز من المصداقية.

كما تقتضي سيادة القانون التطبيق الصارم للقوانين على الجميع، واحترام السلطة للقوانين ودعمها لها، ولكي ينصاع الناس للقانون، فلا بد أن يروه يحترم بالفعل، فلو علموا أن تطبيق القانون يخضع لمعايير غير منصوص عليها في القانون، وأن هناك اعتبارات أخرى تسود أكثر من سيادة القانون؛ مثل النفوذ أو المال أو الواسطة والمحسوبية أو العلاقات الاجتماعية أو النسب والأصل والنوع، أو الاستخدام السياسي للقانون بقصد التهميش والانتقام، فلن يتم احترام القانون كما ينبغي، وهذا من شأنه يؤدي إلى عدم الثقة بالعدالة.

سادساً / الرقابة والتقييم:هما أداتان مهمتان في الحوكمة، فمن دونهما لا تمكن معرفة مدى تحقق معايير الحوكمة ومتطلباتها، وبسبب أهميتهما نجد أن هناك أجهزة عدة تقوم بهذا الدور المهم، ومن بين أهم هاته الأجهزة: المجالس المنتخبة، مجلس المحاسبة ، المجتمع المدني ، اجهزة الرقابة والتفتيش التابعة لمختلف الوزارات، هيئات مكافحة الفساد،...الخ.

سابعاً / المساءلة: اكبر مشكلة في القطاع العام هي غياب المساءلة، ففي حال غياب المساءلة حتى وان كانت إدارية فقط، فإن المخطئ يتمادى والحق يضيع، لذلك لابد من وجود نظام للمساءلة مع تفعيله على جميع المستويات، ينبغي أن تتولاها الجهات التالية: البرلمان؛ الجهاز الاعلى للرقابة؛ هيئة مكافحة الفساد؛ النيابة العامة؛ القضاء.

من خلال ما سبق نلاحظ بأن المتطلبات الأساسية التي حددتها جمعية الشفافية الكويتية لتطبيق الحوكمة في القطاع العام جيدة لكنها أهملت أهم عنصر فعال في الحوكمة وهو **إشراك أصحاب المصالح** وهو الذي لم يغفله الإتحاد الدولي للمحاسبين[1] عند وضعة للإطار العام للحكومة في القطاع العام الذي وضع الالتزام بالعمل بنزاهة وأخلاق وإحترام سيادة القانون و ضمان الانفتاح وضمان المشاركة لجميع اصحاب المصالح أهم ما يحتاجه القطاع العام في إرساء الحوكمة لتأتي الامور الأخرى فيما بعد.

المبحث الثالث : دور الحوكمة في تعزيز الشفافية والمساءلة ومحاربة الفساد.

تمثل حوكمة القطاع العام أساس أجندة التنمية المستدامة وتُعد عنصرا بالغ الأهمية في تحقيق اهداف التنمية المستدامة، وحاليا وبسبب الانتشار السريع لتكنولوجيا المعلومات اصبح من السهل الاطلاع على افضل الممارسات العالمية في مجال الشفافية والمساءلة، لذلك زادت المطالبات الشعبية بتعزيز الشفافية والمساءلة وتمكين المواطنين من المشاركة في اتخاذ القرارات، وفي هذا الجزء من البحث سنتطرق الى اهمية تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام ودورها في تعزيز الشفافية والمساءلة في القطاع العام ومحاربة الفساد كمطلب شعبي يضمن الاستقرار السياسي والتنمية المستدامة.

المطلب الاول: أهمية الشفافية والمساءلة في حماية المال العام ومكافحة الفساد.

الشفافية والمساءلة مفهومان مترابطان كل منهم يعزز من وجود الآخر، لذا فإن غياب عامل الشفافية لا يُمكن وجود المساءلة، وما لم يكن هناك مساءلة فلن يكون بالتأكيد للشفافية أية قيمة، وتعتبر الشفافية والمساءلة ركناً أساسياً ومهماً في الدول التي تؤمن بالنهج الديمقراطي وتسعى الى تطوير مجتمعاتها وتنميتها.

الفرع الاول: الشفافية ومبادئها:

الشفافية هي حرية تدفق المعلومات معرفة بأوسع مفاهيمها، وهي حق اساسي من حقوق الانسان، وأنها تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم واتخاذ القرارات المناسبة وفي الوقت المناسب،

---

[1] -The International Framework: **Good Governance in the Public Sector** International Federation of Accountants July 2014.

ولأهميتها في حياة الانسان وضعت هيئة الامم المتحدة مجموعة من الممارسات السليمة في مجال الشفافية المالية العامة سنحاول التطرق لأهم المبادئ الاساسية المتعلقة بها واهم الاجراءات الواجب للدول اتخاذها.

اشارة اللغة العربية الى شف، يشف، شفافا، وثوب شفاف بفتح الشين وكسرها اي رقيق، ويشف الكر (شفيفا) اي رق حتى يرى ما تحته[1]، والشفاف هو الذي يستشف ما وراءه اي يمكن ان يبصر ما وراءه، وعلى ذلك فان الشفافية تعني القدرة على إبصار الاشياء الموضوعة خلف الشيء، وبالتالي رؤية هذه الاشياء ومعرفة حقيقتها؛ وفي اللغة الانجليزية هي ترجمة لمصطلح transparency و transparent تعني صريح، شفاف، جلي واضح؛ وفي اللغة الفرنسية transparent تعني واضح وشفاف، و transparence تعني الشفافية هي مرادف لـ clarté وهي تعبر عن الوضوح.

ومفهوم الشفافية له علاقة ترابط مع بعض المعاني مثل : الأمانة، الصدق، الإخلاص، العدالة، والشفافية بمعناها المستعار في علم المادة تعني تلك الحالة التي تتصف بها المادة التي لا يعلق فيها اى لون وتبدو واضحة مثل الزجاجية الفارغة و التي يمكن رؤية ما وراؤها؛ وبصفة عامة يقصد بالشفافية ذلك التصور للبيئة التي تكون فيها المعلومات المتعلقة بظروف اتخاذ القرارات في إدارة الامور بشكل عام متاحة للجمهور في كل وقت وبشكل واضح، من خلال النشر في الوقت المناسب والانفتاح لكل الأطراف ذوي العلاقة.

اولا/ تعريف هيئة الأمم المتحدة للشفافية:

تعرفها بأنها حرية تدفق المعلومات معرفة بأوسع مفاهيمها، أي توفير المعلومات والعمل بطريقة منفتحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم واتخاذ القرارات المناسبة وفي الوقت المناسب.

"حيث جاء في القرار رقم 1/59 الذي تبنته الجمعية العامة عام 1946 على ان حرية المعلومات حق اساسي من حقوق الانسان، وانها المحك لكل الحريات الاخرى التي تتبناها منظمة الامم المتحدة"[2]

---

[1]- معجم المعاني على الرابط:

https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/%D8%B4%D9%81%D8%A7%D9%81%D9%8A%D8%A9

[2]- احمد عزت وآخرون، حرية تداول المعلومات دراسة قانونية مقارنة، مؤسسة حرية الفكر والتعبير ، الطبعة الاولى، 2011، القاهرة، ص 18.

ونستخلص مما سبق أن الشفافية في القطاع العام تستوجب توفير المعلومات الكاملة عن الاعمال العامة لرأي العام والمواطنين الراغبين في الإطلاع علىها وكل ما يتعلق بها، كما نستخلص ان الشفافية تنقسم الى عنصرين الاول يتعلق بوضوح الإجـراءات وصـحة ومصداقية المعلومات والبيانات الخاصة بالوحدات الحكومية من حيث (وضـع الخطـط، طرق تمويلها، اليات تنفيذها، النتائج المحقق، نتائج التقييم)؛ مما يسمح ويمكـن أصـحاب المصالح من إجراء المقارنات، في حين يتعلق العنصر الثاني في حق الحصول والوصول لهاته المعلومات في الوقت المناسب.

كما نجد ان الشفافية تعتبر عنصراً رئيساً من عناصر المساءلة والتي تعتمد اعتمـاداً كبيراً على المعلومات وصحتها والتدقيق فيها، ولكي تكون المؤسسات المستجيبة لحاجـات الناس ولمشاغلهم منصفة، عليها أن تكون شفافة وتوفر معلومات كافية تساعدهم على فهمها ومراقبتها، والشفافية هي الخطوة الاولى في محاربة الفساد، لكنها تتطلب وسـائل اتصـال ومجتمع فعال قادر على الحصول على المعلومات من مصادرها واسـتخدامها الاسـتخدام الأمثل في مساءلة الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة، حيث أن نشر هـذه المعلومـات يوسع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة ويحاصر الفساد.

ثانيا/ تعريف الشفافية المالية:

تعني الشفافية توفير المعلومـات الموثوقـة، المتعلقـة بالنشـاطات والإجـراءات والقرارات والسياسات التي تتخذها المؤسسـة وضـمان الوصـول إليهـا فـي الوقـت المناسب، هذا بالنسبة للمؤسسات الدولة بصفة عامة[1].

اما شفافية الميزانية العامة أو شفافية الماليـة العامـة فهـي تخـص الميزانيـة العامـة للدولة؛ بحيث ينبغي أن يتاح للجمهور حق الإطلاع علـى جميـع المعلومـات المتعلقـة بالميزانية العامة للدولة في جميع مراحـل حياتهـا دورة الموازنـة مـن بـدايتها الـى نهايتها تحضير مناقشة وتصويت ثم تنفيذ وأخيرا غلق الحسـابات ونتـائج التقيـيم مـن طرف الاجهزة العليا للرقابة المالية.

[1] – دليل الشفافية المالية العامة 2007، صندوق النقد الدولي، يمكن تحميله على الرابط:
https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf

ثالثا/ مبادئ الشفافية المالية:

يرتكز ميثاق الممارسات السليمة في مجال الشفافية المالية العامة على أربعة مبادئ عامة يقوم عليها الهيكل التنظيمي للميثاق والتي سنحاول شرحها فيما يلي:

أ. **وضوح الأدوار والمسؤوليات:** يعني بتحديد هيكل القطاع الحكومي ووظائفه والمسؤوليات داخل الحكومة ، والعلاقة بين القطاع الحكومي وباقي قطاعات الاقتصاد ، حيث يتعين على المؤسسات والقطاعات المالية ومؤسسات الأعمال العامة الأخرى مراعاة متطلبات الإفصاح والشفافية، ومراعاة أخلاقيات الإدارة في القطاع العام.

ب. **علانية اعداد الميزانية وتنفيذها والإبلاغ عن النتائج:** ويشمل نوعية المعلومات التي تتاح للجمهور فيما يخص عملية الميزانية وذلك من خلال الواجبات التالية:

يجب عرض تقرير سابق عن الميزانية قبل تاريخ مناقشة واعتماد الميزانية السنوية وبوقت كافي مع بيان نوايا الحكومة الاقتصادية والمالية العامة في المدى المتوسط ، وإبراز مجموع الإيرادات ومجموع النفقات والفائض أو العجز أو الدين العام، وعرض مشروع الميزانية على السلطة التشريعية قبل بداية السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل واعتماد الميزانية قبل بداية السنة المالية؛ كما ينبغي أن يتاح للجمهور الإطلاع على الآثار المالية العامة التقديرية لجميع التشريعات المقترحة من الحكومة.

كما يجب أن تصنف المعاملات حسب الأنشطة أو المخرجات وحسب البرامج أو النتائج، وينبغي أن تشمل وثائق الميزانية معلومات أداء تفصيلية مالية وغير مالية عن جميع المخرجات والأنشطة والبرامج على بيانات مقارنة عن سنوات سابقة، وينبغي عرض تقارير النفقات والإيرادات الشهرية والربع والنصف سنوية في مواعيد محدد قانوناً على السلطة التشريعية.

ينبغي إجراء مراجعة مستقلة للنتائج المتحققة بالقياس إلى جميع أهداف الأداء وعرضها على الجهات ذات الاختصاص في مواعيد محدد قانوناً[1].

ت. **إتاحة المعلومات للجمهور:** ومحور هذا المبدأ نشر المعلومات المالية الشاملة عن المالية العامة في أوقات يتم تحديدها بوضوح، حيث ينبغي أن تتضمن وثائق الميزانية عرضاً للتوقعات المالية العامة في الفترة المستقبلية، وكذلك ينبغي الإفصاح عن الخصوم

[1]- دليل الشفافية المالية العامة 2007، صندوق النقد الدولي، تاريخ التحميل 30 اوت 2018 على الرابط:
https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf

الاحتمالية في الميزانية السنوية، ويعين عرض التكلفة التقديرية لجميع بنود النفقات، وكذلك استيفاء متطلبات المعيار الخاص لنشر البيانات فيما يتعلق بتقديم المعلومات عن الدين العام والالتزامات السابقة.

ث. **ضمانات صحة المعلومات**: ويقصد به جودة البيانات المالية العامة والحاجة إلى التدقيق المستقل لمعلومات المالية العامة المنشورة، ولهذا يجب وضع آليات تكفل علانية إرساء المعايير الخاصة بالمحاسبة الحكومية وإبلاغ المعلومات المالية، كما تكفل استقلالها عن الحكومة.

كما ينبغي أن تقوم الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة بمطابقة توقعات ونتائج المالية العامة وتحليل جميع الفروق المسجلة وعرض تقريرها على السلطة التشريعية والجمهور بشأن جميع الأمور المتعلقة بسلامة سياسات المالية العامة وشفافيتها.

رابعا/ **الاجراءات الاساسية لتحقيق الشفافية**: لقد حدد ميثاق الممارسات السليمة في مجال الشفافية المالية العامة مجموعة من الاجراءات التي يجب على الحكومات اتباعها لتحقيق مبادئ الشفافية المالية العامة والتي سنحاول شرحها فيما يلي:

أ. **الالتزام بسياسة الانفتاح**، والمصداقية، والأمانة، فيما يتعلق بالمؤسسة و رسالتها، وسياستها، ونشاطاتها على المستويات الإدارية كافة، بشكل يسمح بمساءلة جادة للمؤسسة وللعاملين بها فيما يتعلق بمعاملاتها كافة ومع الأطراف ذات العلاقة.

ب. **العمل ضمن اجراءات واضحة ومعلنة**: يجب تبني مواقف ذات علاقة بسياسات المؤسسة المالية والتنموية، ومواقفها من السياسات العامة، ضمن سياسات اخلاقية صريحة توجه الخيارات الاستراتيجية.

ت. **الالتزام بسياسة واضحة للنشر**: يجب ان تتضمن حفظ وتوثيق كل ما يتعلق ببناء المؤسسة وعملها ، من خلال إصدار قرارات مجلس إدارة أو لوائح وإجراءات مصادق عليها واضحة فيما يتعلق بنشر المعلومات الشفوية والكتابية أو المخزنة الكترونيا.

ث. **التعهد بتوفير المعلومات الصحيحة للجمهور العام**: يجب ان تكون بأعلى مستوى من الدقة وذلك بتخصيص دائرة أو وحدة، أو شخص على الأقل، للقيام بهذه المهمة لتوفير قناة اتصال المؤسسة بالجمهور، واتخاذ الإجراءات التي تضمن حفظ السجلات والمعلومات التي

تتعلق بعمل المؤسسة بما يضمن دقة المعلومات والأمانة وسهولة عملية عرض المعلومات وتحليلها وتقديمها لطالبيها وفق اجراءات واضحة ومنظمة.

ج. **التعهد بالمحافظة على سرية المعلومات: لاسيما** الشخصية المتعلقة بشؤون الموظفين والعملاء ما لم يتنازل الأشخاص المعنيون عن هذا الحق أو يتطلب القانون كشف هذه البيانات.

ح. .**تبني اجراءات مكتوبة ومعلنة تحمي المواد البشرية في المؤسسة**، من الممارسات غير المهنية، بما فيها أسس التوظيف، والتقييم والتدريب والترقيات وسلم الرواتب، وآلية اختيار المستفيدين، وشبكة علاقاتها.

خ. **التقييد بالمعايير المهنية والقواعد الخاصة بالشفافية المالية**: من خلال وضع اجراءات المراجعة المحاسبية والضبط الداخلي وآلياته.

د. **تولى هيئة خارجية مستقلة عملية المراجعة** : يجب أن تقوم بإعداد وتقديم تقارير إلى السلطة التشريعية والجمهور في الوقت المناسب عن السلامة المالية لحسابات الحكومة، وينبغي إنشاء مثل هذه الهيئة بمقتضى القانون، كما ينبغي أن تكون هناك آليات لضمان اتخاذ اجراءات علاجية إزاء ما تكشف عن تقارير المراجعة من نتائج سلبية.

الفرع الثاني: مفهوم المساءلة وأبعادها وأهم أنواعها.

تعد المساءلة أهم حق من حقوق الإنسان وهي بحد ذاتها منظومة من القواعد التي تحكم العلاقة بين المكلفين بالمسؤوليات في السلطة وبين اصحاب الحقوق الذين يتأثرون بنتائج القرارات ولتحقيق المساءلة لا بد من توفر الابعاد الثلاثة للمساءلة.

اولا/ تعريف المساءلة: في اللغة : **ساءلَ** يسائل، فهو مُسائِل، والمفعول مُساءَلٌ **وساءَله** عن أمر إستخبر عنه أو استعلم عنه. **مُساءِل**: إسم المفعول من **ساءلَ، مُساءَلة**: مصدره **ساءلَ،** ونقول تَلَقَّى ضُيُوفَهُ بِالتَّحِيَّةِ وَ**الْمُسَاءَلَةِ** (أي الاسْتِخْبَارُ)؛ [1]

ويرجع مصطلح المساءلة إلى لفظ الحساب، ويعني مضمون هذا اللفظ أن الشخص لا يعمل لنفسه فقط بل أنه مسؤول أمام الآخرين، و المساءلة هي القدرة على تقديم الاجابات وتلقي اللوم وتحمل المسؤولية وتوقع تقديم الحساب.

[1]- معجم المعاني، على الرابط: https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B3%D8%A7%D8%A1%D9%84%D8%A9

بعد تعريف المساءلة في اللغة سنستعرض تعريفات بعض الهيئات الدولية:

أ. **تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** : عرفها على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتعريف واجباتهم والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول (بعض) المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش.

ب. **تعريف البنك الدولي للمساءلة:** المساءلة واجب على عاتق اصحاب السلطة والنفوذ بالخضوع للمساءلة أو تحمل المسؤولية عن أعمالهم ويقصد بأصحاب السلطة والنفوذ السلطات السياسية أو المالية او الاشكال الاخرى للنفوذ بمن في ذلك المسؤولون في الحكومة والشركات العامة والخاصة والمؤسسات المالية ومنظمات المجتمع المدني.[1]

من خلال التعاريف نفهم بان المساءلة تتعلق بعقد مسبق بين عدة اطراف يخول لأحد حق طلب التوضيح بشأن نتائج أو مخرجات ذلك العقد، والتي تم الاتفاق على شروطها من حيث النوع والتوقيت ومعايير الجودة مسبقا؛ و يقصد بالمساءلة العامة تمكين المواطنين وذوي العلاقة من الأفراد والمنظمات غير الحكومية من مراقبة ومحاسبة الموظفين العموميين والمسؤولين عموماً من خلال القنوات والأدوات الملائمة، دون أن يؤدي ذلك إلى تعطيل العمل أو الإساءة إليه.

ثانيا/ المساءلة في القطاع العام وأبعادها:

إن فكرة المساءلة فكرة قديمة في التاريخ الانساني وأساس من أسس ترسيخ الأمانة في سلوك أفراد المجتمع، فلقد بدأت مع الأفراد في مجتمعاتهم التقليدية البسيطة لتمتد فتشمل بعد ذلك الحكومات التي أصبحت تخضع للمساءلة كما يخضع لها الأفراد، إن المساءلة في الواقع هي فكرة يمكن تطبيقها في جميع قطاعات المجتمع الحكومية والخاصة الربحية وغير الربحية، وخاصة فيما يتصل بمحاسبة الموظفين من قبل الرؤساء السياسيين أو المديرين التنفيذيين أو أجهزة الرقابة والتحقيق، من ناحية أخرى يؤكد الاتجاه الحديث في المساءلة على دور المواطنين بوصفه عميلاً ومستهلكاً في الوقت نفسه للسلع والخدمات التي تقدمها

[1] – البنك الدولي، **الدليل المرجعي للمساءلة الاجتماعية**، الفصل الثاني، الصفحة 06، على الرابط:
http://siteresources.worldbank.org/MENAEXT/Resources/Social_Accountability_World_Bank_Arabic.pdf

الحكومة، لقد نتج عن ذلك ظهور البيئات الموجهة للعمل أو الحاجة لارضاء المواطن المستفيد من الخدمات الحكومية.

تختلف المساءلة عن الرصد أو الاستعراض رغم أن الأمر يتعلق هنا بثلاثة أبعاد فهي تشير الى التزام القائمين على السلطة بتحمل المسؤولية عن أفعالهم، وتبريرها للأشخاص الذين تؤثر فيهم، وخضوعهم لشكل من أشكال العقوبات القابلة للإنفاذ إذا تبين أن سلوكهم أو تبريرهم غير مرضيين[1].

وتستوجب المسؤولية أن يضطلع من في السلطة بمعايير للأداء واضحة المعالم ما يتيح تقييم سلوكياتهم بشفافية وموضوعية. وتستوجب قابلية التبرير أن يقدم المسؤولون في المؤسسات الحكومية تبريرات مقنعة للأشخاص الذين يتأثرون بقراراتهم وللأجهزة الرقابية وللناخبين وللجمهور العريض. أما قبلية الانفاذ فتتطلب وضع اليات لرصد درجة إمتثال المسؤولين والمؤسسات العامة للمعايير المحددة ولضمان اتخاذ الإجراءات التصحيحية و العلاجية المناسبة لدى عدم الامتثال.

و تعتبر ضمانات حرية التعبير و الاعلام و المجتمع المدني بمختلف أطيافه عاملا حاسما في المساءلة، كما تتعزز المساءلة عبر توفر أليات إضافية يمكن للناس من خلالها إنفاذ حقوقهم والتماس الانصاف عندما تنتهك هذه الحقوق نتيجة عدم القدرة على الوفاء بالالتزامات التنموية، وللمساءلة وظيفتين أساسيتين الأولى وهي الوظيفة التصحيحية فهيا تتيح معالجة الإختلالات، ومعاقبة المسؤولين عليها والثانية الوظيفة الوقائية فهيا تساعد على تحديد نقاط القوة في مختلف الانشطة وثم يمكن تعميمه و كذلك كل مسؤول يضع بين نصب عينيه أنه مسؤول على تحقيق الأهداف التي إلتزم بها وأنه يخضع للمساءلة وبتالي يعمل على تفادي الوقوع في الأخطاء.

إن ما يمكن إستخلاصه بشكل عام أن مفهوم المساءلة يدور حول حق المواطنين في الإطلاع على النتائج ومطالبتهم المسؤولين بتقديم التوضيحات اللازمة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وواجباتهم في إدارة موارد العامة، وكيفية تعامل المسؤولين مع الانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو الخداع أو الغش، وذلك من أجل التأكد من مطابقة أعمال هؤلاء المسؤولين مع أسس

[1] – مفوضية الامم المتحدة لحقوق الانسان، **من سيخضع للمساءلة**، تاريخ التحميل 2019/02/12، على الرابط:
http://cesr.org/sites/default/files/Abridged_WWBA_Arabic_WEB.pdf

الديمقراطية القائمة على الوضوح والعدل والمساواة و النزاهة ليكتسب هؤلاء المسؤولين الشرعية والدعم المقدم من المواطنين التي تضمن استمرارهم في المسؤولية، والمساءلة انواع.

ثالثا/ أنواع المساءلة:

لتكون المساءلة يجب ان يتوفر طرفين تربطهما علاقة رئيس ومرؤوس، وكيل موكل، ناخب منتخب حيث يكون المرؤوس أو المسؤول أو المنتخب عرضة للمساءلة أمام من اختاره عما قام بأدائه من أعمال وما حققه من نتائج، لهذا يجب تحديد أهداف متفق عليها مسبقا بين الطرفين ؛ كما يجب ان تحدد معايير الرجوع اليها في التقييم ما تم من عمل؛ كما يجب ان يكون لطرف المنفذ السلطات والصلاحيات التي تمكنه من العمل لتحقيق الاهداف المتفق عليها؛ وعلى هذا الاساس يمكننا ان نقسم انواع المساءلة الى:

أ. **المساءلة السياسية:** هي أقوى أشكال المساءلة وهي تعني أن المسؤول الحكومي المنتخب أو المعين يُحاسب أمام الجهة التي إنتخبته أو عينته، وهي التي تفرض عليه النهوض بمسؤوليته في صنع السياسات وتنفيذها ، وتملي على المسؤول الحكومي أن يخضع للمحاسبة عن أعماله في سياق تصميم وتنفيذ القوانين والقواعد واللوائح.

ب. **المساءلة الإدارية:** يعمل النمط التقليدي لعلاقة القيادة والتحكم بشكل كامل في مساءلة الإداريين. فالمدير في الهيئات الحكومية بحاجة إلى التركيز على أولويات من هم أعلى منه على السلم الوظيفي. ويتطلب تطبيق نظام مساءلة الإداريين علاقة منظمة ومشروعة بين المدير والمرؤوس يكون فيها اتباع الأوامر غير قابل للنقاش، ويترسخ في إطارها نظام صارم لإدارة الأداء لإجراءات العمل المعيارية. وفي إطار هذا النهج، تتحقق مساءلة الإداريين عن طريق الاستراتيجيات أو القواعد الإدارية أو مراجعة الميزانيات أو نظم إدارة الأداء.

ت. **مساءلة المواطنين:** يمكن أن يحاسب المواطن أي مسؤول حكومي من خلال قوانين المشاركة. ومن الجدير بالذكر أنه في معظم البلدان الغربية فإن ضغوط المساءلة التي يمارسها المواطن على الموظفين الحكوميين هي قوة غير مباشرة لأن الموظفين المعينين لا يخوضون الانتخابات (التي تمثل مصدرا رئيسيا لمساءلة الساسة والمشرعين المنتخبين).

يواجه المسيرين في الادارات العمومية العديد من الضغوط الناتجة عن المساءلة الداخلية والخارجية، وغالبا ما تتعارض قنوات المساءلة المختلفة بعضها مع بعض، و أحيانا ما لا

تحدد القوانين والإجراءات الإدارية حدود لكل نوع من المساءلة مع الأحكام المهنية أو القيم الأخلاقية. وتتطلب المساءلة الفعالة وجود نظام متكامل لمختلف آليات المساءلة[1].

ث. **المساءلة القانونية:** تعتمد المساءلة القانونية على العلاقات بين أعضاء الحكومة والمشرعين. فالمشرع يستطيع أن يفرض عقوبات قانونية أو ترتيبات تعاقدية رسمية. وينبغي إبراز أن العلاقة مختلفة بين العلاقة بين الرئيس والمرؤوس في مساءلة الإداريين التي هي في الأساس علاقة هرمية. أما في المساءلة القانونية، فالطرفان مستقلان بعضهما عن بعض، ويتضمن الأمر اتفاق قانوني بين المشرعين والموظفين الحكوميين.

ج. **مساءلة أهل الاختصاص المهنية** : مساءلة أهل الإختصاص أو المسائلة المهنية هي وسيلة جديدة لغرس الإنضباط في الأنشطة الحكومية، ويحدث ذلك حين تعتمد الإدارة الحكومية على موظفين يتمتعون بتكوين متخصص وبمهارات وخبرات معينة لتقديم حلو خدمات ذات طبيعة معقدة فنيا و تقنيا، يكون عمل هؤلاء خاضع لمعايير الأداء أو مدونة السلوك أو الترخيص بالعمل داخل الحكومة. فيجوز أن تخضع نشاطاتهم للتحقيق أو التقييم من مجالس المراجعة أو اللجان التأديبية داخل تخصصهم. ويمكن الاعتماد في بعض الحالات في المساءلة المهنية على المعايير دولية.

وفي الأخير يجب أن لا يكون الهدف من المساءلة هو تسليط العقاب واثبات السلطة، بقدر ما هو تحديد نقاط الخلل والحث على زيادة قدرات لتحقيق اداء افضل.

هناك عدة تقارير صادرة عن منظمات دولية و وكالات تنمية دولية تحث البلدان النامية على إعادة النظر في نهج الحوكمة المتبع باعتباره أمرا أساسيا للتغلب على التحديات المرتبطة بالأمن والنمو والإنصاف[2].

ويتناول تقرير التنمية في العالم الصادر عن البنك الدولي لسنة 2017 موضوع الحوكمة والقانون بالبحث في كيفية أن سوء توزيع السلطة داخل مجتمع ما يتعارض مع فعالية السياسات ويشير إلى أن المؤسسات غالبا ما تُلام على قصور السياسات والحلول الفنية في تحقيق النتائج المرجوة. غير أنه خلص إلى أن البلدان المعنية والمانحين بحاجة

---

[1]– Kerina Wang ، **Global Partnerships and Technical Assistance Officer, IMF**
https://blogs.worldbank.org/ar/voices/governance/how-make-sense-government-accountability

[2] - World bank. **Improving governance is key to ensuring equitable growth in developing countries**.
http://www.albankaldawli.org/ar/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries .

إلى البحث على نطاق أوسع في تحسين نظام الحوكمة كي تنجح السياسات. ويوضح أن تحسين نظام الحوكمة هو عملية تتفاعل خلالها الدولة والجماعات غير الدولة لتصميم السياسات وتنفيذها، وذلك بالعمل في إطار مجموعة من القواعد الرسمية وغير الرسمية التي تشكّلها القوة.

الفرع الثالث: فعالية مبادئ الحوكمة في الحد من الفساد المالي والإداري.

إن الفساد يعد ظاهرة عالمية وتعود أسبابه بحسب المختصين إلى عدة أسباب أهمهما ضعف مؤسسات الدولة وتعرضها للاستغلال السياسي، غياب القوانين وضعف تطبيق الموجود منها، غموض النصوص التشريعية وسهولة خرقها من قبل المتحايلين والفاسدين[1]؛

وبرغم من الجهود المبذولة من طرف الدول والمنظمات تبقى هذه الظاهرة في تزايد مستمر، حيث بيّنت العديد من التقارير الصادرة عن بعض الهيئات الدولية المهتمة بمسألة أن قيمة الرشوة في العام توازن 4 تريليون دولار وان جرائم الأموال من أكثر الجرائم نموا في العالم وأنها تقدر سنويا بحوالي 500 مليار يورو في سنة وأن الأموال التي تهدر فقط على مجال المشتريات الحكومية تقدر بحوالي 400 مليار سنوي وفي تقرير البنك الدولي أن تكلفة الفساد على الاقتصاد العالمي تبلغ حوالي 1.5 تريليون دولار وأن الفساد تسبب في تقليص عملية النمو داخل المجتمعات بمقدار نقطة واحدة سنويا.

أولا/ مبررات الفساد:

لمعالجة الفساد يجب معرفته و تشخيصه ومن ثم ايجاد طرق القضاء عليه ، يعتبر عالم الاجتماع "دونالد كريسي" هو أول من أشار إلى مصطلح "مثلث الفساد"، حيث يتناول الإطار الأساسي لهذا المصطلح والمتمثل في العناصر الثلاثة الأساسية لأضلاع مثلث الغش، وهي وجود الدوافع أو الضغوط، ووجود الفرصة، وإمكانية التبرير[2].

فالضلع الأول من المثلث يتمثل في وجود الدوافع أو الضغوط التي تؤدي إلى الاحتيال والفساد بسبب الديون الشخصية، مثلاً حيث يتورط الموظف في قروض بنكية لا يمكن السيطرة عليها، أو الخوف من الحرمان من الترقية أو الفصل من العمل أو حتى التهديد بالسجن وفرض العقوبات؛

---

[1] – مبادرة الانتوساي للتنمية ، **دليل محاربة الفساد**. ص تاريخ التحميل 28/05/2019 على الرابط:
https://www.idi.no/elibrary/well-governed-sais/sais-fighting-corruption/703-final-guidance-in-arabic/file

[2] – مبادرة الانتوساي للتنمية، نفس المرجع السابق. ص 09.

أما الضلع الثاني من المثلث فيتعلق بوجود الفرصة، حيث يستغل مرتكب الغش أو الاحتيال نقاط الضعف الموجودة في الرقابة الداخلية، وبالتالي يستطيع تخطي إجراءات الرقابة دون أن ينكشف أمره أو يستطيع إخفاء السرقة أو الاختلاس .

أما الضلع الثالث في المثلث فهو إمكانية التبرير، فقد يشعر الموظف أنه قدم الكثير من الجهد والتضحية في الجهة التي يعمل بها، وبالتالي يتوقع الحصول على مكافآت مالية تقديراً لتفانيه في العمل، وإذا لم يحصل على ذلك يقوم بالبحث عن بدائل أخرى غير مشروعة يعتقد أنها حق مشروع له.

ثانيا: الحوكمة كأفضل إستراتجيات للقضاء على الفساد:

يرى كل من عبد العزيز الناهض و يونس الصوالحي: بأن الحوكمة التي ظهرت حديثا كلها أشارت إليها الشريعة الإسلامية قبل ألاف السنين، وأنه إذا تمعنا في التراث الإسلامي نجد الكثير من الإشارات والتطبيقات لهاته النظريات والمفاهيم، ومنظومة الأخلاقية الاسلامية لا تسمح بوجود الفساد في تهدف إلى إصلاح الفرد والمجتمع.[1]

ويعرف القران الكريم الحوكمة بأنها تحقيق العدالة، وإحترام الحقوق والواجبات في المجتمع، قال الله تعالى في سورة المائدة، أعوذ بالله من الشيطان الرجيم ﴿ **يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ ۖ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَآنُ قَوْمٍ عَلَىٰ أَلَّا تَعْدِلُوا ۚ اعْدِلُوا هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ ۖ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۚ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ**﴾ [الآية 08:سورة المائدة].

وتقوم الحوكمة في الاسلام على أربعة مبادئ أساسية هي العدالة ، وتحديد المسؤولية بدقة والمسائلة والمحاسبة، وأخيرا الشفافية، ويقول الامام على بن ابي طالب : إختر للحكم من بين الناس أفضل رعيتك ممن لا تضيق به الأمور ولا يتمادى في الزلة، ولا تشرف نفسه على طمع، ولا يكتفي بأدنى فهم دون أقصاه وأوقفهم في الشبهات، وأقلهم تبرما بمراجعة الخصم، أصبرهم على تكشف الأمور وأصرمهم عند إتضاح الحكم ، ممن لا يزهيه إطراء ولا يستميله إغراء[2].

في سنة 2004 أصدرت هيئة الأمم المتحدة اتفاقية متعلقة بمكافحة الفساد وقعتها العديد من الدول و منها الجزائر، تتضمن هاته الاتفاقية نفس المبادئ الحوكمة فقد خصصت الفصل الثاني للتدابير الوقائية لمكافحة الفساد من خلال تطبيق المساءلة ومشاركة المجتمع ،

[1] – عبد العزيز الناهض و يونس الصوالحي ، **مبادئ ونظريات الحوكمة من منظور الشريعة الإسلامية**، مجلة الرسالة ، اكاديمية العلوم الاسلامية والعلوم الانسانية ، ماليزيا ، المجلد 02 العدد 02، جوان 2018، ص 74-99.

[2] - منظمة الشفافية الدولية، **نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد**، مركز اللبناني الدرسات ، لبنان، ص 34.

إبلاغ الناس (الشفافية) و وضع إجراءات لمنع القطاع الخاص من الضلوع في الفساد ، كما خصصت الفصل الثالث إلى الجرائم المتلق بالفساد وضرورة معاقبة مرتكبيها (المساءلة)[1].

قامت الجزائر في سنة 2006 بصياغة القانون 06-01 المتعلق بمكافحة الفساد والوقاية منه وتلته مجموعة هامة من الاجراءات مثل انشاء الديوان الوطني لقمع الفساد والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ، كما جاء دستور الجزائر الجديد بإجراءات جديدة لمكافحة الفساد و الوقائة منه ، كل هذا لتضيق الخناق على الممارسات الفاسدة ومواصلة الجهود الرامية لترسيخ مقومات الحوكمة الرشيدة لتحقيق الجودة وتحسين الاداء في القطاع العام.

عانت الجزائر كثيرا من الفساد وهذا بسبب الاختلالات التي كانت سائدة كما ساهمت الظروف السياسية والاقتصادية في خلقها، مما جعل البعض يقر بأن المسئولية الأولى في صنع الفساد لا تقع على عاتق الحكومة لوحدها، بل هي مسئولية مشتركة يتحملها الجميع. وفي هذا إشارة إلى أن مكافحة الفساد المالي ليست رهينة القوانين والتشريعات التي تسنها الحكومات بقدر ما هي نتيجة سياسات وثقافية مجتمعية طويلة المدى تساهم فيها كافة مكونات المجتمع المدني.

ويمكننا تفسير ذلك بحسب ما جاء في ملخص تقرير الحوكمة والقانون للبنك الدولي لسنة 2018.

" إن السياسات الرشيدة غالبا ما يتعذر تطبيقها لأن مجموعات معينة في المجتمع تحقق مكاسب من الوضع الراهن قد تكون قوية بما يكفي لمقاومة الإصلاحات المطلوبة لتحطيم التوازن السياسي"[2].

وهذا حدث في الجزائر فهناك مجموعات كبيرة من الموظفين وأصحاب الاموال كانت مستفيدة في الفترة السابقة من العديد من الامتيازات، حاولت مقاومة الإصلاحات مخافة فقدانها للمزايا والمكاسب المحققة سابقا[3].

---

[1]- **اتفاقية هيئة الامم المتحدة المتعلقة بمكافحة الفساد.**

[2]- البنك الدولي، **تقرير الحوكمة والقانون لسنة 2018**. متوفر على الرابط: تاريخ االاطلاع 28/10/2019 http://www.albankaldawli.org

[3]- تصريحات رئيس الجمهورية عبد المجيد تبون جويلية 2020 لوسائل الاعلام.

المطلب الثاني: دور الحوكمة الجيدة في تحقيق التنمية المستدامة.

يقول رئيس مجموعة البنك الدولي جيم يونغ كيم" مع إستمرار الزيادة في الطلب على الخدمات التي تتسم بالكفاءة، والبنية التحتية الصالحة، والمؤسسات المنصفة، من الضروري أن تستخدم الحكومات مواردها النادرة بأقصى قدر ممكن من الفعالية والشفافية. وهذا يعني الاستفادة من خبرات القطاع الخاص والعمل بشكل وثيق مع المجتمع المدني ومضاعفة جهودنا في محاربة الفساد. فبدون الحوكمة الرشيدة لن يتسنى لدول العالم بلوغ اهداف التنمية المستدامة 2030 لا سيما الهدفين المتمثلين في إنهاء الفقر المدقع وتعزيز الرخاء المشترك".

وفي هذا المطلب سنحاول توضيح أثر تطبيق مبادئ الحوكمة في تحقيق التنمية المستدامة من خلال التطرق الى تعريف التنمية المستدامة ، وتحديد أبعادها وعلاقة ذلك بالحوكمة.

الفرع الاول: تعريف التنمية المستدامة:

التنمية التي تمكن من إشباع حاجيات الأجيال الحالية وتحقيق رفاهيتهم (بما في ذلك الفقراء منهم) دون المساس بقدرة الأجيال القادمة على إشباع حاجياتهم، آخذة بعين الاعتبار تحديات الحفاظ على الأنظمة البيئية ومحدودية الموارد الطبيعية القابلة للتجدد. [1]

كما أن مبادئ الحوكمة تساعد إلى حد كبير في تعزيز المساواة بين جميع أفراد المجتمع، وإلى الارتقاء بالشؤون الصحية والتعليمية والرعاية وتنوع الخدمات وغيرها ومساعدة الفئات المهمشة والمشاركة في شؤون الحياة العامة والمحافظة على حقوق الإنسان واحترام الآخرين وتعزيز نظام دولة القانون ومؤسساتها المبنية على المحافظة على موارد الدولة وطريقة استثمارها وتوزيعها بصورة شفافة وواضحة وتخضع لمفهوم المحاسبة والمسؤولية ولأي تقصير تجاه الوطن والمواطن.

اولا/ نشاة المصطلح: ظهر مصطلح "التنمية المستدامة" لأول مرة في منشور أصدره الاتحاد الدولي من أجل حماية البيئة سنة 1980، لكن تداوله على نطاق واسع لم يحصل إلا بعد أن أُعيد استخدامه في تقرير "مستقبلنا المشترك" المعروف باسم "تقرير برونتلاند"،

[1] – مجموعة العمل المعنية برقابة البيئية التابعة للانتوساي، **التنمية المستدامة: دور الاجهزة العليا للرقابة والمحاسبة**، ص 08 تاريخ التحميل 2018/04/16 على الرابط :-https://www.environmental .auditing.org/media/3763/ara07pu_survey5envauditresults.pdf

والذي صدر 1987 عن اللجنة العالمية للبيئة والتنمية التابعة لمنظمة الأمم المتحدة، تحت إشراف رئيسة وزراء النرويج آنذاك غرو هارلم برونتلاند.

ثانيا/ التقرير التنمية المستدامة: وقد عرّفها بأنها

"التنمية التي تستجيب لحاجيات الحاضر دون أن تُعرِّض

للخطر قدرة الأجيال القادمة على تلبية احتياجاتها."

ويركز هذا التعريف ضمنيا على فكرتين محوريتين هما(فكرة الحاجيات، وخصوصا الحاجيات الأساسية للفئات الاجتماعية الأكثر فقرا التي تستحق أن تُولَى أهمية كبرى؛ وفكرة محدودية قدرة البيئة على الاستجابة للحاجيات الحالية والمستقبلية للبشرية، في ظل أنماط الإنتاج والاستهلاك السائدة والتقنيات المتوفرة).

الفرع الثاني: أبعاد التنمية المستدامة:

تسعى التنمية المستدامة إلى التوفيق بين ثلاثة أبعاد اساسية وهي البعد الاقتصادي والبعد والاجتماعي والبعد والبيئي[1].

اولا/ البعد الاقتصادي: ويتعلق بإنتاج ما يغطي جميع حاجيات الإنسان الأساسية ويحسن رفاهيته ومستوى عيشه، وهذا يستدعي تطوير القدرات الإنتاجية والتقنيات المتاحة عبر دعم البحث العلمي وتحفيز المقاولات على الاستثمار، وتبني أساليب الإنتاج والإدارة الحديثة من أجل مضاعفة الإنتاجية.

ثانيا/ البعد الاجتماعي: ويكون بضمان نمو مُدمج عبر توزيع عادل للثروة وللموارد ومنظومة ضريبية عادلة، وإرساء نظام حماية اجتماعية يوفر الحق لجميع أفراد المجتمع بدون تمييز في الحصول على الخدمات الصحية وتأمينهم ضد أخطار الحياة.

ثالثا/ البعد البيئي:وذلك بالعمل على الحد من الآثار الضارة للأنشطة الإنتاجية على البيئة والاستهلاك الرشيد للموارد غير المتجددة، والسعي إلى تطوير استعمال مصادر الطاقة المتجددة وإعادة تدوير المخلفات.

في ظل التطورات الكبيرة و المستمرة التي تشهدها مختلف أدبيات التنمية تم إعادة توجيه دراسات التنمية نحو افكار جديدة ترتبط بالحكم و الإدارة الجيدة لشؤون الدولة و المجتمع (الحكم الراشد) والذي ترتبط بدورها بكل من الشفافية و توسيع نطاق المساءلة،

[1]- **تقرير مؤشرات التنمية المستدامة ولوحة المعلومات** ، شبكة التنمية المستدامة، مؤسسة برتلسمان، نيويورك، 2016، ص 11.

وعلى هذا النحو برزت مفاهيم حسن الحكم و الشفافية والمساءلة كشروط سياسية للتنمية في ظل المستجدات على الساحة الدولية، كما تنامى على نفس الصعيد الاهتمام بمجموعة المخاطر التي يمكن أن تهدد تواصل العملية التنموية[1] ومن أهمها الفساد الإداري والسياسي، نظرا لما تمثله من تأثير سلبي على كل من مشروعية النظام واستقراره في كثير من دول العالم الثالث.

ينعكس مفهوم الحوكمة وأثرها على التنمية من خلال تعزيز مفهوم الديمقراطية والذي يعتمد أساسا على المشاركة بين جميع أفراد المجتمع في إدارته وتنميته، ولكون التنمية بمفهومها الشامل مرتبطة ارتباطا وثيقا بالديمقراطية وتعزيز العدل وتحقيق المساواة وسيادة القانون، على جميع الحكومات أن تراعي في سياساتها نشر وتعميق مفاهيم الديمقراطية من تعددية حزبية واحترام الرأي والرأي الأخر وفتح مجالات للحوار وحرية صحافة مسؤولة وإجراء الانتخابات النيابية بشكل مستمر ودورات منتظمة، وأن تعمل الحكومات على تعزيز مفهوم الشراكة من اجل التنمية تحت مظلة سيادة القانون من جهة ومشاركة ممثلي الشعب في صياغة السياسات العامة للدولة من جهة أخرى.

و بالتالي على الحكومات أن تراعي في صيغتها للتشريعات وفي إطار تطبيق سياستها لمفهوم الحوكمة من منطلق علاقتها بالتنمية بان تعمل على المساعدة بشكل كبير إلى توسيع دائرة المشاركة العامة لأفراد المجتمع مع التركيز على فئة الشباب القادرة على تنمية مفهوم الشراكة من اجل الإصلاح والذي عادة ما يحمل شعار التنمية والنهوض بالمجتمعات ومن أجل ذلك كله فلا بد من تعزيز دور الشباب في صياغة القرارات واتخاذها.

الفرع الثالث: عناصر الحوكمة وعلاقتها بالتنمية.

ترتبط الحوكمة بالتنمية من خلال تحديد ماهية إدارة مؤسسات الدولة ضمن معايير الشفافية والمحاسبة لكافة الموارد البشرية والطبيعية والاقتصادية والمالية لغرض التنمية ضمن نطاق احترام سيادة القانون ومبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان.

ويمكن أن نحدد **عناصر الحوكمة وعلاقتها بالتنمية** من خلال النقاط التالية:

أ. عملية إدارة أموال الدولة بطريقة شفافة وسليمة تخضع لمفهوم الرقابة العامة للمجتمع ولمفهوم المساءلة، وان تقوم على إدارتها مؤسسات حكومية تعرف بقدرتها على

[1]- **تقرير مؤشرات التنمية المستدامة ولوحة المعلومات** ، شبكة التنمية المستدامة، مؤسسة برتلسمان، نيويورك، 2016، ص 14

التعامل مع قضايا إدارة أموال الدول ومواردها بكل احتراف ومهنية عالية، وتضع مصلحة المجتمع وأفراده في أولى غاياتها.

ب. العمل على التقليل من المركزية وتوزيع السلطة على مختلف مناطق الدولة جغرافيا والاعتماد على المشاركة المجتمعية في تلك المناطق واحترام كافة الحقوق والحريات الأساسية وتعزيز مفهوم الرقابة وترسيخ مفهوم الحكم الرشيد.

ت. ارساء ديمقراطية حقيقة مبنية على مفهوم المشاركة في إدارة الدولة والمعتمدة على التمثيل لكافة فئات المجتمع وتعتمد أساس المحاسبة لأي حكومة.

ث. احترام المعايير الدولية والمحلية في مجال حقوق الإنسان وبالأخص المساواة وعدم التمييز، وجميع الحقوق الاخرى.

ج. إحترام سيادة القانون وتعزيز مفهوم استقلال القضاء وتحديد معايير المحاكمات العادلة وحق التقاضي أمام محاكم مختصة وقضاة مستقلون.

ح. تشجيع و دعم مؤسسات المجتمع المدني والعمل على تكوينها و تفعيل دورها في اتخاذ القرار.

وعليه فانه يمكننا القول بأن الحوكمة يمكن أن تقاس من خلال تحقيق حقوق الإنسان الاساسية بداية من الحق في الحياة، والصحة و التعليم والأمن، والمسكن والطعام، وتعزيز مفهوم المشاركة، والتعبير عن الرأى وتطبيق الديمقراطية والتعديدية الحزبية وإجراء الانتخابات وكذلك مكافحة الفساد وهذه كلها تعتبر مكونات أساسية للتنمية المستدامة للمجتمع.

المطلب الثالث: بعض التجارب الدولية في نشر وتطبيق مبادئ الحوكمة.

يعتبر البنك الدولي و صندوق النقد الدولي من بين أهم المؤسسات الدولية التي ساهمت في نشر ودعم تطبيق مبادئ الحوكمة لذلك سنتطرق إلى أهم إسهامات هاتين المؤسستين، كما سنتعرض إلى تجربة سنغافورة باعتبارها من بين انجح النماذج في تطبيق الحوكمة في القطاع العام.

الفرع الأول: مساهمة البنك الدولي في نشر مبادئ الحوكمة.

بالإضافة الى مؤشرات الحوكمة التي يصدرها البنك الدولى من خلال جمع البيانات على لقد أسس البنك ضمن إدارته قطاع يعنى بالممارسات العالمية للحوكمة لمساعدة البلدان الأعضاء في بناء مؤسسات تتمتع الكفاءة والفعالية ويمكن أن تكون قدوة في الانفتاح

وتطبيق والمساءلة. وهذا أمر دعما للجهود الدولية في إطار التنمية المستدامة ، ومن بين أهم أهداف البنك ومؤسساته القضاء على الفقر المدقع وتعزيز الرخاء المشترك. فالبلدان التي لديها مؤسسات قوية تزدهر بخلق بيئة تيسر نمو القطاع الخاص، وتحد من الفقر، وتقدم خدمات قيّمة، وتكتسب ثقة مواطنيها ، علاقة ثقة توجد متى كان الناس يستطيعون المشاركة في صنع قرارات الحكومة ويعرفون أن أصواتهم تجد آذاناً صاغية. [1]

اولا/ **قطاع الممارسات العالمية للحوكمة:**

يقدم نموذجاً للقيادة المالية والثقافية ومخزوناً هائلاً من الخبرات العالمية لمساعدة البلدان على تطوير إصلاحات عملية لمعالجة تلك التحديات المعقدة للحوكمة. وتتمثل الاستراتيجيات الحالية لقطاع الممارسات العالمية للحوكمة بغية مساعدة البلدان على تعزيز أنظمة الحوكمة فيما يلي:

أ. **تحسين إدارة شؤون المالية العامة:** يساعد صندوق النقد الدولي البلدان على رسم السياسات وتنفيذ الإجراءات لتحسين تحصيل الإيرادات، والإدارة، وترشيد استخدام الموارد. وهذا يشمل زيادة التمويل والمشورة بشأن كيفية تحسين تعبئة الموارد المحلية والإصلاح الضريبي من خلال الفريق العالمي للضرائب؛ وتحسين إدارة شؤون المالية العامة والإنفاق بالتعاون الوثيق مع قطاع الممارسات العالمية لإدارة الاقتصاد الكلي والمالية وقطاع الممارسات العالمية لمواجهة الفقر.

ب. **تقوية أداء القطاع العام:** كما يعمل على تحسين أداء الموظفين العموميين بمختلف القطاعات؛ وتدعيم قدرات الإدارة العامة ونوعيتها؛ وتطوير أداء وشفافية مؤسسات الأعمال المملوكة للدولة بوصفها من مقدمي السلع العامة ذات الأهمية البالغة؛ وتدعيم أنظمة "الضوابط الرقابية" بالقطاع العام؛ وتحسين فعالية المؤسسات العليا للمراجعة والمساءلة، والأجهزة القضائية؛ وبناء قدرات مركز الحكم أو تنسيق سياسات "السلطة التنفيذية المركزية" ووحدات تقديم الخدمات.

ت. **تعزيز المساءلة في تقديم الخدمات:** يساند البلدان في معالجة مشاكل القطاع العام داخل سلاسل تقديم الخدمات. وهذا يشمل المساعدة في إنشاء آليات لتلقي آراء المواطنين حول أداء هيئات تقديم الخدمات؛ وتعزيز المساءلة المالية وترسيخ مبدأ الحصول على أعلى جودة

[1] – البنك الدولي، الحوكمة، متوفر على الرابط: تاريخ الاطلاع 2017/02/08
-http://www.albankaldawli.org/ar/topic/governance/overview#

بأقل سعر بالقطاعات الرئيسية؛ ومساندة جهود إقامة أنظمة مشتريات تتسم بالشفافية والفعالية.

ث. **تعزيز نظم الحوكمة المنفتحة والشاملة للجميع والخاضعة للمساءلة:** كما يساعد قطاع الممارسات العالمية للحوكمة البلدان في الارتقاء بالعمل على التأكد من وجود نظام حكم أكثر شمولا وانفتاحاً، وتحسين مشاركة المواطنين؛ ومساعدتها في الحد من الفساد، بحيث تستطيع استخدام مواردها البشرية والمالية بمزيد من الكفاءة، واجتذاب مزيد من الاستثمارات الأجنبية والمحلية، وفي المتوسط تحقيق نمو أكثر سرعة ومعالجة مشكلات المساءلة المالية العامة من أجل تعزيز أداء المؤسسات.

ثانيا/ تمويل مشاريع تعزيز الحوكمة:

لدى قطاع الممارسات العالمية للحوكمة محفظة قروض تتألف من 89 مشروعاً قيمتها حوالي 10 مليار دولار، فضلاً عن عدد من الأنشطة الاستشارية والمنح. وهناك أكثر من 50 مشروعاً إضافياً بالتعاون مع قطاعات الممارسات العالمية الأخرى.

وهذا يشمل مساعدة الحكومات على بناء الاستجابة لمطالب المواطنين ومساندة التزامات شراكة الحكومة المفتوحة، بما في ذلك التعاقد المفتوح؛ وزيادة سبل تشجيع المواطنين على المشاركة من خلال زيادة الاستعانة بآراء المستفيدين في المشروعات التي يمولها البنك، ومساندة منتديات مثل الشراكة العالمية للمساءلة الاجتماعية[1].

ويقدم قطاع الممارسات العالمية للحوكمة مساندة مالية وتعاقدية لأكثر من 2000 مشروع من المشاريع التي تضمها محفظة البنك الدولي، ولديها واحدة من أضخم محافظ البنك للخدمات الاستشارية التي تسترد تكاليفها. كما أن قطاع الممارسات العالمية للحوكمة لديه تفويض مشترك مع قطاع الممارسات العالمية للتنمية الاجتماعية والحضرية والريفية والقدرة على التكيُّف كي يتولى قيادة تنفيذ الإطار الاستراتيجي لإدخال مشاركة المواطنين في صلب عمليات البنك.

[1]- البنك الدولي، **الحوكمة**، تاريخ الاطلاع:2017/02/08 متوفر على الرابط:
http://www.albankaldawli.org/ar/topic/governance/overview#

الفرع الثاني: مساهمات صندوق النقد الدولي في دعم قضايا الحوكمة:

يعتبر صندوق النقد الدولي من بين اكبر المؤسسات الدولية تأثيرا في مجال تطبيق الحوكمة من خلال شروط التي يفرضها على التمويلات التي يقدمها أو الاستشارات التي يقدمها خبراء التابعين له

وهو يري بأن الحوكمة يجب أن تغطي كل جوانب الحكم في أي بلد، بما فيها السياسات الاقتصادية والإطار التنظيمي للموازنة، بالإضافة إلى الالتزام بسيادة القانون"[1]،

أولا/ مشاركة خبراء الصندوق في تطبيق مبادئ الحوكمة:

أن مشاركة خبراء الصندوق في تطبيق مبادئ الحوكمة تنحصر فقط على جوانب الحوكمة الاقتصادية؛ والحوكمة الرشيدة.

ويرى خبراء صندوق النقد الدولي أن البلدان التي التزمت بتطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة تمتلك أطرا قانونية وتنظيمية قوية، ويمكنها إستخدام مواردها البشرية والمالية بكفاءة أكبر من البلدان التي لا تعتمد مبادئ الحوكمة، كما تساهم الحوكمة في زيادة البلد في جذب كم أكبر من الاستثمارات الأجنبية والمحلية، وتحقيق معدلات نمو أسرع. وتكون هذه البلدان أكثر قدرة أيضا على توجيه الموارد العامة إلى الفقراء وإعطاء المواطنين حق إبداء الرأي والحصول على الحماية حتى يتحقق لها التقدم على أساس قابل للاستمرار[2].

" وكان موقف الصندوق دائما هو أن الحوكمة الرشيدة في القطاع العام و تجنب الفساد لها تأثير إيجابي على كفاءة الاقتصاد، والاستقرار الاقتصادي الكلي، والنمو القابل للاستمرار في بلدانه الأعضاء"

وبحسب خبراء صندوق النقد الدولي يرتبط الفساد باستغلال الوظيفة العامة لتحقيق كسب خاص وهذا له ارتباطا وثيقا بالحوكمة. فبيئة الحوكمة الضعيفة تتيح للفساد حوافز أكبر وفرصا أكثر، مما يقوض ثقة المواطنين في حكوماتهم. وإلى جانب التكلفة المباشرة للرشوة، قد تكون التكلفة الاقتصادية المباشرة للفساد باهظة ومرهقة، لأن افتقار المواطنين

[1]- صندوق النقد الدولي، **الصندوق و الحوكمة الجيدة** ، صحيفة الوقائع: على الرابط: تاريخ الاطلاع:2017/02/09
https://www.imf.org/ar/About/Factsheets/The-IMF-and-Good-Governance

[2]- صندوق النقد الدولي ، **المرجع السابق.**

إلى الثقة في الحكومة يضعف قدرة الدولة على تعبئة الإيرادات وتوفير السلع والخدمات العامة، مما يؤدي إلى انخفاض النمو وزيادة عدم المساواة في توزيع الدخول[1].

ثانيا/ بعض النتائج المحققه.

أدرك الصندوق منذ وقت طويل أهمية الحوكمة الرشيدة. ففي عام 1997، قام بإجراء تقييم تشخيصي لدوره في قضايا الحوكمة واعتمد سياسة لمشاركته في هذا المجال على النحو المنصوص عليه في المذكرة التوجيهية، وقد أبرزت المذكرة التوجيهية لعام 1997 الحاجة إلى:

- تناول قضايا الحوكمة بصورة أشمل في حدود اختصاص الصندوق من خلال أنشطته الرقابية والتمويلية مع البلدان الأعضاء؛
- اعتماد منهج استباقي في الدعوة للسياسات التي تضع نهاية للفساد والأنشطة؛ الاحتيالية في إدارة الموارد العامة وتشجيع خلق بيئة داعمة لأنشطة القطاع الخاص؛
- معاملة قضايا الحوكمة على قدم المساواة في مختلف البلدان الأعضاء؛
- توثيق التعاون مع المؤسسات الدولية الأخرى، وخاصة البنك الدولي.

وضع الصندوق النقد الدولي عدة مناهج وأدوات جديدة للمشاركة في قضايا الحوكمة والشفافية. كما شارك الصندوق بشكل نشط في الجهود العالمية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بالإضافة إلى اطلاق مبادرة تتعلق بالبيانات بعد الازمات المالية في المكسيك وفي بعض الدول الآسيوية، تهدف الى تشجيع شفافية البيانات، كما استحدث تقارير مراعاة المعايير والمواثيق لتشجيع شفافية سياسة المالية العامة والسياسة النقدية. كما تناول الصندوق قضايا الحوكمة بالتحديد مع البلدان الأعضاء التي شكل الفساد عبئا مزمنا على أدائها الاقتصادي الكلي و التي أدى فيها انتشار الفساد إلى إضعاف ثقة المانحين فيها.

[1]-نفس المرجع.

الفرع الثالث: تجربة سنغافورة في تطبيق مبادئ الحوكمة في تسيير الشؤون العامة.

يعود سبب إختيارنا لتجربة سنغافورة إلى النجاح الباهر الذي حققته في فترة وجيزة وأصبحت تحتل المرتبة الاولى في الاقتصاد الاكثر تنافسية في العالم من أصل 141 عالميا متجاوزة الاقتصاد الامريكي.

اهتمت سنغافورة بتطبيق مبادئ الحوكمة في تسيير الشؤون العامة والتي تتركز على إرساء القواعد والأسس والقوانين والآليات المنفذة وتنظيم أدور المنظمات؛ وتقوم الحوكمة في سنغافورة على طرق ممارسة السلطة فى إدارة موارد الدولة الاقتصادية والاجتماعية من أجل تحقيق التنمية، وعلى طريقة اتخاذ القرارات وتنفيذها، وقدرة الحكومة على إنفاذ القوانين والقواعد ومراقبة أداء القطاع الخاص والمجتمع المدني. [1]

كما ركزت الحوكمة في سنغافورة على خلق آليات للمسائلة والمشاركة المجتمعية والقدرة على التنبؤ بأوضاع الاقتصاد والمجتمع بالإضافة إلى تعزيز الشفافية في معالجة الأمور، و تنظيم من تداخل أدوار الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص والتعاون فيما بينهم[2].

وتؤمن سنغافورة بأن استخدام الحوكمة يمكن الدولة من تحقيق التقدم والنهضة الشاملة سواء كانت دولة كبيرة أو صغيرة، ومهما كان موقعها الجغرافي،

اولا/ أهم مبادئ الحوكمة في سنغافورة:

نجاح التجربة عمليا كان بتطبيق ثلاث أهم اسس في الحوكمة وهى **القيادة**(تعنى اختيار الرجل المناسب في المكان المناسب)، **والعمل من أجل العمل** أي (أن القدرة والكفاءة ومجهود العمل هو أساس الترقي والوصول إلى المناصب العليا القيادية)، وليس الثروة والمكانة والخلفية الاجتماعية، **والنزاهة** (وهى التزام طريق الصواب والنزاهة فى تأدية الأعمال)، بالاضافة الى تطبيق القانون.

أ. **دور القيادة في الحوكمة:** يقول لي كوان في مذكراته **"كان هاجسي الشخصي يتركز بالدرجة الاولى على اعطاء كل مواطن حصة في الوطن وفي مستقبله. اردت مجتمعا يملك**

[1]- للبنك الدولي متوفر على الرابط : تاريخ الاطلاع : 27/05/2018
http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1121703274255/1439264-124

[2]- **البنك الدولي** ، نفس المرجع السابق.

كل فرد فيه مسكنه الخاص، .... وكنت على قناعة بان سنغافورة سوف تنعم بالمزيد من الاستقرار ان امتلكت كل عائلة منزلها "

"كنت مصمما على أن لا ألقي على كاهل الجيل القادم أعباء تكاليف الرعاية الاجتماعية للجيل الحالي "

ب. **محاربة الفساد:** أهم تغيير قام به لي كوان كان في عام 1960 عندما قام بتغيير قانون محاربة الفساد لعام 1937 الذي لم يعد مناسب في تلك الفترة، **كان مبدأ من أين لك هذا هو الفاصل في حسم معركة الفساد.**[1]

وكان هذا بالسماح للمحاكم بالتعامل مع البيانات التي تثبت أن المتهم يعيش حياة تتجاوز حدود إمكانياته المادية، أو أنه يملك عقار لا يمكنه دخله من شرئه، كدليل دامغ على أنه قبل أو تقاضى رشوة، وزودت المحاكم بحق مصادرة الممتلكات الاتية من الفساد، لم يكن من الصعب جدا تنظيف البلد من الفساد ووقف عمليات ابتزاز المال المنظمة. كان اكتشاف التصرفات الانتهازية المعزولة اشد صعوبة، لقد دمر الوزراء والمسئولون الذين يقبضون رواتب متدنية العديد من الحكومات في اسيا، فالتعويضات الكافية أمر حيوي بالنسبة لرفع مستويات الأمانة والإستقامة لدى الزعماء السياسيين والمسؤولين الذين يشغلون مناصب رفيعة؛

كما أوكل لى كوان عملية القضاء على الفساد إلى مكتب التحقيق، بدأ بالعمل على القضاء على الفساد على جميع المستويات ويقول لى عملنا على شحذ وصقل الأدوات والوسائل التي يمكنها منع واكتشاف أو ردع مثل هذه الممارسات، " **قررنا تركيز جهودنا على الحيتان الضخمة واللصوص الكبار، ووجهنا مكتب التحقيقات تبعا لأولوياتنا(....)، كما شرعنا بالنسبة للأسماك الصغيرة بتبسيط الإجراءات وإلغاء الممارسات السرية عبر الإعلان عن خطوط إرشادية واضحة وجلية، ألغينا ضرورة الحصول على تراخيص أو موافقات في المجالات الأقل أهمية (.....) وضمان نزاهة الأحكام قمنا بتشديد سلطة القانون على مراحل متدرجة** "[2]

---

[1]- لي كوان يو، **قصة سنغفورة 1965-2000** ، نقله الى العربية د. هيشام الديجاني ، العبيكان للنشر ، الطبعة الاولى، 2007، ص 212.

[2]- لي كوان يو، **من العالم الثالث الى العالم الاول**، نقله الى العربية معين الامام ، العبيكان للنشر ، الطبعة الثانية،،ص210

ت. **النزاهة** : تبدأ النزاهة من حكومة نظيفة : يقول لى كوان "**كان لدينا إحساس عميق بضرورة تأسيس حكومة نظيفة و كفؤة وحين قمنا بأداء اليمين، لبسنا جميعا قمصانا وسراويل بيضاء في إشارة رمزية إلى النقاء والطهارة والأمانة في سلوكنا الشخصي وحياتنا العامة، توقع الناس منا ذلك وكنا مصممين لمستوى توقعاتهم وأمالهم، حين يحظى الوزراء باحترام وثقة الناس، يستطيع موظفو الحكومة أيضا رفع رؤوسهم عاليا واتخاذ القرار بكل ثقة**" [1].

ث. تطبيق القانون: تبنت سنغافورة مجموعة من الاجراءات لتعزيز تطبيق القانون أطلق عليها مصطلح(**الوصايا العشر للنزاهة القضائية**) تشكل الإطار العام المعزز لنزاهة القضاء؛ تتمثل هاته الوصايا في النقاط التالية:[2]

- وجود قضاء مستقل والكل خاضع للمساءلة، بحيث تخلو المحاكم من التدخلات الخارجية في اتخاذ القرارات القضائية، ولكنها خاضعة للتدقيق المستقل لاستخدام الموارد العامة.
- وجود نظام متماسك لإدارة سير الدعاوى بحيث يتم القضاء على مشكلة عبء القضايا المتراكمة، ويقلل من وقت الانتظار، ويقلص احتمالات التعرض لسوء الإدارة.
- وضع معايير الأداء للقضاء والقضاة، مع وضع مؤشرات متصلة بالوقت، والحجم والفصل في الدعاوى.
- الشفافية في اختيار القضاة على أساس الجدارة والكفاءة والخبرة.
- الرواتب الملائمة للقضاة وموظفي المحاكم.
- وضع معايير ثابتة وموضوعية في إدارة العدالة بما فيها الغرامات والرسوم والأحكام.
- وضع علامات قياس أخلاقية واضحة ومبادئ توجيهية للقضاة.
- تحديد رؤية مشتركة للقضاء وجعل قاضي القضاة قدوة لضمان وحدة الرؤية والغاية.
- الشفافية الكاملة في عملية العدالة في جميع الأوقات، بما في ذلك جلسات المحاكمة العلنية، وإتاحة إطلاع الجمهور على القرارات الموثقة ومراجعتها، وحق الاستئناف أمام المحاكم الأعلى.

---

[1]- لي كوان يو، **قصة سنغفورة**، نفس المرجع ،ص212

[2]- الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، **تقرير حول التقليل من الفساد في القضاء**، ملخص برامجي، جويلية 2009، ص 11 ، **نقلا عن** (شوا، شير ياك، "برنامج سنغافورة ثلاثي المستويات لمكافحة الفساد: الإنفاذ، والتشريع والفصل في الدعاوى")،

- التعلّم من دروس المؤسسات ذات الرؤية من خلال بناء شراكات إستراتيجية مع الأنظمة القضائية التقدمية والمؤسسات العاملة في مجال القانون.

ومن أجل الاستفادة من تجربة سنغافورة في الحوكمة لابد من التركيز على التغيير الشامل وغرس الثقافة المجتمعية من خلال ترسيخ قيم العمل والتعلم والابتعاد عن السلبية واللامبالاة وهنا يأتي دور الجميع الدولة و المجتمع المدني والعائلة لدعوة إلى التمسك بأخلاق الدين الإسلامي النبيلة التي تعتبر ميثاق أخلاقيات يصلح لجميع الوظائف في المجتمع.

و للأخلاق اهمية بالغة على المجتمع والأمة لما لها من تأثير كبير في حياة الافراد والجماعات والأمم ، فمكارم الاخلاق ضرورة انسانية لا يستغنى عنها..... ومتى فقدت الاخلاق تفكك افراد المجتمع "[1].

ومن بين اهم الاخلاق الواجب علينا الالتزام بها في القطاع العام هي:

- **الوفاء بالواجبات الوظيفية:** هو يعني إعطاء الشيء وافياً غير منقوص، وعلاقة الموظف بجهة العمل علاقة تعاقدية؛ التزام بالشروط و وفاء بالعقود؛

قال الله تعالى﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ ﴾، الاية (01) من سورة المائدة

- **الأمانة في العمل:** هي أداء الحقوق لأصحابها، هي خلق يعف به الإنسان عما ليس من حقه، ويؤدي ما عليه من الحقوق،

قال الله تعالى﴿إن خير من استأجرت القوي الأمين ﴾، الاية (26) من سورة القصص

- **العدل:** وهو عماد الفضائل وهو الاساس الذي تقوم عليه الشريعة الإسلامية.

قال الله تعالى ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ كُونُواْ قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاء لِلّهِ وَلَوْ عَلَى أَنفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدَيْنِ وَالأَقْرَبِينَ إِن يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ فَقِيرًا فَاللّهُ أَوْلَى بِهِمَا فَلاَ تَتَّبِعُواْ الْهَوَى أَن تَعْدِلُواْ وَإِن تَلْوُواْ أَوْ تُعْرِضُواْ فَإِنَّ اللّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا﴾ الاية (135) من سورة النساء.

- **الرقابة الذاتية:** هي إحساس الموظف والعامل بأنه مكلف بأداء العمل ومؤتمن عليه، من غير حاجة إلى مسؤول يذكّره بمسؤوليته، و عن ابن عمر عن النبى ﷺ أنه قال:

---

[1]- عبد الوهاب بن شباب الشملان ، **اخلاقيات العمل الاسلامي وتاثيرها على الفرد والمنظمة**، مجلة، Global Journal of Economics and Business– Vol. 5, No. 2, 2018، https://www.refaad.com/Files/GJEB/GJEB-5-2-2.pdf.

(ألا كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته فالأمير الذى على الناس راع وهو مسئول عن رعيته والرجل راع على أهل بيته وهو مسئول عنهم والمرأة راعية على بيت بعلها وولده وهى مسئولة عنهم والعبد راع على مال سيده وهو مسئول عنه ألا فكلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته)،

- **المساءلة الالهية** : خشية الله تعالى: حيث يشعر الموظف أنه سيحاسب على عمله، ليس من قبل الناس وإنما من قبل رب الناس، وليس في الدنيا بل في الآخرة.

قال الله تعالى ﴿ فَوَرَبِّكَ لَنَسْأَلَنَّهُمْ أَجْمَعِيْنَ، عَمَّا كَانُوا يَعْمَلُونَ ﴾؛ الاية (92) من سورة الحجر

- **النفع العام** : عن جابر بن عبد الله رضي الله عنه قال : قال رسول الله صلى الله عليه وسلم " المؤمن يألف ويؤلف ولا خير فيمن لا يألف ولا يؤلف وخير الناس أنفعهم للناس" (رواه الطبراني في الأوسط)

إن كل القيم السابقة لها تأثير كبير في شخصية الفرد وفي تكوينه؛ ركزت عليها سنغافورة وعملت بجد على زراعتها في تعاملات إداراتها عند تقديم الخدمات العمومية، وعند التعامل مع الآخرين، وعند أداء الأعمال. كما لعبت الدولة دور كبير في فرض تطبيق القوانين بصرامة وعدم التسامح مع الفساد، وتعزيز اليات الرقابة، ونشر ثقافة العلم والعمل والاجتهاد والمشاركة والشفافية.

خلاصة الفصل:

من خلال هذا الجزء من البحث توصلنا إلى مجموعة من النتائج المهمة حول الحوكمة وأهمية تطبيق مبادئها في القطاع والتي تتمثل أساسا فيما يلي:

" ان الحوكمة هي أفضل أسلوب لممارسة إدارة السلطة في الدولة وفي مؤسساتها، وهذا ما فسر تبني فكرة الحوكمة في جميع المؤسسات الحكومية وغير الحكومية بل تعدى ذلك ليشمل المؤسسات الدولية، وعليه فإن تطبيق الحوكمة يعتبر أفضل أسلوب لتحقيق الجو الديمقراطي الذي تنصهر فيه البرامج السياسية للأحزاب والمرشحين مع مشاركة المواطنين لتحقيق تنمية مستدامة في ظل الشفافية وسيادة القانون".

كما تعبر الحوكمة في القطاع العام عن النظام الذي يتم بموجبه إخضاع نشاط المؤسسات والهيئات العامة والأجهزة الحكومية الأخرى لمجموعة من القوانين والنظم والقرارات التي تهدف إلى ضبط ومراقبة أعمال الوحدة الحكومية، بغرض حماية ممتلكاتها، وتحقيق الفعالية والتميز في الاداء،

وهناك العديد من المؤسسات والمنظمات الدولية قامت بوضع مؤشرات لقياس درجة الحوكمة، يتضمن المبادئ التالية: الفعالية، الشفافية، المساءلة، المساواة، العدالة ومحاربة الفساد.

فبدون الحوكمة، لن يتسنى لدول العالم بلوغ اهداف التنمية المستدامة 2030 لا سيما الهدفين المتمثلين في إنهاء الفقر المدقع وتعزيز الرخاء المشترك، فهي تساهم بشكل كبير في تعزيز المساءلة و نشر الشفافية ومحاربة الفساد، كما تساهم في تعزيز ثقة المواطنين بالدولة ومؤسساتها.

ولتطبيق الحوكمة في القطاع العام لابد من توفر مجموعة من المتطلبات وتكاثف جهود جميع الفاعلين لتحقيقها، ويعتبر البنك الدولي وصندوق النقد الدولي من بين اهم المؤسسات الدولية التي تساعد الدول في تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام.

ومن خلال تجربة سنغافورة استنتجنا ان تطبيق مبادئ الحوكمة في تسيير الشؤون العامة يرتكز على إرساء القواعد والأسس والقوانين والآليات المنفذة وتنظيم ادور المنظمات؛ كما يجب التركيز على خلق آليات للمسائلة والمشاركة المجتمعية والقدرة على التنبؤ بأوضاع الاقتصاد والمجتمع بالإضافة إلى تعزيز الشفافية في معالجة الأمور، وتنظيم من تداخل أدوار الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص والتعاون فيما بينهم.

الفصل الثاني:

واقع حوكمة الجماعات

المحلية بالجزائر.

تمهيد:

يعتبر العديد من الباحثين بأن الأزمة التي تعيشها الجزائر هي نتيجة لعدم قدرة الإدارة على تطبيق مبادئ واضحة في التسيير العمومي وترك الحرية للهيئات العامة للعمل بطرق عفوية في مختلف المجالات والأنشطة الاقتصادية والاجتماعية بالإضافة إلى ضعف النظام الرقابي وغياب آليات لتقييم الأداء، تسبب هذا في كثير من الأحيان في انتشار الفساد وارتفاع تكلفة الخدمات المقدمة وقلة جودتها، مما انجر عنه انعدام الثقة بين الدولة والمواطن؛ وبالتالي فإن الخروج من هذه الوضعية بحسبهم لا يتم إلا بإيجاد آليات جديدة تسمح للتسيير العمومي المحلي أن يتطور ليساهم في تحريك الاقتصاد الوطني.

وحاليا تعتبر الحوكمة من بين أهم الآليات التي تم طرحها كبديل في تسيير الشأن العام فمن خلالها يمكن تحقيق آفاق أفضل للدولة، لا سيما في الجوانب التنظيمية والتنموية وهذا بحسب المنظمات الدولية، بحيث تعتبرها الالية المتكاملة التي تدفع باستدامة التنمية المحلية وترقية الوحدات المحلية بالإضافة إلى تحسين الخدمات العمومية المنشودة؛ وهذا من خلال السماح للأفراد من مشاركة في تسيير الشؤون المحلية والإسهام في صنع السياسة العامة.

لذلك ومنذ بعض السنوات مضت الدولة الجزائرية في العمل على إرساء مبادئ الحوكمة في جميع مؤسسات وإدارات القطاع العام سواء على المستوي المحلي أو المركزي. فمحليا من خلال اعادة صياغة القوانين التي تنظم الجماعات المحلية وعلاقتها بالمواطنين وإعادة النظر في اليات إدارة المرافق المحلية الاقتصادية منها والاجتماعية وهذا للنهوض بالتنمية على المستوى المحلي؛ وفي هذا الفصل سنتطرق إلى واقع تطبيق مبادئ الحوكمة في الجماعات المحلية في الجزائر من خلال التعرض لأهم الإصلاحات التي شهدتها إدارة الجماعات المحلية في الجزائر وعرض بعض التجارب الدولية الناجحة في هذا المجال.

المبحث الاول: ماهية الجماعات المحلية في الجزائر.

إن الجماعة المحلية في الجزائر أو في أي بلد من العالم تأثرت بالتطورات التي طرأت على الإدارة العمومية بداية من الجيل الاول للإدارة العامة المكتبية أو ما يعرف نظرية البيروقراطية، والجيل ثاني للإدارة العامة، وهو ما يسمى إعادة اختراع الحكومة وعرف عنه استعمال التكنولوجيا المعلومات والاتصال، وعجز أفكار هذا الجيل في تحقيق نتائج في الواقع لا سيما في الدول النامية، ساهم هذا في ظهور الإدارة البيروقراطية الجديدة مع نظرة أكثر انفتاحا عن البيروقراطية القديمة لكنها ومع كل هذا التحول لم تستطع مجارات سرعة التطورات التي جاءت بها ثورة التقنيات الالكترونية وتكنولوجيا الرقمية، مما دعى الكثير من المفكرين بابتكار نموذج حديث من الإدارة العامة اصطلح عليه فيما بعد الإدارة العامة الحديثة، عمل على نقل الافكار المطبقة في تسيير القطاع الخاص الى القطاع العام، كما يهتم هذا النموذج بالجوانب المتعلقة بالشفافية والمساءلة والأداء، لكنه يفتقر إلى مبدأ المشاركة في صنع السياسات وعملية إتخاذ القرار؛ وهو ما دعى بالعديد من المنظمات الدولية بضرورة تطبيق الحوكمة في القطاع العام[1].

ومن بين أهم تطبيقات الحوكمة في القطاع العام التي أثبتت التجارب العالمية نجاحها الحوكمة في الجماعات المحلية على انها السبيل والأساس الوحيد للتنمية الوطنية الشاملة، وعليه استوجب على كل الجهات الرسمية في الدولة أن تسارع في تطبيق مبادئ الحوكمة، باعتبارها نسقا متكاملا من الآليات والمكانيزمات المؤسساتية التي تدفع باستدامة التنمية المحلية وترقية الوحدات المحلية بالإضافة إلى تحسين الخدمات العمومية المنشودة[2].

وفي هذا المبحث سوف نتطرق إلى الادارة المحلية في الجزائر كما سنتطرق الى مسوغات الاصلاحات في الجماعات المحلية وتبني المشرع الجزائري لمبادئ الحوكمة في قانون البلدية كنظام جديد للرفع من أداء الإدارة المحلية نحو تحقيق تنمية محلية مستدامة.

---

[1]- بسام بن عبد الله البسام، **الحوكمة في القطاع العام**، مركز البحوث لمعهد الادارة العامة، المملكة العربية السعودية، 2016،ص09

[2]- نريمان بطيب، **الحوكمة المحلية في الخطاب السياسي الجزائري، واقع ورهانات**،المركز الديمقراطي العربي مجلة العلوم السياسية والقانون العدد الثاني 2017،ص 216 -231.

المطلب الاول: نشأة وتطور الإدارة المحلية في الجزائر:

كباقي دول العالم تأثرت الجزائر بالتطورات التي طرأت على وظيفة الدولة، اذ لم تعد الدولة مطالبة فقط بأداء الوظائف التقليدية وإشباع حاجات العامة، بل اصبح من الواجب عليها زيادة على ذلك العمل على تحقيق الجودة في تقديم الخدمات، ومما لاشك فيه ان الاسلوب التقليدي لم يعد صالحا مما دعى الدولة الى التخلى على جزء من السلطة للإدارة لامركزية او الادارة المحلية[1].

الفرع الاول: تعريف الادارة المحلية:

ذهب العديد من الباحثين الى اعتبار الادارة المحلية مجرد جهاز إداري يقوم بوظائف إدارية على المستوى المحلي، متبنين بذلك نظرة عامة للإدارة المحلية، تجاهل هذا الرأي البعد الديمقراطي للإدارة المحلية، وأصبحت في نظرهم مثل وحدة ادارية تزاول نشاطا اداريا في اقليم معين[2].

تمثل الإدارة المحلية قاعدة لتوسيع المشاركة المجتمعية فى إدارة شؤون الدولة والمجتمع، وكذلك تقريب الدولة من المواطنين وهي تساهم في وزيادة كفاءة الإدارة من خلال الرقابة والمساءلة الشعبية، وتسعى الدولة إلى تحقيق التنمية المحلية من خلال التوجه نحو اللامركزية، حيث أن التنمية المحلية هي التى تضمن النمو والتوزيع العادل للثروات، وتوسيع خيارات المواطنين فى العيش فى ظل حياة كريمة، ومشاركة المجتمعات المحلية لتعزيز فرص التنمية المستدامة، والتوسع فى تطبيق اللامركزية مع مراعاة التنوع الواسع فى الأهداف لأفراد المجتمعات المحلية، وهذا يحقق النهوض والإرتقاء المجتمعى وتعليم قيم الإنتماء والمساواة والشعور بالمسئولية الاجتماعية التى تحافظ على أمن المجتمع واستقرار، وتمكن المواطنين فى نفس الوقت، ويعد ذلك من أبرز مقاييس نجاح استراتيجيات التنمية على المستوى القومى للدولة.

خلال بحثنا هذا صادفتنا العديد من الدراسات كان موضوعها الادارة المحلية وفي تخصصات مختلفة، ففي علم الاجتماع معظمها كانت تتعلق بالفقر، التنمية، السلوكيات الجماعية، من منطلق انها تشكل تقسيم اجتماعي مبني على اساس مجموعة من المعايير الادارية؛ اما في الدراسات السياسية فتربط الادارة المحلية بنمط الحكم اما في الدراسات القانونية فنجدها تتعلق بالعقود الادارية

[1]- كمال جعلاب، **الادارة المحلية وتطبيقاتها، (الجزائر بريطانيا، فرنسا)**، دار هومة، الجزائر 2017، ص05.

[2]- كمال جعلاب، **نفس المرجع السابق**، ص 36-37.

والقرارات والمسؤولية اما في دراسات الاقتصاد فمنها ما هي متعلقة بالتنمية المحلية والموارد والتمويل ومنها ما هو متعلق بالخدمة العمومية وطرق تسيير المرافق العامة.

اما في دراستنا هذه ارتباط مفهوم الادارة المحلية بالحوكمة جعلنا نتطرق الى الحوكمة المحلية من جميع الجوانب، يعد وجود ادارة محلية إلى جوار إدارة مركزية أمرا ضروريا، فالهدف من وجود نظام الإدارة المحلية هو إدارة المرافق المحلية وتقريب الإدارة من المواطن وتزداد أهميتها كلما كانت مشاركة المواطنين فيها قوية ولهذا من الضروري التعرف على أهميتها وأسباب وجودها[1].

الفرع الثاني: تطور الإدارة المحلية بعد الإستقلال:

منذ الإستقلال مر التنظيم الإداري للجماعات المحلية في الجزائر بعدة مراحل ارتبطت اساسا بالتحولات السياسية التي شهدتها الجزائر، سنحول ذكرها باختصار.

اولا/ الفترة من بعد الاستقلال الى 1967: بعد الاستقلال صدر اول مرسوم الذي اعاد تنظيم الجماعات المحلية في الجزائر وهو المرسوم رقم 63- 189 المؤرخ في 16 ماي 1963[2] ، تمت من خلاله تخفيض عدد البلديات من 1578 الى 679، وتم خلال نفس الفترة الشروع في العمل على وضع الاطر القانونية لتسيير البلدية.

