



جامعة أمحمد بوقرة - بومرداس
Université M'Hamed Bouguerra - BOUMERDES
المكتبة الجامعية
ر.س.ب. 331.043.21/A81

Ministère de l'Enseignement
Supérieur
et de la Recherche Scientifique
Université M'Hamed BOUGARA
Boumerdès
Faculté des Sciences Economiques
et des Sciences de Gestion et des
Sciences Commerciales



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة أمحمد بوقرة بومرداس
كلية العلوم الاقتصادية و علوم
التسيير و العلوم التجارية

مراقبة التسيير في الجماعات المحلية
محاولة للعرض سيرورة مراقبة التسيير في بلدية الجزائر
الوسطى

مذكرة لنيل درجة الماجستير
في العلوم الاقتصادية و علوم التسيير
فرع : تسيير المنظمات
تاريخ المناقشة: 07/07/2007

إشراف الأستاذ:
د/علي زيان محند واعر

إعداد الطالب:
سليم عماد الدين

لجنة المناقشة:

د/عبد الله بلوناس	.....	أستاذ محاضر	.....	جامعة بومرداس	.....	رئيسا
د/محند واعر علي زيان	.....	أستاذ محاضر	.....	جامعة بومرداس	.....	مشرفا
د/حميد بوزيدة	.....	أستاذ محاضر	.....	جامعة بومرداس	.....	ممتحنا
د/احمد ز غدار	.....	أستاذ محاضر	.....	جامعة الجزائر	.....	ممتحنا
أ/سعاد عقون	.....	أستاذة م م د	.....	جامعة بومرداس	.....	مدعوة



جامعة أمحمد بوقرة - بومرداس
Université M'Hamed Bouguerra - BOUMERDES
المكتبة الجامعية
رقم: 331.043.21/A81

Ministère de l'Enseignement
Supérieur
et de la Recherche Scientifique
Université M'Hamed BOUGARA
Boumerdès
Faculté des Sciences Economiques
et des Sciences de Gestion et des
Sciences Commerciales



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة أمحمد بوقرة بومرداس
كلية العلوم الاقتصادية و علوم
التسيير و العلوم التجارية

مراقبة التسيير في الجماعات المحلية
محاولة للعرض سيرورة مراقبة التسيير في بلدية الجزائر
الوسطى

مذكرة لنيل درجة الماجستير
في العلوم الاقتصادية و علوم التسيير
فرع : تسيير المنظمات
تاريخ المناقشة: 07/07/2007

إشراف الأستاذ:
د/علي زيان محند واعمر

إعداد الطالب:
سليم عماد الدين

لجنة المناقشة:

د/عبد الله بلوناس	أستاذ محاضر	جامعة بومرداس	رئيسا
د/محند واعمر علي زيان	أستاذ محاضر	جامعة بومرداس	مشرفا
د/حميد بوزيدة	أستاذ محاضر	جامعة بومرداس	ممتحنا
د/احمد ز غدار	أستاذ محاضر	جامعة الجزائر	ممتحنا
أ/سعاد عقون	أستاذة م م د	جامعة بومرداس	مدعوة

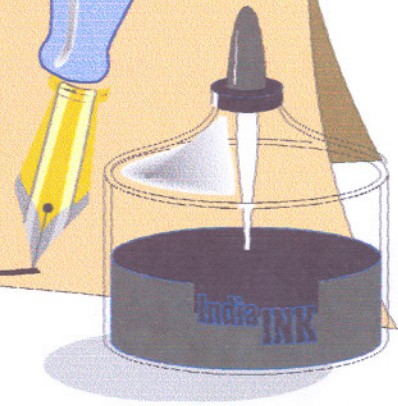
بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الإهداء

إلى أبي وأمي ،

أهدي هذا الجهد المتواضع

عماد

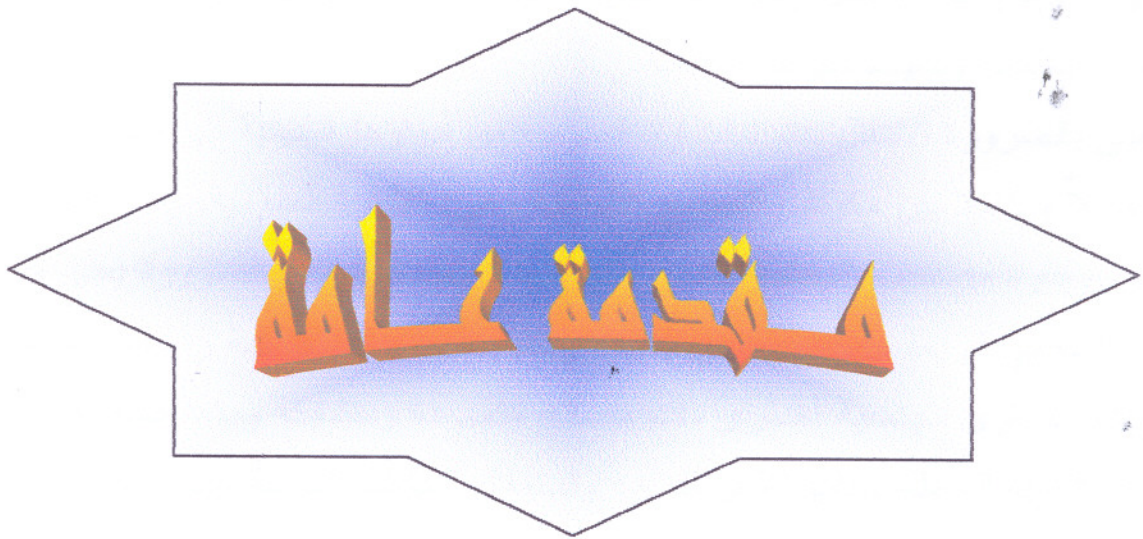


نشكركم

الحمد لله جزيل النعم والحمد لله كثير الكرم
على ما أنعم علينا وأنار به قلوبنا لطلب العلم وبعد:
أتقدم بجزيل الشكر إلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد
على إنجاز هذا العمل،

وأخص بالذكر الأستاذ المشرف: د. علي زيان
الذي كانت تعليماته وآراؤه سنديا لي طوال فترة إنجاز هذه المذاكرة،

كما أتوجه بالشكر إلى كل أساتذتي في كل مراحل التعليم،
على ما بذلوه من أجلي علما وتوجيها ومعرفة وإشرافا.



كما يجب التمييز بين المصطلح المناجمت الذي يعتبر استعمل تقنيات التسيير الحديثة في بيئة غير مستقرة كما هو في المفهوم الإنجلوسكسوني لكلمة management , و بين فعل إدارة الذي يتميز بالاعتماد على المنطق القانوني و تجاهل التغير في البيئة و هو الأكثر استعمالا في الإدارات العمومية الجزائرية.

و سيكون اعتمادنا في هذا البحث بالدرجة كبيرة على المجالات خاصة الأجنبية أين الفكر الليبرالي قطع شوطا كبيرا على أرض الواقع, و أيضا يكون الاعتماد على نشرات جامعية منشورة على الانترنت و على الكتب.

أسباب اختيار الموضوع:

يعود سبب اختيار الموضوع بالخصوص إلى الأسباب الموضوعية التالية و التي هي في نفس الوقت الأسباب الذاتية الأهم:

- أزمة الشرعية و غياب الأداء الناجع في الإدارة و الجماعات المحلية الجزائرية و الذي يعاني منه الكل.
- مناسبة البحث لطبيعية تخصص تسيير المنظمات كون مراقبة التسيير فرع من فروع التسيير، و الجماعات المحلية تمثل أحد أهم أنواع المنظمات.

أهمية الموضوع:

تأتي أهمية البحث من موضوعها الذي يلقي الضوء على تقنيات مراقبة التسيير و استعمالها في إطار الجماعات المحلية، هذه الأخيرة التي تعد أقرب خلية للدولة من المواطن على أقل على المستوى النظري، لكن بسبب ما تعانيه هذه الدولة من أزمات فإن حتى أقرب خلاياها لا تزال بعيدة عن المواطن و تطلعاته.

هذا ما تطلعت له بعض الإدارات العمومية الجزائرية كوزارة الصحة التي تعد برنامج لإدراج المحاسبة التحليلية في تسيير المستشفيات في خطوة أولى من هذا النوع.

أهداف البحث:

إن الغرض من هذا البحث هو محاولة:

1. معرفة كيفية دخول مراقبة التسيير و تقنياته في سيرورة الجماعات المحلية.
2. معرفة مراحل التحول من التسيير المحلي المغلق على المحيط إلى التسيير المنفتح.

مقدمة:

أدت التحولات الاقتصادية والسياسية في نهاية القرن الماضي وبداية القرن الحالي إلى تغيرات جذرية في عالمنا المعاصر، سواء من ناحية التكتلات الاقتصادية أو التحالفات السياسية أو التبادل والصراع الثقافي والأيدلوجي. وقد خلفت هذه التحولات أوضاعاً جديدة تتعلق بأدوار الحكومات والجماعات المهنية و الاجتماعية العاملة فيها وإعادة صياغة العلاقات فيما بينها. كما أن اتساع حجم المجتمعات وزيادة الطلب على الخدمات كماً ونوعاً، والإلحاح في سرعة الاستجابة، بل في المشاركة ابتداء من رسم السياسات العامة التي تهم المواطن ومجتمعه الصغير الذي يعيش فيه بالدرجة الأولى، ساهم في بروز وإنشاء منظمات المجتمع المدني كشريك أساسي للحكومة في تحمل المسؤولية ولتعزيزها بالجهد والفكر والمال وتكمل ما عجزت عن الوفاء به في ظل ظروف اقتصادية ضاغطة وتطلعات وطلبات متزايدة وعاجلة.

هذا يعني بالضرورة الانتقال بفكرة الإدارة العمومية من أدوارها التقليدية إلى وضع جديد أكثر تفاعلاً وتكاملاً بين مكونات المجتمع الأساسية وهي: الإدارة العمومية، إدارة القطاع الخاص، وإدارة مؤسسات المجتمع المدني بتكويناتها المتعددة. وهذا، بالضرورة يعني أن القطاع العمومي لم يعد وحده هو الذي يخطط وينفذ الأنشطة الاقتصادية والخدمية وإنما أصبح شريكاً لقوى مجتمعية أخرى ذات مصالح متعددة ومتشابهة ومتعارضة أحياناً. إن أعباء التنمية الشاملة تتطلب تظافر الجهود واستغلال الطاقات المتاحة عند كل قطاعات المجتمع، دون التمييز بين ما هو عمومي أو خاص. ولقد أصبحت هذه القوى تنادي بأن ينحصر دور الإدارة العمومية في تهيئة البيئة الآمنة والمستقرة التي تشجع المبادرات الفردية والاستثمارات الاقتصادية وتنظيم ومراقبة العلاقات والأدوار بين هذه القوى تفادياً للاحتكاك وصراع المصالح والتأثير الزائد في اتخاذ القرارات الاستراتيجية في الدولة.

إن التوجه نحو تطوير الإدارة العمومية يمر من إدراج مصطلح المناجمنت العمومي الذي ظهر في بداية الثمانينات في الدول الانجلوسكسونية و بالخصوص بريطانيا مع وصول السيدة Margaret Thatcher إلى الحكم سنة 1979

هذا بعد عدة محاولات تطوير تقنيات تسيير الإدارة على فترات، إذ ومنذ 1945 و نهاية الحرب العالمية الثانية وجدت: بداية حركة التنظيم والمنهجية

« Organisation et méthode », ثم فترة ترشيد اختيارات الميزانية « rationalisation des choix budgétaires ».

و حاليا فترة المناجمنت العمومي و التي تسمى أيضا بالطرق الحديثة في التسيير « management public » encore désigné par l'expression « méthodes modernes de gestion ».

هذه الحركة التي هي نتيجة الفكر و الحركة الليبرالية الجديدة و التي تهدف إلى تكيف أدوات المناجمنت -التي أثبت نجاعتها في القطاع الخاص- مع الإدارة العمومية.

ولعل مراقبة التسيير بمفهومها الأنجلوسكسوني الذي يعني القيادة وليس الرقابة من أهم ما على الإدارة العمومية إدراجه في يومياتها في تسيير مصالحها و ذلك كجزء من إدراج المناجمنت العمومي للتطوير الإدارة.

أصبح تسيير الجماعات المحلية حاليا من أهم المواضيع المطروحة على الساحة الاقتصادية و السياسية ، نظرا للدور الهام الذي أصبحت تلعبه هذه الجماعات في دفع عجلة النمو إلى الأمام خاصة مع نمو و اتساع صلاحيتها إذ أصبحت السلطة المركزية تنتزل لها عن عدة مرافق هامة و كمثال على ذلك ما حدث في فرنسا من تولي الجماعات المحلية تسيير الطرق الوطنية و السريعة، و من ثم أصبحت الأنظار متجهة إلى نمط تسيير الجماعات المحلية و محاولة إيجاد الطريقة المثلى التي تمكن من الوصول إلى تسيير فعال و ناجع يسمح بالاستعمال الأمثل للموارد سواء كانت مادية أو بشرية.

هذه الجماعات المتمثلة في الجزائر بالبلدية و الولاية و ذلك حسب الدستور، و التي تعد أيضا أحد أهم أدوات الإدارة العمومية، لكن هذه الإدارة تعاني من نقائص عدة جعلتها بعيدة عن المواطن كل البعد و ذلك بسبب استعمال تقنيات التسيير القديمة و تفشي البروقراطية و انتشار المحسوبية و كل الممارسات التي لا تمت إلى أفكار التسيير الحديث بأي علاقة.

ومن خلال بحثنا هذا نحاول إظهار كيفية إدراج مراقبة التسيير في الجماعات المحلية وبالبلدية خاصة. الجماعات المحلية التي رغم بعض ميزاتها إلا أنها تبقى جزء من الإدارة العمومية. بل و الخلية الأساسية في بناء هذه الإدارة خاصة حين ما يتعلق الأمر بالبلدية. حيث يركز التسيير في الجماعات المحلية وفي البلدية بصفة خاصة على جزئين مهمين هما المورد البشري والميزانية المالية التي تمر من عدة مراحل قبل إعدادها ثم من أخرى قبل إنفاقها (تطبيقها، تنفيذها) و في هذا الإطار سنحاول حصر بحثنا في كيفية إدراج مراقبة التسيير في إعداد و إنفاق الميزانية البلدية:

وذلك وفق الإشكالية التالية: كيف يمكن إدراج مراقبة التسيير في تسيير الجماعات المحلية خاصة ما تعلق بالبلديات ؟

الفرضيات:

1. مراقبة التسيير هي أداة من أدوات مناجمت القطاع الخاص و التي تم إدراجها في قطاع العمومي بصفة عامة و الجماعات المحلية بصفة خاصة.
2. واقع بناء و إعداد الميزانية في البلدية يعتمد على أدوات تقليدية و يكون في بيئة مغلقة وللوصول به إلى اعتبار التغيرات في البيئة يجب المرور من عدة مراحل.
3. بناء نموذج عملي لسيرورة مراقبة التسيير في واقع الجماعات المحلية يواجه عدة صعوبات.

حدود البحث: و يمكن حصر البحث في البعد الجغرافي الذي يتمثل في بلدية الجزائر الوسطى و في إطار صلاحيتها الجغرافية و الإدارية، وحصره في البعد الزمني من خلال طرق تسيير الجماعات المحلية الحالي و المتمثل خاصة في قانون 09/90 المتعلق بالولاية و قانون 08/90 المتعلق بالبلدية و الصادران سنة 1990. و محاولة تعدي هذا البعد إلى الأفاق المستقبلية.

و يمكن تعريف بعض المصطلحات التي سترد عدة مرات في البحث على النحو التالي:

الجماعات المحلية: هي كما جاء في المادة 16 من الدستور الجزائري هي البلدية و الولاية و التي تم تفصيل صلاحيتها في قانوني 08/90 و 09/90 على التوالي.

الإدارة العمومية: هي المؤسسات الحكومية غير ربحية إذ يجب تميزها عن المؤسسات العمومية الاقتصادية ذات الطابع الربحي.

3. محاولة معرفة كيفية بناء سيرورة مراقبة التسيير في جماعات المحلية على أرض الواقع.

المنهج المتبع:

سنحاول استقراء واقع بلدية الجزائر الوسطى في تسيير ميزانيتها و نحاول نقض هذا الواقع و من ثم بناء نموذج لمراقبة التسيير في هذه البلدية و الذي نعتبره صلاحا مبدئيا لكل البلديات.

ومن أجل كل هذا سنحاول تقسيم بحثنا هذا إلى ثلاثة فصول:

نتحدث في الفصل الأول عن انتقال مراقبة التسيير كأداة من أدوات المناجمنت من القطاع الخاص الاقتصادي إلى القطاع العمومي الإداري و ذلك من خلال عرض مفاهيم حول المناجمنت العمومي وعن ظهوره بعد أزمة الشرعية التي ضربت الإدارة. ثم نحاول التحدث عن مراقبة التسيير ودورها البارز في تطوير القطاع الاقتصادي ثم كيفية تحوله إلى الإدارة العمومية و ما رافق ذلك من صعوبات. بعدها نحاول عرض كيفية استعمال بعض أدوات مراقبة التسيير في الإدارة هذه الأدوات سواءا كانت تقليدية أم حديثة.

أما في الفصل الثاني سنحاول عرض واقع إعداد و تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية والبلدية بصفة خاصة وكيفية الانتقال بهذا الواقع المغلق على التغيرات الخارجية إلى واقع منفتح على كل ذلك هذا عن طريق عرض لواقع تسيير ميزانية الجماعات المحلية المنصوص عليها في القوانين و التشريعات بعرض تعريف للجماعات المحلية و كيفية إعداد ميزانيتها و استقلالها المالي ثم طرق و أنواع الرقابة على كل هذا.

وبعد هذا العرض نذكر كيفية التحول في تسيير الميزانية من أدوات الرقابة إلى أدوات المناجمنت عن طريق التحول من منطق الوسائل إلى منطق النتائج و بناء الميزانية على أساس صفر و على الانتقال من إملاء الميزانية و فرضها إلى عقد الميزانية أو المساهمة في إعداد الميزانية.

أما في الفصل الثالث فنحاول بناء سيرورة مراقبة التسيير في البلدية عن طريق عرض صعوبات بناء هذه السيرورة الصعوبات الهيكلية و العملية، ثم عرض لإستراتيجية البناء في الجماعات المحلية شروط النجاح و خطوات وضع النظام.

- تقييم المسؤولين باستعمال معايير غير معيار تحقيق الأهداف المتفق عليها في التفاوض.
- عدم أخذ بعين الاعتبار في التقييم بعض العوامل — عوامل المحيط — التي تؤثر سلبا على تحقيق الأهداف.
- حرمان مسؤولي الوظيفة من المعلومات المناسبة لاتخاذ القرارات الملائمة.

الملك الأردني
عز الدين الحسين طه
أمر الملك الحسين بن طلال
إلى الجدارة العسكرية

الفصل الأول :مراقبة التسيير كأداة من أدوات المناجمنت من القطاع الاقتصادي إلى الإدارة العمومية:

تمهيد:

إن التطور الذي عرفه العالم في السنوات الأخيرة في كافة نواحي الحياة السياسية و الاقتصادية والمالية، فرض عدة معطيات جديدة على المجتمعات و الدول، خاصة ما عرف في الثمنينات من القرن الماضي بأزمة الشرعية بين الدولة و المواطن، و التي ولدت مفهوما جديدا للإدارة العمومية، الذي يستعمل التقنيات التي أثبتت نجاحها في المناجمنت القطاع الخاص بعد محاولة تكيفها.

سنحاول في هذا الفصل عرض مفهوم المناجمنت العمومي الجديد الذي أبرزته أزمة الشرعية، و عرض مظاهر هذه الأزمة لكن في مجتمعنا، ثم نتناول مراقبة التسيير بمفهومها و كيفية توريدها من القطاع الخاص الاقتصادي إلى القطاع العمومي – الإدارات العمومية –، ثم عرض لبعض من أدوات مراقبة التسيير.

المبحث الأول: مفهوم المناجمنت العمومي الجديد و مظاهر فقدان الشرعية:

منذ الثمانينات من القرن الماضي و العالم يشهد حركة تحول في كيفية تسيير المرافق و الإدارات العمومية بسبب تبني مبداء المناجمنت العمومي الجديد في هذه الإدارات، حيث كانت البداية في بريطانيا أولا ثم انتقلت هذه الحركة إلى الدول الغربية الأخرى بدرجات مختلفة، لذا سنحاول في هذا المبحث عرض مفهومها لهذه الحركة و النظريات التي أثرت فيها و بعض مظاهرها في بعض البلدان، ثم نحاول عرض مظاهر فقدان الشرعية في الجزائر هذه الأزمة التي كانت السبب الأول لتبني المناجمنت العمومي في أوروبا و العالم الغربي رغم أنها لم تكن هناك بنفس الحدة التي هي عليها هنا.

المطلب الأول: مفهوم المناجمنت العمومي الجديد: ثورة على البيروقراطية:

في سنة 1915 قام عالم الاجتماع ماكس ويبر Max Weber بتأكيد في كتابه Wirtschaft und Gesellschaft على أن البيروقراطية هي الوسيلة الأكثر عقلانية لممارسة المراقبة المستمرة على العنصر البشري، و أنها الأكثر فعالية لإدارة الأجهزة الحكومية.

حيث أن مصطلح البيروقراطية ارتبط تاريخيا بتطور الدولة الحديثة و بتطور الإدارات العمومية، ويعد ماكس ويبر هو واضع الإطار النظري لهذا المفهوم الذي كان من المفروض أن يكون النموذج الأكثر فعالية في تسيير المنظمات، إذ يقول Levergue «نقصد بالبيروقراطية المفهوم المطور من طرف ماكس ويبر Max Weber لوصف إحدى أهم مبادئ التنظيم، سواء كان هذا التنظيم الهرمي للوظائف أو تنظيم سلطات و مهام هذه الوظائف، نسمي بالبيروقراطية التطور الذي عنده تكون القرارات الصادرة من طرف السلطة قادرة على التأثير على الأفراد و المنظمة، والمنظمة البيروقراطية تتميز بالنقييد بالإجراءات الكتابية، التقسيم الواضح لمجالات التدخل، هيكل تنظيمي واضح، تسيير مقيد، و تتميز أيضا بموظفين أكفاء و محترفين (حائزي على شهادات ملائمة للوظيفة)، يعملون بنظام الدوام الكامل، مستقرون، و لا يتأثر عملهم بحياتهم الخاصة. هذا النموذج صالح خاصة للتوظيف العمومي، لكن أيضا لإدارة المؤسسات الخاصة...»¹.

¹ Lavergue.B: pour Une Approche Sociologique de la Buteaucratie.Horald-breck. Edions Mason.1998 .p 88

لكن بالعودة إلى تاريخ الإدارة، خاصة في العشرينيات الأخيرة من القرن الماضي فإن مفهوم البيروقراطية لم يتلق أي قبول و بالعكس عرف عدة انتقادات و على كل المستويات. خاصة في ما يتعلق في كون المنظمات البيروقراطية منظمات منغلقة على التحولات و التغييرات الخارجية الشيء الذي جعلها بعيدة عن تطلعات المواطنين و خلق بينهما فراغ كبير عرف بأزمة الشرعية¹،

منذ عدة سنوات ضربت أزمة الشرعية المؤسسات العمومية مما ساعد على ظهور مصطلح جديد هو المناجمنت العمومي الجديد New Public Management في بريطانيا أولا ثم عدة دول الأنجلوسكسونية (أستراليا، نيوزيلندا...) هذا المصطلح أو المفهوم الجديد في تسيير المرفق العمومية يهدف خاصة للإدراج طرق و آليات المناجمنت القطاع الخاص الاقتصادي -و التي أثبت نجاعتها- في تسيير الإدارات العمومية².

المناجمنت العمومي الجديد يهدف إلى إدراج تقنيات مناجمنت القطاع الخاص في الإدارة العمومية و الوصول بها إلى مصطلحات الأداء الناجع، الفعالية، الفاعلية، حيث يعتبر " مجموعة عناصر جديدة في تسيير الإدارات العمومية و التي تفرض عليها - أي الإدارات العمومية - بعد أن كانت تخضع للمنطق و البعد القانوني فقط إدراج المنطق الاقتصادي بإدراج مفاهيم الأداء الناجع و الجودة"³.

¹ Hachimi SANNI YAYA, : **LA GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES HUMAINES DANS LES ORGANISATIONS PUBLIQUES : PRATIQUES, LOGIQUES DES ACTEURS ET PERSPECTIVES, DANS UN CONTEXTE DE « NEW PUBLIC MANAGEMENT » : CAS DE LA SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC (SAAQ)**, DOCUMENT DE TRAVAIL, Faculté des sciences de l'administration Université Laval Québec. 2004, Canada, p 5
تاريخ التحميل 2006/03/15 : archimede.bibl.ulaval.ca/di/files/191/1-7-191-20040428-1.pdf

² Hachimi Sanni Yaya, : **Les partenariats privé-public comme nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique: ancrages théoriques et influences conceptuelles**, La Revue de l'innovation: La Revue de l'innovation dans le secteur public, Volume 10 (3), 2005, article numéro 1. p 6
التحميل يوم 2006/03/15 : www.innovation.cc/francais/yaya1-final.pdf

³ Bernrath, W. : « **Le Nouveau Management Public : Concept, Situation en Wallonie. Quelques Réflexions, Visions et Conclusions Opérationnelles** » Bruxelles, Revue OSF1998, p. 92

كما يعتمد المناجمنت العمومي الجديد في تطويره للخدمة العمومية على عقود الأداء مع العمال الشيء الذي يتيح مجال أكبر لهم في التحرك بسبب التفويض الكلي لسلطة على كل المستويات لكن مع اشتراط مستوى عالي من الأداء.

فالمناجمنت العمومي الجديد يمثل هذا التحول الصعب لكن الضروري في المنظمات العمومية من خلال إعادة هندسة إدارتها بطريقة أكثر مرونة، طريقة يكون فيها ممثلي الإدارة أكثر مسؤولية أكثر حيوية، " فالمناجمنت العمومي الجديد في بعده الإنساني هو نداء إلى تفويض السلطة من أجل الحث على رفع مستوى الأداء و الحث على الإبداع"¹.

ولقد عرفت الدول الأنجلوسكسونية خاصة عدة إصلاحات لتكيف إدارتها مع هذا التوجه الجديد حيث تم²:

- إنشاء الوكالة الإدارية في بريطانيا العظمى.
- مراجعة قوانين الوظيف العمومي في عدة دول، وحذف تسمية موظف لأعوان الدولة في الدنمرك مع تقريب ظروف عملهم للظروف زملائهم في القطاع الخاص في كل من هولندا ايطاليا و السويد.
- تعديل سياسات الأجور، تقرير مبدأ اللامركزية، إدراج مصطلحات الأداء الناجع و استعمال تقنيات التقييم الأداء.
- ابتكار عقود العمل للإطارات السامية، عقود بمدة محدودة، بريطانيا 5 سنوات، هولندا 7 سنوات، بلجيكا 6 سنوات، مع التقييم كل سنتين، عقد ب 5 سنوات قابل لتمديد 3 سنوات مرة واحدة في نيوزيلندا، هذه العقود مست على سبيل المثال 3300 موظف سامي في بريطانيا.

¹ Mercier, J.: **L'Administration Publique. De l'École Classique au Nouveau Management Public.** Presses de l'Université Laval 2002 , p. 377

² BATAC Julien, CARASSUS David : **EVOLUTION DE LA NORME DU CONTROLE ORGANISATIONNEL : DEGRE D'APPLICATION AU CONTEXTE PUBLIC LOCAL,**

تاريخ التحميل www.univ-pau.fr/IAE-CREG/IMG/pdf/Controle_public_local_AFC_2004.pdf
:2006/03/15

- فتح سوق الوظیف العمومي إلى الأجانب (الأوربيين) في بريطانيا.
- تبني اللامركزية في معظم هذه الدول.
- تخريج الكلي لبعض الوظائف كوظيفة الرواتب و الأجور، تسيير الإعلام الآلي في الدنمارك إلى القطاع الخاص، وقد مس هذا الإجراء جزئيا استراليا، نيوزيلندا، كندا و سنغافورة.

هذه الإجراءات مست تقرب كل الدول الصناعية منذ بداية الحركة الجديدة في بريطانيا في بداية الثمانينات. ولقد ساهمت في ظهور هذا المصطلح عدة نظريات لبرالية انطلقت من مناجمت القطاع الخاص و جاءت لنقد البيروقراطية ونقشها في الإدارات العمومية و من أهمها:

1- نظرية تكاليف التبادل: La théorie des coûts de transaction

تسمد هذه النظرية جذورها من أعمال Coase (1937) و التي ظهرت في كتابه طبيعة المؤسسة The nature of The Firm، هذه النظرية تمثل أحد أهم التيارات المسيطرة في النظريات الحديثة للاقتصاد المؤسسة، Coase انطلق في تفكيره من فرضية وضعها قبله بعدة سنوات Roberston (1922) و التي يرى فيها أن الحياة الاقتصادية تخفي " جزر سلطة واعية في محيط، هذه الجزر تتعاون في ما بينها من غير واعية " حيث في الوقت الذي يكون فيه التنسيق بين مختلف أعوان السوق يجرى بطريقة غير مقصودة عن طريق نظام الأسعار، يكون التنسيق داخل المؤسسات بطريقة مقصودة و تحت قيادة المقاول¹.