ثانيا/ من سنة 1967 الى سنة 1990: في سنة 1967 تم صدور اول قانون متعلق بالبلدية والذي تطرق الى المجالس البلدية وانتخابها، حيث نصت المادة الاولى من الامر 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية على أن " البلدية هي الجماعة الاقليمية السياسية والادارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويدير البلدية مجلس شعبي بلدي ينتخب اعضاؤه من بين قائمة وحيدة للمرشحين يقديمها الحزب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري"

وفي سنة 1969 صدر اول قانون للولاية بموجب امر والذي عرف الولاية في مادته الاولى بأنها: " **جماعة عمومية اقليمية ذات شخصية معنوية، واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، وهي منطقة ادارية للدولة**".

---

[1]- بسمة عولمي ، **تشخيص نظام الادارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر**، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا ، العدد 04 ، ص 265.

[2]- الجريدة الرسمية رقم 05 ، سنة 1963.

تسير الولاية من طرف مجلس شعبي ولائي منتخب، وهيئة تنفيذية تعين من قبل الحكومة يرأسها وإلي يتم انتخاب اعضاء المجلس الشعبي الولائي من بين مرشحين يختارهم الحزب.

ثالثا/الفترة من 1990 إلى 2011: تعتبر هاته مرحلة تحول جذرى وهذا يعود الى تحول الجزائر من النظام الاشتراكي الى النظام الرأسمالي وانعكاس ذلك على أهم قانون وهو الدستور، حيث نصت المادة 15 من دستور 1989 على ان الجماعات الاقليمية للدولة هي البلدية والولاية، والبلدية هي الجماعة القاعدية والولاية هي جماعة إقليمية لامركزية.

و نص هذا الدستور على ان المجلس المنتخبة هي مكان لممارسة اللامركزية ومكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية "[1]؛ وبعده مباشرة صدر قانون البلدية 90- 08 المؤرخ في 07 افريل 1990 كرس هذا القانون أول مبادئ الحوكمة وهي المشاركة حيث نصت المادة 84 منه على ان المجالس المنتخبة تشكل إطار للتعبير عن الديمقراطية محليا وتمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم.

كما أعطى للبلدية الاستقلالية في تسيير شؤونها ومنها استقلالية الميزانية بحيث نصت المادة 01 من نفس القانون بان البلدية هي الجماعة الاقليمية الاساسية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

هاته الاستقلالية كانت مفروضة عليها مجموعة من القيود الرقابية للسلطة الوصية بحيث منحت صلاحيات واسعة للوالى في الرقابة على اعضاء و اعمال المجالس الشعبية البلدية.

ومع التحولات التى طرأت على الانظمة في العالم وانتشار مبادئ الحكم الراشد والحوكمة الجيدة، اصبح من الضروري مواكبتها فقامت السلطة بتغيير قانون الادارة المحلية بما يتوافق مع تطلعات الشعب وممثليهم وجاء **(القانون رقم 11- 10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية و القانون 12- 07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية)** ، سنتطرق له بالتفصيل في باقي اجزاء البحث.

[1]- المادة 16 من دستور سنة 1989.

المطلب الثاني: تنظيم الادارة المحلية في الجزائر.

تتكون الادارة المحلية في الجزائر من الولاية والبلدية وفي هذا المطلب سنتطرق الى التنظيم الاداري للبلدية والتنظيم الاداري للولاية بحسب القوانين السارية المفعول(القانون رقم 11- 10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية و القانون 12- 07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية)

الفرع الاول: التنظيم الاداري للبلدية.

تشكل البلدية الاطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجواري، بحيث عرف المشرع الجزائري البلدية كما يلي:

"بأن البلدية هي الجماعة الاقليمية القاعدية للدولة،
وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة"[1].

كما اعتبرها بأنها القاعدة الاقليمية للامركزية ومكان للممارسة المواطنة، وتشكل اطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية؛ وهذا يعتبر تحول كبير حول مفهوم البلدية الذي كان سائد.

تتوفر البلدية على هيئتين واحدة تداولية وأخرى تنفيذية[2]: الهيئة تداولية تدعى المجلس الشعبي البلدي؛ والهيئة تنفيذية يرئسها رئيس المجلس الشعبي البلدي؛ وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي.

اولا/ المجلس الشعبي البلدي:

يشكل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ما يعكس الديمقراطية.و هو منتخب يتشكل من أعضاء منتخبين محليين عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر لمدة خمسة (5) سنوات، يعالج المجلس الشعبي البلدي شؤون تابعة لاختصاصه عن طريق المداولات، تتخذ المداولات بالأغلبية البسيطة أعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت. في حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا. تصبح مداولات

[1]- المواد 01-02 من من القانون رقم 11- 10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية .

[2]- المادة 15 من نفس القانون.

المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين(21) يوما من إيداعها لدى الولاية ماعدا المداولات المتضمنة الميزانية والحسابات وقبول الهبات والوصايا الأجنبية واتفاقيات التوأمة والتنازل عن أملاك البلدية لا تصبح نافذة إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي. تلغى بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات. في هذه الحالات يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.

قبل بداية اية عهدة انتخابية يضع المجلس الشعبي البلدي النظام الداخلي الذي ينظم سير المجلس ، مثل المداولات التصويت تنظيم المناقشات..الخ مثل ما حددها القانون[1].

ثانيا/ لجان المجلس الشعبي البلدي:

يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولا سيما المتعلقة بما يأتي [2]:

- الاقتصاد والمالية و الاستثمار،
- الصحة والنظافة وحماية البيئة،
- تهيئة الإقليم والتعمير والسكن والسياحة و الصناعات التقليدية،
- الري والفلاحة والغابات والصيد البحري،
- الشؤون الاجتماعية والثقافة والرياضة والشباب.

تحدث اللجان الدائمة بمداولة، مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي، بناء على اقتراح من رئيسه.

وتعد اللجنة نظامها الداخلي و تعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة.

ويمكنه أيضا تشكيل لجان خاصة، بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه. كما تتم المصادقة على المداولة بأغلبية أعضائه، تقدم اللجنة نتائج أعمالها لرئيس المجلس الشعبي البلدي، يمكن المجلس الشعبي البلدي أن يشكل من بين

[1]- المرسوم التنفيذي 13-105 المؤرخ في 17 مارس 2013 المتضمن نموذج النظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي.

[2]- المادة 31 القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.

أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه كما هو مبين في القـــانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.

ثالثا/ رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يرأس الهيئة التنفيذية للبلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي ينتخب طبقا للقانون المتعلق للبلدية ويمارس سلطات باسم البلدية وباسم الدولة، يساعده أمينا عاما يعمل على تنشط الإدارة من خـــلال قيامه بـــــــــــ [1]:

- التنسيق بين مختلف مصالح البلدية وتنشطيها؛
- برمجة اجتماعات المجلس ومعالجة البريد؛
- مراقبة المصالح الإدارية والتقنية وممارسة السلطة السلمية على موظفي البلدية؛
- الاشراف على تنظم البلدية من جهة في مديريات إدارية ومديريات تقنية من جهة أخرى

يعد المجلس الشعبي البلدي الذي يعتبر الهيئة التداولية للبلدية نظامه الداخلي ويصادق عليه، يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة(05) أيام، يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه أو ثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي، في حالة ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى يجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون؛ تكون جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية ،وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة، غير أن المجلس الشـــعبي البلدي يداول في جلسة مغلقة من أجل:

- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين،
- دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام.

يضمن الأمين العام للبلدية أمانة الجلسة وتحت إشراف المجلس الشعبي البلدي ، و تعلق المداولات باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام و الحالات التأديبية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلـــدي

[1]- المواد من 77 – 95 القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.

في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور وتنشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال الثمانية (08) أيام الموالية لدخولها حيز التنفيذ طبقا لأحكام قانون البلدية.

رابعا/ نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي :

يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان (2) أو عدة نواب، يكون عددهم كما يأتي[1]:

- نائبان (2) بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من سبعة (7) إلى تسعة (9)مقاعد؛
- ثلاثة نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من أحد عشر (11) مقعدا؛
- أربعة (4) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من خمسة عشر (15) مقعدا؛
- خمسة (5) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وعشرين (23) مقعدا؛
- ستة (6) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وثلاثين (33) مقعدا؛

يعرض رئيس المجلس الشعبي البلدي قائمة المنتخبين الذين اختارهم لشغل وظائف نواب الرئيس، خلال الخمسة عشر (15) يوما على الأكثر التي تلي تنصيبه للمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي البلدي، يتم استخلاف نائب الرئيس المستقيل أو المقصي أو الممنوع قانونا حسب نفس الأشكال، يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي تفويض إمضائه لصالح نواب الرئيس في حدود المهام الموكلة لهم.

خامسا/ صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات باسم الجماعة الاقليمية التي يمثلها و باسم الدولة.

- ✓ **صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية:** يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسم التشريفية والتظاهرات الرسمية .ويمثل البلدية في كل أعمال

[1]- المادة 69 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.

الحياة المدنية والإدارية ضمن الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما؛ كما سهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي وينفذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف؛ ويقوم تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للبلدية وإدارتها.

- ✓ **صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة:** يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية. وبهذه الصفة يكلف لاسيما بالسهر على احترام وتطبيق التشريع المعمول بهما، لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية. وبناءا على ذلك يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقا للتشريع الساري المفعول تحت رقابة النائب العام المختص إقليميا. يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته تفويض إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين ولكل موظف بلدي وهذا في المجالات المحددة المشار إليها في قانون البلدية؛

يستفيدون المنتخبون من علاوات تعويضية مناسبة عن التمثيل ، محددة عن طريق التنظيم[1]، كما يستفيد كل منتخب من الحقوق المرتبطة بمساره المهني خلال كل الفترة المخصصة لعهدته الانتخابية . في حالة الوفاة أو الاستقالة النهائية أو الإقصاء أو حصول المانع القانوني لمنتخب بالمجلس البلدي يتم استخلافه قانونا في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا، بالمترشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي.

يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده الكلي في الحالات التالية: في حالة خرق أحكام دستورية، الغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس، استقالة جماعية لأعضاء المجلس، عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك بالرغم تطبيق أحكام المادة 41 من نفس القانون[2]، وفي اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها، او في حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

---

[1]- المرسوم التنفيذي رقم 13- 91 المؤرخ في 25 فيفري 2013 المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم.

[2]- المادة 41 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.

في حالة حل المجلس الشعبي البلدي ، يعين الوالي، خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس،متصرفا و مساعدين، عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، و تنتهي مهامهم بقوة القانون فور تنصيب المجلس الجديد.

الفرع الثاني: التنظيم الاداري للولاية.

الولاية هي الدائرة الادارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الاقليمية والدولة ، وعرف المشرع الجزائري الولاية كما يلي:

> **"بأنها الجماعة الاقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي ايضا الدائرة غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الاقليمية للدولة"[1]،**

وللولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي بصفته الهيئة التداولية؛ الوالي بصفته رئيس الهيئة التنفيذية وممثل الحكومة، تشمل كل ولاية عددا معينا من البلديات تحت اشراف الدائرة وهي امتداد إداري للولاية[2].

اولا/ المجلس الشعبي الولائي:

المجلس الشعبي الولائي هو هيئة المداولة في الولاية التي تقوم طريق المداولات بمعالجة الشؤون العمومية التي تدخل في مجال اختصاصها، وحول كل شأن ذو مصلحة للولاية، يعد المجلس الشعبي الولائي نظامه الداخلي ويصادق عليه ويعقد أربع (04) دورات عادية في السنة برئاسة رئيس المجلس الشعبي الولائي، مدة كل دورة منها خمسة عشر (15) يوما على الأقل، يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو

[1]- المواد 01-02 من القانون رقم 12- 07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.

[2]- القانون 12- 07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.

بطلب من الوالي؛ تنعقد هذه الدورات وجوبا خلال أشهر مارس ويونيو وسبتمبر وديسمبر ولا يمكن جمعها تختتم الدورة غير العادية باستنفاد جدول أعمالها.

كما يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة الكوارث الكبرى، ترسل الاستدعاءات إلى دورات المجلس الشعبي الولائي مرفقة بمشروع جدول الأعمال من رئيسه أو ممثله الذي يعين من ضمن نواب الرئيس؛ وتدون في سجل مداولات المجلس الشعبي الولائي.

كما يحدد جدول أعمال الدورة وتاريخ انعقادها بمشاركة الوالي بعد مشاورة أعضاء المكتب .

يرسل الرئيس الاستدعاءات لدورات المجلس الشعبي الولائي إلى أعضاء المجلس الشعبي الولائي كتابيا وعن طريق البريد الإلكتروني وتكون مرفقة بجدول الأعمال وتسلم لهم في مقر سكناهم مقابل وصل استلام قبل عشرة (10) أيام كاملة على الأقل من الاجتماع.

ويمكن تقليص هذه الآجال في حالة الاستعجال، على ألا يقل عن يوم واحد كامل. وفي هذه الحالة، يتخذ رئيس المجلس الشعبي الولائي كل التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاءات.

يحضر الوالي دورات المجلس الشعبي الولائي. وفي حالة حصول مانع ينوب عنه ممثله يتدخل الوالي أو ممثله أثناء الأشغال بناء على طلبه أو بطلب من أعضاء المجلس. يتولى أمانة الجلسة موظف يختاره رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين الموظفين الملحقين بديوانه.

يلصق مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي ، المصادق عليه بصفة نهائية بسعي من الوالي خلال الثمانية (8) أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ، في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور وبمقرات الولاية والبلديات وبكل وسيلة إعلام أخرى[1]

ثانيا/ اللجان التابعة للمجلس:

يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولا سيما المتعلقة بما يأتي [2]:

[1]- المادة 18 من القانون رقم 12- 07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية

[2]- المادة 33 من القانون رقم 12- 07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية

- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني،
- الاقتصاد والمالية،
- الصحة والنظافة وحماية البيئة،
- الاتصال وتكنولوجيات الإعلام،
- تهيئة الإقليم والنقل،
- التعمير والسكن،
- الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة،
- الشؤون الاجتماعية والثقافة والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب،
- التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل.

ويمكنه أيضا تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية، ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه، للعهدة الانتخابية، يجري انتخاب الرئيس بالاقتراع السري و بالأغلبية المطلقة.

ثالثا/ رئيس المجلس الشعبي الولائي:

ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه للعهدة الانتخابية، يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد، يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي خلال الثمانية (08) أيام التي تلي تنصيبه،

يتفرغ رئيس المجلس الشعبي الولائي بصفة دائمة لممارسة عهدته وهو ملزم بالإقامة على إقليم الولاية. في حالة مانع مؤقت يعين رئيس المجلس الشعبي الولائي أحد نواب الرئيس لاستخلافه في مهامه، إذا استحال على الرئيس تعيين مستخلف له يقوم المجلس الشعبي الولائي بتعيين أحد نواب الرئيس وإذا تعذر ذلك أحد أعضاء المجلس.

يجب على الوالي أن يضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي الولائي الوثائق والمعلومات والإمكانيات والوسائل الضرورية لتأدية مهام المجلس، لرئيس المجلس الشعبي الولائي ديوان يعمل على نحو دائم، يتكون هذا الديوان من موظفين يختارهم رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين موظفي القطاعات التابعة للولاية.

رابعا/ صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي:

يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة، ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات وكذا كل القضايا التي تهم الولاية التي ترفع إليه بناء على اقتراح ثلث (1/3) أعضائه أو رئيسه أو الوالي؛ يقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات، و يمكنه أن يقدم الاقتراحات ويبدي الملاحظات في كل ما يخص شؤون الولاية إلى الوزير المختص وذلك في أجل أقصاه ثلاثون (30)يوما.

خامسا/ نواب المجلس الشعبي الولائي:

يختارون من بين أعضاء المجلس ويعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي الولائي ولا يمكن أن يتجاوز عددهم[1]:

- **اثنين (02)** بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من خمسة وثلاثون (35) الى تسعة وثلاثون (39)منتخبا؛
- **ثلاثة (03)** بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة منثلاثة وأربعون (43) الى سبعة وأربعون(47) منتخبا؛
- **ستة (06)** للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من واحد وخمسون (51) الى خمسة وخمسون (55)منتخبا.

سادسا/ الوالي:

يعين الوالي عن طريق مرسوم رئاسي طبقا للمادة 78 من الدستور، له ازدواجية وظيفية، هو ممثل الدولة على مستوى الولاية ومفوض الحكومة؛ يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات ويضمن تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي طبقا للمادة 102 من القانون المتعلق بالولاية، ويقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة، كما يطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية، طبقا للمادة 103

[1] - المادة 62 من القانون رقم 12- 07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية

من قانون الولاية؛ كما ينشط الوالي وينسق ويراقب المصالح والمؤسسات العمومية الموضوعة في الولاية.

يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية. ويؤدي باسم الولاية، كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية. ويبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك، يمثل الوالي الولاية أمام القضاء كطالب أو مدافع ما عدا الحالة التي يكون فيها الأطراف المتنازعين هم الدولة والجماعات الإقليمية. يعد الوالي، في الإطار التقني، مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليه، وهو الآمر بصرفها.

المطلب الثالث: إصلاح الادارة المحلية في الجزائر.

إن التغيرات التي حدثت على نظريات التسيير العمومي على المستوى الإقليمي والعالمي تطلبت من الدول إعادة صياغة تنظيماتها الإدارية، كما تطلب منها إحداث تغييرات جذرية في أسلوب الإدارة في الهيئات والتنظيمات الحكومية وطريقة تقديمها للخدمات، وهذا استلزم تبنى مفهوم حديث للإصلاح الإداري يتلاءم والتغيرات الجديدة[1].

والجزائر كباقي دول العالم سارت في هذا النهج وباشرت العديد من الاصلاحات لإعادة تنظيم ادارتها المركزية والمحلية، وفي هذا المطلب سنتطرق إلى أسباب هذا الاصلاح وتبني مفهوم الحوكمة في القوانين الجماعات المحلية.

الفرع الاول: مسوغات إصلاح الجماعات المحلية:

يرى أندرسون أنّ الحكم المحليّ يسيّر بسياسة جزئية لا تستقطب اهتمام كافة الشعب وأطيافه وأحزابه السياسية وجمعياته، بل جزء منها فقط ونظرا لحاجة المجتمعات الآخذة في التطور السياسي والإداري للتطور التنموي خصوصا على الصعيد المحلي، تزداد الحاجة إلى إصلاح أنماط التسيير المحلي، كما يقول صموئيل هنتغتون:

[1] – لحبيب باية، **التسيير العمومي الجديد كآلية لتحسين حوكمة مؤسسات القطاع العام**، الملتقى الدولي تفعيل الدور التنموي للقطاع العام كآلية للنهوض بالاقتصاد الوطني خارج المحروقات؛ جامعة البليدة 02)ايام 27-28 نوفمبر 2018 ص 04-05.

"كلما ازداد النظام البيروقراطي عصرنة، أصبح بحاجة إلى
توسيع المشاركة...، فيبدأ بالإصلاح، لكنه يصطدم بعوائق امتداد
السلطة تجاه المشاركة الجماعية"[1]

كما يعتبر تطور الإدارة العامة الحديثة خلال العشرين سنة الماضية واحد من اكثر الاتجاهات الدولية المعاصرة اللافتة للنظر في اصلاح الإدارة العامة، فقد هيمنت الإدارة العامة الحديثة على اجندة الإصلاح الإداري في العديد من دول العالم . وزاد نجاح تطبيق هذا الاسلوب الجديد في كل من المملكة المتحدة، نيوزلندا، استراليا، هولندا، السويد، والولايات المتحدة الأمريكية وكندا.

وقد ظهر هذا النموذج بأسماء مختلفة؛ الإدارة العامة الجديدة، نموذج ما بعد البيروقراطية، الإدارة العامة بناء على نظام السوق، وإعادة اخترع الحكومة؛ وبالرغم من اختلاف المسميات، نجد أن هذا النموذج تميز بثلاثة خصائص حددها علماء الادارة فيما يلي:

اولا/ تغيير في آلية الحكومة:

فالإدارة العامة الحديثة تشمل تغيير في البناء الهيكلي للحكومة، وتتضمن إعادة الهيكلة للأقسام والإدارات، إنشاء وحدات لتقديم الخدمة، اللامركزية في السلطة والمسؤولية من خلال أعطاء الصلاحيات للمستويات الإدارية الدنيا، والفصل بين السياسة وتقديم الخدمات. والعمل كذلك على تغيير الثقافة التنظيمية، تحسين الجودة، الاستجابة للعملاء، وممارسة المشاركة الإدارية، الاتجاه نحو آلية السوق، واستخدام الموارد بأسلوب يتميز بالكفاءة والفاعلية، وقد اتجهت العديد من دول العالم ومنها المملكة المتحدة وكندا واستراليا ونيوزيلندة للتركيز على الاستخدام الكفء والأمثل للمدخلات المستخدمة في تقديم الخدمات بما قد يؤدى إلى ترشيد وتقليل النفقات.

وفى مجال اللامركزية إعطاء صلاحيات أكبر للمستويات الإدارية الدنيا، بهدف التقليل من التحكم المركزي فيما يتعلق بالرقابة الإدارية والمالية وإعطاء المزيد من المسؤوليات والصلاحيات للعاملين في المستويات الإدارية الدنيا،

وفى مجال طبيعة دور الإدارة العامة وعلاقتها بالمواطنين، فقد تبنت العديد من الدول أشكالاً معينة لميثاق المواطن، كميثاق مستخدمى الخدمات في بلجيكا، وميثاق مستخدمى الخدمات العامة في فرنسا، وميثاق جودة الخدمة العامة في البرتغال، وميثاق المواطن في المملكة المتحدة، وتهدف

[1]- عصام بن الشيخ ولأمين سويقات، إدماج مقاربة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي – حالة الجزائر والمغرب، جامعة قاصدي مرباح ورقلة،2013.

تلك المواثيق لتحسين الخدمات العامة بالنسبة للمواطنين وتزويدهم بخيارات متعددة وإمدادهم بالمعلومات المتعلقة بالخدمات.

ثانيا/ التغيير في أسلوب الإدارة:

ويشمل التغيير في الإدارة من خلال العناصر التالية: تبنى القطاع العام لممارسات الإدارة المطبقة في القطاع الخاص والتي تتضمن استخدام نموذج التميز، إعادة الهندسة، إدارة الجودة الشاملة، القيمة مقابل النقود، قياس الأداء والحوافز، خدمة العملاء، الربحية، وتقليل العمالة، التركيز على الكفاءة والفاعلية. الانتقال من التحكم في المدخلات والإجراءات والأنظمة باتجاه قياس المخرجات. تفضيل الملكية الخاصة، أسلوب التفويض في الخدمات العامة، وأتباع أسلوب المنافسة لتقديم الخدمات. تفويض الصلاحيات والسلطات للمستويات الإدارية الدنيا.

ثالثا/ تقليص دور الدولة:

ويشمل تقليص دور الدولة وفقاً لمفهوم الإدارة العامة الحديثة الاتجاه نحو التخصيص، برامج تخفيض الميزانية، تشغيل الخدمات بأسلوب تجارى، تخفيف القيود الحكومية على القطاعات الاقتصادية وفيا يتعلق بالسمات الخاصة بالإدارة العامة الحديثة، ومن السمات المميزة للإدارة العامة الحديثة:

- إطلاق حرية المديرين.
- وضع معايير واضحة لقياس الأداء.
- التركيز على تقييم الأداء.
- تجزئة فعاليات القطاع العام وتحويلها إلى هيئات عامة.
- تشجيع المنافسة.
- تبنى أساليب القطاع الخاص في الإدارة.
- التأكيد على مزيد من الانضباط في استغلال الموارد.

فالقاعدة الأساسية للإدارة العامة الحديثة ترتكز على تبنى نظام السوق كإطار للعلاقة بين الإدارة والسياسة. ويمكن النظر للإدارة العامة الحديثة كنموذج معياري لإدارة القطاع العام وتتضمن العديد من المكونات المترابطة مع بعضها، وقد برز هذا النموذج للاستجابة للحقائق الاقتصادية والاجتماعية والتي واجهت الحكومات في مختلف دول العالم خلال العقدين الماضيين ويمكن تلخيص تلك الحقائق فيما يلي:

- أن القطاع العام يتسم بكبر الحجم وضخامة التكاليف.
- الحاجة للاستفادة من تكنولوجيا المعلومات لتحسين الكفاءة.
- الاحتياجات المتزايدة للمواطنين للحصول على خدمة تتميز بالجودة.
- التحول من الاقتصاد القائم على التخطيط المركزي للاقتصاد الحر القائم على نظام السوق.

وهنالك أيضا مسوغات فكرية وعملية للإدارة العامة الحديثة نشئت من خلال الاتجاه الجديد للخدمة العامة والتى تأثرت بشكل واضح بالإطار المعيارى للخدمة العامة حيث التركيز على قيم الكفاءة والفاعلية. ولكن مع التغييرات المتسارعة التي يمر بها العالم وتأثيرها على القطاع العام، كان لابد من إدخال مفاهيم تتلاءم وتلك التغييرات العالمية وهي حماية البيئة كفاية الموارد التنمية المستدامة كان لابد من اشراك جميع المتدخلين في اتخاذ القرارات و مشاركتهم وهنا بدا مفهوم الحوكمة يطرح نفسه كآلية جديدة لتحقيق التنمية.

الفرع الثاني: تطبيقات الحوكمة المحلية في الجزائر:

تشكل البلدية و الولاية اقرب الادارات للمواطن وهي أساس النظام الاداري في الجزائر، وتجسد اللامركزية الادارية في التسيير، اناط المشرع الجزائري للبلدية والولاية من خلال النصوص ذات الصلة العديد من المهام المتعلقة بالحياة اليومية للمواطنين وبالمقابل اعطى الادارة المحلية الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري الضروري لممارسة مهمها، والسلطة في البلدية او الولاية يتم تكوينها من مواطني البلدية عن طريق الانتخاب لتسيير شؤونها، و رئيس البلدية والمجلس البلدي والمجلس الولائي يشكلان تجسيد حقيقي للمشاركة الشعبية في تسيير الشأن المحلي.

ومن بين اهم التعديلات التي جرت على قوانين الجماعات في الجزائر هو تعديل 2011 بموجب القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 والمتعلق بقانون البلدية، وتعديل 2012 بموجب القانون 12-07 المؤرخ في 29 فيفري 2012 المتعلق بالولاية صدر هذان القانونان استجابة للتغيرات الحادثة في العالم، و لنداءات المجتمع المدني والمنظمات الدولية الداعية الى تحسين الاداء الحكومي ومسايرة معايير الحوكمة[1].

[1]- عبد الرحمن خليفي، مداخلة بعنوان **قوانين الادارة المحلية الجديدة ومؤشرات الحوكمة في الجزائر**، محور المشاركة: المواطنة والحوكمة" سياسة الحوكمة وإصلاح الادارة العامة" ملتقى دولي بعنوان الحوكمة والمواطنة ودولة القانون، ص 10-16 متوفر على الرابط: http://www.univ-soukahras.dz/eprints/2014-782-2efcd.docx تاريخ التصفح: 19 فيفري 2017 على 15:35.

سنتطرق الى مبادئ المتعلقة بالحوكمة المحلية في الجزائر بصفة عامة والتي تشمل المبادئ التالية: الشفافية، المساءلة، الاستجابة، فعالية الاداء، المشاركة،محاربة الفساد، سيادة القانون، وهـــذا بحسب مبادئ البنك الدولي و صندوق النقد الدولي.

اولا/ المشاركة:

حيث تعتبر الديمقراطية والمشاركة أحد الأهداف الأساسية التي سعى المشرع الجزائري الـــى غرسها في الإدارة المحلية، و المشاركة في اتخاذ القرارات في إدارة الشؤون المحلية انطلاقا مـــن مبدأ حكم الناس لأنفسهم بأنفسهم ، فإشراك المواطنين في إدارة وحداتهم المحلية يدربهم على أصول العمل السياسي بما يعزز لديهم مهارات إدارة شئون الدولة والحكم[1].

وبحسب المادة 02 من القانون 11-01 المتعلق بالبلدية:

" البلدية هي القاعدة الاقليمية للامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل اطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية ".

كما تنص المادة 11 من نفس القانون على:

" تشكل البلدية الاطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجواري"

نلاحظ تأكيد المشرع على مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم بواسطة انتخاب من يمثلهم[2]، الانتخاب كآلية لتولي المناصب على مستوى البلدية له دلالاته وقيمته القانونية والتنظيمية، ولتكرس مشاركة المواطنين بصفة فعالة في تسيير الشؤون المحلية لم يتوقف المشرع عند هذا الحد فقط بل حث المجالس على تحفيز المواطنين للمشاركة بحسب نص المادة 12 من قانون البلدية.

" يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع اطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف الى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم"

---

[1]- نريمان بطيب، **الحوكمة المحلية في الخطاب السياسي الجزائري، واقع ورهانات**، مجلة العلوم السياسية والقانون، المركز الديمقراطي العربي، العدد الثاني 2017.

[2]- المادة 102 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية

ثانيا/ المساءلـــة:

تعد المساءلة من أهم الحقوق وهي بحد ذاتها منظومة من القواعد التـــي تحكـــم العلاقـــة بـــين المكلفين بالمسؤوليات في السلطة وبين اصحاب الحقوق الذين يتأثرون[1]؛

كرس القانون البلدي الجديد مبدأ المساءلة من خلال تحديد واجبات البلدية اتجاه المـــواطنين وبعده اخضاع اعضاء المجلس الشعبي البلدي والموظفين على مستوى البلدية الى العديد من انواع المساءلة، تنص المادة 03 من قانون البلدية: "**تمارس البلدية صـــلاحياتها فـــي كـــل مجـــالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون**".هذا في مجال خضوع جميع اعمال البلدية للقانون والمادة 14 تنص على : "يمكن كل شخص الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلـــدي وكذا القرارات البلدية" وهنا الرقابة الشعبية على اعمال البلدية.وتنص المادة 52 "**يعالج المجلـــس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته عن طريق المداولات** " وهنا الرقابة السياسية من طرف باقي اعضاء المجلس،

وتنص المادة 55 سجل المداولات يؤشر من طرف رئيس المحكمة والمداولات لا تنفذ الى بعد المصادقة عليها من طرف الوالي ويمكن ابطال المداولات بقوة القانون في الحـــالات المنصـــوص عليها في المادة 59، ويمكن للوالي ان يحل محل رئيس البلدية الرقابة القضائية والإداريـــة علـــى اعمال البلدي.اما بخصوص الرقابة على مالية الجماعات المحلية فقد نصت المادة 210 " **تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الادارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقا للتشريع الساري المفعول**" والمادة 175 من قانون الولاية بالنسبة للولاية ، و في حالة تسبب المنتخب او الموظف بتجاوزات يعاقب عليها القانون، كما تضمن قانون البلدية الجديد قسم خـــاص بحقوق والتزامات المنتخب البلدي، من خلال الاحكام الواردة في المواد من 37 الى 44 من قانون البلدية ، كما تطرق القانون الى المسؤولية في الباب الثاني من القانون البلدية المواد من 144 الى 148 و تعرضت لمسؤولية الولاية المواد 138 و 139 و 140 ومن خلال هاته الاحكام يتبين ان النية متجهة نحو تكريس مبادئ الحوكمة.

[1]- دليل قياس الفساد ومكافحته، **هيئة الامم المتحدة**، متوفر على الرابط:
http://www.undpaciac.org/publications/ABKGuide%20to%20measuring%20corruption%20and%20combating%20corruption.pdf تاريخ التحميل 15 اكتوبر 2019

ثالثا/ الشفافية:

تضمنت كل القوانين البلدية مواد متعلقة بالعلانية في المداولات إلا ما استثني بنص خاص، اما قانون البلدية 11-10 فتضمن مواد صريحة تكرس الشفافية منها المادة 11 " **يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية و الثقافية ؛ ويمكن في هذا المجال استعمال ، على وجه الخصوص الوسائط الاعلامية المتاحة**" كما تنص المواد و 14 و 22 و26 على الزام إعلام المواطنين بشؤونهم من طرف المجلس البلدي وحق الاطلاع على اعمال المجلس، اما المادة 22 من القانون البلدي الجديد اوجبت اعلان جدول الاعمال لإعلام الجمهور وإتاحة فرصة حضوره لأشغال المجلس.[1]

ويهدف المشرع من خلال تكريس مبدأ الشفافية الى تحقيق مجموعة من الاهداف:

- اتاحة فرصة للجمهور وهم في غالبيتهم الناخبين للممارسة رقابة شعبية على اعمال المجلس الشعبي البلدي؛
- تكريس المرونة في التعامل ورفع الضبابية و تحسيس المواطنين بالمسؤولية؛
- ربط التواصل بين الادارة المحلية والمواطنين؛
- اعلام المواطنين بنشاطات البلدية والسماح لهم بالمشاركة وإبداء ارائهم وتقديم استشارات واقتراحات؛
- الالتزام بالشفافية في التعامل يجبر الادارة على احترام القانون ويجعل من المواطنين اكثر تحمل لمسئولياتهم.

وهناك ارتباط وثيق بين المساءلة والشفافية لا نفع للشفافية دون مساءلة و لا يمكن تطبيق المساءلة في غياب الشفافية.

رابعا/ الكفاءة والفعالية: من أجل ضمان الكفاءة والفعالية في تسيير الجماعات المحلية نص قانون البلدية والولاية على وجوب استحداث لجان دائمة على مستوى البلدية و الولاية مهمتها الاساسية متابعة جميع اختصاصات المجلس ولا سيما تلك المتعلقة بـ:

[1]- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية،المرجع السابق، ص(160-165).

- الاقتصاد والمالية و الاستثمار؛
- الصحة و النظافة وحماية البيئة؛
- الري والفلاحة و الصيد البحري؛
- تهيئة الاقليم و التعمير والسياحة والصناعات التقليدية؛
- الشؤون الاجتماعية و الثقافية و الرياضية و الشباب.

كما تم تنظيم مصالح البلدية من أجل أكثر فعالية ومتابعة لتنفيذ البرامج العمومية وتقديم الخدمات العمومية، بحيث تنص المادة 149 على تحدث لدى البلدية اضافة مصالح الادارة العامة، مصالح عمومية تقنية قصد التكفل على وجه الخصوص بما يأتي:

- التزود بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة؛
- النفايات المنزلية و الفضلات الاخرى؛
- صيانة الطرقات وإشارات المرور؛ الانارة العمومية؛
- الاسواق المغطاة والأسواق والموازين العمومية؛
- الحظائر ومساحات التوقف؛ المحاشر؛ النقل الجماعي؛ المذابح البلدية؛
- الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء؛
- الفضاءات الثقافية التابعة لأملاكها؛
- فضاءات الرياضة والتسلية التابعة لأملاكها؛
- المساحات الخضراء؛

كما تم تنظيم الادارة العامة تحت إشراف الأمين العام من أجل تخفيف المسؤوليات على رئيس المجلس وتفريغه لحل مشاكل المواطنين.

خامسا/ الاستجابة:

تعني الاستجابة أن تسعي الأجهزة المحلية إلي خدمة جميع الأطراف المعنية، والاستجابة لمطالبها خاصة الفئات الهشة، وترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها علي درجة الشفافية وتوافر الثقة بين الأجهزة المحلية والمواطن المحلي.

ان طرق التسيير القديمة لم تستطيع الاستجابة لاحتياجات المواطنين لذلك فكر المشرع في استحداث طرق واليات جديد لتسيير المرافق العمومية المحلية، بحيث تنص المادة 150 من قانون البلدية يمكن للبلدية ان تسير مصالحها عن طريق التسيير المباشر او في شكل مؤسسة عمومية

بلدية، او عن طريق الامتياز او عن طريق التفويض، الشيئ الذي يعاب على المشرع في هاته النقطة هو عدم التطرق في هذا القانون او القوانين التي تلته لآليات ومؤشرات لتقييم الخدمة العمومية وقياس مدى الاستجابة لاحتياجات المواطن.

سادسا/ محاربة الفساد:

تتمثل محاربة الفساد في الجماعات المحلية في الالتزام بتطبيق القانون لا سيما في الصفقات العمومية، وجود اليات في الجماعات المحلية تمنع حدوث الفساد مثل انظمة الرقابة الداخلية، اعتماد اجراءات العمل واضحة يتم من خلالها تحديد المسؤوليات، منع تضارب المصالح ، اخلاقيات العمل و النزاهة، حماية الاموال العامة وتثمينها. وتلزم المادة 11 من القانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 و المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته؛ يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساسا:

- اعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها وكيفية اتخاذ القرارات فيها؛
- تبسيط الإجراءات الإدارية؛
- نشر المعلومات وتحسيس جميع الاطراف بمخاطر الفساد في الإدارة العمومية؛
- الرد على عرائض وشكاوى المواطنين.

وفي هذا نجد ان المشرع الجزائري حاول ان يضع بعض الاسس ليحد من هاته الظاهرة على سبيل المثال:

تنص المادة 160 تنص على ما يلي: **يتم احصاء الاملاك البلدية غير المنقولة في السجل البلدي لجرد الاملاك العقارية ويتم جرد الاملاك المنقولة في سجل جرد الاملاك المنقولة"**

كما تنص المادة 190 **تتأسس اللجنة البلدية للصفقات طبقا للتنظيم الساري المفعول المطبق على الصفقات العمومية.**

المبحث الثاني: واقع الحوكمة في لإدارة المحلية في الجزائر.

تتميز الجماعات المحلية في غالبية الدول النامية، بالضعف السياسي وعدم القدرة على التأثير وضعف التنظيم و عدم الكفاءة التسييرية، كما تتميز بالعديد من المظاهر السلبية مثل: انتشار الفساد وانعدام المحاسبة والمراقبة على المستوى المحلي، وهذا نتيجة تداخل الصلاحيات في صناعة القرار على المستوى المحلي، الصراع السياسي داخل تشكيلات المجالس المنتخبة، والبيروقراطية الادارية التي تعوق تحقيق الأهداف التنموية[1].

وبعدما تطرقنا في المبحث الاول إلى الاصلاحات التي جاءت بها قوانين الجماعات المحلية وتبنيها لمبادئ الحوكمة سنحاول في هذا المبحث التطرق الى واقع هاته الاصلاحات ومدى تجسيدها على ارض الواقع، كما سنتطرق الى مظاهر ضعف الحوكمة، والتحديات التي تواجه تطبيق الحوكمة في الجماعات المحلية.

المطلب الاول : اليات الحوكمة الادارة المحلية.

يرى العديد من الباحثين ان الحوكمة المحلية تسعى إلى تحقيق العديد من الاهداف مثل رفع الكفاءة أداء للجماعات المحلية ووضع انظمة للرقابة الداخلية كفيلة بالتقليل من المخاطر الفساد وعدم الالتزام، كما تساهم في التقليل او منع تضارب المصالح ووضع أنظمة للرقابة على أداء ونوعية الخدمات العامة، ووضع هيكل يحدد توزيع كافة الحقوق والمسؤوليات وتحديد القواعد والإجراءات والمخططات المتعلقة بسير العمل داخل المجالس المنتخبة ويمكن اهم الأهداف التي يمكن للحوكمة ان تحققها في الجماعات المحلية ما يلي:

الفرع الاول: بناء القدرات في الادارة المحلية:

شملت عملية بناء القدرات في الادارة المحلية عملية تكييف تسيير مواردها البشرية وفق الطرق الحديثة، وإعادة النظر في المناصب العليا في الادارة المحلية، بالإضافة الى تكثيف عملية تكوين اطاراتها في شتى الميادين وفيما يلي سنتطرق اليها بالتفصيل.

---

[1]- عصام بن الشيخ ولأمين سويقات، إدماج مقاربة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي – حالة الجزائر والمغرب، مخبر: "الديمقراطية التشاركية في ظلّ الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية" كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة قاصدي مرباح ورقلة،2013.

اولا/ تحسين ادارة الموارد البشرية:

شملت عملية تحسين ادارة الموارد البشرية في وزارة الداخلية، تكييف تسيير مواردها البشرية وفق الطرق الحديثة مثل التسيير التقديري للموارد البشرية، كما قامت الوزارة باستحداث قانون جديد متعلق بالإدارة البشرية المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في سبتمبر 2011، المتضمن القانون الاساسي الخاص موظفي ادارة الجماعات الاقليمية. وإعادة النظر في المناصب العليا في الادارة المحلية، تضمن استحداث 72 رتبة جديدة موزعة على ثمانية شعب تهتم بجميع جوانب المصالح البلدية، كم تم استحداث 19 منصب عالي ذي طابع وظيفي، ناهيك عن الاهتمام الخاص بتحسين اداء المرافق المحلية ذات الصلة المباشرة بالمواطن عبر استحداث مناصب شغل متخصصة لأعوان الشبابيك و الموظفين، فحسب وزير الداخلية بلغ عدد موظفي الجماعات المحلية في سنة 2016 حوالي 350 الف موظف وعون[1].

ثانيا/ تكوين اطارات الجماعات المحلية:

في إطار سياستها الرامية الى تثمين الموارد البشرية والتكوين المتواصل لموظفي القطاع، نظمت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بالتنسيق والتعاون مع العديد من جامعات الوطن، والمدرسة الوطنية للإدارة ومعاهد التكوين وتحسين المستوى التابعين للوزارة والمراكز التابعة لوزارة التكوين المهني العديد من الدورات التكوينية، لفائدة رؤساء المجالس المنتخبة، وموظفي الادارة المحلية بجميع المستويتهم دورات تكوينية[2]، سنحاول ذكر بعضها فقط فيما يلي:

1- **تكوين اطارات البلديات** : شمل هذا التكوين 5200 متصرف إقليمي على مستوى البلديات، بجامعة لونيسي على بالبليدة أشرف السيد المدير العام للموارد البشرية و التكوين والقوانين الأساسية لوزارة الداخلية بافتتاحها بتاريخ 29 جانفي 2017 دامت الدورة سبعة أسابيع والتي هدفت إلى تعزيز قدرات الموظفين في ظل المقاربة الجديدة للخدمة العمومية؛ وشملت المحاور التالية:

---

[1]- نور الدين بدوي وزير الداخلية ، رد على سؤال شفوي بالبرلمان حول تدابير جديدة لإضفاء نجاعة أكثر على دور الجماعات المحلية، بتاريخ 23 سبتمبر 2016. متوفر على رابط الاذاعة الوطنية: https://www.radioalgerie.dz/news/ar/article/20160923/88703.html

[2]- **استراتجية التكوين لوزارة الداخلية** ، متوفر في موقع وزارة الداخلية: تاريخ الاطلاع 12 جوان 2020 https://www.interieur.gov.dz

- التنظيم المؤسساتي والإداري.
- المالية المحلية.
- تسيير الموارد البشرية.
- المنازعات.
- قانون الأملاك والقانون العقاري.
- الإحصاء والتحرير الإداري.
- الصفقات العمومية.

2- **تكوين الامناء العامون للبلديات** : تم عن طريق تنظيم ثلاثة دورات تكوينية كان الهدف منها تعزيز كفاءات هؤلاء الإطارات في مختلف الميادين لاسيما في ميدان تسيير الموارد البشرية، المنازعات الإدارية، الصفقات العمومية و المالية المحلية.

3- **تكوين في الصفقات العمومية:** خصت هذه الدورة التكوينية لـ 96 مكلف بالصفقات العمومية على مستوى 48 ولاية (رؤساء مكاتب الصفقات العمومية على مستوى الأمانة العامة للولاية و مديرية الإدارة المحلية) بالإضافة إلى 548 مكلف بالوصاية على مستوى الدوائر و1541 مكلف بالصفقات العمومية على مستوى البلديات.

4- **تكوين المهندسين في التسيير التقني والحضري:** كان الهدف من هذا التكوين هو تعزيز معارف مهندسي الإدارة الإقليمية في التسيير التقني والحضري في مجالات تخصصاتهم واكتساب الخبرات اللازمة لتنفيذ مهامهم في مجال التسيير التقني و الحضري، أبرمت اتفاقية تعاون مع جامعة المسيلة (المعهد الوطني للتسيير التقني و الحضري) لتكوين أكثر من 3000 مهندس على مستوى الولايات و البلديات. وانطلقت العملية يوم 10 أفريل 2016 بالنسبة لولاية المسيلة حيث تم تكوين كمرحلة أولى 73 مهندس للإدارة الإقليمية في التسيير التقني والحضري، أما المرحلة الثانية فانطلقت شهر ديسمبر 2016 وتخص 123 مهندس تابع لبلديات ولايات الأغواط والجلفة والمدية وغرداية تم تكوينهم بالمركز الوطني لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية وتحسين مستوياتهم وتجديد معلوماتهم.

5- **فتح مدرسة خاصة لتكوين مهندسين للإدارة الإقليمية في تلمسان: الهدف من انشاء هاته المدرسة هو تكوين مهندسين للإدارة الإقليمية في التسيير التقني والحضري وهي تستقبل حوالى**

200 طالب حاصل على شهادة اللسانس في احدى التخصصات المرتبطة بالتسيير التقني والحضري اول دفعة 2019.

من خلال البرنامج السابق نلاحظ عدم ادراج محور الاتصال في البرنامج التكويني، بالرغم من انه من اهم ما يحتاجه الموظف في البلدية ، حيث تعتبر البلدية اكثر ادارة يتوجه اليها المواطنين لطرح مشاكلهم وانشغالتهم، ونقص الاتصال هو من كان السبب في الاحتجاجات المتكررة من المواطنين للتعبير عن انشغالاتهم.

الفرع الثاني: تحسين الموارد المالية للجماعات المحلية:

من اجل رفع مستوى الإيرادات الضريبية للجماعات المحلية لا سيما الخاصة بالبلديات فقد تم في سنة 2008 إدراج العديد من الإجراءات ضمن قوانين المالية و تتمثل فيما يلي:

1. تخصيص 50% من الضريبة على الناتج الخام IRG الخاص بالمداخيل الايجارية لصالح البلديات.
2. الزيادة في الرسم الخاص المتعلق برخص العقار و لا سيما على مستوى التجمعات الكبرى
3. توسيع رسم الإقامة على كافة البلديات مع الزيادة في التعريفة بصفة متزنة حسب تصنيف مراكز الإيواء المعنية.
4. الزيادة في الضريبة المستحقة للدولة، الولاية أو البلدية بعنوان البناء في الأملاك العمومية بناء على ترخيص الطرقات لصالح الأشخاص المعنويين أو الطبيعيين الخاضع للقانون العام أو الخاص.
5. تخصيص 50% من الضريبة الجزافية الوحيدة لفائدة الجماعات المحلية.
6. تخصيص أقساط من الرسوم البيئية المخصصة للدولة لصالح البلديات
7. اصلاح نظام التضامن المالي مابين الجماعات المحلية
8. منح تخصيص سنوي من ميزانية الدولة لصالح الجماعات المحلية للتكفل بأعباء الأثر المالي الناتج عن الزيادة في أجور موظفي الجماعات المحلية

- منح تخصيص سنوي من ميزانية الدولة لصالح البلديات للتكفل بنفقات تسيير وحراسة المدارس الابتدائية.

كان لهاته الاجراءات اثر جيد على ايرادات البلدية لكنه سرعان ما تأثر بالزيادة الاجور التي اقرتها الدولة، ولولا تكفل الدولة بأثر هاته الزيادات لكان اكثر من 50 %من البلديات عاجزة عن دفع مرتبات موظفيها.

الفرع الثالث: إجراءات موجهة لتحسين تسيير الجماعات المحلية وعصرنتها.

تنفيذا لمخطط عمل الحكومة الهادف إلى تحسين أداء الإدارة العمومية وجعله يتميز بالفعالية والشفافية، قامت وزارة الداخلية و الجماعات المحلية بتجسيد عدة مشاريع هامة في مجال عصرنة المرفق العام باستعمال الوسائل التكنولوجية الحديثة، تهدف مجمل هذه الإنجازات إلى تمكين المواطن من خدمة عمومية ذات جودة ونوعية.

اولا/ تطوير استخدام التكنولوجيا في التسيير:

أ. رقمنة جميع سجلات الحالة المدنية على مستوى الوطني وإحداث السجل الوطني الآلي للحالة المدنية و ربط كل البلديات و ملحقاتها الإدارية وكذا البعثات الديبلوماسية و الدوائر القنصلية به. و لقد مكن هذا الإنجاز من:

ب. تمكين المواطن من استخراج كل وثائق الحالة المدنية بصفة آنية من أي بلدية أو ملحقة إدارية عبر الوطن دون أن يتكبد عناء التنقل.

ت. استخراج الوثائق عن بعد: تمكين الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج بتقديم طلب الحصول على عقد الميلاد الخاص 12خ مباشرة عبر خدمة الأنترنيت والحصول عليه من الممثلية الديبلوماسية أو القنصلية المسجل فيها.

ث. إنشاء السجل الوطني الآلي لترقيم المركبات الذي مكن المواطنين من الحصول على بطاقات الترقيم لمركباتهم بصفة آنية ودون تكبد عناء التنقل إلى ولاية التسجيل.

كان لهاته الخدمات اثر جد اجابي على حياة المواطنين، فقد ساهمت بشكل كبير في التقليل من طوابير الانتظار و التقليل من الجهد و المال بحيث كان يتطلب استخراج شهادة الميلاد خ 12 الانتقال الى البلدية الام والذي يعيش خارج البلاد كذلك، اما الان عبر الإنترنت تمكن طالبي جواز السفر البيومتري من متابعة مراحل معالجة ملفاتهم، و تمكين الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج بتقديم طلب الحصول على عقد الميلاد الخاص 12خ مباشرة عبر خدمة الأنترنيت والحصول عليه من الممثلية الدبلوماسية أو القنصلية المسجل بها.

ثانيا/ اعتماد المرونة في تسيير المرافق العمومية.

كان الهدف من مشروع قانون البلدية الجديد هو التوجه نحو الفعالية و إرساء قواعد جديدة غايتها تحسين رؤية المؤسسات وتحقيق الجدية في أدائها مع تشجيع روح المبادرة وعصرنة طرق التسيير والعمل على تقليص دور تدخل الجماعات المحلية في التسيير المباشر لحاجيات المواطنين من خلال إعادة توزيع الثروة بين القطاعين العام و الخاص.

في سنة 2018 قامت الدولة بإصدار قانون خاص بتفويض المرفق العمومي وحددت الاليات والشروط المتعلقة بهذا النمط من التسيير؛ وحثت الدولة البلديات حول وإمكانية اللجوء إلى أسلوب التفويض في مجالات التزويد بالمياه الصالحة للشرب، النقل المدرسي، الأسواق الجوارية و مواقف السيارات مشيرا إلى أن تجسيد هذه الأحكام التنظيمية الجديدة سيسمح بتسيير أفضل للجماعات المحلية عن طريق خلق الثروة من خلال تثمين و تسيير المنشآت المنتجة.

الفرع الرابع: إصلاح ميزانيات الجماعات المحلية:

تطبيقاً لأحكام قانون المالية لسنة 2011، قامت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بعمليات عصرنة التسيير المالي للجماعات المحلية لاسيما من خلال إعداد ميزانية جديدة للبلديات[1]:

في هذا الإطار، تمَ تنظيم العديد من لأيام الدراسية من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية حول الميزانية الجديدة للبلديات لفائدة الإطارات المحلية (المفتشين العامين للولايات، مديري الإدارة المحلية، رؤساء الدوائر، الأمناء العامين للدوائر، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، الأمناء العامين للبلديات، أمناء خزينة البلديات ومابين البلديات، والمراقبين الماليين للبلديات)، بمشاركة ممثلين عن مجلس المحاسبة ووزارة المالية.

وأهم التعديلات التي جاء بها قانون المحدد لشكل ميزانية البلدية و القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2013 المحدد للإطار الميزانية البلدية ويضبط عنوان و رقم تقسيمات الأبواب والحسابات،[2] هو ثلاثة محاور رئيسية والمتمثلة فيما يلي:

---

[1]- المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المؤرخ في 21 أوت 2012، المتضمن شكل ومضمون ميزانية البلدية.

[2]- فراري محمد، **يوم دراسي حول الإطار الميزانياتي الجديد للبلديات**، وزارة الداخلية و الجماعات المحلية،

اولا/ تصنيف الحسابات وفقا للمخطط المحاسبي؛

تم اعادة تصنيف جميع حسابات البلدية وفق المخطط المحاسبي كما يلي:

- الصنفين 1 و 2 تخص نفقات وإيرادات التجهيز والاستثمار.
- الصنفين 6 و 7 تخص نفقات وإيرادات قسم التسيير.
- الصنف 0 يخص الترحيلات والنتائج السابقة.
- الصنف 8 يتضمن النتائج.

ثانيا/ اعداد المدونة الجديدة بحسب طبيعة النفقة والإيراد مع توزيعها حسب المصالح؛

تم تجميع جميع النفقات المتعلقة بمصلحة واحدة على سبيل المثال :

الباب 903 – مجموع العقارات والمنقولات غير المنتجة للمداخيل

الباب الفرعي 9031 – نفقات تسيير وصيانة المدارس الابتدائية.

الفصل 60 – سلع ولوازم.

المادة 609 – لوازم اخرى.

وتضم ميزانية البلدية بحسب التقسيم الجديد ثمانية مصالح خمسة متعلقة بقسم التسيير وثلاثة متعلقة بقسم التجهيز:

- المجموعة 90 : المصالح الغير مباشرة.
- المجموعة 91 : المصالح الإدارية.
- المجموعة 92 : المصالح الاجتماعية.
- المجموعة 93 : المصالح الاقتصادية.
- المجموعة 94 : المصالح الجبائية.
- المجموعة 95 : برامج البلدية.
- المجموعة 96 : برامج لحساب الغير وبرامج التعاون المشترك ما بين البلديات.
- المجموعة 97 : العمليات الخارجة عن البرنامج.

سمح هذا التقسييم الجديد بتطبيق مبادئ المحاسبة التحليلية على كل مصالح البلدية.

- جعل المجلس الشعبي البلدي يطلع على المعلومات المالية المتعلقة بمصالح البلدية.

- تزويد رئيس المجلس الشعبي البلدي بالمعلومات المالية.
- توحيد النفقات المتعلقة بالمرافق العامة البلدية ووضع إطار للنفقات القياسية.

ان المدونة الجديد للبلدية جيدة تساهم في اضفاء نوع من الشفافية على ميزانية الجماعات المحلية وتحديد اسباب العجز ونقط الضعف ومن خلالها يمكن بناء بعض المؤشرات لقياس الاداء من خلال قياس مدخلات كل مصلحة ومخرجاتها على حدى، لكن ما يعاب على وزارة الداخلية هو تأخرها في مراجعة وتحيين التعليمة ب 01 المتعلقة بالعمليات المالية للبلديات والى غاية سنة 2020 لم تتم هاته التحديثات.

الفرع الخامس: توسيع المشاركة في تسيير شؤون المحلية.

بعد صدور قانون البلدية الجديد سعت وزارة الداخلية الى حث رؤساء المجالس المنتخبة على وجوب مشاركة المواطنين في القرارات المتعلقة بالشؤون العامة لاسيما تلك المتعلقة بالبرامج التنموية (المخططات البلدية للتنمية، والمشاريع الممولة من الصندوق الوطني للضمان والتضامن مابين الجماعات المحلية)، من بين هاته اللقاءات لقاء و زير الداخلية في 17 جانفي 2018 مع رؤساء المجالس البلدية الذي شدد على ضرورة مشاركة المواطن، وأصدر بهذا الخصوص تعليمة تلزمهم بنشر جداول المداولات للجمهور.

وهنا تتضح لنا اشكالية تطبيق الحوكمة في الجماعات المحلية، كيف تلزم الوزارة رؤساء المجالس المنتخبة بتعليمة تطبيق مبادئ الحوكمة المفروضة بمواد في قانون البلدية وهذا إن دل إنما يدل على غياب الرقابة، وضعف المتابعة و التقييم من السلطات على اعمال الجماعات المحلية، وفيما يلي سنتطرق لأهم نقاط ضعف الحوكمة في الجماعات المحلية في الجزائر.

المطلب الثاني: مظاهر ضعف الحوكمة في الادارة المحلية.

باشرت الدولة الجزائرية العديد من الاصلاحات وعلى جميع المستويات من خلال اصدار قوانين جديدة مثل قانون مكافحة الفساد و تعديل قوانين اخرى كانت موجودة مثل قانون الانتخابات وقانون البلدية والولاية قانون الصفقات العمومية وتم التطرق فيه الى تفويض المرفق العام الذي لم يكن موجود من قبل ، تعزيز الرقابة من خلال الزام البلديات بالرقابة المسبقة ، قانون المنتخبين المحليين ، كان الهدف منها هو تحسين الاداء الاداري في الجزائر بما فيه الادارة المحلية ، اختلفت

شعارات الاصلاح باختلاف الحكومات ، الديمقراطية التشاركية، تقريب الادارة من المواطن، عصرنة الادارة الى ....الخ، لكن كل محتويات هاته الاصلاحات كانت تتضمن في طياتها تطبيق مبادئ الحوكمة.

هذا في الجانب النظري و القانوني اما في الواقع فيختف تماما على ما جاءت به هاته القوانين فنجد هناك نقص كبير في تطبيق والالتزام بمبادئ الحوكمة وهذا باعتراف الحكومة بحيث جاء في كلمة الوزير الاول عبد العزيز جراد عند تقديمه لبرنامج الحكومته

" لقد عرفت بلادنا في السنوات الأخيرة تسييرا كارثياً للدولة وممارسات تسلطية أدت إلى نهب ثروات البلاد والقيام بعملية هدم ممنهج لمؤسساتها ولاقتصادها بهدف الاستيلاء على خيراتها، كما أفضت هذه الممارسات إلى تهميش الكفاءات الوطنية المخلصة والنزيهة، وإلى زعزعة أسس الدولة مهددة بذلك لحمة شعبها، إن هذا الواقع المرير هو الذي دفع بالجزائريين يوم 22 فبراير 2019 إلى استنكار ورفض محاولة إضعاف بلادنا. فخرج الشعب بكل مكوناته و فئاته لكي لا يتكرر ذلك مرة أخرى، إن الشعب الجزائري يطالبنا اليوم بالتغيير الشامل للمنظومة المؤسساتية التي تجاوزها الزمن، فهو يرغب في بروز ممارسات سياسية سليمة وديمقراطية حقيقية، كما يطمح إلى حوكمة اقتصادية عصرية و شفافة تكون في منأى عن ممارسات الفساد والمحسوبية والتضليل.

الفرع الاول: مظاهر غياب الحوكمة في الادارة المحلية:

تتسم الادارة المحلية في الجزائر بالعديد من المظاهر السلبية التي تدل على ضعف الحوكمة والتي يمكننا ان نحصرها فيما يلي:

اولا/ انتشار وتفشي الفساد في الجماعات المحلية:

اصبحت اخبار الفساد من يومياتنا فلا تكاد تفتح جريدة او تتصفح موقع اخباري او تشاهد قناة اخبارية الى وتحتوي في اخبارها قضية فساد و ما احتلالنا المرتبة 106 بحسب المنظمة الدولية للشفافية الى دليل يؤكد هذا بالرغم من اصدار القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومحاربته.

وبحسب ما جاء في تصريح لوزير الداخلية والجماعات المحلية السابق السيد نور الدين بدوي، في معرض إجابته على انشغالات النواب المتعلقة بنصي المشروعين المتعلقين بنظام الانتخابات

والهيئة المستقلة لمراقبة الانتخابات على " هناك 250 منتخب تم متابعتهم تم إعادة إدماج 130 منتخب منهم في مناصب عملهم بعد ثبوت براءتهم والبقية في انتظار قرارات العدالة "[1].

ثانيا/ غياب المساءلة:

للمساءلة ثلاثة أبعاد مهما كان نوعها فهي تشير الى التزام القائمين على السلطة بتحمل المسؤولية عن افعالهم، وتبريرها للأشخاص الذين تؤثر فيهم، وخضوعهم لشكل من اشكال العقوبات القابلة للتطبيق اذا تبين ان سلوكهم او تبريرهم غير مرضيين.

في الواقع نجد ان المسؤول في الجزائر لا يتعرض للمساءلة الى في حالات نادرة لاسيما في العشرين السنة الماضية، بسبب ضعف النخب السياسية والأحزاب في مساءلة المنتخبين كما ان الوصول الى المركز النيابي لا يخضع الى التمثيل الشعبي بل الى اعتبارات اخرى، عدم استقلالية القضاء، تورط الادارة في الفساد، عدم التصريح بالممتلكات. ضعف تطبيق القانون.

ثالثا/ انعدم المشاركة:

خصص المشرع باب كامل في قانون البلدية يتعلق بمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم لاسيما فيما يتعلق بالتنمية لكن هناك فجوة كبيرة بين المواطنين و مسؤوليهم المحليين بحيث من بين المخالفات المسجلة في تقارير مجلس المحاسبة المتعلق بتنفيذ ميزانية لسنوات 2015 و2016 عدم استشارت المواطنين حول اولويات التنمية.

رابعا/ غياب العدالة الاجتماعية:

كشف التقارير الذي عرضه رئيس الجمهورية على الحكومة والولاية عن وجود فروقات كبيرة في التنمية بين مناطق الشمال ومناطق الداخلية و الجنوب وبين بلديات في نفس الولاية وبين الاحياء في نفس البلدية بالرغم من ان المواطنين متساوين في الواجبات لكن هناك عدم المساواة ، يرجع المدير التنفيذي لبرنامج الانمائي لهيئة الامم المتحدة في تقريره لسنة 2019 ان المحرك الاساسي للاحتجاجات هو عدم المساواة[2].

[1]- موقع وزارة الداخلية: https://www.interieur.gov.dz

[2] – تقرير التنمية البشرية للبرنامج الانمائي لهيئة الامم المتحدة يمكن تحميله على الرابط:
http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_arabic.pdf

وفي أخر إحصاء قامت به وزارة الداخلية سنة 2020 نحو 15 ألف منطقة ظل يقطنها ثمانية ملايين و نصف نسمة، لا تتوفر على الكثير من الضروريات الأساسية كالغاز والكهرباء والمـــاء"، حسبما كشف عنه وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية كمال بلجود[1].

ويحدد تقرير هيئة الامم المتحدة لسنة 2015، أربعة مكونات للعدالة الاجتماعيـــة وهـــي : المساواة و الانصاف وحقوق الانسان والمشاركة، وركز مفهوم الانصاف على توزيـــع الثـــروات لتحقيق العدالة، وغياب هاته المكونات سوف يخلق شعور بعدم الانتماء وإقصاء العديد من فئات من المجتمع وهو امر خطير وله عواقب سلبية على المجتمع[2].

خامسا/ غياب الاستجابة:

إن من واجبات الدولة و السلطات المحلية تلبية احتياجات المواطنين في زمن معقول وبنوعية محددة، لكن هذا موجود فقط في شعارات الحملات الانتخابيـــة فقـــط، والاحتجاجـــات المتكـــررة للمواطنين دليل على نقص الاستجابة او عدمها، اصبحت الاستجابة مرتبطة بقطع الطريق او تدخل الصحافة في بث واقع الحال هي التي تأتي بالاستجابة،

فالعديد من المواطنين يشتكون من انعدام الربط بالماء والغاز وشبكات الصرف الصـــحي وتعبيـــد الطريق، النقل المدرسي، هاته الحاجات الاساسية من واجب الدولة تلبيتها في أسرع وقـــت، أمـــا بالنسبة للمرافق الاخرى فالاستجابة فعادة متكون مرهونة بالحسابات السياسية؛

ركز برنامج عمل الحكومة الجديدة 2020-2024 على الاستجابة السريعة لتلبية احتياجات المواطنين عن طريق تبني مخططات قطاعية استعجاليه ستساهم فـــي تحســـين مســـتوى معيشـــة المواطنين وتوفير أدنى حد من الخدمة العمومية، لا سيما في المناطق النائية التي اطلق عليها رئيس الجمهورية عبد المجيد تبون، مناطق الظل أو المناطق المنسية، علاوة على ذلك، فقد أعد مخطـــط عمل الحكومة وفـــق مسعى يرمي إلى الاستجابة للاحتياجات والتطلعات الـــمشروعة التي عبـــر عنها الشعب الجزائري في كل ميادين الحياة، مع إحداث قطيعة نهائية و نوعية مع الـــــممارسات البالية في الحوكمة السياسية والاجتماعية والاقتصادية للبلاد." [3]

[1]- تصريح وزير الداخلية كمال بالجود حول مناطق الظل، الاذاعة الوطنية ، متوفر على الرابط:
https://www.radioalgerie.dz/news

[2]- تقرير التنمية الاجتماعية الثالث: عدم اهمال احد: ادماج الفئاة المهمشة في البلدان العربية:
https://www.unescwa.org/file/105443/download?token=ALo0AfIB

[3]- مخطط عمل الحكومة ، موقع الوزارة الاولى على الرابط:
http://www.premierministre.gov.dz/ar/premier-ministre/activites/com-11-02-2020-ar.html

سادسا/ انعدام الشفافية:

هناك عدة انواع من الشفافية منها المالية وتتعلق بالموارد والنفقات واليات التمويل وتقديم الحسابات ومنها الاجرائية المتعلق باتخاذ القرارات، بالنسبة للشفافية في البلديات نجد انها ضعيفة بحيث معظم البلديات لا تنشر معلوماتها المالية ولا صفقاتها ولا حساباتها الادارية (حسابات نهاية السنة) في مواقعها الالكترونية ان وجدت، و في بعض الحالات لا تنشر حتى جداول المداولات الملزمة بها قانونا، ولا تخصص اماكن كافية في المجالس لتمكين المواطنين من الحضور المداولات.

عدم الاعتماد على تكنولوجيا الاعلام والاتصال في نشر اعلانات الاستشارات والصفقات العمومية واقتصارها على طرق تقليدية مثل الالصاق والجرائد التي لا تنشر، لينتهي بها المطاف بإعلان حالات عدم جدوى لتذهب الى التراضي البسيط وفق اسعار خيالية.

سابعا/ ضعف الاستقرار السياسي وغياب الثقة :

ان المجالس المنتخبة هي اللبنة الاساسية للتنمية المحلية ومكان تمثيل المواطنين، لكن في الواقع لا نجدها تقوم بمهامها الانتخابية لعدة أسباب أهمها:

- إنسداد هاته المجالس بسبب النزاعات السياسية؛
- ضعف الاداء لدى المنتخبين وقلة الخبرة والكفاءة؛
- غياب المبادرة و التقيد بالتوجهات (الولاية والدائرة) وإتباع الاجندات الحزبية؛
- نقص الامكانيات المالية للبلديات؛
- غياب التخطيط الاستراتيجي واستغلال امكانيات المحلية؛
- عدم اشراك القطاع الخاص في العملية التنموية.

في بداية العهدة الانتخابية في 2017 قامت الرابطة الوطنية لحقوق الانسان بإجراء دراسة استقصائية حول وضعية المجالس المنتخبة ومدي استجابتها لاحتياجات المواطنين، كشفت هاته الدراسة بان قرابة 137 بلدية مشلولة وعاجزة عن تحريك دواليب التنمية بسبب انسدادها وعدم تحرك الحكومة لتطبيق القانون[1].

[1]- عبد الله ندور، ازيد من 137 بلدية مشلولة، مقال صحفي، جريدة البلاد، 24 فيفري 2018.

ويقول الوزير الاول ان استرجاع و تعزيز الثقة بين الشعب و حكامه، ستتم عبر قيام ديمقراطية أساسها التداول على السلطة، واحترام الحريات الفردية والجماعية، والعدالة الاجتماعية وترسيخ دولة الحق والقانون[1].

المطلب الثالث : تحديات تطبيق مبادئ الحوكمة في الجماعات المحلية:

هناك العديد من الاسباب والمشاكل التي تعيق تطبيق مبادئ الحوكمة في الادارة المحلية منها ما هو متعلق بالإدارة المحلية في حد ذاتها ويمكن ان نقول عنها تحديات داخلية، ومنها ما يتعلق بالإطار القانوني والاستقلالية بكل انواعها المالية والإدارية ويمكن ان نسمها تحديات خارجية وهناك تحديات اخرى تتعلق بالمجتمع والوعي الاجتماعي.

لعل اهم التحديات هو ضعف الادارة المحلية في العديد من البلديات والولايات الجزائرية وعدم امتلاكها للإمكانيات البشرية المؤهلة لتقود تطبيق هاته المبادئ، في ظل انتشار الفساد الذي يسعى الى تحطيم المحاولات الجادة لأنه بكل بساطة يستفيد من عدم التنظيم وغياب الشفافية.

وفيما يلي نعرض اهم الاسباب التي تقف حجر عثر في تطبيق مبادئ الحوكمة في الادارة المحلية:

الفرع الاول: نقص تأهيل الامكانيات البشرية:

قامت وزارة الداخلية بمجهودات معتبرة لإصلاح الادارة المحلية، من خلال تكييف تسيير مواردها البشرية وفق الطرق الحديثة مثل التسيير التقديري للموارد البشرية،

كما قامت باستحداث قانون جديد متعلق بالإدارة البشرية المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في سبتمبر 2011، المتضمن القانون الاساسي الخاص موظفي ادارة الجماعات الاقليمية. وإعادة النظر في المناصب العليا في الادارة المحلية، تضمن استحداث 72 رتبة جديدة موزعة على ثمانية شعب تهتم بجميع جوانب المصالح البلدية، كم تم استحداث 19 منصب عالي ذي طابع وظيفي،

ناهيك عن الاهتمام الخاص بتحسين اداء المرافق المحلية ذات الصلة المباشرة بالمواطن عبر استحداث مناصب شغل متخصصة لأعوان الشبابيك والموظفين، فحسب وزير الداخلية بلغ عدد موظفي الجماعات المحلية في سنة 2016 حوالي 350 الف موظف وعون.

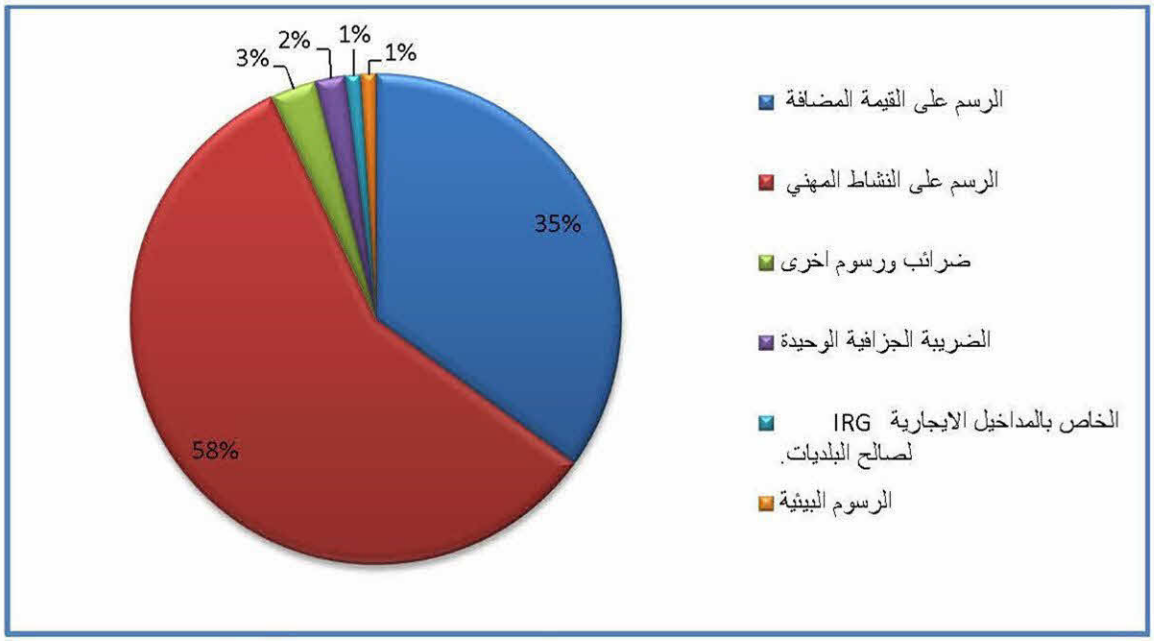
[1]– موقع وزارة الداخلية على الرابط: https://www.interieur.gov.dz

الفرع الثاني: تعقيد نظام جباية المحلية:

أجرت وزارة الداخلية تشخيصا لى النظام الضريبي المحلى وكانت النتيجة انه هنـــاك اخـــتلالات كبيرة تتمثل اهمها في:

- فسيفساء من الضرائب و الرسوم (21 ضريبة ورسم)
- اختلافات كبيرة في مستوى مداخيل مختلف الضرائب و الرسوم.
- ضعف تحصيل مختلف الضرائب و الرسوم.

الشكل رقم (2- 1) عدد الرسوم الجبائية المحلية و مساهمتها في تمويل الميزانيات المحلية



المصدر: وزارة الداخلية على الرابط: https://www.interieur.gov.dz

- نظام ضريبي في صالح المناطق الصناعية و أو التجارية
- المداخيل الضعيفة للضرائب الناجمة عن الأملاك
- ضعف الموارد البشرية المحلية

تقوم الدولة سنويا بتعويض الجماعات المحلية عن نقص القيمة الجبائية مقابل إلغاء الدفع الجزافي و تخفيض نسبة الرسم على النشاط المهني: يقدر مبلغ هذا التخصيص لســنة 2014 بـــ 94,8 مليار دج موزع كما يلي:

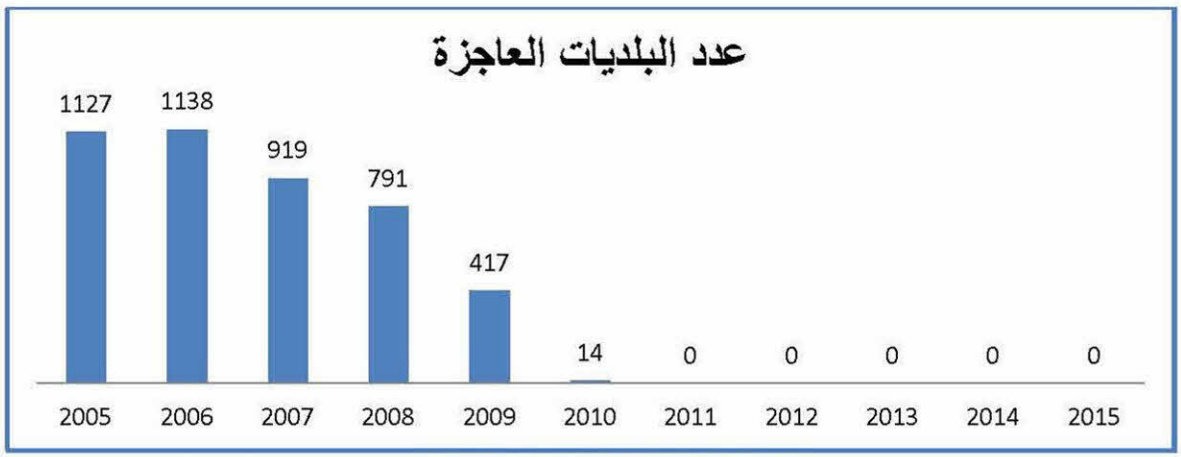
- 57,16 مليار دج لفائدة البلديات.

- 1,10 مليار دج لفائدة الولايات.
- 6,7 مليار دج لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

الفرع الثالث:عجز الميزانيات المحلية:

هناك العديد من البلديات كانت تعاني من العجز في الميزانية عادة ما يكون هذا العجز كلـــي أو جزئي ويتعلق بعدم القدرة على تمويل المشاريع التنموية المتعلقة بتحسين حياة المواطنين وهناك بعض البلديات تعاني من عجز حاد بحيث لا تستطيع حتى التكفل بالنفقات الالزامية المتعلقة بالتسيير مثل الاجور و الكهرباء والماء ومستلزمات الادارة ، كانت الدولة في كل مرة تخصص مبالغ هامة لمسح ديون البلديات لاسيما بين الانتخابات ، وبقيت الحالة في تزايد مستمر الى غاية تقرر القضاء عليه من خلال إخضاع البلديات إلى الرقابة المسبقة أو رقابة الالتزام مما اجبر رؤساء البلديات عدم الالتزام بأي نفقة إلا اذا كان لديها الإعتمادات الكافية، والمنحنى الموالي يوضح كيف تم تخفـــيض عدد البلديات العاجزة.

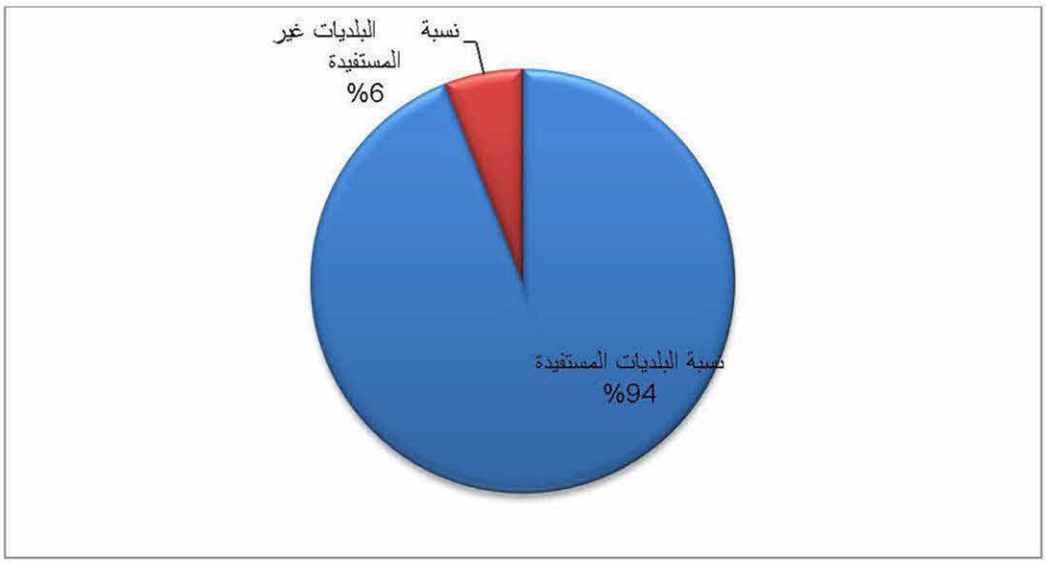
الشكل رقم (2-2) عدد البلديات العاجزة في الجزائر(2005-2015)



المصدر وزارة الداخلية على الرابط: https://www.interieur.gov.dz

تكفلت الدولة بالنفقات الاجبارية على البلديات لاسيما الزيادات في اجور المـــوظفين، كمـــا تكفلت الدولة بمصاريف صيانة المدارس و النقل المدرسي، فخلال سنة 2015، خصص الصندوق المشترك للجماعات المحلية منحة معادلة التوزيع بالتساوي المقدرة بـــ : 82 مليار دج، وزعـــت 72مليار دينار لفائدة 1442 بلدية و 10 مليار دينار لفائدة 36 ولاية.

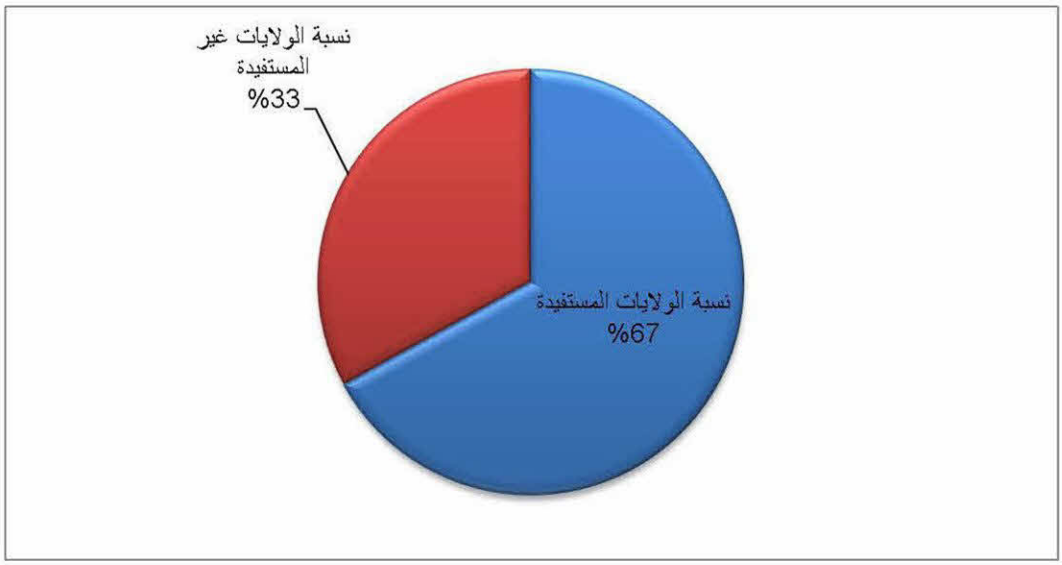
الشكل رقم(2-3) توزيع 72 مليار دينار في 2015 على البلديات



المصدر: وزارة الداخلية على الرابط: https://www.interieur.gov.dz

من خلال الشكل المبين اعلاه نلاحظ بان غالبية بلديات الوطن استفادت أي بمعدل 94 % اما البلديات التي لم تستفد فهي تمثل 06 % وهي البلديات التي تم تصنيفها كبلديات غنية أي لديها اريحية مالية.

الشكل: رقم (2-4) توزيع 10 مليار على الولايات



المصدر وزارة الداخلية على الرابط: https://www.interieur.gov.dz

من خلال الشكل المبين اعلاه نلاحظ بان توزيع الاعتمادات على الولايات يختلف عن البلديات الوطن بحيث استفادة الولايات من 10 مليار دينار فقط ويعود هذا لان البلديات هي من تتكفل بمعظم الخدمات العمومية ، اما بالنسبة الى الاستفادة فنجد ان 67 % من الولايات استفادة ، اما باقي الولايات والتي تمثل 33% فلم تستفد.

فبحسب المدير العام لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية(2018) انه تم تسجيل حوالي 1200 بلدية تعاني من عجز مالي من أصل 1541 بلدية على المستوى الوطني[1]، أي انه 77,8 % من البلديات تعاني العجز، اما عدد البلديات المصنفة كبلديات غنية لا يفوق عددها 200 بلدية أي ما يمثل بالتقريب 13% وهي متواجدة على مستوى الولايات الكبرى والولايات ذات النشاط الاقتصادي الكبير، وتعمل الدولة من خلال الصندوق على دعم البلديات العاجزة لتمكينها من التكفل الجيد بالخدمات العمومية المختلفة وتعتبر بلدية حاسي مسعود كأغنى بلدية بمداخيل سنوية تفوق 500 مليار سنتيم بفضل إيرادات المحروقات، فيما لا تتجاوز المداخيل السنوية لأفقر بلدية 100 مليون سنتيم.

وأكد المدير العام للصندوق أن البلديات التي تعتبر عاجزة ماليا هي تلك التي لا تستطيع تغطية نفقاتها الإجبارية ولا تتعدى مداخليها المعدل الوطني وثمن المسؤول ذاته الدور الكبير الذي يؤديه الصندوق في تحسين الوضعية المالية للبلديات العاجزة، حيث يتم في بعض الحالات رفع المداخيل المالية من 100 مليون سنتيم إلى 10 ملايير سنتيم، بفضل نظام تضامني يتم العمل به منذ الاستقلال.

الفرع الرابع: قصور السياسات التنموية المتبعة:

تخصص الدولة الجزائرية سنوياً مبالغ معتبرة ضمن الميزانية العامة للدولة من اجل تنمية البلديات والتكفل بالاحتياجات المتعلقة بالتنمية المحلية وهذا حسب التوجهات المحددة ضمن السياسة العامة لدولة، مثل برامج البلدية للتنمية التي تلعب دورا مهما في تحسين الظروف المعيشية للمواطنين.

اعتمدت الجزائر في العشرين سنة الأخيرة أربع مخططات لدعم الإنعاش، ثم النمو الاقتصادي وإذا كان المخطط الأول تمهيديا بقيمة مالية قاربت 10 ملايير دولار ما بين 2001 و2004 وعرف تحت تسمية (برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي). واعتمد مقاربة كينزية جوهرية أريد من خلالها تحفيز المؤسسات الوطنية وتنشيط الطلب في السوق، اما المخطط الثاني هو مخطط خماسي وخصص له قيمة تقارب 200 مليار دولار ما بين 2005 و2009 ووظف أساسا لتوسيع قاعدة البنى التحتية والمنشآت القاعدية، تلاه أهم مخطط خماسي من حيث القيمة بـ 286 مليار

[1]- ابراهيم قايدي، المدير العام للصندوق الوطني للضمان والتضامن للجماعات المحلية، تصريح لوكالة الانباء الجزائرية الثلاثاء 03 جويلية 2018، نقلا الشروق اونلاين متوفر على الرابط: تاريخ الاطلاع 13 اوت 2019.https://www.echoroukonline.com

دولار ما بين 2010 و2014 والذي كان يراد منه تنويع الاقتصاد الجزائري وتحفيز الآلة الإنتاجية الوطنية، وأخيرا 262 مليار دولار في المخطط الرابع المعتمد.

الجدول رقم (2-1): استهلاك الاعتمادات المخصصة للمخططات البلدية للتنمية للفترة(2016/2013)

السنة المالية	مجموع الاعتمادات المالية	استهلاك الاعتمادات	النسبة
2013	223.981.110.372,04	72.150.332.025,10	%32,21
2014	242.321.765.405,43	88.041.696.653,40	%36.33
2015	254.569.867.184,24	99.433.792.575,02	%39.06
2016	191.109.886.609,21	91.218.350.625,43	%47.73

المصدر: قوانين تسوية الميزانية.

من خلال الجدول نلاحظ انخفاض نسبة استهلاك الاعتمادات المخصصة لانجاز مشاريع تنموية بالبلديات للتكفل بحاجيات الضرورية للمواطنين. تشمل هذه البرامج جميع عمليات التجهيز و الاستثمار المبرمجة من قبل المجلس الشعبي البلدي، و التي تنقسم إلى برامج عمل سنوية و متعددة السنوات، بهدف تحقيق الأهداف المسطرة في مجال التنمية المحلية. من أجل تنفيذ هذه الخطط، تخصص الدولة اعتمادات للبلديات لتمويل العمليات المبرمجة وإدراجها في خططها الإنمائية التي تمكنها من الاستجابة بفعالية وسرعة لاحتياجات السكان.[1]

الفرع الخامس: نقص الصلاحيات في جانب الاستثمار.

في سنة 2016 رفع اجتماع الحكومة بالولاة شعار"البلدية شريك اقتصادي"، وباشرت الدولة تشجيع البلديات في مقابل مطالبتها بخلق مشاريع اقتصادية مربحة، والحفاظ على ممتلكات البلدية المادية والمعنوية. لكن ليصبح للمجالس البلدية يد في التنمية المحلية عليها أن تتوفر لديها جملة من الآليات القانونية وغير القانونية لتنشيط الاستثمار المحلي، لكن هذا لم يتحقق لها الى غاية اليوم

[1] -المرسوم رقم 73 -136 المؤرخ في 09 اوت 1973 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية بالتنمية.

فقرارات الاستثمار هي من صلاحيات الوالي ، وبحسب العديد من رؤساء المجالس البلدية انه اتتهم عروض للعديد من المشاريع الهامة تساهم في التنمية المحلية وخلق الثروة وتوفير مناصب الشـــغل لكنها. [1]

بالإضافة الى العوائق المذكورة سابقا و من خلال الاطلاع على العديد من التقارير الرقابية نجد ان البلديات في الجزائر ليس لديها اليات قانونية أو تقنية واضحة تسمح لها بتحديد احتياجاتهـــا الحقيقية، مما يساهم في العديد من المرات في الوقوع في الاسراف والتبديد او في حالة العكس شل المرافق العمومية، كما سجلت هاته التقارير ضعف أو غياب شبه كلي لإجراءات الرقابة الداخليـــة بحيث لا يوجد للبلديات إجراءات للرقابة تعمل على التقليل من المخاطر بالإضافة الى نقص التكوين و غياب لمعايير اخلاقيات العمل لاسيما في جانب الصفقات العمومية، وعدم تحيين القوانين المتعلقة بتسيير المالية في الجماعات المحلية لاسيما ب 01 منذ السبعينيات و قوانين المحاسبة العمومية منذ سنة 1991.

من خلال دراسة تجربة الجزائر المتعلقة بالحوكمة وتحسين الخدمة العموميـــة، يمكننـــا ان نرجع فشلها الى مجموعة من الاسباب اهمها هو تفشي الفساد بكل انواعه السياسي من خلال افراز منتخبين فوق القانون همهم خدمة المصالح الشخصية على حساب خدمة الصالح العـــام، والفســـاد الاداري (وغياب اخلاقيات العمل وضعف الرقابة)، بالإضافة الى غياب التأهيل والتكوين، وغياب مؤشرات واليات لتقييم اداء الجماعات المحلية، ولكي ينجح مشروع الحكومة الحالية عليها اعتمـــاد مؤشرات واليات لتقييم الاداء في الجماعات المحلية مثل تجربة تونس.

المبحث الثالث: تجارب ونماذج في الحوكمة المحلية.

لقد تطرقنا في المبحثين السابقين الى الادارة المحلية في الجزائر وإلى أهم مراحل تطورهـــا وإلى الإصلاحات التي شهدتها، كما تطرقنا إلى الجهود المبذولة من طرف الدولـــة فـــي حوكمـــة الجماعات المحلية ، لكن مازالت الجماعات المحلية تعاني من العديد من المظـــاهر الســـلبية التـــي توحى بضعف الحوكمة المحلية المطبقة نتيجة لعدم تبني مؤشرات واليات لتقييم وفي هـــذا الجـــزء سنحاول عرض بعض النماذج والتجارب للحوكمة المحلية داخليا وخارجيا.

[1]- استطلاع قامت به يومية المساء شارك فيه رؤساء بلديات الجزائر تم نشره بتاريخ 06 ديسمبر 2016 :

المطلب الاول: النموذج الاوروبي(برنامج كابدال في الجزائر).

في اطار الشراكة بين لاتحاد الأوروبي والجزائر وبمساعدة البرنامج الأمم المتحدة للتنمية (PNUD) شرعت الجزائر في تجسيد مشروع مشترك يعمل على إشراك المواطنين والمجتمع المدني في التسيير الشؤون المحلية، والتنمية المحلية المستدامة، يدعى برنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية المعروف اختصارا بمشروع (كابدال) من المصطلح الفرنسي (CapDeL) الذي هو اختصار لـــ:

"Programme de renforcement des Capacités des acteurs du Développement Local".

الفرع الاول: تعريف برنامج كابدال:

كبدال هو: (برنامج لدعم قدرات الفاعلين المحليين في الجزائر تم بشراكة مابين الاتحاد الأوروبي وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية (PNUD)) و وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، بتمويل يقدر بحوالي 11 مليون يورو، تساهم الحكومة الجزائرية بـــ: 2.839.320,00 يورو، والاتحاد الأوروبي بـــ: 7.700.000,00 يورو، وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية بـــ: 190000يورو[1]. هذه الشراكة تمثل السند التقني الذي يتلخص في نقل التجارب في مجال التسيير المحلي.

تقوم وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية باسم الحكومة الجزائرية بتنفيذ الإصلاحات الكبرى للجماعات المحلية من حيث الحوكمة والتنمية الاقتصادية المحلية، وتنضم وزارة الشؤون الخارجية إلى المشروع كشريك لنقل تجربة الجزائر وجماعاتها الإقليمية كتجربة من بين التجارب الناجحة عبر العالم في مجال التنمية المحلية التشاركية، ومن ثم الترويج له دوليا.

يساهم الاتحاد الأوروبي بتجربته ودعمه المالي، وكذلك عن طريق نقل تجارب أقاليم دوله الأعضاء في نقل الخبرة الى الجزائر. ويساهم برنامج الأمم المتحدة للتنمية في دعم التنمية المحلية عبر جميع أنحاء العالم وكذا في تنفيذ السياسات العمومية في الجزائر[2].

[1] برنامج الأمم المتحدة للتنمية الجزائر، برنامج (كابدال) ديمقراطية تشاركية وتنمية محلية، ص1.

[2] وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، بطاقة تعريفية بمشروع (كابدال)، متوفر بتاريخ 2018/3/11 على موقع الوزارة على الرابط: http://www.interieur.gov.dz/images/Fiche-Infos-ARABE.pdf

وتحت شعار "ديمقراطية تشاركية وتنمية محلية" يسعى برنامج (كابدال) إلى دعم الفاعلين المحليين المكونين من الأصناف التالية:

الفرع الثاني: الهدف من البرنامج.

الهدف الاساسي من البرنامج هو دمج الفاعلين الاساسين المحليين في إدارة التنمية المحلية المستدامة على المستوى البلدي، وهذا من أجل الدعم الاقتصادي للجماعات المحلية[1].

يقصد بالفاعلين الأساسين: هم المنتخبون والإدارة المحلية، والمجتمع المدني متمثلا في الجمعيات والمواطنين غير المهيكلين داخل الجمعيات، وكل التنظيمات المهنية والحرفية والمتعاملون الاقتصاديون المحليون.

كما يهدف إلى تهيئة الظروف الملائمة من أجل تعزيز تطبيق مبادئ الحوكمة في بعض البلديات ، وتم تطبيق هذه المقاربة النموذجية على مدى أربع سنوات (من بداية 2017 إلى نهاية 2020) في عشر بلديات نموذجية عبر التراب الوطني.

الجدول رقم (2- 2) البلديات النموذجية المعنية بمشروع كابدال

رقم	الولاية	البلدية
01	ادرار	تيممون
02	الشلف	اولا بن عبد القادر
03	بجاية	بني معوش
04	تلمسان	الغزوات
05	تيزي وزو	تيقزيرت
06	الجلفة	مسعد
07	سطيف	جميلة
08	اليزي	جانت
09	قسنطينة	الخروب
10	خنشلة	بابار

المصدر: موقع برنامج الأمم المتحدة للتنمية (PNUD) على الرابط:
https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/DZA/prodoc%20capdel%20sign%C3%A9e.pdf

[1] وزارة الداخلية والجماعات المحلية، حوار مع السيد: محمد دحماني مدير برنامج (كابدال) في برنامج ضيف الصباح على القناة الأولى للإذاعة الجزائرية، أجري بتاريخ 2017/3/9، متوفر على قناة وزارة الداخلية بموقع اليوتيوب، بتاريخ 2018/3/11، على الرابط: https://www.youtube.com/watch?v=_Rdqh0wSulQ

تم العمل على البلديات السابقة وهذا لاستخلاص الدروس والممارسات الجيدة على المستوى المحلي ومن ثم تم رفعها إلى المستوى المركزي لكي تعمم بعد ذلك على جميع بلديات الوطن[1].

الفرع الثالث: مقاربة البرنامج والمحاور الاساسية:

يرتكز البرنامج على اربعة محاور أساسية تتمثل فيما يلي:

اولا/ الديمقراطية التشاركية:

يضع مشروع (كابدال) آليات دائمة لمشاركة الفاعلين من المجتمع المحلي (المواطنين بالخصوص الشباب والنساء، منظمات المجتمع المدني، المتعاملين الاقتصاديين) إلى جانب السلطات المحلية (مسؤولون، منتخبون وموظفو الإدارة) في إدارة الشؤون البلدية.

و قد تم إنشاء "لجان محلية منتدبة" تتكون من 23 عضوا على الأقل يمثلون مختلف شرائح المجتمع بالبلديات النموذجية، على غرار المنتخبين المحليين، المواطنين، موظفي الإدارة، لجان الأحياء والفاعلين الاقتصاديين. وتمثلت مهمة هذه اللجان المنتدبة في المساهمة والعمل على إثراء التشخيص الإقليمي لمكونات كل بلدية والنقائص التي تعاني منها، تم الاعتماد على خبراء في اعداد التشخيص، وتم تحديد الأولويات ومن خلالها تم وضع برنامج دقيق حول التنمية في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية...الخ[2].

ثانيا/ تحسين وعصرنة المرفق العام:

عمل البرنامج من خلال هذا المحور على تسهيل حصول المواطنين على خدمات عمومية ذات جودة، وتبسيط الإجراءات الإدارية عليهم. ويدعم البرنامج من أجل تحقيق ذلك:

- أنشطة التكوين لفائدة الأعوان الإداريين.
- تطوير وسائل جديدة لتسيير وتقديم الخدمة العمومية لا سيما الخدمات الإلكترونية.
- أنشطة الإعلام والتوعية الموجهة للمواطنين.

---

[1] UNDP, **document de projet développement local et démocratie participative CapDeL**, p1, valable dans le site web de l'UNDP au 11/3/2017sur le lien :
https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/DZA/prodoc%20capdel%20sign%C3%A9e.pdf

[2] سعيد باتول، خبراء جزائريون وأجانب لمواجهة العزلة وخلق الثروة بالمناطق النائية، مقال منشور على موقع بوابة الشروق، بتاريخ 2017/9/30، تاريخ التصفح 2018/3/11 على الرابط: https://www.echoroukonline.com/ara/articles/535453.html

– تلبية حاجيات المواطنين (المياه، الصرف الصحي، التربية، الصحة) على مستوى البلدية بتنشيط الدعم الذي تقدمه مصالح الدولة غير الممركزة في مختلف القطاعات.[1]

ثالثا/ التنمية الاقتصادية المحلية:

كان الهدف من هذا المحور هو المساهمة في إبراز اقتصاد محلي تضامني ومتنوع، خلاق لفرص عمل ومداخيل مستدامة. ولا يمكن تحقيق ذلك إلا من خلال تأهيل وتعزيز وظيفة التخطيط الاستراتيجي المحلي مما سيسمح للبلديات من الانتقال من منطق سلبي مبني على الاتكال واستهلاك للميزانية إلى منطق نشط خلاق للثروة والمداخيل مستدامة.

ولتحقيق هذا الهدف يمر التخطيط المحلي بدعم من برنامج (كابدال) بما يلي:

- بناء رؤية للتنمية البلدية تكون توافقية ومشتركة بين كل الفاعلين (مؤسسات وجمعيات).
- الاستثمار في موارد إقليم البلدية.
- تطوير كل فرص التعاون مع الأقاليم الأخرى التي من شأنها ترقية وتنمية البلدية[2].

دعم الشبكات المحلية للسلطات المحلية من مؤسسات مصغرة، صغيرة ومتوسطة، تعاونيات، فاعلين أكاديميين وحتى التابعين لقطاع التكوين المهني، وجميع الفاعلين العموميين ومساعدتهم في تحديد أولوياته في ميدان التنمية الاقتصادية المحلية. ووفقا للأولويات المحددة ستبرمج مشاريع استراتيجية للتنمية المحلية تكون محفزا لاستثمارات أخرى عمومية وخاصة.

رابعا/ تسيير المخاطر البيئية الكبرى على المستوى المحلي:

هدف هذا المحور الى تعزيز النظام الوطني لتسيير المخاطر في بعده المحلي، عن طريق إدماج بعد المخاطر البيئية في التخطيط الاستراتيجي المحليين ناحية، ومن ناحية أخرى عبر تعزيز دور المجتمع المدني في مرافقة السلطات المحلية في تنفيذ النظم المحلية للوقاية من المخاطر والكوارث وتسييرها[3].

وفي هذا الإطار يتكفل برنامج (كابدال) بإدارة المخاطر من خلال تعزيز قدرات الفاعلين المحليين فيما يخص المخاطر على المستوى المحلي، وهذا من خلال أساليب مبتكرة في مجال إدارة المخاطر الكبرى أبرزها:

- التحديد التشاركي للمخاطر

---

[1] برنامج الأمم المتحدة للتنمية الجزائر، مطوية حول برنامج (كابدال)، مرجع سابق، ص2.

[2] UNDP, **document de projet développement local et démocratie participative CapDeL**, op. Cit, p11.

[3] وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، بطاقة تعريفية بمشروع (كابدال)، مرجع سابق،.ص 2.

- إيجاد مناهج مبتكرة للإنذار والاسترداد المبكر

الفرع الرابع: خطوات وآليات تطبيق برنامج (كابدال):

شهد تطبيقه مجموعة نشاطات وورشات وفعاليات لتجسيد وسائل وآليات تنفيذ المشروع والتي سنبرزها فيما يلي:

اولا/ التشخيص الإقليمي التشاركي:

يعد التشخيص الإقليمي التشاركي أول خطوة لتنفيذ برنامج كابدال وهو عبارة عن "وصف للحالة الراهنة للبلديات النموذجية ودراسة حالة الحوكمة وتسيير الخدمات العمومية والتنمية الاقتصادية وتسيير المخاطر البيئية". ويقوم بهذه العملية فريق من الخبراء من "المركز الوطني للدراسات والتحاليل من أجل السكان والتنمية" تحت إشراف وحدة تسيير مشروع (كابدال)[1]؛ سيشكل هذا التشخيص حالة مرجعية يمكن من خلالها قياس التقدم الذي آلت إليه البلديات بصفة ملموسة بفضل برنامج كابدال وذلك في نهاية تنفيذه سنة 2020.

ثانيا/ خريطة منظمات المجتمع المدني:

بالإضافة إلى المعلومات الواردة في التشخيصات الإقليمية التشاركية، أطلق برنامج (كابدال) بدعم من خبراء وطنيين دراسة رسم خريطة لمنظمات المجتمع المدني على مستوى البلديات النموذجية وتقييم قدراتها. وستسمح هذه الدراسة بوضع معاينة للوضعية القاعدية لهذه المنظمات وتحديد احتياجاتها من أجل دعم قدراتها؛ وستبين الدراسة تصنيف هذه الجمعيات والمنظمات ونسبة تمثيلها وقدراتها وتنظيمها وطريقة عملها وكيفية مشاركتها للسلطات المحلية. ومن هنا سيتمكن البرنامج من التعرف على نقاط القوة والنقائص التي تميز منظمات المجتمع المدني [2].

ثالثا/ المشاريع المحفزة للتنمية المحلية:

يكرس برنامج (كابدال) جزءا كبيرا من جهوده لدعم الجمعيات المحلية، وتعزيز قدراتها من خلال دعمها بأنشطة التكوين النظري وفق منهجية "التعلم عن طريق الممارسة". سيتم هذا الدعم جزئيا من خلال مشاريع صغيرة نموذجية من شأنها تلبية المطالب الأولوية والاستراتيجية في إطار التخطيط الاستراتيجي التشاوري وآليات التنسيق المستحدثة بموجب برنامج (كابدال)؛ وفي هذا الصدد تقوم المصالح المركزية للدولة مع السلطات المحلية وفريق (كابدال) وجمعيات ولائية

[1] نفس المرجع ص 3

[2] نفس المرجع السابق.ص 04.

ووطنية يتم انتقاؤها بمرافقة الجمعيات البلدية في إدارة هذه المشاريع لتمكينهم من التعلم عن طريق الممارسة".

رابعا/ مخططات بلدية للتنمية من "جيل جديد":

لدعم السلطات المحلية والهيئات الاستشارية المحلية في عملية "التخطيط"، يقوم برنامج (كابدال) بإعداد دليل منهجي وكتيبات عملية لإعداد المخطط الوطني للتنمية، مما سيسمح لهم بالمشاركة الكاملة والفعالة في التخطيط الاستراتيجي المحلي.

إن مخططات التنمية من "الجيل الجديد" لن تقتصر على عرض قائمة مشاريع أو برامج ذات أولوية للبلدية فحسب، بل يتعين عليها وضع رؤية استراتيجية للتنمية المستدامة، تحدد بطريقة تشاركية الأهداف المشتركة والتوافقية لمستقبل البلدية[1].

إن وضع برنامج شامل حول مشاريع التنمية في البلديات يهدف إلى القضاء على فوضى المشاريع وإهدار المال العام في مجالات لا فائدة منها، فضلا عن إعداد مخططات على المستوى المتوسط والبعيد تضم قائمة الأولويات التي تحتاجها كل منطقة والتي تعتبر بمثابة خارطة طريق لا يحيد عنها أي مجلس بلدي منتخب، والذي يكون ملزما باستكمال مسار التنمية وفق برنامج دقيق، مما يسمح بترشيد النفقات وتحقيق نتائج أفضل.[2]

خامسا/ مخطط تكوين الفاعلين المحليين في مجال الحوكمة:

شرع برنامج (كابدال) ابتداء من الثلاثي الثاني لعام 2018 وعلى مدى 18 شهرا بتنفيذ "مخطط تكوين في الحوكمة المحلية التشاركية" لفائدة الفاعلين المؤسساتيين المحليين (منتخبين وإطارات الإدارة المحلية) وكذا منظمات المجتمع المدني في البلديات النموذجية العشر. كما ستخصص دورات تكوينية لفائدة النساء المنتخبات لمنحهم دورا رائدا في تفعيل الحوار والعمل المشترك بين المجتمع المحلي والمنتخبين المحليين، من جهة أخرى، وبغية استدامة مقاربة[3] "كابدال" وتعميمها مستقبلا على البلديات الأخرى عبر التراب الوطني سيتم تكوين مكوّنين وطنيين سيستفيدون من تكوين نظري وآخر عملي سيمكنهم مستقبلا من تكوين الفاعلين المحليين للبلديات النموذجية بمرافقة خبراء دوليين.[4]

---

[1] UNDP, **document de projet développement local et démocratie participative CapDeL**, op. Cit, p11.

2- سعيد باتول، **مرجع سابق**،ص 05.

3 – المقاربة هي أساس نظري يتكون من مجموعة من المبادئ يتأسس عليها البرنامج أو المنهاج. قاموس المعاني، متوفر بتاريخ 2018/3/11 على الرابط: https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/مقاربة/

4- وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، **بطاقة تعريفية بمشروع (كابدال)**، مرجع سابق، د.ص.

الفرع السادس: النتائج المتوقعة.

بحسب كلمة وزير الداخلية ينتظر من هذا البرنامج تحقيق العديد من النتائج ، وبعد ذلك سيتم تعميم التجربة على جميع البلديات.[1]

- من المنتظر أن تشكل النشاطات التي يطورها البرنامج أدوات بيداغوجية وحقولا لتجربة ممارسات ديمقراطية محلية جديدة، تساهم في إبراز وتعزيز الرابط المدني بين المواطنين وتقوية شعورهم بالانتماء لجماعتهم المحلية، مخففة بذلك من التوترات الاجتماعية ومعززة لفكرة "التعايش المشترك".

- من المتوقع أن يساهم البرنامج في تجسيد الحكامة التشاورية عبر غرس الممارسة الديمقراطية وتوسيع المشاركة المواطنة.

- ينتظر أيضا من المشروع تثمين دور الحركة الجمعوية المحلية لما تشكله من وسيلة لإيقاظ ضمير المواطنة، إذ تشكل الجمعيات وبحق "مدارس للديمقراطية" وذلك لما توفره من مجال لتعلم الممارسات الديمقراطية والمساهمة في تعزيز العلاقات المدنية والاجتماعية بين المواطنين وتحفيز مشاركتهم في الحياة المدنية المحلية.

- يرتقب من برنامج (كابدال) أيضا وضع نظام دقيق لتفادي مختلف الكوارث والمخاطر الكبرى وحماية المواطنين ومنشآتهم ومصالحهم من كافة الأخطار.

- المنتظر حصول تطور في تحسين الخدمة العمومية للإدارة المحلية ومحاربة كل أشكال البيروقراطية لا سيما عبر استعمال تكنولوجيات الإعلام والانتقال إلى مرحلة الإدارة الإلكترونية من خلال تعميم مواقع الإنترنت والرسائل الإلكترونية، الخدمات عبر الخط، الأرقام الخضراء، المتابعة الإلكترونية للملفات وغيرها.

- ينتظر من (كابدال) تحقيق الاستغلال العقلاني والمنصف والفعال للموارد وتعزيز الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية، وذلك بوضع جباية محلية ملائمة وتثمين أكبر للممتلكات المحلية. وهذا كله من شأنه خلق اقتصاد محلي تضامني ومتنوع يرتكز على استغلال أمثل وعقلاني لمكونات الأقاليم المحلية.

1- كلمة وزير الداخلية والجماعات المحلية بمناسبة افتتاح أشغال ورشة انطلاق برنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية، مرجع سابق، ص9.

المطلب الثاني: نموذج هيئة الامم المتحدة للحوكمة المالية في البلديات.

قامت هيئة الأمم المتحدة في إطار المؤتمر الدولي حول الإسكان و التنمية الحضارية المستدامة في سنة 2016 بإعداد مجموعة من أوراق العمل حول الحوكمة الحضرية و القدرات المؤسسية وحول تمويل البلديات والنظم المالية المحلية، حضر هاته الاوراق حوالي 20 خبير ينتمون إلى مجموعات مختلفة من المجالات شملت هاته الأوراق العديد من التجارب في الاصلاح وتعمل هاته المجموعات على تمكين الحكومات من تجاوز السياسات القطاعية وان تنظر في التعاون بين مختلف الدوائر الحكومية والجهات الفاعلة لتعزيز الاطر التشريعية و التنظيمية و المالية[1]، ومساعدة الحكومات المحلية على بناء نظم الادارة المالية حسنة الاداء.

سنركز في هذا الجزء من البحث على اوجه القصور المختلفة في الادارة المالية في البلدان النامية و المتقدمة وإلى أهم الحلول المقترحة في هذا النموذج، لكن قبل ذلك يجب أن نتطرق إلى المتطلبات الاساسية للإدارة المالية السليمة.

الفرع الاول: متطلبات الادارة المالية السليمة

لتحقق الإدارة المالية السليمة اهدافها و المتمثلة في توجيه الموارد على نحو فعال، وتسجيل ايداعات الاموال العامة واستخداماتها والإبلاغ عنهما بشكل سليم، وإنفاق مواردها بكفاءة وإدارة شؤونها المالية لمعالجة اولوياتها الانمائية بطريقة مستدامة[2] على المستوى المحلي يجب ان يتوفر لها متطلبين اساسيان يتمثلان في :

أولا / النظم الاساسية المرتبطة بالإدارة المالية:

يتعين ان تكون الحكومة المحلية تعمل وفق نظم الادارة السليمة وهي وتشمل مجموعة من الاجراءات المرتبطة والتي يمكن ان نحددها فيما يلي:

- التخطيط.
- الميزانية.

---

[1]- هيئة الامم المتحدة ، مؤتمر هيئة الامم المتحدة المعني بلاسكان والتنمية الحضرية المستدامة ، المؤتل الثالث ، ورقة عمل حول الحوكمة الحضرية والقدرات المؤسسية ، متوفر على الرابط: https://uploads.habitat3.org/hb3/Policy-Paper-4-Arabic.pdf تاريخ التحميل 04 ديسمبر 2019 .

[2]- هيئة الامم المتحدة ، نفس المرجع السابق.

- المحاسبة.
- الشراء و الابلاغ.
- الرقابة.
- مراجعة الحسابات.

ثانيا/ القادرة على توجيه الموارد.

يجب ان تكون البلديات قادرة على توجيه مواردها (النقدية، و الأصـــول والاســـتثمارات)؛ بطريقة فعالة وقابلة للمساءلة حتى تتمكن من الوفاء بالتزاماتها المالية والتشغيلية القصيرة الاجـــل والطويلة مع المحافظة على المساءلة امام المواطنين و الجهات صاحبة المصلحة،

الفرع الثاني: الصعوبات التي تواجه الحكومات المحلية

كما تواجه الحكومات المحلية في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء عدة تحديات كثيـــرا ما تعيق بناء ادارة مالية قوية[1].

1- **أوجه الضعف في مجالي التخطيط والميزانية:** كثيرا ما تفتقر الحكومات المحلية إلى القدرات التنظيمية اللازمة لتنفيذ ممارسات الإدارة السليمة، بما في ذلك الميزانية المتعددة السنوات و تخطيط الاستثمارات الرأسمالية، وإدارة النقدية، والإدارة الفعالة للأصول، والإنفاق في الوقـــت المناســـب، وإضافة الى ذلك، غالبا ما يعوق ضعف التنبؤ بالإيرادات والافتقار الى مهارات اعداد الميزانية في البلديات،ويمكن ان يؤدي التشاور المحدود وضعف مشاركة المواطنين في عملية الميزانيـــة الـــى انقطاع الصلة بين ميزانية البلدية وأولويات والمواطنين، مما يؤثر على استدامة البرامج والمشاريع ويقلل من مدى تجسيد البرامج لمبادئ المساواة والإنصاف.

2- **الممارسات الضعيفة في مجالي المحاسبة والإبلاغ:** في كثير من الاحيان لا تتبع البلديات في العديد من البلدان الممارسات المحاسبية الحديثة (مثل المحاسبة بنظام القيد المزدوج والمحاسبة على أساس الاستحقاق) ومازالت بلديات كثيرة تستخدم المحاسبة النقدية التي تسفر عن تســـجيل مجـــزأ للعمليات المالية وترسم صورة غير شاملة عن الوضع المالي للبلدية، وفي حالة عدم وجود معايير مشتركة للإبلاغ المالي يصبح من الصعب الجهات صاحبة المصلحة فهم الحالة المالية للبلديـــة او

[1]- هيئة الامم المتحدة ، مؤتمر هيئة الامم المتحدة المعني بلاسكان والتنمية الحضرية المستدامة ، المؤئل الثالث ، ورقة ورقة عمل حول تمويل البلديات والنظم المالية المحلية ، متوفر على الرابط: https://uploads.habitat3.org/hb3/Policy-Paper-5-Arabic.pdf تاريخ التحميل 04 ديسمبر 2019 .

إجراء مقارنات مع بلديات أخرى ، وبينما تسعى المدن في جميع انحاء العالم الى تحسين سبل وصولها الى مصادر التمويل السوقية، يؤدي ضعف ممارسات المحاسبة والإبلاغ المالي الى مشاكل تتمثل في عدم تناظر المعلومات ، الحيلولة دون الوصول بسهولة إلى أسواق راس المال.

3- **الاستخدام غير الكافي لتكنولوجيا المعلومات:** السجلات المحاسبية هي المصدر الرئيسي للمعلومات المالية وتؤدي تكنولوجيا المعلومات الحديثة دورا حاسما في تجميع المعلومات المحاسبية في القطاعين العام و الخاص وتسجيلها وإدارتها، وتستخدم العديد من البلدان تطبيقات مثل نظم المعلومات الادارية المالية المتكاملة لإدارة شؤونها المالية، بيد ان ادارة البلديات بفاعلية باستخدام نظم المعلومات الادارية المالية المتكاملة ليست المعيار المتبع في البلديات النامية، ومن اسباب ذلك التحديات التي تواجهها في تصميم هذه النظم وشراؤها؛ عدم تناظر العمليات التجارية وتصميمات التكنولوجيا بشكل مناسب، ضعف التكامل في جميع مستويات الحكومات، وضعف قدرات الموارد البشرية؛ والعديد من الاعتبارات السياسية الاخرى.

4- **ضعف نظم الرصد و الرقابة:** تؤدي المستويات العليا للحكومة دورا حاسما في رصد الشؤون المالية للبلديات.بيد ان الافتقار الى اتساق المعايير والممارسات في مجال الابلاغ المالي وعدم كفاية نظم المعلومات يحدان من امكانية تجميع المعلومات المالية البلدية بفعالية وفي الوقت المناسب، مما يؤدي الى تأخير تحليل الحالة المالية للبلديات ورصدها؛ ويؤثر ضعف ممارسات مراجعة حسابات البلديات على موثوقية التقارير المالية للبلديات (ومن بين هذه الممارسات على سبيل المثال: عدم الفصل بين المراجعات المالية و مراجعات التحقق من الامتثال وغياب معايير مراجعة الحسابات البلدية، وضعف القدرة على اجراء مراجعات منتظمة وفي الوقت المناسب).

5- **ضعف قدرات الموظفين:** تعتمد أدارة المالية البلدية الفعالية على مهارات الموظفين وقدراتهم بقد ما تعتمد على النظم، ورغم ازدياد الحاجة الى ادارة الفعالة للأموال البلدية، لم تواكب مهارات الموظفين الذين يتولون إدارة هذه المهمة تلك الزيادة في اغلب الاحيان.

6- **تشتت جهود الإصلاح:** تميل الاصلاحات في مجال الادارة المالية للبلديات الى التركيز على المدخلات دون اهتمام كاف للنتائج. والتحدي الرئيسي الذي يواجهه أي بلد يشرع في إصلاح الادارة المالية للبلديات هو العمل على تصميم الاصلاحات وتنفيذها على نحو متكامل وعملي، ودعمها بإطار قانوني قوي يربط بين جميع عناصر الاصلاح.

الفرع الثالث: الحلول المقترحة لإصلاح الادارة المالية في البلديات:

يجب أن يعزز إصلاح إدارة المالية البلدية أساس الإدارة المالية وأن يركز على تزويد المسؤولين الحكوميين بالمعلومات قبل التحول إلى اعتماد أدوات متطورة للإدارة المالية. ويمكن تجميع الاولويات التي تزيد الادارة المالية المحلية قوة في أربعة مجالات كبرى هي: تعزيز النظم و العمليات؛ وتحسين الشفافية و المساءلة؛ وتعزيز الرصد و الرقابة؛ بناء القدرات، وهذه المجالات مترابطة كلها، ولذلك فمن الأهمية بمكان أن تتم الإصلاحات على نحو منسق متسلسل مسترشد بإجراءات وتوصيات التالية[1]:

1- **يجب تعزيز اطر وممارسات التخطيط والميزانية:** من الضروري ان تضع البلديات سياسات ونظما و ممارسات للتخطيط و الميزانية تغطي أكثر من سنة مالية واحدة وسيمكن التخطيط الميزانية على المدى المتوسط البلديات من اعتماد إدارة أكثر واقعية وفعالية، ولاسيما في ما يتعلق بالاستشارات الرأسمالية.

2- **تعزيز الضوابط الداخلية والإدارة النقدية:** فالضوابط الداخلية القوية و المكلفين بمهام إدارية من ممارسة مهامهم الائتمانية بفعالية، وهذا يرفع مستوى انفاق الموارد وفقا للقواعد و الاجراءات المعمول بها إلى اقصى حد ممكن، ونظرا للفرق في التوقيت بين الايرادات المستحقة و التزامات النفقات، فإدارة النقدية مجال بالغ الأهمية يتعين الاهتمام به ، وتحقق الكفاءة في التنبؤ بالتدفقات النقدية في التخطيط يمكن البلديات من ادارة التزاماتها المالية على المدى القصير بطريقة فعالة من حيث التكلفة.

3- **تعزيز ادارة الاصول وصيانتها:** كثيرا ما يركز مسؤولوا البلدية على المشاريع الاستثمارية الرأسمالية الجديدة على حساب ادارة الاصول وصيانتها بشكل سليم ، وبفضل الحفاظ على مخزونات الأصول واعتماد الممارسات الحديثة لتقييمها ، وتعميم ادوات الادارة المالية الحديثة، من قبيل الصناديق الاحتياطية، تتمكن البلديات من إدارة أصولها وميزانيتها بما يحقق الكفاءة في استبدال الاصول. ويتطلب هذا الامر مسك سجلات اصول محدثة ، كما ينبغي ان تعكس ميزانية العمليات و الحفاظ على الاصول العمر الفعلي للأصول.

---

[1]- هيئة الامم المتحدة ، مؤتمر هيئة الامم المتحدة المعني بلاسكان والتنمية الحضرية المستدامة ، المؤئل الثالث ، ورقة ورقة عمل حول تمويل البلديات والنظم المالية المحلية ، متوفر على الرابط: https://uploads.habitat3.org/hb3/Policy-Paper-5-Arabic.pdf تاريخ التحميل 04 ديسمبر 2019 .

4- **من المهم تعزيز معايير وممارسات موحدة للمحاسبة و الإبلاغ:** يجب ان يتم اعتماد معايير للمحاسبة والإبلاغ المالي على مستوى البلديات ، تتمشى مع المعايير المحاسبة الدولية للقطاع العام. وتتيح المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام نموذجا مفيدا يمكن للبلدان النامية أن تعتمده، حيث ان البلدان في حاجة الى تكييف تلك المعايير لتناسب مع احتياجات بلدياتها ولتحدد مسارا منتظما للقيام بذلك باعتماد المعايير دولية مع مرور الوقت . وينبغي ان تلتزم الحكومات المحلية بإعداد ونشر التقارير المالية على نحو منتظم وفي المواعيد المحددة وتعزيزا للشفافية والمساءلة المالية امام اصحاب المصلحة.

5- **الاولوية في استخدام نظم المعلومات:** فاستخدام نظم تكنولوجيا المعلومات الحديثة لإدارة المكونات الاساسية للإدارة المالية البلدية شرط لتحقق الكفاءة في عمليات البلديات. وينبغي الحرص على ضمان تلائم النظم، تصميما وعمليا، مع احتياجات البلديات وقدراتها ، وأولى الخطوات النموذجية المتبعة في اعتماد نظم تكنولوجيا المعلومات الادارية هي رقمنة السجلات الضريبية وحوسبة مهام المحاسب وإدارة الاصول.

6- **تحسين رصد الأداء المالي للبلديات:** يجب ان يتم استحداث ترتيبات الرصد السليم على الصعيد البلديات كي تلبي احتياجات كل من الادارة وأصحاب المصلحة من خارج البلدية. ومن الضروري ان تقوم الحكومات المحلية بتتبع المؤشرات القياسية المالية الرئيسية (مثل السيولة و الكفاءة في جمع الايرادات البلدية ومتابعة ملاحظات المراجعين) ويتيح رصد اصحاب المصلحة الخارجين للأداء المالي للبلديات اجراء مقارنات بينها في هذا المجال ويمكنه ان يلفت الانتباه الى الحالات التي قد تحتاج في ها البلديات الاضعف الى المساعدة تقنية ودعم قدراتها.

7- **تعزيز نظم وممارسات مراجعة حسابات البلديات:** من المهم وضع معايير لمراجعة حسابات البلديات بما يتمشى مع المعايير الدولية لمراجعة الحسابات في القطاع العام، وكذلك الشأن بالنسبة لتعزيز ثقافة القيام بمراجعات العليا برصد الحكومات المحلية للتأكد من متابعتها لتوصيات مراجعة الحسابات في الوقت وبدقة. ويعزز اطلاع المواطنين وأصحاب المصلحة على تقارير مراجعة الحسابات الشفافية ومساءلة البلديات ويقوي مشاركة المواطنين في الحكم المحلي.ومن بين الامثلة الناجحة بنغلادش الذي نجح في التحدي المتمثل في مراجعة حسابات البلديات بهذا الاسلوب.

8- **مشاركة المواطنين في التخطيط والميزانية:** نظرا لان الحكومات المحلية هي الاقرب إلى المواطنين، تتحمل البلدية مسؤولية التعامل الفعال مع أصحاب المصلحة وينبغي أن تعكس خططها

وبرامجها أولويات المواطنين، كما ينبغي أن يكون المواطنون على دراية بمدى نجاح البلدية في الوفاء بالمسؤوليات المنوطة بها، وتمكين المواطنين من المشاركة في عمليات التخطيط و الميزانية البلدية وسيلة جيدة للتأكد من أن الخطط البلدية وميزانياتها تعكس اولويات المواطنين[1]،

ولابد أن يحظى تشجيع الحصول على الميزانيات و التقارير المالية وتقارير مراجعة الحسابات يزود المواطنين وأصحاب المصلحة بمعلومات مباشرة عن مدى كفاءة ادارة البلديات وفعاليتها. وتحملها المعلومات المتعلقة بإدارة المشتريات و العقود في الفضاءات الاعلامية العامة.

المطلب الثالث: التجربة التونسية في الحوكمة المحلية.

تعد تونس من بين البلدان العربية الرائدة في مجال تطبيق الحوكمة، تعود بداية تطبيق الحوكمة إلى ما بعد ثورة 2011 ، حيث أن النتائج السياسية المحققة من خلال المصادقة على دستور جديد و انتخابات رئاسية وبرلمانية وتكوين حكومة منتخبة ديمقراطيا في عام 2015. كان لا بد من ان تتبع بتحولات اقتصادية واجتماعية ، خصوصا مع انخفاض معدلات النمو الاقتصادي و تزايد التباينات الجهوية والتوزيع غير المتساوي للدخل والخدمات بالإضافة إلى تدهور العديد من المؤشرات بما في ذلك المساءلة والفساد وثقة المواطن[2]،

فبحسب المعهد الوطني للإحصاء بلغت نسبة البطالة 50 % في وسط حاملي الشهادات ووصلت نسبة من يعانون الفقر الى 38% في المناطق الداخلية اما بالنسبة للمخصصات فيتم تخصيص 82 % من اجمالي الارادات للمناطق الساحلية بينما لا تتعدى مساهمتها 18 % من الدخلى الوطني ، كما ان ميزانية الجماعات المحلية في تونس لا تتعدى 04% من الميزانية العامة للدولة بينما تصل في المغرب إلى 10% وفي تركيا 20% [3]، لذلك وجب عقد اجتماعي جديد.

---

[1]- هيئة الامم المتحدة ، مؤتمر هيئة الامم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة ، المؤتل الثالث ، ورقة ورقة عمل حول تمويل البلديات والنظم المالية المحلية ، متوفر على الرابط: https://uploads.habitat3.org/hb3/Policy-Paper-5-Arabic.pdf تاريخ التحميل 04 ديسمبر 2019 .

[2]- برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية في تونس ، البنك الدولي ، يمكن تحميله على الرابط:
http://documents.albankaldawli.org/curated/ar/702321532014647097/Tunisia-Urban-Development-and-Local-Governance-Program-additional-financing

[3]- الناجم طاهر، من الحكم المركزي الى الحوكمة المحلية لا مركزية التنمية بين الواقع والطموح تونس، مجلة التخطيط العمراني والمجالي، المجلد الاول ، العدد الاول سبتمبر 2019 ،ص 02-10

قامت تونس بالقيام بالعديد من الاصلاحات من اجل القضاء على الاختلالات التي كانت تتخبط فيه البلديات ومن اجل اعادة الثقة في الدولة ومن بين البرامج المهمة في هذا المجال برنامج التنمية الحضارية والتنمية المحلية.

أولا /برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية:

قامت تونس سنة 2014 بالاقتراض من البنك الدولى مبلغ 300 مليون دولار لتمويل هذا المشروع وفي سنة 2018 ولتعميم الاستفادة من المشروع بعد تحقيقه لنتائج مهمة طلبت تمويل اضافي بمبلغ 130 مليون، ويوفر البنك الدولي التمويل والدعم الفني لهذا البرنامج ، تشتمل الأهداف الإنمائية لبرنامج على هدفين اثنين.

- **الهدف الأول:** يتعلق بتقوية أداء أجهزة الحكم المحلي، خدمات البنية التحتية البلدية على نحو يتسم بالاستجابة والخضوع للمساءلة من خلال مزيج من المِنَح والإيرادات الذاتية للبلديات، والقروض، وكذلك تقوية القدرات المؤسسية للبلديات.
- **الهدف الثاني:** هو تحسين سبل الحصول على الخدمات في المناطق المحرومة المستهدفة، من خلال التركيز على مواطن القوة في نظام الحكم المحلي القائم، وفي الوقت نفسه التنفيذ التدريجي للتعديلات المُصمَّمة لإحداث تحوُّلات أساسية في مناطق مهمة ومختارة، ويتألَّف البرنامج الحكومي من البرامج الفرعية الثلاثة التالية[1]:

- تقديم خدمات البنية التحتية البلدية؛
- تحسين سبل الحصول على البنية التحتية البلدية في الأحياء المحرومة؛
- دعم القدرات من أجل تحسين تطوير القدرات المؤسسية لنظم الحكم المحلي والخضوع للمساءلة في المجالس البلدية.

تم تنفيذ هذا البرنامج من طرف وزارة الشؤون المحلية والبيئة وتحت اشراف الوزارة الجديدة للإشراف، تدعمه في جوانب محددة من البرنامج كل من وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي، وهيئة الرقابة العامة للوظيفة العمومية، ودائرة المحاسبة ومركز التكوين ودعم اللامركزية. إدارة

[1]- برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية في تونس، البنك الدولي، يمكن تحميله على الرابط:
http://documents.albankaldawli.org/curated/ar/702321532014647097/Tunisia-Urban-Development-and-Local-Governance-Program-additional-financing

إصلاح الوظيفة العمومية للحصول على دعم للإجراءات المتعلقة بإدارة الموارد البشرية، وحسب الحاجة مع أصحاب المصلحة الرئيسيين الآخرين ذوي الصلة بأنشطة التمويل الإضافي.

تم تنفيذ جزء كبير من هذا البرنامج عن طريق صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية لكن بشروط جديدة، بحسب الباب السابع من الدستور التونسي من اجل دعم اللامركزية وضمان الشفافية و الحوكمة الرشيدة و تكريس اوسع لمشاركة المواطنين، وركز المشروع على ثلاثة محاور: وهي الحوكمة الديمومة وحسن التسيير.

ثانيا /أهم النتائج المحققة:

تمكين البلديات من ضبط احتياجاتها والقدرة على التخطيط والبرمجة بحسب المقاربة التشاركية، العمل وفق اجراءات شفافة للإجراءات الداخلية لا سيما في طلب العروض اثناء تنفيذ الصفقات، احترام القوانين ، تمكين المساءلة، الاستغلال الافضل للموارد المالية والإمكانيات المادية، المحافظة على الاملاك وصيانتها، تكوين الموارد البشرية وتدريبها، رفع قدرات البلدية في تنفيذ ومتابعة المشاريع الاستثمارية.

نجاح التجربة التونسية كان بسبب اعتماد الحكومة التونسية نهجا مرحليا للإصلاحات المتعلقة بالإدارة المحلية، كما ان الاصلاحات لم تكن معزولة فقد تزامنت مع العديد من الاصلاحات مالية وقانونية وإدارية مهمة في إطار برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية، كما تم التركيز على تقيم الاداء في الادارات العمومية، واعتماد اسلوب الشفافية.

وفيما يلي نعرض اسلوب تقييم الاداء في البلديات التونسية: يشمل نظام تقييم اداء الجماعات المحلية في تونس على ثلاثة مجالات اساسية تتفرع منها اثنتي عشر مقياس، يتم تنقيط كل مجال على حدى بناء على المقاييس مجمع النقاط هو 100 نقطة سنحاول ذكرها فيما يلي[1]:

1- تحسين الخدمات العمومية: 34 نقطة.

- الانجاز المالي لبرنامج الاستثمار البلدي.
- تنفيذ المخطط التقديري للصفقات العمومية.
- مجهودات البلدية في النظافة.

2- المشاركة والشفافية:34 نقطة.

[1]- برنامج التنمية الحضرية و الحوكمة المحلية، **دليل تقييم الجماعات المحلية**، وزارة الشؤون المحلية والبيئة 2019،ص07-09.
www.collectiviteslocales.gov.tn

- مشاركة المواطنين في اعداد البرنامج السنوي للاستثمار.
- معالجة الشكاوى في اجال اقصاه 21 يوم(الاستجابة).
- احترام الاجراءات البيئية والاجتماعية.

3-تحسين الموارد:32 نقطة.

- بناء القدرات من اجل تدارك النقائص التي سجلتها محكمة الحسابات عند تقييمهـــا لأداء البلدية،
- اعتماد ادوات تسيير الحديث لاسيما في ادارة الموارد البشرية.
- تسوية وضعية الديون
- تطور الموارد الذاتية المستخلصة

تم وضع هذا التقييم من طرف وزارة الداخلية سنة 2008 وهي تستخدمها بشكل تحفيـــزي لتمويل البلديات بحيث يتم توزيع المساعدات غير الموظفة المخصصة للبلديات بناءا على النتـــائج المتحصل عليها في التقييم، الجدول الموالي يوضح نسبة المساعدات بناءا على نتائج التقييم.

الجدول رقم (2- 3) اهمية تطبيق الحوكمة كأسلوب للإصلاح الادارة المحلية

سلم الدرجات	حاصل النقاط	النسبة من حجم المساعدة غير الموظفة المخصصة للبلدية (قسم تقييم الأداء) بعنوان سنة الإنتفاع (%)
الدرجة 1	أقل من 50 نقطة	0
الدرجة 2	من 50 نقطة إلى 59 نقطة	60
الدرجة 3	من 60 نقطة إلى 69 نقطة	70
الدرجة 4	من 70 نقطة إلى 79 نقطة	80
الدرجة 5	يساوي أو يفوق 80 نقطة	100

المصدر: دليل تقييم الجماعات المحلية، وزارة الشؤون المحلية والبيئة تونس 2019.

تحصل البلدية على نصف المساعدات المخصص لها تحت شرط حصولها على 50 نقطة في التقييم، اما النصف الثاني من المساعدة، يتم توزيعه بناءا على النسب المبينة اعلاه في وفي حالـــة عدم تحصل البلدية على 50 في التقييم يتم تأجيل المساعدة للسنة الموالية، وفي العام الثاني ان لـــم تحصل البلدية على التقييم المشروط يتم توزيعها بالتساوي على البلديات التي حصلت على النقـــاط اكثر من 90.

خاتمة الفصل:

من خلال هذا الفصل توصلنا الى مجموعة من النتائج حول واقع حوكمة الجماعات المحلية بالجزائر والتي يمكن ان نستعرضها فيما يلي:

✓ تبين لنا أن الإدارة المحلية تلعب دورا مهما في التنمية باعتبارها قاعدة لتوسيع المشاركة المجتمعية فى إدارة شؤون الدولة والمجتمع، و تقريب الدولة من المواطنين ومساهمتها في زيادة كفاءة الإدارة من خلال الرقابة والمساءلة الشعبية،

✓ ومن أجل قيام الجماعات المحلية بدوها في التنمية على اكمل وجه ، مضت الدولة الجزائرية في العمل على إرساء مبادئ الحوكمة على المستوي المحلي. من خلال اعادة صياغة القوانين التي تنظم الجماعات المحلية وعلاقتها بالمواطنين وإعادة النظر في اليات إدارة المرافق المحلية الاقتصادية منها والاجتماعية وهذا للنهوض بالتنمية على المستوى المحلي.

✓ لكن من خلال هاته الدراسة ومقارنة ببعض التجارب الدولية تبين لنا بان واقع الحوكمة في الجماعات المحلية في الجزائر لا يزال بعيد عن الاهداف التي سطرتها الدولة، ومن بين اهم مظاهر ضعف الحوكمة في الادارة المحلية في الجزائر: انتشار الفساد، انعدام الشفافية والمساءلة ، غياب الرقابة ، غياب المشاركة والاستجابة لاحتياجات المواطنين؛

✓ كما تبين لنا أنه هناك العديد من التحديات التي تواجه البلديات في تطبيق مبادئ الحوكمة في تسييرها مثل: ضعف الممارسات الشفافة في مجالي الميزانية والمحاسبة و الإستخدام غير الكافي لتكنولوجيا المعلومات، ضعف نظم الرصد و الرقابة، ضعف تأهيل الموظفين، ضعف المداخيل وتبعيتها إلى السلطات المركزية.

وحاليا هناك برنامج بالشراكة مع الإتحاد الإوروبي وبرنامج الانمائي لهيئة الأمم المتحدة وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية تحت إسم دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية المعروف إختصارا بمشروع (كابدال) يهدف إلى تنفيذ إصلاحات كبرى لعينة من بلديات الوطن حول الحوكمة والتنمية الاقتصادية المحلية، النتائج المحقق جيدة وحاليا يعتبر كتجربة من بين التجارب الناجحة عبر العالم في مجال التنمية المحلية التشاركية، ينتظر تعميمه على باقي بلديات الوطن.

الفصل الثالث:

الرقابة المالية العليا

ودورها في تعزيز المساءلة والشفافية ومكافحة

الفساد في القطاع العام

تمهيد:

يجد الباحث في مفهوم الرقابة المالية أن هذه الوظيفة قديمة قدم الحضارات الانسانية، وأرتبط تطورها بتطور الفكر الاقتصادي والسياسي لدولة، وبالرغم من اختلاف المفكرين حول مفهومها، لكنهم يتفقون في شيء واحد وهو الغرض من وجودها، وهو حماية الاموال العامة.

ومع التطورات التي طرأت على مجالات تدخل الدولة وانعكاسات ذلك على المالية العامة، أصبحت إشكالية الحفاظ على المال العام تطرح نفسها أمام الحكومات مما ألزمها تطوير منظومتها الرقابية بشكل يمكنها من حماية الأموال العامة، أخذت الرقابة في هاته الأخيرة عدة أشكال؛ لم تكتفي البرلمانات في معظم أنحاء العالم بالرقابة التي تقوم بها الحكومات على الأموال العامة فاتجهت إلى تكليف أجهزة متخصصة تنوب عنها، مهمتها الأساسية الرقابة على الأموال العامة، وتطورت هاته الأجهزة وتطورت معها أساليب الرقابة التي تمارسها، وأصبح يطلق على هذا النوع من الرقابة فيما بعد اسم " **أجهزة الرقابة المالية العليا**".

تتصل الرقابة بمسؤولية الأجهزة العليا للرقابة بالتحقق من أن انشطة هيئات القطاع العام تلتزم بالقوانين واللوائح التنظيمية وكل القواعد التي تحكم هذه الهيئات.وتتمثل الرقابة في الإبلاغ عن مسؤولية هذه الهيئات تجاه انشطتها ومزاولتها للحكم الراشد في القطاع العام .وبشكل أدق قد تتضمن عناصر الرقابة التدقيق في درجة التزام الهيئات الخاضعة للرقابة بالقوانين واللوائح وترخيص الميزانية والسياسات والتشريعات والبنود المتفق عليها مثل بنود العقود أو بنود اتفاقيات التمويل.[1]

و يلعبُ هذا النوع من الرقابة دوراً كبير في الحفاظ علي الأموال العامة من خلال مساهمتها في حوكمة القطاع العام وتدعيم الشفافية والمساءلة ومنه محاربة الفساد؛ يحتاج هذا النوع من الرقابة إلى توفر مجموعة من الشروط لقيامها بالمهام المنوط بها على أكمل وجه، ومن أهمها استقلالية الجهاز الذي يمارسها؛ سنحاول في هذا الفصل التطرق إلى الرقابة المالية العليا و الأجهزة التي تمارسها وكذلك سنتطرق إلى الدور المهم الذي تلعبه في حماية الأموال العامة وتعزيز الشفافية والمساءلة في القطاع العام.

[1]- معيار الانتوساي 4000 المتعلق بالخطوط التوجيهية لرقابة المطابقة الصفحة 04 ،

المبحث الأول: ماهية الرقابة المالية العليا.

يتطلب الحفاظ على المال العام، التأكد من أن تسييره يتم وفق ما تنص عليه القوانين والنظم المعمول بها، وأن الموارد الاقتصادية للدولة بعيدة كل البعد عن الفساد وسوء التسيير، وتمثل الأجهزة العليا للرقابة المالية أعمدة هامة بالنسبة إلى الأنظمة الديمقراطية في بلدانها وتقوم بدور محوري في تعزيز أداء القطاع العام وذلك بالتأكيد على أهمية تطبيق مبادئ الحوكمة والشفافية والمساءلة، وفي هذا المبحث سنحاول القاء الضوء على الرقابة المالية العليا من خلال تعريفها و الاجهزة التي تقوم بها و انواع الرقابة التي تنفذها لحماية المال العام.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة المالية.

تحديد مفهوم الرقابة المالية العليا بشكل دقيق، يتطلب أولاً تعريف الرقابة المالية لغة واصطلاحا والتطرق للاتجاهات المختلفة المحددة لمفهومها ثم التعرض لنشأتها ولتطورها وأخيرا الهدف من وجودها.

الفرع الاول: تعريف الرقابة المالية.

- **الرقابة لغة**: تعني المحافظة والانتظار، ورقبه أي حرسه وحفظه[1].

والرقيب من أسماء الله تعالي وهو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء.

ورقيب الجيش (طليعتهم)، ورقيب القوم (حارسهم)،والرقيب الحارس الحافظ[2].

- **الرقابة اصطلاحاً**: تعدد تعريف الباحثين للرقابة بشكل عام والرقابة المالية بشكل خاص وهذا حسب تعدد وجهات النظر، وتعرف الرقابة المالية حسب ثلاثة اتجاهات.

بحيث يهتم الاتجاه الأول بالجانب الوظيفي ويركز على الأهداف، أما الاتجاه الثاني فيهتم بالإجراءات ويركز على الخطوات العملية، بينما الاتجاه الثالث يهتم بالأجهزة التي تقوم بالرقابة.

- **الاتجاه الأول**: يهتم هذا الاتجاه بالجانب الوظيفي، ويركز على الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها فهو يهتم بوجود عمليات معينة يلزم توفرها لإمكانية تحقيق الرقابة ويتضمن تحديد الأهداف

---

[1]- احمد ابو حاقة، **معجم النفائس الوسيط**، دار النفائس لطباعة والنشر، بيروت، لبنان، ط1، 2007، ص 217.

[2]- ابن المنظور محمد بن مكرم بن على، **لسان العرب**، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 1994، ص567.

المطلوب الوصول إليها، وتعرف بحسب هذا الاتجاه بأنها عملية التحقق من أن التنفيذ يتم طبقا للخطة المقررة والتعليمات الصادرة والمبادئ المعتمدة، فهي عملية اكتشاف عما إذا كانت الأعمّال تسير وفقاً للخطط الموضوعة، وهذا لتدارك الأخطاء وكشف الانحرافات بغرض علاجها وتفادي تكرارها[1].

- **الاتجاه الثاني:** ينظر أصحاب هذا الاتجاه إلى الرقابة من حيث كونها إجراءات ويركزون على الخطوات التي يتعين القيام بها لإجراء عملية الرقابة، فلكي تتم عملية الرقابة يتطلب الأمر وجود بيانات عن أوجه النشاط المختلفة، كشرط أساسي للقيام بالرقابة على أن تعد بشكل يمكن الاستفادة منها في متابعة النشاط ومراجعة نتائج الأعمال وفحصها[2].

ويعرفها أصحاب هذا الاتجاه الرقابة بأنها مجموعة من العمليات التي تتضمن جمع البيانات وتحليلها، للوصول إلى نتائج تقيم بها أجهزة معينة، للتأكد من تحقيق المشروع لأهدافه بكفاية، مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة[3].

- **الاتجاه الثالث:** ويهتم هذا الاتجاه بالأجهزة التي تقوم بالرقابة وتتولى الفحص والتدقيق، فالرقابة تعني حسب هذا الاتجاه وجود أجهزة معينة تقوم بمجموعة من العمليات للتأكد من تحقيق الهيئات الخاضعة للرقابة لأهدافها بكفاية، مع إعطاء هذه الأجهزة حق التوصية باتخاذ القرارات المناسبة[4].

من خلال ما سبق، نلاحظ أن كل اتجاه ركز على جانب من جوانب الرقابة والأفضل هو محاولة إيجاد تعريف يشمل الاتجاهات الثلاثة، وقد عمل على ذلك محمود عوف الكفراوي[5]،

بحيث عرف الرقابة "**بأنها الإشراف والفحص والمراجعة من جانب سلطة أعلى لها هذا الحق، لتعرف على كيفية سير العمل داخل الوحدة، والتأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها، ومن أن الموارد تحصل طبقا للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها، للتأكد من سلامة نتائج الأعمال والمراكز المالية، وتحسين معدلات الأداء والكشف عن المخالفات،**

---

[1]- محمود عوف الكفراوي، **الرقابة المالية في الإسلام**، مركز الإسكندرية للكتاب، مصر، الطبعة 03، 2006، ص 20.

[2]- محمد رسول العموري، **الرقابة المالية العليا**، منشورات حلبي الحقوقية، سوريا، الطبعة 01، 2005، ص 22.

[3]- نفس المرجع السابق، ص 23.

[4]- محمود عوف الكفراوي، مرجع سابق، ص 12.

[5]- نفس المرجع السابق، ص 20.

وبحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل المناسبة لعلاجها لتفادي تكرارها، سواء في ذلك الوحدات الخدمية أو الاقتصادية".

سنحاول استخلاص تعريف انطلاقا مما سبق، وبالاعتماد على بعض المصطلحات المستعملة والمختصرة لتوضيح معنى الرقابة.

"الرقابة المالية هي نشاط من أنشطة الدولة تقوم بها هيئات مختصة، رخّص لها القانون القيام بهذا وفق إجراءات محددة، الهدف منها المحافظة على المال العام، وضمان حسن استخدامه على مستوى الهيئة المراقبة."

الفرع الثاني: نشأة وتطور الرقابة المالية.

ترجع نشأة الرقابة المالية إلى نشأة الدولة وملكيتها للمال العام وإدارته نيابة عن الشعب[1]، لعبت الرقابة المالية دوراً كبيراً في استقرار إدارة الحكم، وتطوير إدارة الدولة، في المجتمعات التي عملت بها، فقد كان لـــدى الفراعنة رقابة تـــهتم بضبط المحاصيل الزراعية المنتجة من طرف المواطنين من أجل فرض الضرائب عليها، وكان لدى أثينا منذ أزيد من ثلاثة مئة سنة قبل الميلاد مؤسسة مختصة بالرقابة على أموال الدولة، وكان مدلولها واضحا في مسلة حمورابي (سادس ملوك مملكة بابل القديمة، وتعتبر شريعة حمورابي اقدم تشريع بشري) احتوت على الكثير من القواعد التي تنظم المعاملات المالية والتجارية[2].

ويقول أرسطو في كتابه السياسة "من أجـــل حمايـــة الخزانـــة مـــن الســـلب عـــن طريـــق الاحتيال، ينبغي صرف الأموال العامة جهـــارا أو تحـــت ســـمع وبصـــر المدينـــة بأكملهـــا، كمـــا ينبغي إيداع نسخ من الحسابات في أماكن مختلفة ".

لقد تبنى الإغريق فكرة الرقابة المالية منذ القدم، فكان الفيلسوف الإغريقي ديمو ستينوس يعلن بفخر أنه خضع طيلة فترة عمله للرقابة المالية للدولة؛كما كان إسكنيز يقول ليس لأي شخص يتقلد منصبا عاما الحق في أن يستبعد من الخضوع للرقابة المالية الحكومية.[3]

كما عرفت الرقابة المالية عند المسلمين منذ نشأة مفهوم الدولة في الإسلام، وكانت قواعد الرقابة على الأموال العامة مستمدة من نصوص القرآن الكريم، والسنة النبوية الشريفة.

---

[1]- عوف محمود الكفراوي، **الرقابة المالية (النظرية والتطبيق)**، مطبعة الأنصار، مصر، الطبعة الثانية، 2004، ص 12.

[2]- سيروان عدنان مبزار الزهاوي، **الرقابة المالية على الموازنة العراقية**، البرلمان العراقي، العراق،2006، ص 14.

[3]- محمد حركات، **معوقات الرقابة المالية العليا على الأموال العامة ضمن منظومة مكافحة الفساد في الاقطار العربية**، ندوة المساءلة والمحاسبة، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، لبنان، 2006، ص247.

وتنقسم الرقابة المالية عند المسلمين إلى نوعين رقابة ذاتية ورقابة الوالي للولاة، فالرقابة الذاتية هي التزام العبد بطاعة الله والابتعاد عن المحرمات والتمسك بالأخلاق الحميدة وأساسها الصدق في المعاملة والمحافظة على الأمانة، ورقابة الوالي للولاة كانت بدايتها من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، ولكنها سرعان ما تطورت مع تطور الدولة الإسلامية، فأصبحت لديها أجهزة خاصة مهمتها الرقابة مثل: ديوان الحسبة وديوان المراجعات وديوان الازمة.

لقد شهد مفهوم الرقابة المالية وفلسفتها تطورات عديدة ارتبطت أساسا بتطور المبادئ التي تحكم النشاط المالي للدولة، حيث اقتصر مفهومها في البداية على مراجعة الأجهزة المركزية للدولة واستهدفت كشف الأخطاء الحسابية التي قد توجد في سجلات تلك الأجهزة ودفاترها، وفي وقت لاحق استهدفت الرقابة المالية التحقق من الالتزام بالقوانين والتشريعات المختلفة، مما نتج عنه ما يعرف برقابة الالتزام أو رقابة المشروعية، ثم تطورت الرقابة من حيث وظيفتها لتشمل البحث في كفاية المشروعات والبرامج وفاعليتها في تحقيق أهداف الخطط الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وقد أطلق على هذا الوجه المتطور من الرقابة ما يعرف برقابة الأداء.[1]

إن مفهوم الرقابة المالية ونشأتها يرتبطان ارتباطاً وثيقاً بمفهوم الإدارة العامة ذلك لأن إدارة الأموال العامة تتطلب الثقة وتمثل نوعاً من المسؤولية . والرقابة المالية ليست هدفاً نهائياً بحد ذاتها وإنما هي جزء أساسي من نظام الرقابة [2]؛

كما تفاعلت الرقابة المالية العليا مع أنشطة المجتمع الحديثة، وتطورت لتشمل الجانب البيئي وجوانب أخرى، وقد رافق تطور مفهوم الرقابة المالية تطورا آخر في الأجهزة التي تقوم بها، فبعدما كانت هذه الأجهزة عبارة عن مصالح تابعة للملك أو الحاكم أو الإمبراطور أصبحت فيما بعد أجهزة مستقلة تتولى الرقابة على التصرفات المالية للسلطة التنفيذية لصالح الشعب الذي يتمثل في المجالس النيابية، وفي سبيل تحقيق التعاون بين مختلف أجهزة الرقابة المالية العليا في العالم، فقد تم إنشاء المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية، ساهمت هاته الاخير في الرفع من مستوى اداء

---

[1]- عبد الله بن سعود آل ثاني، **الاتجاهات الحديثة في الرقابة المالية**، مجلة الرقابة المالية للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية، تونس، العدد 42، 2003، ص05.

[2]- **اعلان ليما بشان الرقابة المالية** ، معايير الانتوساي للرقابة المالية يمكن تحميله على الرابط تاريخ التحميل 2017/02/16
https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/issai_1_ar.pdf

الاجهزة التابعة لها من خلال اصدارها لمجموعة كبيرة من المعايير التي تؤطر هذا النوع من الرقابة.

الفرع الثالث/ أنواع الرقابة المالية.

تتعدد الرقابة المالية وتتنوع بتعدد المعايير التي يتم بموجبها تقسيم هذه الأنواع، فهي من حيث موقع الهيئة التي تمارس الرقابة، تنقسم إلى رقابة مالية داخلية ورقابة مالية خارجية؛ ومن حيث وقت ممارستها، تنقسم إلى رقابة مالية سابقة ورقابة مالية لاحقة؛ ومن حيث موضوعها تنقسم إلى رقابة نظامية ورقابة شاملة؛ ومن حيث السلطة التي تقوم بها رقابة إدارية ورقابة تشريعية ورقابة مستقلة، ومن حيث مكان إجرائها تنقسم إلى رقابة في عين المكان ورقابة مستندية[1].

ويلاحظ أنه رغم تعدد تقسيمات الرقابة المالية لكنها متداخلة فيما بينها، فالرقابة الإدارية يمكن أن تكون في شتى الأشكال (سابقة، لاحقة وأثناء التنفيذ)، وكذلك التشريعية.

أما الرقابة الخارجية تتضمن الرقابة النظامية ورقابة الأداء، ولهذا سنتطرق لأنواع الرقابة المالية من خلال التقسيمات التالية:

اولا/ بحسب توقيت حدوثها.

يعتمد هذا التقسيم على معيار وقت تنفيذ الرقابة المالية، وهي بذلك تأخذ ثلاثة، أشكال رقابة سابقة،رقابة أثناء التنفيذ، ورقابة لاحقة.

أ- **الرقابة المالية السابقة:** تتمثل هذه الرقابة في قيام هيئات الرقابة المالية بإجراء عمليات تأشير للأعمال المالية للهيئات المراقبة قبل التصرف في الاعتمادات المالية، مثل التوظيف وإجراءات التعاقد والعقود، وتقتضي الرقابة المالية السابقة إلزام الأجهزة والوحدات الإدارية بعدم صرف أي مبلغ من الميزانية قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة.[2]

وغالبا ما تتم هذه الرقابة من قبل هيئات الرقابة التابعة للسلطة التنفيذية (الإدارية)، ومن المعروف أن هذه الرقابة تتم أساسا على جانب النفقات، دون جانب الإيرادات، حيث يصعب أن تتم أو تجرى رقابة سابقة على الإيرادات، يوصف البعض من المسيرين ان هذا النوع من الرقابة

---

[1] – نوف كنعان، **الرقابة المالية على الأجهزة الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة**، مجلة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، الإمارات العربية المتحدة، المجلد الثاني، العدد الثاني، 2005، ص 105.

[2] – هيتم صاحب عجام وعلى محمد سعود، **تخطيط المال العام**، دار الكندي ط 1، الأردن ، 2004، ص 286 .

المعرقل لسير الإدارة ويتسبب في التأخير في صرف الميزانية وهناك من المختصين من يدعو إلى التخلي عنها.

وفي الجزائر يقوم بها المراقب المالي، وهو تابع لمديرية الميزانية بوزارة المالية وتدعى رقابة الالتزام وقد حدد القانون إجراءاتها وكيفية القيام بها.

ب- **الرقابة المالية أثناء التنفيذ(المتزامنة)**: تتمثل هذه الرقابة في الإجراءات الرقابية التي تجريها الجهات المختصة بذلك في الدولة، على الأجهزة المفروضة خلال عملية التنفيذ، والهدف منها هو اكتشاف الأخطاء خلال عملية التنفيذ من أجل تداركها واتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجتها، ويمكن أن تأخذ ثلاثة اشكال[1]:

- الرقابة والمتابعة داخل الجهة الادارية؛
- الرقابة من طرف الوزارة الاعلى؛
- الرقابة من قبل السلطة التشريعية والأجهزة الرقابية.

ت- **الرقابة المالية اللاحقة**: تتمثل هذه الرقابة في قيام هيئات الرقابة المالية في إجراء عمليات المراجعة والتدقيق،وهذا بعد نهاية السنة المالية، وبعد فراغ الإدارة من جميع الأعمال، ويتم فيها التركيز على النفقات والإيرادات معا[2].

وتوصف الرقابة المالية اللاحقة بأنها سلبية، لأنها لا تمنع وقوع الخطأ ولا يستفاد منها إلا عند إعداد خطة جديدة، وتتعدد صور الرقابة اللاحقة فقد تتم بأسلوب التدقيق أو التفتيش، الذي يتم عن طريق الفحص الميداني أو عن طريق مراجعة المستندات، وهكذا تتيح هذه الرقابة للهيئات الرقابة المالية أن تتصرف بكامل حريتها[3].

ومن أهم ميزاتها أنها تعتبر رقابة وقائية، فبعلم الإدارات بوجودها يجتهدون اكثر في الالتزام بالقوانين ومنه تقل الأخطاء، ولا تتسبب في تعطيل أعمال الجهات المراقبة، وتتميز كذلك بأنها أكثر شمولية مقارنة بالرقابة السابقة ومن خلالها يمكن تقييم أداء الإدارات العمومية.

ثانيا/ حسب موضوعها.

إن هذا التقسيم يعتمد على معيار موضوع الرقابة وتنقسم إلى رقابة نظامية ورقابة الاداء.

---

[1]- صادق احمد علي النفيش، **الرقابة على الانفاق العام دراسة مقارنة**، المكتب الجامعي الحديث،ط1 ، 2017 ، ص69.

[2]- هيثم صاحب عجام وعلى محمد سعود، مرجع سابق، ص 287 .

[3]- عوف محمود الكفراوي، **الرقابة المالية النظرية والتطبيق**، مرجع سابق، ص 45.

أ- **الرقابة النظامية(الالتزام)**: من خلالها تتأكد هيئات الرقابة المالية من أن الهيئات المراقبة قد التزمت بتطبيق القوانين واللوائح، والتعليمات الصادرة عن وزارة المالية التي تتعلق بتنفيذ الميزانية والعمليات المالية، وتشمل التأكد من عدم تجاوز الاعتمادات المحددة وأن المبالغ المالية التي تم تحصيلها والتي تم صرفها قد قيدت في الأبواب المخصصة لها في الميزانية، والتأكد كذلك من وجود المستندات المثبتة للعمليات المالية، وتتم من خلال مراجعة وتدقيق الدفاتر المحاسبية والمستندات وتهدف إلى اكتشاف الأخطاء والغش والتزوير، ولكنها لا تبحث في ملائمة النفقة أو مدى تحقيق الهيئة لأهدافها[1].

ب- **رقابة الاداء**: يعتبر هذا النوع من أحدث طرق الرقابة المالية، وجاءت نتيجة لتغير توجهات الدولة والتحول إلى ميزانية البرامج، والتخلي عن ميزانية البنود وتحولت الرقابة لتشمل أهداف الجهة في حد ذاتها، كما أن إجراءات هذا النوع من الرقابة لا يختلف عن الرقابة النظامية، غير أنها تتميز ببعض الخصوصيات المتصلة في ضبط الأهداف وفي تحديد طرق الإنجاز وفي رصد الموارد البشرية والمادية لتحقيق هذه الأهداف، وكذلك توفير نظام معلومات ملائم يسمح بتقييم الأداء والنتائج في مختلف مراحل التنفيذ، ويمتد هذا النوع من الرقابة ليشمل قياس المنفعة التي تكون قد عادت على المجتمع من تنفيذ البرامج والمشروعات العامة، كما تهدف كذلك إلى تقييم النشاط الحكومي سعياً وراء رفع الكفاءة وتحسين مستوى الأداء[2].

ثالثا/ حسب السلطة التي تشرف علي الرقابة.

يعتمد هذا التقسيم على معيار السلطة التي تقوم بالرقابة المالية، وتنقسم الرقابة حسب هذا المعيار إلى ثلاثة أقسام، الرقابة الإدارية والرقابة التشريعية والرقابة المستقلة.

أ- **الرقابة الإدارية**: ويقصد بهذا النوع تلك الرقابة التي تمارسها هيئات الإدارة العامة على بعضها البعض، فهي رقابة تتم داخل السلطة التنفيذية، حيث يقوم الرؤساء من موظفي الحكومة بمراقبة مرؤوسيهم، وكذلك مراقبة موظفي وزارة المالية عن طريق المراقبين الماليين ومديري الحسابات على عمليات المصروفات التي يأمر بدفها المختصون أو من ينبون عنهم، وتتم عمليا بالانتقال إلى

---

[1]- صادق احمد علي النفيش، مرجع سابق، ، ص74

[2]- عمر التو كلتي، **مسؤولية الفاعلين في تسيير الميزانية حسب الأهداف**، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 02، الجزائر، 2006، ص 23.

عين المكان أو عن طريق المستندات، وتأخذ ثلاثة أشكال الرقابة الذاتي الداخلية أو الرقابة الرئاسية ورقابة الوصاية.[1]

ب- **الرقابة التشريعية:** ويطلق عليها كذلك مصطلح الرقابة السياسية، وتتمثل في مطالبة البرلمان بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تساهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة، يكون هذا النوع فعالا في الدول التي تتسم بالديمقراطية، تتم بعدة أشكال في صورة أسئلة شفوية أو خطية أو حتى بالاستجوابات[2].

والرقابة التشريعية تتم على ميزانية الدولة قبل وأثناء تنفيذ وبعدها، وفي هذا الصدد فقد نص الدستور الجزائري على الرقابة التشريعية في عدة مواد نذكر منها المادة 134 المتعلقة بإنشاء لجان التحقيق.[3]

رابعا/ بحسب الجهة التي تتولى الرقابة.

يعتمد هذا التقسيم على معيار موقع الهيئة التي تقوم بالرقابة المالية بالنسبة للهيئة المراقبة، وتنقسم الرقابة المالية بحسب هذا المعيار إلى رقابة داخلية ورقابة الخارجية.

أ- **الرقابة الداخلية:** هي تلك التي تتم من داخل السلطة التنفيذية نفسها، حيث يقوم بعض موظفي الحكومة بمراقبة موظفي باقي الإدارات، وهي في هذا قريبة الشبه بمهمة أقسام المراجعة في الشركات التجارية والصناعية، وتعتبر من قبيل الرقابة الداخلية ما يقوم به الوزراء ورؤساء المصالح ومدراء الوحدات الحكومية من رقابة على ومرؤوسيهم كذلك ما تقوم به وزارة المالية أو البنك المركزي من رقابة على الوزارات والمصالح الأخرى، وهي لذلك قد تسمى رقابة ذاتية[4].

ب- **الرقابة الخارجية:** فهي تلك التي يعهد بها إلى هيئات مستقلة وغير خاضعة للسلطة التنفيذية، وهي في هذا قريبة الشبه بمهمة مراقبي الحسابات بالنسبة لشركات المساهمة، حيث تتولى هيئة فحص الحسابات واكتشاف المخالفات المالية وحوادث الغش والسرقة، وقد يعهد إليها بمحاكمة المسئولين عن المخالفات المالية وإصدار العقوبات المنصوص عليها، أو قد تحدد مهمتها في اكتشاف المخالفات المالية ومطالبة المسئولين بتدارك الموقف أو إحالتهم للقضاء إذا استدعى الأمر،

---

[1]- صادق احمد علي النفيش، مرجع سابق ، ص80.

[2]- حسين احمد طراونة و توفيق صالح عبد الهادي، **الرقابة الادارية**، دار الحامد، الاردن ، 2011، ص175.

[3]- محمد الصغير بعلي ويسرى أبو العلا، مرجع سابق، ص113.

[4]- حسين احمد طراونة و توفيق صالح عبد الهادي، **الرقابة الادارية**، دار الحامد، الاردن ، 2011، ص173 .

كما يطلب منها وضع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية أو للسلطة التشريعية أو للاثنين معاً تعرض فيه ما اكتشفته من مخالفات مالية، واقتراحاتها للتقليل من هذه المخالفات أو منعها في المستقبل[1]، ومن أوضح الأمثلة على هذا النوع من الرقابة المالية محكمة الحاسبات في كل من فرنسا وإيطاليا وبلجيكا، وديوان المحاسبة في الكويت والجهاز المركزي للمحاسبات في مصر، ومجلس المحاسبة في الجزائر.

المطلب الثاني: الرقابة المالية العليا النشأة والتطور.

اتّجهت معظم البرلمانات في العالم نحو الاستعانة بأجهزة متخصصة تتمتع بالاستقلالية على السلطة التنفيذية، لها كل الصلاحيات في مجال ممارساتها الرقابية، لكون أعضائها غير متفرغين، وليس لديهم الخبرة والاطلاع الكافي على الأمور المالية والمحاسبية، اختلفت أشكال الرقابة المالية التي تمارسها هذه الأجهزة من بلد إلى بلد، وهذا تأثرا بالفكر الاقتصادي والسياسي المتبع في كـــل بلد، ويطلق علماء الاقتصاد والمالية والباحثين في هذا الميدان على هذا النوع من الرقابة مصطلح " **الرقابة المالية العليا** ".

سنتطرق في هذا الجزء من البحث إلى تعريفها ونشأتها وتطورها، والفرق بينها وبين الرقابات الأخرى والأجهزة التي تتولي القيام بها في الدولة وأنواع المختلفة لرقابة التي تقوم بها أجهزة الرقابة المالية العليا، واستقلاليتها على السلطة التنفيذية.

الفرع الاول: مفهوم الرقابة المالية العليا.

مصطلح الرقابة المالية العليا غير متداول بشكل كبير في كتب الاقتصاد والمالية، لذلك سنحاول في هذا المطلب شرح وتوضيح هذا المفهوم، بداية بتقديم تعريف واضح للرقابة المالية العليا وتحديد تاريخ وظروف نشأتها، وعرض اهم التطورات التي طرأت عليها، وهذا بهدف إعطاء صورة واضحة وشاملة قدر المستطاع عنها.

اولا/ تعريف الرقابة المالية العليا.

لا توجد تعريفات كثيرة للرقابة المالية العليا بهذا المصطلح، بل توجد تعريفات لها بحسب الجهات التي تنفذها، سنحاول توضيح ذلك من خلال ما يلي:

[1]– Luc Saïdj ,cours finances publiques, Dalloz 5 ème édition, France, 2003, p 120.

يعرف طارق الساطي "الرقابة" بأنها: " التحقق من أن التنفيذ يتم وفقا للتوجيه المحدد خطة العمل وضمن القواعد والأهداف المقررة"[1].

ومن هذا التعريف يتبين لنا إن الرقابة مميزة عن العمل المراقب نفسه وشيء آخر منفصل عنهُ فالعمل يدخل في إطار التنفيذ في حين أن الرقابة تدخل في إطار المتابعة والتدقيق، ومن هذا المنظور يعرف الرقابة المالية العليا بأنها (رقابة على الاموال العامة تقوم بها هيئة عليا في الدولة مستقلة تعمل نيابة عن المجلس التشريعي، والتي تمثل رقابتها الرقابة العليا على أموال الدولة)[2].

ويعرفها دليل الرقابة المالية العليا لدول مجلس التعاون الخليجي بأنها[3] " مجموعة من الاجراءات والوسائل المستخدمة في التقييم وإبداء الرأي الموضوعي في تقارير وأنظمة وإجراءات الجهات الخاضعة للرقابة وضبط توجيه عملياتها، والتحقق الموضوعي من الكفاءة الاقتصادية والإدارية لتلك العمليات ومطابقتها للأهداف المرجوة، وإبلاغ النتائج والتوصيات الى الجهات الرسمية في الوقت المناسب.

وتعرفها منظمة الانتوساي بأنها " إجراءات يتم من خلالها التأكد من سلامة تنفيذ التوجيهات التي تضمن الحفاظ على الأموال العامة وحسن إدارتها، تقوم بها أجهزة متخصصة تمارس مهامها الرقابية باستقلالية تامة عن السلطة التنفيذية"، كما نجد ان المادة (02) من النظام الأساسي للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية (للانتوساي)، تعرف الجهاز الاعلى للرقابة بأنه " كل جهاز أيًا كانت تسميته وطريقة تأليفه وتنظيمه الذي يمارس بمقتضى القانون الرقابة العليا للمالية العمومية للدولة ".[4]

من خلال ما سبق يتضح لنا بان الرقابة المالية العليا نشاط يشمل مجموعة من العمليات الرقابية تنصب على العمليات المالية للدولة الهدفها منها حماية المال العام، ويطلق عليها الكتاب المتخصصون في المالية خصوصاً الفرنسين منهم

1- طارق الساطي،مرجع سابق ، ص13.

2- نفس المرجع، ص19.

3- مجلس التعاون الخليجي، **الدليل العام للرقابة المالية للأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة لدول الخليج العربية** قطاع الشؤون القانونية ، 2014.ص 25.

4- المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، **(الإنتوساي) 50 سنة 1953- 2003**، الولايات المتحدة الأمريكية، 2004، ص 106.

مصطلح الرقابة المالية القضائية، لأنها تنفذ من طرف أجهزة متخصصة لها صلاحيات قضائية،

ويرى البعض أنها سميت عليا للدلالة على سمو مركزها وتميزها عن باقي الرقابات المالية الأخرى، من حيث السلطة الدستورية لرقابتها، أو لإكتمال خصائصها وشموليتها، فرقابة هذه الأجهزة تتميز عن الرقابة المالية التي تمارسها الهيئات الأخرى سواء كانت هيئات تنفيذية مثل وزارة المالية أو خارجية مثل رقابة محافظي الحسابات.

ثانيا/ نشأة الرقابة المالية العليا.

ارتبطت نشأة الرقابة المالية العليا، بظهور التنظيمات المالية للدولة، فالدولة الحديثة مرت بسلسلة من التطورات في ميدان التنظيم المالي، ومن أبرز هذه التطورات ظهور المبادئ التالية[1]:

- الأخذ بمبدأ الاعتماد المسبق لتقديرات النفقات من السلطة التشريعية وتطور هذا المبدأ أدى إلى ظهور الميزانية العامة؛
- إلزام الحكومة بأن تقدم للسلطة التشريعية بعد انتهاء السنة المالية، بيان الحسابات الختامي عن الميزانية؛
- إنشاء لجان للحسابات العامة في المجالس التشريعية تتولى فحص الحساب الختامي وتقدم تقاريرها إلى تلك المجالس قبل مناقشتها لهذا الحساب.

وكانت إنجلترا أول من عمل بالمبادئ الثلاثة السابقة ثم تبعتها معظم الدول إلى الأخذ بها، وتطلب العمل بها وقت طويل وذلك لاختلاف الأنظمة السياسية في الدول وتطور الأنظمة المالية فيها.

وأول شكل للرقابة المالية كان في فرنسا وذلك بإنشاء غرف التفتيش من طرف الملكSAINT LOIS سنة 1256 التي كانت تقوم بفحص حسابات أملاك الدولة[2]، وعندما

[1]– طارق الساطي،**الرقابة المالية العليا**،بحث غير منشور،كلية الاقتصاد والتجارة، دمشق،1981، ص17.

[2] – محمد رسول العموري، مرجع سابق. ص139.