بنسبة ل Coase الحصول على موارد من السوق يولد تكاليف حيث تمثل هذه، تكاليف اكتشاف السعر المناسب تكاليف مفاوضة و إبرام العقود لكل عملية تبادل. بينما التنسيق الإداري داخل المؤسسة يفرض نفسه لأنه يسمح بالاقتصاد في التكاليف حجتة في ذلك تستمد قوتها في السؤال المطروح من طرف الكاتب و هو ما هي طبيعة المؤسسات و لماذا هي موجودة ؟ و حسب الكاتب فإن المؤسسات موجودة لأنها تسمح بتخفيض تكاليف التبادل بسبب نظام التنسيق المبني على التنظيم الهرمي الذي تملكه، حيث يعبر

¹ Hachimi Sanni Yaya, idem, P 7

عن ذلك في كتابه The nature of The Firm بقوله: " إذا قام عامل بالتنقل من المصلحة X إلى المصلحة Y فإن ذلك ليس بسبب تغير السعر و لكن لأنه أمر بذلك".¹ في نفس هذا الاتجاه و خمس عشرات من بعد Williamson يدخل قراءات جديدة لمجموعة من الأعمال و النظريات ليستخرج منها ما أطلق عليه بنظرية تكاليف التبادل، والتي تأثر بها Williamson بشكل كبير ب: Coase و لكن أيضا بمجموعة من المفكرين الآخرين²:

- Commons (1934) ، أحد أهم وجه الفكر المؤسستي الجديد في الولايات المتحدة الأمريكية و الذي كان يرى أن التبادل هو الوحدة الأساسية في التحليل الاقتصادي.
 - Simon (1945) ، و الذي تنسب إليه نظرية الراشدة المحدودة للأعوان الاقتصاديين.
 - Arrow (1952) ، حيث كان Williamson يقاسمه فكرة أهمية المعلومة للفهم الأحسن للقصود السوق.
 - Chandler (1969) ، الذي أبرز أهمية الإبداع التنظيمي في تطور المؤسسات.
 - Hayek (1945) ، الذي كان يرى أن المعلومة عادة ما تكون غير كاملة، قاصرة، ومكلفة.
- و انطلاقا من كل هذه الأعمال وصل Williamson إلى نظريته و التي تختلف عن نظرة Coase في كونه يرى أن المؤسسة مجموعة عقود و ليس تنظيم هرمي، و انطلاقا من هذه الرؤية يقسم Williamson تكاليف التبادل إلى قسمين:
- قسم يأتي أثناء إنشاء العقد و المتمثل في تكاليف البحث و التفاوض.
 - قسم آخر أثناء سيرورة النشاط الناتج عن العقد.

¹ Hachimi Sanni Yaya, idem, P 7

² Hachimi Sanni Yaya, idem, P 8

و على هذا الأخير ركز Williamson جهده منطلقا من فرضية الراشدة المحدودة للأعوان و أيضا على الطبيعة الانتهازية للمتعاملين الاقتصاديين الذين يستغلون نقص المعلومات للوصول إلى المصالح الخاصة و يستعملون في ذلك الغش و مختلف أنواع الحيل.¹ حسب الكاتب يمكن التميز بين نوعيين من الغش:

- الأول أثناء إنشاء العقد و الذي يمكن أن ينتج عنه ما يسمى بمشكل الاختيارات المتضادة².
- أما النوع الثاني فيحدث أثناء تنفيذ العقد و ناتج من صعوبة تحديد هل كل الأطراف احترمت التزامتها.

2- نظرية الخيارات العمومية: La théorie des choix publics

ظهرت هذه النظرية في نهاية الستينات من القرن الماضي خاصة مع أعمال مدرسة فرجينيا l'Ecole de Virginie هذه النظرية تعبر عن أحد أهم أفكار اللبراليين والبراليين الجدد حيث تضع كفرض لها أن المنظمات العمومية غير فعالة بسبب مجموعات الضغط السياسية و بسبب اللعبة السياسية أيضا.

و تدلل مدرسة الخيارات العمومية على ذلك بأن الأشخاص الذين من المفترض أن يتخذوا القرارات العمومية (السياسيين و الإداريين) سيقومون حتما بتقديم مصالحهم الخاصة و ليس المصلحة العامة كما هو دائر في الخطاب السياسي و ذلك كأي شخص يقوم بأي عمل يومي.³

و يرى أصحاب هذه النظرية أيضا أن هناك تضاد بين الدولة و السوق الذي يمثل الآلية الفاعلة في توزيع الموارد و عليه يرون ضرورة تقليص دور و حجم الدولة قدر المستطاع. حيث أن الدولة عندهم هي الجزء الغير خاضع للسوق و بالتالي إلى إقرار المستهلكين⁴.

كما يرى أصحاب هذه النظرية أن نجاعة المنظمات العمومية متعلق فقط بتحفيز رجال السياسة و المسيرين الذين يرون أنهم لا يعملون أبدا لصالح العام و أنهم مسيروا من

¹ Williamson, : The Economic Instituion of Capitalism. Free Press, New York, 1985,p172

² نظرية الخيارات المتضادة ل Akerlof تركز في أن التبادلات ممكن أن تحدث في منتجات رديئة.

³ Hachimi Sanni Yaya, idem, P 10

⁴ Marris, E : État-Nation et développement économique. Paris, Economica 1994. P 86

طرف مصالحهم الشخصية و الدليل على ذلك ما يحدث من المنتخبين الذين يعطون امتيازات في الصفقات لجهات معينة حتى يضمنوا إعادة انتخابهم.

نظرية الخيارات العمومية تستعمل أدوات الاقتصاد الجزئي لدراسة سلوك الأفراد في الإدارة و الحياة السياسية وتهدف " إلى وضع نظرية عامة للاقتصاد العمومي و تسمح بفعل في مجال العمومي ما يفعل على الاقتصاد الجزئي، إذ الأمر يتعلق بتكميل نظرية الإنتاج و التبادل بوضع نظرية مشابهة لكي تتماشى مع سيرورة الصفقات العمومية.¹

و تضع نظرية الخيارات العمومية أربع أسباب رئيسية تفسر قلة الناجحة في المنظمات العمومية مقارنة مع المنظمات الخاصة:²

- متخذي القرارات في المنظمات العمومية لا يهتمون كثيرا و حتى لا يهتمون تماما للمخالفات المالية و النقدية لأعمالهم و قراراتهم.
- المواطن المالك للمرافق العمومي يملكه بدون اختيار له، هو شريك فيه لشركاء آخرين رغما عنه.
- حقوق الملكية هذه المرافق لا يستطيع الخضوع للعملية التبادل في السوق و لدى فإن تكاليف مراقبة العهدة العمومية أكبر من تكاليف مراقبة أعوان القطاع الخاص الذين يخضعون مباشرة للمراقبة السوق.
- المالك الخاص و بسبب أن حقوق ملكيته تخضع للمبادلة في أي وقت يريد يحاول دائما الرفع من قيمتها أو على الأقل الحفاظ على القيمة الحالية، الشيء الغير موجود في الملكية العامة.

3- نظرية الوكالة: La théorie de l'agence

ظهرت هذه النظرية بداية لتنظيم العلاقة بين المساهمين في الشركات الكبرى و موكليهم (المسيرين)، حسب هذه النظرية فإن الاختلاف في المصالح الموجود بين الفئتين مضاف إليها عدم التأكد يولد تكاليف تسمى بتكاليف الوكالة.

¹ Buchanan, J. & Tollison, R. Theory of Public Choice: Political application of Economics. The University of Chicago Press 1972 , p. 48

² Hachimi Sanni Yaya, op-tic, P 11

و يمكن تعريف علاقة الوكالة ب: " عقد بموجبه يقوم شخص أو عدة أشخاص يدعى موكل بتعين شخص آخر يدعى موكل من أجل القيام بمهمة باسمه الشيء الذي يولد تفويض لموكل بسلطة لإتخاذ القرار".¹

في حالة المنظمات العمومية المسييرين يقومون بالدور الموكل لهم من طرف الدولة التي تعد المالك و المساهم الرئيسي في المرفق العمومي، و لكن بما أن المصالح بين الطرفين غير مترابطة بالضرورة و بما أن المسييرين هم من يقومون باتخاذ القرارات فإنه ينشأ عن ذلك تكاليف مولدة من طرف المسييرين و متحملة من طرف الدولة تسمى هذه التكاليف بتكاليف الوكالة كتكاليف الرقابة حيث يرى أصحاب هذه النظرية أن الفصل بين الملكية و التسيير يولد صراع مصالح بين المسييرين و المساهمين يكون هذا الصراع في الغالب لصالح المسييرين الذين بإضافة إلى أنهم يفرضون برامجهم الخاصة يستطيعون إخفاء بعض المعلومات عن موكلهم الشيء الذي يدفع بهؤلاء إلى اتخاذ قرارات غير سليمة و محاولة منهم لتفادي هذا يقوم الموكلين (الدولة في حالة المنظمات العمومية) بطرح عقود باهظة من أجل حث المسييرين على تسريب كل المعلومات اللازمة.²

4- نظرية الأسواق المثيرة للجدل: La théorie des marchés contestables

طرحت هذه النظرية لأول مرة سنة 1986 من طرف Baumol، Panzer et Willig في كتابهم Contestable Markets and the Theory of Industrial Structure،³ حيث جاءت هذه النظرية تدعima لفكر الليبرالي في الولايات المتحدة الأمريكية حيث تقوم هذه النظرية على فرض أساسي هو أن المنافسة عندما لا تتعرض للحواجز و المعوقات في الدخول و الخروج من السوق فهي تضمن ناجحة المؤسسات حتى لو كان المنافسين قليلون و حتى لو كان الوضع احتكاريًا بسبب التخوف من المنافسين الجدد.

¹ Hachimi Sanni Yaya, idem, P 12

² Jensen, M. C. et Meckling, W. H.: « Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure ». Journal of Financial Economics. 1976, (3) october, p. 48

³ Hachimi Sanni Yaya, idem, P 13

حسب هذه النظرية للوصول إلى تنظيم اقتصادي أكثر نجاعة يجب على الدولة تشجيع المنافسة، و رفع كل الحواجز لدخول السوق الشيء الذي يحتم على المنافسين الحاليين مقاومة حتى المنافسين المحتملين، ذلك بوضع أفضل المنتجات بأفضل الأسعار بفضل الإنتاج بأقل التكاليف و إلا فإن السوق ستعرف منافسين جدد، هذه الآلية تحتم على المؤسسات أن يكون أدائها أكثر نجاعة.

هذه النظرية ترى أن الدولة يجب تترك مكانها للمؤسسات الخاصة وحصر دورها في تطهير المحيط الاقتصادي و خلق الجو المناسب لتنافس في إنتاج السلع و الخدمات المواجهة للمواطن.

كما توجه هذه النظرية انتقادات شديدة لمنظمات العمومية و ترى أنها أدائها أقل نجاعة من المنظمات التي تتعرض للمنافسة، وتقدم انتقادات أكثر شدة للاحتكار خاصة إذا كان من مؤسسات عمومية و ترى أيضا ضرورة تخريج مهام الدولة إلى القطاع الخاص قدر المستطاع.¹

المطلب الثاني: الإدارة الجزائرية: هل تعاني من أزمة الشرعية؟:

يرى الدكتور عمار عماري أن: "الإدارة العمومية في الجزائر لا تختلف عن الإدارات العامة في سائر دول العالم و ذلك من حيث كونها أداة بواسطتها يتم تحقيق السياسة العامة للدولة، إلا أن ما يميزها هو أنها أداة موروثة عن الإدارة الاستعمارية الفرنسية التي اتخذت منها أداة لقمع و طمس الشخصية الجزائرية وجندت لذلك بعض فئات من الجزائريين كان لهم دور فعال في تحقيق مصالح الإدارة الفرنسية... ، و كان دورهم الأساسي ينحصر في كونهم يشكلون حلقة وصل بين الإدارة الفرنسية و الشعب الجزائري".²

كما يمكن ملاحظة على الإدارة الجزائرية بعض الملاحظات و التي هي صور و مظاهر فقدان الإدارة لشرعيتها و تتلخص هذه الملاحظات في:

الملاحظة الأولى: الهوة بين الشعب و الإدارة:

¹ Hachimi Sanni Yaya, idem, P 13

² د عمار عماري: بعض الملاحظات عن واقع الإدارة الجزائرية و سبل إصلاحها للانتماء إيجابيا مع الحركة

العالمية ، جامعة سطيف، 2003 ص 4

يكمن القول بأنه يوجد عدة نقائص في الإدارة الجزائرية و من عدة نواحي لكن الجزء الهام يكمن في وجود حواجز مصطنعة تفصل الشعب عن المسؤولين الإداريين، بحيث نجد المواطن في واد و الإدارة في واد آخر، يمكن القول أن المشكل يكمن في رداءة الأجهزة الإدارية بقدر ما تكمن في سوء الإداريين و عدم كفاءتهم و سوء العلاقة بين الإدارة ككل و المواطن مما خلق ما يمكن تسميته بأزمة ثقة¹.

و نتج عن هذه الأزمة عدة مشاكل يمكن ذكر منها:²

1. إن التغيرات البنيوية التي حدثت في المجتمع بشكل متسارع لم يواكبها تطور في القوانين و التشريعات مما أحدث خلافا كبيرا على مستوى الهياكل من جهة و من جهة أخرى في العلاقة بين المواطن و الإدارة.
2. عدم تحديد الهياكل التنظيمية للإدارات العمومية تحديدا يمكن من تحديد المسؤولين و تنظيم العمل بشكل عقلاني و رشيد.
3. غياب مقياس للنزاعات و العقوبات داخل الأجهزة الإدارية.
4. عدم تشجيع المبادرات الفردية الجماعية.
5. ضبابية شديدة و عدم وضوح موقع المواطن و مشكلاته للفلسفة العامة للتنظيمات الإدارية.
6. عدم الاكتراث و الاستخفاف بمشاكل المواطن.
7. المبالغة في القراءة الذاتية للقوانين.
8. المبالغة في استعمال السلطة التقديرية و التعسف فيها.
9. ضياع مفهوم الخدمة و غياب ثقافة الانتماء للتنظيم.
10. عدم اعتماد تشريعات تتوافق مع طبيعة و خصوصيات المجتمع.

الملاحظة الثانية: إدارة غير فعالة:

في الواقع الإدارة العمومية لا تعمل في فراغ وليست موجودة بمعزل عن باقي الهياكل و المنظمات الأخرى، فهي تتأثر بالنظام الاجتماعي و الاقتصادي ولدى لا يمكن النظر

¹ د عمار عماري، نفس المرجع السابق، ص 5

² وسيط الجمهورية: ملتقى وطني تأسيسي حول هيكلة الإدارة و فعالية وظيفتها في المجتمع، سطيف 23-

إلى الأزمة في الإدارة الجزائرية إلا من خلال المنظور و الإطار العام لنظام الاجتماعي الاقتصادي السياسي... الذي يتميز بجماعات الضغط و قيم و أفكار تربط الإطار العام - الاجتماعي الاقتصادي السياسي - و الإدارة.¹

إن أحد أهم إفرازات هذا النسق من الإدارة هو استخدام المنصب الإداري لتحقيق مكاسب خاصة، ويشمل أيضا أنواعا أخرى من ارتكاب الأعمال الغير مشروعة التي يستطيع المسؤول الإداري القيام بها و من بينها الاحتيال الاختلاس.

فالفساد نفشى خاصة في هذه المرحلة من تاريخ تطور الجزائر بسبب توفر الظروف المناسبة لذلك. فالحافز على زيادة الدخل قوي للغاية، و يتزايد بفعل الفقر و مرتبات الموظفين المنخفضة.²

ويضاف إلى هذا توفر الفرص و سهولة الموقف بسبب كبر حجم الممتلكات العمومية المعرضة لنهب "و السلطة التقديرية متروكة لكثير من أشباه المسؤولين العموميين واسعة، و هذا الضعف المنهجي يتفاقم بفعل اللوائح و القواعد الغير الواضحة و المتغيرة على الدوام و التي لا تنتشر على نطاق واسع، ومن المعتاد أن الخضوع للمساءلة ضعيف، كما أن المؤسسات القانونية المكلفة بتنفيذها غير مهيأة للقيام بهذه الوظيفة المعقدة على نحو جيد".³

وتأثر هذه السلوكيات من بعض الإداريين البيروقراطيين بصفة مباشرة على⁴:

- العقود الحكومية: إذ يمكن للرشاوى مثلا أن تؤثر على اختيار الأطراف التي تقوم بتوريد السلع و الخدمات العمومية، و على الشروط الدقيقة لعقود التوريد. كما يمكن أن تؤثر على شروط إعادة التعاقد أثناء تنفيذ المشروع.

¹ د عمار عماري، مرجع السابق، ص 6

² د عمار عماري، نفس المرجع السابق، ص 6

³ د عمار عماري، نفس المرجع السابق، ص ص 6-7

⁴ التمويل و التنمية، مارس 1998، ص7

- الامتيازات التي تمنحها الإدارة: يمكن للرشاوى أن تؤثر على تخصيص الامتيازات النقدية (الإعفاء الضريبي، الدعم، المعاشات، و التأمين) أو الامتيازات العينية.
 - الإيرادات العمومية: يمكن استخدام الرشاوى لتقليل مبالغ الضرائب أو الرسوم الأخرى المستحقة للدولة من الأطراف الخاصة.
 - التعدي على الضوابط التنظيمية: يمكن للرشاوى أن تعجل من قيام الإدارة بمنح تصاريح بممارسة الأنشطة دون المرور من الدورة التنظيمية المعتادة.
 - التأثير على نتائج العمليات القانونية و التنظيمية: يمكن للرشاوى أن تغير من نتائج العمليات القانونية و التنظيمية، وذلك عن طريق حث الإدارة إما على التقصير في وقف الأنشطة الغير مشروعة، أو محاباة أحد الأطراف على حساب الأطراف الأخرى على غير النحو الواجب في الدعاوى القضائية أو غيرها من الإجراءات.
 - كفاءات الإنجاز وتضخيم تكاليف المشاريع: و ذلك بسبب دخول بعض الإداريين كشركاء في مشاريع مقاولات مع الاحتفاظ بمناصبهم لتسهيل المهمة.
- ومن هذا يمكن القول أن الخلل في الجزائر يكمن في عدم وجود تطابق بين سرعة التغيرات الاقتصادية و الاجتماعية التي تشهدها البلاد والتغيرات البطيئة بل الجمود في إدخال الأساليب الحديثة في اتخاذ القرار و التسيير في الإدارات العمومية للاندماج إيجابيا في الاقتصاد العالمي.

الملاحظة الثالثة: إدارة انطوائية جامدة:

إن تطور المنظمات حسب كثير من المفكرين ناتج عن الضغوط الآتية من قوى المحيط الخارجي¹.

بمعنى آخر أن التطورات السريعة في العلوم و التكنولوجيات خلقت حقائق جديدة، في حين أن المنظمات الاجتماعية لم تستطع أن تسير هذا التطور و في ظل هذا الجمود في الإدارة من جهة و تغير الأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية و كذا الثقافية للمجتمع الجزائري ظهرت الفجوة الهائلة التي تفصل بين المؤسسات و بين إجراءات التنظيم لتقديم الخدمات على أحسن وجه².

في الواقع ما تزال السلطات الإدارية في مجملها إنطوائية ولم تول الاهتمام الكافي للإمكانيات الواسعة المتاحة لها و بالتالي لم تستفد منها تماما. وأكثر من ذلك أنها تركز على الفردية و العشوائية و أهملت المعارف و المبادئ العلمية، فكان لهذا أثر سلبي تمثل في البطء في اتخاذ القرارات و عدم فعالية أدائها و بالتالي تقل حركة النظام الإداري. و لعل من عوارض سوء التنظيم القرارات الإدارية البطيئة و كثرة القرارات الخاطئة و انعدام التنسيق بين المستويات و الوحدات الوظيفية المختلفة و العجز عن الاستفادة من الفرص المتاحة³.

من المؤكد أن نمو و توسع المؤسسات يعرضها إلى مشاكل تنظيمية متعددة تستدعي إعادة تنظيم اختصاصاتها و العلاقات بين وظائفها كما تتطلب تطوير محتوى وظائفها و إعادة توزيع مواردها و البحث عن عمال أكثر كفاءة و عن خدمات أكثر تنوعا حيث تظهر احتياجات جديدة على كل المستويات⁴.

¹ Dolan et Altman : *Entreprises en difficultés : des symptomes aux remèdes*, Revue Française de gestion –janvier 1985 P 58.

² عمار عماري، مرجع سابق، ص 8

³ عمار عماري، نفس المرجع السابق، ص 8

⁴ وسيلة حمداوي: استراتيجية التأهيل التنظيمي و الإداري للمؤسسة الاقتصادية، الملتقى الدولي حول تأهيل المؤسسة الاقتصادية و تعظيم مكاسب الإنعماج في الحركة العالمية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة سطيف 2001، ص 7

لكن هذا لا يوجد في الإدارة الجزائرية بسبب: "عدم اهتمام المسؤولين بإعادة التنظيم الداخلي للتجاوب مع الاحتياجات الخارجية يمكن إرجاعه إلى عدة أسباب أهمها تركيز اهتمامهم وانشغالهم بالأعمال اليومية أو عدم كفاءتهم و نقص تكوينهم..."¹.

الملاحظة الرابعة: محركها موارد بشرية رديئة:

كما يوجه الدكتور عمار عماري انتقادات شديدة لعمال الإدارة و إلى مستوى تكوينهم فيقول: "يضاف إلى كل هذا النقص الكبير للمستخدمين المؤهلين في الإدارة الجزائرية و الذين يمثلون القاعدة لكل البنية الإدارية، في الوقت الذي تزخر فيه الجزائر بكفاءات ذات مستويات عالية و عالمية، كما أن مخرجات الجامعات الجزائرية تعد بمئات الآلاف و في مختلف التخصصات"².

"سأتوقف قليلا عند هذه النقطة لأؤكد بأن التعليم و البحث العلمي الآن أصبح أكثر من أي وقت مضى هو الباب المفتوح لزيادة الفرص الاقتصادية و رفاه الإنسان، و أن المكاسب الاقتصادية في الدول المتقدمة قد كانت إلى درجة كبيرة نتيجة لزيادة في نوعية العمل و بالتالي فإن الطريقة الوحيدة التي يصبح بها الاستثمار اقتصاديا هي إنتاج القوة العاملة الماهرة و المدربة التي أصبحت أهم ركائز الاقتصاد الحديث بل هي المحصلة النهائية لعملية الاستثمار في الإنسان عن طريق التعليم"³.

ثم يضيف أن الإدارة الجزائرية تعرف تضخم في عدد العاملين بها، يرجع ذلك إلى عدة أسباب:

- الميل إلى تزايد كمي أنتج تضخم في موظفي الإدارة بدعوى محاكاة الإدارة في الدول المتقدمة و ما تتضمنه من هياكل تنظيمية و هي بطلاة مقنعة.

¹ عمار عماري، مرجع سابق، ص 8

² عمار عماري، نفس المرجع السابق، ص 9

³ عمار عماري، نفس المرجع السابق، ص 9

- تحويل الإطار الفاشل إلى المراكز الإدارية و خاصة في الإدارة العمومية.
- التوظيف الغير الهادف بسبب البطالة التي و صلت إلى معدل أكثر من 30 بالمائة من اليد العاملة القادرة على العمل.
- عدم اعتبار الإدارة مهنة تستلزم التحضير و التكوين الضروريين.¹

¹ أعمار عماري، نفس المرجع السابق، ص 10

المبحث الثاني: تطور مراقبة التسيير و تحولها إلى القطاع العمومي:

تعد مراقبة التسيير من أهم أدوات المناجمنت التي استعملت في القطاع العمومي خاصة بعد تبني حركة المناجمنت العمومي الجديد في بريطانيا مع بداية الثمانينات من القرن الماضي، هذه الأداة عرفت تطورا كبيرا في القطاع الخاص الاقتصادي قبل أن تستعمل في القطاع العمومي، وسنحاول عرض في هذا المبحث مفهوم للمراقبة التسيير و لأهدافه ثم عرضا لتطوره في القطاع الخاص ثم تحوله و استعماله في القطاع العمومي.

المطلب الأول: مفهوم مهام و أهداف مراقبة التسيير:

1- مفهوم مراقبة التسيير:

وضع المفكرون في مجال التسيير عدة تعاريف و مفاهيم لمراقبة التسيير فنجد:

- **G.PILLOT** " يتمثل نظام مراقبة التسيير في العملية المراد بها

ضمان توحيد الأهداف اللامركزية للنشاطات منسقة من أجل تحديد أهداف المؤسسة مع مراعاة معايير متفق عليها، حيث يشتمل نظام مراقبة التسيير على مجموعة من الأنشطة الداخلية و التي تحتوي بدورها على مجموعة من المهام، كما يعمل أيضا على تنمية الكفاءات الفردية و ذلك عن طريق إدخال نظام تكوين و تأهيل للمهنة المناجر للاكتساب مهارة في هذا الميدان.¹

- **M.GERVAIS** يقول "مراقبة التسيير هي العملية التي يتأكد من

خلالها المسيرين من أن المواد موجودة و مستعملة بفعالية و فاعلية بما يتمشى و تحقيق أهداف المنظمة و من أن التوجهات المقدمة متطابقة مع الإستراتيجية المحددة.²

- و يعرف henri bouquin مراقبة التسيير على أنها " سيرورة تهدف

إلى تشخيص و نمذجة العلاقات بين الموارد و طرق استهلاكها و بين مجموعة الغايات التي جمعت و استهلكت الموارد من أجلها.³

¹ Pillot.G : *Maîtrise du contrôle de gestion*, édition SEDIFOR, 1995, page 20.

² Gervais.M : *Contrôle de gestion*, 7^{ème} édition, economica, 2000, page 20.

³ Bouquin H. : *Le contrôle de gestion*, Paris, PUF, 6^{ème} édition, 2004, page 28.

- أما R.N Anthony فيعرفه أولا في سنة 1965 بـ: "سيرورة التي بواسطتها يحصل المناجر على ضمان الحصول على الموارد اللازمة و استعمالها بطريقة فعالة و فاعلية من أجل تحقيق أهداف المؤسسة"¹ فهو في هذا التعريف يعتبر المناجر شخص ملزم بتحقيق النتائج بفضل عمل أشخاص آخرين.

- ثم في 1988 يذكر R.N Anthony أن مراقبة التسيير " سيرورة التي يقوم المناجر بها التأثير على أعضاء الآخرين في المنظمة من أجل إعمال استراتيجيات هذه المنظمة"² حيث في هذا التعريف مراقبة التسيير ضابط لسلوكات داخل المنظمة. وينتقل فيه R.N Anthony من فكرة التسيير النموذجي للموارد إلى فكرة التأثير على أعضاء الموارد.

من خلال هذه التعاريف خاصة منها المذكورة أخيرا يمكن ملاحظة عدة نقاط هي:

- أن مراقبة التسيير هي سيرورة مقسمة إلى الأنشطة و عمليات مترابطة في المكان و الزمان وتطبق داخل نظام هيكلي للمؤسسة الاقتصادية و بصفة أعم داخل منظمة بجميع أشكالها مؤسسة اقتصادية، إدارة عمومية، جمعية لا ربحية...
- أن مراقبة التسيير تتطلب تدخل نوعيين من الأفراد المناجر من جهة الذين يجب عليهم تحقيق الأهداف عن طريق نوع آخر من الأفراد هم باقي أفراد المنظمة، حيث يقوم المناجر بوضع المخططات التي تسمح بتحقيق الإستراتيجية و ذلك عن طريق جمع دراسة و تحليل المعلومات، و هنا تظهر الحاجة إلى توفر بعض الشروط في مراقب التسيير منها القدرة على الاتصال، الإقناع التحفيز الحث في بعض الأحيان و كذا النقد من أجل التحسين.

¹ Anthony R.N. : "Planning and control systems: a framework for analysis", Division of Research, Graduate School of Business, Harvard University, Boston, 1965. Page 17.

² Anthony R.N.: *The Management Control Function*, The Harvard Business School Press, Boston, 1988. Trad. fr. *La fonction contrôle de gestion*, Publi-Union, Paris, 1993. page 10.

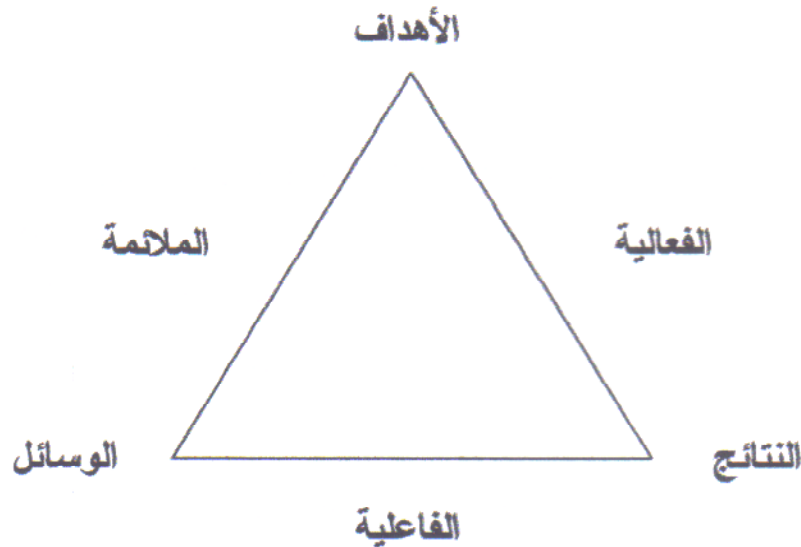
➤ أن مراقبة التسيير مرتبطة بتحقيق الأهداف المسطرة، هذه الأهداف توضع وفق الإستراتيجية العامة و تعد هذه الأهداف بالمنارات و المعالم التي توجه مراقبة التسيير إلى تحقيق استراتيجية المؤسسة.

➤ أن مراقبة التسيير تتطلب وجود موارد سواء مالية، تجهيزات و بشرية و كذلك معلوماتية.

➤ أن مراقبة التسيير تسعى إلى تحقيق الإستراتيجية فهذه هي الغاية من تحقيق الأهداف.

من كل ما سبق يمكن القول أن مراقبة التسيير هي السيرة التي يحاول المناجر من خلالها استغلال الموارد المادية و البشرية من أجل تحقيق الأهداف و بلوغ غاية تطبيق استراتيجية المنظمة.

الشكل الأول: مثلث مراقبة التسيير



المصدر: Loning. H et Pesqueux .Y et Coll : **le contrôle de gestion**, édition Dunod, Paris, 1998 page 6.

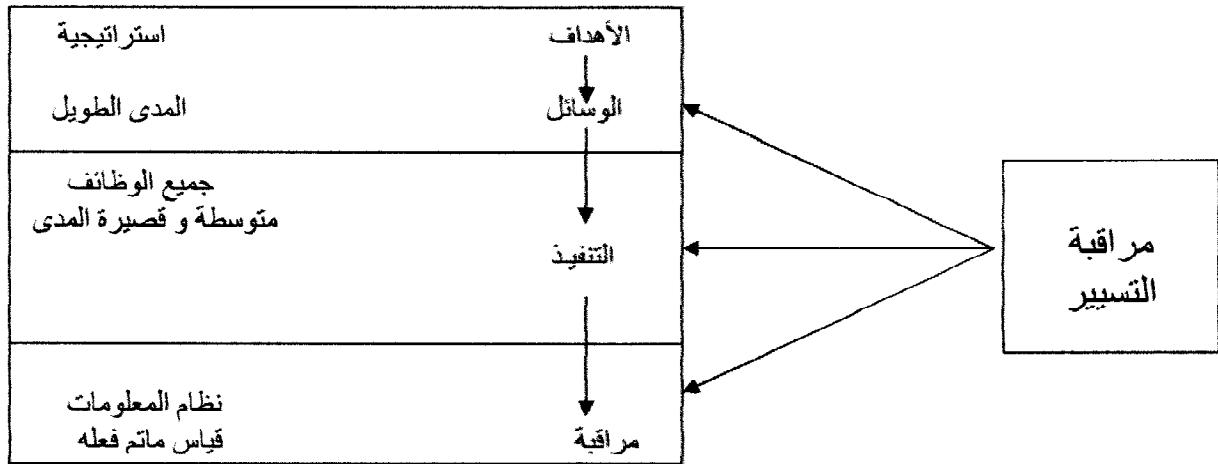
الفعالية: هي العلاقة التي تربط بين الأهداف و النتائج

الفاعلية: هي العلاقة التي تربط بين الوسائل و النتائج

الملائمة: هي العلاقة التي تربط بين الأهداف و الوسائل

كما يمكن أيضا تمثيل مراقبة التسيير كما يلي:

الشكل الثاني: مفهوم مراقبة التسيير.



المصدر: Alazard.C et Separi.S, **contrôle de gestion- manuel et applications**, Dunod, 5^{ème} édition, 2001, page :7.

من هذا الشكل نلاحظ أن مراقبة التسيير تساعد على اتخاذ القرارات المتعلقة بالأهداف والوسائل التي تدخل في تحقيق هذه الأهداف، كما تدخل في تحقيق هذه الأهداف عن طريق الوسائل، و بالتالي فهي تتدخل على مستوى الإستراتيجية وكذا المستويين المتوسط و الطويل و أيضا في الأخير فهي تتدخل في الضبط و المراقبة عن طريق استعمال نظام معلومات.

2- مهام و أهداف مراقبة التسيير:

أ-مهام مراقبة التسيير:

يمكن ذكر أهم وظائف مراقبة و مراقبي التسيير كما يلي¹:

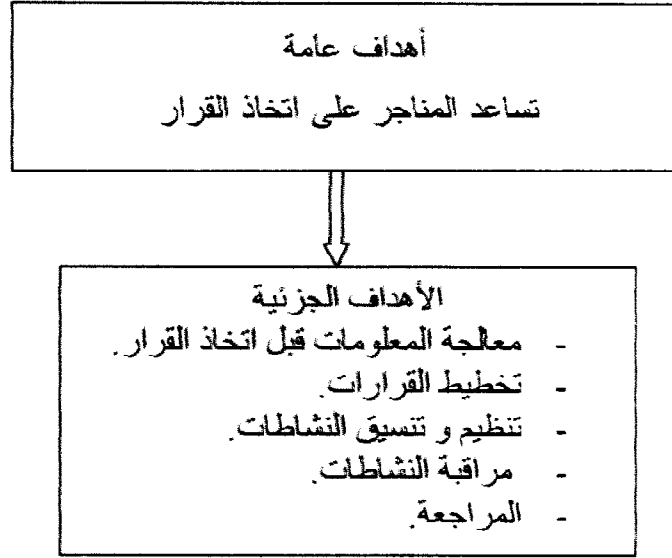
¹ GERVAIS.M : op-cit , page 14.

- يساعد مراقبي التسيير كونهم خبراء في تحديد الأهداف و وضع البناء الهيكلي للمنظمة المناسب لتحقيق هذه الأهداف كما يساعدوا على تحديد العلاقات الأساسية في العمل.
 - العمل على بعث الحيوية في المنظمة عن طريق تحفيز الأفراد للبدل أقصى جهد ممكن.
 - القيام بعملية التقييم للاكتشاف نقاط الضعف و محاولة تصويبها.
 - جمع و تنظيم المعلومات و نشرها في الوقت المناسب خاصة ما تعلق بالمعايير التنافسية الشيء الذي يبقي المنظمة في مجال يسمح لها بالمنافسة و بالتالي البقاء.
 - مقارنة بين الوضع الحالي و الخطة الموضوعة باستمرار و بالتالي التحفيز المستمر كذلك.
 - توضيح و تسهيل و شرح التوجيهات و بالتالي تسهيل تحقيق الأهداف المحددة.
 - قياس تأثير مختلف القرارات على الوضعية التنافسية للمنظمة و تحديد مساهمة كل النشاطات حتى الكيفية في خلق القيمة.
- و بالتالي يمكن القول: " أن مراقبة التسيير ليست مجرد نشاط الذي تقوم به بمراجعة الأهداف و التدقيق بهدف تصحيح، و لا مراجعة الأصول بالرجوع إلى ما حدث سابقا، و إنما هي أداة تساعد المناجر على اتخاذ الإجراءات و التدابير اللازمة و الملائمة في الوقت المناسب".¹
- ب- أهداف مراقبة التسيير:
- تهدف مراقبة التسيير إلى التحكم في التسيير و رفع مستواه و تحسينه و بذلك فهي تتدخل في جميع المراحل اتخاذ القرار:
- تقوم بتصحيح النشاطات السابقة: فهي بذلك تنطلق من مراقبة الماضي.
 - تقوم بتنسيق النشاطات الحالية للمؤسسة أي متابعة الأحداث و متابعة الحاضر.

¹ LAUZEL.P et TALLER .R, contrôle de gestionet budget, SIREY, 8^{ème} edition, 1997,page 09

- تساعد على اتخاذ القرارات المستقبلية و التحضير له.
حيث يمكن توضيح أهداف مراقبة التسيير في الشكل التالي:

الشكل الثالث: أهداف مراقبة التسيير



المصدر: 08: Alazard.C et Separi.S, op-cit page

المطلب الثاني: تطور مراقبة التسيير و انتقالها إلى القطاع العمومي:

1- تطور التاريخي للمراقبة التسيير:

يعود ظهور مراقبة التسيير إلى العشرينيات من القرن العشرين في الولايات المتحدة الأمريكية¹، حيث واجهت المؤسسات الصناعية الكبرى التي كانت تسعى إلى التوسع و الهيمنة مشاكل عدة، حيث عجزت المحاسبة الكلاسيكية عن تحديد مردودية كل نشاط و مدى مساهماته في المردود الإجمالي للمؤسسة، كما كان الشأن في Générale motors و مؤسسة Du pont هذا دفعها إلى البحث عن نظام جديد يسمح بتحديد تكلفة كل نشاط من جهة و من جهة أخرى الحكم على مردودية المؤسسة، وعلى هذا كان ظهور مراقبة التسيير مرتبط بظهور المؤسسات الكبرى

¹ Bouquin H, op-cit « page 19.

و توسعها و كان ذلك أولا في الولايات المتحدة الأمريكية، ولقد عرفت عدة مراحل منذ ميلادها إلى وصولها إلى ما هي عليه اليوم:

- **المرحلة الأولى:** و هي مرحلة التي عرفت الاستعمال المكثف للمحاسبة المالية بطريقة تسمح بالإطلاع على مردودية النشاطات و المنتجات المحققة و المباعية من طرف المؤسسة و في هذه المرحلة ظهر أول استعمال للنسب و المؤشرات الخاصة بالأداء الاقتصادي ذلك منذ بداية القرن العشرين.

- **المرحلة الثانية:** و تمتد من وضع SLOAN لميكانيزمات اللامركزية المنسقة في GM في نهاية العشرينيات حيث لم تحتفظ هذه المؤسسة إلا ببعض الوظائف في مقرها المركزي كما تتميز هذه المرحلة بإنشاء معهد المراقبين الأمريكيين سنة 1930، و امتدت هذه المرحلة إلى الحرب العالمية الثانية و بقيت مراقبة التسيير طوال هذه الفترة منحصرة فقط في الولايات المتحدة.

- **المرحلة الثالثة:** عرفت هذه المرحلة انتشار مراقبة التسيير في أوروبا بسبب الحرب و الإصلاحات التي عرفتها أوروبا الغربية متأثرة بالمد الأمريكي، كما عرفت هذه المرحلة انفصال وظيفة مراقبة التسيير عن وظيفة المحاسبة العامة كما عرفت استعمال مفاهيم جديدة في المؤسسات الخاصة كالاستراتيجية التنبؤ، الموازنات التقديرية التي كان يضعها مسؤولي الأقسام و كان عليهم اقتراح مخططاتهم التشغيلية لكن من جهة أخرى كان لزمهم رفع وتقديم تقارير دورية.

- **المرحلة الرابعة:** امتدت هذه المرحلة من بداية الستينات إلى أيامنا هذه حيث سمح انتشار مبداء المناجمنت بالأهداف بظهور نوع من التنسيق الهرمي مبني على أساس مفاوضة الأهداف، و بالتالي عرفت هذه المرحلة أوج التطور في مراقبة التسيير.

و لقد ساهمت مدارس التسيير في تطور مراقبة التسيير على مراحل حيث نجد:

1- المدرسة الكلاسيكية: كانت الرؤية الاقتصادية الكلاسيكية تعتمد على رفع مستوى الإنتاج لتلبية الطلب و للاستفادة من اقتصاديات السلم للتخفيض التكلفة، لكن هذا لم يمنع من اهتمام رواد هذا الفكر بأهمية الرقابة حيث نجد¹:

- **TAYLOR** أدخل مفهوم التنظيم العلمي للعمل.

- **BODEAUX** قسم الحركات و قام بقياس الوقت اللازم لإتمام كل عملية و هذا لإلغاء الحركات الغير منتجة و زيادة الإنتاجية.

- **WEBER** حلل البيروقراطية على أساس وضع معايير و قواعد عمل يجب احترامها و السير وفقها.

- **H.FAYOL** قام بالتقسيم الوظائف إلى التنبؤ، التنظيم، القيادة، التنسيق و الرقابة و جعل الرقابة الوظيفة الأساسية.

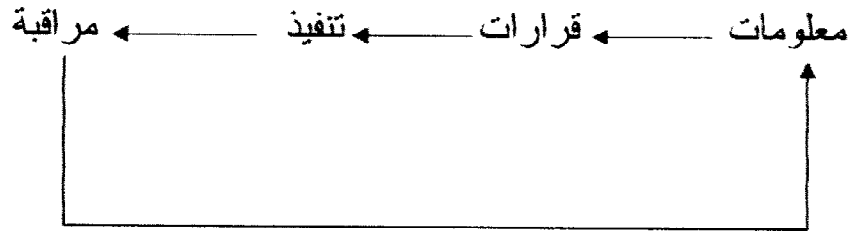
2- مدرسة العلاقات الإنسانية: حيث بين روادها **MAYO, MC GREGOR, HERZBERG**...

أهمية تحفيز العمال و الحد من استغلالهم لا إنساني و أهمية خلق العلاقات الحسنة بين الرؤساء و العمال و إسهام هؤلاء في وضع خطط العمل و تسطير الأهداف، و بالتالي فهذه المدرسة أضافت بعد آخر للمراقبة و ارتقت به من مجرد المراجعة الكلاسيكية للعمل من طرف المسؤول الهرمي إلى فكرة الرقابة الذاتية بسبب أن العامل يتمتع بنوع من المسؤولية.

3- نظرية النظم: تركز هذه النظرية على فكرة أن الكل أكبر من مجموع الأجزاء فهي ترفض فكرة تقسيم الدارسة إلى أجزاء و فهم كل جزء على حدى ثم استخلاص دور المجموع .

فهي تعطي نموذج للمؤسسة يظهرها كنظام قادر على التأقلم مع متغيرات المحيط بفضل آلية التغذية العكسية التي يتميز بها النظام و ما تنتجه هذه الآلية من قرارات تصحيحية، ومن هنا لم يعد دور نظام الرقابة دور ملحقا بل هو عنصر بونياوي في النظام بما يقدمه من: ضمان التوجيه الصحيح للنظام و من خلال تفاعل الأنظمة الجزئية الذي يسمح بقيادة النظام ككل، حيث تظهر فكرة أن النجاح مرتبط أكثر بفكرة التأقلم السريع للمتغيرات أكثر من فكرة التنبؤات البعيدة المدى و بالتالي يظهر أكثر دور للمراقبة في عملية الضبط:

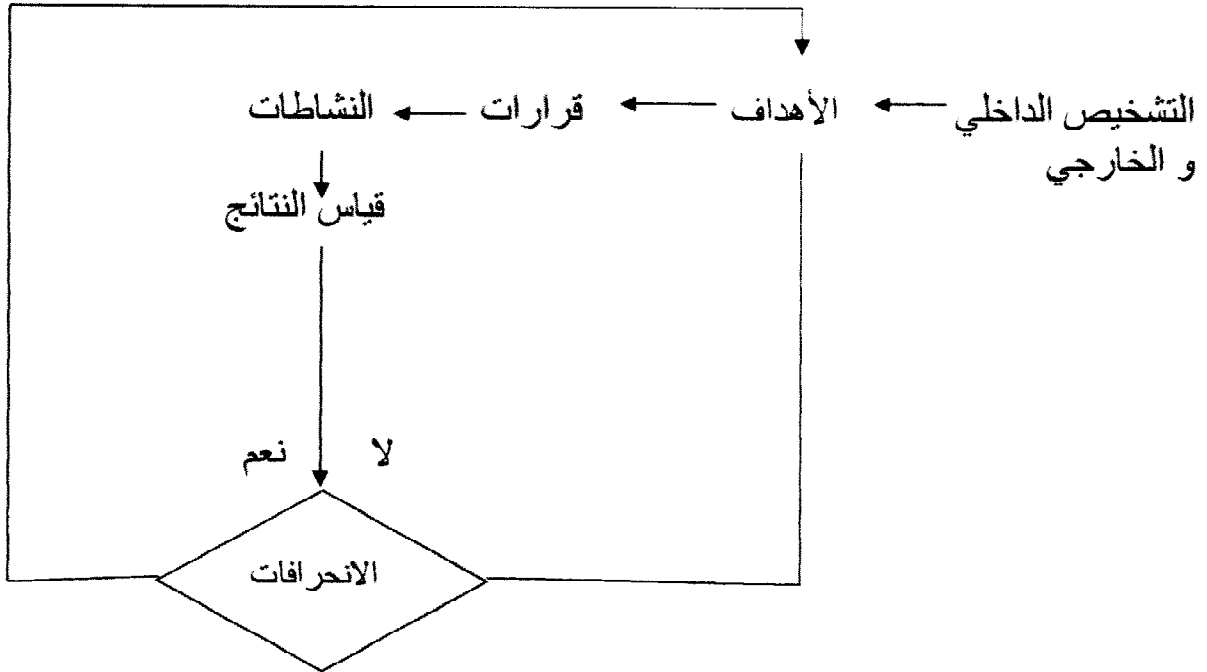
الشكل الرابع: مراقبة التسيير كأداة للرقابة



المصدر: ALAZARD.C et SEPARI.S, op-cit page 24.

الشكل الخامس: نظام مراقبة التسيير:

التغذية العكسية



المصدر: Alazard.C et Separi.S, op-cit page 24.

2- تحول مراقبة التسيير إلى القطاع العمومي: كان تطور مراقبة التسيير حقيقية في المؤسسات الخاصة لدى فإن استعمالاته كانت في الغالب متأقلمة مع مبداء و أهداف هذه المؤسسات خاصة ما كان منها الربح و المردودية، لكن هذا لا يمنع من أن تكون مراقبة التسيير في خدمة التسيير في الإدارات العمومية اللاربحية من أجل تحسين نوعيات الخدمات المقدمة للمواطن مع الحفاظ على ترشيد النفقات. حيث نجد أنه يوجد ثلاث أنماط من التسيير في المنظمات العمومية هي¹:

- التسيير ذو البعد الوحيد: مراقبة النفقات: حيث ينحصر دور التسيير في هذا النمط فقط في مراقبة استعمال الموارد كما نص عليه في الميزانية دون أي تغير أو تعديل. إذ يتماشى هذا النمط مع الجمعيات التي لا تملك موارد إلا المساعدات المقدمة سلفا من طرف الدولة.

- التسيير ذو البعدين موارد - نفقات: توازن الميزانية: حيث يمكن في هذا النمط تعديل و إضافة بعض النفقات لكن بشرط جلب و استحداث موارد إضافية أو الاستغناء عن نفقات مسجلة في الميزانية إذ يتميز هذا النمط بنوع من المرونة مقارنة مع النمط الأول حيث يتماشى هذا النمط أكثر مع المنظمات التي تملك شيء من الاستقلالية المالية خاصة في استقطاب الموارد و على رأسها الجماعات المحلية.

- التسيير ذو ثلاث أبعاد النشاط، الموارد، استهلاك الموارد: مراقبة التسيير: هذا النمط هو النمط الحديث الذي ينادي به اللبراليين الجدد حيث يجب التخلي عن الخطابات المنادية للتحقيق رسالة المنظمة (mission) للصالح خطة عمل واضحة تحمل أهداف مرقمة و مبرمجة متعلقة بهذه الرسالة، فيتم إدخال بهذا بعد جديد و هو مستوى نشاط المنظمة حيث بقدر التقدم في تحقيق الأهداف والخطة المسطرة يكون مستوى النشاط مرتفعاً، دائماً توازناً مع تسيير الموارد و استهلاكها.

ولقد دعت أسباب إلى اللجوء إلى مراقبة التسيير في المنظمات العمومية منها:

[1. صعوبة التحكم في النفقات العمومية.

¹ Michal Charpentier, Philippe Gramdjean, *Secteur public et contrôle de gestion*, Edition d'organisation, Paris ,1998 , page 67

2. الحاجة إلى رفع مستوى التقديرات و التوقعات.
3. التعقيدات في التسيير المنظمات العمومية.
4. تضرب الرهانات السياسية على المستوى الجزئي و على مستوى الدولة ككل و أيضا على المستوى الدولي.
5. ضرورة ربط العلاقة بين الأهداف، الوسائل و النتائج.

المبحث الثالث: بعض أدوات مراقبة التسيير و تكيفها للاستعمال في الجماعات المحلية:

تتمتع مراقبة التسيير كفرع من فروع التسيير و تتميز بتنوع و كثرة أدواتها و التي تم تصدير منها الكثير أيضا إلى القطاع العمومي من ثم إلى التسيير في الجماعات المحلية، و لكننا سنحاول حصر تطرقنا لهذه الأدوات في أداتين أساسيتين في نظرنا على الأقل هما: المحاسبة بالنشاط ABC، و لوحة القيادة Tableau Bord

المطلب الأول : طريقة المحاسبة بالنشاط ABC:

1- مفهوم المحاسبة بالنشاط:

ظهرت المحاسبة بالنشاط Activity Based Costing في الولايات المتحدة في النصف الثاني من عقد الثمانينات من القرن الماضي، و قد تم استعمالها في عدة مؤسسات و عدة مصالح في القطاع العمومي¹.

حيث تهدف هذه الطريقة إلى معالجة النقائص التي وجدت في المحاسبة التحليلية التقليدية عن طريق حساب التكاليف ليس عن طريق وحدات زمنية تقليدية -شهر سنة ... - بل عن طريق دورة حياة المنتج في حد ذاته.

هذه الطريقة تركز أساسا على مفهومين التاليين:

- النشاط Activité

- السيرورة Processus.

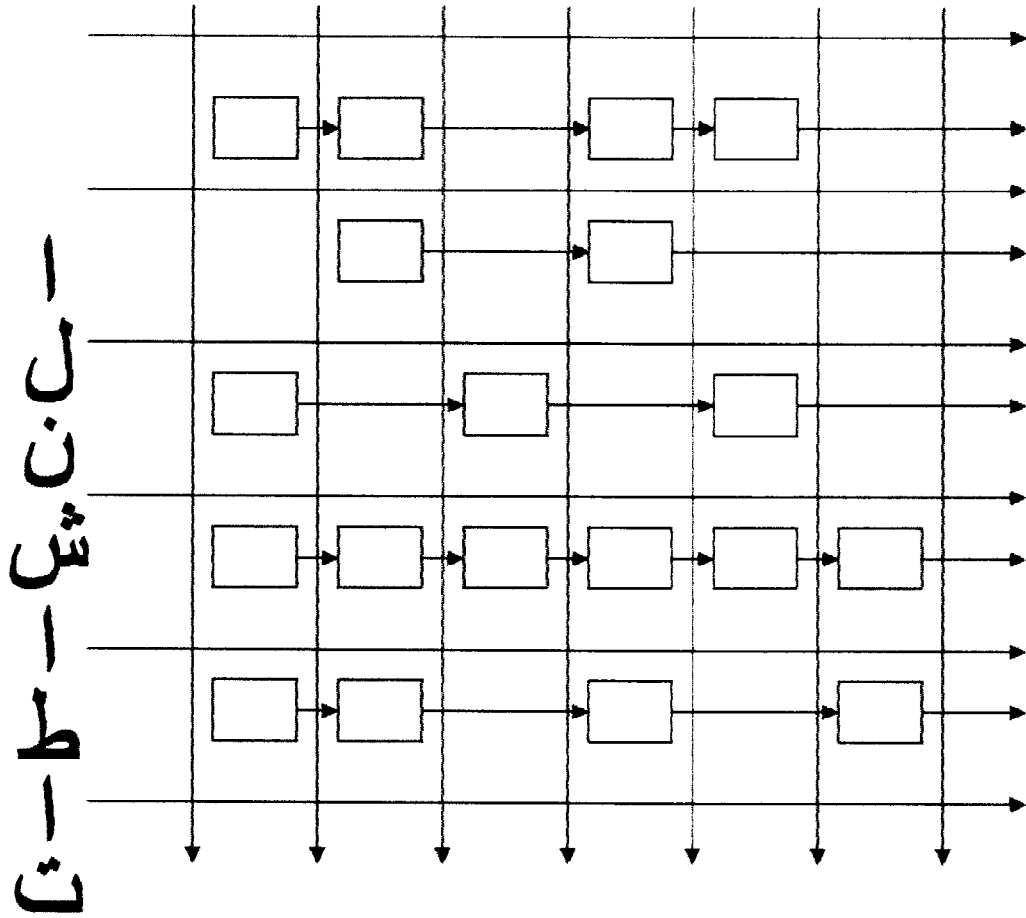
الذان يعطيان نظرة قطاعية Transversal عن المنظمة خلاف المحاسبة التحليلية التقليدية التي تعطي نظرة عرضية.

إذ تنتظر هذه الطريقة - طريقة ABC - إلى المنظمة بأنها مجموعة سيرورات معدة من أجل إنتاج السلع و الخدمات فهي إذن تعطي نظرة قطاعية بغض النظر عن الوظائف المدرجة في هذه السيرورات، فعدة وظائف قد تكون سوى جزء من إحدى السيرورات:

¹¹ Michal Charpentier, Philippe Gramdjean, op-tic, page 177.

الشكل السادس: نموذج المنظمة حسب طريقة ABC

مراكز المسؤولية - وظائف



المصدر: CHARPENTIER, PHILIPPE GRAMDJEAN, IDEM, page 183 MICHAL

فهي إذن تركز على سلسلة التالية:

Taches → Activités → processus → Objets de coût
 المهمة النشاط السيرورة هدف أو سبب التكلفة
 هدف أو سبب التكلفة **Objet de coût**: هو العنصر الذي تنشأ من أجله التكلفة
 كتكلفة الطلبية أو التخزين...
 السيرورة **Processus**: هو مجموعة النشاطات الموجهة للبلوغ هدف عام
 موحد.
 النشاط **Activité**: مجموعة المهام Taches المتجانسة المنتمية إلى نفس سلسلة
 خلق القيمة.

2- حساب التكلفة بطريقة ABC:

هذه الطريقة تقر مبداء تحميل التكاليف المباشرة على المنتجات - سلع
 و خدمات - لكنها تقترح تحميل التكاليف الغير مباشرة بطريقة مغيرة تماما لما
 تقترحه المحاسبة التحليلية التقليدية حيث تنطلق من مبداء:
 المنتجات تستهلك نشاطات

النشاطات تستهلك موارد

إذ بعد تحديد السيرورات و النشاطات تقوم المحاسبة بالنشاط - طريقة
 ABC -:

1- بتحميل التكاليف المباشرة عن طريق ما يسمى مؤشرات الموارد
 Inducteurs de Ressources التي تعد مفاتيح تستعمل بالدرجة الأولى في
 تقسيم الموارد و تحميل الأعباء على النشاطات و أيضا بقياس استهلاك
 كل نشاط و بالتالي التحكم في التكاليف.

2- ثم تقوم هذه الطريقة بالاستعانة بمؤشرات النشاط Inducteurs
 d'Activité التي تسمح بتحميل تكاليف النشاطات على المنتجات.

- بعد هاتين المرحلتين تكون المحاسبة بالنشاط ABC تكون قد وضعت مراقبة التسيير على محورين أساسيين هما:
- محور التحكم في التكاليف و ذلك عن طريق معرفة هيكلية التكلفة في كل نشاط و مولدتها.
 - محور مناجمنت الأداء عن طريق قياس و تحديد العوامل المؤثرة على مستوى الفعلية و فاعلية في النشاط.

3- بعض إسهامات المحاسبة بالنشاط¹ ABC:

أ- إسهامات عامة:

- مقارنة اقتصادية واضحة المعالم: من بين الصعوبات التي يعرفها تطبيق الحاسبة التحليلية التقليدية هو استعمال المصطلحات التقنية غير واضحة المعالم ومتعددة أو على أقل صعوبة الاستعمال على العاملين، حيث أن غياب مشاركة العاملين في ترجمة و إنتاج المعطيات الاقتصادية و استئثار ذلك من طرف المختصين، كل هذا جاءت المحاسبة بالنشاط بخلفه.
- مقارنة تشرك الموردين و الزبائن: مقارنة بالمحاسبة التحليلية التقليدية التي مبناهما على المقاربة العمودية — مقارنة على حسب الوظيفة أو مركز مسؤولية — المحاسبة بالنشاط تطرح نظرة و مقارنة قطاعية التي تتبع ترتيب حسب السيرورة وذلك بربط كل مرحلة من السيرورة إلى المرحلة التي تليها و عادة ما تبدأ هذه السيرورة بالموردين و تنتهي عند الزبون هذا الأخير الذي يجب إرضاءه، أيضا تعد هذه الطريقة المناسبة للمناجمنت بالمشروع Management par Projet.

- طريقة تسهم جميع الفاعلين: بسبب أن هذه طريقة تشرك العاملين في التسيير و بسبب أنها تنتج عن نظرة قطاعية فهي بالتالي تشرك جميع الفاعلين في المنظمة.

¹ Michal Charpentier, Philippe Gramdjean, IDEM, page ,page 190-192

- طريقة تساهم في متابعة سلم القيمة: المحاسبة بالنشاط بإمكانها في كل لحظة مراقبة الترابط بين النفقة و الخدمة المؤداة و بالتالي تساهم في مراقبة و متابعة سلم القيمة.
- طريقة ترقى لتصبح إحدى مركبات المناجمنت: المحاسبة بالنشاط بسبب عدد الفاعلين الذين تساهمهم و تشركهم في انجازها بسبب المؤشرات و الوحدات العمل التي تستعملها و تنتجها تتعدى أن تكون أداة تحكم في النفقات و تصبح أيضا أداة المناجمنت الأداء.

ب- إسهامات في القطاع العمومي:

- يرى ¹ MICHAL CHARPENTIER, PHILIPPE GRAMDJEAN أن المحاسبة بالنشاط هي أكثر ملائمة في القطاع العمومي و هي الأولى بالتطبيق خاصة إذا لم تكن في مواجهة سيرورة نظام محاسبة تحليلية مطبق و مستعمل من قبل هذه الإدارات — و هذا الشيء الموجود في أغلب إدارتنا إن لم نقل في كلها — هذا بسبب:
- جزء هام من التكاليف الغير مباشرة مرجح أوليا: و موزع على النشاطات وهذا أساس و موضوع المحاسبة بالنشاط.
 - توفر المعطيات الإحصائية: مثل عدد زيارات الرقابة المسجلة، عدد الملفات المدروسة، عدد المواطنين المستقبليين.
 - مفهوم النشاط سهل التعيين: مثل دراسة الطلبات، تحرير الفواتير.
 - طرق التحميل تكون أكثر سهولة: استهلاك الموارد من طرف النشاطات و استهلاك النشاطات من طرف المنتجات تكون سهلة التحديد مقارنة باستهلاك الموارد من طرف المنتجات عبر تحديد استهلاك الوظائف.
- رغم هذا فإن استعمال طريقة ABC يوجه بعض الصعوبات:
- اختلاف مفهومي التكلفة Charge و النفقة Dépense: النفقة مصاحبة للتسجيل في الدفاتر المحاسبة العامة و مصاحبة أيضا لتحرك نقدي، فيما تكون التكلفة معبرة عن الاستهلاك، والعادة لا يتم تحميلهما في نفس الفترة.

¹ Michal Charpentier, Philippe Gramdjean, IDEM, page 192

- صعوبة تحديد بعض النفقات: كنفقات العاملين و الاستهلاك.

- مقطعية السيورورات متعارضة في بعض المصالح و المديریات: تستمد طريقة ABC روحها من نظرتها المقطعية لسيورورات بغض النظر عن الوظائف داخل هرم السلطات، لكن في بعض أحيان تكون عدة مراحل من نفس السيورورة مدمجة في نفس الوظيفة.

- تركيبية نظام طريقة ABC أكثر تعقيدا من تركيبية نظام المحاسبة التحليلية التقليدية: بسبب تعدد النشاطات مقارنة بعدد الوظائف مما يستوجب نظام معلومات أكثر تطورا و مصداقية، ويستوجب تنظيم و ممارسة أكثر نجاعة كل هذا يستوجب توفر نظام إعلام ألي فعال.

المطلب الثاني: لوحة القيادة Tableau de Bord:

1- مفهوم لوحة القيادة:

ظهرت لوحة القيادة عام 1930 على خلفية متابعة النسب و البيانات الضرورية التي تسمح للمناجر بمتابعة تسيير المؤسسة نحو الأهداف المسطرة، و ذلك عن طريق المقارنة بين النسب المحصل عليها و النسب المعيارية. ليتطور هذا المصطلح بالولايات المتحدة الأمريكية عام 1948 و كان معمول به من طرف المؤسسات التي تقوم على نظام التسيير التقديري و قد اختلفت تسمية هذه الأداة من "جدول التسيير"، "جدول المراقبة"، "لوحة القيادة"، إلا أن جل التعريفات المقدمة لهذه الأداة لها معنى واحد.