جاءت الثورة الفرنسية 1789 ظهرت سلطة البرلمان في مناقشة النفقات وظهرت معها لجان برلمانية تتولى مراقبة عمل الحكومة في مدى تقيدها بالقوانين والدقة في إنفاق الأموال العامة[1].)

أما في انجلترا فقد تم سنة 1861 إنشاء لجنة نيابية مهمتها التحقق من مدى تمسك الحكومة بالقانون والإخلاص والدقة في إنفاق الأموال المخصصة لها من قبل السلطة التشريعية، سميت هاته اللجنة لجنة الحسابات العامة مكونة من 15 عضو ويترأسها عضو من حزب المعارضة[2].

وقد أخذت باقي الدول بنظام اللجان البرلمانية المالية إلا أنها اختلفت في تحديد أصول تشكيلها وأساليب عملها، ونطاق اختصاصها حسب اختلاف الأوضاع الدستورية والقانونية بينها.

إن فكرة إنشاء لجان نيابية لم تكن كافية لمراقبة الحكومة في تنفيذها للميزانية وذلك كون هذا العمل يتطلب تخصص فني في التدقيق وإطلاع واسع على أصول تنظيم الحسابات ومراجعتها والعلم بخبايا الإدارة المالية، ونظرا للطابع السياسي للجان النيابية وعدم علمها بالأمور السالفة الذكر وعدم تفرغها لذلك رأت المجالس النيابية " **البرلمانات** " أنها بحاجة ماسة إلى هيئة فنية مستقلة تقوم برقابة نيابة عنها لتزودها بتقارير تستند إليها في مناقشتها للحساب الختامي، وكانت هذه الهيئة"**هيئة الرقابة المالية العليا** " [3].

وتعتبر فرنسا الدولة السباقة في إنشاء مثل هذه الهيئة وذلك في سنة 1791 عندما صدر المرسوم رقم 17 الذي أنشأ مكتب للحسابات Bureau de comptabilité، وكان يعمل تحت السلطة التشريعية بالرغم من أن انجلترا كانت السباقة في اعتماد نظام الميزانية إلا أنها تأخرت مقارنة مع فرنسا في إنشاء هيئة عليا للرقابة المالية إلى غاية صدور قانون 1866، الذي أنشأ هيئة مختصة سميتExchanger and audit department تحت سلطة الهيئة التشريعية ويترأسها موظف مستقل يتمتع بصلاحيات واسعة.

و الجدول الموالي يعرض لنا تواريخ انشاء أجهزة عليا للرقابة المالية في بعض البلدان العربية والأجنبية:

---

[1]-Joël molivier, **histoire de droit des finances publiques**, économica, France, 1988 , p103

[2]- محمد رسول العموري، مرجع سابق، ص140.

[3]- طارق الساطي،مرجع سابق، ص17.

جدول(3-1) : تواريخ انشاء الاجهزة العليا للرقابة المالية في بعض الدول.

البلـــــــدان الاجنبية	فرنسا	انجلترا	كندا	أستراليا	أمريكا	تركيا
تاريخ الإنشاء	1791	1866	1878	1901	1921	1924
البلـــــــدان العربية	لبنان	مصر	الأردن	تونس	الجزائر	المغرب
تاريخ الإنشاء	1926	1927	1928	1968	1976	1979

المصدر : من إعداد الطالب بالاعتماد على موقع كل جهاز على حدى من موقع www.intosai.org.

من خلال المقارنة بين جدول البلدان الغربية وجدول البلدان العربية، نلاحظ تأخر كبير لدول العربية في إنشاء هيئة عليا للرقابة المالية مقارنة مع الدول الأجنبية، وذلك نتيجة لوقوع معظمها تحت الاستعمار الذي تسبب في تأخرها في شتى الميادين.

ثالثا/ تطور الرقابة المالية العليا.

نظرا للارتباط الوثيق بين القواعد المالية والنظام الاقتصادي، وتأثر هذه القواعد بالنزعة الفكرية التي تحكم النظام الاقتصادي، سوف نتطرق لتطور الرقابة المالية العليا بحسب تأثرها بالأنظمة الاقتصادية.

أ- **في ظل النظام الرأسمالي الحر "الدولة الحارسة"** : إن نشاط الدولة في ظل هذا النظام كان مقتصرا على الوظائف التقليدية من أمن وتحقيق العدل أو ما يطلق عليه بمصطلح الدولة الحارسة، وقد انعكست طبيعة هذه الدولة على المالية العامة التي لم تكن لها أية أهداف.

لهذا كان اختصاص السلطة التشريعية في اعتمادها ومراقبتها لتنفيذ النفقات العامة ضعيف وضيق، ومنه اختصاص الهيئة العليا للرقابة المالية، فقد اقتصر على الاهتمام بمراقبة مشروعية ودقة الحسابات فقط، وبقي نطاق رقابة هذه الهيئات محصور في رقابة إدارات الدولة من وزارات ومؤسسات عامة باعتبارها وحدها التي كانت تمثل دائرة نشاط الدولة.[1]

ب- **الرقابة المالية في ظل "الدولة المتدخلة"**: تسبب ظهور الدولة المتدخلة في إحداث تغيير هام في ميزانية الدولة، فقد أصبحت الميزانية تهدف إلى تحقيق التوازن الاقتصادي وإن أدى ذلك إلى خلل في التوازن المالي للميزانية، كما ظهرت للدولة نفقات جديدة لم تكن موجودة من قبل،

[1]- طارق الساطي، **الرقابة المالية العليا**، مرجع سابق، ص17.

وأصبحت الدولة تتدخل في النشاط الاقتصادي، ومن صور تدخلها في الحياة الاقتصادية، تقديم إعانات ومساعدات إلى بعض المشروعات الخاصة من أجل الرفع من القدرة التنافسية للمؤسسات الوطنية، فضلا عن إعانتها لبعض النشاطات غير الربحية في المجتمع بالإضافة الى النقاط التالية:[1]

- ساهمت في إنشاء مشروعات اقتصادية في كثير من المجالات تتطلب أموال ضخمة تحقق أرباح قليلة؛
- التقليل من البطالة وخلق فرص عمل من أجل تحفيز الطلب؛
- تدخلت في مجال التجارة وأصبحت الدولة تمارس التجارة على المستوى الدولي؛
- سيطرة الدولة على المجالات الحساسة للاقتصاد القومي؛
- تولت تنفيذ البرامج التنموية ومتابعة الخطط الاقتصادية.

ولاشك أن هذا التطور في دور الدولة الناتج عن تطور المفاهيم الاقتصادية، قد انعكس على الرقابة المالية العليا في الدولة بحيث توسعت اختصاصاتها وزاد نطاقها، فأصبحت تمتد فيها الرقابة إلى الاهتمام بنتائج المشروعات ومدى تحقق الأهداف المتوقعة، والى تقييم الأداء الحكومي في مجال تنفيذ الميزانية العامة، والحكم على الحسابات الختامية للدولة ومدى مطابقتها للرخص الممنوحة من طرف المجالس النيابية.[2]

رابعا/ الفرق بين الرقابة المالية العليا والرقابات المالية الأخرى.

تتميز الرقابة المالية العليا عن الرقابة المالية التي تمارسها الهيئات الأخرى سواء كانت هيئات تنفيذية مثل وزارة المالية أو خارجية مثل رقابة محافظي الحسابات، في عدة جوانب نوضحها في ما يلي:

أ- **الرقابة المالية العليا والرقابة المالية التنفيذية:** تختلف الرقابة المالية العليا عن الرقابة المالية التي تقوم بها الأجهزة الإدارية التابعة لوزارة المالية في ثلاثة نقاط أساسية تتمثل في السلطة القانونية والأهداف ونطاق الرقابة[3].

1) **من حيث السلطة القانونية:** تتميز الرقابة المالية العليا عن الرقابة التي تقوم بها الأجهزة الإدارية لوزارة المالية، أن الرقابة المالية العليا تستمد رقابتها من الدستور أو القوانين مباشرة من دون وجود توجيهات من السلطة التنفيذية،

---

[1] – طارق الساطي، مرجع سابق، ص18.

[2] – نفس المرجع، ص 20.

[3] – محمد حركات، **معوقات الرقابة المالية العليا على الأموال العامة ضمن منظومة مكافحة الفساد في الأقطار العربية**، ندوة المساءلة والمحاسبة وتشريعاتها وآلياتها في الأقطار العربية، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، لبنان، 2006، ص234.

بينما نجد أن وزارة المالية تستمد سلطتها من القانون ومن القرارات التوجيهية الصادرة عن السلطة التنفيذية.

2) **من حيث الموضوع:** يقتصر هدف الرقابة التنفيذية على رقابة سير العمليات المالية في الوحدات الخاضعة، ومدى مطابقتها للأنظمة والقوانين المالية، في حين أن أهداف الأجهزة العليا للرقابة المالية أسمى من ذلك، فهي رقابة شاملة تعمل على تقييم أداء الأجهزة الحكومية على المستوى الجزئي وأداء الحكومة في تنفيذها للموازنة العامة على المستوى الكلي.

3) **من حيث النطاق:** أما من حيث النطاق، فالرقابة المالية التنفيذية تقوم بالرقابة السابقة، وأحيانا رقابة متزامنة للتنفيذ، في حين تقوم الأجهزة العليا للرقابة المالية بالرقابة السابقة والمتزامنة واللاحقة، وتشمل جميع الهيئات الإدارية والمؤسسات العمومية والمؤسسات ذات الموازنات الملحقة والجهات ومن ميزانية الدولة والجهات التي تملك الدولة حق فيها، بينما لا تمس الرقابة المالية التنفيذية إلا الهيئات الإدارية والمؤسسات العمومية فقط.

4) **من حيث المهنية العالية:** في بدايات ظهور الرقابة المالية العليا كانت توضع شروط معين لمن يتولى هذا المنصب وأهمها النزاهة و العدل و القدرة على ممارسة وظيفته وملما بأصول المهنة و القوانين و التعليمات ذات العلاقة بعمله[1] ، وتم توارث هذه الشروط الى غاية اليوم بحيث انعكست هاته الشروط على نوعية العمل ونتائجه، على سبيل المثال نجد شروط التوظيف الخارجي لرئيس فرع بمجلس المحاسبة جزائري يشترط 10 سنوات خبرة في الاختصاص و متحصل على شهادة دكتوراه في الاقتصاد او القانون.

ب- **الرقابة المالية العليا والرقابة المالية الخارجية:** تختلف الرقابة المالية العليا عن الرقابة التي يمارسها مراجعو الحسابات أن هذه الرقابة الأخيرة تقتصر مجالاتها على الشركات الخاصة والشركات المختلطة وبعض الشركات العامة[2].

كما تختلف هذه الرقابة عن رقابة الأجهزة العليا للرقابة المالية[3]، من أن الرقابة التي يمارسها المحاسب او المراجع الخارجي، يقتصر نطاقها على التأكد من سلامة

---

[1]- على عبد العباس نعيم ، **الدور الرقابي لهيئات الرقابة المستقلة دراسة مقارنة**،الهاشمي للكتاب الجامعي ،ط1، 2016 ،ص 29.

[2]- محمد حركات، مرجع سابق، ص233.

[3]- Charles valine et pascal desrousseaux, **le budget de l'Etat (nouvelles règles , nouvelles pratiques)**, la documentation française ,France, 2006,p 149.

البيانات المحاسبية المثبتة في الدفاتر، ومدى الاعتماد عليها وإعطاء رأي فني محايد يستند إلى أدلة عن مدى مطابقة القوائم المالية لما هو مقيد بالدفاتر، أما رقابة الأجهزة العليا فهي رقابة فعالة على المال العام، تهدف إلى التأكد من حسن استخدامه بما يضمن الفعالية والكفاءة والاقتصاد، وتساهم هذه الرقابة في تطوير أداء الوحدات الخاضعة للرقابة ويقوم الجهاز المعني بالرقابة بتزويد رئيس الجمهورية ومجلس النواب والوزراء والجهات الخاضعة للمراقبة، بمعلومات تساهم في تحسين الوضع وتدارك النقائص من خلال تقارير معدة وفق منهجية محددة ومعايير دولية متعارف عليها.

المطلب الثالث: الأجهزة العليا للرقابة المالية.

سبق وأن ذكرنا في التعريف بأن الرقابة المالية العليا تقوم بها أجهزة متخصصة تتميز باستقلاليتها وتتمتع بصلاحيات كبيرة في مجال الرقابة على المال العام، وفي هذا المطلب سوف نتطرق إلى هذه الأجهزة تعريفها خصائصها وتنظيمها.

الفرع الاول: تعريف أجهزة الرقابة المالية العليا.

يعرفها حامد العربي الحضري بأنها: "أجهزة متخصصة ومستقلة تنبثق عن الدولة، وتختص بالرقابة على المال العام عن طريق مراقبة حسابات الدولة وحسابات الهيئات والمؤسسات العامة وعملياتها المالية، والقيام بغيرها من الأعمال التي ترى ضرورة القيام بها، أو التي يعهد بها إليها القانون أو إحدى السلطات العليا المختصة، وفقا للتشريعات المنظمة لهذه الرقابة في كل بلد، وفي إطار المبادئ العامة للرقابة المتعارف عليها في ذلك "[1].

تعرفها المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية " بأنها إن الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة هو هيئة عامة تابعة لدولة أو لمنظمة تتجاوز نطاق الولاية الوطنية – بغض النظر عن تسميتها أو تركيبها أو تنظيمها – التي تمارس نشاط الرقابة المالية العليا في الدولة أو المنظمة المعنية تنفيذا للقوانين أو اللوائح الرسمية السائدة، والتي تطبق هذا النشاط بصورة مستقلة سواء باختصاص قضائي أو بدونه"

[1] حامد العربي الحضري، التنسيق في العمل ما بين هيئات الرقابة المالية العليا ومكاتب مراقبة الحسابات، مجلة الرقابة المالية، العدد الأول، تونس، 1984،ص04.

من خلال ما سبق يمكننا أن نستخلص أن أجهزة الرقابة المالية العليا تتميز بمجموعة من الخصائص، لا نجدها في باقي أجهزة الرقابة المالية لدولة.

الفرع الثاني: خصائص الأجهزة العليا للرقابة المالية.

تتصف أجهزة الرقابة المالية العليا بمجموعة من الخصائص، تميزها عن باقي أجهزة الرقابة المالية بحكم مكانتها في منظومة الرقابة المالية في الدولة، سنأتي على ذكرها فيما يلي:

اولا/ صفة العليا:

تصف أجهزة الرقابة المالية بصفة العليا، لأنها تعتبر أعلى هيئة للرقابة المالية في النظام الرقابي للدولة وتستمد صفة العليا من القانون الذي بموجبه تم إنشاؤها ألا وهو الدستور، وهو الضامن لاستقلاليتها، وفي هذا نجد بأن معظم أجهزة الرقابة المالية في دول العالم تم إنشاؤها بموجب الدستور.

ففي فرنسا كان دستور 1958 هو الذي نص على إنشاء مجلس المحاسبة الفرنسي وفي ايطاليا دستور 1947، أما في الدول العربية فالجزائر دستور 1976 هو الذي نص على إنشاء مجلس المحاسبة الجزائري وسوريا دستور 1950، والعراق دستور 1925، وليبيا 1951، والإمارات العربية المتحدة دستور 1971 والأردن 1952، ولبنان دستور 1926.[1]

ثانيا/ الإستقلالية:

تعتبر من أهم الخصائص التي يجب ان تتمتع بها أجهزة الرقابة المالية العليا، والتي تميزها عن باقي أجهزة الرقابة الأخرى؛ ونقصد بالاستقلال هنا، الاستقلال القانوني و التنظيمي عن السلطة التنفيذية، ولا نعني استقلال الجهاز عن السلطة بل استقلال أعضائه وهم المسؤولون عن اتخاذ القرارات وأهم شيء في الاستقلال التنظيمي والقانوني الاستقلال المالي والإداري والاستقلال الوظيفي[2].

---

[2]- من إعداد الطالب بالاعتماد على موقع كل جهاز، الروابط موجودة ضمن الموقع الرسمي للانتوساي www.intosai.org.

[1]- ديوان المراقبة العامة للمملكة العربية السعودية، الوسائل الكفيلة بتدعيم استقلال الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، بحث مقدم في إطار اشغال المؤتمر الثالث لمجموعة العمل للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة في الدول العربية، للمملكة العربية السعودية، 1983، ص08.

لكي تقوم الأجهزة العليا بدورها تحتاج إلى أموال لتغطية تكاليف النشاط الرقابي، فكلما قلة ميزانياتها قل أداؤها.

ثالثا/ التسمية:

تختلف تسمية الجهاز الأعلى للرقابة المالية من بلد إلى بلد، وذلك حسب ما يطلقه المشرع على الجهاز الأعلى للرقابة المالية، وفي هذا نجد عدة تسميات مستعملة منها ديوان المحاسبة، والجهاز المركزي للمحاسبة، ودائرة الحسابات، محكمة الحسابات، مكتب المراجع العام، مكتب التدقيق العام، ومجلس المحاسبة.

جدول رقم (3-2) تسمية أجهزة الرقابة المالية العليا لبعض الدول

البلد	تسمية الجهاز الأعلى للرقابة المالية
الجزائر	مجلس المحاسبة
المملكة العربية السعودية	ديوان المراقبة العامة
الأردن	ديوان المحاسبة
مصر	الجهاز المركزي للمحاسبات
العراق	ديوان الرقابة المالية
فلسطين	جهاز الرقابة المالية والإدارية
تونس	محكمة الحسابات
الهند	مكتب المراجع العام
الصين	مكتب الرقابة الوطني
كندا	مكتب المراجع العام
بلجيكا	محكمة الحسابات
هولندا	محكمة الحسابات
الولايات المتحدة الامريكية	مكتب المراجع العام

المصدر: من اعداد الطالب بالاعتماد على موقع الانتوساي www.intosai.org

من خلال الجدول نلاحظ أن جميع الدول التي تتبع النظام الفرنسي تسمي أجهزتها مجلس أو محكمة ام البلدان التي تتبع النظام الإنجليزي فهي تسمي أجهزتها مكتب او جهاز مثل فلسطين ومصر او ديوان مثل العراق (يقول ابن خلدون في مقدمته ان اصل كلمة ديوان هو فارسي ومعناها

مجنون اطلقها ملك الفرس على محاسبيه عندما رآهم يتكلمون وحدهم وهم يدققون الحسابات ويعدون الأموال).

رابعا/ الوظيفة:

تختلف وظيفتها على الوظائف الاجهزة الاخرى للرقابة وهذا بشمولية رقابتها وأثرها على حياة اللمواطنين بحيث تعمل الأجهزة العليا للرقابة المالية و تشارك الحكومات في تقييم السياسات العامة وإدارة شؤون الدولة وضمان رقابة المالية والمحاسبة والرفع من مستويات الحوكمة الرشيدة، كما تساهم من خلال اعمالها الرقابية في زيادة قدرة الحكومات على تعزيز شفافية وتحسين الأداء وضمان المساءلة، كما تساهم في مكافحة الفساد في المنشآت والأجهزة العامة.

الفرع الثالث/ تنظيم الأجهزة العليا للرقابة المالية.

تتميز الأجهزة العليا للرقابة العليا على الأموال العامة بالتعدد والتنوع، ويستقر فقهاء القضاء المالي على ثلاثة نماذج أساسية[1]. تتفرع منها ستة فروع ، نموذج المحاكم – برئيس واحد ، نموذج المحاكم – بمجلس ادارة ، النموذج البرلماني – برئيس واحد ، نموذج برلماني – بمجلس ادارة ، جزء من السلطة التنفيذية ، نموذج بتنظيم اخر.

اولا/ نموذج المحاكم.

يتميز هذا النوع من الأجهزة باستقلال وظيفي وعضوي عن الجهازين التنفيذي والتشريعي، كما يتميز عامة بممارسة الرقابة اللاحقة،يتشكل في شكل محاكم اما يكون لديه رئيس واحد او مجلس ادارة ، له ناظر عام وكتابة ضبط وموظفو الرقابة فيه لديهم صفة القضاة، ومن البلدان التي تعمل بهذا النموذج نجد فرنسا، ايطاليا، اسبانيا، بلجيكا، الجزائر وموريتانيا.

ثانيا/ النموذج البرلماني:

ويتسم هذا النظام في كونه يسند الرقابة العليا لشخص المراقب أو المدقق العام، او مجلس ادارة ويتميز هذا النموذج بتبعيته المطلقة للسلطة التشريعية، كما يتميز بتدخله في تقديم تقارير نقدية

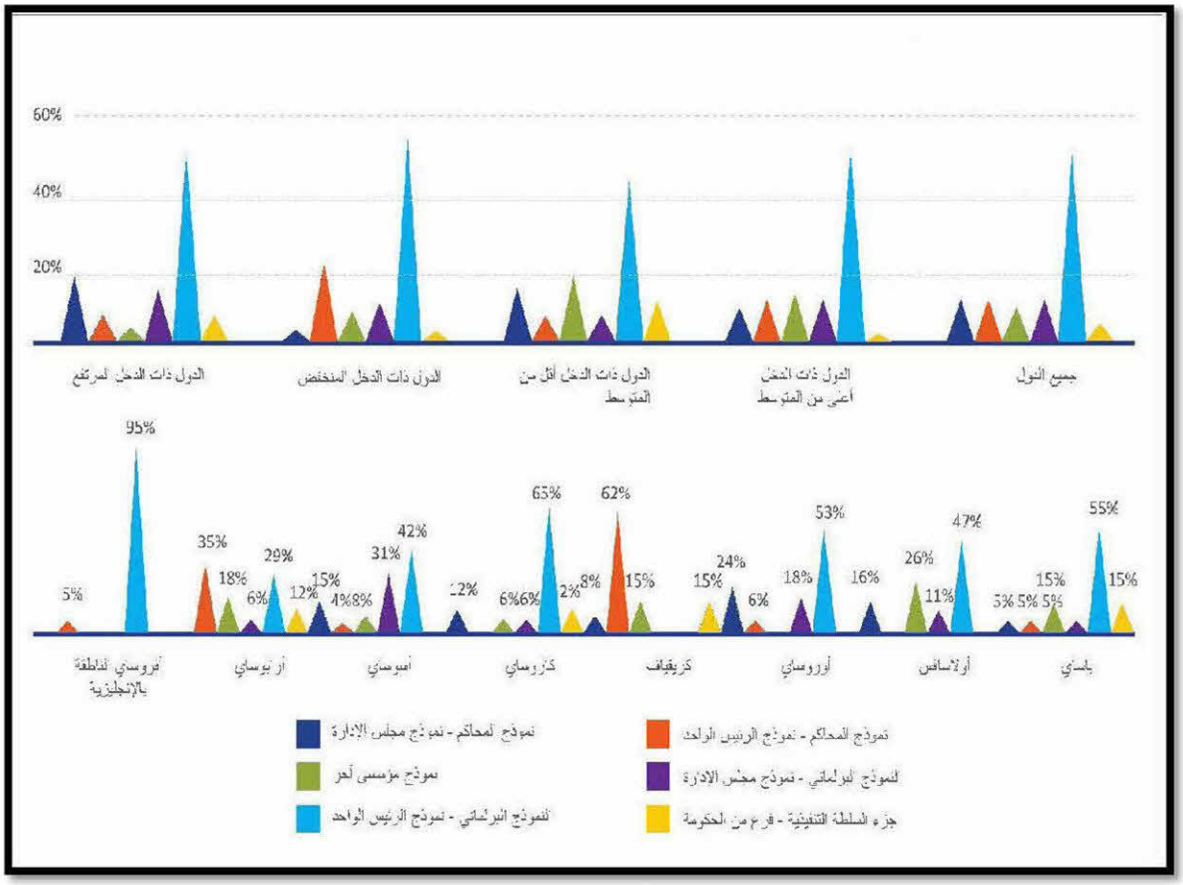
[1]– محمد حركات، مرجع سابق، ص235.

حول الحكامة الشاملة، واشرافه على هيئات التدقيق ونجد من بين أهم الدول التي عملت بهذا النموذج انجلترا، والولايات المتحدة الأمريكية وكندا، والهند.

ثالثا/ النموذج جزء من السلطة التنفيذية:

يتميز هذا النموذج بكون الاجهاز الاعلى للرقابة المالية يعتبر مثل احدى الوزارات التابعة للسلطة التنفيذية فقط يكون تابع مباشرة الى رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي او الوزير الاول او الملك في بعض البلدان التي لديها النظام الملكي ، ويقدم تقاريره مباشرة الى الرئيس او الملك، يتميز بصلاحيات واسعة في مجال الرقابة.

الشكل رقم (3- 1) توزع نماذج الاجهزة العليا على مختلف المنظمات الاقليمية للانتوساي



المصدر: مبادرة الانتوساي للتنمية (تقرير التقييم العالمي للأجهزة العليا للرقابة المالية لسنة 2017 ص 12.)

من خلال الشكل الموالي نلاحظ بان النموذج السائد في العالم هو النموذج البرلماني برئيس واحد ويمثل نسبة 50% من اجمالي الدول المنظوية تحت لواء منظمة الانتوساي ، ويعتبر النموذج الذي

تتبعه الجزائر السائد في المنطقة العربية بحيث يمثل 35% من اجهزة الاربوساي اما بالنسبة الـــى دول العالم لا يمثل سوى 12 % كأقصى تقدير.

الفرع الرابع: أنواع الرقابة التي تنفذها هذه الاجهزة.

تمارس أجهزة الرقابة المالية العليا في إطار اختصاصاتها الرقابية نوعين من الرقابة المالية، رقابة مالية تقليدية ورقابة مالية على الأداء[1].

اولا/ الرقابة المالية التقليدية:

تمثل هذه الرقابة المهمة التقليدية للأجهزة العليا للرقابة المالية، وتقتضي هذه المهمة أن يتأكد الجهاز الأعلى للرقابة من أن كل إدارة أو هيئة أو شخص معنوي يتعامل بالأموال العمومية يعمل وفق الأنظمة المحاسبية المقررة، والقوانين المطبقة على الأموال العمومية، ويتم ذلك عن طريق الرقابة المحاسبية والرقابة القانونية[2].

أ- **الرقابة المحاسبية:** ومن خلالها يتم مراجعة وتفتيش وتدقيق جميع المستندات والدفاتر والسجلات والوثائق المتعلقة بالعمليات المالية للهيئات العمومية الاقتصادية أو غير ذلك، للتأكد من سلامة ودقة البيانات المثبتة فيها وإبداء الرأي حول ما إذا كانت تمثل بصدق الحسابات الختامية وتطابقها مع الميزانية[3]، وتنقسم الرقابة المحاسبية إلى الرقابة على الإيرادات والرقابة على النفقات.

1) **رقابة الإيرادات:** تتضمن الرقابة على الإيرادات التحقق من أن الإيرادات العامة على اختلاف أنواعها، قد تم تحصيلها والتأكد من صحة احتسابها وصحة تقييدها، ومن أن العمليات المتعلقة بتحصيل تلك المستحقات قد تمت بصورة نظامية، والتدقيق في معاملات إعفاء بعض الجهات للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين من دفع المستحقات جزئيا أو كليا، وتتم هذه الرقابة بصورة انتقائية حسب الحالة[4].

---

[1] – Jacques magnet , la cour des comptes les institutions associées et les Chambers régionales des comptes, berger leverault,5 ème édition, France,2001,p 122

[2] – نواف كنعان، الرقابة المالية على الأجهزة الإدارية، مرجع سابق، ص 122.

[3] – سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية.سوريا، ط1، 2006، ص350.

[4] – François chouvel, finances publiques (cadre juridique du budget et exécution contrôle), gualino éditeur , 11 ème édition, France,2008,p 196.

2)**رقابة النفقات:** يقصد بها مراجعة وتدقيق مستندات أوامر صرف النفقات، فواتير، طلبيات ...الخ والتأكد من صحة تقييدها بحسب بنود الميزانية ومراقبة جميع خطواتها إلى غاية عملية الصرف.

تشمل هذه الرقابة عادة ما يلي:

- التحقق من أن النفقات قد صرفت بصورة ملائمة، وضمن حدود الاعتمادات المقررة لها في الميزانية، وبما يتفق مع الأهداف التي خصصت من أجلها تلك الاعتمادات.
- جميع حسابات خارج الميزانية، حسابات التسوية للتحقق من صحة العمليات الخاصة بها، وأنها مثبتة بالمستندات القانونية.
- مراقبة تنفيذ مشاريع الاستثمار أو التجهيز المسجلة في البرامج السنوية أو البرامج الأخرى، وذلك للتحقق من شروط استعمال الاعتمادات المقررة لتلك المشروعات في الميزانية.

ب – **الرقابة القانونية (رقابة الالتزام):** تسمى كذلك رقابة المشروعية، وذلك لأنه من خلالها يتم التأكد من أن الجهة الخاضعة للرقابة، قد احترمت جميع النصوص والقوانين التنظيمية المعمول بها في هذا المجال وتتم بالموازاة مع الرقابة المحاسبية، وتهدف إلى التحقق من احترام القوانين والكشف عن التجاوزات[1].

بعد تطور الفكر المالي للدولة والتحول من ميزانية البنود إلى ميزانية البرامج(الأهداف)، أصبح من الضروري على أجهزة الرقابة المالية العليا التكيف مع هذه التغييرات ومجاراتها ، ونتيجة لذلك فقد تبنت معظم أجهزة الرقابة المالية العليا نوعا ثانيا من الرقابة يتماشى والتغييرات الحادثة يسمى رقابة الأداء.[2]

ت– **رقابة الأداء:** تعرف رقابة الأداء بأنها فحص شامل وتشخيص للسياسات والتنظيم وإدارة العمليات في وحدة عمومية ما، ويتم ذلك بمقارنة الانجاز بالخطة والنتائج بالقواعد والممارسة بالسياسة، والهدف من ورائها هو الوصول إلى أساس سليم يمكن الاستناد إليه لمقارنة ما تم انجازه والكيفية التي تم بها الانجاز بالخطط والسياسات والقواعد، من أجل الوقوف على فهم الأسباب التي أدت إلى وجود انحراف ايجابي أو سلبي عن تلك الخطط، وذلك في سبيل تحسين مستوى ونوعية التسيير العمومي[3].

---

[1]– على عبد العباس نعيم ، الدور الرقابي لهيئات الرقابة المستقلة دراسة مقارنة،الهاشمي للكتاب الجامعي ،ط1، 2016 ،ص 218.

[2]– حنيش أحمد، آفاق الرقابة المالية في ظل عصرنة الموازنة ، مذكرة ماجستير ، غير مشورة، جامعة الجزائر، 2009، ص65.

[3] –François chouvel, OP ,p 198،

وعرفت منظمة "الإنتوساي" رقابة الأداء بأنها مراقبة الاقتصاد والكفاءة والفعالية التي تستخدم بواسطتها الجهة الخاضعة للرقابة مواردها عند قيامها بمسؤولياتها[1].

1) **عناصر رقابة الأداء:** حسب تعريف الانتوساي هناك ثلاثة عناصر لرقابة الأداء: الاقتصاد الكفاءة والفعالية.

- **عنصر الاقتصاد:** يعني التقليل من تكلفة الموارد المستخدمة في نشاط ما مع الأخذ بعين الاعتبار مستوى الجودة الملائمة[2].
- **عنصر الكفاءة:** الاستفادة من الموارد المتاحة، يعني العلاقة بين المخرجات والمواد المستخدمة، وتجيب رقابة الكفاءة على هل مخرجاتنا من حيث الكم والنوع متناسبة مع الموارد المستخدمة في إنتاجها، وتكون الكفاءة موجودة كلما كان استخدام الموارد بالصورة التي تكون فيها المخرجات في حدها الأقصى.
- **عنصر الفعالية:** يعني مدى تحقق الهيئة للأهداف المعلنة والوسائل المستخدمة ومقارنتها بالنتائج الفعلية، إن الفعالية تعالج مسألة ما إذا كان البرنامج قد حقق أهدافه أم لا.

إذن فمن خلال التعريف السابقة يتضح لنا بأنه هناك ترابط بين العناصر الثلاثة لرقابة الأداء، فرقابة الأداء تهتم بالعناصر الثلاثة كما لو أنها تشكل عملا مشتركا.

2) **أهمية رقابة الأداء:** حددت منظمة الإنتوساي أهمية رقابة الأداء في النقاط التالية[3]:

- مساعدة الإدارة على حسن استخدام مواردها والكشف عن الأسباب المؤدية إلى ضعف الفعالية والكفاءة وإيجاد الحلول لها؛
- توفير البيانات عن إدارة المالية العمومية أمام صناع القرار والسلطة التشريعية ؛
- تحقيق المساءلة بفاعلية من خلال تحديد المسؤوليات واختبار القرارات؛
- الحكم على مدى كفاءة الرقابة الداخلية والنظم المطبقة في الهيئة الخاضعة للرقابة ومدى فاعليتها في تحقيق أهداف هذه الهيئة.

---

[1]- التوجيهات التنفيذية للانتوساي الخاصة بمعايير رقابة الأداء، 2001. ص 11.

[2]- نفس المرجع ، ص15.

[3]- نفس المرجع، ص21.

المبحث الثاني: دور أجهزة الرقابة المالية العليا في تعزيز المساءلة والشفافية ومحاربة الفساد.

إن النهوض بالتنمية و محاربة الفساد والعمل من أجل المصلحة العامة يفرض على الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة مسؤولية كبيرة وذلك لإثبات اهميتها المستمرة للمواطنين والبرلمان وغيرهما من اصحاب المصلحة، ويجب على هاته الأجهزة أن تثبت مكانتها بحسب ما تنص عليه معايير المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية، من خلال الاستجابة بشكل مناسب للتحديات التي يواجهها المواطنون وتوقعات مختلف أصحاب المصلحة ولمخاطر الناشئة والبيئات المتغيرة، وعلاوة على ذلك فمن المهم أن تقيم الأجهزة العليا للرقابة حوار هادفً وفعالً مع أصحاب المصلحة تبين من خلاله دورها في تحسين ادارة المال العام وحمايته، ومن شأن هذا أن يمنحها الفرصة أن تكون مصدراً موثوقاً للمعلومات بما يساعد في قيام المساءلة.[1]

ومن بين أهم المخاطر التي تواجه الأجهزة العليا هي انتشار الفساد ونقص الشفافية في المالية العامة وغياب المساءلة، لذلك تسعى الأجهزة العليا لمواجهة كل هاته المخاطر رغم التحديات الداخلية والخارجية، وهذا ما سنتطرق له في هذا الجزء من دراستنا.

المطلب الاول: دور الأجهزة العليا في تعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة.

إن غياب المساءلة وإنعدام الشفافية وتفشي الفساد وتدني الكفاءة والفعالية وعدم الاستجابة للاحتياجات المختلفة للموطنين، وغير ذلك من المظاهر التي تعكس غياب الحوكمة، يحرم المواطنين من حقوقهم وينتهك حقهم في الحصول على خدمة عمومية بجودة عالية وتكلفة مناسبة وبشكل عادل، ويؤدي الى انخفاض مؤشرات التنمية في البلاد و يساهم في الاخير في اضعاف درجة ثقة الموطنين في الحكومة[2].

وتعتبر الشفافية والمساءلة من أهم المبادئ التي تقوم عليها الحوكمة ، ويعتبرها الخبراء من أنجع الطرق لمحاربة الفساد بحيث توجد علاقة عكسية بين الفساد والشفافية والمساءلة، وفي هذا

[1]- المعيار ISSAI 12 المنظمة الدولية للاجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الانتوساي.

[1]- ياسمين خضري: دليل تقييم الحوكمة الرشيدة في قطاعات الخدماتية ؛ مركز العقد الاجتماعي، جمهورية مصر العربية، القاهرة 2014، ص، 04 ؛ http://www.socialcontract.gov.eg/media/MediaCenter/96ff981f-4b29-4d93-9301-f7e703f8d4c7.pdf : تاريخ التحميل 2017/02/09

السياق تعمل الاجهزة العليا للرقابة المالية من خلال الرقابة التي تقوم بها ومساءلتها للمسؤولين حول تسيير الاموال العامة وتوفيرها للمعلومات لمختلف الشركاء من خلال نشر تقاريرها في بناء قاعدة صلبة لمحاربة الفساد في القطاع العام خصوصا تلك المتعلقة بتقديم الخدمات العمومية.

الفرع الاول: دور الاجهزة العليا في تعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة في القطاع العام.

تسعى الاجهزة العليا الى ان تكون ذات اثر وان تساهم في تحسين حياة المواطنين وان تساهم في تحقيق اهداف التنمية المستدامة، ولتحقيق ذلك لابد من العمل على تجسيد اهم هدف لإنشائها وهو تحقيق المساءلة والشفافية في تسيير الاموال العامة ، و من اهم النقاط التي تتدخل بها الاجهزة العليا في الشفافية والمساءلة ما يلي:

اولا/ ضمن المعايير الدولية للرقابة المالية:

خصص لموضوع المساءلة جانباً هاماً من المعايير الدولية المتعلقة بعمل الاجهزة العليا للرقابة المالية، حيث جاء **اعلان طوكيو** مخصصاً لدور الهيئات العليا للرقابة المالية في دعم المساءلة العامة وقد تضمن الاعلان جملة من المبادئ لدعم المساءلة العامة نجملها فيما يلي:

- تحديد ووضوح الأهداف والقواعد التي يمكن بواسطتها تقيم البرامج والاستثمارات، لكي تؤدي إلى سهولة عملية التحليل والمراجعة لنتائجها وكذلك تطوير نظم المعلومات والرقابة والتقويم وإعداد التقارير داخل القطاع العام:
- وضع قواعد ومعايير مرضية لقياس الأداء من قبل السلطات المركزية أو المنظمات داخل الإدارة الحكومية وممارسة وظيفة المراجعة والاشراف على نطاق واسع.
- ضمان الرقابة على السياسات والاستراتيجيات المتعلقة بالتنمية والبرامج المحددة لإنجاز الأهداف وقد أعترف الاعلان بصعوبة هذا النوع من الرقابة لاصطدامه بمسائل تتعلق بالسياسة واختيار إستراتيجيات.
- تطوير مختلف معايير المساءلة المتعلقة بمستويات الاستقلال، والرقابة وشكل العمل، وخاصة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية التي تديرها هيئات القطاع العام.
- التعاون بين هيئات الرقابة والمخططين والمديرين ومساعدتهم، وتقديم النصح لهم لدعم التغيير والصلاحيات التي تدعم المساءلة.

- المحافظة على استقلال هيئات الرقابة وموضوعيتها ومصداقيتها وأن تمنح السلطة والمرونة الكافيتين في تقدير ميزانيتها وأوجه الانفاق وإدارة شؤون موظفيها، حيث يعد استقلال الجهات التي تقوم بالمساءلة أمراً حيوياً لضمان فاعلية الدور تقوم به تلك الجهات وحاليا تسعى كل من المنظمة العربية لمكافحة الفساد، والمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، والمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية، لتوضيح وبيان الدور الهام الذي تلعبه الأجهزة العليا للرقابة المالية في الحفاظ على المال العام، وتأكد هاته الأخيرة أن الحفاظ على المال العام يأتي من خلال تظافر كل الجهود للقوى السياسية والاجتماعية في الدولة تحت راية الحكم الراشد.

الفرع الثاني: دور الاجهزة بحسب المؤشرات الدولية للشفافية المالية.

هناك العديد من المؤشرات المتعلقة بالشفافية يتم قياسها بناءا على عمل الجهاز الاعلى للرقابة المالية مثل: **(مؤشر الميزانية المفتوحة)** وهو مقياس تقوم المنظمة الدولية للموازنات بإعداده، يهتم بقياس شفافية ميزانية دول العالم، يقوم بإجراء مسح سنوي لظروف تحضير وإعداد وتنفيذ والرقابة على الميزانية العامة لبلدان التي يغطيها مسح الموازنة المفتوحة يتم تقسيم المؤشر إلى درجات من صفر الى 100 نقطة[1]، وحسب أخر التقارير فقد شهدت 22 دولة تراجعا في مؤشر الموازنة المفتوحة في سنة 2017 من اصل 102 دولة تم مسحها ، ويرجع المشرفين على المؤشر ان سبب الاساسي الى تراجع المؤشر الى فشل الحكومات في نشر الوثائق المتعلقة بالميزانية؛

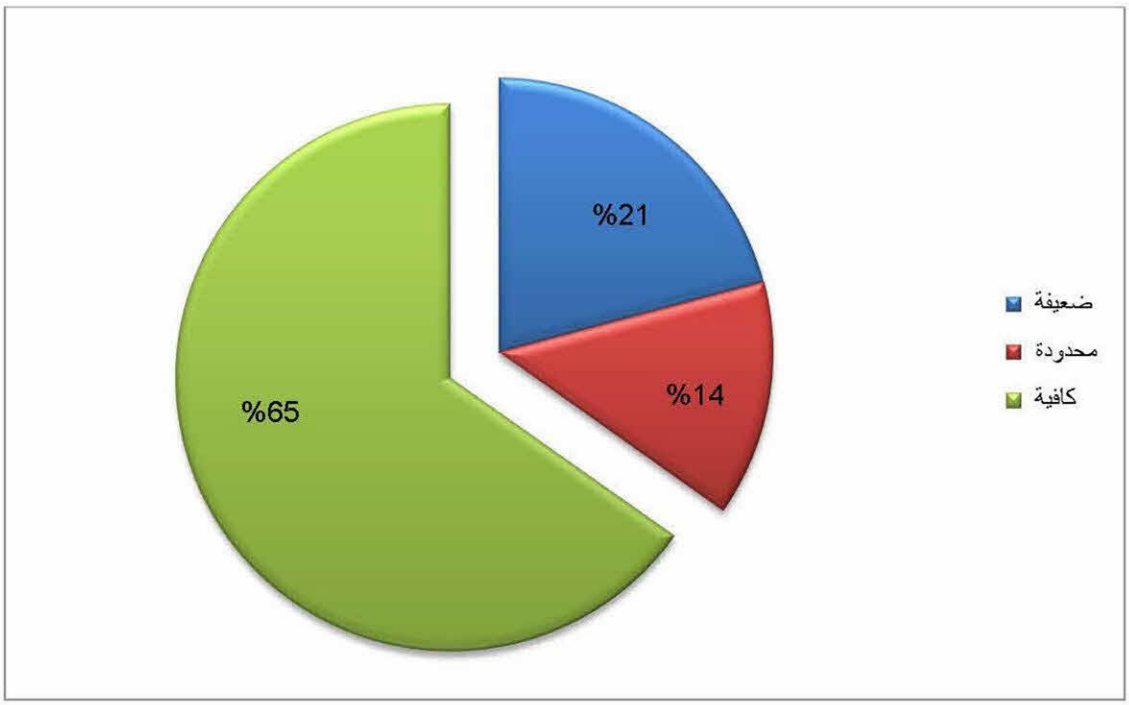
ويوفر المؤشر كذلك تقييم على ما إذا كانت السلطات التشريعية و أجهزة الرقابة العليا لديها السلطة و الاستقلال و القدرة و الموارد اللازمة للقيام بمهام الرقابة الخاصة بها. واظهر المسح ان السلطات التشريعية لـ 32 دولة فقط اي ما يمثل 28 % لديها ممارسات الرقابة الكافية ، وان 47 دولة اي 41 % لديها ممارسات رقابية محدودة و 32 دولة اي 31 % لديها ممارسات رقابية ضعيفة ،كما اظهر المسح ان 44 % من السلطات التشريعية في الدول المعنية بالمسح لم تنجح في القيام بعمل اي تعديلات على مقترحات الميزانية المقدمة اليها من قبل السلطة التنفيذية،

[1]- تقرير 2017 المنظمة الدولية للموازنة المفتوحة على الرابط: www.internationalbudget.org

اما بالنسبة للجزائر فقد تم منحها العلامة 62 من اصل 100 بالنسبة لرقابة البرلمان حـــول عملية اعداد الميزانية اما بالنسبة للرقابة على الميزانية اثناء التنفيذ والمراجعة فقد مـــنح الجزائـــر النقطة 13 تحت ملاحظة ضعيفة .

وفي الشكل الموالي نستعرض نسبة فعالية رقابة الجهاز الاعلى على الميزانية لعام 2017.

الشكل رقم (3-2) فعالية رقابة الجهاز الاعلى على الميزانية لعام 2017.



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على تقرير 2017 لمؤشر الموازنة المفتوحة.

أظهر مسح الموازنة المفتوحة أن 75 دولة من أصل 115 دولة أي ما يمثل نسبة 65 % من اجمالي الدول لديها الشروط الاساسية اللازمة لجهاز الرقابة الاعلى لممارسة مهامه الرقابية.

وكشف المسح أيضا عن أن 24 دولة أي 21 % لديها أجهزة رقابة عليا ضعيفة، و 16 دولة أي 14 % لديها اجهزة رقابة عليا محدودة المجال، أما بخصوص مجلس المحاسبة الجزائري فقـــد تم منحه النقطة 11 أي رقابة ضعيفة، الدول ذات الشفافية الأقل بصفة عامة توفر ظروف ضـــعيفة لعمل اجهزة الرقابة العليا. حتى عندما يقوم المراقبون بتنفيذ أعمـــالهم يعتمـــدون علـــى الســـلطة التشريعية في وضع برنامج المراجعة، ولكن هناك اكثر من ثلث السلطات التشريعية التي تم مسحها لا تقوم بمراجعة تقارير المراجعة التي تصدرها أجهزة الرقابة العليا.

المطلب الثاني: دور الأجهزة العليا للرقابة المالية في مكافحة الفساد.

تلعب الأجهزة العليا للرقابة فى الدول دورا مركزيا فى مكافحة الفساد باعتبارها أجهزة دستورية مستقلة مما يمنحها نوع من القوة والاستقرار، كما أنها أجهزة متخصصة في الرقابة ولديها الكفاءة في كشف الفساد وتحديد المخاطر في الهيئات الحكومية، كما ان محاربة الفساد تدخل في صميم مهمتها وهي المحافظة على المال العام وضمان حسن استخدامه والارتقاء بالأداء الحكومي بما يخدم عملية التنمية الشاملة تحقيقا للمصلحة العامة.

الفرع الاول: الفساد في القطاع العام:

يقصد بالفساد اتخاذ القرارات في الشأن العام ، في ما يتعلق تسيير الاموال العامة ، وفق اعتبارات المصلحة الخاصة ، وليس وفق المصلحة العامة، مما يساهم في تعطيل التنمية، ويمس بحقوق المواطنين ، وفي هذا الجزء سنتطرق الى التعريف الفساد واهم الجرائم المتعلقة به بحسب القانون الجزائري.

اولا/تعريف الفساد :

مصدر فَسَدَ، فَسُدَ ، عَمَّ **الْفَسَادُ** الْمَدِينَةَ : الْفِسْقُ، اللَّهْوُ وَالانْحِلاَلُ وَعَدَمُ احْتِرَامِ(الأَعْرَافِ وَالْقَوَانِينِ) فَسَادُ الأَخْلاَقِ يَنْشُرُ **الْفَسَادَ** أَيْنَمَا حَلَّ وَارْتَحَلَ الاسْتِبْدَادُ أَصْلٌ لِكُلِّ فَسَادٍ ، **الفَسَادُ** : التَّلَفُ والعَطَبُ، **الفَسَادُ**: الاضطراب والخلل، **الفَسَادُ** : جدب وقحط وكوارث؛ هذا بالنسبة الى الفساد في اللغة، **اما الفساد اصطلاحا** فليس له تعريف محدد لكن هناك اتجاهات مختلفة تتفق على ان الفساد هو إساءة استعمال السلطة أو الوظيفة للكسب الخاص من طرف موظف حكومي.

لم تعرّف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مصطلح الفساد واكتفت بتحديد اشكاله ومظاهره وطرق مكافحته ، وكذلك بالنسبة للمشرع الجزائري، فقد نصّت المادة الثانية من **القانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 و المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته** على أنّه يقصد بمصطلح الفساد " **كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من قانون الفساد** "[1]

وعليه يمكننا ان نعرف الفساد بأنه " سوء استخدام السلطة أو النفوذ أو الوظيفة للحصول على منفعة شخصية. ويشمل الفساد خاصة جرائم الرشوة بجميع أشكالها في القطاعين العام والخاص،

[1] – القانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 و المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14،2006.

الاختلاس ، منح امتيازات غير مستحق في مجال الصفقات العمومية على الأموال العمومية أو سوء التصرّف فيها أو تبديدها واستغلال النفوذ وتجاوز السلطة أو سوء استعمالها والإثراء غير المشروع وخيانة الأمانة وسوء استخدام أموال الذوات المعنوية وغسل الأموال."[1]

ويفهم من ذلك أن جرائم الفساد هي جرائم متعددة تأخذ أشكالا ومظاهر مختلفة وينشط الفاعلون فيها في القطاعين العام والخاص.

ثانيا/ انواع جرائم الفساد والعقوبات المتعلقة بها بحسب القانون الجزائري:

ان ما جاء به المشرع الجزائري لا يختلف عما جاءت به الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد وفيما يلي سنحدد أهم الجرائم التي نص عليها القانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 و المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.

أ. **الرشوة:** الرشوة هي جريمة مركبة من جريمتين الاولى هي **جريمة الارشاء** وتصدر من طرف خارجي يتعامل مع الادارة العمومية ويقصد بها " **كل من وعد موظفا عموميا بمزية غير مستحقة او عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر ، سواء كان ذلك لصالح الموظف نفسه او لصالح او كيان اخر لكي يقوم باداء عمل او الامتناع عن اداء عمل من واجباته**" ، اما الثانية فهي **جريمة الارتشاء** وتصدر من طرف في الادارة عادة ما يكون موظف العمومي " **كل موظف عمومي طلب او قبل ، نشكل مباشر او غير مباشر ، مزية غير مستحقة ، سواء لنفسه او لصالح شخص اخر او كيان اخر ، لاداء عمل او الامتناع عن اداء عمل من واجباته**" [2]

وعقوبتها الحبس من سنتين الى عشر سنوات وبغرامة من عشرين مليون سنتيم الى مئة مليون سنتيم.

وتتطابق هاته العقوبة مع جريمة منح امتياز غير مبرر في مجال الصفقات العمومية،

اما بالنسبة **لجريمة الرشوة في مجال الصفقات العمومية** فعقوبتها مشددة " يعاقب بالحبس من عشر سنوات الى عشرون سنة وبغرامة من مئة مليون سنتيم الى مائتي مليون سنتيم كل موظف عمومي يقبض او يحاول ان يقبض لنفسه او لغيره ، بصفة مباشرة او غير مباشرة ، اجرة او منفعة مهما يكن نوعها بمناسبة تحضير او اجراء مفاوضات قصد ابرام او تنفيذ صفقة او عقد او ملحق

[1]- المواد 25-56 الباب الربع ، من نفس القانون السابق.

[2]- المادة 25 من القانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 و المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته

باسم الدولة او الجماعات المحلية او الجماعات المحلية او المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري والمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي والتجاري والمؤسسات الاقتصادية"

وتشمل العقوبات جريمة رشوة الموظفين الاجانب وموظفي المنظمات الدولية في الجزائر.

أ. **اختلاس اموال عمومية او استعمالها بشكل غير قانوني:** إن الموظف العمومي هو مستأمن على ما بين يديه من المال العام فلا يصرفه إلاّ فيما هو مخصّص له ولا يستعمله بما يحقق له منفعة شخصية. لذلك فقد شدد المشرع العقوبات من أجل تحصين المال العام وحمايته من أطماع القائمين عليه. وعليه يعاقب المشرع بالحبس من سنتين الى عشر سنوات وبغرامة من عشرين مليون سنتيم الى مئة مليون سنتيم. **" كل موظف عمومي يختلس او يتلف او يبدد او يحتجز عمدا وبدون وجه حق او يستعمل على نحو غير شرعي لصالحه او لصالح شخص او كيان اخر ، اية ممتلكات او اموال او اوراق مالية او أي اشياء اخرى ذات قيمة عهد بها اليه بحكم وظائفه او بسببها"**[1]

ب. **اساءة استغلال الوظيفة:** يقصد بها قيام الموظف العمومي باستغلال منصبه من اجل تحقيق مزايا ومنافع لشخصه او ليغيره عن طريق اداء عمل عن طريق خرق القوانين و التنظيمات الساري العمل بها ، او عن طريق الامتناع عن اداء عمل من واجباته، **وعقوبتها الحبس من سنتين الى عشر سنوات وبغرامة من عشرين مليون سنتيم الى مئة مليون سنتيم**[2].

ت. **استغلال النفوذ:** وهي قيام شخص بتحريض موظف على استغلال النفوذ مع الادارة العمومية ويقصد بها: **" كل من وعد موظفا عموميا بمزية غير مستحقة او عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر ، لتحريض الموظف على استغلال نفوذه الفعلي او المفترض من اجل الضغط على الادارة من اجل الحصول على امتياز غير مستحق لصالح المحرض الاصلي او لشخص أخر"** ، ومن جهة اخرى الشخص المحرض عادة ما يكون موظف العمومي **" كل موظف عمومي يقوم بطلب او قبول، بشكل مباشر او غير مباشر اية مزية غير مستحقة ، سواء لنفسه او لصالح شخص اخر او كيان أخر، لكي يستغل ذلك الموظف العمومي او الشخص لنفوذه المفترض بهدف الحصول من الادارة على منافع غير مستحقة".** [3]

---

[1]- المادة 25 من القانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 و المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته

[2]- المادة 33 من نفس القانون.

[3]- المادة 32 من نفس القانون.

ث. **تعارض المصالح:** تتمثل في عدم احترام الموظفين القوانين المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية لاسيما تلك المتعلقة باحترام مبادئ المنافسة وحرية الوصول الى الطلبات العمومية والشفافية و المساواة في المعاملة بين العارضين.

ج. **الاعفاء او التخفيض غير القانوني للضرائب و الرسوم:** وهاته النقطة تخص كل موظف عمومي يمنح او يأمر بالاستفادة ، تحت أي شكل من الاشكال ولأي سبب كان ، ودون ترخيص من القانون ، من اعفاءات او تخفيضات في الرسوم او الضرائب العمومية او يسلم مجانا محاصيل المؤسسة. **وعقوبتها الحبس من خمس سنوات الى عشر سنوات وبغرامة من خمسون مليون سنتيم الى مئة مليون سنتيم**[1].

ح. **الغدر:** وتشمل هاته النقطة كل موظف عمومي يطالب او يتلقى او يشترط او يأمر بتحصيل مبالغ مالية يعلم بأنها غير مستحقة الاداء او يجاوز ما هو مستحق لصالح نفسه او لصالح الادارة او لصالح من يعمل لحسابهم، **وعقوبتها الحبس من سنتين الى عشر سنوات وبغرامة من عشرون مليون سنتيم الى مئة مليون سنتيم**[2].

خ. **الاثراء غير المشروع:** كل موظف عمومي لا يستطيع تقديم تبريرات منطقية ومعقولة لزيادة ذمته المالية قياسيا إلى دخله المشروع، **وعقوبتها الحبس من سنتين الى عشر سنوات وبغرامة من عشرين مليون سنتيم الى مئة مليون سنتيم**[3].كما تشمل العقوبة التستر على المصدر غير الشرعي للمداخيل .

د. **التصريح الكاذب بالممتلكات:** كل موظف عمومي خاضع قانونا لواجب التصريح بممتلكاته ولم يقم بذلك عمدا، بعد مضي شهرين من تذكيره بالطرق القانونية أو قام بتصريح غير كامل أو غير صحيح أو خاطئ أو أدلى عمدا بملاحظات خاطئة أو خرق عمدا الالتزامات التي يفرضها عليه القانون، **يعاقب بستة أشهر إلى خمس سنوات وبغرامة مالية من خمسة مليون سنتيم إلى خمسون مليون سنتيم.**

ذ. **تلقي الهدايا:** كل موظف عمومي يقبل من شخص هدية او اية مزية غير مستحقة من شأنها أن تؤثر في سير إجراء ما أو معاملة لها صلة بمهامه ، يعاقب كل من المتلقي والشخص المانح

---

[1]- المادة 31 من نفس القانون.

[2]- المادة 33 من القانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 و المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته

[3]- المادة 37 من نفس القانون.

بنفس العقوبة وهي: الحبس من ستة أشهر إلى سنتين وبغرامة مالية من خمسة مليون سنتيم إلى عشرون مليون سنتيم.

من خلال ما سبق نلاحظ أنه هناك العديد من الممارسات التي تم تصنيفها ضمن جرائم الفساد ترتبط بتسيير الامور العامة، وتشديد المشرع الجزائري العقوبة على مثل هاته الممارسات لتأكده من أثارها السلبية على الاقتصاد والمجتمع، في دراسة قام بها البنك الدولي شملت مقابلات مع المديرين التنفيذيين وأصحاب الشركات في أكثر من 130 ألف شركة في 135 بلداً خلصت الدراسة إلى أن 1 من كل 3 شركات ترى الفساد عقبة رئيسية أمام عملها. ونحو ثلث الشركات يتوقع تقديم هدايا لمسؤولين حكوميين من أجل تسيير الأمور[1]."

الفرع الثاني: آليات الأجهزة العليا في محاربة الفساد:

ومما لاشك فيه أن نجاح إي عملية تنمية يرتبط بشكل رئيسي بالقضاء على مظاهر الفساد وتحقيق الإصلاح المالي والإداري وحسن استخدام الموارد المتاحة وتطوير السياسات الإدارية ورفع كفاءة الأفراد وهي أهداف تسعى الأجهزة العليا للرقابة إلى تحقيقها؛ لذلك فإن الأجهزة العليا للرقابة تولي ظاهرة الغش والفساد أهمية كبيرة وتعمل جاهدة على التصدي لهما بكافة الوسائل وتطوير الأدوات والأساليب المستخدمة لتواكب التطور في بيئة الأعمال الحديثة والتقنيات التكنولوجية وثورة المعلومات.

وتتلخص أهم الأدوات والوسائل التي تستخدمها الأجهزة العليا للرقابة في مكافحة الغش والفساد على النحو التالي:

اولا/ توفير الأرضية القانونية للممارسة الحكومية:

حيث تعمل بالتنسيق مع الجهات التشريعية على تطوير القوانين والأنظمة والتعليمات لكل الممارسات المالية والإدارية وبما يقلل حجم الاجتهادات الشخصية والتى تعتبر أهم مدخل للغش والفساد من ناحية، وتشديد العقوبات المفروضة على جرائم الغش والفساد من ناحية أخرى.

حيث جاء في قانون مجلس المحاسبة [2]" يساهم مجلس المحاسبة ، في مجال اختصاصه ومن خلال ممارسة صلاحياته ، في تعزيز الوقاية ومكافحة جميع اشكال الغش و الممارسات غير القانونية او

[1]- البنك الدولي، **اثر الفساد على المؤسسات**، دراسة مشاريع البنك الدولي، متوفر على الرابط:

https://blogs.worldbank.org/ar/opendata/chart-companies-constrained-corruption

[2]- المادة 19 الأمر الرئاسي 10- 02 المؤرخ في 26 اوت 2010 المتعلق برقابة مجلس المحاسبة

غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الاخلاقيات و في واجب النزاهة او الضارة بالأملاك و الاموال العمومية.

كما تم اعطاء المجلس الوظيفة الاستشارية " يمكن استشارة مجلس المحاسبة في مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العامة، كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الامة ان يعرضا على مجلس المحاسبة ، دراسة الملفات ذات الاهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاص المجلس.

ثانيا/ اعتماد مبدأ الشفافية:

إن الشفافية والوضوح بما تعنيه من نشر المعلومات والبيانات الحكومية والحرص على تدفقها وعلانية تداولها عبر مختلف وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة يعتبر عنصرا رئيسا فى مكافحة مختلف أشكال الفساد ، ويساعد بدرجة كبيرة على معالجة القضايا عند وقوعها وقبل استفحالها واتساع مداها. ومن هنا تساهم الأجهزة العليا للرقابة بتحقيق الشفافية في تسيير المال العام من خلال نشر نتائج رقابتها للمواطنين[1]، وتسعى إلى نشر تقاريرها الدورية والسنوية بما يردع الفاسد ويعزز ثقة المواطن وتفاعله وإسهامه فى مكافحة الفساد.

وأكد المشرع الجزائري في الدستور الجديد على الزامية نشر التقرير السنوي المتضمن نتائج اعمال مجلس المحاسبة ، وهذا تكريسا لمبادئ الشفافية.

ثالثا/ تفعيل وسائل المحاسبة والمساءلة:

تعتبر المساءلة والمحاسبة من بين اهم الركائز الاساسية لتفعيل الرقابة؛ و المحاسبة الحقيقية تعنى القدرة على مساءلة المسؤولين على اختلاف مستوياتهم دون أي تمييز بسبب مناصبهم، فهي بذلك تسهم بشكل فاعل في مكافحة الفساد؛ وفى هذا الإطار تعمل أجهزة الرقابة العليا على تدعيم مبدأ المحاسبة والمساءلة من خلال السعي لتطبيق العقوبات على المخالفين للإجراءات القانونية كما تضمن مكافأة المجتهدين على كافة المستويات.

وفي هذا الاطار على سبيل المثال يمكن لمجلس المحاسبة أن يعاقب كل مسؤول أو عون أو ممثل أو قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة خرق

[1]- المادة 199 من دستور الجزائر 2020 الجريدة الرسمية، العدد 54.

حكما من الاحكام التشريعية او التنظيمية أو تجاهل التزاماته لكسب امتياز مالي او عيني غير مبرر، لصالحه او لغيره على حساب الدولة او هيئة عمومية[1].

رابعا/ دعم برامج الإصلاح:

يشكل الفساد أحد الجوانب التي تسعى برامج الإصلاح المالي والإداري إلى القضاء عليها من خلال إحداث التغيير في الهياكل الحكومية والبيئة القانونية وترسيخ مبدأ سيادة القانون، ونجد ان أجهزة الرقابة العليا لها دورا رئيسا في دعم عمليات الإصلاح من خلال بيان أوجه القصور والضعف وتقديم مقترحات العلاج والمشاركة في تقييم ومتابعة عمليات الإصلاح وتطويرها؛

عند نهاية عملية الرقابة المتعلقة بتقييم السياسات العمومية و/او تقييم نوعية تسيير الادارات العمومية يساهم مجلس المحاسبة من خلال التوصيات التي يصدرها في اصلاح الاختلالات.

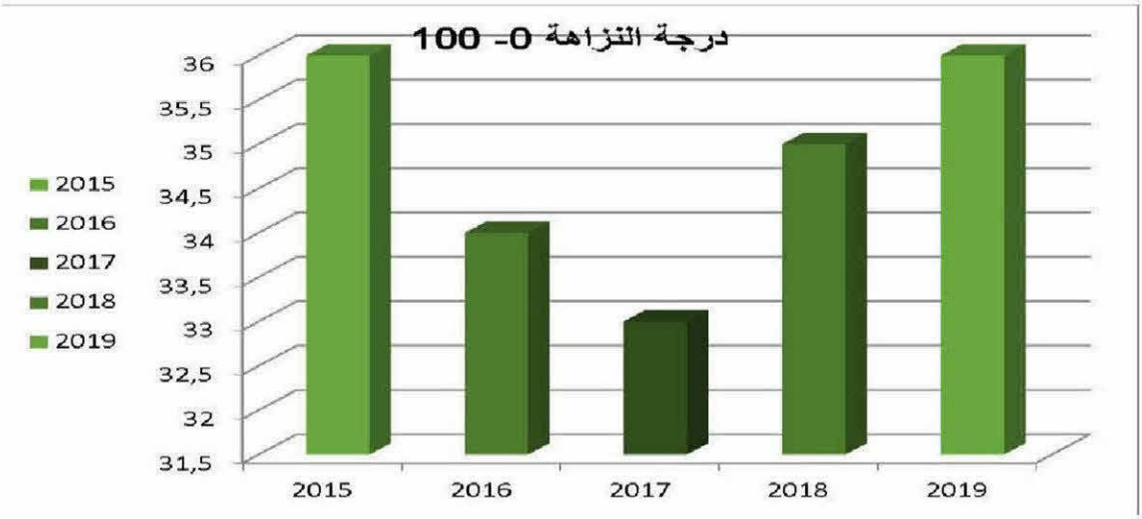
خامسا/ المرونة ومسايرة المستجدات الرقابية:

إن التطورات المتلاحقة في بيئة الرقابة واستخدام التقنيات الحديثة وثورة المعلومات تستدعى تطوير أدوات وأساليب الممارسة الرقابية واستخدام البرمجيات الحديثة ووسائل الرقابة التحليلية والأساليب الكمية الحديثة.

في الاونة الاخيرة هناك العديد من الانتقادات سواء على المستوى المحلي او على المستوى الدولي حول نشاط الاجهزة العليا للرقابة المالية ، فمحليا و مع موجة التحول الديمقراطي التي شهدتها الجزائر والثورة ضد الفساد جعلت العديد من الفضاءات الاعلامية تسلط الضوء على فعالية الرقابة التي يقوم به مجلس المحاسبة باعتباره اعلى هيئة وطنية تعنى بالرقابة على الاموال العمومية، اما دوليا فتصنيف الجزائر في المؤشرات الدولية المتعلقة بالفساد والشفافية يقع في مؤخرة الدول و المخطط البياني يوضح ذلك.

[1]- المادة 91 الأمر الرئاسي 10- 02 المؤرخ في 26 اوت 2010 المتعلق برقابة مجلس المحاسبة

الشكل رقم (3-3) تصنيف الجزائر بحسب مؤشر مدركات الفساد المنظمة العالمية للشفافية



المصدر: من اعداد الطالب بالاعتماد على قاعدة بيانات المنظمة الدولية للشفافية.

نلاحظ بأن الجزائر من بين الدول الأكثر انتشارا للفساد في العالم و تحتل المرتب فوق 100 ففي سنة 2018 احتلت الرتبة 105 و106 في سنة 2019 لكن بحسب المنظمة الدولية للشفافية هناك تحسن في مؤشرات النزاهة بحيث إرتفعت الجزائر بنقطة من 35 سنة 2018 إلى 36 في 2019 من حيث الشفافية و النزاهة ومحاربة الفساد؛ وهذا التصنيف ان دل على شيء فإنما يدل على ان الرقابة في الجزائر غير فعالة وهي لاتقوم بالمهام المنوطة بها والمتمثلة أساسا في حماية المال العام من كل أشكال الفساد من خلال في تعزيز المساءلة والشفافية.

فبحسب نتائج الندوات المتعددة لهيئة الامم المتحدة و المنظمة الدولية للانتوساي نجدها دوما تؤكد على دور الاجهزة العليا للرقابة الكبير في تعزيز المساءلة والشفافية و القضاء على الفساد، ومن بين اهم التوصيات التي اقرتها " الندوات المتعددة لهيئة الامم المتحدة و المنظمة الدولية للانتوساي " انه يجب على الاجهزة العليا للرقابة المالية تكييف النشاطات الرقابية بحسب المخاطر المتعلقة بالفساد"

وفي الجدول الموالي نستعرض نسبة تدخل اجهزة الرقابة المالية في الفساد عبر دول العالم بحسب تصنيف الدخل.

الجدول(3-3) يبين نسبة تدخل اجهزة الرقابة المالية في الفساد عبر دول العالم.

عدد الدول	تبادل المعلومات مع هيئات مكافحة الفساد	التحقيق في قضايا الفساد	القضايا المرتبطة بعقوبات الفساد	اجراءات الرقابة القضائية والحكم على الحسابات	توقيع العقوبات على المسؤولين في حال تورطهم	ممارسة الرقابة على الهيئات التي لها صلاحيات التحقيق في الفساد
الدول ذات الدخل المنخفض (n=39)	%82	%54	%08	%31	%36	%41
الدول ذات الدخل اقل من المتوسط (n=29)	%86	%69	%31	%31	%59	%38
الدول ذات الدخل المتوسط (n=43)	%70	%67	%26	%33	%44	%42
الدول ذات الدخل المرتفع (n=59)	%75	%41	%12	%16	%22	%37
مجموع الدول (n=170)	%77	%55	%18	%26	%37	%39

المصدر: تقرير التقييم العالمي للأجهزة العليا للرقابة المالية IDI.2017.ص 13.

من خلال الجدول المبين أعلاه نلاحظ أن معظم الأجهزة في العالم تساهم في محاربة الفساد في دولها لكن بنسب ضعيفة ويختلف الامر بين الدول ذات الدخل المنخفض على الدول ذات الدخل المرتفع، لكن تبقى هاته الجهود ضعيفة، بحيث بلغت نسبة الاجهزة التي لها القدرة على التحقيق في قضايا الفساد 55% فقط و التي لها القدرة على توقيع عقوبات على المسؤولين الفاسدين تقدر بـ 37% فقط اما بالنسبة الى تبادل المعلومات فأغلبية الأجهزة تقوم بذلك، و18 % فقط من الأجهزة التي تتولى قضايا الفساد ويعود السبب في ذلك لكون ان جميع دول العالم تترك للقضاء مهمة الفصل في هذا النوع من القضايا لعدة أسباب أهمها الاستقلالية.

إن مجلس المحاسبة لا يختلف على معظم الأجهزة في العالم فهو يساهم بشكل مهم في مكافحة الفساد وهذا من خلال تطبيقه لرقابة نوعية تسيير على المصالح العمومية و تقييم نظم الرقابة الداخلية للهيئات العمومية و تحديد المخاطر التي من شانه ان تساهم في الوقاية من الفساد كما ان النتائج المتوصل اليها تستدعي الاخطار عن الفساد وأسبابه، وبإدلائه بتوصيات ملائمة

مخصصة لتطوير تسيير سليم للأموال العمومية، يساهم عن طريق وسائله المتوفرة في مكافحة الفساد وبصفة عامة مكافحة كل أشكال الغش.

المطلب الثالث: اليات تعزيز الحوكمة في القطاع العام في ظل معايير الانتوساي.

عقد مكتب جهاز الرقابة الاعلى في جمهورية البانيا في الفترة من 29 – 30 اكتوبر 2014 مؤتمر علمي موضوعه (**دور التدقيق الوطني في خدمة الحوكمة الوطنية**)، ضم المؤتمر 120 مشاركاً من الخبراء والأكاديميين والأساتذة من جامعة تيرانا بالإضافة إلى ممثلين من أجهزة الرقابة العليا في لكل من بولندا والنمسا وكرواتيا وتركيا وكوسوفو و مونتينجرو وممثلين عن البعثات الدبلوماسية في البانيا بالإضافة الى ممثلين من الادارة العامة للميزانية التابعة للجنة الاوروبية وباحثين وداعمين لعمليات التدقيق والتمويل العام الى جانب مدققين من مكتب رئيس التدقيق للجمهورية الالبانية؛ [1]

توصل المشرفين إلى أن التحدي الرئيسي الذي يواجه العديد من الدول يكمن في رفع جودة عمليات ادارة التمويل العام وذلك بغرض استخدامها كأداة لتحسين عمليات تطبيق الاهداف المحلية وذلك من ضمن عمليات التطوير الاستراتيجي.

و أنه من خلال تحسين العمليات والمؤسسات العاملة على الميزانيات يمكن الارتقاء بعمليات التمويل العام .بالإضافة الى زيادة الكفاءة والفعالية والشفافية والتي تعتبر كثلاثة اهداف رئيسية للميزانية الحديثة .وقد اثبتت القواعد المالية والخطط واطر العمل والميزانيات الخاصة بعماليات الاداء مدى كفاءتها في تحقيق مثل هذه الاهداف.

كما قامت الانتوساي بإصدار مجموعة كبير متعلقة من المعايير الخاصة برقابة الأجهزة العليا للرقابة المالية على الأموال العامة وهي تسعى دوما لتطويرها بما يتناسب مع التطورات الحادثة في مجال الرقابة المالية وقامت بتصنيفها الى خمسة مستويات كما يلي:

- المستوى 1: مبادئ التأسيس
- المستوى 2: الشروط الأساسية لسير الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة
- المستوى 3: المبادئ الأساسية للرقابة المالية والمحاسبة

[1]– المجلة الدولية للرقابة الحكومية، منظمة الانتوساي، واشنطن ، افريل 2015 الصفحة .04

- المستوى 4: الخطوط التوجيهية للرقابة المالية والمحاسبة
- توجيهات الإنتوساي للحوكمة الرشيدة(INTOSAI GOV)

نلاحظ من خلال هذا التصنيف بأن منظمة الإنتوساي قد خصصت الجزء الخامس من معاييرها لتوجيهات الإنتوساي بشان الحوكمة الرشيدة والتي ترمز لها بـــ (INTOSAI GOV) تشمل هاته المعايير والتوجهات الاليات والخطوات التي يجب على أجهزة الرقابة العليا ان تتبعها من اجل تعزيز الحوكمة في مؤسسات وإدارات القطاع العام سنحاول تحديد البعض من اساسياتها فيما يلي:

الفرع الاول: الزامية ادراج الحوكمة في الرقابة:

تلعب الاجهزة العليا للرقابة المالية دورا مهما في تعزيز الحوكمة وهذا ناتج عن وضعها الخاص فهي مستقلة عن الحكومة وعن الجهاز التنفيذي ولها علاقة وطيدة مع الجهاز التشريعي وتتمتع بصلاحيات واسعة، من خلال هاته الصلاحيات يمكنها ممارسة مهامها بكل استقلالية.[1]

فهي من خلال الرقابة التي تمارسها تكتشف الاخطاء والمخالفات وتساهم من خلال التوصيات الواردة في تقاريرها من تصويب اعمال الهيئات والادارة العامة، ولكي تكون مساهمتها في الحوكمة كبيرة يجب عليها تبني استراتجية واضحة هدفها هو تعزيز الحوكمة في القطاع العام وهذا ما تنص عليه الاتفاقات الدولية ومعايير الانتوساي والأنظمة والقوانين الخاصة بها وأفضل الاساليب، التي توصي بـــ "**ينبغي أن يتخطى التقييم الخاص بنشاط الجهات العامة الخاضعة للرقابة النواحي التقليدية إلى تقييم مدى الالتزام الهيئات بمبادئ الحوكمة**"[2]

وبحسب هاته المعايير يمكن القيام بذلك من خلال التأكد من توفر النقاط التالية:

اولا/ ممارسة مبدأ المساواة والمشاركة:

إن المقصود بمبدأ المساواة هو المعاملة المنصفة بين الادارة والمواطنين وعرض أرائهم ووجهات نظرهم ومناقشتهم إلى جانب فرصة تقييم نشاط الادارة العامة، ويعتبر امراً ضرورياً لضمان الانفتاح والشفافية في الادارة العامة ومسائلة صناع القرار وأصحاب المصالح المشتركين

---

[1]- دليل تعزيز الحوكمة الرشيدة للموجودات العام ISSAI 9160 ص 31 نقلا عن دوروسكي:تعزيز الثبات والأمان من خلال الحوكمة الرشيدة، نشاط مكتب التدقيق العالي البولندي كمثال عن التعاون مابين الوكالات في محاربة الفساد وغسيل الاموال والأنواع الاخرى من المخالفات ، منتدى البيئي والاقتصادي العشرون منظمة التعاون والأمن الاوروبي - براغ 2012 ص 1-4

[2]- نفس المرجع السابق، ص 05.

في عملية تنفيذ الواجبات العامة؛ أما المشاركة فهي تتجسد من خلال النظر فيما اذا قامت المؤسسة العامة بتطوير مشاركة المجتمع المدني في المهام العامة.

ثانيا/ بناء التوافق المدني:

ينبغي على الأجهزة الرقابية المساعدة على بناء التوافق الاجتماعي والتركيز على الاصلاحات الكبرى في القطاع العام والتي يجب أن تأخذ بعين الاعتبار جميع الظروف، كما يجب النظر في مدى التزام المسؤولين الحكوميين بالمعايير والقواعد السلوكية، ونشر هاته الافكار فعلى سبيل المثال: العمل بالمعايير السلوكية للموظفين الحكوميين كقانون السلوك المهني بحاجة إلى وقت كبير لاستيعابه من طرف الموظفين ليصبح جزء من الروتين اليومي[1].

وبهذا الخصوص يتعين على الأجهزة الرقابة العليا تقييم نشاط المنظمات العامة المرتبطة بعملية التدريب والجهود الاخرى الرامية إلى منع الفساد في تلك المنظمات وعليه يتوجب على الأجهزة العليا للرقابة إتخاذ الخطوات لتشجيع الهيئات العامة على تطوير وتحديث قوانين السلوك المهني للمسؤولين الحكوميين.

ثالثا/ تعزيز الشفافية:

تعد الشفافية مبدأ ينبغي على الأجهزة الرقابية أن تشجعه في مراجعاتها لإجراءات العمل في القطاع العام، وتعد الشفافية بالغة الأهمية في كفاءة وفاعلية مؤسسات القطاع العام حيث تساهم شفافية الإجراءات في القطاع العام من التقليل من الجانب التقديري للأشخاص والتقليل من مخاطر الفساد بشكل كبير.

رابعا/ تقييم ادارة الموارد البشرية:

تعتبر إدارة الموارد البشرية المستندة على الكفاءة المفتاح الرئيسي في تعزيز الحوكمة الرشيدة، ينبغي على الجهاز الرقابي أن يزيد تركيزه على التدريب الدوري للموظفين من باب معرفته أن النجاح في محاربة الفساد لا يعتمد فقط على الأدوات والإجراءات المعتادة بل يعتمد أيضا على تزويد الموظفين بالمهمات المناسبة والمعرفة والقدرة على تحديد الاعمال غير القانونية المحتملة وتقييمها.

[1] – دليل تعزيز الحوكمة الرشيدة للموجودات العام ISSAI 9160 ص 34
https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/INTOSAI-GOV-9160_ARABIC.pdf

ويجب بهذا الخصوص ان يعمل الجهاز الرقابي دائما وبطريقة نظامية على تطوير ادواته ومنهجيته لتحديد ومكافحة الاعمال غير السليمة للموظفين ؛ وإسداء التوصيات التي تساهم في تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة والمبادئ الاخرى للحوكمة[1].

خامسا/ الشكاوى والطلبات:

عند الاخذ بالاعتبار نطاق اطار العمل القانوني ينبغي على الجهاز الرقابي الاحتفاظ بسجلات الشكاوى والطلبات من المواطنين ووسائل الاعلام والدوائر المركزية ومصادر اخرى وعلى اساس منتظم، وعليه يمكن للأجهزة الرقابية ان تحدد ضرورة تنفيذ عملية تدقيق معينة كما في عملية تدقيق خاصة من المخاطر التي تعد حرجة ومؤكدة بمصادر متعددة، وتكون الشكاوى التي يحص عليها الجهاز الرقابي مصدر للمعلومات المهمة حول الحالة الاجتماعية والاقتصادية للبلد وبالإمكان استخدامها لمراجعة وتقييم نشاط عمليات التدقيق، ويعتبر عدد الشكاوي المستلمة من المواطنين كمؤشر لدرجة الثقة العامة لجهاز الرقابة العليا؛ كما ينبغي على أجهزة الرقابة العليا أن تقيم وتكشف وتقترح التغيرات في التعليمات الملزمة في بلدانهم بعد ان حددت الاليات التي تزيد من خطر الفساد وغيرها من انواع المخالفات بسبب الانظمة غير الواضحة او الثغرات القانونية.

الفرع الثاني: تقييم نظام الرقابة الداخلية:

إن تقيم فيما إذا كان نظام إدارة المخاطر يوفر الضمان المناسب بأن المنظمة ستنجز أهدافها بدرجة مقبولة من المخاطر، وبالامتثال إلى القانون، يجب أن تكون جهود أجهزة الرقابة العليا المبذولة لتعزيز الحوكمة متعددة الاوجه [2]، وتتضمن على سبيل المثال لا الحصر:

- ادراج قضايا الحوكمة الرشيدة في العمل التدقيقي الاعتيادي التابع لجهاز الرقابة العليا؛
- التركيز على الوعي العام لأهمية النزاهة والشفافية والمساءلة المستمرة داخل الحكومة؛
- تحسين السبل والأدوات لمحاربة السلوك الخاطئ كالفساد والاحتيال وسوء استخدام السلطة؛
- توفير الوسائل للمبلغين عن حالات المتعلقة بالفساد والظواهر المرتبطة بالسلوك الخاطئ؛

[1] – دليل تعزيز الحوكمة الرشيدة للموجودات العام ISSAI 9160.ص 07.

[2] – نفس المرجع، ص 10.

- التعاون مع المؤسسات الأخرى لمحاربة الفساد وأعمال السلوك الخاطئ وتعزيز مبادئ الحوكمة الرشيدة.

اولا/ منع تضارب المصالح وسوء استخدامها.

ينبغي أن تسعى أجهزة الرقابة العليا جاهدة لتقييم وجود مبادئ واليات تهدف إلى منع تضارب المصالح والمنافع غير المشروعة وإساءة استخدام المعلومات السرية وعدم الامتثال في تنفيذ الوظائف العامة، كما ينبغي على الجهاز الرقابة العليا دعم وتعزيز وجود نظام الرقابة الداخلية من خلال استخدام اطار العمل المناسب في قطاع العام طالما ان دمج هذه المعايير يشكل اجراءا فاعلا لتعزيز المساءلة، كما ينبغي على الاجهزة العليا تحديد وتقييم الاليات التي تهيئ الظروف المشجعة للمخالفات وخصوصا مجال ادارة الموجودات والتي تزيد من مخاطر الفساد.

ثانيا/ تقييم القوانين والتشريعات :

يجب على الأجهزة العليا الأخذ بعين الإعتبار أن وجود الثغرات أو الضعف في التشريعات والإفتقار إلى القواعد الإدارية من الممكن أن تكون السبب في المخالفات، فيجب أن تركز أجهزة الرقابة العليا على جودة التشريع، إن التشريع غير المكتمل أو غير الدقيق أو المتناقض من الممكن أن يؤدي إلى التقدير مبالغ فيه عند التفسير التشريعات الملزمة و في سلوك المسؤولين الحكوميين.

ثالثا/ تقييم اليات اتخاذ القرار:

إن إحدى الحلول المقبولة في الإجراءات الإدارية هو فتح المجال لحرية التصرف في عملية صنع القرار، ومن أجل الحد من خطر الفساد وغسيل الاموال المتعلقة بالأموال العامة فان على الإدارة ان تضع ضوابط دقيقة وواضحة كفاية وخصوصا تلك التي تنظم الاجراءات المتعلقة باتخاذ القرارات نيابة عن المصلحة العامة من أجل منع إختلاف التفسيرات وبالاعتماد على الاطار القانوني تسعي أجهزة الرقابة العليا جاهدة لتحديد الشروط التي ينبغي توفرها و الوثائق الواجب تقديمها ومبررات القرار سواء بالسلب او الايجاب ، خصوصا عندما يكون هناك تنافس كيانات ومصالح.

رابعا/ تقييم نظام المساءلة او تطبيقاتها غير الملائمة.

إن عدم تطبيق مبدأ المساءلة هو عنصر أخر يساهم في اقتراف المخالفات والذي ينشأ من الافتقار إلى التنفيذ الفاعل للأعمال ونتيجة لذلك تكون الأموال العامة لا تسيير بشكل جيد من قبل المسؤولن الحكوميين؛ وعليه ينبغي أن تكون هناك مساءلة تتميز بـــ :

- أن تكون خارجية، أي أن إجراء الرقابة من جانب خارجي عن الهيئة او جهاز متخصص في الرقابة مثل (الاجهزة العليا للرقابة المالية).
- التفاعل بين مستويين على الاقل فيما يتعلق بالمطالبة بالإجابة على الاسئلة والإجابة والتنازل عن الحق (هناك طرف يطلب تبرير التصرفات ويقبل النتائج).
- ان نشر المعلومات يقابله مساءلة وما يترتب عليها من فرض عقوبات او ثناء وجزاء.

من خلال هاته الشروط نفهم بان المساءلة لا يجب فهمها كمبدأ للشفافية الحكومية وتطبق فقط فـــي المعلومات المرسلة والمستلمة بل يجب الاشارة الى نتائج تفاعل المعلومات الموجودة والتي يجـــب تقييمها من اجهزة الرقابة العليا وتحميل المسؤولية في نشاط المسؤولين الحكوميين ينبغـــي علـــى اجهزة الرقابة العليا تقييم الاليات المنفذة للمساءلة في الهيئات المراقبة.

خامسا/ نقاط الضعف في عمليات الرقابة والإشراف الدخلي.

يعتبر كل من نظام الرقابة الداخلي والإشراف الفعال من أهم مكونات الحوكمة وتعتبر من الادوات الرئيسية لمنع الفساد وجميع الانحرافات و المخالفات في المؤسسات العامة.