تعريف Norbert Guedj : « لوحة القيادة هي مجموعة مهمة من المؤشرات الإعلامية التي تسمح بالحصول على نظرة شاملة للمجموعة كلها، و التي تكشف الاختلافات الحاصلة، و التي تسمح كذلك باتخاذ القرارات التوجيهية في التسيير، و هذا لبلوغ الأهداف المسطرة ضمن استراتيجية المؤسسة¹. »

تعريف Michel Gervais : « لوحة القيادة تطابق نظام معلومات يسمح في أقرب وقت ممكن بمعرفة المعلومات الضرورية لمراقبة مسيرة المؤسسة في مدة قصيرة و تسهل لهذه الأخيرة ممارسة المسؤوليات². »

¹ Nguedj, " le contrôle de gestion" ED d'organisation, 1995, p 285

² M. Gervais, idem, p 593

تعريف Jean Richard Sulzer : « تعتبر لوحة القيادة على أنها تركيب مرقم للمعلومات الأساسية و الضرورية للمسيرين لتوجيه نشاط التجمع البشري المتواجد تحت السلطة نحو الاستعمال الحسن لوسائل الاستغلال المتاحة لهم¹. »

و يمكن التمييز بين أنواع في لوحة القيادة بحسب تنوع طبيعة المسؤوليات المتواجدة بالمؤسسة و عموما نجد الأشكال التالية:

أولا - لوحة قيادة الاستغلال (الوظيفية) : تساغ بشكل يجعل منها وسيلة مساعدة لتقييم أداء وظيفة ما، حيث توفر المعلومات المباشرة و المفهومة في الظرف الزمني الملائم و تنفرع إلى:

- لوحة قيادة مالية: تمد بجميع المعلومات المتعلقة بالحالة المالية للمؤسسة من مداخيل تكاليف (أجور، علاوات، تكاليف خارج الاستغلال....الخ²).
- لوحة قيادة اجتماعية: هذه اللوحة تمدنا بجميع المعلومات بالمستخدمين المهنية منها و الاجتماعية (عدد المستخدمين، الإطارات، التوظيف، التكوين، حوادث العمل.....الخ) .
- لوحة قيادة تقنية: هذه اللوحة تمس الجانب التقني (عدد الآلات، حالات العطب، الصيانة.....الخ) .
- لوحة قيادة الخزينة: تمدنا بجميع حقوق و مستحقات المؤسسة (أرصدة مختلف الحسابات، الديون.....الخ) .

ثانيا- لوحة قيادة التسيير: و هي تتعلق بكل جوانب نشاط المؤسسة أي أنها حصيلة تفاعل مختلف الأنواع السابقة تحتوي على المؤشرات و المعلومات الأساسية لمتابعة النشاط حسب الاتجاهات و السياسات المسطرة، و هدفها متابعة النتائج و مراقبة التنفيذ المحقق بين مستويات المؤسسة توجه إلى المديرية العامة .

كما يمكن تمييز بعض أهداف لوحة القيادة في:

¹ J.R sulzer, "comment construire le tableau de bord" les objets et les méthodes d élaboration, ED dunod, 1975, p 10.

² Jerome Depuis, " le contrôle de gestion dans les organisation publiques", 1^{er} édition, puf paris, 1991., p 127.

أولاً- لوحة القيادة أداة رقابة و مقارنة: و ذلك لأنها تقوم بمقارنة الأهداف المعيارية المسطرة سابقا مع النتائج المحصل عليها و إظهار الانحرافات على شكل نسب أو قيم مطلقة و هي بالتالي تلفت الانتباه إلى النقاط الأساسية في التسيير، و تشخيص نقاط القوة و الضعف في المؤسسة.

ثانياً- لوحة القيادة أداة حوار و تفاوض: إن الهدف الرئيسي للوحة القيادة هو تسيير عملية الحوار عبر كافة مراكز المسؤولية، و هذا انطلاقا من الاجتماعات المختلفة إذ يمكن للأفراد التابعين المناجر من التعليق عن النتائج المتوصل إليها في إطار نشاطاتهم و على المسؤول في المنظمة أن ينسق بين الإجراءات التصحيحية المتخذة بخلق تلاؤم بين مختلف إجراءات المقترحة من طرف جميع المستويات رغبة منه في توحيد المعايير و خلق خطاب مشترك بين أفراد المنظمة.

ثالثاً- لوحة القيادة تسهل عملية الاتصال و التحفيز: تهدف لوحة القيادة إلى إعلام المسؤولين بالنتائج المحصلة على مستوى كافة مراكز المسؤوليات، و كذلك تساعد على الاتصال الجيد و تبادل المعلومات بين المسؤولين و يمكن أن تساهم أيضا في تحفيز العمال و هذا بإمدادهم بمعلومات أكثر موضوعية و أكثر وضوح لإمكانية التقييم.

رابعاً- لوحة القيادة أداة لاتخاذ القرار: تقدم لوحة القيادة المعلومات الكافية عن النقاط الأساسية التي يجب الاهتمام بها في المؤسسة و تحديد الانحرافات و معرفة أسبابها و إظهار نقاط القوة و الضعف التي يعاني منها كل مركز مسؤولية و القيام بالإجراءات التصحيحية في الوقت المناسب، و يمكن اعتبارها وسيلة للتنبؤ كون أنها تمكن المؤسسة من تفادي الانزلاقات مستقبلا¹.

¹ Claude Alazard et Sabine Separi , " contrôle de gestion " épreuve n 07, DECF, 3^{ème} édition , ED Dunod, 1996, p 333.

2- طريقة وضع لوحة القيادة²¹:

تمر عملية بناء لوحة القيادة بعدة مراحل:

- في البداية يجب التعرف على المهمة الموكلة للوظيفة في المنظمة، عن طريق الإجابة عن الأسئلة التالية: هذه المهمة هذه الوظيفة ماذا تمثل للإستراتيجية المنظمة؟ ما هو النشاطات الموكلة لهذه الوظيفة؟ ما هي الوسائل الموجهة لهذه الوظائف؟ ما هي درجة التفويض و الحرية المقدمة لهذه الوظيفة وفي أي مجال؟

- ثم بعد هذا يجب التعرف على النشاط هذه الوظيفة و على المتغيرات الواجب التحكم فيها من أجل نجاح المهمة، هذه المتغيرات تعتبر عوامل أساسية في التعريف بمؤشرات لوحة القيادة و التي تعد أساسية في قراءة وترجمة معلومات هذه اللوحة.

- في هذه المرحلة يتم تحديد المؤشرات الملائمة و تعييرها — اخضعيها للمعايير حسب أهداف و تطلعات المنظمة —.

- تنظيم نظام المعلومات من أنتاج المؤشرات المختارة.

- المرحلة الأخيرة تعديل شكل لوحة القيادة وإعطاءها الصورة المناسبة التي تسهل قراءة المؤشرات.

و من أجل هذا يجب تفادي بعض النقاط:

- إعطاء و إملاء على مسؤولي الوظيفة هدف غير واقعي دون تمكينهم من التفاوض حوله.

- ربط توفير الوسائل بشروط و إجراءات تؤثر على مستوى التفويض المعطى للمسؤولي الوظيفة.

- إعطاء الوظيفة مهمة الحد من نفقاتها مع عدم إعطاء مسؤوليها حرية التعاقد مع المؤسسات الباطنية المناسبة للإختيارهم.

¹ Michal Charpentier, Philippe Gramdjean, IDEM, page, page 240-241

² Pierre Lauzel, Robert Teller, *Contrôle de gestion et Budgets*, Editions Dalloz, 9^e édition, 2003, page page 173-175

خلاصة الفصل:

عرف العالم في العشرينيات الأخيرة من القرن الماضي أزمة بين المواطن و الإدارات الحكومية سميت بأزمة الشرعية، هذه الأزمة كانت سببا في ظهور مفهوم ومصطلح جديد سمي المناجمنت العمومي و الذي ظهر في بداياته في بريطانيا محاولا أقلمة أدوات مناجمنت المنظمات الاقتصادية للمنظمات الإدارية، ومن هذا جاءت محاولة استعماله في هذا المجال مراقبة التسيير بجميع أدواتها.

وعلى المسؤوليات المالية التي تضطلع بها البلديات والحكومات المحلية بما في ذلك التدخل في الإجراءات الإدارية وتعيينات الموظفين .

- إن النمو السريع للمدن وعجز السلطات المحلية على الوفاء بطلب الخدمات المتزايدة أدى في بعض البلدان إلى تقليص دور البلديات والسلطات المحلية وإلى إنشاء مؤسسات شبه حكومية تابعة ضمناً للحكومة المركزية للإشراف على هذا النمط من الطلب على الخدمات المتزايدة. لا شك في أن اتخاذ خطوة من هذا النوع يقلل من أهمية وجود دور البلديات في التنمية المحلية .

- إن المسؤوليات والسلطات المناطة بالبلديات وبمؤسسات الحكم الحضري المحلي لا تتناسب والموارد المالية المخصصة لها مما يجعل هذه البلديات غير قادرة على تحقيق آمال مواطنيها .

وهناك الكثير غير هذا من التحديات و الذي تجدر الإشارة إليه مثل طبيعة الهيكل التنظيمي والإداري لبعض البلديات والذي يتسم أحياناً بالصرامة الشديدة وبالمركزية التي لا تسمح بالمرونة ، إضافة إلى الافتقار إلى الرؤية التنموية الشاملة وإلى انعدام المنهج في التوجه إلى إرضاء المواطن كمستهلك للخدمات البلدية.

الفصل الثاني
مواقع الميزانية المحلية
والانتقال به إلى البعد
المفتوح على التغيرات الخارجية

الفصل الثاني: واقع الميزانية المحلية و الانتقال به إلى البعد المفتوح على التغيرات الخارجية:

تمهيد:

تعتبر الجماعات المحلية جزءا لا يتجزأ من الدولة ، أي أنها تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية ، التي تعتبر أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري، و التي تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة و الهيئات الإدارية المنتخبة ، تبأشر مهامها تحت رقابة هذه السلطة .

فنتظيم الدولة يستوجب تقسيمها إلى أقاليم ، ولاية و بلدية و بالرجوع إلى البلدية التي تعد الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية فهي تلعب دورا هاما في التكفل بحاجيات المواطنين وذلك عن طريق إعداد و تطبيق ميزانيتها التي تعبر عن أهدافها و عن الكيفية التي تحاول من خلالها تحقيق تلك الأهداف.

لدا سنحاول في هذا الفصل عرض مفهوم الجماعات المحلية في إطار القوانين و التشريعات الجزائرية و كيفية تطبيق الميزانية خاصة في البلدية، وكذا طرق الرقابة على هذا التطبيق، ثم محاولة اقتراح كيفيات لتطوير إعداد الميزانية وذلك بالانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج أو عن طريق الميزانية على أساس صفر. ثم نتطرق إلى بعض طرق تحفيز و إشراك الموظفين و أخيرا نحاول وضع لمحة عن مصطلح الحكمانية الذي أصبح محط أنظار كل السياسات و الإصلاحات في القطاع العمومي.

المبحث الأول: تسيير الميزانية المحلية من خلال النصوص و القوانين في الجزائر:

في الجزائر تعد البلديات و الولايات هي الجماعات المحلية و ذلك بنص الدستور، وتخضع هذه الجماعات إلى قواعد و أحكام في تسييرها و بناء ميزانيتها، كما أنها تتمتع بالاستقلال المالي و لكنها تخضع إلى الرقابات متعددة و من مستويات مختلفة، كل هذا وفق مبداء و قوانين.

لذا سنحاول في هذا المبحث التعريف بالجماعات المحلية و المبادئ التي تخضع لها ميزانيتها ثم عرض لمفهوم مستويات و طرق الرقابة الخاضعة لها هذه الميزانية كل هذا طبق للقوانين و الأحكام الجزائرية.

المطلب الأول: الجماعات المحلية و الاستقلال المالي:

البلدية و الولاية هي الجماعات المحلية للدولة الجزائرية طبقا لأحكام المادتين 15 و 16 من الدستور و معرفتين بالقانونين 08/90 و 09/90 المؤرخين في 07 أفريل 1990 بأنهما وسيلتان للتنظيم المحلي ومشاركة المواطن في إدارة شؤونه عبر المجالس الشعبية المحلية المنتخبة.

فكلمة الجماعات المحلية هي عبارة عن منطقة جغرافية، حيث يقسم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية، و تضم مجموعة سكانية معينة و تنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحلية في شكل مجلس منتخب و لهذه الاعتبارات تعددت تسميتها، فسميت باللامركزية الإقليمية نسبة إلى الإقليم الجغرافي الذي تقوم عليه،

و سميت بالإدارة المحلية لتمييزها عن الإدارة المركزية و لأن نشاطها محلي وليس وطني و سميت بالجماعات المحلية للدلالة على نفس الفكرة و سميت بالحكم المحلي لتمتعها باستقلال واسع عن الحكومة المركزية غير أنها لا تتمتع باختصاصات تشريعية

و قضائية و سميت كذلك بالمجالس المحلية المنتخبة لكونها تنتخب من جهازها التمثيلي من قبل السكان¹.

1- تعريف الجماعات المحلية

- الولاية:

تعرف الولاية بأنها جماعة لامركزية ودائرة حائزة على السلطات المتفرقة للدولة تقوم بدورها على الوجه الكامل و تعبر على مطامح سكانها، لها هيئات خاصة أي مجلس شعبي و هيئة تنفيذية فعالة².

ويعرفها قانون 09/90 بأنها : جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تشكل مقاطعة إدارية للدولة³.

ولعل ما يعبر عن الإدارة الشعبية للمواطن في تسيير شؤون الولاية هو تسييرها من طرف الممثلين الحقيقيين لسكان الولاية⁴.

تنشأ الولاية بقانون ويحدد اسم الولاية ومركزها الإداري ، و التعديل في حدودها الإقليمية يتم بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية و باقتراح من المجلس الشعبي الولائي.

- البلدية:

إن تعريف البلدية تعريفا مانعا شاملا يعتبر من الموضوعات المعقدة و الشائكة لان البلدية حقيقة متشعبة يصعب ضبطها و مع هذا فهي لا تخلو من المبدئين الأساسيين: إن البلدية في المعنى الجغرافي جزء من التراب الوطني ، كما أنها الخلية الأساسية للشعب و الدولة⁵.

¹ صحراوي بن شيحة و اخرون، تسويق الجماعات المحلية، ملتقى دولي حول تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة أبو بكر بلقايد كلية العلوم الاقتصادية و التسيير و العلوم التجارية تلمسان ، السنة الجامعية 2004/2005 ، ص5

² فريدة قصيرمزياني، مبادئ القانون الجزائري، بانتة مطبعة قرفي، 2001، ص 178.

³ قانون رقم 09/90 المؤرخ في 07/04/1990 والمتعلق بالولاية

⁴ أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1989، ص313.

⁵ مسعود شريط، التنمية الإدارية و العمرانية ببلديات و المدن الجزائرية، رسالة ماجستير، معهد علم الاجتماع، جامعة قسنطينة، 1998، ص24.

و يعرفها قانون 08/90 بأنها: الجماعة الإقليمية الأساسية و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تحدث بموجب قانون، و للبلدية إقليم و اسم و مركز¹.
تقوم البلدية بدور كبير في تنمية المجتمع في المجال الاقتصادي وذلك عن طريق ترك مسؤوليات اتخاذ المبادرات الاقتصادية لها وكذا إيجاد حلول في اقرب وقت و في أحسن ظروف ممكنة لمشكلتي عدم الاستثمار الأمثل للموارد البشرية المؤهلة و الرغبة في رفع مستوى معيشة أبناء المجتمع بالإضافة إلى مهمتها في مجال المبادرة و التنشيط فإنها بذلك تخدم الدولة في مجال الاقتصاد و أيضا في مجال التنفيذ و التخطيط².
تعتبر برامج التنمية المحلية وسيلة أساسية في تطبيق السياسة التنموية المحلية المنتهجة في ميدان التجهيز و تلبية الاحتياجات الاجتماعية المختلفة لسكان الولاية وهذا على ضوء الأهداف الوطنية الكبرى المسطرة³.

ونظرا لكون الجماعات المحلية تمثل عصب التنمية المحلية فقد قامت السلطات المركزية بعدة إصلاحات مالية لصالح هذه الهيئة بغرض ضمان نجاح برامج التنمية المحلية.

2- الوسائل القانونية للمالية المحلية (ميزانية الجماعات المحلية):

جاء تعريف ميزانية الجماعات المحلية في المادة 149 من قانون البلدية رقم 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 و في المادة رقم 135 من قانون الولاية رقم 09/90 حيث جاء في:

المادة 149 من قانون البلدية تعرفها بأنها: "جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها و نفقاتها السنوية. وتشكل كذلك أمرا بالإذن و الإدارة يمكن من حسن سير المهام العمومية"⁴.
أما المادة 135 من قانون الولاية عرفتها على أنها: "ميزانية الولاية هي عبارة عن جدول التقديرات الخاصة بنفقاتها إيراداتها السنوية تمكن من السير الحسن للمصالح العمومية"⁵.

¹ قانون رقم 90/08 المؤرخ في 07/04/1990 والمتعلق بالبلدية، المادة 01 و 02.

² أنس قاسم ، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1998، ص 65-66.

³ مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية بسكرة، برنامج للتنمية المحلية، فعاليات الملتقى التكويني لرؤساء المجالس الشعبية البلدية لولاية بسكرة، جانفي 2003، ص 113.

⁴ قانون رقم 90/08 المؤرخ في 07/04/1990 والمتعلق بالبلدية، المادة 149.

⁵ قانون رقم 90/09 المؤرخ في 07/04/1990 والمتعلق بالولاية، المادة 135.

أ- خصائص الميزانية:

تمتاز بجملة من الخصائص أهمها¹:

- الميزانية هي عمل علني: هذا يعني أن كل مساهم في دفع الضريبة له الحق في الإطلاع على مدى استعمال المداخل الجبائية من قبل الجماعات المحلية قصد تحقيق المنفعة العامة، رغم هذا لا يمكن للمواطن المشاركة في النقاش عند التصويت على الميزانية.

- الميزانية هي عمل تقديري: تقوم الجماعات المحلية بتحديد المشاريع المراد تحقيقها، هذا العمل التقديري يحدد النفقات المتوقعة بالتفصيل.

- الميزانية هي عمل مرخص: تسجل في الميزانية رخص الإيرادات و النفقات المقترحة. وهذه قاعدة إلزامية لكل الجماعات المحلية.

- الميزانية هي عمل دوري: هناك ميزانية واحدة لكل سنة مالية تعد بشكل دوري.

- الميزانية عمل ذو طابع إداري: يسمح بالتسيير الحسن لمصالح البلدية.

ب- المبادئ التي تقوم عليها ميزانية الجماعات المحلية^{2 3}:

- مبدأ السنوية: تبدأ من 1 جانفي و تنتهي في 31 ديسمبر. تتخللها تعديلات بواسطة فتح ترخيصات أو اعتمادات خاصة أو قرارات معدلة.

- مبدأ الشمولية: تحدد جميع الإيرادات و النفقات بمعنى أنها تشمل المبلغ الصافي بغرض تسهيل المراقبة.

- مبدأ تسلسل النفقات: لا بد على الجماعات المحلية أن تأخذ بعين الاعتبار مبدأ التسلسل في تسيير النفقات فتقوم بإنفاق الأموال اللازمة لذلك و المتمثلة في النفقات الإجبارية.

- مبدأ عدم تخصيص الإيرادات و عدم تصرف الجماعات المحلية في المداخل التي لا يخصصها القانون: إن كل الإيرادات مخصصة للنفقات باستثناء الإيرادات المقيدة

¹ ربحي كريمة ، بركان زهيه، مرجع سابق ، ص 5

² ربحي كريمة ، بركان زهيه، مرجع سابق ، ص 6

³ جمال، لعمارة، أساسيات الموازنة العامة للدولة : المفاهيم و القواعد و المراحل و الاتجاهات الحديثة، القاهرة : دار

بتخصصات معينة (مكفوفين عجرة، بناء مدرسة...) فلا يمكن لرئيس البلدية مثلا تخصيص هذه الإيرادات لنفقات أخرى.

ج- وثائق ميزانية الجماعات المحلية وأقسامها¹:

تعتبر وثائق ميزانية الجماعات المحلية الوسيلة الوحيدة و الأساسية التي تبين كيفية توظيف الإيرادات و صرف النفقات، و التي تتكون من الأبواب لها عنوان خاص بها، تتعلق بكل قسم من أقسام الميزانية. وكل باب ينقسم إلى مواد تحمل رقما معيناً. و تتكون ميزانية الجماعات المحلية من:

- الميزانية الأولية: تعتبر الوثيقة الأساسية لكل النفقات و الإيرادات السنوية المحققة.
- الميزانية الإضافية: عندما تمضي الأشهر الأولى من السنة، فإن الاحتياجات سترد بوضوح الشيء الذي يؤدي بالجماعات المحلية إلى المصادقة على الميزانية الإضافية. و المقصود بها هو تصحيح الميزانية الأولية أو النقص في كل من الإيرادات و النفقات. و تعد كآخر أجل في شهر جوان من السنة التي ستطبق فيها. و التصويت عليها يكون من قبل السلطة الوصية قبل 15 جوان.

و تعرف أيضا بأنها ميزانية تعديلية للميزانية الأولية.

- الحساب الإداري: بعد انتهاء السنة المالية يكون من الضروري إعداد حصيللة العمليات التي أنجزت بالفعل خلال السنة المالية في الحساب الإداري. وتقل وثيقة المحاسبة في شهر أكتوبر من السنة التي تلي السنة التي هي بصدد عرض ما أنجز بها. فالحساب الإداري هو حوصلة مالية للسنة الماضية. و يعد في 31 مارس من السنة المعنية بالنسبة للسنة الماضية.

د- أقسام ميزانية الجماعات المحلية²:

ميزانية الجماعات المحلية تتكون من قسمين:

- قسم التسيير العمومي.

¹ سعاد طيبي : الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، الجزائر، 2002، ص ص 15-20

² أحمد رحمانى : ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، الجزائر، 1995، ص ص 25-31

- قسم التجهيز و الاستثمار.

ويتقسم كل من هذين القسمين إلى نفقات و إيرادات تتوازن وجوبا.

النفقات: تتطوي النفقات العامة على قيام الهيئات العامة و أشخاص القانون العام من مركزية و محلية باستخدام (أو إنفاق مواردها النقدية بقصد إشباع الحاجات العامة. و لتسيير مصالحها و الخدمات الضرورية لمجموع الأفراد. تقوم الجماعات المحلية بإنفاق الأموال اللازمة و التي تقتطع من قسم التسيير العمومي وقسم التجهيز والاستثمار.

الإيرادات: تعددت مصادر الإيرادات في عصرنا الحديث و تنوعت أساليبها و اختلفت طبيعتها تبعا للنوع الخدمة التي تقوم بها الدولة و الهدف منها. و لمواجهة النفقات التي ذكرناها سابقا، على الجماعات المحلية أن تتحصل على الإيرادات اللازمة و الكافية لذلك، حيث أن القسم الأكبر من هذه الإيرادات يأتي من المداخيل الجبائية في المرتبة الأولى، ثم تأتي مداخيل الأملاك بالإضافة إلى إعانات الهيئات المختلفة. و تنقسم الإيرادات بدورها إلى قسمين هما: إيرادات جبائية وإيرادات غير جبائية.

3- مفهوم الاستقلال المالي و اللامركزية المحلية:

المقصود باستقلال الجماعات المحلية هو أن يكون لها حق إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك إلى أوامر السلطة المركزية و توجيهاتها، و عليه يترتب على استقلال الهيئة المحلية ما يلي¹:

- حرية المبادرة ولا تتدخل السلطة المركزية إلا في الحالات المبينة في القانون.
- أن لا يكون للسلطة المركزية حق تعديل قرارات الجماعات المحلية.
- أن لا تسأل عن أعمالها حتى وإن كانت خاضعة للسلطة الوصية.
- حق مخاصمة الدولة ذاتها أمام القضاء و طلب إلغاء القرارات الصادرة من السلطة المركزية.

المطلب الثاني: مفهوم و أنواع الرقابة المالية:

1- مفهوم الرقابة المالية:

إن الرقابة المالية لا تختلف عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة على النشاط الإداري، حيث تحتوي على عدة جوانب تتميز بها عن غيرها من الصور المتعددة

¹ ربحي كريمة، بركان زهير مرجع سابق، ص 7

للمراقبة. فالإدارة العامة هي التي تهدف إلى الحماية المالية العامة إيرادا وإنفاقا. و الرقابة المالية العامة لها أهمية بالغة، فأى إساءة للمال العام أو إهمال له يؤدي إلى نتائج سيئة. فتطور الدولة أدى إلى زيادة نفقاتها، ولما كانت ندرة الموارد المالية و الاقتصادية تعتبر من أهم المشاكل التي واجهت معظم البلدان خاصة الدول النامية، فلا بدا من القيام بعملية المراقبة لاستخدام هذه الموارد و الإمكانيات حتى تتمكن من تخصيصها و توزيعها توزيعا عادلا من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي¹.

أ- الهدف من عملية الرقابة المالية²:

تتمثل أهم المبادئ التي تقوم عليها الرقابة المالية في انتظام ذلك النشاط و أدائه طبقا للخطط الموضوعة و في إطار السياسة المقررة لتحقيق الأهداف المحددة دون المساس بالحقوق الفردية للأفراد و الاعتداء على الحريات العامة. كما أن أهداف الرقابة تطورت وفق تطور الدول، حيث أن هناك أهداف تقليدية و أخرى حديثة ومتطورة، نتعرض إليها في الفرعين التاليين:

- الأهداف التقليدية: تدور هذه الأهداف حول الانتظام، و هي من أقدم الأهداف التي سطرت لها الرقابة و يمكن ذكر أهمها:
- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة و التحقق من صحة الدفاتر و السجلات و المستندات.
- التأكد من عدم تجاوز الوحدات النقدية في الإنفاق و حدود الاعتمادات المقررة مع ما يستلزم من مراجعة المستندات المؤدية للصرف و التأكد من صحة توقيع الموكل لهم سلطة الاعتماد.

- عملية التفتيش المالي و التي يقوم بها جهاز إداري تابع لوزارة المالية.

-الأهداف الحديثة: وهي

- التأكد من كفاية المعلومات و الأنظمة و الإجراءات المستخدمة.
- مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية وفقا للسياسة المعتمدة.

¹ محمد عبد المطلب هاشم و د./ إبراهيم عبد القادر حسن، المحاسبة الحكومية، مكتبة عين شمس، 1981، ص 211.

² د./ حسام أبو علي الحجاوي، الأصول العلمية و العملية في المحاسبة الحكومية و تطبيقاتها في الأردن، 1999،

- بيان أثار التنفيذ على مستوى النشاط الاقتصادي و اتجاهاته.
- الربط بين التنفيذ و ما يتخلله من إنفاق و النتائج المترتبة عن هذا التنفيذ.
- ب-المبادئ التي تقوم عليها الرقابة المالية:
- الرقابة على الميزانية أو الرقابة المالية تخضع لجملة من المبادئ و الأسس تميزها عن غيرها من أنواع الرقابة و تنفرد دون سواها، ويمكن حصر هذه المبادئ فيما يلي:
- خضوع العمليات المالية لمجموعة من الإجراءات و التي تعرف بالدورة المستدينة، و التي تسبق و تعاصر كل عملية مالية سواء كانت متصلة بالإيراد أو الإنفاق.
- حصر كل خطوة إلى المراجعة دون القيام بأي إجراء قبل التأكد من سلامة و صحة ما سبقها من إجراءات.
- عدم تدخل جهة منفردة في إتمام هذه الإجراءات.

2- أنواع الرقابة المالية:

الرقابة الداخلية:

إن الرقابة الداخلية هي المراقبة التي تمارس من داخل التنظيم نفسه. و حسب التقسيم التقليدي، فقد قام بتقسيم الرقابة إلى رقابة إدارية تهدف إلى رقابة صرف الإيرادات و تنفيذ النفقات، كما أنها تعتبر ممارسة الإدارة على نفسها مراقبة من الداخل فتحدث لهذا الغرض هيئات ودوائر خاصة.

و من هنا فإن هذا النوع من الرقابة هو أول خطوة تخضع لها ميزانية الجماعات المحلية، وذلك عن طريق قيام الإدارة برقابة على أعمالها، لكن هل صحيح الإدارة تقوم برقابة على نفسها ؟ و كيف تتجسد هذه الرقابة ؟ من هنا نستنتج أنه لا يمكن أن تتحقق على الوجه الكامل دون أن يتوفر لها مقومات نجاحها، أهمها كفاءة نظم الرقابة الداخلية التي تتمثل في سرعة الكشف عن المخالفات و تحفيز مسؤولية القائمين بها ، إضافة إلى توفير الخبرات الإدارية و المالية عن طريق التدريب المستمر¹.

و يمكن الإشارة إلى الأجهزة المكلفة بالرقابة الداخلية و المتمثلة في رقابة المحاسب العمومي، بالإضافة إلى الرقابة الشعبية الممارسة من طرف المجالس الشعبية المحلية و رقابة السلطة الوصية.

¹ ربحي كريمة ، بركان زهية مرجع سابق ، ص 9

أ - الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية من طرف المحاسب العمومي:

إن ميزانية الجماعات المحلية قبل تنفيذها لابد أن تخضع إلى نوع خاص من الرقابة نطلق عليها تسمية الرقابة السابقة، و التي تهدف إلى اكتشاف وتحليل المشاكل الممكن حدوثها و تفاديها و لمعالجتها قبل حدوثها، و الموافقة السابقة لأجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بصرف الأموال، و بالرغم من أنها تؤدي إلى كثرة الإجراءات اللازمة للقيام بعملية النفقات مما يترتب عليها بطء سير المرافق العامة إلا أنها تعتبر الحاسمة في تأدية الغرض التي تهدف إلى تحقيقه، و المتمثل في تطبيق الميزانية تطبيقاً سليماً تراعي فيه كافة قواعد الإنفاق المقررة، كما يكون هدفها ضمان تطبيق القوانين و القواعد التنظيمية و التحقق من الشرعية المالية لالتزامات النفقات العمومية.

كما أن عمليات المراجعة و الرقابة تتم قبل الصرف و لا يجوز لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة قبل الصرف، حيث أن عمليات المراجعة و الرقابة تتم على جانب النفقات فقط.

و بالتالي فهي تمارس قبل تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، كما يمكن الإشارة إلى أن هذا النوع من الرقابة قائم على أساس التوقيت الزمني الذي تمارس فيه عملية الرقابة من قبل الأجهزة المختصة، و التي بدورها تحول دون الوقوع في الخطأ أو بالأحرى تفادي الوقوع فيه، وقد أطلق عليها البعض اسم الرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة¹.

نتائج الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية من طرف المحاسب العمومي:

إن للمحاسب العمومي صلاحية الرقابة من الناحية الخارجية إذ يطلب ملف النفقة المقدمة للتحقق من مدى شرعيتها، وبالتالي فإذا تأكد من شرعية النفقة العمومية بعد قيامه بالتحقيقات يقوم بوضع التأشير القابلة للدفع، مما يسمح بتسليم مبلغ النفقة إلى الدائن المعني، كما أنه يمكن أن يرفض القيام بالتسديد أو الدفع و يقوم بإعلام الأمر بالصرف عن طريق مذكرة خطية يحدد فيها أسباب الرفض لكي يجري عليها التسويات اللازمة. ففي حالة رفض الأمر بالصرف تسوية الملاحظات المشار إليها في المذكرة يرفض

¹ ربحي كريمة ، بركان زهية، نفس المرجع سابق ، ص 9

المحاسب العمومي بوضع التأشير بصفة نهائية إلا أن سلطة المحاسب العمومي ليست مطلقة.

ب- رقابة المجالس الشعبية¹ :

إن الإدارة المحلية تقوم على أساس الاعتراف بوجود مصالح إقليمية يترك الإشراف عليها من أشخاص يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب من طرف إدارة المجتمع، بحيث يقومون بحماية مصالح الجماعات الإقليمية نيابة عنهم، أي تقوم بالتعبير عن إرادة الشعب الذي يقوم باختيار من يمثله، وبالتالي فاللامركزية التي تتمثل في المجالس المحلية المنتخبة و المتمثلة في البلدية و الولاية، والتي تعتبر تجسيدا للديمقراطية تسمح للمواطنين بتسيير شؤونهم العمومية بأنفسهم، كما أنها تعتبر نمطا من أنماط الإدارة، و بالتالي فالمجالس المحلية المنتخبة يعترف لها بالشخصية الاعتبارية من أجل إصدار و تنفيذ القرارات التي تتخذها في مختلف الجوانب من أجل تحقيق المصلحة العامة و بالتالي إشباع حاجات المواطنين وتحقيق التنمية المحلية.

كما أن ممارسة الرقابة سواء من طرف المجالس الشعبية أو السلطة الوصية يكون في حدود القانون في كونها رقابة شرعية، إذ تقوم بالإطلاع الدائم و المستمر على مختلف الأعمال و التصرفات المتخذة على المستويين أي المستوى البلدي وعلى المستوى الولائي.

و من المعلوم أن البلدية تدار من طرف مجلس منتخب يتمثل في المجلس الشعبي البلدي و الهيئة التنفيذية تتشكل هذه الأخيرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي و يمكن أن يساعده في ذلك نائب أو أكثر، ويعتبر هذا الأخير الجهاز الأساسي في البلدية، إضافة إلى أنه يعتبر الأمر بصرف النفقات، وموقع العقود، يقوم بإعداد الميزانية بمساعدة أعضاء الجهاز التنفيذي.

و تصبح تصرفات و أعمال المجلس الشعبي البلدي سارية و نافذة منذ المصادقة و التصويت عليها من الأعضاء و الرئيس و بعد فوات 15 يوما من إيداعها لدى المصالح

¹ ربحي كريمة ، بركان زهيره نفس المرجع سابق ، ص ص 10-11

الولائية.و تعتبر البلدية إطارا للتعبير عن الديمقراطية فهي مسؤولة على تسيير المالية الخاصة و المتمثلة فيما يلي:

- حصيلة الموارد الجبائية و الرسوم.
- مداخيل ممتلكاتها.
- الإعانات.
- الإقتراضات.

إضافة إلى ذلك فهي مسؤولة على تعبئة حصيلة هذه الإيرادات. كما أن العمليات المالية المترتبة حسب طبيعتها (خدمات أو مشاريع) تسمح في أي وقت للمجلس الشعبي البلدي و كذا المصالح البلدية بمعرفة الوضعية المالية لكل مصلحة أو مشروع أو تجهيز. و قد أوكلت لرئيس المجلس الشعبي مهمة تمثيل البلدية و الولاية فبالنسبة لتمثيل البلدية يقوم باسمها و تحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال و الحقوق التي تكون منها ثروة البلدية و إيراداتها الخاصة. إذ يقوم بما يلي:

- تسيير إيرادات البلدية و الإذن بالاتفاق و متابعة تطور مالية البلدية.
- إبرام عقود اقتناء الأملاك و بيعها و قبول الهبات و الوصايا و الصفقات أو الإيجارات.
- إبرام المناقصات أو المزايدات الخاصة بأشغال البلدية و مراقبة حسن تنفيذها.
- اتخاذ كل القرارات الموفقة للتقادم و الإسقاط.
- رفع الدعاوى أمام القضاء باسم البلدية و لفائدتها.
- المحافظة على الحقوق العقارية و المنقولة التي تمتلكها البلدية بما فيها حق الشفعة.
- توظيف عمال البلدية و تعيينهم و تسييرهم وفقا للشروط المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات المعمول بها.
- اتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بالطرق البلدية
- السهر على صيانة المحفوظات.

و الحالات التي يتدخل فيها المجلس الشعبي المحلي في عملية الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية هي أن ميزانية البلدية يتم التصويت عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي باقتراح من رئيسها و تضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في القانون. إذ يتم

التصويت على الاعتمادات بابا بابا و مادة مادة، كما يجوز تحويل اعتمادات مقيدة بتخصيصات. و بالرجوع إلى دستور 23 فيفري 1989 نجده قد نص على هذا النوع من الرقابة في المادة 149 قبل ذكر رقابة مجلس المحاسبة لما له من أهمية بالغة. و على الهيئة التنفيذية للجباية و الإنفاق التحقق من مطابقة النتائج المتحصل عليها مع التقديرات التي وضعت في وثيقة الميزانية لتدارك الاختلاف في إعداد الميزانية الإضافية للسنة الجارية، لأن الميزانية الابتدائية لا تعطي فرصة لمناقشتها بشكل واسع و فعال و بناء، على عكس الميزانية الإضافية أثناء تقديمها للمصادقة تفتح لأعضاء المجالس المحلية مجال واسع للمناقشة. و يعتبر الحساب الإداري وسيلة مراقبة يسمح للجماعات المحلية تقويم التسيير المالي قبل أي تعديل للتوقعات المدرجة في الميزانية الأولية عن طريق الميزانية الإضافية.

و هكذا نستنتج أن الرقابة على ميزانية البلدية تكون عن طريق المقارنة بين الإيرادات و النفقات و مقارنة المجموع المالي لقسم التسيير وقسم التجهيز و الاستثمار حسب النماذج المرفقة مع الميزانية، و في حالة مطابقتها يتم المصادقة عليها أما في حالة وجود أخطاء فإن تصحيحها يكون على مستوى مصلحة قبضة البلدية.

ج- رقابة السلطة الوصية على ميزانية الجماعات المحلية¹:

هذا النوع من الرقابة هو الذي يمارس من طرف موظفين مختصين نظرا للأهمية البالغة التي تلعبها الرقابة أثناء تنفيذ و تطبيق الميزانية. و باعتبار أن الوصاية الإدارية، هي مجموع السلطات المحددة التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم قصد حماية المصلحة العامة، فإنها لا تمارس إلا في الحالات و الأوضاع المنصوص عليها في القانون، وبالتالي مصداقية السلطة الوصية تجرى ضمن إدارة مركزية بين سلطات الوصاية و السلطة اللامركزية. فبعض قرارات الأشخاص الإدارية لا يمكن تطبيقها إلا بعد التصديق عليها من قبل السلطة الوصية، إن الطابع التنفيذي متوقف على إذن موافقة الجهاز الأعلى المختص، وتتدخل السلطة الوصية بإلغاء الأعمال إذا ما اتضح أنها غير شرعية. كما أن المراقبة هي صلاحية من صلاحيات الدولة. فهي من اختصاصات الحكومة المركزية تمارسها على الهيئة اللامركزية، كما

¹ ربحي كريمة ، بركان زهير، نفس المرجع سابق ، ص 12

يجوز للهيئة اللامركزية ممارسة الرقابة على هيئة لامركزية أخرى كما هو الحال بالنسبة للبلديات و الولايات التي تمارس الرقابة على المرافق الإدارية العامة التابعة لها. فالسلطات الإدارية الوصائية تستخدم امتيازات و سلطات الرقابة الوصائية من أجل الحفاظ على أهداف الرقابة الوصائية.

و هكذا تقدم السلطات الإدارية المركزية الوصية تقريراً مرفقاً بالاعتمادات المالية للهيئات و الوحدات الإدارية اللامركزية إذا عجزت هذه الأخيرة عن تغطية نفقاتها الضرورية لإشباع الحاجات العامة المحلية، إضافة إلى حق الإطلاع الدائم على الأعمال و التصرفات التي تقوم بها الهيئات الإدارية اللامركزية الخاضعة لها، وبالتالي تكون ملزمة برفع محاضر الجلسات و المداولات إلى السلطات الإدارية المركزية الوصية من أجل الإطلاع عليها و بالتالي مراقبة مدى صحتها و عدم مخالفتها لمقتضيات القوانين و التنظيمات المعمول بها.

و تلعب السلطة الوصية دوراً هاماً في الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية نظراً لأهمية التي تتميز بها هذه الأخيرة في المحافظة على ميزانية متوازنة من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية لكافة المواطنين عبر إقليم الجماعات المحلية. هذه الرقابة التي أسندت إلى موظفي الإدارة من أجل التأكد من تنفيذ البرامج المعتمدة و عدم خروج الهيئات التنفيذية عن أهداف الرقابة الوصائية.

و الأشخاص الموكلة لهم ممارسة هذه الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية هم:

- الوالي.

- رئيس الدائرة .

- المجلس الشعبي الولائي .

أن هدف الوصاية الإدارية يكمن فيما يلي:

- أهداف إدارية تتمثل في ضمان حسن سير الإدارة و المرافق العامة التابعة للأشخاص اللامركزية و زيادة قدرتها الإنتاجية.

- أهداف سياسية تكمن في صيانة وحدة الدولة و ضمان وحدة الاتجاه الإداري العام في كافة أنحائها و حماية مصلحة الدولة.

كما أنها تعمل على جعل الأشخاص الخاضعين لها يحترمون الشرعية، واحترام الشرعية و التزام بأن تجري تصرفات هؤلاء الأشخاص في ظل القواعد القانونية و ضمن حدودها.

الرقابة الخارجية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية¹ :

الرقابة الخارجية هي تلك الرقابة التي تمارس خارج التنظيم من قبل الأجهزة الرقابية المختصة، وتهدف إلى ضمان مراقبة النفقات و مدى توفر الاعتمادات و مراقبة حولان الصرف بالإضافة إلى مراجعة العمليات المالية.

كما تعرف بأنها هي تلك التي يعهد بها إلى هيئات مستقلة وغير خاضعة للسلطة التنفيذية و لابد أن تمنح هذه الهيئة لموظفيها من السلطات و الضمانات ما يجعلها بمأمن عن أي إجراء تعسفي قد تحاول الحكومة اتخاذه. يستند هذا النوع من الرقابة إلى هئتين هما مجلس المحاسبة و من جهة أخرى الرقابة الممارسة من طرف وزارة المالية بواسطة جهاز التفتيش المالي.

1 - الرقابة القضائية اللاحقة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية :

يعتبر هذا النوع من الرقابة أسلوباً من أساليب الرقابة في مجال تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية. فهو يعني الرقابة القائمة على أساس التوقيت الزمني، أي يأخذ بعين الاعتبار المدة المقررة لتنفيذ الميزانية، ويسمى بالرقابة البعدية، هي تكون بعد تنفيذ الميزانية.

هدفه توقيع العقاب و الجزاء على مرتكبي المخالفات و الأخطاء التي وقعوا فيها عند إعداد الميزانية سواء عن قصد أو خطأ. إضافة إلى تقصيرهم في إعداد القواعد المحاسبية الخاصة بالميزانية، وقد أوكلت هذه المهمة إلى هيئة مختصة تتمتع بالاستقلال في التسيير و المتمثلة في مجلس المحاسبة، وبالتالي تتولى هيئة قضائية بفحص الحسابات و اكتشاف المخالفات المالية و حوادث الغش و السرقة و قد يعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن المخالفات المالية و إصدار العقوبات المنصوص عليها، أو قد تحدد مهمتها في اكتشاف هذه المخالفات و تدارك الموقف من قبل المسؤولين أو إحالتهم للقضاء الجنائي إذا استدعى الأمر كما قد يطلب منها وضع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية أو السلطة التشريعية أو

¹ ربحي كريمة ، بركان زهيره نفس المرجع سابق ، ص ص 13-15

الاثنين معا تعرض فيه ما تم اكتشافه من مخالفات مالية مع تقديم اقتراحات للتقليل من هذه المخالفات أو منعها في المستقبل.

أما المقصود بالرقابة اللاحقة فهي الرقابة التي تبدأ بعد قفل السنة المالية و قفل الحسابات الختامية للدولة بحيث أنها لا تشمل جانب النفقات فقط كما هو الحال بالنسبة للرقابة السابقة و لكنها تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة للتأكد من تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين حيث أن الرقابة اللاحقة تأخذ أشكالا متعددة فقد تقتصر على المراجعة الحسابية و المستخدمة لجميع العمليات المالية لكشف المخالفات المالية التي ارتكبت، وقد تمتد لتشمل بحث مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة.

ب - الرقابة الإدارية اللاحقة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية¹ :

يعهد هذا النوع من الرقابة إلى موظفين من الإدارة بعد تلقيهم تكوينا خاصا عن الرقابة التي يمارسونها إلى جانب الرقابة ووظائفهم الإدارية الأخرى و تكون هذه الرقابة موكلة إلى مفتشين عموميين تابعين لوزارة المالية، إذ يمارسون رقابتهم على ميزانية الجماعات المحلية بعد عملية تنفيذها، وذلك عن طريق الدفاتر المحاسبية و مستندات الصرف و التحصيل و مدى تطابق الصرف للاعتمادات مع كل بند من بنود الميزانية. كما أن الإيرادات العامة قد تم تحصيلها بطريقة سليمة بالإضافة إلى أن جميع العمليات المالية قد تمت بمستندات صحيحة محترمة للقوانين و التنظيمات المعمول بها في مجال الميزانية، وأنها مثبتة في الدفاتر إثباتا صحيحا وفقا لنظام المحاسبة بالإضافة إلى فحص النظم المالية المعمول بها مع إمكانية تقديم الاقتراحات التي تراها هيئة المراقبة. و التأكد من استخدام الموارد الاقتصادية و أن الضرائب بمختلف أنواعها قد استخدمت من قبل الجماعات المحلية استخداما حسنا.

¹ ربحي كريمة ، بركان زهير، نفس المرجع سابق ، ص 16

المبحث الثاني: الانتقال في تسيير الميزانية المحلية من أدوات الرقابة إلى أدوات المناجمت:

بعد ملاحظة و عرض كيفية وضع وبناء الميزانية في التشريع الجزائري و التي تخضع لمنطق اللوائح و القوانين ولا تولي اهتماما كبير لفكرة المناجمت، سنحاول في هذا المبحث عرض كيفية الانتقال و تبني هذا المصطلح في إعداد الميزانية، وذلك عن طريق عرض لطرق تخصيص الموارد مع تكييف الأظرفة، بناء الميزانية على أساس النشاط و تخصيص الموارد على أساس الأهداف و التي تمكن من الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج، ثم عرض مفهوم الميزانية على أساس الصفر و كيفية و المبادئ الواجب إتباعها من أجل نجاح العملية.

المطلب الأول: الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج:

المنطق المنتشر و المستعمل في تسيير و بناء ميزانيات الجماعات المحلية – البلديات و الولايات – يركز في الغالب على تسيير الوسائل، بسبب كون تخصيص الموارد يخضع لرهانات و صراعات بين المسؤولين، كل طرف يحاول تضخيم مستوى الموارد التي تكون تحت تصرفه من أجل السير الحسن للنشاط المسؤول عنه. لكن نظام بناء الميزانية التقليدي يظهر عدة نقائص تؤثر سلبا على تسيير هذه الميزانية و على كيفية بناءها:¹

1. فعالية النشاط داخل مصالح الجماعة المحلية قلما تكون موضع استفهام وقياس و رقابة.
2. عدم خضوع المصالح و الإدارات داخل الجماعة المحلية إلى أي نوع من الضغط بسبب عدم تحديد الأهداف.

انتشار هذه السلوكيات و المظاهر يؤدي إلى تحول سيرورة بناء الميزانية التقليدية إلى:

1. تحول هذه السيرورة إلى رتبة حقيقية تقتل معها أي محاولة تجديد أو المبادرة أو الإبداع.

¹ René Demeestère, **Le contrôle de gestion dans le secteur public**, Paris : LGDJ, 2002, page163.

2. تزايد و تنامي الطلبات على المخصصات من طرف المصالح بشكل غير مدروس و يصعب التحكم فيه.

3. كل هذا يؤدي إلى تولد صراع بين المصالح و الإدارات أثناء إعداد الميزانية بسبب محاولة الحصول على أكبر حصة من الإعتمادات.

ولتغلب على هذه الصعوبات و النقائص يمكن تمييز ثلاث طرق:
تخصيص الموارد مع تكيف الأطراف، بناء الميزانية على أساس النشاط و تخصيص الموارد على أساس الأهداف¹.

1. تخصيص الموارد مع تكيف الأطراف:

هذه الطريقة تتمثل في تخصيص الموارد مع وضع هامش يسمح للمسؤولين من التغيير في الميزانية و بنسبة قصوى معينة، و لهذه الطريقة عدة أوجه من بينها توحيد الأطراف المواجهة للإدارة ما دون تحديد مخصصات كل نشاط على حدى الشيء الذي يسمح للمسؤولين القيام و بكل حرية و مرونة بتعديل و موازنة توزيع الموارد بين النشاطات و ذلك حسب تطور الفعلي للحاجيات².

لكن هذه الطريقة قد تحمل في طياتها بعض العيوب و النقائص:
حيث يمكن أن يكون تكيف أطرفة غير موضوعي و لا يخضع لتطلعات المواطنين و لا للتطورات السياسية و الاجتماعية.

من جهة أخرى كون هذه الطريقة مبنية و معدة على أساس فترة واحدة فإن ذلك قد يدفع المسؤولين لإستعمالها في استهلاك كل الأطراف المخصصة لهم حتى تلك التي يمكن الاستغناء عنها، ذلك لأن الأساليب الكلاسيكية في إعداد الميزانية تخضع لمبدأ حذف من الميزانية الجديدة كل الأطراف و المخصصات المبرمجة في ميزانية السنة السابقة و التي لم يتم استهلاكها في فترة النشاط المخصصة لها، ولذا فإن الاتجاه العام لدى المسؤولين هو استهلاك كل الأطراف و المخصصات دون النظر إلى حاجة النشاط إلى ذلك، و باعتماد طريقة تكيف الأطراف تكون هذه العملية أكثر سهولة و بساطة.

¹ René Demeestère, **op-tic**, ,page 167

² René Demeestère, **op-tic**, ,page 170

بالإضافة إلى أن هذه الطريقة لا تترك مجالا كبيرا للأخذ بعين الاعتبار بعض العوامل و المتغيرات العامة كتطور البيئة، تغير حجم النشاط، تطور إنتاجية إحدى الأنشطة، وأيضا هذه الطريقة لا تترك المجال واسعا أمام عناصر الإبداع والابتكار و المبادرة.

2. بناء الميزانية على أساس النشاط¹:

تتطلق هذه الطريقة من محاولة معالجة إحدى نقائص طريقة تخصيص الموارد مع تكييف الأطراف، حيث تحاول هذه الطريقة الأخذ بعين الاعتبار مستوى النشاط المحقق حيث يمكن عن طريق استعمال أدوات المحاسبة التحليلية:

أ- حساب التكلفة الوحوية للخدمة العمومية المقدمة، و يكون بعد ذلك تخصيص الموارد بحساب عدد المرات المتوقعة لتقديم الخدمة مضروب في التكلفة الوحوية.

ب- أو عن طريق تخصيص مستوى معين من الموارد يكون متقابلا مع مستوى التكاليف الثابتة، يضاف إليه مخصصات تكون متناسبة مع حجم الخدمات المتوقع تقديمها مضروبة في التكلفة الوحوية المتغيرة لهذه الخدمة.

كما يمكن بناء الميزانية على أساس النشاط باستعمال طريقة **ABB** — Activity Base Budgeting — هذه الطريقة المستوحاة من طريقة المحاسبة بالنشاط **ABC** و التي قد تكون صعبة التطبيق لكنها تسمح بملاحظة و التكفل بأي اختناق أو تأخر في سيرورة عمل أي نشاط قد ينجم عن تغير في حجم النشاط و ذلك عن طريق إعادة هيكلة الموارد عند تلك النقطة، و بالتالي تسمح هذه الطريقة بتحويل المنطق المنتشر في الفكر الكلاسيكي وهو الحصول على الموارد إلى منطق مناجمت هذه الموارد². هذه الطريقة الثانية التي تحتاج إجراءات معقدة و مكلفة لتطبيقها خاصة على مستوى الجماعات المحلية التي تتكفل في العادة بأنشطة عديدة و متنوعة، و أيضا بتكاليف ثابتة عالية.

¹ Philippe Lorino, **Le contrôle de gestion stratégique**, Paris : Dunod, 1996, ppage page 39-46.

² René Demeestère, **op-tic**, page 174

لكنها تتمتع بميزة أنها تأخذ بعين الاعتبار مستوى و حجم النشاط و بالتالي فهي في حالة تطبيقها يمكن أن تعطي دلائل و مقارنات بين المصالح التي تتكفل بأنشطة متشابهة و بالتالي تساعد على توزيع الموارد.

3. تخصيص الموارد على أساس الأهداف:

هذه الطريقة الثالثة تتمثل في تحديد و وضع أهداف لكل مصلحة و إدارة، ثم الطلب من هذه المصالح و الإدارات تقديم و وضع مقترحات و المشاريع المناسبة لبلوغ هذه الأهداف، ثم بعد ذلك يتم اختيار المشاريع المناسبة و التفاوض على محتوياتها وعلى الموارد اللازمة لتحقيقها، حيث تكون الموارد هنا مقابل النتائج.¹

تهتم هذه الطريقة بالدرجة الأولى بالفاعلية و بالنتائج المتوقعة و لا تكتفي بإدارة الموارد، فهي بانشغالها بالمشاريع و المقترحات تحاول منع هذه المشاريع من الفشل، فهي إذن تقوم بعملية القيادة في إطار واضح محاولة تجنب الفشل خاصة في حالات تنامي الضغط في الميزانية.

و هي إضافة إلى هذا تشجع المبادرات و الإبداع، و بالتالي تعد أداة هامة من أدوات تقييم أداء المصالح و الإدارات.²

المطلب الثاني: الانتقال إلى الميزانية على أساس الصفر:

هي طريقة تمكن من ترتيب التوقعات الطويلة، المتوسطة و القصيرة الأجل و ذلك بدفع المسؤولين بالالتزام بالأهداف بعد التفاوض، حيث تكون هذه الأهداف قابلة للمراجعة بطريقة مستمرة.

1- مفهوم الميزانية على أساس الصفر:

الميزانية على أساس الصفر ظهرت أولاً في الولايات المتحدة الأمريكية في الستينات من القرن الماضي في القطاع الخاص قبل أن تنتقل إلى القطاع العمومي في سنة 1973، حيث بدأت سنة 1969 في مؤسسة Texas Instruments بولاية تكساس، ثم انتقلت

¹ Pierre-Laurent Bescos, Philippe Dobler, *Contrôle de gestion et management*, Paris : Montchrestien, 1997, page 357-370.

² René Demeestère, *op-tic*, Paris : LGDJ, 2002, page 175

عن طريق الرئيس كارتر إلى القطاع العمومي عندما كان حاكما للولاية جيورجيا 1973 و بعد ذلك تم تعميمها عندما أصبح رئيسا للولايات المتحدة.¹

الميزانية على أساس الصفر هي تقنية تسمح بربط التقديرات و التنبؤات الطويلة، المتوسطة والقصيرة المدى عن طريق إلزام مسؤولي المصالح و الإدارات بالتعهد بتحقيق أهداف متفاوض عليها، تكون هذه الأهداف قابلة للمراجعة و باستمرار بعد التحقيق.²

هذه التقنية تعتمد على مبدأ إعادة النظر دوريا في مجموع فصول الميزانية، و التي وضعها P.Pyhrr في مؤسسة Texas Instruments³، حيث تركز على نقد الطريقة المنتشرة في بناء الميزانيات بإعتماد على إعادة إدراج نفس ميزانية السنة السابقة مع بعض التعديلات. الشيء الذي يولد حسب P.Pyhrr وضعية تكون فيها بعض النشاطات تتمتع بميزانيات ضخمة مقارنة بالمهام الموكلة لها.⁴

هذه الطريقة تضع الميزانية في مركز القرارات الإستراتيجية⁵، فهي تمكن من توحيد الأهداف الإستراتيجية للمنظمة - الجماعة المحلية - مع أهداف المصالح التابعة لها فهي تمكن من إعادة النظر وبصفة دائمة في النفقات، وبذلك هي تفتح مجالا واسعا أمام الإبداع، كما تمكن أيضا من إجراء دراسات جدوى للمشاريع، من أجل التأكد من إمكانية تحقيقها و كذلك التأكد من عدم الضرر بالصحة المالية للجماعة.

و بالتالي تقترح هذه الطريقة على كل مسؤول إعادة النظر بصفة آلية في مقترحات و طلبات التمويل و ذلك عن طريق إعادة تقديم المهام الموكلة له و الأهداف التي يلتزم بتحقيقها و كذلك الموارد التي يحتاجها لذلك.⁶

2- كيفية بناء الموازنة على أساس الصفر:

¹ أنور عبد الخالق محد صديق، محمود عمر باعيسى، استخدام أسلوب الأساس الصفري في إعداد الموازنات التخطيطية في منشآت الأعمال، مجلة جامعة الملك عبد العزيز: الاقتصاد و الإدارة، مجلد 4، 1411هـ، 1991م، ص

² Pierre-Laurent Bescos, Philippe Dobler , op-tic page 420

³ يمكن ملاحظة أيضا أن هذه التقنية جاءت أيضا من القطاع الخاص الاقتصادي.

⁴ CONWAY M. et MODOUX G., « Technique et procédure du budget base zéro », Direction et Gestion, n°5, 1978, p.6-8

⁵ Pierre-Laurent Bescos, Philippe Dobler , op-tic page 421

⁶ أنور عبد الخالق محد صديق، محمود عمر باعيسى، مرجع سابق، ص 14،

على الرغم من وجود اختلافات بين المصالح و الإدارات، الشيء الذي يستدعي إجراءات مختلفة حسب الاحتياجات إلا أن هناك أربع خطوات رئيسية يتعين على معدي الميزانية على أساس الصفر إتباعها¹:

- 1- تحديد وحدات اتخاذ القرارات — عن طريق تحديد مصلحة: مهام مسؤولي الصلاحيات و الأهداف — .
- 2- قيام مسؤول كل مصلحة بتحديد مهام و احتياجات مصلحته من الموارد و ترتيبها حسب الأولويات.
- 3- ترتيب احتياجات كل المصالح عن طريق الاعتماد على تقارير و طلبات المسؤولين و ترتيبها طبقا للإستراتيجية المنظمة.
- 4- وضع الميزانية حيز التطبيق و ذلك عن طريق تخصيص و توزيع الموارد طبقا للأولويات الموضوعة.

لكن قبل الوصول إلى هذه المرحلة من المهم أولا اختيار مراكز القرار التي لا تتميز بالخضوع المطلق للوائح و القوانين و بصفة جامدة و إنما تطبق على المراكز التي تتمتع بنوع من المرونة و الاستقلالية.

3- مزايا الاعتماد على الميزانية على أساس الصفر:

بسبب كون إعداد الميزانية على أساس الصفر يخضع لسيروية النشاط فإن ذلك يولد مزايا عدة للمنظمة الخاضعة لهذه السيروية منها²:

- 1- التحليل الدائم للنشاط و بالتالي يتولد عن ذلك معرفة و متابعة دائمة للبدائل الممكنة على مستوى كل مراحل النشاط.
- 2- كل مسؤول له فرصة تقييم النشاط التابع له مع تقييم البدائل و تقديم الوصايا عن طريق التقارير مما يساعد على تسهيل اتخاذ قرارات تخصيص الموارد، و يساعد على تنمية الالتزام بتحقيق الأهداف بسبب المشاركة في بناء الميزانية.

¹ أنور عبد الخالق محد صديق، محمود عمر باعيسى، نفس المرجع سابق، ص 15.

² Henri Savall et Véronique Zardet, Le nouveau contrôle de gestion ; méthodes coûts-performances cachées, Paris : Editions comptables Malesherbes, 1992 ; page 267 .

- 3- إعداد ميزانية على أساس صفري يتطلب تحديد الأولويات و ترتيبها و التنسيق بينها، و بالتالي أي تغيير في حجم التمويل لا يتطلب إعادة النظر في كل الميزانية بل يكفي إضافة أو حذف بعض التخصيصات عن طريق إتباع الأولويات الموضوعية.
- 4- كما تساعد قائمة الأولويات في توضيح إمكانية التوسع في بعض الأنشطة و الانكماش في أخرى.

4- شروط اعتماد بناء الميزانية على أساس الصفر:

إن إعادة النظر في سيرورة أي نشاط داخل الجماعات المحلية، مثل إحداث نشاط جديد لا يخضع للمعايير المالية فقط، و إنما يتأثر أيضا بالمحيط من منطلق أن التسيير في الجماعات المحلية ينطلق من مبدأ الخدمة العمومية التي تراعي المصلحة العامة، و في هذا المجال يظهر دور مراقبة التسيير كدعامة لسيرورة اتخاذ القرارات الإستراتيجية للمنتخبين¹.