وتكون ادارة المنظمة العامة مسؤولة على ان جميع العمليات تنفذ بطريقة تسمح بتحقيق اهداف المنظمة العامة يجري ذلك من خلال التنفيذ والحفاظ الفاعل لنظام الرقابة الداخلية، ينبغي ان تفحص اجهزة الرقابة العليا وتقيم اعمال الرقابة الداخلية للمؤسسات الخاضعة للتدقيق ومعرفة فيما اذا كانت عملية متكاملة منفذة من طرف الادارة و الموظفين ومصممة لمعالجة المخاطر وتوفير الضمان المعقول في تنفيذ مهمة المؤسسة.

ينبغي ان تقيم اجهزة الرقابة العليا ماذا حققت الاهداف العامة للرقبة الداخلية للمؤسسات الخاضعة للتدقيق:

- تنفيذ العمليات النظامي والأخلاقي و الاقتصادي والفاعلة والمؤثرة.
- انجاز التزامات المساءلة المحاسبية.
- التزام بالقوانين والأنظمة المعمول بها.

- حماية المصادر من الفقدان وسوء الاستخدام والتلف.

ان الالتزام الضعيف في تحديد وتصحيح المشاكل ولمنع الاحداث المستقبلية من قبل المشرفين و ينبغي ان تأخذها اجهزة الرقابة العليا بالاعتبار كمؤشر محتمل للمخالفات.

الفرع الثالث: تقييم النظام المحاسبي والمالي و تقييم اليات اختيار الموردين .

النظام المحاسبي الفعال يدعم المساءلة والمحاسبة عبر اعداد وتقديم معلومات كاملة ودقيقة بالوقت المناسب وبالتالي الحد من فرص المخالفات التي تشمل الفساد والاحتيال،

اولا/ تقييم النظام المحاسبي والمالي.

ينبغي على اجهزة الرقابة المالية العليا ان تفحص وظيفة انظمة المحاسبة ، وتركز اهتمامها على جملة الامور لتقييم الجرد والاحتياطي والالتزامات والمستحقات وطريقة انخفاض الموجودات الثابتة وادارة التدفقات المالية وراس المال، كما ينبغي ان تركز اجهزة الرقابة العليا على تحقيق التزامات الابلاغ من قبل الكيانات الخاضعة للتدقيق وينبغي ان تؤكد ايضا على دقة البيانات المالية ومراجعة السجلات المالية لها و القضاء على حالات التلاعب بالنتائج المالية وعناصر المحاسبة الابداعية ينبغي على الخبراء الخارجيين اجراء عملية تحليل متعمقة عند الضرورة، ستسمح هذه الاجراءات او على الاقل ستساعد فيما اذا كان هناك فساد في هذا المجال وإذا كان هناك اشتباه بغسل الاموال، تتضمن الامثلة نقاط الضعف في اعداد الضوابط فيما يلي:

- الاعداد غير الملائم للرقابة الداخلية عند اعداد البيانات المالية.
- التصميم غير الملائم للرقابة الداخلية عند عملية حساب مهم.
- التوثيق غير الملائم لعناصر الرقابة الداخلية.
- غياب او الفصل غير المناسب للمهام.
- غياب او اعمال الرقابة غير المناسبة في حماية الموجودات.
- التصميم غير المناسب لتكنولوجيا المعلومات ضوابط التطبيق التي تتوافق مع الاهداف الابلاغ المالي.
- الاخفاق في تنفيذ التسويات للحسابات المهمة.
- تجاوز الادارة للضوابط الموضوعة.

ثانيا/ تقييم اليات اختيار الموردين:

عندما تلجا مؤسسة عامة الى شركات خاصة من اجل تنفيذ بعض المتطلبات الاساسية الخاصة بالنشاط ، وفي غياب المنافسة تكون الخدمات المقدمة بكلفة باهظة تزيد على كلفة السوقية مما يفسح المجال امام الحصول على مكاسب شخصية، يجب أن يقيم الجهاز الرقابي ان الادارة العامة تعتمد على إجراءات الشفافية والمنافسة من أجل تنفيذ الطلبات العمومية، كما يجب على أجهزة الرقابة العليا التركيز على ضرورة وجود مبادئ ارشادية للتعاقد المؤسسات إستنادا إلى الشفافية والتناسب والأولويات المحددة.

الفرع الرابع: تعزيز الحوكمة الرشيدة من خلال الموظفين و ادارة المخاطر

اولا/ : تعزيز الحوكمة الرشيدة من خلال الموظفين.

على أجهزة الرقابة تعزيز الحوكمة الجيدة من خلال الموظفين وهذا عن طريق التواصل الايجابي والأخلاقي فمن خلاله يمكن ان يساهم بفاعلية في تحقيق أهداف مؤسستهم.

و تلعب القيادة (مدراء والمسؤولين في الهيئات الحكومية) ذات خبرة مهنية دورا مهما في تحديد الى اي مدى سيكون فاعلية الهيئات الحكومية في تشجيع السلوكيات التي تعزز الحوكمة الجيدة من خلال المنظمة، يحتاج كل موظف ان يفهم التشريعات و معايير الاداء المتعلقة بممارسته لمهامه، كم يحتاج الكل إلى فهم كيفية تعزيز مساهمتهم في دعم الحوكمة الرشيدة بشكل اساسي وفي تحقيق الاهداف المؤسساتية

يجب ان تشرك المنظمة كادرها ومدرائها في تنمية وتقييم ومراقبة واستلام الوثائق الاساسية التالية:

- القيم والممارسات والسلوكيات المتوقعة لموظفي المنظمة(معايير الاخلاق المهنية)
- بيان واضح لسياسة الموارد البشرية للمنظمة من ضمنها الحقوق والالتزامات الموضوعة على المشرفين ومسؤوليهم.
- موجز محدث ومعلومات محدثة حول ترتيبات الحوكمة للمنظمة التشريعات المطبقة وإطار عملها السياسي والمجالس واللجان وقوانينها وعضويتها وعلاقاتها مع مؤسسات الحكومية الاخرى وترتيبات التدقيق ومراقبة الاحتيال وحماية المبلغين.
- بيان واضح لأهداف المشتركة للمنظمة ومؤشرات الاداء والأساسية وخطط الاستراتجية للعمل.

- اساليب ادارة مخاطر المنظمة؛ ومنهجية ونطاق المراجعة والمعايير المعتمدة.

يجب على السلطات العليا في الادارة توفير مجموعة واضحة من الوجبات الشخصية والوفود وأهداف الاداء المتعلقة بالاستراتجيات المشتركة للمنظمة وخطط عملها

- المعلومات المنظمة حول المناقشات والقرارات او اللجان الاساسية التي تدير المنظمة.
- تقارير منتظمة حول اداء المنظمة مقابل مؤشراتها الاساسية أو أهدافها مع تحليلات قد تساعد المنظمة حول فهم وضعيتها.
- التشجيعات على كافة المستويات تساهم في تعزيز الحوكمة الجيدة من ضمنها القيادة المثالية من الادارة العليا.

يجب ان يقوم الجهاز الرقابي العالي بمراجعة وتقييم فيما اذا الهيئات الحكومية واعية بأهمية سياسة الحوكمة الرشيدة وتقييم فاعلية اجراءاتها و تشجيع السلوكيات التي تدعم الحوكمة الجيدة في الهيئات العامة.

ثانيا/ تعزيز الحوكمة الرشيدة من خلال ادارة المخاطر.

ان اساس فكرة الحوكمة الرشيدة هي قدرة الهيئات الحكومية على تنفيذ الاهداف العامة وبناء على ذلك يتوجب على الهيئات الرقابية ان تتأكد من ان الهيئة تعمل من اجل مصالح المجتمع بأكمله وليس لمصلحة فئة معينة (السياسيين الحاليين)، ان اثار تلك السياسات هو فقدان الثقة ، لذلك يجب ان التأكد من عدم تجاوز القانون، وان تقاول الدولة وجميع هيئاتها مجاميع الضغط والضغوطات الجهات المستفيدة؛

لذلك تعني الحوكمة الرشيدة باستخدام الحلول المؤسساتية التي تقلل من مخالفات القوانين وتعمل على ضمان الاستجابات فاعلة.

ينبغي على اجهزة الرقابة المالية العليا تعزيز ومراجعة تنفيذ ادارة المخاطر في الجهات الخاضعة للرقابة وبشكل خاص ينبغي مراجعة فيما اذا كانت المخاطر المحتملة تتجسد عند مستويات مقبولة ولا تعيق تحقيق اهداف المؤسسة[1].

تساعد ادارة المخاطر الادارة على اتخاذ القرارات المناسبة في بيئة غير مؤكدة من خلال فهم وتقييم وتحديد اولويات طبيعة وتأثير المخاطر في نطاق اهداف المؤسسة وضمان اتخاذ الادارة الخطوات اللازمة للحد من العواقب السلبية المحتملة حدوثها، تعتبر ادارة المخاطر التأثيرات المستقبلية

[1] – الدليل الإرشادي لمعايير الرقابة الداخلية للقطاع العام معلومات إضافية حول إدارة المخاطر في الجهات INTOSAI GOV 9130.

للعوامل غير المرغوب بحدوثها وتوقع حدوث التهديدات المحتملة على الموجودات المادية والبشرية وصولا الى اهداف المؤسسات ان نتائج عملية ادارة المخاطر هي تقييم فاعلية اجراءات الرقابة التي تنفذ وكفاية تصميم اعمال الرقابة تلك فيما يتعلق بكلفتها ، كما ينبغي أن يأخذ نظام إدارة المخاطر بعين الاعتبار المجموعة الكاملة من نشاطات ومسؤوليات المنظمة والتحقق المستمر بان ممارسات الادارة السليمة والمختلفة مناسبة والتي تضمن:

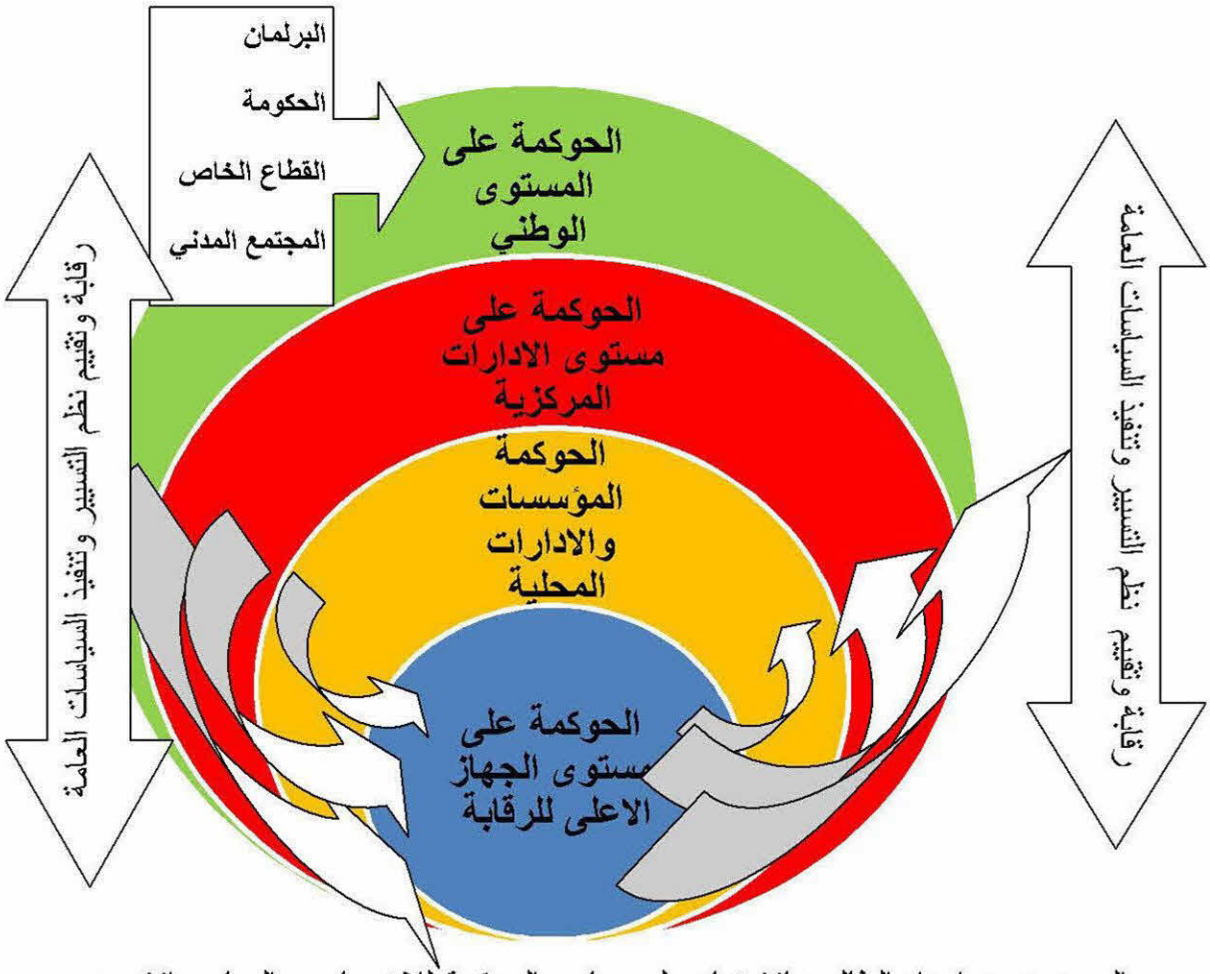
- وضع الاستراتجيات والسياسات موضع التنفيذ في جميع الاقسام المتخصصة في المنظمة
- تصميم الاستراتجيات والسياسات بشكل جيد ومراجعتها بشكل منتظم
- تقديم خدمات عالية الجودة بكفاية وفاعلية
- مراقبة الاداء وبدقة ووضع تدابير فاعلة لمعالجة الاداء الضعيف
- الامتثال الى القوانين والتشريعات

كما يجب على الاجهزة ان تتأكد من ان المعلومات المستخدمة من قبل المنظمة ذات صلة ودقيقة وحديثة وموثوق بها ، ان تكون البيانات المالية والمعلومات الاخرى التي تنشرها المنظمة دقيقة وموثوق بها، تدار الموارد المالية والبشرية بفاعلية وكفاءة ويحافظ عليها، وتمت المباشرة بعملية تخطيط ادارة المخاطر عند مرحلة تخطيط المشروع وفي الاصل تهدف الى تكوين استراتجية ومنهجية مترابطة للعمل ازاء التهديدات المنبثقة ، وفي سير العمل ينبغي على ادارة تقييم المخاطر ان تركز على العناصر التالية:

- تحديد المخاطر المستندة والخبرة المكتسبة ونتائج تحليل الخبير.
- تحليل تأثير المخاطر المحتملة على تحقيق اهداف المشروع .
- التحليل الكمي او النوعي للمخاطر من اجل تحديد احتمالية حدوث المخاطر.
- تخطيط الاستجابة للمخاطر المشخصة واتخاذ الاجراءات المناسبة.
- المراقبة والسيطرة على المخاطر.

وفي الشكل الموالي نحاول توضيح تفاعل مستويات الحوكمة فيما بينها و دور الجهاز الاعلى للرقابة

الشكل رقم (3-4) يوضح تفاعل مستويات الحوكمة فيما بينها و دور الجهاز الاعلى للرقابة



المصدر: من اعداد الطالب بالاعتماد على معايير الحوكمة للانتوساي و المعايير الاخرى.

من خلال الشكل السابق نلاحظ ان مستويات الحوكمة في الدولة تتفاعل فيما بينها من الأعلى إلى الأسفل والعكس ، حيث نجد ان الحوكمة الوطنية وهي التي تعتبر أعلى مستويات الحوكمة وأهم الفاعلين فيها هم البرلمان كممثل على المواطنين والحكومة و القطاع الخاص والمجتمع المدني وعلى هذا المستوى يتم رسم السياسات العامة واتخاذ القرارات ليتم بعد ذلك تقييم ومراقبة مدى تنفيذها على مستوى الدوائر الوزارية و المؤسسات الوطنية المعنية بذلك و تطبيق المساءلة السياسية والقانونية والاجتماعية، وعليه كلما كانت اليات الحوكمة تعمل بشكل جيد مثل: الشفافية و المساءلة و الرقابة سوف تؤثر مباشرة على المستوى الاقل منها من خلال ترشيد عملية اتخاذ القرارات وتصحيح المسارات ، أما من الأسفل إلى الأعلى ، حيث نجد أن الجهاز الأعلى للرقابة من خلال تطبيق معايير الانتوساي للحوكمة فهو يزيد في ثقة المواطنين في البيانات والمعلومات عن ظروف

تسيير المال العام وهذا يساهم في الشفافية والمساءلة ومنه يساهم في ترشيد عملية اتخاذ القرارات وتصحيح الاختلالات.

وفي الاخير يمكننا ان نؤكد بان لأجهزة الرقابة العليا تساهم بشكل كبير في تحسين حياة المواطنين من خلال ضمان ادارة الاموال والمشاريع العامة بشكل ملائم. كما تساهم لأجهزة الرقابة المالية العليا بشكل كبير في زيادة فعالية نظم الحوكمة وذلك من خلال عمليات الاشراف وتقييم انشطة الحكومة ومن خلال الكشف عن اوجه القصور في نظم الحوكمة والرقابة الوطنية ويمكن للأجهزة العليا ان تلعب دورا اساسيا في محاربة الفساد ومنع الاحتيال المالي من خلال تحديد المخاطر.[1]

المبحث الثالث: متطلبات واليات تفعيل الرقابة المالية العليا للمساهمة في حوكمة القطاع العام.

تواجه الاجهزة العليا للرقابة عالميا العديد من التحديات بشان تعزيز قدراتها وأداءها، وفي المقابل لقد تغيرت النظرة الى الاجهزة العليا للرقابة والى ما هو منتظر منها خلال القرن الواحد والعشرين بشكل كبير، بسبب الدور الحيوي الذي اضحت مطالبة به في مجال مساءلة الادارات الحكومية ادارتها للأموال العامة وفي المساعدة على ضمان الشفافية ومحاربة الفساد، مما يتوجب على هذه الاجهزة العمل بنزاهة وتطبيق افضل المعايير المهنية، كما يجب عليها تنظيم و ادارة شؤونها بشكل افضل من باقي اجهزة الدولة وان تصبح قدوة ومثل يحتذى به.

وفي هذا المبحث سوف نستعرض لأهم المتطلبات الأساسية التي ينبغي توفرها من أجل أن يكون للجهاز الاعلى للرقابة المالية دور في تعزيز الحوكمة في القطاع العام، كما سنتطرق إلى المبادئ الاساسية الواجب تطبيقها في الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة من أجل إحداث فارق في حياة المواطنين واهم الممارسات المتبعة.

[1]- المجلة الدولية للرقابة الحكومية عدد افريل 2015 الصفحة 05

المطلب الاول: المتطلبات الاساسية لتفعيل أجهزة الرقابة المالية العليا.

لكي تقوم أجهزة الرقابة المالية العليا بالدور المنوط بها على اكمل وجه يجب ان يتوفر لديها متطلبات اساسية متعلقة اساس بالاستقلال الكافي والإمكانيات المادية والمالية الكافية، بالإضافة إلى توفره على كادر فني مؤهل .

الفرع الاول: استقلالية الجهاز الرقابي.

تتمثل استقلالية الجهاز الرقابي في الاستقلال الوظيفي والاستقلال المالي والاستقلال اعضائه[1].

اولا/ الاستقلال الوظيفي:

يقصد به قيام الجهاز بجميع المهام الموكلة إليه دون أدنى تأثر أو تأثير من قبل سلطة أو هيئة أخرى مهما كانت تلك السلطة أو الهيئة، وتتضح مظاهر الاستقلال الوظيفي في النقاط التالية:

- وضع برنامج سنوي للرقابة دون تدخل أي جهة لا سيما السلطة التنفيذية؛
- حق الجهاز الاعلى للرقابة في ممارسة رقابته على جميع الهيئات التي تدخل ضمن صلاحياته؛
- حق الجاز الرقابي في استعمال جميع صلاحيته القانونية بكل حرية؛
- ذكر جميع النقائص والمخالفات التي يمكن تسجلها في أعمال الرقابة في التقاريره؛
- العمل بكل حياد واستقلالية و عدم الخضوع الى توجهات في حال تم تبليغه بملفات من طرف أي سلطة؛
- حرية الجهاز في نشر كل تقاريره او جزء منها من أجل اطلاع المواطنين عليها.

ثانيا/ الاستقلال المالي: يعني أن للجهاز حرية تحديد احتياجاته المالية السنوية ضمن الميزانية العامة من دون تدخل من طرف وزارة المالية أو هيئة أخرى، وتتضح مظاهر الاستقلال المالي في مثل النقاط التالية:

- وضع الجهاز لميزانيته بحرية دون تدخل من أي سلطة أو هيئة وإدراجها كما هي في الميزانية العامة؛

[1]-استنتاجات وتوصيات الندوة 20 بين الأمم المتحدة و(الإنتوساي)، (الإنتوساي) شريك فعال في الشبكة الدولية لمكافحة الفساد وتوفير الشفافية لتعزيز الامن الاجتماعي والحد من الفقر، النمسا، 11- 12 فيفري 2009، ص11.

- تحديد الجهاز لاحتياجاته من مرافق إدارية و تجهيزات والوسائل المادية بكل حرية ودون أي تقييد؛
- حرية رئيس الجهاز في التصرف في ميزانية الجهاز دون تقييد أو تدخل من طرف أي سلطة وهذا بما يخدم أهداف الجهاز الرقابية وبما لا يتعارض مع القانون؛
- حرية الجهاز في تحديد عدد المناصب المالية التي يحتاجها للقيام بالمهام الموكلة إليه على أكمل وجه.

يجب ان يكون طلب هاته الامكانيات مبرر عند المساءلة، هناك اجهزة تناقش ميزانيتها مع اللجنة المالية التابعة للبرلمان.

ثالثا/ الاستقلال اعضاء الجهاز:

يعني مدى استقلال الجهاز في التصرف في موارده البشرية، ومدى خصوصية القواعد القانونية واللوائح التي تخص موظفيه مقارنة بالأحكام الخاصة بباقي موظفي القطاع العام، سواء من حيث التعيين أو الترقية أو التحويل والامتيازات المالية والحماية القانونية[1]، وتتضح مظاهر الاستقلال العضوي في حرية الجهاز البت في الأمور التي تخص شؤون العاملين فيه مثل:

- تحديد عدد الوظائف الفنية والإدارية في الجهاز؛
- شروط التعيين والفصل والتقاعد والتحويل والعقوبات وطرق التحقيق؛
- تقدير الحوافز والمكافآت وشروط منحها؛
- شروط اختيار الموظفين لمناصب المسؤولية.

الفرع الثاني: ادارة داعمة للعمل الرقابي .

تحتاج الرقابة المالية العليا الفعالة إلى أن يكون الجهاز الذي يقوم بها يتوفر على ادارة قوية وداعمة له من خلال توفير وسائل دعم مادية ومالية وتقنية، تساعده على تغطية جميع نشاطاته الرقابية، خصوصا مع إتساع نطاق الرقابة المالية العليا ليشمل جميع المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية، بل يصل ليشمل جميع المؤسسات التي

[1] – دراسة اعدتها المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية، واقع أجهزة الرقابة المالية في الدول العربية، متوفر في موقع المنظمة على الرابط : www.arabosai.org:، تاريخ الاطلاع 12/02/2018.ص13.

تملك الدولة جزء من رأسمالها مهما كان شكلها القانوني، والهيئات التي تستفيد من تخصيص مالي من ميزانية الدولة في شكل مساعدات مالية أو شكل من أشكال التمويل؛ ومع تطور الانظمة المحاسبية ودخول التقنية عالم الإدارة، أصبح من الضروري توفر لدى أجهزة الرقابة مصالح تقنية توفر لها الدعم في هذا المجال[1].

الفرع الثالث: مسايرة المستجدات الحادثة في مجال التكنولوجيا :

يجب على الاجهزة العليا مسايرة التطورات التكنولوجية المتسارعة[2]، ركز مؤتمر الانتوساي في موسكو على القضايا والتحديات المستقبلية ، وفي ضوء تطور التكنولوجيا الرقمية، كان الموضوع الأكثر أهمية هو" تكنولوجيا المعلومات لتطوير الإدارة العامة" و ناقش المشاركون أهمية تطبيق التقنيات الحديثة في مراجعة الحسابات وتوسيع التعاون وتطوير المعايير المهنية. وتم اقتراح إنشاء الفريق العامل الجديد المعني بتأثير العلوم والتكنولوجيا على مراجعة الحسابات ، (Working Group on Impact of Science and Technology on Audit) وستركز أنشطتها على التطورات الرئيسية في مجالات مثل تكنولوجيا "**بلوك تشين**"[3]، والأمن السيبراني، وتحليل البيانات الكبرى... إلخ.

الفرع الرابع: الإمكانيات التقنية والفنية:

عادة ما تتجسد هذه الإمكانيات في توفر الجهاز على هيئة يشرف عليها مجموعة من كبار المراجعين، تتمثل مهمتها في العمل على توفير الدعم التقني والفني للجهاز مثل:

- توفير معايير للرقابة المالية مقبولة تتكيف مع جميع الاعمال التي يقوم به الجهاز ومساعدة الموظفين في تطبيقها؛
- تبادل الخبرات مع باقي الاجهزة في الرقابة المالية و اجراء الدراسات والبحوث من اجل تطوير العمل الرقابي؛

---

[1]- ماجد محمد سليم أبو هداف، مذكرة ماجستير: تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة الإدارية المالية الفلسطيني، الجامعة الإسلامية، فلسطين، 2006، ص 75.

[2]- سني اسماعيل ، **الابتكارات التكنولوجية و أثارها على ادلة الاثبات (دراسة حالة مجلس المحاسبة الجزائري)، بحث مقدم لمنظمة الافروساي 2020 .ص 21.**

[3]- **البلوك تشين:** تعرف باللغة العربية باسم "سلسلة الكتل" هي البيانات الّتي يتم تخزينها والحفاظ عليها من خلال شبكة لا مركزية من أجهزة الحاسوب.

- العمل على تحسين صورة دور الجهاز والرفع من مكانته في الدولة عن طريق التواصل وابراز الدور الذي يقوم به.
- تزويد الجهاز بالبرامج الرقابية التي تتماشى مع التطور التقني في المحاسبة وأنظمة الادارة، خصوصا بعد ما أصبحت جل الادارات تعتمد على تكنولوجيا المعلوماتية في التسيير المالي والإداري للمؤسسات[1].
- إجراء دورات تكوينية تحت إشراف مختصين الهدف منها ضمان التكوين المستمر للمراجعين في هذا المجال.

الفرع الخامس: بناء القدرات المهنية للموظفين.

تحتاج أعمال الرقابة التي تقوم بها الأجهزة العليا للرقابة المالية أشخاصً ذو كفأت عالية وخبرة مهنية واسعة، و ذلك لأهمية التقارير التي يعدونها في الحياة الاقتصادية الاجتماعية والسياسية للدولة، ومن بين الشروط التي يجب العمل عليها ما يلي[2]:

- غرس الأخلاق المهنية العالية مثل النزاهة والحياد والحس بالمسؤولية.
- رفع المستوى التعليمي لجميع الموظفين؛
- الدراية الكافية بجميع القوانين المتعلقة بالعمل الرقابي؛
- التكوين المستمر والمتواصل في معايير العمل الرقابي؛
- تحفيز الموظفين على العطاء المتواصل والعمل للصالح العام.

إن الأمور المذكورة سابقاً تبقى غير كافية لقيام الرقابة المالية العليا بالدور المنوط بها على أكمل وجه، دون أن يتوفر للجهاز الجو المناسب للعمل الرقابي، الذي هو أساساً متعلق بالإرادة القوية والجادة لدى السلطات، التي من شأنها أن تساهم في تفعيل عمل أجهزة الرقابة المالية العليا في الحفاظ على المال العام وبيئة عمل الهيئة المراقبة ومدى التزامها بالقوانين والمعايير المعمول بها في التسيير.

---

[1]- توصيات الدورة التدريبية، حول الرقابة على تقنية المعلومات، اقامته المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية ، الأردن، 15 جوان 2010.

[2]- معايير (الإنتوساي) المتعلقة بالجودة ،ISSAI 40 ، ص 12.

و تقرير مبادرة الانتوساي للتنمية لسنة 2017 لتقييم اجهزة الرقابة المالية العليا؛[1] يؤكد استنتاجاتنا السابقة حيث جاء فيه ان عدد كبير من الاجهزة تفتقد الى الاستقلالية المنصوص عليها في معايير منظمة الانتوساي للرقابة المالية العليا حيث نجد ان:

- ✓ هناك حوالي 52 % فقط من الاجهزة العليا للرقابة المالية العليا في العالم لديها الاطار القانوني الذي يضمن لها استقلاليتها.
- ✓ اما بالنسبة الى قدرة الجهاز على نشر تقاريره هناك 50 % من الاجهزة العليا للرقابة المالية العليا في العالم التي تنشر حوالى 80% من تقاريرها؛ و 27 % من الاجهزة العليا للرقابة المالية العليا في العالم لا تنشر تقاريرها على الاطلاق، و10 % ليس لديها حرية النشر و 31 % لديها صعوبات في نشر تقاريرها.
- ✓ اما بالنسبة الى قدرة الجهاز في بلوغ المعلومات 30% من الاجهزة العليا للرقابة المالية العليا ليس لديها القدرة للوصول الى المعلومات في الوقت المناسب.
- ✓ اما باهتمام البرلمان 48 % من البلدان لا تقيم جلسات استماع علنية الى التقرير السنوي للأجهزة العليا للرقابة المالية .
- ✓ وهناك 54% فقط من الاجهزة العليا للرقابة المالية التي تناقش ميزانيتها مع السلطة التنفيذية وليس مع السلطة التشريعية.
- ✓ وتوجد 64% من الاجهزة العليا للرقابة المالية ممن تتدخل السلطة التنفيذية في عملية اعداد ميزانيتها.

و تحاول "الإنتوساي" إبراز منافع الأجهزة الرقابية التي تعتبرها هي أعمدة هامة بالنسبة إلى الأنظمة الديمقراطية في بلدانها، وتقوم بدور محوري في تعزيز أداء القطاع العام وذلك بالتأكيد على أهمية مبادئ الحوكمة والشفافية والمساءلة[2].

---

[1]- تصدره مبادرة الانتوساي للتنمية IDI كل ثلاثة سنوات يمكن تحميله من موقع المنظمة على الرابط: www.idi.org

[2]- اتفاقية جوهانسبورغ 2010 ، القسم أ ، الفقرة 11، قيمة وفوائد اجهزة الرقابة المالية، على الرابط التالي:
www.incosai.co.za/.../Johannesburg%20Accords_AR_7%20Dec.*doc*

المطلب الثاني: أهمية الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في حياة المواطنين.

ان الرقابة التي تقوم بها الاجهزة العليا الهدف منها هو حماية المال العام من كل اوجه الفساد والتلاعب وسوء التسيير و العمل على كشف اوجه انفاقه بكل شفافية ومصداقية و اذا كانت الاجهزة العليا اعمالها غير شفافة فهي تعمل عكس المبادئ التي تدعوا لها وبتالي لا نفع من وجودها ، لهذا قامت منظمة الانتوساي بجمع الخبرات المتعددة لمختلف الاجهزة و وضعها في شكل معايير افضل الممارسات.

- يقول جوزيف موزر الامين العام لمنظمة الانتوساي:

" ان المهمة الاولى للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة هي ان تفحص وتبلغ عما يحدث للأموال العامة، لذا على الجهاز الاعلى للرقابة المالية والمحاسبة الفعال ان يتشاطر نشاطاته مع المواطنين والإعلام وكل اصحاب المصلحة. ويجب ان يكون شفافا فهذه هي الطريقة الوحيدة ليكون حقيقة مستقلا " [1]

- كما يؤكد جوزيف موزر بان دور منظمة الانتوساي:

"هي دفع الاجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الى معايير اعلى " ، وان " هدفنا هو تعزيز المساءلة و الشفافية ومحاربة الفساد. ولتحقيق هذه الغاية، نحتاج ان يكون في كل بلد نظام مساءلة يعطي مواطنيه امكانية النظر الى الكيفيات التي تنفق بها الحكومة اموالها " [2]

وفي هذا الجانب قامت الانتوساي بوضع معيار حول اهمية الاجهزة العليا في احداث فارق ايجابي في حياة المواطنين يضم هذا المعيار 12 مبدأ اساسيا يجب توفرها لكي يكون الجهاز الاعلى للرقابة المالية قادرا على اداء دوره بفعالية .

[1] رويل يانمن، ترجمة غيداء القاضي، فن التدقيق ، محكمة التدقيق الهولندية، ص 19-21

[2] رويل يانمن، نفس المرجع، ص 20-21

الفرع الاول: المبادئ المتعلقة بتعزيز المساءلة و الشفافية و النزاهة في هيئات القطاع العام؛

يتفرع عن هذا المحور الاربعة مبادئ فرعية التالية[1]:

اولا/ حماية وصيانة استقلالية الاجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة.

ويتم المحافظة على الاستقلالية بحسب هذا المعيار من خلال تسعة نقط اساسية اهمها توفر الاطار الدستوري والتشريعي المناسب، و استقلالية المسؤولين فيه و تامين الحصانة القانونية لهم، وان تساهم من خلال الصلاحيات الواسعة الممنوحة لها في تحسين ادارة المال العام، ويجب ان تكون لها الحرية في الوصول الى المعلومات التي تحتاجها للقيام بواجباتها، كما يجب ان تكون تقاريرها تتصف بالحيادية والموضوعية ونابعة من استقلاليتها ، كما يجب ان يكون لها جميع الحرية في المطلقة في مضمون تقاريرها و توقيت إصدارها ونشرها وأن تكون لديها الآليات المناسبة لمتابعة نتائجها، وطرح جميع الصعوبات التى تعترضها مهما كان نوعها.

ثانيا/ تنفيذ مساءلة شاملة لهيئات القطاع العام.

وللقيام بهذا يجب أن تقوم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ووفقا لتفويضها و المعايير المهنية المطبقة بتنفيذ جميع أنواع الرقابات، الرقابة على البيانات المالية، والقيام بالرقابة على الاداء، و رقابة الالتزام او رقابة المشروعية، كما يمكنها القيام ببعض المهام الاخرى مثل التحقيق القضائي في جميع المساءل المتعلقة بإنفاق المال العام، كما يجب لها أن تتجاوب بشكل مناسب ووفقا لتفويضها مع المخاطر المختلفة مثل: جرائم الفساد والتحايل التلاعب بالمال العام. كما ينبغي لهاته الاجهزة ان تقدم تقاريرها الرقابية الى السلطة التشريعية أو اي هيئة عامة مسؤولة اخرى عند الاقتضاء.

ثالثا/ المساهمة في الرفع من الاداء الاداري في القطاع العام.

يتجسد هذا المبدأ من خلال قيام الأجهزة العليا للرقابة المالية بحسن التواصل مع الهيئات الخاضعة لى الرقابة وأصحاب المصالح ، وتقديم المعلومات المتعلقة بالرقابة في حدود الصلاحيات الممنوحة لها وفي الوقت المناسب، ويجب عليها القيام بتحليل التقارير الرقابية على حدى وتحديد الاتجاهات العامة للمخالفات وتحديد اسبابها وإسداء التوصيات المناسبة، كما يجب عليها تقديم

[1] - issai-12 sur- https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/issai_12-fr.pdf-

المشورة الى اصحاب المصالح مثل البرلمان لكيفيات استغلال نتائجها الرقابية قصد تحقيق النتـــائج المرجوة، كما يجب عليها متابعة توصياتها بشكل جدي[1].

رابعا/ الإبلاغ عن نتائج الرقابة وإشراك المواطنين من المساءلة العامة.

يجب على الاجهزة العليا للرقابة المالية ان تقدم تقريرها الرقابية بشكل مبسط والوضوح التي لا يحتاج الى متخصصين لفهمها وشرح محتواها، كما يجب عليها نشر تقاريرها و احترام المواقيت المحددة للنشر واستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال لتسهيل الاطلاع على اعمالها.

الفرع الثاني: المبادئ المتعلقة بإظهار اهميتها للمواطنين و البرلمان و اصحاب المصلحة؛

يتم هذا من خلال التجاوب مع تطلعات المواطنين وأصحاب المصلحة ، ومسايرتها للمخاطر الناشئة والبيئات المتغيرة التي تجرى فيها الرقابة، ولكي تكون صوت ذو مصداقية في عملية البناء والتغيير يجب عليها تبني فكر وفهم واعي للقطاع العام والتطورات التي تحدث من اجـــل المســـاهمة فـــي الارتقاء به الى الافضل[2].

اولا/ التجاوب مع البيئات المتغيرة والمخاطر الناشئة.

ينبغي على الاجهزة العليا للرقابة المالية ان تكون على اطلاع كافي بتطلعات المواطنين وتوقعاتهم والاستجابة لهم ، كما يجب عليها ان تتوافق برامجها الرقابية مع القضايا الاستراتجية التي تؤثر في المجتمع، كما ينبغي على الاجهزة العليا للرقابة المالية ان تقوم بتقييم جميع المخاطر الناشئة والتي يمكن ان تكون لها اثار على نتائج الرقابة مثل الفساد، كما يجب عليها ان تواكب التوجهات الدولية في الرقابة وان تعزز من قدراتها من خلال الاليات المتاحة.

ثانيا/ التواصل الفعال مع أصحاب المصلحة.

يجب على الجهاز الاعلى بالرقابة تبني استراتجية تواصل مع اصحاب المصالح والمواطنين تهدف الى توضيح الدور الذي يقوم به كمدقق مالي مستقل للقطاع العام وأهمية ذلك فـــي تعزيـــز الشفافية والمساءلة ، ويمكنه استغلال وسائل الاعلام والصحافة من اجل تسهيل ذلك.

[1] - issai-12 sur- https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/issai_12-fr.pdf- p 06-08

[2] issai-12 sur- https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/issai_12-fr.pdf-; p08

كما يمكنها اجراء تقييمات بمساعدة المواطنين ومعرفة ارائهم حولها اعمالها دون المساس باستقلاليتها.

ثالثا/ أن تكون مصدرا هام في التغيير الايجابي في القطاع العام.

يجب ان تكون نتائج عمل الجهاز الاعلى للرقابة المالية مبنية على حكم مهني مستقل مبني على اسس ومعايير واضحة ، من شأن هاته النتائج ان تكون ارضية للبناء والتحسين ، وفي هذا الشأن يجب على الاجهزة العليا للرقابة دعم جهود الاصلاح في جميع الميادين لاسيما تلك المرتبطة بالمالية العامة، ودراسة تأثيرها ومساهمتها في جهود الاصلاح محليا ودوليا في اطار نشاطها مع المنظمات الدولية.

الفرع الثالث: المبادئ المتعلقة بأن تكون مؤسسات نموذجية يحتذى .

يجب على الأجهزة العليا للرقابة المالية أن تكون عند حسن ثقة المواطنين وأصحاب المصلحة وان تعمل بجد لتحقيق اهدافها وتكون مؤسسة يحتذى بها ، مما يزيد في مصداقيتها واستقلاليتها.

اولا/ ضمان شفافية ومساءلة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

يجب على الأجهزة العليا أن تعمل على تحقيق أهدافها بشكل يسمح بتعزيز حوكمة القطاع العام لاسيما الجوانب المتعلقة بالشفافية والمساءلة والإدارة الجيدة؛ كما يجب أن تعلم جميع المتدخلين عن أهدافها وإستراتجياتها وطرق تحقيقها والأساليب والمعايير المعتمدة؛ يجب أن تسيير الاجهزة العليا للرقابة المالية مهامها وعملياتها وفق المبادئ التي تدعوا إليها ووفق النصوص والقوانين المطبقة وأن تخضع إلى التقييم والمراجعة من طرف جهات مستقلة مختصة وأن تنشر نتائج هاته التقارير للجمهور.

ثانيا/ ضمان الإدارة الجيدة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

من خلال تبني الأجهزة العليا للرقابة المالية للمبادئ الإدارة الرشيدة في أعمالها وفي التقارير التي تعدها، كما يجب عليها تقديم تقارير دورية عن اداءها والتي من خلالها يمكن ان تخضعها لمراجعة مستقلة، كما يجب عليها أن تتوفر على هياكل دعم وتنظيم مناسب يمكنها من تحقيق أهدافها، كما يجب عليها ان تقوم بتقييم إجراءاتها التنظيمية والإدارية من أجل كشف الانحرافات المحتملة.

ثالثا/ الامتثال لمدونة قواعد السلوك بالجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة.

يجب أن تكون للأجهزة العليا للرقابة المالية مدونات سلوك تتناسب مع المهام الموكلة لها وأن تتأكد من نزاهة موظفيها من خلال وضع آلية لتأكد من مدى الالتزام مدونات السلوكيات المهنية.

رابعا/ بذل الجهد نحو تحقيق امتياز وجودة الخدمة.

على الأجهزة العليا للرقابة المالية بأن تعمل على وضع سياسات وإجراءات تهدف إلى ترسيخ ثقافة الجودة في الأعمال الرقابية، كما يجب أن يكون هناك طريقة لتقييم الأعمال ومدى التزام المنتسبين بأخلاقيات مهنة التدقيق والمعايير الموضوعة في ذلك واحترام صلاحياتها وعدم تجاوزه، كما يجب ان يشمل هذا التقييم جميع المستويات في الجهاز دون استثناء.

خامسا/ بناء الكفاءات من خلال التشجيع على التعلم وتبادل المعارف.

يجب على الاجهزة العليا العمل على تشجيع وتطوير المهني المستمر لأعضائها، وذلك عن طريق تبني استراتجية للتطوير المهني والتدريب الذي يخدم اعمالها الرقابية، كما يمكنها من الاستفادة من الخبرات المحلية أو الاستعانة بالأجهزة الاخرى و المنظمات الدولية المتخصصة مثل الانتوساي ومنظماتها الاقليمية ومبادرة الانتوساي للتنمية[1].

المطلب الثالث: إشراك المواطنين في الرقابة.

إن فكرة رقابة المواطنين على المال العام ليست حديثة النشأة بحيث أرتبط ظهورها إلى نشأة المالية العامة في حد ذاتها وتطورات مع تطور المبادئ التي تحكم الاموال العامة ومن أبرز هذه التطورات ظهور المبادئ التالية[2]:

- ✓ الأخذ بمبدأ الاعتماد المسبق لتقديرات النفقات من السلطة التشريعية وتطور هذا المبدأ أدى إلى ظهور الميزانية العامة؛
- ✓ إلزام الحكومة بأن تقدم للسلطة التشريعية بعد انتهاء السنة المالية، بيان الحسابات الختامي عن الميزانية؛

[1] - issai-12 sur- https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/issai_12-fr.pdf- p 12.

[1]. طارق الساطي،**الرقابة المالية العليا**،بحث غير منشور،كلية الاقتصاد والتجارة، دمشق،1981، ص17.

- ✓ إنشاء لجان للحسابات العامة في المجالس التشريعية تتولى فحص الحساب الختامي وتقدم تقاريرها إلى تلك المجالس قبل مناقشتها لهذا الحساب.
- ✓ تكليف أجهزة متخصصة تنوب عن الهيئات التشريعية ، مهمتها الأساسية الرقابة على المال العام، " **أجهزة الرقابة المالية العليا**"[1]
- ✓ اقامة شراكة فعالة مع المواطنين وأصحاب المصلحة في حماية المال العام.

الفرع الاول: أهمية مشاركة المجتمع المدني في الرقابة:

تعتبر المساهمة المجتمعية في المساءلة من بين أهم الاليات الحديثة التي لها تأثير كبير في تحسين والرفع من مستويات الحوكمة في البلدان كما لها تأثير مباشر على نوعية الخدمات العمومية ، لهذا نجد بأن العديد من الدول التي تتسم بالديمقراطية تشجع أفراد المجتمع وتحثهم على المساهمة والمشاركة في تقييم ومساءلة القطاع العام، وزاد هذا التوجه في الانتشار مع التطور التكنولوجي.
ساهم التطور التكنولوجي في العالم بإحداث قفزة كبيرة في وسائل الاتصال، بحيث زاد تدفق المعلومات بشكل كبير، وأصبحت الحكومات ملزمة بالانفتاح ونشر المعلومات والبيانات المالية على شبكات الإنترنت، جذبت هاته المعلومات العديد من أفراد المجتمع المدني لاسيما المتخصصين منهم؛ الخبراء والمدققين والمحاسبين؛ وأصبح بإمكانهم تفحص هاته البيانات وتدقيقها، استغلت العديد من أجهزة الرقابة الخبرة المجتمعية في الرقابة من خلال تطوير قنوات الاتصال للاستفادة منهم ومشاركتهم في حوكمة القطاع العام؛ وأصبح يطلق عليهم مصطلح المدققين المساندين[2]. شملت هاته المشاركة جميع مراحل الرقابة وهناك بعض الاجهزة وضعت شروط وقوانين لهذه الممارسة الجديدة،

في العقد الماضي كانت البرلمانات والمجالس المنتخبة هي المهتم الرئيسي بعمل الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة. واعتادت الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن يكون لها تفاعل محدود مع غير أصحاب المصلحة الآخرين. ومع التطورات التكنولوجية في العالم، بدأت الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في تعميق مشاركتها مع المواطنين لزيادة فعاليتها في

[3] – المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، (**الإنتوساي**) **50 سنة 1953 – 2003**، الولايات المتحدة الأمريكية، 2004، ص 106.

[2] يانسن رويل، **فن التدقيق**، بتفويض من محكمة التدقيق الهولندية، ترجمة غيداء القاضي، لاهاي 2016،ص06 .

الرقابة على المال العام وتحسين مستويات الحوكمة في القطاع العام. وانتشرت نماذج مختلفة لإشراك المواطنين لزيادة فعالية عملية التدقيق وتأثير عمل الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

اولا/ معوقات مشاركة المواطنين في الرقابة:

واجهت هاته الفكرة العديد من الانتقادات لاسيما من داخل الاجهزة العليا للرقابة المالية.[1]

نذكر البعض من هاته الانتقادات فيما يلي:

- ✓ يرى العديد من المهتمين أن إشراك المواطنين في جميع مراحل عملية التدقيق محفوف بالمخاطر ويمكن ان يؤثر بالسلب على أجهزة الرقابة المالية وعلى نتائجها.
- ✓ غياب الاطار قانوني للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الذي يسمح بالتعاون بطريقة هادفة وموجهة نحو النتائج.
- ✓ صعوبة إيجاد اليات تمكن الأجهزة العليا للرقابة والمواطنين من التفاعل والعمل المشترك لتحسين عملية الرقابة.

ثانيا/ متطلبات مشاركة المواطنين في الرقابة:

إن مشاركة المواطنين في الرقابة هي عملية حساسة وتتطلب عناية كافية واتصال وتفاعل ثنائي بحيث يتم من خلاله دمج الاهتمامات والاحتياجات والقيم العامة في عملية صنع القرار في الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، ولنجاح هاته العملية يجب توفر بعض العناصر المهمة مثل:

- ✓ يجب وضع آلية للتفاعل بين الأجهزة العليا للرقابة والمواطنين الراغبين في المشاركة، وتتجاوز هذه الطريقة توفير المعلومات حول نتائج الرقابة والتوصيات للجمهور.
- ✓ يجب أن يتم وضع استراتجية واضحة ومنظمة ومحددة جيدًا لإشراك الجمهور.
- ✓ العمل على تبيان أهمية وفعالة تأثير مساهمة مشاركة المواطنين على القرارات التي تتخذها الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.
- ✓ الاحتفاظ بسلطة القرار بحيث عندما يشارك الجمهور في الرقابة، يحتفظ الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة بسلطة اتخاذ القرار النهائي.
- ✓ وضع الاطار القانوني والتنظيمي لعملية المشاركة.

[5] - دليل البنك الدولي حول: ممارسات إشراك المواطنين من قبل أجهزة الرقابة العليا: الأدوات والأساليب على الرابط:
https://www.e-participatoryaudit.org/module-02/index.php

كما يتطلب التنفيذ الفعال لمشاركة المواطنين في الرقابة التعرف على المناهج والأساليب المختلفة لتعظيم جودة المشاركة وتقوية صوت المواطنين المطالبين باستجابة أكبر من المسؤولين العموميين ومقدمي الخدمات. بناءً على مفهوم المساءلة الاجتماعية يمكن إدخال بعض الأدوات والتقنيات الاتصال الحديثة في عملية الرقابة للحصول على مشاركة من الجمهور.

ثالثا/ مراحل مشاركة المواطنين في الرقابة:

تمر عملية الرقابة والتقييم التي تقوم بها الأجهزة العليا للرقابة المالية بأربعة مراحل أساسية بداية من مرحلة إعداد البرنامج السنوي للرقابة ثم مرحلة تنفيذ هذا البرنامج، ثم تأتي عملية إعداد التقارير ونشرها لتليها في الاخير مرحلة متابعة التوصيات، لكل مرحلة من هاته المراحل خصوصية وأهمية في عمل الجهاز الرقابي، ويمكن للأجهزة الرقابية أن تشارك المواطنين في جميع المراحل السابقة.

الفرع الثاني: بعض التجاب في مشاركة المواطنين في الرقابة:

سنتطرق إلى ثلاثة تجارب مختلفة الاولى هي تجربة الجهاز الكولومبي والثانية هي تجربة الصين اما التجربة الاخيرة هي تجربة الجهاز الجورجي.

اولا/ تجربة الجهاز الكولومبي

يساهم الجهاز الاعلى الرقابي الكولومبي في محاربة الفساد في الإدارات العامة بموجب الصلاحيات الممنوحة له، ويمكن للمواطنين المساهمة في الرقابة بموجب الدستور الذي يحدد أطر التعاون بين المواطنين والجهاز الرقابي، ويستمد هذا الإجراء من كون الجهاز يقوم بالرقابة باسم الشعب، ومنح الدستور صلاحيات واسعة في مجال الرقابة على المال العام، كما يدعم البرلمان الكولومبي الجهاز الاعلى للرقابة في جميع الجهود التي يقوم بها في مجال مكافحة الفساد.

في سنة 2011 اجتاحت كولومبيا امطار غزيرة، تطلب الامر تدخل الدولة من خلال تقديم مساعدات استعجاليه لاحتواء أثار الكارثة، بعدها قام الجهاز الاعلى للرقابة بالقيام بعملية متابعة وفحص إدارة الاموال والوسائل المخصصات العاجلة[1].

[1]- **التعاون بين الجهاز الرقابي والمواطنين في محاربة الفساد في كلومبيا**، الندوة 21 لهيئة الامم المتحدة والانتوساي، 13-15 فيينا النمسا.

كانت أضرار الكارثة كبيرة أكثر من 452 قتيل و 555 مجروح و83 مفقود وتضرر البنى التحتية بشكل كبير في عدد كبير من البلديات، خصصت الدولة 4500 مليون دولار لإعادة الاعمار.

قام فريق الرقابة بالجهاز بزيارة 32 بلدية و22 مقاطعة و تم اعداد 20 تقرير عاجل، استلام 515 شكوى، كما تم تسجيل تقديم كم هائل من المساعدات من المواطنين، تم انشاء لجان رقابة من المواطنين على مستوى 21 مقاطعة متضررة، وحضور المواطنين في 78 بلدية كمراقبين.

كانت نتائج الرقابة المشترك إجابية فقد تم تسجيل العديد من المخالفات تتعلق بتضخيم الأسعار المتعلقة بالمنتجات الإستهلاكية والأدوية وتم إسترجاع ما قيمته 5.897,2 مليون دولار من مقاطعة بوليفار ومبلغ 2.460.8 مليون دولار من مقاطعة سوكرا و 2.000 مليون دولار من مقاطعة شوكو ومبلغ 2.576,6 مليون دولار[1] من مقاطعة قرطبة.

تجربة كولومبيا جيدة لكن لم تكن مفصلة للاستفادة منها لذلك تطرقنا إلى تجربة الصين وجورجيا كونهما تحتويان عل تفاصيل مهمة حول كيفية اشراك المواطنين في المسار الرقابي و الشروط الواجب توفرها والآليات.

ثانيا/ تجربة الجهاز الصيني في اشراك المواطنين في الرقابة:

في الصين الجهاز الأعلى للرقابة كباقي الأجهزة الرقابية في العالم هو المسؤول في غالب الأحيان على تقييم استخدام الأموال العامة، والتي تتكيف مع الثروات والخدمات العامة، و المواطنين كمستهلكين للخدمات العامة يوجهون اهتماماتهم حول الاستخدام الجيد للأموال العامة انطلاقا من متابعتهم لمسار ونتائج التدقيقات التي يقوم بها الجهاز الرقابي، وبحسب القائمين على الجهاز يمكن إشراك المواطنين في الانشطة الرقابية إذا كان عدد المدققين غير كافي للقيام بالرقابة وبحسبهم أن عملية إشراك المواطن في الرقابة تزيد من فعالية الأنشطة الحكومية و وترفع من مستويات الحوكمة[2]،

أ. طرق إشراك المواطنين في الرقابة:

يشارك المواطنين في مراحل عديدة من العمليات الرقابية من خلال العديد من الطرق، من أجل زيادة فعالية الرقابة على النشاط الحكومي يمكن حصرها فيما يلي:

[1] - الدولار كولومبي.

[2] - **الطرق والشروط الاساسية لإشراك المواطنين في العمل الرقابي**، الندوة 21 لهيئة الامم المتحدة والانتوساي، 13-15 فيينا النمسا

1) في مرحلة اختيار مهمات الرقابة:

يستطيع المواطنين تقديم مقترحاتهم المتعلقة بالرقابة، وعلى الجهاز الأخذ بعين الاعتبار هذه المقترحات ومطالب المواطنين، وأخذها كأولويات من حيث تحديدها كمعايير وطنية بجمهورية الصين الشعبية، كما يجب على الجهاز:

- إعلام المواطنين بالمخطط السنوي المتعلق بالرقابة؛ التماس آراء المواطنين المتعلقة بإنجاز الرقابة، بواسطة الموقع الرسمي للجهاز.
- وضع نظام لتوظيف المراقبين المؤقتين (مراقب مختص بتوقيت جزئي يعمل في قطاعات اخرى ويمارس تحت الطلب عمل التدقيق وبشروط خاصة).
- سبر أراء المواطنين من اجل اعداد الخطة الرقابة السنوية؛ طلب أراء واقتراحات البرلمان و الإجابة من المجلس الاستشاري حول الموضوع.

2) بعد الانتهاء من مرحلة الرقابة:

- يجب على الجهاز الكشف على جميع المخالفات المتعلقة بالفساد و الاختلاس و الاحتيال وجميع الأخطار على الاموال العامة.
- إعادة إجراء استقصاء حول الحالات السابقة من أجل كشف أسباب الضعف في الإدارة من اجل ايجاد الحلول.
- وضع صندوق خاص بمقر الجهاز الخاص بالشكاوى؛ استعمال البريد الالكتروني لاستلام الشكاوي؛ خط هاتف لاستلام الشكاوي؛ إجراء استقصاء من الأشخاص المعنيين.
- إعلام المواطنين بواسطة وسائل الإعلام حول المسائل الرقابية.
- استخدام وسائل الإعلام كمصدر لإجراء العمليات الرقابية.

3) عند مرحلة كتابة التقارير:

- يجب على الجهاز الرقابي إعلام المواطنين بنتائج الرقابة و تقديم الشكر لهم على مساعدة المواطنين على مساعداتهم و على التوصيات والاقتراحات التي تقدموا بها:
- اعلام المجتمع بنتائج الرقابة.
- تحرير تقرير الرقابة بصورة واضحة للمجتمع من خلال وسائل الاعلام.

- الاجابة على الشكوك التي تنتاب المواطنين أو وسائل الإعلام؛ الاتصال بالمراقبين المساعدين من المواطنين؛ الاجابة على أراء واقتراحات اعضاء البرلمان و المجلس الاستشاري.

ب. **الشروط الضرورية و المتطلبات الادارية لإشراك المواطنين بالمسار الرقابي:**

وضعت الصين مجموع من الشروط والمتطلبات الواجب توفرها من أجل إشراك المواطنين في المسار الرقابي و المتمثلة في النقاط التالية:

- وضع شروط بالقانون متعلق بضمانة مشاركة المواطنين؛ وضع ضوابط متعلقة باحترام معايير الرقابة و المعايير المهنة؛ إنشاء قنوات متعددة ومختلفة لتحقيق الاتصال الفعال.
- إصدار توجهات عملية على الأخذ بعين الاعتبار أراء وتوصيات المواطنين.
- نشر المعلومات حول النشاطات الرقابية ونتائجها من أجل الثقة.
- تحفيز و نشر الوعي لدي المراقبين حول اشراك المواطنين.
- تحسين مهارات التواصل لدى المراقبين لربط علاقات مع المواطنين.

ثالثا/ تجربة جورجيا في اشراك المواطنين في الرقابة المالية:

قامت جورجيا لمواجهة الفساد وضعف الاداء الاداري وتدني مستويات الشفافية والمساءلة؛ باستحداث برنامج بعنوان (Augmentation de la participation des citoyens à la supervision des finances) **زيادة مشاركة المواطنين في الإشراف على المالية العامة ؛**[1]

تم الشروع في تنفيذ البرنامج بحلول سنة 2016.

الهدف الرئيسي منه هو : تحسين الشفافية والمساءلة من خلال مشاركة المواطنين في عملية التدقيق العام؛ التي من شأنها أن تعزز الاستعمال الفعال والاقتصادي لموارد الميزانية، كما تساهم في تعزيز ثقة المواطنين في الجهاز الاعلى للرقابة المالية.

أ. **اهم الفاعلين واليات المشاركة:**

من خلال هذا البرنامج يقوم الجهاز الاعلى للرقابة المالية لدولة جورجيا بالتعاون مع المجتمع المدني من توفير اليات لمشاركة المواطنين في عملية مراقبة المالية العامة في جميع مراحلها.

[1] – زيادة مشاركة المواطنين في الإشراف على المالية العامة (التدقيق العام) (GE0055) تجربة جورجيا على الرابط :
https://www.opengovpartnership.org/fr/members/georgia/commitments/GE0055/

بحيث تم وضع إستراتيجية بالتعاون الوثيق مع المجتمع المدني. بالنظر إلى أفضل الممارسات من مختلف البلدان، وفرت هاته الاستراتيجية آليات لضمان المشاركة البناءة للمواطنين طوال دورة الرقابة، بما في ذلك مرحلة متابعة منصة على شبكة الإنترنت تنفيذ التوصيات.

وهذا من خلال آلية مبتكرة لمنصة الويب لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات ، يتلقى من خلالها المواطنون معلومات شاملة عن ميزانية الدولة، وإدارة المالية العامة، ونتائج الرقابة، والتوصيات المقدمة وحالة تنفيذها. كما تم تطبيق طرق تصور مختلفة لجعل المعلومات سهلة الإدراك على منصة الويب. عملت منصة الويب كقناة اتصال ثنائية الاتجاه بين الجهاز الاعلى للرقابة المالية في الدولة والمواطنين.

بحيث مكنت المواطنون من تقديم مقترحات حول الاستطلاعات للمهنيين حول تحسين الثغرات المحددة. يتم تحليل المعلومات الواردة من المواطن وأخذها في الاعتبار.

أدت مشاركة المواطنين في عملية التدقيق العام إلى زيادة الوعي العام بعمليات الموازنة وشفافية إدارة الموارد العامة. كما ساهمت في تحسين المعلومات الكاملة حول جودة إشراف المواطنين على عمليات الحوكمة.

ب. منصة على شبكة الإنترنت budgetmonitor.ge.

التزم الجهاز الاعلى للرقابة المالية العليا في جورجيا (SAO) بإنشاء budgetmonitor.ge. [1] من خلال هذه المنصة ، قدم جميع الوثائق الرسمية والمعلومات المحدثة عن جميع الميزانيات بما فيها ميزانيات الولايات والبلديات بطريقة يسهل فهمها. كما قام بنشر جميع نتائج الرقابة التي قام بها بشكل مبسط مكين المواطنين من تحديد مجالات الميزانية ذات الأولوية ليتم رقابتها من قبل SAO والمواطنين للإبلاغ عن حالات الفساد بشكل سري أو مجهول.

تم تنفيذ المشاركة بالكامل اعتبارًا من سبتمبر 2017. شكلت SAO مجموعة عمل بمشاركة منظمات المجتمع المدني ، ونظمت 14 مجموعة تركيز لتحديد اولويات المستخدم النهائي وأطلقت المنصة في مارس 2017. تقدم منصة Budgetmonitor.ge صفحات فرعية مختلفة متعلقة بميزانية البلديات والولايات وصفحة المواطن وصفحة المراجعة.

[1] – زيادة مشاركة المواطنين في الإشراف على المالية العامة (التدقيق العام) (GE0055) تجربة جورجيا على الرابط :
https://www.opengovpartnership.org/fr/members/georgia/commitments/GE0055/

كما نظم الجهاز الاعلى للرقابة المالية في جورجيا SAO اجتماعات عديدة مع مجموعات مستهدفة مختلفة لزيادة الوعي بالبوابة ، بما في ذلك اجتماعات مع مختلف اللجان والمـوظفين البرلمـانيين وممثلي وسائل الإعلام والطلاب وغيرهم. و بمساعدة من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ، جمعت SAO تعليقات من مستخدمي budgetmonitor.ge حول نقاط الضعف والتحسينات المحتملة على البوابة. استأجرت SAO أيضًا مستشارًا خارجيًا لتحليل المنصة وتطوير استراتيجية توعية لزيادة الترويج لهذا المورد.

وعليه ومن خلال ما سبق يمكننا القول بأنه ليكون الجهاز الاعلى للرقابة المالية والمحاسـبة عند حسن ضن المواطنين و يكون له تأثير اجابي في حياة المواطنين يجـب عليـه أن يتشـاطر نشاطاته مع المواطنين والإعلام وكل اصحاب المصلحة، و من خلال عرض التجارب السابقة يمكن القول بان عملية اشراك المواطنين في عمل الجهاز لها اثر ايجابي على نتائج الرقابة ولتقليل مـن بعض المخاطر المحتملة تتطلب هاته العملية وضع بعض الشروط تتعلق اساسـا هاتـه الشـروط بوضع الاطر القانونية والتنظيمية واليات تدخل المواطنين كما يجب ان يحتفظ الجهاز بحرية القرار ويمكن ان يستغل الجهاز التطور التكنولوجيا لزيادة فعالية هاته المشاركة مثل تجربة جورجيا وعلى كل حال يجب مراعاة النقاط التالية:

- ✓ يجب على الاجهزة العليا للرقابة المالية في البلدان العربية العمل بهاته التجربة ووضع الأطر القانونية التي تنظمها حتى ولو كان في إطار محدد في البداية الامر.

بحيث يمكن أن تقتصر العملية في البداية على فئات محددة من المجتمع (الاطارات ذات الخبرة من المتقاعدين من الجهاز او من الوزارات الاخرى ، الخبراء في المجالات المختلفة، الجمعيات المهتمة بالشفافية والمساءلة).

- ✓ يجب أن يضمن الجهاز الاعلى للرقابة عدم الوقوع في مخاطر التأثيرات السياسية والحزبية والمخاطر التقنية وتسريب المعلومات المهمة.
- ✓ يجب أن يلتزم المواطنين المشاركين في عمليات الرقابة بأخلاقيات مهنة التدقيق والمعايير المهنية المعتمدة من طرف الجهاز الاعلى للرقابة.
- ✓ يجب الإشراف التام والجيد على العملية من البداية إلى النهاية من طرف الجهاز الاعلى للرقابة وأن يتمسك بسلطة اتخاذ القرار في قبول ورفض النتائج أو تعديلها.
- ✓ التقييم المستمر لنتائج المحققة من العملية وتصحيح المسارات.

خلاصة الفصل

من خلال هذا الجزء من البحث توصلنا الى مجموعة من النتائج سنوردها تباعا فيما يلي:

- ✓ ترجع نشأة الرقابة المالية الحكومية إلى نشأة الدولة وملكيتها للمال العام وإدارته نيابة على الشعب، وقد عرفت تطورات مختلفة حسب التغيرات الحادثة في مجالات إنفاق المال العام، ويعود الهدف من وجودها هو المحافظة على المال العام، اتجهت معظم البرلمانات في العالم نحو الاستعانة بأجهزة متخصصة تتمتع بالاستقلالية على السلطة التنفيذية، يطلق عليها مصطلح "الرقابة المالية العليا ".
- ✓ تمارس هاته الأجهزة انواع مختلفة من الرقابة تساهم من خلالها في تعزيز الشفافية والمساءلة ومحاربة الفساد، وهذا باعتبارها أجهزة دستورية مستقلة مما يمنحها نوع من القوة والاستقرار، كما أنها أجهزة متخصصة في الرقابة ولديها الكفاءة في كشف الفساد وتحديد المخاطر في الهيئات الحكومية، تحتاج هاته الاجهزة الى العديد من المتطلبات للقيام بمهامها المنوطة بها في المحافظة على المال العام وضمان حسن استخدامه والارتقاء بالأداء الحكومي بما يخدم عملية التنمية الشاملة تحقيقا للمصلحة العامة.
- ✓ تحتاج أعمال الرقابة التي تقوم بها الأجهزة العليا للرقابة المالية الى مجموعة من المتطلبات للقيام بالدور المنوط بها ، و ذلك لأهمية التقارير التي يعدونها في الحياة الاقتصادية الاجتماعية والسياسية للدولة، بالإضافة الى الإرادة القوية والجادة لدى السلطات، التي من شأنها أن تساهم في تفعيل عمل أجهزة الرقابة المالية العليا في الحفاظ على المال العام وبيئة عمل الهيئة المراقبة ومدى التزامها بالقوانين والمعايير المعمول بها في التسيير.
- ✓ ومع التطورات التكنولوجية في العالم، بدأت الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في تعميق مشاركتها مع المواطنين لزيادة فعاليتها في الرقابة على المال العام لما لها من اثر كبير على تحسين مستويات الحوكمة في القطاع العام. وتعتبر هاته العملية حساسة وتتطلب عناية كافية واتصال وتفاعل ثنائي بحيث يتم من خلاله دمج الاهتمامات والاحتياجات والقيم العامة في عملية صنع القرار في الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، ولنجاح هاته العملية يجب توفر بعض العناصر المهمة سبيل المثال تجربة جورجيا والصين.

الفصل الرابع :

دراسة حالة

دور الغرفة الاقليمية لمجلس المحاسبة

بالبليدة في

حوكمة الجماعات المحلية.

تمهيد

لضمان حسن تسيير الاموال العامة حسب الأوجه المخصصة لها، فقد اقتضى الأمر من المشرع الجزائري إيجاد وسائل مختلفة لمراقبة تنفيذ الميزانية العامة للتأكد من مراعاة واحترام المكلفين بالتنفيذ كافة القوانين المالية والمحاسبية المتعلقة بتسيير الأموال العمومية أثناء ممارستهم لمهامهم، ويعتبر الهدف الأساسي من الرقابة هو ضمان تحقيقها لأقصى قدر من المنافع للمواطنين في حدود الامكانيات العامة للدولة والسياسات التي وضعتها الحكومة وصادقت عليها السلطة التشريعية.

وفي هذا السياق نجد ان المشرع الجزائري اناط مهمة رقابة الاموال العامة للدولة بمجلس المحاسبة، ونجد ان هاته الرقابة تلعب دورا اساسيا في حوكمة القطاع العام و تعزيز الشفافية والمساءلة في تسيير الاموال العمومية، وهذا من خلال التأكد من مدى التزام وزارات الحكومة وباقي الادارات العمومية بأحكام قانون ، وذلك من خلال الرقابة والتدقيق على مختلف الحسابات التي تعدها مختلف مصالح وزارة المالية سنويًّا ومطبقاتها مع الحسابات التي تعدها مختلف الوزارات والادارات العمومية، الامر الذي يسمح لنواب بمساءلة اعضاء الحكومة حول كيفية انفاق المال العام.

وفي هذا الفصل سنحاول دراسة دور الغرف الاقليمية لمجلس المحاسبة في تعزيز حوكمة تسيير العمومي في الجماعات المحلية، وذلك من أجل الوقوف على واقع الرقابة التي تمارسها هاته الغرفة ودور كل نوع منها، وتحديد أهم الجوانب الإيجابية لتطبيق هاته الرقابات، والنقائص المسجلة في تطبيقها، وتحديد الأسباب الواقفة وراء ذلك، ومحاولة إجاد الحلول الممكنة لتفعيلها.

وذلك بالتطرق في المبحث الأول إلى الرقابة المالية العليا في الجزائر، من خلال التعريف بمجلس المحاسبة، وعرض ظروف نشأته، وأهم المراحل التي مر بها إلى غاية 2020، والمهام الموكلة له في مجال الرقابة على الأموال العامة، كما تطرقنا إلى أهم الصلاحيات التي يتمتع بها، أما المبحث الثاني فقد خصصناه للتعريف بالغرف الاقليمية وأهم أنواع الرقابة التي تقوم بها في مجال ممارسة صلاحياتها القضائية والإدارية، والإجراءات المتبعة والعقوبات المسلطة على المخالفين، أما في المبحث الأخير حاولنا من خلال القيام بدراسة تطبيقية على الغرفة الاقليمية بالبليدة وهذا لمعرفة إلى أي مدى تساهم أنواع الرقابة التي تمارسها الغرفة في تعزيز حوكمة الجماعات المحلية كما تطرقنا إلى تجربتها في اشراك المواطنين في الرقابة.

المبحث الاول: الرقابة المالية العليا في الجزائر.

إن مجلس المحاسبة للجمهوريةٌ الجزائريةٌ الديمّقراطيةٌ الشعبيةٌ المنظم على شكل محكمة حسابات هو الجهاز الأعلى للرقابة البعديةٌ في الدولة، ويعتبر المجلس النواة الأساسية في نظام الرقابة المالية للدولة، وهذا نظراً للمسؤوليّات الجسام الموضوعة على عاتقه في مجال الحفاظ على الأموال العموميةٌ وضمان حسن تسيرها، وفي هذا الجزء من البحث سنحاول التعريف بمجلس المحاسبة وأهميته كمؤسسة عليا لحماية المال العام وعرض أهم التطورات التي مر بها.

المطلب الأول: مجلس المحاسبة ودوره في الحفاظ على المال العام.

يعتبر مجلس المحاسبة حديث النشأة مقارنة بنشأة أجهزة الرقابة في الدول الأوروبية ويعود سبب ذلك الى الظروف التي كانت تعيشها الجزائر، حيث انشغلت السلطة مباشرة بعد الاستقلال ببناء الدولة وتوفير الحاجيات الأساسية للمواطنين، لذلك تأخّر تأسيس رقابة مالية عليا في الجزائر إلى غاية سنة 1980، وذلك تطبيقا لما جاءت به المادة 190 من دستور سنة 1976.

قبل التطرق الى تطور مجلس المحاسبة يجب أن نتطرق إلى التعريف بمجلس المحاسبة.

الفرع الاول: التعريف القانوني لمجلس المحاسبة.

يعرف المشرع الجزائري مجلس المحاسبة بأنه أعلى هيئة في البلاد التي تعنى بالرقابة البعدية على الأموال العمومية، حيث تنص المادة 160 من دستور 1989 الفقرة 01 على ما يلي:

" يؤسس مجلس المحاسبة، يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية"[1].

اما دستور الجديد في 2020 فقد أضاف إلى المادة السابقة عبارة **رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة**، وهذا في إطار الإصلاحات التي بشاراتها الحكومة لتعزيز الرقابة على الاموال العامة ومحاربة الفساد.

ويعرف نص المادة 199 من الدستور الجديد مجلس المحاسبة كما يلي:

" مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية وكذلك رؤوس الاموال التجارية التابعة للدولة"[1]

[1] – المادة 160 من المرسوم الرئاسي رقم 89 المؤرخ في 28 فيفري 1989 المتعلق بنشر تعديل الدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 09.

اما المادة 02 من القانون المتعلق بمجلس المحاسبة فتعرف المجلس المحاسبة كما يلي:

" يعتبر المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الاقليمية والمرافق العمومية"

يتضح لنا من خلال التعاريف السابقة، أن مجلس المحاسبة يعتبر أعلى هيئة في الدولة خول لها الدستور مهمة الرقابة البعدية على الأموال العمومية، وأعطاه جميع الصلاحيات في ممارسة أعماله.

والإصلاحات التي جاء بها التعديل الدستوري الجديد لم تغير من الموقع القانوني للمجلس كونه هيئة عليا للرقابة البعدية على المال العام ، ويتمتع بكل الاستقلالية في ممارسة مهمه.

الفرع الثاني: تطور مجلس المحاسبة.

كما سبق وأن ذكرنا بأن مجلس المحاسبة تم انشاؤه بموجب المادة 190 من دستور سنة 1976 لكنه لم يتأسس فعليا إلى غاية صدور القانون رقم 80- 05 المؤرخ في 01 مارس 1980 الذي أعطى له الاختصاص الإداري والقضائي، لممارسة رقابة شاملة على الجماعات والمرافق والمؤسسات والهيئات التي تسير الأموال العمومية أو تستفيد منها مهما يكن وضعها القانوني[2].

مباشرة بعد صدور هذا القانون شرع مجلس المحاسبة في تنظيم نفسه، والبدء بممارسة مهامه واتخذا من الجزائر العاصمة مقراً له، كانت بداية تدخلاته قليلة ومحتشمة لكنها سرعان ما بدأت تتوسع مع زيادة توظيف المدققين، أتسمت رقابته في بدايتها ببعض النقائص، كان سببها نقص الخبرة والكفاءات المتخصصة، ومع توالي أعمال الرقابة وإصرار إدارة المجلس على الوصول بالمجلس إلى المكانة التي تليق به، اكتسب أعوان الرقابة في المجلس خبرة مكنتهم في ظرف وجيز من كسب ثقة المواطنين واحترام السلطة، وهذا من خلال التقارير التي تبرز نتائج أعمالهم، وبدخول الجزائر مرحلة التحول نحو الاقتصاد الحر قرر المشرع الجزائري أن يقلص من صلاحيات مجلس المحاسبة ويحصر مجالات تدخله، ليترك الحرية لمسيري المؤسسات العمومية في حق الأخذ بالمبادرة في التسيير.

[1]- المادة 199 من دستور الجزائر 2020 الجريدة الرسمية، العدد 54.

[2]- القانون رقم 80- 05 المؤرخ في 01 مارس 1980، المتعلق بعمل مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد10.

ومباشرة بصدور القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 الذي حصر مجال تدخل المجلس، وذلك باستثناء من مراقبته المؤسسات العمومية والمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وتجريده من صلاحياته القضائية[1].

تقلصت أعمال المجلس وفقد الكثير من كفاءاته وبقي على هاته الحالة مدة خمس سنوات، وفي سنة 1995 أدركت السلطة أهمية الدور الرقابي لمجلس المحاسبة فقامت بإصدار الأمر الرئاسي 95- 20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 الذي وسع مجال اختصاص المجلس ليشمل رقابة كل الأموال العمومية مهما يكن الوضع القانوني لمسيري هذه الأموال أو مستفيد منها، وأعاد له من جديد الصفة القضائية[2].

ومع زيادة حجم ميزانية الدولة نتيجة الارتفاع المتسارع للأنفاق العمومي، والتحسن في مداخيل الدولة في السنوات الأخيرة، صاحب هذا التوسع العديد من الظواهر السيئة مثل الفساد والرشوة وسوء التسيير، حيث كشف تقرير صادر عن منظمة الشفافية الدولية، عن تراجع مرتبة الجزائر إلى 105 عالميا من حيث الشفافية، وهذا دليل على تنامي الفساد في الجزائر[3]، وللحد من هذه الظواهر قامت الدولة بتفعيل دور مجلس المحاسبة للحد من هاته المظاهر، من خلال التعديلات التي جاء بها الأمر الرئاسي 10- 02 المؤرخ في 26 أوت 2010.

> "يساهم مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل اليها، الى تشجيع الاستعمال المنتظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وإجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العامة، ومن خلال صلاحياته يساهم في تعزيز الوقاية ومكافحة جميع اشكال الغش و الممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الاخلاقيات وفي واجب النزاهة او الضارة بالأملاك والأموال العمومية"[4].

---

[1]- القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، المتعلق بعمل مجلس المحاسبة.

[2]- القانون رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بعمل مجلس المحاسبة.

[3]- تقرير سنة 2010 للمنظمة الدولية للشفافية على الرابط:

http://archive.transparency.org/publications/annual_report.

[4]- المادة 02 من الامر 95- 20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 والمعدل والمتمم بالامر 10-02 المؤرخ في 26 اوت 2010 و المتعلق بمجلس المحاسبة

هاته التعديلات كانت مجرد حبر على ورق فلم يفعل مجلس المحاسبة وبقى الحال على حاله واستمرت الممارسات غير القانونية في التزايد مع نزيف كبير للمال العام ، وتراجعت معها مرتبة الجزائر في ترتيب المؤشرات العالمية للنزاهة.

ومع موجة التحول الديمقراطي التي شهدتها الجزائر في سنة 2019، نادى العديد من النشطاء السياسيين وقضاة من داخل المجلس ومن خارجه بضرورة تفعيل هاته المؤسسة الدستورية وهو ما استجاب له المشرع في دستور نوفمبر 2020، وحاليا هناك بداية للتحضير لمشروع قانون جديد متعلق برقابة مجلس المحاسبة من شأنه أن يعزز موقع مجلس المحاسبة في ترقية الحكم الراشد والشفافية و يفعل دوره في مجال مكافحة الفساد.

الفرع الثالث: الهدف من رقابة مجلس المحاسبة:

تتمثل المهمة الأساسية لمجلس المحاسبة في التدقيق في شروط استعمال الهيئات للموارد والوسائل المادية والأموال العامة، وكذا التأكد من مطابقة عمليات هاته الهيئات للتنظيمات والقوانين المالية والمحاسبية المعمول بها[1].

إن الهدف من ذلك هو تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للأموال العامة، وترقية إجبارية تقديم الحسابات.

كما يساهم مجلس المحاسبة في ترقية الحكم الراشد وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية، من خلال التقارير التي ينشرها على تسيير المال العام ، وبذلك يمكن للبرلمان و المواطنين من مساءلة الحكومة على القرارات التي اتخذتها والنتائج المتوصل اليها [2].

كما يساهم المجلس في إطار صلاحياته، في تعزيز الوقاية من مختلف أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية ومكافحتها.

ويمكن لرئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، أن يلتمسوا من مجلس المحاسبة، دراسة ملفات ذات الأهمية الوطنية،

كما يمكن استشارته في المشاريع التمهيدية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية وفي المشاريع التمهيدية للنصوص المتعلقة بالأموال العمومية[3].

---

[1]- المادة 02 الفقرة 01 الأمر الرئاسي 10- 02 المؤرخ في 26 اوت 2010 المتعلق برقابة مجلس المحاسبة.

[2]- المادة 199 من دستور الجزائر 2020 الجريدة الرسمية، العدد 54.

[3]- المادة 16 الأمر الرئاسي 10- 02 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتعلق برقابة مجلس المحاسبة.

الفرع الرابع: سلطات مجلس المحاسبة.

من أجل ممارسة مجلس المحاسبة لمهامه بكل حرية أعطى المشرع الجزائري لأعوان الرقابة في المجلس أثناء القيام بمهامهم الحق في ما يلي[1]:

- حرية طلب والإطلاع على الوثائق اللازمة للقيام بأشغاله؛
- حق الاستماع إلى أي عون في الجماعات أو الهيئات الخاضعة لرقابته؛
- إجراء كل التحريات الضرورية من أجل الإطلاع على المسائل المنجزة بالاتصال مع إدارات ومؤسسات القطاع العام مهما تكن الجهة التي تعاملت معها مع مراعاة التشريع الجاري به العمل؛
- الإطلاع على كل المعلومات أو الوثائق أو التقارير التي أعدتها أجهزة الرقابة الخارجية حول حسابات وتسيير الهيئات الخاضعة للمراقبة؛
- حق تفتيش والدخول إلى جميع المنشآت والمحلات التابعة للهيئات والجماعات الخاضعة لرقابته.

ويعاقب المجلس كل شخص يمتنع أو يعرقل عمل القضاة أو المدققين أثناء تأدية مهامهم الرقابية، كما يعفي المجلس الموظفين من التحجج بالسر المهني إن تعلق الأمر بتحقيقات يقوم بها في إطار ممارسة مهامه[2].

الفرع الخامس: الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة.

يراقب مجلس المحاسبة كل الهيئات العمومية باختلاف أنواعها بما فيها المؤسسات المختلطة التي تملك الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات والهيئات العمومية جزء من رأس مالها الاجتماعي. كما يؤهل مجلس المحاسبة لمراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما كانت وضعيتها القانونية بمناسبة حملات التضامن على الصعيد الوطني.

وبغض النظر عن الإخطارات المحتملة الصادرة عن السلطات العمومية التي قد تحيل إليه ملفات خاصة ذات أهمية وطنية، فإن مجال اختصاص مجلس المحاسبة الرقابي يشمل ما يلي:

- مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية[3].

---

[1]- المادة 55 الأمر الرئاسي 10- 02 المؤرخ في 26 اوت 2010 المتعلق برقابة مجلس المحاسبة.

[2]- المادة 59 من نفس الامر.

[3]- المادة 07 من نفس الامر.

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية.

لكن في التعديل الذي جاء به الأمر الرئاسي 10- 02 المؤرخ في 26 اوت 2010 المتعلق برقابة مجلس المحاسبة استثنى من رقابة مجلس المحاسبة **البنك المركزي**[1].

بالرغم من ان البنك المركزي يسير احتياطي الدولة من العملة الصعبة وهو من يقوم بالإصدار النقدي ، كما يعتبر المشرف على النظام البنكي في الجزائر ، لكنه مستثنى من الرقابة و المسؤولون فيه بعيدون عن المساءلة؟

- الشركات والمؤسسات والهيئات مهما يكن وضعها القانوني التي تملك الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية الأخرى مساهمة مهيمنة في رأسمالها أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار فيها بطريقة مشتركة أو منفصلة.
- المساهمات العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما يكن وضعها القانوني التي تملك الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات أو الهيئات العمومية الأخرى جزء من رأس مالها الاجتماعي.
- الهيئات التي تسير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعيين.
- نتائج استعمال المساعدات المالية التي تمنحها الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية أو كل هيئة أخرى لا سيما في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية مهما يكن المستفيد منها[2].
- إستعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما يكن وضعها القانوني التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية وذلك بمناسبة حملات التضامن على الصعيد الوطني[3].

---

[1]- المادة 08 الأمر الرئاسي 10- 02 المؤرخ في 26 اوت 2010 المتعلق برقابة مجلس المحاسبة

[2]- المادة 11 نفس الامر الرئاسي.

[3]- المادة 12 نفس الامر الرئاسي.

الفرع السادس: صلاحيات مجلس المحاسبة في الحفاظ على المال العام.

بناء على ما جاء في الامر 95-20 المتعلق برقابة مجلس المحاسبة المعدل والمتمم بناء على الامر 10-02 يباشر مجلس المحاسبة العديد من الصلاحيات منها ما هو قضائي ومنها ما هو إداري كما يمارس بعض الصلاحيات الأخرى وفيما يلي تفصيل هاته الصلاحيات.

اولا/ الصلاحيات القضائية

يكلف مجلس المحاسبة على المستوى القضائي بالتأكد من مدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية السارية المفعول في ما يخص تقديم الحسابات وتصفية حسابات المحاسبين العموميين ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية. وتترتب عن معاينات المجلس الجزاءات القضائية في الحالات المنصوص عليها في الأمر 95-20 المعدل والمتمم بالأمر الرئاسي 10-02 المؤرخ في 26 اوت 2010 المتعلق برقابة مجلس المحاسبة.

ويساهم المجلس في إطار اختصاصاته وصلاحياته القضائية في تعزيز الوقاية من مختلف أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل خرقا للأخلاقيات والنزاهة أو تلحق ضررا بالأملاك والأموال العمومية.

ثانيا/ الصلاحيات الإدارية:

يكلف مجلس المحاسبة على المستوى الإداري بمراقبة حسن استعمال الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية من قبل الهيئات التي تدخل ضمن اختصاصه وكذا التأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية للقوانين والأنظمة السارية المفعول ؛ كما يقوم بتقييم نوعية تسييرها من حيث الفعالية والكفاءة والاقتصاد؛ ويتأكد المجلس أثناء القيام بتحرياته من وجود وملائمة وفعالية آليات وإجراءات الرقابة والتدقيق الداخليين.

ثالثا/ صلاحيات أخرى.