حيث أن مراقبة التسيير تساعد على تبني الاختيار الأمثل من بين الخيارات الممكنة و أيضا تساعد على التطبيق الناجع لهذا الخيار، وهذه الفكرة لازمة لبناء سيرورة ناجعة للتقنية الميزانية على أساس الصفر إذ تساعد مراقبة التسيير على تحديد الأولويات و تأمين المتابعة لهذه السيرورة. حيث يجب مراعاة بعض الشروط للضمان نجاح بناء هذه السيرورة²:

- 1- موضوع المشروع: إن رغبات و مشاريع المنتخبين يجب أن تكون مواجهة و مصبوغة بصبغة الشرعية التي تستمد من مبدأ المصلحة العامة، و ذلك في حدود صلاحيات الجماعة المحلية و خاصة الجغرافية. وذلك بتنسيق جهودها مع المصالح و الهيئات العمومية الأخرى لتحقيق هذه الرغبات.
- من جهة أخرى على الجماعة المحلية الأخذ بعين الاعتبار تأثيرات و تغيرات المحيط بما في ذلك التأثيرات التي تسببها هي بذاتها، و على إثر هذا تعيد النظر في أهدافها عن طريق تطوير الميزانية المرصدة لأي مشروع من مشاريعها.

¹ Romain Laufer et Alain Burlaud, Management public : gestion et légitimité, Paris : éd. Dalloz, coll. « Dalloz-Gestion », 1980 ; p. 287.

² Romain Laufer et Alain Burlaud, idem ; p. 287-296.

2- ملاحظة المشروع: بعد التأكد من توفر الموارد المادية و البشرية وقبل اعتماد أي مشروع يجب التأكد أيضا من ملائمة هذه الموارد لطبيعة المشروع خاصة من جهة المعرفة و إتقان التقنية، وفي هذه النقطة تكون طريقة الميزانية على أساس الصفر من المناسبة بسبب المراجعة المستمرة.

3- تأثير النشاط: طبيعة النشاط نفسه تؤدي إلى التساؤل حول تأثيره على المواطن و على رغباته، قياس هذا التأثير يخضع في العادة إلى السياسة العمومية و يكون أيضا مؤثرا عليها.

4- فعالية النشاط: بالإضافة إلى قياس النتائج و مقارنتها بالأهداف المسطرة، يجب أيضا النظر إلى الكيفية و الظروف التي سار عليها النشاط العمومي، فقياس الفعلية يهدف إلى التقريب و الموازنة بين الوسائل الموضوعة و الأهداف المسطرة، كما أن قياس هذه الفعلية يجب أن يأخذ بعين الاعتبار العوامل الاجتماعية.

إن ترشيد النفقات العمومية يجب أن يركز على مراقبة التسيير حيث أصبح من الضروري الحصول على معلومات صحيحة و معبرة لاتخاذ القرارات المناسبة.

المبحث الثالث: الميزانية أداة للتحفيز . الحكم الراشد:

تهدف الميزانية إلى تخطيط و توزيع الموارد حسب مستلزمات السير الحسن للأنشطة. لكن هذا لا يمنع من استعمالها لتحفيز و تطوير الكفاءات، فهي يمكن أن تكون وحسب كيفية وضعها موضع عقد أو تفويض و بالتالي هي تشكل أداة حقيقية في مناجمت الموارد البشرية.

المطلب الأول: الميزانية أداة لإشباع الحاجات:

ترتبط فاعلية أي منظمة بكفاءة العنصر البشري وقدرته على العمل ورغبته فيه باعتباره العنصر المؤثر، والفعال في استخدام الموارد المادية المتاحة. ويعتمد المسؤولون في تعظيم النتائج على ترشيد استخدام الموارد المادية والبشرية المتاحة. وقد يصعب ترشيد استخدام العنصر البشري لتعدد المتغيرات المحددة له، لدرجة تزيد من صعوبة قدرة المسؤولين على ترشيد استخدام هذا العنصر وهو الأمر الذي يجعل المشكلة الرئيسية التي تواجه أي منظمة - عمومية أو خاصة، ربحية أو لا- هي التعرف على المتغيرات المحددة لهذا العنصر والتي تنعكس على سلوك هؤلاء الأفراد الذين يمثلون قدرة العمل في المنظمة.

وتعتبر الدوافع والحوافز من المؤثرات الأساسية التي تلعب دوراً هاماً وحيوياً في سلوك الأفراد، ومن خلالها يمكن خلق الرغبة لديهم في الأداء. الأمر الذي يمكن معه القول أن قدرة المنظمات على تحقيق أهدافها تتوقف إلى حد كبير على نجاحها في توفير القدر الكافي من الدافعية لدى الأفراد ووضع نظام فعال للحافز الذي يوجه لإثارة الدوافع التي بدورها تدفع العاملين أو الموظفين للإنتاج وتحقق لهم الرضا عن ذلك العمل: «مما يؤدي إلى رفع الروح المعنوية وزيادة معدلات الأداء».

1. نظرية الدوافع لماسلو Maslow:

إذ يمكن استعمال الميزانية في نظام الحوافز داخل الجماعة المحلية و التأثير على احتياجاتهم و التي عرفها Maslow في كتابه ¹ Motivation and personality

¹ Abraham Harold Maslow, Motivation and personality, New-York, Harper and Row, 1954

وأشار إلى أن هذه الحاجات يمكن ترتيبها هرمياً، حيث يجب إشباع الحاجات الدنيا مباشرة قبل البدء في الحاجات العليا في الترتيب الهرمي، وذلك تبعاً لضرورة إشباعها.

- ومن المبادئ الأساسية لنظرية ماسلو ما يلي¹:

1- يوجد على الأقل خمس مجموعات من الحاجات، وهي: الحاجات الأولية (الфизиولوجية)، وحاجات الانتماء والأمن، والحاجات الاجتماعية، والحاجة إلى التقدير، وحاجات تحقيق الذات.

2- تعتبر هذه الحاجات متدرجة هرمياً وأكثرها إلحاحاً يسيطر على الشعور. ويحرك الفرد نحو الطريق المناسب لإشباعها، أما الحاجات المشبعة فتقل أهميتها وقد تهمل، ولكن عندما تشبع حاجة معينة تظهر الحالة التالية لتأخذ دور سابقتها في تنظيم السلوك. لأن الحاجة المشبعة لا تعد دافعاً. وتتضح الحاجات الخمس التي حددها ماسلو وأسلوب إشباعها من الناحية التنظيمية أو الناحية العامة كما يلي:

1- الحاجة إلى تقدير الذات.

2- الحاجة إلى التقدير و الاحترام.

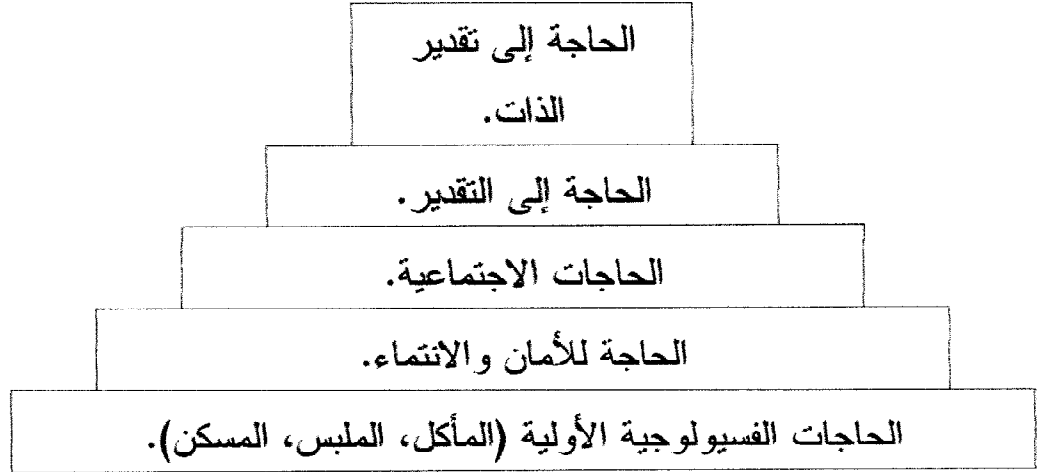
3- الحاجات الاجتماعية.

4- الحاجة للأمان والانتماء.

5- الحاجات الفسيولوجية الأولية (المأكل، الملبس، المسكن).

¹ Livian Y. F., Louart P., "Le voyage de la culture et de la motivation", Paris, Economica, 1993.p 84.

الشكل السابع: هرم ترتيب الإحتياجات ل: Maslow



المصدر: Mucchielli A., *Les motivations*, Paris, PUF, 1987, p35.

يمكن للمنظمات الاستفادة من مبادئ نظرية ماسلو في دفع الموظفين وتحفيزهم للعمل من خلال تعرفهم على احتياجات الأفراد ودرجة إشباعها، والتركيز على الحاجات غير المشبعة عند اختيار أسلوب التحفيز حتى يكون للتحفيز دوره المؤثر في دفع العاملين واستثارتهم للعمل.

- فعلى سبيل المثال:

إذا لاحظ المسؤول أن اهتمام المرؤوسين منصب على الحاجات الأولية حيث إنه يسعى لإشباعها بالشكل المطلوب فإنه يمكنه أن ينجح في تحفيزهم للعمل إذا ركز على الحوافز المادية بشكليها الإيجابي والسلبي (المنح والمنع) لدفعهم واستثارتهم للعمل. أما إذا كان اهتمام المرؤوسين منصباً على الحصول على تقدير واحترام الآخرين، فإنه يمكن دفعهم عن طريق التركيز على عوامل التقدير والاحترام. مثل توجيه الشكر والثناء على الجهد المبذول وإشعارهم بأهمية دورهم في تحقيق أهداف المنظمة.

2. نظرية Herzberg :

كما يمكن الاستفادة في هذا المجال من نظريات Herzberg الذي فرق بين نوعين من العوامل المؤثرة على دافعية الفرد للعمل وهما¹:

¹ HERZBERG Frédéric / VORAZ Charles, adapt. *Le travail et la nature de l'homme* - Paris : Entreprise moderne d'édition - 1978 - 213 p.

1- العوامل الواقعية:

وهي تلك التي تخلق إحساساً بعدم الرضا، ولكن لا يمكنها أن تخلق إحساساً بالرضا، وبالتالي فهي ليست عوامل دافعة، إذ أنها تقتصر على توفير عامل الوقاية للعاملين.

2- العوامل الدافعية:

ويمكن أن تؤدي إلى مستوى عالي من الرضا، وعادة ما تكون من داخل العمل نفسه، وهي عوامل قريبة جداً من الحاجة إلى تحقيق الذات، التي أشار إليها ماسلو. أما العوامل الواقعية فهي قريبة من الحاجات الأولية والأمن والحاجات الاجتماعية. ويمكن توضيح العوامل الواقعية والعوامل الدافعة في الجدول التالي:

الجدول الأول: عوامل الرضا و عدم الرضا الوظيفي	
عوامل الوقاية بالعمل	عوامل دافعة للعمل
عدم الرضا	الرضى الوظيفي
الأجر	ما ينظمه العمل من فرص و تحديات
المكانة	التقدير للإنجاز
أمان الوظيفة	الإحساس بأهمية الإنجاز
ظروف العمل	المسؤولية المتزيدة
المزايا العينية	فرص الترقية
السياسات والنظم	مهام العمل
الإدارية	
علاقات العمل	

المصدر : HERZBERG Frédéric / VORAZ Charles, adapt. *Le travail et la nature de l'homme* - Paris :

Entreprisemoderne d'édition - 1978 - 214 p

يستطيع المسؤول أن يستخدم مبادئ هذه النظرية في دفع الموظفين أو العاملين واستشارتهم وتحفيزهم لعمل بالتركيز على الجانب المعنوي والنفسي في التعامل مع المرؤوسين من خلال إتاحة الفرصة لهم بالنمو والترقي وإسناد بعض الأعمال التي تولد لديهم الرغبة في التحدي والشعور بأهميتهم عند إنجازهم للعمل المطلوب بكفاءة.

كما يتطلب تطبيق هذه النظرية نوعية من المناجر على درجة عالية من الكفاءة تتوافر لديهم القدرة على التعرف على أبعاد شخصية رؤوسهم والتعامل معهم من خلالها.

3. حلقات الجودة¹:

لاقي استخدام أسلوب حركات الجودة نجاحاً كبيراً في دفع العاملين ، وتحقيق أعلى مستوى من الجودة والأداء.

وحلقات الجودة تقوم على فكرة تقسيم العاملين إلى مجموعات صغيرة وتقوم بعقد العديد من الاجتماعات واللقاءات الفكرية خلال وقت العمل للبحث عن الوسيلة المناسبة لأداء العمل بالجودة المناسبة.

وتلجأ بعض المنظمات إلى تشكيل حلقات الجودة من بعض العاملين في المستوى الإداري الواحد، ولكن في إدارات مختلفة بالإضافة إلى مجموعات عمل يتم اختيار أعضائها من مستويات إدارية مختلفة. ولكن في نفس الإدارة. ومن هنا فإن حلقات الجودة لا تركز فقط على نشاط إدارة بعينها وإنما تمتد لتشمل جميع الأنشطة التي تمارس داخل المنظمة. وقد أدى تنفيذ توصيات حلقات الجودة في العديد من المنظمات إلى الارتقاء بمستوى الجودة. دون أن تضخم دور العاملين في الأداء.

وطبقاً لذلك الأسلوب يكتسب العاملون قدرة أعلى على المشاركة في العمليات الإنتاجية. حيث إنهم يتحملون مسؤوليات أكبر مما يؤدي إلى الارتقاء في مستوى العمل والأداء.

المطلب الثاني: الانتقال إلى مفهوم الحكمانية:

في السنوات الأخيرة من القرن الماضي و خاصة في عقد التسعينيات بداء ينتشر مصطلح الحكمانية بشكل واسع، هذا المصطلح الذي يركز بشكل كبير على تطوير طرق التسيير في منظمات العمومية وخاصة المحلية منها:

1. مفهوم الحكمانية:

إن الحكم الراشد أو الحماكنية هي مجموعة القواعد الطموحة الموجهة لإعانة ومساعدة المسيرين للالتزام بالتسيير الشفاف في إطار هدف المساعلة على أساس قاعدة واضحة المعالم وغير قابلة للانتقاد أحيانا كون كل الأطراف الفاعلة عبر

¹ LEVY - LEBOYER Claude - La crise des motivations - Paris : PUF - 1993 p139 .

النشاطات المتعددة تساهم في ذلك أي في مجال التسيير، وقد أصبحت الحاكمانية الجيدة *La bonne gouvernance* هي الكلمة المحورية للتنمية الدولية وهي مطبقة في كل القطاعات وقد ظهر هذا المصطلح بشكل جلي في حقبة الثمانينيات أي في الوقت الذي بدأ فيه بتطبيق الميداني لبرامج التعديل الهيكلي والتي تهدف إلى خلق النمو الاقتصادي، إلا أن ذلك لم يتحقق في كثير من البلاد النامية، بمعنى ظهور صعوبات كثيرة وجادة حالت دون تطبيق هذه البرامج، وقد تم تشخيص هذه الصعوبات فتبين أن هناك أخطاء في تسيير الأعمال العمومية والتي مردها عدم الترجيح الإحصائي والميداني وكذا عنصر السلطة المطلقة ونقص الشفافية لدى الحكومات، وعليه فقد عرف البنك الدولي (1992)¹ الحكم الراشد بأنه الطريقة التي تمارس بها السلطة لأجل تسيير الموارد الاقتصادية والاجتماعية لأي بلد بغية التنمية، أما البنك الدولي، فإن الحكم الراشد مرادف للتسيير الاقتصادي الفعال والأمثل وللإجابة على مختلف الانتقادات الخاصة بالمجموعات الدولية للتنمية التي تنهم وتشكك في الإصلاحات الهيكلية المسيرة بطريقة علوية أي من الأعلى نحو الأسفل والتي أدت إلى فراغ مؤسسي بدل تعبئة القدرات الخلاقة الترقية الذاتية للمجتمع الذي يزخر بها، وهكذا نجد أن لجنة المساعدة التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE قد أنشأت فريق عمل حول التنمية التشاركية والحاكمانية الجيدة بحيث ربطت بين الحاكمانية الجيدة والتنمية التشاركية، وكذلك حقوق الإنسان والديمقراطية، كما قامت بتعيين وتدقيق وتعريف احترام القوانين وتسيير القطاع العام ومحاربة الرشوة وتخفيض النفقات العسكرية الفائضة والمبالغ فيها على اعتبار أن ذلك من أبعاد الحكم الراشد، وكان ذلك سنة 1995، وقد اقترحت لجنة الحاكمانية الإجمالية (1995)² تعريفا أكثر عمومية بموجبه أشير إلى أن الحكم الراشد هو مجموع الطرق المتعددة لتسيير الأعمال المشتركة من طرف الأفراد والمؤسسات العمومية والخاصة،

¹ Cynthia Hewitt de Alcantara, *Du bon usage du concept de gouvernance*, Revue Internationale des Sciences Sociales, 1998

² Cynthia Hewitt de Alcantara, *idem*.

إن الحكم الراشد يتطلب عدم استبعاد أي عنصر من النشاط الانساني في خدمة التنمية وأصبح هذا الحكم يشكل أحد الأحداث الملاحظة في التطور الحديث للرأسمالية التي جاءت للتقليص والتحكم في إفراط طرح آدم سميث " دعه يعمل دعه يمر " لأن هذا الإفراط أوجد الكثير من الاتهامات النابعة من أن فكرة وشاح ومصيدة اليد الخفية والتي تضبط كمعيار للأهداف والأفعال الشخصية لم تؤد إلى تظافر الجهود لأجل خدمة الصالح العام، ومن نافذة القول فإنه مقبول وفي كل التجمعات الانسانية من أن حياة الجماعة ومصالحها المفهومة جيداً هي التي تجبر وتفرض قبل كل اعتبار للمصلحة الخاصة والفردية، وعليه فإن الحكم الراشد جاء لتصحيح أخطاء الدولة الحديثة.

2. خصائص الحكمانية¹:

- 1- المشاركة : يجب ان يكون لجميع الرجال والنساء صوت مسموع في عملية صنع القرار، إما مباشرة أو عن طريق مؤسسات شرعية تمثل مصالحهم. هذه مشاركة عريضة تكون مبنية على حرية تشكيل الجمعيات وحرية التعبير والمقدرة على المشاركة البناءة.
- 2- دور القانون : يجب أن تكون الأطر القانونية عادلة ومدعمة بحيادية وبشكل خاص تلك القوانين المتعلقة بحقوق الإنسان .
- 3- الشفافية : وهي مبنية على مبدأ التدفق الحر للمعلومات . لذا يجب ان تكون كافة المؤسسات والإجراءات المنبثقة عنها والمعلومات المختلفة متاحة بشكل مباشر لمن يهتم بها .
- 4- الاستجابة لما هو مطلوب : أن تنصرف جميع المؤسسات وإجراءاتها المختلفة لخدمة كافة عناصر ومكونات المجتمع .

¹ الدكتور الأخضر عزي، الدكتور غالم جلطي، التنمية البشرية للحكم الراشد، بحث مقدم في الإطار ملتقى دولي حول الحكم الراشد، جامعة بوبكر بلقايد تلمسان، 2002، صص 5-7.

- 5- الاتجاه نحو التوافق : تقوم الحكمانية السليمة بتوازن المصالح المختلفة بهدف الوصول الى توافق عام فيما هو الأفضل للمجموع أينما كان ممكنا ذلك سواء في السياسات أم في الإجراءات المختلفة.
- 6- المساواة : جميع الرجال والنساء يملكون الحق في الحصول على الفرص اللازمة لتحسين أو للمحافظة على حسن حالهم ومعيشتهم .
- 7- التأثير والكفاءة : إن من واجب المؤسسات والإجراءات المختلفة إبراز نتائج واضحة لتقابل الحاجات المحددة والمختلفة لأفراد المجتمع وذلك بالاستخدام الأمثل للموارد المتاحة .
- 8- المساءلة : يقع صانعو القرار في الحكومة وفي القطاع الخاص وفي منظمات المجتمع المدني تحت طائلة المساءلة من قبل المجتمع مع الأخذ بعين الاعتبار بأن طبيعة وشكل المساءلة يختلف باختلاف طبيعة القرار .

3.الحكمانية : أهداف و تحديات¹:

تهدف الحكمانية إلى:

- تقليص الفجوة الناجمة عن عدم المساواة والاحتقان الاجتماعي
- ضمان مشاركة كل المواطنين عمليات تنمية الجماعة المحلية .
- العمل على زيادة الإحساس بالملكية المحلية عند مواطني الجماعة المحلية بواسطة الإجراءات وبرامج التنمية المختلفة أي العمل على تنمية الإحساس بالمواطنة .

إلا أن تطبيق هذه المفاهيم من قبل البلديات ومؤسسات الحكم المحلي غالبا ما يجابه بعدد من التحديات الكبيرة والشائكة والمعقدة وأهمها:-

- إن عملية تأسيس اللامركزية لا تزال في مراحلها الأولى في بلدان كثيرة من العالم ، ولهذا نرى أن مؤسسات الحكم الحضري المحلي أو البلديات لا تزال تنفقر إلى السلطة والقوة اللازمتين لتنفيذ مهامها . ويعود ذلك إلى السيطرة الشديدة ، وأحيانا المطلقة ، من قبل الحكومة المركزية على سير العمل البلدي

¹ الدكتور الأخضر عزي،الدكتور غالم جلطي، نفس المرجع السابق،صص 9-10.

خلاصة الفصل:

تعتبر ميزانية الجماعات المحلية أهم أداة للتسيير و التعبير عن السياسة المتبعة، وهي تخضع للوائح و قوانين عند المشرع الجزائري تنظمها و تأطر كيفية إعدادها و تطبيقها، لكن هذه القوانين تتميز بنوع من الجمود الذي يآثر سلبا على الارتقاء بمفهوم الخدمة العمومية، لذا وجب إيجاد بعض الأدوات للتحسين دور الجماعة المحلية و دور ميزانيتها في خدمة المواطن.

أهمية وجود سيرورة للمراقبة التسيير في الجماعات المحلية أمر متفق عليه، لكن رغم هذا تعد المحاولات الجادة في بناء هذه السيرورة داخل المنظمات العمومية نادرة، بسبب أن مصطلحات الإنتاجية، الأداء الناجع و المراقبة مصطلحات مهمشة في القطاع العمومي و بالتالي أيضا فمراقبة التسيير مقصاة من الثقافة الإدارية و من المحيط العمومي. الغالبية الساحقة من أعوان الجماعات المحلية لا يتقبلون هذه المصطلحات لاعتقادهم أنها غير صالحة مع القطاع العمومي.

عدة عوامل موجودة في الجماعات المحلية تساهم في هذه الظاهرة مثل نقص التكوين للإطارات و الأعوان في هذا المجال ولذا يجب الاعتماد على بعض القواعد من أجل التغلب على هذه المشاكل:

- تعبئة و تحفيز المسؤولين الجماعة المحلية في هذا المجال.
- من المهم أيضا مرافقة عملية بناء سيرورة مراقبة التسيير بعملية تحسيسية من أجل اشراك مجموع الأعوان في العملية.
- أول عملية تكون بناء نظام معلومات فعال من أجل إدخال ثقافة التسيير التقدير في الجماعات المحلية.
- من المهم أيضا انتهاز الفرص المتاحة في حالة وجودها و وعليه تشجيع اللامركزية و تفويض السلطات.
- مراقبة التسيير يجب أن تكون منسق بين تصورات المسؤولين و باقي الأعوان.

4. المرحلة الرابعة: وضع حيز التنفيذ:

تعد هذه المرحلة مرحلة البناء الحقيقي ووضع كل ما جاء في المراحل الثلاثة الأولى التحضيرية مع إعادة تصحيح الانحرافات، وهي رغم أنها الأهم من الناحية الملموسة إلا أنها مجرد انعكاس للمراحل الأخرى فنجاحها متعلق بنسبة كبيرة بمستوى تحضير و العمل في المراحل الأولى.

الفصل الثالث

محاولة عرض سروردة تلك مراقبة التسيير

في بلدية الجزائر الوسطى

الفصل الثالث: محاولة عرض سيرورة بناء مراقبة التسيير في بلدية الجزائر الوسطى:

تمهيد الفصل:

بناء سيرورة مراقبة التسيير في جماعة محلية و وضعها حيز التنفيذ يعد عملية حساسة و معقدة، تستلزم عدة شروط لنجاحها و كذا وضع منهجية خاصة تتعلق بإحصاء والتعرف على الصعوبات الموجودة في نشاط هذه الجماعة و كذا تبني الحلول المناسبة لهذه الصعوبات.

حيث نحاول في هذا الفصل أولا عرض الهيكل التنظيمي لبلدية الجزائر الوسطى، ثم تفصيل هيكل مديرية التربية و الثقافة و الرياضة، وعرض مخططه للتنمية لسنة 2007، ثم عرض الصعوبات التقنية التي تواجه بناء سيرورة مراقبة التسيير في البلدية، هذه الصعوبات تكون هيكلية و أيضا عملية و في الأخير نحاول عرض إستراتيجية لبناء سيرورة مراقبة التسيير في الجماعات المحلية.

المبحث الأول : بلدية الجزائر الوسطى ، الهيكل التنظيمي و مخطط التنمية:

بلدية الجزائر الوسطى هي مؤسسة خدمتية تعنى بشؤون المواطنين من تقديم للخدمات التقليدية والأساسية بالدرجة الأولى، فهي تسعى باستمرار في عملية البحث نحو الأفضل في مجال تنفيذ المشاريع التطويرية وتدشين المنشآت الخدمتية وإنشاء المباني المجتمعية لتصل خدماتها إلى كافة القطاعات الرسمية والشعبية من تعليم وصحة ورياضة وثقافة واقتصاد. نحاول في هذا المبحث عرض الهيكل التنظيمي للبلدية ثم التركيز على مديرية التربية و الثقافة و الرياضة و على مخططها للتنمية Plan d'action.

المطلب الأول: المخطط التنظيمي لبلدية الجزائر الوسطى:

ينقسم مخططها التنظيمي إلى جزئين أساسيين المجلس الشعبي و الهياكل الإدارية:

الشكل الثامن : هيكل التنظيمي لمجلس الشعبي البلدي:

رئيس المجلس

ـ ديوان رئيس المجلس الشعبي البلدي

ـ الهيئة التنفيذية البلدية

ـ لجان المجلس الشعبي البلدي

ـ لجنة الشؤون الاقتصادية

ـ لجنة الإدارة والمالية

ـ لجنة الشؤون الاجتماعية

ـ لجنة الثقافة والرياضة

ـ لجنة البيئة والتعمير

المصدر : مديرية الموارد البشرية و التكوين للبلدية الجزائر الوسطى.

من جهة أخرى تتمتع البلدية بهياكل إدارية تحت إشراف الأمين العام تسهر على تطبيق السياسة العمومية لبلدية:

الشكل التاسع: الهياكل الإدارية لبلدية الجزائر الوسطى:

الأمانة العامة

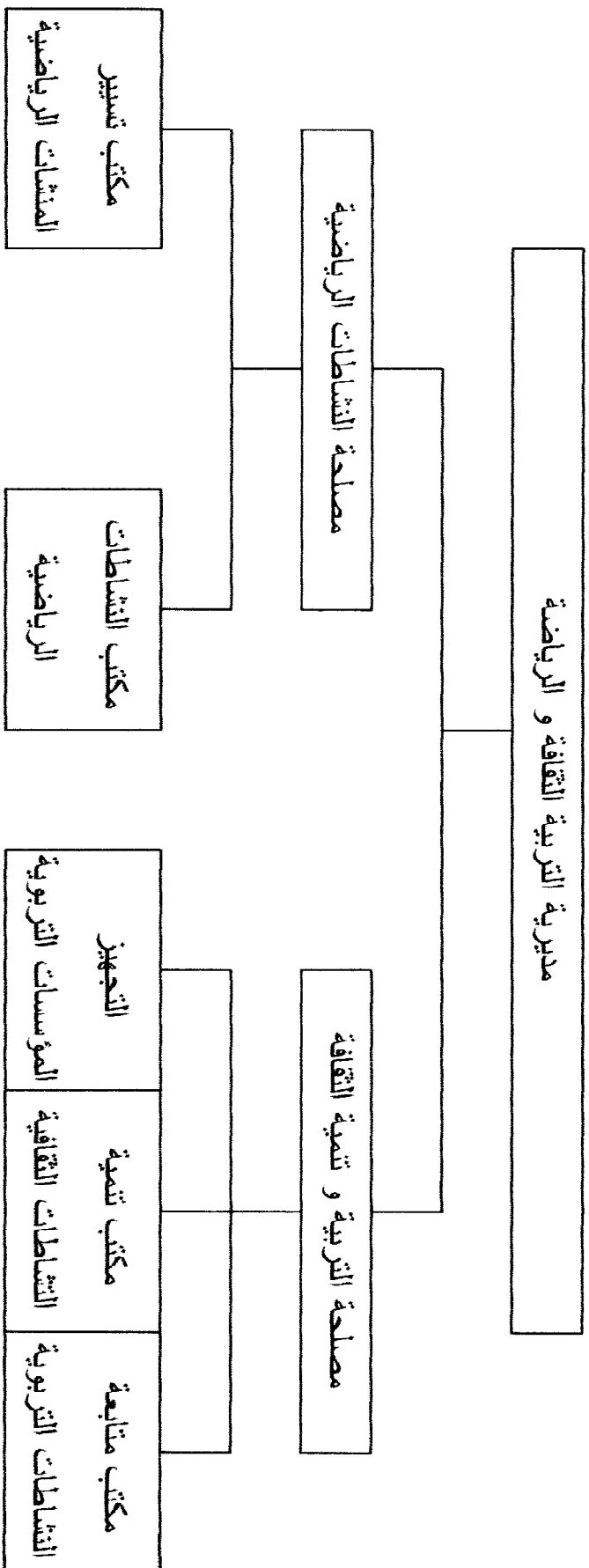
قسم التسيير العمراني والمحيط والوسائل العامة		
مديرية التسيير العمراني		
مصلحة التعمير		
مصلحة الطرق والشبكات المختلفة		
مصلحة الدراسات والإنجاز		
مديرية الوقاية وترقية المحيط البيئي		
مصلحة النظافة والتطهير		
مصلحة الوقاية والمساحات الخضراء		
مديرية الوسائل العامة		
مصلحة التموين والجرد والمخازن		
مصلحة الورشات لصيانة العمارات وشبكة الطرقات		
قسم الموارد البشرية والتنظيم		
مديرية الموارد البشرية والتكوين		
مصلحة تسيير المستخدمين		
مصلحة التوظيف والتكوين		

لـ	مديرية التنظيم والشؤون العامة	|
لـ	مصلحة التنظيم والانتخابات	|
لـ	مصلحة المنازعات والتسيير العقاري	|
لـ	قسم المالية والشؤون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والرياضية	|
لـ	مديرية الشؤون الاقتصادية والممتلكات	|
لـ	مصلحة الشؤون الاقتصادية	|
لـ	مصلحة ممتلكات البلدية	|
لـ	مديرية التربية والثقافة والرياضة	|
لـ	مصلحة التربية و التنمية الثقافية	|
لـ	مصلحة الشؤون الثقافية والرياضية	|
لـ	مديرية المالية والمحاسبة	|
لـ	مصلحة الميزانية والمحاسبة	|
لـ	مصلحة التجهيز والاستثمار	|

المصدر : مديرية الموارد البشرية و التكوين للبلدية الجزائر الوسطى.