كما يمارس مجلس المحاسبة بعض الصلاحيات الأخرى والتي نص عليها **الأمر الرئاسي 10- 02 المؤرخ في 26 اوت 2010 المتعلق برقابة مجلس المحاسبة**؛ والمتمثلة أساسا في الصلاحيات التالية:

أ. يعد مجلس المحاسبة التقرير السنوي ويطلع رئيس الجمهورية بكل مسألة ذات أهمية وطنية ويستشار في المشاريع التمهيدية لقوانين ضبط الميزانية وكذا كل مشروع نص يخص المالية العامة.

ب. يشارك مجلس المحاسبة في تقييم على الصعيدين الاقتصادي والمالي البرامج والسياسات العمومية التي سطرتها السلطات العمومية.

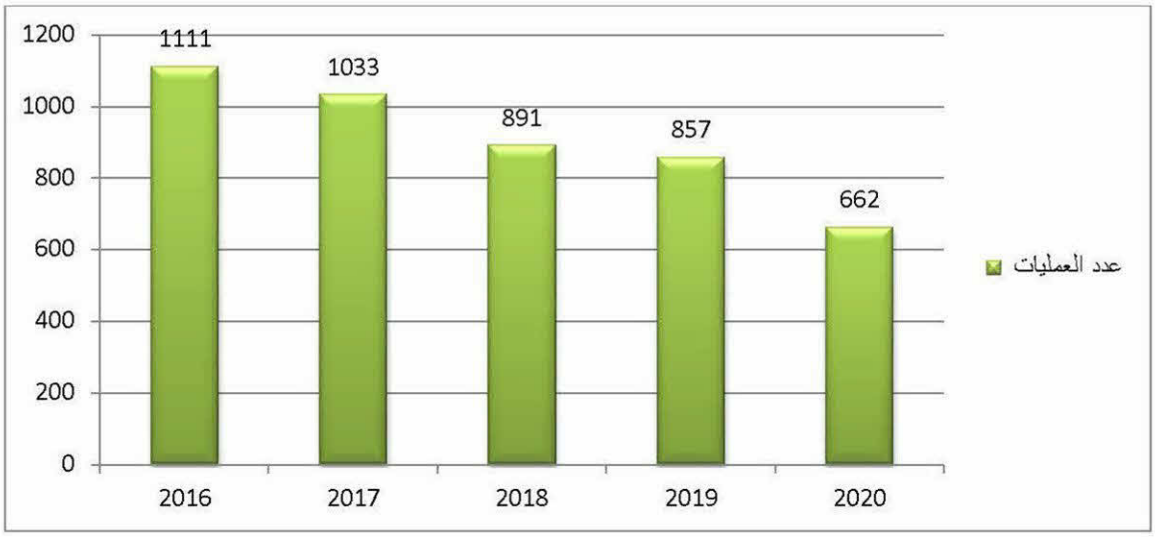
المطلب الثاني: النشاطات الرقابية لمجلس المحاسبة.

يقوم مجلس المحاسبة سنويا بالعديد من النشاطات الرقابية منها من يدخل ضمن ممارسة صلاحياته الادارية ومنها من يدخل ضمن ممارسة الصلاحيات القضائية وهذا تنفيذا للبرنامج السنوي المصادق عليه من طرف لجنة التقارير والبرامج ، كما يشارك مجلس المحاسبة في نشاطات المنظمات الدولية مثل : الانتوساي ، الافروساي ، والاربوساي بصفته عضوا في هاته المنظمات ، كما يقوم في بعض الاحيان بالرقابة على بعض المنظمات التي تعتبر الجزائر كأحد اعضائها مثل: الاتحاد الافريقي او الجامعة العربية.

الفرع الاول: البرنامج السنوي للرقابة.

يقوم مجلس المحاسبة سنويا بإعداد برنامجا سنويا للرقابة تصادق عليه لجنة البرامج و التقارير ليصبح بعدها قابل للتطبيق، وفي نهاية السنة يقوم المجلس باعداد حصيلة اجمالية لمختلف النشاطات التي قام بها ويدرجها ضمن التقرير السنوي الذي يرفعه الى رئيس الجمهورية والتمثيل البياني الموالي يوضح عدد العمليات المسجلة ضمن البرنامج السنوي للفترة 2016-2020.

الشكل رقم (04-01) البرنامج السنوي لمجلس المحاسبة للفترة 2016-2020



المصدر: مجلس المحاسبة 2020.

من خلال التمثيل البياني السابق نلاحظ ان عدد العمليات المسجلة في البرنامج السنوي لمجلس المحاسبة في تناقص مستمر فإذا تمت مقارنة سنة 2016 مع سنة 2020 نجد انه هناك انخفاض يقدر بـ: 449 اي بانخفاض يقدر بـ: 40،41 %.

ففي سنة 2019 سجل مجلس المحاسبة مجموع 857 عملية رقابة من جميع الأنواع مقارنة بـــ 891 عملية في سنة 2018 أي بانخفاض 34 عملية، ويرجع سبب تراجع نشاط المجلس الـــى مجموعة من الاسباب مثل: خروج عدد كبير من القضاة لتقاعد دون تعويضـــهم بســـبب التـــدابير التقشفية التي فرضتها الحكومة وهنا نطرح اشكالية الاستقلالية، اطلاق المجلس العديد من بـــرامج التكوين والتوأمة كان له اثر على البرنامج الرقابي للقضاة.

ويرتكز برنامج النشاط الرقابي أساسا على ثلاثة محاور أساسية تشمل كامل عهدته القانونية وهي:

- ممارسة الصلاحيات القضائية من خلال تصفية الحسابات ومراقبة تقديمها.
- المهمة الاستشارية بشأن المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية.
- تقييم التسيير العمومي من حيث الاداء و المشروعية.

اولا/ في مجال ايداع و مراجعة الحسابات.

بلغ الحجم الإجمالي لعمليات الرقابة المتعلقة بمراجعـــة الحســـابات الخاصـــة بالمحاســـبين العموميين في سنة 2019 عدد 664 عملية مقابل 665 في سنة 2018، اما فيما يتعلق بالنشاطات المتعلقة بإيداع الحسابات (**حسابات التسيير او الحسابات الادارية**)[1]، بلغ إجمالي العمليات التي تمت معالجتها من قبل جميع الغرف في سنة 2018 عدد 23287 عملية ليصبح 20167 عملية فـــي سنة 2019 .

ثانيا/ في مجال رقابة نوعية التسيير.

قام مجلس المحاسبة في إطار هذا المحور الثالث الهام بعنوان ســـنة 2018 بحـــوالي 144 عملية رقابة لنوعية التسيير في شكل عمليات تقييم موضوعاتية (31) وعمليات عضـــوية (113) منصبة على الهيئات والمؤسسات والإدارات والوكالات العمومية التي تكون ميزانياتها ومواردهـــا

[1] – **حساب التسيير:** يعده المحاسب العمومي يبين فيه جميع العمليات المالية التي قام بها في السنة المالية ، اما الحساب الاداري يعده الامر بالصرف يوضح كذالك جميع العمليات المالية التي قامت بها المؤسسة خلال السنة المالية ، يقوم المجلس بإجراءات المقارنة و المطابقة عند القيام بالمراجعة.

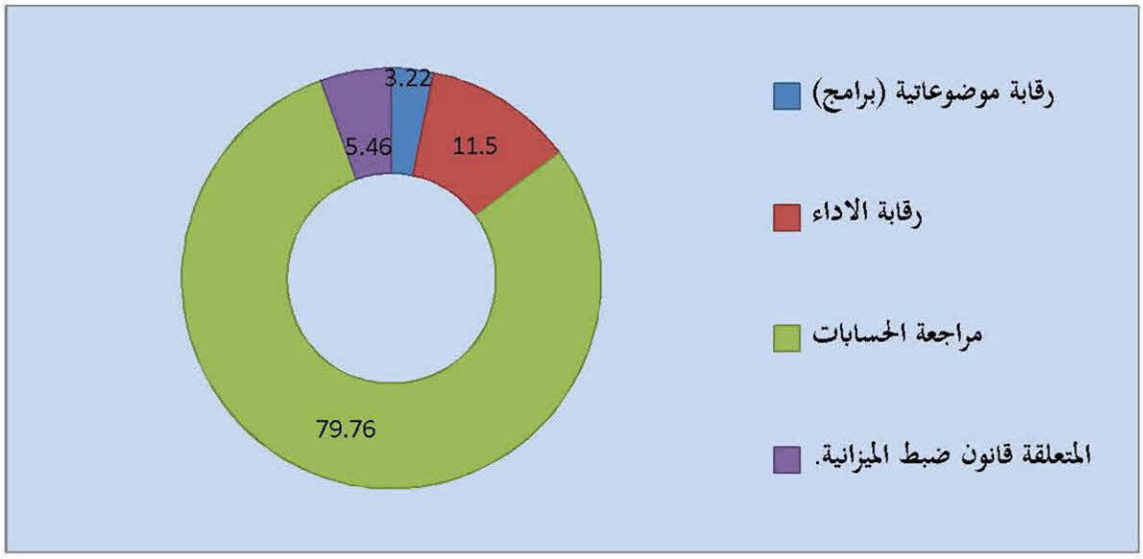
المالية كبيرة وتشارك في إنجاز البنى التحتية الرئيسية أو مشاريع استثمارية أو في تنفيذ برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية ذات المصلحة العامة.

وتؤدي نتائج هذه العمليات إلى صياغة آراء وملاحظات واستنتاجات بقدر ما هي هامة ومتنوعة وبالتالي إثراء التقرير السنوي لسنة 2019 مع مراعاة شرط الوضوح وملائمة المعلومات والتحليلات والتعليقات التي سيتم إدراجها والتي تستدعي مشاركة الغرف الوطنية.

ثالثا/ في مجال قانون ضبط الميزانية.

بلغ عدد العمليات المتعلقة بالمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية 61 عملية في 2018 ليصبح 49 عملية في 2019 ، ويسمح تلخيص الاستنتاجات والملاحظات التي تدلي بها الغرف عقب عمليات الرقابة المبرمجة وكذلك الآراء والتعليقات التي يعبر عنها المجلس حول شروط ونتائج تنفيذ الميزانية وقوانين المالية يسمح بإثراء التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي المتضمن قانون ضبط الميزانية لسنة 2017.

الشكل رقم (4-2) نسب انواع الرقابة من البرنامج السنوي لسنة 2018 .



من اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات مجلس المحاسبة.

من خلال الشكل المبين اعلاه نلاحظ ان النشاط الرقابي لمجلس المحاسبة يتركز بشكل كبير على تنفيذ الصلاحيات القضائية لاسيما عملية مراجعة المحاسبين العموميين التي تمثل 79,76% ، اما فيما يخص الصلاحيات الادارية نجدها لا تمثل سوى 11,5%، اما بخصوص الرقابة المتعلقة بالمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية فنجد انها لا تمثل سوى 5,46%.

الفرع الثاني: الامكانيات البشرية لمجلس المحاسبة.

يتم تنفيذ البرنامج الرقابي عدد قليل من القضاة والمراقبين الماليين مقارنة بحجم الاعمال الرقابية ، بالإضافة الى نمو النفقات العمومية ، فبحسب قانون تسوية الميزانية لسنة 2015 فقد بلغ اجمالي الايرادات مبلغ 4.563,796 مليار دينار وإجمالي نفقات بمبلغ 7.424.333 مليار دينار ، وفيما يلي تعداد القضاة والمدققين المسؤولين عن تنفيذ برنامج الرقابة.

الجدول رقم (04-01) تعداد مستخدمي مجلس المحاسبة لسنة 2018

الفئة			العدد
القيادة والإشراف	الرئيس		01
	نائب الرئيس		01
	الناظر العام		01
	رؤساء الغرف		18
	المقررون العامون		03
	رؤساء الفروع		16
	النظار		04
اعضاء الرقابة	قضاة خارج السلم	المجموعة الاولى	00
		المجموعة الثانية	00
		المجموعة الثالثة	05
		المجموعة الرابعة	11
	قضاة الرتبة الاولى	مستشار اول	22
		مستشار	10
	قضاة الرتبة الثانية	محتسب رئيسي	30
		محتسب درجة اولى	12
		محتسب درجة ثانية	41
الاسلاك الخاصة	المدققين الماليين		39
	كتاب الضبط		26
الادارة والدعم	جميع الموظفين		123
المجموع			363

المصدر: التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2020

ان عدد المستخدمين في المجلس المحاسبة الجزائري البالغ 363 يبقى ضعيف جدا مقارنة بعدد الهيئات الخاضعة لرقابته والتي هي في تزايد مستمر والتي تزيد عن 23.000 هيئة ، حيث نجد على سبيل المثال ان عدد مستخدمي مجلس المحاسبة الفرنسي بلغ 1786 مع 16260 هيئة[1]

[1] https://www.ccomptes.fr/fr/nous-decouvrir/chiffres-cles

ومن خلال مقارنة البيانات في الجدول مع المناصب المفتوحة خلال سنة 2020 نلاحظ ان 37,4 % من مناصب القضاة ومناصب الاشراف والتأطير غير مستغلة ، بالإضافة الى المناصب المفتوحة وغير المستغلة هناك العديد من المناصب الضرورية لسير عملية الرقابة في المجلس لكنها شاغرة،فبحسب النظام الداخلي لمجلس المحاسبة الحد الادنى من رؤساء الفروع الواجب توفره في المجلس اثنين في كل غرفة اي 34 اما الواقع فيوجد فقط 16 اي أن الغرف تسيير بنصف التعداد، وكذلك الامر بالنسبة الى النظار يوجد 04 نظار بينما يحتاج المجلس على الاقل الى 24 ناظرا، وحاليا المجلس بدون رئيس الديوان منذ 05 سنوات،

كما يضم المجلس مديريات تقنية تعمل على توفير الدعم التقني للقضاة من اجل ممارسة مهامهم نظريا يوجد 02 مدير للدراسات و 08 رئيس دراسات و 32 مكلف بالدراسات اما ما هو متواجد فعليا فقط 03 رئيس بدراسات،

كما نجد ان التدابير التقشفية التي قامت بها الحكومة بعد إنخفاض أسعار البترول والمتعلقة بتجميد التوظيف تم تطبيقها على مجلس المحاسبة وهنا نطرح فكرة مدى استقلالية المجلس في تحديد إحتياجاته، بالرغم من ذهاب العديد من القضاة إلى التقاعد لم يتم استخلاف سوى 01 من كل خمسة وفي ديسمبر 2016 تم توظيف 15 قاض، و في سنة 2020 تم توظيف 30 قاض ويجري الاعداد لتوظيف 30 قاض جديد، قد يساهم هذا التوظيف في التخفيف من حجم العمل على باقي القضاة لكن تبقى بعيدة عن تمكين المجلس من القيام بمهامه على اكمل وجه.

الفرع الثالث: الإمكانيات المالية لمجلس المحاسبة:

أما بالنسبة إلى الإمكانيات المالية المسخرة فتعتبر غير كافية إذا ما قارنا حجم الميزانية المراقبة فقد انفقت الجزائر مابين 2013 و 2016 ما مقداره 220 مليار دولار، إجمالي ما خصصته لرقابة مجلس المحاسبة هي 40,18 مليون دولار وهو مبلغ لا يكفي لقيام المجلس بالمهام الموكلة له بكل استقلالية ، وفيما يلي جدول يقارن بين حجم الانفاق العام لأربعة سنوات مع ما تم تخصيصه لرقابة مجلس المحاسبة خلال نفس الفترة.

الجدول رقم (4-2) تطور ميزانية المجلس وميزانية الدولة للفترة 2013-2016

السنوات	ميزانية العامة للدولة	ميزانية مجلس المحاسبة	النسبة المئوية
2013	6.879,821	1,035	% 0.015
2014	6.975,794	1,035	% 0.014
2015	7.424,333	1,035	% 0.013
2016	6.543.489	1.079	% 0.016

المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على تقارير مجلس المحاسبة لضبط الميزانية للسنوات 2015-2018.

من خلال النسب المبينة في الجدول نلاحظ انخفاض ميزانية مجلس المحاسبة، وهذا ما تؤكده تقارير مبادرة الانتوساي للتنمية، حيث جاء في تقريرها لسنة 2017 حول تقييم اداء الأجهزة العليا للرقابة المالية أن 59% من الاجهزة ارتفعت موازنتها على ما كانت عليه في السنوات السابقة (2014-2016)، وقد جاء في التقرير أن متوسط ميزانية الأجهزة العليا للرقابة في العالم هو 32 مليون دولار في السنة و في الدول العربية 16 مليون دولار اما في الجزائر فهو 13,3 مليون دولار[1].

هذا الوضع يؤثر بشكل كبير على أداء رقابة مجلس المحاسبة ويتعارض مع المعايير الدولية التي تنص على أنه يجب توفير الامكانيات المادية والمالية للجهاز الاعلى للرقابة المالية من أجل القيام بالمهام المنوط به على أحسن وجه وعلى الخصوص المعايير الدولية للأجهزة الرقابية العليا (معايير الانتوساي) ISSAI ويعتبر اعلان ليما بشان الرقابة المالية العليا دستور نموذجي للرقابة المالية[2].

حيث نص على أنه يجب على الأجهزة أن تكون لها الصلاحيات الواسعة والاستقلالية التامة في الرقابة على المالية العامة وأن تقوم بإعداد تقارير في هذا الشأن بكل حرية ومصداقية مما يساهم في نشر المعلومات وفي خلق جو أكثر ملائمة لتنفيذ الملاحظات التي تبديها وطلب بنشرها

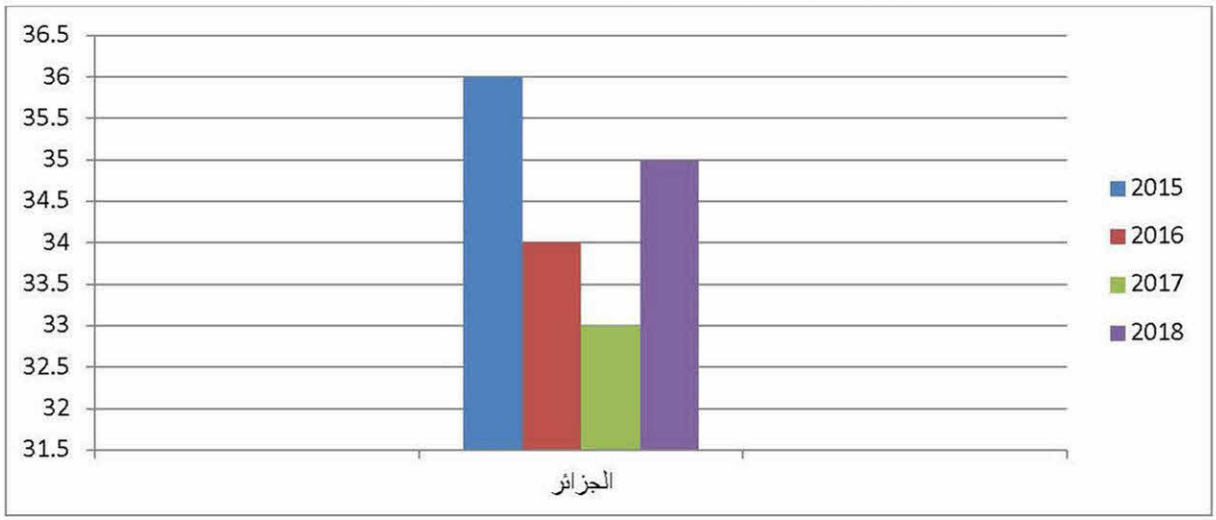
[1]- تقرير مبادرة الانتوساي للتنمية لسنة 2017 حول تقييم اجهزة الرقابة المالية العليا في العالم ، ص 14

[2]- طارق الساطي.**اعلان ليما بشان الرقابة المالية العليا ترجمة و تعليق**، مجلة الرقابة المالية ، المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، العدد 03

في الوقت المناسب، وأكد على ضرورة إتباع الأسلوب الموضوعي فيما تورده من معلومات ولفت النظر إلي ضرورة الأخذ بأسلوب التقويم وهو أهم ما تهتم به هيئات الرقابة لأنـــه يظهـــر نتـــائج العمليات ويتطلب التحليل ولا يقف عند مجرد الوصف وهذا إن دل علي شيء فإنه يدل علي مـــدى الاهتمام الذي يحاط به هذا التقرير ومدى ما يجب أن يبذل في إعداده من جهد.

في الاونة الاخيرة لقيت الجزائر العديد من الانتقادات سواء على المستوى المحلي او علـــى المستوى الدولي حول الاليات التي تسيير بها الموارد العامـــة، فمحليـــا و مـــع موجـــة التحـــول الديمقراطي التي شهدتها الجزائر والثورة ضد الفساد جعلت العديد من الفضاءات الاعلامية تســـلط الضوء على فعالية الرقابة التي يقوم به مجلس المحاسبة وهو يعتبر أعلى هيئة وطنية تعنى بالرقابة على الاموال العمومية، اما دوليا فتصنيف الجزائر في المؤشرات الدولية المتعلقة بالفساد والشفافية يقع في مؤخرة الدول و المخطط البياني يوضح تصنيف الجزائر بحسب مؤشر مـــدركات الفســـاد للأربع سنوات التالية:

التمثيل البياني رقم (4-3) مؤشر مدركات الفساد للفترة 2015-2018



المصدر:من اعداد الطالب بالاعتماد على قاعدة بيانات المنظمة الدولية للشفافية.

فبحسب الندوات المتعددة لهيئة الامم المتحدة و المنظمة الدولية للانتوساي تؤكد على الـــدور المهم الاجهزة العليا للرقابة في تعزيز المساءلة والشفافية و القضاء علـــى الفســـاد[1]، ومـــن بـــين التوصيات التي اقرتها الندوة انه **يجب تكييف النشاطات الرقابية بحسب المخاطر المتعلقة بالفساد.**

[1]- تقرير حول الندوة 20 بين الأمم المتحدة والإنتوساي وحول الرقابة المالية العامة على الرابط:

https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news_centre/un_int_symp/ar/AR_20_Symp_Seminarbericht.pdf

الفرع الرابع: واقع تقارير مجلس المحاسبة:

تساهم التقارير التي تنشرها أجهزة الرقابة المالية العليا في إضفاء الشفافية على أعمال الحكومة المالية، ومن حق المواطنين معرفة جميع الامور المتعلقة بإنفاق المال العام، ومجلس المحاسبة منذ سنوات وهو ينتهج هذا النهج لكن في ظل الظروف السابقة لم يجد من يدعمه، برلمان مستقيل من مهامه و لا يستطيع مواجهة الحكومة و الحكومة لا تأبه بالتقارير التي يصدرها المجلس او هيئة اخرى.

يضم تقرير مجلس المحاسبة الموجه للبرلمان مع مشروع قانون تسوية الميزانية خمسة فصول متعلقة بالإيرادات والنفقات و الحسابات الخاصة للخزينة و عمليات الخزينة و الفصل الاخير يضم النتائج السنوية ويختم التقرير بمجموعة من التوصيات وفيما يلي نعرض بعض الملاحظات والتوصيات التي وردت في التقارير السابقة والمنشورة في الموقع الالكتروني لمجلس المحاسبة.

كشف التقرير السنوي الذي أعده مجلس المحاسبة حول تسيير وتنفيذ الاعتمادات المالية المخصصة للوزارات ومختلف القطاعات، بعنوان قانون المالية لسنة 2012، عن تجاوزات عديدة، اهمها تسجيل ميزانيات لمؤسسات متوقفة وأخرى غير موجودة، ففي وزارة الثقافة أسفرت عملية الرقابة عن تسجيل منح إعانات لست (06) مؤسسات متخصصة متوقفة عن النشاط، وعلى غرار وزارة التضامن قامت وزارة الثقافة بدورها –وفق ما يكشف عنه التقرير– بتسجيل إعانات ومساهمات لفائدة مؤسسات لم تنشأ بعد، بالإضافة إلى خمسة(05) مسارح جهوية توجد في نفس الوضعية وتستفيد من اعتمادات مالية اجمالية قدرها 130.000.000 دينار، ومن الخروقات التي تضمنها تقرير مجلس المحاسبة، قيام وزارة التضامن الوطني في بتحويل لفائدة منظمة طلابية ثلاث إعانات بمبلغ 88.851.310,00 دينار سنة 2012.

خلال تلك الفترة لم تتحرك اي دعوى قضائية ضد المسؤولين اما في الوقت الراهن فقد تم فتح تحقيقات بشأن كل الملفات وهذا إن دل على شيئ إنما يدل على أن محاربة الفساد ليست مرتبطة فقد بوجود المؤسسات واعتماد مبادئ الشفافية إنما بتوفر الإرادة السياسية للمساءلة وأن تلعب المؤسسات التشريعية دورها في مساءلة الحكومة.

ومنه يمكننا القول بأن الرقابة المالية العليا من خلال نشر تقاريرها فهي تساهم في الشفافية المالية التي يمكن اعتبارها وسيلة لبلوغ الهدف الاساسي وهو المساعدة في رفع فاعلية الأداء الاداري و السياسي والاقتصادي وتحسين وتطوير جودة الخدمات في المؤسسات العامة والخاصة، وذلك من خلال تعظيم جودة إتخاذ القرار ومساهمة ومشاركة ذوي العلاقة في صنع القرار السليم والقضاء على الفساد بمختلف أشكاله، فالشفافية ما هي إلا وسيلة من الوسائل المساعدة في عملية المساءلة والمحاسبة، كما أن المساءلة لا يمكن أن تتم بالصورة المرجوة والفاعلة دون ممارسة الشفافية وغرس قيمها، وتظل الشفافية والمساءلة حق من حقوق المواطن تجاه السلطة كأحد الضمانات الأساسية لتعزيز الديمقراطية وترسيخ قيمها بالمجتمع.

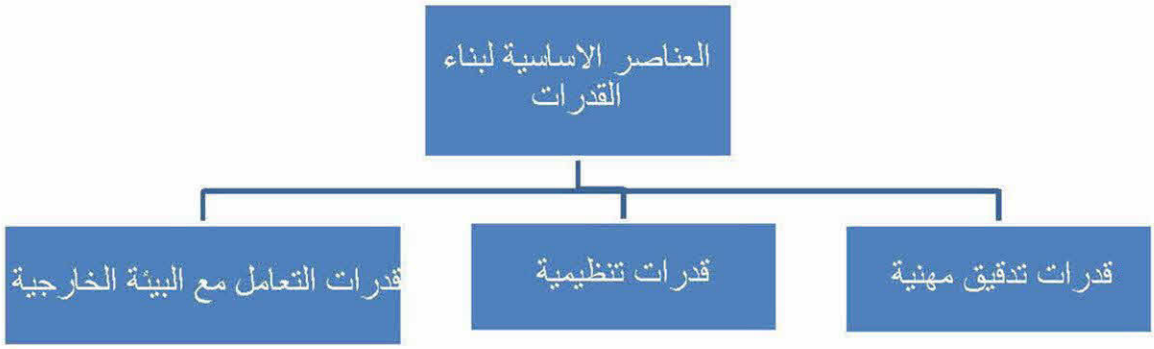
المطلب الثالث: الحوكمة من داخل مجلس المحاسبة.

لكي يكون مجلس المحاسبة قادراً على الرقابة على الهيئات الحكومية وان يقدم تقارير رقابية ذات جودة تساهم في تحسين مستوى الاداء وتعزز الحوكمة في هاته الهيئات، يحتاج أن يكون هو مؤسسة يحتذى بها وهذا بحسب ما تنص عليه المعايير الدولية لاسيما المعيار 12 للانتوساي، كما سبق وان تطرقنا لها في الفصل الثالث، وفي هذا المطلب سنحاول التطرق إلى أهم الإصلاحات التي قام بها مجلس المحاسبة من أجل تحسين مستوى الحوكمة خلال اطلاق مجموعة من البرامج المتعلقة ببناء القدرات، وتكوين الموظفين وتحسين مستوى التواصل مع مختلف الشركاء والفاعلين، وتعزيز الشفافية حول اعماله.

الفرع الاول: برامج بناء القدرات:

وتتم عملية بناء القدرات بناءا على تقييم مسبق لتحديد النقائص ومنه الانطلاق في عملية البناء، وتتم بالاعتماد على الخبرات الداخلية او عن طريق الاستعانة بخبراء من أجهزة لديها الخبرة والقدرة، تعتبر عملية بناء القدرات ذات أهمية وتتم بشكل تقني، حددت مجموعة العمل التابعة للانتوساي مجموعة العناصر الاساسية لهاته العملية يمكن توضيحها من خلال الشكل الموالي:

الشكل رقم (04-04) عناصر بناء القدرات للأجهزة العليا للرقابة المالية



المصدر: برنامج مبادرة الانتوساي للتنمية المتعلق بناء القدرات

تتمثل القدرات المهنية في قدرة موظفي الجهاز على التحكم في الاساليب حديثة للتدقيق والإرشادات المتعلقة بها ولا تكتسب هاته القدرة إلى عن طريق الممارسة وتدريب المستمر، كما تساهم لجان رقابة ضمان الجودة للجهاز من الرفع من مستوى الموظفين،

اما بخصوص القدرة التنظيمية تتعلق اساسا بالحوكمة في الجهاز وترتبط بالقدرة على التخطيط والتنفيذ والالتزام بالمعايير الدولية المتعارف عليها.

اما القدرة على التعامل مع البيئة الخارجية تتعلق بقدرة الجهاز في التواصل مع اصحاب المصلحة مثل البرلمان الحكومة الاعلام والجمهور.

وفيما يلي سنعرض بعض الخطوات التي خطاها مجلس المحاسبة في مجال بناء القدرات

اولا/ التقييم الذاتي:

باشر مجلس المحاسبة عملية لتقييم الذاتي، من أجل تعزير مهنيته وتأكيد قيمته ومميزاته باعتباره المؤسسة العليا المكلفة بالحرص على الاستعمال السليم للأموال العمومية، اعتمد مجلس المحاسبة مسعى منظم ومهيكل يهدف إلى تحقيق تقييم ذاتي من أجل تقييم احتياجاته بغرض تحسين قدراته. وسمحت نتائج هذا التقييم الذاتي للمجلس بإعداد أول خطة استراتيجية 2011-2013، وتحديد اهم النقاط التي تحتاج الى مزيد من العمل.

ثانيا/ تقييم النظراء :

تحت عنوان "برنامج دعم تحسين الحوكمة و الإدارة" «SIGMA» وفي اطار الشراكة بين الجزائر مع الإتحاد الأوروبي، تم اجراء تقييم بالاعتماد على معايير الأنتوساي وعلى الخصوص المعيار 5600 المتعلق بدليل المراجعة الطوعية من قبل النظراء .

ان الغاية الرئسية من مراجعة النظير هو مساعدة الاجهزة العليا للرقابة للتأكد من بلوغ التطابق مع المعايير المهنية المعمول بها وكذا القواعد التنظمية الجاري العمل بعا محليا، كما تساعد الجهاز على تحديد الوظائف والمجالات التي يحتاج الجهاز الى تعزيز القدرات فيها، ومساعدة الجهاز على اتخاذ القرارات حول تحسين اداءه الرقابي وفق المعايير الدولية و تقييم مدى ملائمة الاجراءات المعمول بها من حيث الاستقلالية و الجودة والحوكمة.

وينتظر في الأخير عند نهاية المهمة أن يصبح الجهاز قادراً على ضمان جودة عالية في تقاريره الرقابية وغيرها من النتائج المرتبطة بالمسائلة العامة.

ركز هذا التقييم على جميع الاعمال التي يقوم بها مجلس المحاسبة وطابقها مع الممارسات الجيدة للمؤسسات النظيرة في الاتحاد الأوروبي، ومن خلالها تم تحليل نظام الرقابة لمجلس المحاسبة، وفي الاخير تم نشر التقرير على موقع الجهاز لمزيد من الشفافية والتواصل.

ثالثا/ برنامج التوؤمة بدعم من الاتحاد الاوروبي P3A :

كانت بداية البرنامج سنة 2016 ويمتد لسنتين تحت عنوان **(تعزيز القدرات المؤسساتية لمجلس المحاسبة في مجال الرقابة القضائية وتنفيذ قانون المالية ونوعية التسيير)** بلغت تكلفته 1.721.000 يورو ، تم بالاعتماد على خبراء من اجهزة الرقابة لدول الاتحاد مثل فرنسا و البرتغال وبلجيكا، الخبراء مختارين بالاتفاق بين الجزائر و ممثلي برنامج الشراكة P3A ، ويركز البرنامج على ثلاثة اهداف رئسية، الهدف الاول يتمثل في المشاركة في تحسين الحوكمة في الادارة المالية للجزائر، اما الهدف الثاني يتمثل في الرفع من اداء النظام الرقابي والتحكم في التسيير العمومي بشكل عام؛ اما الهدف الثالث والاخير يمثل في تعزيز القدرات المؤسساتية لمجلس المحاسبة والرفع من قدراته المهنية لتتوافق مع المعايير الدولية المطبقة على الاجهزة العليا للرقابة المالية، تم تحديد اربعة نتائج اجبارية لتفاق التوأمة بعد تحليل معمق للمعاينات والاحتياجات المعبر عنها، بشكل جعلها تتكيف لتعزيز الصلاحيات الرئيسية الثلاث لمجلس المحاسبة وهي مراجعة الحسابات والمشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية ورقابة نوعية التسيير[1].

رابعا/ برنامج التعاون الجزائري الهولندي:

تم اطلاق البرنامج في 15 نوفمبر 2017 قام رئيس مجلس المحاسبة الجزائري السيد: عبد القادر بن معروف إلى جانب نائبة رئيس مجلس المحاسبة الهولندي السيدة: فرانسين جيسكسي

[1]- موقع مجلس المحاسبة على الرابط التالي: https://www.ccomptes.dz.

وسفير هولندا السابق في الجزائر السيد: روبرت فان إمبدن بإطلاق مشروع تعاون بين مجلس المحاسبة الجزائري ونظيره الهولندي، هدف هذا البرنامج الى تعزيز القدرات المهنية لمجلس المحاسبة لمراقبة الأموال العمومية وتعزيز الحكم الراشد؛ ويصل مبلغ تمويل المشروع إلى 594.350 يورو من طرف وزارة الخارجية الهولندية في إطار برنامجها للتعاون الذي يحمل عنوان شراكة، ويرتكز هذا الجانب على تكريس الاندماج داخل المؤسسات العليا لمراقبة الحسابات المالية العمومية من خلال تنفيذ برنامج التقييم الذاتي للإدماج (إنتوسينت) التي طورها مجلس المحاسبة الهولندي واعتمدت من طرف المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الإنتوساي) وكذا تقييم إعداد هذه البلدان على تنفيذ أهداف التنمية المستدامة .

تحث المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الانتوساي وكذا المنظمات الاقليمية التابعة لها الاجهزة العليا للرقابة المالية على تعزيز قدراتهم وهذا لمواجهة كافة التحديات التي تواجها في تعزيز المساءلة والشفافية في الإدارة العامة في جميع أنحاء العالم ، وتدعوها الى تبني مبادئ التنمية المستدامة

والبرامج التي قام بها مجلس المحاسبة لتطوير قدراته الذاتية وذلك بالاعتماد على كوادره الفنية مثل عملية التقييم الذاتي، او من خلال الاستعانة بالخبرات الاجنبية "برنامج دعم تحسين الحوكمة والإدارة" «SIGMA» وبرنامج التوؤمة بدعم من الاتحاد الاوروبي P3A و برنامج التعاون الجزائري الهولندي.

الفرع الثاني: تطوير استخدام تكنولوجيا المعلومات في الرقابة:

وفي هذا الاطار قام مجلس المحاسبة بإعداد خطة لتطوير نظام المعلومات لديه بمساعدة بعض الاجهزة التي لديه الخبرة في مجال تدقيق تكنولوجيا المعلوماتى مثل الجهاز الهولندي، تمتد هاته الخطة على مدار اربع سنوات 2017 الى 2021، تهدف الى تطوير نظام المعلومات في الجهاز والى بناء القدرات المهنية في تدقيق تكنولوجيا المعلومات[1].

يسهر على تطوير نظام المعلومات في مجلس المحاسبة المديرية الفرعية للإعلام الالي تعمل تحت اشراف مدير الادارة و الوسائل، منذ سنة 2016 تعمل هاته المديرية على انجاز العديد من التطبيقات و البرامج لوضعها في خدمة الجهاز وأعضائه، شملت العملية تطوير برامج تضم عدد

[1]- الخطة التوجيهية لنظام المعلومات، مجلس المحاسبة، 2017.

من التطبيقات مما سهل بشكل كبير من عمل المجلس، كما تم اقتناء بعض التجهيـزات والجـدول الموالي يوضح عدد المعدات الرقمية في مجلس المحاسبة.

الجدول رقم (04-03) عدد المعدات الرقمية في مجلس المحاسبة.

رقم	طبيعة الجهاز	عدد الوحدات
01	خادم (serveur)	06
02	وحدة مركزية	100
03	كمبيوتر محمول	257
04	شاشة اعلام الى	106
05	ناسخ صور رقمي	18
06	طابعة بمختلف الاحجام	75
07	اجهزة عرض	/
08	وحدة مركزية station informatique	01

المصدر: مجلس المجاسبة 2017

من خلال الجدول نلاحظ بان مجلس المحاسبة يملك اجهزة ومعدات رقمية كافية اذا مـا تـم مقارنتها مع عدد المستخدمين لاسيما الذين المكلفين بانجاز المهام رقابية، حققت هاته الخطة نتـائج اجابية في التقليل من الجهد والوقت خصوص في الفترة الاخيرة مع انتشار فيروس كورونا بحيـث كانت جميع الاعمال تتم من المنازل، فعلى سبيل المثال في الغرفة الاقليميـة لمجلـس المحاسـبة المتواجدة في مدينة البليدة تم انجاز 100 % من برنامج المراجعة قبل نهاية شهر جوان بينما فـي السنوات السابقة كانت النسبة لا تتجاوز 70 %، وهاته نتيجة ايجابية لم تكن لتتحقق.

الفرع الثالث: سياسة التكوين لمجلس المحاسبة:

اعتمد مجلس المحاسبة سياسة تكوينة في الخطة الاستراتجية(2015- 2018) ، لتطـوير قدرات موظفيه المهنية لا سيما في مجال الرقابة، تشمل هاته الخطة نوعين من التكوين بالاعتمـاد على المؤسسات الوطنية مثل المدرسة الوطنية للإدارة والجامعات الجزائرية لاسيما فـي اللغـات، وتكوين خارج الوطن مثل تلك التي تنظمها المنظمة العربية للاجهـزة العليـا للرقابـة الماليـة (الاربوساي)، ومبادرة تنمية الانتوساي، او بعض المبادرات التي تقدمها الاجهزة الاخرى للرقابة من مختلف دول العالم التي لها علاقات جيدة مع مجلس المحاسبة مثل: مركز التدريب الدولي للمراقب والمراجع العام للهند(iCISA) ، الجهاز الهولندي للرقابة المالية ، مجلس المحاسبة الفرنسي...الخ.

كما قام مجلس المحاسبة وفي نفس الاطار بتوزيع استبيان على مختلف العاملين بالمجلس لتحديد احتياجات التكوين، لاسيما للقضاة والمدققين وبعد هذا اعتمد خطة متوسطة المدى الى غاية اليوم لم يتم تطبيقها.

الفرع الرابع: تعزيز الشفافية والتواصل مع مختلف الفاعلين في المجتمع.

في سنة 2015 من خلال الخطة الاستراتجية 2015-2018 تعهد مجلس المحاسبة بتغيير سياسة الاتصال لديه من خلال الانفتاح على الجمهور ومختلف الشركاء، ضمن الهدف الرابع ترقية علاقة مجلس المحاسبة مع بيئته، بقيت هاته الاهداف مجرد حبر على ورق الى غاية 2019، بعد الصحوة الشعبية، والكشف عن العديد من قضايا الفساد، وأصبح العديد من الخبراء والمحللين يلقون باللوم على اجهزة الرقابة وعلى رأسها مجلس المحاسبة، هنا بدات ادارة مجلس المحاسبة في نشر جميع نشاطات المجلس وبالتفصيل كما قام المجلس بنشر جميع التقارير السنوية المتعلقة بقوانين ضبط الميزانية والتقارير السنوية المتعلقة بجميع العمليات الرقابية، وهي متوفر على موقع مجلس المحاسبة، كما كثف رئيس مجلس المحاسبة من اللقاءات التلفزيونية و الحوارات الصحفية لتوضيح موقف المجلس و لشرح نشاطات المجلس.

المبحث الثاني: رقابة الغرف الاقليمية على الجماعات المحلية.

يعتبر مشروع الميزانية خلاصة البرامج البديلة لتحقيق أهداف المجتمع وإشباع رغباته، واعتماد الميزانية هو تصديق من السلطة التشريعية على أفضلية هذه البرامج وصلاحيتها لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية و الاجتماعية، وكان على السلطة التشريعية أن تراقب تنفيذ الميزانية مراقبة مستمرة حتى تتأكد من كفاءة تنفيذ البرامج المعتمدة، وعدم خروج الحكومة عن السياسات المرسومة ، والجماعات المحلية هي جزء لا يتجزأ من الدولة، وهي تعكس اللامركزية الإدارية في الدولة وهي تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة عن الدولة،

كما تتميز بميزانية خاصة بها، تسجل فيها جميع الإيرادات والنفقات السنوية المتوقعة تعكس هذه الميزانية استقلالية الجماعات المحلية في تنفيذ السياسات الخاصة بها في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومن أجل دعم إستقلالية الجماعات المحلية في تسيير مواردها المادية والمالية، قام المشرع الجزائري بإنشاء الغرف الإقليمية لمجلس المحاسبة مهمتها الأساسية

الرقابة البعدية على مالية الجماعات المحلية، وفي هذه الجزء من البحث سنحاول توضيح الدور الذي تؤديه هذه الغرف في الرقابة على المالية المحلية.

المطلب الأول: ماهية الغرف الإقليمية لمجلس المحاسبة

يراقب مجلس المحاسبة المالية المحلية عن طريق الغرف الإقليمية وتعود نشأتها إلى نشأته، كانت في البداية في شكل غرفة واحدة مكلفة بالرقابة على الجماعات الإقليمية وفي سنة 1995 تم إنشاء تسعة غرف إقليمية موزعة على التراب الوطني.[1]

الفرع الأول: الاطار القانوني لرقابة الغرف الإقليمية لمجلس المحاسبة

تمارس الغرف الإقليمية رقابتها على الجماعات المحلية بناء علي النصوص القانونية التالية:

- **الدستور** وبناء عليه تم إنشاء مجلس المحاسبة وأعط له الصلاحية بالرقابة على الجماعات المحلية، ومن خلاله يستمد المجلس القوة و الاستقلالية في مباشرة أعماله ، وهذا ما تنص عليه جميع الإعلانات الدولية بشان استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية وخصوصا إعلان ليما بشأن مبادئ تأسيس أجهزة عليا للرقابة المالية؛

- **الأمر الرئاسي رقم 10- 02 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر الرئاسي رقم 95-20 المؤرخ في 17جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة**، وقد وسع هذا الأمر من صلاحيات المجلس أكثر مما كانت عليه في الأمر 95-20، ويرجع سبب هذه التعديلات لزيادة حجم ميزانية الدولة نتيجة للبرامج التنموية وزيادة مجالات تدخل الدولة والإعانات الممنوحة، وتنص المادة 07 من هذا الأمر على ما يلي:

" تخضع لرقابة مجلس المحاسبة مصالح الدولة والجماعات الإقليمية، والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها، التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية."

وتعطي المادتين 08 و 09 من نفس الأمر للمجلس صلاحية مراقبة جميع المؤسسات التي تملك الجماعات الإقليمية رأسمالها أو جزء منه أو تملك أسهم فيها مهما كانت الطبيعة القانونية لهذه المؤسسات؛

- **القانون رقم 11- 10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية** ، حيث تنص المادة 210 من هذا القانون على ما يلي:

[1]- المادة 09 من قانون المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995.

" تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبق للتشريع الساري المفعول. "

- **القانون رقم 12 – 07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية**، حيث تنص المادة 175 من هذا القانون على ما يلي:

"يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب تسيير المحاسب وتطهيرهما طبقا للتشريع المعمول به. "

- **المرسوم الرئاسي المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995**، والذي فيه تم تقسيم الغرف الإقليمية وتوزيعها على التراب الوطني.

و يتمتع مجلس المحاسبة بجميع الصلاحيات أثناء ممارسة مهامه باعتباره أعلى هيئة للرقابة البعدية على الأموال العمومية ، فهو يتمتع بسلطة الاطلاع وحق التحري ومن خلالهما يمكنه طلب جميع المعلومات المتعلقة بتسيير الأموال العمومية ولا يحق للجهة المطلوب منها المعلومات التحجج بالسر المهني أمام المجلس[1].

الفرع الثاني: الهدف من رقابة الغرف الإقليمية على الجماعات المحلية.

الهدف الأساسي من اي رقابة هو حماية المصالح العام ، والرقابة المالية كنوع من أنواع الرقابة، تقوم بها أجهزة متعددة بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي حسبما تحدد في الموازنة العامة دون إسراف أو تبذير أو تقتير أو إخلال،[2]

كما تساهم بشكل كبير في الحفاظ على حسن الإدارة الحكومية ماليا ومنه الحفاظ على الأموال العامة.[3]

وحدد الأمر الرئاسي رقم 10- 02 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر الرئاسي رقم 95-20 المؤرخ في 17جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة في المادة 02 أن الهدف من

---

[1]-المادة 56 من الأمر الرئاسي رقم 10- 02 المؤرخ في 26 اوت 2010 المعدل والمتمم للأمر الرئاسي رقم 95-20 المؤرخ في 17جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.

[2]- عبدالله بن سعود آل ثاني: **الاتجاهات الحديثة في الرقابة المالية** ، مجلة الرقابة المالية للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية العدد 42، ص 5 .

[3]- محمد رسول العموري ، **الرقابة المالية العليا**، منشورات حلبي الحقوقية ، سوريا الطبعة 01 ، 2005 ص 26

رقابة مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إلى حماية الأموال العمومية من خلال النقاط التالية:

- تشجيع الاستعمال المنتظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية؛
- ترقية إجبارية تقديم الحسابات المتعلقة بالتسيير الإداري والمالي للجماعات الإقليمية؛
- تطوير شفافية التسيير المالي للجماعات المحلية؛
- تعزيز الوقاية من الفساد ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية التي من شـــانها التلاعب بالأموال العمومية.

الفرع الثالث: التنظيم الإداري للغرف الإقليمية لمجلس المحاسبة

تنص المادة 02 من الأمر الرئاسي رقم 10- 02 المـــؤرخ فـــي 26 أوت 2010 المعـــدل والمتمم للأمر الرئاسي رقم 95-20 المؤرخ في 17جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.

على أن مجلس المحاسبة مؤسسة ذات اختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهام الموكلة إليه والصفة القضائية انعكست على تنظيمه ومنه تنظيم الغرف الإقليمية بحيث نجدها تنتظم في شـــكل محاكم مالية، وهذا ما جعل الفرنسيون يطلقون على هذا النوع من الرقابة القضاء المالي.

الشكل رقم (04-05): تنظيم غرف مجلس المحاسبة.



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على القانون الداخلي لمجلس المحاسبة.

وفيما يلي سنحاول شرح الشكل السابق بالاعتماد على القانون الداخلي لمجلس المحاسبة.

أ- **رئيس الغرفة:** تتمثل المهمة الأساسية لرئيس الغرفة في التخطيط و الإشراف والمتابعة والمراقبة وتنشيط الأعمال التي يقوم بها القضاة التابعين للغرفة ، بالإضافة إلى ذلك يقوم بما يلي :

- يقدم بالتشاور مع رؤساء الفروع اقتراحات قصد إعداد البرنامج السنوي للغرفة؛
- ينفذ البرنامج السنوي للغرفة بعد المصادقة عليه ويقسم الأعمال على رؤساء الأقسام التابعين للغرفة؛ يقيم جودة الأعمال المنفذة ويسهرون على احترام التشريعات والقوانين في الأعمال المنجزة؛ يساهم في تطوير القدرات المهنية للقضاة والمدققين التابعين للغرفة ؛
- يتابع تطبيق منهجية العمل والمعايير المتعارف عليها في الرقابة الحكومية؛
- يحدد الاحتياجات المادية والمالية والتقنية لتنفيذ أعمال الرقابة ويسهر على استعمالها بكل موضوعية ؛ إعداد وضعيات دورية حول نشاط الغرفة وتنفيذ الأشغال.

ب- **رؤساء الفروع:** تتمثل المهمة الأساسية لرؤساء الفروع في تنظيم أشغال فروعهم و السهر على حسن سيرها ويتابعون أشغال القضاة في فروعهم وبهذه الصفة يقومون بما يلي:

- التأكد من أن القضاة المقررين يقومون بالتخطيط الجيد للعمليات الرقابية ويسهرون على تنفيذها في الآجال المحددة وبأقل التكاليف؛ التأكد من إتباع منهجية الرقابة و الأدلة العملية و معايير الرقابة المالية الحكومية؛ يساهمون في تطوير وتحسين أداء القضاة الموضوعين تحت إشرافهم وتحسين إجراءات العمل في الفروع التي يشرفون عليها؛

ج- **الناظرة:** تتمثل المهمة الأساسية في السهر على شروط تطبيق القوانين والأنظمة المعمول بها داخل الغرفة ، وفي هذا الإطار تقوم بإعداد تسخيرات بسبب الإيداع المتأخر للحسابات الإدارية وحسابات التسيير أو عدم إيداعها، وتصدر الاستنتاجات المكتوبة فيما يخص الملفات التابعة لغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وتصفية الحسابات وكذا التسيير الفعلي وتقديم الحسابات.

يتابع الناظر تنفيذ قرارات المجلس ويتأكد من مدى تنفيذ أوامره، كما يتولى العلاقات بين الغرفة والجهات القضائية، ويتابع النتائج الخاصة بكل ملف كان موضوع إرسال لها.

د- **كتابة الضبط:** تكلف باستقبال وتسجيل الحسابات والمستندات والأجوبة والطعون وكل الوثائق الأخرى المودعة لدى الغرفة والمرسلة إليه من جهة، وبتبليغ التقارير والمقررات والقرارات الأخرى التي تصدرها الغرفة، كما يكلف بتسليم نسخ ومستخرجات من القرارات المصدرة من جهة أخرى، كما تتولى مسك الأرشيف المتعلق بممارسة الصلاحيات القضائية والإدارية للغرفة

وحفظه، وتعد جدول أعمال جلسات الغرفة وتدون القرارات المتخذة وتتولى مسك الجداول والسجلات والملفات.

ه- **القضاة:** ونقصد كل من القضاة المستشارون والقضاة المحتسبون وتتمثل المهمة الأساسية لهم فيما يلي:

- يقوم المستشارون و المحتسبون بأشغال التدقيق أو التحقيق أو الدراسة المسندة إليهم في الآجال المقررة؛ كما يشاركون في جلسات التشكيلات المدعوة للفصل في نتائج أشغال الغرفة.

و- **المدققين الماليين:** تتمثل مهمتهم في تقديم المساعدة التقنية للقضاة في أعمالهم الرقابية من خلال القيام بتدقيق الوثائق والمستندات والتأكد من صحت الوقائع الموصوفة فيها، والتأكد من احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها في تنفيذ الأعمال المالية.

الفرع الرابع: مجال تدخل الغرف الإقليمية لمجلس المحاسبة.

تشمل رقابة الغرف الإقليمية لمجلس المحاسبة جميع الولايات والتي يبلغ عددها 48 ولاية والبلديات التابعة لها والتي يبلغ عددها 1541 بلدية.

و قد حدد رئيس مجلس المحاسبة مجال تدخل الغرف الإقليمية لمجلس المحاسبة بموجب قرار صادر سنة 1996 [1]، وحسب هذا القرار فقد تم تحديد لكل غرفة مجموعة من الولايات والبلديات التابعة لها، وتشمل رقابة كل غرفة الجانب الإداري ونقصد الآمر بالصرف والجانب المحاسبي ونقصد أمناء الخزائن.

و يعتبر قانون البلدية رئيس البلدية الآمر الصرف بالنسبة لميزانية البلدية، وقانون الولاية يعتبر الوالي الآمر بالصرف بالسبة لميزانية الولاية.

اما المحاسب العمومي المكلف بتنفيذ ميزانية البلدية فهو أمين الخزينة البلدية وقد يكون محاسب لأكثر من بلدية ويطلق عليه أمين خزينة ما بين البلديات، أما بالنسبة لميزانية الولاية فهو آمين خزينة الولاية.

[1]- القرار المؤرخ في 2 سبتمبر 1998 المعدل للقرار المؤرخ 16 يناير 1996 مجال تدخل الغرف الإقليمية لمجلس المحاسبة

الجدول رقم(04-04) تقسيم واختصاص الغرف الاقليمية لمجلس المحاسبة.

الغرفة الإقليمية	الفرع الأول	الفرع الثاني
عنابة	عنابة – سكيكدة – الطارف	قالمة– سوق أهراس – تبسة – أم البواقي
قسنطينة	قسنطينة – ميلة – جيجل	باتنة – بسكرة – سطيف – خنشلة
تيزي وزو	تيزي وزو – بجاية – بومرداس	برج بوعريريج – مسيلة – البويرة
البليـــــدة	البليدة –عين الدفلى – المدية	شلف– الجلفة– تيسمسيلت
الجزائـــر	الجزائر	تيبازة
وهران	وهران – مستغانم	غليزان – معسكر – سعيدة
تلمسان	تلمسان – سيدي بلعباس	عين تموشنت – تيارت
ورقلـــــة	ورقلة – غرداية – الاغواط	إليزي – الوادي – تمنراست
بشـــار	بشار – تندوف	أدرار – البيض

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على القرار المؤرخ في 2 سبتمبر 1998 المحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة.

من خلال الجدول المبين اعلاه نلاحظ بان تمركز الغرف الاقليمية على مستوى اقاليم التراب الوطني في المدن الكبرى فقط ولم يراعي عند التقسيم بعد الغرفة على الولايات المراقبة، كما نلاحظ قرب بعض الغرف من بعضها مثلا غرفة البليدة وغرفة الجزائر ، غرفة تلمسان وغرفـــة وهـــران، غرفة عنابة وغرفة قسنطينة، في المقابل نجد بعد المسافة بين الغرفة وبعض الولايـــات والبلـــديات التابعة لها تفوق 600 كلم، مما يشكل عائق لاسيما في ايداع الحسابات وعمليات المراجعة وكـــذلك رقابة نوعية التسيير، كما ان هذا التوزيع لم يتم تعديله بالرغم من التقسيمات الادارية التي اجرتهـــا السلطة حديثا[1].

بلغ عدد أمناء الخزائن البلدية بحسب وزارة المالية في سنة 2015 حوالي 557 أمين خزينة بلدي يشرفون على تسيير حسابات 1541 بلدية و كذلك يشرفون على التسيير المحاسبي للقطاعات الاستشفائية والمؤسسات الصحة الجوارية الواقعة ضمن اقليمهم لكن الغـــرف الاقليميـــة لا تقـــوم بالرقابة على حسابات القطاع الصحي وتقوم بالرقابة على الحسابات الادارية وحســـابات التســـيير

[1]- القانون رقم 19-12 ممضي في 11 ديسمبر 2019 وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية عدد 78 مؤرخة في 18 ديسمبر 2019، الصفحة 13، يعدل ويتمم القانون رقم 84-09 المؤرّخ في 2 جمادى الأولى عام 1404 الموافق 4 فبراير سنة 1984 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد

البلدية فقط وفيما يلي نستعرض جدول يوضح الحسابات التي تشرف عليها الغرف الاقليمية لمجلس المحاسبة بحسب مجلس المحاسبة.

الجدول رقم(04-05): عدد الحسابات التي تراقبها الغرف الإقليمية لمجلس المحاسبة.

الغرف الإقليمية	مجموع الحسابات	الحسابات الإدارية	حسابات التسيير
الجـــزائـــــر	172	87	**85**
البلـــيـــــدة	442	224	**218**
وهـــــران	323	164	**159**
تلمســـــان	379	192	**187**
بـــشـــــار	150	77	**73**
ورقـــــلة	214	110	**104**
تيـــزي وزو	560	283	**277**
قسنـــطـــينة	501	254	**247**
عنـــابـــة	389	198	**191**
المجمـــــوع	3130	1589	**1541**

المصدر: مجلس المحاسبة 2019.

من خلال الجدول المبين اعلاه نلاحظ ان عدد الحسابات البلدية بلغ 3.155 حساب هذا دون احتساب حسابات المؤسسات والهيئات التابعة للبلديات والولايات، يمثل هذا العدد ما نسـبته 13% من اجمالي الحسابات المودعة لدى مجلس المحاسبة، هذا من حيث العدد لكن من حيـث الاهميـة المالية نجدها تمثل اهمية كبيرة فإيرادات بلدية واحدة قد يساوي ميزانية 50 متوسطة.

المطلب الثاني : أنواع الرقابة التي تنفذها الغرفة الاقليمية.

في إطار ممارسة الغرفة الاقليمية لمهامها الرقابية تقوم بتنفيذ عدة أنواع من الرقابة، منها من يدخل ضمن صلاحياتها القضائية، والمتمثلة في مراجعة حسابات المحاسبين العمـوميين وإيـداع الحسابات الإدارية وحسابات التسيير ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية؛ ومنهـا من يدخل ضمن الصلاحياتها الإدارية، والمتمثلة في مراقبة حسن إستعمال الهيئات الخاضعة للرقابة للموارد والأموال والقيم والوسائل العمومية الواقعة تحت تصرفها.

الفرع الاول: رقابة إيداع الحسابات.

من اهم وسائل المسائلة هو عرض النتائج و ايداع الحساب من يعزز الشفافية في تسيير الشؤون العامة ومن أجل ذلك ألزم المشرع الجزائري كلا من الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين بمسك محاسبة خاصة بهم، يتم من خلالها تجميع جميع العمليات المتعلقة بصرف المال العام في حسابات نهائية سنوية، تودع لدى كتابة ضبط الغرف الإقليمية والتي هي ملزمة بمتابعة رؤساء المجالس البلدية وأمناء الخزائن البلدية حول عملية الايداع وهذا ضمن اختصاصاتها القضائية وضمن حدود التوزيع الاقليمي التابع لها.

اولا/ إيداع حسابات التسيير للأمناء الخزائن البلدية.

يلزم الأمر 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق لـ 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم بالأمر 10-02، المحاسبين العموميين بإيداع حساباتهم لدى كتابة ضبط المجلس، وهذا بحسب نص المادة 60 منه.

" يتعين على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة"

ويعاقب المجلس كل محاسب لم يودع حسابه أو تأخر في ايداعه بغرامة مالية تتراوح بين 5.000,00 دج إلى 50.000,00 دج[1]، وبعد ذلك يحدد مجلس المحاسبة للمحاسب أخر أجل لإيداع حسابه، وإن تأخر ثانية تطبق عليه غرامة مالية 500,00 دج عن كل يوم تأخير في حدود شهرين (60 يوما)، ومن بعد ذلك يطلب من وزارة المالية في حالة الامناء الخزائن البلدية بتعيين محاسب أخر لإعداد حساب التسيير، ممكن أن يتابع مجلس المحاسبة المحاسبين الرافضين لتقديم حسابات التسيير قضائيا وتطبق عليهم أحكام المادة 43 من قانون الإجراءات الجزائية.

يحدد مجلس المحاسبة تاريخ 30 جوان كأخر أجل لإيداع الحسابات لدى كتابة ضبط الغرفة.

ثانيا/ إيداع الحسابات الإدارية من طرف رؤساء المجالس الشعبية والوالي بالنسبة للولاية والمؤسسات التابعة لهم.

1- المادة 60 الامر الرئاسي 10- 02 المؤرخ في 26 اوت 2010 المتعلق برقابة مجلس المحاسبة.

تلزم المادة 63 من نفس الأمر: كل الأمرين بالصرف المذكورين في المادة 07 من هذا الأمر إيداع حساباتهم الإدارية لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في الآجال القانونية، وفي حال تأخر الأمرين بالصرف في إيداع الحسابات تطبق عليهم نفس العقوبات المطبقة على المحاسبين في هذا الأمر.

وتنص المادة 64 من نفس الأمر على أنه: يتعين على الهيئات المذكورة في المواد 08 و10 أن تقدم لمجلس المحاسبة وبأمر منه تقديم كل الحسابات والوثائق التي يطلبها.

وتنص المادة 65 من نفس الأمر على أنه: يتعين على مسؤولي المصالح والجماعات والهيئات أو ممثليهم المؤهلين قانونا والتي تسيير أسهم عمومية، والمذكورة في المادة 09 أن يرسلوا للمجلس وبطلب منه وفي الآجال التي يحددها جميع الحسابات والتقارير والمحاضر والوثائق الضرورية لأداء مهامه.

وتنص المادة 66 من نفس الأمر على أنه: يتعين على الهيئات التي تستفيد من مساعدات مالية من الهيئات العمومية المذكورة في المادة 11، أن ترسل لمجلس المحاسبة وبطلب منه الحسابات التي تصف صرف هذه المساعدات والوثائق التي تثبت ذلك.

وتنص المادة 67 من نفس الأمر على أنه: يتعين على الهيئات التي تسيير نضم التامين و المحددة بنص المادة 12 بأن ترسل لمجلس المحاسبة وبطلب منه حسابات حول استعمال ما تجمعه من اشتراكات.

وكل من يتأخر أو يرفض في تقديم حسابات أو وثائق يطلبها مجلس المحاسبة أن يتعرض لغرامة مالية تتراوح بين 5.000,00 دج و 50.000,00 دج.

يحدد مجلس المحاسبة تاريخ 30 جوان كأخر أجل لإيداع الحسابات لدى كتابة ضبط المجلس.

الفرع الثاني: مراجعة حسابات التسيير للمحاسبين العموميين.

يعرفها المشرع الجزائري بأنها عملية رقابية يقوم بها مجلس المحاسبة تتضمن التدقيق في العمليات الموصوفة في حساب التسيير للمحاسب العمومي، لتأكد من مدى مطابقتها للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها.

نلاحظ من خلال هذا التعريف، بأن عملية المراجعة هي عملية تقنية تنفذها الغرف الاقليمية لمجلس المحاسبة الهدف منها هو الحكم على حسابات التسيير للمحاسبين العموميين وليس على المحاسبين.

وهذا ما تؤكده **المادة 74** من الأمر 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق لـــ 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم بالأمر 10-02.

" يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاما بشأنها "

وبالتالي فإن مسؤولية المحاسب لا تقوم إلى في حالة مخالفته للقوانين والتنظيمات المعمول بها وهذ بدون النظر في النية الحسنة أو السيئة للمحاسب.

اولا/ مجال مراجعة حسابات التسيير.

تشمل عملية المراجعة جميع امناء الخزائن البلدية الواقعة ضمن اختصاص اقليم الغرف الاقليمية المعينين أو المعتمدين من طرف وزارة المالية، بالإضافة إلى كل المحاسبين الفعليين الذين يقعون .

ا- **المحاسبين القانونين:** كما سبق وأن ذكرنا هم الذين تم تعيينهم أو اعتمادهم من طرف وزارة المالية،

ب- **المحاسبون الفعليين:** يعتبر مجلس المحاسبة كل شخص يتولى تحصيل الإيرادات أو يقوم بالمصاريف، أو بصفة عامة يتداول قيم أو اموال عمومية دون أن تكون له صفة المحاسب العمومي ودون تفويض من السلطة المخول لها ذلك **(محاسباً فعلياً)**.

أي ينظر له بحسب القانون،كأنه محاسب عمومي، وبهذه الصفة فهو يخضع لنفس إلتزامات المحاسب العمومي، وله نفس المسؤوليات، وفي حالة مخالفته للقانون والتنظيم المعمول به، تسلط عليه نفس العقوبات المسلطة على المحاسب العمومي، كما يخضع لعملية مراجعة الحسابات من طرف مجلس المحاسبة؛ بالإضافة إلى ذلك يطبق مجلس المحاسبة على المحاسبين الفعليين غرامة مالية قد تصل إلى 100.000 دج، وهذا بحسب أهمية المبالغ المتداول بها ومدة الحيازة، وهذا بسبب تدخلهم بغير وجه حق في وظيفة المحاسب العمومي.

ثانيا/ إجراءات تنفيذ عملية المراجعة:

نظراً للعدد الكبير لحسابات تسيير البلديات والولايات مقارنة مع بقاء الإمكانيات البشرية لمجلس المحاسبة على حالها، يقوم المجلس باختيار عينة من حسابات المحاسبين كل سنة، ويضعها ضمن برنامجه السنوي، ويحاول أن تشمل رقابته العدد الأكبر من حسابات المحاسبين العموميين، وهو في ذلك ينفذ مئات المراجعات سنوياً.

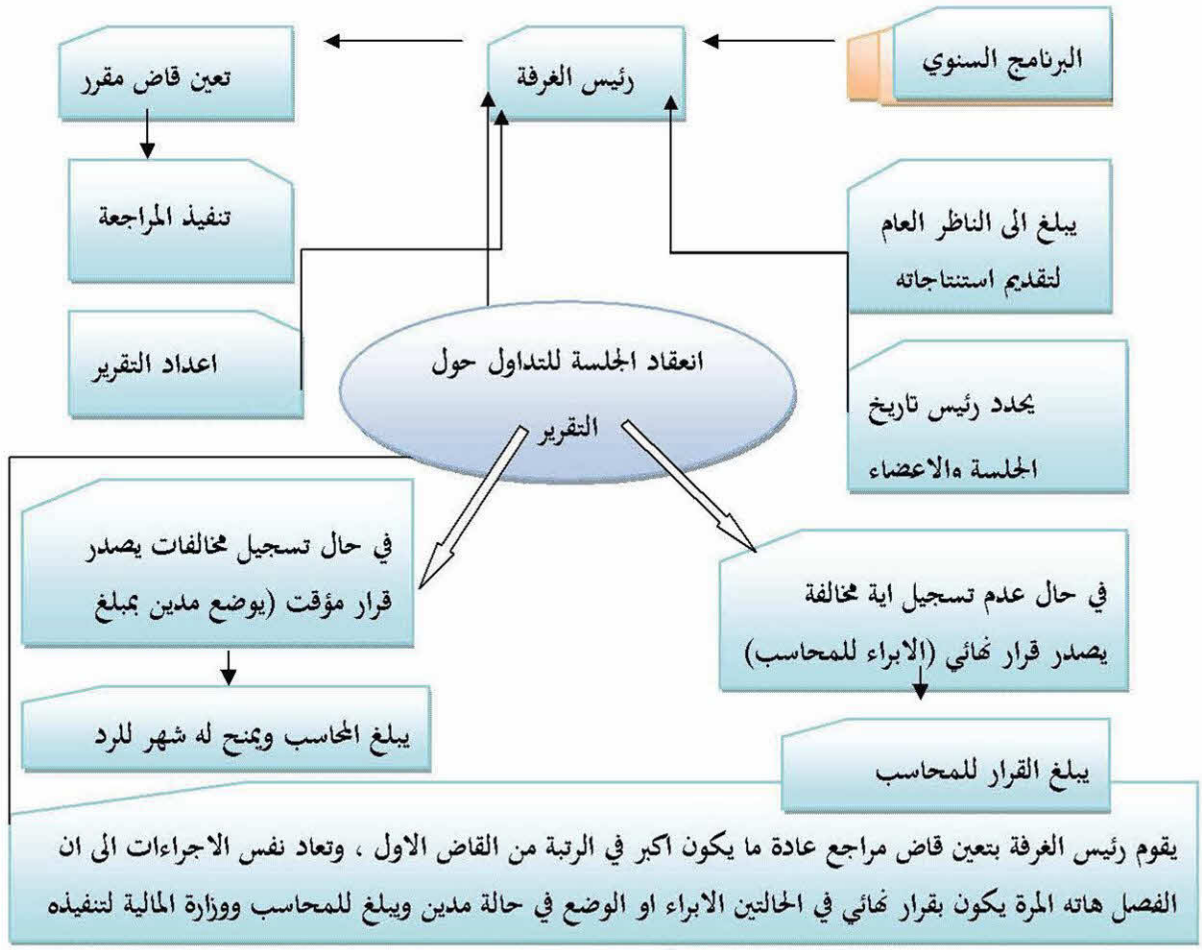
وتشمل عملية المراجعة جميع المستندات والدفاتر والوثائق التي تبرر تحصيل الإيرادات ودفع النفقات المتعلقة بتنفيذ ميزانية الدولة، وتتم عملية المراجعة وفق إجراءات محددة بحسب القانون، سنحاول شرحها باختصار فيما يلي:

حدد القانون المتعلق بمجلس المحاسبة شكل وطبيعة الإجراءات المتبعة في تنفيذ عملية المراجعة، ويمكن أن نجزئها إلى جزئيين مقسمة إلى مجموعة من النقاط المتتالية على النحو الأتي:

- يعين رئيس الغرفة بموجب أمر قاضياً مقرراً، ليقوم بعملية مراجعة حساب تسيير محاسب واقع ضمن اختصاص الغرفة ومدرج ضمن البرنامج السنوي للغرفة؛
- يباشر القاض المقرر عملية تدقيق الحساب لوحده أو بمساعدة مدققين ماليين؛
- بعد عملية تدقيق الحساب يدون القاض المقرر الملاحظات المسجلة حول الحساب، يجب أن تكون هذه الملاحظات مدعمة بسند قانوني ومرفقة بالقرائن والإثباتات.
- يرسل التقرير إلى رئيس الغرفة لينظر فيه إذا كان يتطلب بعض التعديلات أو لا؛
- بعد ذلك يرسله رئيس الغرفة إلى الناظر العام ليقدم استنتاجاته الكتابية حول التقرير ثم يعيده؛
- تجتمع التشكيلة المتداولة لتبت في محتوى التقرير، إن لم تكن هناك مخالفات تصدر التشكيلة قرر نهائي يمنح بموجبه المحاسب الإبراء، وإن تضمن التقرير مخالفات يبت بقرار مؤقت؛
- إن كان القرار نهائي تتوقف عملية المراجعة هنا، وإن كان القرار مؤقت ننتقل للجزء الثاني.
- يبلغ القرار إلى المحاسب ليرسل إجاباته خلال مدة شهر من استلام التبليغ، مع إرفاق الإجابات بالوثائق والمستندات المثبتة لتبريرات؛

- بعد إنقضاء الآجال وتقديم المحاسب لتبريراته أو من دون ذلك، يعين رئيس الغرفة قاضياً مقرراً مراجعاً لإعادة النظر في التقرير قبل الفصل النهائي فيه؛
- يقدم المقرر المراجع استنتاجاته واقتراحاته حول التقرير ثم يعيده إلى رئيس الغرفة؛
- يرسل الملف كامل إلى الناظر العام ليقدم استنتاجاته الكتابية، ثم يعيده من أجل البتّ فيه نهائيا؛
- تجتمع التشكيلة المتداولة للبتّ النهائي في الملف وتصدر قراراً نهائياً، بالإبراء في حال تبرير المخالفات أو بوضع المحاسب في وضعية مدين تجاه الخزينة العمومية بمبلغ المخالفات المثبتة؛
- يبلغ القرار للمحاسب بعد توقيعه من طرف رئيس الجلسة والمقرر المراجع وكاتب الضبط تكون له الصيغة التنفيذية مثل الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية.

الشكل رقم (04-06) خطوات تنفيذ عملية مراجعة حسابات المحاسبين العموميين.



المصدر: من إعداد الطالب بالاعتماد على الأمر 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.

الفرع الثاني: رقابة نوعية التسيير للبلديات والولايات والمؤسسات المحلية.

يقيم من خلالها مجلس المحاسبة الهيئات والمصالح العمومية التي تدخل في مجال اختصاصه وتنصب هذه الرقابة على شروط استعمال الموارد المادية والمالية المتاحة لدى الهيئة المراقبة ومدى التزام مسيريها بالاقتصاد والفعالية والنجاعة في تحقيق الاهداف المسطرة.

اولا/ مجال تنفيذ رقابة نوعية التسيير:

تشمل رقابة نوعية التسيير جميع الهيئات التي سبق وأن ذكرنها في مجالات تدخل مجلس المحاسبة في المبحث الاول، وبهذا يراقب المجلس جميع الهيئات العمومية والمصالح والجماعات الإقليمية والمؤسسات التابعة لها بدون استثناء، كما يراقب شروط منح واستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته.

ويراقب استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية وذلك بغرض التأكد من مطابقة النفقات التي تم صرفها إنطلاقاً من الموارد التي تم جمعها مع الأهداف التي تتوخاها الدعوة إلى التبرعات العمومية، ويشارك كذلك في تقيم فعالية الأعمال والمخططات والبرامج والتدابير التي قامت مؤسسات الدولة والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته، والتي بادرت بها السلطات العمومية على المستويين الاقتصادي والمالي بغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية.

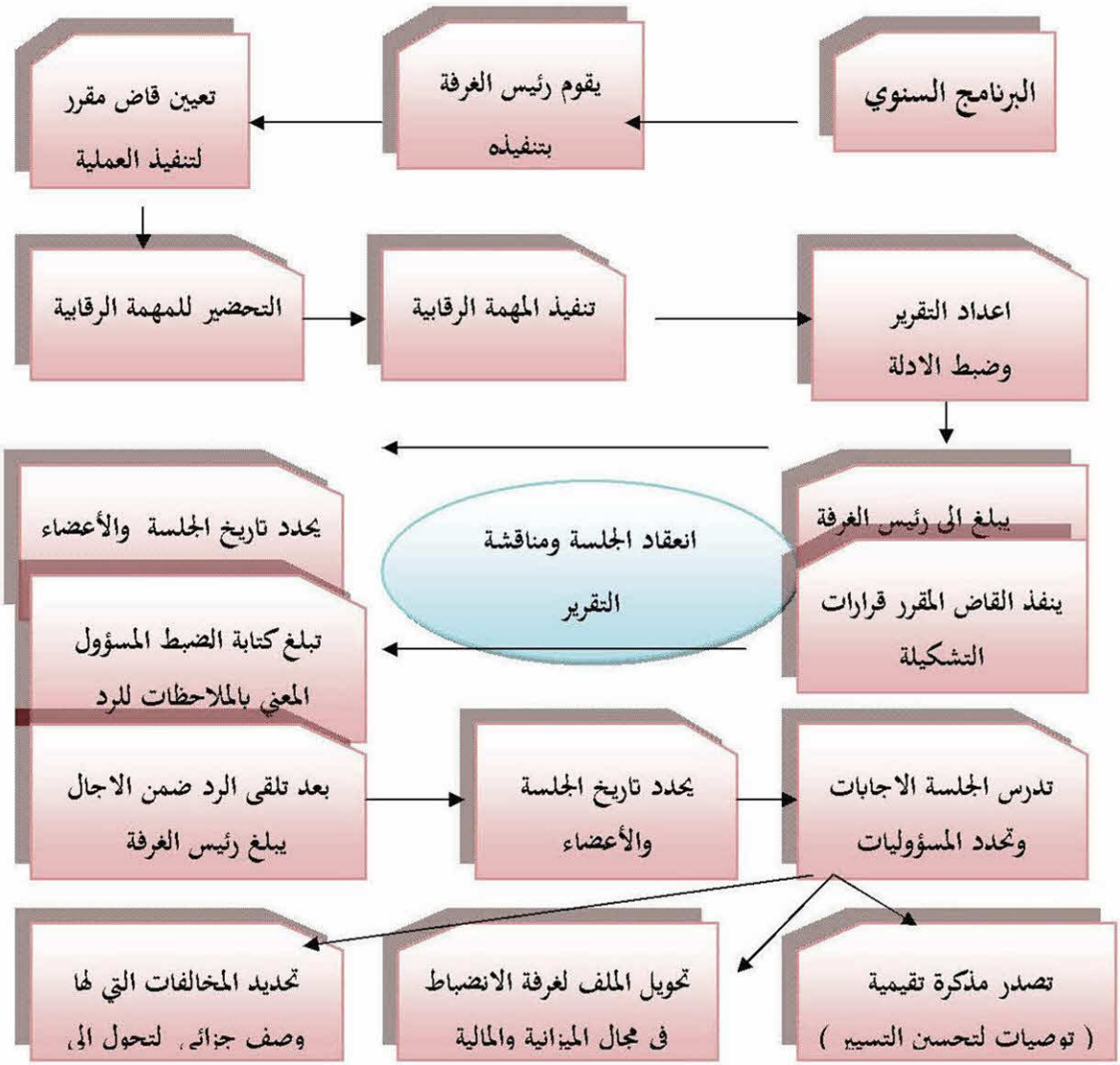
ثانيا/ إجراءات رقابة نوعية التسيير:

عملية رقابة نوعية التسيير تتم وفق خطوات محددة، حددها قانون مجلس المحاسبة ويمكننا شرحها في النقاط التالية:

- تنفيذا للبرنامج السنوي للغرفة يقوم رئيس الغرفة بتعيين قاض مقرر لإجراء عملية الرقابة؛
- يقوم القاض مع فريق العمل بالتخطيط للعملية اولا ثم تبدء عملية التنفيذ وتشمل عدة خطوات ذكرناها في رقابة الاداء في الفصل الاول؛
- اعداد تقرير حول تسيير الهيئة المعنية يتضمن جميع المخالفات والاقتراحات الواجب اتخاذها وتسليمه الى رئيس الغرفة؛
- يقوم رئيس الغرفة بالنظر في التقرير وعرضه على التشكيلة المتداولة للغرفة للبت فيه؛

- بعد عملية البت تصدر التشكيلة قرار مصادق عليه يبلغ للمعنيين والسلطة السلمية لهم؛
- انتظار رد خلال فترة شهر من تاريخ استلام القرار؛
- يقوم القاض المقرر بإعداد مشروع مذكرة تقييم تسلم لرئيس التشكيلة المتداولة الذي يمكنه تنظيم جلسة مناقشة مع المعنيين حول مضمون مذكرة التقييم؛
- تضبط التشكيلة المتداولة التقييمات النهائية وإعداد التوصيات والاقتراحات المناسبة و تسلم للقاضي المقرر لإعداد مذكرة التقييم النهائية؛
- يقوم رئيس التشكيلة المتداولة بإصدار المذكرة النهائية وتبليغها للمعنيين والسلطات السلمية؛
- وفي حال وجود مخالفات تستدعي الاحالة على غرفة الانضباط في مجال المالية والميزانية.

الشكل رقم(04-07) اجراءات تنفيذ رقابة نوعية التسيير



المصدر: من إعداد الطالب بالاعتماد على الأمر 95-20 .

الفرع الرابع/ رقابة الإنضباط الميزاني والمالي.

يتأكد مجلس المحاسبة من خلال هذا النوع من الرقابة من إنضباط المسيرين والأعوان بالتشريعات والتنظيمات المعمول بها، في تنفيذ ميزانية الهيئات العمومية التي يديرونها أو يمارسون فيها وظائفهم.

إذا شكلت مخالفة أو خطأ ما خرقاً صريحاً لقواعد الإنضباط في مجال الميزانية والمالية، وتسببت في ضرر مالي للخزينة العمومية أو هيئة عمومية، يختص مجلس المحاسبة بتحميل كل مسير أو عون تابع للمؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية لرقابته مسؤولية هذا الخطأ.

تحول الملفات المتضمنة مخالفات الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية من نتائج باقي الرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة أو من الهيئات الرقابية الاخرى أو من الجهات التي خول لها القانون ذلك.

اولا/ مخالفات الانضباط في مجال الميزانية والمالية.

لقد حدد الامر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة والمعدل والمتمم بالأمر 10- 02 المؤرخ في 26 أوت 2010، مخالفات الانضباط في مجال الميزانية والمالية، والمتمثلة في النقاط التالية:

- خرق الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات؛
- استعمال الإعتمادات أو المساعدات المالية الممنوحة من طرف الهيئات العمومية أو بضمان منها لأهداف غير التي منحت من أجلها؛
- الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقا لقواعد الرقابة القبلية؛
- الالتزام بالنفقات دون توفر الإعتمادات أو تجاوز التراخيص الممنوحة بصفة خاصة؛
- خصم نفقة غير قانونية من أجل إخفاء مخالفة تجاوز اعتماد أو تغيير في تخصيص مالي؛
- تنفيذ نفقات خارجة بشكل واضح عن هدف ومهام الهيئات العمومية؛
- الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية؛
- عدم إحترام الأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات وسجلات الجرد، والإحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية؛
- التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة؛

- كل تهاون يترتب عنه عدم تحصيل إيرادات جبائية أو شبه جبائية التي كانت موضوع اقتطاع من المصدر في أجال محددة وفق التشريع؛
- التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامات مالية تعويضية أو تهديدية نتيجة عدم تنفيذ لأحكام قضائية جزئياً او كلياً؛
- الإستعمال التعسفي للأجراء القاضي بدفع المحاسبين لنفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية؛
- أعمال التسيير التي تتم باختراق قواعد إبرام وتنفيذ العقود التي ينص الصفقات العمومية؛
- عدم احترام القوانين التي تنظم بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة للاستعمال أو في إطار بيع المحجوزات من طرف السلطات العمومية؛
- تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه.

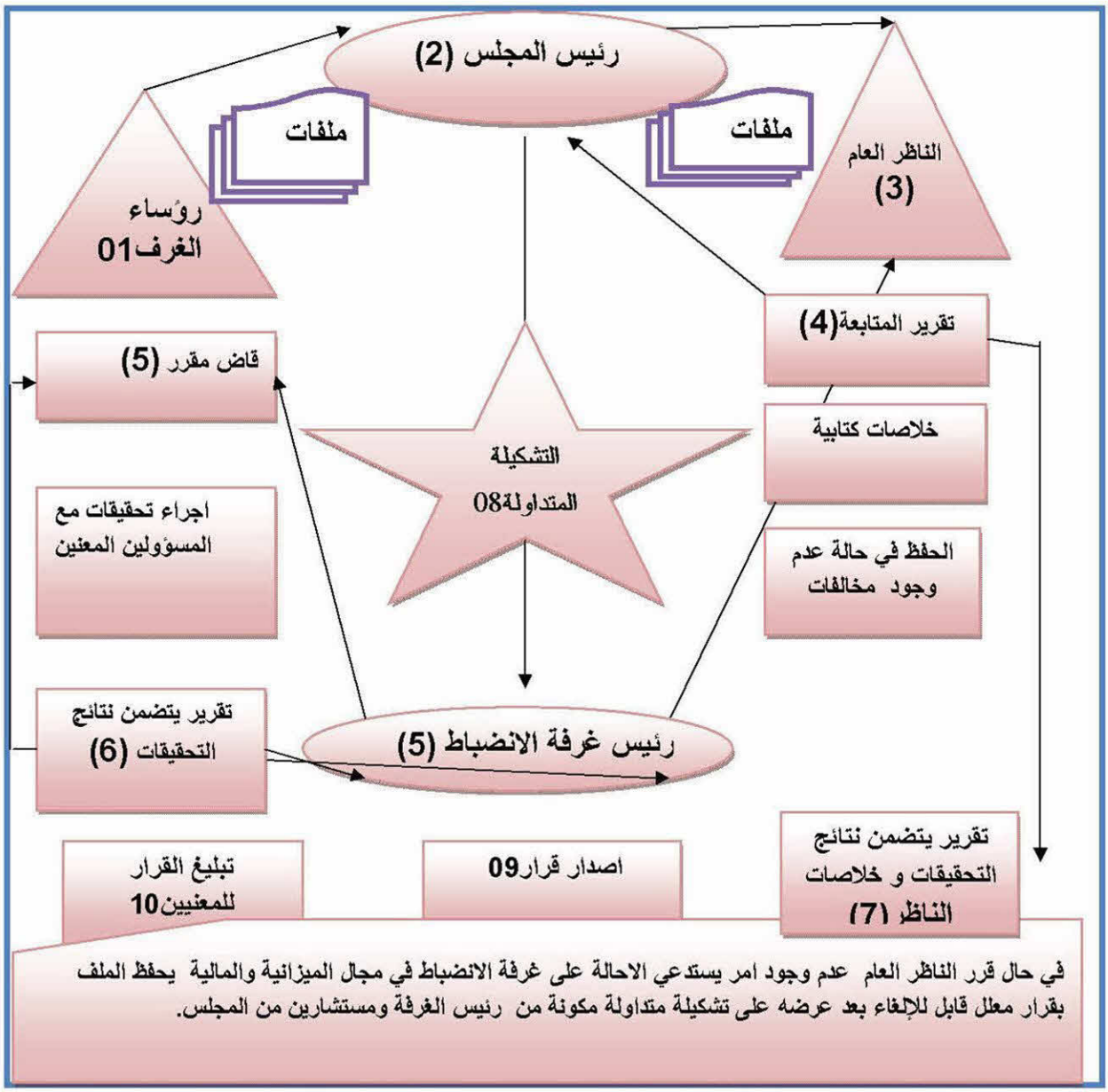
ثانيا/ إجراءات تنفيذ رقابة الإنضباط الميزاني والمالي.