و فيما يلي المخطط التنظيمي للمديرية التربية والثقافة و الرياضة:

الشكل العاشر: الهيكل التنظيمي لمديرية التربية والثقافة و الرياضة



المصدر: مديرية الموارد البشرية و التكوين للبلدية الجزائر الوسطى.

المطلب الثاني: مهام و مخطط التنمية لمديرية التربية و الثقافة و الرياضة:

1-مهام المديرية:

تتكون مديرية التربية الثقافة و الرياضة من:

1. مصلحة التربية و التنمية الثقافية.

2. مصلحة النشاطات الرياضية.

1- مهام مصلحة التربية و تنمية الثقافية:

• تجديد نمط و منهجية تسيير مجموعات العمل: و ذلك بتدقيق طريقة

و صفة التسيير حتى تنشط المصلحة بصفة مضمونة و فعالة.

• تحضير الخريطة المدرسية.

• توفير العناصر البشرية مع تحديد المهام كيفاً و كما للمصلحة المعنية.

• الاستجابة للمختلف الطلبات الضرورية للمؤسسات التربوية.

• صيانة المعالم الدينية.

• السهر على إحياء جميع المناسبات الدينية و الوطنية و هذا بالتنسيق مع

مختلف مديري المدارس و كذا مفتشي و رؤساء جمعيات أولياء التلميذ.

• متابعة الأشغال الجارية على مستوى المدارس و المساجد مع صيانتها.

• تسيير المكتبة و المركز الثقافي من حيث المستخدمين و متابعة نشاطته.

و تتكون مصلحة التربية و التنمية الثقافية من ثلاث مكاتب:

أ- مكتب متابعة النشاطات التربوية.

ب- مكتب تنمية النشاطات الثقافية.

ج -مكتب متابعة و تجهيز المؤسسات التربوية.

أ- مكتب متابعة النشاطات التربوية: تتمثل مهامه في مايلي:

• تحضير الخريطة المدرسية لكل موسم دراسي.

• الاستجابة للاحتياجات المدرسية من حيث: أدوات المكتب، الطاولات،

الكراسي، مكاتب و كل الوسائل البيداغوجية الضرورية.

• السهر على تنفيذ و متابعة البرنامج المسطر و المتعلق بالتجهيز و المتابعة

العامة للمدارس.

ب- مكتب النشاطات الثقافية:

- تنشيط و برمجة نشاطات ثقافية في المدارس بالتنسيق مع جمعيات أولياء التلاميذ.

- تنفيذ البرنامج المسطر من مختلف الهيئات الثقافية و المجلس الشعبي.

ج- مكتب المتابعة و تجهيز المؤسسات التربوية:

- صيانة المدارس و متابعتها.
- الاستجابة للمستلزمات الضرورية للمؤسسات التربوية.

2- مهام مصلحة النشاطات الرياضية:

- دفع الممارسة الرياضية لفائدة الشباب على مستوى البلدية.
- تسطير مع السهر على تطبيق البرنامج المخطط و المرغوب تحقيقه مع رسم الأهداف في كل موسم رياضي جديد.
- نشر الممارسة الرياضية.
- التكفل بتكوين المسؤولين الرياضيين على مستوى المنشآت الرياضية.
- المشاركة في تسطير مخطط التنمية الرياضية للبلدية بتنظيم ملتقيات ثقافية رياضية.

و تتكون مصلحة النشاطات الرياضية من:

أ- مكتب النشاطات الرياضية.

ب- مكتب تسيير المنشآت الرياضية.

أ- مكتب النشاطات الرياضية:

- دفع الممارسة الرياضية.
- السهر على تطبيق البرنامج المسطر.
- تسطير برنامج خاص بالتنمية الرياضية.

ب- مكتب تسيير المنشآت الرياضية:

- الحفاظ على الوسائل البيداغوجية المتواجدة في المنشآت الرياضية.
- السهر على التسيير الحسن و البرمجة المثلى للمختلف القاعات.
- متابعة و اقتراح الأشغال الضرورية في القاعات.

2-مخطط التنمية لمديرية التربية والثقافة و الرياضة لسنة 2007:

أ- قطاع التربية:

- اقتناء المحافظ المدرسية بعدد 3650 محفظة كاملة بالمآزر للسنة الدراسية 2007-2008 : المبلغ المقترح: 4.000.000,00 دج.
- تزويد المؤسسات التربوية بالأدوات و اللوازم البيداغوجية للدخول المدرسي 2007-2008 : المبلغ المقترح: 2.000.000,00 دج.
- تجهيز المدارس بالأثاث المدرسي: يوغرطة قسم تحضير 36 طاولة ب الكراسي، طه حسين 3 أقسام جديدة : المبلغ المقترح: 1.000.000,00 دج.
- تجهيز المدرسة الجديدة بالأثاث المدرسي 6 أقسام + مكتب المدير: المبلغ المقترح: 2.000.000,00 دج.
- تجهيز مكتب مفتش مقاطعة الجزائر الوسطى بمعدات و لوازم و أثاث مكتبي: المبلغ المقترح: 600.000,00 دج.
- تجهيز مكتبة مسجد الفرقان: المبلغ المقترح: 500.000,00 دج.
- تجهيز مدرسة طه حسين بالرفوف و الطاولات و الكراسي و المراجع و الكتب: المبلغ المقترح: 1.000.000,00 دج.
- تجهيز مكتبات المدارس العشرة بالرفوف و الكتب: المبلغ المقترح: 1.500.000,00 دج.
- تجهيز مصحة الوردية و المعراج بمعدات طبية و كرسي أسنان : تجهيز مدرسة طه حسين بالرفوف و الطاولات و الكراسي و المراجع و الكتب: المبلغ المقترح: 6.500.000,00 دج.
- اقتناء أدوية للإسعافات الأولية للمدارس و المنشآت الرياضية: المبلغ المقترح: 1.000.000,00 دج.
- اقتناء معدات و لوازم خاصة بالمطاعم المدرسية: المبلغ المقترح: 1.500.000,00 دج.

ب-قطاع النشاطات المدرسية:

- تنظيم حفل نهاية السنة الدارسية 2006-2007 لتكريم النجباء الثلاثة الأوائل لكل قسم من كل مدرسة مع تكريم أحسن معدل للخمسة الأوائل في البلدية: المبلغ المقترح 1.000.000,00 دج.
- تنظيم حفل أو نزهة خاصة بالأطفال المتمدرسين بعدد 2500 تلميذ بمناسبة اليوم العالمي للطفولة: المبلغ المقترح: 800.000,00 دج.
- تنظيم حفل نجباء شهادتي البكالوريا و التعليم الأساسي للثلاثة الأوائل من كل مؤسسة متوسطة و ثانوية: المبلغ المقترح: 600.000,00 دج.
- تنظيم مسابقة علمية و تربوية و ثقافية لتلاميذ المدارس بمناسبة يوم العلم 16 أفريل: المبلغ المقترح: 200.000,00 دج.
- تنظيم مسابقة في الرسم و تكريم أصحاب أحسن رسومات بمناسبة عيد الشجرة و المحافظة على البيئة: المبلغ المقترح: 150.000,00 دج.

ج- قطاع النشاطات الدينية:

- تنظيم مسابقة دينية بين المساجد الخمسة للبلدية بمناسبة المولد النبوي: المبلغ المقترح : 300.000,00 دج.
- تنظيم مسابقة دينية بين المساجد الخمسة بمناسبة عاشوراء: المبلغ المقترح : 150.000,00 دج.
- تنظيم ملتقى القرآن الكريم تتخلله مسابقة في حفظ القرآن بين المساجد مع تكريم الحفظة و القراء: المبلغ المقترح : 1.500.000,00 دج.
- تنظيم مهرجان الأنشودة في شهر رمضان: المبلغ المقترح : 1.500.000,00 دج.
- تزويد مكتبات المساجد و المدارس القرآنية بكتب و المراجع : المبلغ المقترح : 1.200.000,00 دج.

د- قطاع النشاطات الثقافية:

- الأحداث التاريخية: 10 أنشطة: المبلغ المقترح : 2.500.000,00 دج.

• المناسبات الوطنية و العالمية: 14 نشاط: : المبلغ المقترح 4.150.000,00 دج.

• الأعياد الدينية: 8 أنشطة: المبلغ المقترح : 1.150.000,00 دج.
• نشاطات صيفيات الجزائر الوسطى في عرس: 8 أنشطة: المبلغ المقترح : 3.470.000,00 دج.

• نشاطات خاصة بشهر رمضان: 8 أنشطة: المبلغ المقترح : 600.000,00 دج.

• نشاطات مقترحة بقاعة سينما الجزائرية : 7 أنشطة: المبلغ المقترح : 2.450.000,00 دج.

س- قطاع النشاطات الرياضية:

• تحضير سباق الشباب و الجماعات المحلية لمرحلتيه البلدية و الولائية: المبلغ المقترح 600.000,00 دج.

• تنظيم دورة ما بين الأحياء لفئة الشباب و الكهول شهري جويلية و أوت 2007 بملعب عين زوجة: المبلغ المقترح 1.000.000,00 دج.

• تجهيزات قاعة الرياضة المدرسية لمدرسة طه حسين بمعدات و لوازم رياضية و بساط رياضي و أرضية خشبية: المبلغ المقترح: 1.500.000,00 دج.
• تجهيز ملعب سفنجة الجديد بأثاث مكتبي و معدات و لوازم رياضية : المبلغ المقترح 1.500.000,00 دج.

• إجراء دورات رياضية حسب المناسبات الوطنية و التاريخية في مختلف الرياضات بملعبي واقنوني و عين زوجة: المبلغ المقترح: 1.000.000,00 دج.
• تجهيز المنشآت الرياضية بلوازم و معدات رياضية ضرورية: المبلغ المقترح: 2.000.000,00 دج.

نلاحظ من المخطط غياب تام لبرنامج زمنية محددة للقيام بهذه الأعمال الشيء الذي يميز القطاع العمومي. بسبب صعوبة تكيف ذلك في هذا القطاع و بسبب انتشار ثقافة أن المؤسسات الدولة ليست ملزمة بمصطلحات الإنتاجية و الفعالية.

المبحث الثاني: الصعوبات التقنية لبناء سيرورة مراقبة التسيير في الجماعات المحلية:

رغم أن ضرورة وضع سيرورة مراقبة التسيير في الجماعات المحلية أمر يكاد يكون مجمع على الاتفاق عليه، إلا أنه يتعرض لعدة عوائق و صعوبات خاصة ما تعلق بمفهوم الخدمة العمومية و التي يجب التغلب عليها قبل استكمال بناء هذه السيرورة¹.

أي محاولة لتوريد مراقبة التسيير في الجماعات المحلية من القطاع الاقتصادي دون تكيف سيكون في أحسن أحواله غير فعال، و قد يكون أسوء من ذلك فيكون معيقا للسير العادي لنشاط، بسبب اختلاف الأفراد، الهياكل و البيئة في القطاعين.

المطلب الأول: الصعوبات الهيكلية:

يتميز القطاع العمومي ببعض الاختلافات و الخاصيات التي تولد بعض الصعوبات و العوائق في بناء سيرورة جيدة لمراقبة التسيير، فمن الصعوبات ترجمة رسالة المنظمة إلى نشاطات قابلة للقياس، إلى تحديد الأهداف مرورا بتحديد و توزيع الوسائل إلى اختيار طريقة المناجمنت، هنا تكون المهمة إيجاد و تكيف لكل صعوبة الوسيلة المناسبة:

1. تحديد أهداف قابلة للقياس: صعوبات و اقتراحات:

تنوع رسالة الجماعة المحلية وتعقدها، إضافة إلى المقاومة التقليدية للتغيير يولد صعوبات خاصة بهذا القطاع، خاصة عندما يتعلق الأمر بتقييم فعالية النشاط و قياس مدى تحقيق الأهداف.

" تنوع رسالة، عدم دقة الأهداف و غياب نظام لتخطيط، الجماعات المحلية مطالبة بمواجهة هذه المشاكل و تغطية مجالات تدخلها المتنوعة: العمران، الاقتصاد، النقل، التكفل الاجتماعي، الثقافة وأيضا الحماية المدنية وهي أيضا مدعوة و بشدة للتغلب على مشكلها"².

"... لكن مشاكل الجماعات المحلية في الغالب تكون مضخمة و مبالغ في التعبير عنها بسبب كون غالب هذه الجماعات لا تحدد بوضوح سياستها العمومية، و لا تضع لذلك نظاما للتخطيط و تسهيل تطبيق هذه السياسة على الواقع."³

¹ Michel Gervais, *Contrôle de gestion*, 7 ème édition, Paris, Economica, 2000, p 339.

² Hervé Allègre, François Mouterde, *Le contrôle de gestion : méthodes, outils, tableaux de bord*, Paris : Ed. du Moniteur, 1989, p. 32.

³ Philippe Hussenot, *La gestion publique par objectifs*, Paris : éd. d'Organisation, coll. « Management public », 1983 ; p 46.

كيف نقيس فعالية نشاط أو جودة خدمة عندما لا نعرف بدقة ما هي الخدمات التي يجب أن نقدمها و ما هي الأهداف المحددة لهذه الخدمة ؟ هذه الظاهرة منتشرة في الجماعات المحلية أين يكون تسيير تقديم الخدمات لا يخضع لخطة واضحة المعالم و إنما إلى الترفيع اليومي¹.

هنا يظهر دور مصطلحات مثل خطة العهدة²، مشروع الخدمة³، و التقطيع segmentation و التي تعد الأداة الأكثر مناسبة للوضع في الجماعات المحلية⁴، هذه الطريقة التي تعتمد على تقطيع و تقسيم النشاطات و الخدمات المقدمة من الجماعة المحلية على وفق معايير مثل فئة المواطنين المستهدفين، طبيعة النشاط في حد ذاته، مستوى الإشباع المحقق لدى المواطن بسبب الاستفادة من الخدمة، شروط الاستفادة، طبيعة الخدمة. فعلى سبيل المثال تستطيع البلدية استعمال التقسيم التالي و المبني على أساس طبيعة النشاط:

- السكان و العمران: بناء المساكن الاجتماعية، تهيئة الأحياء، الطرق و الساحات العمومية.
- تهيئة البيئة: الحفاظ على المساحات الخضراء، الوقاية من أخطار التلوث، تسيير الموارد البيئية.
- الاقتصاد المحلي: دعم المؤسسات و المنظمات ذات الطابع الاقتصادي، ترقية الإقليم.
- السياحة: مشاريع تهيئة المنشآت السياحية، الفنادق و مؤسسات الإيواء.
- الرياضة: التنشيط، التجهيز، الترقية و مساندة الحركات الرياضية.
- الثقافة: التنشيط، التجهيز، الترقية الثقافية، دعم المكتبات و المتاحف.
- الحياة المدرسية: تجهيز المدراس بالوسائل، وسائل النقل المدرسي.

¹ Philippe Hussenot, idem .p 33

² هو جدول مرقم يصف مشروع العهدة للمنتخبين عن طريق تحديد أهداف مرقمة و مؤرخة يلتزم بها هؤلاء خلال فترة قيادتهم للجماعة المحلية .
³ طريقة من خلالها نحفز كل مصالحه بالالتزام من جهتها على تطبيق أهداف المنظمة بصفة شخصية.

Le projet de service individualise le projet d'administration par service

4 . Bruno Carlier, Christophe Ruprich-Robert, Le guide de la gestion locale : organisation, évaluation, contrôle. Paris : Ed. Berger-

Levrault, 1990, p 31.

• الترفيه: تنظيم النزاهات و الحفلات.

من الممكن أيضا استعمال و تجميع أكثر من معيار واحد في عملية تقسيم نشاط الجماعة المحلية. فعلى سبيل المثال نشاطات البلدية تستطيع أن تقسم عن طريق تحليل الخيارات بين الإمكانيات التي بحوزتها و مستوى الإشباع الذي يجب الوصول إليه. هذه الكيفية تقترح تقسيما ثنائي البعد: تقسيم يأخذ فيه بعين الاعتبار النشاط على حسب إمكانيات التقنية المادية و البشرية في كل قسم segment، أما البعد الثاني فهو تقسيم و استهداف السوق أين يرى إلى المستفيدين من النشاط أو الخدمة و تقسيمهم إلى مجموعات متجانسة، على حسب سلوكهم أو مستوى التمثيل أو حسب حاجة كل مجموعة. البعد الأول يسمح بتعيين مواقع قوة و ضعف المنظمة و إمكانيات التدخل لديها و بالتالي اختيار أقسام les segments التي تركز عليها و الأخرى التي تستغني عنها.

أما البعد الثاني فيساعد على تبني و التدخل في الأقسام الملائمة التي تحقق أكبر إشباع لدى المواطن. الجدول التالي يعبر عن إحدى الكيفيات تقسيم مهمة مديرية التربية الثقافة و الرياضة في بلدية الجزائر الوسطى:

الجدول الثاني: تقسيم مهام التربية الثقافية و الرياضة

السياسة العمومية	التقسيم	الهدف Cibles	الخدمة
التربية و الثقافة	متابعة النشاطات الثقافية	رواد المؤسسات الثقافية	تنظيم تظاهرات ثقافية
	متابعة و تجهيز المؤسسات التربوية	تلاميذ المدارس	السهر على تنفيذ و متابعة البرنامج المسطر و المتعلق بالتجهيز و المتابعة العامة للمدارس
	النشاطات الرياضية	شباب و تلاميذ البلدية	دفع الممارسة الرياضية
	تسيير المنشآت الرياضية	ملعب و اقنوني قاعة حريشاد قاعة يغورطة	التنمية الرياضية تجهيز و تسيير تجهيز و تسيير تجهيز و تسيير
الرياضة			

المصدر: من إعداد الطالب

باستعمال هذه الطريقة خريطة الخدمات المقدمة من طرف البلدية تصبح أكثر وضوحا و بالتالي يصبح من الممكن تحديد الأهداف المرجوة من كل نشاط. يبقى فقط بعد ذلك مشكل تحديد هذه الأهداف عن طريق الأرقام أو ترقيم الأهداف. طبيعة نشاط الجماعات المحلية يجعل من الصعب وضع أهداف قابلة للقياس العددي، لكن هذه الصعوبة التقنية ليست الوحيدة¹ و لكن في الكثير من الأحيان يضاف لها صعوبة ذات طابع ثقافي، أين يعتقد الكثير من موظفي الجماعات المحلية بسبب أن منظماتهم غير ربحية أنها لا تستطيع ولا يجب أن تبحث عن الإنتاجية. المهم فقط على الأكثر تقديم خدمات ذات جودة. هذا هو السبب الذي يجعل من أي محاولة لترقيم النشاط يخضع للمقاومة. و لذا يجب أولا التغلب على هذه المقاومة عن طريق نشر مفاهيم الإنتاجية و التي لا تمثل بالضرورة خفض التكاليف على حساب الجودة بل على العكس تعطي دورا هاما للجودة.

في الحقيقة يظهر أن وضع معايير رقمية للخدمة في الجماعة المحلية² أمرا ممكنا: فعلى سبيل المثال الوقت اللازم للمعالجة و دراسة الملفات، المدة المتوسطة للانتظار قبل الوصل أي شباك، عدد المواطنين المستقبليين، عدد الكتب المعارة في المكتبة، و عدد رواد هذه المكتبة، عدد التظاهرات الثقافية و الرياضية المنظمة خلال فترة معينة. و بهذه المعايير يمكن وضع مجال أو حد أدنى تكون فيه الفعالية مقبولة مع الأخذ دون إهمال جودة الخدمة.

من جهة أخرى طرق المحاسبة التحليلية تستطيع أيضا قياس تكلفة الخدمات، كتكلفة الكيلومتر من النقل المدرسي، تكلفة المتر المكعب من تهيئة النفايات...^{3 4 5} و بالتالي أنه من الممكن ليس فقط ترقيم و قياس خدمات و نشاطات الجماعة المحلية و لكن أيضا يمكن حساب العلاقة جودة/التكلفة.⁶

1 Romain Laufer et Alain Burlaud, **Management public : gestion et légitimité**, Paris : éd. Dalloz, coll. « Dalloz-Gestion », 1980 p., p. 279-284.

2 Philippe Lorino, **Le contrôle de gestion stratégique**, Paris : Dunod, 1996, p. 63-77.

3 Romain Laufer et Alain Burlaud, **idem** : p. 293-304.

4 Hervé Allègre, François Mouterde, **op-tic**, Paris : Ed. du Moniteur, 1989, p. 143-161.

5 Jean-Pierre Rey développe **Le contrôle de gestion dans les services publics communaux**, Paris : Dunod, 1991, p., p. 175-187

6 voir Philippe Lorino, **idem** , p. 109-145

و للتغلب على الصعوبات التقنية المتعلقة بتقييم الأهداف يجب على الجماعة المحلية أولاً أن تركز على نظام معلومات فعال مكيف مع مصالحها، ثم بعد ذلك استعمال أدوات مراقبة التسيير الملائمة كلوحة القيادة، التي تمكن من قياس نشاط مختلف المصالح والإدارات، وأيضاً تمكن من امتصاص الفجوات بين الأهداف المسطرة و المحققة.

وفيما يلي بعض نماذج لوحات القيادة التي للجماعة المحلية أن تستعملها:

1- لوحة القيادة للأجور:

هذه اللوحة تهدف إلى تقييم كل العناصر المتعلقة بأجور العاملين لصالح المنظمة: الكتلة الأجرية، معطيات حول زمن العمل، العطل و العطل المرضية، التكوين. متابعة هذه اللوحة يمكن أن تستعمل في معرفة أسباب الغياب، عدد الساعات الإضافية و أيضاً تقسيم الهيكل التنظيمي.

الجدول الثالث: نموذج لوحة القيادة للأجور.

لوحة القيادة للأجور	الأمانة العامة	مديرية التسيير العمراني	مصلحة الوقاية و ترقية المحيط	مديرية الوسائل العامة	مديرية التربية الثقافية و الرياضة
عدد المستخدمين					
عدد ساعات العمل					
الكتلة الأجرية					
التكلفة المتوسطة للساعة					
عدد العمال المؤقتين					
عدد العمال الغائبين					
عدد ساعات الغياب					
عدد الغيابات بسبب التكوين					
الساعات الإضافية					
الساعات الإضافية في العطل					
الساعات الإضافية بعد الدوام					

2 - لوحة القيادة المصاريف غير الأجور:

هذه اللوحة تهدف إلى تقييم كل عناصر التكاليف، هذه التكاليف قد تكون متعلقة بالمقرات في حد ذاتها أو سير العمل.

متابعة هذه اللوحة تمكن من التقييد المحاسبي للتكاليف، من تقسيم التكاليف بين المصالح للاستعمال في المحاسبة التحليلية.

الجدول الرابع: نموذج لوحة القيادة للتكاليف خارج الأجور.

لوحة القيادة للمصاريف	الأمانة العامة	مديرية التسيير العمراني	مصلحة الوقاية و ترقية المحيط	مديرية الوسائل العامة	مديرية التربية الثقافية و الرياضة
فاتورة المياه					
الكهرباء و الغاز					
الهاتف					
التأمين					
اهلاكات					
اصلاحات					
مشتريات					
مصاريف عامة					
مجموع المصاريف					

من جهة أخرى يمكن استخدام عدة لوحات أخرى مثل:

- 1- لوحة قيادة للمداخل.
- 2- لوحة قيادة لتسيير حجز قاعة الحفلات.
- 3- لوحة قيادة لتقسيم الحصص الفرق على الملاعب.

2. توحيد معايير القياس:

وجود سيرورات اتخاذ قرار متعددة مسيرة من طرف مسؤولين مختلفين داخل نفس المنظمة دون تحديد مسبق للمعايير، يجعل من الصعب وضع سياسة واضحة للتسيير¹. تكون في هذه الحالة أدوات التسيير و الإعلام الموضوعة في الجماعة المحلية مختلفة من مصلحة لأخرى و هذا يؤثر من جهة على إمكانية التحليل الكلي، و أيضا يؤثر و يغذي الشعور بالقلق لدى الأعوان، و كي تكون قواعد التسيير و الإجراءات متماثلة في جميع مصالح الجماعة المحلية من المهم جدا أن تكون هذه القواعد مكتوبة، هذه الكتابة تسهل عملية تسلسل الإجراءات من جهة و كما تسهل أيضا عملية الرقابة.

المطلب الثاني: الصعوبات العملية:

هذه الصعوبات متعلقة بالخصوص بالجانب السياسي، خاصة القطاع العمومي، وضع الإجراءات العملية و استعمال نظام المعلومات:

1. الجانب السياسي:

المؤسسات السياسية بطبعتها هي مؤسسات ضبط للصراع داخل المجتمع، حيث يراجع لها القيام بالموازنة بين المصالح المتعارضة، و للقيام بهذا الدور يفترض توفر بعض من المرونة، و تدخل بعض الأطراف في بعض الأحيان و على مستوى غير رسمي. و على هذا الأساس فإن عملية إدخال مراقبة التسيير في الجماعات المحلية لا نستطيع أن ننظر إليها من جانب تقني فقط، لأننا بخلق أدوات للمراقبة، الشيء الذي يعني أكثر شفافية، هذا يؤثر بشكل مباشر على الضبط السياسي الذي يكون في بعض الأحيان في

¹ Romain Laufer et Alain Burlaud, *idem* ; p. 280

الخفاء، ولدى أي بناء للسيرورة مراقبة التسيير في الجماعات المحلية يجب أن يأخذ بعين الاعتبار هذا الجانب.

2. جانب التسيير و خاصية القطاع العمومي:

في هذا الإطار يجب تجنب عقبتين أساسيتين هما:

- إنتاج عدد أكثر من المعقول من لوحات القيادة و هذا يؤثر على عملية القراءة الصحيحة لها، و لذا يجب إيجاد عدد محدود من لوحات القيادة القادرة على تمثيل و إعطاء الصورة الحقيقية للوضع في الجماعة المحلية مع وجود السهولة و الوضوح المناسبين في قراءتها¹.
- يجب أيضا عدم إهمال الجانب البشري في عملية بناء سيرورة للمراقبة التسيير في الجماعات المحلية و أي سيرورة لا تخضع لهذا الشرط تكون عرضة للفشل و أداة معرقة أكثر منها أداة للسير الحسن داخل الجماعة المحلية²، و لهذا يجب إشراك الأعوان في العملية مع عدم إهمال أن الثقافة المنتشرة في هذا القطاع هي أن الرقابة تكون على أساس اللوائح و ليس على أساس النتائج.

3. تداخل وظيفتي مراقبة التسيير و المالية³:

و في هذا المجال توجد ثلاثة حالات تموقع لوظيفة مراقبة التسيير بالنسبة للوظيفة المالية:

- اندماج مراقبة التسيير في المالية و هنا يكون احتمال تغلب منطق الميزانية و بالتالي تضيق مهمة مراقبة التسيير في هذا المجال فقط.
- التفرقة التامة بين الوظيفتين و هنا يظهر احتمال تهميش وظيفة مراقبة التسيير و اكتفائها بعملية التحليل دون أي تدخل في تحسين عملية التسيير بسبب انفصالها الكلي عن عملية توزيع الموارد و تقسيمها.
- الحالة الثالثة أين يكون تداخل بين الوظيفتين، هذه الحالة تتطلب تحليل مبدئي للوسائل و أدوات كل وظيفة، حيث أن مراقبة التسيير تعتمد في كثر من الأحيان على وسائل المالية: الميزانية، تحليل الفروق، تحليل النتائج السابقة و النتائج

¹ René Demeestère, idem, p. 103..

² Jérôme Dupuis, *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*. Paris : PUF, 1991, p. 122.

³ René Demeestère, *op-tic*, p-p 188-190

الحالية، تأثير التزامات على توازن الجماعة المحلية، لكنها لا تتوقف عند هذا الحد. فإن كانت الوظيفة المالية تقوم بفحص الوضع المالي فإن وظيفة مراقبة التسيير تواصل فحصها ليشمل أيضا النشاط (أصله، طبيعته، قياسه، تأثيره على المحيط، تنظيم الإجراءات).

4. مسألة الإجراءات¹:

في الحقيقة من الصعب إيجاد قراءة متطابقة لمصطلحات التسيير، لكن هذا لا يمنع من أن أي بناء سيرورة لمراقبة التسيير في الجماعات المحلية يجب أن تمر أولا من اعتماد قائمة مصطلحات متعارف عليها بين الأعوان و بالتالي بناء تصور مشترك للتغلب على مشكل ازدواجية اللغة.

وعلى هذا الأساس تقوم مراقبة التسيير مع باقي مصالح الجماعة المحلية بوضع برتوكولات لتحليل المعطيات و القياس، وأيضا إعادة النظر الدورية في تخصيصات الموارد في جدولة الأهداف، في بناء لوحات القيادة وفي المقارنة بين التوقعات و النتائج.

5. نظام المعلومات²:

مشكلين أساسيين يمكن أن ينشأ في هذا الإطار:

- تداخل بين سيرورة مراقبة التسيير و نظام المعلومات الموجود سابقا، وعلى العموم تنشأ بسبب هذا التداخل فترة انتظار لوصول المعلومات لمراقبة التسيير، و لهذا يجب التركيز على هذا النظام و تطويره بشكل يجعل وصول المعلومات إلى مراقبة التسيير في الوقت المناسب.
- المشكل الثاني متعلق بالتحكم في النشاطات المقطاعية Transversale، بسبب أن نظام المعلومات يكون مبني على العموم وفق البنية الهيكلية للمهام الشيء الذي يجعل من الصعب التحكم في النشاطات ذات الطبيعة المقطاعية.

¹ René Demeestère, **op-tic**, ,p 191

² René Demeestère, **op-tic**, ,p 192

المبحث الثالث: إستراتيجية بناء سيرورة مراقبة التسيير في الجماعات المحلية:

إن وضع حيز التطبيق لسيرورة مراقبة التسيير في الجماعات المحلية يجب أن لا يسعى بالضرورة إلى إعادة النظر في كيفية و جودة الأعمال السائرة ولا في كفاءة الأعوان بل على العكس من ذلك الأمر هنا يتعلق بترشيد و تثمين هذه الكفاءات من أجل رفع الأداء العام في الجماعة المحلية.