أنتهج المشرع الجزائري النهج الفرنسي بإنشائه غرفة خاصة مهمتها رقابة الإنضباط في مجال الميزانية والمالية، تحول لها الملفات من الغرف الأخرى لمجلس المحاسبة، وتتم عملية الرقابة وفق إجراءات محددة بموجب قانون مجلس المحاسبة السالف الذكر والتي يمكن أن نلخصها في النقاط التالية:

- يتم تحويل الملف من رئيس الغرفة إلى رئيس المجلس الذى هو بدوره وبعد الإطلاع عليه يحوله إلى الناظر العام للمجلس؛
- اذا لاحظ الناظر أن المخالفات تشكل خرق لقواعد الانضباط في الميزانية يضع ملاحظاته الكتابية ويعيده إلى رئيس المجلس ويحفظ الملف في حالة عدم وجود المخالفة أو وقع خطأ في تقديرها؛
- يعين رئيس المجلس قاضياً مقرراً للقيام بالتحقيقات الضرورية لتأكد من صحة المعلومات؛
- بعد القيام بالتحقيقات يقوم القاض المقرر بإعداد تقرير حول العملية يعطيه لرئيس المجلس؛
- يرسل رئيس المجلس التقرير لناظر العام وبعده يقرر إما حفظ الملف، وإما تحويله لغرفة الإنضباط لنظر فيه.

وفي أخر جلسة تصدر الغرفة قرار يبلغ للمعني، يمكن للمعني تعين محام لحضور الجلسة والترافع عنه.

الشكل رقم(04-08) اجراءات رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.



الفرع الخامس: المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية:

بعد المصادقة على ميزانية العامة للدولة من طرف السلطة التشريعية يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون المتعلق بالميزانية (قانون المالية السنوي) ونشره في الجريدة الرسمية [1]، يتبع مباشرة ذلك دخولها في مرحلة التنفيذ ، ويقصد بتنفيذ الميزانية العامة تحصيل الإيرادات المتوقعة وإنفاق المبالغ المخصصة بعد اعتمادها من طرف السلطة التشريعية، وتتولى السلطة التنفيذية تنفيذ

[1] – المادة 91 و 138 من الدستور الجزائري.

الميزانية العامة ، وبهذا تنتقل الميزانية في هاته المرحلة من ورقة تقديرية للسنة المالية إلى حالة تطبيقية ، سواء من حيث تحصيل الإيرادات وجبايتها أو صرف النفقات المخصصة.

اولا/ قانون ضبط الموازنة العامة للدولة في الجزائر:

يعتبر قانون ضبط الموازنة العامة للدولة من اهم الادوات الرقابية التي تستعملها السلطة التشريعية للحكم على كفاءة العمل الحكومي، فمن خلال النتائج النهائية المسجلة، سوف تتأكد السلطة التشريعية من مدى التزام السلطة التنفيذية بما أقرته وأجازته من برامج وسياسات بخصوص نفقات الدولة وإيراداتها في مختلف المجالات والأنشطة المقررة في الميزانية[1].

ويعرف المشرع الجزائري **قانون ضبط الموازنة العامة للدولة** بأنه ذلك القانون الذي يأتي لضبط الميزانية العامة للدولة في نهاية كل سنة مالية ، بحيث تنص المادة 02 الفقرة "د" من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في 07 جويلية 1984.

" ان قانون ضبط الميزانية: هو الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الإقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية " ؛

اما القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد فقد حدد اهم النقاط التي يتضمنها قانون ضبط الميزانية والمتمثلة فيما يلي:

- يعاين القانون المتضمن تسوية الميزانية ويضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضها والنفقات التي تم تنفيذها خلال سنة،
- يقدم حساب السنة المالية المعنية ويتضمن الفائض او العجز الناتج عن الفرق الصافي بين ايرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة،
- يحدد الارباح والخسائر التي قد تترتب على تسيير عمليات الخزينة.
- يضبط القانون المتضمن تسوية الميزانية المبلغ النهائي لموارد واعباء الخزينة التي ساهمت في تحقيق التوازن المالي للسنة الموافقة المقدم في جدول تمويل؛
- يصادق القانون المتضمن تسوية الميزانية على حساب نتائج السنة المالية الذي يعد على اساس المورد والاعباء المسجلة حسب الشروط المنصوص عليها
- كما يصادق على التعديلات التي تم ادخالها بمراسيم تسبيق على الاعتمادات السنوية المفتوحة،

[1] – د.محمد خضاونة، المالية العامة بين النظرية والتطبيق، دار المناهج، الطبعة الاولى،2014،عمان الاردن،ص 156.

- يغطي لكل برنامج معني الاعتمادات الضرورية لتسوية التجاوزات الناتجة عن حالة القوة القاهرة،
- الغاء الاعتمادات المالية غير المستعملة والغير منقولة
- يرفع لكل حساب خاص معني مبلغ المكشوف المرخص المعاين
- يضبط ارصدة الحسابات الخاصة غير المنقولة للسنة المالية الموالية
- يصفي الارباح والخسائر في كل حساب خاص يمكن ان يشمل كذلك احكاما تتعلق بالرقابة البرلمانية على تسيير المالية العامة ونظام مسؤولية الاعوان والمصالح العمومية

وأثناء التقديم هذا القانون للمجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه يجب ان يكون مرفوقا بما يلي:

- ملاحق تفسيرية تتعلق بنتائج العمليات الميزانياتية و الحسابات الخاصة وعمليات الخزينة
- حساب عام للدولة ويتضمن: الميزان العام للحسابات وحسابات النتائج و الحصيلة و الملحق والملاحق وتقييم التزامات الدولة الخارجة عن الحصيلة و تقرير عرض يوضح على الخصوص التغيرات في الطرق والقواعد المحاسبية المطبقة خلال السنة المالية
- تقرير وزاري للمردودية توضح من خلاله الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية وكذا مدى بلوغ الاهداف المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الاداء المرتبطة بها و النتائج المحققة و التفسيرات المتعلقة بالفوارق المعينة.

ثانيا/ الصلاحيات الجديدة لمجلس المحاسبة في تقييم قانون تسوية الميزانية:

تحدد المادة 88 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 صلاحيات مجلس المحاسبة ومساهمته في قانون تسوية الميزانية ، في تقريرين هما[1]:

أ- تقرير يتعلق بنتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المالية المعنية و بتسيير الاعتمادات المالية التي تمت دراستها ، بالأخص على ضوء البرامج المنفذة.

ب- تقرير يتعلق بتصديق حسابات الدولة وحسب المبادئ النظامية والصدق و الوفاء ، ويدعم هذا التصديق بتقرير يبين التحقيقات التي اجريت لهذا الغرض

كما تنص المادة 18 من الأمر الرئاسي 10- 02 المؤرخ في 26 اوت 2010 المتعلق برقابة مجلس المحاسبة، التي تنص على " يستشار مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين

[1]- القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2015 ، الجريدة الرسمية العدد 53، 2018 .

المتضمنة ضبط الميزانية، وترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض، بعنوان السنة المالية المعنية، الى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها.

وفي هذا المجال تقوم الغرف الاقليمية بالرقابة على جميع العمليات والبرامج المسجلة في اطار المخططات البلدية للتنمية.

من خلال ما سبق نلاحظ ان المشرع اضافة مهمة جدية للمجلس وهي عملية المصادقة على حسابات الدولة الي سيتم البدء بالعمل بها سنة 2023 وضمن قانون تسوية الميزانية للسنة المالية 2021.

المطلب الثالث: نتائج رقابة الغرف الاقليمية وطرق الطعن في قراراتها.

يمكننا ان نميز بين نوعين من النتائج رقابة الغرف الاقليمية لمجلس المحاسبة، النوع الاول عبارة عن عقوبات وهو ناتج ممارستها لصلاحياتها القضائية والنوع الثاني هو عبارة تقارير ادارية ناتجة عن ممارستها لصلاحياتها الادارية.

الفرع الاول: النتائج القضائية.

ويمكننا ان نقسمها بحسب انواع الرقابة التي تنفذها الغرف الاقليمية لمجلس المحاسبة.

اولا/ في مجال تقديم الحسابات:

يوجه أوامر إلى الى امناء الخزائن البلدية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية و الولاة فيما يخص ميزانية الولاية المعنيين بإيداع حساباتهم في الآجال التي يحددها لهم القانون، وتصدر الغرفة غرامات ضد المخالفين للقوانين المتعلقة إيداع الحسابات وكل الممتنعين عن تقديم مستندات أو وثائق قد يطلبها القضاة.

يطبق إكراهات مالية على امناء الخزائن البلدية ورؤساء المجالس الشعبية والولاة المعنيين إذا انقضت الآجال المحددة لإيداع حساباتهم لدى كتابة ضبط الغرفة.

ثانيا/ في مجال مراجعة حسابات التسيير:

يبت مجلس المحاسبة بقرار نهائي عندما لا تسجل على ذمة المحاسب أية مخالفة، ويبت بقرار مؤقت يتضمن أوامر أو تحفظات في حالات الأخرى، ثم يتبع بقرار مخالصة أو استحقاق نهائي.

ثالثا/ في مجال رقابة الانضباط وتسيير الميزانية والمالية:

تحول الغرفة القضايا التي يعاينها القضاة الى غرفة الانضباط وفي هذا المجال يصدر مجلس المحاسبة غرامات للمخالفين لقواعد الانضباط في مجال المالية والميزانية، والمنصوص عليها في المادتين 88 و91 من الأمر رقم 95-20 ضد الأمرين والأعوان المسيرين للمرافق العمومية والمؤسسات والهيئات الإدارية الذين ارتكبوا أخطأ أو مخالفة تلحق ضرراً بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية، والتي قد تصل إلى راتب سنتين للمسؤول المعني.

الفرع الثاني: النتائج الإدارية:

النتائج الإدارية كلها عبارة عن تقارير ومذكرات تقييميه، تتضمن توصيات واقتراحات للمسؤولين، والتي من شأنها أن تحسين التسيير في الإدارة المعنية بالرقابة البلدية او ولاية او مؤسسة محلية.

اولا/ مذكرة التقييم:

عقب مراقبة نوعية التسيير يضبط القضاة تقييمهم النهائي، ويصدرون التوصيات والاقتراحات التي يرون بأنها ممكن أن تساهم في تحسين فعالية ومردودية المصالح والهيئات المعنية، ومن ثم يرسلها إلى السلطات الإدارية المعنية.[1]

ثانيا/ رسالة رئيس الغرفة:

تطلع مسؤولي المصالح والهيئات التي خضعت للرقابة بملاحظات التي سجلها فريق الرقابة، المتعلقة بالوضعيات أو بالوقائع أو الحالات أو المخالفات التي تلحق ضرراً بالخزينة العمومية أو بأملاك الهيئات والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابة، بغرض اتخاذ التدابير المناسبة للمحافظة على الأموال العمومية.

ثالثا/ الإجراء المستعجل:

إذا توجب الإطلاع السلطات السلمية أو الوصية أو كل سلطة مؤهلة بالملاحظات المذكورة يخطر رئيس الغرفة رئيس المجلس المحاسبة الذي هو بدوره يخطر المسؤولين عن الهيئة المعنية عن طريق إجراء استعجالي.

1- المادة 73 من الأمر الرئاسي 10- 02 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 95- 20 المتعلق برقابة مجلس المحاسبة.

رابعا/ المذكرة المبدئية:

يطلع رئيس الغرفة رئيس المجلس المحاسبة بالنقائص المسجلة في النصـــوص والتعليمـــات المسيرة لشروط استعمال المال العام وتسييره على مستوى الهيئات الخاضعة لرقابته ومن ثم يقـــوم رئيس المجلس بإخطار الجهات المعنية بذلك عن طريق المذكرات المبدئية.

خامسا/ التقرير المفصل:

تسجل فيه الوقائع التي يمكن وصفها وصفاً جزائياً، والتي يلاحظها القضاة أثناء ممارستهم لمهمهـــم الرقابية، يوجه الناظر العام هذا التقرير إلى وكيل الجمهورية المختص إقليمياً مصحوباً بملف كامل.

سادسا/ تقرير تقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية:

يقوم مجلس المحاسبة بإعداد تقرير تقييمي حول تنفيذ الميزانية ويرسله إلى الحكومة التي بدورها تقوم بإرساله إلى الهيئة التشريعية مرفق بمشروع القانون المرتبط به.

سابعا/ التقرير السنوي:

تساهم كل غرفة من غرف المجلس بإعداد جزء من التقرير السنوي لمجلس المحاسبة الذي يرسله إلى رئيس الجمهورية، يضم خلاصة العمل السنوي للمجلس، يبن هذا التقريـــر المعاينـــات والملاحظات والتقييمات عن أشغال تحريات غرف المجلس المحاسبة مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها وكذلك ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المرتبطة بذلك.

ينشر هذا التقرير كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشـــعبية، ويرسل مجلس المحاسبة نسخة من هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية[1].

سابقا لم ينشر سوى تقريرين فقط تقرير 1996 و تقرير 1997 فقط ، ولكن مؤخرا يتم نشر هـــذا التقرير لاسيما على موقع الجهاز ويمكن لاي شخص الاطلاع عليه.

الفرع الثالث: طرق الطعن في القرارات الصادرة عن الغرف الاقليمية.

قرارات غرف مجلس المحاسبة تتميز بالصيغة التنفيذية مثل قرارات العدالة لأنها تصدر باسم الشعب الجزائري، ولقد كفل المشرع للمتقاض امام مجلس المحاسبة كل حقوق الدفاع ومـــن بينهـــا حق الطعن، وأول خطوة في الطعن هي المراجعة وبعده الاستئناف وفي الأخير الطعن بالنقض أمام المحكمة العليا.

---

[1]- المادة 16 من الأمر الرئاسي 10- 02 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 95- 20 المتعلق برقابة مجلس المحاسبة.

اولا/ المراجعة:

يمكن أن تكون القرارات التي تصدرها الغرف والفروع موضوع مراجعة، بسبب الأخطاء أو الإغفال أو التزوير أو الاستعمال المزدوج، وعند ظهور عناصر جديدة تبرر ذلك.

تتولى الغرفة أو الفرع الذي قام بإصدار القرار دراسة طلب المراجعة.

إذا راجع مجلس المحاسبة قراره، تشمل الإجراءات في قرار الجديد تلقائياً كل متقاض قد يتذرع قانوناً بالعناصر التي بررت المراجعة في نفس القرار[1].

لا يكون لإجراءات المراجعة التلقائية وطلبات المراجعة وأثر موقف للقرار موضوع الطعن إلا إذا تبين أن الدفوع المستند إليها في المراجعة من شأنها أن تبرر ذلك.

ثانيا/ الإستئناف:

تكون القرارات التي تصدرها الغرف والفروع قابلة للاستئناف بغرض تعديلها المحتمل أمام مجلس المحاسبة بتشكيلة كل الغرف مجتمعة، باستثناء الغرفة التي أصدرت القرار المطعون فيه، للإستئناف أثر موقف لتنفيذ القرار موضوع الطعن[2].

ثالثا/ الطعن بالنقض:

تكون قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة قابلة للطعن بالنقض أمام المحكمة العليا طبقا لقانون الإجراءات المدنية[3].

إذا قضت المحكمة العليا بنقض الطعن، تمتثل تشكيلة كل الغرف مجتمعة للنقاط القانونية التي تم الفصل فيها.

---

[1]- المادة 105 من الأمر الرئاسي 10- 02 المعدل والمتمم للأمر رقم 95- 20 المتعلق برقابة مجلس المحاسبة.

[2]- المادة 107 من نفس الأمر.

[3]- المادة 110 من نفس الأمر.

المبحث الثالث: دراسة حالة الغرفة الاقليمية للبليدة ودورها في حوكمة الجماعات المحلية.

منذ ان تم انشاء الغرفة الاقليمية لمجلس المحاسبة سنة 2000 وهي تمارس مهامها الرقابية بكل استقلالية؛ ساهمت نتائج رقابتها في تعزيز الشفافية وتطبيق المساءلة و في محاربة الفساد بحيث نفذت العديد من المهام الرقابية وفي هذا المبحث سنحاول ابراز أهم النتائج المحقق من طرف الغرفة من خلال دراسة وتحليل برنامجها الرقابي للسنوات 2016 الى 2018.

المطلب الاول: تعريف بالغرفة الاقليمية للبليدة محل الدراسة.

تعتبر الغرفة الاقليمية لمجلس المحاسبة من بين اهم وانشط الغرف في مجلس المحاسبة وهي تساهم سنويا في من خلال التوصيات التي تصدرها في تقاريرها في تحسين اداء الجماعات المحلية الواقعة ضمن اختصاصها الاقليمي وفيما يلي سنتعرف عليها اكثر.

الفرع الاول: تأسيس الغرفة:

تم انشاؤها طبقا للقرار المؤرخ في 16 يناير 1996 الصادر عن رئيس مجلس المحاسبة، الذي يحدد مجالات تدخل الغرف الإقليمية ويضبط انقسامها إلى فروع. تم تنصيب هذه الغرفة بتاريخ 5 فبراير 2000 كان مقرها الاجتماعي في قلب الولاية في الحي الشهير بباب السبت وبضبط في العنوان التالي: 05، شارع موزي محمد صغير – البليدة، وحاليا يتواجد مقرها بشارع احمد زبانة عبودي بالبليدة ؛

الفرع الثاني: الامكانيات البشرية للغرفة الاقليمية:

يشرف رئيس الغرفة على الغرفة بمساعدة رئيس فرع الذي ينوب عنه في حال غيابه ، وهم يخططان وينشطان ويتابعان وينسقان ويراقبان اعمال القضاة المكلفون بمهمة تنفيذ برامج الرقابي للغرفة الإقليمية، لدى الغرفة كتابة ضبط يشرف عليها كاتب ضبط مكلف بمهام كتابة ضبط الغرفة، وتتمثل في تحضر جميع اشغال المداولات على مستوى الغرفة مكلفة بتبليغ القرارات الصادرة عن الغرفة. كما تحتوي أيضا على هيكل دعم التسيير الإداري والمالي، تحت إشراف السلطة السلمية المباشرة لمدير الهيكل الإداري مهمته الاساسية تقديم الدعم للقضاة في تنفيذ البرنامج الرقابي للغرفة.

جدول(04-06) الامكانيات البشرية للغرفة الاقليمية 2020

المجال الوظيفي	الوظيفة	العدد
القضاة	رئيس الغرفة	01
	رئيس فرع	01
	الناظر المساعد	01
	قضاة مستشارون	02
	قضاة محتسبون	08
كتابة الضبط	كاتب الضبط	01
	اعوان كتابة الضبط	02
مجال الدعم الادري والمالي	نائب مدير	01
	اعوان اداريين	07
	المهنيين والعمال	07
المجموع		31

المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات مديرية تسيير الموارد البشرية لمجلس المحاسبة.

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أن عدد الموظفين الإداريين أكثر من عدد الموظفين المكلفون بالرقابة، ان المهمة الاساسية للموظفين الاداريين هي تقديم الدعم للقضاة ومساعدتهم في تنفيذ البرنامج الرقابي، وبحسب تصريحات بعض القضاة إن الدعم المقدم من طرف الادارة غير كافي لاسيما في مجال تقديم الخبرة و ضعف المخصصات المالية للتكفل بمصاريف الإيواء والإطعام اثناء تنفيذ المهام، فبحسبهم من غير المعقول ان يتلقى القضاة 400,00 دج تعويض عن الوجبة، و 1200,00 دج عن المبيت في المهام خارج اقليم الولاية تصل في بعض المناطق الى 600 كلم، ويتم تعويض القاض بمبلغ 100,00 دج عن وجبة الافطار في المهام داخل اقليم الولاية اي تقل عن 50 كلم.

ثالثا: مجال تدخل الغرفة:

تغطي نشاطات الغرفة واختصاصاتها ست (06) ولايات والمؤسسات الولائية التابعة لها و218 بلدية و المؤسسات البلدية التابعة لها و 86 امناء خزائن بلدية ومابين البلديات موزعين كالآتي:

- ولاية البليدة: 25 بلدية، و 11 امين خزينة ما بين البلديات؛

- ولاية عين الدفلى: 36 بلدية، و 13 مابين البلديات؛
- ولاية المدية: 64 بلدية، و 16 ما بين البلديات؛
- ولاية الشلف: 35 بلدية، و 14 ما بين البلديات؛
- ولاية الجلفة: 36 بلدية، و 15 ما بين البلديات؛
- ولاية تيسمسيلت: 22 بلدية، و 07 ما بين البلديات.

تغطي الغرفة بالتالي مجموع 442 حساباً، منها 224 حساباً إدارياً (بما فيها 6 حسابات إدارية ولائية و218 حساب اداريا بلدي) وما يقابل ذلك فيما يخص حسابات التسيير المتعلقة بالمحاسبين العموميين ، علاوة على البلديات والولايات، تراقب الغرفة أيضا المؤسسات والهيئات العمومية المحلية التي تملكها البلديات والولايات او هي مساهمة في جزء من راس مالها او تلك المستفيدة من مساعدات مالية من عندها مثل متيجة نظافة ومتيجة انارة و متيجة حدائق ومؤسسات الردم التقني التابعة للولايات، المؤسسات البلدية للثقافة و الوكالات العقارية الولائية.

الشكل رقم (04-09) عدد المواطنين ضمن مجال اختصاص الغرفة



المصدر: موقع ويكيبيديا

- ✓ تشمل رقابة الغرفة ست ولايات و 218 بلدية اي ما يمثل 14% من اجمالي عدد بلديات الوطن(1541 بلدية).
- ✓ يقطن في اقليم اختصاص الغرفة 5.38 مليون مواطن وهو ما يمثل 12 % من عدد سكان الجزائر، وهنا نلاحظ حجم المسؤولية التي تقع على عاتق قضاة الغرفة في تحسين حياة المواطنين.

اذا تمت مقارنة عدد الهيئات الخاضعة للرقابة مع عدد القضاة المكلفون بتنفيذ الرقابة نجد ان القضاة لا يمثلون سوى 2,5% من هذا العدد أي حوالي 40 هيئة لكل قاض، وهذا من بين اهم العوائق التي تعترض الغرفة في فرض رقابة على جميع الهيئات.

المطلب الثاني: رقابة الغرفة الإقليمية وأهميتها في تعزيز الحوكمة المحلية.

عند ممارسة الغرفة الإقليمية لمهامها الرقابية تقوم بتنفيذ عدة أنواع من الرقابة، منها من يدخل ضمن الصلاحياته القضائية للغرفة والمتمثلة أساسا في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين و إيداع الحسابات، ومنها من يدخل ضمن الصلاحيات الإدارية والمتمثلة في مراقبة نوعية التسيير، ورقابة الانضباط في مجال الميزانية والمالية في البلديات والولايات الخاضعة لرقابة للقوانين للموارد والأموال العامة. وكل نوع من انواع الرقابة له دور واثر كبير في الحفاظ على المال العام وتطبيق المساءلة وتعزيز الشفافية ومحاربة الفساد.

كما تقوم الغرفة م بتنفيذ العديد من العمليات الرقابية الاخرى والتي لا تدرج في البرنامج السنوي للغرفة مثل معالجة الحالات الاستثنائية لتنفيذ الميزانية مثل التسخيرات والتغاضي واوامر الاستعجال ؛ سنتطرق الى كل الاعمال والرقابات التي تقوم بها الغرفة فيما يلي:

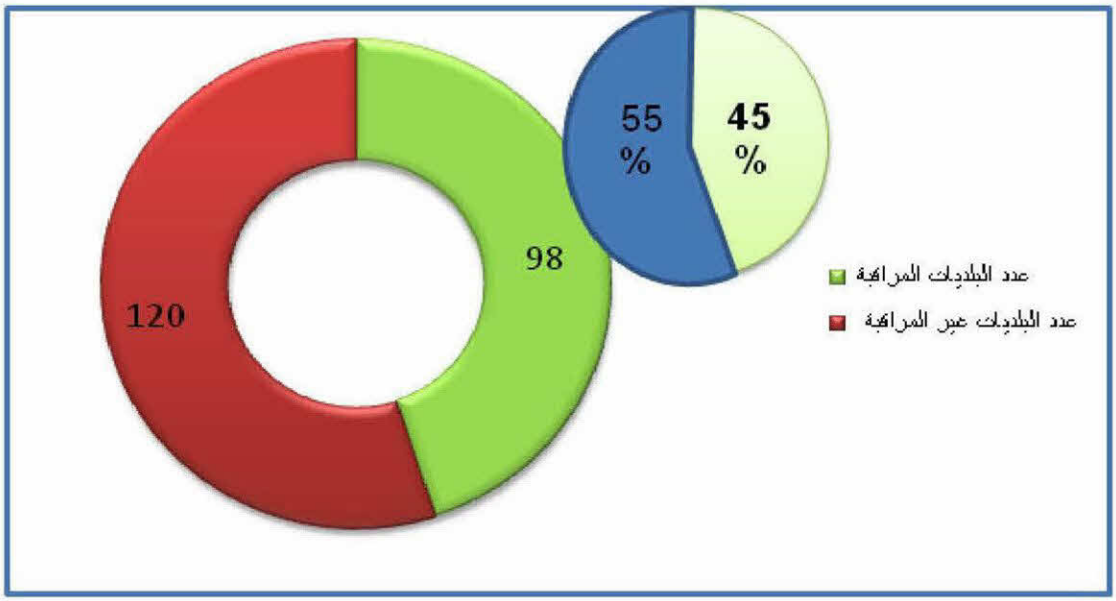
الفرع الاول: رقابة نوعية التسيير: تطلق عليها منظمة الانتوساي تسمية رقابة الأداء وتمارسها معظم الأجزة العليا للرقابة المالية، تهدف إلى الرفع من أداء وكفاءة القطاع العام في تسيير موارده وتتطلب كفاءات عالية لتنفيذها كما يجب أن يتوفر لدى الجهاز معايير عمل بخصوصها، وتشمل كذلك الرقابة على الانشطة ذات المنظور البيئي.

يطبقها مجلس المحاسبة بناءا على معايير محددة تم اقتباسها من المعايير الدولية لمنظمة الانتوساي، ويقيم من خلالها اداء الهيئات والمصالح العمومية التي تدخل في مجال اختصاصه

وتنصب هذه الرقابة على شروط استعمال الموارد المادية والمالية المتاحة لدى الهيئة المراقبة ومدى التزام مسيريها بالاقتصاد والفعالية والنجاعة في تحقيق الأهداف المسطرة و يتم كذلك من خلالها تقييم اثر انشطة تلك الهيئات على البيئة ومدى احترامها للقوانين والمعاهدات المتعلقة بالبيئة.

ان رقابة نوعية التسيير التي تقوم بها الغرف الاقليمية لمجلس المحاسبة تساهم بشكل كبير في إعطاء صورة واضحة حول تسيير البلدية والوقوف على جميع نقاط الضعف والعقبات التي تعترض تحقيق اهداف التنمية، واقتراح التوصيات التي من شانها الرفع من اداء وقدرة وكفاءة وفعالية مصالح البلدية، كما يتم من خلالها تقييم نظام الرقابة الداخلية للبلدية و تقويمها ومنه التقليل من المخاطر الممكن حدوثها مثل أخطاء التسيير والكشف عن الفساد الإداري والمالي باعتباره اكبر خطر على التنمية، بالرغم من اهمية هذا النوع من الرقابة وشموليتها وتطرقها الى جميع جوانب التسيير وتأثيرها المباشر في تصحيح الإختلالات لكنها غير مطبقة بشكل فعال مقارنة بالأنواع الاخرى، والرسم البياني التالي يوضح نسبة البلديات المراقبة من طرف الغرفة منذ سنة 2000 الى غاية 2017.

الشكل البياني رقم (04-10) عدد ونسبة تطبيق رقابة نوعية التسيير على البلديات للفترة 2000 إلى غاية 2018



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على البرامج السنوية للغرفة الاقليمية للبليدة.

نلاحظ من خلال الرسم البياني انه حوالى 120 بلدية من اصل 218 لم يشملها هذا النوع من الرقابة بالرغم من اهميتها وهذا ما يفسر تدنى الاداء في الجماعات المحلية نتيجة غياب الرقابة.

كذلك كشفت هاته الدراسة عن ضعف الرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي والتجاري التابعة للبلديات والولايات محل اقليم اختصاص الغرفة على سبيل المثـــل المؤسســـات المتواجدة في ولاية البليدة (الوكالة الولائية للتسيير العقاري، متيجة حدائق، متيجة انارة، متيجـــة نظافة المؤسسة البلدية للثقافة، المؤسسة الولائية لتسيير النفايات) حيث تم برمجة عملية واحدة وهي الوكالة الولائية للتسيير العقاري خلال الفترة الممتدة من 2014 الى غاية 2018.

يرجع رئيس الغرفة عدم ادراج هاته المؤسسات في البرنامج الرقابي الى ان غالبية المؤسسات حديثة النشأة لاسيما على مستوى ولاية البليدة اما المؤسسات التي لم تبرمج فتخضع الى عدة عوامل مثل: أهمية الايرادات والنفقات الواردة في ميزانياتها ، درجة المخاطر المرتبطة بالهيئة، الشكاوى والاخطارات الواردة الى الغرفة.

في نهاية العملية الرقابية يعد القاضي تقرير يضم جميع الملاحظات التي يسجلها ، يعرض هذا التقرير على هيئة متداولة مرفق بجميع الادلة والإثباتات ؛ تكون تشكيلة التداول في العادة متكونـــة من ثلاثة قضاة ورئيس الجلسة ، بعد المداولات تفصل في المخالفات ويتم منح المسؤول حق الـــرد عن طريق تبليغه لمحتوى التقرير للإجابة على ما جاء فيه خلال 30 يوم، وبعد استلام الاجابة تسلم للقاضي ويقوم بدراسة الاجابات ويعرضها من جديد على التشكيلة لتحدد مدى مسؤولية المسؤولين وتقرر الاجراءات الواجب اتخاذها كإعداد تقرير مفصل موجه لوكيل الجمهورية المختص اقليميـــا في حال المخالفات الجزائية مثل: حالات الفساد او تقرير مفصل يرسل الى غرفة الانضـــباط فـــي مجال الميزانية والمالية مثل حالات مخالفة قوانين الميزانية والمالية التي تسببت في خسارة للخزينة العمومية ، وفي الاخير يتم المصادقة على مذكرة تقييميه تحتوي على اهم الملاحظـــات المســـجلة والتوصيات المتعلقة بها انظر الملحق (01).

الفرع الثاني: ايداع الحسابات على مستوى الغرفة الاقليمية للبليدة:

الدراسة تمت على حسابات التسيير و الحسابات الادارية وشملت الدراسة عمليـــة الايـــداع وبعـــدها الاجراءات المتبعة في حالات عدم الايداع، والعقوبات، وبعدها تحليل المشاكل والعقبات.

اولا/ رقابة إيداع الحسابات:

من أجل المحافظة على المال العام وإضفاء الشفافية في تسييره ومحاربة الفساد ألزم القانون كل من الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين بمسك محاسبة خاصة بهم، يتم من خلالها تجميع

العمليات المتعلقة بصرف المال العام في حسابات نهائية سنوية، تودع لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة، لتتم مراجعتها فيما بعد.

بحيث تنص المادة 60 والمادة 63 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة " يتعين على كل محاسب عمومي و على كل امر بالصرف أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة. "، ويعاقب المجلس كل محاسب او امر بالصرف لم يودع حسابه أو تأخر في إيداعه بغرامة مالية تتراوح بين 5.000 دج إلى 50.000دج ، وبعد ذلك يحدد مجلس المحاسبة للمحاسب آخر اجل لإيداع حسابه وان تأخر ثانية تطبق عليه غرامة مالية تقدر بـ 500 دج عن كل يوم تأخير في حدود ستون يوما ، وفي حال عدم الإيداع يأمر مجلس المحاسبة الإدارة المعنية لإعداد حساب. كما يمكن أن يتابع مجلس المحاسبة المسؤولين الرافضين لتقديم حسابات قضائيا وتطبق عليهم أحكام المادة 43 من قانون الإجراءات الجزائية. يحدد مجلس المحاسبة تاريخ 30 جوان كأخر اجل لإيداع الحسابات لدى كتابة ضبط المجلس.

جدول رقم (04-07) وضعية ايداع حسابات المحاسبين التابعين للغرفة.

الولايات	المحاسبي للبلديات	2014		2015		2016		2017	
	وضعية الايداع	ح م[2]	ح غ م[1]	ح م	ح غ م	ح م	ح غ م	ح م	ح غ م
البليدة	25	23	02	23	02	23	02	22	03
المدية	64	56	08	58	06	60	04	60	04
عين الدفلى	36	36	00	35	01	36	00	36	00
تسمسيلت	22	18	04	22	00	22	00	19	03
الشلف	35	32	03	31	04	32	03	25	10
الجلفة	36	21	15	21	15	11	25	21	15
المجموع	218	186	32	190	28	184	34	185	33

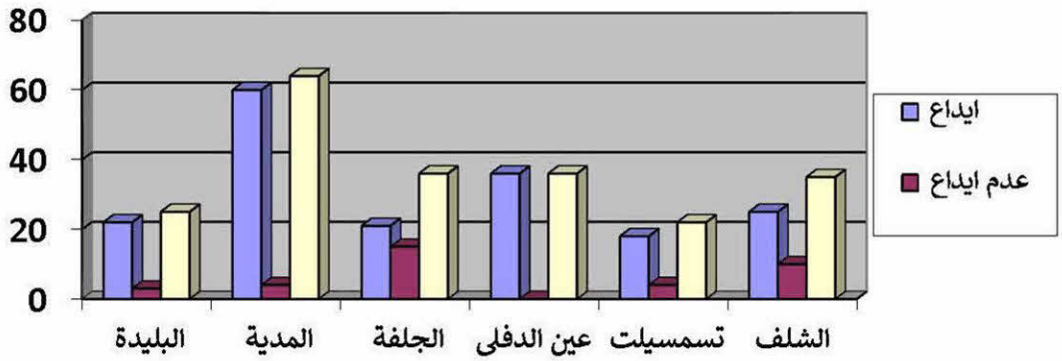
المصدر: من اعداد الطالب بالاعتماد على بيانات كتابة ضبط الغرفة الاقليمية بالبليدة.

[1]- ح غ م : حساب غير مودع
[2]- ح م : حساب مودع

من خلال الجدول نلاحظ بأنه يوجد عدد من المحاسبين لا يودعون حساباتهم للتسيير بالرغم من تشديد القانون على إلزامية إيداع الحسابات ففي سنة 2017 هناك 33 حساب غير مودع عند طلب توضيحات حول هاته الحسابات من طرف رئيس الفرع للغرفة وكتابة الضبط، صرح لنا بأن الحساب لا يعني محاسب قد يكون محاسب واحد يشرف على 05 أو 06 بلديات، وأن الحسابات المعنية تعود إلى 07 او 08 محاسبين لديهم وضعيات استثنائية مثل المتابعات القضائية او عدم اعداد نتائج السنوات السابقة بسبب الحالات الاستثنائية مثل الوفاة التحويل ،

كما ان الغرامات المطبقة تبقى ضعيفة اذا ما تم مقارنتها مع مبالغ الادانة التي تطبقها الغرفة على المحاسبين لذلك يختار المحاسب غرامة عدم الايداع عوض ان يودع وتتم مراجعة حسابه ليجد نفسه مدين بمبالغ كبيرة خصوصا في غياب التامين الذي يمكن ان يغطي جزء من مسؤولية المحاسب في هذه الحالة يجب على السلطات اعادة النظر في مبالغ الغرامات و ايجاد صيغة قانونية لتطبيق التأمين.

الشكل البياني رقم(04-11) وضعية ايداع حسابات التسيير للسنة المالية 2017



المصدر: من اعداد الطالب بالاعتماد على بيانات كتابة ضبط الغرفة الاقليمية بالبليدة

من خلال الشكل البياني نلاحظ بأنه هناك 11% على لأقل من حسابات المحاسبين العموميين (امناء الخزائن البلديات) لا تودع أو يتأخر إيداعها بحسب الآجال المحدد قانونا، وتتصدر ولاية الجلفة بنسبة 41,6 % من الحسابات غير مودعة و تعتبر ولاية عين الدفلى الاكثر التزاما اتجاه القانون بنسبة ايداع للحسابات تقدر بـ 100 % ، ان هاته الوضعية دليل كبير على الوضع الذي وصل اليه التسيير المالي المحلي في الجزائر، من بين المحاسبين الذين لا يودعون حساباتهم

محاسب بلدية الجلفة ومحاسب بلدية البليدة والتي تعتبران من اغني 20 بلدية في الجزائر، ويرجع القضاة اسباب عدم إيداع الحسابات إلى مجموعة من العوامل أهمها[1]:

- التهرب من عملية المراجعة لأنه تتم مراجعة على الحسابات المودعة فقط.
- ضعف الغرامة المتعلقة بعدم الايداع التي تصل الى 50,000,00 دج.
- التحجج بعدم وجود الحسابات السابقة وبالتالي عدم الامكانية من إعداد الحساب نتيجة لغياب الارصدة السابقة.

لكن الملاحظة المهمة في كل هذا هو عدم تطبيق المواد 67 و 68 من نفس الامر التي تنص على تطبيق العقوبات الجزائية على المخالفين. و بسبب نقص عدد المحاسبين وقلة الامكانيات لدى وزارة المالية، لم يتم تطبيقها نطمح ان الاصلاحات الجديدة و رقمنة ادارة المالية تساهم في فسح المجال امام المجلس لتطبيق القانون، وتعتبر عملية مراقبة ايداع الحسابات في الجزائر من بين الصلاحيات ذات الطابع القضائي وهي تساهم في زيادة الشفافية المالية العامة، و يعزز ثقة المواطن وتفاعله وإسهامه فى التصدى للفساد ومكافحته.

الفرع الثالث: مراجعة حسابات تسيير أمناء الخزائن البلدية:

يعرفها المشرع الجزائري بأنها عملية يقوم بها مجلس المحاسبة تتضمن التدقيق في العمليات الموصوفة في حساب التسيير للمحاسب العمومي ومدى مطابقتها للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها؛ نلاحظ من خلال هذا التعريف بان عملية المراجعة هي عملية تقنية ينفذها مجلس المحاسبة الهدف منها هو الحكم على حسابات التسيير للمحاسبين العموميين وليس على المحاسبين، تسمى التدقيق الخارجي وتشبه عملية التدقيق التي يقوم بها محافظي الحسابات على المؤسسات؛ تقوم الغرف الإقليمية بعملية المراجعة لحسابات أمناء الخزائن البلدية (لكل بلدية حساب تسيير وكل حساب تتم مراجعته بصفة مستقلة)، وفيما يلي نستعرض جدول يبين عدد العمليات المراجعة خلال الفترة 2014-2017.

[1]- مقابلة مع مجموعة من قضاة الغرفة الاقليمية بمجلس المحاسبة بتاريخ 22 نوفمبر 2020

جدول رقم (4-8) عدد العمليات المراجعة خلال الفترة 2014-2017.

الولايات	عدد الكلي للحسابات	عدد الحسابات المراجعة			
		2014	2015	2016	2017
البليدة	25	15	09	06	07
المدية	64	21	21	16	02
عين الدفلى	36	16	18	09	04
تسمسيلت	22	21	16	13	03
الشلف	35	16	10	05	03
الجلفة	36	15	13	04	02
المجموع	218	104	87	53	19

المصدر: من اعداد الطالب بالاعتماد على البرنامج السنوي للغرفة الاقليمية بالبليدة

من خلال الجدول نستخلص بان نسبة مراجعة الحسابات التسيير تنخفض كلما كانت سنة التسيير حديثة ففي السنة المالية 2014 وبعد اربعة سنوات تقدر نسبة الحسابات المراجعة ب 47,7 %من اجمالى الحسابات اما اذا قمنا باحتسابه بناءا على الحسابات المودعة نجده 55,9 %، اما بالنسبة الى سنة 2015 فقد تم مراجعة 40% من اجمالي الحسابات و 45,7 % من الحسابات المودعة، اما في سنة 2016 فقد بلغت نسبة الحسابات المراجعة 24.3 % بالنسبة الى اجمالي الحسابات و 29%، اما في سنة 2017 فقد بلغت النسبة اخفض مستوياتها 08,7% من اجمالي الحسابات و 10 % من الحسابات المودعة، يمكن تفسير هاته النتائج بان عملية مراجعة حسابات التسيير تعتبر من المهام الرئيسية للغرفة وهي كل سنة تبرمج من 85 الى غاية 100 حساب سنويا بحسب حجم البلديات.

تتطلب هاته العملية اجراءات محددة ويتطلب القيام بها احضار الوثائق الى مقر الغرفة. كما ان عدد القضاة الذين يشرفون على العملية 09 قضاة أي بمعدل 10 لكل قاض بالإضافة الى العمليات الاخرى.

يساهم هذا النوع في كشف الاخطاء المحاسبية والمخالفات القانونية المتعلقة بتنفيذ الميزانية كما تعمل على الرفع من جودة المعلومات المحاسبية والتأكد من الحسابات المودعة لدى الغرفة، كما تساهم في كشف الاختلاسات المالية.

وفي سنة 2017 تم تسجيل 100 حساب ضمن برنامج الغرفة لمراجعتها عند نهاية السنة تم مراجعة 93 حساب 07 تم تأجيلها الى السنة الموالية بسبب ترقية القاضي المكلف بمراجعتها ، كانت نتائج الرقابة كما يلي:

- الحكم بـ 18 قرار نهائي يتضمن منح الابراء للمحاسبين المعنيين بعملية المراجعة انظر الملحق 02.
- الحكم بـ 74 قرار مؤقت يتضمن الوضع في حالة مدين اتجاه الخزينة العمومية انظر الملحق 03.

بعد الحكم بالقرارات المؤقت تبلغ الى المحاسبين المعنيين من اجل الرد على ما جاء فيها وتمنح لهم مدة شهر يتم خلال هاته الفترة اما تبرير المخالفات او تصحيحها و عادة ما يتم تدارك الاخطاء ، اما الاخطاء التي لم يتم تصحيحها تتراوح بين نسبة تتراوح بين 05 % الى 10 % التى تصدر من شئنها قرارات نهائية بالوضع في حالة مدين لتحول الى وزارة المالية مع الصيغة التنفيذية للحكم.

الفرع الرابع: رقابة المخططات البلدية للتنمية والبرامج القطاعية:

وبناءا على نص المادة 18 من الأمر الرئاسي 10- 02 المتعلق برقابة مجلس المحاسبة، " يستشار مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، وترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض، بعنوان السنة المالية المعنية، الى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها.تقوم الغرفة بالرقابة على **المخططات البلدية للتنمية** وتندرج المخططات البلدية في اطار سياسة التوازن الجهوي، قصد اعطاء كل بلدية حظوظا متساوية خصوصا تلك البلديات النائية التي تعجز عن تمويل احتياجاتها التنموية ذاتيا.[1]

بلغت رخص البرامج المخصصة للولايات الست المعنية بالرقابة في اطار تنفيذ قانون المالية 2017 حوالي 9,562 مليار دج و هو ما يمثل 13,66 % من اجمالي رخص البرامج للمخططات البلدية للتنمية، مقسمة على الولايات كالآتي: الشلف 2,40 %، البليدة 1,41 %، الجلفة 2,42 %، المدية 3,42 %، تيسمسيلت 1,71 % و عين الدفلى 2,3 %.

[1]- ليندة اونيس ، المخطط البلدي للتنمية ودوره في تنمية البلدية ، مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية - العدد التاسع – جوان 2016، ص 228 .

تم القيام بالمراجعة التحليلية للنفقات المتعلقة بالمخططات البلدية للتنمية لمجموع الولايات الداخلة في مجال اختصاص الغرفة الإقليمية للبليدة، و كذا رقابة شروط و إجراءات تسجيل و تنفيذ العمليات المتعلقة بالتهيئة الحضرية (الباب 793) المسجلة في إطار المخططات البلدية للتنمية لسنة 2017 على مستوى عينة من البلديات (13 بلدية).

تم تسجيل ضمن هاته العملية العديد من الملاحظات والتي يمكن ان نورد البعض منها فيما يلي:

- **ضعف استهلاك الاعتمادات:** ان الاعتمادات المالية هي تخصيصات سنوية للتكفل بتسديد النفقات السنوية ، بلغت نسبة إستهلاك إعتمادات في ولايتي الشلف و الجلفة على التوالي 59,89 %، 64,50 %، اما في ولايتي المدية و تيسمسيلت فقد بلغت على التوالي 38,23 %، 38,84 %، بينما كانت ضعيفة جدا في ولايتي البليدة و عين الدفلى بـ 07,69 % و 04,66 %.

- **غياب معايير توزيع الإعتمادات:** خلافا لمضمون أحكام المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 جويلية 1998 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المعدل و المتمم " يوزع الوالي طبقا للقانون الإعتمادات المالية حسب الأبوابو البلديات المتواجدة بالولاية مع تفضيل البلديات المحرومة، لا سيما في المناطق الواجب ترقيتها "؛ قد لوحظ أن توزيع الاعتمادات المالية على البلديات لا يعتمد على معايير موضوعية محددة، تساهم في التوزيع العادل لإعتمادات الدفع بين البلديات.

- **التأخر في تسجيل المشاريع:** إن تبليغ رخص البرامج و اعتمادات الدفع المخصصة لها في إطار المخططات البلدية للتنمية سنويا الهدف منه هو انجاز و اقفال العمليات خلال نفس السنة؛ إلا أن عملية الرقابة بينت عدم استغلال رخص البرامج لعدة سنوات سابقة، و التي لم يتم تفريدها الى غاية 31 ديسمبر 2017، و هو ما يتنافى مع مبدأ السنوية المنصوص عليه في أحكام القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية، المعدل و المتمم، حيث بلغت رخص البرامج المجمعة و غير مستغلة مبالغ مهمة على مستوى بعض الولايات، ففي ولاية البليدة، بلغت رخص البرامج المجمعة مبلغ قدره: 967,978 مليون دج و المتعلقة بالسنوات 2007 الى 2016، كما بلغت رخص البرامج المجمعة في ولاية المدية مبلغ قدره: 428,288 مليون دج و المتعلقة بالسنوات 2013 الى 2016.

وهناك العديد من المخالفات منفردة متعلقة بتسجيل مشاريع غير ناضجة ، عدم احترام الاولويات التنموية في بعض البلديات....الخ

الفرع الخامس: الرقابة الموضوعاتية: (تقييم السياسات العمومية).

في كل سنة يتم ضمن البرنامج السنوي تسجيل عملية او اثنين متعلقة بتقييم موضوع ما متعلق بوجه من اوجه الانفاق العام التي تدخل ضمن صلاحيات الغرفة او تقوم الغرفة بمساعدة غرفة من الغرف الوطنية في احدى عملياتها، يهدف هذا النوع من الرقابة الى تقييم الخدمات العمومية و جزء من السياسات العامة في سنة 2017 تم برمجة موضوع خدمة رفع النفايات المنزلية على مستوى بلديات ولايتي البليدة وشلف، ان رقابة ظروف رفع النفايات المنزلية لدى احدى(11) عشرة بلدية تابعة لولايتي الشلف والبليدة خلال الفترة 2014-2016 بحيث تم تقييم الخدمات المقدمة ومقارنتها مع التكلفة وقد كشفت عملية التقييم على جملة من النقائص والصعوبات التي عرقلت سير هذه الخدمة العمومية الهامة ، والمتمثلة خاصة في غياب منظومة اعلامية دائمة لتحسيس المواطنين حول اضرار النفايات على الصحة العمومية وعلى البيئة، وعدم احترام نظام فرز النفايات بغرض تثمينها.

- نقص الموارد البشرية المؤهلة
- نقص الامكانيات المادية المسخرة للخدمة مما ينعكس بالسلب على النوعية
- العمل دون تخطيط (تحديد المناطق ، الاوقات، عدد الدوريات، اماكن التفريغ)
- اما بالنسبة للتكلفة فقد تراوحت مابين 3500 دج الى 4500 دج للطن الواحد
- ضعف تحصيل رسم رفع القمامات المنزلية .

تم تبليغ رؤساء البلديات والولاة المعنين بالرقابة لتقديم توضيحاتهم حول نتائج الرقابة وبعد ذلك تم تقديم جملة من التوصيات ، والتقرير منشور ضمن التقرير السنوي لمجلس المحاسبة[1]

الفرع السادس: مهام اخرى

(الاجراءات الاستثنائية لتنفيذ النفقات العمومية): في اطار الصلاحيات الرقابة للغرفة تقوم بمعالجة الحالات الاستثنائية في مجال تنفيذ الميزانية و الحكم على مدى مطابقتها للقوانين المعمول بها و المتمثلة في دراسة جميع الملفات المرسلة للغرفة والمتعلقة اساسا بثالثة حالات هي:

[1] تقرير مجلس المحاسبة السنوي لسنة 2019 على الرابط:

https://www.ccomptes.dz/wp-content/uploads/2019/12/A2019075.pdf

اولا/ اوامر التغاضي:

وهو اجراء استثنائي يقوم به الامر بالصرف عندما يقوم المراقب بالرفض منحه التاشيرة لصرف نفقة ما وهذا بحسب نص 18 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المعدل و المتمم، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، وبعد التأشير على بطاقة الالتزام يقوم بإعداد تقرير مفصل يرسله الى وزير المالية والذي هو بدوره يحوله الى مجلس المحاسبة ليدرس مدى مطابقته للقوانين والأنظمة المعمول بها.في حالة تسجيل تجاوزات يتم تحويل اعداد تقرير مفصل يتضمن مخالفات الانضباط في مجال المزانية والمالية يحول الملف الى غرفة رقابة الالتزام في مجال الميزانية والمالية، وهذا وفق إجراءات محددة بموجب قانون مجلس المحاسبة السالف الذكر لاسيما احكام المواد من 88 الى 91.

ثانيا/ اوامر التسخير:

هو اجراء استثنائي كذلك من خلاله سمح المشرع للأمر بالصرف في حالة رفض المحاسب العمومي تسديد النفقات يمكن للأمر بالصرف اصدار امر تسخير للمحاسب وتسديد النفقة تحت مسؤوليته و هذا بحسب نص المادة 47 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، وبعد تسديد المحاسب لنفقة يقوم في نفس الوقت بتقديم تقرير عن ذلك إلى وزير المالية والذي بدوره يحوله لمجلس المحاسبة، ذلك مع مراعاة احكام المادة 48 من القانون رقم 90-21 المذكور أعلاه و المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-314 المؤرخ في 17 سبتمبر 1991 المتعلق بإجراء تسخير المحاسبين من طرف الآمر بالصرف. بنفس الطريقة تحول الملفات التي تتضمن تجاوزات الى غرفة رقابة الالتزام في مجال الميزانية والمالية،

ثالثا/ مقررات الاستعجال:

وهذا بحسب نص المادة 12 منن القانون 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام التي تنص على انه في حالة الاستعجال الملح المعلل بخطر داهم يتعرض له ملك او استثمار قد يتجسد في الميدان او وجود خطر يهدد استثمارا او ملكا للمصلحة المتعاقدة، او الامن العمومي ولا يسعه التكيف مع اجال اجراءات الابرام الصفقات، بشروط انه لم يكن للمصلحة توقع الظروف المسببة، يرخص للأمر بالصرف الشروع في التنفيذ الصفقة بعد استصدار امر بالاستعجال دون اجراءات على ان تسوى في مدة لا تتجاوز ستة اشهر، ترسل مقررات الاستعجال الى مجلس المحاسبة ليدرس مدى صحتها.

بعد الانتهاء من التحقيقات يتم تحويل الملفات التي تضم مخالفات او تجاوزات الى غرفة رقابة الالتزام في مجال الميزانية والمالية،

المطلب الثالث: اهمية التقارير التي تصدرها الغرفة في تعزيز الشفافية والمساءلة.

تعتبر التقارير الرقابية الدورية المعدة من طرف الغرفة الاقليمية لمجلس المحاسبة ، مصدر معلومات مهم حول تسيير الجماعات المحلية تدرج ضمن التقرير السنوي فهي بذلك تساهم في تعزيز المساءلة و الشفافية وتمكن من اعطاء صورة واضحة للأصحاب المصلحة حول ولايتهم او بلديتهم ، بشرط أن يراع في إعداد هاته التقارير المعايير المتعارف عليها في هذا المجال.

- يضم التقرير السنوي الموجه السلطات العليا في البلاد البرلمان ورئيس الجمهورية جزء حول التسيير المالي للجماعات المحلية، تشرح وتبين فيها ظروف صرف الأموال العامة وتضبط فيها جميع المخالفات والتجاوزات من طرف السلطات المحلية وإرفاق هذه التقارير بوثائق ومستندات كافية وأدلة وقرائن تثبت ذلك.

- **تقديم التوصيات والمقترحات الكفيلة بتحسين الخدمة العمومية** بما يرقى لتطلعات المواطنين ؛ فالخبرة و الاطلاع الكبير لموظفي الأجهزة الرقابية نتيجة التجارب الرقابية المتراكمة تسمح لهم بتقديم بعض المقترحات التي من شانها تحسين اداء المرفق العام.

- **تقديم الاستشارة في مشاريع القوانين المتعلقة بالتصرف في الأموال العامة**، وذلك للتحكم الكبير لقضاة المجلس في الجانب التطبيقي للقوانين وتوقع الصعوبات الممكنة في التطبيق، وكشف حالات الفراغ القانوني المستغلة من طرف المفسدين واقتراح مشاريع قوانين لسد الثغرات القانونية،

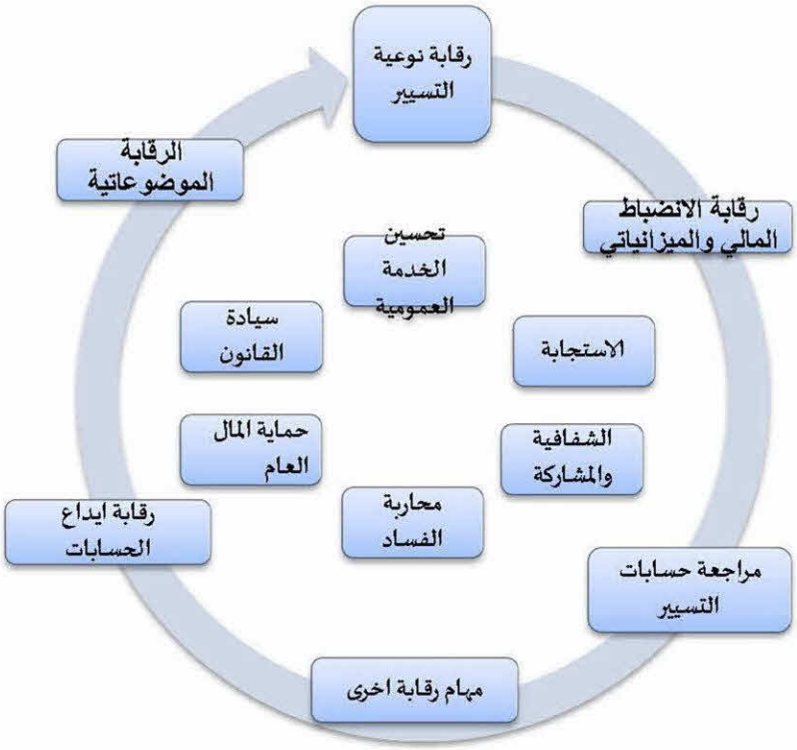
- **تطبيق المساءلة على المسؤولين** المخالفين للقوانين وتحويل ملفاتهم الى غرفة الانضباط في مجال الميزانية والمالية لمحاسبتهم.

- **تقديم الملفات المتعلق بالفساد إلى العدالة**: في اطار محاربة الفساد والوقاية منه ، يقوم مجلس المحاسبة سنويا بتقديم العديد من الملفات الى العدالة وهذا حسب نص المادة 27 من الامر 95-20 المعدل والمتمم بموجب الامر 10-02 والمتعلق بمجلس المحاسبة.

- **تكوين موظفي البلديات**: ان الاحتكاك المباشر بين قضاة مجلس المحاسبة وبين الموظفين اثناء عمليات الرقابة يساهم في زيادة اداء الموظفين، ويحفزهم على العمل من خلال توضيح مسؤوليتهم ووجباتهم وكذا حمايتهم من التعسف في استعمال السلطة.

بالإضافة الى الادوار التي تقوم بها الغرفة في مجال حماية المال العام و حمايـــة ممتلكـــات الجماعات المحلية الواقعة تحت رقابتها فهي تقدم منافع في مجال تحسين حياة المواطنين، كما يمكننا ان نربط بعض الانواع من الرقابة التي تقوم بهاو الحوكمة من خلال الشكل التالي:

الشكل رقم (04-12) : رقابة الغرف الاقليمية لمجلس المحاسبة ودورها في حوكمة البلديات



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على اثر كل نوع من انواع الرقابة على حوكمة القطاع العام

حاولنا من خلال الشكل المبين أعلاه ربط جميع الأعمال الرقابية للغرفة وتأثيره على تطبيق المبادئ الاساسية للحكومة ، حيث انه لا يمكن الاستغناء على أي نوع من أنواع الرقابة التـــي تقـــوم بهـــا الغرف الاقليمية لمجلس المحاسبة، فكلها لها تأثير على جانب من جوانب الحوكمة فرقابـــة نوعيـــة التسيير تساهم بشكل كبير في تعزيز المساءلة و محاربة الفساد وتعمل على الرفع من أداء الجهات المحلية من أجل تقديم خدمات أفضل ومنه أعادة ثقة المواطنين في الادارة ومكافحة الفســـاد مـــن خلال تحويل الملفات الموصوفة وصفا جزائيا على العدالة ، ورقابة مراجعة الحسابات تساهم بشكل كبير في تطبيق القوانين المالية والمحاسبية وتزيد من شفافية البيانات المالية للبلديات، اما عمليـــة رقابة ايداع الحسابات فهي تجسيد لشفافية المالية للبلدية، وباقي الاعمال تدخل ضمن تطبيق القانون و المساءلة.

خلاصة الفصل : ان رقابة الغرفة الاقليمية لمجلس المحاسبة بالبليدة لها دور مهم في تعزيز الحوكمة في الجماعات المحلية الواقعة ضمن اختصاصها الاقليمي من خلال انواع الرقابة التي تمارسها والتقارير التي تنتجها؛ فهي من خلال رقابة نوعية التسيير تساهم بشكل كبير في تعزيز الشفافية والمساءلة ومحاربة الفساد و الرفع من الاداء في الجماعات المحلية، كما نجدها تعمل جاهدة على تطبيق المعايير المتعلقة بالرقابة المحلية والدولية لاسيما تطبيق معايير الانتوساي INTOSAI ISSAIs ، كما تساهم رقابة ايداع و مراجعة الحسابات بشكل كبير في جودة البيانات المالية وتوفر معطيات مهمة حول تسيير الاموال العام في البلديات، وكذا كشف المخالفات والتجاوزات التي وقعت من خلال التقارير التي تنشرها او تلك التي تقدمها للهيئات التشريعية و للسلطات العليا في البلاد ، مما يساهم بشكل مباشر في تنوير الرأي العام حول ظروف تنفيذ الميزانية العامة للدولة بشكل عامة و الاموال المحلية بصفة خاصة ومقارنة مدى تحقيق الاهداف المسطرة مع الاموال المرصودة، كما تبين مدى احترام الرخص الممنوحة؛

كما تساهم رقابة الغرفة الاقليمية لمجلس المحاسبة بالبليدة في زيادة ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة؛ من خلال مساءلة وتطبيق القانون و مكافحة الفساد كل ذلك يجعل المواطن أكثر ثقة بأن هناك من يقف وراء حقوقه؛ بحيث توجد علاقة مباشرة بين الحوكمة الرشيدة و زيادة ثقة المواطن، والحصول على الخدمات الأكثر أولوية والتي تعكس الإحتياجات الحقيقية للمواطنين لأنها مبنية على الشفافية و المشاركة والمعلومات السليمة التي تعكس رؤى الاطراف المختلفة.

خاتمة

خاتمة

تعتبر الحوكمة كأفضل أسلوب لممارسة إدارة السلطة في الدولة وفي مؤسساتها، وهذا ما يفسر تبني فكرة الحوكمة في جميع المؤسسات الحكومية وغير الحكومية بل تعدى ذلك ليشمل المؤسسات الدولية، وعليه فإن تطبيق الحوكمة يساهم في تحقيق الجو الديمقراطي الذي تنصهر فيه البرامج السياسية للأحزاب والمرشحين مع مشاركة المواطنين لبلوغ التنمية مستدامة في ظل الشفافية و المساءلة وتحت مظلة سيادة القانون" ، هذا بصفة عامة؛ والجزائر كباقي دول العالم انتهج هذا النهج على جميع المستويات وعدلت قوانينها بما يساعد تطبيق هاته المبادئ لاسيما على مستوى الجماعات المحلية هاته الاخيرة لها دورا مهما في التنمية باعتبارها قاعدة لتوسيع المشاركة المجتمعية فى إدارة شؤون الدولة والمجتمع، وتقريب الدولة من المواطنين ومساهمتها في زيادة كفاءة الإدارة من خلال الرقابة والمساءلة الشعبية.

ومجلس المحاسبة من خلال رقابته على الجماعات المحلية عن طريق غرفه الاقليمية فهو يساهم بشكل بارز في مكافحة الفساد وتعزيز المساءلة والشفافية في الجماعات المحلية وهذا من خلال تطبيقه لأنواع مختلفة من الرقابة لا سيما رقابة نوعية التسيير التي تهدف الى تقييم الاداء في الجماعات المحلية، كما نجد ان الغرف الاقليمية تعمل جاهدة على تطوير اداءها من خلال تبنها للمعايير الوطنية والدولية كمعايير منظمة الانتوساي INTOSAI ISSAIs .

من خلال التقارير التي تنشرها او تلك التي تقدمها للهيئات التشريعية و للسلطات العليا في البلاد ، فهي تساهم بشكل مباشر في تنوير الرأي العام حول ظروف تنفيذ الميزانية العامة للدولة بشكل عامة و الاموال المحلية بصفة خاصة ومقارنة مدى تحقيق الاهداف المسطرة مع الاموال المرصودة، كما تبين مدى احترام الرخص الممنوحة؛ كما تساهم رقابة الغرف الاقليمية لمجلس المحاسبة في زيادة ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة؛ من خلال مساءلة وتطبيق القانون و مكافحة الفساد كل ذلك يجعل المواطن اكثر ثقة بان هناك من يقف وراء حقوقه؛ بحيث توجد علاقة مباشرة بين الحوكمة الرشيدة و زيادة ثقة المواطن، والحصول على الخدمات الاكثر اولوية والتي تعكس الاحتياجات الحقيقية للمواطنين لأنها مبنية على الشفافية و المشاركة والمعلومات السليمة التي تعكس رؤى الاطراف المختلفة المعنية.

ومن خلال الدراسة توصلنا الى النتائج التالية:

بأن الحوكمة هي أفضل أسلوب لممارسة إدارة السلطة في الدولة وفي مؤسساتها، وهذا ما فسر تبني فكرة الحوكمة في جميع المؤسسات الحكومية وغير الحكومية بل تعدى ذلك ليشمل المؤسسات الدولية، وعليه فإن تطبيق الحوكمة يعتبر أفضل أسلوب لتحقيق الجو الديمقراطي الذي تنصهر فيه البرامج السياسية للأحزاب والمرشحين مع مشاركة المواطنين لتحقيق تنمية مستدامة في ظل الشفافية وسيادة القانون" ، هذا بصفة عامة.

كما تعبر الحوكمة في القطاع العام عن النظام الذي يتم بموجبه إخضاع نشاط المؤسسات والهيئات العامة والأجهزة الحكومية الأخرى لمجموعة من القوانين والنظم والقرارات التي تهدف إلى ضبط ومراقبة أعمال الوحدة الحكومية، بغرض حماية ممتلكاتها، وتحقيق الفعالية والتميز في الاداء، وهناك العديد من المؤسسات والمنظمات الدولية قامت بوضع مؤشرات لقياس درجة الحوكمة، يتضمن المبادئ التالية: الفعالية، الشفافية، المساءلة، المساواة، العدالة ومحاربة الفساد.

فبدون الحوكمة، لن يتسنى لدول العالم بلوغ اهداف التنمية المستدامة 2030 لا سيما الهدفين المتمثلين في إنهاء الفقر المدقع وتعزيز الرخاء المشترك، فهي تساهم بشكل كبير في تعزيز المساءلة و نشر الشفافية ومحاربة الفساد، كما تساهم في تعزيز ثقة المواطنين بالدولة ومؤسساتها.

ولتطبيق الحوكمة في القطاع العام لابد من توفر مجموعة من المتطلبات وتكاثف جهود جميع الفاعلين لتحقيقها، ويعتبر البنك الدولي وصندوق النقد الدولي من بين اهم المؤسسات الدولية التي تساعد الدول في تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام.

ومن خلال تجربة سنغافورة استنتجنا ان تطبيق مبادئ الحوكمة في تسيير الشؤون العامة يرتكز على إرساء القواعد والأسس والقوانين والآليات المنفذة وتنظيم ادور المنظمات؛ كما يجب التركيز على خلق آليات للمسائلة والمشاركة المجتمعية والقدرة على التنبؤ بأوضاع الاقتصاد والمجتمع بالإضافة إلى تعزيز الشفافية في معالجة الأمور، وتنظيم من تداخل أدوار الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص والتعاون فيما بينهم.

ونجاح تجربتها كان نابع من قوة إيمان قيادتها بـــأن تطبيـــق مبـــادئ الحوكمـــة ســـيمكن الدولة من تحقيق التقدم والنهضة الشاملة، وبما لديها مـــن إمكانيـــات ومهمـــا كانـــت الصـــعوبات بالعمل ثم العمل سينجح الامر.

وهذه النتائج تؤكد صحة الفرضية الاولى وتتفـــق معهـــا والتـــي مفادهـــا ان تطبيـــق مبادئ الحوكمة في القطاع العام يساهم في الرفـــع مـــن أداء الإدارة ومؤسســـات العامـــة و يساهم في زيادة الشفافية وتطبيق المساءلة كما يساهم في ترشيد الانفاق العـــام مـــن خـــلال الحد من مظاهر الفساد.

حيث كشفت الدراسة على أن للجماعات المحلية دورا مهما في التنمية باعتبارها قاعدة لتوسيع المشاركة المجتمعية فى إدارة شؤون الدولة والمجتمع، و تقريب الدولة من المواطنين ومســـاهمتها في زيادة كفاءة الإدارة من خلال الرقابة والمساءلة الشعبية، لهاته الاسباب ومن اجلها و منذ بعض السنوات مضت الدولة الجزائرية في العمل على إرساء مبادئ الحوكمـــة فـــي جميـــع مؤسســـات وإدارات القطاع العام لاسيما على المستوي المحلي. من خلال اعادة صياغة القوانين التـــي تـــنظم الجماعات المحلية وعلاقتها بالمواطنين وإعادة النظر في اليات إدارة المرافق المحلية الاقتصـــادية منها والاجتماعية وهذا للنهوض بالتنمية على المستوى المحلي.

لكن من خلال هاته الدراسة ومقارنة ببعض التجارب الدولية تبين لنا بان واقع الحوكمة فـــي الجماعات المحلية في الجزائر لا يزال بعيد عن الاهداف التي سطرتها الدولة، ومن بين اهم مظاهر ضعف الحوكمة في الادارة المحلية في الجزائر: انتشار الفساد، انعدام الشفافية والمساءلة ، غيـــاب الرقابة ، غياب المشاركة والاستجابة لاحتياجات المواطنين؛

كما تبين لنا انه هناك العديد من التحديات التي تواجه البلديات في تطبيق مبادئ الحوكمة في تسييرها مثل: ضعف الممارسات الشفافة في مجالي الميزانية والمحاسبة و الاستخدام غير الكـــافي لتكنولوجيا المعلومات، ضعف نظم الرقابة والتقييم ، ضعف التأهيل الموظفين، ضـــعف المـــداخيل وتبعيتها الى السلطات المركزية.

وحاليا هناك برنامج بالشراكة مع الاتحاد الاوروبي وبرنامج الانمائي لهيئة الامـــم المتحـــدة وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية تحت اسم دعم قدرات الفاعلين فـــي التنميـــة المحلية المعروف اختصارا بمشروع (كابدال) يهدف الى تنفيذ اصلاحات كبرى لعينة من البلـــديات حول الحوكمة والتنمية الاقتصادية المحلية، تعتبر التجربة الجزائرية من بين التجارب الناجحة عبر العالم في مجال التنمية المحلية التشاركية، ينتظر تعميمه على باقي بلديات الوطن.

من خلال النتائج السابقة نؤكد صحة جزء من الفرضية الثانية التي توعز سبب ضعف الحوكمة في الجماعات المحلية الى ضعف الممارسات الشفافة في مجالي الميزانية والمحاسبة والاستخدام غير الكافي لتكنولوجيا المعلومات، وضعف نظم الرصد و رقابة والتقييم.

كما وكشفت الدراسة على ان نشأة الرقابة المالية الحكومية ترجع إلى نشأة الدولة وملكيتها للمال العام وإدارته نيابة على الشعب، وقد عرفت تطورات مختلفة حسب التغيرات الحادثة في مجالات إنفاق المال العام، فقد اتجهت معظم البرلمانات في العالم نحو الاستعانة بأجهزة متخصصة تتمتع بالاستقلالية على السلطة التنفيذية، يطلق عليها مصطلح "الرقابة المالية العليا ".

تمارس هاته الأجهزة انواع مختلفة من الرقابة تساهم من خلالها في تعزيز الشفافية والمساءلة ومحاربة الفساد، وهذا باعتبارها أجهزة دستورية مستقلة مما يمنحها نوع من القوة والاستقرار، كما أنها أجهزة متخصصة في الرقابة ولديها الكفاءة في كشف الفساد وتحديد المخاطر في الهيئات الحكومية، تحتاج هاته الاجهزة الى العديد من المتطلبات للقيام بمهامها المنوطة بها في المحافظة على المال العام ، و ذلك لأهمية التقارير التي يعدونها في الحياة الاقتصادية الاجتماعية والسياسية للدولة، ومن بين الشروط التي يجب العمل عليها ما يلي:

- غرس الأخلاق المهنية العالية مثل النزاهة والحياد والحس بالمسؤولية.
- رفع المستوى التعليمي لجميع الموظفين؛
- الدراية الكافية بجميع القوانين المتعلقة بالعمل الرقابي؛
- التكوين المستمر والمتواصل في معايير العمل الرقابي؛
- تحفيز الموظفين على العطاء المتواصل والعمل للصالح العام.

كما خلصت الدراسة الى ان برغم من توفر الامكانيات المادية والبشرية يعتبر غير كافي لقيام الرقابة المالية العليا بالدور المنوط بها على أكمل وجه، دون أن يتوفر للجهاز الجو المناسب للعمل الرقابي، الذي هو أساساً متعلق بالإرادة القوية والجادة لدى السلطات، التي من شأنها أن تساهم في تفعيل عمل أجهزة الرقابة المالية العليا في الحفاظ على المال العام وبيئة عمل الهيئة المراقبة ومدى التزامها بالقوانين والمعايير المعمول بها في التسيير.

وهذه النتائج جاءت بالاعتماد على تحليل مؤشرات الموازنة المفتوحة في العالم حيث اظهر مسح سنة 2017 الذي شمل 115 دولة ان 28 % من السلطات التشريعية فقط لديها ممارسات الرقابة الكافية ، وان 41 % من الدول فقط لديها ممارسات رقابية محدودة و 31 % اخرى لديها ممارسات رقابية ضعيفة، كما اظهر المسح ان 44 % من السلطات التشريعية في الدول المعنية بالمسح لم تنجح في القيام بعمل اي تعديلات على مقترحات الميزانية المقدمة اليها من قبل السلطة التنفيذية،

اما بالنسبة للجزائر فقد تم منحها العلامة 62 من اصل 100 بالنسبة لرقابة البرلمان حول عملية اعداد الميزانية اما بالنسبة للرقابة على الميزانية اثناء التنفيذ والمراجعة فقد منح الجزائر **النقطة 13 تحت ملاحظة ضعيفة .**

كما أظهر مسح الموازنة المفتوحة أن 75 دولة من أصل 115 دولة أي ما يمثل نسبة 65 % من اجمالي الدول لديها الشروط الاساسية اللازمة لجهاز الرقابة الاعلى لممارسة مهامه الرقابية، كما بين المسح أيضا عن أن 24 دولة أي 21 % لديها أجهزة رقابة عليا ضعيفة، و 16 دولة أي 14 % لديها اجهزة رقابة عليا محدودة المجال، أما بخصوص مجلس المحاسبة الجزائري فقد تم منحه النقطة 11 أي رقابة ضعيفة، الدول ذات الشفافية الأقل بصفة عامة توفر ظروف ضعيفة لعمل اجهزة الرقابة العليا. حتى عندما يقوم المراقبون بتنفيذ أعمالهم يعتمدون على السلطة التشريعية في وضع برنامج المراجعة، ولكن هناك اكثر من ثلث السلطات التشريعية التي تم مسحها لا تقوم بمراجعة تقارير المراجعة التي تصدرها أجهزة الرقابة العليا.

كما توصلت الدراسة الى أن معظم الأجهزة في العالم تساهم في محاربة الفساد في دولها لكن بنسب ضعيفة ويختلف الامر بين الدول ذات الدخل المنخفض على الدول ذات الدخل المرتفع، لكن تبقى هاته الجهود ضعيفة، بحيث بلغت نسبة الاجهزة التي لها القدرة على التحقيق في قضايا الفساد 55% فقط و التي لها القدرة على توقيع عقوبات على المسؤولين الفاسدين تقدر بـ 37% فقط اما بالنسبة الى تبادل المعلومات فأغلبية الأجهزة تقوم بذلك، و18 % فقط من الأجهزة التي تتولى قضايا الفساد ويعود السبب في ذلك لكون ان جميع دول العالم تترك للقضاء مهمة الفصل في هذا النوع من القضايا لعدة أسباب أهمها الاستقلالية.

ان هذه النتائج لا تتفق مع الفرضية الثالثة في كون ان فعالية الاجهزة العليا للرقابة المالية في الحوكمة مرهونة بمدى توفر الاجهزة التي تمارسها على المتطلبات الاساسية للعمل الرقابي المتعارف عليها في المعايير الدولية؛ بل مرهونة كذلك بالجو المناسب للعمل الرقابي، الذي هو أساساً متعلق بالإرادة القوية والجادة لدى السلطات في البلاد.

إن مجلس المحاسبة لا يختلف على معظم الأجهزة في العالم فهو يساهم بشكل مهم في مكافحة الفساد وهذا من خلال تطبيقه لرقابة نوعية تسيير على المصالح العمومية و تقييم نظم الرقابة الداخلية للهيئات العمومية و تحديد المخاطر التي من شانه ان تساهم في الوقاية من الفساد كما ان النتائج المتوصل اليها تستدعي الاخطار عن الفساد وأسبابه، وبإدلائه بتوصيات ملائمة مخصصة لتطوير تسيير سليم للأموال العمومية، يساهم عن طريق وسائله المتوفرة في مكافحة الفساد وبصفة عامة مكافحة كل أشكال الغش.

ومن بين اهم التوجهات الحديثة التي المنتهجة من طرف الاجهزة العليا لزيادة فعاليتها الرقابية هي تعميق مشاركتها مع المواطنين لما لها من اثر كبير على تحسين مستويات الحوكمة في القطاع العام. وتعتبر هاته العملية حساسة وتتطلب عناية كافية واتصال وتفاعل ثنائي بحيث يتم من خلاله دمج الاهتمامات والاحتياجات والقيم العامة في عملية صنع القرار في الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، ولنجاح هاته العملية يجب توفر بعض العناصر المهمة سبيل المثال تجربة جورجيا والصين.

اما نتائج دراسة حالة رقابة الغرفة الاقيلمية للبليدة على الجماعات المحلية:

من حيث الامكانيات البشرية والمادية : فقد كشفت أن عدد الموظفين الإداريين أكثر من عدد الموظفين المكلفون بالرقابة، وبحسب تصريحات بعض من القضاة إن الدعم المقدم من طرف الادارة غير كافي لاسيما في مجال تقديم الخبرة و ضعف المخصصات المالية للتكفل بمصاريف الإيواء والإطعام اثناء تنفيذ المهام، فبحسبهم من غير المعقول ان يتلقى القضاة 400,00 دج تعويض عن الوجبة، و 1200,00 دج عن المبيت في المهام خارج اقليم الولاية تصل في بعض المناطق الى 600 كلم، ويتم تعويض القاض بمبلغ 100,00 دج عن وجبة الغداء في المهام داخل اقليم الولاية اي تقل عن 50 كلم.

كشفت الدراسة انه يوجد عدم التوافق بين حجم العمل ونطاقه مع التعداد البشـــري للغرفـــة تغطي الغرفة بالتالي مجموع 442 حساباً، منها 224 حساباً إدارياً (بما فيها 6 حســـابات إداريـــة ولائية و218 حساب اداريا بلدي) وما يقابل ذلك فيما يخص حسابات التسيير المتعلقة بالمحاســـبين العموميين ، علاوة على البلديات والولايات، تراقب الغرفة أيضا المؤسسات والهيئـــات العموميـــة المحلية التي تملكها البلديات والولايات او هي مساهمة في جزء من راس مالها او تلك المستفيدة من مساعدات مالية من عندها مثل متيجة نظافة ومتيجة انارة و متيجة حدائق ومؤسسات الردم التقني التابعة للولايات، المؤسسات البلدية للثقافة و الوكالات العقارية الولائية.

اذا تمت مقارنة عدد الهيئات الخاضعة للرقابة مع عدد القضاة المكلفون بتنفيذ الرقابة نجد ان القضاة لا يمثلون سوى 05% من هذا العدد أي حوالي 20 هيئة لكل قاض، وهذا من بـــين اهـــم العوائق التي تعترض الغرفة في فرض رقابة على جميع الهيئات.

من حيث انواع الرقابة ونتائجها : فقد توصلت الدراسة الى ان رقابة نوعية التسيير التي تقوم بها الغرف الاقليمية لمجلس المحاسبة تساهم بشكل كبير في إعطاء صورة واضحة حـــول تســـيير البلدية والوقوف على جميع نقاط الضعف والعقبات التي تعترض تحقيق اهداف التنمية، واقتـــراح التوصيات التي من شانها الرفع من اداء وقدرة وكفاءة وفعالية مصالح البلدية، كما يتم من خلالهـــا تقييم نظام الرقابة الداخلية للبلدية و تقويمها ومنه التقليل من المخاطر الممكن حدوثها مثل أخطـــاء التسيير والكشف عن الفساد الإداري والمالي باعتباره اكبر خطر على التنمية، بالرغم من اهمية هذا النوع من الرقابة وشموليتها وتطرقها الى جميع جوانب التسيير وتأثيرها المباشـــر فـــي تصـــحيح الإختلالات لكنها غير مطبقة بشكل فعال مقارنة بالأنواع الاخرى،

بحيث كشفت الدراسة انه حوالى 120 بلدية من اصل 218 لم يشملها هذا النوع من الرقابـــة بالرغم من اهميتها وهذا ما يفسر تدنى الاداء في الجماعات المحلية نتيجة غياب الرقابة.

كذلك كشفت هاته الدراسة عن ضعف الرقابـــة علـــى المؤسســـات العموميـــة ذات الطـــابع الاقتصادي والتجاري التابعة للبلديات والولايات محل اقليم اختصاص الغرفة على ســـبيل المثـــل المؤسسات المتواجدة في ولاية البليدة (الوكالة الولائية للتسيير العقاري، متيجة حـــدائق، متيجـــة انارة، متيجة نظافة المؤسسة البلدية للثقافة، المؤسسة الولائية لتسيير النفايات) حيث تـــم برمجـــة

عملية واحدة وهي الوكالة الولائية للتسيير العقاري خلال الفترة الممتدة من 2014 الـــى غايـــة 2018.

كما كشفت الدراسة بأنه يوجد عدد من المحاسبين لا يودعون حساباتهم للتسيير بالرغم من تشديد القانون على الزامية ايداع الحسابات ففي سنة 2017 هناك 33 حساب غير مودع عند طلب توضيحات حول هاته الحسابات من طرف رئيس الفرع الغرفة، صرح لنا بان الحســـاب لا يعنـــي محاسب قد يكون محاسب واحد يشرف على 05 او 06 بلديات، وان الحسابات المعنية تعود الـــى 07 او 08 محاسبين لديهم وضعيات استثنائية مثل المتابعات القضائية.

بحيث سجلت الدراسة بأنه هناك 11% على لأقل من حسابات المحاسبين العموميين (امناء الخزائن البلديات) لا تودع او يتأخر ايداعها بحسب الاجال المحدد قانونا، وتتصدر ولايـــة الجلفـــة بنسبة 41,6 % من الحسابات غير مودعة و تعتبر ولاية عين الدفلى الاكثر التزاما اتجاه القـــانون بنسبة ايداع للحسابات تقدر بـــ 100 % ، ان هاته الوضعية دليل كبير على الوضع الذي وصـــل اليه التسيير المالي المحلي في الجزائر، من بين المحاسبين الذين لا يودعون حساباتهم محاسب بلدية الجلفة ومحاسب بلدية البليدة والتي تعتبران من اغني 20 بلدية في الجزائر،

وتعتبر عملية مراقبة ايداع الحسابات في الجزائر من بين الصلاحيات ذات الطابع القضـــائي وهي تساهم في زيادة الشفافية المالية العامة، و يعزز ثقة المواطن وتفاعله وإسهامه فى التصـــدى للفساد ومكافحته.

كما سجلت الدراسة بأن نسبة مراجعة الحسابات التسيير تنخفض كلما كانت ســـنة التســـيير حديثة ففي السنة المالية 2014 وبعد اربعة سنوات تقدر نسبة الحسابات المراجعة ب 47,7 %من اجمالى الحسابات اما اذا قمنا باحتسابه بناءا على الحسابات المودعة نجده 55,9 %، اما بالنســـبة الى سنة 2015 فقد تم مراجعة 40% من اجمالي الحسابات و 45,7 % من الحسابات المودعـــة، اما في سنة 2016 فقد بلغت نسبة الحسابات المراجعة 24.3 % بالنسبة الى اجمـــالي الحســـابات و29%، اما في سنة 2017 فقد بلغت النسبة اخفض مستوياتها 08,7% من اجمـــالي الحســـابات و10 % من الحسابات المودعة، يمكن تفسير هاته النتائج بان عملية مراجعة حسابات التسيير تعتبر من المهام الرئيسية للغرفة وهي كل سنة تبرمج من 85 الى غاية 100 حساب سنويا بحسب حجم البلديات، في سنة 2017 تم تسجيل 100 حساب ضمن برنامج الغرفة لمراجعتها عند نهاية السنة

تم مراجعة 93 حساب 07 تم تأجيلها الى السنة الموالية بسبب ترقية القاضي المكلف بمراجعتها ، كانت نتائج الرقابة كما يلي:

- الحكم بـــ 18 قرار نهائي يتضمن منح الابراء للمحاسبين المعنيين بعملية المراجعة.
- الحكم بـــــ 74 قرار مؤقت يتضمن الوضع في حالة مدين اتجاه الخزينة العمومية.

بعد الحكم بالقرارات المؤقت تبلغ الى المحاسبين المعنيين من اجل الرد على ما جاء فيها وتمنح لهم مدة شهر يتم خلال هاته الفترة اما تبرير المخالفات او تصحيحها و عادة ما يتم تدارك الاخطـــاء ، اما الاخطاء التي لم يتم تصحيحها تتراوح بين نسبة تتراوح بين 05 % الى 10 % التى تصـــدر من شئنها قرارات نهائية بالوضع في حالة مدين لتحول الى وزارة المالية مع الصـــيغة التنفيذيـــة للحكم.

من خلال النتائج السابقة نكون قد توصلنا الى صحة الفريضتين الرابعة والخامسة والتى توكد دور كل من رقابة الايداع و مراجعة الحسابات ورقابة نوعية التسيير في تعزيـــز الحوكمـــة فـــي الجماعات المحلية من خلال تطبيق المساءلة والشفافية ومكافحة الفساد.

التوصيات:

من خلال نتائج هاته الدراسة يمكننا في الاخير أن نتقدم بمجموعة من التوصيات التي من شأنها أن تساهم في تعزيز والرفع من مستويات الحوكمة في الجماعات المحلية في الجزئر والتي لا محال ستنعكس بالإيجاب على المواطنين.

يجب على وزارة الداخلية التركيز على عملية التقييم المستمر للجماعات المحلية من خـــلال انشاء برنامج وطني لتقييم اداء الجماعات المحلية بالاعتماد على مجموعة من المعـــايير مرتبطـــة مباشرة بمبادئ الحوكمة واعتماده في منح الاعانات والمساعدات للبلديات مما يساهم في خلق جـــو من المنافسة بين المسؤولين المحليين ويحفزهم اكثر على العمل وتدفع المواطنين على سحب الثقـــة منهم في حالة الإخفاق يمكن أن يعتمد البرنامج على نتائج رقابة مجلـــس المحاســـبة فـــي بعـــض المؤشرات، ومن بين المعايير التي يمكن للبرنامج اعتمادها في التقييم ما يلي:

- اعتماد البلديات استراتجية تسمح بمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم.
- مستوى جودة الخدمات العمومية المقدمة للمواطنين على مستوى البلديات؛

- تبسيط الاجراءات وشفافيتها على مستوى البلدية لاسيما تلك المتعلقة بتنفيذ الميزانية لاسيما تنفيذ الطلبات العمومية؛
- مدى سرعة استجابة البلدية لإحتياجات المواطنين والتكفل بانشغالاتهم.
- مدى استخدام تكنولوجيا المعلومات والرقمنة في تسيير شؤون البلدية والتكفل بانشغالات المواطنين.

كما يجب على الوزارة الداخلية العمل اكثر في الجوانب التالية:

تطوير اجراءات للرقابة الداخلية بحسب حجم كل بلدية وتحديثها كل ما تطلب الامر من اجل التقليل من الفساد فيها.

تطوير برامج لتكوين موظفي الجماعات المحلية وبناء قدراتهم من اجل المساهمة في النهوض بالتنمية المحلية.

اعادة النظر في اليات التسيير المحلي والتوجه نحو الفكر الاقتصادي الحر ومنح البلديات جزء من الاستقلالية و صلاحيات في مجال فرض بعض الرسوم لتمويل استثماراتها و وتحسين ممتلكاتها العقارية.

اما بالنسبة لعمل مجلس المحاسبة ودوره في تعزيز الحوكمة في الجماعات المحلية:

فيجب على ادارة مجلس المحاسبة توفير كل من الامكانيات المادية والبشرية والمالية للغرف الاقليمية من اجل تمكينها من توسيع نشاطاتها الرقابية بحيث تشمل جميع الهيئات الواقعة تحت اختصاصها الاقليمي، وتستطيع ممارسة جميع صلاحياتها القضائية والإدارية.

تكيف البرنامج الرقابي للغرفة مع المتطلبات الحديثة من خلال تحديد اهداف واضحة يمكن تقييمها في النهاية السنة.

يجب على الغرف الاقليمية لعب دورها في قيادة الاصلاحات على المستوى المحلي من خلال تحسين نوعيات التوصيات المدرجة في تقاريرها ، كما يجب عليها تكثيف جهودها في مكافحة الفساد على مستوى الجماعات المحلية وهذا من خلال تحديث اليات جديدة الرقابة و الكشف و استغلال شكاوى المواطنين حول جرائم الفساد.

اما فيما يخص بناء القدرات المهنية للموظفين المعنيين بالرقابة فيجب على مجلس المحاسبة تحديد دقيق لاحتياجاته في التكوين والعمل على تطوير برامج تدريب متعددة تشمل جميع جوانب الرقابة بما فيها المستجدات لاسيما في مجال الرقبة على تكنولوجيا المعلومات؛

فتح قنوات لتواصل مع اصحاب المصالح (المواطنين، الصحافة والاعلام، الهيئات و والمجالس المنتخبة)؛ يمكن الاستفادة من تكنولوجيا المعلومات في ما يخص الاتصال والتواصل.

يجب على الغرف الاقليمية نشر نتائج الرقابتها و تبيان اهميتها في تحسين حياة المواطنين بحسب ما تنص عليه المعايير الدولية حول اهمية الاجهزة العليا للرقابة المالية؛

وضع اليات واستراتجيات لإشراك المواطنين في الرقابة من شأنه أن يزيد من فعالية رقابة الغرف الاقليمية على الجماعات المحلية ويزيد من مستويات الثقة بينها وبين المواطنين.

وضع الية لمتابعة التوصيات من شأنه أن يساهم بشكل فعال في تحسين الاداء والتقليل من الانحرافات.

افاق الدراسة :

توافقت الدراسة مع التوجهات والدلائل المستجدة في المجلس وحاليا تم اعتماد الحوكمة ضمن النقاط الواجب تعزيزها في تسيير مؤسسات القطاع العام وهذا لم يكن موجود اثناء شروعنا في البحث

كما يمكننا ان نوجه للطلبة الى التعمق اكثر في رقابة مجلس المحاسبة ودراسة كل نوع من انواع الرقابة على حدى وربط تأثيره بمبادئ الحوكمة ككل او بمبدأ واحد على سبيل المثال:

- رقابة نوعية التسيير المنفذة من طرف مجلس المحاسبة ودورها في المساءلة
- ايداع الحسابات وأثاره على الشفافية في هيئات القطاع العام
- اهمية مراجعة الحسابات في تعزيز الحوكمة في القطاع العام.

الحمد لله رب العالمين

المراجع باللغة العربية

1. الكتب

1. احمد عزت واخرون، حرية تداول المعلومات دراسة قانونية مقارنة، مؤسسة حرية الفكر والتعبير ، الطبعة الاولى، القاهرة ، 2011
2. بسام بن عبد الله البسام، **الحوكمة في القطاع العام**، مركز البحوث لمعهد الادارة العامة، المملكة العربية السعودية، 2016.
3. حسين احمد طراونة و توفيق صالح عبد الهادي، **الرقابة الادارية**، دار الحامد، الاردن ، 2011.
4. زهير الكايد، **الحكمانية قضايا وتطبيقات**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الطبعة الاولى ،2003.
5. سوزي عدلي ناشد، **المالية العامة**، منشورات الحلبي الحقوقية.سوريا، ط1، 2006.
6. صادق احمد علي النفيش، **الرقابة على الانفاق العام دراسة مقارنة**، المكتب الجامعي الحديث،ط1 ، 2017 .
7. على عبد العباس نعيم ، **الدور الرقابي لهيئات الرقابة المستقلة دراسة مقارنة**،الهاشمي للكتاب الجامعي ،ط1، 2016.
8. عمار بوضياف،**شرح قانون البلدية** ، الطبعة الاولى ، دار جسور،الجزائر،2012.
9. عوف محمود الكفراوي، **الرقابة المالية (النظرية والتطبيق)**، مطبعة الأنصار، مصر، الطبعة الثانية، 2004.
10. كمال جعلاب، **الادارة المحلية وتطبيقاتها، (الجزائر بريطانيا، فرنسا)**، دار هومة، الجزائر 2017.
11. لي كوان يو، **قصة سنغفورة 1965–2000** ، نقله الى العربية د. هيشام الديجاني ، العبيكان للنشر ، الطبعة الاولى، 2007.
12. لي كوان يو، **من العالم الثالث الى العالم الاول**، نقله الى العربية معين الامام ، العبيكان للنشر ، الطبعة الثانية 2007.
13. مايح شبيب الشمري و حسين على الشامي، **الحوكمة والنمو الاقتصادي دراسة مختارة مع اشارة خاصة للعراق**، ط01، دار غيداء العراق،2019.
14. محمد الصغير بعلي ويسرى أبو العلا،**النفقات العامة الايرادات العامة الميزانية العامة**، دار العلوم، الجزائر، 2003.

15. محمد حركات، **معوقات الرقابة المالية العليا على الأموال العامة ضمن منظومة مكافحة الفساد في الأقطار العربية**، ندوة المساءلة والمحاسبة وتشريعاتها وآلياتها في الأقطار العربية، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، لبنان، 2006.

16.محمد خضاونة، **المالية العامة بين النظرية والتطبيق**، دار المناهج، الطبعة الاولى،،عمان الاردن. 2014.

17.محمد رسول العموري ، **الرقابة المالية العليا**، منشورات حلبي الحقوقية ، سوريا الطبعة 1، 2005.

18.محمود عوف الكفراوي، **الرقابة المالية في الإسلام**، مركز الإسكندرية للكتاب، مصر، الطبعة 03، 2006.

19.هيثم صاحب عجام وعلى محمد سعود، **تخطيط المال العام**، دار الكندي ط 1، الأردن ، 2004.

20. يانسن رويل، **فن التدقيق**، بتفويض من محكمة التدقيق الهولندية، ترجمة غيـــداء القاضـــي، لاهاي 2016.

II. القواميس والمعاجم.

21.ابن المنظور محمد بن مكرم بن على، **لسان العرب**، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 1994،

22.احمد ابو حاقة، **معجم النفائس الوسيط**، دار النفائس لطباعة والنشر، بيروت، لبنان، ط1، 2007.

23.قاموس المعاني، متوفر بتاريخ 2018/3/11 على الرابط: /مقاربة/ https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar

III.المقالات والبحوث العلمية:

24.انتوني بورشنيك ويوليا غايدي، **خلق الشروط المؤسسية المسبقة لنظام الحوكمة العالمية**، ترجمة خير شهرازاد متوفر على الموقع: http://boulemkahel.yolasite.com

25.انمار امين البراوي، **محددات الحوكمة دراسة قياسية لعينة مختارة من الدول**، المؤتمر الدولى عولمة الادارة في عصر المعرفة (15- 17 ديسمبر 2012) جامعة الجنان طرابلس -لبنان.

26.بسمة عولمي ، تشخيص نظام الادارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا ، العدد 04 .

27.بن عيسى ليلى ، الحكم الراشد احد مقومات التسيير العمومي الجديد، مجلة ابحاث اقتصادية وإدارية، العدد 14 ديسمبر 2013.

28.جون بندر ماخر، اراء ورؤى عالمية التدقيق الداخلي و التدقيق الخارجي ادوار مميزة في حوكمة المؤسسة، معهد المدققين العالمي (IIA)، العدد الثامن ،ص 04.

29. حامد العربي الحضري، التنسيق في العمل ما بين هيئات الرقابة المالية العليا ومكاتب مراقبة الحسابات، مجلة الرقابة المالية، العدد الأول، تونس،1984.

30.حنيش أحمد، آفاق الرقابة المالية في ظل عصرنة الموازنة ، مذكرة ماجستير ، غير مشورة، جامعة الجزائر، 2009، ص65.

31.دراسة اعدتها الاربوساي، واقع أجهزة الرقابة المالية في الدول العربية، متوفر في موقع المنظمة على الرابط : :www.arabosai.org، تاريخ الاطلاع 12/02/2018.

32.سليمان اعراج، دور الجماعات المحلية في صنع السياسة العامة بالجزائر مابين 2000 – 2010، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الساسية والاعلام، جامعة الجزائر 03، السنة الدراسية 2010-2011.

33. سني اسماعيل ، الابتكارات التكنولوجية و أثارها على ادلة الاثبات (دراسة حالة مجلس المحاسبة الجزائري)، بحث مقدم لمسابقة البحث العلمي الافروساي 2020.

34.سيروان عدنان مبزار الزهاوي، الرقابة المالية على الموازنة العراقية، البرلمان العراقي، العراق 2006.

35.طارق الساطي.اعلان ليما بشان الرقابة المالية العليا ترجمة و تعليق، مجلة الرقابة المالية ، المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، العدد 03

36. طارق الساطي،الرقابة المالية العليا،بحث غير منشور،كلية الاقتصاد والتجارة، دمشق،1981.

37.عبد العزيز الناهض و يونس الصوالحي ، مبادئ ونظريات الحوكمة من منظور الشريعة الاسلامية، مجلة الرسالة ، اكاديمية العلوم الاسلامية والاعلوم الانسانية ، ماليزيا ، المجلد 02 العدد 02، جوان 2018.

38.عبد الله بن سعود آل ثاني، الاتجاهات الحديثة في الرقابة المالية، مجلة الرقابة المالية للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية، تونس، العدد 42، 2003.

39. عبد الوهاب بن شباب الشملان ، **اخلاقيات العمل الاسلامي وتاثيرها على الفرد والمنظمة**، مجلة، Global Economics and Business ، المجلد 05 العدد 02 ، 2018.

40. عمر التو كلتي، **مسؤولية الفاعلين في تسيير الميزانية حسب الأهداف**، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 02، الجزائر، 2006.

41. ليندة اونيس ، **المخطط البلدي للتنمية ودوره في تنمية البلدية** ، مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية – العدد التاسع – جوان 2016.

42. ماجد محمد سليم أبو هداف، مذكرة ماجستير: تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة الإدارية المالية الفلسطيني، الجامعة الإسلامية، فلسطين، 2006.

43. المجلة الدولية للرقابة الحكومية، منظمة الانتوساي، واشنطن، افريل 2015 .

44. محمد ياسين غادر، **محددات الحوكمة و معاييرها**، بحث مقدم في اطار اشغال المؤتمر الدولي بعنوان: **عولمة الادارة في عصر العولمة (15-17 ديسمبر 2012)** جامعة الجنان ،لبنان،ص 12-13.

45. الناجم طاهر، **من الحكم المركزي الى الحوكمة المحلية لا مركزية التنمية بين الواقع والطموح** تونس، مجلة التخطيط العمراني والمجالي، المجلد الاول، العدد الاول سبتمبر 2019.

46. نبيل محمد مرسي خليل ، **نظريات الحوكمة** ، بحث منشور على الانترنت ، ص 02؛ متوفر على الرابط ، تاريخ التحميل 20 اكتوبر 2019.
https://shmsprod.s3.amazonaws.com/media/editor/149920/%D9%86%D8%B8%D8%B1%D9%8A%D8%A7%D8%AA_%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%88%D9%83%D9%85%D8%A9.pdf

47. نريمان بطيب، **الحوكمة المحلية في الخطاب السياسي الجزائري، واقع ورهانات**،المركز الديمقراطي العربي مجلة العلوم السياسية والقانون العدد الثاني 2017.

48. نوف كنعان، **الرقابة المالية على الأجهزة الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة**، مجلة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، الإمارات العربية المتحدة، المجلد الثاني، العدد الثاني، 2005.

49. نوي فاطمة الزهراء، **اثر تطبيق الحوكمة المؤسسة على تحسين اداء البنوك الجزائرية**، مذكرة دكتوره في الاقتصاد، غير منشورة ، جامعة بسكرة، 2017/2016.

50. الياس بن ساسي و مريم فيه خير ، **قراءة في نظريات الحوكمة وفق مقاربة اوليفار و يليماسون الحائز على جائزة نوبل 2009** ، جامعة ورقلة .

51.ياسمين خضري: دليل تقييم الحوكمة الرشيدة في قطاعات الخدماتية ؛ مركز العقد الاجتماعي، جمهورية مصر العربية، القاهرة 2014، ص، 04 ؛
http://www.socialcontract.gov.eg/media/MediaCenter/96ff981f-4b29-4d93-9301-f7e703f8d4c7.pdf : تاريخ التحميل 2017/02/09

IV. الملتقيات العلمية:

52.ديوان المراقبة العامة للمملكة العربية السعودية، الوسائل الكفيلة بتدعيم استقلال الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، بحث مقدم في إطار اشغال المؤتمر الثالث لمجموعة العمل للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة في الدول العربية، للمملكة العربية السعودية، 1983، ص08.
53.عبد الرحمن خليفي، مداخلة بعنوان قوانين الادارة المحلية الجديدة ومؤشرات الحوكمة في الجزائر، محور المشاركة: المواطنة والحوكمة" سياسة الحوكمة وإصلاح الادارة العامة" ملتقى دولي بعنوان الحوكمة والمواطنة ودولة القانون، ص 10-16 متوفر على الرابط:
http://www.univ-soukahras.dz/eprints/2014-782-2efcd.docx
54.عصام بن الشيخ ولأمين سويقات، إدماج مقاربة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي – حالة الجزائر والمغرب، مخبر: "الديمقراطية التشاركية في ظلّ الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية" كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة قاصدي مرباح ورقلة،2013.
55.لحبيب باية، التسيير العمومي الجديد كآلية لتحسين حوكمة مؤسسات القطاع العام، الملتقى الدولي تفعيل الدور التنموي للقطاع العام كآلية للنهوض بالاقتصاد الوطني خارج المحروقات؛ مخبر تسيير الجماعات المحلية كلية العلوم الاقتصادية جامعة البليدة 02)ايام 27-28 نوفمبر 2018 ص 04-05.

V.وثائق وتقارير صادرة عن هيئات ومنظمات دولية:

هيئة الامم المتحدة:

56.استنتاجات وتوصيات الندوة 20 بين الأمم المتحدة و(الإنتوساي)، (الإنتوساي) شريك فعال في الشبكة الدولية لمكافحة الفساد وتوفير الشفافية لتعزيز الامن الاجتماعي والحد من الفقر، النمسا، 11- 12 فيفري 2009، ص11.

57.البرنامج الانمائي لهيئة الامم المتحدة، ادارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، 1997، ص05.

58.دليل قياس الفساد ومكافحته، هيئة الامم المتحدة، متوفر على الرابط: تاريخ التحميل 15 اكتوبر 2019.

59.http://www.undpaciac.org/publications/ABKGuide%20to%20measuring%20corruption%20and%20combating%20corruption.pdf

60.دور القيادات الدولية والوطنية في الحوكمة الرشيدة ، هيئة الامم المتحدة، ميثاق بانيرجي، متوفر على الرابط: https://www.un.org/ar/chronicle/article/20240

61.من سيخضع للمساءلة، مفوضية الامم المتحدة لحقوق الانسان، يمكن الاطلاع عليها على الرابط: تاريخ التحميل 2019/02/12.

http://cesr.org/sites/default/files/Abridged_WWBA_Arabic_WEB.pdf

62.تقرير التنمية الاجتماعية الثالث: عدم اهمال احد: ادماج الفئات المهمشة في البلدان العربية:

https://www.unescwa.org/file/105443/download?token=ALo0AfIB

63.برنامج الأمم المتحدة للتنمية الجزائر، برنامج (كابدال) ديمقراطية تشاركية وتنمية محلية، ص1.

64.تقرير التنمية البشرية للبرنامج الانمائي لهيئة الامم المتحدة يمكن تحميله على الرابط:

http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_arabic.pdf

المؤسسات المالية الدولية :

65.تقرير للبنك الدولي عن الحوكمة، متوفر على الرابط :

http://www.albankaldawli.org/ar/topic/governance/overview#

66.قاعدة بيانات حول الحوكمة، البنك الدولي، يمكن الاطلاع على المزيد من خلال الرابط التالي:

https://data.albankaldawli.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators

67.اثر الفساد على المؤسسات، دراسة مشاريع البك الدولي، البنك الدولي، متوفر على الرابط:

https://blogs.worldbank.org/ar/opendata/chart-companies-constrained-corruption

68.الدليل المرجعي للمساءلة الاجتماعية، الفصل الثاني، الصفحة 06، على الرابط:

http://siteresources.worldbank.org/MENAEXT/Resources/Social_Accountability_World_Bank_Arabic.pdf

69.تقرير الحوكمة والقانون لسنة 2018. متوفر على الرابط: تاريخ االاطلاع 28/10/2019 http://www.albankaldawli.org.**70**

71. دليل البنك الدولي حول: ممارسات إشراك المواطنين من قبل أجهزة الرقابة العليا: الأدوات والأساليب على الرابط:
https://www.e-participatoryaudit.org/module-02/index.php

72.عرض حول الحوكمة، متوفر على الرابط: تاريخ الاطلاع 2017/02/08 -http://www.albankaldawli.org/ar/topic/governance/overview#.**73**

74.تقرير حول التربية، البنك الدولي، متوفر على الرابط : تاريخ الاطلاع : 27/05/2018
http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1121703274255/1439264-124

75.برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية في تونس ، البنك الدولي ، يمكن تحميله على الرابط:
http://documents.albankaldawli.org/curated/ar/702321532014647097/Tunisia-Urban-Development-and-Local-Governance-Program-additional-financing

.

76.الصندوق و الحوكمة الجيدة ، صندوق النقد الدولي، صحيفة الوقائع: على الرابط: تاريخ الاطلاع:2017/02/09
https://www.imf.org/ar/About/Factsheets/The-IMF-and-Good-Governance

77.دليل الشفافية المالية العامة 2007، صندوق النقد الدولي، يمكن تحميله على الرابط:
https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf

78.ضعف مكافحة الفساد يُعد أحد أعراض الحوكمة السيئة، صندوق النقد الدولي. متوفر على الرابط:https://alqabas.com/article/5726976 :

79. تقرير الموازنة المفتوحة،2017 ، المنظمة الدولية للموازنة المفتوحة، على الرابط:
www.internationalbudget.org

80.مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية للحكم المشترك منظمة التعاون الاقتصادي،طبعة 2004، ترجمة تنمية القطاع الخاص 2005، تنمية اقتصاد العراق (مشروع ازدهار) ص 10.

81.مبادئ مجموعة العشرين بشان حوكمة الشركات، منظمة التعاون الاقتصادي،اصدار 2017 بالعربية على الموقع:

https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/35032070.pdf

82.دليل حوكمة الشركات المملوكة للدولة ، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ص 10،

83.توصيات المجلس بشان المشتريات العامة، لجنة الحوكمة العامة التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية،متوفر على الرابط: ياريخ التحميل 2019/06/20

https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OECD-Public-Procurement-Recommendation-Arabic.pdf

الهيئات الدولية والحكومية الاخرى

84.تقرير حول التقليل من الفساد في القضاء، الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، ملخص برامجي، جويلية 2009، ص 11 ، نقلا عن (شوا، شيرياك، "برنامج سنغافورة ثلاثي المستويات لمكافحة الفساد: الإنفاذ، والتشريع والفصل في الدعاوى")،

85. الحوكمة الجيدة بين الوضع الراهن ومقتضيات الدستور، الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة و الفساد؛ المغرب ، الرباط، 2011، ص 04.

86.دليل تقييم الجماعات المحلية، برنامج التنمية الحضرية و الحوكمة المحلية، وزارة الشؤون المحلية والبيئة التونسية، 2019 .ص07-09.

www.collectiviteslocales.gov.tn

87.الدليل العام للرقابة المالية للأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة لدول الخليج العربية ، مجلس التعاون الخليجي، قطاع الشؤون القانونية، 2014.ص 25.

88.دليل تطبيق الحوكمة في القطاع العام، وزارة تطوير القطاع العام، الاردن، 2014 ص 03

89.الحكم الصالح الطريف الى التنمية، جمعية الشفافية الكويتية، متوفر على الرابط:

http://www.transparency.org.kw.au-ti.org/upload/pdf/Alhokm_alsaleh.pdf

90.زيادة مشاركة المواطنين في الإشراف على المالية العامة (التدقيق العام) (GE0055) تجربة جورجيا على الرابط :

https://www.opengovpartnership.org/fr/members/georgia/commitments/GE0055/

91.التقرير السنوي حول الشفافية، السنة 2010، للمنظمة الدولية للشفافية على الرابط:
http://archive.transparency.org/publications/annual_report

منظمة الانتوساي

92.دليل تعزيز الحوكمة الرشيدة للموجودات العام ISSAI 9160 معايير الرقابة ، منظمة الانتوساي https://www.intosai.org

93.دليل محاربة الفساد. مبادرة الانتوساي للتنمية ، الانتوساي، متوفر على الرابط: تاريخ التحميل 28/05/2019

http://www.idi.no/en/idi-library/global-public-goods/sai-fighting-corruption/703-final-guidance-in-arabic/file

94.دور الاجهزة العليا للرقابة والمحاسبة في التنمية المستدامة: مجموعة العمل المعنية برقابة البيئية، لانتوساي، https://www.intosai.org

95.(الإنتوساي) 50 سنة 1953- 2003، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، الولايات المتحدة الأمريكية، 2004.

96.نظرة عامة حول التنظيم ، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، متوفر على الرابط : تاريخ الاطلاع 2018/10/15.

https://www.intosai.org/ar/%D8%AD%D9%88%D9%84%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%86%D8%B8%D9%8A%D9%85/%D9%86%D8%B8%D8%B1%D8%A9-%D8%B9%D8%A7%D9%85%D8%A9

97.المعيار ISSAI 01 اعلان ليما بشان الرقابة المالية ، معايير الرقابة المالية ، المنظمة الدولية للاجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الانتوساي ، https://www.intosai.org

98.المعيار ISSAI 12 ، معايير الرقابة المالية، الانتوساي. https://www.intosai.org
https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/issai_12-fr.pdf-

99.المعيار ISSAI 40 ، المتعلقة بالجودة ، معايير الرقابة المالية، الانتوساي.
https://www.intosai.org

100. دليل تعزيز الحوكمة الرشيدة للموجودات العام ISSAI 9160 ، معايير الرقابة المالية، الانتوساي.

https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/INTOSAI-GOV-9160_ARABIC.pdf

101. معيار ISSAI 4000 المتعلق بالخطوط التوجيهية لرقابة المطابقة، معايير الرقابة، الانتوساي.

102. التوجيهات التنفيذية للانتوساي الخاصة بمعايير رقابة الأداء، معايير الرقابة المالية، الانتوساي https://www.intosai.org 2001. ص 11.

103. الدليل الإرشادي لمعايير الرقابة الداخلية للقطاع العام معلومات إضافية حول إدارة المخاطر في الجهات INTOSAI GOV 9130، معايير الرقابة المالية ، الانتوساي، https://www.intosai.org

104. الرقابة على تقنية المعلومات، توصيات الدورة التدريبية، المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية ، الأردن، 15 جوان 2010.

105. قيمة وفوائد اجهزة الرقابة المالية، اتفاقية جوهانسبورغ 2010 ، الانتوساي، على الرابط التالي:
www.incosai.co.za/.../Johannesburg%20Accords_AR_7%20Dec.doc

106. التعاون بين الجهاز الرقابي والمواطنين في محاربة الفساد في كلومبيا، الندوة 21 لهيئة الامم المتحدة والانتوساي، 13-15 فيينا النمسا.

107. الطرق والشروط الاساسية لإشراك المواطنين في العمل الرقابي، الندوة 21 لهيئة الامم المتحدة والانتوساي، 13-15 فيينا النمسا

108. تقرير مبادرة الانتوساي للتنمية لسنة 2017 حول تقييم اجهزة الرقابة المالية العليا في العالم ،الانتوساي، ص 14

109. تقرير حول الندوة 20 بين الأمم المتحدة والإنتوساي وحول الرقابة المالية العامة، الانتوساي، متوفر على الرابط:
https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news_centre/un_int_symp/ar/AR_20_Symp_Seminarbericht.pdf

VI. وثائق صادرة عن الهيئات الحكومية الجزائرية:

110. الوزارة الاولى، مخطط عمل الحكومة ، موقع الوزارة الاولى على الرابط:
http://www.premierministre.gov.dz/ar/premier-ministre/activites/com-11-02-2020-ar.html

111. وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية ، استراتجية التكوين لوزارة الداخلية ، متوفر في موقع وزارة الداخلية: تاريخ الاطلاع 12 جوان 2020
https://www.interieur.gov.dz

112. وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية ، فراري محمد، يوم دراسي حول الإطار الميزانياتي الجديد للبلديات، وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، موقع وزارة الداخلية:
https://www.interieur.gov.dz

113. وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، بطاقة تعريفية بمشروع (كابدال)، متوفر بتاريخ 2018/3/11 على موقع الوزارة على الرابط:
http://www.interieur.gov.dz/images/Fiche-Infos-ARABE.pdf

114. مجلس المحاسبة، الخطة التوجهية لنظام المعلومات، مجلس المحاسبة، 2017. مجلس المحاسبة على الرابط التالي: https://www.ccomptes.dz.

115. مجلس المحاسبة ، تقرير مجلس المحاسبة السنوي لسنة 2019 ، مجلس المحاسبة، 2017.
على الرابط:
https://www.ccomptes.dz/wp-content/uploads/2019/12/A2019075.pdf

VII. القوانين والمراسيم

116. دستور الجزائر 2020 الجريدة الرسمية، العدد 54، 2020.

117. دستور الجزائر 1989، الجريدة الرسمية العدد 09، 1989.

118. القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2015 المتعلق بقوانين المالية ، الجريدة الرسمية العدد 53، 2018.

119. الامر الرئاسي 95- 20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 ، المتعلق بعمل مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 39، 1995.

120. الأمر الرئاسي 10- 02 المؤرخ في 26 اوت 2010 المعدل والمتمم للامر الرئاسي 95- 20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق برقابة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 50، 2010.

121. القانون رقم 80- 05 المؤرخ في 01 مارس 1980، المتعلق بعمل مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد10.

122. القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، المتعلق بعمل مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 12 ، 1990.

123. القانون 06-01 لمؤرخ في 20 فيفري 2006 و المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، الجريدة الرسمية العدد 14، 2006.

124. القانون رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 72 ، 1995.

125. القانون رقم 11- 10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 2011،.

126. القانون رقم 12- 07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 2012،.

127. المرسوم رقم 73 -136 المؤرخ في 09 اوت 1973 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية.

128. المرسوم التنفيذي رقم 13- 91 المؤرخ في 25 فيفري 2013 المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم.

129. المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو سنة 1994، المتعلق بأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكله.

130. المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المؤرخ في 21 أوت 2012، المتضمن شكل ومضمون ميزانية البلدية.

VIII. الصحافة المكتوبة والمسموعة.

131. تصريح وزير الداخلية كمال بالجود حول مناطق الظل، الاذاعة الوطنية ، متوفر على الرابط: https://www.radioalgerie.dz/news

132. حوار مع السيد: محمد دحماني مدير برنامج (كابدال) في برنامج ضيف الصباح على القناة الأولى ، للإذاعة الجزائرية، أجري بتاريخ 2017/3/9، متوفر على قناة وزارة الداخلية بموقع اليوتيوب، بتاريخ 2018/3/11، على الرابط:
https://www.youtube.com/watch?v=_Rdqh0wSuIQ

133. مقال صحفي لـــ: سعيد باتول، خبراء جزائريون وأجانب لمواجهة العزلة وخلق الثروة بالمناطق النائية، متوفر على موقع بوابة الشروق، بتاريخ 2017/9/30، متوفر بتاريخ

2018/3/11 على الرابط:

https://www.echoroukonline.com/ara/articles/535453.html

134. مقال صحفي لـــ عبد الله ندور، **ازيد من 137 بلدية مشلولة**، ، جريدة البلاد، 24 فيفري 2018.

135. تصريح لوكالة الانباء الجزائرية ابراهيم قايدي، المدير العام للصندوق الوطني للضمان والتضامن للجماعات المحلية، الثلاثاء 03 جويلية 2018، نقلا الشروق اونلاين متوفر على الرابط: تاريخ الاطلاع 13 اوت 2019.https://www.echoroukonline.com

136. استطلاع صحفي قامت به يومية المساء شارك فيه رؤساء بلديات الجزائر تم نشره بتاريخ 06 ديسمبر 2016 :

137. رد وزير الداخلية نور الدين بدوي على سؤال شفوي بالبرلمان حول تدابير جبية لإضفاء نجاعة أكثر على دور الجماعات المحلية، بتاريخ 23 سبتمبر 2016. متوفر على رابط الاذاعة الوطنية: https://www.radioalgerie.dz/news/ar/article/20160923/88703.html

المراجع باللغات الاجنبية

1. Charles valine et pascal desrousseaux, **le budget de l'Etat (nouvelles règles , nouvelles pratiques)**, la documentation française ,France, 2006,
2. François chouvel, finances publiques (cadre juridique du budget et exécution contrôle), gualino éditeur , 11 ème édition, France,2008,
3. Jacques magnet , la cour des comptes les institutions associées et les Chambers régionales des comptes, berger leverault,5 ème édition, France,2001,
4. Joël molivier, **histoire de droit des finances publiques**, économica, France, 1988 .
5. Luc Saïdj ,cours finances publiques, Dalloz 5 ème édition, France, 2003.

6. Time Pumptre and John Graham, **Governance and Good Governance: International and Aboriginal perspectives**, Institute on Governance, Ottawa,Canada,1999.

7. Mohamed Chérif BELMIHOUB. **Gouvernance Rôle économique et social de l'Etat**. Revue IDARA N° 21 p 34
8. Darine bakkour، **un essai de définition du concept de gouvernance ، études et synthèses** n 05 – 13 laboratoire montpelliérain de économie théorique.
9. Polya Katsamunska. "**The Concept of Governance and Public Governance Theories**," Economic Alternatives, University of National and World Economy, Sofia, Bulgaria, issue 2, pages 133-141, June 2016 https://iog.ca/docs/1999_December_govgoodgov.pdf
10. Tino Raphael Toupane، la gouvernance : **evolution,approches theoriques et critiques du concept**، p 97 www.seminarcantemir.uaic.ro/index.php/cantemir/article/.../771
11. Danile Kaufmann: **governance indicators where are we .where should we be going,** https://mpra.ub.uni-muenchen.de/8212/1/Gov_Indicators_Where_Should_Be_Going.pdf
12. Essaid TAIB .Société civile Et Gouvernance. Revue IDARA.N°30.
13. The International Framework: **Good Governance in the Public Sector** .International Federation of Accountants July 2014.
14. GUIDEBOOK ، **CORPORATE GOVERNANCE FREQUENTLY ASKED QUESTIONS**. International finance corporation،2016 https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/803e5c63-e362-4e5c-9447-aee39595fff6/IFC-CG-FAQs-July-2016-English.pdf?MOD=AJPERES&CVID=lo4TDM.

15. IIA; Supplemental guidance : THE ROLE OF AUDITING IN PUBLIC SECTOR GOVERNANCE, 2nd edition.2012.

16. Kerina Wang ، Global Partnerships and Technical Assistance Officer, IMF https://blogs.worldbank.org/ar/voices/governance/how-make-sense-government-accountability

17. World bank. Improving governance is key to ensuring equitable growth in developing countries.
http://www.albankaldawli.org/ar/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries

18. UNDP, document de projet développement local et démocratie participative CapDeL, p1, valable dans le site web de l'UNDP au 11/3/2017sur le lien : https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/DZA/prodoc%20capdel%20sign%C3%A9e.pdf

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

الغرفة الإقليمية للبليدة

مذكرة تقييمية

حول رقابة نوعية التسيير لبلدية (ولاية عين الدفلى)

للسنوات المالية 2017 إلى 2019

إن مجلس المحاسبة، الغرفة الإقليمية للبليدة، المجتمعة في تشكيلة مداولة بتاريخ 2020/06/08 ، أصدر المذكرة التقييمية التالي نصها:

- بمقتضى الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر عام 1416 الموافق لـــ17 يوليو1995 يتعلق بمجلس المحاسبة المعدل و المتمم بالأمر 10-02 المؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافـــق 26 أوت 2010،

- بمقتضى القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432ه الموافق لـــ 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية،

- بمقتضى القانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق لـ ــ15 اوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المـؤرخ في 28 صفـــر 1411 الموافــق 07 سبتمبر 1991 المتعلق بطرق وكيفيات ومحتوى كل من محاسبتي الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين،

- بمقتضى المرســوم الرئاســي رقــم 95-377 المــؤرخ فــي 27 جمــادي الثانيــة 1416 الموافــق لـــ20 نــوفمبر ســنة 1995 المحــدد للنظــام الــداخلي لمجلــس المحاسبة،

- بناء على التعليمة الوزارية المشتركة (c1) المؤرخة في 1971/07/01 المتعلقة بالعمليات المالية للبلديات،

- بناء على التعليمة الوزارية المشتركة (c2) المؤرخة في 1985/01/22 المتعلقة بالعمليات المالية للبلديات،

- بناء على الأمر رقم 92 بتاريخ 16 سبتمبر 2020 الصادر عن السيد رئيس الغرفة الإقليمية للبليدة المتضمن تعيين السيد ، مقررا لمراقبة نوعية التسيير لبلدية (ولاية عين الدفلى) للسنوات المالية 2019/2018/2017.

- بناء على التقرير رقم 05 المؤرخ 29ديسمبر 2020، المعد من طرف المقرر، المصادق عليه من طرف التشكيلة المداولة بتاريخ 24 ديسمبر 2019 والمبلغ إلى المسيرين المعنيين.

- بناء على الأمر رقم 05 المؤرخ في 2020/06/08 المتضمن تكوين التشكيلة المداولة،

- **و بعد الاطلاع على الأجوبة والمداولة طبقا للقانون، تصدر المذكرة التقييمية التي مفادها ما يلي**

- حيث أن عملية مراقبة نوعية تسيير التي قام بها مجلس المحاسبة لبلدية بعنوان السنوات المالية من 2017 إلى 2019 سمحت بمعاينة بعض حالات و وقائع التسيير غير المطابقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها خاصة في مجال نظام المعلومات، الرقابة الداخلية، الحوكمة، رقابة الأملاك، و رقابة شروط إبرام و تنفيذ الطلبات العمومية.

- حيث أن بعض أعمال التسيير التي قام بها الآمر بالصرف للبلدية في السنوات محل الرقابة تعد مخالفة للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية و الوسائل المادية وألحقت ضررا بخزينة البلدية،

- حيث عاين فريق الرقابة لمجلس المحاسبة أثناء تحرياته النقائص المدرجة بالتفصيل ضمن الأبواب التالية :

I. نظام المعلومات.

حيث سجل فريق الرقابة نقص في الاعوان المتخصصين في الاعلام الالي فمن خلال القائمة الاسمية لسنة 2019 يوجد على مستوى البلدية موظف واحد متخصص في الإعلام الآلي برتبة تقني، مكلف بالعديد من المهام .

II. حوكمة البلدية.

1- **ضعف نظام الرقابة الداخلية:** كشفت رقابة وبعد القيام بالتحريات اللازمة و دراسة بعض القرارات المتعلقة بتسيير المستخدمين وكذا توزيع المهام، بأنه يوجد ضعف في نظام الرقابة الداخلية، لا سيما في تعيين الموظفين في مختلف المصالح، كما سجلت فرقة الرقابة عدم قيام ادارة البلدية وعلى رأسها رئيس المجلس باتخاذ الاجراءات القانونية ضد المخالفين، ومنح امتيازات لبعض الموظفين على حساب المصلحة العامة.

2- **التواصل مع المواطنين وأصحاب المصالح:** لم نجد ما يفيد بان رئيس المجلس قام بدعوة او استشارة الجمعيات والمواطنين حول اولويات التنمية في المنطقة؛ كما سبق وان اشرنا في الجزء الخاص بأنظمة المعلومات ليس للبلدية موقع الكتروني او موقع للتواصل الاجتماعي.

3- **غياب عنصر التخطيط:** لم نجد لدى المجلس الحالى او المجلس السابق أي خطة تنموية او برنامج مكتوب ومصادق عليه كما تنص عليه المادة 107 من قانون البلدية.

4- **عدم تحيين الهيكل التنظيمي:** لقد طرأت على البلدية منذ سنة 1990 العديد من التحولات منها تغيير القانون المتعلق بالبلدية، تغيير النظام الداخلي للمجالس المنتخبة، استحداث لجان متخصصة، تحويل بعض الصلاحيات من الدائرة الى البلدية، نزع بعض الصلاحيات من البلدية، الثورة التكنولوجية التي نعيشها كل هذا لم تتأثر به البلدية وبقيت جامدة ومحتفظة بهيكل تنظيمي لا يتماشى مع الوضع الحالي.

5- **عدم احترام الهيكل التنظيمي :** عدم تفعيل المصالح بحسب الهيكل التنظيمي وضعف التأطير من خلال عدم استغلال المناصب العليا ذات الطابع الهيكلي والمناصب العليا ذات الطابع الوظيفي.

فمن بين 32 منصب عالي ذو طابع هيكلي تم تعيين 15 منصب فقط الامين العام رئسي مصالحتين و رئيس مكتب فقط وخمس رؤساء فروع.

6- **عدم الفصل في المهام (رئيس حظيرة و امين مخزن)** :_ سجل مجلس المحاسبة حالات لتكليف موظف بتسيير المخزن والحظيرة في نفس الفترة، وهذا يتعارض مع اجراءات الرقابة الداخلية، بحيث في حالات تسليم مواد من المخزن الى الحظيرة نجد ان المسلم والمستلم هو نفس الشخص.

7- **تسديد راتب موظفة لم تزاول مهامها:** كشفت رقابة مجلس المحاسبة من وجود موظفة باللبلدية برتبة متصرف اقليمي تشغل منصب رئيس مصلحة المالية والمحاسبة، لم تلتحق بعملها من تاريخ 23 مارس 2020 تاريخ خروجها في عطلة استثنائية لمدة 15 يوم، تم تسديد الراتب وتعويضات المنصب العالى خلال هاته الفترة الى غاية نوفمبر 2020.

8- **بالنسبة الى سجل المداولات:** تم تسجيل شطب وحشو في السجل الصفحات 148 و 152، 235،232،231،211،199،193 ،274، 333، وهذا خلافا لما تنص عليه المادة 35 من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، عدم غلق السجل عند نهاية كل سنة والفصل بين العهدات المادة 37 من نفس القانون

9- **اما بخصوص المصادقة على المداولات:** فهي تتراوح بين 15 يوم و الشهرين على اقصى تقدير، مثل المداولة رقم 46 المؤرخة في 12 جويلية 2018 تم المصادقة عليها في 16 سبتمبر 2018 ، والمداولة 55 المؤرخة في 22 نوفمبر تم المصادقة عليها في 14 جانفي 2019.

III. ملاحظات متعلقة بتنفيذ الطلبات العمومية:

1- **نقص الاشهار في الطلبات العمومية:**

قمنا باختيار سنة 2018 لدراسة جدوى الاعلانات المتعلقة بطلب العروض، قامت البلدية بتنفيذ 40 طلب في قسم التسيير وقسم التجهيز، مدة تحضير العروض 08 ايام ،

سجل مجلس المحاسبة بان 45% من طلبات البلدية تقدم لها اقل من ثلاثة عروض، منها 22,5 % تقدم لها عرض وحيد، و 50 % من الطلبات تقدم لها ثلاثة عروض، تتقدم البلدية بأنواع متعددة من الطلبات لكن هذه الحالة سائدة على جميع طلبات البلدية،

2- منح العديد من العمليات لنفس المقاول بنفس الامكانيات خلال نفس الفترة:

على سبيل المثال مقاولة حمراوي احمد تم اسناد لها 06 المشاريع بنفس الامكانيات المادية والبشرية والمالية خلال نفس الفترة لاسيما في سنة 2018، وهذا في اطار المخططات البلدية فقط ، دون احتساب مشاريع التمويل الذاتي او مشاريع FCCL واعانات الولاية، تداخل الاجال تنفيذ العمليات فيما بينها كما تسجيل تأخر انجاز بعض العمليات المبلغ الاجمالي هو 35.924.459,35 دج

IV. الملاحظات المسجلة في قسم التسيير.

1- بالنسبة للايرادات:

- **عدم تحصيل ناتج بيع المياه الصالحة للشرب.**

تقوم البلدية سنويا باقتناء المياه الصالحة للشرب من عند الجزائرية للمياه بناءا على اتفاقية تموين، وتقوم بتوزيعه على المواطنين بمقابل تم تحديده جزافيا وليس على اساس الاستهلاك لغياب العدادات يقدر ب 960,00 دج سنويا منها 160,00دج متعلقة برسوم التطهير، كشفت عملية تدقيق فواتير 2018 بان البلدية تنفق مبالغ من اجل تزويد المواطنين ومصالحها بالماء المياه ولا تحصل الى نسبة 15% مما تنفق، كما يوضحه الجدول المبين اسفله:

المصاريف	السنة المالية 2018
المياه	955.767,70 دج
الكهرباء المتعلقة بضخ المياه	1.031.207,26 دج
المجموع المصاريف	1.986974,96 دج
ايرادات بيع المياه	302.400,00 دج

- **ضعف تحصيل ايجارات المحلات المهنية:**

لدى البلدية 30 محل مهني منها 18 محل فقط مؤجر بعقود تمتد لمدة 09 سنوات بالرغم من تدني قيمة الايجار بحيث بلغت نسبة التحصيل السنوية 11,43 % في 2017 و 4,87% في 2018 و 30,08% في سنة 2019 وقد بلغ اجمالي عدم التحصيل لسنوات الثلاثة 561,444,51 دج.

2-الملاحظات المسجلة في تنفيذ نفقات قسم التسيير.

2-1- عدم احترام الاسعار المقننة لمادة الفرينة في قفة رمضان 2017:

كشفت رقابة مجلس المحاسبة عدم احترام الاسعار المقننة لمادة الفرينة حيث تم اقتناء مواد غذائية في اطار قفة رمضان تتضمن مادة الفرينة كيس 10 كلغ بسعر 350 دج، بينما تحددها المادة 01 من المرسوم السابق ب 270 دينار، الحوالة رقم 214 بتاريخ 02 اوت 2017 بنفس مبلغ الفاتورة ، تم اقتناء 800 كيس بفارق سعر 80 دج، وعليه المبلغ المسدد بغير وجه حق يقدر ب 64.000,00 دج.

2-2-مخالفات في عملية تأجير حافلات النقل المدرسي:

- **عدم تحديد الاحتياجات بدقة في ما يخص النقل المدرسي:** لدى البلدية تسعة حافلات للنقل المدرسي، منها 04 في حالة جيدة و 05 في حالة متوسطة كما تقوم البلدية بتأجير الحافلات لتغطية خمس خطوط أخرى؛
- لا يتم تحديد عدد التلاميذ في خطوط النقل المدرسي في دفاتر الشروط،
- كما لم نجد خارطة النقل وتوزيع التلاميذ عليها.

من خلال عدد التلاميذ يمكن تحديد مدى كفاية النقل المدرسي لتبرير اللجوء الى الاستئجار مع العلم بان البلدية لديها خمسة مدارس و متوسطة وعدد الحافلات المستأجرة 05 و 09 ملك للبلدية عدد الفرق 09 وعدد التلاميذ 673 في الابتدائي.

- تأجير نفس الحافلة في خطين (وعدم استعمالها ولا في خط منهما) و(عدم الايفاء بالشروط التعاقدية)، تسبب في ضرر لخزينة البلدية بقيمة تقدر ب 104.400,00 دج انطلاقا من مقارنة العرضين فقط

2-3 صيانة العتاد المتنقل:

تقوم البلدية بإبرام اتفاقية كل سنة لاقتناء قطع الغيار لصيانة العتاد المتنقل ، قمنا باختيار سيارة من سيارات البلدية ودققنا في مصاريف صيانتها للتأكد من دقة تحديد الاحتياجات وصدقها، عن طريق متابعة صيانة سيارة واحدة فقط وهي:

- **سيارة تويوتا اكو المرقمة 105.44.) سعرها كما هو موضح في اتفاقية التامين 500.000,00 دج.**

السنة		الملاحظة المسجلة
2016	172.500,00	ثلاثة مكابح+ طاقم مكبح خلفي
2017	273.000,00	ستة مكابح+مكابح خلفي+ قطع غيار هيكل واضوء امامية
2019	213.100,00	مكبحين + مكبح خلفي

من خلال الجدول نلاحظ بان البلدية قامت باقتناء ما قيمته 658.600,00 دج على سيارة قيمتها المالية 500.000,00 دج.

تجاوز عمر السيارة 12 سنة أي انها اهتلكت بالكامل كان افضل لو قامت مصالح البلدية باقتناء سيارة جديدة، على الاقل ستوفر مبالغ الصيانة المتكررة كل سنة.

- **ابرام ملحق خارج الاجال التعاقدية:** قامت البلدية بعقد اتفاقية رقم 2016/11 المؤرخة في 22 جوان 2016 الخاصة بتوريد قطع الغيار مع بمبلغ 1.716.500,00 دج ، لكن البلدية قامت بإضافة ملحق خارج الاجال التعاقدية
- ومن الجانب الاقتصادي نلاحظ عدم كفاءة البلدية في تحديد الاحتياجات عكس ما تنص عليه المادة 27 من قانون الصفقات وتفويضات المرفق العام.بحيث تم

تسجيل اقتناء 09 ازواج من المكابح لنفس السيارة خلال فتـــرة 08 اشـــهر بمبلـــغ 6000,00 دج للزوج.

V. مخالفات و الملاحظات المتعلقة بقسم التجهيز

1. التأخر في انجاز المشاريع وعدم اتخاذ الاجراءات القانونية ضد المتعاملين على حساب المواطنين.

- ايصال الماء الصالح للشرب من ن.NK
5 391 3 263 602 10 02، 19 /2011
- ايصال التيار الكهربائي لمحطة الضخ هربائي 100 KVA
- دراســـة طبـــوغرافية مركز للتـــوريد بغـــاز المـــدينة:
- دراسة تزويد بالمياه س **12 602 263 6 391 5 NK**:
- دراسة شبكة التطهير **01 12 602 263 3 392 5 NK**
- 2014/05 حفر وبناء **602 263 1 391 5 NK** ،
01. 14

2. اجراء خاطئ في تطبيق قانون الصفقات يكلف البلدية مصاريف الاشهار.

قامت مصـــالح البلديـــة بـــالإعلان عـــن مناقصـــة محـــدودة رقـــم 2015/12 بتـــاريخ 2015/06/06 متعلقة بمشروع

على مسافة 1,5 كلم، قامت مصالح البلديـــة بمخالفـــة 44 مـــن الامـــر الرئاسي 10-236 المتعلق بالصفقات و المؤرخ في 07 اكتوبر 2010.

التي تلزم المصلحة المتعاقدة بما يلي: عندما يتضح ان المنافسة غير مجدية بعـــد اســـتلام عرض وحيد او تأهيل عرض واحد، تعلن حالة عدم الجدوى ويمكنها ان تعيـــد الاعـــلان عن الصفقة او تلجا الى التراضي بعد استشارة، وإذا تم استلام عرض واحد او لم يســـتلم اي عرض او تم تأهيل عرض واحد بعد التقييم يتم الاعلان عن حالة عدم الجدوى (وهو ما لم تقم به البلدية في هاته الحالة وأعلنت عن المنح المؤقت ولتصحيح الامر تم الاعلان عن الغاء المنح مما كلف خزينة البلدية مبلغ 252.456,75 دج)

3. **تركيب واقتناء كاميرات مراقبة ليلية مع متعامل ليس لديه الترخيص.**

قامت مصالح البلدية بتسجيل مشروع رقم 2018/11 والمتعلق باقتناء وتركيب كاميرات مراقبة لمقر البلدية بمبلغ 910.000,00 دج، تم العامل مع مؤسسة [redacted] بيع وتركيب كاميرات المراقبة – شلف- عن طريق الطلب المباشر ، عند تدقيق الفاتورة تبين تركيب اربعة كاميرات خارجية للرؤية الليلية والنهارية بسعر 35.000,00 للواحدة خارج الرسوم و اربعة كاميرات داخلية للرؤية الليلية و النهارية بمبلغ 22.000,00 دج للواحدة خارج الرسوم، من خلال الرخصة رقم 181 المؤرخة في 11 جوان 2015 المرفقة بملف **(المتعامل غير مرخص له بتركيب الكاميرات المجهزة بالرؤية الليلية).**

VI. مخالفات وملاحظات تتعلق بتسيير الاملاك والمنقولات

1- **تسيير حظيرة السيارات.**

في سنة 2017 بلغ التعداد الحقيقي لحظيرة البلدية 32 مركبة، منها 13 مركبة في حالة جيدة أي ما يمثل 40.5 %و 15 مركبة في حالة متوسطة أي ما يمثل 47 %و 04 في حالة عطل أي 12.5 %، تخصص البلدية مبالغ هامة لصيانة وتامين هذا العتاد المتحركة، من خلال تدقيقنا سجلنا بعض الملاحظات المتعلقة بتسيير الحظيرة.

- عدم العمل اتخاذ الاجراءات لبيع المركبات غير القابلة للتصليح.
- غياب المتابعة الجيدة لعتاد البلدية المتحرك.
- غياب سجل مراقبة حركة سير المركبات التابعة للبلدية.
- غياب دفاتر متابعة وضعية المركبات(الصيانة، التشحيم، الحوادث)
- عدم تامين بعض العتاد المتحرك مثل الدمبار والة الدك.

2- **عدم التصريح بحادث سير وقع لسيارة ملك للبلدية:** من خلال تدقيق فواتير اقتناء قطع غيار السيارات لاحظنا اقتناء قطع غيار تتعلق بهيكل سيارة من نـــوع تويوتـــا اكـــو

المرقمة [illegible] ، بمبلغ 158.000,00 دج، عند طلب الوثائق المتعلقة بحادث السير لم تقدم مصالح البلدية اي تبريرات حول الحادث.

3- **عدم تامين الممتلكات العقارية:** تنص المادة الاولى من المرسوم التنفيذي رقم 03-12 المؤرخ في 26 اوت 2003 والمتعلق بإلزامية التامين ضد الكوارث الطبيعية " يتعين على كل مالك لملك عقاري مبني يقع في الجزائر، ان يكتتب تامين ضد الاضرار"

4- **عدم ايجاد حلول للسكنات والمباني المصنفة في درجة خطر من الدرجة الخامسة.**

في سنة 2009 قامت الهيئة الوطنية لمراقبة البناءات بالشلف بالقيام بتقييم تقني للعديد من المباني التابعة لبلدية [illegible] اسفر هذا التقييم عن وجود عشر(10) مساكن، وثلاثة (03) مقرات ادارية ايلة للسقوط والمتمثلة في [illegible]

[illegible] ة، مصنفين في الدرجة الخامسة اي تشكل خطر على شاغليها، تم اقتراح هدمها؛ ومنذ سنة 2009 والسكنات مشغولة والبلدية لم تتخذ اي اجراء كما انها اوقفت تحصل الايجار بسبب انها ايلة للسقوط وخطر على شاغليها؛ اما المقرات الإدارية، مقر [illegible] مشغول من طرف احد موظفي البلدية بدون وثائق لمدة 09 سنوات، ومقر [illegible] ترميمه وتحويله الى فرع للتكوين المهني، تمت عملية ترميمه دون استشارة الهيئة الوطنية لمراقبة البناءات او القيام بدراسة تقنية، وهو حاليا مستغل كفرع منتدب لتكوين المهني ببلعاص مما يشكل خطر على الممتهنين،

5- **عدم استغلال بعض الاملاك:** لدى البلدية العديد من الاملاك المنتجة للمداخيل واخرى غير منتجة غير مستغلة، بالإضافة الى السكنات المذكورة سابقا، لدى البلدية حوالي 30 محل بين تجاري ومهني غير مؤجر رغم محاولات البلدية في العديد من المرات تأجيرها، ففي جانفي 2019 قامت البلدية بالإعلان على مزايدة لتأجير 15 محل ثلاثة مرات متتالية لكن بدون جدوى؛ كما لدى البلدية العديد من المقرات غير المستغلة مثل 04 مقرات الحرس البلدي ومقر البريد القديم، ومقر البلدية القديم، هناك كذلك سكن وظيفي تابع للبلدية غير مستغل وغير مهيأ.

6- **عدم القيام بالجرد السنوي:** سجل فريق الرقابة عدم قيام مصالح البلدية بالجرد السنوي بحسب ما تنص عليه القوانين.

7- **عدم تحديد الجهة المستفيدة في سجل الجرد:** كشفت عملية الرقابة بان مصالح البلدية لا تقوم بملء الخانة المتعلقة بجهة المجرودات، بحسب ما تنص عليه التعليمة الوزارية 889 المؤرخة في01 ديسمبر 1992

8- **منح لوازم لهيئات خارجة عن مصالح البلدية:** كشفت تدقيق سجل خروج المواد لسنة 2019 بان رئيس البلدية والنواب وبعض الموظفين يقومون بمنح هيئات غير تابعة لمصالح البلدية بعض المقتنيات من مخزن البلدية.

لهذه الأسباب و من أجلها يوصي مجلس المحاسبة بما يلي:

- ✓ **فيما يتعلق بنظام المعلومات للبلدية:**

على المجلس البلدي تطوير نظام المعلومات المتوفر لديه ، و هذا من خلال استغلال تكنولوجيا المعلومات واستغلال وتحين قواعد البيانات المتوفرة ، هذا من شانه ان يساعد في رسم الخطط التنموية بشكل دقيق ويمكنها من تحديد احتياجاتها بشكل اسرع واقرب الى الواقع، ويساعدها في سرعة اتخاذ القرار و التواصل بشكل اسهل مع مختلف الشركاء،

- ✓ **فيما يتعلق بالحوكمة:**

ضرورة العمل على تقسيم العمل و تحديد المسؤوليات الذي يعتبر من المبادئ الاساسية في الإدارة، و الاخذا بعين الاعتبار تعارض المصالح ، والسهر على تطبيق محتوى قانون الوظيفة العامة في حالات التخلي الموظف عن واجباته، كما يجب متابعة تنفيذ اللوائح والمذكرات التنظيمية المعدة بهذا الخصوص.

- ✓ **بخصوص سير المجلس الشعبي البلدي:**

يجب احترام النظام الداخلي الخاص بالمجلس الشعبي البلدي، طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المؤرخ في 17 مارس 2013 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي؛

يجب اعداد خطة تنموية او برنامج مكتوب ومصادق عليه كما تنص عليه المادة 107 من قانون البلدية.

ضرورة اشراك المواطنين وإعلامهم بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية و الثقافية بحسب ما تنص عليه المادة 11 من قانون البلدية ، ويمكن في هذا المجال استعمال ، على وجه الخصوص الوسائط الاعلامية المتاحة؛

تحسين العلاقة مع باقي الشركاء لاسيما الوصاية والعمل معها على تحسين الخدمات العمومية وتحسين الضروف المعيشية للمواطنين ؛

كما يجب على الوصاية الالتزام بالآجال القانونية للمصادقة على المداولات بحسب المادة 58 من قانون البلدية.

✓ **فيما يتعلق بتسيير الموظفين :**

- يجب الفصل في المهام عند التعيين: فيما يخص شروط تعيين رئيس الحظيرة وأمين المخزن يجب احترام احكام المرسوم التنفيذي رقم 08-05 المؤرخ في 19 جانفي 2008 المتضمن القانون الاساسي الخاص بالعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب،

- فيما يخص تكليف الموظفين كما يجب مراعاة احكام المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المتضمن القانون الاساسي لموظفي ادارة الجماعات الاقليمية، اثناء التكليف بالمهام.

- فيما يخص متابعة الموظفين يجب تطبيق الاحكام المنصوص القانون 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية .

- كما يجب على البلدية استغلال جميع المناصب المالية والمناصب العليا من اجل تدعيم البلدية بالمؤهلات البشرية اللازمة للقيام بالمهام الموكلة لها على احسن وجه، في حال تم فتح التوظيف.

- إن الإشراف والتأطير يساهم في تقوية نظام الرقابة الداخلية وهذا من شأنه أن يقلل من الوقوع في الاخطاء ويسمح باكتشافها ومعالجتها ويساهم في تكوين الموظفين من خلال الملاحظات الموجه لهم من المؤطرين كما يسمح بنقل الخبرة التي تمكنهم من تولي المسؤولية في المستقبل.

- تحديد احتياجات موظفي البلدية في مجال التكوين و تحسين المستوى، لا سيما في مجالي الإعلام الآلي و الصفقات العمومية، حيث تنص المادة 104 من قانون الوظيفة العمومية في هذا الشأن أنه "يتعين على الادارة تنظيم دورات التكوين و تحسين المستوى بصفة دائمة، قصد ضمان تحسين و تأهيل الموظف و ترقيته المهنية، وتأهيله لمهام جديدة".

✓ **بخصوص مخالفات قسم التسيير**

- يجب على مصالح البلدية احترام الاسعار المقننة عند عمليات الاقتناء ، يمكن الاطلاع على القوانين المتعلقة بجميع المواد المقننة من خلال الولوج الى موقع وزارة التجارة.

- يجب تحديد الحاجيات بدقة وبناءا الاحتياجات الحقيقية المرتبطة بضرورة سير المصلحة وعدم الافراط في الاقتناء، التأكد من جودة ونوعية التوريدات قبل الاستلام.

✓ **فيما يتعلق بتسيير المخزن:**

- التوقف عن تزويد الادارات و المصالح الخارجة عن ميزانية البلدية باللوازم والمعدات وهذا بحسب ما تنص عليه المادة 199 من قانون البلدية والمادة 08 من قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية المؤرخ في 15 اوت 1990.

- يجب القيام بالجرد السنوي يتمثل فحص الممتلكات المنقولة في التأكد من وجودها الحقيقى طبقا لسجل الجرد وبطاقات الجرد ومعاينة حالتها للمحافظة عليها أو إعادة ترتيبها أو إسقاطها وفق الشروط التنظيمية.ونصت التعليمة الوزارية 889 المؤرخة في 01 ديسمبر 1992 على ما يلي: " **يهدف فحص المجرودات معاينة وجود جميع الأشياء المجرودة المسجلة في سجل الجرد وما أضيف إليها منذ السنة الماضية** "، مذكرة وزارة الداخلية رقم 096 المؤرخة في 10 مارس 2016 المتعلقة بتثمين أملاك الجماعات المحلية ان مسؤولي الجماعات المحلية ملزمين بإجراء فحص للمجرودات في نهاية كل سنة وعند تغيير شاغلي المباني مهما كانت رتبهم ووظائفهم و الأسباب المتعلقة بالتغيير.

✓ **فيما يخص تسيير عتاد الحظيرة.**

- تامين العتاد والتبليغ عن كل الحوادث حتى ولم كانت داخل الحظيرة

- مسك سجل متعلق بسير السيارات و المركبات التابعة للبلدية، لا تخـــرج ســـيارة او مركبة الى بموجب امر بمهمة يسلم للسائق التابع للبلدية يسجل في سجل دخول وخـــروج المركبات.

- الحرص على عودة جميع السيارات والمركبات الى الحظيرة بعـــد نهايـــة المهـــام، والتبليغ عنها في حالة التأخر او الغياب.

✓ **فيما يتعلق تنفيذ الطلبات العمومية:**

- ضرورة التقييد بأحكام النصوص التشريعية و التنظيمية المتعلقة بهـــذا النـــوع مـــن الطلبات لاسيما في ما يلي :

- الالتزام بالإجراءات التنظيمية المعمول بها عند إعـــداد و تنفيـــذ طلبيـــات التمـــوين بمختلف المواد واللوازم عن طريق إبرام صفقات أو اتفاقيات بعد إجـــراء مناقصـــات أو استشارات، تطبيقا لأحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ فـــي 2015/09/16 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفـــق العـــام، و خاصـــة المـــادة 05 المتعلقة بالشفافية و المساواة و الحرية في الوصول الى الطلبات العمومية، كمـــا يجـــب إعداد الاحتياجات بدقة مع مراعاة النوعية و السعر كما تنص عليه المادة 27 من قـــانون الصفقات سالف الذكر ، كما يجب وضع معـــايير للتأهيـــل تتناســـب وطبيعـــة الخـــدمات المطلوبة.

✓ **فيما يتعلق بتنفيذ برامج التجهيز العمومي:**

تطبيق أحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 2015/09/16 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام و المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ 13 جويلية 1998 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المعدل و المتمم، لاسيما في النقاط التالية:

- **معايير اختيار المتعاملين:** يجب ان يكون وزن كل منها مرتبطة بموضوع الأشغال، و أن تُكيّف معايير التنقيط مع درجة تعقيد كل مشروع وفقا لما تنص عليه المادة 78 من قانون الصفقات و في حالة عدم الجدوى يمكن للمصلحة المتعاقدة أن تخفف من شروطها هاته اختصارا للوقت؛

4. **المتابعة: يجب متابعة المشاريع بجدية واتخاذ جميع الاجراءات القانونية على المتعاملين في حال مخالفة بنود الاتفاقيات.**

✓ **فيما يتعلق بتسيير العقارات:**

- يجب الاهتمام اكثر بالأملاك البلدية والالتزام بالقوانين و التعليمات المتعلقة بتثمينها (قانون البلدية في الفصل المتعلق بالأملاك المواد من 157 الى 168 وكذا تعليمة وزير الداخلية رقم 96 المؤرخة في 10 مارس 2016 والمتعلقة بتثمين الاملاك البلدية).
- ايجاد حلول للبنايات المصنفة في خانة الخطر في قريب العاجل؛ عن طريق التنسيق مع الوصاية.
- الاستغلال الجيد لجميع أملاك البلدية بعد إحصاءها ، ووضع حد للإهمال الذي طالها و استرجاع الضائع منها و تأجير الأملاك غير المستغلة ، و إعادة النظر في الباقي بما ينفع المواطنين، مثل المحلات؛
- يجب اتمام اجراءات السوق البلدي و تدعيمه بالمستلزمات الضرورية و تأجيره وفق ما ينص عليه القانون و هذا من شأنه أن يدعم ميزانية البلدية ماليا؛
- العمل على استغلال مقرات الحرس البلدي بما ينفع موطني البلدية، عن طريق تأجيرهما او ايجاد طريقة اخرى.
- يجب الاسراع في تحصيل الباقي للتحصيل و الالتزام بالإجراءات المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 93-46 المتعلق بآجال دفع النفقات و تحصيل الايرادات وقبولها كقيم منعدمة.
- الإسراع في تسوية ملفات إثبات الملكية للاملاك التي ليس لديها وثائق الملكية بالتنسيق مع مصالح أملاك الدولة مثل: المدارس الابتدائية و المقرات الادارية و المحلات، من أجل تفادي ضياعها.

بهذا صدرت المذكرة التقييمية يوم 14 جوان 2020 من قبل مجلس المحاسبة، الغرفة الإقليمية للبليدة، المجتمعة في تشكيلة مداولة برئاسة السيد ، رئيس الغرفة و بحضور السادة.

- رئيس الفرع

- عضوا

و بحضور المقرر ا ي و كاتبة ضبط الغرفة الاقليمية البليدة

طبقا لأحكام المادة 73 الفقرة الخامسة من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر عام 1416 الموافق 17 يوليو 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة المعدل و المتمم بالأمر 10-02 المؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق 26 أوت 2010، يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي الحالي أو النائب الذي يترأس الهيأة المداولة تبليغ هذه المذكرة للمجلس الشعبي البلدي في أجل أقصاه شهران من تاريخ تبليغها للبلدية مع إخطار مجلس المحاسبة بهذا التبليغ

رئيس الجلسة القاضي المقرر كاتبة الضبط

الجمهـوريـــة الجزائـــرية الديـــمقراطيـــة الشعبـــيـــة

الغرفة الإقليمية للبليدة

القضية : مراجعة حساب التسيير لبلدية (ولاية البليدة) للسنة المالية 2018

المحاسب : ،

رقم العملية : 2020/05

بـــاسم الشعب الجزائري

قرار نهائي رقم مؤرخ في 2021/12/29

إن مجلس المحاسبة، الغرفة الإقليمية للبليدة، المجتمعة في تشكيلة مداولة بتاريخ 2021/12/29 أصدر القرار الآتي نصه:

- بمقتضى الأمر رقم 95-20 المؤرخ في19 صفر عام 1416 الموافق17 يوليو سنة 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل و المتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق 26 أوت سنة 2010 لاسيما المواد 79 إلى 84 منه،

- بمقتضى القانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 أوت سنة 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المعدل و المتمم.

- بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في27 جمادي الثانية عام 1416 الموافق 20 نوفمبر سنة 1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، لاسيما المواد22 و50 إلى53 منه،

- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 28 صفر عام 1412 الموافق 07 سبتمبر سنة1991، المحدد لشروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين و إجراءات مراجعة باقي الحسابات و كيفيات اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين،

- بمقتضى قرار رئيس مجلس المحاسبة المؤرخ في 25 شعبان عام 1416 الموافق 16 يناير 1996، المحدد لمجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة و يضبط انقسامها إلى فروع، المعدل،

- بناء على رقم 08 المؤرخ في 05 مارس 2020 المتضمن تعيين السيد: قاضيا مقررا في العملية الرقابية المتعلقة بمراجعة حساب التسيير لبلدية بولاية البيضه للسنة المالية 2018،

- بناء على اقتراحات المقرر،

- بناء على الأمر رقم 42 المؤرخ في 16 سبتمبر 2020 الصادر عن رئيس الغرفة الإقليمية للبليدة المتضمن تبليغ الملف إلى الناظر العام،

- بناء على الاستنتاجات الكتابية للناظر العام رقم 163 المؤرخة في 19 ماي 2021،

- بناء على الأمر رقم 12 المؤرخ في 18 ماي 2021 الصادر عن رئيس الغرفة الإقليمية للبليدة والمتضمن تكوين التشكيلة المداولة،

- القرار المؤقت رقم 46 المؤرخ في 20 ماي 2021؛ المبلغ الى السيد:

وبناء على اشعار الاستلام من طرف المحاسب للقرار المؤقت المشار اليه أعلاه.

- بناءا على اجابة المحاسب رقم 2021/892 على القرار المؤقت المشار اليه أعلاه و المؤرخة في 26 اكتوبر 2021،

- بناء على الأمر رقم 110 المؤرخ في 28 اكتوبر2021 المتضمن تعيين السيد: ،

، مقررا مراجعا مكلفا بتقديم الاقتراحات للبت نهائيا في ملف القضية.

- بناء على اقتراحات المقرر المراجع،

- بناء على الأمر رقم 201 المؤرخ في 14 ديسمبر 2021 المتضمن تبليغ مجمل الملف إلى الناظر العام لمجلس المحاسبة،

- بناء على الاستنتاجات الكتابية للناظر العام رقم 336 المؤرخة في 23 ديسمبر 2021،

- بناء على الأمر رقم 23 المؤرخ في 28 ديسمبر 2021 المتضمن تكوين التشكيلة المداولة،

وبعد الإطلاع على اقتراحات المقرر المراجع و استنتاجات الناظر العام، وبعد المداولة طبقا للقانون،

-خلافا لأحكام الأمر رقم 76-102 المؤرخ في 09 ديسمبر 1976 المتضمن قانون الرسوم على رقم الأعمال، المعدل والمتمم، لاسيما المادة 64 منه والمعدلة بالمادة 32 من قانون المالية 2007 والتي تنص على أنه لا يجوز للمدينين بالرسم والخاضعين للنظام الضريبة الجزافية أن يذكروا في فواتيرهم الرسم على القيمة المضافة، قبل المحاسب تسديد مذكرة اتعاب تتضمن الرسم على القيمة المضافة بمبلغ 72.000,00 دج في غياب ما يثبت خضوعه للنظام الحقيقي.

- حيث جاء في اجابة المحاسب بأنه قام باسترجاع المبلغ وهذا بناءا على الوصل رقم 1570 المؤرخ في 25 اكتوبر 2021.

إن إجابة المحاسب مقنعة ومؤسسة وعليه ارتأت التشكيلة المتداولة اعفاء المحاسب من المسؤولية الشخصية والمالية في هاته النقطة؛

-خلافا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 09-78 المؤرخ في 11 فيفري 2009 المحدد لأتعاب المحضر القضائي لاسيما المادة ثلاثة منه التي حددت اتعاب التبليغ بـــ 1200 دج، قبل المحاسب تسديد مذكرتين لأتعاب المحضر رقم 01 بمبلغ 21.420,00 دج والثانية رقم 01 بمبلغ .41.412,00 دج المسددتين بموجب الحوالتين 351 المؤرخة في سبتمبر 2018 و الحوالة رقم 488 المؤرخة في 19 نوفمبر 2018 رغم تضمنها الرسم على القيمة المضافة بمبلغ 10.032,00 دج.

-حيث جاء في اجابة المحاسب بأن المحضر خاضع للنظام الحقيقي ويتم دفع الرسم على القيمة المضافة بناءا على رقم الاعمال المحقق، ج 50 للسنة المعنية.

ان اجابة المحاسب مقنعة ومؤسسة وعليه ارتات التشكيلة المتداولة اعفاء المحاسب من المسؤولية الشخصية والمالية في هاته النقطة؛

- خلافا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 90-21 المؤرخ في 15 اوت 1990 المتعلقة بالمحاسبة العمومية لا سيما المادة 08 منه، قبل المحاسب تسديد نفقات الكهرباء للكشافة الاسلامية ، بناءا على ثلاثة فواتير بمبلغ 41.567,00 دج.

- حيث جاء في إجابة المحاسب بأن المقر ملك بلدي ومسجل في الملحق 29 لهذا لم يعترض على تسديد الفواتير، مرفقة بشهادة ادارية من البلدية.

ان اجابة المحاسب مقنعة ومؤسسة وعليه ارتأت التشكيلة المتداولة اعفاء المحاسب من المسؤولية الشخصية والمالية في هاته النقطة؛

- خلافا لإحكام المرسوم التنفيذي رقم 96- 132 المؤرخ في 13 ابريل 1996 المتضمن تحديد اسعار الدقيق والخبز في مختلف مراحله تم قبول تسديد فاتورة اقتناء مادة الفرينة بأكثر من السعر 27,50 دج /كلغ وهو السعر القانوني، قدر المبلغ المسدد بالزيادة 135.000,00 دج

حيث جاء في إجابة المحاسب بأنه تم استرجاع المبلغ بموجب الوصل رقم 1568 المؤرخ في 25 اكتوبر 2021.

ان اجابة المحاسب مقنعة ومؤسسة وعليه ارتأت التشكيلة المتداولة اعفاء المحاسب من المسؤولية الشخصية والمالية في هاته النقطة؛

ولهذه الأسباب و من اجلها يقرر ما يلي:

والبت بقرار نهائي يتضمن اعفاء المحاسب السيدة ؛ ومنحه الابراء عن تسييره للسنة المالية 2018 لبلدية ،)؛ طبقا لأحكام المادة 83 الفقرة الاولى من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل و المتمم.

بهذا صدر القرار النهائي المؤرخ في 2021/12/29 من قبل مجلس المحاسبة الغرفة الإقليمية للبليدة المجتمعة في تشكيلة مداولة برئاسة السيد: ، رئيس الفرغ وبحضور السادة:

- عضوا
- عضوا
- عضوا
- عضوا

و بحضور القاضي المقرر سني اسماعيل وكاتب الضبط لدى الغرفة السيد ي؛

يكلف كاتب ضبط الغرفة الإقليمية للبليدة بتسجيل هذا القرار النهائي الممهور بالصيغة التنفيذية الذي يتضمن اربع (04) صفحات مرقمة و مؤشرة و تبليغه إلى السادة:

- الناظر العام لمجلس المحاسبة.
- د ؛ المحاسب العمومي لبلدية ب ن (ولاية البليدة).
- وزير المالية.

رئيس التشكيلة المقرر المراجع كاتب الضبط

الجمهـوريـــة الجزائـــريـــة الديمقراطيـــة الشعبـــية

الغرفة الإقليمية بالبليدة

القضية:مراجعة حساب التسيير لبلدية ، (ولاية الجلفة) لسنة المالية 2017

المحاسب:

رقم العملية : 2020/30

قـــــرار مؤقـــــت

رقـــــم مـــــؤرخ في2021/04/04

ان مجلس المحاسبة، الغرفة الإقليمية للبليدة، المجتمعة في تشكيلة مداولة بتاريخ 2021/04/04.

- بمقتضى الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر عام 1416 الموافق 17 يوليـو سنة 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة و المعدل و المـتمم بـالأمر رقـم 10-02 المؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق 26 اوت سنة 2010 لا سيما المـادة 78 منه،
- بمقتضى القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجـب عـام 1432 الموافـق 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية،
- بمقتضى القانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المعدل و المتمم.
- بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 27 جمادى الثانية 1416 الموافق 20 نوفمبر 1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة لا سيما المواد 22 و 50 إلى 53 منه،

- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 28 صفر عام 1412 الموافق لـ 7 سبتمبر 1991 المحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات و كيفيات اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين،
- بمقتضى قرار رئيس مجلس المحاسبة المؤرخ في 25 شعبان 1416 الموافق 16 جانفي 1996، المحدد لمجالات تدخل غرف لمجلس المحاسبة ويضبط إنقسامها إلى فروع، المعدل،
- بناء على الأمر رقم 30 الصادر عن رئيس الغرفة الإقليمية للبليدة بتاريخ 05 **مارس** 2020 المتضمن تعيين السيد : مقررا لمراجعة حساب تسيير بلدية (ولاية الجلفة) للسنة المالية 2017،
- بناءاً على القرار رقم 249 المؤرخ في 31 ديسمبر 2017 الصادرين عن المديرية الجهوية للخزينة بسكرة، والمتضمنين تعيين السيد كأمين خزينة مابين البلديات حد الصحاري.
- بناء على اقتراحات المقرر ،،
- بناء على الأمر رقم 37 المؤرخ في 2020/09/16 الصادر عن رئيس الغرفة الإقليمية للبليدة المتضمن تبليغ الملف إلى الناظر العام،
- بناء على الاستنتاجات الكتابية للناظر العام رقم 34 المؤرخة في 2021/03/01،
- بناء على الأمر رقم 08 المؤرخ في 2021/03/28 المتضمن تكوين التشكيلة المداولة،

وبعد الإطلاع على اقتراحات المقرر واستنتاجات الناظر العام، وبعد المداولة طبقا للقانون؛

يصدر القرار التالي نصه :

-حيث انه وخلافا لأحكام مرسوم تنفيذي رقم 16-87 المؤرخ في أول مارس سنة 2016، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 11-108 المؤرخ في 6 مارس سنة 2011 الذي يحدد السعر الأقصى عند الإستهلاك و كذا هوامش الربح القصوى عند

الإنتاج و الإستيراد و عند التوزيع بالجملة و التجزئة لمادتي الزيت الغذائي المكرر العادي و السكر الأبيض، قبل المحاسب تسديد الفاتورة رقم 04 /2018 بمبلغ 10.590.868,20 دج تتعلق باقتناء مواد غذائية لصالح المدارس الابتدائية من عند المورد تاجر بالجملة عين وسارة ، تتضمن مادة الزيت قارورات 01 لتر بسعر 130 للقارورة ، بينما تحددها المادة 02 من المرسوم السابق ب 125 دينار، تم تسديدها بموجب الحوالة رقم 339 بتاريخ 09 اكتوبر 2017 بمبلغ 1.846.835,00 دج

الفواتير المعنية هي كما يلي:

بلغ عدد القارورات 800 قارورة مقتناة بفارق في السعر يبلغ 05 دج وعليه المبلغ المسدد بغير وجه حق هو 4.000,00 دج

- حيث انه وخلافا لأحكام المرسوم التنفيدي رقم 96- 132 المؤرخ في 13 افريل 1996 والمحدد لأسعار الدقيق والخبز في مختلف مراحل التوزيع، قبل المحاسب تسديد الفاتورة رقم 01 /2017 بمبلغ 11.925.960,00 دج من عند المورد ـ قصر البخاري ، تتعلق هاته الفاتورة باقتناء مواد غذائية في اطار قفة رمضان تتضمن مادة الفرينة كيس 25 كلغ بسعر 850 دج ، بينما تحددها المادة 01 من المرسوم السابق ب 592,50 دينار ، الحوالة رقم 153 بتاريخ 2ّ0 جويلية 2017 بنفس مبلغ الفاتورة ، تم اقتناء 2400 كيس بفارق سعر 257,50 دج ، وعليه المبلغ المسدد بغير وجه حق يقدر ب 618.000,00 دج.

- حيث انه وخلافا لما تنص عليه احكام قانون الرسم على القيمة المضافة لا سيما المادة 09 الفقرة الثانية الخاصة بالإعفاء من الرسم على القيمة المضافة على الحليب ، قام المحاسب بتسديد الفاتورة رقم 20 /2016 بمبلغ 10.833.608,00 دج بموجب الحوالة رقم 362 المؤرخة في 20 مارس 2018 بنفس مبلغ الفاتورة ، من عند شركة الجلفة تتعلق هاته الفاتورة باقتناء مواد غذائية في اطار قفة رمضان لسنة 2016 ، بالرغم من انه تم تطبيق الرسم على القيمة المضافة 17 % على مواد معفاة مثل الحليب.

المبلغ المسدد بغير وجه حق هو 224.536,00 دج.

ان المحاسب العمومي بتسديده لهذه النفقات لم يتقيد بالإجراءات المنصوص عليها ضمن احكام المادة 36 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 1990/08/15 المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل والمتمم، والتي تفرض مراقبة شرعية النفقات ومطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

لهذه الأسباب ومن أجلها يـــــقرر ما يلي:

يأمر المحاسب السيد: بصفته المحاسب العمومي لبلدية بتقديم إجابته المتضمنة تفسيراته وتبريراته للنفقات المسددة المذكورة في هذا القرار، المرفقة عند الاقتضاء بكل الوثائق والمستندات لإبراء ذمته تحت طائلة إقحام مسؤوليته المالية والشخصية طبقا للأحكام المنصوص عليها في المادة 83 (الفقرة الثانية) من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة؛ و ذلك في أجل شهر ابتداء من تاريخ تبليغه هذا القرار المؤقت.

بهذا صدر القرار المؤقت المؤرخ في 2021/04/04 من قبل مجلس المحاسبة الغرفة الإقليمية للبليدة المجتمعة في تشكيلة مداولة برئاسة السيد: ، رئيس الغرفة وبحضور السادة:

- رئيس الفرع
- عضوا
- عضوا

و بحضور القاضي المقرر سني اسماعيل والأنسة كاتبة ضبط الغرفة الإقليمية للبليدة؛

تكلف كاتبة الضبط بتسجيل هذا القرار المؤقت الذي يتضمن اربـــع (04) صـــفحات وتبليغه إلى المحاسب، السيد عياد العيد.

رئيس التشكيلة القاضي الـــمـــقرر كاتبة الضبط

الملخص:

انطلاقا من كون ان الحوكمة أفضل أسلوب لممارسة إدارة السلطة في الدولة وفي مؤسساتها، كما ان تطبيق الحوكمة يعتبر أفضل أسلوب لتحقيق التنمية مستدامة في ظل الشفافية وسيادة القانون" ، جاءت هاته الدراسة لتعالج دور الرقابة المالية العليا في تعزيز الحوكمة في القطاع العام وتدعيم الشفافية والمساءلة ومحاربة الفساد وهذا من خلال دراسة حالة رقابة الغرف الاقليمية لمجلس المحاسبة على مالية الجماعات المحلية؛

توصلت الدراسة الى ان الغرف الاقليمية لمجلس المحاسبة من خلال تطبيقها لأنواع مختلفة من الرقابة لا سيما رقابة نوعية التسيير فهي تساهم بشكل كبير في تعزيز الشفافية والمساءلة ومحاربة الفساد و الرفع من الاداء في الجماعات المحلية، كما أن التقارير التي تنشرها أو تلك التي تقدمها للهيئات التشريعية وللسلطات العليا في البلاد تساهم بشكل مباشر في زيادة ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة؛ بحيث توجد علاقة مباشرة بين الحوكمة الرشيدة و زيادة ثقة المواطن ؛ كما توصلت الدراسة كذلك الى أن التزام الغرف الاقليمية بالمعايير الدولية للانتوساي INTOSAI ISSAIs للرقابة المالية من شانه ان يساعدها في تحقيق اهدافها في تعزيز الحوكمة في الجماعات المحلية.

الكلمات المفتاحية: رقابة مالية عليا ، مجلس المحاسبة ، جماعات الاقليمية، حوكمة، شفافية ، مساءلة.

Summary:

To begin with the fact that governance is the best method for practising power management in the state and its institutions, in addition to that the application of governance is considered the best method to achieve sustainable development in light of transparency and the law Rulling." This study was founded to deal with the rule of financial supreme audit to strengthen governance in the public sector to support trasparency , Accountability and the fight against corruption, through studying the case of the territorial chambers(Court of Auditors) Audit on financial local governments.

The study concluded that The territorial Chambers of the Court of Auditors, through their application of different types of Audit, especially performance Audit, contribute significantly to enhancing transparency and accountability, Anti-corruption and raising performance in local governments. The reports you publish or those you submit to legislative bodies and to the highest authorities in the country contribute directly to increasing citizens' confidence in state institutions; So that there is a direct relationship between good governance and increasing citizen confidence; The study also found that the commitment of The territorial Chambers to the international standards of INTOSAI ISSAIs for financial audit would help them achieve their goals in strengthening governance in local governments

Keywords: supreme financial control, Court of Auditors, finances of local governments (municipalities), governance, transparency, accountability