نقص إنتاجية الجماعات المحلية في العادة لا يكون راجعا لنقص العمل أو نقص في المعارف الاحترافية للموظفين و إنما يكون راجعا إلى التنظيم السيئ للعمل، أين ينتشر تكليف عدة أعوان بنفس المهمة.

هنا تتدخل مراقبة التسيير و تتحول إلى منظم للعمليات للرفع من الإنتاجية¹.

المطلب الأول: عوامل النجاح²:

بناء سيرورة مراقبة التسيير يجب أن يرى على أنه عملية معمقة تأثر على الممارسات وتصرفات الأعوان ونجاحها متعلق بعدة عناصر:

1. أول هذه العوامل وجود بعض أدوات حيز الاستعمال كالمحاسبة التحليلية أو بعض لوحات القيادة، أو وجود بعض المصالح قد بدأت في تحديث عملية التسيير و اعتماد أدوات مشابهة لأدوات مراقبة التسيير كل هذه النقاط من ممكن أن تكون نقاط ارتكاز لبدء عملية بناء سيرورة مراقبة تسيير داخل الجماعة المحلية، و على العكس قد يكون فشل حديث لمحاولة بناء سيرورة مراقبة التسيير عائق للبناء سيرورة أخرى حيث يترك هذا الفشل جوا من الحيرة و الشك لدى الأعوان الشيء الذي يسبب عائقا يجب التغلب عليه.

2. من جهة أخرى التزام المسؤولين (الأمين العام، رؤساء المصالح...) يعد أيضا عاملا مساعد على نجاح العملية، بسبب كون مراقبة التسيير بطبعه يحول قلب موازين القوى، بسبب أن المؤسسات العمومية في العادة تكون منظمة على أساس

¹ Romain Laufer et Alain Burlaud .**op-tic** ,p-p 304-306

² Hervé Allègre, François Mouterde, **op-tic** , 1989, p. 90-103.

علاقات بين الأفراد حول الأهداف غير معرفة بشكل واضح مع غياب أدوات لقياس الأداء كل هذا يعزز المراكز المكتسبة و يقلل من عمليات التغيير، أما مراقبة التسيير تنتج علاقات على أساس قياس (التكلفة، الحجم، و الجودة) و كذا الشفافية في عمليات تخصيص الموارد، التزام متخذي القرار مهم جدا لنجاح المشروع، من جهة أخرى أيضا تبني المشروع من طرف المنتخبين أيضا يمثل خطوة أخرى في طريق النجاح و كذا تعيين أحد المنتخبين كممثل لدى مراقبة التسيير يعطي العملية أكثر مصداقية.

3. طريقة المناجمنت المتبع يمثل عاملا ثالثا من عوامل نجاح أو فشل عملية بناء السيرورة، كون أن مراقبة التسيير لا تستطيع أن تتطور بطريقة مرضية في إطار مناجمنت مرتكز على المركزية، بل على العكس يجب توفر مسبق لنوع آخر من المناجمنت وهو مناجمنت المشاركة Management Participatif و هذا ليس بين الإدارة العامة و المديريات الأخرى و لكن أيضا بين المديريات و الأعوان، حيث أن العملية مآلها الفشل في حالة عدم إشراك أي عون من الأعوان لأي سبب من الأسباب (اقتصادية، ربح الوقت، أو لتسهيل العملية)، فمراقبة التسيير تهم جميع أعوان الجماعة المحلية و ليس فقط المسؤولين.

4. الاتصال هو أيضا عامل أساسي من عوامل النجاح، نوعية الاتصال و منذ مرحلة الانطلاق ثم في مرحلة البناء، ثم عملية التطبيق إلى مرحلة المتابعة حاسمة في نجاح العملية، هذا الاتصال يجب أن يعتمد على جميع الركائز المتوفرة في الجماعة المحلية، إذ من المهم جدا أن يتحلى المسؤولون على بناء سيرورة مراقبة التسيير بنوع من الانفتاح و المنهجية حيث يقومون بشرح و إقناع مع الاستماع اليومي للأعوان العاملين في الميدان لتطبيق السياسة العمومية للجماعة المحلية.

5. عامل آخر من عوامل نجاح عملية بناء سيرورة لمراقبة التسيير في الجماعة المحلية هي الإمكانيات المستثمرة في هذا المجال، حيث أن بناء مثل هذه السيرورة يحتاج إلى عدة موارد: من جهة مدة المشروع، و من أخرى التكلفة، إذ من اللازم أولا معرفة أن بناء سيرورة قابلة للتشغيل بصفة جيدة يحتاج إلى وقت، في الكثير من الأحيان عدة سنوات، هذه المدة متعلقة بتصور و التخطيط لبناء العملية،

تصور و بناء الأدوات، العمل المتعلق بالبرمجة و استعمال الإعلام الآلي، الحصول على المعلومات و الوقت اللازم لتحليلها. من جهة أخرى تولد هذه العملية عدة تكاليف الأمر متعلق بأجور و رواتب مسؤولي و فرق مراقبة التسيير، في بعض الأحيان يكون هؤلاء من المستشارين الخارجيين، و كذلك تكلفة التجهيز و تكلفة التسيير.

6. في الأخير يبقى طريقة البناء في حد ذاتها عاملا آخر من عوامل النجاح، حيث وضع سيرورة فاعلة لمراقبة التسيير في جماعة محلية يتطلب تفكيراً معمقاً سواء في طريقة البناء أو في مركبات هذا البناء (الأهداف، المؤشرات، الأدوات). هذه الطريقة متعلقة بالأساس بثقافة الجماعة، بشخصية و إرادة المسؤولين و هي بالتالي مختلفة من منظمة إلى أخرى.

المطلب الثاني: إستراتيجية بناء سيرورة مراقبة التسيير في الجماعات المحلية:
من المهم لبناء سيرورة لمراقبة التسيير في الجماعات المحلية وضع منهجية واضحة المعالم مرتكزة على مراحل متتابعة، سنحاول عرض طريقة عامة لهذه الإستراتيجية يمكن استعمالها بعد تكييفها حسب خصوصيات كل جماعة محلية.
عملية بناء السيرورة يمكن تقسيمها إلى أربع مراحل متتابعة، المرحلة الأولى مرحلة الانطلاق و البعث أين نقوم بوضع هيكل المشروع و نحدد فيها التوجهات الكبرى له، المرحلة الثانية مرحلة تقييم و تثمين التجارب السابقة و كذا الأدوات المتوفرة، المرحلة الثالثة مرحلة تصور هندسة السيرورة، و في الأخير تأتي مرحلة وضع حيز التطبيق كل الطرق و أدوات المشروع.

1. المرحلة الأولى: بعث المشروع:

هذه المرحلة تتعلق بإنشاء لجنة القيادة و فرق العمل، و هي أيضا تمكن من تحديد و ترسيم الأهداف و كذا تحديد هرم السلطات، و أخيرا وضع الخطة التقديرية للعملية، أين تظهر فيها مراحل و مهام كل الأعوان (الأهداف، المهام، الجدولة الزمنية).
هذه المرحلة تعتمد على عدة مصطلحات و خطوات نذكر من بينها مايلي:

(a) **لجنة القيادة:** هذه اللجنة يجب أن تتشأ بين صاحب المشروع و النشيطين فيه، أين تجمع كل المسؤولين في الجماعة المحلية، رئيس المجلس الشعبي، المنتخبين، الأمين العام، رؤساء المصالح و الدوائر. هذه اللجنة مكلفة بمتابعة تقدم الأشغال، تحديد التوجهات و كذا تقرير واعتماد التحسينات التي قد تقترح خلال سير المشروع، كما تقوم هذه اللجنة بكتابة تقارير تسهل عملية المتابعة.

(b) **مجموعات العمل:** داخل كل مصلحة يجب تكوين مجموعات عمل مكونة من شرائح مختلفة من الموظفين، توكل لهم مهمة مزدوجة، من جهة تقديم و تحليل المعلومات المساعدة في عملية البناء بسبب وضعهم في المنظمة، و من جهة أخرى يساهمون في بناء هذه السيرة (اختيار المؤشرات، و الإجراءات، تغذية بناء لوحات القيادة) و كذا تطبيق الخطة الموضوعية.

(c) **تحديد أهداف العملية:** هذا الإجراء يهدف إلى إعطاء منهجية و الأدوات لمختلف المصالح و تمكينهم من تحسين فاعليتهم. ومن أجل هذا متابعة جودة النشاط (برمجة و تخطيط النشاطات). وبالتالي الحث على مشاركة جميع الأطراف.

(d) **إنشاء مصلحة للمراقبة التسيير:** مراقبة تسيير فاعلة لا تستطيع أن تكتفي بوضع أدوات جديدة لتسيير مهما كانت هذه الأدوات ناجعة. إذ يعد وجود متابعة مركزية على مستوى الجماعة المحلية، من أهم عوامل نجاح العملية إذ تساعد هذه المتابعة على القيام بعمليات التصحيح سواء على الأهداف (من أجل مواجهة تغيرات المحيط)، أو إعادة النظر في الطرق و الوسائل، ولتحقيق متابعة من هذا النوع يجب وضع مصلحة للمراقبة التسيير مرتبطة بالمديرية العامة (الأمانة العامة في حالة البلديات)، هذه المصلحة يجب أن تهتم بمساعدة المصالح الأخرى لتحقيق أهداف الجماعة المحلية و الحصول على سير منسق و فعال للعمليات. و في هذا الإطار ثلاث أنشطة أساسية يمكن تحديدها لهذه المصلحة¹:

- **متابعة التسيير:** تقوم مصلحة مراقبة التسيير بالسهر على إحداث أدوات للمتابعة. و من بين هذه الأدوات لوحات قيادة على مستوى عموم المصالح، هذه اللوحات بعد تجميعها على أساس مؤشرات مختلفة تساعد على تغذية

¹ Pierre-Laurent Bescos, Philippe Dobler, , op-tic p-p. 438-442

و تحسين السير الحسن للنشاط في الجماعة المحلية، كما تقوم مصلحة مراقبة التسيير في إطار مهامها (مهمة المتابعة) بتحليل النتائج و الانحرافات بين الأهداف و النتائج و اقتراح الإجراءات اللازمة لإعادة تحديد الأهداف أو التقليل من الفجوات بين الأهداف و النتائج، وعلى هذا فهي تساهم في تصور نظام معلومات الجماعة المحلية و تساهم في وضعه حيز التطبيق، كما تطور و تضع الإجراءات و الأدوات و طرق متابعة التسيير، كما تُكوّن و تنصح الموظفين و تساعدهم على ترجمة المعطيات، وأيضا تسهل عملية تبادل المعلومات بين مختلف المصالح، وهي المسؤولة عن اللجوء إلى الاستشارة الخارجية.

- تطوير و تحديث المصالح: ثاني مجال للتدخل مصلحة مراقبة التسيير في الجماعة المحلية متعلق بتنشيط و تنسيق العمليات ، حيث تقوم بتحليل الإجراءات و تتبع مواطن الخلل واقتراح تعديلات في شكل تقارير للمسؤولين (الأمين العام)، هذه التقارير تكون الخطوة الأولى في اتجاه تحديث و تطوير المصالح و الإدارات داخل الجماعة.

- اليقظة الإدارية: ثلاث مجال من مجالات تدخل مصلحة مراقبة التسيير في الجماعة المحلية هو مجال جلب و الحصول على معلومات نشاط الجماعات المحلية الأخرى، دراسة و تحليل هذا النشاط، وكذا تنسيق المشاريع المشتركة. حيث قد يكون من المفيد مشاركة و نقل مشاريع جماعات أخرى أكثر من إحداث مشروع جديد. على هذا الأساس يجب أن تكون مصلحة مراقبة التسيير مكانا للملاحظة و تبادل الخبرات الشيء الذي يمكن من تحسيس المنتخبين بأهمية تبني بعض المشاريع المناسبة.

2. المرحلة الثانية: تحليل الوضع القائم:

هذه المرحلة هدفها التعرف على الوضعية القائمة لتسيير في الجماعة المحلية و ذلك عن طريق دراسة قدرة المنظمة لقياس أداء المجموعات (مصلحة، مديرية، مجموعة عمل)، حيث يأخذ هذا القياس بعين الاعتبار مستوى إنتاج هذه المجموعة (جودة، كمية، أعباء) و أيضا الظروف المحيطة بالعملية.

ولهذا تخضع أدوات التسيير القائمة (لوحات قيادة، الإجراءات، ميزانية مراكز المسؤولية، المحاسبة التحليلية) إلى اختبار و دراسة دقيقين، على نتائج هذه الدراسة يمكن تحديد مواطن قوة و ضعف نظام المعلومات الموجود و المستعمل من طرف المصالح. وعلى إثر هذا تكون نقائص الموجودة في نظام المعلومات و الاتصال معروفة و بالتالي يمكن تصور نظام معلومات أكثر ملائمة داخل الجماعة المحلية. في هذه المرحلة نستطيع التأكد من عدة نقاط من الممكن أن تكون مصدر نقص لإلقاء الضوء عليها و التغلب عليها مستقبلا:

- قناة المناجمنت غير واضحة المعالم.
- نقص التحفز لدى فرق العمل في التبنى أهداف الجماعة المحلية.
- عدم الوضوح الجيد لمهام فرق العمل و تحديد الأهداف الخاصة بكل فريق و كذا الأدوات المستعملة يؤدي إلى نقص فعاليتها.

3. المرحلة الثالثة: المشروع التقني:

على إثر قرارات لجنة القيادة المنبثقة من المرحلة الأولى و بعد دراسة الوضع القائم ، يمكن تصور مجسم Maquette للوحات القيادة الملائمة وباقي الأدوات اللازمة للإنشاء سيرورة لمراقبة التسيير في الجماعة المحلية.

نظام معلومات متكون من عدة مؤشرات يستجيب كل مؤشر منها إلى احتياجات مختلفة، هذه الاختلافات خاصة بمستعمل المعلومات (رئيس المجلس الشعبي البلدي، الأمين العام، أعضاء المجلس الشعبي، رؤساء المصالح، و أيضا باقي الأعوان)، كما قد يكون متعلق بنوعية المعلومة في حد ذاتها (تقنية، إستراتيجية، كمية، كيفية) و أيضا إلى أهمية هذه المعلومة، فنظام المعلومات كي يكون كاملا و ناجعا، يجب أن يأخذ بعين الاعتبار كل جوانب التنظيم و يخاطب بصفة خاصة لكل الأعوان، مجموع الأدوات المستعملة يجب أن تكون موضوعة في مخطط لمراقبة التسيير من أجل تحديد إطار العمل، الأولويات وتحديد جيد الخطوط الموجودة في استعمال كل أداة من أجل القضاء على الفوضى وتشجيع التنسيق.

خاتمة الفصل:

يعد بناء سيرورة لنظام مراقبة التسيير في الجماعات المحلية أمرا ضروريا لرفع من مستوى الخدمة العمومية، لكن هذا البناء يواجه عدة عوائق و صعوبات ثقافية من جهة و تقنية من جهة أخرى، لذا يجب التغلب على هذه الصعوبات ثم إتمام البناء على مراحل، كل هذا بعد إيجاد و إنشاء لوحات القيادة المناسبة لهذا الغرض.



خاتمة البحث:

أولاً: الخلاصة

أصبح اعتماد رقابة المحاسبة العمومية و تطبيق اللوائح و القواعد القانونية بشكلها الحالي غير كف لتلبية متطلبات و التطورات التالي وصل إليها مصطلح الخدمة العمومية. رغم أنها لا زالت مهمة و ضرورية في نظام تسيير المنظمات العمومية و الجماعات المحلية، ففحص صدق و شفافية الإجراءات و مراقبة تحقق النفقات، يبقى من الأمور المهمة داخل المنظمة و التي لا مجال للاستغناء عنها.

لكن تطور المنافسة (خاصة في تخصيص الموارد)، بين الجماعات المحلية من جهة و بين المجموعات داخل نفس الجماعة من جهة أخرى خلق التزامات لترشيد تخصيص الموارد العمومية و بالتالي تم اللجوء إلى استعمال أدوات جديدة. تمت إضافتها إلى نظام الميزانية التقليدية كالتحليل المالي، تسيير المخاطر... ، هذه الأدوات صارت ضرورية من أجل فتح مجال لتحرك و المناورة المالية مع الحفاظ على القدرة بوفاء الديون و أيضا على مصداقية الجماعة المحلية أمام الدولة، المواطن، البنوك...

فرغم أهمية الرقابة التقليدية على الميزانية و الرقابة المالية الإستراتيجية، لكن يبقى ذلك غير كاف للتحسين خاصة الفاعلية، السياسات العمومية، في هذا الوضع من المهم إدراج و تبني الأبعاد الإستراتيجية و بالتالي إدخال مراقبة تسيير حقيقة.

حيث حاولنا في هذا البحث معالجة هذه الفكرة عن طريق تقسيم البحث إلى ثلاث فصول حاولنا في الفصل الأول (فصل مراقبة التسيير كأداة من أدوات المناجمنت من القطاع الاقتصادي إلى الإدارة العمومية) عرض مفهوم المناجمنت العمومي الجديد الذي أبرزته أزمة الشرعية، و عرض مظاهر هذه الأزمة لكن في مجتمعنا، ثم نتناول مراقبة التسيير بمفهومها و كيفية توريدها من القطاع الخاص الاقتصادي إلى القطاع العمومي — الإدارات العمومية —، ثم عرض لبعض أدوات مراقبة التسيير (كلوحة القيادة، و طريقة المحاسبة بالنشاط).

ثم حاولنا في الفصل الثاني (فصل واقع الميزانية المحلية و الانتقال به إلى البعد المفتوح على التغيرات الخارجية) عرض مفهوم الجماعات المحلية في إطار القوانين و

التشريعات الجزائرية وكيفية تطبيق الميزانية خاصة في البلدية، وكذا طرق الرقابة على هذا التطبيق، ثم حاولنا اقتراح كفاءات لتطوير إعداد الميزانية وذلك بالانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج أو عن طريق الميزانية على أساس صفر. ثم تطرقنا إلى بعض طرق تحفيز وإشراك الموظفين و تم التطرق إلى لمحة عن مصطلح الحكمانية الذي أصبح محط أنظار كل السياسات والإصلاحات في القطاع العمومي.

أما الفصل الثالث (فصل محاولة لبناء سيرورة مراقبة التسيير في بلدية الجزائر الوسطى.) فحاولنا فيه عرض مراحل كيفية بناء لمراقبة التسيير في الجماعات المحلية بعد عرض للهيكل التنظيمي لبلدية الجزائر الوسطى، و ذكرنا الصعوبات التي تواجه هذا البناء و عوامل اللازمة للنجاحه.

ثانيا: النتائج

إن المحاور الثلاثة التي تضمنتها هذه الدراسة شكلت الإجابة على الإشكالية الرئيسية وتسألاتها الفرعية، وقد خلاصنا من خلال ذلك إلى النتائج التالية على ضوء استعراض وتحليل الجوانب المتعلقة بهذا الموضوع والفرضيات التي انطلقنا منها :

1. إدراج مراقبة التسيير في تسيير الجماعات المحلية خاصة ما تعلق بالبلديات عملية تخضع للمراحل تحتاج إلى توفير إمكانيات بشرية، مادية و زمنية ملائمة.

2. مراقبة التسيير هي أداة من أدوات مناجمت القطاع الخاص و التي تم إدراجها في قطاع العمومي بصفة عامة و الجماعات المحلية بصفة خاصة وذلك بتبني الفكر الليبرالي خاصة ما عرف بالمناجمت العمومي الجديد الذي ظهر في أوروبا في الثمانينات من القرن الماضي.

3. واقع بناء و اعداد الميزانية في البلدية الجزائرية يعتمد على أدوات تقليدية و يكون في بيئة مغلقة وللوصول به إلى اعتبار التغيرات في البيئة يجب المرور من عدة مراحل و استعمال عدة أدوات مراقبة التسيير الحديثة و على رأسها لوحة القيادة.

4. بناء نموذج عملي لسيرورة مراقبة التسيير في واقع الجماعات المحلية يواجه عدة صعوبات ثقافية و تقنية و يحتاج إلى توفر الإرادة السياسية اللازمة لنجاحه.

ثالثا: أفاق للبحث

يمكن أن نعتبر جانب الإدارة العمومية مجالا واسعا للبحث بسبب أزمة فقدان الثقة الذي تعاني منها و لذا يمكن اقتراح المواضيع التالية لبحث مستقبلي:

- مصطلح الحكمانية و تطبيقه في الإدارة العمومية.
- الحكومة الإلكترونية.
- ثقافة المنظمات العمومية.
- الارتقاء بالخدمة العمومية عن طريق الاستناد على البعد الإسلامي.

التشريعات الجزائرية وكيفية تطبيق الميزانية خاصة في البلدية، وكذا طرق الرقابة على هذا التطبيق، ثم حاولنا اقتراح كفاءات لتطوير إعداد الميزانية وذلك بالانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج أو عن طريق الميزانية على أساس صفر. ثم تطرقنا إلى بعض طرق تحفيز وإشراك الموظفين و تم التطرق إلى لمحة عن مصطلح الحكمانية الذي أصبح محط أنظار كل السياسات والإصلاحات في القطاع العمومي.

أما الفصل الثالث (فصل محاولة لبناء سيرورة مراقبة التسيير في بلدية الجزائر الوسطى.) فحاولنا فيه عرض مراحل كيفية بناء لمراقبة التسيير في الجماعات المحلية بعد عرض للهيكل التنظيمي لبلدية الجزائر الوسطى، و ذكرنا الصعوبات التي تواجه هذا البناء و عوامل اللازمة للنجاحه.

ثانيا: النتائج

إن المحاور الثلاثة التي تضمنتها هذه الدراسة شكلت الإجابة على الإشكالية الرئيسية وتسألاتها الفرعية، وقد خلاصنا من خلال ذلك إلى النتائج التالية على ضوء استعراض وتحليل الجوانب المتعلقة بهذا الموضوع والفرضيات التي انطلقنا منها :

1. إدراج مراقبة التسيير في تسيير الجماعات المحلية خاصة ما تعلق بالبلديات عملية تخضع للمراحل تحتاج إلى توفير إمكانيات بشرية، مادية و زمنية ملائمة.

2. مراقبة التسيير هي أداة من أدوات مناجمت القطاع الخاص و التي تم إدراجها في قطاع العمومي بصفة عامة و الجماعات المحلية بصفة خاصة وذلك بتبني الفكر الليبرالي خاصة ما عرف بالمناجمت العمومي الجديد الذي ظهر في أوروبا في الثمانينات من القرن الماضي.

3. واقع بناء و اعداد الميزانية في البلدية الجزائرية يعتمد على أدوات تقليدية و يكون في بيئة مغلقة وللوصول به إلى اعتبار التغيرات في البيئة يجب المرور من عدة مراحل و استعمال عدة أدوات مراقبة التسيير الحديثة و على رأسها لوحة القيادة.

4. بناء نموذج عملي لسيرورة مراقبة التسيير في واقع الجماعات المحلية يواجه عدة صعوبات ثقافية و تقنية و يحتاج إلى توفر الإرادة السياسية اللازمة لنجاحه.

ثالثا: أفاق للبحث

يمكن أن نعتبر جانب الإدارة العمومية مجالا واسعا للبحث بسبب أزمة فقدان الثقة الذي تعاني منها و لذا يمكن اقتراح المواضيع التالية لبحث مستقبلي:

- مصطلح الحكمانية و تطبيقه في الإدارة العمومية.
- الحكومة الإلكترونية.
- ثقافة المنظمات العمومية.
- الارتقاء بالخدمة العمومية عن طريق الاستناد على البعد الإسلامي.



- 46 - البلية:
- 47 2- الوسائل القانونية للمالية المحلية (ميزانية الجماعات المحلية):
- 48 أ- خصائص الميزانية:
- 48 ب- المبادئ التي تقوم عليها ميزانية الجماعات المحلية :
- 49 ج- وثائق ميزانية الجماعات المحلية وأقسامها:
- 49 د- أقسام ميزانية الجماعات المحلية:
- 50 3- مفهوم الاستقلال المالي و اللامركزية المحلية:
- 51 المطلوب الثاني: مفهوم و أنواع الرقابة المالية:
- 51 1- مفهوم الرقابة المالية:
- 51 أ- الهدف من عملية الرقابة المالية:
- 52 ب- المبادئ التي تقوم عليها الرقابة المالية:
- 52 2- أنواع الرقابة المالية:
- 52 الرقابة الداخلية:
- 53 أ - الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية من طرف المحاسب العمومي:
- 54 ب- رقابة المجالس الشعبية :
- 56 ج- رقابة السلطة الوصية على ميزانية الجماعات المحلية :
- 58 الرقابة الخارجية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية :
- 58 1 - الرقابة القضائية اللاحقة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية :
- 59 ب - الرقابة الإدارية اللاحقة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية :
- 60 المبحث الثاني: الانتقال في تسيير الميزانية المحلية من أدوات الرقابة إلى أدوات المناجمت:
- 60 المطلوب الأول: الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج:
- 61 1. تخصيص الموارد مع تكييف الأطراف:
- 62 2. بناء الميزانية على أساس النشاط:
- 63 3. تخصيص الموارد على أساس الأهداف:
- 64 المطلوب الثاني: الانتقال إلى الميزانية على أساس صفر:
- 64 1- مفهوم الميزانية على أساس الصفر:
- 65 2- كيفية بناء الموازنة على أساس الصفر:
- 66 3- مزايا الاعتماد على الميزانية على أساس الصفر:
- 66 4- شروط اعتماد بناء الميزانية على أساس الصفر:
- 68 المبحث الثالث: الميزانية أداة للتحفيز . الحكم الراشد:
- 68 المطلوب الأول: الميزانية أداة للإشباع الحاجات:
- 68 1. نظرية الدوافع لماسلو Maslow:
- 70 2. نظرية Herzberg:
- 72 3. حلقات الجودة :
- 72 المطلوب الثاني: الانتقال إلى مفهوم الحكمانية:
- 73 1. مفهوم الحكمانية :
- 74 2. خصائص الحكمانية:
- 75 3. الحكمانية : أهداف و تحديات:

المفهرس:

التشكرات:

الإهداء:

1.....	مقدمة:
6.....	الفصل الأول: مراقبة التسيير كأداة من أدوات المناجمت من القطاع الاقتصادي إلى الإدارة العمومية:
6.....	تمهيد:
7.....	المبحث الأول: مفهوم المناجمت العمومي الجديد و مظاهر فقدان الشرعية:
7.....	المطلب الأول: مفهوم المناجمت العمومي الجديد: ثورة على البيروقراطية:
10.....	1- نظرية تكاليف التبادل: La théorie des coûts de transaction
12.....	2- نظرية الخيارات العمومية: La théorie des choix publics
14.....	3- نظرية الوكالة: La théorie de l'agence
14.....	4- نظرية الأسواق المثيرة للجدل: La théorie des marchés contestables
15.....	المطلب الثاني: الإدارة الجزائية: هل تعاني من أزمة الشرعية:
22.....	المبحث الثاني: تطور مراقبة التسيير و تحولها إلى القطاع العمومي:
22.....	المطلب الأول: مفهوم مهام و أهداف مراقبة التسيير:
22.....	1- مفهوم مراقبة التسيير:
25.....	2- مهام و أهداف مراقبة التسيير:
27.....	المطلب الثاني: تطور مراقبة التسيير و انتقالها إلى القطاع العمومي:
27.....	1- تطور التاريخي للمراقبة التسيير:
30.....	2- تحول مراقبة التسيير إلى القطاع العمومي:
33.....	المبحث الثالث: بعض أدوات مراقبة التسيير و تكييفها للاستعمال في الجماعات المحلية:
33.....	المطلب الأول: طريقة المحاسبة بالنشاط ABC:
33.....	1- مفهوم المحاسبة بالنشاط:
35.....	2- حساب التكلفة عن بطريقة ABC:
36.....	3- بعض إسهامات المحاسبة بالنشاط ABC:
38.....	المطلب الثاني: لوحة القيادة Tableau de Bord:
38.....	1- مفهوم لوحة القيادة:
41.....	2- طريقة وضع لوحة القيادة:
43.....	خلاصة الفصل:
44.....	الفصل الثاني: واقع الميزانية المحلية و الانتقال به إلى البعد المفتوح على التغيرات الخارجية:
44.....	تمهيد:
45.....	المبحث الأول: تسيير الميزانية المحلية من خلال النصوص و القوانين في الجزائر:
45.....	المطلب الأول: الجماعات المحلية و الاستقلال المالي:
46.....	1- تعريف الجماعات المحلية:
46.....	- الولاية:

77.....	خلاصة الفصل:
78.....	الفصل الثالث: محاولة عرض سيرورة بناء مراقبة التسيير في بلدية الجزائر الوسطى:
78.....	تمهيد الفصل:
79.....	المبحث الأول : بلدية الجزائر الوسطى ، الهياكل التنظيمي و مخطط التنمية:
79.....	المطلب الأول: المخطط التنظيمي للبلدية الجزائر الوسطى:
83.....	المطلب الثاني: مهام و مخطط التنمية للمديرية التربية و الثقافة و الرياضة:
83.....	1-مهام المديرية:
84.....	2-مخطط التنمية للمديرية التربية الثقافة و الرياضة لسنة 2007:
88.....	المبحث الثاني: الصعوبات التقنية للبناء سيرورة مراقبة التسيير في الجماعات المحلية:
88.....	المطلب الأول: الصعوبات الهيكلية:
88.....	تحديد أهداف قابلة للقياس: صعوبات و اقتراحات :
96.....	2.توحيد معايير القياس:
96.....	المطلب الثاني:الصعوبات العملية:
96.....	1.الجانب السياسي:
97.....	2. جانب التسيير و خاصية القطاع العمومي:
97.....	3.تداخل وظيفتي مراقبة التسيير و المالية:
98.....	4.مسألة الإجراءات:
98.....	5.نظام المعلومات:
99.....	المبحث الثالث: إستراتيجية بناء سيرورة مراقبة التسيير في الجماعات المحلية:
99.....	المطلب الأول: عوامل النجاح:
101.....	المطلب الثاني: إستراتيجية بناء سيرورة مراقبة التسيير في الجماعات المحلية:
101.....	1.المرحلة الأولى: بحث المشروع:
103.....	2.المرحلة الثانية: تحليل الوضع القائم:
104.....	3.المرحلة الثالثة: المشروع التقني:
105.....	4.المرحلة الرابعة: وضع حيز التنفيذ :
106.....	خاتمة الفصل:
109.....	قائمة المراجع
115.....	قائمة الأشكال :
117.....	الفهرس: