

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة أمحمد بوقرة - بومرداس -



كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في:

شعبة : علوم التسيير

تخصص : تسيير المنظمات

الحوكمة في الجماعات المحلية واقع وآفاق

حالة بعض بلديات الجزائر

إشراف:

الدكتور علي زيان محند وأمر

إعداد الطالبة:

شرقي جوهرة

لجنة المناقشة:

أ.د. شعباني مجيد	أستاذ التعليم العالي	جامعة بومرداس	رئيس
د. علي زيان محند وأمر	أستاذ محاضر قسم أ	جامعة البويرة	مشرف ومقرر
د. خنفري خيدر	أستاذ محاضر قسم أ	جامعة بومرداس	ممتحن
د. بطاطا سفيان	أستاذ محاضر قسم أ	جامعة بومرداس	ممتحن
د. شنان ارزقي	أستاذ محاضر قسم أ	جامعة تيزي وزو	ممتحن
د. شلال عبد القادر	أستاذ محاضر قسم أ	جامعة البويرة	ممتحن

2018-2017

المجتمع ليس كلمة تقال

بل هو حقيقة ذات خصائص محددة، بها يكون المجتمع أو لا يكون.
فإذا تأملنا جيداً الأمر نجد أن الخصائص التي تميز مجتمعا ما إنما تكمن
في شعوره الجماعي وذاتية قراره.

العلامة مالك بن نبي رحمه الله

شكر و تقدير

نشكر الله ونحمده على كل نعمه وجعلني الله من الشاكرين.

أتقدم بجزيل الشكر للدكتور "علي زيان محند واعمر" على قبوله الاشراف على الأطروحة وعلى توجيهاته ونصائحه القيمة.

الشكر الجزيل للأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم مناقشة وتقييم هذه المذكرة.

أخص بالشكر السيد عيشاوي كمال المحاسب العمومي لبلدية بغلية على عونه وصبره فجزاه عني كل خير.

كما أتقدم بالشكر إلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد في استكمال هذا العمل، وأسأل الله عزوجل أن يجعله في ميزان حسناتهم.

الإهداء

إلى روح أمي الغالية رحمها الله وجعل مثواها الجنة

إلى أطيب مخلوق أبي العزيز حفظه الله وبارك لنا فيه

إلى شريك حياتي ورفيق دربي وأب أولادي

إلى أولادي: رانية، ليليا، عبد الرحمان، آية، ومحمد عبد العلي

إلى إخوتي: وافية، فريد، مهدي، شريف علي، محمد، وعبد الرزاق

إلى كل أفراد العائلة التي لاتسعني هذه الورقة لذكر أسمائهم جميعا

إلى أساتذتي الكرام خلال كل أطوار الدراسة

إلى كل زملائي وزميلاتي

إلى كل صديقاتي

أهدي لكم هذا العمل

فهرس المحتويات

الصفحة	
I	شكر تقدير
II	الإهداء
III	فهرس المحتويات
VIII	قائمة الجداول والأشكال
X	ملخص
ب	مقدمة
01	الفصل الأول: مفهوم الحوكمة الجيدة وعلاقتها بالتسيير العمومي الجديد
02	تمهيد
03	المبحث الأول: سياق ومفهوم الحوكمة
03	المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للحوكمة
03	الفرع الأول: ظهورو تطور مفهوم وتصنيفات الحوكمة
06	الفرع الثاني: الحوكمة في الكتابات المختلفة
12	المطلب الثاني: الإطار النظري للحوكمة
12	الفرع الأول: المقاربات التقليدية
19	الفرع الثاني: المقاربات الحديثة
22	الفرع الثالث: مقارنة التخطيط الاستراتيجي الظرفي
24	المبحث الثاني: الحوكمة الجيدة بكل أبعادها
24	المطلب الأول: ماهية وخصائص الحوكمة الجيدة
24	الفرع الأول: ماهية الحوكمة الجيدة
26	الفرع الثاني: خصائص الحوكمة الجيدة
29	الفرع الثالث: مستويات تطبيق الحوكمة
31	المطلب الثاني: الأطراف الفاعلة في الحوكمة
31	الفرع الأول: الحكومة
32	الفرع الثاني: القطاع الخاص
33	الفرع الثالث: المجتمع المدني
36	المبحث الثالث: التسيير العمومي الجديد والحوكمة العمومية
36	المطلب الأول: الإدارة العامة ومبررات تغيير أساليب التسيير العمومي

36	الفرع الأول: تعريف الإدارة العامة
39	الفرع الثاني: مبررات تغيير أساليب التسيير في الإدارة العامة
42	المطلب الثاني: الأساليب الجديدة في التسيير العمومي
43	الفرع الأول: نموذج اختراع الحكومة
44	الفرع الثاني: نموذج إعادة هندسة العمليات
45	الفرع الثالث : نموذج التسيير العمومي الجديد
46	المطلب الثالث : أساسيات حول التسيير العمومي الجديد
46	الفرع الأول: مفهوم التسيير العمومي الجديد
48	الفرع الثاني: البعد النظري للتسيير العمومي الجديد
50	الفرع الثالث: خصائص ومبادئ التسيير العمومي الجديد
53	الفرع الرابع: مساهمة التسيير العمومي الجديد في تجسيد الحوكمة العمومية
56	خلاصة
57	الفصل الثاني: الحوكمة المحلية و ميادين تطبيقها
58	تمهيد:
59	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للإدارة المحلية
59	المطلب الأول: ماهية الإدارة المحلية
59	الفرع الأول: مفهوم الإدارة المحلية
61	الفرع الثاني: مقومات الإدارة المحلية وأهم وظائفها
63	الفرع الثالث: أهداف الإدارة المحلية وعوامل نجاحها
66	المطلب الثاني: التمييز بين الإدارة المحلية وأساليب التنظيم الإدارية الأخرى
66	الفرع الأول: الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري
69	الفرع الثاني: الإدارة المحلية والحكم المحلي
74	المبحث الثاني: ماهية الحوكمة المحلية.
74	المطلب الأول: الإقليم وعلاقته بالحوكمة المحلية.
74	الفرع الأول: مفهوم الإقليم
77	الفرع الثاني: الإقليم كحقل عملي للحوكمة المحلية
85	الفرع الثالث: أبعاد الحوكمة المحلية

86	المطلب الثاني: اللامركزية والديمقراطية التشاركية لدعم الحوكمة المحلية
86	الفرع الأول: اللامركزية ركيزة أساسية للحوكمة المحلية
90	الفرع الثاني: الديمقراطية التشاركية أحد مقومات الحوكمة المحلية
96	المبحث الثالث: الحوكمة المالية لتجسيد الحوكمة المحلية
96	المطلب الأول: ميادين تقييم الحوكمة المحلية و أسباب قياسها
96	الفرع الأول: ميادين تقييم الحوكمة المحلية
97	الفرع الثاني: أسباب قياس الحوكمة المحلية و أهدافه
98	الفرع الثالث: مؤشرات قياس الحوكمة
99	المطلب الثاني: مفهوم ودعائم الحوكمة المالية المحلية
100	الفرع الأول: ظهور الحوكمة المالية المحلية
102	الفرع الثاني: تسيير المالية العامة ركيزة أساسية للحوكمة المالية
104	الفرع الثالث: ماهية تقييم الأداء العمومي
109	المطلب الثالث: تقييم الأداء المالي المحلي
110	الفرع الأول: تجربة تقييم الأداء المالي في البلديات الفرنسية
113	الفرع الثاني: برنا مج الشراكة المعني بالانفاق العام والمسؤولية المالية (PEFA)
117	خلاصة
118	الفصل الثالث: محاولة قياس الحوكمة المالية في بلدية بغلية والناصرية
119	تمهيد:
120	المبحث الأول: البلدية و واقع الحوكمة و المالية المحلية بها
120	المطلب الأول: هيئات البلدية ومظاهر استقلاليتها في الجزائر
120	الفرع الأول : هيئات البلدية
123	الفرع الثاني : مظاهر استقلالية البلدية
126	المطلب الثاني : واقع الحوكمة في البلدية الجزائرية
126	الفرع الأول: القراءة القانونية لمفهوم الحوكمة المحلية في الجزائر
128	الفرع الثاني: واقع المشاركة في البلدية الجزائرية
130	المطلب الثالث: واقع المالية المحلية في الجزائر
130	الفرع الأول: الموارد الذاتية للبلدية
136	الفرع الثاني: مصادر التمويل الخارجي للبلدية
140	الفرع الثالث: معوقات التمويل المحلي في البلدية

142	المبحث الثاني: قياس الحوكمة المالية في بلديتي بغلية والناصرية حسب برنامج PEFA
142	المطلب الأول: البطاقة الفنية لبلدية بغلية والناصرية
142	الفرع الأول: البطاقة الفنية لبلدية بغلية
145	الفرع الثاني: البطاقة الفنية لبلدية الناصرة
148	المطلب الثاني: مصداقية، شمولية و شفافية الميزانية حسب برنامج PEFA
148	الفرع الأول: الركيزة الأولى: مصداقية الميزانية
154	الفرع الثاني: الركيزة الثانية: التغطية والشفافية
162	المطلب الثالث: : دورية الميزانية قابليتها للتنبؤ ومراقبة تنفيذها
162	الفرع الأول: الركيزة الثالثة: اعداد الميزانية على أساس السياسات العمومية
166	الفرع الثاني: الركيزة الرابعة: التنبؤ ومراقبة تنفيذ الميزانية
184	المطلب الرابع: المحاسبة التقارير المالية والتدقيق الخارجي
184	الفرع الأول: الركيزة الخامسة: المحاسبة، و تسجيل المعلومات والتقارير المالية
186	الفرع الثاني: الركيزة السادسة: المراقبة والتدقيق الخارجي
190	المبحث الثالث: تحليل نتائج معايير برنامج PEFA على بلديتي بغلية والناصرية
190	المطلب الأول: تحليل نتائج معايير مصداقية، شمولية و شفافية الميزانية
190	الفرع الأول: الركيزة الأولى: مصداقية الميزانية
193	الفرع الثاني: الركيزة الثانية: التغطية والشفافية
196	المطلب الثاني: تحليل نتائج معايير دورية الميزانية قابليتها للتنبؤ ومراقبة تنفيذها
196	الفرع الأول: الركيزة الثالثة: اعداد الميزانية على أساس السياسات العمومية
198	الفرع الثاني: الركيزة الرابعة: التنبؤ ومراقبة تنفيذ الميزانية
207	المطلب الثالث: تحليل نتائج معايير المحاسبة التقارير المالية والتدقيق الخارجي
207	الفرع الأول: الركيزة الخامسة: المحاسبة، و تسجيل المعلومات والتقارير المالية
209	الفرع الثاني: الركيزة السادسة: المراقبة والتدقيق الخارجي
214	خلاصة
215	الخاتمة
221	قائمة المراجع
232	الملاحق

قائمة الجداول والأشكال

أولا : قائمة الجداول

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
(1-1)	نظرة الباحثين وتعريفهم للإدارة العامة	
(2-1)	مقارنة الحوكمة العمومية والخاصة	43
(3-1)	مقارنة نموذج الإدارة التقليدية والتسيير العمومي الجديد	46
(1-2)	نظام الإدارة المحلية	56
(2-2)	معايير التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي	67
(1-3)	التطور السنوي لميزانية بلدية بغلية	144
(2-3)	تطور ممتلكات بلدية بغلية المنتجة للمداخيل	144
(3-3)	التطور السنوي لميزانية بلدية الناصرية	
(4-3)	الانحراف الكلي للنفقات لكل من بلدية بغلية و الناصرية	150
(5-3)	طريقة حساب الميزانية المعدلة لبلدية بغلية (2015)	151
(6-3)	نسبة تغير تركيبة النفقات لكل من بلدية بغلية والناصرية	152
(7-3)	الانحراف الكلي للإيرادات الذاتية في بلدية بغلية والناصرية	153
(8-3)	نسبة المتأخرات إلى مجموع النفقات الفعلية	155
(9-3)	حصة المعلومات الموجودة في وثائق الميزانية	157
(10-3)	نسبة النفقات غير المبلغ عنها إلى إجمالي النفقات	159
(11-3)	وضعية معايير الشفافية لبرنامج PEFA في بلدية بغلية والناصرية	162
(12-3)	الترتيب الزمني لأنشطة إعداد الميزانية	163
(13-3)	تواريخ إرسال ووصول التعليمات الوزارية إلى البلديتين	164
(14-3)	تاريخ الموافقة على الميزانية من طرف الوصاية	166
(15-3)	أنواع الصفقات المبرمة في كل من بلدية بغلية والناصرية	180
(16-3)	التتقيط النهائي لمؤشرات 28 لبرنامج PEFA في بلدية بغلية والناصرية	214

ثانيا: قائمة الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
16	مشاكل نظرية الوكالة	(1-1)
28	العلاقة الرابطة بين دورالحكومة ودور القطاع الخاص	(2-1)
30	التطوعية والحوكمة الجيدة	(3-1)
48	تشابه مبادئ الحوكمة بمبادئ التسيير العمومي الجديد	(4-1)
68	العلاقة بين المفاهيم المرتبطة بأنظمة الإدارة المحلية	(1-2)
78	التفاعلات المتأزرة لمختلف الأعوان وفق مفهوم الحوكمة المحلية	(2-2)
86	أسباب أزمة التمثيل الديمقراطي	(3-2)
83	لامركزية الجيل الثاني	(3-2)
96	تسلسل محاور بطاقة الأداء المتوازن في منظمة عمومية	(4-2)
98	أطراف الحوار التسييري و دور كل منها	(5-2)
120	توزيع مستخدمي البلديات حسب مستوى الكفاءات	(1-3)

ثالثا: قائمة الملاحق

الصفحة	عنوان الملحق	رقم الملحق
233	نفقات بلديتي بغلية والناصرية وكذا الميزانيات المعدلة	(01)
235	تعليلة بخصوص مخلفات الدفع ح/826	(02)
236	الإيرادات الذاتية لبلديتي بغلية والناصرية	(03)
238	طريقة تنقيط المؤشرات حسب إطار PEFA	(04)
259	تعليلة تحديد كيفية اعداد وتمويل الميزانية بعنوان السنة المالية 2019	(05)
260	جدول ناقص القيمة الجبائية لبلدية بغلية 2016-2017	(06)
262	سند تفصيلي للإيرادات	(07)
263	وضعية الخزينة	(08)
264	كيفية التنقيط بالتصنيف M2	(09)
265	ارشادات محددة تخص كل مؤشرا من برنامج PEFA	(10)

المخلص

ملخص :

كانت الأمم المتحدة أول من استعملت مصطلح الحوكمة في تقرير حول الحكم والإدارة في افريقيا، إذ استخدم خصيصا للدول النامية لتتمكن من النهوض بإدارتها نحو التنمية، بحيث ركزت على التمكين؛ الذي يعتبر أحد الركائز الأساسية للتنمية المستدامة؛ وهذه الأخيرة متوقعة على وجود لا مركزية فعلية.

إن تكريس أسلوب اللامركزية متوقف على مدى استقلالية الجماعات الإقليمية في ممارسة مهامها و الاختصاصات المنوطة بها، ويجمع المختصون على أن الدور التنموي لهذه الادارة مرتبط بالتسيير العقلاني للأموال العامة؛ والذي يكون من خلال حوكمة العلاقة بين المصالح الادارية المحلية، كهيئات عمومية قاعدية؛ ومدى شمول هذه الحوكمة للمصالح التمويلية والرقابية الأخرى المرافقة؛ فهذا المنظور، ركزت دراستنا على الحوكمة المالية المحلية ، وهدف أنظمة الموازنة الحديثة؛ الذي يتطلب إنشاء مؤسسات سليمة تحكمت خصيصا لأموال بطريقة شفافة وخاضعة للمساءلة ومتكاملة.

من أجل التحقق من وجود هذه الحوكمة على مستوى بلدياتنا، استخدمنا برنامج الشراكة المعني بالانفاق العام والمسؤولية المالية PEFA ، والذي يستخدم مجموعة من المعايير الدولية والتي تعتمد على عدد من المؤشرات لرصد تنفيذ برنامج الميزانية وقياس الأداء المالي.

بالنتائج التي تحققت، فإن محددات الحوكمة التي تمثلها المشاركة والشفافية والمساءلة غائبة في البلديتين اللتان شملتهما دراستنا؛ خاصة فيما تعلق بمشاركة الجمهور في اعداد الميزانية؛ والافصاح عن النتائج المحققة خلال السنة، كما سجلنا أنه رغم الزامية الرقابة الداخلية والخارجية؛ إلا أنها تبقى اجراءات روتينية لا تنتهي بتقارير تفرض المساءلة على المسؤول.

الكلمات المفتاحية: الحوكمة المحلية، التسيير العمومي، الجماعات الإقليمية، المالية المحلية، إطار بيفا

Résumé :

Le terme "gouvernance" a été utilisé pour la première fois par les Nations Unies dans un rapport sur la gouvernance en Afrique, spécifiquement pour que les pays en développement puissent mieux gérer leur développement, en mettant l'accent sur l'autonomisation, l'une des pierres angulaires du développement durable.

La décentralisation dépend de l'indépendance des collectivités territoriales dans l'exercice de leurs fonctions et compétences. Les spécialistes s'accordent à dire que le rôle de cette administration en matière de développement est lié à la gestion rationnelle des fonds publics, notamment à travers la gouvernance des relations entre les administrations locales en tant qu'organismes publics de base.

Dans cette optique, notre étude s'est intéressée à la gouvernance financière locale qui est l'objectif des systèmes budgétaire moderne ; elle requiert la mise en place d'institutions saines qui régissent l'affectation des fonds de manière transparente, responsable et intégrée.

Dans le but de vérifier l'existence de cette gouvernance au niveau de nos communes, nous avons utilisé le programme de partenariats PEFA, qui utilise un ensemble de normes international et qui s'appui sur un nombre d'indicateurs pour contrôler l'exécution du budget et mesurer la performance financière.

Par les résultats qui ont été atteints, les déterminants de la gouvernance que représente la participation, la transparence et la responsabilité sont absents au niveau des deux communes touchées par notre étude, en particulier en ce qui concerne la participation du public à la préparation du budget et à la divulgation des résultats obtenus au cours de l'exercice, nous avons également noté que les contrôles internes et externes sont obligatoires, mais qu'ils restent des procédures de routine qui ne se terminent pas avec des rapports de responsabilité.

Mots clés : Gouvernance locale, Management public, Collectivités territoriales, Finances locales, Pefa

Abstract :

The term "governance" was used for the first time by the United Nations in a report on governance in Africa, which was used specifically for developing countries to better manage their development, with a focus on empowerment, one of the cornerstones of sustainable development

Decentralization depends on the independence of local communities in the exercise of their functions and competencies. Experts agree that the role of this administration in development is linked to the rational management of public funds, particularly through governance of relations between local governments as basic public bodies

In this perspective, our study focused on local financial governance, which is the goal of modern budget systems; it requires the establishment of sound institutions that govern the allocation of funds in a transparent, accountable and integrated manner.

In order to verify the existence of this governance at the level of our communes, we used the PEFA partnerships program, which uses a set of international standards and which relies on a number of indicators to monitor the implementation of the program budget and measure financial performance

By the results that have been achieved, the determinants of governance represented by participation, transparency and accountability are absent in the two municipalities affected by our study, in particular as regards public participation in the preparation of the budget. and the disclosure of results achieved during the year, we also noted that internal and external controls are mandatory, but that they remain routine procedures that do not end with accountability reporting.

Keywords: Local governance, Public management, Local authorities, Local finances, Pefa

مقدمة

كان نشاط الحكومات في الدول التي نسميها في عصرنا بالدول المتطورة في بداية القرن 19 نشاطا محدود النطاق، يقتصر على بعض المرافق العمومية الضرورية لحماية الدولة، كحمايتها من العدوان الخارجي و صيانة أمنها الداخلي، لذلك كان تمركز جميع هيئات الادارة في يد السلطة المركزية، و مع بداية القرن العشرين، اتسعت مهام الدولة أدى الى ترك جزء من الوظيفة الادارية و الاجتماعية و الاقتصادية الى وحدات ادارية و ترابية، لتلبية رغبات المواطنين، حيث زاد الطلب على الخدمات المختلفة، و برزت هكذا مؤسسات الدولة كشريك أساسي للحكومة، فهي تتطلب مشاركة حقيقية من قبل الادارة المحلية لرعاية المواطنين اجتماعيا و العمل على اتباع سياسة التوجيه الاقتصادي و التخطيط الاجتماعي، وركزت الأمم المتحدة ، منذ منتصف تسعينيات القرن الماضي على مفهوم التمكين؛ الذي يعتبر أحد الركائز الأساسية للتنمية المستدامة، إلا أن هذه الأخيرة تتوقف على وجود لامركزية فعلية، من خلال المشاركة في صنع القرار وتنفيذ الخطط، والتي تشترط الديمقراطية التشاركية، الشفافية، المساواة ، الإدارة الصالحة... إلخ، مصطلحات اجتمعت في مصطلح واحد هو الحوكمة.

استخدم هذا المصطلح في بداية في القطاع الخاص بهدف حل المشاكل التي ظهرت بزيادة حجم الشركات وتضارب المصالح بين مسيرين والمساهمين، ثم انتشر استخدامه في العديد من الميادين ،حيث جلب اهتمام العديد من الباحثين في العلوم الاجتماعية ،العلوم السياسية، العلوم القانونية، والعلوم الإدارية بما في ذلك إدارة القطاع العام، فبواحد ظهور المفهوم كانت في وسط السبعينات، والذي جاء لتشخيص مشكل عدم التحكم "l'ingouvernabilité" ، ومحاولة وضع حلول من خلال نموذج جديد للتنسيق "coordination"؛ لتدارك نقائص النماذج التسييرية الأخرى، بالاعتماد على مجموعة من الآليات التي تسمح للنشاط العمومي من الانتقال من حالة البيروقراطية والهرمية في التسيير إلى حالة من الديناميكية والتعاون والمشاركة بين جميع أطراف المنظمة؛ وكانت الأمم المتحدة أول من استعملت هذا المصطلح في تقرير حول الحكم والإدارة في افريقيا، إذ استخدم خصيصا للدول النامية لتتمكن من النهوض بإدارتها نحو التنمية.

ولمواكبة التغيرات السريعة والمتداخلة للعلاقات الاقتصادية، حددت مهام الدولة وهيئاتها المحلية و التي أصبحت همزة وصل بين الحكومة والمواطن؛ تمكنها من تحقيق أهدافها بأكثر فعالية.

إن الظروف التي مرت بها الجزائر جعلتها أحوج من غيرها الى إتباع نظام الادارة المحلية، حيث أن كل من البلدية و الولاية هما الهيئتان الاقليميتان اللتان تمثلان نظام اللامركزية الادارية في الجزائر .

ان تجسيد أسلوب اللامركزية متوقف على مدى استقلالية الجماعات المحلية في ممارسة مهامها و الاختصاصات المنوطة بها، الا أن المتتبع لدور الجماعات المحلية و قوانين تسييرها منذ الاستقلال يعكس تسيير الدولة و خيارات القيادة السياسية.

ورغم محاولة الاصلاحات؛ حيث خص القانون الاداري الجزائري الجماعات المحلية باختصاصات و صلاحيات، بقيت الادارة المحلية مجرد جهاز تنفيذي؛ يقتصر دورها في تقديم خدمات للمواطنين، أي انتزعت منها كل الصلاحيات ذات البعد الاقتصادي، لعدم قدرتها على التحكم في الايرادات وكذا النفقات العمومية، عدم فعالية الإعانات الحكومية، التبذير، تقديم خدمات محلية غير كافية.

فغياب الضمانات القانونية و المالية لاستقلالية التسيير التنموي المحلي، و ضعف الأداء المالي، و هيمنة التمويل المركزي حد من قدرة اتخاذ القرارات و المبادرات و تنفيذها.

إن التجارب التي تأخذ باللامركزية كأسلوب، عليها الاعتماد على آليات مالية مهمة، تمكن الادارة المحلية من تطبيق مشاريعها التنموية رفقة القطاع الخاص، و مؤسسات المجتمع المدني، لما لهم من دور فعال في عملية التنمية، و لا يكون ذلك الا بتكريس ركائز الحوكمة و مبادئها.

تكتسي الحوكمة أهمية خاصة في سبيل ارساء اطار ملائم، و بلوغ مستوى مجدي للبرامج التي تجعل من الجماعات المحلية أداة لخدمة التنمية؛ و الحوكمة المحلية جزء لا يتجزأ من مفهومها العام، فهي نظرة مجهرية للحوكمة في مجالها الترابي أو اللامركزي، فهي تعتبر قاعدة لانطلاق حوكمة وطنية.

مفهوم الحوكمة المحلية متشعب، ويمس ميادين عديدة فيمكن النظر إليه من زاوية الحوكمة المحلية بذاتها ؛ ونقصد تحديد الأبعاد والمحددات الهامة للحوكمة؛ كالنظام السياسي المحلي، المسائل المؤسساتية التي تمس الإدارة العمومية، المسائل الاجتماعية كالمساواة بين الجنسين و توفير بيئة مستدامة أو حتى دراسة مناخ الأعمال، وقد ينظر إليها من زاوية سيرورة اللامركزية، كدراسة اللامركزية السياسية أو التطرق إلى البيئة التي تسمح بتجسيدها، كما يمكن أخذها من منظور آخر وهو دراسة الديمقراطية التشاركية من خلال طريقة تعيين رؤساء البلديات، عمل اللجان، أو حتى مشاركة المجتمع المدني، و الزاوية الأخيرة والتي تهتم بالإدارة المحلية من حيث طريقة تقديمها للخدمات، يفهم منها الحجم، النوعية والفعالية وهذا يشمل اجراءات متمركزة على القدرات المؤسساتية ، المالية والبشرية التي تسمح بتطوير وتطبيق ومتابعة و تقييم سياستها و برامجها وحسن أداء البلدية وهذا ماسنركز عليه في عملنا هذا .

من خلال دراستنا سنحاول دراسة الأداء المالي للبلدية كونه هو العصب الأساسي في عملية التسيير والتنمية، ولأن إصلاح النظم المالية والتنظيمات المتعلقة بالموازنة العامة هي عناصر أساسية لانجاح الإصلاح الإداري الشامل، حيث يعتبر توفير قدر كاف من الحيوية المالية أحد متطلبات تقوية وتدعيم دور البلدية، وتمثل حوكمة البلديات محددًا مهمًا للاستخدام الأمثل والمستدام لهذا المورد.

مما تقدم تتمحور إشكالية الرئيسية لبحثنا وفق مايلي:

ما هو واقع الحوكمة المالية المحلية، وما هو دورها في تجسيد الحوكمة المحلية؟

و يثار حول هذه الإشكالية الأسئلة الفرعية التالية:

- ماذا نقصد بالحوكمة وماهي أهم مبادئ ارسائها؟
 - ماذا نقصد بالحوكمة المحلية، وماهي أهم عوامل نجاحها؟
 - لماذا الحوكمة المالية المحلية؟ وماهي سبل تجسيدها ؟
- للإجابة على هذه الأسئلة نقترح السير ضمن الفرضيات التالية:
- تتمتع البلدية في الجزائر بموارد مالية كثيرة يجعلها تتمتع بالاستقلالية المالية
 - المشاركة و المسؤولية والمساءلة تعد من العوامل المهمة لتجسيد الحوكمة المحلية
 - تقييم الأداء المالي كفيل باعطاء صورة واضحة عن التسيير المالي للبلدية ومنه توضيح الرؤى لرسم خطط التنمية.

من الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار الموضوع فهناك :

أسباب موضوعية:

- إثراء مجال البحث بالمواضيع التي تعالج الحوكمة بصفة عامة والحوكمة المحلية بصفة خاصة.
- تسليط الضوء على بعض المفاهيم المتداخلة.
- دراسة مدى تطبيق مبادئ الحوكمة في البلديات.
- إدراك أهمية الحوكمة المالية المحلية وطريقة تقييمها، وجعل المواطن على اطلاع بكيفية إدارة موارده.

أسباب ذاتية :

متمثلة في الميول الشخصي للبحث في المواضيع التي تخص الجماعات الاقليمية، كونها تعتبر همزة وصل بين المواطن والسلطات المركزية، والتعرف على واقع الحوكمة المحلية في الجزائر .

تتخبط الجماعات المحلية من مشاكل عدة وهذا لانعدام الشفافية في التسيير يجعل المواطن مستاء من أدائها، ويطالب بضرورة اشراكه في القرارات التي تخصه؛ وبالتالي أردنا ابراز الدور الذي يمكن أن تلعبه الحوكمة المحلية في تحسين أداء البلدية من خلال أهمية تدخل كل الفاعلين.

ان احدى الأهداف التي تسعى إليها الحوكمة هو ضمان جهود الادارة للحفاظ على المصالح العليا للمجتمع و العاملين، و الوصول الى أعلى درجات الكفاءة في العمل لذا من خلال بحثنا نهدف الى :

- تشخيص واقع الأداء المالي للجماعات المحلية؛
- إظهار أن مبادئ الحوكمة المحلية من شأنها أن تعطي ديناميكية لتسيير البلديات؛
- إدخال تقنية قياس الأداء المالي في البلديات؛
- ابراز ضرورة اشراك المواطن في اعداد الميزانية من أجل شفافية أكثر، وامكانية مساءلة الأطراف المعنية؛
- فتح الحوار بين المتخصصين الاكاديميين و المسيرين للإدارة المحلية.

تتمثل أهمية البحث في كون موضوع حوكمة الجماعات المحلية من المواضيع الحديثة التي شهدت اهتماما متزايدا، ففكرة البحث عن امكانية ترقية أداء الادارة المحلية وفق معايير الحوكمة، جاء في اطار الاتجاه الى توسيع نطاق مشاركة المواطنين و دورهم في عملية الحكم و تقليص دور الدولة.

أما الجانب العملي فأهميته تنصب على الوسائل الكفيلة بترشيد وتفعيل الإدارة المحلية من خلال تقييم الأداء المالي للبلديات؛ وهذا لمساعدة المنتخبين في رسم استراتيجية تسييرية فعالة ضمن مقاربة الحوكمة والتسيير العمومي الجديد.

وتتمثل حدود دراستنا في تحديد دور الحوكمة المالية المحلية في ارساء الحوكمة المحلية ، حيث يدور بحثنا حول مساهمة قياس الأداء المالي للبلديات في إعطاء صورة عن الوضع المالي لها (الصحة المالية)، وتحليل النتائج المتوصل إليها، التي من شأنها أن تعطي حولا عملية للمسؤول، لذلك ستكون:

الحدود المكانية : ويتعلق الأمر بدراسة واقع التسيير المالي لبعض بلديات ولاية بومرداس ووقع اختيارنا على بلديتي بغلية والناصرية، وهذا راجع للدعم الذي تلقيناه من المحاسب العمومي لبغلية؛ حيث تمت مقارنة أدائها المالي من خلال تطبيق مبادئ الحوكمة المحلية.

الحدود الزمنية: تركز الدراسة على مختلف الجوانب التي تهم البلدية من فترة تأسيسها إلى غاية صدور القانون الجديد للبلدية، أما فيما يخص الجانب التطبيقي ستتصب الدراسة على الجانب المالي والمتعلقة بميزانيات هذه البلديات لثلاث السنوات الأخيرة أي: 2015- 2016- 2017.

لأجل الإجابة على مختلف التساؤلات المطروحة، والتي تعكس اشكالية البحث، ومن أجل اختبار صحة الفرضيات، فقد تم اختيار المنهج الوصفي التحليلي عند التطرق إلى المفاهيم المتعلقة بالحوكمة ومبادئها والأطراف الفاعلة بها، وكذا عند تحديد مفهوم الحوكمة المحلية وعلاقتها باللامركزية والمشاركة، وعند استعراضنا للتطور التاريخي للجماعات المحلية، من خلال النصوص التشريعية المرتبطة بإصلاح البلدية، والمنهج التحليلي بتحليلنا لبعض الأفكار والقوانين التي تسيير الجماعات الإقليمية والذي تكمن أهميته في الجانب التطبيقي فهو يمثل أداة لإقامة ربط بين النظرية والتطبيق.

كما تم استخدام أسلوب دراسة الحالة الذي ويتم استخدامه في الدراسة الميدانية للحوكمة المالية المحلية من خلال محاولة قياس الأداء المالي في البلديات موضوع الدراسة.

في الجانب النظري تم الاعتماد على المسح المكتبي لكل من الكتب والمجلات والمذكرات والجرائد الرسمية ومختلف الوثائق التي لها صلة بالموضوع؛ كما استخدمنا الأنترنت الذي أصبح وسيلة مهمة للحصول على المعلومة.

في الجانب التطبيقي اعتمدنا كثيرا على المقابلات الشخصية أكان ذلك على مستوى وزارة الداخلية والجماعات المحلية، أو وزارة المالية، أو على مستوى ولاية بومرداس؛ والتي استقدت منها كثيرا تلك التي كانت مع المحاسب العمومي لقباضة مابين البلديات لبغلية.

تمثلت المقاربات التي استخدمت في:

المقاربة المؤسساتية القانونية : استخدمت من أجل دراسة البلدية من جانبها القانوني والهيكل التابعة لها

المقاربة التسييرية : من خلال استعراض كيفية تسيير البلدية

واجهتنا صعوبات عديدة أهمها صعوبة حصر الموضوع نظرا لتداخله مع مواضيع أخرى، فرغم الكتابات العديدة في الحوكمة إلا أن المراجع التي تطرقت إلى الحوكمة المحلية قليلة تمثلت معظمها في تقارير لمختلف المنظمات الدولية، والمشكل الأساسي هو صعوبة الحصول على المعلومات والاحصائيات بحجة السرية، وإن وجد بعضها فيتسم بالطابع العام، ناهيك عن تناقض المعلومات وتعدد مصادرها .

لقد تعددت الدراسات المتناولة للمواضيع المرتبطة بالجماعات المحلية ، لكنها في الغالب تدور حول إشكالية العجز في هيكل التمويل المحلي لها، أهم مصادر تمويل هذه الجماعات دون الخوض في موضوع قياس الأداء المالي للبلديات من خلال تطبيق مبادئ الحوكمة المحلية، على العموم مختلف الدراسات السابقة التي تم الإطلاع عليها لم تكن مرتبطة بشكل مباشر بالموضوع، وإنما تتعلق بأحد عناصره، ومن بين هذه الدراسات :

1- دراسة هويدا أبو الغيط بعنوان "دور الحوكمة في تحسين أداء الإدارة المحلية بالتطبيق على محافظة الجيزة " ضمن متطلبات الحصول على شهادة الدكتوراه سنة 2010 ، حيث هدفت الدراسة إلى إبراز أهمية الشفافية والمشاركة في توفير الثقة بين المجتمع والإدارة المحلية، وكذا إلقاء الضوء على آليات المساءلة في نظام الإدارة المحلية المصرية معتمدة على مجموعة من الفرضيات من بينها :

- هناك علاقة سببية ذات دلالة إحصائية بين ضعف مشاركة المواطن والمجتمع المدني في صنع القرار المحلي وبين عدم الوفاء بالاحتياجات الفعلية من المرافق العامة للمجتمع المحلي .
- هناك علاقة سببية ذات دلالة إحصائية بين عدم التزام الإدارة المحلية بالشفافية الكاملة ، وبين ضعف مستوى رضا المجتمع عن أدائها.
- هناك علاقة سببية بين عدم وجود نظام للمساءلة في الإدارة المحلية وبين انخفاض مستوى فاعلية وكفاءة أداء الإدارة المحلية.

انتهت الدراسة من تأكيد الفرضيات ودعت الباحثة إلى ضرورة تفعيل الشفافية والمشاركة والمساءلة للرفع من مستوى كفاءة وفعالية الخدمات المحلية.

2- دراسة للباحث عبد القادر موفق، أطروحة دكتوراه في كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة الحاج لخضر بباتنة سنة 2014-2015؛ تحت عنوان "الرقابة المالية على البلدية في الجزائر-دراسة تحليلية ونقدية- ركزت الدراسة على تقييم الأداء الرقابي لأجهزة الرقابة المالية على البلديات في الجزائر من منظور مالي، أين اهتم بمعوقات الرقابة وكيفية التغلب عليها من أجل تطوير فعالية أجهزة الرقابة.

3- دراسة الباحث عوالي بلال، أطروحة دكتوراه في كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير تخصص مالية وبنوك جامعة سنة 2017-2018؛ بعنوان "حوكمة الجماعات المحلية كآلية لتفعيل الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية"-دراسة حالة المراقبة المالية لأقطاب بعض ولايات الوسط-، تطرقت الدراسة إلى العلاقة الترابطية بين الحوكمة المحلية والرقابة المالية القبلية، ومساهمتها في محاربة الفساد وترشيد الانفاق العام المحلي، حيث خلص أن الحوكمة تلعب دور في تفعيل الرقابة من خلال تعزيز مبادئها؛ وركز على دور المراقب المالي في هذه الرقابة وضرورة إدخال اصلاحات عميقة على هذه الوظيفة من أجل انجاح المهمة الرقابية.

الفرق بين الدراسة الثانية و الثالثة ؛ دراسة موفق ركزت على تقييم الأداء الرقابي لأجهزة الرقابة المالية، أما دراسة عوالي حاول معرفة ما إذا كانت فعالية الرقابة أحسن في ظل وجود مبادئ الحوكمة المحلية

4- دراسة الباحث يحيوي أحمد، أطروحة دكتوراه في كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير؛ تخصص اقتصاديات المالية والبنوك جامعة بومرداس، سنة 2017-2018، تحت عنوان "الحوكمة المحلية واعداد الميزانية في الجماعات الاقليمية الجزائرية-دراسة حالة بلديات ولاية البويرة"؛ حاول من خلال دراسته الربط بين مفهوم الحوكمة المحلية باعداد ميزانية الجماعات الاقليمية ودور مبادئها في زيادة فعالية أداء الجماعات الاقليمية على بلديات ولاية البويرة، واتضح أن 60 % من العينة المدروسة متمثلة في رؤساء البلديات والأمناء العاميين ليس لهم دراية بمعنى الحوكمة؛ و 70 % يرون أنه ليس هناك تطبيق لمبادئ الحوكمة في البلدية، ولا يشارك المواطن في اعداد الميزانية أوحى أن يكون له علم بالمشاريع التنموية؛ وانتهى إلى أن غياب الشفافية في التعاملات هي السبب الرئيسي للمشاكل التي تتخبط فيها الجماعات المحلية؛ كما أكد على أن الرقابة على الميزانية السبيل الذي يضمن مساءلة الأمر بالصرف وبالتالي تحقيق مبدأ من مبادئ الحوكمة المحلية.

نلاحظ أن الباحث ركز على مبدأ واحد من مبادئ الحوكمة المحلية وهو المشاركة في اعداد ميزانية الجماعات المحلية؛ أما ما يميز دراستنا أنها تهتم بالحوكمة من مقاربة التسيير العمومي الجديد؛ حيث لمسنا أوجه تشابه بين أهم مبادئ الحوكمة والتسيير العمومي الجديد؛ والقيمة المضافة لبحثنا تتمثل في محاولة قياس الأداء المالي المحلي وهذا في إطار برنامج PEFA.

بههدف الوصول إلى دراسة علمية تحيط بجوانب الاشكالية المطروحة، قسمنا بحثنا إلى ثلاث فصول:

الفصل الأول والمعنون "ماهية الحوكمة" تعرفنا فيه على الحوكمة عبر الكتابات المختلفة، كما تطرقنا إلى الإطار النظري لها عبرمختلف التطورات التي عرفها المفهوم، في المبحث الثاني استعرضنا أهم خصائصها ومن ثم مستويات تطبيقها و الأطراف الفاعلة فيها، في المبحث الأخير من هذا الفصل بينا العلاقة بين مبادئ الحوكمة و التسيير العمومي الجديد.

الفصل الثاني والموسوم "الحوكمة المحلية وميادين تطبيقها" تناولنا فيه الإدارة المحلية وأهم مقوماتها ومختلف أساليب التنظيم الإدارية الأخرى في مبحثه الأول، لننتقل بعدها إلى ماهية الحوكمة المحلية وربطها بالإقليم، و تعرفنا على تلك العلاقة الوثيقة التي تربط بين الحوكمة المحلية واللامركزية وكذا الديمقراطية التشاركية، وفي المبحث الأخير بحثنا عن طرق تجسيد الحوكمة المحلية من خلال التقييم؛ وركزنا على التقييم المالي المحلي بالتطرق إلى بعض نماذج قياسه.

تطرقنا في الفصل الثالث والذي جاء بعنوان "محاولة قياس الحوكمة المالية المحلية في البلديات، إلى أهم التشريعات التي تسير البلديات والتعرف على هيئاتها وفيما تتمثل مظاهر استقاليتها، في مبحثه الثاني سنتعرف على واقع المالية المحلية في بلدياتنا أهم المشاكل التي تعرقل السير الحسن فيها، وننتهي بتشخيص الحالة المالية لبلديتي بغلية والناصرية بتطبيق معايير برنامج PEFA واستعراض أهم النتائج.

الفصل الأول : مفهوم الحوكمة الجيدة وعلاقتها بالتسيير العمومي الجديد

تمهيد:

إن فكرة البحث في نظم الحكم وصلاحيته هي فكرة قديمة قدم ظهور السلطة السياسية، واختلف المفكرون والمنظرون في النظر لهذه النظم والمبادئ التي تقوم عليها باختلاف سياق كل عصر، بعد أن تقلص دور الحكومة و ترهلت الإدارة الحكومية لاعتمادها على وسائل وتقنيات قديمة، تبنت مجموعة من المنظمات الدولية كالبنك الدولي ومشروع الأمم المتحدة الإنمائي أسلوب جديد لتسيير الحكومات؛ فجاء مصطلح الحوكمة و هو الترجمة المختصرة التي رافقت المصطلح Corporate governance لذلك في المجال الأكاديمي هو الأكثر استخداما.

سنتعرف في هذا الفصل على المفاهيم والتعاريف التي تطرقت الى الحوكمة بحيث خصصنا المبحث الأول لسياق و مفهوم الحوكمة، ثم في المبحث الثاني سنتعرض لمكونات و محددات الحوكمة الجيدة، أما المبحث الأخير سنتكلم عن الحوكمة ومقاربة التسيير العمومي الجديد.

المبحث الأول: سياق و مفهوم الحوكمة

الحوكمة استخدم كمترادف لمصطلح الحكومة لدى البعض؛ و الذي ينطوي على انعكاسات سلبية أو مغلوبة نحو ما يعنيه كل من المصطلحين من أبعاد على المستوى الحكومي والمجتمعي، وتبلورت فكرة الحوكمة عندما ابتعدت الحكومة عن المواطنين، فأصبح ينظر إليها بأنها مجموعة مؤسسات كواحدة من مجموعة عناصر اجتماعية أخرى وجاء دور الحوكمة لتوفر الآليات لكيفية تفاعل القطاع الحكومي مع مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، وارتباط تلك الأطراف بالمواطنين وكيفية اتخاذ القرارات.¹

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للحوكمة

شمل مصطلح الحوكمة في أيامنا العديد من الميادين العلوم السياسية، الإدارة العمومية، اقتصاد المنظمات، بحيث تتجسد الحوكمة فيها في مجموعة الميكانيزمات التي تقلل من حرية المسير في اتخاذ القرارات؛ فكيف تطور مفهوم الحوكمة وماهي أهم تصنيفاتها؟

الفرع الأول: ظهور و تطور مفهوم وتصنيفات الحوكمة

الحوكمة مرتبطة بالسياسات والإستراتيجيات المنتهجة من الدول على مستوى الإقتصاد الكلي أو بالمنظمات الإقتصادية كالمؤسسات أيا كان حجمها أو وضعها القانوني؛ هذا التنوع في الاستخدام جعل مفهوم الحوكمة يعرف تطورا وتصنيفات مختلفة، فكيف ظهر هذا المفهوم؟

أولا : ظهور مفهوم الحوكمة

ظهر المصطلح في اللغة الفرنسية في القرن الثالث عشر كمترادف لمصطلح الحكومة، أما عن أصله فهو انجليزي (Governance)، وقد تزامن ظهوره مع التطور الحديث للرأسمال في دول انجلوساكسون في بداية القرن العشرين، إذ برزت هذه الإنشغالات منذ تقطن المساهمين لإمكانية قيام المسيرين بأعمال وقرارات تكون في غير صالحهم، كقيامهم بتحويل جزء من ثروات المؤسسة لحسابهم الخاص من خلال مركزهم في المؤسسة وعدم تماثل المعلومات.

أول ما استخدم كان على المستوى المؤسسي مع الأعمال التي جاء بها الباحثان Means and Berle في 1932 والتي تم نشرها في كتابهما The modern corporation and private property حيث يعدان

¹ محمد جبريل، الولاء المدني مقابل الولاء العضوي، دراسة لحالة الحكم في فلسطين، رام الله فلسطين، 2005، ص 13.

أول من تناول موضوع فصل الملكية عن الإدارة، فبروز مشاكل وتعارض المصالح بين المساهمين والمسيرين، جاءت آليات حوكمة الشركة لسد الفجوة التي يمكن أن تحدث بين مديري ومالكي الشركة من جراء الممارسات السلبية التي تضر الشركة.¹

ثم استخدمه الاقتصادي الأمريكي Ronald Coase في مقال معنون The nature of the firm سنة 1937 ليضمن للملاك حقوقهم، فتبلورت بذلك أسس عرفت بعد ذلك بمبادئ الحوكمة، ونظرا لارتباطاتها المتشعبة والتي تمتد على الميادين الاقتصادية، السياسية، والاجتماعية، فهذه الحركية المستمرة الناتجة عن التغيرات التي تفرضها العولمة، جعل الإجهاد متواصل قصد التحكم في المفهوم، حيث ينظر إليه على أنه عملية قيادة وتوجيه شؤون منظمة ما، والتي قد تكون دولة، مجموعة دول، جماعة إقليمية، مؤسسة عمومية أو خاصة، من خلال التنسيق، الاستشارة، المشاركة والشفافية في اتخاذ القرارات،² اذن إصطلاحا يتفق معظم من كتب في الحوكمة أنها تتعلق باتخاذ القرارات نحو توجهات المجتمع ومؤسساته المختلفة.

ثانيا: تطور مفهوم الحوكمة

كان للجهد الأكاديمي نصيب ملحوظ في تطور مفهوم الحوكمة خلال سبعينيات وثمانينات وتسعينات القرن الماضي، وقد رصد البرنامج الانمائي للأمم المتحدة تطور المفهوم في النقاط التالية:³

في فترة السبعينات:

- التركيز على الحكومة .
- على المستوى القومي.
- الخدمات العامة هي المحرك الرئيسي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

في فترة الثمانينات:

- فهم أوسع.
- تركيز على إدارة التنمية.

¹ أبو العطا نزمين، حوكمة الشركات سبيل التقدم مع إلقاء الضوء على التجربة المصرية، مجلة الاصلاح الاقتصادي العدد 29، مصر، 2003 ص 48.

² محمد الشريف بلميهوب، الحكم والدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة بين المتطلبات و المقاومة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة المجلد 11 - العدد 21 / مركز التوثيق و البحوث الإدارية - الجزائر، 2001.

³ براج حمزة الحوكمة ودورها في تحسين التسيير للجهاز الإداري المحلي ومتطلبات التطبيق - الجزائر نموذجا-، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2018، ص 30.

- تضمين قدرات الدولة المقامة بموجب سيادة القانون لتتكامل، وتقود المجتمع ككل.

في فترة التسعينات:

- توسيع مفهوم الحوكمة ليركز على قدرات الدولة والقطاع المدني.

- زيادة التركيز على الطبيعة الديمقراطية للحوكمة

قبل انقضاء القرن العشرين، ظهر مفهوم الحوكمة في كتابات المنظمات الدولية المانحة للقروض كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، فقد فرضت عددا من الشروط على مجموعة من الدول لنقوم بحزمة من التغييرات الاقتصادية بالأساس والسياسية في بعض الأحيان، لتصبح أكثر رأسمالية اقتصاديا وديمقراطية سياسيا، وهما عرف بالتعديل الهيكلي (l'ajustement structurel)، ومن التغييرات الطويلة المدى إعادة هيكلة دور الدولة، لكن أخفقت معظم هذه الدول النامية في تحقيق الأهداف المسطرة، وتآكلت شرعيتها داخليا، اضطرت بعدها المنظمات المانحة إلى صياغة آلية جديدة؛ تستطيع من خلالها تجسيد الأهداف بأكثر كفاءة وفعالية و أقل تكلفة، وظهر مفهوم الحكم الجيد بحيث كانت الأمم المتحدة أول من استعملت هذا المصطلح في تقرير حول الحكم والإدارة في افريقيا، إذ استخدم خصيصا للدول النامية لتتمكن من النهوض بإدارتها نحو التنمية.¹

من خلال هذه التطورات لمفهوم الحوكمة، يمكن القول أنه يعبر عن اتجاه تقليد مركزية الدولة، والذي يعني إعادة ترسيم الحدود بين القطاع العام والخاص، وأنه مفهوم يتطور بالتوازي مع التغييرات والتطورات المتسارعة للبيئة السياسية، الاقتصادية والاجتماعية منذ السبعينات إلى غاية يومنا هذا.

ثالثا: تصنيفات الحوكمة

مفهوم الحوكمة مرتبط بالسلطة، بالعلاقات والمساءلة، من له تأثير؟ من يتخذ القرار؟ وكيف يتم مساءلة متخذي القرارات؟ فإسناد المهام والسلطات والموارد يكون لكل الفاعلين بما فيها المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية بتبني لأدوار تتكامل مع دور الدولة والقطاع الخاص، وتسد بذلك الفجوات في استراتيجياتها

¹برنامج الأمم المتحدة الانمائي في تقرير التنمية الانسانية لسنة 1997 ص 16-17، متاح على الموقع www.mokarabat.com، تاريخ الدخول: 2015/01/29.

لتحقيق هدف التشاركية في العملية التنموية، لذا يرى روندر RONDERS أنه من الممكن تصنيف التعريفات التي تتناول مفهوم الحوكمة في الأدبيات المختلفة إلى ستة محاور يمكن تلخيصها على النحو التالي¹:

المحور الأول: ويدرس العلاقة بين آليات السوق من جانب، والتدخل الحكومي من جانب آخر فيما يتعلق بتقديم الخدمات العامة والذي يعكس الحد من التدخل الحكومي، والاتجاه نحو الخصخصة " privatisation " كمؤشرات للتعبير عن عدم تدخل الحكومة إلا عند الضرورة.

المحور الثاني: ويبحث الحوكمة من خلال التركيز على المنظمات الخاصة، ويركز على مطالب المعنيين (أصحاب المصلحة) بالمنظمة "" وكيفية ارضاء العميل.

المحور الثالث: ويعبر عن التسيير العمومي الجديد "New Public Management" والقائم على ادخال أساليب إدارة الأعمال وادخال قيم جديدة مثل المنافسة، قياس الأداء، التمكين ومعاملة المستفيدين من الخدمة كزبائن.

المحور الرابع: ويعبر عن الحوكمة الجيدة، وهو امتداد للمحور الثالث، ويزيد عليه في الربط بين الجوانب السياسية والادارية.

المحور الخامس: ويعبر على السياسات العامة التي هي محصلة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية بين عدد من الفاعلين (الحكومة، القطاع الخاص، المجتمعات المدنية) على المستويين المحلي والمركزي، حيث لم تعد الحكومة هي الفاعل الوحيد وأن هناك مساواة في الأدوار بين الفاعلين.

المحور السادس: يرى أن مفهوم الحكومة يتمثل في إدارة مجموعة من الشبكات المنظمة في عدد من الأجهزة الحكومية .

الفرع الثاني: تعريفات الحوكمة في الأدبيات المختلفة

أولاً: تعريفات الحوكمة في الأدبيات الأجنبية

1- تعريفات المنظمات الدولية: بادرت المنظمات الدولية إلى استخدام مضامين الحوكمة بشكل واسع ، كمنهج لإدامة التنمية في الدول النامية من خلال العناية بتحقيق الموارد البشرية و إدامتها، و العناية بالتنمية الإجتماعية، البنك الدولي (BM) ومنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (OCDE)، ذهبوا الى أن

¹ زهير عبد الكريم كايد، الحكمانية قضايا وتطبيقات (منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية) ، القاهرة، مصر، 2003 ص ص 11-12.

الهدف من استخدام مضامين الحوكمة هو الوصول إلى التنمية الاقتصادية ومن هذا التوجيه تم تعريف الحوكمة¹:

- البنك الدولي : " هي التقاليد والمؤسسات التي تدير بها الدولة مختلف سلطاتها من أجل الصالح العام و الطريقة التي من خلالها يتم إدارة الموارد الاقتصادية و الاجتماعية للمجتمع بهدف التنمية،"بضمان :
-الإجراءات التي بمقتضاها يتم اختيار المسؤولين في السلطة، و مراقبتهم واستبعادهم ؛
-قدرة الحكومة على إدارة مواردها وتطبيق سياسات سليمة بكفاءة؛
-احترام المواطنين والحكومات والمؤسسات التي تحكم المعاملات الاقتصادية، الاجتماعية بالدولة.

- بينما منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OCDE فتراها "استخدام السلطة السياسية وممارسة السيطرة على المجتمع لإدارة موارده من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية "
- الصندوق النقدي الدولي FMI: يركز في تعريفه للحكومة على البعد التقني، أي الناحية الاقتصادية من الحكم، وتحديد شفافية حسابات الحكومة وفعالية إدارة الموارد العامة واستقرار البيئة التنظيمية لنشاطات القطاع الخاص².

- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي PNUD³: حشد عدد من الخبراء الدوليين، والذين خلصوا إلى التعريف التالي " هي ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والادارية لإدارة شؤون المجتمع على كافة مستوياته"، لذلك يعتبر تعريفا شاملا فهم يرون أن المشاكل الإنمائية المستمرة هي نتيجة لفشل الحكم و عدم كفاءته و هو المسؤول عن استمرار الفقر و التخلف، وتتجلى أزمة الحكم في الرشوة الواسعة الإنتشار، وعدم كفاءة الخدمات العامة، لذا في تطوير آخر تم تعريف الحوكمة بأنها التقاليد والمؤشرات والعمليات التي تقرر كيفية ممارسة السلطة، وكيفية سماع صوت المواطنين وكيفية وضع القرارات في قضايا ذات الإهتمام العام، الهدف هو الوصول إلى التنمية البشرية المستدامة

- الحوكمة من منظور منظمات التنمية الإنسانية العربية هي الحكم الذي يعزز ويصون رفاه الإنسان ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحررياتهم الاقتصادية، السياسية والاجتماعية، لاسيما لأكثر أفراد المجتمع فقرا و تهميشا⁴

¹ Milohin Dédégnion, La gouvernance locale, disponible sur http://i/a-dtapawepa.org/wp-content/unload/2013/08/MILOHIN_GOUVERNANCE_LOCALE-POSSOTOME, consulté le 15/09/2016.

² الأخضر عزي، غالم جلطي، الحكم الرشيد وخصوصية المؤسسات، مجلة الجنود العدد 27 ، جامعة بغداد، العراق، 2006، ص18.

³ زهير عبد الكريم كايد، مرجع سبق ذكره، ص19.

⁴ أمينة عثمان، زوليخة الفرطاس، الحكم الراشد والتنمية المحلية المستدامة، ملتقى وطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والاقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، جنوب شرق الجزائر 2010، ص 36.

إذن التعريف المعتمد من طرف المنظمات الدولية هو "ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع وموارده".

2- الحوكمة عند بعض الكتاب الأجانب:

لقد ميز الكتاب بين تعريفين أساسيين للحوكمة، البعض اعتبرها نموذجاً للتنسيق مع الآخر (mode de coordination)، الآخر قد يكون الدولة، الجمعيات، أنظمة المواطنة؛ هذه المقاربة ظهرت لمسح نقائص الطرق الأخرى ولكن لا تغير تماماً من العمل العمومي (action publique).

أما الباحثين الآخرين فيرونها نموذجاً لاتخاذ القرار السياسي، هذه المقاربة جاءت لتتزع الحدود بين المجال العمومي والخاص والتقليل من التسلسل الهرمي؛ أين الدولة تعتبر متعاملاً من بين المتعاملين الآخرين، ويجدر الذكر أن التعريفات المعتمدة من طرف المنظمات الدولية أو الكتاب تقترب أكثر من المقاربة الثانية¹،

و قصد التحكم في المفهوم ، سنعرض البعض منها:

• يرى Gopalsamy أنها ليست مجرد إدارة شاملة للمنظمة بل هي أوسع نطاقاً وأعم مفهوماً إذ أنها تتسع لتشمل إدارة كفاءة، عادلة وشفافة للوصول إلى أهداف محددة بشكل دقيق وواضح؛ وهي نظام لبناء وتشغيل ورقابة المنظمة برؤية مستقبلية حريصة على تحقيق الأهداف الاستراتيجية البعيدة المدى².

• يرى Gérard Charreaux، أن نظرية الحوكمة لا تهدف إلى دراسة طريقة قيادة المسير أي ما يسمى بالمانجمنت؛ ولكن جاءت لتنظيم سلوكياتهم فهو يرى أنها جاءت ضمن مقاربة سلوكية تهدف إلى تحديد القواعد و يعرفها على أنها: ³مجموع الآليات التنظيمية التي تملك قوة التأثير على الحدود التي يستعملها المسيرون عند اتخاذ القرارات في المنظمة؛ وذلك للحد من السلطة التقديرية

• يحصر الأستاذ ماريين François-Xavier Merrien مفهوم الحوكمة في إشكالية فعالية و نجاعة التدخل العمومي، و الانتقال من المركزية إلى اللامركزية، ومن الدول المتدخلة إلى دول

¹Raymond Boudon & François Bouricaud, dictionnaire critique de la sociologie, Paris, PUF, 2000, p617

² الغالبي والعامري، الإدارة والأعمال، دار النشر المنهال، الأردن، 2008، ص449

³Gérard Charreaux, Quelle théorie pour la gouvernance actionnariale à la gouvernance cognitive et comportementale , cahier du FAGO n°1110402 ,version 1 ,avril 2011 .

الضبط، ومن تسيير المرفق العمومي إلى التسيير على مبادئ السوق، ومن السلطة العمومية الإحتكارية، إلى الشراكة مع الفاعلين العموميين والخواص¹.

• يرى **John Koofman** أن الحوكمة هي القاطرة التي تنشئ أنشطة مسيرة من فاعلين اجتماعيين، سياسيين وإداريين²

• **Plumpter Tim & Others**³ يرون أن الحوكمة هي أكثر المفاهيم الاستراتيجية للتوجه والقيادة مما يستلزم أن نعرف أين نتجه؟ ومن يشترك في صنع القرار؟ لأجل ذلك خلاصا إلى أن الحوكمة هي فن قيادة المجتمع والمنظمات، وسيرورة ترابط بين مختلف الفاعلين لتحقيق أهداف نوقشت معا.

• **Me Gill** يرى أن الحوكمة ليست مجرد حالة من الشفافية والمساءلة وحكم القانون فقط، بل هي أيضا حالة من المشاركة الديمقراطية وحقوق الانسان⁴.

ثانيا: تعريفات الحوكمة في الأدبيات العربية:

لقد شغل مفهوم الحوكمة بال مفكرين والباحثين العرب، بحيث قاموا بترجمة المفهوم وتاريخه، أسباب نشأته و ملاءمة تطبيقه في الحالات العربية على المستويين المحلي والوطني.

توزعت الكتابات العربية المعنية بدراسة مفهوم الحوكمة وفقا لموضوعات الدراسة، و اعتمد الكتاب العرب على الكتابات الصادرة عن المؤسسات الدولية، وأبرزها وثيقة البرنامج الإنمائي للامم المتحدة، بعنوان إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، بحيث مثلت هذه الوثيقة مصدرا أساسيا للإطار المفاهيمي لكتابات الحوكمة الأكاديمية العربية، إلا أنها اختلفت عنها في الإهتمام بالبحث في الترجمة العربية والبحث في أسباب طرحه.

¹François-Xavier Merrien, de la gouvernance et des Etats-providence contemporains , revue internationale des sciences sociales n°155, mars 1998 ,p62.

²Lamia El-Hijri ep Bouzoubaa , Gouvernance et stratégie territoriales, le rôle des acteurs dans la gestion de leur territoire, thèse de doctorat soutenu le 14 Décembre 2009 ,université Paul Verlaine MEZ ,Institut d'Administration des entreprises . « la gouvernance est la trame qui emerge des activités gouvernantes des acteurs sociaux, politiques et administratifs »

³Plumpter Tim & Others, Governance and Good Governance International and Aboriginals Perspectives, Institute On Governance December 3, 1999 pp (19-20).

⁴Me Gill, Governance Do's & Don't, Institute On Governance, Ottawa, Canada, 2001, p07

1- ترجمة مصطلح الحوكمة

يشير لفظ الحوكمة إلى الترجمة العربية للأصل الإنجليزي لكلمة Governance الذي توصل إليه مجمع اللغة العربية بعد عدة محاولات لتعريب الكلمة حيث تم إطلاق مفاهيم مختلفة، الإدارة الحكيمة، الإدارة الرشيدة، الإدارة الجيدة، ومعظم المشاركة يستخدمون كلمة الحكمانية التي تعني المعرفة والعدل في التعامل.

ففي المعجم العربي ورد لفظ حكمة:¹

- لما تقتضيه من التوجيه و الإرشاد والحكم
- السيطرة على الأمور بوضع الضوابط و القيود التي تتحكم في السلوك
- الأحكام وما يقتضيه من الرجوع إلى مرجعيات أخلاقية وثقافية وإلى خبرات تم الحصول عليها من خلال التجارب السابقة.
- التحاكم: طالبا للعدالة خاصة عند انحراف السلطة وتلاعبها ولخص ذلك في أن الحكمة: "تعني معرفة أفضل الأشياء كأفضل العلوم أو معرفة الحق لذاته ومعرفة الخير لأجل العمل به"
- الحوكمة لغة إذن، تعرف على أنها عملية يقصد بها التحكم والسيطرة من خلال قواعد كافية وأسس وضوابط يهدف منها تحقيق الرشد، ويرى البعض أن الحوكمة تشير إلى الحكم أو المزيد من الضوابط ويرى البعض الآخر على أنها نظام ومراقبة يهدف إلى تدعيم الشفافية و الموضوعية والمسؤولية²

2- مفهوم الحوكمة:

تناولت الدراسات الأولى مفهوم الحوكمة من منظور مؤسسي مستخدمة المداخل المختلفة، سواء السياسية أو الاقتصادية أو الإدارية، أكدت هذه الحزمة من الدراسات على مرونة المفهوم و امكانية تطبيقه على كافة المستويات، في المرحلة الأولى حاولت الدراسات تناول المفهوم إداريا وذلك بربط النشاطات الخاصة بالمنظمات التي تخضع لمساءلة مجالس الإدارة وتكون منظمات مملوكة للأفراد أو يديرها أفراد أو منظمات الأعمال أو مملوكة للقطاع العام مثل المستشفيات، المدارس أو المنظمات الحكومية، وكانت الدعوة لتطبيق هذا المفهوم من خلال تحديد واضح لدور مجالس الإدارة وعلاقتها مع الإدارة والمدير التنفيذي من حيث اتخاذ القرارات والمساءلة للمستفيدين أو المساهمين، ورأت دراسات أخرى أن مفهوم الحوكمة يشير إلى

¹ زهير عبد الكريم كايد، مرجع سبق ذكره، ص9.

² عدنان حيدر درويش، حوكمة الشركات ودور مجلس الإدارة، اتحاد المصارف العربية، بيروت 2007، ص21.

المشاركة الفعالة والمنظمة للكوادر المختلفة بدءاً من القاعدة العريضة إلى قمة الهرم التنظيمي لتحقيق رؤية المنظمة ورسالتها على كافة المستويات التنظيمية (الحكومي، المحلي، القطاع الخاص)، وتتطلب هذه المشاركة توافر الرؤية الاستراتيجية (القيادة، العاملين، المانحين والمستفيدين)؛ وتمكين العاملين بعد التأكد من ملائمة قدراتهم للأداء بفعالية، وأن يتم الأداء بشفافية وتفهم تام للمساءلة مع توافر مناخ صحي يستجيب لممارسة هذه المفاهيم داخل التنظيم وخارجه من خلال الأطر القانونية لمنح الشرعية وتوضيح العلاقات والمسؤوليات .

زهير عبد الكريم كايد من بين الكتاب الذين كتبوا في الحوكمة، و ألف كتاب الحكمانية قضايا وتطبيقات الصادر عن المنظمة العربية للتنمية سنة 2003، عرف فيه الحوكمة "أنها نظام يتم بموجبه إخضاع نشاط المؤسسات إلى مجموعة من القوانين والنظم والقرارات التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء عن طريق اختيار الأساليب المناسبة والفعالة لتحقيق خطط وأهداف المؤسسة وضبط العلاقات بين الأطراف الأساسية التي تؤثر في الأداء"¹

كما يعرفها الشافعي: "بأنها ممارسة السلطة بأساليب تحترم الفردية والحقوق والحاجات لجميع المقيمين داخل حدود الدولة"²

يعتبر حسن كريم "الحوكمة مفهوماً محايداً، فهو يعبر عن ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع، و موارده، وتطوره الاقتصادي والاجتماعي، أما الحكم فهو مفهوم أوسع من الحكومة لأنه يتضمن بالإضافة إلى عمل أجهزة الدولة الرسمية من سلطات تنفيذية وتشريعية وقضائية وإدارة عامة، عمل كل من المؤسسات غير الرسمية، أو منظمات المجتمع المدني، بالإضافة إلى القطاع الخاص"³.

إذن يمكن أن نستج تعريفاً شاملاً للحوكمة "هي مجموعة من الآليات تسمح بممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والتي يشترك فيها كل الأطراف الفاعلين في المجتمع في صنع القرارات أو التأثير فيها والتي تخدم مصالح الجميع".

¹ زهير الكايد، مرجع سبق ذكره، ص

² حسن أحمد الشافعي، الحوكمة في التربية البدنية والرياضية، دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر، الاسكندرية، مصر، 2008، ص29

³ حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، مجلة المستقبل العربي، العدد 309، نوفمبر 2004، ص40

المطلب الثاني: الإطار النظري للحوكمة

تحتاج أية منظمة إلى نظام حكم يضبط تسييرها؛ ويحكم تعدد العلاقات فيها ويخدم كافة الأطراف المشاركة، لذا عرفت المقاربات النظرية للحوكمة تطورات عديدة، فكانت النظرية التقليدية للحوكمة، والتي تعنى بضرورة الحفاظ على حقوق المساهمين وتعظيم ثروتهم، أما ميكليين وجونسن M.C Jonsen و W.H Meckling ، فإنهما وسعا من إطار تحليل المؤسسة بإدخال مفهوم علاقة الوكالة التي تتمثل في العلاقة التي تربط بين المساهم (موكل) والمسير (الوكيل)؛ بهدف البحث عن تفسير لسياسة التمويل في المؤسسة، بعدها ظهر مفهوم أصحاب المصلحة (partie prenante) والذي أعطى بعدا تشاركيا للحوكمة بين جميع الفاعلين، وفي مرحلة أخيرة ظهرت الحوكمة المعرفية كأحدث المقاربات النظرية.

الفرع الأول: المقاربات التقليدية

انتقدت نظرية حقوق الملكية في بعض الأحيان لأن هدفها الأول هو تبيان سمو أنظمة الملكية الخاصة على أشكال الملكية الجماعية، وامتدادا لهذه النظرية فإن نظرية الوكالة سوف تتجه لوضع آليات رقابة تمكن من إيجاد حلول لتعارض المصالح بين المساهمين والمسيرين في المؤسسة الإدارية.¹

أولا: نظرية الوكالة

تعود جذور هذه النظرية إلى نظرية أصحاب المصالح والتي كان أصلها تجادل عالما القانون دود وبرل Dodd & Berle حول مسألة وجوب أخذ بالحسبان مصالح الذين لم يستثمروا أية أموال برأس مال المشاريع، حيث ذهب برل إلى التأكيد على أخذ مصالح غير حاملي الأسهم بالحسبان، بينما أكد دود أن أصحاب المصالح هم مالكون غائبون ويمثلون الجزء الآخر المكون للمنظمة، وانضم مينس Means الى جدال برل و دود؛ ووضع المسألة في نطاقها الجوهرية وهي حوكمة الشركات.

في ستينات القرن الماضي، قام معهد ستانفورد للأبحاث (SRI) Stanford Research Institute ، بإعادة الجدل على مصطلح أصحاب المصالح، لكن من منظور الإدارة الإستراتيجية أكثر منه في مجال القانون، وعرفت المذكرة البحثية للمعهد في سنة 1963 أصحاب المصالح بأنهم: "تلك الجماعات التي بدون دعمها تتوقف المنظمة".²

¹J-I Charron ;S-Separi ,Organisation et Gestion de l'entreprise,DECF ,Annales2006,Dunod,Paris,p12.

² بكر تركي عبد الأمير، دورية الإدارة العامة، العدد 4 ، نوفمبر 2006، ص 626.

في عام 1965، أسهم العالمان الإسكندنافيان Stymne & Rheman، في تطوير المفهوم من خلال نموذج جماعة المصلحة (Interest Group Model)، أين وضعوا إطار عمل لتحليل المنظمات. بعد عشرين عاما أعيد مفهوم أصحاب المصالح، وهذه المرة مع ادوارد فريمان Edward Freeman الذي نقل أعمال (SRI)، كان كتابه "الإدارة الإستراتيجية مدخل صاحب المصلحة" شرارة لثورة فكرية في مجال حوكمة المنظمة والإدارة، إذ يعتبر تعريفه الأكثر شيوعا وشهرة فهو يرى أن :

"صاحب المصلحة هو فرد أو جماعة يؤثر أو يتأثر لتحقيق المنظمة لأهدافها" ويضيف "مهمة مديري المنظمة هي تشخيص كل صاحب مصلحة من ذوي العلاقة وتوضيح وتحديد الكيفية التي يتم التعامل معهم من خلالها"، انتقد تعريف فريمان ووصف بأنه مفرط في السعة و الشمول؛ لذلك يبقى مفهوم أصحاب المصالح غامضا بسبب تداخل مضامينه القانونية، السياسية والأخلاقية.

لعبت نظرية أصحاب المصالح دورا هاما في زعزعة النظريات التي تستند عليها كنظرية الوكالة، فبعد تأكيد مجموعة من الدراسات على وجود خلافات حول المصالح في مختلف المنظمات، جاءت نظرية الوكالة لتبحث في فهم أسباب تضارب المصالح ونتائجها، إذ تصف نظرية الوكالة الشركة كسلسلة عقود بين الأصيل والوكيل، يحرصون على مصالحهم دون اعتبار مصالح الآخرين.

كانت بداية نظرية الوكالة عن طريق نشر نص في 1976 من طرف جونسون ومكلين Meckling و Jensen في الجريدة المالية الاقتصادية (Journal of Financial Economics)، بحيث اعتبرا هذان الباحثان أن عمل المنظمة مبني على أساس العلاقات التعاقدية؛ أشار أصحاب هذه النظرية إلى أنه عندما يتم توكيل المسير من طرف المساهم أو مجموعة من المساهمين من أجل تسيير المؤسسة يكون من المستحيل توقع مجموعة الأحداث التي سوف تتم في المستقبل عن طريق العقد، وعرفوا علاقة الوكالة على أنها: "تعاقد بين عدة أطراف وفيه المالك أو الوكيل، يوكل أوفوض أطراف آخرين من أجل تنفيذ المهام وبالتفويض تصبح لهم سلطة القرار؛ فهي عقد يلزم بموجبه شخص أو عدة أشخاص من أجل القيام بأعمال باسمه؛ يؤدي هذا إلى تفويض الموكل جزء من اتخاذ القرار للوكيل"¹ وتطرقت النظرية إلى دراسة نتائج هذه العلاقات بين أطراف المنظمة، بحيث تقرض النظرية أن كل فرد يبحث عن تعظيم دالة منفعته، فيظهر

¹ Jensen and Meckling, Theory of the firm : Managerial Behavior, Agency costs and owner ship structure, Journal of Financial Economies, vol 3, n°4, octobre 1976 , p 5 .

مشكل وكالة بسبب عدم التأكد من نزاهة الموكل، إذ يسعى هذا الأخير إلى تحقيق أهدافه حتى على حساب المساهمي، زيادة على ذلك فإن تصرفات المتعاقدين قابلة لخلق نوعين من المشاكل¹:

- مشكل *hasard moral* : يكون هذا المشكل عندما يكون تصرف أحد من المتعاقدين مختلف عما تم الالتزام به في العقد.

- مشكل الإختيار المعاكس *sélection adverse*: تكون هذه الحالة عندما يقوم أحد المتعاقدين (المسير) بإخفاء بعض المعلومات عن الطرف الآخر، بالإضافة إلى ذلك فإن المساهمين لا تكون لديهم دائما الإمكانية لتقييم ومراقبة عمل ونتائج المسيرين، حتى أنهم يعتمدون عليهم للحصول على المعلومات حول الأداء المحقق للمؤسسة، ومصالح المسيرين تختلف عن مصالح المساهمين بسبب عدم تواجدهم في نفس اتجاه الخطر (*aversion pour le risque*) حيث أن في الغالب، يحوز المساهمين على أسهم في عدة شركات وذلك من أجل تنويع محفظتهم المالية، هذا يعني استعدادهم لتحمل خطر كبير على العكس، فإن المسير لديه اتجاه ضعيف نحو المخاطر لأنه يركز شبه ثروته البشرية، المالية في مؤسسة واحدة.

والنهج الحالي للحوكمة جاء لحل نزاع المصالح، حيث اعتمدت نظرية الوكالة على مجموعة من الآليات، نميز منها آليات خارجية (السوق المالية، سوق السلع والخدمات)، وآليات داخلية تضمن حق الإختيار للمساهمين ومجلس الإدارة، ومنذ ثمانينات القرن الماضي، اعتبرت السوق المالية أحد أساليب مراقبة المسيرين والدفاع عن مصالحهم، وبرزت أهمية نظرية الوكالة في البحوث النظرية للمحاسبة الإدارية نظرا لاحتمالات التعارض بين المساهمين والمسيرين، إن نظرية الوكالة تنطوي على بعض التكاليف للأطراف الأصلية ويمكن أن تصنف كالآتي²:

- نفقات الإشراف والمتابعة من قبل الأطراف الأصلية.

- النفقات المانعة من قبل الوكيل.

- الخسائر المتبقية.

وقد فسر Watts هذه التكاليف، إذ أن نفقات الإشراف والمتابعة هي تكاليف تنفق من قبل الطرف الأصلي للرقابة، مثل تكاليف قياس وملاحظة سلوك العميل، وتكاليف ومنح سياسات التعويض، وأخيرا حتى في ظل نفقات الإشراف والمتابعة من قبل الوكيل ستختلف التصرفات التي يقوم بها الوكيل عن التصرفات التي سيقوم بها الطرف الأصلي شخصيا، إذ أن هذا الاختلاف في التصرفات على الثروة هي الخسائر المتبقية.

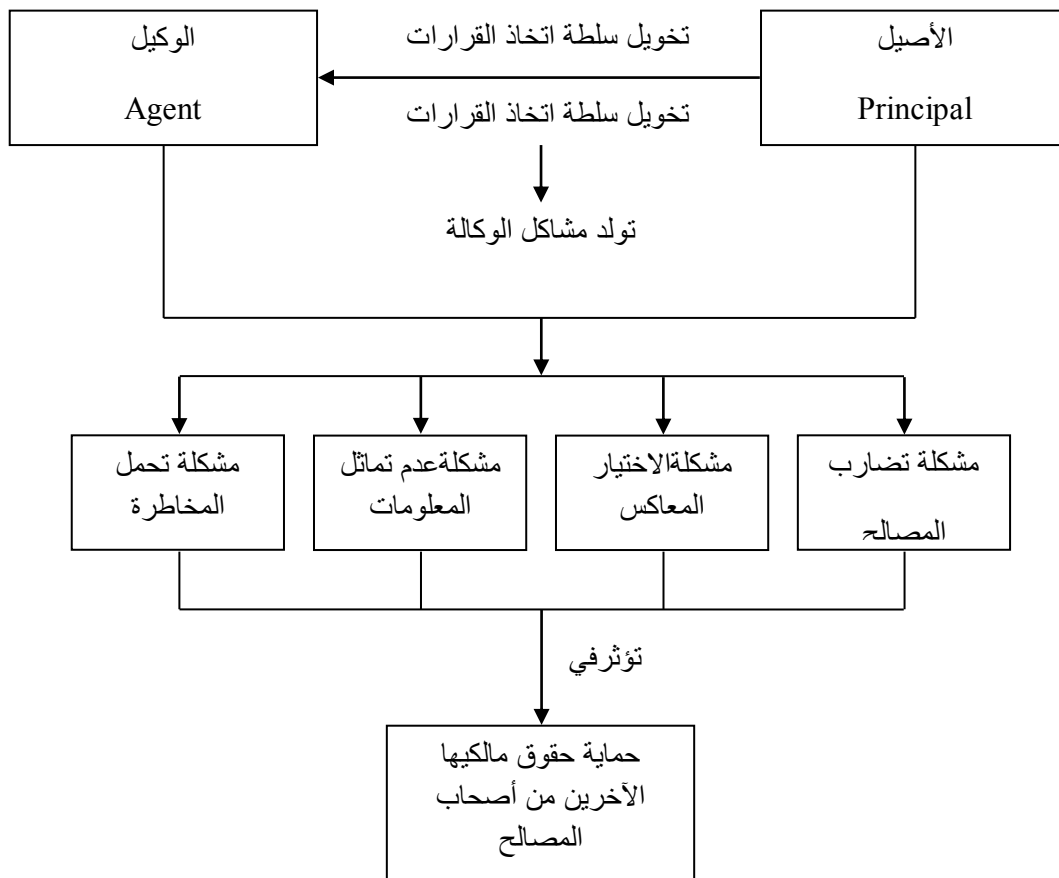
¹ طارق عبد العال حماد، حوكمة الشركات: المفاهيم - المبادئ - التجارب، الدار الجامعية، مصر، 2005، ص 67.

² Jérémy Morvan ; La gouvernance d'entreprise managériale ; positionnement et rôles des gérants de fonds socialement responsable ; thèse pour le doctorat nouveau régime en sciences de gestion ; Université de Bretagne occidentale, 2005 ; pp(34-35).

وضح فاماFama سنة 1980 كيف لسوق العمل أن يساعد في السيطرة على تكاليف الوكالة، فنظام المكافآت مرتبط بكفاءة المسيرين، فالمؤسسات في هذه الحالة إذا ما كان سوق العمل تنافسي سيتوقع منها أن تنجح في تقليل تكاليف الوكالة و كذا الاحتفاظ بالمسيرين الأكفاء.¹

تعد نظرية الوكالة تعبير للعلاقة التعاقدية بين مجموعتين تتضارب أهدافها وهما كلاً من المالكين والمسيرين والشكل (1-1) يوضح كيف تنشأ مشاكل بين هاتين المجموعتين:

شكل رقم (1-1): مشاكل نظرية الوكالة



المصدر: مسير رباب وهاب، "دور المعلومات المحاسبية في تقويم الأداء الاستراتيجي في ظل مفاهيم نظرية الوكالة - دراسة ميدانية في عينة من الشركات الصناعية المساهمة المدرجة في سوق العراق للأوراق المالية"، رسالة ماجستير في المحاسبة، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2009، ص 34

¹ الطيب داودي، الحوكمة وتحسين أداء المؤسسات، قضايا اقتصادية وإدارية معاصرة في مطلع القرن الواحد والعشرين، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع، عمان، الأردن 2009، ص 614.

يتضح من الشكل السابق أن مشاكل الوكالة كثيرة، إذ من خلال علاقة الوكيل مع الأصيل سوف تنشأ علاقة تعاقدية، المشكل الذي يواجه الأصيل هو ما يجب فعله حتى يختار الوكيل القرار الأمثل، ونتيجة لعدم وجود عقود كاملة تنشأ مشاكل عدة سببها¹:

- أن مجرد ربط أداء المدراء بالربحية المتحققة أو المبيعات يعد بحد ذاته وسيلة لتحقيق الكثير من أهداف الوكيل دون تحقيق مصالح الأصيل.

- عدم معرفة الأسلوب أو الطريقة التي من خلالها يتمكن الأصيل أن يتابع تصرفات الوكيل، سيجعل المدراء أكثر سيطرة من المالكين على شؤون الشركة كافة.

اعتمدت نظرية الوكالة على مجموعة من الفرضيات؛ إلا أن الواقع والنظرية بينا وجود حدود لهذه النظرية بحيث:

- تكاليف الوكالة لا يمكنها أن تكون أمثلية لأنها ستقابل بالرفض من طرف أصحاب المصالح عندما تكون المنافسة موجودة؛
- تقلص مفهوم المنظمة إلى علاقات بين الأشخاص سيؤدي إلى انحلال كلي لهذا المفهوم؛
- مفهوم عدم الموافقة في علاقة لا يعبر بالضرورة بأن أحد الفاعلين يبحث عن استغلال الآخر؛
- لا يمكن تدنئة تكاليف الوكالة، إما لأن الطرف المتعاقد لا يملك المعلومة؛ أو أنه لا يبحث عليها بسبب ارتفاع تكلفة الحصول عليها².

إن ظهور مشكلة الوكالة يعتبر من الأسباب الرئيسية التي مهدت إلى بروز مفهوم الحوكمة، إذ بدأ التفكير في إيجاد آليات التي تدفع بالمنظمة إلى خدمة مصالح المساهمين؛ الحوكمة يمكن اعتبارها بأنه مجموعة الأدوات والآليات التي تتناول وتعالج المشكلات المرتبطة بالوكالة؛ تختلف جدوى هذه الآليات من نظام للحوكمة إلى آخر، من دولة إلى أخرى، طبقاً للنظام التشريعي ولهيكل الملكية للمنظمات في كل دولة³.

ثانياً: نظرية الصفقات

يعتبر Ronald Coase أول من طرح مفهوم كفاءة الأسواق، بحيث بين أن طبيعة التعاقدات المنجزة في المنظمة هي التي تجعلها قوية في السوق، فهو يرى أن تكوين المنظمات الحديثة مربوط بنماذج التنسيق التي تعمل بداخلها بهدف تقليل تكاليف الصفقات التي يتسبب فيها السوق؛ وخلص أن جميع الصفقات الاقتصادية

¹العبيدي صبيحة برزان، 'دور التحكم المؤسسي في تخفيض ممارسات المحاسبة الإبداعية وتحقيق التوازن بين مصالح أطراف الوكالة دراسة تطبيقية على عينة من الشركات المساهمة المختلطة في محافظة بغداد من 2001 - 2007'، أطروحة دكتوراه غير منشورة في فلسفة المحاسبة، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، العراق، 2008، ص 44.

²Tahir née Ben Ahmed Rime, La gouvernance d'entreprise et performance, Mémoire pour l'obtention d'un Magister, université de Tlemcen, 2008-2009, PUG, p27

³Florent Ledentu, Système de gouvernance d'entreprise et présence d'actionnaires de controle, le cas Suisse, Arltesia, 2009, p19

مكلفة، وتبقى نظريته محدودة بحث لا يمكن التنبؤ بالظروف التي تتفوق فيها المؤسسات أو الأسواق على التنظيم.

أكمل Williamson أعمال Ronald Coase؛ وطور نظرية الصفقات وأعاد هيكلتها وفق رؤية جديدة؛ وكخطوة أولى حدد العوامل المحددة لتكاليف الصفقات؛ ثم قيم قدرة النماذج المختلفة للتنسيق وأطلق عليها اسم "هياكل الحوكمة"، يرى أن مستوى تكاليف الصفقات يرتبط بسلوك الأفراد وطبيعة الصفقات، وصنف هذه التكاليف إلى ثلاث فئات متمثلة في تكاليف البحث والمعلومة، تكاليف التفاوض واتخاذ القرار، تكاليف المراقبة والتنفيذ؛ ولتخفيضها حدد آليتين:

الآليات المقصودة: هي آليات التي من خلالها يتم تفعيل دور مجلس الإدارة عن طريق عمليات المراجعة التي يقوم بها للحد من تضخم التكاليف وتقرير مصير المسيرين غير الأكفاء.

الآليات غير المقصودة: هي آليات عفوية تفرضها ظروف كالمنافسة مثلاً، مدى تطور السوق المالي... إلخ.

حدد Michel Ghertman العوامل المحددة لتكاليف الصفقات في:¹

- الرشادة المحدودة: حيث يرى Williamson أن الأفراد لا تستطيع تلقي و تخزين ومعالجة المعلومات الكثيرة، مما يعجز الأطراف الفاعلة في تحديد البدائل الحالية والمستقبلية من أجل تعظيم منفعتهم؛ لذلك يتخذون القرارات التي تخدم مصالحهم.
- الانتهازية: أكد Williamson على أن الأفراد بطبيعتهم انتهازيين؛ فنقص المعلومات يجعل الأطراف الفاعلة تعمل على تحقيق مصالحها باستعمال الغش والحيل.

وضع Williamson مجموعة من الفرضيات تمثلت في:²

- مبدأ الرشادة المحدودة: إن الفرد الاقتصادي لا يمكن معالجة جميع المعلومات أو التنبؤ بكل الحالات الممكنة عند اجراء العقود؛ بالتالي الرشادة ليست مطلقة ولكن محدودة باعتبار أن الصفقات ليست آنية وإنما تتم عبر الزمن.

¹Michel Ghertman, Olivier Williamson et la théorie des couts de transaction, revue française de gestion, n°142, 2003/1, p46-48.

افيناش ديكسيك، ترجمة نادر ادريس التل، صنع السياسات الاقتصادية: منظور علم سياسة تكاليف الصفقات، دار الكتاب الحديث للنشر والتوزيع، الأردن، 1998، ص32.

- انتهازية الفرد: تطرق لهذه الفكرة كل من Alchian et Demsetz سنة 1972، وأكدها Williamson ؛ بحيث في ظروف عدم توفر المعلومة الكاملة يبحث كل فرد عن تحقيق مصالحه الشخصية باستعمال الغش والحيلة.
- نوعية الأصول: إن بعض الأصول يمكن أن تتكرر في عملية التبادل؛ بينما البعض الآخر يتم تبادله مرة واحدة، ونوعية الأصول هي السبب الرئيسي لتواجد المنظمة والتي يتخللها التردد والشك في المعاملات.

ولحماية الأطراف المتعاقدة ركزت نظرية الصفقات على:

- حماية كل طرف من السلوك الانتهازي على حساب الآخر، وتقدم دوافع للالتزام بالمعاملة بالتشديد على التحكم في تكاليف نقض العقد باستعمال إيداعات أمانة كرهينة؛
- اعلام الأطراف المتعاقدة بإمكانية مراجعة العقد مستقبلا يجعلهم أقل ميلا لانتهاك التزاماتهم؛
- وضع آليات خاصة لحل النزاعات؛ وهذا بموافقة الأطراف المتعاقدة على اجراءات لحل الخلافات.

قام Williamson بتحليل يركز على تقييم قابلية مختلف صيغ التنظيم والتنسيق بين السوق والمنظمة للتقليل من تكاليف الصفقات، هذه الصيغ التنسيقية سماها بهيكل الحوكمة والذي يصف الأشكال التنظيمية التي تجرى بها الصفقة؛ ويتحدث عن وجود ثلاث هياكل:

- هياكل للحوكمة تعتمد على السوق و الذي يركز على آليات التنسيق غير مركزية مستندة على نظام الأسعار.
- هياكل للحوكمة تعتمد على المنظمة (التسلسل الهرمي)، وهياكل هجينة لا تتطابق مع هيكل السوق ولا مع هيكل المنظمة بل تقع بينهما مثل: عقود التوريد أو البيع قصير الأجل مع المقاولات الخاصة، اتفاقيات تراخيص التصنيع، التحالفات والمشاريع المشتركة... إلخ.

وانتهى باقتراح هياكل للحوكمة اعتمادا على درجة تخصص الأصول وحالة عدم التأكد و تردد الصفقة:¹

¹Jean-luc Arregle et all, les nouvelles approches de la gestion des organisation,Economica,Paris,2000,p 89-90

- الأصول غير متخصصة و أي كان التردد ضعيف أو قوي نلجأ إلى الحوكمة السوقية لتقليل التكاليف وهو ما سماه بالعقد الكلاسيكي أين تتم الصفقة بين أفراد لا يتعارفون في ظروف يمكن تحديدها مسبقا.
- الأصول متخصصة والتردد قوي أو ضعيف نلجأ إلى الحوكمة عن طريق المؤسسة باستخدام التسلسل الهرمي أو التنظيم الداخلي لتقليل تكاليف الصفقات.
- الأصول متوسطة التخصص وتردد الصفقات ضعيف؛ ونكون هنا بصدد هيكلية ثلاثية والتي تستوجب وضع عقد طويل الأجل أين ظروف عدم التأكد كبيرة وفكرة النتهازية تبرز، والذي سماه بالعقد النيوكلاسيكي.

الفرع الثاني: المقاربات الحديثة

جاءت معظم النظريات الحديثة لمعالجة نقائص النظريات واثرائها، وفي هذا الصدد تطرقنا إلى النظريات التي نراها ذات صلة بموضوع بحثنا، نبدأ بنظرية التجذر، نظرية الموارد والكفاءات، والنظرية المعرفية.

أولاً: نظرية التجذر La théorie d'enracinement

تم اقتراح نظرية التجذر من طرف الأمريكيين فيشني وشيفر¹ Vishny و Sheifer في نهاية ثمانينات القرن الماضي، والتي تهدف إلى إعادة النظر في أسس نظرية الوكالة؛ إذ يعتبران أن المسيرين تكون لهم دائماً إمكانية تقادي آليات الرقابة المتوقعة من طرف نظرية الوكالة، من خلال القيام بالتلاعب بالحسابات الموجهة للمساهمين، بجعل مجلس الإدارة منحاز، ويتم هذا بتعيين إداريين "متواطئين" وتغيير هيكلية رأس المال.

و توصل Sheifer و Vishny و Morck إلى أن المسيرين الذين يسعون للتجذر يمكنهم الوصول إلى ذلك عن طريق توجيه استثمارات المؤسسة نحو مصلحتهم، ونجد أن مفهوم التجذر يغطي في الحقيقة نوعين من الاستراتيجية:²

الاستراتيجية الشخصية التي تهدف إلى الانسجام مع المحيط .

¹Alain Firet, gouvernance d'entreprise, enjeux managériaux, comptables et financiers, 1ère édition de boeck université, février 2005 , p24

بلبركاني أم خليفة، آليات الحوكمة في المؤسسات الاقتصادية، مجلة التنظيم والعمل تصدر عن مختبر تحليل واستشراف وتطوير الوظائف والكفاءات، العدد5، معسكر، الجزائر، 2014 ص06

الاستراتيجية الشخصية التي تهدف إلى وضع موانع، من أجل دفاع المسير عن مكانته، أو ما يسمى بالاستراتيجية الوقائية (Stratégie de retranchement)

يرى الباحثان أن المسير الذي يرغب في التجذر يمكن أن يوجه استثمارات المؤسسة في النطاق الملائم*،

لقد قام كل من Edlin و Stiglitz بدراسة بينا فيها أن المسيرين يحاولون دائما توجيه استثمارات المؤسسة نحو أصول مميزة وفي المجالات التي يحوزون فيها على معارف خاصة، كما أشارا إلى أنهم يعملون على زيادة عدم التأكد فيما يخص الاستراتيجيات و الاستثمارات الخاصة بالمؤسسة من أجل عدم تمكين المنافسين من فهم هذه الاستراتيجيات، من خلال وضع معوقات الدخول لتقادي وجود مسيرين منافسين لهم، أما فيما يخص المنافسة الداخلية فيقومون بتعيين أشخاص أقل كفاءة في مناصب الإدارة العامة (المالية، التسويق، التجارة) وليست لديهم كفاءة في مجال الإدارة العامة.

إن المسير الذي لا يقدر على التجذر¹، لا بد من توظيفه في مؤسسة أخرى من خلال قيمته في سوق العمل، وجاءت أعمال (Lansenstein) توضح كيف ترفع قيمة المسير في السوق، إذ لا بد عليه التحكم في نتائج المؤسسة، مثلا تأجيل الإعلان عن النتائج السيئة وأن يقوم بتقليد أفضل المسيرين وتقادي التشبه بالمسيرين الأقل شهرة و صمعة في سوق عمل المسيرين، وأن يقوم بالإعلان عن مؤشرات الأداء في المدى القصير، حيث يكون المساهمون أكبر المستفيدين إذا ما أراد هؤلاء بيع أسهمهم، فاستراتيجية الشهرة La stratégie (réputationnelle) تؤثر على قيمة بورصة المؤسسة

* حيث تكون:

أ) الاستثمارات بالتنوع: Investissement par diversification، يقوم المسير باختيار الاستثمارات ذات المردودية من أجل نمو تجذره من خلال تنوع نشاطات المؤسسة، ويجعلها تملك ميزة تنافسية، هذا ما يدفع لخفض الخطر العام.

ب) استثمارات النمو: Investissements de croissance، من أجل التجذر لابد للمسير أن يحصل على دعم من إطارات المؤسسة، واتباعه لاستراتيجية النمو تسمح له بمكافأة الإطارات الوفية بالترقية، يؤثر هذا النوع من الاستثمارات في تنمية تعقد الهيكل الداخلي، الذي يخفض احتمال استبدال المسير بأخر منافس، لأن هذا الأخير بحاجة إلى الوقت من أجل فهم منطق المجموعة.

ج) شراء المردودية: Achat de la rentabilité، حيث يسعى المسير إلى زيادة قيمته عند المساهمين، وتحسين صمعته في سوق العمل من خلال تقديمه لحسابات ربحية، يمكن أن يدفع أكثر من اللازم لبعض النشاطات وهذا سيؤثر على المساهمين، لعدم معرفتهم بالمبلغ الحقيقي للنشاط، ويعتبر منظرو هذه النظرية أن التجذر له أثر سلبي على المساهمين، إذ يمكن أن يسبب تكاليف عالية عليهم ويمكن أن يكون ذات ميزة إيجابية، باستفادة المؤسسة من شبكة من العلاقات الضرورية مع محيطها، ويرى Castanias et Halfat أن المسير الذي لا يقوم بوضع برنامج للبحث والتطوير والذي يحمل نتائج على المدى الطويل يستبدل بسرعة بخلاف ذلك الذي يهدف إلى التجذر.

¹ بلبركاني أم خليفة، المرجع السابق ص 07.

أما Holmstion et Ricart Coste، يعتبران أن كل مسير محفز ومدفوع لخلق أفضل صمعة على المدى القصير، لأن الهدف الأول في حالة انطلاقة قوية هو امتلاكه للسلطة، وتسيير المؤسسة من أجل الحصول على أجر مرتفع، كما أن لصمعة المسير تأثير قوي على المفاوضات الداخلية، فهو سيؤثر أكثر على المساهمين.

ثانيا: المقاربة الفكرية للحوكمة

إن الاعتراف بأهمية الرأس المال البشري، دفع إلى مجموعة من المقاربات أين التفاعل المجتمعي للموارد البشرية أصبح مشروع ديناميكي، يعتمد على قدرة ابداع الأفراد وأصبحت الكفاءات رافعة أساسية levier crucial لنمو أية منظمة، و النموذج المعرفي يتأسس حول مفهوم المعرفة وليس فقط على المعلومة، مثل النماذج السابقة، هذه المقاربة تتعدى الأبعاد السلوكية، وتعطي الأهمية للكفاءات، عند التعمق في تحليل الكفاءة نجد أنها مرتبطة بالمستوى الفردي والتنظيمي، حيث يلعب المستوى التنظيمي دور المنسق والمتمن للكفاءات الفردية؛ أما على المستوى الفردي فقد تعددت الدراسات في تحليل كيفية تشكل وتكوين الكفاءة ليأخذ مفهوم الكفاءة الفردية عدة أبعاد؛ وقد استطاع Durand.T الجمع بين عدة دراسات وبحوث لاستخلاص أن هناك ثلاث أبعاد للكفاءة:¹

1- المعرفة: connaissance ou Savoir تتعلق بمجموع المعلومات المنظمة، المستوعبة والمدمجة في إطار مرجعي يسمح للمؤسسة بتوجيه نشاطاتها والعمل في ظروف خاصة، ويمكن تعبئتها من أجل تقديم تفسيرات مختلفة، جزئية وحتى متناقضة . كما ترتبط المعرفة أيضا بالمعطيات الخارجية وإمكانية استعمالها وتحويلها إلى معلومات مقبولة ويمكن إدماجها بسهولة في النماذج الموجودة مسبقا من أجل تطوير ليس فقط محتوى النشاط ولكن أيضا الهيكل وأسلوب الحصول عليها؛

2- المهارة: Savoir faire القدرة على التنفيذ والعمل بشكل ملموس وفق سيرة وأهداف محددة مسبقا؛ لا تلغي هذه المهارة المعرفة لكن ليست شرط ضروري لتفسير المبررات في كيفية نجاح حركة اليد؛ وهذا ما يجعل المهارة أكثر ضمنية وفنية يصعب نقلها.

الحاج مداح عرابي، البعد الاستراتيجي للموارد والكفاءات البشرية في استراتيجية المؤسسة، لملتقى الدولي الخامس حول: رأس المال الفكري ومنظمات الأعمال العربية في ظل الاقتصاديات الحديثة، جامعة حسنية بن بوعلي الشلف، غرب الجزائر، متوفر على الموقع: <http://iefpedia.com/arab/wp-content/uploads/2012/02/1>

- 13 الاستعداد : être Savoir قدرة الفرد على تنفيذ المهام ممارسة كفاءته بتفوق فهي ترتبط بهوية وإرادة الفرد وتحفزه لتأدية مهامه بأحسن ما يستطيع.

والاشكالية التي تربط بين الحوكمة والأداء ليست فقط قضية التقريب بين مصالح مختلف الأطراف المتباعدة، فالمنظور المعرفي يقدم نظرة تعاونية تعتمد على خلق القيمة الدائمة (La création durable de valeur) هذا يعني أن دور الحوكمة لا يهدف فقط لمعالجة نزاع المصالح بل يكمن أيضا في تسهيل بروز مشاريع منتجة، وتطوير التعليم التنظيمي بين الأطراف المشاركة، وهذا ما تركز عليه النظرية التطورية بإمكانية وجود التعلم وتشرح كيف ينشط الأفراد ذوي الكفاءات المختلفة من أجل التعاون في المنظمة، وكيف يصفى المحيط سلوك المنظمات من أجل البقاء وهذا بفضل ميزتها التنافسية وقدرتها على الابتكار التي توفر لها هذه الكفاءات .

ويمكن أن نميز بين:

- المنظور الذي يعتمد على مصلحة الأطراف المشاركة بحيث ينظر إلى الحوكمة على أنها مجموعة الحدود التي تسيطر على التفاوض المنظم بين مختلف الأطراف الفاعلة حول توزيع الربح الناتج من تنظيم عوامل الانتاج؛ هذا المنظور لا يدفع المسيرين لتنمية الدخل التنظيمي فقط، وإنما البحث عن اشراك كل الفاعلين في المنظمة، مما يؤدي إلى تجنب الأداء الضعيف الناتج عن تضارب المصالح بين الأطراف المشاركة.

- المنظور الذي يعتمد على الثقة والذي أكد عليه Charreaux سنة 1997 بحيث يعرف الحوكمة أنها مجموعة من الآليات بما في ذلك الثقة التي تحدد القيادة الإدارية؛ ينتج أن وجود الثقة ضروري لتقوية نظام الحوكمة وخلق الرضا وأداء المنظمة.

الفرع الثالث: مقارنة التخطيط الاستراتيجي الظرفي¹

بدأ مختصون في الإدارة العامة في التفكير بالطريقة التي تؤمن تقديم المساعدات للدول المستقلة حديثا، وقد لوحظ أن اقتصادياتها لم تعرف نموا، وهذا راجع إلى سوء التسيير في المؤسسات العامة؛ وكان هذا من المواضيع التي نوقشت في الاجتماع الحكومي الدولي سنة 1963 في Punta Del Este وأدت هذه الجهود إلى إنشاء مدارس للإدارة العامة والتخطيط الوزاري في معظم دول أمريكا اللاتينية، مما ساعد على نشر مجموعة من الدراسات تخص الإدارة في القطاع العام والخاص؛ إذ استخدم بعض المؤلفين مبادئ

يحيوي أحمد، الحوكمة المحلية واعداد الميزانية في الجماعات الإقليمية الجزائرية-دراسة حالة بلديات ولاية البويرة، أطروحة دكتوراه في كلية العلوم

¹الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير؛ تخصص اقتصاديات المالية والبنوك جامعة بومرداس، سنة 2017-2018

"cybernétique" لفهم الآليات التنظيمية في النظم الاجتماعية، على مستوى المؤسسة والمجتمع بشكل عام، ولعل أهم المؤلفين الذين ساهموا في نشر هذه المبادئ Karl Deutch, Stafford Beer et Michel Crozier, حيث أن دراساتهم استندت على المعرفة المكتسبة؛ يعتبرون أن الظواهر المتعلقة بالسلطة واستقلالية الأطراف الفاعلة يغير من وجهات النظر في طريقة الحكم.

إن التغيرات الكبيرة التي عرفها العالم خلال ستينيات القرن الماضي من حركات تحررية، أدى إلى إثارة موضوع الحوكمة بحيث :

- عرفت الولايات المتحدة الأمريكية حركات الدفاع عن الحقوق المدنية للأقليات والمجموعات العرقية، والحركات الثقافية الراديكالية، والاجتماعية، والاحتجاجات ضد الحرب في فيتنام، وحركة الفهود السود؛
- انتشرت في أوروبا، الحركات العشوائية في لندن، أمستردام وفرانكفورت؛ والمتمردين الحضريين في ألمانيا وإيطاليا وكندا؛
- المظاهرات الطلابية وحرب العصابات الحضرية في اليابان؛
- المظاهرات الطلابية في معظم دول أمريكا اللاتينية، وبداية حرب العصابات في الأرجنتين و الأوروغواي.

نستنتج أن ظهور مفهوم الحوكمة ليس حصرا على المؤسسات المالية؛ بل ساهمت هذه الأوضاع على تغيير بعض المفاهيم المرتبطة بنظم الحكم والانتقال إلى مفهوم الحكم الذاتي والذي يفرض حوكمة المناطق الريفية والأحياء وضمان حياة كريمة لكل فرد في المجتمع.

إن فشل النظام القديم للحكم أدى إلى تطوير نموذج للإدارة العامة وتحديث الدولة والحوكمة ومن هنا ولدت مقاربة التخطيط الاستراتيجي الظرفي (PES).

ترتبط هذه المقاربة مفهوم الحوكمة بالعمل والذي من دونه لا توجد مشكلة التوجيه، ولا الحكم، ولا الحوكمة؛ فالعمل نشاط متعمد يقوم به فاعل محدد في ظروف معينة وضمن الإطار الحيوي الخاص بالعمل؛ يترتب عنه أن كل شيء يسير وفق خطة محددة مسبقا لمعرفة انعكاسات العمل على الحكم والحوكمة، وأن الرغبة في تغيير البيئة الحالية يتطلب إدخال التغيرات المطلوبة من قبل فاعل معين أو من خلال تظافر جهود كل الفاعلين، وعليه يجب التوقع وبالتالي تطوير مفهوم الظرفية، فدعاة نهج التخطيط الاستراتيجي الظرفي PES يؤكدون " نحن لا نخطط بشكل عام أو للجميع، ولكن انطلاقا من جهة فاعلة محددة" ولكن التفاعل يكون مع

الجهات الفاعلة الأخرى وهذا بهدف تحديد المسؤوليات؛ وقدرة الجهة الفاعلة تعتمد على تحديد وتعبئة مواردها، أي رأس مالها السياسي والمتمثل في شرعيتها، الموارد الطبيعية التي لديها امكانية الوصول إليها، البيئة، الوقت، رأس المال، والدراية والمعرفة.

إن تصميم وتنفيذ مقارنة PES خلال الفترة 1973-2007، أظهر وجود فجوة بين طموحات المقاربة و الواقع، والذي يستوجب تدخل الكثير من خبراء القيادة من أجل اتخاذ القرار المناسب وبالتالي استخدام خصائص الحوكمة، وينبغي أن تكون الروابط قوية بين "عالم صنع القرار" و "عالم البحث" الذي لا ينتج سوى جزء من المعرفة اللازمة لاتخاذ القرار؛ في حين الفكرة من القرار هو اختيار البديل الأفضل في ظل محدودية الموارد والعقلانية.

المبحث الثاني: الحوكمة الجيدة بكل أبعادها

بعدما تطرقنا إلى بعض النظريات التي اهتمت بالحوكمة والظروف التي أدى إلى تطور المفهوم، سنخصص المبحث الثاني من هذا الفصل إلى ماهية الحوكمة الجيدة La bonne gouvernance.

المطلب الأول: ماهية وخصائص الحوكمة الجيدة

رأينا أن الحوكمة هي مرادف للتسيير الفعال، بتعبئة كل القدرات وطاقات التي يزخر بها المجتمع، إلا أن الحوكمة الجيدة كمفهوم هو أوسع وأرقى لتحقيق الاستدامة فماذا نعني بها؟ وماهي خصائصها؟

الفرع الأول: ماهية الحوكمة الجيدة

هي مجموعة من المفاهيم التي تطورت تدريجياً لتصل إلى معايير تتبناها القيادات السياسية والكوادر الإدارية الملزمة بتطوير موارد المجتمع وتحسين نوعية الحياة للمواطنين، الحوكمة الجيدة تتطابق مع فكرة تطوير الإدارة المتسمة بالتكنوقراطية، لأن الفشل في اشتراك المستفيدين و المتأثرين بتصميم وتنفيذ المشاريع يؤدي إلى تقليص مدى إدامتها واستمراريتها في المستقبل، فهي أساسية لإدامة البيئة الداعمة للتنمية التي تنسم بالقوة والعدالة، مثلما هي مكمل أساسية للسياسات الاقتصادية المجدية.¹

وتستخدم الحوكمة الجيدة من قبل العديد من المؤسسات الدولية كوسيلة لقياس الأداء والحكم على ممارسة السلطة السياسية في إدارة شؤون المجتمع باتجاه تطويري تنموي، وتعتبر قيم النزاهة والمشاركة والشفافية

¹ كريم حسن، مفهوم الحكم الراشد، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، مصر 2004، ص 22.

والمساءلة من أهم سمات الحوكمة الجيدة، والتي تسعى من خلالها الى تعزيز سيادة القانون وتحقيق العدالة والمساواة في المجتمع ، وتعمل الحوكمة الجيدة على سماع أصوات الفئات الأكثر فقراً، والتقليل من حدة الفقر في المجتمعات النامية.

يرى كوفي عنان (رئيس الأمم المتحدة السابق) أن الحوكمة الجيدة هي انجاز و نتيجة بحد ذاتها، بدون دولة القانون، والإدارة الواضحة التي يمكن التنبؤ بسياساتها و السلطة الشرعية واستجابة الإجراءات للطموحات، فان كافة المبالغ المخصصة للتمويل أو للمعلومات لا يمكنها أن تمهد الطريق للعالم ليصل إلى الرخاء؛ ويضيف فيقول : الحوكمة الجيدة تتطلب قناعة ومشاركة المحكومين، إضافة إلى الاندماج الكامل و المستمر لكافة المواطنين في مستقبل أوطانهم¹

الحوكمة الجيدة تعتبر كحل عالمي يسمح بنشر الثقة الكافية بين كل المتعاملين لتحقيق التنمية على كل المستويات، ولكن معظم الكتاب يتفقون على أن الحوكمة الجيدة ليست مرتبطة بمعيار أوتوماتيكي؛ فنجد بعض من نماذج الحوكمة أفضل من الآخر في تحقيق النتائج كما أن التأكيد المعطى لمكونات الحكومة الجيدة تختلف من مجتمع إلى آخر وفقا لما يقيمه أعضاء ذلك المجتمع، إذن تقييم الحكومة الجيدة يصبح أمراً نسبياً الا أن هناك مظاهر أساسية تشكل ما يمكن أن يعكس الحوكمة الجيدة و يلخصها جاك وسبورفولت فيما يلي :

- إدراك شرعية قوة السلطة العامة
- المواطن هو محور اهتمام متخذي القرار
- البرامج المجتمعية مبنية على سماع المواطنين وسرعة تكيف الإدارة العامة لاحتياجاتهم في توزيع المال العام.

لقد توصلت الدراسات الكندية العديدة في هذا المجال والتي كانت السباقة في تطبيق خصائص الحوكمة الجيدة إلى أن المؤسسات التي طبقت أفضل ممارسات الحوكمة قد حققت أفضل النتائج في معايير الأداء الأساسية.

و قد بين البنك الدولي و العديد من المهتمين والخبراء الآخرين أن الدول الفقيرة لم يتم تحقيق التنمية فيها ليس بسبب الفجوة التمويلية، بل لأسباب تعود للفجوة في المؤسسات و السياسات مقارنة مع الدول التي يتم تحقيق نتائج التنمية فيها.

¹ زهيركايد، مرجع سبق ذكره، ص17.

وفي هذا السياق قام كورنيل وكالت بإجراء دراسة تجريبية على مناطق هنود أمريكيين، وخلصا إلى 3 عوامل تحجب على التساؤل القائل لماذا بعض القبائل تنمو بينما الأخرى لا تحقق التنمية؟ وتتمثل هذه العوامل في:

- أن لديهم القوة لاتخاذ القرارات التي تقرر مستقبلهم
- ممارسة تلك القوة من خلال مؤسسات فعالة
- اختيار السياسات و المشاريع الاقتصادية المناسبة.

الفرع الثاني: خصائص الحوكمة الجيدة

إن وضع معايير موحدة لقياس الحوكمة الجيدة قد يفقد إلى الموضوعية، ويؤدي إلى عدم احترام الخصوصيات الثقافية للمجتمعات، لذلك يجب أن تتكيف معايير الحوكمة الجيدة مع حالة البلد أو المناطق التي تطبق فيها، وهذا التكيف للمؤشرات والمعايير ضروري لئلا ننقل من مرحلة المفهوم النظري إلى ابتكار الآليات العلمية التطبيقية التي تسمح تدريجيا بتطوير الأداء الإداري والحكم وتطوير مستويات الشفافية والمساءلة والمشاركة¹.

إن تطبيق الحوكمة الجيدة يستدعي القضاء على الحكم السيئ، فعندما يتصف الحكم بواحدة أو أكثر من هذه الصفات يعتبر حكما سيئا²:

- الفشل في الفصل بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، والمال العام والخاص؛

- غياب الإطار القانوني أو عدم تطبيقه مع الجميع بالعدل؛

- ضعف ثقة المواطنين بالقوانين؛

- وجود أولويات تتعارض مع التنمية، إضافة إلى إساءة استخدام الموارد؛

- عدم شفافية المعلومات.

بينما يتفق معظم الباحثين على أن خصائص الحوكمة الجيدة هي³:

- وجود شرعية للسلطة نابعة من سلطة الشعب.

¹ كريم حسن، الحكم الراشد، مرجع سبق ذكره، ص100

² مصلح عبير، النزاهة والشفافية في مواجهة الفساد، دار الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة امان، رام الله فلسطين، 2007، ص17.

³ رحال عمر وآخرون، مدخل إلى مفهوم الحكم الصالح في فلسطين-الحكم المحلي نموذجا، فلسطين، 2004، ص22.

- وجود المواطنين في قلب عملية صنع القرار.
 - وجود برامج مركزها المجتمع وتقوم على الإصغاء للمواطنين.
 - وتختلف معايير الحوكمة الجيدة باختلاف الجهات ومصالحها؛ فلو نظرنا الى المعايير التي يستخدمها البنك الدولي ومنظمة التعاون الإقتصادي فإنها تستند إلى ما يحفز النمو الإقتصادي وحرية التجارة، ولقد استندت دراسة البنك الدولي عن " الحكم الجيد" في منطقة الشرق الاوسط وشمال أفريقيا على معيارين أساسيين :
 - التضمينية : وتشمل حكم القانون والمعاملة بالمساواة والمشاركة وتأمين فرص متساوية للاستفادة من الخدمات التي توفرها الدولة.
 - المساءلة: وتشمل التمثيل والتنافسية والشفافية والمساءلة .
- أما منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، فركزت على أربعة معايير، هي دولة القانون، إدارة القطاع العام، السيطرة على الفساد و خفض النفقات العسكرية.
- في حين أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حدد تسعة معايير وتعتبر أكثر شمولاً وتنوعاً وتتمثل في:
- المشاركة: وهي حق الجميع في اتخاذ القرار، إما مباشرة أو بواسطة مؤسسات شرعية وسيطة تمثل مصالحهم
 - الشفافية: تكون المعلومات المتوفرة كافية لفهم العمليات في المؤسسات ومتابعتها؛
 - العدالة والمساواة: بحيث تتوفر الفرص للجميع بكافة أنواعهم وأجناسهم لتحسين أوضاعهم، مثلاً يتم استهداف الفقراء والأقل حظاً لتوفير الرفاه للجميع؛
 - المساءلة: يكون متخذو القرارات في القطاع العام والخاص وفي تنظيمات المجتمع المدني، مسؤولين أمام الجمهور ومن يهتمهم الأمر ولهم مصلحة في تلك المؤسسات؛
 - تعزيز سلطة القانون: يقصد بسيادة القانون اعتبار القانون مرجعية للجميع، وضمان سيادته على الجميع دون استثناء، وذلك يعني أن تكون القوانين والأنظمة عادلة وتنفذ بنزاهة، سيما ما يتعلق منها بحقوق الإنسان؛
 - الكفاءة والفعالية: حسن استغلال الموارد البشرية والمالية والمادية والطبيعية من قبل المؤسسات لتلبية الاحتياجات المحددة وضمان مستوى عال من الأمن والسلامة العامة في المجتمع في استخدام الموارد ؛

- التوجه نحو بناء توافق الآراء: تتوسط الحوكمة المصالح المختلفة للوصول إلى توافق واسع للآراء بشأن يحقق للمصلحة العامة السياسات والاجراءات حيثما يكون ذلك ممكنا بتوفير الظروف الملائمة؛
- الاستجابة: ينبغي أن تسعى المنظمات وتوجه العمليات الى خدمة جميع أصحاب المصالح، الرؤية لاستراتيجية: يجب أن يمتلك القادة والجمهور العام منظوراً عريضاً وطويل الأجل فيما يتعلق بالحوكمة والتنمية البشرية المستدامة ، مع الإحساس بما هو مطلوب لهذه التنمية، كما ينبغي أن يكون هناك فهم للتعقيدات التاريخية والثقافية والاجتماعية.

هذه العناصر تتربط ويعزز بعضها بعضاً، فلا يوجد أي منها بمفرده، فإمكانية الحصول على المعلومات، تعني مزيداً من الشفافية ومزيداً من المشاركة ومزيداً من فاعلية صنع القرار، كما أن اتساع نطاق المشاركة يسهم في كل من تبادل المعلومات اللازمة لفاعلية صنع القرار وفي شرعية صنع القرارات، والشرعية بدورها تعني فاعلية التنفيذ، وتشجع على المزيد من المشاركة، كذلك استجابة المؤسسات تعني أنها لا بد وأن تتسم بالشفافية وأن تلتزم في عملها بسيادة القانون إذا ما أرادت أن تكون منصفة، وعلى العموم يمكن تلخيص المبادئ الأساسية في الإدارة للمنظمات التي تطبق الحوكمة السليمة على النحو التالي¹:

- حماية حقوق المساهمين وإبراز أهمية المساهم في قرارات المنظمة وتنمية وعيه
- تضمن في إطار الحوكمة الشركات المعاملة المتساوية العادلة بين المساهمين أغلبية كانت أو أقلية محليين كانوا أم أجانب.
- تعمل الحوكمة على تأكيد حقوق أصحاب المصلحة المختلفة المرتبطين بأعمال المنظمة و إيجاد آليات لمشاركتهم في تحسين أداء المنظمة وحصولهم على معلومات لذلك.
- تضمن الحوكمة تقديم افصاحات موثوقة وملائمة وفي توقيت مناسب لكل أمور المنظمة المهمة في شفافية تدل على النزاهة والصدق و الموضوعية
- كما يضمن حوكمة المنظمة الرصد الفعال للإدارة من خلال مجلس الإدارة ومسؤوليته الكاملة أمام الشركة و المساهمين فعليه أن يحصل على المعلومات ويتعامل بها بعدالة مع جميع المساهمين، ويراجع سياسة المخاطر و الإفصاح و الشفافية وانتهاج السلوك الأخلاقي.

¹ المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الحوكمة و الإصلاح المالي و الإداري، أعمال المؤتمرات، القاهرة، مصر، 2004، ص 167.

حددت و وضعت منظمة التعاون الاقتصادي العالمية مجموعات معايير للحوكمة والتي يجب أن تندرج تحتها قواعد يتم تحديدها على مستويات متدرجة من حيث الصعوبة، وذكرت أن المعايير هي¹:

- المعايير ذات العلاقة بالتدقيق المحاسبي
- المعايير ذات العلاقة بملكية المساهمين و مسؤوليتهم و حقوق التصويت
- المعايير ذات العلاقة بأعضاء مجلس الإدارة
- المعايير ذات العلاقة بتقديم خدمات للمجتمع و العلاقة مع الجهات الخارجية و السلوك الأخلاقي و المهني.

الفرع الثالث: مستويات تطبيق الحوكمة

إن هذا النموذج للإدارة الحديثة يمكن استخدامه من مضامين مختلفة على المستوى العالمي والوطني والمحلي والمجتمعي والمؤسسي، وفي هذا الإطار تحدث "بلمبتر وجرهام PLUMTRE ET GRAHAM عن ثلاث مناطق مكانية (Zone) يمكن أن ترتبط بها الحوكمة هي²:

أولاً: الحوكمة العالمية

حيث تتعامل الحوكمة في المجال العالمي مع قضايا خارج مجالات الادارة الحكومية الواحدة، وفي تعريف الحوكمة العالمية الذي تقدمه لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحوكمة العالمية ضمن تقريرها المعنون Our Global Neighborhood أنها الطريقة التي ندير بها الشؤون العالمية، والكيفية التي نرتبط فيها بعلاقاتنا فيما بيننا، والأسلوب الذي نتبعه في اتخاذ قرارات تؤثر على مستقبلنا المشترك ". ويشدد التقرير على ان الحوكمة العالمية لا تعني وجود حكومة عالمية، لأن ذلك لن يكون من شأنه إلا تعزيز دور الحكومات، بل إنه يعني جعل البشر محور الشؤون العالمية.

وفي إطار هذا المستوى من الحوكمة، فإن دور الدولة يتمثل في :

- توفير التصور الاستراتيجي اللازم للتنمية المستدامة الطويلة الأجل.
- تجديد الآليات التنظيمية والمؤسسات والعمليات المطلوبة وإصلاحها واستدامتها لإيجاد شراكة فعالة بين القطاعين العام والخاص .

¹المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الحوكمة و الإصلاح المالي والإداري، نفس المرجع، ص 168.

² ز هيركايد، الحكمانية قضايا وتطبيقات ، مرجع سبق ذكره، ص ص(27-28).

- العمل على تحويل الموارد الاجتماعية إلى الفئات المهمشة.

ثانيا: الحوكمة الوطنية أو الحوكمة على مستوى الدولة

وهذا النوع من الحوكمة يوجد داخل المجتمع الواحد ، وتفهم أحيانا بأنها الحق الخاص للحكومة والتي يمكن أن تحتوي على عدة مستويات : الوطني، الولاية أو المحافظة ، شبه المنطقة، الضواحي أو المحليات Urbain ou Local ومع أن الحكومة لا تزال هي الجهة الفاعلة الرئيسية، فإنها لا تتحمل وحدها عبء الحكم فبتغيير دورها، من دور السلطة الإدارية إلى دور قيادي في بيئة حكم متعددة المراكز، ومن أسلوب العمل البيروقراطي إلى الأسلوب التشاركي، ومن إعطاء الأوامر والإشراف إلى المحاسبة على النتائج، ومن الاعتماد على القدرات الداخلية إلى الاعتماد على القدرة التنافسية والابتكار.

ثالثا: الحوكمة المؤسسية

هذا النوع من الحوكمة يوجد في المؤسسات المساهمة وغير المساهمة، والتي تكون في العادة مسؤولة أمام مجالس الإدارة، ويطلق الكثير من الأدبيات على هذا النوع من الحوكمة اسم حوكمة الشركات، وهي تعتبر أحد العناصر الأساسية في مجال تحسين الكفاءة الاقتصادية، وحوكمة الشركات تتضمن مجموعة من العلاقات بين الإدارة التنفيذية للشركة، ومجلس إدارتها، والمساهمين فيها وغيرهم من الأطراف المعنية وأصحاب المصلحة بصور مختلفة، كما ينبغي أن يوفر أسلوب حوكمة الشركات الحوافز الملائمة لمجلس الإدارة والإدارة التنفيذية للشركة لمتابعة الأهداف التي تتفق مع مصلحة الشركة والمساهمين فيها، وقد عرفت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حوكمة الشركات على أنها "مجموعة من العلاقات بين إدارة الشركة، ومجلس إدارتها، ومساهميها، وأصحاب المصالح الأخرى؛ وتوفر حوكمة الشركات الهيكل الذي من خلاله توضع أهداف الشركة وتحديد طرق تحديد هذه الأهداف، إضافة إلى مراقبة الأداء؛ وقد حددت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مبادئ لحوكمة الشركات لخصت فيما يلي:

- حقوق المساهمين: يجب أن يحمي إطار حوكمة الشركات حقوق المساهمين
- المعاملة المتكافئة للمساهمين : يجب أن يضمن إطار حوكمة الشركات المعاملة المتساوية العادلة بين المساهمين (أغلبية وأقلية، مساهمين محليين وأجانب).

المطلب الثاني : الأطراف الفاعلة في الحوكمة

في بداية التسعينات دعى كل من أوسبورن وغيبيل Geable وOsban إلى إعادة اختراع الحكومة لتكون قادرة على تأدية وظائفها بكفاءة أعلى وكلفة أقل مما يدعو إلى المشاركة بين القطاعات الأساسية في المجتمع، من حيث رسم السياسات العامة و تنفيذها لتحقيق التنمية الشاملة و إدامتها، هذه الأطراف الرئيسية تمثل الأطراف الفاعلة في الحوكمة وهي: الدولة، القطاع الخاص والمجتمعات المدنية، وتعمل الحوكمة الجيدة على تعزيز التفاعل البناء بينها، لذا من الأهمية التطرق إلى كل واحد بشكل مختصر.

الفرع الأول :الحكومة

للحكومات وظائف عديدة، فهي صاحبة السلطة، إذ تركز على البعد الاجتماعي، وتتحكم و تراقب ممارسة القوة، كما أنها مسؤولة على تقديم الخدمات العامة للمواطنين، إذن الحكومات معنية بوضع الإطار العام القانوني والتشريعي الثابت و الفعال لأنشطة كل من القطاع العام و الخاص؛ كما تعمل على الاهتمام بالخدمات العامة لتمكين الناس من تزويدهم بالفرص المتساوية و تأكيد شمولهم في الأمور الاقتصادية والاجتماعية و السياسية، لكن نعلم أن هذا التمكين يحتاج إلى أن تعمل السلطة التشريعية و العمليات الانتخابية و سلطة القضاء و القانون بشكل جيد¹ ضمن محددات الحوكمة الجيدة.

لابد للحكومات أن تعيد النظر في تعريفها لدورها في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية و لتقليل هذا الدور، تأتي التحديات للتغيير من المصادر التالية:²

- القطاع الخاص: الذي يحتاج إلى بيئة مساعدة للأسواق الحرة، إضافة إلى تحقيق توازن أفضل بين الحكومة والسوق.
- المواطن: الذي يحتاج إلى المزيد من الاستجابة من قبل الحكومة لاحتياجاته و لتكون الحكومة مسؤولة و تعمل على اللامركزية بشكل أوسع ليكون مشاركا فيها وبأنشطتها على أوسع نطاق.
- الضغوط العالمية: من قبل القوى العظمى والاتجاهات العالمية الاجتماعية والاقتصادية التي تواجه و تتحدى كيان و طبيعة الدولة و الحكومة فيها.

¹أيمن عودة المعاني، الإدارة العامة الحديثة، دار وائل للنشر والتوزيع، 2010، الأردن، ص221

² زهير كايد، الحكمانية قضايا وتطبيقات، مرجع سبق ذكره، ص46.

الفرع الثاني: القطاع الخاص

في نهاية القرن العشرين تراجع دور الدولة، حيث أصبحت تعتمد على مؤسسات المجتمع الخاصة لمواجهة متطلبات الأفراد كنتيجة للتحويلات العالمية، إذ أن الدولة أصبحت تدرك بأن القطاع الخاص، يمثل المورد الرئيسي للفرص التي تفتح المجالات الاقتصادية لتشغيل الأيدي العاملة، إضافة إلى تأهيلها لتحقيق النتائج الايجابية التي تساهم في التنمية الاقتصادية للمجتمع¹

في معظم الدول النامية، هناك ضرورة لتشجيع المشاريع الخاصة و دعمها لتصبح أكثر شفافية، وتنافسية على مستوى الأسواق الدولية في ظل العولمة لهذا على هذه الحكومات إتباع الآليات التالية²

- خلق البيئة الاقتصادية المستقرة؛
- التأكد من سهولة حصول الفقراء ذوي الإمكانات القليلة على التسهيلات المالية و الفنية للمساهمة الإنتاجية في المجتمع و تحسين مستوى دخولهم ومعيشتهم؛
- تعزيز المشاريع التي تؤدي إلى خلق الفرص الجديدة للعمل؛
- استقطاب الاستثمارات و المساعدة على نقل المعرفة والتكنولوجيات و خاصة للطبقات الفقيرة؛
- تنفيذ القوانين والالتزام بها؛
- التحفيز لتنمية الموارد البشرية؛
- المحافظة على البيئة و الموارد البشرية؛
- إدامة التنافسية في الأسواق و تنظيمها بتطبيق القوانين المنظمة لها.

إن ممارسات القطاع الخاص في العديد من الدول النامية، أبدت أن هناك علاقة ايجابية قوية بين أنشطة القطاع الخاص و النمو الاقتصادي، وبينت أن نمو الإنتاجية يرتبط بشكل وثيق مع الاستثمارات الخاصة وقد توصلت هذه الدراسات أن نمو القطاع الخاص و القوي في كل من غانا، غينيا، و جامبيا أدى إلى فرق كبير في مشاريع إصلاح الخدمات المدنية في تلك الدول³

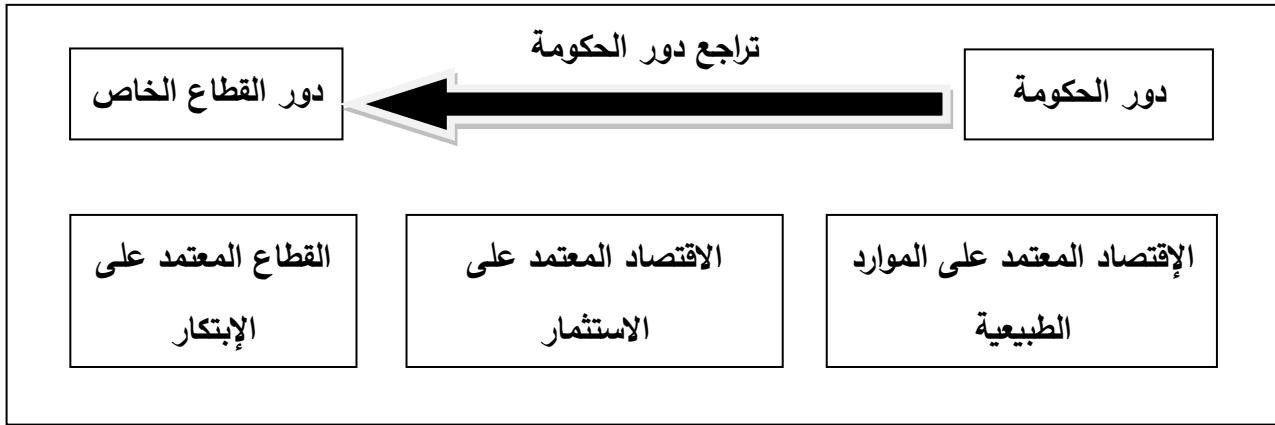
¹ أيمن عودة المعاني، الإدارة العامة الحديثة، مرجع سبق ذكره، ص 221.

² أيمن عودة المعاني، الإدارة العامة الحديثة، نفس المرجع، ص 222.

³ زهيركايد، الحكمانية قضايا وتطبيقات، مرجع سبق ذكره، ص 65.

فالدول التي تشجع هذا المسعى، تتسم بزيادة النمو الاقتصادي عن غيرها من المناطق الأخرى، وفي تقرير التنافسية الدولية جاء فيه أن تطوير تنافسية الدول ينقسم إلى ثلاث مراحل أساسية و للحكومة أدوار ايجابية مختلفة يجب أن تعلنها في كل مرحلة، و كلما تقدمت الدول في هذه المراحل يقلل الدور المباشر للحكومة تدريجيا و يتعاظم بالمقابل دور القطاع الخاص و الشكل (1-2) المقابل يوضح ذلك:

الشكل رقم (1-2): العلاقة الرابطة بين دورالحكومة ودور القطاع الخاص



المصدر: زهيركايد، مرجع سبق ذكره، ص65.

يتضح من الشكل تراجع دور الحكومة التي كانت تعتمد على ريع الموارد الطبيعية، وكلما زاد الاقتصاد اعتماده على الاستثمار ثم الابتكار يزيد دور القطاع الخاص .

يشير هذا التقرير إلى أهمية دور البيئة الاقتصادية للمجتمع، وبيئة الأعمال المعتمدة على القطاع الخاص، وأسواق الأعمال و المال، و بشكل خاص تحقيق ازدهار الاقتصاديات مثلما تعكس نجاح الحكومة الجيدة في هذه المجتمعات؛ وعلى العموم لا يمكن الاعتماد على هذا القطاع في ترشيد الحكم، إلا إذا توفرت البيئة الملائمة لوجوده من خلال الإرادة السياسية وفرض وجوده على الدولة والمجتمع المدني.

الفرع الثالث: المجتمع المدني

عرف المجتمع المدني بأنه " مجموع التنظيمات الطوعية الحرة التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة لتحقيق مصالح أفرادها، ملتزمة بالقيم الديمقراطية؛ ارتبط ظهوره بالبرجوازية الأوروبية خلال القرن السابع العاشر، والذي ما إن تمكنت من الحصول على ثروة مادية، سعت لمطالبة الدول بالحقوق المدنية والسياسية المختلفة.

يعد المجتمع المدني أحد العناصر الأساسية للحكومة و يشكل رأس المال الاجتماعي (social capital)، ويتكون المجتمع المدني من مجموعات منظمة أو غير منظمة وأفراد يتفاعلون اجتماعيا وسياسياً واقتصادياً، ويسيطرون بقواعد وقوانين رسمية وغير رسمية، إن منظمات المجتمع المدني هي مجموع الجمعيات التي ينظم المجتمع نفسه حولها طوعاً، وتشمل النقابات العمالية، والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الدينية والخيرية، والتعاونيات ومنظمات تنمية المجتمع والجمعيات المهنية، حيث تضم كافة أشكال التصرفات السياسية التي يبادر فيها المواطن، من المواطن المحلي الذي يتجه للحكومة أو الرسميين فيها لإصلاح أمر بسيط يهم المصلحة العامة؛ إلى مستوى تنظيم عدد كبير من المواطنين، إلى المؤسسات الكبيرة للمجتمع الحديث شاملاً بذلك الأحزاب السياسية، جمعيات رجال الأعمال، حيث تتظافر جهود الناس مع بعضهم البعض لتحقيق غايات مشتركة؛ وعامة فهي مؤسسات وجدت لتكمل دور الدولة وتأثر في عملية رسم السياسات بطريقة أو بأخرى.

من خلال أعمال الأكاديمي الأمريكي "روبرت بوتام" الذي ركز أبحاثه العلمية في إيطاليا، توصل من خلال دراسات أكاديمية الى وجود علاقة إيجابية بين المشاركة المدنية ومستوى الثقة بالحكومة، مثلما أن العلاقة ايجابية ايضا بين المشاركة المدنية وارتفاع الأداء الاقتصادي، وللتدليل على أهمية المجتمع المدني فقد خلص روبرت بوتام إلى مايلي:¹

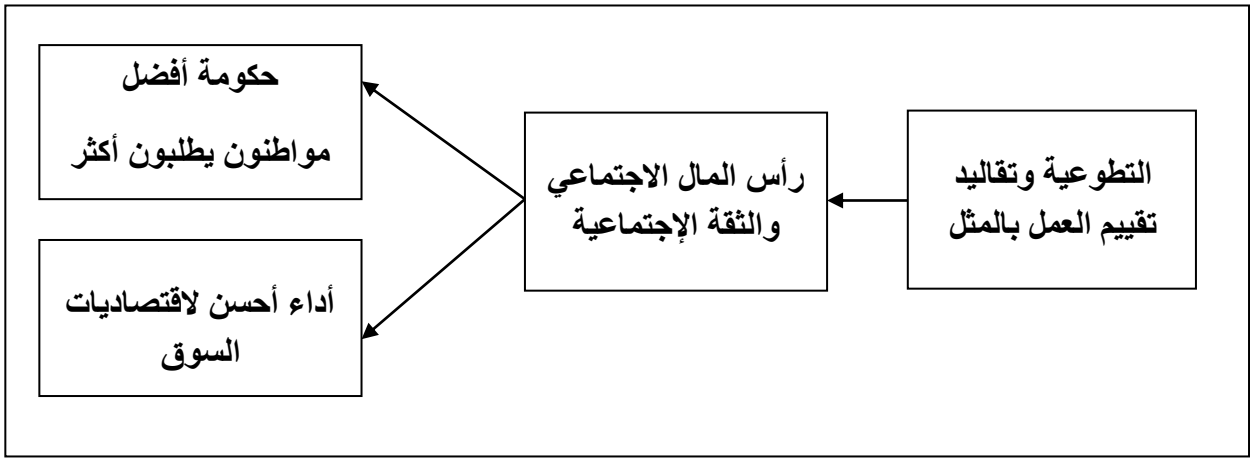
- إن المواطنين الذين يتصرفون متطوعين كأعضاء في الجماعات الدينية، النوادي الرياضية، تجمعات الأحياء السكنية الاتحادات، الأحزاب السياسية وجماعات العمل السياسي، يشجعون على الثقة الاجتماعية والتعاون بين الاطراف المختلفة لما يمكن أن يسمى بالرأسمال الاجتماعي، وأن تقاليد تبادل الخدمات هي مثال على المساهمة في خلق رأس المال الاجتماعي في المجتمع ؛
- إن الثقة والتعاون يعملان على التعزيز الذاتي والتراكمي في نفس الوقت، فحلقات الفضيلة ينبع عنها مستوى عال من التعاون، الثقة، تبادل التصرف بالمقابل، المشاركة المدنية وتحسين المستوى الجماعي؛
- بالمقابل فإن غياب تلك السمات يعتبر معززا ذاتيا للسلوكيات النابعة عن غيابها مثل عدم الثقة، الاستغلال البشع العزلة، الفشل والركود؛
- إن وجود مستوى عال من الثقة والتعاون يقود إلى حكومة أفضل، فعلى جانب الطلب، نرى بأن المواطنين الذين يتحلون بتلك السمات يتوقعون حكومة أفضل، وعلى جانب العرض، فإن أداء الحكومة

¹ زهير كايد، الحكمانية فضائيا وتطبيقات، مرجع سبق ذكره، ص 81.

الممثلة لمواطنيها يتهياً لها، من خلال البنية التحتية الاجتماعية للمجتمع المدني والقيم الديمقراطية للمواطنين والرسميين على حد سواء، وكذلك الأمر فإن أداء اقتصاديات السوق تتحسن في المجتمعات ذات المستوى العالي من الثقة والتعاون .

توصل الأكاديمي الأمريكي روبرت بوتنام إلى أن الحوكمة الجيدة تستوجب قطاع تطوعي صحي وهذا ما حاول شرحه من خلال الشكل الموالي:

الشكل رقم (1-3): التطوعية والحوكمة الجيدة



المصدر: زهير كايد، مرجع سبق ذكره، ص 81.

يبدو جلياً من الشكل أنه كلما زادت التطوعية في المجتمع؛ زادت معه فرصة اكتساب رأس مال اجتماعي؛ والذي سيطالب أكثر بأداء أفضل للحكومة والسوق.

و توفر عدد من المميزات في المجتمع تساعد في توفير القوة الحقيقية في تكوين رأس المال الاجتماعي، ومن تلك المميزات:

- **الشمولية مع التعددية:** أفراد الحي يشعرون بالأمان في معرفة من هم وماذا يكونون، وأن لديهم مستويات عالية للالتزام والتماسك مع الجماعة، مع تحمل الاختلافات التي قد تطرأ نحو بعض القضايا والتي لا تكون أساسية أو مركزية في كيان الحي الذي ينتمون إليه.
- **الحضارة المشتركة:** يعرف أفراد الحي بتقاليدهم و قيمهم وأعراضهم التي تشكل القاعدة في المجتمع والتي تكون واضحة النشأة والمقبولة عالمياً

- **التواصل:** هناك شبكات و قنوات تواصل واضحة و كافية بين أعضاء الحي، وأن المؤسسات الحكومية بدورها تنشئ قنوات الاتصال التي تستطيع بواسطتها توصيل المعلومات و اتاحتها للمواطنين.
- **الإحترام و الثقة:** يحرص الناس و يتعاونون مع بعضهم البعض و مع الحكومة المحلية للحي، مثلما يثقون بأمانة بعضهم البعض.
- **تمكين الشباب:** يلتزم الحي بالإشراف و تعليم جيل الشباب بإشراكهم وإدماجهم في كافة عمليات اتخاذ القرارات و يحترمون التحديات الفردية التي يواجهونها.

المبحث الثالث: التسيير العمومي الجديد والحوكمة العمومية

إن تحقيق الأهداف يستدعي تغيير أساليب إدارة القطاع العام الذي وجد نفسه في وضعية أدت إلى عدم قدرة المنظمات الحكومية على التأقلم مع معطيات المحيط نظر لانتشار الإدارة البيروقراطية من جهة، وعدم قدرة هذه المنظمات على مواجهة التزاماتها وتحقيق الأداء من جهة ثانية فكان لزاماً من نقل مبادئ الحوكمة للقطاع العمومي ، ولعل الشيء الملاحظ هنا هو الاتفاق السائد حول أن الخلل ليس في أهداف المنظمات العمومية بل في طرق إدارتها وتسييرها، فما يهمنا في بحثنا هو الإهتمام بالإدارة العامة والأسباب التي دعت إلى تغيير أساليب التسيير فيها.

المطلب الأول: الإدارة العمومية ومبررات تغيير أساليب التسيير العمومي

سنحاول فيمايلي الوقوف على تعريف جامع للإدارة العامة و أهم مبررات التي أدت إلى بروز الإدارة العامة الحديثة.

الفرع الأول: تعريف الإدارة العمومية

إن كلمة الإدارة مشتقة من الأصل اللاتيني ADMINISTRATION وتعني الخدمة، وتشتق كلمة إدارة في اللغة العربية من الأصل الثلاثي دار، ويعني الفعل قاد، أو وجه، أو أشرف، أو راقب، أو خدم، أو اقتصد، أو أعان، أو وزر وهكذا يلتقي المعنيان في اللغتين العربية والأجنبية مع بعضهما البعض ويترادفان وعلى هذا النحو تعني الإدارة، خدمة الغير أو تقديم العون للآخرين¹ وأصول الإدارة بمفهومها الحديث كان قد نشأ لأول مرة في مجال إدارة المشاريع الخاصة وارتبطت باسمين بارزين فريدريك تايلور والفرنسي هنري فايول.

قدمت للإدارة العامة تعريفات عدة حتى قاد ذلك البعض إلى الإفتراض بأن تحديد مفهوم واضح و محدد

¹ طارق المجنوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداريين، الدار الجامعية، بيروت، 2000، ص111.

للإدارة العامة هي عملية بالغة الصعوبة نظرا لتداخلها مع العلوم السياسية و العلوم الإجتماعية، و تشابكها مع حقول دراسية متعددة متنوعة، فهي تتضمن جانب موضوعي (النشاط الإداري)، و جانب عضوي (الجهاز أو التنظيم الإداري)، و جانب هدي (تنفيذ السياسات العامة)، أو بشري (مجموع الموظفين العموميين) و مالي (مرتبط بطبيعة النشاط و كذا الإيرادات و النفقات)، ويمكن أن نسرد بعض التعاريف؛ يقصد بها الإدارة الحكومية أو الرسمية لتمييزها عن بقية أنواع الإدارة مثل إدارة الأعمال وإدارة المنظمات والمشروعات الخاصة وإدارة المنظمات الدولية¹.

يعرفها وودرو ولسون Woodrow Wilson "بأنها الغاية أو الهدف العملي للحكومة، إذ أن موضوعه هو انجاز المشروعات العامة بأكبر قدر ممكن من الفعالية والإتفاق مع رغبات الأفراد وحاجاتهم، فعن طريق الإدارة العامة توفر الحكومات حاجات المجتمع التي يعجز النشاط الفردي عن الوفاء بها"².

يرى بيفنرس وبيرشوس Piffners&Pershus، "أن الإدارة العامة هي تنظيم الموارد المتاحة وتوجيهها بقصد تحقيق السياسة العامة"³

و يلخص الجدول الموالي أهم هذه التعاريف:

الجدول رقم (3-1) : نظرة الباحثون و تعاريفهم للإدارة العامة

النظرة للإدارة العامة	الباحث	التعريف
نشاط / أو عمليات	Gladden	جميع أنواع النشاط الذي يباشره الرؤساء الإداريون في الإدارات العامة التي تغطي النشاط الإداري للحكومة
	Mosher	النشاطات المتعلقة بتنفيذ السياسات الخاصة بالحكومة بما تتضمنه من مشاركة في تكوين هذه السياسات و العمل على تنفيذها
	Simon	نشاطات السلطة التنفيذية و مجالات إدارتها و إدارة المشروعات العامة
	Wilson	جميع العمليات المتصلة بالممارسات الحكومية الهادفة إلى إتمام المشروعات العامة بفعالية و بما يتفق مع رغبات الجماهير و طموحاتهم
	White	جميع العمليات التي تهدف تنفيذ السياسة العامة
	Dimock	تنفيذ السياسة العامة من خلال سلسلة من العمليات المرتبطة تبدأ بتحديد أهداف الدولة، و إدارة السياسة، و المصالح العامة و القانون

¹ موفق حديد، الإدارة العامة: هيكلية الأجهزة وضع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، 2000، ص18

² مصطفى أبو زيد فهمي، وسائل الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1994، ص 43 .

³ نعمة عباس الخفاجي وصلاح الدين الهيثي، تحليل أسس الإدارة المحلية من منظور معاصر، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2009 ص (19-20).

الفصل الأول: مفهوم الحوكمة الجيدة وعلاقتها بالتسيير العمومي الجديد

وسيلة لإدارة الأعمال العامة و هي تشتمل على إدارة مجموعة المرافق العامة لتحقيق الأهداف المقررة بواسطة السلطة السياسية في الدولة	Debbacsh	أداة تنفيذ/ أو وسيلة
مهمة خارجية للإدارة، و مهمة إقتصادية، و مهمة تعليمية و ثقافية، و مهمة إجتماعية و مهمة داخلية	Debbacsh	مهام
تنظيم و إدارة القوى البشرية و المادية لتحقيق أهداف عامة	Waldo	جهاز / تنظيم
الجهاز المحرك للحكومة المركزية و الحكومة المحلية، و أنها تتعلق بتطبيق القرارات السياسية	Derbyshire	
تنظيم الموارد المتاحة و توجيهها بقصد تحقيق السياسة العامة	Piffners & Persthus	
فن و علم الإدارة كما يطبق في شؤون الدولة	Waldo	فن و علم

المصدر: نعمة عباس الخفاجي و صلاح الدين الهيتي، مرجع سبق ذكره، ص ص (19-20).

ونرى أن تعريف الدكتور محمد الصغير بعلي أشمل فهو يعرفها كما يلي: "إن للإدارة العامة معنيين، معنى موضوعي مادي (وظيفي) ومعنى عضوي (هيكلي)، بحيث تعرف وفق المعنى العضوي بأنها مجموعة الأجهزة والهيئات القائمة في إطار السلطة التنفيذية عبر مختلف مستوياتها، أي مجموعة الأشخاص المعنوية العامة وتنظيماتها و تفرعاتها المختلفة مثل البلديات، الجامعات، الوزارات".¹

أما وفق المعنى الموضوعي (définition fonctionnelle) فإن الإدارة العامة هي مجموعة الأنشطة و الخدمات و الوظائف و الأعمال التي تقوم بها تلك الأجهزة و الهيئات، إشباعاً للإحتياجات العامة للجمهور و المواطنين، مثل التعليم العام، توفير النقل، الخدمات الصحية العمومية... إلخ، و يقصد بالإدارة العامة وفق هذا المنظور: جميع العمليات أو النشاطات الحكومية التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة؛ فهي موضوع متخصص من الموضوع الأكثر شمولاً وهو «الإدارة».

والإدارة هي تنفيذ الأعمال باستخدام الجهود البشرية والوسائل المادية استخداماً يعتمد التخطيط والتنظيم والتوجيه، وفق منظومة موحدة تستخدم الرقابة والتغذية الراجعة في تصحيح مساراتها، وترمي إلى تحقيق الأهداف بكفاءة وفعالية عاليتين، وتقيد في ذلك من العلوم النظرية والتطبيقية، وحين تتعلق هذه الأعمال بتنفيذ السياسة العامة للدولة تسمى الإدارة «إدارة عامة».²

يستخدم المشرع الجزائري مصطلح الإدارة العمومية عوض الإدارة العامة ويعرفها كالتالي: "يقصد بالمؤسسات و الإدارات العمومية، المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري - التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2000، ص 6.

² محمد الحسين، الموسوعة العربية، رقم صفحه البحث ضمن المجلد: 588، الموقع: <http://www.arab-ency.com/> التاريخ: 2011/09/10

والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي".¹

الفرع الثاني: مبررات تغيير أساليب التسيير في الإدارة العمومية

بعد الأزمات المتعددة للدول، جاءت الدعوة إلى التغيير من خلال منطوق الوسائل إلى منطق النتائج، بالإضافة إلى تقليص حجم تدخل الدولة، والاتجاه نحو التخصص، والأهم هو إدخال فلسفة التسيير وتطبيقها تدريجيا في القطاع العام وذلك في إطار ما يعرف بالتسيير العمومي الجديد²، والخروج من الشكل التقليدي للتسيير وكان ذلك بسبب:

أولا: تزايد الاهتمام بضرورة الإصلاح الإداري

يرتبط مصطلح الإصلاح الإداري بمجموعة من المفاهيم كإعادة التنظيم الإداري، التحديث الإداري، التنمية الإدارية، مفهوم الإصلاح الإداري يتضمن جهودا موحدة ومنظمة تهدف إلى إحداث تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة، وذلك برفع كفاءة وفعالية الإدارة العامة، من أجل تحقيق الأهداف التنموية الوطنية³. ويجدر الذكر هنا أن مفهوم الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية لا يمكن استخدامها للدلالة على معنى واحد خاصة من حيث الأهداف التي تسعى كل منها إلى تحقيقها، فالإصلاح الإداري ينتج عنه التغيير وهو أساس التحديث الإداري، أما التنمية الإدارية التي تعتبر أوسع في المدى الزمني والشمولية فهي تندرج ضمن التنمية الشاملة.

تعرف أيضا بالعمليات التي تؤدي إلى تحسين الأداء، ورفع كفاءة النظم الإدارية القائمة من خلال تغيير المعتقدات والاتجاهات والقيم والبيئة التنظيمية؛ وجعلها أكثر ملاءمة مع التطور التكنولوجي الحديث وتحديات السوق، وتخفيض نسبة قلق المواطنين، وإحداث نقطة نوعية في تقديم الخدمات مع تقليص التكاليف وتحويل إدارة الخدمات من أسلوب البيروقراطية إلى الأسلوب التجاري أو الاقتصادي سواء عن طريق التخصيص أو عن طريق التشغيل الذاتي لخدماتها بإيجاد أساليب أكثر مرونة.

¹ المادة رقم 2 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 2006/07/15 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية.

² تيشات سولي، " آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المانجمنت العمومي الجديد، بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية، نيوزلندا، فرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية"، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير تخصص تسيير المنظمات، جامعة محمد بوقرة بومرداس، 2015، الجزائر ص 128.

³ قيس المؤمن، حسين حريم وآخرون، التنمية الإدارية، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، 1997، صص، (21-23).

يرى فوزي حيث أن الإصلاح الإداري وسيلة تهدف إلى معالجة الحالات المرحلية التي تصيب التنظيم الوظيفي للجهاز الحكومي بغية إعادة مقاوماته المادية والبشرية إلى حالاتها السليمة لأداء الوظيفة المناطة بها قبل المجتمع والرغبة في تحويل الأنظمة البيروقراطية¹.

ومن إستراتيجيات الإصلاح الإداري²:

1- **استراتيجيات الإصلاح الجزئي:** الجهود الموجهة إلى عدد قليل من العناصر وعدد محدود من المنظمات ويضم هذا التصنيف أربعة مجموعات حسب موقعها من مستوى الإدارة.

- مستوى الهيكلية

- مستوى العنصر البشري

- مستوى طرق وأساليب العمل.

- مستوى النصوص والأنظمة والتشريعات ومدى شمولها الأحادي أو الكلي للوحدات الإدارية

2- **استراتيجية الإصلاح الأفقي:** تنصب جهود الإصلاح على قلة من العناصر المكونة للنظام الإداري الكلي.

3- **استراتيجية الإصلاح القطاعي:** الجهود تكون منصبة على كل العناصر الحرجة المكونة للأداء داخل المنظمات الحكومية المشتقة تقوم على تجريب الإصلاح قبل انتشاره وتعميمه، ويتم من خلال تأليف لجنة لتجربة الإصلاحات القطاعية أو الجغرافية قبل تعميمها.

4- **استراتيجية الإصلاح الشامل:** وهي تشمل الجمع بين اطراف التغيير والمتمثلة في:

- المنظمات الحكومية والعاملون بها.

- القيادة السياسية

- المؤسسات التشريعية

- جماعات المصالح والضغط

- أجهزة وخبراء الإصلاح الإداري

تلجأ لها الدولة عادة عندما تواجهها أزمات مفاجئة وحادة وعندما لا توجد لديها أجهزة دائمة للإصلاح إلى الاستعانة بخبراء ومستشارين وتكليفهم بإجراء دراسات وأبحاث حول الأوضاع وتقديم التوصيات والمقترحات لحل المشكلات وتكليفهم بإجراء دراسات،

¹ حبش فوزي، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، المنشورات الحقوقية، بيروت، 2007، ص19.

² محمد علي علياني، الإصلاح الإداري، المفهوم النظري الغايات والاهداف، الموقع: WWW.ACADEMIA.EDU/30381848، طبع عليه في 14

2017/10/

من خلال ما سبق يمكن أن نجد مجموعة من الأهداف التي يصبو إليها الإصلاح الإداري بلوغها والمتمثلة في¹:

- تحسين مستوى الأداء في الجهاز الإداري ورفع الإنتاجية، و ترشيد الإنفاق الحكومي والتركيز على اقتصاديات التشغيل من خلال تخفيض حجم البرامج والأجهزة والأعداد الزائدة من العاملين؛
- تعزيز عمليتي التحول الديمقراطي ودعم التوجهات نحو اللامركزية الإدارية بهدف تشجيع المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة في صنع القرارات؛
- تبسيط الإجراءات الإدارية وإصلاح الأنظمة المالية والبشرية بقصد توفير الموارد والعدالة في توزيع الأعباء؛
- تحسين أساليب التعامل مع المواطنين وتعزيز مفهوم ضرورة الاستجابة لمطالبهم باعتبار أن تقدم الخدمة للمواطنين لهم هو مبرر وجود الأجهزة الإدارية ويتم ذلك من خلال إظهار مزيد من الشفافية في عمل الموظفين والأجهزة الإدارية وتعزيز مفهوم المساءلة والمسؤولية الاجتماعية؛
- إن احد الأهداف الهامة للإصلاح الإداري هو ضمان دعم الموالين ومشاركة الأسس في الإدارة، اذ انه من دون دعم الشعب لاقتراحات الإصلاح لا يمكن أن يتم تنفيذها وعليه لكي تحقق الإصلاحات، على السلطة أن تؤكد عن هذه الإصلاحات بتحقيق النتائج المرجوة، و أن تحاول من خلال اجهزتها قياس أو عقلية الناس حول مقترحات الإصلاح.

ثانيا: محاربة الأساليب المتبعة في التسيير الكلاسيكي

أن الاتجاه التقليدي للإدارة العامة ينظر للجهاز الإداري على أساس التنظيم الهرمي الذي يتسم بنظام محدد وواضح العمل، ثم من خلاله توزيع السلطات والاختصاصات والتركيز على تطبيق الأنظمة واللوائح والقوانين وجهود الإصلاح تنصب على الأمور ذات الطابع الفني والإجراءات وإهمال الجوانب السلوكية، فكانت عائقا أمام ترقية أداء المنظمات الحكومية التقليدية والتي يمكن أن نذكر مجموعة الصعوبات التي كانت تقف كحاجز أمام أداء هذه الأخيرة:

- خضوعها التام لسيادة الدولة كنتيجة حتمية لدولة القانون، الأمر الذي يخضعها للقرارات السياسية فمثلا في المناسبات الانتخابية كثيرا ما تستغل كورقة لتحقيق قيمة انتخابية مضافة؛

¹ مصطفى احمد سيد، " إدارة الموارد البشرية، منظور القرن الحادي والعشرين"، مكتبة الانجلومصرية، القاهرة، 2000، ص 268-269).

- تبنى المنظمات العمومية لأهداف خارجية محددة يلزمها القانون في صورة الصالح العام مثل الأمن الوطني، التعليم، الصحة... الخ، حيث لا يمكن مثلا لمستشفى عمومي أن ينتهج استراتيجية الفندقة كما تنتهجها المستشفيات الخاصة؛
- غياب مردودية رأس المال، فهي لا تأخذ بعين الاعتبار القيمة المضافة للرأسمال المستثمر كمعيار لتحليل المشاريع المنجزة، لذلك نجد معظم المنظمات العمومية ذات أرصدة سالبة؛
- انعدام المنافسة بفعل القوانين واللوائح التي تنظم المنظمات العمومية، الأمر الذي يضيف على مثل هذا النوع من الأنشطة الطابع الاحتكاري، وهو ما يجعلها غير قادرة على استخدام سياسات ومستجدات البيئة، ومن ثم انتشار التسيير البيروقراطي لها، فهي غير مجبرة على استخدام سياسات التسويق العام المرتكز على الحوار والتشاور والإقناع.
- تعقد وعدم تجانس المهام الموكلة إلى المنظمات العمومية، فمثلا تقوم البلدية بتسيير النقابات والأمن العمومي، وبناء المنشآت والمساحات الخضراء، حماية البيئة والتعليم... الخ.¹

المطلب الثاني: الأساليب الجديدة في التسيير العمومي

ان للتسيير العمومي كمصطلح عدة مرادفات من بينها نجد الإدارة العمومية، المانجمنت العمومي، إدارة الخدمة العمومية، ولم يظهر كميدان يستحق الدراسة إلا في النصف الثاني من القرن التاسع عشر مع أستاذ علم السياسة الأمريكي " توماس وودرو ويلسون " Thomas Woodrow Wilson في بحث نشره سنة 1878 " دراسة الإدارة العامة"².

فالتسيير العمومي يعد أداة لتحقيق وظائف الدولة من خلال مؤسساتها التي تعكس السياسات العامة للدولة إلى أهداف قابلة للتنفيذ ومن هنا كان التلازم بين السلطة والسياسة والتسيير العمومي أي بين سلطة الحكم وأداة التنفيذ.³

بمأن الحكومات أصبحت محملة بأكثر مما تطيق كونها تحاول أن تعالج عددا من المشكلات أكثر مما تستطيع، وان الإفراط في الإنفاق والتوظيف الحكومي يتعدى على إمكانيات القطاع الخاص، لذا الدولة تتجه

¹ شنوفي نور الدين، المانجمنت العمومي، متاح على الخط: <http://awarsemis.com/vb/attachement.php?9718> بتاريخ 12/10/2017 .

² مصطفى ابو زيد فهمي و حسين عثمان، الإدارة العامة، الاطار العام لدراسة الإدارة العامة فن الحكم والإدارة في السياسة والإسلام، العملية الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص 20.

³ إبراهيم العيسوي، التنمية في عالم متغير، دراسة في مفهوم التنمية ومؤشراتها، منتدى العالم الثالث، دار الشروق، القاهرة، 2003، ص 87.

إلى الإفلاس، أما من الجانب التسويقي فإن الانتقادات الموجهة لإدارة الخدمة العامة متعلقة بالمبادئ التي تستخدمها إدارة الخدمات العامة وهي الحرية، الاحتكار، المساواة، الاستمرارية¹

لذا ومنذ بداية القرن الحادي والعشرين، بدأ عدد كبير من الحكومات الوطنية في جهد إصلاح بيروقراطياتها وسعت إلى استخدام مجموعة من المفاهيم واستراتيجيات الإصلاح الحكومي والتي كانت وفق مرحلتين، بدأت الأولى بالنسبة لمعظم دول العالم وبحسب غراهام سكوت GrahamScotte وزير الخزانة السابق في نيوزيلندا كانت بإخراج الحكومة من الأعمال، أما المرحلة الثانية بدأت مع التسعينات، فقد ركزت وبصورة أقل على الخصخصة، واهتمت بشكل كبير بالإصلاح الإداري لجوهر وظائف الدولة، وفي هذا العقد أخذت الدول بتقليص حجم بيروقراطية حكوماتها، سعياً منها لجعلها أكثر كفاءة وحدثاً، وأكثر استجابة للمواطن.²

وهذا المصطلح يمكن التطرق إليه من خلال مقاربتين:³

- الأولى أوروبية: والتي ترى أنه ليس مهماً من يقوم بالعمل العمومي (Action Publique)، أكان خواص أو الدولة المهم هو منح خدمات عمومية في مستوى متطلبات المواطنين والمجتمع.

- الثانية أمريكية: والتي تفضل احترام الممارسات والتطبيقات (Les Pratiques) التي سنتها المنظمات العمومية والتي تستطيع الاستجابة لمتطلبات المواطنين المتعددة والمختلفة والمعروفة بمفهوم إعادة اختراع الحكومة.

انطلاقاً من سبعينيات القرن الماضي، ظهرت تيارات فكرية تدعو إلى الإصلاح الإداري؛ ويؤكد الباحثون على بروز ثلاث نماذج رئيسية شكلت حجر الأساس في منطلق التغيير والتطوير في القطاع العام وهي: نموذج اختراع الحكومة، نموذج هندسة العمليات ونموذج التسيير العمومي الجديد.

الفرع الأول: نموذج اختراع الحكومة

¹ رافع شريفة، نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية، مجلة الباحث، العدد 6، جامعة ورقلة، 2008، ص 106.

² عشور طارق، مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد 1، سنة 2011-2012، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، ص 111.

³ Chaib Baghdad, Quelle gestion publique dans une période de crise ?, Revue Algérienne des Finances Publiques , n°1, Nov 2011, P62 disponible sur : <http://ojs.univtlemcen.dz/index.php/RAFIP/article/download/86/>

يركز أساسا على النظرة الإيجابية للأعمال والمنظمات الحكومية والتي جاء بها Osborn et Gabler على أساس فرضية أن أي مجتمع لا يعرف إلا من خلال حكومته، وأن أي حكومة لا تتجسد إلا من خلال هياكل ومشاريع ومنظمات تتصف بانها عمومية، وعليه فمن الخطأ أن تسعى إلى الغائها، فقط المطلوب البحث عن السبل والأساليب التي تكفل الرفع من فعالية المنظمات والأجهزة العمومية وذلك تحت شعار " الإنصاف وتكافؤ الفرص" ويرى انصار هذا النموذج أن الهدف هو الوصول إلى ما يسمى بالحكومة الريادية، والتي تحتاج إلى استراتيجية فعالة للتغيير من أجل التطوير، ويرتكز هذا النموذج على مقاربات عملية حدثت في نهاية القرن العشرين في العديد من الدول وبالأخص في الولايات المتحدة الأمريكية والتي قدمت العديد من الحلول المبتكرة للمشاكل التنظيمية والمشاريع والمنظمات الحكومية، ويرتكز على عشرة مبادئ هي:

- تشجيع المنافسة بين مقدمي الخدمات؛
- تمكين المواطنين ودفعهم للخروج من السيطرة البيروقراطية في المجتمع؛
- قياس أداء الأجهزة المعنية من خلال التركيز على النتائج والمخرجات بدل المدخلات؛
- الدافع المحرك هو الأهداف، وليس القواعد واللوائح التنفيذية؛
- إعادة تعريف المواطنين كعملاء، وتوسيع دائرة الخيارات أمامهم؛
- منع المشاكل قبل ظهورها، بدلا من مجرد تقديم الخدمات بعد ذلك؛
- تركيز الطاقات على كسب الأموال، وليس من أجل الإنفاق فقط؛
- لامركزية السلطة وقبول الإدارة كبديل لآليات البيروقراطية؛
- تقضيل آليات السوق كبديل لآليات البيروقراطية؛
- عدم التركيز فقط على تقديم الخدمات الحكومية، بل يجب تجاوزها إلى تحفيز جميع القطاعات العام والخاص على العمل التطوعي من أجل حل مشاكل المجتمع.

الفرع الثاني: نموذج إعادة هندسة العمليات

يسمى أيضا بنموذج إعادة الهيكلة، والفكرة الأساسية له هي إعادة التصميم والتفكير بصورة جذرية وراديكالية في الأعمال والعمليات التي تركز عليها المنظمات العمومية، وإيجاد مختلف الآليات اللازمة للتحسينات، واتخاذ تدابير فعالة وحاسمة لعصرنة الأداء، وذلك من خلال التركيز على التكلفة والجودة والسرعة باعتبارها المؤشرات الأساسية للتطوير الإداري، وحسب فولر Fowler فإن هذا النموذج يمثل

جهدا فكريا وعمليا فعالا هدفه إعادة تجميع المهام والوظائف بعيدا عن مبادئ القرن التاسع عشر حول تقسيم العمل ولخص التغيرات المطلوبة فيما يلي:¹

- فصل الوظائف البسيطة المرتبطة بالمهارة على المهام متعددة الوظائف؛
- مراحل عملية يتم تنفيذها انطلاقا من الوضع الحالي بهدف الوصول إلى التصور المنشود؛
- تنفيذ الأعمال وبعض الأجزاء منها خارج مصدرها؛
- تقليل حجم المهام، وفحصها ومراقبتها بصورة دورية ومنفصلة؛
- التوافق بين مجموع العمليات، وطبيعة الوظائف وهيكل الإدارة وقيم المنظمة ومعتقداتها؛
- توفير وخلق فرص لإعادة تصميم نظم العمل وتوفير المعلومات لتعزيز اليات صنع القرار؛
- القدرة على التعامل مع ظروف العمل المتباينة.

الفرع الثالث : نموذج التسيير العمومي الجديد

هو اختصار لمجموعة المذاهب الإدارية التي برزت ضمن أجندة وجدول أعمال الإصلاح في عدة من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بدأ من سنة 1970 وهو نموذج يدعو إلى التحول من المنظمات البيروقراطية إلى منظمات ما بعد البيروقراطية، فالفكرة الأساسية للتسيير العمومي الجديد هي إعادة النظر في تركيب وتوزيع السلطة بين المركز والوحدات بالنسبة للمنظمة العمومية وهذا أساسا من أجل تفعيل دور فئة المديرين ولعل من أهم شعاراته لنجعل المسيرين يسرون " Make Managers Manage " وسنتطرق إلى تفاصيل هذا النموذج في المطلب الثالث.

المطلب الثالث: أساسيات حول التسيير العمومي الجديد

التسيير العمومي الجديد يتولى قيادة ووضع استراتيجية تهدف إلى تحقيق فعالية وفاعلية الدولة من خلال إدارة عامة لا تكتفي بالاستماع إلى المواطنين ولكن تحسن العلاقة خدمة/ تكلفة، ويتحقق ذلك بتقسيم الأدوار بين الدولة التي تقرر وتحدد الأهداف؛ وإدارة تقود وتوجه القرارات العملية، هذا كله يهدف إلى تقريب وعصرنة الخدمة العمومية والتي تعتبر الوسيط بين الدولة، الإدارات العمومية، والمواطنين وهذا ما سنحاول التفصيل فيه.

¹ محمد السعيد جوال، ترقية أداء المنظمات العمومية في ظل مقاربة التسيير العمومي الجديد (NPM) : دراسة نظرية تحليلية، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، العدد الرابع عشر، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، 2016، ص63.

الفرع الأول: مفهوم التسيير العمومي الجديد.

للتسيير العمومي الجديد تعاريف مختلفة، فهو عبارة عن أيديولوجية أو مجموعة من المقاربات والتقنيات الإدارية الخاصة؛ الكثير منها تم استقدامها من القطاع الخاص والتي تستهدف الربح، فينظر بالتالي للتسيير العمومي كوعاء فكر إداري أو كنظام فكر أيديولوجي أساسها الأفكار المتولدة في القطاع الخاص والتي تستهدف إصلاح القطاع العام.¹

إن التسيير العمومي الجديد، يمثل نقدا للنموذج التقليدي للإدارة العامة التي تستند على البيروقراطية، حيث يدعو باسكو منظمات القطاع العام إلى التركيز على الإدارة وأنظمة التسيير التنظيمية، مع التأكيد على أن مشروع التسيير العمومي الجديد يسعى لغرس روح المبادرة في أجهزة الدولة من خلال إدخال منطق السوق في آفاقه، والتظاهر بأن المنافسة التي يستشهد بها دائمة على أنها أساس لكفاءة السوق من شأنها أن تحل محل المبادئ السياسية.²

يعرف بأنه تصور جديد يقوم على محاكاة قواعد تسيير المنظمات الاقتصادية الخاصة وأليات السوق من أجل عصنة إدارة المنظمات العمومية والرفع من مستوى أدائها مع الأخذ بعين الاعتبار التأثير الذي تمارسه البيئة على هذه المنظمات.³

إن تعدد التعاريف يعود إلى الاختلافات الفكرية والأيديولوجية، والأهم هو ارتباط العديد منها بالعلوم السياسية والقانونية، وركزنا على تلك التي ركزت على محاكاة النجاحات الاقتصادية والإدارية التي حققتها مشاريع القطاع الخاص ومحاولة إسقاطها على القطاع العام.

- تعرف لجنة الإدارة العامة التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بأنه نموذج جديد يقوم على نشر ثقافة تحسين الأداء في القطاع العام وتقليل المركزية، ويدعو هذا النموذج إلى تركيز الاهتمام على النتائج من منظور الكفاءة والفعالية وجودة الخدمة واستبدال التقليدية والتسلل الهرمي والمركزية

¹Monks.J, La nouvelle gestion publique, boîte à outils ou changement pragmatique, le nouveau cahier de L'UED/Puf, France, 1998, P78.

²Pesqueux.Y, Le nouveau management public, en ligne <http://hal.arabiens-ouvertes.fr> hal-00510878/document consulté le 14/10/2017.

³تيشات سلوى، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المانجمنت العمومي الجديد، بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية، نيوزلندا، فرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية"، مرجع سبق ذكره، ص 131.

بأنظمتها وهيكل لامركزية، أين تكون الخيارات المالية المتعلقة بتقديم الخدمة العامة أقرب ما يكون للمواطن الذي له حق إبداء الرأي مع جميع الشركات أصحاب المصلحة.¹

- كما يعرفه المعجم السويسري للسياسة الاجتماعية أنه اتجاه عام لتسيير المنظمات العمومية تعود أولى معالم ظهوره إلى بداية التسعينيات في الدول الانجلوسكسونية وانتشر لاحقا في معظم دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وعلى عكس التسيير العمومي التقليدي الذي يستمد مبادئه من العلوم الإدارية والقانونية، فإن أفكار ومعايير التسيير العمومي مستوحاة من العلوم الاقتصادية وسياسات التسيير في القطاع الخاص بهدف تحسين ومعالجة الاختلالات التي ميزت التسيير العمومي التقليدي والتي من بينها البيروقراطية وكذا محاولة الارتقاء بالإدارة العامة إلى مستوى الكفاءة والفعالية.²

- أما Bernarhth فيعرفه بدقة على أنه مجموعة عناصر مستحدثة في تسيير الإدارات العمومية والتي تفرض عليها أن تتخلى على المنطق والبعد القانوني وتصبح خاضعة للمنطق الاقتصادي، من خلال إدراج مفهوم الأداء الناجع والجودة.³

- أنه تصور جديد يقوم على محاكاة قواعد تسيير المنظمات الاقتصادية الخاصة وآليات السوق من أجل عصرنة إدارة المنظمات العمومية والرفع من مستوى أدائها مع الأخذ بعين الاعتبار التأثير الذي تمارسه البيئة على هذه المنظمات.⁴

وكخلاصة لما جيء يمكن أن نستخرج تعريف هو أن " التسيير العمومي الجديد هو مجموعة آليات واستراتيجيات مرنة تعمل على تخطي البيروقراطية وتجديد الوظيفة التنظيمية للدولة؛ بالاعتماد على مبادئ تسيير القطاع الخاص بهدف خلق ذلك التوازن بين الفعالية التي يتطلبها الإقتصاد الحر وبين العدالة الاجتماعية التي تسعى الدول إلى تحقيقها بتقديم خدمات ذات جودة للمواطن وباقل تكلفة".

¹ بن عيسى ليلي، الحكم الراشد احد مقومات التسيير العمومي الجديد، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 14، ديسمبر 2013، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 191.

² Dictionnaire suisse de politique sociale/ el ligne www.sorrallinfo.ch/egi-bin/dicopoddo/show.efn?d=530 consulté la 14/10/2017/

³ Bernarhth.w, Le nouveau Management public(concept, situation en wallomre, quelques réflexions, vision et conclusion opérationnelles), Belgique, revue OSF, 1998, P92.

⁴ نيشات سلوى، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المانجمنت العمومي الجديد، بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية، نيوزلندا، فرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سبق ذكره، ص 131.

الفرع الثاني: البعد النظري للتسيير العمومي الجديد

يقوم هذا على مجموعتين من الأفكار واحدة مستمدة من حقل الإقتصاد ويشار إليه باسم الإقتصاد المؤسستي الجديد والأخرى مستمدة من النظم التسييرية، فالتسيير العمومي الجديد هو تركيز لبعض النظريات، كنظرية الخيارات العمومية (Théorie des Choix Publics) ونظرية الوكالة (Théorie d'agence)، فالأولى لها تأثير في التصميم المؤسسي في العديد من الاختصاصات القانونية، وأدى تطبيقها إلى إعادة هيكلة القطاع العام من خلال فصل الوزارات السياسية عن الإدارات التنفيذية، أما نظرية الوكالة فكما رأيناها توضح العلاقة بين الرؤساء والمسيرين من خلال تركيزها على علاقات المساءلة والمكونات الأخرى فهي مستمدة من ممارسات القطاع الخاص مستهدف القطاع العام من أجل تحسين الأداء وزيادة الكفاءة والمساءلة.

في هذا المجال قدم كل من M، Codet و Cannac، Y¹ عرضاً توضيحياً للتشابه الموجود بين الشركات و التي تم إدراجها تحت تسمية المؤسسات بالأسهم و بين الإدارات العمومية المحلية، محاولين بذلك تطبيق مبادئ حوكمة الشركات على الإدارات المحلية سعياً للوصول إلى أداء أفضل لها، فقد برهننا على ذلك في مقالهما المعنون "la bonne gouvernance pour le citoyen comme pour l'actionnaire" و المدرج كالتالي: "لقد إستعارت المؤسسات بالأسهم لأجل القيام بأعمالها الكثير من الديمقراطيات البرلمانية، كحق الانتخاب مثلاً، ففي هذه الأخيرة نجد معادلة "رجل = صوت" يقابلها في الشركات "سهم = صوت" (أو أكثر).... فكيف نجعل من تسيير الحي من جهة و المؤسسة بالأسهم من جهة ثانية مطابقاً لرغبات و مصالح الشعب (الناخبين أو المساهمين)؟

فإختيار المالكين أو المواطنين لأعضاء لإتخاذ و التصويت على قرارات رئيسية (النواب/الإداريين)، بحيث توكل لها مهمة التعامل مع خارج المنظمة و الحديث بإسمها و يوضع تحت تصرفها مجموعة من العمال المرتبطين بها، كل هذا في إطار نصوص تأسيسية تحدد أدوار و مهام كل هيئة، من جهة أخرى فترات الرئاسة أو الحكم و التي تسمى عادة العهودات أو الوكالات لها فترة محددة، و يمكن في النوعين من المنظمات عزل أو إقالة المنفذين في أي وقت من قبل الناخبين في المستوى الأعلى بإعتبارهم مكلفين، ويمكن تلخيص وجهة النظر هذه من خلال الجدول التالي :

¹ Cannacy Y et Codet M, la bonne gouvernance pour le citoyen comme pour l'actionnaire, Futiribles n° 265, 2011, P1.

الجدول رقم (1-2) : مقارنة الحوكمة العمومية و الخاصة

معايير المقارنة	الحوكمة الخاصة (مؤسسات ذات أسهم)	الحوكمة العمومية (هيئات عمومية)
الملكية / السيادة	المساهمين	الشعب، الناخبين
هيئات المراقبة	مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة	البرلمان، مجلس المقاطعة (الولاية)، المجلس البلدي..
هيئات التسيير	الإدارة العامة	الحكومة، رئيس البلدية، المساعدين
مدة الوكالة أو التفويض (mandat)	مدة محددة	مدة محددة بالعهد الانتخابية قانونيا

Source : Carassus D et al.، les mécanismes de gouvernance publique locale: une comparaison à l'échelle international، P 10. www.cidegef.refer.org/douala/carassus_et_alii.doc

تقارب الإشكالية في الحالتين واضحا، فالمواطن يمثل المساهم و هو وفق علاقة الوكالة الموكل " le principal " و يمثل المنتخب الوكيل " l'agent " الذي يُمنح سلطة و مسؤوليات و موارد تمويلية من قبل الموكل، و بسبب البعد الجغرافي و عدم التحكم التقني الموجود بين المواطنين و المنتخبين مثلما هو الأمر بالنسبة للمساهمين و المسيرين، أُحدثت هيئة للرقابة كمجلس الإدارة في المؤسسات و المجلس البلدي للبلديات، تتمثل مهامها في تنظيم العلاقة بين أعضاء التسيير و الأعضاء الممثلين للموكلين.

أما نظرية تكلفة الصفقات ونظرية تحليل التكلفة والمنفعة Analyse couts-Avantages ونظرية ترشيد اختيارات الميزانية La Rationalisation des Choix Budgetaires جاءت لتعالج كفاءات ترشيد انفاق الدولة على مختلف مهامها، وتمكينها من الاستجابة بصورة منهجية وسريعة بأقل تكلفة للتغيرات التي قد تحدث على مختلف المستويات.

وتختلف أساليب ومناهج التسيير العمومي الجديد وفق استخدامها لنموذج " 3E " Efficacité، Efficience، Economie " أي الاقتصادية، الفعالية والفاعلية ونموذج " 3D " Down Dévolution، Sizing Definding " أي السوق، اللامركزية والنوعية وكلاهما يسعى إلى التغيير في طرق التسيير المركزي والاتجاه نحو اللامركزية من خلال تطوير الصيغة التعاقدية للعلاقة بين مديري الإدارات

والوزارة وتحديد الإنتاجية وزيادة مساءلة المسؤولين لأنهم سوف يكونون ملتزمين بأهداف معينة، وبهذا تطوير نظم الإدارة القائمة على الأداء.¹

الفرع الثالث: خصائص و مبادئ التسيير العمومي الجديد

إن الواقع يؤكد فرضية أساسية مفادها انه لا يمكن العمل بمقاربة واحدة فيما يخص نموذج التسيير العمومي الجديد، وإنما خصوصية البيئة تفرض نفسها أمام هذه الحقيقة، أصبح الإهتمام منصبا نحو طرح وتقديم مبادئ هذا النموذج من خلال معرفة خصائصه بالاعتماد على ثلاثة مجالات رئيسية وهي²:

أ- **تغيير في آلية الحكومة:** يقوم التسيير العمومي الجديد أساسا على تغيير جذري في البناء الهيكلي للحكومة ويضمن ذلك إعادة الهيكلة للأقسام والإدارة وإنشاء وحدات لتقديم الخدمات، بالإضافة إلى التأكيد على اللامركزية في السلطة المسؤولة من خلال إعطاء الصلاحيات للمستويات الإدارية الدنيا والأهم هو الفصل ما بين السياسة وتقديم الخدمات، ففي مجال طبيعة دور المنظمات العمومية وعلاقتها بالمواطنين تبنت العديد من الدول أشكالا معينة لميثاق المواطن، كميثاق مستخدمي الخدمات في بلجيكا، ميثاق مستخدمي الخدمات العمومية في فرنسا، وميثاق جودة الخدمة العمومية في البرتغال وميثاق المواطن في المملكة المتحدة... الخ، والهدف الأساسي من هذه البرامج والمواثيق هو تحسين الخدمات العمومية بالنسبة للمواطنين وتزويدهم بخيارات متعددة وإمدادهم بكافة المعلومات المتعلقة بالخدمات.

ب- **التغيير في أسلوب الإدارة:** ويتمثل في تبني القطاع العام لممارسات التسيير المطبقة في القطاع الخاص، وذلك من خلال التركيز على مؤشرات أساسية أهمها:

- الخدمة مقابل النقود؛
- قياس الأداء والحوافز؛
- خدمة العملاء؛
- الربحية؛
- تقليل العمالة.

¹ رفاع شريفة، نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية مرجع سبق ذكره، ص 110.

² محمد السعيد حول، ترقية اداء المنظمات العمومية في ظل مقاربة التسيير العمومي الجديد (NPM) : دراسة نظرية تحليلية، مرجع سبق ذكره، ص (71-72)

ج- **تقليص دور الدولة:** وهنا يجب التأكيد على أن الدول يجب أن تسعى في ظل التسيير العمومي الجديد إلى التركيز على العديد من المتطلبات أهمها:

- الاتجاه نحو التخصيص
- تخفيض الموازنة العامة
- تشغيل الخدمات بأسلوب تجاري
- تخفيف القيود الحكومية على القطاعات الاقتصادية

عليه يمكن أن نستنتج مجموعة من المبادئ يقوم عليها التسيير العمومي الجديد وقبل ذلك علينا أن نتعرف على الفرق بين نظرة هذا الأخير للإدارة والمؤسسات العامة وتلك المعمول بها في التسيير التقليدي وهذا ما يوضحه الجدول الموالي:

الجدول رقم (1-3): مقارنة نموذج الإدارة التقليدية والتسيير العمومي الجديد

الأهداف	الإدارة	التسيير العمومي الجديد
الأهداف	احترام القواعد والإجراءات	تحقيق النتائج ورضا العملاء
التنظيم	المركزية بنية هرمية	اللامركزية (تفويض الصلاحيات) بنية شبكة، حوكمة
تقاسم المسؤولية بين السياسيين والاداريين	يشوبها الخلط وعدم الوضوح	واضحة
تنفيذ المهام	تقسيم العمل والتخصيص	مستقلة
التوظيف	عن طريق المسابقات	عن طريق التعاقد
الترقية	عن طريق الأقدمية	التقدم على أساس الجدارة بحسب المسؤولية وبحسب الأداء
الرقابة	مؤشرات المتابعة	مؤشرات الأداء
نموذج الميزانية	تركز على الوسائل	تركز على الأهداف

المصدر: عشور طارق، مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مرجع سبق ذكره،

ص 112.

من خلال الجدول يتضح أن نظام التسيير العمومي الجديد يعتمد على مرونة تنظيمية واسعة، تجعل من عملية اتخاذ القرار داخل المنظمات العمومية عملية تشاركية، على عكس النموذج التقليدي الذي يتميز بمركزية القرار والتسيير الهرمي دون الأخذ بعين الاعتبار مؤشرات الأداء والكفاءة، ومما سبق

نستخلص أن نموذج التسيير العمومي الجديد يعتمد على مجموعة من المبادئ، وسنذكر تلك التي جاء بها الباحثان اوسبورن وجيبلر Osborne et Geabler، فهما يريان أن هذا النموذج يقوم على التجديد في نشاط الدولة أو الحكومة وذلك بإضفاء طابع المقولة على القطاع الحكومي تحت مصطلح الحكومة المقولة "Gouvernement Entrepreneur" وخرجت دراستهم بعشرة مبادئ هي¹:

- إضفاء مبادئ التنافسية على القطاع العام وهو ما يؤدي بالصورة إلى إعطاء أكثر فعالية لهذا القطاع ويسمح بالتجديد وتطوير وتأهيل الخدمة العمومية ورضا المرتقبين بها؛
- تدعيم رقابة التسيير؛
- تقييم كفاءة الوكالات أو الهيئات بالتركيز على النتائج بدل من الإهتمام بالموارد؛
- يجب أن تسعى الحكومات أو الهيئات العمومية إلى تحقيقها مهمتها وأهدافها من خلال تحقيق رفاهية المواطن أو الزبون بفاعلية وكفاءة بدلا من ارتباطها بصرامة وبيروقراطية الاطار القانوني واللوائح التنظيمية؛
- ضرورة تغيير نظرة الإدارة أو الهيئة للمرتفق (الذي يستفيد من المرفق العام)، اذ يجب أن تصبح هذه الأخيرة شبيهة إلى حد ما بفكرة الزبون أولا وأخيرا في التنظيمات الهادفة للربح، وهو ما يفرض جعل هذا الأخير الأساس في عملية تصميم أداء الخدمة، وذلك بمراعاة احتياجاته وتطلعاته وخياراته خلافا لعملية التسيير البيروقراطي؛
- أن تكون لهذه الهيئات استعدادات سابقة لمواجهة وحل الصعوبات أو المشاكل قبل ظهورها.
- يجب أن تسعى الهيئات الحكومية والعمومية بصورة فعالة إلى تعظيم أرباحها الاقتصادية والبحث عن موارد جديدة بدلا من الاكتفاء بعملية تسيير انفاق الموارد؛
- اعتماد مبدا المشاركة في التسيير والتخلي عن المركزية، وهذا النوع من التسيير له العديد من المزايا اذ يتضمن مرونة الاستجابة للتغيرات المفاجئة للمحيط ومن ثم للزبائن بالإضافة إلى الكفاءة والفعالية والتجديد في مستوى التسيير؛
- اعتماد ميكانيزم السوق عوضا عن التسيير البيروقراطي؛
- يجب أن تهتم وتركز الحكومات في مجال التسيير العمومي الجديد ليس فقط على عرض الخدمات العامة، وإنما على قدرتها وطاقاتها في تقديم الحوافز والمساهمة في جميع القطاعات، والحديث عن مدى تطبيقها يرتبط بتوجهات الدولة والإصلاحات التي ترغب في تجسيدها. يجدر الذكر أن العديد من النماذج

¹ليلي بن عيسى، الحكم الراشد احد مقومات التسيير العمومي الجديد مرجع سبق ذكره، ص195.

حددت مبادئ التسيير العمومي الجديد كالتي جاء بها (هود Hood1991) في مقاله بعنوان " الإدارة العامة لجميع الفصول" والذي يعتبر من ابرز المهتمين بالموضوع على المستوى الدولي، كما ركزت الأستاذة " تيشات" على مجموعة منها في رسالتها¹، فنلاحظ أن هذه المبادئ تختلف من حيث العدد والترتيب إلا أنها تتفق في الكثير من الأوجه إلا أن مدى تطبيقها يرتبط بتوجهات كل دولة، فلكل بلد خصوصياته، والمناخ العام والإمكانات ومدى استجابة الأطراف الفاعلة في التطبيق مع محتوى وأبعاد النموذج المطبق.

الفرع الرابع: مساهمة التسيير العمومي الجديد في تجسيد الحوكمة العمومية

لقد تطرقنا إلى تقسيم رودز و تصنيفه لتعاريف التي تناولت الحوكمة وقد ركز على بعد هو دراسة الإدارة العامة في صيغتها الجديدة من خلال إدخال أساليب إدارة الأعمال في المنظمات العمومية، حيث تعرف الحوكمة في القطاع العام بأنها مجموعة التشريعات والسياسات والهياكل التنظيمية، والاجراءات والضوابط التي تؤثر وتشكل الطريقة التي توجه وتدار فيها الدائرة الحكومية لتحقيق أهدافها بأسلوب مهني وأخلاقي بكل نزاهة وشفافية وفق آليات للمتابعة والتقييم، ونظام صارم للمساءلة لضمان كفاءة وفعالية الأداء من جانب، وتوفير الخدمات الحكومية بعدالة من جانب آخر²؛ إذن من التعريف نستنتج أن هناك مبادئ تشترك فيها كل من الحوكمة و التسيير العمومي الجديد .

بالرجوع إلى مبادئ الحوكمة يتضح وجود الكثير من الأوجه المتشابهة مع مبادئ التسيير العمومي الجديد، باعتبار أن تبني مبادئ الحوكمة يهيئ الاطار العام والأرضية المساعدة على تفعيل تطبيق نموذج التسيير العمومي الجديد وهو ما يوضحه الشكل الموالي:

¹ انظر محمد السعيد جوال، ترقية اداء المنظمات العمومية في ظل مقارنة التسيير العمومي الجديد (NPM) : دراسة نظرية تحليلية، مرجع سبق ذكره، ص ص (73-74).

² دليل ممارسات الحوكمة في القطاع العام، وزارة تطوير القطاع العام بالأردن، 2014، ص ص 01-02

الشكل رقم (1-4): تشابه مبادئ الحوكمة بمبادئ التسيير العمومي الجديد

استراتيجيات ونماذج التسيير العمومي الجديد	مبادئ الحوكمة
التغير في آلية الحكومة (إعادة اختراع الحكومة)	حكم القانون، المشاركة، الرؤية الاستراتيجية
تقليص دور الدولة	المساءلة، العدالة، الشفافية
التغيير في أسلوب تسيير المنظمات العامة	الإجماع، الاستجابة، الكفاءة والفعالية

المصدر: ليلي بن عيسى، الحكم الراشد احد مقومات التسيير العمومي الجديد، مرجع سابق، ص205.

وهو ما يتوافق مع المبادئ التي وضعها اوسبورن وجابالار من خلال وضعهم للشروط الداعمة للحكومة الفعالة والمتمثلة في أن تكون الحكومة تنافسية، تعمل في شفافية، تهتم بالنتائج، هادفة لتحقيق الصالح العام، مهتمة بالمواطن وتتنظر له على أساس انه زبون، تحمل نظرة تجارية في أداء الخدمات تتسم باللامركزية، تنشط ضمن آليات السوق عوضا لآلية البيروقراطية.

أما تقليص دور الدولة فيبدو جليا، أن هذا النموذج يدعم الخصوصية والمشاركة مع القطاع الخاص، ورفع مستوى الاستقلالية في المصالح الإدارية باللجوء إلى الأشكال التعاقدية بينها وبين الجهات الوصية، ومن الجانب المالي يفترض من المنظمات العامة الإهتمام أكثر بكيفيات تسيير الميزانية واعتماد نظام مراقبة التسيير.

إن تغيير أسلوب تسيير المنظمات العامة فيتجسد باتباع مبادئ الحوكمة من مساءلة وشفافية في التسيير، واستجابة ومشاركة وأداء بكل فاعلية اعتمادا على آلية السوق؛ و من أهم مبادئ الحوكمة المساهمة في تفعيل التسيير العمومي هي:¹

- **ضرورة المساءلة والمحاسبة:** إن هذا المبدأ يمثل أحد أهم دعائم الحوكمة والتسيير العمومي الجديد، فهي من متطلبات تحسين أداء الأجهزة الحكومية ضمن مقاربة التسيير العمومي الجديد، ومن منظور الحوكمة فإن المؤسسات والإدارة العمومية يجب أن تكون قادرة وواعية بأنه من واجبها إثبات أن ما تقوم به من أعمال وما تتخذه من قرارات يتطابق وأهداف محددة مسبقا من خلال التقارير الدورية التي يجب أن تقدمها.

¹ ليلي بن عيسى، الحكم الراشد احد مقومات التسيير العمومي الجديد، مرجع سابق، ص 206.

- **الشفافية:** إن تطبيق الحوكمة يتطلب أن تكون أعمال وقرارات المؤسسات العمومية شفافة بدرجة يمكن مراجعتها والاطلاع عليها من قبل مختلف الهيئات العمومية المجتمعية الأخرى، وهو ما يدعم مبدأ تحسين العلاقة بين الهيئات العمومية والمواطنين في إطار تقريب الإدارة من المواطن.
- **الكفاءة والفعالية:** على المنظمات العمومية الإهتمام بتقديم أعمال ذات جودة عالية، لاسيما فيما يتعلق بالخدمات العمومية المقدمة للمواطنين، دون أن تختلف هذه الخدمات عن أهداف القائمين على القطاع العمومي، هذا الإطار المفهوم في مجال الحكم الراشد يدعم مفهوم اعتبار المواطن أو المرتفق بالخدمة زبون (Citoyen-Client)، مما يستدعي تأهيل الخدمة العمومية وتلبية حاجيات المواطن بصورة احسن وفقا للتسيير العمومي الجديد، وهو ما يفرض إعطاء أهمية وأولوية لرقابة الأداء المثالي والبشري، وتعميم ظاهرة التشخيص وتقييم الأداء وذلك بتحديد أنماط ومعايير ومقاييس لذلك.
- **الرؤية الاستراتيجية أو الاستشراف:** بحيث لا يمكن أن تكون المنظمة فعالة دون أن ترسم استراتيجيتها وتحاول استباق الأحداث من حيث النقائص التي قد تكتنف مستوى تقديم الخدمات للمواطن/ الزبون ؛ وهو المبدأ الذي قدمه دافيد جيوك بالصورة التالية التسيير من منظور التنبؤ بالمشاكل ومحاولة إتقانها وليس التسيير من منظور معالجة المشاكل بعد حدوثها.
- فالحوكمة تعمل على تطوير البيئات التنظيمية وذلك من خلال علاقاتها بآليات وإجراءات الإصلاح الإداري، من أجل توجيه العمليات نحو النجاح والتطوير المستمر، فبتزايد الطلب على الحوكمة على المستوى العالمي برز التسيير العمومي الجديد كمنهج جديد لإصلاح الإدارة العامة التقليدية، وتوجيهاتها نحو كفاءتها وإنتاجيتها وتحسين قدراتها في تقديم الخدمات وتفعيل المساءلة، إذ تعتمد في ذلك على توجيه النتائج بدلا من توجيه العمليات.¹
- إن مبادئ الحوكمة تعتبر الأرضية التي يمكن أن يركز عليها التسيير العمومي الجديد، لإعادة النظر في دور الدولة وتقليصه وإشراك جميع الفاعلين من قطاع خاص ومجتمع مدني من شأنه أن يساهم في تجسيد الإصلاح الإداري باتباع آليات التسيير العمومي الجديد.

¹ عشور طارق، مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مرجع سبق ذكره، ص 109.

خلاصة :

من خلال هذا الفصل تعرضنا الى الاطار المفاهيمي للحوكمة و الذي تعود بواذر ظهور المفهوم الى سبعينات القرن الماضي من أجل حل مشكل L'ingouvernabilité و قبل ذلك كان يستخدم في القطاع الخاص، ثم انتقل الى المجال السياسي ورغم صعوبة ايجاد تعريف دقيق وموحد للحوكمة إلا ان معظم المنظمات و الكتابات استهدفت من خلال المفهوم تحسين آليات الحكم، بالتقرب أكثر الى المواطن و اشراكه في هذه العملية.

كما تطرقنا إلى مختلف النظريات التي ساهمت في تطور مفهوم الحوكمة، أكانت تلك التي جاءت ضمن المقاربة التقليدية من خلال نظرية الوكالة التي حاولت ايجاد حلول لمشكلة المسيرين والمساهمين ومنها لمشكلة أصحاب المصالح، أو تلك التي جاءت في المقاربة الحديثة و التي ركزنا فيها على نظرية التجذر، أين يحاول كل مسير البقاء بانتهاجه في بعض الاحيان لطرق ملتوية، و نظرية الموارد والكفاءات، ثم تطرقنا إلى المقاربة الفكرية والتي تعطي الأهمية للمورد البشري وللکفاءات بصورة خاصة، وأتممنا بإعطاء نبذة عن الظروف التي أدت إلى ظهور الحوكمة ضمن مقاربة التخطيط الاستراتيجي الظرفي.

تعرفنا على مفهوم الحوكمة الجيدة و خصائصها، والتي اختلفت باختلاف الجهات التي جاءت بها ولكن معظمها ركزت على المسؤولية، الشفافية، المساءلة و المشاركة لأنها تعتبر من الركائز الأساسية لمفهوم الحوكمة، كما أوضحنا أنه نموذج تنسيقي يتطلب مشاركة جميع الأطراف في عملية التسيير، من حكومة و الذي يجب ان يقتصر دورها في التنظيم و التشريع، و القطاع الخاص الذي أصبح طرفا فعالا في تجسيد الحوكمة، كما بينا دور المجتمع المدني في هذه الحلقة ذات الأطراف الثلاثة، و هو دور لا يستهان به إذا ما توفرت الشروط المواتية لذلك لأنه في كثير من البلدان هو من يخلق الفارق.

حاولنا الربط بين مفهوم الحوكمة العمومية و التسيير العمومي الجديد ووجدنا أنهما يلتقيان في مجموعة كبيرة من المبادئ حيث تطرقنا أولا الى تعريف الادارة العمومية و ماهي مبررات تغيير أساليب التسيير العمومي، ثم استعرضنا مختلف الأساليب الجديدة في التسيير العمومي الجديد، من اختراع الحوكمة، هندسة العمليات، والتسيير العمومي الجديد حيث بينا أساسياته، و في الأخير بينا انه يمكن اعتباره دعامة أساسية للحوكمة من خلال ايضاح ذلك التقارب بينهما من حيث المنهج و المبادئ فكليهما يعتمد على وجود رؤية استراتيجية واضحة بتوفر المشاركة اي تدخل جميع الأطراف الفعالة المسؤولة في اتخاذ القرارات، و التي تستدعي المساءلة بتوفر الشفافية في التسيير.

الفصل الثاني : الحوكمة المحلية و ميادين تطبيقها

تمهيد:

أصبح نظام الادارة المحلية، خيارا لكل الدول في تسيير أمور مجتمعاتها فهو أسلوب يسمح بتقريب المواطن من الهيئات المحلية التي خولت لها مهمة تسيير الشؤون المحلية و هذا بإشراكها في وضع السياسات العامة واتخاذ القرارات من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فالحكومة تعتمد على ايجاد آليات تمكنها من تلبية حاجيات الأفراد محليا من خلال اشراكهم في تسيير أقاليمهم بأنفسهم ضمن أطر و تنظيمات لا تؤثر على كيان الدولة الواحدة؛ ولتحقق ذلك لابد من تبني معايير الحوكمة على المستوى المحلي، والتي اصطلح عليها الحوكمة المحلية و نعني بها ديمقراطية آليات القرار لتسيير الاقليم، حيث تشترك كل من الدولة والجماعات الاقليمية إن وجدت والمشاركة الشعبية، وكذا المنظمات القاعدية في آليات القرارات.

لذا ارتأينا ان نخصص المبحث الأول من هذا الفصل للاطار المفاهيمي للادارة المحلية، أما المبحث الثاني تطرقنا فيه الى ماهية الحوكمة المحلية، المبحث الأخير خصص للحوكمة المحلية وميادين تطبيقها وكيفية قياسها والذي عنون الحوكمة المالية لتجسيد الحوكمة المحلية .

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للإدارة المحلية

سنحاول من خلال هذا المبحث وضع إطار مفاهيمي لمصطلح الإدارة المحلية و التطرق إلى بعض القضايا المفاهيمية والتي مازالت تثير الكثير من الجدل بين الباحثين المختصين في مجال العلوم السياسية والإدارة العامة والاقتصاد حيث حاولنا التعرف على أهمها.

المطلب الأول: ماهية الإدارة المحلية

تعتمد السلطة السياسية على المركزية الإدارية مع نشأة الدولة ثم تتحول إلى نظام اللامركزية الإدارية مع زيادة عدد السكان و الخدمات التي يجب تقديمها لهم، فبازدياد أعباء الدولة الحديثة اتجاه المواطنين؛ كان لزاما عليها أن تفوض بعضها إلى وحدات محلية، فأصبحت الإدارة المحلية مركزا هاما في نظام الحكم المحلي؛ فماذا نقصد بالإدارة المحلية ؟

الفرع الأول: مفهوم الإدارة المحلية

أولاً: مفهوم المحلي

يتركز المفهوم المحلي على مفهوم الأقاليم و الذي بدوره ينقسم الى عدة عناصر :

- العنصر الجغرافي: نعني به المنطقة المحددة جغرافيا بجبال وديان وغيرها؛
- عنصر الهوية و الانتماء (identité) : و الذي قد يتعارض مع الواقع الجغرافي؛
- عنصر اداري : يعتمد علي تقسيم اداري تقرره الدول و الحكومات و الذي يكون في بعض الاحيان غير عادل لاعتماده على اعتبارات غير موضوعية.

فالمحلية اذن هي تلك الفضاءات التي توجد بها روابط اجتماعية مكثفة، علاقات بين اشخاص، ممارسات ثقافيةالخ هذه الروابط تسمح بالتعايش المشترك و بالتالي إعداد استراتيجية اجتماعية للتنمية، وبما أننا بصدد دراسة الجماعات المحلية فان المعيار الاداري هو الذي سنعمده لتحديد مفهوم المحلي.¹

ثانيا: تعريف الإدارة المحلية

الإدارة العامة كنظام، فهي تعتبرها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، الذي يهدف إلى اللامركزية، حيث يتكون نظام الإدارة المحلية ذات الشخصية المعنوية من تنظيم واختصاص وموارد وامكانيات، وتتوقف كفاءة

¹خنفري خيضر :تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع و افاق.اطروحة دكتوراه، التحليل الاقتصادي، جامعة الجزائر 2010، 3-2011، ص12.

النظام على قدرة وحداته على ما تحققه من مخرجات (أهداف) ومن مدخلات (الموارد والامكانيات المتاحة)، في ظل النظام السياسي والظروف الاقتصادية والاجتماعية.

عرفها الشخيلي بأنها "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة، وتحقيق أغراضها المشروعة"، ومما يميز هذا التعريف أنه يبين أهمية ودور الإدارة المحلية في إدارة المرافق العامة المحلية داخل مجتمعها".¹

و يرى الزعبي أن الإدارة المحلية هي عبارة عن تنظيم الجهاز الإداري في الدولة على نحو يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي، وذلك بأن يتخصص في شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة، جهاز إداري يكون أكثر اتصالاً بالجمهور وفي أغلب الأحيان منتخباً من قبل الأفراد أنفسهم، وتتمتع بنوع من الاستقلال الإداري والمالي مع خضوعه لإشراف ورقابة الحكومة المركزية في إطار ما يسمى بالوصاية الإدارية.²

في حين يذهب الطعمنة إلى اعتبارها " جزء من النظام العام للدولة منحتها الحكومة المركزية شخصية معنوية، وجدت من أجل تلبية احتياجات مجتمعها المحلي ممثلة بهيئة منتخبة، تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية "؛ و هذا التعريف يضم المقومات التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية.³

ويعرفها محمد الصغير بعلي على أنها "النظام الإداري الذي يقوم على توزيع الوظائف الإدارية بينها وبين الإدارة المركزية، بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة"⁴

أما التعريف الذي نراه شاملاً فهو ذلك الذي جاء به خالد ممدوح فيعرفها على أنها "أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الإستقلال للهيئات المحلية فيما تباشره من اختصاصات محددة في مجال الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها أفرادها، مع خضوع هذه الهيئات لقدر من الرقابة من السلطة المركزية"⁵

¹ عبد القادر الشخيلي، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2001، ص 17

² خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، مكتبة دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، 1993، ص 48.

³ محمد محمود الطعمنة، "نظم الإدارة المحلية المفهوم والفلسفة والأهداف"، مرجع سبق ذكره ص 2.

⁴ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، غابية، 2004، ص 09.

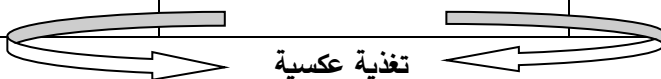
⁵ خالد ممدوح، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية، 2009، ص 270

إن ما يميز هذا التعريف هو شموله على العناصر الأساسية للامركزية الإدارية الإقليمية، وإبراز الهدف الحقيقي لتنظيم الإدارة المحلية والممثل في تنمية المجتمعات المحلية.

ومن خلال الجدول الموالي سنحاول شرح نظام الإدارة المحلية كنظام:

الجدول رقم (2-1): نظام الإدارة المحلية

المدخلات	عمليات تشغيل وتحويل	المخرجات
موارد بشرية		أمن واستقرار
موارد مالية		خدمات تعليمية، صحية و ثقافية
موارد مالية		خدمات نقل ومواصلات، وطرق
نظم _ عادات وتقاليد		أهداف سياسية (ممارسة الديمقراطية اي في النهاية درجة المحلية)
لوائح وإجراءات		



المصدر: عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية بالإسكندرية، مصر ، 2001، ص42.

يوضح الجدول السابق أن نظام الادارة المحلية يعتمد على كل من الموارد البشرية والمالية وعلى النظم والعادات وكذا اللوائح والاجراءات لتحقيق المخرجات من استقرار وأمن اللذان يعتبران عنصرين مهمين في أية عملية تنموية والوصول الى نظام ديمقراطي تتفاعل فيه جميع المدخلات بشكل متناسق لذا نجد أن هناك تغذية عكسية في عملية التشغيل والتحويل بين المدخلات والمخرجات.

الفرع الثاني :مقومات الإدارة المحلية وأهم وظائفها

إن انفراد السلطة المركزية بكل الاختصاصات بما فيها المحلية؛ هو من سمات التخلف حسب ما ورد في إحدى التقارير الأممية، لذا وجب توفير مجموعة من المقومات للإدارة المحلية لتمكينها من أداء مهامها بكل فعالية.

أولاً: مقومات الإدارة المحلية

إن مهام الإدارة المحلية متعددة؛ ولتسيير أداء مختلف وظائفها توفر لها مقومات تتمثل في¹:

1- وجود مصالح محلية متميزة : إضافة إلى الحاجيات الوطنية التي تهتم جميع مواطني الدولة كالأمن و الدفاع و القضاء، فإن هناك حاجات محلية تخص سكان كل إقليم، مما يتطلب تخصيص أنظمة قانونية خاصة بها، و تزويد المجالس و الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية المستقلة التي تمكنها من أداء واجباتها بشكل جيد، و يمكن تحديد طبيعة الحاجيات من خلال طبيعة المرفق العمومي، فالمرافق العمومية المحلية تقدم خدمات تخص إقليماً معيناً من أقاليم الدولة، أما المرافق العمومية الوطنية فتقدم خدماتها لجميع المواطنين؛ و هو أمر يفصل فيه المشرع و تتحكم فيه عدة اعتبارات من بينها تطور الدولة و مدى حاجة المواطنين للخدمة التي يقدمها المرفق.

يمكن تحديد اختصاص الهيئات المحلية بشكل عام فحسب الأسلوب الفرنسي، يخول المشرع من خلال نص قانوني للهيئات المحلية الاهتمام بكافة الشؤون المحلية، بما لا يتعارض مع الدستور و القوانين السارية، و يترك للمجالس المحلية تحديد المسائل ذات الأهمية المحلية و يمكنها من المبادرة و الابتكار لإشباع الحاجات المتغيرة للمواطنين بصورة مرنة، غير انه يخلق حالة من تنازع الاختصاص بين السلطات المركزية و السلطات المحلية لغياب نص قانوني يفصل بين اختصاصات كل منهما؛ أما الأسلوب الإنجليزي فيحصر اختصاصات الهيئات الإقليمية، و يحددها في نص قانوني، مما يعرقل من روح المبادرة لديها رغم أنه يتميز بالوضوح و تقادي التضارب في السلطات بين الهيئات المحلية و السلطات المركزية.

2- وجود مجالس محلية منتخبة مستقلة عن السلطة المركزية : بمعنى يتمتع المجلس المحلي بالحرية في ممارسة اختصاصاته و إنشاء و إدارة المرافق المحلية داخل حدود الوحدة المحلية التي يمثلها، و ذلك بمنح المجالس المحلية الشخصية الاعتبارية التي تستقل من خلالها عن الحكومة المركزية مالياً (القدرة على تحصيل الموارد المالية المحلية الداخلية إلى جانب الموارد التي تحصل عليها من السلطة المركزية)

3- القدرة على اتخاذ القرارات الإدارية: التي تعود بالنفع على المواطنين بشكل مستقل عن الحكومة المركزية، في حدود الوصاية الإدارية؛ كما يجب تمكين المواطنين من انتخاب المجالس المحلية لترسيخ الممارسة الديمقراطية في الوحدات المحلية.

¹ أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010 صص 47-49

4- خضوع المجالس المحلية لرقابة الحكومة المركزية: إن الاستقلالية التي تتمتع بها الهيئات المحلية ليست مطلقة، بل يبقى للسلطة المركزية حق الرقابة و الإشراف ضمانا لوحدة السياسة العامة للدولة و لتقديم الهيئات المحلية للخدمات بكفاءة و فعالية في إطار الوصاية الإدارية ، وتختلف هذه الأخيرة عن السلطة الرئاسية التي تميز المركزية الإدارية، في كون الوصاية الإدارية تستهدف التأكد من مشروعية قرارات و تصرفات الهيئات المحلية بقبولها أو رفضها بصورة كاملة دون تعديلها أو إلغائها.

ثانيا :وظائف الإدارة المحلية ويمكن أن نحصرها فيما يلي:

1- وظيفة الأمن والنظام العام: فإنها تتعلق بتسيير الشؤون المحلية وتنظيمها، كما تعمل على صيانة المؤسسات وتفعيل عملها، وتوفير كل ما يمكن أن يساهم في راحة المواطنين من كهرباء وغاز، وغذاء وصحة وتهيئة عمرانية؛ وتقوم كذلك بتفعيل الأمن العام وأمن الأشخاص والممتلكات، والحفاظ على النظام العام .

2- تنظيم الحالة المدنية وتسييرها: من خلال الاعتماد على سجلات وميكانيزمات تنظيمية خاصة لكل الحالات المدنية من ولادات ووفيات وغيرها؛ ويعتبر هذا القسم من أهم الأقسام التنظيمية الضرورية للمواطن وللدولة على حد سواء، فمن خلالها يستطيع المواطن أن يتمتع بحقوق المواطنة وكذلك تستطيع الدولة إحصاء مواطنيها وحالاتهم الاجتماعية المختلفة.¹

3- الحفاظ على التقاليد: الخاصة بالشعارات الوطنية كالأعراف الخاصة بمعارض المنتوجات المحلية والأعراف الثقافية والاجتماعية، تقاليد تراعي في بناء السياسة الإدارية المحلية وتوظف لصالحها، بما لها من رمزية في حياة المواطن، بالإضافة إلى الأعياد الوطنية المدرجة في القانون .

4- الاتصال بالمحيط والاستماع للمواطن وتتم هذه العملية بإشراك المواطن في مجريات الحياة التنظيمية المحلية وإعلامه بما يجري وإطلاعه على بعض الوثائق وتسهيل مرور المعلومات بين المواطن وإدارته، وعموما هذه هي الوظائف المناطة بكل مؤسسات الإدارة المحلية، وتبقى بعض الخصوصيات التي تميز الإدارة المحلية هي جوهر المهام محدد لها بدقة والأهداف المرسومة لها، ينبغي فقط السعي إلى بلوغها والعمل على إزالة كل العراقيل المتعلقة بنقص الإمكانيات، وسوء التنظيم وتفعيل التنظيم الاجتماعي الداخلي لهذه المؤسسات والرقابة من الانحرافات التنظيمية للجماعات والأفراد .

¹عبد القادر عكوشي، "التنظيم في مؤسسات الإدارة المحلية، دراسة ميدانية ببلدية العفرون"، رسالة ماجستير في التنظيم والعمل، جامعة الجزائر، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم علم الاجتماع، (2004 - 2005)، ص 56.

الفرع الثالث: أهداف الإدارة المحلية وعوامل نجاحها

تسعى الإدارة المحلية إلى تحقيق جملة من الأهداف؛ والتي تعتمد على مجموعة من العوامل لضمان نجاحها.

أولاً: أهداف الإدارة المحلية

إهتم الكثير من الباحثين كل حسب مجال تخصصه بالإدارة المحلية أشد الاهتمام، على اعتبارها صورة من صور التضامن الاجتماعي، وهذا يتجلى من خلال مجموعة من الأهداف التالية:¹

1- الأهداف السياسية:

تعتبر الديمقراطية والمشاركة أحد الأهداف الأساسية التي تسعى لتحقيقها الإدارة المحلية، وهي تقوم على قاعدة المشاركة في اتخاذ القرارات في إدارة الشؤون المحلية تأسيساً على مبدأ حكم الناس لأنفسهم في إدارة الخدمات وتوزيع المشاريع الإنمائية، فالإدارة المحلية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية، وقاعدة لنظام الحكم الديمقراطي للدولة كلها؛ إن إشراك المواطنين في إدارة هيئاتهم المحلية سيعزز مهارات إدارة شؤون الدولة والحكم، ودعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي وتقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلاً من تركيزها في العاصمة، ويمكن أن يظهر أثر ذلك عند تعرض الدولة إلى أزمات ومصاعب قد تضعف البناء التنظيمي المركزي للدولة، مما يكفي أن يخل النظام في أوقات الحروب أو الكوارث حتى يصاب الجهاز الإداري للدولة كله بالشلل والتعثر.²

2- الأهداف الإدارية:

يعتبر نظام الإدارة المحلية وسيلة ملائمة لتقديم الخدمات المحلية والإشراف على إدارتها، وتتلخص تلك الأهداف في تحقيق الكفاءة الإدارية، لقد أثار براونج Browning من أهم حسنات النظام اللامركزي هو ما يتعلق بالنواحي الاقتصادية، حيث أن هذا النظام من وجهة نظره أكثر جدوى اقتصادية من تبني النظام المركزي عند تقديم السلع والخدمات المحلية وكذلك القدرة على الاستجابة للطلبات المتباينة مقارنة بالنظام المركزي، القضاء على البيروقراطية التي تتصف بها الإدارة الحكومية وتنتقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية إلى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية ويستجيبون لها بدون عوائق أو روتين؛ ومن خلال

¹ محمد محمود الطعمانة، نظم الإدارة المحلية المفهوم والفلسفة والأهداف، مرجع سبق ذكره، ص (15-16)

² عبد القادر شخيلي، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص 22

رقابة وإشراف المستفيدين من تلك الخدمات خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية، ومنح فرصة للمحليات للتجريب والإبداع والاستفادة من أداء بعضها البعض .

3- الأهداف الاجتماعية :

تسهم الإدارة المحلية بربط الإدارة الحكومية بالقاعدة الشعبية، بما يضمن تفهم الطرفين لاحتياجات وأولويات المجتمعات المحلية ووسائل تنميتها اقتصاديا واجتماعيا، دعم وترسيخ الثقة بالمواطن حريته وإدارته ورغبته في المشاركة في إدارة الشؤون المحلية ضمن سياق الإطار العام للتنمية الشاملة للوطن وإحساس الأفراد بانتمائهم الإقليمي والقومي.

ثانيا: عوامل نجاح الإدارة المحلية

إن منح المزيد من الصلاحيات والمسؤوليات للوحدات المحلية، يستوجب توفير مجموعة من العوامل التي تضمن نجاح الإدارة المحلية¹

1- **إلتزام القوى السياسية:** و هو ضرورة استعداد والتزام القوى السياسية لدعم الوحدات المحلية وتزويدهم بالسلطات والصلاحيات الإدارية التي تعينهم على القيام بوظائفهم، هذا يعني استعداد القادة السياسيون وموظفي الحكومة المركزية لتحويل الصلاحيات والمسؤوليات التي كانوا يقومون بها إلى قادة الوحدات المحلية.

2- **وضوح القوانين و التشريعات:** وجود تشريعات واضحة المعالم، تحدد الوظائف لكل من المحليات والحكومة المركزية، تعزز المشاركة لكل من المواطنين والقادة المحليين في إدارة المرافق العامة والمحلية.

3- **العوامل السلوكية والسيكولوجية:** والمتمثلة في توفر الرغبة لدى موظفي الحكومة المركزية في تقبل مشاركة المواطنين والقيادات المحلية في عملية صنع القرارات.

4- **العوامل المالية والقوى البشرية.**

5- **الحجم الملائم:** توافر الحجم المثالي للوحدات اللامركزية ،حيث أن الوحدات الصغيرة الحجم لا يمكنها من الاحتفاظ بالأعداد الكافية من الموظفين والمعدات بحكم وعائها الضريبي المحدود.

¹محمد محمود طعمانة، إشكالية المركزية واللامركزية الإدارية في نظم الإدارة المحلية في دول العالم الثالث، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد9، جامعة بغداد، العراق ، 2002،

المطلب الثاني: التمييز بين الإدارة المحلية وأساليب التنظيم الإدارية الأخرى

تختلف أساليب التنظيم الإداري فيما يتعلق بتسيير الشؤون المحلية وتنظيمها، لذا ارتأينا أن نتطرق إلى أهمها لمعرفة أوجه التشابه والاختلاف بينها.

الفرع الأول: الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري

توجد أساليب أخرى توزع من خلالها السلطات أو الوظائف بين أكثر من جهة من جهات الوطن ومنها الاعتماد على أسلوب عدم التركيز الإداري، وإن الحديث عنه يجزنا إلى إعطاء لمحة عن ماهية المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية

أولاً: المركزية الإدارية: يقصد بها حصر الوظيفة الإدارية في يد الأجهزة المركزية بالعاصمة، كالوزارات بحيث يهيمن في هذا الأسلوب عمل مجمل الحياة الإدارية للوزير الذي سيرجع إليه البث في كل كبيرة و صغيرة سواء كان الأمر متعلق بالعاصمة أو الأقاليم¹؛ ما يحسب لصالح المركزية الإدارية أنها تقرض هيبة الدولة و تحافظ على وحدتها و تضمن هيمنة السلطة السياسية خاصة في الدول حديثة النشأة، أو تلك التي تعاني من النزعات الانفصالية و عوامل التجزئة، كما أنها تراقب السير الحسن للمرافق العامة الوطنية (القومية) و تضمن أداءها؛ وتأخذ المركزية الإدارية عملياً صورتين:

1- التركيز الإداري: أو المركزية المطلقة أو الشاملة، يقصد به حصر كل السلطات الإدارية في يد الرئيس والحكومة المركزية، بحيث لا يكون هناك أي سلطة للممثلين والموظفين، وهو نموذج غير موجود واقعياً وذلك لتطور تشعب وظائف الدولة، كما أن التطور في الحريات العامة للمواطن، وتوسع نطاق ممارسة الديمقراطية، جعل هذا الأسلوب غير مناسب لإدارة وتسيير شؤون الدولة.

2- عدم التركيز الإداري : ويسمى بالمركزية المعتدلة، وهو الأسلوب البسيط والذي يقوم بتوزيع السلطات بين مختلف الموظفين في أجهزة الدولة، حيث تخول لهم الصلاحيات في اتخاذ القرارات في بعض الأمور دون الرجوع إلى الوزير ويطلق على هذا الأسلوب من المركزية الإدارية صورة المركزية المخففة²، بحيث تكون سلطة في يد المرؤوس الأكثر قرباً و معرفة بمشاكل و صعوبات سير العمل الإداري؛ و يتحقق عدم التركيز الإداري بوجود نصوص تشريعية صريحة توزع الاختصاصات بين الرؤساء و المرؤوسين فيكون للمرؤوس اختصاصات لا يمارسها رئيسه، أو عن طريق تفويض للاختصاص من الرؤساء للمرؤوسين

¹ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986 ، ص3

² خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع و افاق، مرجع سبق ذكره، ص53

فيمارس المرؤوس جانبا من اختصاصات الرئيس الذي يقتصر دوره في هذه الحالة على الرقابة و الإشراف؛ و يجب أن يكون التفويض بنص قانوني واضح يشمل جزءا فقط من الصلاحيات .

ثانيا: اللامركزية الإدارية

ظهرت فكرة اللامركزية بعد استقرار النظام الإداري المركزي الذي رافق نشوء الدولة الحديثة، وما إن استقر النظام السياسي للدولة حتى انصرف الفقهاء والمصلحون إلى التفكير في معالجة النهج الإداري القائم على اللامركزية، لقد تأكدوا أن نهجا جديدا يقوم على اللامركزية لا يشكل خطرا على وحدة الدولة السياسية التي لم تعد محل الشك بعدم الاستقرار¹.

و تتطرق فكرة وفلسفة النظام اللامركزي أصلا من أهمية مشاركة السكان في المسائل الإدارية المختلفة، ومن مقولة أن العنصر الديمقراطي في هذا النظام يقود إلى الفعالية والكفاءة الضرورية لإدارة الدولة بشكل عام.²

وعرفت موسوعة التنمية اللامركزية على أنها "نظام تنظيم الهياكل الإدارية للدولة، تم بموجبه تقسيم السلطة العامة و صنع القرارات مع هيئات الحكم الذاتي الإقليمي والمحلي"³، فهي "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة؛ بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"⁴، بمعنى آخر فإنها أسلوب من أساليب توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية قد تكون منتخبة أو معينة أو مزيج منهما تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية؛ لذا هناك نقاش بين القانونيين والسياسيين عن وجود لامركزية إدارية مطلقة وأخرى نسبية، أم أنها واحدة في كل الأحوال، ويرى مؤيدوا الرأي الأول أن الهيئات المحلية إذا كانت منتخبة بالكامل نكون أمام لا مركزية مطلقة، أما إذا كانت الهيئات المحلية تتكون بشكل مختلط يجمع بين الانتخاب والتعيين لأعضائها فإننا نكون أمام لامركزية إدارية نسبية.

ويراها الأستاذ مسعود شيهوب على "أنها توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الأجهزة المركزية وبين سلطات لامركزية إقليمية أو تشريعية مصلحة مستقلة نسبيا وتخضع لرقابة السلطة المركزية"⁵، فهو يراها هيئات مستقلة نسبيا بحيث تكون لها شخصية معنوية ومنه ذمة مالية مستقلة عن ذمة الدولة، و لها صورتان:

¹ أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته، منشورات زين الحقوقية، العراق، 2013، ص 19.

² محمد محمود الطعمانية، نظم الإدارة المحلية (المفهوم، الفلسفة والأهداف)، مرجع سبق ذكره ص3

³ Décentralisation, Développement encyclopédique sur: <http://www.Larousse.fr/1p1>, consulté le 3/11/2016

⁴ أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته، نفس المرجع، ص ص (30-31)

⁵ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية، مرجع سبق ذكره، ص04

1- اللامركزية الإقليمية : وتسمى أيضا الإدارة المحلية وأحيانا الحكومة المحلية و يقصد بها تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي، وتتحقق بمنح جزء من أراضي الاقليم الشخصية المعنوية وسلطة الاشراف على المرافق المحلية وإدارتها¹. ونميز بين نوعين من اللامركزية الاقليمية:²

أ- اللامركزية التقليدية وهي النظام الإداري المعروف في معظم البلدان، ومنها فرنسا وبريطانيا ومصر .
ب- اللامركزية السياسية: وهي تمثل أقصى درجات اللامركزية وهو أقرب ما يكون إلى الفدرالية، وهو النظام المطبق في ايطاليا واسبانيا ؛ وبموجبه فإن الأقاليم تمارس سلطات تنفيذية وتشريعية وقضائية، ولها نظام أساسي مستقل ينظم السلطة فيها تسهم في اعداده الأقاليم والسلطة المركزية، لكنه لا يصل إلى مرتبة الدستور وهو أعلى من القانون العادي.

2- اللامركزية المرفقية (المصلحية) :عندما يقرر المشرع أن مرفقا من المرافق العامة، كالبريد، الهاتف أو الكهرباء أو المؤسسات الاستشفائية وحتى الجامعية يستحسن أن يدار بالأسلوب اللامركزي، يعطى هذا المرفق الشخصية المعنوية والتنظيم المستقل؛ حتى يتمكن من إدارة شؤونه بحرية و يتبع الأساليب التي تتفق مع طبيعة نشاطه لكي ترتفع كفاءته الإدارية ، و الملاحظ أن اللامركزية المرفقية ظهرت متأخرة مقارنة بالمر فقية الإقليمية في ظل تزايد مهام الدولة و تحولها من دولة حارسة يقتصر دورها على حفظ الأمن و الدفاع و إقامة العدل إلى دولة متدخلة تعمل على تحقيق الرفاهية لمواطنيها من خلال تدخلها في مختلف المجالات؛ و قد أدى تطور دور الدولة إلى زيادة المهام التي تقوم بها، مما أجبرها على توزيع الاختصاصات الإدارية حسب طبيعة الخدمات التي يطلبها المواطنون.

وعلى غرار اللامركزية الإقليمية التي جاءت استجابة لضرورة سياسية تتعلق بإشراك الأفراد في الوظائف العامة من خلال ممثليهم المنتخبين، فإن اللامركزية المرفقية هي تجاوب مع معطيات فنية تخصصية تتمثل في ضرورة تمكين أهل الخبرة و الكفاءة من إدارة هذه المرافق مع قدر كبير من الاستقلالية؛ في حين أن الهيئات اللامركزية الإقليمية تمارس أنشطة مختلفة و تخضع لقانون واحد، هو قانون الإدارة المحلية الذي يركز أساسا على أن يلجأ المشرع إلى وضع معيار عام يوضح بموجبه ما يعتبر اختصاصا محليا ويترك تحديد مضمونه إلى الوحدات المحلية.

¹ وسيم حرب وآخرون، اشكالية الديمقراطية والتنمية في المنطقة العربية، مقارنة اصلاحية في خدمة حكم القانون، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2010، ص35

² وسيم حرب وآخرون، مرجع سبق ذكره ،ص 35

ينطوي نظام اللامركزية الإداري على جانبين: الأول قانوني يتمثل في تفتيت ظاهرة التركيز في ممارسة السلطات العامة في الدولة الحديثة، لا سيما الوظيفة الإدارية عبر تحويل الهيئات المحلية بعض اختصاصات الوظيفة الإدارية، والثاني سياسي، يتمثل فيما تهدف إليه اللامركزية الإدارية، وخصوصا الإقليمية منها، من توسيع لمفهوم الديمقراطية كونها تنقل سلطة اتخاذ القرارات من المركز إلى مجالس محلية منتخبة من قبل سكان المناطق ذاتها، وهكذا يتجسد عمليا مبدأ المشاركة الشعبية في ممارسة السلطة¹.

إن ما يميز الإدارة المحلية عن عدم التركيز الإداري والتي تسمى أيضا باللامركزية، فرغم أنهما يتشابهان في قدرة المروءوس (ممثل السلطة المركزية في الهيئة المحلية) على البت في بعض الأمور دون الرجوع إلى الرئيس الإداري الأعلى، إلا أنهما يختلفان في كون اللامركزية الإدارية تعبر بصراحة عن الإدارة المحلية بينما يمثل عدم التركيز الإداري صورة للمركزية الإدارية، فاستقلال ممثل السلطة المركزية في ظل عدم التركيز الإداري إنما هو استقلال عارض، فهو يمارس مهامه في نطاق السلطة الرئاسية، فالرئيس يحتفظ بكامل سلطته على المروءوس وعلى أعماله.

أما استقلال الهيئات اللامركزية فهو استقلال أصيل مفروض على السلطة المركز وليس لها انتقاص منه²، فعدم التركيز الإداري يقوم على توزيع و تفويض اختصاصات الوظيفة الإدارية داخل سلطة إدارية واحدة و هو ما يختلف مع الإدارة المحلية التي تتعدد معها السلطات الإدارية حيث تتوزع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية من جهة و مجالس محلية منتخبة مستقلة نسبيا من جانب آخر، حتى بالنسبة إلى العقود و القرارات الإدارية تبرم باسم الدولة أما في الإدارة المحلية فإن المجالس المحلية ذاتها هي التي تتخذ القرارات باسمها؛ إن عدم التركيز الإداري يستلزم خضوع الموظف المحلي المروءوس للسلطة الرئاسية لرئيسه و بينما تخضع الإدارة المحلية للوصاية الإدارية.

الفرع الثاني: الإدارة المحلية و الحكم المحلي

يحدد برنامج الأمم المتحدة الحكم المحلي كما يلي³:

يتألف الحكم المحلي من مجموعة من المؤسسات و الآليات، التي تسمح لمواطنيها و مجموعاتهم بتبيان مصالحهم و احتياجاتهم، و تسوية اختلافاتهم وممارسة حقوقهم و واجباتهم على المستوى المحلي ويتطلب

¹ محي الدين القيسي، القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007، ص 28

² خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، دراسة مقارنة، منشأة المعارف الاسكندرية، مصر، دون سنة نشر، ص 61.

³ Gouvernance locale ; www.undp.org/governance/local.htm consulté le 05/09/2016

ذلك شراكة بين مؤسسات الحكم المحلي و منظمات المجتمع المدني و القطاع الخاص بغية تحقيق تنمية محلية، و تسليم الخدمات على نحو يتسم بالتشارك و الشفافية و المساءلة و الانصاف، يتطلب ذلك تمكين الحكومات المحلية من التعامل مع السلطة والموارد وبناء قدراتها حتى تغدو قادرة على العمل كمؤسسات تشاركية سريعة الاستجابة، و مسؤولة عن هموم و احتياجات المواطنين كافة، و في الوقت ذاته تكون مهمته بتعزيز الديمقراطية الشعبية و بتمكين المواطنين و المجتمعات و منظماتها على غرار المنظمات المجتمعية و المنظمات غير الحكومية في المشاركة في الحكم المحلي و عملية التنمية المحلية كشركاء متساوين .

و يعتبر مفهوم الحكم المحلي *Gouvernement Local* من المفاهيم القريبة جدا من مفهوم الإدارة المحلية *Administration Locale*، إلى درجة حدوث جدل واسع بين المفكرين العرب حول التمييز بينهما، و يعود ذلك لكون الكتاب الإنجليز (إنجلترا تعد من الدول الرائدة في تطبيق الحكم المحلي) يستخدمون مصطلحي الإدارة المحلية و الحكم المحلي بشكل مترادف، مما جعل الكتاب العرب يتحدثون عن الحكم المحلي للتعبير عن مفهوم الإدارة المحلية، و في هذا الصدد توجد ثلاث اتجاهات:

أولاً: الاتجاه الذي يفرق بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي

يتحجج أصحابه بأن لفظي الحكم و الإدارة يختلفان في المعنى و أن الإدارة المحلية ذات بعد تنفيذي بينما يتعلق الحكم المحلي بالجوانب السياسية و التقريرية و التوجيهية، و يعتقدون كذلك بأن الإدارة المحلية أسلوب من أساليب اللامركزية الإدارية بينما يعبر الحكم المحلي عن اللامركزية السياسية، و هو ما يعني أنه لا يوجد إلا في الدول المركبة الفدرالية، لكن ما يؤخذ على هذه الحجة خطؤها بين الحكم المحلي كتنظيم إداري و الحكم الاتحادي (على غرار الولايات المتحدة) كنظام سياسي و دستوري، فإنجلترا مثلا دولة بسيطة لكن نظامها الإداري يصنف على أنه حكم محلي، بينما الولايات المتحدة الأمريكية و هي دولة مركبة لم يشر دستورها الاتحادي إلا إلى حكومات الولايات تاركا لهذه الأخيرة وضع الدساتير المحلية، كما يرى أنصار هذا الاتجاه أن الإدارة المحلية خطوة في سبيل الحكم المحلي، بالنظر إلى درجة السلطات والاختصاصات الممنوحة و مدى استقلالية الهيئات المحلية عن الحكومات المركزية، بمعنى أن الهيئات المحلية تتمتع في ظل نظام الإدارة المحلية بدرجة أقل من السلطات و الاستقلالية و الاختصاصات منها في الحكم المحلي، و ينتقد البعض هذا التفسير بكون الدرجة و المدى أمران يرتبطان بالبيئة السياسية و الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية التي تتغير باستمرار في كل دولة؛ فهذا الرأي يفرق بين نظامي الإدارة المحلية و الحكم المحلي

حسب الكم و ليس حسب الكيف، في حين أنه ليس هناك تدرج في إتباع نظام الحكم المحلي بل هناك صور من النظام، تطبق كل دولة ما يناسب ظروفها.¹

ثانيا: الاتجاه الذي يطابق بين نظامي الإدارة المحلية و الحكم المحلي

يرى أنصاره بأن نظامي الإدارة المحلية و الحكم المحلي مترادفان لأنهما لا يتضمنان الإطار التشريعي حتى في الدول الفدرالية، و حتى و إن وجدت اختصاصات تشريعية فهي محدودة تقوم على التفويض.²

ثالثا:الاتجاه الذي يطرح مفاهيم بديلة

موضوع الحكم المحلي عادة ما يدرس في مادة القانون الدستوري، بينما تدرس الإدارة المحلية في مادة القانون الإداري؛ من جانب آخر فإن اختصاصات الهيئات المحلية في ظل الإدارة المحلية يحددها البرلمان أما اختصاصاتها في ظل الحكم المحلي فيحدده الدستور الاتحادي، و هو ما ينعكس على الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على الهيئات المحلية عكس الدولة الاتحادية التي لا تمارسها على الوحدات المكونة لها، أما على المستوى الميداني، تطلق بعض الدول على نظمها المحلية تسمية الإدارة المحلية رغم وجود مجالس محلية منتخبة تمثل المواطنين المحليين، بينما تدعي دول أخرى تطبيقها لنظام الحكم المحلي رغم تشابه تنظيمه الإداري مع الإدارة المحلية، بل قد تكون الهيئات المحلية فيها أقل استقلالية و اختصاصا و يمكن التمييز بين المفهومين من خلال المعايير التالية³:

- **معيار السلطة :** يشار إلى اللامركزية الإقليمية بأنها إدارة محلية إذا حددت الصلاحيات الممنوحة للهيئات المحلية بما يمنعها من ممارسة صلاحيات جديدة دون الرجوع إلى الحكومة المركزية، بينما تعتبر اللامركزية الإقليمية حكما محليا إذا تم منح الهيئات المحلية سلطات واسعة في تسيير الشأن المحلي.
- **معيار شكل الدولة:** فتطبيق اللامركزية الإقليمية في الدول الفدرالية المركبة يجعلها حكما محليا، بينما يمكن تطبيق الإدارة المحلية في الدول المركبة و البسيطة على حد سواء.
- **معيار الانتخاب:** فتعيين أعضاء المجالس المحلية عبر الانتخاب فقط يجعل النظام الإداري حكما محليا، بينما يؤدي المزج بين أسلوبي التعيين و الانتخاب في تكوين المجالس المحلية إلى جعل النظام الإداري إدارة محلية

¹محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية ومقارنة)، عمان، 2009، ص55

²أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية الحديثة، نفس المرجع السابق، ص 40.

³أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية الحديثة، نفس المرجع السابق، ص43.

- **معيار الاختصاص:** لأن أصالة الاختصاصات الممنوحة قانونا للهيئات المحلية تجعلها خاضعة لنظام الحكم المحلي، أما تفويضها من السلطة المركزية فقط لممارسة بعض الصلاحيات يجعلها تدرج ضمن الإدارة المحلية، و يمكن اعتبار الحكم المحلي أحد صور اللامركزية السياسية، مع تزويد الهيئات المحلية بالسلطات الإدارية و التشريعية و القضائية مع توزيع السيادة بين الدولة الاتحادية و الوحدات الإقليمية.

ولقد لخص أيمن عودة في الجدول الموالي معايير التمييز بينهما، من حيث النشأة، التنظيم الإداري الذي ترتبط به، الوظائف التي يقوم بها كل من النظامين، وثبات اختصاصاتهما من عدمها، شكل الرقابة المطبقة عليهما، وأخيرا القوانين التي تتحكم فيهما.

جدول رقم (2-2): معايير التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي

أوجه الاختلاف	الإدارة المحلية	الحكم المحلي
النشأة	بموجب القانون	بموجب الدستور
الارتباط	ترتبط بالتنظيم الإداري للدولة وبذلك تعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري	يرتبط بشكل الدولة ، ويعتبر أسلوب من أساليب التنظيم السياسي
الوظيفة	تمارس جزء من وظيفة الدولة الإدارية فقط	يمارس وظائف تنفيذية ،تشريعية وقضائية
المواطن	تتواجد في ظل الدولة والسلطة المركبة	يتواجد فقط في الدولة المركبة
مدى ثبات الاختصاص	اختصاصاتها قابلة للتغيير زيادة أو نقصانا كونها تتحدد بموجب التشريعات العادية في الدولة	اختصاصاته تتمتع بدرجة من الثبات كونها محددة بموجب الدستور
الرقابة	تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية	تمارس عليها رقابة غير مباشرة من قبل السلطة المركزية
القوانين المطبقة	تخضع لجميع القوانين السارية المفعول في الدولة	يخضع لقوانين صادرة عن السلطة التشريعية

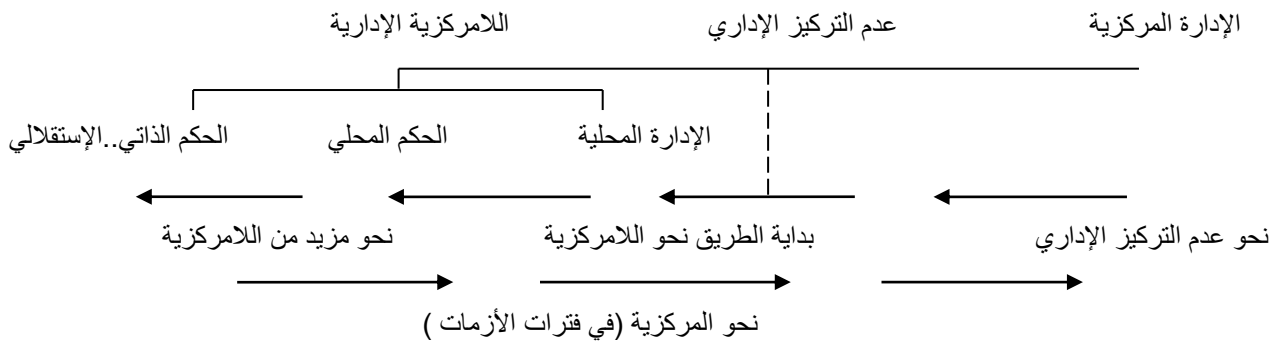
المصدر: أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية الحديثة، نفس المرجع، ص44.

نلاحظ من خلال الجدول أن نشأة الإدارة المحلية تنشأ بموجب القانون بينما الحكم المحلي ينشأ بموجب الدستور، مما يجعله يندرج ضمن النظم السياسية بينما الإدارة المحلية تعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، كما نجد الوظائف فيه متعددة من تنفيذية، تشريعية وقضائية إلا أن التخصصات ثابتة على العموم

لأنها تحدد بموجب الدستور، على عكس الإدارة المحلية التي تمارس جزء من وظيفة الدولة الإدارية فقط، واختصاصاتها قابلة للتغيير لأنها تتحدد بموجب التشريعات العادية، فهي تخضع لجميع القوانين السارية المفعول في الدولة، أما الحكم المحلي فإنه يخضع لقوانين السلطة التشريعية وتمارس عليه رقابة غير مباشرة من السلطة المركزية، بينما الإدارة المحلية تخضع لرقابة وإشراف هذه السلطة .

يمكن تلخيص كل ما سبق ذكره بخصوص التشابهات و الاختلافات الموجودة بين الإدارة المحلية و الأنظمة الإدارية الأخرى من خلال الشكل التالي.

الشكل رقم (2-1): العلاقة بين المفاهيم المرتبطة بأنظمة الإدارة المحلية



المصدر: بطارنة سليمان سليم، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية: تطبيقات في ضوء النظرية العامة للإدارة المحلية، الإدارة العامة، العدد 72، 1991، ص44.

مما سبق يعرف الحكم المحلي بأنه " توزيع السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين أجهزة السلطة المركزية في العاصمة وبين وحدات الأقاليم، وهو بهذا الشكل يأخذ طابعاً سياسياً ودستورياً، وبأنه أيضاً فرع من فروع الإدارة العامة للدولة يهتم بالمشاركة في إدارة الشؤون العامة في كل إقليم بمعرفة ممثلين عن المجتمع المحلي، وأنه رغم رقابة الحكومة المركزية إلا أن هيئات الحكم المحلي تتمتع بقدر مقبول من مسؤولية إدارة الخدمات والمشروعات ولها سلطات تقريرية واسعة.

المبحث الثاني: ماهية الحوكمة المحلية

الحوكمة معنية بتفاعل المجتمعات والمؤسسات المدنية المحلية في تحمل المسؤولية والمشاركة في رسم السياسات العامة، فهي تلعب دورا هاما ومصيريا في بناء الثقة وفي تصميم الاهتمامات ووجهات النظر المحلية، فزاد الاهتمام بكل ما هو محلي أو نقول اقليمى بشكل أوسع وأعطى ما يسمى بالحوكمة المحلية (الحوكمة الاقليمية)، لذا ارتأينا أن نعطي صورة عن أهمية الاقليم وماهي علاقته بالحوكمة.

المطلب الأول: الإقليم وعلاقته بالحوكمة المحلية.

يرتكز البحث في الحوكمة المحلية على عدد كبير من المقاربات النظرية، فنجد بيففل وسالوسيتPfeffel و Salancit صاحباً نظرية الاعتماد على الموارد، بينما أهمية اعتماد المنظمة على الموارد الأولية، رأس المال، والعمل والتجهيزات التي توفرها البيئة لها، هذا الارتباط يعطي للبيئة القدرة على الزام المنظمات باتباع آليات تنظيمية فعالة تضمن لها البقاء؛ وعليه عدم تطبيق مبادئ الحوكمة سيكون عائقا أمام إنشاء شركات أخرى، وهذا بدوره سيؤدي إلى عدم تطور عرض المرافق العامة المحلية¹.

دعت هذه المقاربة إلى التفكير في إعطاء أهمية أكبر للإقليم الذي يلعب دورا لا يستهان به في جذب الاستثمارات والتي تسعى إلى تقليص تكاليف المعاملات، والتي أصبحت ضرورية بالنسبة إلى المنظمة المحلية والتي تفضل التعاون والربط بين السياسات المحلية وتقليص المخاطرة، فكيف اكتسب الإقليم هذه الأهمية؟

الفرع الأول: مفهوم الاقليم

أولاً: تعريف الإقليم

الإقليم هو ذلك المكان الذي تتفاعل فيه الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية، المكان الذي يتعايش فيه مختلف الأطراف الفاعلة من عمومية، خاصة ومجتمع مدني، حيث أصبح الإقليم الطرف الأساسي (Acteur-clé) في تجسيد معايير الحوكمة، وإعادة التفكير في الحوكمة المحلية، كونه مكان لممارسة المشاركة وتمييز التعقيدات الناجمة.

¹Lamia El_Hijriep Bouzoubaa, opcit. PP(50-62)

الإقليم إذن يعرف بأنه مساحة من ارض يعيش عليها مجموعة من الأفراد من نفس الجنس، يكون منظم في اطار هياكل اجتماعية، تنمو للاستجابة لمطالبين متكاملين¹:

- **تعظيم التبادل Maximisation des interactions**: ويكون بمضاعفة العقود، التعاون بين الأفراد في كل ما يخص حياتهم اليومية (المسكن، الطعام، حماية الشاب....الخ).
- **الاستخدام الأمثل للمكان utilisation optimale de l'espace** : مراعاة التوزيع الجيد لأفراد المجتمع لتمكينهم من الاستئفاع بالموارد النادرة التي تتواجد في اقليمهم.

هذان الشرطين مرتبطين بدورهما بتحديد أهداف نظرية تكاليف المعاملات لوليامسون، وكذا نموذج اتخاذ القرار كآلية تحدد توزيع الموارد في علوم التسيير.

ثانيا: تطور استخدامات الإقليم

الإقليم ولزمن قريب لم يعتبر كمتغيرة شارحة للتوازنات، فالاقتصاديون رغم أنهم يرونه أنه يضفي واقعية للنماذج، لكن لا يساهم في فهم الظواهر الاقتصادية، ولكن بتطور التحليل المكاني (analyse spatiale)، ونماذج تركز المؤسسات Modèles de localisation des firmes أصبح يؤخذ بعين الاعتبار في العلوم الاقتصادية، فمفهوم الإقليم لم يستخدم في هذا المجال إلا مع أعمال مارشال Marchall ومؤخرا مع بيرو Perroux، وكذا مع كروكمان وارثر Krugman et Arthir 1995 والذان أعطيا أهمية كبيرة للاقتصاد الجغرافي l'économie géographique من هذه الزاوية يعتبر الإقليم اطار جغرافي محدود يسمح بخلق ديناميكية تعتمد على هيكلية إقليم المؤسسات كفاعلين استراتيجيين، فيما يرى الاجتماعيون انه العنصر الذي تتجدد فيه لعبة التبادل والتعاون بين جميع الأطراف الفاعلة في المجتمع، وبذلك يكون حقل التطبيق قد توسع إلى خارج المؤسسات بل يتعدى إلى معادلة تنظيمية للإقليم، واعتبرت نظرية المنظمات الإقليم همزة وصل تربط بين الأطراف الفاعلة والمؤسسات، وهذا ما ذهب إليه تونيغ (Thoenig) والذي قدم الأقاليم من زاوية سوسيولوجية المنظمات، فهو يرى أن المحلي وحدة إقليمية محددة تصبح طرفا مستقلا وفاعلا يشارك في التنظيم الاجتماعي رفقة الهيئات المركزية والتي تعتبر طرفا كأى طرف آخر له الحق في اتخاذ القرار والاختيارات².

¹ Lamia El_Hijriep Bouzoubaa, opcit. P52

² Lamia El_Hijriep Bouzoubaa, opcit. P54

إن التحدث عن الإقليم، يدعونا إلى اعطاء نظرة الجغرافيين له، حيث كانت أول مقارنة لفيدال دولابلاش (Vidal De La Blache 1905)، الذي اعتبره عنصر للتحليل الجهوي (Analyse régionale) ، مصدره تجميع المعطيات الطبيعية، والتأثيرات البشرية عبر الزمن ومن هذا المنظور يعتبر الإقليم مكان مادي أين المميزات الفيزيائية والتاريخية لا يجب تجاهلها، حيث أن مفهوم الفضاء المعاش (espace vécu) هو محور التحليل، المقصود منه ذلك التحكم الذي يتمتع به كل طرف فاعل في بيئته، إن كل هذه الرؤى تتجه نحو تحليل أكثر منه محلي للإقليم بهدف حصر مفهوم التنمية.

ثالثا: معاني أخرى للإقليم¹

الإقليم قد يشمل ملامح متشابهة للعمران (le bâti) والذي يعبر عن تطور ثقافي عبر القرون، يكسبه شخصية جماعية (identité collective)، هذه الأخيرة ترسم عند الإجابة على مجموعة من التساؤلات: من أنت؟ ما هو الشيء الذي يجمعكم؟ ما الذي يميزكم عن السكان المجاورين؟ الإقليم إذن هو مكان نحتويه ويحوي، وبالتالي فهو يساهم في تكوين شخصيتنا، من هذا المنطلق اذا كان المكان يحوي ذكريات، الإقليم قد يعتمد على التلاعب بالذاكرة (manipulation de la mémoire) للوصول إلى أهداف ايدولوجية وسياسية*، الإقليم يتكون بتفاعل السياسة والاقتصاد، فمثلا الأرياف تتواجد في أماكن معينة، لكن لضرورة اقتصادية قد تتحول إلى مناطق صناعية، بينما تتدخل السياسة لتشجيع أو عرقلة التطورات الاقتصادية لتفضيل مدن على حساب أخرى.

الإقليم أيضا مركبة من مركبات الدولة إلى جانب السكان والسيادة، بحيث يعبر عن ذلك المكان الذي تبنى عليه الثروة، الأنشطة، والشخصية.

نستنتج من كل مما سبق أن الإقليم هو مكان له حدود والذي يحوي ذلك الإحساس بالانتماء والذي يميزه عن الأقاليم الأخرى، والمواطن يمكن أن يعبر عن إحساس بالانتماء إلى فضاءات مختلفة بحسب اهتماماته وانشغالاته، فعلى المستوى المحلي (البلدية) تنشأ علاقات الجيرة، على مستوى المقاطعة نتحدث عن تلائم شبكات العمل والحياة الخاصة، أما في المنطقة فالاهتمام ينصب على المستوى التنظيمي والعملية يخص جماعة فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية، الثقافية، التكوين، البيئة.....الخ) وأخيرا الإقليم الوطني والذي يجمع جميع سكان الوطن.

¹ Lamia El_Hijriep Bouzoubaa, opcit. P57

* L'espace est un enjeu de pouvoir tandis que le territoire est un produit du pouvoir

الفرع الثاني: الإقليم كحقل عملي للحوكمة المحلية

إن التطور الذي عرفه مفهوم التنمية المحلية والإقليمية، جعل من الإقليم مكونا اجتماعيا دائما (Construit social permanent)، يتكون بفضل علاقات مستدامة قريبة جغرافيا والتي تطورت بتعدد الأطراف الفاعلة، والتي مع الزمن تتظافر جهودها لسن معايير مشتركة رغم تباعد المصالح، فالإقليم يعتبر شكلا من أشكال الترابط لتكوين جماعات والتي بدورها تعتبر مصدر لخلق القيمة، وبزوغ موارد جديدة¹.(Emergence de nouvelles ressources).

هذا الإقليم المنفتح والمتداخل مع مجموعة الفضاءات، والذي يؤثر ويتأثر بها، تجعل من حدوده لا تتحدد بالمحيط السياسي، الإداري، ولا بنظام إنتاجي وطني، بل تتحدد بمكان الإنتاج، المفاوضة والاشتراك في مستقبل جماعي، أين أصبح الترابط والتفاوض عنصرين ضروريين لتطوير الإقليم، وهذا بتحقيق الأهداف المرجوة.

الحوكمة المحلية تستجيب لهذه التطورات التنظيمية، والتي تعتمد على مجموعة من الاعتبارات الاقتصادية، الاجتماعية، الرسمية وغير الرسمية، تعدد الفاعلين وهذا بالحفاظ على الديناميكية والمرونة، أين التناسق وتطور الإقليم يؤدي بالضرورة إلى تكوين منظمة قريبة تضمن ديمومتها وتنظيمها، فماذا نقصد بها؟

أولا: تعريف الحوكمة المحلية

جاء مصطلح الحوكمة كبديل لمفهوم السياسات العامة، والتي تجعل من الدولة الفاعل الوحيد لإعداد البرامج التنموية، بينما الحوكمة تدخل جميع المتعاملين المحليين، إن اقتراحه كبديل كان بسبب النقائص التي ظهرت كون تحليل السياسات في تحديد هذه البرامج العمومية تؤكد على مسألة مركزية الدولة.

ظهر مصطلح الحوكمة المحلية (الإقليمية)، منذ أكثر من قرن عند الاقتصاديين الذين طوروا فكرة الحوكمة المؤسساتية، ونقلوها إلى العلوم السياسية في ثمانينات القرن الماضي للتمييز بين مختلف أساليب الحكم، إن هذا الانتقال كان سلسا كون أن الحوكمة المحلية تتقاطع مع حوكمة الشركات وكل الأسئلة والأجوبة التي تطرح في شركات المساهمة هي نفسها التي تصادفنا في تسيير الشؤون المحلية، بحيث أن الدراسات التطبيقية تبين أن تطبيق الحوكمة في المنظمات الحكومية، يوضح ذلك التوجه نحو زيادة العمل في اطار علاقة الوكالة، واقترح سبيلر (SPILLER 1990) ميادين تطبيق نظرية الوكالة في السوق السياسية على حد تعبيره، بحيث يأخذ بعين

¹ Lamia El_Hijriep Bouzoubaa, opcit. P61

الاعتبار متعاملين مختلفين، كالعلاقات بين المنتخبين والمنتخبين (ELECTEUR-ELUS)، يمكن إدراجهم ضمن مشاكل الوكالة المتعددة، والراجعة أساسا إلى نقص المعلومة الذي يميز سيرورة العملية الانتخابية، لكن نظرية الوكالة لا يمكن لوحدتها أن تكون مرجعا للآطار النظري للحوكمة المحلية.¹

تضمن الإعلان الذي صدر عن الاتحاد الدولي لإدارة المدن الذي عقد في صوفيا من 9 إلى 12 ديسمبر 1996 و الذي جاء تحت عنوان Declaration of local governance أن نظام الحوكمة المحلية يجب أن يتضمن ما يلي:²

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

و يعتبر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن الحوكمة المحلية هي " مجموع العمليات التي يتم من خلالها اتخاذ القرارات و رسم السياسات العامة و تطبيقها، وهي نتيجة التفاعلات و العلاقات الشبكية بين مختلف الفواعل الاجتماعيين (الحكومة و و القطاع الخاص و المجتمع المدني) التي تنطوي على المساومات التي من خلالها يتقرر من يقدم الخدمات المحلية و الزمن و الطريقة التي تتم بها تسيير الشؤون المحلية، و عليه فالحوكمة المحلية أشمل من الحكومة لأنها تتعلق بكيفية التخطيط و إدارة الخدمات و تنظيمها في إطار النظم السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية.³

يرى Merrien François Xavier " أن الحوكمة المحلية تتعلق بشكل جديد من الحكم؛ بحيث أن الأعوان باختلاف طبيعتهم وكذلك المؤسسات العمومية، تشارك بعضها البعض وتجعل مواردها وقدراتها وخبراتها تخلق تحالفا خاصا للفعل القائم على تقاسم المسؤوليات."

كما يعتقد أنور شاه Anwar Shah أن الحوكمة المحلية لا تقتصر فقط على توفير الخدمات المحلية و إنما تستلزم أيضا الحفاظ على الحريات و الحقوق الأساسية للسكان المحليين عبر توفير البيئة المناسبة للمشاركة الديمقراطية و الحوار المدني الفعال و تسيير السوق المحلية و تحقيق التنمية المحلية المستدامة من أجل

¹ Giroux et Ders, théorie de l'agence, , 1991, p2.

² بومدين طاشمة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية، مجلة التواصل، عدد 26_06_2010، جامعة باجي مختار، ص30، موجود على الموقع <http://www.univ-annaba.org/attachement/120.maka12.pdf>

³ Georg Lutz, Wolf Linder, Structures traditionnelles dans la gouvernance locale pour le développement local, Berne Suisse, Mai 2004, p19 tiré de <http://www.und.org/gouvernance/> locale :htm, le 03-11-2015

زيادة رفاهية السكان، و يقترح الباحث التعريف التالي للحوكمة المحلية كتعريف إجرائي: "الحوكمة المحلية هي مجموعة الآليات والعمليات و العلاقات و المؤسسات على المستوى المحلي، و التي من خلالها يستطيع الأفراد و الجماعات التعبير عن مصالحهم و ممارسة حقوقهم و واجباتهم و الحوار فيما بينهم بما يدعم الديمقراطية التشاركية".¹

من المنظور الاقتصادي، مفهوم الحوكمة المحلية هي آلية ربط بين مختلف الأطراف الفاعلة من أجل تنظيم النشاط الاقتصادي، فمن خلال هذه العلاقات تتجسد الحوكمة الجيدة، أين كل من الإقليم والنظام الإنتاجي والمجتمع المحلي يتفاعلون لتحقيق التنمية السياسية، الاجتماعية والاقتصادية.

التيار النيوكلاسيكي يعتبر الحوكمة المحلية جزء من الحوكمة الوطنية بحيث يعرفها على أنها الطريقة التي تمارس بها السلطة على المستوى المحلي لتسيير الموارد الاقتصادية والاجتماعية لبلد في طريق النمو، معتمدة في ذلك على الإقتصاد المؤسسي المطبق في الولايات المتحدة الأمريكية، أين الحوكمة كانت تدعو إلى التقليل من تكاليف المعاملات، التيار الاجتماعي يعتبر الحوكمة المحلية كمجموعة من التفاعلات المؤسسية بين المجتمع المدني، الدولة والسوق، هذا التعريف يبين انتقال طرق عمل المنظمات العمومية إلى شبكة من الفاعلين تكون أوسع من رقعة الفاعلين التقليديين المتمثلين في الدولة، السلطات المحلية والمنتخبين المحليين، بل الحوكمة المحلية تتجسد في التفاعل الحاصل بين المجتمع المدني والسلطة العامة.²

على خلاف النظرية الرأسمالية، أعطى ايم EME بعدا آخر للحوكمة المحلية فهو يرجع ظهور هذا المفهوم إلى نماذج إصلاح السلطات والقرار السياسي في المجتمع، لتحقيق الصالح العام، هذا التعريف هو تأكيد على ضرورة توزيع السلطة بالاعتماد على الديمقراطية التشاركية، فالحوكمة تدعو إلى إرساء قواعد وقيم جديدة للعمل العمومي في المجتمعات المحلية، أين نظام الحكم يركز على ممارسة حق مشاركة الأفراد والجمعيات في الأعمال المحلية، لذا الحوكمة المحلية لن تتجسد إلا بوجود اللامركزية الفعلية، فهي بذلك وجه آخر للعصرنة من خلال التمثيل وممارسة السلطة والتي كانت في السابق تعتمد على المركزية والهرمية.³

¹Lamia El Hijri ep Bouzoubaa, " Gouvernance et stratégie territoriales, le rôle des acteurs dans la gestion de leur territoire", op_cit, page64

²Echakoundi M, Le role de la gouvernance locale dans la réalisation de l'initiative nationale de développement humain au maroc, Revue marocaine d'audit et de développement n°22, 2006, p117.

³ EME-B, Gouvernance territoriale et mouvement d'économie sociale et solidaire in économie sociale et territoire", Revue Interne de l'économie sociale", RCCMA, 2005, n°296, pp (42-55).

ثانيا: البعد النظري للحوكمة المحلية.

إن التعرض لبعض المقاربات النظرية يهدف إلى تقديم اطار تحليلي لإشكالياتنا، من خلال الربط بين مختلف المفاهيم المرتبطة بها.

1- **النظرية التعاقدية Théorie Contractuelle**: ونجدها مرتبطة ارتباط وثيق بالحوكمة المحلية، بحيث تكون ما يسمى بالاقتصاد السياسي الذي يوفق بين الفعالية، العدالة الاجتماعية والديمقراطية، هذه النظرية الاجتماعية في أساسها، انتقلت إلى التطبيق في الميدان الاقتصادي وبالأخص التسييري منه، بإدخال مفهوم جديد هو إرساء سلوكيات الأفراد، فالأساس في أية اتفاقية هو الربط بين السلوكات وليس محتوى الاتفاقية (الشكل أهم من المضمون)، فهي تطبق بطريقة تلقائية بالنقيد بما يقوم به الآخرون، وترتكز على التوقعات وتبادل السلوكات بين الأفراد من نفس المجتمع، ويتولد بذلك معنى المصلحة العامة التي تدفعهم إلى تنظيم سلوكياتهم ضمن مجموعة من القواعد.

ترفض هذه النظرية أن يكون السوق المنسق الوحيد في العمل الاقتصادي، بل التنسيق يمر أيضا من القواعد والمنظمات التي تجمع بين كل الأفراد، فهي نظرية تهدف إلى تشجيع استرجاع الأفراد لمكانتهم، بحيث هؤلاء ينتمون إلى (العائلة، المؤسسة، الجمعية...الخ).

ترتكز هذه النظرية على فريضيتين:

-رشادة محدودة

-عدم التأكد من البيئة.

فحسب سيمون H.A. Simon، الأفراد يتمتعون بالعقلانية، لكنها محدودة بسبب قدراتهم المعرفية، رغم ولوج هؤلاء إلى المعلومة، الا أنهم لن يتمكنوا من معالجتها، شرحها وكذا تخزينها، فيكتفون بمستوى معين من المنفعة، لكن التنسيق بين الأفراد لإنجاز سلعة أو خدمة يقلل من حالة عدم التأكد مما سيكون عليه سلوك الآخرين في المستقبل، وبالتالي إرساء الثقة ومنه تحسين الفعالية في العمل.

الاتفاقيات إذن هي نماذج سلوكية، ما يعني أن الامتثال لها ليس ميكانيكي، لكن لها أدوات تزيد من مقدرة العمل الفردي من خلال المرور إلى علاقة تفاهمية تسمح بإقرار اقتصاد المعرفة، فيكون قد تعدى نقائصه لأنه سيعتمد على معرفة الآخرين، لهذا نقول أن الإتفاق جهاز جماعي (Dispositif Collectif)

2- نظرية الاعتماد على الموارد: La théorie de la dépendance envers les ressources

جاء بها كل من Pflafer et Salanciv حيث يعتبران أن المنظمة كيان اجتماعي تنشأ انطلاقاً من محيطها، فكل نظام يكون ضمن علاقات تبعية مع محيطه، بالنسبة إليهما المنظمة التي تريد البقاء لابد من أن تؤسس معاملات مستقرة (transactions stables) مع محيطها من أجل الحصول على الموارد التي تحتاجها، في هذه النقطة يمكن الإشارة إلى نظرية تكاليف المعاملات (théorie des couts de transaction)، والتي تهدف إلى فهم المعاملات التي تحدث في البيئة الداخلية والخارجية للمنظمة، انطلقت هذه النظرية من الاشكالية التي طرحها R-COASE في سنة 1937 أن بروز أي مؤسسة يكون بوجود تكاليف الصفقة أو المعاملات، كتكاليف البحث عن المعلومة كمورد جوهري، وتكاليف المفاوضات، وتكاليف إعداد العقد... إلخ، في سنة 1975 توسع ويليامسون (Williamson) في هذه النظرية، إذ أشار أن تكاليف المعاملات مرتبطة بدرجة التعقد وعدم اليقين في المحيط، وأيضاً في بعض العوامل الانسانية مثل العقلانية المحدودة للقرارات وسلوك الأفراد الإنتهازية، واشتق ويليامسون مفهوم الحوكمة الهيكلية (notion de la gouvernance structurée) التي تركز على مفهوم الصفقة، إذ يعرفها مثل هيكل يتحكم في الصفقات التي تحدث بين المؤسسة ومسييرها، في سنة 1991 عرض تصنيفاً لهيكل الحوكمة، حيث كما رأينا أن آلياتها مرتبطة بالسوق والتسلسل الهرمي.

وظهرت نظرية الخيارات العمومية Choix Publics التي تعتبر أن الحوكمة وسيلة تلعب دوراً فعالاً في تقليص تكاليف المعاملات، وبالتالي الزيادة في فعالية المنظمات، هذه النظرية استخلصت من نظريات الحوكمة في المؤسسة (التقليل من تضارب المصالح، ديمقراطية اتخاذ القرار ومشاركة المساهمين).¹

3- نظرية الإبداع Théorie Hétérodoxe :

ينظر إلى الحوكمة على أنها عمل جماعي، الطريقة التسييرية التي ينتهجها المجتمع في المستقبل، إذ أن هذه المقاربة تأخذ كل المقاربات الحالية التي تطرقت إلى التنمية المحلية، أين يلعب المجتمع المدني دوراً مهماً، فكل القوى الحية تتشارك، تتضامن لإنشاء مشاريع تنموية تضمن ديمومتها في اقليم، يعطي له اسم الوسط الإبداعي (Milieu innovateur)، حيث يعتبر كمتغيرة ديناميكية.

¹Charreau-G, Le gouvernement des entreprises, corporate governance, théorie et faits", économica, paris, 1997, P540,

4- **النظرية السياسية:** تعتبر الحوكمة كحقيقة جديدة للحكم، وإعادة هيكلة العمل العمومي أو الدولة، بالاعتماد على عنصرين هما الفعالية والمشاركة أين الإقليم هو كيان اجتماعي يجمع بين مختلف نماذج التنسيق بين فاعلين قريبين جغرافيا لحل مشكلة أو أكثر، أي لإنجاز مشروع إنمائي جماعي، هذا التقارب بين مختلف المنظمات والفاعلين المتواجدين في نفس الإقليم، سيسمح بتقليل تضارب المصالح وحالة عدم التأكد التي يتسم بها العمل الجماعي؛ فكرة التقارب جاءت لأول مرة في مقال سنة 1993 لكل من Lung،Colletis،Ballet الذين اعتبروا الإقليم، دائما موجود ويزخر بموارد عديدة، وركزوا على فكرة العقلانية، الثقة، في تسيير الأحياء، أين اعتبروا الحي مركز تحليلهم، وطرحوا مسألة حيوية الإقليم (Viabilité du territoire) والتي يقصدون بها قدرته على خلق وإعادة الموارد.¹

ثالثا: أطراف الحوكمة المحلية ومقوماتها

1- الأطراف الأساسية للحوكمة المحلية:

تفرض الحوكمة المحلية جملة من العلاقات المتداخلة والمتآزرة بين مجموعة من الأطراف المتمثلين في الأعران العموميون، الخواص، المنظمات الجمعوية، و المواطنين، مما يفرض لا مركزية حقيقية لسلطات الدولة بإتجاه الجماعات المحلية و لا تركز إداري للخدمات، و تتمثل مختلف هذه الأطراف فيمايلي:²

أ- **الدولة والمؤسسات الرسمية:** على الدولة أن توفر الإطار التشريعي الملائم الذي يسمح بالمشاركة، سواء القوانين التي تسمح بتشكيل المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني ولا تقمعهما ، أو إعطاء صلاحيات إدارية ومالية مناسبة لهيئات الإدارة المحلية لتقوم بوظائفها، إلى خلق الأطر الحوارية بين جميع هذه الأطراف.

ب- **السلطات المحلية:** يجب أن تعمل على إشراك المواطنين وذلك عبر اللجان الرسمية وعبر اللقاءات الدورية، كما أن عليها أن تكون أكثر شفافية في نشر المعلومات وميزانياتها ومشاريعها، وإشراك المواطنين في تحديد الحاجات وتحديد الأولويات عبر الإستفتاءات، كما أنه يقع عليها عبء العمل على إشراك الهيئات المحلية ومنظمات المجتمع المدني في المشاريع المحلية لتتلاقى المصالح وعدم تعارضها، ولبناء الثقة بين السلطة المحلية وهيئات المجتمع المدني، فالإدارة المحلية تعتبر أساسية في إنشاء وإدامة الحوكمة التي تتجاوب مع اهتمامات المواطنين مثلما تعمل على إدامة العملية الديمقراطية، وإيجاد التوازن المناسب بين توجيهات الحكومات المركزية والحرص على الأخذ باهتمامات الكثيرين من واضعي السياسات.

¹Pecqueur B, Zimmermann J_B, Economie de proximité, Hermès, Paris, 2004, P264.

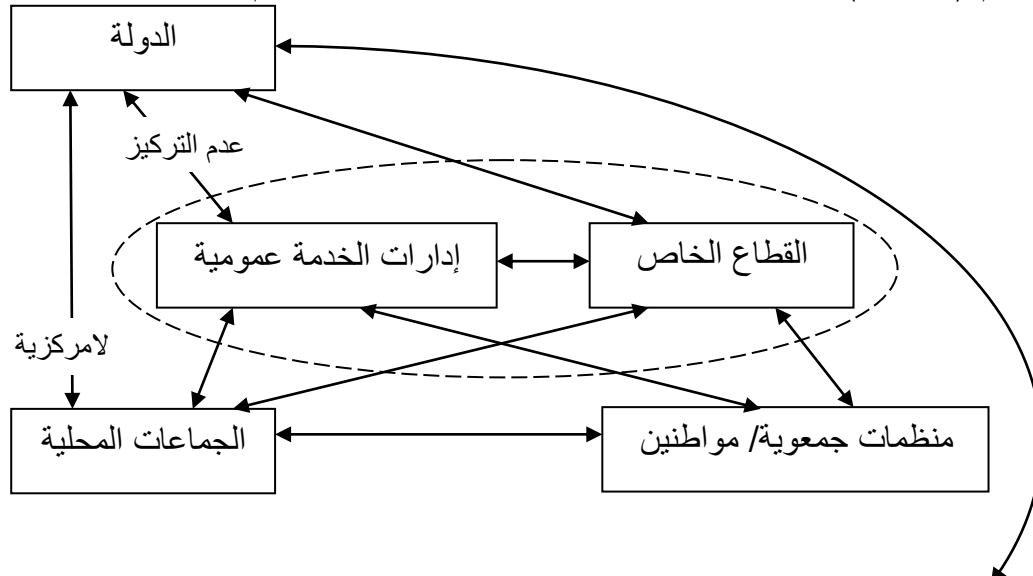
² عقون سعاد، مراقبة التسيير نظام لتفعيل حوكمة الجماعات الإقليمية و تحسين قيادة أداؤها، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، العدد الإقتصادي 19، المجلد الثاني، جامعة زيان عاشور بالجلفة، 2014، ص ص (262-263).

ج- **المجتمع المدني**: هيكل المنظمات غير الحكومية التي لا تسعى للربح، ولا تهدف للوصول إلى السلطة، والتي تكون العضوية فيها مفتوحة لكل المواطنين بدون تمييز، وتعد منظمات المجتمع المدني بمثابة قنوات لمشاركة الناس في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية وتنظيمهم لأنفسهم في شكل جماعات أكثر قوة للتأثير على السياسات العامة والوصول إلى الموارد العامة وبخاصة من أجل الفقراء، ويمكن أن تفرض تلك المنظمات كوابح وضوابط على سلطة الحكومة وأن ترصد الإساءات الإجتماعية كما أنها تتيح للناس فرصاً لتطوير قدراتهم وتحسين مستوى معيشتهم.

د- **القطاع الخاص**: يشمل القطاع الخاص كل المشاريع الخاصة غير المملوكة من الدولة في مختلف القطاعات الصناعة والزراعة والتجارة والخدمات..مثل المصارف الخاصة ووسائل الإعلام الخاصة وغيرها، و الكفيلة بتحقيق بعض المشاريع التنموية.

الشكل الموالي يبين ذلك التفاعل الموجود بين كل الأطراف الفاعلة:

الشكل رقم (2-2-1) : التفاعلات المتآزرة لمختلف الأعوان وفق مفهوم الحوكمة المحلية



المصدر: عقون سعاد، مراقبة التسيير نظام لتفعيل حوكمة الجماعات الإقليمية و تحسين قيادة أدائها، نفس المصدر، ص263

يوضح الشكل السابق العلاقات المتداخلة بين مختلف الفاعلين، فالدولة تمنح السلطة للجماعات المحلية من خلال تجسيد اللامركزية، بينما تخول بعض المسؤوليات للإدارات العمومية؛ كما نجد أن هناك علاقات متبادلة بين كل من الدولة، القطاع الخاص، الجماعات المحلية و الإدارات العمومية وكذا المجتمع المدني؛ فالحوكمة المحلية هو هذا التفاعل بين كل الأعوان.

2- مقومات الحوكمة المحلية:

يجب أن تفي الحوكمة المحلية بشروط محددة حتى يمكن إعتبارها حوكمة جيدة و هي:¹

- الشرعية : la légitimité : يجب ان يقبل المسيرين قرارات السلطات المُسيرة بإعتبارها شرعية.
- المشاركة: inclusion sociale / Participation : ضرورة وجود المشاركة الإجتماعية، اي أن تكون القرارات السياسية ممثلة للأغلبية، مع تحقيق العدالة الإجتماعية، مع حتمية الإستماع لأصوات من هم أكثر فقرا و ضعفا.
- سلطة القانون: autorité de la loi يجب إحترام حقوق الإنسان و تطبيق سلطة القانون على الجميع و تقسيم السلطات.
- الإستجابة، المسؤولية، و الشفافية: réactivité et responsabilité,transparence يجب أن تكون الحوكمة المحلية حساسة مسؤولة و شفافة، و ان يكون المسؤولون خاضعين للمساءلة، بمعنى إمكانية معاقبة السلوكات غير المناسبة، يقصد بالحساسية إتخاذ الإجراءات الكفيلة بتحقيق أولويات و لإحتياجات المواطنين و أن تتصف بالفعالية في ذلك.
- حل النزاعات و بناء الدولة: فالحوكمة المحلية ما هي إلا تجسيد للحوكمة الوطنية و تطبيق للسياسة العامة للدولة.
- الإستدامة : durabilité و هي إمكانية إدامة نشاطات الحكومة و التنمية الشمولية على المدى البعيد الداعي إلى تقليص الفقر و تنمية المجتمع.
- الفعالية و الفاعلية في إستخدام الموارد: performance يعني قدرة الجهاز المحلي على تحويل الموارد إلى برامج و خطط و مشاريع تلبي إحتياجات المواطنين مع تحقيق نتائج أفضل و تنظيم الإستفادة من الموارد المتاحة لتقادي التبذير و الفساد.

¹Georg Lutz et Wolf Linder, Structures traditionnelles dans la gouvernance locale pour le developpement local, Berne, Suisse, Mai 2004, P19.

الفرع الثالث: أبعاد الحوكمة المحلية

إن إدارة شؤون المجتمع من خلال الحوكمة تتضمن ثلاثة أبعاد مترابطة فيما بينها، حيث لا يمكن أن نستغني على أي بعد منها وهي البعد السياسي والبعد التقني والبعد الاقتصادي والاجتماعي، وسنحاول شرح كل بعد بشكل مختصر:²

أولاً: البعد السياسي : المرتبط بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها، ويكمن هذا البعد في ضرورة تفعيل الديمقراطية التي تعتبر شرطاً في تجسيد الحكم الرشيد، من خلال تنظيم انتخابات حرة ونزيهة مفتوحة لكل المواطنين مع وجود سلطة مستقلة قادرة على تطبيق القانون، وهيئة برلمانية مسؤولة؛ لها من الامكانية ما تستطيع ان تحقق به نظام إعلامي يجعلها في اتصال مستمر مع المواطن.

ثانياً: البعد التقني : المرتبط بعمل الإدارة العامة ومدى كفاءتها، وتعتبر جوهر الرشادة التي تقوم على عنصرين الرشادة الإدارية و الوظيفة العمومي، وهو ما يقتض أن تكون الإدارة مستقلة عن السلطة السياسية والمالية، ويكون الموظفون لا يخضعون إلا لوجبات وظيفتهم، ويكون اختيارهم وفقاً لمعيار الكفاءة.

ثالثاً: البعد الاقتصادي الاجتماعي: يتمثل في كشف أساليب اتخاذ القرار الاقتصادي للدولة والعلاقات الاقتصادية مع الدول الأخرى ذات العلاقة؛ بتوزيع الانتاج والسلع والخدمات على أفراد المجتمع، ويتعلق بطبيعة وبنية المجتمع المدني ومدى حيويته واستقلاله عن الدولة من جهة؛ وطبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي وتأثيرها في المواطنين من حيث الفقر ونوعية الحياة وعلاقتها مع الاقتصاديات الخارجية والمجتمعات الأخرى من جهة أخرى.

إن ترابط هذه الأبعاد الثلاثة سيساهم في انتاج حكما صالحا طبعا بمشاركة كل الفاعلين بوجود شفافية ورقابة فعلية؛ فالحوكمة تتضمن حكما ديمقراطيا يستند على اللامركزية، وسنوضح في المطلب الموالي ما مدى مساهمة كل من اللامركزية والديمقراطية في ارساء الحوكمة المحلية.

² برابح حمزة، الحوكمة ودورها في تحسين التسيير للجهاز الإداري المحلي ومتطلبات التطبيق -الجزائر نموذجا- دار الحامد للنشر والتوزيع عمان، الأردن، 2018، صص(47-49) بتصرف

المطلب الثاني: اللامركزية والديمقراطية التشاركية لدعم الحوكمة المحلية

ابتداءً من تسعينات القرن الماضي، أصبحت اللامركزية، ضرورة تقتضيها الظروف الراهنة للعالم، ففي بعض البلدان السائرة في طريق النمو، اللامركزية كانت مطلباً شعبياً للسكان المحليين بحثاً عن الاستقلالية في تسيير الشؤون المحلية، في بلدان أخرى كانت الجهات الخارجية المانحة هي من فرضت عليها تبني اللامركزية، للتقليل من تدخل الإدارة المركزية للدولة و الاعتماد على مشاركة المواطن في التنمية المحلية.

الفرع الأول: اللامركزية ركيزة أساسية للحوكمة المحلية

ترتبط ماهية اللامركزية إذن بنقل صلاحيات اتخاذ القرارات إلى المستويات المحلية، وتكون بذلك اللامركزية جزءاً مكملًا لمنطق الديمقراطية التي تعني قوة الجمهور في اختيار نظام وأشكال حكوماته وتمثيله فيها.

أولاً: أسباب اللجوء إلى اللامركزية

إن العوامل التي شجعت على اللامركزية تختلف من منطقة إلى أخرى، أو من بلد إلى آخر، في أمريكا اللاتينية، السلطات المحلية والمكونة من رئيس بلدية معين من السلطة المركزية، كان يفتقد إلى الوسائل المالية والتصرف فيها، في أوروبا الشرقية وفي بلدان الاتحاد السوفياتي سابقاً اللامركزية ساعدت على الانتقال من نظام اشتراكي إلى اقتصاد السوق، وفي إفريقيا اعتمدت اللامركزية بشرط المحافظة على الوحدة الوطنية، في الهند أيضاً والمعروفة بتعدد اللغات والديانات وكذا شساعة أرضها لم تكن للمركزية أن تتلاءم مع تسيير الشؤون العامة.

إن تصميم استراتيجيات اللامركزية التأكيد على توفير عمليات المساءلة، الشفافية و الاستجابة في كافة الفعاليات المجتمعية، ونجد أن اللامركزية تربط بين أربعة أبعاد وهي: الجماعي/الخارجي، الجماعي/الداخلي، الفردي/الخارجي والفردي/الداخلي.¹

- الأول عليه العمل مع الإجراءات والنماذج القانونية و المؤسساتية.
- الثاني يتعامل مع الثقافة المجتمعية أي مجموعة القيم والفرضيات التي غالباً لا يتم الحديث عنها أو تكون غير معروفة، رغم لعبها دوراً قوياً في العلاقات الإنسانية.
- البعد الفردي/الخارجي:فعليه العمل مع السلوكيات الملاحظة للأفراد في المؤسسات المجتمعية المتنوعة، سواء كانت حكومية، قطاع خاص أو مؤسسات مدنية.

¹ زهير كايد الحكمانية، قضايا وتطبيقات، مجمع سبق ذكره، ص84

- البعد الفردي / الداخلي: فهو يتعامل مع العقل البشري، النماذج الفكرية وحد من عواطف الأفراد في المؤسسات، فالتخطيط الفعال للحوكمة الجيدة يجب أن يبنى على تحليل الأبعاد الأربعة. كما يمكن أن نميز بين أربعة نماذج من اللامركزية وهي: ¹

1- النموذج المستقل:

تكون الوحدة المتدببة في الدولة كالمحافظة، المقاطعة، السلطات المحلية مستقلة إذ يكون لها تواجد قانوني كوحدات حكومية منفصلة، إذ تتنازل الدولة على السلطة فالحكومة المركزية تتخلى عن وظائف معينة، وهذا التنازل ينطوي على مميزات أساسية محددة وهي تشمل:

أ- تكون الوحدات المحلية معتمدة على ذاتها، وينظر لها بوضوح على أنها مستويات منفصلة على الحكومة ليس للحكومات سيطرة عليها.

ب- الحكومات المحلية لها حدود جغرافية واضحة ومميزة قانونيا ويتم ممارسة السلطات والقيام بالوظائف العامة عليها.

ج- تطوير الحكومات المحلية كمؤسسات، إذ ينظر لها من قبل المواطنين المحليين كمؤسسات تقدم خدمات لإتباع احتياجاتهم، كما ينظرون إليها أيضا كوحدات حكومية يكون لهم التأثير عليها.

د- الحكومات المحلية لها وضع قانوني ولديها القوة لضمان الموارد اللازمة للقيام بمهامها الوظيفية.

هـ- إن التنازل عن السلطة ينسق العلاقات بين الحكومة المركزية والمحلية بحث أن الحكومة المحلية لديها القدرات للتفاعل بشكل متبادل مع الوحدات الأخرى في النظام الحكومي الذي تشكل جزءا منه.

2- النموذج شبه المستقل:

في هذا الأخير تكون الوحدات على المستوى المحلي شبه مستقلة، مثل مؤسسات التنمية الإقليمية الحضرية والتي تم تفويض بعض مظاهر الحكم من خلال التشريعات أو التعاقد.

3- النموذج التابع:

ينطوي هذا النموذج على تبعية الوحدات، أو تبعية أجزاء من تلك الوحدات، مثل المكاتب في المقاطعات والمحليات التابعة للإدارة المركزية أو مؤسسات تقديم الخدمات، حيث يكون لديها تفويض في مجالات السياسات، أو في قضايا إدارية ومالية، دون أي مساهمات محلية.

¹ زهير كايد ، الحكمانية ، قضايا وتطبيقات ، نفس المرجع ، ص 86

عادة ما يطلق على هذا النموذج عدم التركيز الإداري Déconcentration فهو ينطوي على نقل للصلاحيات لاتخاذ قرارات محددة، تحت نطاق سلطات الحكومة المركزية هذا النوع من النماذج، هو الأكثر انتشارا واستخداما في الدول النامية.

4- النموذج الخارج عن هيكل الحكومة الرسمي:

يعود النموذج الرابع إلى الوحدات الخارجية عن هيكل الحكومة الرسمي والتي تكون إما غير حكومية أو قطاع خاص، إن شكل اللامركزية الذي يعالج في هذا النموذج يتم التعامل معها بتجرد وانفصال، فحيث يحددان عندما يتم نقل التخطيط والوظائف العامة من الحكومة إلى المؤسسات تطوعية، خاصة، أو غير حكومية ، فتنقل مثلا حق في إعطاء التصاريح والرخص إلى الأحزاب السياسية أو تحول الحكومة المسؤوليات لإنتاج السلع أو تزويد الخدمات للمؤسسات الخاصة، نجد وبشكل متزايد وحدات الحكومات المركزية والمحلية تقوم بنقل المهام لجمع النفايات و اصلاح الطرق من خلال العقود للمؤسسات الخاصة أو تنتقل مسؤوليات إلى مؤسسات ذات طابع جماعي، جمعيات العون المشترك، الاتحادات العمالية ونوادي الشباب والنساء .

ثانيا: الحوكمة المحلية واللامركزية

إن اللامركزية أكبر بكثير من مجرد إصلاح القطاع العام، الخدمة العمومية أو اصلاح إداري فاللامركزية تشمل أدوار كافة الفعاليات المجتمعية سواءا كانت حكومية، قطاع خاص أو مجتمع مدني، كما تنطوي اللامركزية على انسياب المعلومات وفق نمط جديد للاتصالات بين كافة المناطق الجغرافية، لذا تعتبر اللامركزية كنمط جديد للاتصالات.

إن المصطلحان يستخدمان بطريقة متبادلة ، فهما متربطان إلا انهما مختلفان، فاللامركزية قبل كل شيء آلية سياسية، تشريعية، مؤسساتية، جبائية أو وطنية ويمكن استخدامها محليا ، الحوكمة المحلية يمكن أن تحوي أولا اللامركزية، الشفافية المساءلة وكذا نماذج للديمقراطية التشاركية أو التمثيلية، ومميزات أخرى للإدارة المحلية الجيدة.¹

إذا ما أقرنا اللامركزية مع الحوكمة، فإننا سنحصل على ما يسمى بالحوكمة اللامركزية والتي تعني إعادة هيكلة أو إعادة تنظيم السلطة بحيث يكون هناك نظام المشاركة في المسؤولية بين مؤسسات حكومية على

¹ Guide de l'utilisateur pour mesurer la gouvernance locale ; userguide disponible sur www.gaportal.org ; consulté le 16/11/2017 .

المستويات المركزية، الإقليمية والمحلية، وفقا لمبدأ الإسناد والتناسب، وهذا يعني زيادة مستوى الفعالية والجودة لنظام الحكومة بشكل عام، مع زيادة السلطة والقدرات للمستويات المتفرعة والتابعة للمستوى الوطني.¹

إن مبادئ الحوكمة الجيدة في صميمها متلازمة مع مبادئ اللامركزية حيث أن رأينا أنها تعزز الديمقراطية و بالتالي ستلعب الحوكمة دورا لا يستهان به في تحول أنماط الإدارة وكيفية التعامل مع متطلبات المواطنين، إذ أن هؤلاء يطلبون استجابة أكبر لرغباتهم ولن يتحقق ذلك إلا بزيادة مشاركتهم في اتخاذ القرارات، كثير من الدول تدرك أهمية دور المؤسسات غير الحكومية كونها تزود الحكومات بالآليات الفعالة والجيدة لتركيزها واستهدافها للفئات الأقل حظا، دون إهمال القطاع الخاص الذي أصبح شريكا للحكومات المركزية التي تسعى لإيجاد الطرق الجديدة لتحسين مستوى تقديم الخدمات للمواطنين.

فاللامركزية تعتبر أداة من أدوات إصلاح الإدارة العمومية، وهذا بتقليص عمل الإدارة الحكومية المركزية وجعلها أكثر فعالية، ودعم تحويل نفقات والمسؤولية السياسية إلى السلطات المحلية، تسمح بتقليص التبادلات مع السلطات المركزية، وقد يكون مصدرا لمداخل إضافية لها، بما أنه يتم تسخير موارد أكثر على المستوى المحلي، هذا يعني أن اللامركزية قادرة على تحقيق معادلة (رابح - رابح) أكان هذا بالنسبة إلى السلطات المركزية أو للجماعات المحلية.

اللامركزية بالنسبة إلى البنك العالمي هي إعادة تنظيم القطاع العمومي، وتكون اللامركزية من المزيج بين وظائف وعلاقات كل من الإدارة، المالية والسياسية ففي حال تعميم أنظمة اللامركزية لابد من شمول تلك الوظائف الثلاث، ويمكن حينها أن نميز بين ثلاثة أنواع من اللامركزية: اللامركزية السياسية، اللامركزية الجبائية واللامركزية الإدارية، وهي التي سميت في تسعينيات القرن الماضي باللامركزية الجيل الثاني.

رغم أن التجارب تبين بأن اللامركزية في حد ذاتها، لا تضمن وجود الحوكمة الجيدة إلا أن الكثير يعتقد أن الحوكمة اللامركزية من المركز إلى الأقاليم والمقاطعات (السلطة المحلية) أكثر مساعدة على وجود الحوكمة الجيدة، أين يصبح دور الحكومة المركزية مجرد المسهل والقوة المحفزة، لتمكين التمديد في المشاركة بالمسؤوليات وخلق البنيات الممكنة لكل من المجتمع المدني والقطاع الخاص اللذان سيصبحان شارين أساسيين في الحوكمة الوطنية والمحلية في التحول نحو أشكال محسنة من الحوكمة المحلية بفعل اللامركزية.

¹ زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية، قضايا وتطبيقات، مرجع سبق ذكره، ص -ص (123-124).

ثالثا: مزايا وأهداف اللامركزية

1- مزايا اللامركزية: نظريا اللامركزية لها تأثير إيجابي في سياسة دعم الحوكمة والتنمية بحيث أنها:

- تسمح بملاءمة السياسة العامة بمتطلبات المواطنين
- تشجيع الديمقراطية الجوارية (Démocratie de Proximité)
- تقليل التكاليف الإدارية المتعلقة ببعد الإدارة العمومية عن المواطنين
- تحسين الحوكمة المحلية بتشجيع قدرة المواطنين على مراقبة المنتخبين المحليين
- المساهمة على تقوية سيرورة الديمقراطية على المستوى الوطني، مما ينجم عنه انسجام في الدولة
- (La cohésion de l'état) ومنه المحافظة على الوحدة الوطنية.
- المساهمة في الاستفادة من المؤسسات المحلية والقطاع الجمعاوي بالدخول في شراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص وكذا المبادرات المحلية للتعاون.
- المساهمة في تجنيد الموارد والتقليل من مقاومة الملزومون بدفع الضريبة، لأن أموالهم ستوجه إلى تمويل مشاريع تنموية.

2- أهداف اللامركزية:

- توفير إدارة كفوة، حيث أن المشاريع تكون أكثر تجاوبا لحاجات وظروف المجتمع المحلي.
- ضمان تحقيق الديمقراطية وحقوق الأفراد، والتي تعتبر مفاتيح الأمان عندما تتحدد القرارات بشكل يتماشى مع اهتمامات السكان المحليون.
- خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية.
- الحفاظ على حقوق الأقليات من خلال إعطائهم درجة مرضية من حكم انفسهم.

الفرع الثاني: الديمقراطية التشاركية أحد مقومات الحوكمة المحلية

يشهد العالم حاليا تحولا مستمرا وعلى الشعوب أن تواجه الرهانات الكبرى الناجمة عن التطور، وتثبت نفسها على الصعيد الديمقراطي بصفاتها صاحبة القرار في كل ما يتعلق بحاضرها ومستقبلها، وتعتبر المشاركة احدى الوسائل التي يمكن من خلالها أن يساهم المواطنون في اتخاذ القرارات السياسية والاقتصادية، لذا كان من الضروري إدراج بعض آليات المشاركة ولا يجدر هنا أن يضع المواطن نفسه مكان صانع القرار، إنما أن يسعى إلى التأثير على القرارات التي يضعها.

أولاً: الديمقراطية وعلاقتها بالحوكمة المحلية

إن البيان الذي أدلت به هيلاري كلينتون في نيجيريا سنة 2009 للإشارة إلى خطاب الرئيس أوباما، توضح فيه أنه ما تحتاجه إفريقيا ليس الرجال أكثر قوة بل أنها تحتاج إلى مزيد من المؤسسات الديمقراطية القوية والتي لن تصدم أمام اختبار الزمن، وبدون الحوكمة، لا يمكن لأي كمية من النفط، أو أي قدر من المساعدات أو أي قدر من الجهد ضمان نجاح نيجيريا، لكن مع الحوكمة لا شيء يمكن أن يوقف نيجيريا.¹

فنجد أن مصطلح الحوكمة يجتمع في كثير من النقاط مع الديمقراطية، كالمشاركة المحلية، المشاركة الشعبية، فكثيرا ما تلعب المشاركة دورا فعالا في تجسيد الديمقراطية طبعاً إذا ما توفرت الشروط التي تطبق فيها، نقصد بذلك العلاقات مع الجهات المنتخبة.

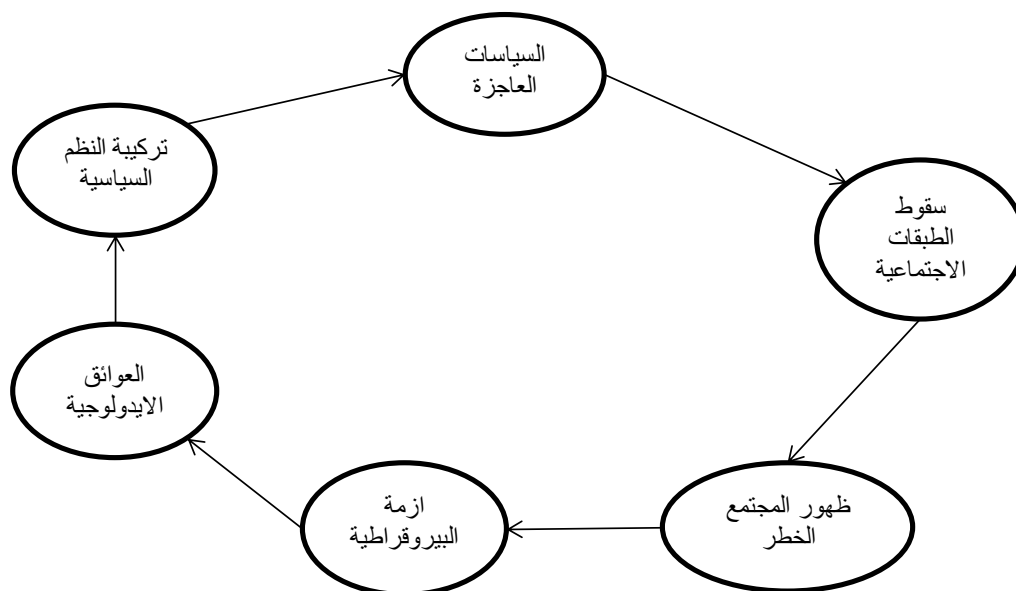
فتراجع دور الدولة أدى إلى انتشار الديمقراطية كإيديولوجية جديدة وهناك من الباحثين من يعتبر الحوكمة وليدة الديمقراطية اذ تستوحي مكوناتها من مفهوم أنها تمثل محوراً نظاماً للتسيير الديمقراطي.

وتقرض الحوكمة الإجابة على إشكاليات التنمية ليس فقط من خلال المعالجة القطاعية بل يفضل للجوء إلى حلول مستدامة، وبالتالي تبدو المشاركة كجزء لا يتجزأ من مخطط الحكم الذي يتطلب تنمية مستدامة.

إن أزمة المشروعية في التمثيل توقف الديمقراطيات المعاصرة أمام عدة معوقات ومفارقات، من بين المعوقات حركة الثورات والتحولات الاجتماعية التي تعصف في مختلف أرجاء المعمورة، وكذا تراجع معدلات المشاركة في الانتخابات، فقد بين مسحاً سكانياً أجري في عام 2010 في أوروبا بين أن فقط 13% تثق بالأحزاب السياسية، هذا التراجع يعود لمجموعة من الأسباب أدت إلى أزمة التمثيل وسنوضح ذلك في الشكل الموالي:

¹LamiaaBouzabaa, " Gouvernance et stratégie territoriales , le rôle des acteurs dans la gestion de leur territoire" op-cit, P47.

الشكل رقم (2-3) : أسباب أزمة التمثيل الديمقراطي



المصدر: Read Jouny ، الديمقراطية التشاركية

متوفرة على الموقع: <https://www.academia.edu/> تاريخ الإطلاع 15/11/2017

من الأسباب التي أدت إلى أزمة التمثيل إذن نجد:

- 1- **السياسات العاجزة:** ارتفاع مستوى دخل بعض الأفراد، ترافق مع توزيع غير عادل للدخل من أفراد المجتمع
- 2- **سقوط الطبقات الاجتماعية:** بحيث تعاني الطبقات الفقيرة من مشاكل التهميش وتغيب التجمعات أو الأطر التي تجمعها أو ترعى أمورها
- 3- **ظهور المجتمع الخطر:** شكل الغرب بتطوره الاقتصادي الرأسمالي حركة تطور تكنولوجي اقتصادي كبير كان لها عواقب بارزة على مستوى البيئة.
- 4- **أزمة البيروقراطية:** يعاني القطاع العام من حالة من التردّي والجمود، وأول المتأثرين بنتائج هذا الجمود هو الطبقة الشعبية.
- 5- **العوائق الأيديولوجية:** شكل اختلاف الرؤى الأيديولوجية وانعدام التمثيل أسباباً أساسية للانتقالات الكبرى في القرنين الماضيين.

6- **تركيبة النظم السياسية:** تعيش الطبقة السياسية في عزلة تجمعها النخبة الاقتصادية والإدارية في مجتمع واحد مغلق، جعل النظام السياسي يدور في حلقة مفرغة تتمحور حول تهميش الطبقات الفقيرة، ومن أهم الأسباب التي تقف في مواجهة تطور النظم السياسية هي الأحزاب فلقد أعطت كل شيء ما عدا وعودها بالديمقراطية.

ثانيا: الديمقراطية التشاركية دعامة للحكومة المحلية

عرفت الديمقراطية التشاركية منذ أوائل التسعينات من القرن الماضي، إثر ظهور مبدأ التنمية المستدامة ونظريات الحكم؛ التي تأتت عنه أبعاد جديدة بحيث تستهدف هذه المشاركة كافة مستويات اتخاذ القرار والتفاعل من المستوى المحلي (الحي، البلديات)؛ ولقد تناولت النظريات مفهوم المشاركة من وجهات نظر متعددة، كما تختلف تطبيقات العمل التشاركي، وتختلف التجارب وتتنوع النتائج.

أظهرت العلوم الاجتماعية الأمريكية العملية التشاركية من خلال ثمانية مستويات، يمكن تلخيصها وفق ترتيبية مشاركة مبسطة ومقسمة على أربع درجات: المعلومة، الاستشارة، التشاور، والتعاون.¹

1- تقييم مستويات المشاركة:

- **المعلومة:** تضع الإدارة بشكل مسبق تحت تصرف الشعب (بصورة مباشرة فاعلة) أو على الأقل تسهل اطلاعه (بصورة غير مباشرة) والتي قد تهم المواطنين
- **الاستشارة:** تطلب الإدارة رأي الشعب الذي يبدي اهتمامه بمسألة اتخاذ القرار من دون أن تكون مرغمة على التقيد به، يمكن أن تكون الاستشارة مسبقة.
- **التشاور:** تقترح الإدارة اطلاق حوار مع الشعب وهي ملزمة باعتماد نتائجه عند اتخاذ القرارات، يمكن اعتبار التشاور كالتوفيق بين المصالح المتضاربة.
- **التعاون:** تطلب الإدارة مشاركة السكان انفسهم في عملية اتخاذ القرار ويتعلق الأمر في هذه الحالة بديمقراطية شبه مباشرة.

¹ريد جوان Read Juan، الديمقراطية التشاركية"، ورقة بحث موجودة على الموقع:

www.academia.edu/8840542/ الديمقراطية التشاركية، تاريخ التصفح 2017/11/15.

2- تقسيم نماذج العمل التشاركي:

بالاعتماد على العديد من التجارب في العمل التشاركي الأوروبي، يمكن وضع تصور لهذه الحالات التشاركية بالاستناد إلى خمسة مجموعات من المعايير:

- السياق الاجتماعي السياسي والسياسي والاقتصادي؛
- الأطر المعيارية والإرادة السياسية؛
- الاجراءات المستخدمة وديناميكية العمل الجماعي ؛
- العلاقة بين السياسة التقليدية والسياسة التشاركية؛
- نقاط القوة والضعف ومخاطر كل نموذج تشاركي،

وبناء على هذه المعايير، يمكن استنتاج ستة أشكال من العمل التشاركي:

1- الديمقراطية التشاركية: La démocratie participative

تتميز بظهور سلطة رابعة وقوة معاكسة لها بنفس الوقت، تتبع من خلال مهارات اتخاذ القرار من قبل السلطات المحلية؛ ومن نقاط قوة الديمقراطية التشاركية هي المزج بين المجتمع المدني وبين تحولات الإدارة، ومن نقاط الضعف هو صعوبة المزج بين قوة المجتمع المدني والسلطة المنتخبة، ومن تحدياتها الدمج بين التحديث الخدماتي وبين المفهوم التشاركي.

2- الديمقراطية الشعبية: La démocratie de proximité

تهيئ هذه الديمقراطية أكبر شريحة من المواطنين وتعمل عملها مع الإدارة أو السلطة المحلية مع ابقاء القرار بيد الأخيرة، بحيث تأمن التواصل بين المقررين والقواعد الشعبية على المستوى المحلي، إلا أنه ما يعاب فيها هو يخص انتقائية المواضيع المعالجة بيم السلطة والقاعدة، وصعوبة وضع المفهوم التشاركي في خدمة السياسات الاجتماعية.

3- التشاركية المحدث: La modernisation participative

تعتبر العمليات التشاركية غير مسبقة وذات طابع استشاري، حيث لا يتاح المجال لتمظهر المجتمع المدني، وهو في موقع لا يسمح له بأن يشكل سلطة رابعة، لكن يلعب دورا في تحسين أداء السلطات أو الإدارات

المحلية، إلا أن فاعليته تبقى محدودة في تحقيق العدالة الاجتماعية؛ ولكن لابد أن يعول عليها في تفعيل أداء الادارات ومحاربة البيروقراطية.

4-التشاركية من خلال الشراكة: (Partenariat Public Privé(PPP

الشعب لا يشكل سوى أحد الفاعلين في حقل العمل التشاركي إلى جانب السلطة المحلية والمعنيين في الأعمال المقترحة، لأنه المستفيد من توظيف الأموال والطاقات من القطاعات الخاصة ومن تحدياتها أنها تمثل الحركة المفصلية ما بين الآليات التشاركية وبين سياسات البلدية,

5-التنمية المجتمعية:Le développement communautaire

مرحلة التدخل التي تبدأ مع انطلاق المشاريع، حيث تتميز علاقة المعنيين بهذا النموذج بالطريقتين التصاعدية والتنازلية؛ ويتم استخدام هذا الشكل عندما تكون السلطات المحلية ضعيفة,

6-المهنيين الجدد: Le néo-coporatisme

كاتحاد السلطات المحلية مع مجموعة المنظمات (النقابات، الجمعيات ،،، إلخ)، ومع القطاعات الاجتماعية (كبار السن، المهاجرين،المغتربين،،، إلخ) والمؤسسات المحلية، لتشكيل قوة موحدة، إذ توجه من خلاله مختلف مكونات المجتمع وتوحيدها حول بعض السياسات العامة، وتتمثل تحديات هذا الشكل في ربط العملية التشاركية مع التحديث الإداري,

المبحث الثالث: الحوكمة المالية لتجسيد الحوكمة المحلية

إن اعتماد الحوكمة ليس هدفا في حد ذاته، بقدر ما هو أداة لتمكين الجماعات المحلية من رفع أدائها، الذي يعتبر رديفا للنجاح في المهام، خاصة وأن الأداء لا يقتصر على ميدان معين، وإنما يغطي كل المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وهذا ما يدفع إلى الاهتمام بإيجاد مؤشرات لتقييم هذه المجالات؛ ذلك أن الجماعات المحلية، وإن كانت تختلف عن مؤسسات الأعمال، إلا أنها مطالبة برفع مردودية استخدام الوسائل المتاحة.¹

المطلب الأول: ميادين تقييم الحوكمة المحلية وأسباب قياسها

مفهوم الحوكمة المحلية متشعب، ويمس ميادين عديدة فيمكن النظر إليه من زوايا مختلفة؛ لذلك فطريقة التقييم ترتبط بالزاوية التي عولج بها .

الفرع الأول: ميادين تقييم الحوكمة المحلية

يمكن أن نقيم الحوكمة المحلية من عدة جوانب نذكر:²

أولاً: تقييم الحوكمة المحلية بحد ذاتها: والتي تتجسد في تحديد وبطريقة كاملة الأبعاد والمحددات الهامة للحوكمة على المستوى المحلي؛ كالنظام السياسي المحلي (الانتخابات، حقوق الانسان، دولة القانون، المجتمع المدني وحرية الاعلام)؛ التسيير المؤسساتي بدراسة طريقة تسيير الإدارة العمومية؛ التسيير المالي وكيفية منح الصفقات العمومية؛ و كل ما يخص المسائل الاجتماعية.

ثانياً: سيرورة اللامركزية: وقياسها يعتمد على آليات مختلفة؛ بعض المؤشرات تقيس اللامركزية السياسية، وأخرى تهتم بالبيئة التي تسمح بتجسيد اللامركزية، بالاهتمام بالتشريع والسياسات والفاعلين.

ثالثاً: الديمقراطية المحلية: ما يميزها هي انتخابات دورية، التأكد من ضمان حق الأقلية والجماعات المعارضة، التأثير على آليات اعداد السياسات واحترام الحقوق السياسية والمدنية الأساسية، مما يسمح بالعمل في شفافية والأخذ بعين الاعتبار برؤى المواطنين.

رابعاً: الإدارة المحلية: وهنا نتحدث عن قياس أدائها، ويكون بإعطاء حوصلة عن النتائج المحصلة عليها فيما يخص تقديم الخدمات، التحكم في الإيرادات والنفقات، إذن هنا نتحدث عن الفعالية والفاعلية في الأداء؛

¹ قدي عبد المجيد، نحو حوكمة الجماعات الاقليمية ومؤشرات قياس أدائها، ورقة بحثية مقدمة إلى الملتقى الوطني حول تعبئة الموارد المحلية من أجل تنمية مستدامة، أدرار، 2015/02/15

² Guide de l'utilisateur pour mesurer la gouvernance locale ; userguide disponible sur www.gaportal.org ; consulté le 16/11/2017 à 16h20

والذي يستلزم إجراءات متركزة على القدرات المؤسساتية المالية والبشرية، والتي ستسمح بتطوير، تطبيق، متابعة؛ ثم تقييم سياساتها وبرامجها.

نستنتج إذن الحوكمة على المستوى المحلي تصنف في أربعة ميادين:¹

- 1- **الحوكمة السياسية** : المتمثلة في الاجراءات المتعلقة باتخاذ القرار من أجل تطبيق ديمقراطية محلية.
- 2- **الحوكمة الإدارية**: وتتمثل في الاتصالات المحلية، إدارة المصالح العمومية المحلية، إدارة المجتمع المدني، إدارة الموارد البشرية والوصاية الإدارية.
- 3- **الحوكمة الاقتصادية**: والتي من خلالها يمكن إلقاء الضوء على بعض الأساليب لتعبئة الموارد الداخلية والخارجية على المستوى المحلي، في إطار إدارة واستغلال الأصول التابعة للبلدية.
- 4- **حوكمة الميزانية والمالية**: والمتمثلة في الاجراءات المتعلقة باعداد الميزانية الخاصة بالبلدية، من خلال التنفيذ والرقابة والمتابعة والسيطرة عليها.

أردت أن أشير أن عند تقييم الحوكمة المحلية قد نأخذ بعين الاعتبار مجموعة من القطاعات (les aspects multisectoriales des performances)، أو قطاعا محددا كقطاع التعليم، الصحة، البيئة الاستثمارية... إلخ؛ إلا أن الأول هو الأكثر استخداما.

الفرع الثاني: أسباب قياس الحوكمة المحلية وأهدافه

إن القياس مرتبط بمفهوم الأداء؛ إذ نسعى من خلاله إلى ايجاد معايير تسمح لنا بالحكم من فعالية تطبيق مبادئ الحوكمة على المستوى المحلي ومدى تحقيق الأهداف المرجوة.

أولاً: أسباب تقييم الحوكمة المحلية

إن تقييم الحوكمة المحلية له أهمية كبيرة، لأن من خلاله يتم تقرير أهمية الاجراء (l'employeur de la procédure)؛ فالأهداف تسبق النتائج وإلا سيكون مضیعة للوقت وللموارد، ومن أسباب التفكير في التقييم مايلي:²

- تحديد النقائص والعراقيل التي تحد من تجسيد السياسات العامة؛

¹ برابح حمزة، الحوكمة ودورها في تحسين التسيير للجهاز الإداري المحلي ومتطلبات التطبيق -الجزائر نموذجا- مرجع سبق ذكره، ص-ص(48-49)

²Guide de l'utilisateur pour mesurer la gouvernance locale ; userguide disponible sur www.gaportal.org ; consulté le 16/11/2017 à 15h25

- تحديد الاحتياجات الخاصة في إطار تقوية القدرات (Renforcement des capacité)، ومتابعة نتائج المبادرات التي أخذت في هذا المجال؛
- تشكيل برامج بغية التغيير وطلب مساعدة الجهات المانحة لتحسين الحوكمة؛
- اشراك المجتمع المدني والقطاعا لخاص في الحوكمة المحلية؛
- اعطاء تقرير موضوعي لما قدمه المنتخبون المحليون ومساءلتهم.

ثانيا: أهداف تقييم الحوكمة المحلية

يمكن أن نذكر أربعة أهداف تبرر القيام بهذا التقييم:¹

- التشخيص : والذي يسمح بمعرفة المشكل وقياس أثره ؛
- المتابعة: نلجأ إلى التقييم في فترات منتظمة لقياس نجاح أو فشل مبادرة سياسية أو برنامج معين؛
- التقييم: نقوم بهذا النوع من التحقيقات لمعرفة مدى تحقيق الأهداف المسطرة مسبقا من عدمها من مبادرة سياسية أو برنامج معين؛
- الحوار: هو ضروري لمشاركة المواطنين والجماعات في مناقشة الأهداف والأولويات الجماعية.

الفرع الثالث: مؤشرات قياس الحوكمة²

إن حساب مؤشر الحوكمة هو إظهار درجة الاختلاف الموجودة حاليا لظاهرة ما (النقطة المرجعية)؛ والهدف المراد تحقيقه في لحظة أخرى، إلا أن الإشكال يكمن في صعوبة تحويل مبادئ إلى مؤشرات كمية ومن المهم جدا تقييم الحوكمة بطريقة واضحة وصريحة، ونجد أن مجموعة من المنظمات اجتهدت في حساب هذه المؤشرات؛ حيث قسمت إلى:

أولاً: مؤشرات المدخلات

والتي تقيس الموارد المالية، البشرية و المادية التي تحتاجها للحصول على خدمة ما، وكذا قياس الوسط المؤسساتي (milieu institutionnel) الذي تعمل فيه المنظمة.

ثانيا: مؤشرات المخرجات

تعطي عرضا واضحا للمدخلات والآليات؛ وعلى أساسها يتم قياس ما نتج عنها مثلا عدد الرخص التي أصدرت، محطات الاعلام المنشأة، طول الطريق المعبدة...إلخ.

¹Guide de l'utilisateur pour mesurer la gouvernance locale

² Guide de l'utilisateur pour mesurer la gouvernance locale

مؤشرات المدخلات والمخرجات لا تقيم السلوكيات أو الإجراءات بينما تركز على الاستثمارات والنتائج المحصلة عليها.

ثالثا: مؤشرات تعتمد على الترتيبات (les indicateurs de modalités)

تشمل الإجراءات المتخذة وعمل المنظمة لتحقيق النتائج؛ مثلا نوعية الأنظمة الادارية، اجراءات التخطيط، اعداد السياسات وميكانيزمات تطبيقها، إلا أن قياس هذه الترتيبات ليست بالمهمة السهلة.

رابعا: مؤشرات الادراك (les indicateurs de perception)

تقيم هذه المؤشرات إدراكات وآراء المواطنين على مختلف المسائل؛ كتقديم الخدمات القاعدية، المساءلة، التفاعلية والرشوة.

خامسا: مؤشرات النتائج والتأثير (les indicateurs des résultats et d'impact)

وهي المؤشرات التي تقيس مدى تحقيق الأهداف على المدى الطويل، أو النتائج التي ستجنى من سيرورة معينة؛ والتي تكون على شكل اكتفاء للحاجات وتحقيق لأهداف التنمية.

إن ضمان مصداقية النتائج يستوجب التوفيق بين مختلف المقاربات؛ كأن نوفق بين مؤشرات المدخلات ومؤشرات المخرجات، فاستراتيجية التقييم المندمج تعطي قاعدة واقعية ومتينة، وأسس سليمة لتخطيط التنمية وإعداد السياسات أحسن من الاعتماد على نوع واحد من المؤشرات.

المطلب الثاني : مفهوم ودعائم الحوكمة المالية المحلية

إن تشعب مفهوم الحوكمة المحلية يدعونا إلى التركيز على جانب من جوانبها وهو المالي، بحيث يجمع المختصون أن الدور التنموي للدولة يرتبط بمدى التسيير العقلاني والفعال بين التمويل والاستثمار، والذي يكون من خلال حوكمة العلاقة بين المصالح الإدارية المحلية كهيئات عمومية قاعدية، ومدى شمول هذه الحوكمة للمصالح التمويلية والرقابية الأخرى المرافقة وعلى رأسها المصالح الجبائية المنوط بها التسيير المالي العمومي .

الفرع الأول : ظهور الحوكمة المالية المحلية

تشهد اللامركزية خلال العشرية الأخيرة تقدما متفاوت الأهمية من بلد لآخر في مجال المالية المحلية، ولقد تبين أن التجارب الممارسة في البلدان النامية تجابه اليوم عدة صعوبات على مستوى ضعف نمو أنظمة التمويل، وقدرات التصرف للجماعات الإقليمية، وهذا راجع إلى محدودية الموارد المالية الذاتية، فظهرت اختلالات مالية نتيجة عدم التكافؤ بين الامكانيات المالية الحقيقية المتوفرة وتنامي التكاليف ولتفادي هذه الوضعية، تحتم رسم خطة استراتيجية واضحة ذات بعد اصلاحي بتدعيم قدرات التصرف للجماعات المحلية، في احداث موارد جبائية جديدة، أو إحالة موارد جبائية موجودة لفائدة الجماعات الاقليمية؛ وبعد استشرافي يقوم على قاعدة توزيع الصلاحيات بين مختلف الفاعلين، ووجود التعاون بين مختلف الفاعلين والتنسيق بينهم، وتحديد المسؤوليات مع تدعيم مبدأ الفصل بين وظيفتي الرقابة والتسيي، فمن الصعب إدراك الحوكمة على المستوى المحلي في نظام مركزي، لا يتم فيه تحويل المسؤوليات والقدرات إلى الإدارات المحلية¹.

ومن بين الهيئات التي اهتمت بحوكمة المالية المحلية، المرصد العالمي للامركزية والديمقراطية المحلية ،الذي أعد تقريرا تحت عنوان المدن و الحكومات المحلية المتحدة *CGLU وركزت الدراسة على البلدان الافريقية حيث انطلقت من مجموعة من التساؤلات نذكر:

- ما هو مصير الإستقلالية المحلية إذا كانت الاستقلالية المالية ناقصة؟
- ماهي الحصة المناسبة بين الموارد الذاتية للجماعات الاقليمية وتحويلات الدولة؟
- كيف ستحقق اللامركزية الفعلية وبالتالي المساءلة المرتبطة بها؟

أظهرت هذه الدراسة أن فقط 40% من البلدان الافريقية تعبر صراحة عن حوكمة الجماعات الاقليمية في دساتيرها، كما بينت أن الجماعات الاقليمية ذات التقاليد الإدارية الفرنسية، لها تنوع في الجباية المحلية، لكن لا تمتلك القدرة على فرضها؛ حيث المعدلات محددة بقوانين أو السلطات المركزية، كما هو الحال بالنسبة إلى الساحل العاج والكاميرون، أما الغابون والنيجر وتوغو فهي تتمتع بسلطة جبائية.

فيما يعرف عن المستعمرات البريطانية أنها أكثر حرية في تحديد الضرائب والإتاوات، وحتى الحقوق غير المباشرة المحلية كالضريبة العقارية، كما هو الحال في جنوب افريقيا الذي يمثل حالة استثنائية، حيث بخروجه من نظام الأبرتايد، فرض مقارنة جديدة للحوكمة مؤسسة على إشراك جميع المواطنين في التسيير

¹ المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، الإدارة المحلية و البلديات في الوطن العربي ،المؤتمر الخامس المنظم خلال الفترة 25-29/03/2007 ، الشارقة ، الإمارات العربية المتحدة تتوفر على الموقع ، اطلع عليه يوم 2018/05/14 www.arado.org .eg

*Cité&Gouvernements Locaux Unis

العمومي وعلى كل المستويات في برنامج سمي " ببرنامج إعادة البناء والتنمية RDP ،شعاره "تحقيق حياة أفضل للجميع" ، واستطاع أن يقيم نظام حوكمة استثنائي خلال احدى عشرة سنة.

وعلى العموم ، انتهى التقرير بملاحظة عامة ، أن العامل المشترك بين معظم البلدان الافريقية هو اشتراك الجباية بين الحكومة والجماعات الاقليمية بمعدلات متفاوتة، وتختلف من بلد لآخر، ومعظم الجماعات الاقليمية لا تمتلك صلاحية فرض الضريبة؛ وبالتالي يجعل من استقلاليتها المالية محدودة .

انتهى التقرير بمجموعة من التوصيات، جاء ذلك بعد ثلاث سنوات من العمل الميداني ، كان هذا في أفريل 2007، وتمثلت في:

- الاعتراف بأن اللامركزية الفعلية للمسؤوليات تكون بالقدرة على اتخاذ القرار، توفيرموارد كافية ومنح القدرة على فرض الضرائب للمصالح المحلية؛ التي تعتبر الأقرب للمواطن والممثلة له.
- ارساء ضمانات مؤسساتية وتشريعية لضمان الاستقلالية المحلية؛ بتوفير كل من الموارد البشرية و المالية الكافية للجماعات الاقليمية.
- إن التنمية المستدامة ستحقق بالربط بين الحوكمة والديمقراطية (الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية)

إن تجسيد الحوكمة المالية المحلية يتوقف على:

- تحقيق الأهداف مرتبط بشرط أولي هو توزيع الأدوار والمسؤوليات توزيعا يتعين أن يكون محكما، بما يقتضي تقادي الإزدواجية والتجزئة المتناهية، ومرتبطا بالامكانيات المالية والمادية واللوجستية الملائمة؛
- إرساء منظومة إعلامية مندمجة للتصرف في التحاليل المالية، الموارد المالية وتأدية النفقات؛
- ادخال النظام المحاسبي ذي القيد المزدوج في التصرف المالي للجماعات الاقليمية؛
- دعم القباضات المكلفة بالتصرف في مالية الجماعات الاقليمية بالوسائل البشرية الكفيلة بتحسين التحصيل؛
- الدعم التدريجي للموارد البشرية للجماعات الاقليمية، مع اقرار خطة لتأهيلها، والرفع من مستوى التأطير والاختصاص.

الفرع الثاني: تسيير المالية العامة ركيزة أساسية للحوكمة المالية

إن اصلاح النظم المالية، والتنظيمات المتعلقة بالميزانية العامة هي وسائل أساسية لانجاح الاصلاح الإداري الشامل، كإعادة النظر في نظام المحاسبة، وزيادة الاهتمام بالتقارير المالية الدورية ، ادخال المعلوماتية، تحديد مسؤولية الانفاق وتشديد الرقابة؛ كل هذه الاجراءات تستخدم للتعبير عن مفهوم هو تسيير المالية العامة فماذا نقصد به ؟

أولاً: مفهوم تسيير المالية العامة

استخدم منذ عدة سنوات للتعبير عن الجدل القائم حول القدرات والاصلاحات التي مست المالية العامة في البلدان النامية، وأهميتها تعود إلى الدور الأساسي الذي لعبته المالية العامة في الدول الديمقراطية التي ترغب في تحقيق التنمية؛ حيث السياسة الموازنانية المعتمدة على النتائج وتسيير الميزانية بالشفافية هما ركيزتا الخدمة العمومية، في تقليل الفقر وتحقيق أهداف الألفية للتنمية¹.

فالمالية العامة أداة سيادية ، تبرز الدور الهام للدولة في الحياة الاقتصادية بوجه عام، وفي تحقيق التنمية بأبعادها المركبة بوجه خاص، ووسيلة أساسية لتمويل التنمية المستدامة محليا، إلا أن هذا لن يتحقق إلا بتوفر الشفافية، المشاركة الشعبية والمجتمع المدني في إعداد الميزانية، و بتوفر هذين الشرطين سيكون نظام يركز على إلزامية السلطات بالمساءلة، هذه الركائز الثلاثة ؛ الشفافية والمشاركة والمساءلة ستحقق ما يسمى بحوكمة مالية جيدة.

ثانياً: مبادئ الحوكمة المالية العامة:

من أهم مبادئ الحوكمة المالية نذكر مايلي:²

- **الشرعية:** ونقصد بها شرعية قرارات السياسات المالية؛ والتي تكون على أساس العدل بين جميع أفراد المجتمع(non discriminatoire de la population)
- **المساءلة:** وهو إلزامية مساءلة المنظمات الحكومية من طرف المواطنين ، بتحديد المسؤوليات المرتكزة أساسا على شفافية أنشطة الدولة وفعالية وفاعلية إدارة المالية العامة.

¹Stefan Leiderer et Peter Worff, gestion des finances publiques ;une contribution à la bonne gouvernance financière ,annuaire Suisse de politique de développement 26 /02 /2007, pp175_195, consulté le 21/04/2018 à10h 45.

²Stefan Leiderer et Peter Worff, gestion des finances publiques ;une contribution à la bonne gouvernance financière

- **العدل** : وهذا بالزامية إدارة المالية العامة على احترام إطار قانوني عادل للجميع (La légalité des finances publiques garantit leur prévisibilité et leur controle en toute fiabilité)

- **الفعالية**: وهو مبدأ يصف إرادة ومقدرة أفراد المنظمات العمومية على أداء مهامها، حيث تحسين الفعالية في إطار حوكمة المالية العامة تعتمد أولاً وقبل كل شيء على تقوية قدرة المنظمات العمومية على تسيير الموارد العمومية.

- **توجه الدولة نحو التنمية** : يعتمد هذا المبدأ على القيم الانسانية التي تحكم نشاط الدولة؛ من عدالة اجتماعية، البيئة المستدامة واقتصاد السوق، والتي يجب أن تظهر في إيرادات ونفقات الدولة، وتدعم بذلك الثقة في القطاع العام من خلال:¹

أ- تحسين امكانية الاطلاع على معلومات الميزانية والذي يمكن الجمهور، ومؤسسات التدقيق، ووسائل الاعلام من مساءلة الحكومات عن استخدام الموارد العامة، والجدير بالذكر أنه بدأت بعض البلدان في الوطن العربي تتخذ خطوات مشجعة نحو زيادة شفافية الميزانية، ففي المغرب مثلاً وبفضل " موازنة المواطن" التي تنشر منذ عام 2011، استطاع مضاعفة درجة مسح الميزانية المفتوحة، كما قامت تونس بنشر ميزانياتها للمرة الأولى في ديسمبر 2013.

ب- تحسين حداثة التقارير المالية وتوسيع نطاق تغطيتها.

ت- إدراج المؤسسات العامة في عمليات تدقيق الموارد العامة، لأن ديونها غالباً ما تكون مضمونة من الحكومة ضمناً أو صراحة.

ث- ضمان نشر أدنى حد من وثائق الميزانية على أقل تقدير بصورة منتظمة وفي الوقت المناسب، وعقد جلسات استماع علنية حول الميزانيات لكي تطلب من المواطنين الابداء بآرائهم.

ج- تعزيز فعالية الاشراف على المالية العامة من جانب الهيئات التشريعية، ومؤسسات التدقيق العليا، وذلك على سبيل المثال بالتأكد من كفاية تمويل هذه الأجهزة واستقلاليتها المؤسسية، وإتاحة اطلاع الجمهور على تقييماها في الوقت المناسب.

نستنتج أن الحوكمة المالية تتعلق بـ :

- الحفاظ على موارد القطاع العام تحت درجة معينة من الرقابة ،

¹ مذكرة مرجعية ، تعزيز الشفافية والحوكمة الرشيدة في بلدان التحول العربي ،متوفرة على الموقع:

www.imf.org/external/arabic/np/seminars/2014/act/pdf/session2a-Transparency.pdf 2018/05/27
أفريل 2018 على الساعة 14h25

- تطوير استراتيجيات لاسناد قدرة الحكومة على التصرف بالاعتماد على أدوات التسيير العمومي الجديد، وهيئات غير مركزية تتحدد فيها قرارات تخصيص الموارد وتقديم الخدمة أقرب إلى نقطة التقديم .
ضمن هذه الشروط تصبح طرق القيادة التقليدية غير فعالة (لاتقدم خدمات ملائمة تماما بالنظر إلى الاحتياجات؛ وغيرفاعلة لاتضمن اقتصاد مناسب للموارد)، وبالتالي إقامة أنماط جديدة للقيادة غير ممكن إلا إذا اعتمدنا على مفهوم الأداء؛ الذي يفهم منه على أنه تلك القدرة على تجسيد السياسات العامة وتحمل مسؤولية النتائج .

إن لمعرفة ما تحقق من النتائج لا بد من تقييمها بالاعتماد على مؤشرات تسمح لنا بقياس الأداء، و حسن الأداء مرتبط بقيادة الإدارات نحو تحسين فعالية النفقات العمومية بتوجيه التسيير نحو تحقيق النتائج المحددة مسبقا والمتعلقة بالفعالية الاجتماعية والاقتصادية، تحسين نوعية الخدمات، الفاعلية في إطار الوسائل المحددة، لذا وقبل التطرق إلى تقييم الحوكمة المالية للجماعات المحلية و هذا يكون من خلال تقييم أدائها المالي، لا بد أولا من معرفة تقييم الأداء.

الفرع الثالث: ماهية تقييم الأداء العمومي

إن الحديث عن تقييم الأداء العمومي يجرنا إلى التعرف على تقييم الأداء، و يكون ذلك وفق مايلي:

أولا: تعريف تقييم الأداء قواعده ومراحله

1. تعريف تقييم الأداء

"يراد بتقييم الأداء قياس أداء الأنشطة مجتمعة بالاستناد على النتائج التي حققتها خلال فترة زمنية محددة عادة ما تكون سنة؛ بالإضافة إلى معرفة الأسباب التي أدت إلى نتائج و اقتراح الحلول اللازمة للتغلب على الأسباب التي أدت إلى النتائج السلبية بهدف الوصول إلى أداء جيد في المستقبل"¹.

يعرف أيضا "بأنه الأداة التي تستخدم للتعرف على نشاط المشروع بهدف قياس النتائج المحققة ومقارنتها بالأهداف المرسومة بغية الوقوف على الانحرافات وتشخيص مسبباتها، مع اتخاذ الخطوات الكفيلة لتجاوز تلك الانحرافات وغالبا ما تكون المقارنة بين ما هو محقق فعلا وما هو مستهدف في نهاية فترة زمنية معينة هي سنة في الغالب."²

ينظر إلي عملية تقييم الأداء على أنها الحلقة الأخيرة في سلسلة العملية الإدارية، وهذا بوضع برنامج زمني محدد المعالم يرمي إلى تحقيق الأهداف الموضوعية، ويصطبغ بتنفيذ الخطة عملية الرقابة على التنفيذ

¹ رقية يوسف مصطفى ، معايير لقياس كفاءة الأداء في إدارة حكومية، بحث مقدم لكلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد لنيل درجة دبلوم العالي في مراقبة الحسابات . الدراسات العليا، العراق، 1995

² مجيد الكرخي، تقويم الأداء باستخدام النسب المالية، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، الأردن ، 2008 ، ص31

بهدف تحديد انحرافات النتائج الفعلية عما حدد من قبل، وهذه الخطوة تقود إلى المرحلة الأخيرة وهي مرحلة تقييم الأداء.

2. القواعد الأساسية لتقييم الأداء :

أ- **تحديد الأهداف:** إن إجراء تقييم الأداء في أي منظمة ، يقتضي التعرف على الأهداف التي تريد تحقيقها والتي يتعين تحديدها بشكل واضح ودقيق، بل يجب أن تتوسع لتشمل جميع الأهداف التفصيلية لها، ويجب الإشارة إلى ضرورة أن تكون هذه الأهداف معروفة ومفهومة من كل من له شأن بالمنظمة.

ب- **وضع الخطة :** بعد تحديد الأهداف لابد من وضع خطة متكاملة توضح فيها الموارد المالية والبشرية وكيفية الحصول عليها ، والأساليب الفنية والإدارية التي تتبعها في إدارة واستخدام هذه الموارد ، وينبغي أن تكون خطة العمل منسجمة مع الهيكل التنظيمي ومع الأهداف المرسومة .

ج- **تحديد مراكز المسؤولية:** ويقصد بمركز المسؤولية كل وحدة تنظيمية مختصة بأداء عمل معين ولها سلطة اتخاذ القرارات التي من شأنها إدارة جزء من نشاط المنظمة وتحديد النتائج التي سوف تحصل عليها؛ وعلى هذا الأساس يجب أن تحدد مسبقا المسؤوليات لأجل الوقوف على مستوى الأداء لكل مسؤول.

د- **تحديد معايير الأداء :** إن إجراء تقييم الأداء يتطلب وضع معايير لهذا الغرض وهي مجموعة من المقاييس والنسب والأسس التي تقاس بها الانجازات وغالبا ما يصعب تحديدها إلا أن عند اختيارها يجب مراعاة ما يأتي :

-اختيار المعايير الأكثر تناسبا مع طبيعة النشاط والأكثر انسجاما مع الأهداف.

-اختيار المعايير الأكثر وضوحا وفهما للعاملين بها، بحيث يتسنى لهم تطبيقها ببساطة والخروج بنتائج واقعية.

3. مراحل عملية تقييم الأداء : ويمكن جملها فيمايلي:¹

أ- **جمع البيانات والمعلومات الإحصائية :** فكل عملية تقييم تتطلب توفير البيانات والتقارير والمؤشرات اللازمة لحساب النسب والمعايير المطلوبة، وقد تكون عملية لتقييم لسنة معينة تحتاج لمعلومات متعلقة بسنوات سابقة، وبيانات عن أنشطة منظمات متشابهة لأهميتها في إجراء المقارنات.

¹ مجيد الكرخي ، تقويم الأداء باستخدام النسب المالية ، مرجع سبق ذكره، ص39.

- ب- تحليل ودراسة البيانات والمعلومات الإحصائية :لتوفير مستوى معين من المصادقية في هذه البيانات، نستعين ببعض الطرق الإحصائية المعروفة؛ بهدف تحليلها ومعرفة مامدى صلاحيتها لحساب المعايير والنسب والمؤشرات اللازمة
- ج- إجراء عملية التقييم : وهذا اعتمادا على المعايير والنسب الملائمة لكل نشاط ، ويتعين ان تمس عملية التقييم مجمل مراكز المسؤولية للمنظمة؛ بهدف التوصل إلى حكم موضوعي ودقيق يمكن الاعتماد عليه.
- د- إتخاذ القرار المناسب عن نتائج التقييم: إذا ما لوحظ تسجيل انحرافات يتم حصر أسبابها لمحاولة علاجها وايجاد الحلول الناجعة والسير بالمنظمة نحو مستقبل أفضل.
- هـ- تحديد المسؤوليات ومتابعة العمليات التصحيحية : من خلال تغذية نظام الحوافز بنتائج التقييم وتزويد الإدارات التخطيطية والجهات المسؤولة عن المتابعة بالمعلومات والبيانات التي تمخضت عن عملية التقييم للاستفادة منها في رسم الخطط القادمة وزيادة فعالية المتابعة والرقابة.

ثانيا: تقييم الأداء العمومي :

إن الاهتمام المتزايد لتسيير الأداء في القطاع العمومي هو ناتج عن مسار الإصلاحات المتخذة من طرف البلدان المتقدمة خلال تسعينيات القرن الماضي؛ من خلال التخلي على ثقافة الوسائل والانتقال إلى ثقافة النتائج، فنجد أن ثلثي البلدان المنتمية إلى OCDE ، اعتمدت هذه الطريقة في تقييم النشاط العمومي بوضع برنامج لمستوى الأداء، والملاحظ أنه لا يوجد برنامج موحد لتقييم الأداء إلا أن معظمها تندرج ضمن عصرنه القطاع العمومي؛ كتصحيح المالية العامة ، التجديد في آليات الموازنة و سياسة الموارد البشرية ¹.

إن تحليل الأداء في التسيير العمومي يبقى صعبا؛ لأن الأداء قد يكون هدف (وهنا يجب وضع نظام لتسيير الأداء)؛ كما هو وسيلة للإصلاحات العمومية (خلق أهداف للأداء)، ونجد أن المنظمات العمومية لها ثلاثة نماذج للأداء :

1- النموذج الأول : هو ذلك المستعمل في القطاع الخاص، والذي يمثل الأداء في ثلاث لوائح -أهداف، وسائل ،نتائج.

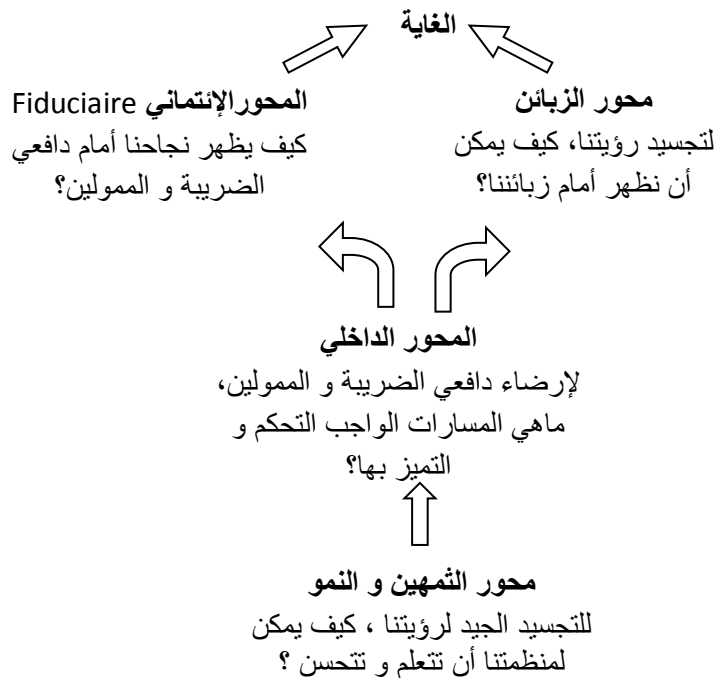
¹ Christophe Maurel , David Carassus&Damien Gardey ,Les démarches locales de performance publique face à la LOLF ,méritisme ou innovation , Revue Politique et Management Public , vol 24 , du mois avril 2011, pp(417-442) .

2- النموذج الثاني : يهتم بنشاط المنظمات العمومية؛ فكل منظمة لها نشاط داخلي يميزها عن غيرها، ونشاط خارجي من خلال تغير البيئة.

3- النموذج الثالث : يرتكز على مقاربات الشراكة للأداء بتبني نتيجة الموازنة (Balanced Scorecard) لـ (Kaplan & Norton)، ومن إطار التقييم الذاتي للنشاط العمومي.

أكد نموذج (Kaplan & Norton (1992) على شمولية أوعمومية منهجية لوحة القيادة المتوازنة، و ملائمتها مع المنظمات الحكومية وبالأخص غير الربحية منها، فيما أن النتيجة المالية ليست من غايات هذه المنظمات، و بإعتبار أن المنظمات العمومية غير الربحية موجودة لأجل تلبية طلبات زبائنهم(المستعملين)، فإن إستراتيجية هذه المنظمات يجب أن تكون موجهة نحو غاية أساسية خاصة بها و هي الأثر الواجب الوصول إليه (l'impact à atteindre)، و بهذا يجب أن تكون مؤشرات النتائج مركزة على الزبائن أو المستفيدين من الخدمة من جهة، و دافعي الضريبة أو المانحين (contribuables ou donateurs) من جهة ثانية.¹ ووفق ذلك هناك أربعة توجهات للأداء العمومي : التوجه المالي، توجه الزبون، التوجه الداخلي وتوجه تعليمي؛ و هذا ما يمكن توضيحه في الشكل التالي:

الشكل رقم (2-4): تسلسل محاور بطاقة الأداء المتوازن في منظمة عمومية



Source :GIBERT Patrick, Tableaux de bord pour les organisations publiques, DUNOD, Paris, 2009, P70

¹GIBERT Patrick، Tableaux de bord pour les organisations publiques،DUNOD، Paris، 2009، PP(69-70).

كما نمذج (1994) Morin & al أداء المنظمة في أربعة أبعاد هي: الفاعلية الاقتصادية، قيمة المورد البشري، شرعية المنظمة و استدامة المنظمة.²

وأي كان النموذج فتحقيق النتائج يستدعي بالضرورة إلى :

- تحديد أفضل للأهداف و أولويات السياسات العمومية؛
- اللجوء إلى تشخيص دقيق لأسباب المشاكل التي يعاني منها القطاع العمومي؛
- إعادة النظر في طريقة تحديد السياسات الموجودة الضعيفة الأداء إلى استخدام أمثل للوسائل؛
- متابعة النتائج المتحصل عليها باستخدام المؤشرات؛
- اتخاذ اجراءات تصحيحية ، وتشجيع الاصلاحات اللازمة لتحسين الخدمة المقدمة للمواطن، للمستخدم ولدافع الضريبة.

وبما أننا لا نسير إلا مانقيس¹؛ فقياس الأداء يصبح وسيلة لقيادة أفضل للسياسات العمومية، وبالتالي تحقيق توازن حقيقي بين القائمين على السياسات والمسيرين، وهذا بتحديد الأهداف وحتى الاستراتيجيات التي تحدد السياسات ومحتواها وتوجيه المسيرين إلى الاستخدام الأمثل للموارد العامة؛ وتقييم سياسة عمومية قبل كل شيء؛ هو قياس الفعالية باستخدام مؤشرات الأداء ثم تقدير مايلائمتها.

إلا أن الجدير بالذكر أن كتابات عديدة بينت صعوبة بناء معايير الأداء وحتى استعمالها، فعند قياس الأداء قد نفضل مؤشر عن آخر، وأنجذب الانتباه على مؤشر دون آخر مما سيؤثر على سلوك الإدارة، إذن قياس الأداء يبقى نسبي لأنه يعتمد على مفهوم المعيارية، فمثلا المتتبع لعملية قياس الأداء في مؤسسة انتاجية، نجد أن التقييم في البداية كان يركز على معيار الانتاجية، ثم اهتم بالوظيفة التجارية؛ ثم ركز على البعد المالي كمعرفة نسبة تدين المؤسسة، بعدها جاء الاهتمام بوظيفة الموارد البشرية (أداء الأشخاص كموارد).²

على العموم تسيير الأداء في القطاع العمومي يندرج ضمن التيار النظري للتسيير العمومي الجديد؛ حيث تقييم الأداء أو النتائج من اهتماماته، والذي يوصي بتحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطن المستخدم اعتمادا على تقييم الاحتياجات، ثم تقييم الخدمة التي تقدمها المنظمة العمومية بواسطة المؤشرات المناسبة، و عليه نميز بين ثلاث مستويات للأداء :

²Ali Debbi ,developeur la fiscalité communale et améliorer la performance publique locale ,De la régularisation à la stratégie financière de la commune, El Bahith review n°14 /2014 , pp(26-38).

¹« Parce que l'on ne gère que ce que l'on mesure »,Gibert 2009,p70

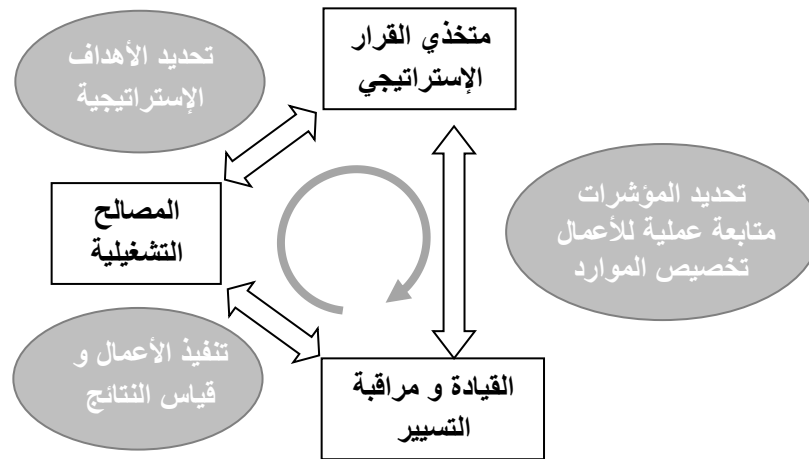
²Tierry Le Nedia ,La performance dans le secteur public ,outils ,acteur et stratégie, l'expérience de la ville de Paris ,Master 2,Ecole des mines de Paris ,septembre 2009 , disponible sur www.focusintl.com/066-memoire_tn.pdf consulté le 24Ma i2018 à 10h55

- الفعالية الاجتماعية والاقتصادية المنتظرة من طرف المواطن والمنتخب .
- نوعية الخدمة المنتظرة من طرف المستخدم المباشر للخدمة .
- الفعالية المنتظرة من طرف المكلف بالضريبة باعتباره الممول.

المطلب الثالث : تقييم الأداء المالي المحلي

لجأت الجماعات الإقليمية منذ سنوات إلى انتهاج الخطوات الأولى في تقييم أدائها، كان ذلك في الولايات المتحدة الأمريكية، أستراليا، إيطاليا وفرنسا، وكانت على مستوى المدن الكبرى كشارلوت وملبورن وسيدني، هذه المحاولات كانت ترمي إلى تحسين فاعلية الجماعة الإقليمية، إذ وجدت نفسها مضطرة لاستخدام الموارد بطريقة أفضل، ومراقبة التسيير في هذا المجال تعتبر مراقبة للأحسن؛ بحيث تسلط الضوء وفي آجال قصيرة على الاختلالات وتركز على الجوانب التشغيلية للأداء، أي التأكيد على أن الموارد مستغلة بطريقة أكثر فعالية وفاعلية، والحكم على مدى ملاءمة القرار وليس فقط مدى شرعيته؛ وتعمل على التنشيط والتنبيه وليس الردع أو المعاقبة، وتدعم بالإضافة إلى ذلك التحفيز، يكون بذلك هذا النظام في قلب نظام المعلومات، ويلعب دور المرافق في التغيير وحامل للحوار التسييري¹؛ ومن خلال الشكل الموالي تظهر الأطراف الفاعلة في هذا الحوار

الشكل رقم (2-5): أطراف الحوار التسييري و دور كل منها



Source : Revue de finances Publiques ; 20 ans de contrôle de gestion dans les collectivités locales: bilan et perspectives ; novembre 2005 ; P17

¹ عقون سعاد ، مراقبة التسيير نظام لتفعيل حوكمة الجماعات الإقليمية و تحسين قيادة أدائها ،مرجع سبق ذكره ،ص172. حيث يعرف الحوار التسييري على انه مجموعة مسارات التبادل المرتبط بحجم الوسائل وبالأهداف الموكلة بين مستويين تنظيميين.

فالمنتخبون المحليون يهتمون كثيرا بتحقيق التوازن المالي لبلدياتهم ، بل أن حتى الدولة يهتمها ذلك لأن هي من تتولى إعطاء الإعانات لتمويل مجموعة من الأنشطة المحلية، ولكي تقف أي إدارة على نقاط القوة والضعف؛ وعلى الفرص المتاحة والمعوقات التي يمكن ان تواجهها، كان لابد لها من تقييم أدائها وخاصة أداءها المالي؛ باعتباره أنها يزودها بالمعلومات ويسمح لها باتخاذ القرارات؛ وعلى سد الثغرات والمعوقات التي تظهر مستقبلا¹، وعليه الأداء المالي هو مدى قدرة المنظمة على الاستغلال الأمثل لمواردها ومصادرهما، وعليه فعملية تقييم الأداء المالي ماهي إلا قياس للنتائج المحققة أو المنتظرة في ضوء معايير محددة مسبقا وتقديم حكم على إدارة الموارد المالية المتاحة للمنظمة، وهذا لخدمة أطراف مختلفة لها علاقة بها .

ويمكن تحديد مؤشرات تقييم الأداء المالي في النقاط الثلاثة التالية :

- تقييم الأداء باستخدام التوازنات المالية
- تقييم الأداء باستخدام النسب المالية
- الاتجاهات الحديثة في تقييم الأداء المالي

فنجد أن كل بلد انتهج أسلوبا أو استعان بطريقة فليس هناك نموذجا موحدا، و سنحاول التطرق في هذا المطلب ، إلى بعض النماذج لتقييم الأداء المالي في البلديات الأجنبية .

الفرع الأول :تجربة تقييم الأداء المالي في البلديات الفرنسية

خلال مرسوم 27 مارس 1993 ، أدخل المشرع الفرنسي مجموعة من النسب الخاصة بالاقتراض، نفقات التسيير، الوعاء الريبي والضريبة المعتمدة على عدد السكان، حيث تتولى الغرف الجهوية للمحاسبة مهمة متابعة هذه النسب والتي تبين من خلالها الوضعية المالية للبلدية .

ومن أجل متابعة فعالة، طورت البلديات مؤشرات مالية وغير مالية، فهي تستعين حتى بالمؤشرات العملية (indicateurs opérationnels)، كإحصاء عدد مستخدمي مسابح البلدية، عدد الوجبات في المطاعم المدرسية، فنجد أنها تأخذ بعين الاعتبار وبنفس الأهمية كل الأنشطة الموكلة لها، أكانت أنشطة خاصة بها مباشرة أو غير مباشرة كالمناولة، أنشطة الساتليت، أنشطة الجمعيات ، التطوع ...إلخ.

كما دعى المرسوم السابق إلى استظهار المعطيات الخاصة بحساب النسب في الملاحق الخاصة بالميزانية الأولية وفي الحساب الإداري الخاص بها، حيث أوضحت المادة الأولى منه أن هذه النسب تطبق على

¹ عشال الهيثمي و طارق محمدالنافعي، تقييم الأداء المالي، مكتب المستشار الأول للمحاسبة القانونية متوفر على الموقع: <http://www.facebook.com/permalink.php?story-fbid,consulté 29Mai 2018>

البلديات ذات الكثافة السكانية التي لا تقل عن 3500 قاطن، والتي تبين حوصلة للمعطيات الخاصة بالحالة المالية للبلدية كما يلي:¹

1- **النفقات الحقيقية للتسيير / عدد السكان :** النفقات الحقيقية للتسيير تمثل الفرق بين نفقات التسيير الاجمالية والإعانات مضافا إليها الاهتلاكات، المخزون ،العجز التسييري المنقول المقطوع من نفقات الاستثمار وتكاليف الخدمات المشتركة الموزعة على خدمات المستعملين (utilisateurs) .

تعكس هذه النسبة مجهود البلدية في تطوير جهازها الإداري والتقني للاستجابة أفضل لمتطلبات المواطنين، و تقيس الخدمة المقدمة للقاطنين.

2- **نفقات التجهيز الخام / عدد السكان:** حيث تتمثل نفقات التجهيز الخام في الاقتناءات من مباني وأثاث والأشغال الجارية؛ هذه النسبة تقيم المهمة الثانية للبلدية التي تكمل عملية التسيير، وهي عملية الاستثمار للاستجابة لمتطلبات المواطنين.

3- **الإيرادات الحقيقية للتسيير / عدد السكان:** تستفيد البلديات من مجموعة من الإيرادات التي تحصل عليها من مختلف الخدمات المقدمة، وحسب القانون الفرنسي ، الإيرادات الحقيقية للتسيير توافق مجموع إيرادات التسيير بعد طرح التكاليف ،الفائض العادي المنقول، ومساهمة خدمات المستعملين إلى تكاليف الخدمات العمومية.

تعتبر هذه النسبة مهمة كون تجعل من البلدية مؤسسة تقوم ببيع خدمة بتسعيرة تساهم في إيرادات البلدية.

4- **مجموع هبات التسيير/ عدد السكان :** هذه النسبة تكمل النسبة السابقة، بحيث إذا ما قارنا بينهما ستعطي صورة واضحة على نتيجة الاستغلال لخدمات البلدية.

5- **الديون الجارية/ عدد السكان Encours de la dette:** من أجل تقادي التراكم غير المحتمل للديون يوصي القانون بقياسها، وهذا باحتساب كل القروض والديون الطويلة والمتوسطة الأجل.

واستعان المشرع الفرنسي بنسب أخرى بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 10000 نسمة ونذكر :

6- **نفقات المستخدمين / نفقات الحقيقية للتسيير:** هذه النسبة تساعد على حساب وزن كتلة الأجور إلى النفقات الحقيقية، والهدف هو تقييم فعالية مستخدمي البلدية وكذا مجهود البلدية في تقليص كتلة الأجور.

¹Ali Debbi,op-cit ,pp(26 -38)

7- النفقات الحقيقية للتسيير مضافا إليها التسديد السنوي لديون برأس المال/الإيرادات الحقيقية للتسيير : (rembourssement annuel de la dette en capital): تسمح هذه النسبة للبلدية

من الاستغلال الكلي لخدمات البلدية من أجل الاستفادة من الإيرادات الحقيقية في اعداد الميزانية.

8- نفقات التجهيز الخام /الإيرادات الحقيقية للتسيير: تلزم هذه النسبة البلدية على أن التجهيزات يجب أن يكون لها أثر على الاستثمارات وبالتالي سيسمح بالحصول على إيرادات إضافية في المستقبل.

9- الديون الجارية / الإيرادات الحقيقية للتسيير: تلزم هذه النسبة البلدية على المتابعة المستمرة لتطور الإيرادات الحقيقية للتسيير وعلاقتها بالديون، وهذا تقاديا للوقوع في المديونية.

كما أدمج القانون أيضا نسبتين تعتبران مهمتان بالنسبة إلى المانجمنت العمومي والمالية المحلية وهما:

10- مجموع الضرائب المباشرة/عدد السكان : والمتعلقة بمجموع أربعة ضرائب مباشرة محلية مستثناة منه مخصصات الصناديق الوطنية والولائية من الضريبة المهنية (TP)، والمدفوعات المتأتية من تعويضات الدولة للإيرادات غير المتحصل عليها من الضرائب نفسها، هذه النسبة تسمح بحساب المساهمة الفردية لكل قاطن في الضرائب المباشرة للبلدية.

11- معامل تعبئة الامكانية الجبائية Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal: ويحسب هذا الأخير بقسمة مجموع الضرائب المباشرة على الامكانية الجبائية ، ومن خلال هذه النسبة تقيم العلاقة بين المزايا/الجهود (avantages/efforts) ، أي تقييم جهود التسيير المحلي والمزايا التي سيتحصل عليها المستعملين والمكلفين بالضريبة.

تسمح هذه النسب بالمتابعة المالية للبلديات، مما سيسمح فيما بعد بالحكم على الأداء المالي لها، وتتولى الغرف الجهوية للمحاسبة بفرنسا عملية الحساب بإعطاء تفسيرات للنتائج المتحصل عليها، حيث تتم المقارنة بين البلديات المتشابهة من حيث عدد الحجم والموارد، لأن الفروقات كبيرة بين قيم النسب في البلديات الكبيرة والغنية والبلديات الصغيرة والفقيرة ، و تؤدي عملية المقارنة إلى استنتاج معايير ومجالات (أقصى-أدنى) للحكم على الأداء المالي لكل بلدية .

التجربة الفرنسية تبين الاهتمام الكبير للجباية المحلية (خاصة فيما يخص النسبتين الأخيرتين)، إذ تعتبر محدد أساسي للأداء المالي، بحيث تمكن من معرفة كفاءة رئيس البلدية في تطوير الإيرادات الجبائية.

الفرع الثاني :برنا مج الانفاق العام والمسؤولية المالية (PEFA) *

هو برنامج شراكة بين هيئات متعددة يراعاه كل من: البنك الدولي، الصندوق النقدي الدولي، المفوضية الأوروبية، وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة، وزارة الخارجية الفرنسية، سكرتارية الدولة السويسرية للشؤون الاقتصادية، الشراكة الاستراتيجية مع افريقيا.

أولا : مرجعية برنامج PEFA

إن للتسيير الفعال لمؤسسات وأنظمة إدارة المالية العامة دور أساسي في مساندة تنفيذ سياسات البلدان بشأن التنمية وتخفيض عدد الفقراء؛ وهذا البرنامج جاء كإطار لقياس أداء إدارة المالية العامة، من خلال إتاحة مجمع مشترك من المعلومات فيما يتعلق بقياس ورصد مدى تقدم أداء عملية إدارة المالية العامة؛ وقد أسهم في وضع هذا الإطار مجموعة العمل المعنية بالانفاق العام، فخضع لعملية واسعة النطاق من التشاور والاختبارات على صعيد دولي، حيث جرى في 24 حالة تطبيق مسودة هذا الإطار الصادرة في 12 فبراير 2004 على بلدان محددة، وفي ضوء المعلومات التقييمية التي توفرت، تم اجراء تحسينات والايضاحات اللازمة، واكتمل بذلك الإطار واتخذ صيغته النهائية سنة 2006 يقوم هذا الأخير بتحديد الأبعاد الهامة لأداء نظام المالية العامة المنفتح والمنظم على النحو التالي¹:

- 1- مصداقية الميزانية: **Crédibilité du budget** الميزانية واقعية ويجري تنفيذها حسب القصد منها.
- 2- الشمولية والشفافية : **Exhaustivité et transparence** الاشراف شامل على الميزانية و مخاطر المالية العامة، وللمواطنين القدرة على الحصول على المعلومات المتعلقة بالميزانية ومخاطر المالية العامة.
- 3- وضع ميزانية استنادا على السياسات : **Budgétisation fondée sur les politiques nationales** يتم اعداد الميزانية في إطار المراعاة التامة للسياسات الحكومية .
- 4- قابلية التوقع والرقابة في تنفيذ الميزانية : **Prévisibilité et controle de l'exécution du budget**يجري تنفيذ الميزانية بطريقة تتسم بالانتظام وقابلية التوقع مع وجود ترتيبات من أجل عملية الرقابة والتوجيه في استخدام الأموال العامة .

*PEFA : Public Expenditure and Financial Accountability -Depence Publique et Responsabilité Financière.

¹<https://pefa.org/sites/default/files/PEFARreportArabicFinal.pdf>

برنامج الشراكة المعني بالإنفاق العام و المسؤولية المالية- إطار قياس أداء إدارة الشؤون المالية العامة، يونيو 2005.

5- المحاسبة ، التسجيل والابلاغ : enregistrement de l'information et , Comptabilité

rapports financiers يجري مسك سجلات كافية والحفاظ عليها وتعميمها بما يستوفي أغراض كل من : ضبط عملية اتخاذ القرارات والإدارة، ورفع تقارير الابلاغ .

6- التدقيق والمراجعة الخارجية: Surveillance et vérification externe ترتيبات تدقيق الأموال العامة ومتابعة المسؤولين لها تعمل كما ينبغي.

على خلفية الأبعاد الستة الرئيسية لأداء المالية العامة، تقوم مجموعة المؤشرات بقياس الأداء العملي للعناصر الرئيسية في أنظمة واجراءات إدارة المالية العامة على صعيد البلد المعني، كما يستخدم التقرير عن أداء عملية إدارة المالية العامة في وضع تقييم متكامل لنظام إدارة المالية العامة، وتقييم الأثر المحتمل لنقاط ضعف تلك العملية على مستويات نواتج الميزانية للسنوات الثلاثة الأخيرة، كما يعبر عن الجهود التي تقوم بها الحكومة المعنية بغية اصلاح نظام إدارة المالية العامة لديها، بوصف اجراءات الاصلاح الحديثة العهد والجارية .

إلا أن هذا التقرير لا يتضمن أية توصيات من أجل اصلاحات أو افتراضات فيما يتعلق بأثر الاصلاحات الجاري القيام بها، ولا يقيس إطار قياس الأداء العوامل التي تؤثر في الأداء، كالإطار القانوني أو القدرات الحكومية القائمة؛ فمجموعة المؤشرات تركز خاصة على أداء عمليات العناصر الرئيسية لنظام إدارة المالية العامة، وليس على المدخلات التي تمكن ذلك النظام من بلوغ مستوى محدد من مستويات الأداء، كما أنه لا يحلل سياسات المالية العامة والانفاق.

يمكن أن تستخدم هذه المؤشرات على مستوى أجهزة إدارة هيئات حكومية مستقلة، وحتى المؤسسات غير الربحية التي تمول من الحكومة، وقد تشمل الأجهزة الحكومية الفرعية متمثلة في ولايات واقاليم البلد المعني، وأجهزة إدارية محلية كالمقاطعات والبلديات .

ثانيا :مؤشرات الأداء و طريقة التصنيف الترتيبي

1- مؤشرات الأداء : تقسم المؤشرات المختارة والبالغ عددها 28 مؤشرا إلى ثلاث فئات : ¹

أ- نواتج نظام إدارة المالية العامة : وهي المؤشرات التي تقيس النتائج المباشرة للنظام من حيث الانفاق والإيرادات الفعليتين، من خلال مقارنتهما بالميزانية الأصلية التي تمت المصادقة عليها، ومستوى وتغيرات متأخرات الانفاق.

¹<https://pefa.org/sites/default/files/PEFARreportArabicFinal.pdf>

برنامج الشراكة المعني بالإنفاق العام و المسؤولية المالية- إطار قياس أداء إدارة الشؤون المالية العامة، يونيو 2005.

ب- السمات المشتركة في نظام إدارة المالية العامة : وهذه تقيس مدى شمولية وشفافية هذا النظام عبر دورة الميزانية بأكملها .

ت- دورة الميزانية : المؤشرات فيها تقيس أداء الأنظمة و المؤسسات الرئيسية ضمن دورة ميزانية الحكومة المركزية .

يشمل هذا الإطار أيضا ممارسات الجهات المانحة التي تقيس مؤشرات عناصر ممارسات الجهات المانحة التي تؤثر في أداء نظام إدارة المالية العامة في البلد المعني .

يسعى كل مؤشر إلى قياس أداء عنصر رئيسي من عناصر نظام إدارة المالية العامة على سلم ترتيبى من أربع نقاط من (A-D) ، ثم وضع ارشادات فيما يتعلق بالأداء الذي يستوفي كل درجة تصنيف ترتيبى بالنسبة لكل المؤشرات ، ويعطى أعلى تصنيف ترتيبى للمؤشر إذا كان العنصر الرئيسى يستوفي الهدف ذا الصلة على نحو كامل ومنظم ودقيق ومتسق، لذا فمجموعة المؤشرات تركز على الخصائص الأساسية استنادا إلى الممارسات الدولية الجيدة المتعارف عليها؛ بدلا من وضع معيار قياسي استنادا إلى أحدث الابتكارات في عملية إدارة المالية العامة.

2- طريقة تحديد درجة التصنيف الترتيبى:

نجد أن لمعظم المؤشرات عدة مكونات متصلة بموضوع المؤشر المعنى، ويجب تقييم كل هذه المكونات بصورة مستقلة، وبذلك تكون درجة التصنيف الترتيبى الشاملة مستندة إلى تقييمات كل من مكونات المؤشر المعنى، من خلال طريقة التصنيف الترتيبى (M1) بالنسبة لبعض المؤشرات؛ ومن خلال طريقة التصنيف الترتيبى (M2) بالنسبة للمؤشرات الأخرى، وتحدد الارشادات الخاصة لكل المؤشرات طريقة التصنيف الترتيبى الواجب استخدامها.

أ- **طريقة التصنيف M1** : تستخدم بالنسبة لكافة المؤشرات ذات مكون واحد وكافة المؤشرات متعددة المكونات حيثما كان سوء الأداء فيما يتعلق بأحد مكونات المؤشر من المرجح أن يؤثر حسن أداء المكونات الأخرى للمؤشر ذاته بعبارة أخرى حسب (أضعف حلقة في سلسلة مكونات المؤشر المعنى)، بالنسبة للمؤشرات ذات مكونين أو أكثر تكون خطوات تحديد درجة الترتيب التصنيفى الشاملة أو مجموع درجات التصنيف الترتيبى للمؤشر كمايلي :

- يتم أولاً تقييم كل مكون على حدى وإعطائه درجة تصنيف ترتيبى ،
 - جمع درجات التصنيف الترتيبى لكل من مكون باختيار أدنى درجة تصنيف حصل عليها من المكونات ،
 - إضافة "+" إذا كان المكونات الأخرى درجة تصنيف أعلى وإضافة "-" بالنسبة للمكونات التي حصلت على درجات تصنيف أدنى .
- ب- **طريقة التصنيف M2** : تستند إلى ايجاد متوسط درجات التصنيف الترتيبى لكل مكون المؤشر المعنى ويوصى باتباعه بالنسبة لمؤشرات مختارة متعددة المكونات، حيث درجة التصنيف المنخفضة في أحد المكونات لا تؤثر بالضرورة على درجة التصنيف العالية لمكون آخر للمؤشر ذاته، وتتمثل خطوات تحديد درجة الترتيب التصنيفى الشاملة أو مجموع درجات التصنيف الترتيبى للمؤشر فيما يلي :
- بالنسبة لكل المكونات تقييم المدى على سلم من أربعة درجات مثلما رأيناه بالنسبة للطريقة الأولى؛
 - الرجوع إلى جدول التحويل الخاص بطريقة التصنيف الترتيبى M2، وإيجاد القسم المناسب من الجدول (المؤشرات لها من مكونين إلى أربعة مكونات)؛
 - تحديد السطر من الجدول الذي يتوافق مع مجموعة درجات التصنيف التي أعطيت لمكونات المؤشر؛
 - اختيار درجة التصنيف الشاملة بالنسبة للمؤشر المعنى.(أنظر في الملحق رقم 9).
- و للتعرف على تفاصيل أكثر فيما يخص ارشادات محددة لكل مؤشريمكن الاطلاع على الملحق رقم 10

خلاصة:

لمواكبة التغيرات السريعة والمتداخلة للعلاقات الاقتصادية كان لابد من تحديد مهام الدولة و هيئاتها المحلية التي اسندت لها مهام تجعل منها همزة وصل بين الحكومة والمواطن وتمكنها من تحقيق أهدافها بأكثر فعالية من خلال حوكمة العلاقة بين مصالح الادارة المحلية ومدى شمول هذه الحوكمة للمصالح التمويلية والرقابية الاخرى، لذا خصصنا هذا الفصل لماهية الحوكمة المحلية وللميادين التي تطبق فيها.

تتطرقنا في البداية الاطار المفاهيمي للادارة المحلية، حيث تعرضنا الى مفهوم الادارة المحلية ومقوماتها وأهم وظائفها، كما جاء فيه أهداف الادارة المحلية وماهي العوامل التي تساهم في نجاحها؛ رأينا أن أساليب الادارية عديدة، فميزنا بين الادارة المحلية و عدم التركيز الاداري؛ لذا كان لزاما التعرض للمركزية الإدارية والتي يقصد بها حصر الوظيفة الإدارية في يد الأجهزة المركزية بالعاصمة، والتي ميزنا فيها بين التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري؛ كما ان بعض الدول تعمل بنظام الحكم المحلي فرأينا ثلاث أوجه نظر فيما يخص الفرق بينه وبين الادارة المحلية.

حاولنا ان نظهر تلك العلاقة الموجودة بين الاقليم والحوكمة المحلية وركزنا على مفهوم الاقليم الذي يعتبر حقل عملي للحوكمة المحلية؛ بحيث فيه تتظافر جهود كل الفاعلين المجودين على نفس الاقليم، و بينا الدور الذي تلعبه اللامركزية والديمقراطية التشاركية في تجسيد الحوكمة المحلية بتمكين المجتمع المحلي بحيث تتحدد أهدافه واحتياجاته بوضوح

رأينا أيضا أن للحوكمة المحلية ثلاث أبعاد البعد السياسي المرتبط بطبيعة السلطة وشرعية تمثيلها، بعد تقني والمرتبط بعمل الإدارة العامة ومدى كفاءتها، و البعد الاقتصادي والاجتماعي والذي يتمثل في كشف أساليب اتخاذ القرار واشراك المجتمع المدني في الحركة التنموية.

تطرقنا كذلك إلى تصنيفات الحوكمة المحلية؛ ولصعوبة الالمام بها جميعا ركزنا على حوكمة المالية المحلية لأنها هي الواجهة لأية إدارة محلية؛ عرفنا الأداء المالي في الوحدات المحلية من خلال نموذج (LOLF)la ، ونموذج جديد يدعى ببرنامج الشراكات المعني بالانفاق العام والمسؤولية المالية PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) ، أين أعطينا نبذة عن كليهما .

وعلى ضوء ما سبق سنحاول في الفصل الثالث تطبيق فكرة الأداء المالي في البلدية الجزائرية بالاستعانة بالنموذج الأخير الذي تم اسقاطه على بلديتي بغلية والناصرية في ولاية بومرداس.

الفصل الثالث:
محاولة قياس الحوكمة المحلية في
بلديتي بغلية والناصرية

تمهيد:

حاولت الجزائر منذ عدة سنوات إرساء مبدأ اللامركزية، ويظهر ذلك جليا في إسناد بعض المهام إلى جماعات إقليمية متمثلة في الولاية والبلدية، إذ تم إصدار مجموعة من القرارات التي مست هياكل الولاية و البلدية باعتبارهما جهازين أساسيين لتسيير المجتمع الحديث، إلا أننا سنهتم بالبلدية كونها تعتبر الجماعة القاعدية و التي انشأت بموجب الأمر 67-24 المؤرخ في 1 جانفي 1967 .

بقي دور البلدية مقتصرًا في تقديم الخدمات للمواطنين، إذ نزعَت منها كل الصلاحيات ذات البعد الاقتصادي والتنموي، ولتعزيز دورها خاصة في مجال تنفيذ المشاريع التنموية و تجسيدا للديمقراطية التشاركية، جاء قانون البلدية الجديد لترقيتها؛ والجزائر رغم أنها عاشت بحبوة مالية إلا أن التنمية لم تصل مبتغاها في كثير من بلديات الوطن إن لم نقل في معظمها؛ وهذا يعود إلى عدم التخطيط الجيد والرقابة الفعالة وعدم المبادرة، لذا رأينا أنه من الضروري التطرق في هذا الفصل إلى الطريقة التي ستسمح للبلديات بالاقلاع؛ وهذا بمعرفة النقائص التي تعاني منها البلدية ومحاولة تداركها، من خلال جانب من جوانب الحوكمة المحلية ألا وهو المالي منها؛ لذا سيخصص المبحث الأول لواقع الحوكمة والمالية المحلية في البلدية، والمشاكل التي تعاني منها في الجزائر، أما المبحث الثاني سنقوم باسقاط نموذج PEFA على كل من بلدية بغلية والناصرية؛ المبحث الأخير سنعرض فيه نتائج الدراسة والحكم عليها.

المبحث الأول: البلدية و واقع الحوكمة و المالية المحلية بها:

مر تنظيم الجماعات الإقليمية بعد الاستقلال بعدة مراحل، وارتبط هذا التطور بطبيعة نظام الحكم والظروف السياسية، الاقتصادية والاجتماعية الموروثة عن الاستعمار ومتطلبات البناء، حيث تبنى مجلس الثورة في أكتوبر 1966 قرارا حول الإصلاح الإداري للجمهورية و تمت المصادقة عليه في 02 ديسمبر 1966، ونشر في الجريدة تحت رقم 06 سنة 1967 بموجب الأمر 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967، وبموجبه تم إجراء¹ أول انتخابات بلدية في وتمثل نظام الإدارة المحلية في مستويين هما الولاية والبلدية وهو ما اطلق عليه مصطلح الجماعات الإقليمية المنتخبة إلا أننا سنركز على البلدية كونها الإطار الأساسي للإدارة المحلية؛ إذ سنخصص المطلب الأول لمظاهر استقلالية البلدية، المطلب الثاني سنحاول معرفة واقع الحوكمة في البلدية وفي مطلب أخير سنتعرض للمالية المحلية والمشاكل التي تعيق سيرها.

المطلب الأول: هيئات البلدية و مظاهر استقلاليتها في الجزائر

تم إقرار التعددية الحزبية في دستور 23 افريل 1989، صدر بعدها قانون يتلاءم مع النظام السياسي الجديد وهو قانون 89-17 المؤرخ 11 ديسمبر 1989، أين فتح المجال أمام الأحزاب في المشاركة في الانتخابات الخاصة بالجماعات الإقليمية؛ وتطرق قانون 08/90 إلى أهم التغيرات التي تمس بتسيير البلدية والمهام المنوطة بها، أثبت هذا القانون محدوديته في معالجة الاختلالات و المشاكل الناجمة خاصة عن التعددية الحزبية، بالإضافة إلى ظهور متطلبات مشروعة و مختلفة متعلقة بالعصرنة الشاملة التي تستدعي استجابات من نمط جديد؛ لذلك جاء قانون البلدية رقم 10/11 لتدارك هذه النقائص.

الفرع الأول: هيئات البلدية

عرف قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 22/07/2011 البلدية على أنها:

"البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و تحدث بموجب القانون"¹. كما أضافت المادة الثانية من نفس القانون "أن البلدية هي القاعدة الإقليمية لامركزية ومكان ممارسة المواطنة، و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"²

¹ الأمر 67-24 المؤرخ في 18 فيفري 1967، الجريدة الرسمية رقم 06 لسنة 1967.

¹ المادة (01) من القانون 10/11 المؤرخ في 03/07/2011، المتعلق في البلدية، الجريدة الرسمية رقم 37

² المادة (01) من القانون 10/11 المؤرخ في 03/07/2011، المتعلق في البلدية نفس المرجع

و لتكريس مبادئ الديمقراطية قسمت البلدية إلى هيئات متمثلة في :

أولاً : المجلس الشعبي البلدي: مفهومه من الجانب القانوني هو الجهاز المنتخب في البلدية ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي تبعاً للكثافة السكانية، ويتولى هذا المجلس كل الصلاحيات التقليدية، كالتصويت على الميزانيات والأعمال الإدارية المتعلقة بأملاك البلدية وعلى قبول الهبات والتبرعات، و إقرار الصفقات الخاصة بالبلدية، أما الصلاحيات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي فتتمثل في نشاط التعمير والتجهيز، التعليم الابتدائي و ما قبل المدرسي، و نشاط الأجهزة الاجتماعية و الصناعة و قطاع السكن و نشاط الصحة و النظافة و المحيط و نشاط الاستثمارات الاقتصادية.

جاء القانون 10-11 المتعلق بالبلدية في فصله الأول و الثاني مجموعة من المواد من 16 إلى 91، تفاصيل عن كيفية عمل المجلس ولجانه ووضعيات المنتخب فيه ونظام مداولته، بحيث يجتمع المجلس الشعبي البلدي بمعدل 6 دورات في السنة على أن لا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام، وتكون علنية مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولات*.

ويمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقاً للشروط والأشكال المنصوص عليها قانوناً، أن يرفع تظلماً إدارياً أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي رفض المصادقة على المداولات، والجديد أن المادة 53 من القانون الجديد تحدد بدقة المداولات القابلة للإبطال على عكس ما كان معمول به بموجب المادة 44 من القانون 08/90 والتي يشوبها غموض. يتكون المجلس الشعبي البلدي حسب المادة 79 من القانون 10-11 من مجموعة من الأعضاء ينتخبون لمدة 5 سنوات، ويتغير عدد هؤلاء حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان ضمن مجموعة من الشروط¹.

* النقطة الجديدة التي جاء بها هذا القانون بموجب نص المادة 18 من قانون 10-11 فيما يخص نظام جلسات المجلس هي "وجوب اجتماع أعضاء المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون في الظروف الاستثنائية على أن يحضر الوالي بذلك فوراً، "استثنائية" مصطلح استخدمه المشرع لتمثل جميع الحالات غير العادية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى .

وجاء في المادة 29 من نفس القانون أنه لا تمنح اجتماعات المجلس الشعبي البلدي مصادقية إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، وأكدت المادة 56 من القانون الجديد، على أن مداولات المجلس قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوم من إيداعها على مستوى الولاية، باستثناء المداولات المتعلقة باتفاقيات التوأمة بين المدن، الميزانيات والحساب وقبول الهبات والوصايا الأجنبية والتنازل عن الأملاك العقارية للبلدية، وما يتعلق بشعارات ورموز الدولة .

¹ المادة 79 من القانون 01/12 المتعلق بالانتخابات مرجع سابق، ص 19. تتمثل هذه الشروط فيما يلي: 13 عضواً في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة، 15 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها عن 10.001 نسمة و 20.000 نسمة، 19 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها عن 20.001 نسمة و 50.000 نسمة، 23 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها عن 50.001 نسمة و 100.000 نسمة، 33 عضواً في

يشكل المجلس الشعبي البلدي بموجب المادة 31 من بين اعضائه لجان دائمة حسب مجال تخصصاتها ولا سيما تلك المتعلقة ب:الاقتصاد والمالية و الاستثمار؛ الصحة والنظافة وحماية البيئة؛ تهيئة الاقليم والسياحة والصناعات التقليدية؛ الري والفلاحة والصيد البحري؛ الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب. بحيث يحدد عدد اللجان الدائمة على أساس عدد السكان¹.

كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد يدخل مجال اختصاصه، ويحدد موضوع و تاريخ انتهاء المهمة والأجال الممنوحة للجنة من أجل استكمال مهمتها في المداولة المحدثة لها وخلافا لما جاء في نص المادة 47 من القانون 08/90.

ثانيا:الجهاز التنفيذي يتكون من رئيس البلدية و عدة نواب (بين نائبين إلى ستة نواب) و هذا حسب عدد المنتخبين لكل مجلس، و يعين رئيس البلدية من طرف أعضاء القائمة التي نالت الأغلبية خلال ثمانية أيام الموالية لإعلان نتائج الاقتراع، و هو بدوره يختار النواب المساعدين له بعد استشارة المجلس؛ وجاء في نص المادة 69 من القانون البلدي ، على ان يساعد الرئيس نائبان او عدة نواب.²

يستدعي الوالي بعد 15 يوم من اعلان نتائج الانتخابات النواب لتعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي متصدرا القائمة التي حصلت على أغلبية الأصوات، أما في حالة تساوي الاصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا .

بموجب القانون الجديد وفي المادة 15 منه على أنه وبالإضافة الى وجود مجلس شعبي بلدي وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي ، أوضح المشرع بموجب المادتين 127 و 128 شروط تعيين الامين العام والحقوق التي يتمتع بها والواجبات المفروضة عليه الى التنظيم.

البلديات التي يتراوح عدد سكانها عن 100.001 نسمة و 200.000 نسمة، 43 عضوا في البلديات التي يفوق عدد سكانها عن 200.001 نسمة. حيث نلاحظ زيادة عدد أعضاء المجلس مقارنة بالتصنيف القديم الذي جاء في القانون 07/97 المتضمن القانون العضوي للانتخابات، ويشترط من المترشح للمجلس البلدي أن يكون بالغا ثلاث وعشرين سنة على الأقل يوم الاقتراع .

¹ لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة او اقل؛ 4 لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها 20.001 و 50.000 نسمة؛ 5 لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها 50001 و 100000 نسمة؛ 6 لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100000 نسمة والتي كانت تسمى باللجنة المؤقتة في القانون القديم .

² كمايلي :نائبان بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من سبعة مقاعد؛ ثلاث نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من احدى عشر مقعدا ؛ اربعة نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من خمسة عشر مقعدا؛ خمسة نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وعشرون مقعدا؛ ستة نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة و ثلاثون مقعدا.

تتمثل صلاحيات الرئيس كمثل للبلدية في تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي ويمثل البلدية في كل التظاهرات الرسمية وفي كل أعمال الحالة المدنية والإدارية، يتولى تنفيذ ميزانية البلدية بعد المصادقة عليها من الإدارة الوصية كما له صلاحيات كمثل للدولة نذكر منها: يتولى نشر وتنفيذ القوانين والتنظيمات في إقليم البلدية تحت سلطة الوالي؛ السهر على حسن النظام والأمن العموميين وعلى النظافة العمومية؛ كما له صفة ضابط المدنية؛ وتتكفل إدارة البلدية على تجسيد هذه الصلاحيات بتعاون مجموعة من المصالح الإدارية يختلف عددها من بلدية لأخرى حسب أهمية كل بلدية، وعلى العموم تتمثل هذه المصالح في: الأمانة العامة المصالح الإدارية، المصالح التقنية، إلى جانب مصالح أخرى .

الفرع الثاني: مظاهر استقلالية البلدية

منح المشرع الجزائري للبلدية صفة الشخصية المعنوية، فإكتسبت بذلك استقلالية تظهر في مجموعة من المظاهر نذكر:

أولاً: الاستقلال باختصاصات محلية

إن انفراد السلطة المركزية بكل الاختصاصات بما فيها المحلية هو من سمات التخلف حسب ما ورد في إحدى التقارير الأممية، إذ يجب أن تعهد للجماعات المحلية مجموعة من الاختصاصات والمهام لتستقل بإدارتها وتسييرها¹؛ ولقد منحت للبلديات الجزائرية مجموعة من الاختصاصات تتمثل في: التهيئة والتنمية؛ التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز؛ التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة؛ النظافة وحفظ الصحة والطرق؛ حيث تسيّر البلدية هذه الاختصاصات بثلاث طرق هي:

1- الاستغلال المباشر: بحيث تقوم البلدية مباشرة بإدارة المرفق بنفسها مستخدمة أموالها وموظفيها ووسائل القانون العام، وتكون كافة نفقاته وإيراداته مدرجة ضمن ميزانية البلدية، وتعتبر أقدم الطرق في إدارة المرافق العمومية.

2- أسلوب المؤسسة العمومية: تمنح إدارة المرفق العام إلى أشخاص يتمتعون بالشخصية المعنوية المستقلة، يطلق على هذه الأشخاص بالمؤسسات العمومية البلدية، بحيث يكون موظفيها عموميين، وأموالها أموالاً عامة، وأعمالها إدارية، ويتم إنشاؤها بموجب مداولة للمجلس الشعبي البلدي وهذا وفقاً لأحكام المادتين 153 و154 من قانون البلدية².

¹بو عمران عادل ، البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى، الجزائر ، 2010، ص26

²عشي علاء الدين ، شرح قانون البلدية ، دار الهدى ، الجزائر ، 2011، ص47

3- الامتياز والتفويض: تتعاقد البلدية مع فرد أو شركة لإدارة واستغلال المرافق العمومية لمدة محددة

بأمواله، وعماله ووسائله الخاصة، وعلى مسؤوليته مقابل التصريح له بالحصول على الرسوم من المنتفعين بخدمات المرفق وفق عقد يسمى "بعقد التزام المرافق العمومية" أو "عقد الامتياز".

بهذا الخصوص نلاحظ أن إيرادات الإستغلال (و هي المداخل تحصل عليها البلدية لقاء تقديمها لخدمات) تمثل نسبة ضئيلة من إيرادات البلديات في الجزائر فهي لا تتجاوز بالإضافة لإيرادات الأملاك نسبة 5% من مجموع إيرادات التسيير للبلدية، إلا أنها رغم ضعفها فهي تمثل أداة هامة للإستقلال المالي للبلديات نظرا لإرتباطها مباشرة بالخدمات التي تقدمها البلدية من جهة و كذلك للسيطرة التي تتمتع بها البلدية على هذا النوع من الإيرادات، سواء في تحديد مقاديرها أو فيما يخص تحصيلها عن طريق أمين الخزينة، عكس الإيرادات الجبائية التي لا تتمتع البلدية بأي صلاحيات حولها سواء فيما يتعلق بتحديد مقدارها أو تحصيلها. إلا انه يجب الإشارة أن الحرية ليست مطلقة فهناك بعض الجوانب القانونية التي تتدخل لتقرر كيفية تحديد أسعار هذه الخدمات بالإضافة على ضرورة موافقة الجهات الوصية عليها.

ثانيا: موارد بشرية خاصة بالبلدية

نقصد بها مجموعة الأشخاص من فئات العمال والموظفين المنتمين للبلدية، والموزعين على مصالحها وأسلاكها ومرافقها المختلفة، والمسند إليهم مهمة تسيير تلك المصالح، ومباشرة الصلاحيات الملقاة على عاتق البلدية؛ و يعتبر المورد البشري أحد أهم شروط استقلال البلدية إلا أن هذه الاستقلالية متوقفة على جملة من الشروط أبرزها :

أولا : محلية المورد البشري : وهو أن تستقل البلدية بمواردها البشرية استقلالا إداريا و قانونيا، أما الأول فنقصد به إسناد السلطة لجهة محلية يخول لها صلاحيات التعيين، الترقية، النقل، العزل والتأديب أما الثاني فالمراد منه هو خضوع الموارد البشرية إلى أنظمة قانونية خاصة كما تبقى خاضعة لبعض الأحكام العامة المشتركة .

ثانيا: كفاية الموارد البشرية: إذ يجب أن تكون الموارد البشرية كافية للقيام بالمهام المنوطة بها وتحمل المسؤولية؛ وتأخذ تلك الكفاية صورتان :

- **عددية:** ونعني بها ضرورة توفر العدد الكافي والمناسب لتسيير المصالح والمرافق .

- **نوعية :** وهو ضمان حيابة البلدية على مورد بشري مؤهل علميا وفنيا وتقنيا يتناسب مع المهام الموكلة للوحدات المحلية، يتماشى مع المستجدات التي يملها الواقع.

الملاحظ أن البلديات في الجزائر تشهد ضعف التأطير الذي يمثل 5,26% في التصميم و 4,35% في التطبيق مقابل تضخم أعوان التنفيذ الذين يمثلون نسبة 86,67% من العدد الإجمالي للموظفين في البلديات، كما نلاحظ أن إدارة البلديات هي الأسوأ من حيث التأطير مقارنة بالإدارات الأخرى.¹

ثالثا: امتلاك لمورد مالي محلي

أ- مفهوم التمويل المحلي

يعرف التمويل المحلي بأنه "كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة"².

التمويل المحلي إذا شرط ودعامة أساسية لإستقلالية الجماعات الإقليمية فهو عبارة "عن كل الموارد المالية المتاحة و التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تحقق اكبر معدلات التنمية عبر الزمن، و تعظم إستقلالية المحليات عن الحكومات المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة"³ و بهذا نلاحظ ترابط التمويل المحلي بالتنمية المحلية؛ إذ نجد العلاقة بينهما هي علاقة طردية إحصائيا بمعنى أن قصور الموارد المالية المحلية يعنى انحسار التنمية و العكس صحيح بشرط التصرف السليم في الموارد المالية.

ب- خصائص المورد المحلي: وهي توفر مجموعة من الشروط في المورد المحلي نذكر :⁴

1- **محلية المورد:** ويقصد به أن يكون وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تستفيد من حصيلته ، وأن يكون متميزا بقدر الامكان عن أوعية الضرائب المركزية.

¹ عقون سعاد،

² خنفري خيضر؛ تمويل التنمية المحلية في الجزائر: واقع و آفاق؛ مرجع سبق ذكره، ص 32.
لعمارة جمال ، دلال بن طيبي و مسعودة نصبة؛ الزكاة وتمويل التنمية المحلية؛ ورقة بحثية مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الدولي حول : سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات - دراسة حالة الجزائر والدول النامية -؛ يومي 21 و 22 نوفمبر 2006؛ كلية العلوم الاقتصادية و ³التسيير؛ جامعة محمد خيضر بسكرة؛ الجزائر.

⁴ خنفري خيضر؛ تمويل التنمية المحلية في الجزائر: واقع و آفاق؛ مرجع سبق ذكره، ص 33

- 2- **ذاتية المورد:** أن تستقل الوحدة المحلية بسلطة تقدير سعر المورد المحلي من حيث تأسيسه وتحصيله وهي ما تسمى بالموارد الذاتية المطلقة تميزا عن الموارد الذاتية النسبية و الموارد الخارجية، حتى تتمكن من التوفيق بين إحتياجاتها المالية و حصيلة الموارد المتاحة، لكن المشرع الجزائري لا يسمح للوحدات الإدارية ومنها البلدية من تأسيس ضريبة محلية بل تركها للقانون تحقيق المبدأ العدالة و وحدة الضريبة وهذا يتنافى مع حرية تحديد الضريبة و تحصيلها منظر هذه الهيئات¹.
- 3- **سهولة إدارة المورد :** وهي تيسير تقدير وعاء المورد وتخفيض تكلفة تحصيله ، أي محاولة أن تكون تكلفة التحصيل عند أقل درجة ممكنة ، وفي نفس الوقت ضرورة وفرة حصيلة المورد نسبيا.
- 4- **مرونة المورد:** أي يمكن الزيادة فيه حسب الحاجة من حيث مبالغه المالية أو أنواعه، و كفاية المورد و إتساعه بمعنى أن يكون كافيا لتغطية إحتياجات الجماعات الاقليمية لتتمكن من تلبية الحاجات العامة.

المطلب الثاني: واقع الحوكمة في البلدية الجزائرية

استعمل المشرع الجزائري مصطلح الحكم الراشد في القانون التوجيهي للمدينة الصادر بموجب القانون 06-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، حيث أرست المادة 02 منه جملة من المبادئ الأساسية للمدينة وذكرت من بينها الحكم الراشد، وألزم المشرع الادارة بالاهتمام بانشغالات المواطن والمصلحة العامة في إطار الشفافية؛ وتتفاوت مستويات الحوكمة في الجزائر وذلك تبعا للمنطقة والوعي الجماهيري ووفرة التمويل، ورغم تحسنها منذ دخول الجزائر التعددية الحزبية بموجب دستور 1989، إلا أنها ما زالت في بدايتها، كونها مرهونة بعاملين هامين : توفير الموارد الكافية، والتسيير العقلاني لهذه الأموال.

الفرع الأول: القراءة القانونية لمفهوم الحوكمة المحلية في الجزائر

القانون الجديد وفي مادته الثانية، أكد على أن البلدية هي المكان الذي تمارس فيه المواطنة، فهي الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية المحلية، و شمل هذا القانون حولا لمشاكل التسيير في البلديات، حيث تقرض أحكامه ضرورة إشراك المواطن في اتخاذ القرارات، من خلال تمكينه من حضور الجمعيات العامة للمجالس البلدية، و تفعيل دور لجان الأحياء.

بن ناصر وهيبة؛ التمويل المحلي و دوره في عملية التنمية المحلية؛ مجلة البحوث و الدراسات القانونية؛ المجلد 3 رقم 2؛ العدد السادس؛ جامعة
¹<https://www.asjp.cerist.dz/en/article/29890> البلدية 2؛ 2013؛ ص91.

أولاً: مؤشر المشاركة في قانون البلدية

خصص قانون البلدية الأخير الباب الثالث منه للديمقراطية التشاركية تحت عنوان "مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية" حيث نصت المادة 11 منه "تشكل البلدية الاطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري"، وحمل نفس القانون 10/11 جملة من مؤشرات الحوكمة المحلية ، وهذا في اطار الاصلاح العام للجماعات المحلية، وكذا فتح المجال في المشاركة لتسيير هذه الوحدة الادارية والاطلاع أكثر عن الوضع الحقيقي لها.¹

يسمح هذا القانون للجمعيات المحلية و البلديات، بإنشاء مؤسسات بمعايير اقتصادية حقيقية تسمح بتوفير موارد مستدامة للبلديات، مما يمنحها حق التصرف في الميزانيات و مخططات التنمية المحلية، من خلال التأكيد على رأيها و مواقفها فيما يخص بعض المشاريع التي تراها مهمة لإقليمها من أجل دعم التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي، كما و يهدف هذا القانون إلى تمكين المجالس الشعبية من القدرات التي تتوفر عليها كل بلدية حسب طبيعتها و موقعها الجغرافي.

نص المشرع صراحة على ضرورة التأسيس للديمقراطية التشاركية كما رأينا في المادة 11 من القانون 10/11 ، بحيث يمثل مبدأ المشاركة أحد أهم مؤشرات الحوكمة المحلية، وارتباطه بجملة من المبادئ المتعلقة بممارسة الحقوق والحريات العامة، وارساء النظام الديمقراطي وممارسة المواطنة.²

كما نصت المادة 26 من ذات القانون أن جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية وتكون مفتوحة لمواطني البلدية لكل مواطن معني بالمداولة، وهذا يعني مشاركة المواطنين بالحضور والاطلاع على المداولات.

ثانياً: مؤشر الشفافية في قانون البلدية

تم تجسيد مبدأ الشفافية في العديد من مواد هذا القانون، إذ جاء في المادة 11 من القانون 10/11 "يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية".

وفرضت المادة 22 من ذات القانون لصق مشروع جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، كما اعترفت المادة 14 من نفس القانون، أنه يمكن لكل شخص

¹عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص

²عمار بوضياف، نفس المرجع السابق، ص113.

الاطلاع على مستخرجات المداولات، كما يمكن لكل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته .

يعتبر مبدأ الشفافية من أهم آليات مكافحة الفساد الذي يحرك قنوات الرقابة بجميع أنواعها، فهو يمكن المواطن من معرفة القرارات الادارية المتخذة، وهو ما يسهل على رصد أخطاء الادارة، وقد تحرك الرقابة الشعبية قنوات رقابة أخرى إدارية وقضائية.¹

الفرع الثاني: واقع المشاركة في البلدية الجزائرية

رغم عدم توفرنا على الاحصائيات اللازمة للتحليل إلا أننا يمكن أن نحصر واقع المشاركة فيما يلي:

أولاً: المشاركة السياسية

حاولت الجزائر مواكبة الدول الغربية في قضية التحول الغربي، الذي يعتبر خطوة في توسيع المشاركة السياسية المرتبطة أساساً بإنشاء المؤسسات وتعددها والداعمة للمسار الديمقراطي من خلال تعزيز الشفافية والمساءلة في النظام السياسي الجزائري.

إلا أن الملاحظ أن نسبة المشاركة في الانتخابات تنخفض من استحقاق لآخر، وهذا لتوسع دائرة الفساد الاداري بالإضافة الى الانتقادات الموجهة لطريقة اختيار الممثلين التي تعطي الحظوظ لأصحاب المال السياسيين وتكرس السلوك العشائري، وهو ما يطرح جدوى المشاركة السياسية.

ثانياً: مشاركة المجتمع المدني

عرفت الجزائر مفهوم المجتمع المدني في النصف الثاني من ثمانينيات القرن الماضي، حيث بدأ الحديث عن مفهوم المجتمع المدني في الوقت الذي كان يشهد النظام السياسي أزمة في قاعدته السياسية، مما جعل مفهوم المجتمع المدني في الجزائر يعبر عن مفهوم رسمي أكثر منه مفهوماً شعبياً أو معارضاً، وقد دعم النظام السياسي الجزائري المجتمع المدني من خلال استعانتة بوسائل الاعلام للترويج له اجتماعياً بغية

¹ أعمار بوضياف، نفس المرجع السابق، بتصرف، ص 162.

اشراكه في عملية التسيير وتوسيعا بذلك لقاعدة السلطة ومساعدتها على الخروج من الازمة الاقتصادية والسياسية للنظام الاحادي.¹

تم الاعتراف به دستوريا بعد المصادقة على دستور سنة 1989، والذي جاء في فصله الرابع المتضمن الحقوق والحريات ينص في مادته 33 على الحق في الدفاع الفردي وعن طريق الجمعية عن الحقوق الأساسية للإنسان، وتبرز هذه الحقوق أكثر في المادة 41 والتي تنص على أن حرية التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمونة للمواطن؛ وبرزت تنظيمات المجتمع المدني الموجودة في الجزائر هي التنظيمات النقابية، الجمعيات ووسائل الاعلام.

إن المتتبع للشأن الجماعي، يدرك أن الدولة تغيب حضوره الفعلي من خلال وضع القيود القانونية والادارية، والسيطرة عليه من خلال مراقبته أو حله أو تحديد مجال حريته، مما يجعله في تبعية دائمة لها.

ثالثا: مشاركة القطاع الخاص:

انتهجت الجزائر سياسة التحول الى القطاع الخاص منذ تسعينيات القرن الماضي، وهذا كنتيجة للأمر 95-22 المؤرخ في 26 أوت 1995، فلم تعد الدولة الفاعل الوحيد في عملية التنمية بل هناك مشاركة للقطاع الخاص الى جانب القطاع العام الذي لم يستطع لوحده تحقيق اهداف وغايات التنمية.²

يعد قطاع الخدمات من أهم المجالات التي يعمل بها القطاع الخاص خاصة مجال النقل والفندقة والاطعام وأصبح دوره متزايدا ويمثل القوة المحركة للتنمية الاقتصادية، وترتبط أهمية هذا الأخير في مدى إسهامه في معالجة القضايا والموضوعات الاقتصادية والاجتماعية المحلية التي تأتي في مقدمتها، البطالة، مستوى الدخل، تحقيق الرفاه الاقتصادي.

ورغم دوره الفعال، ومقارنة بالتغيرات المجتمعية والادارية والعالمية، بحيث أن الجزائر دخلت في مرحلة اقتصاد السوق دون أن يواكبها تغييراً على مستوى أداء البلديات، من حيث تشجيع القطاع الخاص واشراكه في عمليات اتخاذ القرار.

¹ عبد الناصر جابي، العلاقات بين البرلمان والمجتمع المدني في الجزائر، الواقع والآفاق، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 15، فيفري 2007، ص 6.

² خليل خميس، مساهمة القطاع العام والخاص في التنمية الوطنية في الجزائر، مجلة الباحث، الجزائر، العدد 9، 2011، ص 204.

نستنتج من كل ما ذكرناه أن المجالس المنتخبة لن تتمكن من تحقيق الديمقراطية التشاركية، إذا كانت هي مغيبة، لذلك لكي تكون أكثر نجاحا يجب تفعيل اللامركزية بتبني مبادئ الحوكمة المحلية التي تستعين بأساليب تسهم في تحقيق مخرجات ومدخلات ذات جودة عالية وفق مميزات وخصائص من الشفافية والمساءلة وتأكيد الديمقراطية والعدالة، وفق معايير الكفاية والفعالية بالتركيز على المواطنين في تحقيق النتائج التي يرونها أنجح للنهوض بتنمية بلديتهم.

المطلب الثالث: واقع المالية المحلية في الجزائر

التحدث عن الحوكمة المحلية يتوافق مع أداء المجلس الشعبي البلدي وإدارته وكذا كل الفاعلين في البلدية، وخاصة ارتباط كل هؤلاء بالمالية المحلية كونها الدعامة الأساسية لتجسيد التنمية المحلية؛ لذا نرى من الضروري التطرق إلى أهم مصادر تمويل البلدية ومن ثم التعرف على بعض العراقيل التي تتخبط فيها المالية المحلية؛ توضح المادتين 151 و 152 من القانون الولاية 12-07 و المادتين 169 و 170 من قانون البلدية 11-10 على مسؤولية الجماعات الإقليمية في تعبئة و تسيير مواردها المالية، فقانون البلدية مثلا يؤكد أن البلدية مسؤولة عن تعبئة و تسيير مواردها المالية الخاصة بها، و تشمل الموارد المالية للبلدية المتضمنة في ميزانيتها قسمين أساسيين هما: الموارد المالية الذاتية و الموارد المالية الخارجية.

الفرع الأول: الموارد الذاتية للبلدية

عموما تتمثل هذه الموارد في الضرائب المحلية و الرسوم المحلية¹، نواتج الإستغلال و إستثمار المرافق العامة المحلية المختلفة².

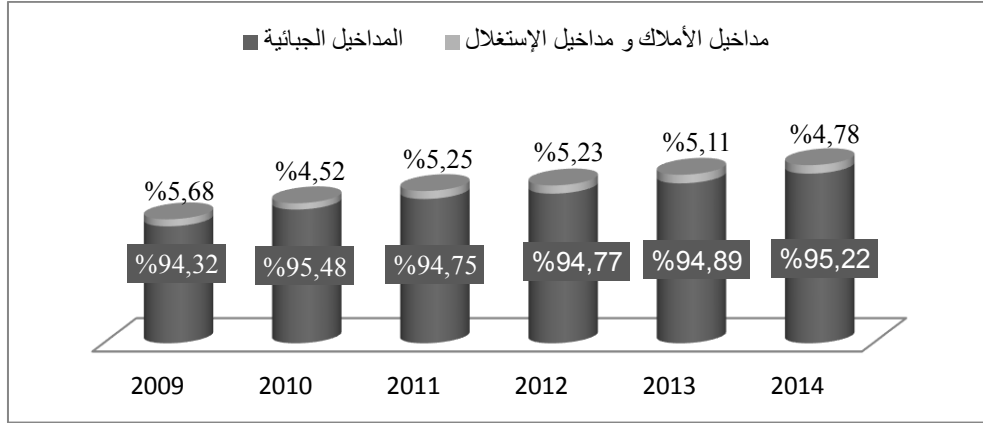
تتكون هيكلية الموارد الجبائية العائدة للجماعات المحلية من 27 ضريبة و رسم منها ضرائب و رسوم تعود نواتجها كليا لفائدة الجماعات الإقليمية و أخرى تعود نواتجها جزئيا لها، وتعتبر الموارد الجبائية المصدر الأساسي لتمويل البلديات بالنظر إلى قصور عوائد ممتلكاتها و محدودية تدخلاتها، وهي بهذا تمثل أكثر من 90% من مواردها الذاتية مقابل أقل من 10% لعائدات الممتلكات³؛ و لهذا فهي تمثل أحد أسس المالية المحلية في الجزائر و أحد أهم وسائل التدخل لتوجيه الأنشطة الاقتصادية و الإجتماعية للجماعات المحلية

¹ الضرائب المحلية هي كل فريضة مالية تتقاضاها الهيئات المحلية على سبيل الإلزام في نطاق الوحدة الإدارية التي تمثلها دون مقابل معين بقصد تحقيق منفعة عامة، أما الرسم فهو مقدار من المال تحدده الدولة ويدفعه الفرد كلما تؤدي إليه خدمة معينة تعود عليه بنفع خاص، أما الإتاوة فهي تسدد مقابل امتياز فردي فهي مبلغ من المال يفرض على مالك العقار بنسبة المنفعة التي عادت عليه من الأعمال التي قامت بها الدولة أو الهيئات المحلية.
² و هي تتمثل في المداخل الناتجة عن إيجار مختلف المساكن و المحلات و المساحات التي تحوزها الجماعات المحلية، بالإضافة على نواتج التنازل عن هذه الأملاك (إيرادات الأملاك) و كذا إيرادات الخدمات العمومية التي تقدمها للمواطنين (إيرادات الإستغلال).

³ محمد فراري، 2013، ص 46

داخل إقليمها؛ الشكل التالي يوضح مساهمة إجمالي المداخل الجبائية في مجموع المصادر المالية الداخلية للبلديات للفترة مابين 2009-2014 و يبين هيمنة المصادر الجبائية عليها.

الشكل رقم(1-2-3): مقارنة المداخل الجبائية بإجمالي مداخل الداخلية للبلديات (2009-2014)



المصدر: عقون سعاد :هيكلة المصادر الجبائية للجماعات المحلية في الجزائر،مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني الجبائية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات يومي12-13 مارس2018، كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة علي لونيسي، البلدة ص189.

و تتضمن الجبائية المحلية نوعين من الضرائب: ضرائب مباشرة¹ و أخرى غير مباشرة²، حيث نميز بين:
أولاً: الضرائب و الرسوم المخصصة كلياً للبلديات: تنفرد البلدية بحصيلة مجموعة من الضرائب والرسوم وتتمثل فيما يلي :

- الرسم على النشاط المهني(TAP)³: يشكل أكبر حصة من موارد المالية للبلديات بنسبة تقارب 84% حسب المعطيات المتوفرة من المديرية العامة للضرائب، مديرية الإحصاء لسنة 2015 و هو بهذا يمثل أهم مورد جبائي للبلديات، يستحق هذا الرسم على رقم الأعمال الإجمالي خارج الرسم على القيمة المضافة المحقق في الجزائر للأشخاص الطبيعية أو المعنوية الذين يمارسون نشاطا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي صنف الأرباح المهنية أو للضريبة على أرباح الشركات (المادة 217، ق ض م، 2018)،

¹تعرف الضرائب والرسوم المباشرة بأنها كل اقتطاع قائم مباشرة على الأشخاص أو على الممتلكات، والذي يتم تحصيله بواسطة قوائم إسمية، وهي التي تنتقل مباشرة من المكلف بالضريبة إلى الخزينة العمومية (يامة إبراهيم، 2016، ص 497). و بموجب مختلف الإصلاحات التي عرفها النظام الضريبي الجزائري أصبحت الجبائية المباشرة التي تستفيد منها البلديات تتمثل في مختلف الضرائب والرسوم لمباشرة التالية: الضريبة على الدخل الإجمالي(IRG)صنف الربوع العقارية، والرسم على النشاط المهني(TAP)، الضريبة الجزافية الوحيدة(IFU)، الضريبة على الأملاك(IP)، الرسم العقاري، ورسم التطهير (رسم رفع القمامات المنزلية).

²الضرائب والرسوم غير المباشرة هي الضرائب والرسوم التي يتم تقديرها على أساس المقدرة لتكليفية للشخص عند الاستهلاك أو الإنفاق، حيث يتم تسديدها بطريقة غير مباشرة من طرف الشخص الذي يود استهلاك هذه الأشياء أو استعمال الخدمات الخاضعة لضريبة أو رسم من الضرائب والرسوم غير المباشرة (يامة إبراهيم، 2016، ص500)

³محدث بموجب المادة 21 من الأمر رقم 95-27 المؤرخ في 30 ديسمبر 1995 المتضمن قانون المالية لسنة 1996، كنتيجة لدمج الرسم على النشاط الصناعي و التجاري (TAIC) و الرسم على النشاط غير التجاري (TANC).

و يحدد هذا الرسم ب 2٪؛ تتمثل حصة البلدية من هذا الرسم 66٪، حصة الولاية 29٪ وحصة صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية 5٪⁴.

- **الرسم العقاري (TF)**⁵: عبارة عن ضريبة سنوية على كل الملكيات المبنية و غير المبنية في البلدية التي توجد بها الأملاك الخاضعة للضريبة، و ينتج أساس فرض الضريبة من ناتج القيمة الإيجارية الجبائية لكل متر مربع للملكية المبنية أو المتر المربع أو الهكتار الواحد بالنسبة للملكيات غير المبنية في المساحة الخاضعة للضريبة، و هذا حسب المنطقة و المناطق الفرعية.

تمثل عائدات هذا المورد نسبة قليلة جدا من مجمل الموارد الجبائية للجماعات الإقليمية، و ذلك عائد للإعفاءات الكثيرة التي أقرها القانون بالإضافة إلى غياب المعلومات اللازمة المتعلقة بالملكيات الخاضعة لهذا الرسم و عدم إستكمال مسح الأراضي على المستوى المحلي¹

- **رسم التطهير (TA)**²: يعتبر رسم التطهير ملحق بالرسم العقاري فهو مرتبط بإستفادة أصحاب الملكية المبنية من رفع القمامات يوميا و بالتالي يؤسس لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية و ذلك على كل الملكيات المبنية، وتحدد الرسوم المطبقة في كل بلدية بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي بناء على مداولة وبعد استطلاع رأي السلطة الوصية³.

- **رسم الإقامة**: أسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1998⁴، لفائدة البلديات أو تجمع البلديات المصنفة في محطات سياحية أو مناخية أو هيدرومعدنية أو إستحمامية أو مختلطة، و تم بعد ذلك توسيعه على كل البلديات بموجب المادة 26 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008، و تتمكن البلديات عن طريق المداولة التصويت على رسم الإقامة الواجب تحصيله لتمويل ميزانيتها، و يفرض على الأشخاص الذين لا يملكون فيها إقامة دائمة خاضعة للرسم العقاري.

- **رسم الحفلات**: أنشئ هذا الرسم بموجب المادة 106 من قانون المالية لسنة 1966⁵، وهو من أقدم الموارد الجبائية للجماعات المحلية، ويحصل لفائدة البلديات حيث يكلف بها الأشخاص الذين يستفيدون من

⁴معدلة بموجب المادة 6 من قانون المالية التكميلي 2001

⁵أسس هذا الرسم بموجب الأمر 67-83 المؤرخ في 02 جوان 1967 المتضمن القانون المعدل و المكمل لقانون المالية لسنة 1967 ثم تم تعديله بمقتضى المادة 43 من قانون 91-25 المؤرخ في 18 ديسمبر 1991، المتضمن قانون المالية لسنة 1992.

¹ محمد فراري، مرجع سابق ص47

²أسس بموجب القانون رقم 80/12 المؤرخ في 31/12/1980 المتضمن قانون المالية 1981

تطبيقا لقانون المالية 2002 فإن مبالغ هذا الرسم تحدد سنويا من طرف المجالس الشعبية البلدية بموجب مداولة في حدود المبالغ التي يثبتها قانون المالية، إلا أن هذه الصلاحيات الجبائية التي تم تفويضها للبلديات لم تبن فعاليتها بالنظر على المردود الضعيف لهذا الرسم، و الذي لا يغطي حتى تكاليف المصلحة البلدية المكلفة برفع القمامات المنزلية

⁴المادة 59 من القانون 97-02 المؤرخ في 31/12/1997 المتضمن قانون المالية لسنة 1998.

⁵المادة 106 من الأمر 31-320 المؤرخ في 31/12/1965 المتضمن قانون المالية لسنة 1966.

رخصة تمنحها لإقامة الحفلات و الأفراح على إقليمها، يستوفى مبلغ هذا الرسم نقدا قبل بدء الحفلة ويدفع بواسطة سند تحصيل إلى أمين خزانة البلدية و يخصص لتغطية نفقات المساعدات الإجتماعية الممنوحة، تحدد تعرفته بموجب قرار رئيس البلدية، بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي وموافقة السلطة الوصية و يكون ذلك كما يلي:¹

- من 500 دج الى 800 دج عن كل يوم عندما لا تتعدى الحفل الساعة السابعة مساء .
- من 1000 دج الى 1500 دج عن كل يوم إذا امتدت مدة الحفل إلى ما بعد السابعة ليلا.

- **رسم الإعلانات والصفائح المهنية:** هو رسم تم تأسيسه بالموازاة مع الرسم على الرخص العقارية، بهدف تنظيم عمليات الإعلان و الإشهارات المهنية المطبوعة و المخطوطة و المدهونة و المضيئة و الصفائح المهنية، و توجه عائدات هذا الرسم كليا لفائدة ميزانية البلديات المعنية، و قد تم إنشاءه طبقا للمادة 56 من قانون المالية 2000² باستثناء تلك المتعلقة بالدولة والجماعات الاقليمية والحاملة للطابع الإنساني.

- **الرسم على رخص العقارات:** أسس هذا الرسم بموجب أحكام المادة 55 من قانون المالية لسنة 2000³ ، يفرض على الرخص و الشهادات العقارية التالية: رخص البناء، رخص تقسيم الأراضي رخص التهديم، شهادات المطابقة و التجزئة و العمران، و تحدد مبالغه لكل صنف حسب قيمة البناية أو طبقا لعدد القطع، يلاحظ أنه على الرغم من أن الرسم على الرخص العقارية والرسم على الإعلانات والصفائح المهنية من الرسوم المباشرة، إلا أنها تدرج ضمن الباب 759 ضرائب غير مباشرة طبقا للمنشور رقم 2000/03 الصادر عن مديرية المالية المحلية بوزارة الداخلية المؤرخ في 2000/03/12.

- **الرسم على السكن:** أسس الرسم السنوي على السكن بموجب المادة 67 من قانون المالية لسنة 2003 ويستحق على المحلات ذات الطابع السكني أو المهني الواقعة في البلديات مقر الدائرة و كذا مجموع بلديات ولاية الجزائر، عنابة و قسنطينة و وهران. يحدد مبلغ الرسم كمايلي: 300 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني، 1200 دج للمحلات ذات الطابع المهني، ويحصل هذا الرسم من مؤسسة سونلغاز عن طريق فاتورة الكهرباء و الغاز حسب دورية الدفع ليدفع إلى البلديات المعنية⁴.

¹المادة 36 من القانون رقم 06/2000 المؤرخ في 2000/12/23 المتضمن قانون عدلت بموجب قانون المالية لسنة 2001

²المادة 56 من القانون رقم 99-11 المؤرخ في 1999/12/23 المتضمن قانون المالية لسنة 2000.

³القانون 99-11 المؤرخ في 1999/12/23 المتضمن قانون المالية لسنة 2000.

⁴المادة 67 من القانون رقم 11-02 المؤرخ في 2002/12/24 المتضمن قانون المالية لسنة 2003.

و تجدر الإشارة إلى التناقض الذي جاء به قانون المالية لسنة 2003 في المادة 67 التي أسست رسم السكن لفائدة البلديات و المادة 123 التي خصصت ناتج هذا الرسم لفائدة الصندوق الخاص رقم 114-302 لإعادة الاعتبار للحظيرة العقارية لبلديات الولاية و الذي يعتبر الوالي هو الأمر بالصرف¹.

ثانيا: الضرائب والرسوم المباشرة المشتركة بين البلديات والهيئات الأخرى: ونذكر أهمها

- **الرسم على القيمة المضافة (TVA):** يعتبر أهم الموارد الجبائية للجماعات المحلية و على الخصوص صندوق الجماعات المحلية المشترك حيث تستفيد من ناتج البلديات بنسبة 10% و صندوق التضامن و الضمان بنسبة 15% بالنسبة للعمليات المحققة في الداخل، و 15% لفائدة صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية في حالة عمليات المحققة عند الإستيراد (المادة 161، قانون الرسوم على رقم الأعمال، 2017)، يحصل هذا الرسم بمعدل عادي 19% و معدل مخفض 9% (المواد: 14، 21، 23، قانون الرسوم على رقم الأعمال، 2018).

- **الرسم الصحي على اللحوم² (رسم الذبح سابقا):** هو رسم نوعي يفرض بمناسبة ذبح أو إستيراد اللحوم و يحدد مبلغه ب 10 دج/كغ من وزن لحوما لحيوانات الطازجة أوالمبردة أوالمطبوخة أوالمملحة أوالمصنعة المنتمية للفصائل التالية: الخيليات، الجمليات، البقریات، الضأنیات، العنزیات. توجه مداخله كالتالي: 8,5 دج للبلدية و الباقي لصندوق التخصيص الخاص 070-302 حماية الصحة الحيوانية.

- **الضريبة على الدخل الإجمالي صنف الريوع العقارية (IRG revenus fonciers):** تتدرج المداخل العقارية الناتجة عن: إيجار العقارات المبنية أو أجزاء منها (البيوت المخصصة للسكن، المصانع، المخازن، المكاتب...الخ)، إيجار كل المحلات التجارية أو الصناعية غير المجهزة بعتادها ، وهذا شريطة أن تكون هذه المداخل غير مدرجة في أرباح مؤسسة صناعية أو تجارية أو حرفية أو مستثمرة فلاحية أو مهنة غير تجارية و كذا تلك الناتجة عن عقد العقارية و كذلك الإيرادات الناتجة عن إيجار أملاك غير مبنية بمختلف أنواعها بما فيها الأراضي الفلاحية في تحديد الدخل الإجمالي المعتمد كأساس في تحديد هذه الضريبة.

- **تخضع مداخل الإيجار لهذه الضريبة³ بنسبة 07% من قيمة الإيجار في حالة إيجار سكنات ذات إستعمال جماعي، 10% في حالة الإيجار لسكنات للإستعمال الفردي و 15% في حالة إيجار عقار**

¹ فراري محمد، نفس المرجع السابق، ص 49.

² المادة 5 من الأمر 03-07 المؤرخ في 2007/07/24 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2007

³ المادة 42 معدلة بموجب المواد 2 من ق م ل 2002، و 7 من ق م ل 2003 و 3 من ق م ل 2005 و 3 من ق م ل 2012 و 5 من ق م ل 2017.

لاستعمال تجاري أو مهن يوزع حاصل هذه الضريبة كمايلي :50٪ لفائدة ميزانية الدولة و 50٪ لفائدة البلديات.

- الضريبة الجزائرية الوحيدة¹(IFU): تم تأسيسها بموجب قانون المالية لسنة 2007 تحل محل النظام الجزائري للضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني، يوزع ناتج الضريبة كمايلي: 49٪ الدولة، 0,5٪ غرف التجارة و الصناعة، 0,01٪ الغرفة الوطنية للصناعات التقليدية، 40,25٪ البلديات، 5٪ الولايات، 5٪ صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية²

- الضريبة على الأملاك(IP)³: هي ضريبة تصاعدية تستحق على الأملاك (الأملاك العقارية، الحقوق العقارية، الأموال المنقولة) فقط على الأشخاص الطبيعيين بالنسبة لأملاكهم التي تتشكل من الأملاك الخاضعة للضريبة والتي تفوق قيمتها الصافية الخاضعة للرسم مبلغ 100.000.000 دج عند تاريخ الفاتح من جانفي لسنة الخضوع للضريبة. وتطبق على الأشخاص:

• الذين يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر، بالنسبة لأملاكهم الخاضعة للضريبة الموجودة بالجزائر أو خارج الجزائر.

• الذين يوجد مقرهم الجبائي خارج الجزائر، بالنسبة لأملاكهم الخاضعة للضريبة الموجودة بالجزائر.

توزع مواردها كالتالي 60٪ لميزانية الدولة، 20٪ للبلديات، 20٪ لحساب التخصيص الخاص رقم 050-302 بعنوان "الصندوق الوطني للسكن"⁴ تعد موارد هذه الضريبة قليلة جدا بالنظر إلى الصعوبات التي تميز وعائها (صعوبة إحصاء الممتلكات).

¹محدثة بموجب المادة 2 من القانون 24-06 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006 المتضمن قانون المالية لسنة 2007¹
المادة 282 مكرر 5، قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، 2018 معدلة بموجب المواد 11 من ق م ت لـ 2008، و المادة 19 من ق م 2009 و المادة 12 من ق م ت 2009 و المادة 13 من ق م 2015

³محدثة بموجب المادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 19/01/1993، المتضمن قانون المالية لسنة 1993.

⁴المادة 282، قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، 2018.

الفرع الثاني: مصادر التمويل الخارجي للبلدية

تأتي عملية الاعتماد على الموارد الخارجية كعملية مرحلية أحيانا، أو كمرحلة استثنائية تلجأ إليها الجماعات الإقليمية عند الضرورة إذا كانت الموارد الداخلية لا تكفي لتغطية نفقاتها، ونميز:

أولاً: الإعانات المالية

حدد المشرع الجزائري في قانوني البلدية والولاية، الحالات التي تلجأ إليها الجماعات الإقليمية إلى طلب الإعانات المالية تتمثل في:

- عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هي محددة في هذا القانون،
- عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية،
- التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة كالكوارث الطبيعية،
- أهداف المستوى المطلوب فيما يتعلق بتلبية الاحتياجات المخولة لها قانوناً،
- نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية، في إطار تشجيع الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية.

قيد المشرع حصول البلدية على هذه الإعانات بضرورة تخصيصها للغرض الذي منحت من أجله؛ قد يكون هذا الاعتماد مقصود من الحكومة المركزية كما يحدث في إعانات الحكومة المركزية وذلك لإخضاع السلطات المحلية للرقابة المركزية، بالقدر الذي يحقق أدنى مستويات التنمية المحلية من وحدة محلية إلى أخرى، والموارد المالية الخارجية وفقاً لتنظيم المعمول به.

1- الإعانات الحكومية : وهي تلك المبالغ المالية التي تساهم بها الميزانية العامة للدولة في الإنفاق على التنمية المحلية، وبهدف تكملة الموارد المالية المتاحة للهيئات المحلية وتقليص الفوارق بينها لتحقيق التوازن، وتعد إعانات الدولة أهم الموارد المالية التي تعتمد عليها الجماعات الإقليمية بعد الموارد الجبائية، التي تقدمها الدولة غالباً بمساعدة الهيئات المحلية في حالة عدم كفاية مواردها الذاتية دون إلزامها بردها.¹

2- إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية: أنشأ الصندوق المشترك للجماعات المحلية بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 266/86، الذي يعد مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويخضع لوصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلي؛ ولتمكين الصندوق من تأدية مهامه

¹الصغير حسين، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية، الجزائر، 2000، ص 103

خصصت له موارد مالية تتكون من الضرائب والرسوم المحددة في القوانين الجبائية، والتي يتولى توزيعها على كل من صندوق التضامن والضمان على الشكل التالي¹:

- **إعانات صندوق التضامن** : يختص هذا الصندوق بتقديم إعانات سنوية إلى قسم الميزانية المحلية للبلدية والولاية، وتهدف هذه الإعانات إلى تقليص حجم الاختلالات المالية ما بين البلديات، حيث تمنح للجماعات المحلية الأكثر فقرا من حيث الموارد المالية² ومن بين أهم المهام الموكلة إلى الصندوق عملية توزيع الناتج الجبائي بين البلدية والولاية بالشكل التالي 75% من الناتج الجبائي لصندوق التضامن البلدي و 25% من الناتج الجبائي لصندوق التضامن الولائي ، ومن مهامه:

- **التخصيص الإجمالي لقسم التسيير** : يقصد به مجموع من التخصيصات موجهة لتسيير الجماعات المحلية بهدف القضاء على الاختلافات والفوارق بين الهيئات المحلية الفقيرة والغنية التي تمنح بناء على قدرة كل بلدية؛ ويتم حساب هذه التخصيصات بإجراء مقارنة بين قدرة البلدية والمعدل الوطني، حيث إذا كانت نسبة مقدار غنى البلدية أقل من المعدل الوطني تستفيد البلدية من المساعدة المالية، أما إذا كان أكبر فلا تستفيد من هذا التخصيص.

- **الإعانات الاستثنائية** : تخصص الإعانة المالية الاستثنائية لموازنة الميزانيات المحلية لفائدة البلديات العاجزة التي لا تغطي مواردها الأعباء الإجبارية، حيث أنه طبقا للمادة 11 من المرسوم 86-266 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 ، المتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية، فإنه يمكن أن تمنح للجماعات المحلية التي تواجه وضعيه مالية صعبة إعانة استثنائية للتوازن، لتصبح هذه الإعانة فيما بعد تتكرر بصفة مستمرة ودورية ويتم استخدامها لتغطية النفقات الضرورية من أجور للمستخدمين، وتكاليف الكهرباء والغاز والماء والهاتف، وغيرها من التكاليف المحتم أمر دفعها³؛ ويتم طلب هذه الإعانة عن طريق ملف تكونه البلدية ليرسل إلى مصلحة التنشيط المحلي على مستوى الولاية، ومن ثم يمرر إلى وزارة الداخلية

- **إعانات التجهيز والاستثمار** : تقدم هذه الإعانات للجماعات المحلية التي تبذل مجهودات خاصة في مجال الاستثمار قصد تطويرها في إطار توجيهات المخططات الوطنية للتنمية و يساهم صندوق التضامن في هذا

نصت م 211 من قانون البلدية على توفر البلديات قصد تجسيد التضامن المالي ما بين البلديات وضمان المدخلات الجبائية على صندوقي - الصندوق البلدي للتضامن - صندوق الجماعات المحلية للضمان

² م 212 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية، و م 176 و 177 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية
بلجباري أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية للبلديات (جيلالي بن عمار، سيد علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت)، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية فرع تسيير مالية عامة، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير جامعة أبو بكر بلقايد، 2010، ص 122-123

المجال بنسبة 40% من موارده لفائدة قسم التجهيز والاستثمار، التي يتم توزيعها بنسبة 75% للبلدية و 25% للولاية¹.

- **إعانات صندوق الضمان** : بالإضافة إلى صندوق التضامن الذي تطرقنا إليه هناك صندوق الضمان والذي بدوره يعمل تحت إدارة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، حيث يتكفل هذا الصندوق بتحصيل موارده المتمثلة في اشتراكات البلديات بنسبة 02% من الموارد الجبائية لكل بلدية، يتمثل دور هذا الصندوق بالتدخل في مالية البلديات وتمويلها عن طريق تقديمه لما يعرف بناقص القيمة الجبائية ويقصد بهذه الإعانة الفارق بين التقديرات والتحصيلات الجبائية الفعلية².

- **إعانات مخططات البلدية للتنمية** : إضافة إلى الإعانات التي تحصل عليها البلدية من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية، هناك إعانات أخرى تمنحها الدولة تتعلق بإنجاز برامج التنمية والتجهيز عن طريق اعتماد برامج تنمية للقضاء على التدهور الاقتصادي والاجتماعي الذي تعاني منه مختلف البلديات³، يتم تنفيذ هذه المخططات من قبلال والي المختص إقليميا الذي يقوم بتوزيع اعتمادات الدفع المخصصة للولاية من قبل المصالح المركزية للتخطيط والتنمية، ويتم توزيع قرارات هذه العملية على البلديات المعنية والقابضات ومصالح الخزينة على مستوى البلدية، وكل هذا بالنظر إلى العمليات والمشاريع الخاصة بكل بلدية.

ثانيا: الهبات والوصايا

تعتبر الهبات والوصايا مورد الجماعات الإقليمية التي تتميز بعدم الاستقرار، لأنها بمثابة تبرعات تقدم للجماعات المحلية المنتخبة، إما بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وتجدر الإشارة إلى أن الهبات والوصايا مرتبطة بمدى وجود ثقافة التبرع لدى المواطنين.

لقد نص قانوني البلدية والولاية على اعتبار الهبات والوصايا إيراد من إيرادات قسم التجهيز والاستثمار حيث تنص المادة 195 من قانون البلدية على ".... يخصص لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار ما يأتي : ... - الهبات والوصايا المقبولة ..."، نفهم من نص هذه المادة أن الهبات والوصايا هي إيراد تستعمله الجماعات الإقليمية لتغطية نفقات عمليات الاستثمار التي تقوم بها، ويخضع قبول الهبات والوصايا الموجهة للجماعات

¹ بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص 125

تنص م 213 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية على "يخصص صندوق الجماعات المحلية للضمان المنصوص عليه في المادة 212 على تعويض² ناقص القيمة الجبائية المتوقع تحصيلها.

شكلاط رحمة، إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، كلية الحقوق والعلوم

³ السياسية، مولود معمري تيزي وزو 2011، ص 104

المحلية إلى الموافقة عليها بموجب مداولة للمجالس الشعبية المحلية المنتخبة؛ حيث لا تنفذ هذه المداولات إلا بعد المصادقة عليها من الوالي خلال 30 يوم من إيداع المداولة بالولاية وهذا بالنسبة لتلك المتعلقة بالبلدية، أما الولاية فهي لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهران، وإذ لم يعلن عن قرارهما خلال هذه المدة تعتبر هذه الأخيرة مصادق عليها؛ ويخضع قبول الهبات والوصايا الأجنبية الموجهة للبلدية أو الولاية إلى الموافقة المسبقة للوالي أو الوزير المكلف بالداخلية على التوالي.¹

ثالثا: القروض

يعد القرض من الموارد المالية الذي تلجأ إليه الجماعات الإقليمية لتمويل عمليات التجهيز والاستثمار وهو مجموعة من المبالغ المالية التي تحصل عليها الإدارة المحلية إما من البنوك أو الجمهور، مع التعهد بردها إليه مرة أخرى عند حلول ميعاد استحقاقها وبدفع فوائد عنها تنص المادة 174 من قانون البلدية على: "يمكن البلدية اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخل وكرست القوانين المتعلقة بالبلدية والولاية لجوء الإدارة المحلية إلى الاقتراض من أجل تمويل نفقات التجهيز والاستثمار، إذ لا يجوز للجماعات المحلية القيام بتمويل نفقات التسيير عن طريق القرض؛ يتخذ قرار اللجوء إلى القرض ويتم التصويت عليه من طرف المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، حيث يتم تحديد بموجب مداولة قيمة القرض ومدته التي تتم المصادقة عليها من طرف السلطات الوصائية، ويتم تسديده عن طريق إدراجه في الميزانية وتسجيل مبلغه الإجمالي في قسم التجهيز والاستثمار، أما الفوائد تسجل في قسم التسيير.

أنشأت الدولة منذ سنة 1964 بنوكا عمومية تقدم قروضا للجماعات المحلية، وأول بنك قام بهذه المهمة هو الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط CNEP، "إلى أن تم إنشاء بنك التنمية المحلية BDL" سنة 1985 بموجب المرسوم 85/85 والمتخصص في منح القروض لصالح الجماعات الإقليمية والهيئات العامة المحلية.

¹ المادة 57 و 58 من قانون البلدية 11/10 المتعلق بالبلدية، و م 55 و 134 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

الفرع الثالث: معوقات التمويل المحلي في البلدية

تعاني المالية المحلية في الجزائر من جملة من المشاكل نذكر¹:

1- تقوم الدولة بموجب القوانين بتحديد كل أنواع الضرائب و أوعيتها سواء تلك التي تعود حصيلتها كليا أو جزئيا للجماعات المحلية، حيث أن هذه الأخيرة لا تتمتع بأية حرية في تحديد الوعاء الضريبي أو فرض ضرائب معين

2- وجود نظام جبائي يشجع المناطق الصناعية و التجارية في حين أن ما يقارب 900 بلدية ريفية لديها توجه فلاحي و/أو زراعي لا تمتلك أي مصدر للدخل الجبائي كالمناطق الصناعية و التجارية، خاصة و أن القطاع الفلاحي لا يخضع للضريبة.

3- تداخل مهام الدولة مع الجماعات المحلية، إذ أن الخلط بين مهام كل وحدة أدى إلى ضغوط مالية إضافية على البلديات، و هذا يرجع أساسا إلى نقل مهام جديدة للبلديات، تنتج إرتفاع متواصل للأعباء، بدون مقابل مالي، و إلى تكفل البلديات ببعض المهام التي تعود صلاحياتها إلى دوائر حكومية مختلفة (التعليم، الصحة، الثقافة...) و أيضا تكفل البلديات ببعض النفقات نتجت عن سوء تقدير للأطراف المالية الموجهة لتحقيق بعض الإستثمارات العمومية القطاعية (التربية، السكن).

4- كثرة الإعفاءات و التخفيضات الواردة في قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة كما هو الحال بالنسبة للرسم على النشاط المهني والرسم العقاري والضريبة الجزافية الوحيدة، و التي تهدف إلى تطوير السياحة وتشجيع العملة الصعبة عن طريق التصدي، ترقية وتشجيع الاستثمار في مناطق معينة.

5- الغش والتهرب الجبائي والذي يتم في طرفين أساسيين هما إما بالعمل على عدم الالتزام بالضريبة ويكون ذلك بكتف المكلف لعمله التجاري عن المصالح الضريبية أو عدم التصريح، و إما بالتهرب عن دفع بعض الضرائب والذي يكون بتقديم تصريحات خاطئة، ناقصة أو مزيفة عن الدخل والأرباح، و هي كلها تشكل خسارة كبيرة للإيرادات المحلية الضريبية.²

6- تعدد الهيئات المتدخلة في تحصيل الموارد الجبائية العائدة للجماعات المحلية: الخزينة البلدية، مصالح سونلغاز (رسم السكن)، مصالح الطاقة (الأرباح المنجمية و الرسم المساحي و رسم الإستخراج)، مصالح بريد الجزائر (قسمة السيارات)، مصالح الجمارك (الرسم على القيمة المضافة و الرسم الصحي على اللحوم)، مديريات كبريات المؤسسات (الضريبة على النشاط المهني)، في حين ينحصر دور المصالح الجبائية المحلية في تسجيل الموارد المتأتية على سبيل الإحصاء.

¹ عقون سعاد ، هيكله المصادر الجبائية للجماعات المحلية، مرجع سبق ذكره، ص 190.

² خنفري خيضر ،مرجع سبق ذكره، ص 117

7- تعدد النصوص القانونية مما يجعل هذا النظام الجبائي صعب و معقد عند تعبئة الموارد المالية، إذ نجد أكثر من 13 نص قانوني و تنظيمي يحكمها من بينها: قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، قانون الضرائب غير المباشرة، قانون الرسم على رقم الأعمال، قانون التسجيل، قانون الطابع، قوانين المالية المختلفة بالنسبة للرسوم غير المقننة ، قانون المناجم، قانون الأملاك...هذه الترسانة القانونية تتطلب موارد بشرية مؤهلة و مكونة، و هذا ما يصعب إيجاده خاصة على مستوى البلديات.

بعد عرضنا لجملة من المشاكل التي تعاني منها مالية البلدية اردنا أن نجيب على تساؤل هل البلدية في الجزائر تجتهد على تحسين تسيير ماليتها؟

وللاجابة على هذا السؤال أخذنا بلدية بغلية والناصرية كنموذج، حيث أسقطنا برنامج PEFA لمعرفة ما إذا كانت مبادئ الحوكمة مطبقة فيهما، لأنها جزء من حل مشكل نقص الموارد المالية في البلدية.

المبحث الثاني: قياس الحوكمة المالية في بلديتي بغلية و الناصرية

من الصعب إعطاء حكم قيمي لأداء البلدية بحيث نجد بلدية تنفرد بتطورها الاقتصادي؛ إلا أنها تسجل نقائص على المستوى الاجتماعي، وأخرى تعتمد على موروثها الثقافي والتاريخي ولا تعتمد على استثمارات جديدة، لذا و للحكم على الحوكمة المحلية في بلدية ما يتطلب تظافر جهود كل الفاعلين، بما يتناسب مع بيئتها وتوفر الموارد المالية فيها وطريقة تسييرها؛ و نجد أن مجموعة من الدول سعت إلى تطبيق مبادئ برنامج PEFA لقياس أداء البلديات خاصة الجانب المالي منه، واجتهادا منا سنحاول اسقاط هذه المعايير لنتمكن من الحكم على واقع الحوكمة المالية المحلية في كل من بلدية بغلية والناصرية.

المطلب الأول: البطاقة الفنية لبلدية بغلية والناصرية

الفرع الأول: البطاقة الفنية لبلدية بغلية

1- تعريف بالبلدية:

أنشأت البلدية سنة 1884 بموجب مرسوم ألحقها بمحافظة الجزائر، و هي تقع في أقصى شرق بومرداس، وتبعد عن مقر الولاية بحوالي 51 كلم، يحدها من الشمال بلدية بن شود وسيدي داود، ومن الغرب بلديتي أولاد عيسى والناصرية، ومن الجنوب بلدية تادمايت ومن الشرق بلديتي تاورقة ودلس، بمساحة تقدر ب 60.55 كلم²، بلغ عدد السكان إلى غاية سنة 2017: 23140 نسمة، و هي ذات طابع فلاحي، صناعي. عدد الملحقات الإدارية بها هو ثلاثة (03)، و عدد القرى والمداشر بلغ خمسة عشر (15).

2- مقومات البلدية:

بلدية بغلية هي بلدية ذات طاقات ومقومات هائلة في مجال الفلاحة والري، بحكم أنها تقع على ضفاف ثاني أكبر نهر في الجزائر، مما يعطيها إمكانيات مهولة في مجال الزراعة المروية طوال العام، وتعتبر الفلاحة رئة الاقتصاد في البلدية وهي النشاط الغالب على السكان وتشتهر بزراعة الكروم والحمضيات بالإضافة إلى تربية الدواجن.

بالإضافة إلى وجود أراضي ذات مردود عالي، هذه المقومات تسمح بتطوير الصناعات التحويلية للمنتوج الفلاحي.

- مساحة الأراضي الصالحة للفلاحة: 3038 هكتار.

- عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي: 15.

بعض مؤشرات التنمية إلى غاية سنة 2017:

- نسبة التمدرس: 100%.

- نسبة الربط بالماء الشروب: 97%.

- نسبة الربط بقنوات الصرف الصحي: 95%.
 - نسبة الربط بالإنترنت والهاتف: 25%.
 - نسبة البطالة: 11%.
 - نسبة الربط بالغاز الطبيعي: 30%.
 - نسبة الربط بالكهرباء: 95%.
- 3- المالية المحلية:** عرفت المالية المحلية في بلدية بغلية تنذباً مما أثر على مصادر الميزانية والجدول المولي يوضح هذا التطور

جدول رقم (3-1) التطور السنوي للميزانية لبلدية بغلية	
السنة	ميزانية البلدية
2013	402 098 688.89 دج
2014	416 952 198.23 دج
2015	572 425 855.35 دج
2016	444 525 773.57 دج
2017	401 480 676.84 دج

المصدر: من إعداد الطالبة اعتماداً على الحساب الإداري للبلدية للسنوات (2013-2014-2015-2016-2017)

و عمدت البلدية إلى اتخاذ مجموعة من الإجراءات لتحسين مداخلها و تامين أملاكها:

إيجار السوق الأسبوعي، إيجار المذبح البلدي، إيجار الروضة البلدية، إيجار السوق المغطى بالقرية الفلاحية لمؤسسة الرياضة، إبرام عقود الإيجار للمستقيدين من 100 محل، تسوية إيجار مرافق محطة المسافرين لشاغليها، تحيين إيجار المحلات التجارية والمساكن؛ حيث نرى أن البلدية حققت تطوراً في مداخلها وهو ما يوضحه الجدول أدناه:

جدول رقم (3-2) تطور ممتلكات بلدية بغلية المنتجة للمداخل:

نوع الأملاك	المداخل إلى غاية سنة 2012	المداخل إلى غاية سنة 2017
سكنات (17)	724 881.35 دج	2 063 235.46 دج
محلات تجارية (41)	51 000.00 دج	4 839 866.66 دج
100 محل للشباب البطال	9 745.00 دج	4 082 098.46 دج
المذبح البلدي	1 300 000.00 دج	7 071 336.17 دج
الروضة البلدية	/	7 626 999.33 دج

مداخل الحجز	137 640 دج	526 500.00 دج
السوق الأسبوعي	9 400 000.00 دج	60 213 653.87 دج

المصدر: حصيلة البلدية للعهدة (2012-2017)

4-وضعية المشاريع التنموية:¹

* العمليات المسجلة في إطار ميزانية البلدية (التمويل الذاتي) خلال العهدة:

- عدد العمليات المسجلة: 79 عملية بمبلغ إجمالي قدره 123 984 643.86 دج.
- عدد العمليات المنجزة والمستلمة: 74 عملية بمبلغ إجمالي قدره 114 425 060.83 دج.
- عدد العمليات في طور الإنجاز: 02 عملية بمبلغ قدره 3 443 845.47 دج.
- عدد العمليات المتوقفة: 00 عملية.
- عدد العمليات الغير منطلقة: 03 عمليات جديدة بمبلغ قدره 6 115 737.56 دج.
- نسبة الإنجاز المادي لمجموع العمليات: 95%.
- نسبة الاستهلاك المالي لمجموع العمليات: 94%.
- عدد العمليات المغلقة خلال العهدة: 74 عملية.

* العمليات المسجلة في إطار المخططات البلدية للتنمية خلال العهدة:

- عدد العمليات المسجلة: 33 عملية بمبلغ إجمالي قدره 156 069 432.79 دج.
- عدد العمليات المنجزة والمستلمة: 19 عملية بمبلغ إجمالي قدره 110 012 432.79 دج.
- عدد العمليات في طور الإنجاز: 13 عملية بمبلغ قدره 60 007 000.00 دج.
- عدد العمليات المتوقفة: 00 عملية.
- عدد العمليات الغير منطلقة: 01 عملية جديدة بمبلغ قدره 2 050 000.00 دج.
- نسبة الإنجاز المادي لمجموع العمليات: 80%.
- نسبة الاستهلاك المالي لمجموع العمليات: 79%.
- عدد العمليات المغلقة خلال العهدة: 19 عملية.

¹ حصيلة البلدية للعهدة (2012-2017)

- قطاع الأولوية: مياه الشرب، الصرف الصحي والطرق.
- * العمليات المسجلة في إطار إعانة ميزانية الولاية خلال العهدة:
- عدد العمليات المسجلة: 22 عملية بمبلغ إجمالي قدره 72 572 236.27 دج.
- عدد العمليات المنجزة والمستلمة: 15 عملية بمبلغ إجمالي قدره 11 747 000.00 دج.
- عدد العمليات في طور الإنجاز: 05 عملية بمبلغ قدره 29 600 000.00 دج.
- عدد العمليات المتوقفة: 00 عملية.
- عدد العمليات الغير منطلقة: 02 عملية جديدة بمبلغ قدره 615 865.00 دج.
- نسبة الإنجاز المادي لمجموع العمليات: 95 %.
- نسبة الاستهلاك المالي لمجموع العمليات: 94 %.
- عدد العمليات المغلقة خلال العهدة: 15 عملية.

الفرع الثاني: البطاقة الفنية لبلدية ناصرية

1- تعريف بالبلدية:

أنشأت البلدية بتاريخ 27 مارس 1884 وتم اتخاذ اسم البلدية الناصرية وفق مداولة بتاريخ 10 مارس 1963، و هي تقع غرب عاصمة الولاية على بعد 20 كلم، تحدها من الشمال بلدية بغلية ومن الغرب بلدية تادمايت (تيزي وزو)، ومن الجنوب تيمزريت وايت يحيى موسى (تيزي وزو) ومن الشرق بلدية برج منايل، بمساحة قدرها 61.88 كلم². بلغ عدد السكان إلى غاية سنة 2017: 22431 نسمة، و هي ذات فلاحية.

عدد الملحقات الإدارية بها : إثنان في الخدمة (02) وثلاثة قيد الإنجاز(03)، عدد القرى والمدامر بها: 17 قرية.

2- مقومات البلدية:

تتوفر البلدية على منطقة نشاط صناعي منها في حالة انتاج وأخرى في طور الإنجاز، كما تتوفر على 24 مستثمرة فلاحية جماعية.

- مواقع سياحية: إغيل إيورياشين، سد بومراو .
- مساحة الأراضي الصالحة للفلاحة: 2469 هكتار .

- تنوع المنتجات الفلاحية: الكروم 944 هكتار، الحبوب 200 هكتار، الخضر 568 هكتار، الأشجار المثمرة 263 هكتار.

- عدد المؤسسات ذات طابع فلاحى: 01 مجبنة، 01 لبيع العتاد الفلاحى، 01 لبيع الأسمدة ولوازم الفلاحة، 01 معصرة زيت زيتون، وأخرى خاصة بالأبقار والأغنام والدواجن.

- عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي: 19 عضو.

بعض مؤشرات التنمية إلى غاية سنة 2017¹:

- نسبة التمدرس: 98%.

- نسبة الربط بالماء الشروب: 88%.

- نسبة الربط بقنوات الصرف الصحي: 71%.

- نسبة الربط بالإنترنت والهاتف: 56%.

- نسبة البطالة: 28%.

- نسبة الربط بالغاز الطبيعي: 53%.

- نسبة الربط بالكهرباء: 100%.

3- المالية المحلية:

ميزانية البلدية لسنة 2012: 586 664 225.35 دج.

جدول رقم (3-3) التطور السنوي للميزانية في بلدية الناصرية	
السنة	ميزانية البلدية
2013	569 563 314.56 دج
2014	518 281 922.27 دج
2015	836 814 677.58 دج
2016	742 118 609.30 دج
2017	683 351 021.27 دج

المصدر: من إعداد الطالبة اعتمادا على الحساب الإداري للبلدية للسنوات (2013-2014-2015-2016-2017)

ولتحسين مداخيلها قامت بإجراءات لتمين أملاكها:

تتمين مداخيل 100 محل والوقوف على عملية دفع مستحقات الإيجار، وتحصيلات الجباية.

¹ حصيلة البلدية للعهد (2012-2017)

4-وضعية المشاريع التنموية:¹

* العمليات المسجلة في إطار ميزانية البلدية (التمويل الذاتي) خلال العهدة (2012-2017):

- عدد العمليات المسجلة: 60 عملية بمبلغ إجمالي قدره 118 025 652.52 دج.

- عدد العمليات المنجزة والمستلمة: 43 عملية.

- عدد العمليات في طور الإنجاز: 13 عملية بمبلغ قدره 43 666 690.89 دج.

- عدد العمليات المتوقفة: 02 عملية.

- عدد العمليات الغير منطلقة: 04 عمليات جديدة بمبلغ قدره 5 370 492.71 دج.

- نسبة الإنجاز المادي لمجموع العمليات: 32.93%.

* العمليات المسجلة في إطار صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية خلال العهدة(2012-2017):

- عدد العمليات المنجزة والمستلمة: 31 عملية بمبلغ إجمالي قدره 110 757 331.57 دج.

- عدد العمليات في طور الإنجاز: 08 عملية بمبلغ قدره 71 866 000.00 دج.

- نسبة الإنجاز المادي لمجموع العمليات: 73.33%.

- نسبة الاستهلاك المالي لمجموع العمليات: 31.98%.

* العمليات المسجلة في إطار المخططات البلدية للتنمية خلال العهدة (2012-2017):

- عدد العمليات المسجلة: 39 عملية.

- عدد العمليات المنجزة والمستلمة: 31 عملية بمبلغ إجمالي قدره 110 757 331.57 دج.

- عدد العمليات في طور الإنجاز: 08 عملية بمبلغ قدره 71 866 000.00 دج.

- نسبة الإنجاز المادي لمجموع العمليات: 73.33%.

- نسبة الاستهلاك المالي لمجموع العمليات: 31.98%.

* العمليات المسجلة في إطار إعانة ميزانية الولاية خلال العهدة (2012-2017):

- عدد العمليات المسجلة: 23 عملية بمبلغ إجمالي قدره 125 625 047.39 دج.

¹ حصيلة البلدية للعهدة (2012-2017)

- عدد العمليات المنجزة والمستلمة: 18 عملية بمبلغ إجمالي قدره 73 425 047.39 دج.
- عدد العمليات في طور الإنجاز: 06 عملية بمبلغ قدره 52 200 000.00 دج.
- نسبة الإنجاز المادي لمجموع العمليات: 27.50 %.
- نسبة الاستهلاك المالي لمجموع العمليات: 17.81 %.
- عدد العمليات المغلقة خلال العهدة: 00 عملية.

المطلب الثاني: تطبيق معايير مصداقية، شمولية و شفافية الميزانية **Crédibilité, couverture et**
transparance du budget **لبرنامج PEFA على بلديتي بغلية والناصرية**

الفرع الأول: الركيزة الأولى (مصادقية الميزانية) :

تحتوي هذه الركيزة على 4 مؤشرات نهدف من خلالها توضيح ما اذا كانت الميزانية في البلديتين المختارتين تتسم بالمصادقية.

1- المؤشر الاول: اجمالي النفقات الفعلية بالنسبة للميزانية الاولى المصادق عليها

Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

لتقدير هذه المؤشر سنعتمد على قياس مكون واحد يتم حسابه كمايلي:

$$\text{المكون 1} = \frac{\text{اجمالي النفقات الفعلية}}{\text{اجمالي النفقات المقدرة}}$$

يتم حساب هذا المكون للسنوات الثلاثة الأخيرة (2015-2016-2017)؛ اعتمادا على الميزانية الاضافية والحساب الاداري لبلدية بغلية والناصرية (أنظر في الملحق رقم 1)، وسنستعين بالميزانية الاضافية بدلا من الميزانية الأولية كونها اكثر موضوعية، وسنستثني كل من النفقات الخاصة لخدمة الدين والمشاريع الممولة من طرف الاطراف المانحة (Dépenses sur crédit non transférés et bailleurs) (defonds) وتدرج الاعباء الاستثنائية (dépenses imprévus) ضمن مجمل النفقات كما اعتمدنا لإعداد جدول النفقات على الابواب (الفصول) الرئيسية. و كانت نتائج حساب هذا المكون للبلديتين كمايلي: (أنظر في الملحق 1)

جدول رقم (3-4) الانحراف الكلي للنفقات لكل من بلدية بغلية والناصرية

السنة	مجموع النفقات في الحساب الاداري (I)	مجموع النفقات في الميزانية المصادق عليها (II)	معدل الانجاز (II) / (I)	الانحراف الكلي للفنفقات
بلدية بغلية				
2015	340825295.9	497587696.59	68%	32%
2016	230168051.56	345550078.95	66%	34%
2017	197240609.1	306847426.8	64%	36%
بلدية ناصرية				
2015	334910570.5	752178068.9	44.52%	55.48%
2016	265991402.4	594242300.4	44.76%	55.24%
2017	269590958.7	610110069	44.18%	55.82%

المصدر: من إعداد الطالبة اعتمادا على الحساب الاداري والميزانية الاضافية لكلا البلديتين
لسنوات (2017-2016-2015)

2- المؤشر الثاني: تركيبة النفقات الفعلية مقارنة بالميزانية المصادق عليها

Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé

نعمد لتقدير هذا المؤشر على مكونين: أهمية الفروقات في تركيبة النفقات، والمبلغ المتوسط للنفقات المحملة على الاحتياطي، بحيث يتم حسابهما وفق الكيفية المذكورة أدناه:

المكون 1: أهمية الفروقات في تركيبة النفقات خلال 3 سنوات الاخيرة

Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années

غالبا ما يطرأ تغيير على النفقات التي منحت لباب من ابواب الميزانية الأولية وهذا لحدوث أسباب استثنائية أو لعدم التقدير الجيد، ومن خلال حسابنا لهذا المكون سنحاول الاجابة على ما إذا كانت تركيبة النفقات تغيرت بشكل كبير أو لا*، حيث : لإيجاد الفارق نقوم بالعمليات الحسابية وفق المراحل التالية:

- التركيبة التقديرية=تقديرات كل عنصر/ مجموع التقديرات
- الميزانية المعدلة: التركيبة التقديرية * مجموع الانجازات؛ لحساب العمود الخاص بالميزانية المعدلة

* لقد تم تخصيص الباب الثاني من القسم الرابع من قانون البلدية (10/11) للميزانية والحسابات وجاء في المادة 182 منه: "يصوت على الاعتمادات باباً باباً، ومادة مادة، يمكن للمجلس الشعبي البلدي اجراء تحويلات من باب الى باب داخل نفس القسم عن طريق مداولة، يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي اجراء تحويلات من مادة الى مادة داخل نفس الباب بموجب قرار . . ."

- الفارق = الانجازات - الميزانية المعدلة
 - نسبة تغير التركيبة = الفارق بالقيمة المطلقة / الميزانية المعدلة
- لتوضيح الطريقة المستخدمة سنقوم بإعداد جدول لسنة واحدة لبلدية بغلية، وهو موضح أدناه:

جدول رقم (3-5) طريقة حساب الميزانية المعدلة لبلدية بغلية / سنة 2015

الابواب الهامة**	التقديرات	الانجازات	الميزانية المعدلة	الفارق بالقيمة المطلقة
90	169805860.8	161998631.59	116309412.7	45689218.8
91	44046611.34	20470410.53	30169956.87	9699546.34
92	17123497.76	14848662.8	11728829.37	3119833.43
94	966643.42	966643.42	662107.4676	304535.9524
التجهيز والاستثمار	265445083.2	142340947.63	181817998.4	39477050.8
699(أعباء استثنائية)	200000	2000000	136991.0463	63008.9537
مجموع النفقات	497587696.59	340825295.9	340825295.9	98353194.28

المصدر: من إعداد الطالبة اعتمادا على الميزانية الاضافية والحساب الإداري لبلدية بغلية سنة 2015

ونقوم بنفس الحسابات لكل من السنة 2016 و 2017 ، و تحصلنا بذلك على النتائج الموضحة في الملحق رقم (01)، و نعرض فيمايلي النتائج المتعلقة بقيم الفوارق المتحصل عليها و كذا نسبة تغير التركيبة لمعرفة أهمية الفارق: جدول رقم (3-6) نسبة تغير تركيبة النفقات لكل من بلدية بغلية والناصرية

السنة	الفارق بالقيمة المطلقة	الميزانية المعدلة	نسبة تغير التركيبة
بلدية بغلية			
2015	98353194.28	340825295.9	28,86%
2016	60190758.39	230168051.6	26,15%
2017	50766396.22	197240609.1	25,74%
بلدية الناصرية			
2015	38356871.7	334910570.5	11,45%
2016	105444922.1	265991402.4	39,64%
2017	29192488.84	269590958.7	10,83%

** : أبواب الميزانية: 90: المصالح المباشرة، 91: المصالح الإدارية، 92: المصالح الاجتماعية، 93: المصالح الاقتصادية، 94: المصالح الجبائية، 95: التجهيز والاستثمار.

المصدر: من إعداد الطالبة اعتمادا على الحساب الإداري والميزانية الإضافية لكلا البلديتين
لسنوات (2015-2016-2017)

المكون 2: المبلغ المتوسط للنفقات المحملة على الاحتياطي

Montant moyen des dépenses imputées au fait à la reserve provisionnelle au cours des 3 dernières années

حسب المعطيات التي اعتمدنا عليها فيتضح أن الأعباء الاستثنائية (699) تظهر في ميزانية بلدية بغلية بنسبة ضئيلة جدا، بينما لم تخصص بلدية الناصرية أي أعباء استثنائية خلال فترة الدراسة، وهذا مؤشر جيد لكنتا البلديتين يحسب لهما.

3- المؤشر الثالث: إجمالي الإيرادات الذاتية الفعلية بالنسبة إلى إجمالي الإيرادات الذاتية المصادق عليها

Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

هذا المؤشر يعنى بالإيرادات الذاتية للبلدية لذا يستثنى كل من إجمالي الإعانات وكذا القروض إن وجدت، ولتقديره سنقوم بحساب مكون واحد.

المكون 1: نسبة الإيرادات الذاتية الفعلية من الإيرادات الذاتية المسجلة في الميزانية (Recettes

intérieures réelles par rapport aux recettes intérieures initialement inscrites au budget)

تحسب كما يلي:

$$\text{المكون 1} = \frac{\text{الإيرادات الذاتية الفعلية}}{\text{الإيرادات الذاتية التقديرية}}$$

إذن يقارن هذا المؤشر الإيرادات الذاتية الفعلية بالإيرادات الذاتية المتوقعة في الميزانية المصادق عليها، هدفه تقييم جودة توقعات إيرادات البلدية الذاتية وكذا قدرتها على التحصيل، و تشرح المادة 170 من قانون البلدية موارد البلدية، وهي مختلفة ومتنوعة إلا أن مواردها الذاتية هي التي تعبر عن استقلاليتها وتتمثل في الحصيلة الجبائية ومداخل ممتلكاتها؛¹ وتخصص البلدية على الأقل 10% من إيراداتها لميزانية التجهيز.²

¹ جاء في المادة 195 من قانون البلدية 10/11: تتكون إيرادات قسم التسيير مما يلي: ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات، بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما؛ المساهمات وناتج التسيير الممنوح من الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية؛ رسوم وحقوق مقابل الخدمات المرخص بها بموجب القوانين والتنظيمات، ناتج ومداخل أملاك الدولة.

² انظر في نفس المادة 195.

لقد تم اعداد الجدولين اعتمادا على الملحق رقم (03) وتمثلت ايرادات البلدية الذاتية في الحسابات التالية: منتوجات الاستغلال (70)، نتائج الأملاك (71)، ضرائب غير مباشرة (75)، ضرائب مباشرة (76)

جدول رقم (3-7) الانحراف الكلي للإيرادات الذاتية في بلديتي بغلية والناصرية

السنة	مجموع الإيرادات الذاتية في الحساب الإداري (I)	مجموع الإيرادات الذاتية في الميزانية المصادق عليها (II)	معدل الانجاز (II) / (I)	الانحراف الكلي للإيرادات الذاتية
بلدية بغلية				
2015	52152259.05	64558171.08	%80,78	%19,22
2016	51134635.52	62353703.67	%82	%18
2017	50482681.25	57831691.36	%87.29	%12.71
بلدية الناصرية				
2015	91761699.75	146231036.3	%62.75	%37.25
2016	65448195.04	86489047.19	%75.67	%24.33
2017	67491515.77	64716261.4	%104.28	%4.28

المصدر: من إعداد الطالبة اعتمادا على الحساب الإداري والميزانية الإضافية لكلا البلديتين لسنوات (2015-2016-2017).

4- المؤشر 4: مخزون ومتابعة متأخرات المدفوعات على النفقات

Stock des arriérés de paiement sur les dépenses

يتم تقدير هذا المؤشر بالنسبة الى السنتين الأخيرتين من الدراسة، بحيث يهتم هذا الأخير بمبلغ الديون التي تم الالتزام بها ولم يتم تسويتها، والنظر الى النسبة التي تمثلها بالنسبة الى مجموع النفقات الفعلية.

حدد المرسوم التنفيذي رقم 93-146 المؤرخ في 14 شعبان 1413 الموافق لـ 6 فيفري 1993 أجل دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعقدة؛ الذي يحدد في مادته الثانية والثالثة أن الأمر بالصرف (رئيس البلدية) يجب ان يبعث بالأوامر وحالات الدفع Ordonnances et mandats ما بين 1 و 20 من كل شهر الى المحاسب العمومي والذي يتولى تنفيذها في مدة لا تتعدى 10 ايام من تاريخ استلامها. كما توضح المادة الرابعة من نفس القانون أنه اذا سجل المحاسب اي خلل في ما يخص الامر بالدفع، فعليه أن يرسل الأمر بالصرف في غضون 20 يوما من تاريخ استلامه للأمر.

وتعد متأخرات المدفوعات على النفقات كل النفقات التي التزم بها ولكن لم تسوى في نهاية السنة المالية لنفقات التسيير والتي تنتهي في 31 مارس*، اذن كل النفقات التي لم يتم تسديدها لمستحقيها يتم ادراجها ضمن الملحق 37 في نهاية السنة اعتمادا على الملحق 41 والذي يتم ايداعه قبل 05 جانفي من كل سنة لدى المحاسب العمومي كآخر أجل، ومنه يتم تقييد جميع الارتباطات النهائية منها والملغاة ، وتفيد الديون العالقة في المادة 826 من الميزانية.

يتم حساب هذا المؤشر إنطلاقا من مكونين هما:

- المكون 1: مخزون متأخرات المدفوعات على النفقات (Stock et suivi des arrières de paiement sur les dépenses).

بعد مراسلة ولاية بومرداس لمختلف البلديات والتي صدرت يوم 19 ماي 2010، ألزمت البلدية بتسديد كل ديونها وعدم ظهورها في الحساب الاداري (الملحق رقم 2)

سجلنا بالنسبة الى السنتين الأخيرتين 2016 و 2017 و لكلا البلديتين ما يلي:

جدول رقم (3-8) نسبة المتأخرات إلى مجموع النفقات الفعلية

مخلفات الديون لقسم التسيير	2016/12/31	2017/12/31
متأخرات المدفوعات	0	0
نسبة المتأخرات إلى مجموع النفقات الفعلية	%0	%0

المصدر: الحساب الاداري لبلديتي بغلية والناصرية

- المكون 2: توفر المعطيات بالنسبة الى متابعة مخزون متأخرات المدفوعات على النفقات (Disponibilité de données pour le suivi de stock d'arrières de paiement sur les dépenses)

على العموم البيانات موثوقة وتأتي من خلال اجراءات روتينية كل سنة؛ إلا أنه لا يوجد نظام معلوماتي لمتابعة هذه المتأخرات.

* السنة المالية لميزانية التجهيز تنتهي في 12/31.

الفرع الثاني: الركيزة الثانية (التغطية والشفافية) (couverture et transparence)

1- المؤشر 05: نظام تصنيف الميزانية Classification du budget

يقيم هذا المؤشر بالنسبة الى الميزانية الاخيرة المنفذة، والذي يعطي ما اذا كان التصنيف يسمح بتتبع طريقة الانفاق بسهولة، و يتم حسابه إنطلاقا من :

المكون 01: النظام الترتيبي المستخدم لإعداد وتنفيذ واعداد التقارير على ميزانية البلدية (Le système de classification utilisé pour l'établissement ,l'exécution et l'établissement de rapport sur le budget

فكرت السلطات المركزية في احداث نظام لوثائق الميزانية منذ سبعينيات القرن الماضي، وذلك بإنشاء مخطط محاسبي بلدي ينظم مالية البلديات ويجعلها على النحو التالي :

- ابراز عمليات الاستثمار والتجهيز الاقتصادي
- الميزانية الاضافية كوثيقة نهائية لتعديل الميزانية الأولية
- تصنيف النفقات و الإيرادات حسب طبيعتها وحسب المصالح؛ وفي هذا الصدد أنشأت محاسبة حسب الطبيعة للبلديات الصغيرة ومحاسبة حسب المصالح و الطبيعة للبلديات الكبرى،
- جعل الحساب الاداري ذا أهمية في الرقابة على تأدية الوظائف المالية على أكمل وجه، فهو يترجم الحياة الاقتصادية والمالية للبلدية.¹

نجد ان تقسيم ميزانية البلدية والحساب الاداري، وحساب التسيير يظهرون بنفس المدونة (sont présentés selon une nomenclature identique) والمؤسسة على المحاسبة العمومية والمستوحاة من النظام المحاسبي المالي.²

مدونة ميزانية البلدية تحتوي على قسمين: قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، بحيث نصت المادة 5 من المرسوم التنفيذي 12-315 المؤرخ في 31 أوت 2012³ يحدد شكل الميزانية البلدية ومضمونها على ترتيب

¹ L'ordonnance n°75-35 du 29/04/1975 à propos du plan comtable communal

² Brahim bouliga, organisation gestion et finances de la commune, BERTI Edition, Alger, 2018, p190.

³ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 49 الصادرة في 9 سبتمبر 2012

النفقات والايادات داخل المصالح بالنسبة إلى قسم التسيير وكذا البرامج والعمليات التي تندرج خارج البرامج بالنسبة إلى قسم التجهيز والاستثمار؛ واللذان يسمحان بتبويب النفقات والايادات حسب تقسيم محاسبي تبعا لترقيم عشري لكل حساب حسب فصول (او ابواب) ومباحث والموضحة في الابواب:¹

الباب 0: الاحصائيات

الباب 01: الاموال الخاصة

الباب 2: الاستثمارات

الباب 6: التكاليف

الباب 7: الانتاج

الباب 8: النتائج

الباب 9: المحاسبة التحليلية

محاسبيا ،تسجيل عمليات النفقات والايادات تكون على النحو التالي:²

-نفقات التسيير تسجل في حسابات الباب (classe6)، بينما نفقات التجهيز والاستثمار تسجل في الباب (classe2)

-ايرادات قسم التسيير تسجل في حسابات (classe7)وايرادات قسم التجهيز والاستثمار في الباب (classe1).

مما سبق ننتج أن ميزانية البلدية في الجزائر تتبع نظام المحاسبة العمومية وتسمح بمراقبة كافة الحسابات لكن تنقصها الدقة في بعضها؛ فهي غير خاضعة للأنظمة التي نص عليها برنامج PEFA.

2- المؤشر 06: شمولية المعلومات التي تتضمنها وثائق الميزانية

Exhaustivité des informations contenus dans la documentation budgétaire

يتم تقدير هذا المؤشر بالنسبة الى مشروع الميزانية لسنة 2018 و الذي أرفق بتقرير يتضمن:³

- جدول النفقات المحتوي للاعتمادات المفتوحة لمواجهة النفقات؛

- جدول الايرادات المتضمن الايرادات المخصصة؛

¹Brahim boulifa, organisation gestion et finances de la commune,p 191

²Brahim boulifa, organisation gestion et finances de la commune,pp 191-192

³ اعتمادا على المقابلة التي أجريت مع السيد عيشاوي كمال المحاسب العمومي لبلدية بغلية يوم 8 جانفي 2019

- دفتر الملاحظات والذي يدعى الملحق 8، يشمل على الملاحظات والتوضيحات التي تبين أهمية الاعتمادات المالية حسب كل مادة، مع الأخذ بعين الاعتبار ترتيب، تفصيل وتوجيه كل اعتماد وطبيعة وأسباب الاقتراحات المسجلة في الميزانية؛
- مداولة تخصيص مبلغ الاقتطاع لميزانية التجهيز؛
- جدول التعداد الحقيقي للحضيرة، جدول جرد الأملاك، جدول تحديد حصة صندوق الخدمات الاجتماعية 3%، وآخر بنفس النسبة لفائدة الجمعيات المحلية، و جدول تحديد 2% لصندوق الضمان للضرائب المباشرة (FGID)*؛
- مداولة مصادق عليها على كل من القائمة الاسمية للموظفين، قائمة المسنين، وقائمة المعاقين. وتقدم هذه الوثائق وجوبا ليتم المصادقة على الميزانية.

■ **المكون 1: حصة المعلومات في وثائق الميزانية والمعدة مؤخرا من البلدية**
Part des informations dans la documentation budgétaire plus récemment émise par l'administration municipale

اعتمد إطار PEFA على 9 معايير لتقييم هذا المؤشر والموضحة في الجدول رقم (3-9) الموالي:

معايير المعلومات	تطبيقه في البلدية	وثيقة متوفرة satisfait
1. فرضيات حول الاقتصاد الكلي والذي يشمل على الأقل تقديرات النمو العام ومعدلات التضخم النقدي وأسعار الصرف	هذه الوثيقة لا تخص البلدية	غير مطبق N/A non applicable
2. عجز المالية العامة حسبما تحدده معايير SFP (إحصائيات المالية العامة) أو المعايير الدولية المتعارف عليها.	هذه الوثيقة لا تخص البلدية	غير مطبق N/A non applicable
3. تمويل العجز بالاقتراض، مع وصف للتشكيلة المتوقعة لذلك التمويل	هذه الوثيقة لا تخص البلدية	غير مطبق N/A non applicable
4. رصيد الديون، شاملا تفاصيل على الأقل بالنسبة لبداية السنة الجارية	لا تقوم البلديتين بأعداد وثيقة لرصد الديون	غير متوفرة
5. الأصول المالية، شاملة التفاصيل على الأقل بالنسبة لبداية السنة الجارية	وجود وثيقة تحت تسمية V4	متوفرة
6. إنجاز الميزانية السابقة مبينة في صيغة ذاتها للميزانية المقترحة	تبقى الصيغة نفسها لكلتا الميزانيتين السابقة والمقترحة	متوفرة

7.ميزانية السنة الجارية (اما الميزانية الاضافية) مبينة في الصيغة ذاتها للميزانية المقترحة	الحساب الاداري لا يكون على أساس الميزانية الأولية	غير متوفرة
8.بيانات موجزة عن الميزانية للإيرادات والنفقات معاً، حسب تغيرات بيانات الإيرادات وفقاً للأبواب الرئيسية للتصنيفات المستخدمة شاملة بيانات السنة الجارية والسابقة	الحساب الإداري	متوفرة
9.شرح عواقب مبادرات السياسات الجديدة على الميزانية مع تقديرات أكثر كثافة لتغيرات في الإيرادات و/أو بعض التغيرات في برامج الاتفاق على الميزانية	لا يتم تحليل أي مبادرة للسياسات الجديدة.	غير متوفرة

المصدر: من إعداد الطالبة اعتماداً على مقابلة مع رئيسي البلديتين.

المؤشر 7: أهمية العمليات غير المبلغ عنها من البلدية

Importance des opérations non rapportées de l'administration municipale

تقدير هذا المؤشر يكون بالنسبة الى آخر ميزانية منفذة (dernier exercice budgétaire exécuté) وحسب تعليمات برنامج PEFA تعتبر العملية مبلغ عنها اذا كانت مدرجة في الميزانية الأولية وكذا في تقارير تنفيذ الميزانية والبيانات المالية؛ وعلى أساس هذا التعريف يمكن تصنيف المعاملات غير المبلغ عنها على النحو التالي:

- النفقات والإيرادات المعروفة ولكن غير المدرجة في الميزانية extrabudgétaire (تمويل العمليات من خارج الميزانية أو تمويلها من الجهات المانحة وغير المدرجة في الميزانية)
- النفقات التي خرجت من الدائرة العادية للنفقات (circuit normal) لأنها لا تحترم مبدأ العالمية (universalité) بحيث تستخدم الإيرادات مباشرة لتمويل النفقات لكن دون المرور من المحاسبة، ونميز حالتين:

- الإيرادات معروفة لكن النفقات لا تظهر في الميزانية

- الإيرادات والنفقات ليست مدرجة في الحسابات (non comptabilisé)

يتم حساب هذا المؤشر إنطلاقاً من مكونين هما:

- المكون 1: مستوى النفقات الخارجة عن الميزانية (باستثناء المشاريع الممولة من الجهات المانحة) غير المبلغ عنها في تقارير الميزانية (Le niveau des dépenses) (extrabudgétaire non incluse dans les rapports budgétaires)

تعتبر كل من الاقتطاعات الاجبارية والنفقات غير المتوقعة نفقات غير مبلغ عنها بينما الإيرادات غير المبلغ عنها تتمثل في الاعانات التي تمنح للبلدية (على سبيل المثال) وتقيد في العمليات التي تدعى بعملية خارج الميزانية عند المحاسب العمومي (OHB) * والتي تدرج فيما بعد في الميزانية (بعد التبليغ عنها من طرف المحاسب العمومي) عن طريق المداولة.

جدول رقم (3-10): نسبة النفقات غير المبلغ عنها إلى إجمالي النفقات

البلدية	مجموع النفقات غير المبلغ عنها Débits d'offices	نسبة النفقات غير المبلغ عنها إلى إجمالي النفقات
بغلية	33512274.39	%17.01
الناصرية	96246398.96	%35.70

المصدر: حساب التسيير لبلدية بغلية والناصرية لسنة 2017

- المكون 2: معلومات عن إيرادات أو نفقات متعلقة بالمشاريع الممولة من الجهات المانحة والتي تم ادراجها في تقارير تنفيذ الميزانية Les informations sur les recettes/dépenses liées au projets financés par les bailleurs de fond qui sont incluses dans les rapports d'exécution des budgets

بالنسبة الى هذا المكون لم تكن هناك مشاريع ممولة من الجهات المانحة.

3- المؤشر 8: شفافية العلاقات بين مصالح البلدية- intra-Transparence des relations communales

البلدية لا تقيد العمليات غير المبلغ عنها في حسابها الاداري ، بل يقيدھا المحاسب . OHB : Opération Hors Budget .
Le livre de comptes divers العمومي في وثيقة الميزانية العامة اعتماداً على

يتم تقييم هذا المؤشر بالنسبة الى آخر ميزانية منجزة، ويهتم هذا الاخير بالعلاقة التي تربط البلدية بملحقاتها، وهل هناك شفافية في تبادل المعلومات بينها ونجد لهذا المؤشر ثلاث مكونات هي:

■ **المكون 1: الشفافية والموضوعية في التوزيع الافقي بين البلدية ومصالحها**
Transparence et objectivité intra-communales

من المهم جدا بالنسبة للإدارة المحلية الحصول على معلومات جيدة وموثوقة عن المخصصات السنوية من الحكومة المركزية قبل انجاز خطوات اعداد ميزانياتها بفترة طويلة (ومن الافضل قبل البدء بتلك العملية) ؛ تتولى مديرية الضرائب للولاية بإرسال ورقة الحساب feuille de calcul الى البلدية المعنية وعلى أساسها يتم تحديد نصيبها من الضرائب المباشرة وغير المباشرة .

وحسب المادة 152 من قانون البلدية الأخير؛ يمكن للبلدية ان تقرر منح ميزانية مستقلة لبعض المصالح العمومية المستقلة مباشرة ، ولكن في الواقع هذا لا يطبق كون الملاحق التابعة لها يتعامل معها على أنها مصلحة ولا تخصصها بميزانية مستقلة .

بلدية بغلية تعد ثلاث ملاحق ادارية :سباو، اولاد حميدة والقرية الفلاحية، أما بلدية الناصرية فلها أربعة ملاحق : الناصرية، بومراو، ورياشة، بوجلال الغرف وكلها لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلالية المالية فهي عبارة عن مصالح تابعة للبلدية فهي لا تمتلك موارد خاصة وكل نفقاتها محملة في ميزانية البلدية.

■ **المكون 2: توصل المعلومات الموثوقة في الوقت المناسب للملحقات/الادارات**

Communication en temps voulu des informations fiables par la communes
aux arrandissements/administrations décentralisées

بالنسبة الى الملحقات رأينا أنها تابعة مباشرة لبلديتها فلا يوجد هناك تبادل للمعلومات فيما يخص مالياتها، حتى أنها لا تدلي برأيها فيما يخص المشاريع التي يحتاجها المواطنون في تلك المنطقة.

■ **المكون 3: درجة توحيد البيانات مع ميزانية الادارة المحلية وفقا للفئات القطاعية**

Degré de consolidation des données selon les catégories sectorielles

بما انه لا توجد ميزانية مخصصة لملحقات البلدية لذا فهذا المكون لا يمكن تنقيطه.

4- المؤشر 9: مراقبة مجمل المخاطر المالية العامة التي تتسبب فيها جهات القطاع العام

الأخرى **Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public**

يقدر هذا المؤشر بالنسبة للميزانية الأخيرة المنجزة ويحتوي على مكونين:

■ المكون 1: مدى رصد الرقابة الممارسة من البلدية على الوكالات العمومية المستقلة والمؤسسات

العمومية **l'étendu de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les**

agences publiques autonomes et les entreprises publiques

جاء في نص قانون المادة 153 من قانون البلدية 10/11 "يمكن للبلدية ان تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها" ويمكن لهذه المؤسسات ان تكون ذات طابع اداري او صناعي او تجاري، وعلى المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري ان توازن بين إيراداتها ونفقاتها كما جاء في المادة 154 من نفس القانون.

رغم وجود القانون إلا أن غياب نص تنظيمي يوضح إجراءات تسييرها جعل البلديات تتخوف من إنشاء هذه المؤسسات، فكل من بلدية بغلية وبلدية الناصرية تقتقد لهذه المؤسسات العمومية ، فنستنتج أن هذا المكون لا يمكن تنقيطه.

■ المكون 2: مدى مراقبة البلدية للمركز المالي للمؤسسات العمومية **Etendu du contrôle de**

l'administration municipale sur la situation financière des entreprises publiques

بما أن هذه المؤسسات غير متواجدة على اقليمها فان هذا المكون غير مطبق

5- المؤشر 10: قدرة الجمهور للوصول الى المعلومات الاساسية للميزانية **Accès du public au**

principales informations budgétaire

هذا المؤشر يقيم ما مدى سهولة الوصول الى المعلومات الاساسية في الميزانية من طرف عامة الجمهور او الجماعات المهتمة، ولتنقيطه حدد برنامج PEFA ستة (6) معايير ويراعى أيضا ان يكون المعيار سهل الوصول اليه ومستوفى بأكمله.

بينت المواد 22، 26، و30 من قانون البلدية 10/11 أن مشروع جدول أعمال الاجتماعات يلصق عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، فهي جلسات علنية وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة، وتنتشر المداولات حتى في وسائل الاعلام الأخرى

خلال 8 ايام الموالية لدخوله حيز التنفيذ طبقا لأحكام هذا القانون، الا انه لا يتم التطرق الى مخصصات الميزانية ولا تقدم البلدية تقارير سنوية على تنفيذ الميزانية؛ والجدول رقم(3-11) الموالي يوضح وضعية المعايير الستة لبرنامج PEFA على مستوى البلديتين:

عناصر المعلومة (Elément d'information)	طريقة الوصول (Moyen d'accès)	التوفر (disponibilité)
1. وثائق الميزانية السنوية (وثائق التي يعالجها المؤشر 6) اي المجموعة الكاملة لوثائق الميزانية المقدمة للمجلس الشعبي البلدي	توفر وثيقتين من بين الستة المفروض تواجدها عند تقديم الميزانية للمصادقة عليها.	غير مستوفى
2. تقارير عن تنفيذ الميزانية من خلال الوسائل المتاحة في غضون شهر واحد من انجازها	لا تقوم البلديتان باعداد تقارير تنفيذ الميزانية بل تكتفي باعطاء بعض الاحصائيات فيما بين مصالحها أو بطلب من الوصاية.	غير مستوفى
3. البيانات الختامية لنهاية العام والتي يجب توفرها خلال 6 اشهر من مراجعتها	لا توفر البلديتان بيانات ختامية لنهاية السنة	غير مستوفى
4. تقارير المراجعة الخارجية يجب توفرها في غضون 6 أشهر من عملية مراجعتها	لم تعرف البلديتان أي مراجعة خارجية خلال فترة الدراسة.	غير مستوفى
5. منح الصفقات العمومية نشر ارساء كافة العقود التي ابرمت تقريبا كل 3 اشهر	حسب المادة 158 من قانون الصفقات العمومية (مرسوم رئاسي رقم 15-247 الموافق ل16 سبتمبر 2015: "يجب على المصلحة المتعاقدة ان تعد في بداية كل سنة مالية قائمة بكل الصفقات العمومية المبرمة خلال السنة المالية السابقة، وكذا أسماء المؤسسات او تجمعات المؤسسات الحائزة عليها..."	يتم نشر كل العقود التي منحت ضمن الصفقات العمومية إلا أنها لا تكون كل ثلاث أشهر إذن الشرط غير مستوفى.
6. الموارد المتاحة للوحدات المسؤولة عن توفير الخدمات الاساسية (المدارس الابتدائية او المراكز الصحية)	المادة 122 من قانون البلدية : تنفذ البلدية طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما كافة الاجراءات قصد انجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخزينة المدرسية الوطنية لضمان صيانتها ؛انجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير نقل التلاميذ	يتم تحديد المبالغ المخصصة للمدارس في ملحق يرفق لاعداد الميزانية الأولية؛ إلا أن هذه المبالغ غير مفصلة وبالتالي تفقد إلى الشفافية

المطلب الثالث: دورية الميزانية، قابليتها للتنبؤ و مراقبة تنفيذها

الفرع الأول: الركيزة الثالثة (إعداد الميزانية على أساس السياسات العمومية Budgétisation basée sur les politiques publiques)

تشمل هذه الركيزة مؤشرين هما:

1- المؤشر 11: النظامية والمشاركة في عملية اعداد الميزانية السنوية Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget

يتم تقدير هذا المؤشر من خلال 3 مكونات بحيث تمت دراسة عملية اعداد مشروع الميزانية للسنة الاخيرة (2017) للمكونين الأولين بينما اهتم المكون الاخير بمشاريع الميزانيات للسنوات الثلاثة الأخيرة.

■ **المكون 1: وجود جدول زمني ثابت لمواعيد اعداد الميزانية والتقيد به existence d'un calendrier budgétaire fixe et respecté**

جاء في نص المادة 177 من قانون البلدية "يتم اعداد الميزانية الاولى قبل بدء السنة المالية ويتم تعديل النفقات والايادات خلال السنة المالية حسب نتائج السنة المالية السابقة عن طريق ميزانية اضافية..."، الجدول رقم (3-12) يوضح الترتيب الزمني لأنشطة اعداد الميزانية

الفترة	النشاط
من شهر أوت إلى أكتوبر من السنة (ن-1)	إعداد مشروع الميزانية اعتمادا على مجموعة من البيانات بما فيها ورقة الحساب
31 أكتوبر من السنة المالية من السنة (ن-1)	التصويت على الميزانية الاولى (نص المادة 181 من قانون البلدية 10/11)
15 يونيو من السنة المالية (السنة ن) التي تنفذ فيها	التصويت على الميزانية الاضافية (نفس المادة)
عند نهاية الفترة الاضافية للسنة المالية (السنة ن+1)	يعد الحساب الاداري ويعرض على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة قبل تاريخ 15 ماي من السنة N+1 / المادة 188 من قانون البلدية

المصدر: من إعداد الطالبة اعتمادا على قانون البلدية 10-11

هذه التواريخ مضبوطة من طرف المشرع، الا انه توجد تجاوزات؛ وهذا لأسباب منها أن ترسل التعليمات الوزارية التي تحدد كفاءات إعداد و تمويل الميزانية بعنوان السنة المالية اللاحقة متأخرة (كحال السنة الحالية) وبالتالي سينتج عن هذا التأخر إما تأخر في إعداد الميزانية الأولية أو إعدادها ضمن المواعيد المقررة لكن

بتقديرات غير مفصلة و غير مضبوطة، أو عندما لا يصوت على ميزانية البلدية بسبب اختلاف داخل المجلس الشعبي البلدي، لذلك يقوم الوالي باستدعائه في دورة غير عادية، غير أنه لا تتعدّد الدورة الا اذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق المادة 185؛ وفي حالة عدم توصل هذه الدورة الى المصادقة يضبطها الوالي نهائيا *

■ المكون 2: وضوح/شمولية ومشاركة القيادة السياسية في وضع الارشادات بخصوص وثائق اعداد الميزانية (المنشور او ما يعادله) *Clarté/Exhaustivité des directives et participation des responsables politique au processus de préparation des propositions budgétaires*

كل سنة تقوم وزارة الداخلية بإعداد تعليمية توضح فيها بعض الارشادات بخصوص اعداد الميزانية بحيث يتم ارسالها الى الولايات والتي بدورها تتكفل بإرسالها الى البلديات وأي اصدار متأخر نسبيا لهذه التعليمية (راجع ملحق رقم 5) ، يدعو البلدية الى استباق اعداد الميزانية بما توفره المصالح المختلفة للبلدية من معلومات والتي تدعوها الى اقتراح نفقات وإيرادات من خلال دراسة موضوعية للاحتياجات.

لقد سجلنا تأخرا في وصول التعليمية الوزارية للبلديات من اجل اعداد التقديرات المفصلة وبطريقة مناسبة، لإعداد ميزانية (2017) ؛ حيث يوضح الجدول الموالي تواريخ ارسال ووصول التعليمية الوزارية لكل من بلدية بغلية والناصرية:

الجدول رقم (3-13) تواريخ ارسال ووصول التعليمية الوزارية

البلدية	تاريخ تعليمية وزارة الداخلية والجماعات المحلية	تاريخ ارسال التعليمية الوزارية إلى الولاية	تاريخ استلام التعليمية من طرف رئيس البلدية
بغلية	التعليمية رقم 1050 المؤرخة في 5 أكتوبر 2016	المعلومة غير متوفرة	10 نوفمبر 2016
الناصرية	نفس التعليمية	المعلومة غير متوفرة	10 نوفمبر 2016

المصدر: المصدر: من إعداد الطالبة اعتمادا على مقابلة مع رئيسي البلديتين

نلاحظ ان استلام التعليمية الوزارية كان في شهر نوفمبر مما سيؤخر من تواريخ المصادقة على الميزانية الأولية وهو ما سنوضحه عند دراستنا للمكون الثالث.

* المادة 186 من قانون البلدية 10/11 (بتصرف).

- المكون 3: الموافقة على الميزانية من قبل السلطات التشريعية او اي هيئة تؤدي وظيفة مماثلة *approbation du budget par les autorités législatives ou tout organe assument une fonction analogue*

لتقييم هذا المكون نأخذ السنوات الثلاث الاخيرة بحيث سنولي اهتمامنا لتواريخ الموافقة على الميزانية من طرف الوصاية (الدائرة)، و قد سجلنا التواريخ الموضحة في الجدول أدناه:

الجدول رقم(3-14): تاريخ الموافقة على الميزانية من طرف الوصاية

السنوات	تاريخ الموافقة على مشروع الميزانية من طرف المجلس الشعبي البلدي	تاريخ الموافقة على الميزانية من طرف الوصاية
بلدية بغلية		
2016	10 جانفي 2016	14 فيفري 2016
2017	2 ديسمبر 2016	16 مارس 2017
2018	25 أكتوبر 2017	11 فيفري 2018
بلدية الناصرية		
2016	5 جانفي 2016	16 فيفري 2016
2017	25 جانفي 2017	4 مارس 2017
2018	28 نوفمبر 2017	23 فيفري 2018

المصدر: من إعداد الطالبة اعتمادا على مقابلة مع رئيسي البلديتين

نلاحظ من خلال الجدول أن المصادقة على الميزانية كانت بعد بداية السنة المالية، وإذا لم يتخذ الوالي قرارا خلال شهر (30يوما) من تاريخ استلام المدالة المتعلقة بالموافقة على الميزانية من طرف المجلس الشعبي، تعتبر المدالة موافق عليها، وحينها تصبح الميزانية قابلة للتنفيذ.

2- المؤشر 12: منظور متعدد السنوات في التخطيط المالي وسياسات الانفاق ووضع الميزانية

Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques

لتقييم هذا المؤشر نعتمد على 4 مكونات، المكون الاول يقيم بالنسبة الى السنتين الاخيرتين، المكون الثاني تأخذ السنوات الثلاث الاخيرة ، أما المكونين الاخيرين فنأخذ السنة الاخيرة فقط.

■ المكون 1: اعداد توقعات الميزانية المتعددة السنوات والمخصصات الوظيفية للأموال المحلية

Préparation des prévisions budgétaires pluriannuelles et allocations fonctionnelles des fonds publics

يجب أن يكون أساس تغيير السياسات هو الاعتماد على توقعات متعددة السنوات بشأن كل من: الإيرادات، وإجمالي النفقات المتوسط الأجل، بما في ذلك عملية تحليل القدرة على تحمل الديون؛ كما ينبغي أن تصف الوثائق الميزانية الاستراتيجية القطاعية خيارات سياسات الإنفاق، بغية تحديد ما إذا كانت تكاليف السياسات الراهنة أو الجديدة مقدوراً عليها ضمن نطاق المالية المحلية المستهدفة.

توضح المادة 107 من قانون البلدية 10/11 أن المجلس الشعبي البلدي يقوم بإعداد برامج السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها تماشياً مع الصلاحيات المخولة له قانوناً، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية؛ إلا أن البلدية في الجزائر لا تقوم بوضع توقعات مالية لعدة سنوات، بل تكتفي بتقدير نفقاتها اعتباراً مما توفره المصالح المختصة من معطيات بخصوص إيراداتها السنوية، وحتى الإعانات المقدمة لها توجه للغرض التي منحت من أجله، وكذا الاعتمادات المالية للتجهيز بعنوان مساهمات الدولة أو ميزانية الولاية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية وكل الإعانات الأخرى تقيد بتخصيص خاص.¹ هذا ما يجعل حرية التصرف في الأموال ضيقة؛ ومنها عدم التمكن البلدية من اعداد مخططات تنموية ومخصصاتها لعدة سنوات.

■ المكون 2: نطاق وتكرار تحليل القدرة على تحمل الديون

Portée et fréquence de l'analyse de soutenabilité de la dette

غالبية البلديات في الجزائر تعاني من مشكلة تراكم الديون، خاصة تلك المتعلقة بفواتير المؤسسات العمومية، كمؤسسة الغاز والكهرباء SONALGAZ ومؤسسة اتصالات الجزائر، إلا أنه ما يلاحظ أنها لا تقوم بتحليل إمكانية تحمل الديون بل تسيرها بحسب توفر الأموال لديها .

¹ المادة 172 و173 من قانون البلدية 10/11 (بتصرف).

■ المكون 3: وجود استراتيجيات قطاعية مع بيانات متعددة السنوات لتكاليف التشغيل والاستثمار

Existence de stratégie sectorielle, assortie d'états pluriannuels des couts des dépenses de fonctionnement et d'investissement

تستفيد البلديات من مخطط قطاعي للتنمية * PSD الا ان هذا الأخير يملى عليها من طرف الولاية، لذلك نجد ان البلدية ملزمة بتطبيقه، دون أن تدلي برأيها فيما يخص أولوياتها، فهي لا تمتلك الوسائل الملائمة لإعداد استراتيجيات قطاعية.

■ المكون 4: الروابط بين ميزانية الاستثمار وتوقعات النفقات متوسطة الاجل

Lien entre les budgets d'investissement et les prévisions des dépenses à moyen terme.

لقد رأينا ان البلدية في الجزائر لا تقوم بإعداد توقعات مالية لعدة سنوات، لذلك لا يمكن التحدث عن تكاليف متكررة للاستثمارات والتي يتم دمجها في تقديرات الميزانيات المتعددة السنوات.

الفرع الثاني: الركيزة الرابعة: (التنبؤ ومراقبة تنفيذ الميزانية Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget)

1- المؤشر 13: شفافية واجبات والتزامات دافعي الضرائب
Transparence et l'assujettissement des obligations des contribuables

حسب اطار برنامج PEFA يقيم هذا المؤشر في المدة نفسها لإعداد الدراسة ويتكون من 3 مكونات

■ المكون 1: وضوح وشمولية الالتزامات الجبائية
Caractère et exhaustivité des obligations fiscales

إن طبيعة النظام الضريبي الجزائري تصريحي، فهي طريقة تعتمد على التصريح والقرار المباشر التزاما من المكلف مباشرة أو من الغير، فإن مسؤولية تحديد الوعاء تمنح للمكلف بالضريبة في شكل التزام بالتصريح سواء منه مباشرة او من غيره.

تتمثل التصريحات الجبائية في تلك الوثائق القانونية التي تربط بين المكلف بالضريبة ومصالح الادارة الجبائية لتسهيل عملية الاتصال بينهما¹ تحتوي هذه الوثائق على معلومات تعبر عن الذمة المالية وأرقام الاعمال المحققة من قبل المكلف والتي تحدد أسس الأوعية الضريبية.

* PSD :plan sectoriel de développement.

على العموم النظام الجبائي الجزائري واضح في أغلبية إجراءاته، إلا أنها ليست كلها شاملة وواضحة مما يفتح المجال للتعسف نسبيا لأعوان إدارة الضرائب.

■ **المكون 2: قدرة المكلف بالضريبة للوصول الى المعلومات المتعلقة بالالتزامات الجبائية والاجراءات الادارية المتعلقة بها** **Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales, et aux procédures administratives y afférentes**

لخلق الثقة بين الادارة والمكلف سعت ادارة الضرائب منذ بداية الألفية الى استغلال كل الوسائل الاعلانية المتاحة من أجل توعية المكلفين بالضريبة وحقوقهم وواجباتهم.²

ما يعاب على النظام الجبائي أنه غير مستقر بسبب التعديلات التي تعرفها القوانين الضريبية مما يجعل المكلف غير مهتم بكل جديد في المجال الجبائي، خاصة وأن أغليبتهم لهم مستوى تعليمي محدود لذا وجب العمل على شرح كل التعديلات والأحكام الضريبية التي تأتي بها قوانين المالية للسنة وقوانين المالية التكميلية للمكلفين بالضريبة من خلال الأبواب المفتوحة وتوفير المنشورات، فالتحدث عن وجود نظام فعال للمعلومات مرتبط بتدفق المعلومات في الوقت المناسب ودرجة الافصاح والشفافية العالية.

■ **المكون 3: وجود وعمل نظام طعن ضد قرارات الادارات الجبائية** **Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscales**

التشريع الجبائي المعمول به في الجزائر يمنح للمكلف بالضريبة ميكانيزم طعن اداري وقضائي، المرحلة الادارية تكون بتقديم الطعن امام الادارة الضريبية نفسها³ وهي مرحلة اجبارية قبل المرور الى الطعن القضائي والذي يعرف بطول مواعيد اجراءاته بالإضافة الى غياب قضاة متخصصين.

وبينت المادة 71 و 72 و 73 من قانون الاجراءات الجبائية⁴، الى من توجه الشكاوى المتعلقة بالضرائب والرسوم والغرامات المعدة من قبل مصلحة الضرائب حسب الحالة، والآجال التي تقبل فيها الشكاوى وأوضحت المادة 73 شكل ومحتوى الشكاوى، وبينت نفس المادة حتى وإن كان الملف ناقصا تستدعي الادارة

¹المادة 103 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة 2011 "تحرر كل التصريحات على مطبوعات تعدها وتقدمها الادارة الجبائية ويتعين على مفتش الضرائب تسليم وصل للمكلفين بالضريبة".

²وضعت وزارة المالية بوابة للاطلاع على كل القوانين التي تخص الجباية على الموقع: http://www.mfdgi.gov.dz/image/pdf/codes_fiscaux_arabe/CPF.A.LF2017pdf.

³المادة 70 من قانون الاجراءات الجبائية على نفس الموقع السابق/ تاريخ الاطلاع 2018/12/12 على الساعة 9:40

⁴قانون الاجراءات الجبائية لسنة 2007 متوفر على الموقع الرسمي للمديرية العامة للضرائب contact-dgi@mf.gov.dz

المكلف بالضريبة بواسطة رسالة موصى عليها مع اشعار بالاستلام لتكملة ملف الشكوى وتقديم كل وثيقة ثبوتية مذكورة من طرفه وقابلة لدعم نزاعه في أجل ثلاثين يوما اعتبارا من تاريخ الاستلام، وإذا تعذر الرد في هذا الأجل، أو كان الرد ناقصا، يقوم مدير الضرائب أو رئيس المركز الجوارى للضرائب بتبليغ قرار الرفض لعدم القبول، ويمكن للمكلف بالضريبة، إذا رأى ذلك مفيدا، الطعن في هذا القرار، إما أمام لجنة الطعن أو أمام المحكمة الإدارية ضمن الشروط المحددة على التوالي في المواد 80، 81 و 81 مكرر و 82 من قانون الاجراءات الجبائية.

وبينت المادة 76 من نفس القانون آجال البث في الشكاوى المطروحة، فعادة تكون 4 أشهر اعتبارا من تاريخ استلام الشكوى، ويحدد هذا الأجل بستة أشهر عندما تكون الشكوى تابعة لاختصاص المدير الولائي بالضريبة.

2- المؤشر 14: فعالية اجراءات ترقيم المكلفين بالضريبة وتقييم الضرائب والرسوم Efficacité des mesures d'immatriculation et de l'évaluation de l'impôt des contribuables

هذا المؤشر يقيم في حين القيام بالدراسة، وقد حدد برنامج PEFA ثلاث مكونات :

■ المكون 1: مراقبة نظام ترقيم المكلفين بالضريبة Contrôle du système d'immatriculation des contribuables

تم انشاء نظام ترقيم يدعى بالرقم التعريفي الجبائي* (NIF)، من أجل اعطاء رقم يعرف بالمتعامل الاقتصادي، بحيث يجبر المكلفين بإظهاره على كل التصريحات والوثائق الجبائية حسب ما تقتضيه نصوص المواد 3، 4، 8 من قانون المالية لسنة 2003.

ووضعت مديرية الضرائب موقعا الكترونيا منذ 8 ماي 2016 لتسهيل عملية الحصول على هذا الرقم، الطلب يكون بملء استمارة طلب الرقم التعريفي الجبائي، هذا الإجراء من شأنه أن يسهل على عامل الادارة الضريبية العديد من الصعاب خاصة فيما يخص الاحصاء الجبائي للفئة المكلفة بالضريبة.¹

* NIF : Numéro d'immatriculation fiscale

بحيث حدد القانون رقم 05-16 ليوم 31 ديسمبر 2005 الخاص بقانون المالية لسنة 2006 وفي مادته 176: "ان المديرية العامة للضرائب تحدد رقم تعريفي جبائي لكل شخص (طبيعي ، معنوي) وحتى الهيئات الادارية." لمزيد من التفصيل أنظر الموقع: <http://nifenligne.mfdgi.gov.dz>. consulté le 17/12/2018.¹ العياشي عجلان ، مرجع سبق ذكره، ص172.

نجد أن بلدية بغلية تعد 907 مكلف بالضريبة ما بين تاجر وأعمال حرة بينما تعد 600 فلاح، كما بلغ عدد المكلفين بالضريبة في بلدية الناصرية 1154 من نفس الفئتين و 400 فلاح، ويجدر الذكر أن الفلاح لا يعد مكلفا بالضريبة فهو لا يشارك إلا بمبلغ جزافي بسيط في الضريبة على الدخل الاجمالي، ولا تستفيد منه البلدية حيث يحول بأجمله إلى خزينة الولاية.

رغم وجود نظام ترقيم إلا أن البلديتين لا تنسيقان مع مصلحة الضرائب من أجل تحديد قائمة المكلفين بالضرائب، كما لا تقوم بإحصاء المكلفين الجدد.

■ المكون 2: فعالية عقوبات التأخير لعدم احترام التزامات التسجيل او التصريح الجبائي

Efficacité de pénalités prévues pour le cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale

قلنا فيما سبق ان النظام الجبائي الجزائري قائم على التصريح، فألزم المكلفين بالتصريح بالتزاماتهم وفق رزنامة زمنية محددة واجراءات جبائية محددة مسبقا، فكل امتناع او تأخير في ايداع التصريحات يسمح للمصالح الجبائية باللجوء الى تقدير الأسس بطريقة تلقائية مع تطبيق غرامة مالية محددة، بحيث اذا لم يصرح شخص بالوجود للحصول على شهادة الوجود (Certificat d'existence) سيعرضه لغرامة مالية تقدر بـ 30000 دج في غضون شهر من بداية نشاطه.¹

اذا لم توضع التصريحات الخاصة بالضريبة على ارباح الشركات والضريبة على الدخل الاجمالي، والرسم على النشاط المهني في آجالها، سيتعرض صاحبها في غضون الشهرين المواليين لنهاية الآجال الى زيادة 25% بشكل تلقائي، وان لم يصل التصريح الى الادارة خلال ثلاثين يوما الموالية لتاريخ التبليغ، وعند عدم التجاوب من المكلف تطبق زيادة قدرها 35%.*

وبينت المادة 322 من ذات القانون ان التصريحات التي تحمل عبارة "لا شيء Néant" أو المستفيدون من اعفاء جبائي او المحققين للخسارة تفرض عليهم عقوبات ، تدفع 2500 دج اذا كانت مدة التأخير شهر ، ما بين 2500 دج و 5000 دج اذا تجاوز التأخير شهر وتقل عن شهرين و 10000 دج اذا كانت مدة التأخير تتعدى الشهرين.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2016، المادة 182 .

*أنظر بالتفصيل في المادة 130 من نفس القانون السابق عن العقوبات المنجرة عن التأخير في ايداع التصريح.

هذه الترسانة من القوانين ورغم صرامتها، إلا أن عملية متابعة التحصيل الضريبي صعبة، وهذا لافتقار الإدارة الجبائية للإمكانيات المادية والبشرية اللازمة، وكونها لازالت تستخدم طرق تسيير تقليدية مما يجعل من الصعوبة التحكم في النسيج الجبائي (Gisement fiscale)، مما أثر على نجاعة الادارة في التحصيل.

■ المكون 3: تخطيط ومتابعة برامج المراقبة الجبائية Planification et suivi des programmes de contrôle fiscale

الرقابة الجبائية هي السلطة المخولة للإدارة الضريبية بمراقبة التصريحات، والوثائق والمستندات المستعملة لتحديد كل ضريبة أو حق أو رسم أو اتاوة.¹

تسمح هذه العملية بجمع أكبر قدر ممكن من الأدلة والقرائن التي تساعد المراجع الجبائي في التحقق وابداء رأيه الفني والمحايد عن صحة وعدالة الاقرارات الضريبية المقدمة من المكلفين بالضريبة، ويهدف التخطيط لبرامج المراقبة الجبائية الى تعزيز الالتزام الضريبي الطوعي من قبل دافعي الضرائب. تتمثل هيئات الرقابة في:

- الاولى داخلية: وتكون على مستوى مفتشية الضرائب.
- الثانية خارجية: وتكون على مستوى نيابة مديرية الرقابة الجبائية وتطبيق ما يسمى بالرقابة المعمقة لمجمل العمليات، وهو استمرار لما توصلت إليه الرقابة على الوثائق، بحيث تقوم مديرية البحث والمراجعات برمجة المكلفين الخاضعين للرقابة² بناءً على اقتراحات المفتشيات لدى نيابة مديرية الرقابة الجبائية على اساس عدة مقومات فنية وتقنية، كما يمكن ان تقوم مديرية البحث والمراجعات بإعداد برنامج مركزي وبرنامج محلي يخص المؤسسات التي رقم أعمالها اقل من عشرة ملايين دج.
- كما تقوم المديرية الولائية الفرعية للرقابة الجبائية (SDCF)* بعملية الرقابة على المستوى المحلي وبرمجة التدخلات عن طريق فرق البحث والتدقيق والفرق المختلطة (الضرائب، الجمارك والتجارة).

3- المؤشر 15: فعالية التحصيل الضريبي Efficacité du recouvrement des contributions fiscales

¹المادة 18-1 من قانون الاجراءات الجبائية ، عن المديرية العامة للضرائب، وزارة المالية، 2016.

²ج ر العدد 24/59 سبتمبر 2006، المادة 100 من المرسوم التنفيذي رقم 6-327 مؤرخ في 18 سبتمبر 2006 الذي يحدد المصالح الخارجية للإدارة الجبائية.

*Sous-direction du contrôle fiscale.

إن دراسة هذا المؤشر ستسمح لنا من معرفة فعالية التحصيل الضريبي، واجراءات تحويله للخرينة؛ بحيث تقوم هذه الأخيرة بالمطابقة الكاملة للحسابات، يقيم هذا المؤشر بالنسبة للسنتين الاخيرتين بالنسبة للمركبة الأولى، بينما المركبة الثانية والثالثة فتكون خلال فترة الدراسة.

■ **المكون 1: نسبة الحصيلة الجبائية من اجمالي المتأخرات الضريبية**
Taux de recouvrement des arrières d'impôt / taxes bruts calculé

وهي النسبة المئوية من المتأخرات الضريبية في بداية السنة الميزانية من مجموع التحصيلات للسنة المعنية ويكون هذا بحساب متوسط السنتين الأخيرتين.

بعد قيام مصلحة الضرائب بتقدير الضريبة الواجبة على المكلف بالضريبة واطارته بالضريبة وبمواعيد الوفاء بها، تأتي مرحلة التحصيل بموجب الجداول التي يدخلها وزير المالية حيز التنفيذ وفق اجراءات يتم من خلالها جمع مبالغ الضرائب لصالح الخزينة العمومية في مواعيد مناسبة وبطرق ملائمة.

وتقاس كفاءة النظام الضريبي في كمية الضريبة التي تم تحصيلها وليس فيما يفرض من الضرائب حيث يستخدم الأساس النقدي والذي يقوم على قياس ما تم تحصيله في السنة الضريبية وليس ما تم تقديره على المكلفين اعتمادا على سند قانوني، وتقتضي نصوص قواعد المحاسبة العمومية بأنه لا يمكن لقابض الضرائب ان يقوم بعملية التحصيل دون وجود سند ايراد محرر قانونا ¹.

توضع جداول التحصيل بعد إفراغها في جدول يدعى (سلسلة 41,41 serie) محرر لكل بلدية من طرف رئيس المفتشية مصادق عليه من طرف القابض ثم ترسل الى المديرية الولائية للضرائب للمعينة ووضعه قيد التحصيل ².

ومن خلال هذا الجدول سنوضح متأخرات التحصيلات الضريبية للسنتين الأخيرتين:

بلدية/السنة	2016	2017
بغلية	5534637.7	1614893.77
الناصرية		

¹المادة 35 من القانون 90/21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ في 15 أوت 1990.

²المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 6-327 (ج ر العدد 59 /24/2006).

المصدر: من اعداد الطالبة اعتمادا على جداول تتعلق بناقص القيمة لتقديرات الايرادات الجبائية(أنظر في الملحق رقم 6)

ينتج إذن أن متوسط متأخرات التحصيلات إلى مجموع التحصيلات .

■ **المكون 2: فعالية قيام مصلحة الضرائب بتحويل التحصيل الضريبي للخرينة**
Efficacité de transfert sur les comptes du trésor des montant d'impôts et taxes recouvres par les administrations fiscales

تتولى إدارة الضرائب متمثلة في مصلحة التحصيل الضريبي بإرسال الحصيلة الضريبية إلى الخزينة الولائية؛ وهذه بدورها ترسلها إلى القبضة مابين البلديات ويتم سداد مدفوعات الضرائب كل شهر في وثيقة Série H ,Modèle n°24(2012) (أنظر في الملحق رقم 7)، كمايقوم المحاسب العمومي بايداع المبالغ النقدية والشيكات المستلمة يوميا في حساب البلدية.

■ **المكون 3: تكرار المطابقة الكاملة للحسابات للتقديرات الضريبية ، سجلات المتأخرات ومقبوضات الخزينة**
Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation des recouvrement des fichiers des arrières et des montants reçus par le trésors

كل سنة تقوم البلدية بإعداد جداول للمطابقة بين حساباتها من حيث تقديراتها الضريبية وما تم تحصيله والمتمثلة في جداول ناقص القيمة لتقديرات الايرادات الجبائية(الملحق 6)، كما يتولى المحاسب العمومي بتقريب الحسابات باعداد وثيقة تسمى ملحق 22، والذي يقوم بإرسالها كل شهر إلى الأمر بالصرف (راجع الملحق 8). إذن إجراءات التسوية والمطابقة تتم كل شهر بين المحاسب العمومي والبلدية.

4- **المؤشر 16: القدرة على التنبؤ بتوفير التمويل الخاص بالتزام النفقات**
Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses

يتم تقييم هذا المؤشر اعتمادا على الميزانية الاخيرة بالنسبة الى المكونين الاولين بينما سنأخذ السنتين الاخيرتين بالنسبة الى المكون الاخير. و يتطلب التنفيذ الفعال للميزانية وفقاً لخطط العمل تلقى البلدية معلومات موثوقة عن مدى توفر الموارد المالية التي يمكنها من خلالها الارتباط الإنفاق؛ ويعنى هذا المؤشر بتقييم مدى إتاحة مديرية الضرائب لمعلومات موثوقة عن مدى توفر الموارد المالية.

■ **المكون 1: درجة القدرة على التنبؤ ومتابعة التدفق النقدي للخزينة**
Degré de Prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie

في إطار تنفيذ الميزانية، البلدية ملزمة بإعداد مخطط خزينة بالتعاون مع الهيئات المخولة قانونا بتوفير المعلومات لها من أجل اعداد الميزانية؛ بحيث يتعاون كل من رئيس البلدية والمحاسب العمومي بشكل دوري فيما يخص تقديرات الارادات المنتظرة والتوقعات الخاصة بالنفقات ويتم تحديث التوقعات الشهرية للخطة الفصلية من شهر لآخر على اساس الحصيلة الفعلية. (دائما يتعلق الأمر بالملحق 22)

■ **المكون 2: المصداقية وتكرار المعلومات المقدمة لمصالح البلدية خلال السنة والخاصة بأسقف الالتزام**
Fiabilité et fréquence des informations périodiques en cours d'exercice au service sur les plafonds d'engagement des dépenses

اعتمادا على مخططات الخزينة الخاصة بتوقعات النفقات، يتم تنفيذ الميزانية من قبل مصالح البلدية وقباضة البلدية، حيث تشكل الاقساط الشهرية التي تتحصل البلدية الحدود القصوى للالتزامات الانفاق، ولا يمكن تحديد أي سقف لأية نفقة المراد الالتزام بها؛ ماعدا تلك المتعلقة بالأجور والتي قد تصل إلى ستة أشهر بالنسبة للموظفين الدائمين.

■ **المكون 3: تكرار وشفافية التعديلات على مخصصات الميزانية**
Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires

يجوز تعديل تقديرات الميزانية الأولية خلال السنة المالية حسب نتائج السنة المالية السابقة عن طريق ميزانية اضافية، يسمح فتح الاعتمادات المصادق عليها على انفراد في حالة الضرورة "اعتمادات مفتوحة مسبقا" اذا جاء قبل الميزانية الايضافية او "ترخيصا خاصا" اذا جاءت بعدها.¹

ويمكن لرئيس البلدية اجراء تحويلات، من باب الى باب داخل نفس القسم عن طريق المداولة، من مادة الى مادة داخل نفس الباب بموجب قرار ويخطر بذلك المجلس الشعبي البلدي بمجرد انعقاد دورة جديدة، غير انه لا يمكن القيام بأي تحويل بالنسبة للاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص.²

إلا أنه سجلنا أن كلتا البلديتين لم تقم بإجراء تحويلات لما يتطلبه هذا الإجراء من وقت.

¹المادة 177 من قانون البلدية 10/11 (نفس المرجع السابق)

²المادة 182 من قانون البلدية 10/11.

5- المؤشر 17: متابعة وتسيير الخزينة للديون والضمانات Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties

يجري تقييم المكونين الأولين في وقت اجرائه أما المكون الأخير فيقيم في آخر سنة ميزانية مكتملة، ونعني بالديون في هذا المؤشر تلك المتعلقة بالاقتراض.

■ **المكون 1: جودة تسجيل بيانات الديون Qualité de l'enregistrement des données sur la dette**

لقد بينت المادة 174 من قانون البلدية 10/11 أنه يمكن للبلدية اللجوء الى القروض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخل، تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.¹

إلا انه سجلنا عدم اللجوء الى الاقتراض من طرف معظم البلديات وحتى التي جرى التقييم بها وهذا بتاريخ 31 ديسمبر 2018، والديون التي على عاتق البلديات تمثل ديون الموردين والتي تعبر عن متأخرات مدفوعات والتي هي موضوع المؤشر 4.

لذلك نقول ان هذا المكون لا يطبق كجزء من هذا التقييم.

■ **المكون 2: درجة توحيد ارصدة الخزينة Degré de consolidation des soldes de trésorerie**

تستخدم البلدية حسابا خاصا بعنوان trésor public في المحاسبة الخاصة بها، بحيث تتلقى جميع ايراداتها الخاصة، والتي يتم تحصيلها من قبل ادارة الضرائب والتي تضمن دفع مجمل النفقات.

إن توحيد الارصدة يتم بشكل يومي من طرف المحاسب العمومي ويمكن التعرف على حالة توفر الايرادات وسداد المدفوعات في أي وقت.

■ **المكون 3: آلية تقلص القروض ومنح الضمانات Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties**

بموجب المرسوم التنفيذي 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014 الذي يتضمن انشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وتسييره؛ يمكن للبلدية أن تلجأ إلى الاقتراض من هذا الصندوق، والذي يمنح لها ضمانات، إلا أنه كما سبق وأن قلنا البلديتان لم تلجأ إلى الاقتراض.

6- المؤشر 18: فعالية كشوف المرتبات

¹المادة 174 من قانون البلدية (مرجع سابق)ص26.

المكونات الثلاث الاولى لهذا المؤشر تقيم عند اجراء الدراسة (وبناء على أحدث البيانات المتاحة) اما المكون الرابع فيشمل كل فترة التقييم اي (2015-2017).

لقد سجلنا ان عدد موظفي بلدية بغلية سنة 2018 هو 158 موظف منهم 73 مرسمين بينما بلغ عدد الموظفين في بلدية الناصرية 142 موظفا منهم 83 مرسمين، تتولى مصلحة المحاسبة وتحت سلطتها قسم الرواتب اعداد كشوف المرتبات.

■ **المكون 1: درجة التكامل والتوفيق بين كشوف المرتبات وبيانات الملفات الشخصية Degré d'intégration et rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif**

تتولى مصلحة الموظفين إعداد بيانات الملفات الشخصية؛ و أي تغير يطرأ على ملفات الموظفين يتم ارساله عن طريق مذكرة مكتوبة الى مصلحة المحاسبة لإجراء تغييرات على كشوف المرتبات في آجالها المحددة إذ تقوم مصلحة الأجور بتحديد الأشخاص المعنيين بالتغيير؛ والتي ترسل (Fiche d'engagement) قبل الخامس والعشرين من كل شهر إلى المراقب المالي بعد فحص شهري شامل للوثائق الداعمة للالتزام والاذن بالنفقة، ومن ثم تمنح تأشيرة لنفقة المرتبات لمدة شهر واحد.

■ **المكون 2: التغييرات في الوقت المناسب للملفات وكشوف المرتبات Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie**

التغييرات الضرورية في ملفات الموظفين وكشوف المرتبات غير فورية عند تحديد الوضع الاداري الجديد للموظف (والذي يتعلق أساسا بالتقدم في الدرجة العادية والترقية على أساس المتابعة (promotion sur concours) وقد تستغرق اشهر عديدة، مما يؤدي الى تعديلات بأثر رجعي وتؤدي هذه التأخيرات الى متأخرات الأجور والتي لا تتم التحكم فيها من طرف البلدية وهناك اجراءات ادارية يجب اتباعها في حالة تعديل في كشوف المرتبات والتي يجب ان يتم معاينتها من طرف مصلحة الموظفين قسم المحاسبة ورئيس البلدية والوصاية.

■ **المكون 3: الضوابط الداخلية للتغييرات في الملف الاسمي وكشوف المرتبات**

يتولى مسؤول مصلحة الموظفين بصياغة تعليمية يوضح فيها كل التغييرات التي طرأت على الملف الاسمي والذي يتم ارساله الى مصلحة المحاسبة ويتم مراقبة صحة المعلومات فيه من قبل رئيس المصلحة اعتمادا على معطيات يوفرها إما سجل بطاقة الحضور؛ ولا يمكن احداث أي تغيير من دون هذه التعليمات؛ إن

استعمال برنامج معلوماتي خاص بمتابعة الأجور من طرف المصلحة من شأنه ان يسهل العمل في هذه المصلحة.

■ المكون 4: وجود اجراءات للتحقق من كشف الرواتب لتحديد نقاط الضعف في نظام الرقابة الداخلية

و/او الموظفين الاشباح Existence de mesure de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et / ou des employés fantômes.

رغم صرامة اجراءات التغيير في كشوف المرتبات، إلا أنه ما يعاب على نظام المتابعة لا يوجد على مستوى البلديات هيئة مستقلة تقوم بالتدقيق في هذه الملفات، ونسجل أن البلديتين لم تعرف أي تدقيق داخلي أو خارجي خلال ثلاث سنوات التي شملتها الدراسة.

7- المؤشر 19: الصفقات العمومية ، آليات الشفافية والمنافسة والشكاوي Passation des marches publics , transparence, mise en concurrence et mécanisme de dépôt de plaintes

لقد اعتمد اطار PEFA لتقييم هذا المؤشر على ثلاث مكونات، الاول سيخص السنة الاخيرة من الدراسة، بينما المكون الثاني والثالث يكون في لحظة الدراسة.

جاء المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر من سنة 2015 لتنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام ضمن قانون الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام المتكون من 220 مادة مقسم الى 5 أبواب ، الباب الأول يحوي 6 فصول وكل واحد مجزأ الى اقسام.

شمل الفصل الاول على أحكام تمهيدية، بينما الثاني خصص لتحديد الحاجات والصفقات العمومية والمتعاملين المتعاقدين، الثالث وضح طريقة ابرام الصفقات العمومية والرابع كيف تنفذ، اما الخامس تطرق الى كيفية الرقابة على الصفقات العمومية، كانت داخلية او خارجية وحتى رقابة الوصاية، الفصل الأخير تحدث عن كيفية الاتصال وتبادل المعلومات بين المصالح المتعاقدة والمتعهدين او المرشحين للصفقات العمومية.

■ المكون 1: تعزيز الشفافية من خلال الاطار القانوني والتنظيمي ان المرسوم الرئاسي السابق لا يطبق الا على الصفقات العمومية التي تجرى في الجزائر أكانت ممثلة في السلطة المركزية او السلطات اللامركزية¹،

¹المادة 6 من قانون الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام بينت على من تطبق أحكام هذا القانون، بينما المادة 7 ذكرت بالعقود التي لا تخضع له.

اذن البلدية تسير بنفس القانون وخصص قانون البلدية قبل ذلك مجموعة من المواد تخص المناقصات والصفقات العمومية¹ فلقد جاء في المادة 189 "يتم ابرام صفقات اللوازم والأشغال أو تقديم الخدمات التي تقوم بها البلدية والمؤسسات العمومية البلدية ذات الطابع الاداري طبقا للتنظيم الساري المفعول المطبق على الصفقات العمومية" وكما أكدت على المادة 4 من قانون الصفقات العمومية ولتعزيز الشفافية تنشأ البلدية لجنة المناقصات والتي تتشكل كما يلي:

- رئيس المجلس الشعبي البلدي رئيسا؛
- منتخبان يعينهما المجلس الشعبي البلدي كعضوين؛
- الأمين العام عضوا؛
- ممثل مصالح أملاك الدولة.

تتم المناقصة بناء على دفتر شروط تصادق عليه قانونا اللجنة البلدية للمناقصة وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما؛ وتحدد مصالح أملاك الدولة السعر الافتتاحي، وكل صفقة عمومية يساوي فيها المبلغ التقديري 12 مليون دج أو يقل عنه للأشغال واللوازم؛ و6 ملايين دج للدراسات او الخدمات لا تقتضي وجوبا ابرام صفقة عمومية وفق الاجراءات الشكلية المنصوص عليها.

كما يجب ان تكون الصفقة محل اشهار ملائم واستشارة متعاملين اقتصاديين مؤهلين، لانتقاء أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية.²

كما ركزت المادة 26 من نفس القانون على دفاتر الشروط والتي يتم من خلالها توضيح الشروط التي تبرم وتنفذ وفقها الصفقات العمومية.³

■ المكون 2: اللجوء الى الصفقات العمومية اعتمادا على التنافسية

خصص الفصل الثالث من هذا القانون لكيفية ابرام الصفقات العمومية وقد جاء في مادته 39 انه "تبرم الصفقات العمومية وفقا لإجراء طلب العروض الذي يشكل القاعدة العامة، أو وفق اجراء التراضي"⁴، كما

¹المواد المعنية 189-194 والمتوفر على الموقع: <http://www.joradp.dz/ttv/collectivites> 20% territoriales.pdf

²المادة 13 و 14 من قانون الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، ص4.

³أنظر الى مزيد من التفاصيل في هذه المادة (26) في الصفحة 6 من ذات القانون.

⁴المادة 39 من قانون الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام ص10(للمزيد من التفاصيل انظر الى نفس القانون من المادة 39 الى المادة 52).

شرحت المادة 40 طلب العروض وكيفية اختيار أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، استنادا الى معايير اختيار موضوعية؛ أما المادة 41 تطرقت الى كيفية تخصيص صفقة لمتعامل متعاقد واحد بالتراضي، والذي لا يمكن اعتمادها الا في الحالات الواردة في المادة 49 من هذا المرسوم.

بالنسبة الى بلدية الناصرية أبرمت 5 صفقات خلال سنة 2018، أما بلدية بغلية فكان لها صفقة واحدة خلال نفس الفترة، بينما لم توفر البلديتان أي معلومة عن عدد المشاورات وكذا طلب العروض ولا المبالغ المخصصة لكل نوع، والجدول الموالي يوضح مختلف الصفقات العمومية التي أبرمت في البلديتين:

جدول رقم (3-15) أنواع الصفقات المبرمة في كل من بلدية بغلية والناصرية سنة 2018

البلدية/نوع الصفقة	المناقصات Appels d'offres	المشاورات Consultation	طلب العرض Bon de commande
بلدية بغلية	1	عدم توفر المعلومة	عدم توفر المعلومة
بلدية ناصرية	5	عدم توفر المعلومة	عدم توفر المعلومة

المصدر: من إعداد الطالبة اعتمادا على معلومات قدمت من البلديتين

■ المكون 3: وصول الجمهور الى المعلومات الخاصة بالصفقات العمومية الشاملة والموثوقة في الوقت

المناسب **Accès du public à des informations sur la passation des marches public fiables et en temps opportun**

يفرض اطار PEFA نشر كل ما يتعلق بالصفقات العمومية وبينت المادة 61 من قانون الصفقات العمومية أنه يجب على المصلحة المتعاقدة ان تلجأ إلى الإشهار الصحفي الزاميا وفي الحالات التالية:¹

- طلب العروض المفتوح؛
- طلب العروض المفتوح مع اشتراط قدرات دنيا؛
- طلب العروض المحدود؛
- المسابقة؛
- التراضي بعد الاستشارة عن الاقتضاء .

¹النظر في المواد 43 الى 47 من قانون الصفقات العمومية لمعرفة مقصود الحالات التي ذكرت في الاعلى، ص ص 10-

المادة 62 لخصت مجموعة البيانات الالزامية التي يجب أن يحتويها اعلان طلب العروض كما ألزمت المادة 65 تحرير اعلان طلب العروض باللغة العربية وبلغة اجنبية واحدة على الأقل، كما ينشر إجباريا في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي وعلى الاقل في جريدتين يوميتين وطنيتين موزعتين على المستوى الوطني، كما تلزم إلصاق إعلان طلب العروض بالمقرات المعنية.¹

كما حددت المادة 66 من ذات القانون أجل تحضير العروض تبعاً لعناصر معينة مثل تحديد موضوع الصفقة المعتمَر طرحها والمدة التقديرية اللازمة لتحضير العروض وإيصالها، ويحدد هذا الأجل بالاستناد الى تاريخ أول نشر لإعلان المنافسة، بحيث يدرج تاريخ وآخر ساعة لإيداع العروض وتاريخ وساعة فتح الأظرفة في دفتر الشروط قبل تسليمه للمتعهدين²، وإذا اقتضت الظروف يمكن للمصلحة المتعاقدة تمديد آجال تحضير العروض .

ونجد أن البلدية الجزائرية ملزمة بتطبيق هذه المواد، بحيث تقوم بنشر كل ما يخص الصفقات العمومية، كإشعارات المناقصات التي تقوم بتوفيرها على لوحة الاعلانات وفي الصحف الوطنية.

■ المكون 4: وجود هيئة إدارية مستقلة مسؤولة عن التحقيق في الشكاوي المتعلقة بمنح الصفقات العمومية
Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liée à la passation des marchés publics

نصت المادة 82 من قانون الصفقات العمومية على حق المتعاهدين في الطعن لدى لجنة الصفقات المختصة، بحيث يرفع الطعن في أجل عشرة أيام من تاريخ أول نشر لإعلان المنح المؤقت للصفقة؛ وتأخذ لجنة الصفقات المختصة قرارا في أجل خمسة عشر يوما ابتداء من تاريخ انقضاء 10 ايام المذكورة اعلاه، ويبلغ هذا القرار للمصلحة المتعاقدة ولصاحب الطعن.

وبالنسبة للصفقات العمومية التابعة لاختصاص لجنة الصفقات للمؤسسات العمومية، تقدم الطعون لدى لجان الصفقات البلدية او الولائية او القطاعية، وفق حدود اختصاص لجنة الصفقات لسلطة الوصاية،³ وبيّنت

¹ المادة 61، 62، 65؛ من قانون الصفقات العمومية بتصرف، ص ص 14-15

² لمزيد من المعلومات أنظر في المادة 66 ص 16 من نفس القانون.

³ المادة 82 من مرجع أعلاه، ص ص 20-21.

المادة 154 في شطرها الثاني ان لجنة التسوية الودية للنزاع في الولاية تختص بدراسة نزاعات الولاية والبلديات والمؤسسات العمومية المحلية التابعة لها والمصالح غير الممركزة للدولة، وتتشكل اللجنة كما يأتي:

- ممثل عن الوالي رئيسا؛
 - ممثل عن المصلحة المتعاقدة؛
 - ممثل عن المديرية التقنية للولاية المعنية بموضوع النزاع؛
 - ممثل عن المحاسب العمومي المكلف¹ بحيث يعين اعضاء اللجنة نظرا لكفاءتهم في الميدان المعني.
- 8- المؤشر 20: فعالية المراقبة الداخلية للنفقات (باستثناء تلك المتعلقة بالأجور) Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales**

وفقا إطار PEFA يتم التقييم اثناء القيام بالدراسة؛ بحيث يتعين استثناء النفقات المتعلقة بالأجور حتى تلك الخاصة بالموظفين المؤقتين.

الفاعلون الرئيسيون في تنفيذ هذه النفقات هي مصالح البلدية ممثلة بالأمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي) وكذا المراقب المالي والمحاسب العمومي والتي تتم باتباع المراحل التقليدية: الالتزام، التصفية و الأمر بالصرف.

■ **المكون 1: فعالية تدابير الرقابة للالتزام بالنفقات Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses**

نقصد بالرقابة مجموع الاجراءات القانونية والتنظيمية التي تمارس لحماية المال العام للبلدية، تتم قبل صرف النفقات وبعدها.

المرحلة الادارية من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته الأمر بالصرف والتي تتم داخل البلدية على مستوى مصلحة المحاسبة ويترأسها رئيس المجلس الشعبي؛ بحيث يلتزم قانونيا بدفع النفقة .

المرحلة المحاسبية وهي من صلاحيات المراقب المالي والمحاسب العمومي، إذ نميز بين :

الرقابة القبلية والتي تمارس من طرف المراقب المالي التابع لوزارة المالية؛ والذي تتمثل مهامه في منح التأشيرة والموافقة المسبقة على ابرام أي التزام من صفقة أو طلب شراء لإنجاز النفقات وذلك بعد التأكد من

¹المادة 154 من ذات القانون بتصرف ص ص 34-35.

وجود الأرصدة الكافية والطبيعة القانونية للعملية المراد القيام بها، فهو يكتفي برقابة المشروعية دون الرقابة الملائمة وذلك طبقا للمواد 22 و 23 و 32 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009*.

والذي تتمثل مهمته في:

- السهر على صحة توظيف النفقات طبقا للتشريع المعمول به؛
 - التحقق مسبقا من توفر الاعتمادات؛
 - اثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليل رفض التأشيرة عند الاقتضاء وذلك ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم والتي تراعي طبيعة الوثيقة.¹
- رقابة المحاسب العمومي هي رقابة مالية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي²؛ فله مهمة الرقابة القبلية قبل عملية الدفع، فهو آخر المتدخلين في التصفية؛ والمسؤولية الكبرى تقع على عاتقه فهو مسؤول مسؤولية شخصية ومالية على تصرفاته بخلاف الأطراف الأخرى لها مسؤولية شخصية فقط.
- يحرص المحاسب العمومي على إعادة النظر في كل الاجراءات ابتداء من المداولة على الميزانية، وتأشيرة المراقب المالي والفواتي؛ وتأشيرة الخدمة بالتأكد من الخدمة المؤداة (la constatation du service fait)، إلى غاية اصدار الحوالة وامضائها من الأمر بالصرف، وله الحق في رفض دفع المستحقات إذا ما لاحظ أي خلل في الاجراءات؛ الرفض في الأول يكون مبدئي (Rejet provisoir)، وإذا لم ترفع التحفظات يكون الرفض نهائي.

ولقد نصت المادة 36 من قانون 90-21 على مجالات الرقابة التي تعد من مهام المحاسب العمومي ونذكر:³

- التأكد من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له؛
- التأكد من مدى مطابقة عملية الأمر بالدفع للقوانين والأنظمة المعمول بها؛
- مراقبة توفر الاعتمادات؛
- مراقبة شرعية عمليات تصفية النفقات العمومية؛

*الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 1992 العدد 67 الصادرة في 19 سبتمبر 1992.

¹ ج ر ج لسنة 1990 العدد 35 الصادرة في 15 أوت 1990

² محفوظ برحمان، المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2015، ص 143.

³ ج ر ج لسنة 1990 العدد 35 (نفس المرجع السابق)

- مراقبة تأشيرات عملية المراقب المالي ولجنة الصفقات.

يمكن للأمر بالصرف أن يسخر المحاسب العمومي تحت مسؤوليته لتصفية الحوالة وصرفها طبقا للمادة 48 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية¹؛ ونستثني أربع حالات لا يمكن تطبيق هذه المادة وهي:

1- عدم توفر الإيرادات،

2- عدم وجود تأشيرة الخدمة المؤداة،

3- عدم تطابق هوية صاحب الحق مع موضوع الحوالة،

4- عدم توفر الأموال.

■ **المكون 2: شمولية وجدوى ووضوح القواعد / الإجراءات الرقابة الداخلية الأخرى , Exhaustivité , pertinence et clarté des autres regrees / procédures de contrôle interne**

يتضح مما سبق ان مراحل الرقابة واضحة بحيث مهمة الأمر بالصرف يجب ان تتوفر فيها شروط:

- الالتزام بالنفقة يجب ان يسبقها التأكد من شرط الاختصاص الذي يوكل حصريا للأمر بالصرف وتطابقه مع الاعتماد في الميزانية بأن يكون مبلغ النفقة أو يساوي مبلغ الاعتمادات المخصصة في البند
- تصفية النفقة والتي تسمح بالتحقيق على أساس الوثائق وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية.²
- الأمر بالصرف (l'ordonnancement) والذي نصت عليه المادة 21 من قانون المحاسبة العمومية 21-90 "يعد الامر بالصرف أو تحرير الحوالات الاجراء الذي بموجبه تدفع النفقات العمومية.

■ **المكون 3: درجة احترام قواعد معالجة وتسجيل المعاملات Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions**

بصفة عامة يتم تنفيذ النفقات غير المتعلقة بالأجور وفقا للإجراءات العادية لتنفيذ الانفاق العام من التزام وتصفية وأمر بالصرف، مع احترام قواعد المعالجة وتسجيل المعاملات من الفاعلين الذي ذكرناهم في سلسلة تنفيذ النفقة؛ إلا أن تدخل المراقب المالي في تصرفات البلدية يؤدي إلى تماطل والتأخر في تسجيل المعاملات بينما يتطلب المرونة والاستعجال.

¹ ج ر ج لسنة 1990 العدد 35 الصادرة في 15 اوت 1990.

² نفس المرجع.

9- المؤشر 21: فاعلية التدقيق الداخلي Efficacité du système de vérification interne

يقيم هذا المؤشر اعتمادا على أحدث المعلومات المالية وآخر المعاملات المتاحة (الحديثة)، استخدام طرق المراجعة والتدقيق المهنية شاملة أساليب تقييم المخاطر، وينبغي أن تركز هذه الوظيفة على قضايا النظام الجوهرية فيما يخص: الحفاظ على الأصول، والتقيّد بالقوانين واللوائح التنظيمية ويقتصر اهتمام وظائف المراجعة الداخلية في بعض البلدان على المراجعة المسبقة للمعاملات.

■ المكون 1: تغطية وجودة التدقيق الداخلي (المراجعة) Couverture et qualité de la vérification interne

يعتبر المجلس الشعبي البلدي السلطة التشريعية التي تتولى مهمة الرقابة الداخلية على مالية البلدية، من خلال مراجعة الحساب الإداري للسنة المالية المختومة، وتعد عملية المراجعة هذه أداة رقابية فعالة يتم بموجبها تقويم التسيير المالي للبلدية، كما يسمح بالتحقيق والتدقيق في المساءلة المالية والاقتصادية من قبل اللجان الدائمة والمؤقتة التابعة للمجلس، فمراقبة المجلس للأمر بالصرف يسمح بمطالبته في أي وقت بتقديم تفسيرات وتبريرات عن نشاطه المالية.¹

كما تقوم الوصايا متمثلة في الدائرة بمراجعة الميزانيات للتدقيق فيها.

■ المكون 2: تكرار ونشر التقارير Fréquence et diffusion des rapports

يتم التأكد من النفقات الحقيقية التي تم صرفها والإيرادات الحقيقية التي تم تحصيلها بالتدقيق في الحساب الإداري من طرف كل المجلس الشعبي البلدي وكذا الوصايا، إلا أنه لا يقومان بإعداد تقارير متابعة ولا بنشرها، هذا ما يقلل من شفافية الرقابة الداخلية.

■ المكون 3: قياس ومتابعة السلطة المسؤولة لنتائج التدقيق الداخلي

بما أنه لا يتم إعداد التقارير فلا يمكن التحدث عن متابعة نتائج المراجعة الداخلية.

بجياوي أحمد، "الحوكمة المحلية وإعداد الميزانية في الجماعات الإقليمية الجزائرية-دراسة حالة بلديات ولاية البويرة"، أطروحة دكتوراه في كلية العلوم

¹الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير؛ تخصص اقتصاديات المالية والبنوك جامعة بومرداس، سنة 2017-2018، (بتصرف)، ص104

المطلب الرابع: المحاسبة، التقارير المالية و التدقيق الخارجي

**الفرع الأول: الركيزة الخامسة (المحاسبة وتسجيل المعلومات والتقارير المالية , Comptabilité ,
(enregistrement de l'information et rapports financiers**

**1- المؤشر 22: انتظام وتوقيت عمليات تسوية الحسابات Régularité et respect des délais pour
les opérations de rapprochement des comptes**

يتضمن هذا المؤشر مكونين هما:

■ **المكون 1: انتظام تسوية الحسابات المصرفية Régularité du rapprochement des comptes
bancaires**

من خلال هذا المكون يتم دراسة ما مدى دقة وانتظام تسوية الحسابات المصرفية من طرف المحاسب العمومي، بحيث تحصى كل المبالغ التي دفعت لحساب البلدية؛ و يقوم المحاسب البلدي بالتسوية بمجرد استلام الحوالات) ويتم ترقيمها حسب ترتيبها الزمني).

علاوة على ذلك تتم متابعة دفع الشيكات او المبالغ النقدية لحساب البلدية؛ ويكون هذا يوميا هذا ما يؤكد وجود آلية لمتابعة أرصدة الخاصة بكل بلدية.

■ **المكون 2: انتظام تسوية وتعديل الحسابات المعلقة والحسابات المسبقة Régularité du
rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente**

يقوم المحاسب العمومي على مستوى البلديتان بمطابقة الحسابات المعلقة المؤقتة والحسابات المسبقة أي المدفوعات النقدية التي تم القيام بها والتي لم يتم بعد تسجيل الإنفاق بشأنها شهريا، هذه العملية الزامية لمعرفة الحالة المالية لكل بلدية شهريا(أنظر في الملحق 8)

**2- المؤشر 23: توفر المعلومات حول الموارد المتحصل عليها من طرف الوحدات تقديم الخدمات الاولى
(المدارس الابتدائية والمراكز الصحية الجوارية) Disponibilité des informations sur les ressources
reçues par les unités de prestation des séances primaires**

لا تدير البلدية في الجزائر أي مدرسة ابتدائية او أي مركز صحي، إلا أنها تتلقى إعانات تخصصها البلدية في الميزانية، وتدرج بوضوح الموارد العينية لمختلف هذه الوحدات في التقارير التي تعدها البلدية (Collecte

**et traitement des informations fournissant la prene que les ressources
(sont effectivement perçues (en espèce et en nature)**

سبق وأن أشرنا أن البلدية ملزمة بإعداد ملحق خاص يتضمن معلومات عن التخصيصات للمدارس الابتدائية عند اعداد الميزانية الأولية، بحيث كلتا البلديتان أدرجتا بوضوح الموارد العينية لمختلف المدارس، كما قامتا وبطلب من الوصايا باعداد تقارير سنوية ليتم متابعتها بكل شفافية.

**3- المؤشر 24: جودة وتوقيت تقارير تنفيذ الميزانية المنتجة خلال العام (يقيم بالنسبة الى اخر سنة مالية مكتملة)
Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produit en cours d'année**

بغية قياس أداء البلدية المالي وأيضاً من أجل تحديد المسؤوليات، يركز هذا المؤشر على القدرة على وضع تقارير شاملة من نظام المحاسبة عن كافة جوانب الميزانية.

**المكون 1: نطاق التقارير من حيث التغطية والتوافق مع توقعات الميزانية
Portée des rapports en termes de couvertures et de comptabilité avec les prévisions budgétaires**

في كلتا البلديتين نلاحظ عدم التزام قسم المحاسبة بإعداد تقارير تنفيذ الميزانية ما عدا الحالات الاستثنائية خلال المداولات العادية؛ حيث تقتصر في اعطاء أرقام فيما يخص تنفيذ النفقات، وأعداد تقرير بطلب من الوصاية.

**المكون 2: إرسال التقارير في الوقت المناسب
Emission dans les délais des rapports**

يقوم المحاسب العمومي بإرسال محصلة إيرادات كل بلدية شهرياً، مما يسمح للبلدية بالالتزام بنفقاتها.

**المكون 3: جودة المعلومات
Qualité de l'information**

المعلومات الواردة في تقرير تنفيذ الميزانية ونقصد هنا الحساب الإداري دقيقة على العموم؛ بحيث يوفر تفاصيل عن معظم أبواب الميزانية الخاصة بالإيرادات والنفقات.

**4- المؤشر 25: نوعية واحترام آجال البيانات المالية السنوية
Qualité et respect des délais état financiers annuels**

تلتزم البلدية بإعداد الحساب الإداري والذي تلخص فيه جميع بنود الميزانية وقيمها الفعلية وهذا قبل الواحد والثلاثين من شهر ماي من كل سنة، كما يقوم المحاسب العمومي بإعداد حساب التسيير والذي يتأكد من التنفيذ الكامل للميزانية ويبلغ عن الحالة العامة للعمليات المالية وتحديد الرصيد النهائي.

■ المكون 1: البيان كامل للبيانات المالية Etat complet des états financiers

تتضمن البيانات المالية للسنة المالية كل من الميزانية الأولية، الميزانية الإضافية و الحساب الإداري الذي يشمل المعلومات التفصيلية والفعلية للنفقات والإيرادات .

لا يتم ضمان جودة المحاسبة في غياب معيار وطني يشتمل على محاسبة عامة حقيقية، قادرة على الالتزام بالمعايير الدولية على الأقل لإعداد حساب الإداري (Produire un compte de résultat fondé sur les droits constatés et le bilan reflétant à l'actif et au passif le patrimoine de la commune).

■ المكون 2: تقديم البيانات المالية في الوقت المناسب Soumission dans les délais des états financiers

يقوم المجلس الشعبي البلدي بفحص الحساب الإداري قبل المصادقة عليه، ثم يعرض على مجلس المحاسبة كل سنة مرفوقا بالوثائق المحاسبية وتلك المدعمة للإيرادات والنفقات في أجل أقصاه 30 جوان من كل سنة

■ المكون 3: المعايير المحاسبية المطبقة Les normes comptables utilisées

المحاسبة الخاصة بالبلديات كما سبق وأن أشرنا إليه في المؤشر 5 تتبع نظام المحاسبة العمومية، وهي تمثل نقطة ضعف رئيسية كونها لا تطبق بالمعايير الدولية؛ فرغم صدور قانون سنة 2014 يدعو إلى التقيد بالتدقيق المزدوج إلا أنه يبقى غير سار المفعول.

الفرع الثاني: الركيزة السادسة (المراقبة والتدقيق الخارجي) (Surveillance et vérification externe)

تشمل هذه الركيزة المؤشرات التالية:

1- المؤشر 26: مدى وظيفة التدقيق الخارجي ومتابعته Entendue , nature et suivi de la vérification externe

يقوم هذا المؤشر بتقييم أنشطة التدقيق الخارجي في البلدية، والذي يقوم به مجلس المحاسبة، حيث تخضع العلاقات بينه والبلدية إلى الإطار القانوني المعمول به.

■ **المكون 1: نطاق التدقيق المنفذ بما في ذلك الامتثال لمعايير المراجعة Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)**

يعتبر مجلس المحاسبة أعلى هيئة رقابية على المالية العمومية والمالية المحلية ومن خصائصها أنها فعالة وأكثر شمولية، حيث أنها مؤسسة دستورية، تم تأسيسه بموجب القانون رقم 80-05 المؤرخ في 1/3/1980، فهي هيئة مستقلة ذات صلاحيات واسعة في مجال الرقابة اللاحقة لمالية الجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكل المرافق الخاضعة لقاعد القانون الإداري والمحاسبة العمومية.

يمارس مجلس المحاسبة رقابة قضائية على التسيير المالي للآمرين بالصرف بغية معاينة مدى احترامهم للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في مجال تسيير المال العام على مستوى الجماعات المحلية، كما يملك سلطة توقيع الجزاءات على المخالفين في حالة ارتكابهم أخطاء قد تلحق ضررا بالخزينة العمومية.¹ يقوم مجلس المحاسبة بعمليات التدقيق على الحساب الإداري كل سنة وفق معايير واضحة .

■ **المكون 2: تقديم تقارير التدقيق في الوقت المناسب الى المجلس البلدي Présentation dans les délais des rapports de vérifications au conseil municipal**

بعد المصادقة على الحساب الإداري وحساب التسيير من طرف الوصاية (الدائرة) يرسلان الى مجلس المحاسبة، إلا أن عملية التدقيق تسفر عن تقارير متأخرة قد تفوق ثلاث سنوات، فعرضها على المجلس الشعبي البلدي يصبح غير مجديا، لذلك لا يمكن تنقيط هذا المكون.

■ **المكون 3: دليل متابعة التوصيات المقدمة من مراجعي الحسابات**

لم يقدم مجلس المحاسبة أي توصية بشأن الحساب الإداري وحساب التسيير؛ لا يمكن تنقيط المكون في هذه الحالة (N/A)

2- المؤشر 27: مراجعة الميزانية السنوية من قبل الهيئة التشريعية Examen du budget annuel par le pouvoir législatif

يقوم الأمين العام بإعداد الميزانية ويتم عرضها على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليها، (المكونات الثلاث الأولى تم تقييمها من خلال ميزانية 2018) أما المكون الأخير كان بالنسبة الى اخر ميزانية منفذة 2017

¹ يحيوي أحمد، مرجع سبق ذكره، ص116

■ المكون 1: نطاق الاستعراض من جانب الهيئة التشريعية (المداولة) **Portée de l'examen par l'organe délibératif**

يجري تحليل المسودة الموحدة الميزانية السنوية الأولية التي تعدها مجموعة من اللجان، وبعد الانتهاء منها يتم عرضها على المجلس الشعبي البلدي، الذي يقوم بفحص قسمي الإيرادات والنفقات التسيير والتجهيز (كل الوثائق التي يتضمنها المؤشر 6 بما في ذلك مذكرة العرض التي تحلل على وجه الخصوص تطور الإيرادات والنفقات) وتوجيهات الميزانية ومجاميعها للسنة القادمة وكذا التقديرات التفصيلية للنفقات.

■ المكون 2: مدى ترسيخ واحترام إجراءات الهيئة المداولة **Mesure dans laquelle les procédures de l'organe délibératif sont bien**

يقوم المجلس الشعبي البلدي بدراسة الميزانية، ويقوم بالتصويت عليها بابا بابا ومادة مادة بالنسبة لنفقات وإيرادات قسم التسيير حسب مانصت عليه المادة 182 من قانون البلدية 10-11¹، أما قسم التجهيز والاستثمار يكون التصويت عليه مادة بمادة وبالبرامج وعلى أساس التوازن بين الإيرادات والنفقات في مختلف الأبواب، وبعدها يقوم بكتابة تقرير يخص المداولات والتي تتضمن آراء أعضائه؛ هذه الإجراءات بسيطة نسبيا وقد تم احترامها من طرف المجلسين البلديين لبلدية بغلية والناصرية في الثلاث السنوات الأخيرة.

■ المكون 3: التوقيت المناسب للهيئة المداولة لاستعراض مشروع الميزانية للتقديرات التفضيلية وعند الاقتضاء، مجاميع الميزانية في بداية عملية إعداد الميزانية (الوقت المخصص عمليا لمجمل الخطوات) **L'adéquation du temps imparti à l'organe délibératif pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti pour l'ensemble des étapes)**

لا ينص التشريع الساري على فترة محددة للنظر في مشروع الميزانية واعتماده من قبل المجلس الشعبي البلدي، بحيث تشمل هذه الفترة مشاركة جميع اللجان الموجودة في البلدية وقد تدوم أكثر من شهرين بالنسبة للبلديتين موضوع الدراسة وحسب تصريحات أمينيهما العامين، استغرق إعداد ميزانية سنة 2018 في المتوسط أكثر من شهر، أما الاعتماد النهائي من قبل المجلس فقد استغرق أكثر من أسبوع.

¹ الجريدة الرسمية، القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، مرجع سبق ذكره، ص 23-24

■ **المكون 4:** القواعد التي تحكم تغييرات الميزانية في السنة دون موافقة مسبقة من الهيئة التداولية Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par l'organe délibérant.

لا يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي ومساعديه تحويل اعتمادات من باب إلى باب آخر حتى يصادق المجلس عليها، بالمقابل بإمكانه التحويل من مادة إلى مادة في نفس الباب بموجب قرار حسب ما تقتضيه المادة 182 من قانون البلدية 10-11، ويخطر بذلك المجلس الشعبي البلدي بمجرد إنعقاد دورة جديدة.

3- **المؤشر 28:** فحص تقارير المراجعة الخارجية من الهيئة المصادقة Examen des rapports de vérification externe par l'assemblée délibérante

يركز هذا المؤشر على أهمية رفع تقارير خضعت لعملية مراجعة مالية إلى الهيئة التشريعية والتي لها صلاحية اتخاذ إجراءات نيابة عن تلك الهيئة التي خضعت للمراجعة. يقوم المجلس الشعبي البلدي بفحص تقارير المراجعة والتدقيق المالي الخارجية وتوجه الأسئلة للأطراف المعنية المسؤولة عن نتائج تلك التقارير ويعتمد عمل اللجان على كافة الموارد المالية والفنية، وعلى كافة المدة الزمنية المتاحة، كما يمكن أن توصي اللجنة المعنية بقيام السلطة التنفيذية باتخاذ إجراءات وتوقيع جزاءات، إضافة إلى اعتماد التوصيات التي يرفعها القائمون بالمراجعة المالية الخارجية.

■ **المكون 1:** احترام الهيئة المصادقة للتوقيت المخصص لمعالجة تقارير المراجعة الخارجية Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification externe par l'assemblée délibérante

يمكن أن يتأثر إحكام توقيت عملية الفحص والتدقيق التي يقوم بها المجلس الشعبي البلدي لكثرة عدد تقارير المراجعة المالية المرفوعة، حيث يكون من الواجب على جهات المراجعة المالية الخارجية معالجة متراكمات تنتظر الإنجاز، لقد سبق وأن قلنا أن البلديتين لم تتلقى أي تقرير فيما يخص المراجعة السنوية لمجلس المحاسبة للبيانات المالية خلال الثلاث سنوات الأخيرة.

■ **المكون 2:** أهمية جلسات الاستماع لنتائج التقارير Ampleur des auditions effectuées par l'assemblée délibérante concernant les résultats des rapports

لا يمكن التحدث عن أهمية السماع لنتائج التقارير الخاصة بالمراجعة وهذا لعدم توفرها.

■ **المكون 3:** إصدار الهيئة المصادقة للتوصيات Formulation de recommandations de mesures par l'assemblée délibérante

لنفس السبب السابق لا توجد توصيات تعالج ما جاء في تقارير المعالجة الخارجية.

المبحث الثالث: تحليل النتائج لمعايير برنامج PEFA في بلدي بغلية والناصرية

سنحاول في هذا المبحث القيام بتحليل النتائج المتحصل عليها في المبحث السابق بغية الخروج بنتائج بخصوص الحوكمة المالية في البلديتين؛ و من أجل تنقيط المؤشرات تم الإعتماد على الجداول المرفقة في الملحق رقم (04) والملحق رقم (9).

المطلب الأول: تحليل النتائج لمعايير مصداقية، شمولية و شفافية الميزانية

اعتمادا على النتائج المتوصل إليها، سنحاول التأكد من مصداقية الميزانية وشموليتها على كل المعلومات اللازمة، وكذا ما إذا كانت اجراءات اعدادها شفافة.

الفرع الأول: الركيزة الأولى (مصداقية الميزانية):

1- المؤشر الأول: إجمالي النفقات الفعلية بالنسبة للميزانية الاولى المصادق عليها

■ المكون الأول: إجمالي النفقات الفعلية بالنسبة لإجمالي النفقات المقدرة

نلاحظ أن النفقات الفعلية تشكل في المتوسط حوالي 66 % من النفقات المقدرة لبلدية بغلية و حوالي 44% لبلدية الناصرية خلال السنوات الثلاثة، وكان الانحراف الكلي يتراوح ما بين 32% و 36%، بينما تعدى نسبة 55% بالنسبة لبلدية الناصرية، وتعكس هذه النتائج سوء إستغلال الموارد المخصصة خاصة فيما تعلق بميزانيات التجهيز؛ بحيث وجدنا أن الانفاق المقدر لميزانية التجهيز مقارنة بالإنفاق الفعلي خلال فترة الدراسة كان على الترتيب: 53.62%، 56.80%، 55.17% لبلدية بغلية، و 39.14%، 32.04%، 41.96% لبلدية الناصرية (راجع الملحق رقم 01).

إعتمادا على التنقيط المعتمد في إطار برنامج PEFA، يمكن القول أن الإنحراف المسجل كبير و وفق ذلك تمنح التقييم D للسنوات الثلاثة (راجع الملحق رقم 04)، وهذا موضح في الجدول أدناه:

المؤشر/المكون	التنقيط	التعليق وفق التصنيف الترتيبي M2
المؤشر 1/ المكون 1	D	نسجل انحراف الاتفاق الفعلي عن الاتفاق المصادق عليه في الميزانية بأكثر من 15% في السنوات الثلاث

من اعداد الطالبة اعتمادا على الملحق رقم 04

2- المؤشر الثاني: تركيبة النفقات الفعلية مقارنة بالميزانية المصادق عليها

يتكون من المكونين التاليين:

■ المكون الأول: أهمية الفروقات في تركيبة النفقات خلال 3 سنوات الاخيرة

نلاحظ وجود فارق في تركيبة النفقات الفعلية مقارنة بالتركيبة التقديرية، إذ قدر بحوالي 27% كمتوسط خلال فترة الدراسة بالنسبة إلى بلدية بغلية، بينما يتراوح في حدود 20% كمتوسط خلال نفس الفترات، كما سجلنا التغير الكبير الذي طرأ على تغيير تركيبة النفقات الاجتماعية إذ تعدى نسبة 63% في سنة 2016، وبهذا ستمنح العلامة D لهذا المكون للدلالة على سوء التقدير النفقات مما يقلل من مصداقية الميزانية.

■ المكون الثاني: المبلغ المتوسط للنفقات المحملة على الاحتياطي

حسب المعطيات التي اعتمدنا عليها فيتضح أن الأعباء الاستثنائية (699) ظهرت في ميزانية بلدية بغلية بنسبة ضئيلة جدا، بينما لم تخصص بلدية الناصرية أي أعباء استثنائية خلال فترة الدراسة وهذا يعود أساسا للتعليمية رقم 613/2010/1142 الصادرة عن مديرية الإدارة المحلية لولاية بومرداس بتاريخ 19 ماي 2010 و القاضية بضرورة عدم تسجيل هذه الاعباء (ارجع للملحق رقم 02)، وهذا مؤشر جيد لكلتا البلديتين يحسب لهما، و بهذا تمنح العلامة A لهذا المكون.

بصفة عامة تحصل هذا المؤشر على علامة D بالنسبة للمكون الأول وعلامة A للمكون الثاني و بالتالي تمنح العلامة C⁺ لهذا المؤشر أي بتقييم متوسط (أنظر الملحق رقم 9).

المؤشر/المكون	التنقيط	التعليل وفق التصنيف الترتيبي M2
المؤشر 2	C ⁺	
المكون 1	D	تجاوز التباين في تشكيلة الانفاق 10% للسنوات الثلاث
المكون 2	A	إنعدام الأعباء الإستثنائية

من اعداد الطالبة اعتمادا على كل من الملحقين 4 و 9

3- المؤشر 3: اجمالي الايرادات الذاتية الفعلية بالنسبة الى اجمالي الايرادات الذاتية المصادق عليها

■ المكون 1: نسبة الايرادات الذاتية الفعلية من الايرادات الذاتية المسجلة في الميزانية

نلاحظ من خلال النتائج المتوصل إليها أن معدل إنجاز الإيرادات الذاتية الفعلية مقارنة بالإيرادات الذاتية التقديرية في حدود 83% كمتوسط بالنسبة لبلدية بغلية، مع إنحراف قدره حوالي 17% و سجلنا أدنى إنحراف للبلدية سنة 2017 إذ قارب 12,71% وهذا راجع أساسا إلى تحسن المحصلة الضريبية التي سجلت

زيادة قدرت ب 120881.23، بمقابل إنعدام تحصيل ولو دينارا واحدا من منتوجات الاستغلال التي قدرت ب 3600000 دج.

أما بالنسبة لبلدية الناصرية فنسجل نفس الملاحظات بحيث سجلنا أن معدل إنجاز الإيرادات الذاتية الفعلية مقارنة بالإيرادات الذاتية التقديرية في حدود 80,9% كمتوسط، مع إنحراف قدره حوالي 22%، هذا الإنحراف يعود أساسا إلى الفارق في الحصيلة الضريبية بين ما جسد وما كان متوقعا؛ قدر ب 51579806.71 دج سنة 2015 و 18412186.37 دج سنة 2016، نلاحظ أن هذا الإنحراف في تراجع خلال السنوات الثلاثة، حيث لم يتعدى الانحراف سنة 2017 نسبة 5% لأن الفرق الذي سجل بالنسبة للحصيلة كان مساويا إلى 5865140.95 دج ؛ بالمقابل يتضح تراجع ناتج الأملاك العمومية الذي كان مقدرا ب 3239752.80 دج سنة 2017 إلا أن القيمة المحصلة بلغت 149866.22 دج أي بفارق سلبي قدره 3089886.58 دج .

نستنتج مما سبق أن التنقيط الملائم لهذا المؤشر يكون على النحو التالي:

المؤشر/المكون	التنقيط	التعليق وفق التصنيف الترتيبي M1
المؤشر 3/ المكون 1	D	الإيرادات الفعلية أدنى من 92% من تقديرات الإيرادات الذاتية المبينة في الميزانية في الثلاث سنوات لكلتا البلديتين

من اعداد الطالبة اعتمادا على الملحق 4

مما يؤكد ضعف التحصيل في كلتا البلديتين.

4- المؤشر 4: مخزون ومتابعة متأخرات المدفوعات على النفقات

المكون 1: مخزون متأخرات المدفوعات على النفقات

وجدنا أن رصيد المتأخرات لكلتا البلديتين معدوم؛ والبيانات عليه على العموم موثوقة وتأتي من خلال إجراءات روتينية كل سنة.

المكون 2: توفر المعطيات بالنسبة الى متابعة مخزون متأخرات المدفوعات على النفقات

على العموم البيانات موثوقة وتأتي من خلال إجراءات روتينية كل سنة، ويكون التقييم للمكونين كالتالي:

المؤشر/المكون	التنقيط	التعليق وفق التصنيف الترتيبي M1
المؤشر 4	A	
المكون 1	A	رصيد المتأخرات منعدم
المكون 2	A	البيانات الموثوقة عن رصيد المتأخرات تأتي من خلال إجراءات روتينية على الأقل في نهاية السنة مالية

من النقائص التي يمكن أن نوجهها في تقييم هذا المؤشر أنه لا يوجد نظام معلوماتي خاص لمتابعة هذه المتأخرات على مستوى البلديتين.

تعتبر دقة توقعات النفقات والإيرادات المحلية من بين العوامل الحاسمة الأهمية في تحديد أداء الميزانية، وذلك لأن مخصصات الإنفاق المدرجة في الميزانية تستند إلى تلك التوقعات، وتتيح مقارنة الإيرادات المدرجة في الميزانية بالإيرادات الفعلية مؤشراً عاماً على نوعية توقعات الإيرادات، واستناداً إلى النتائج المتوصل إليها تأكدنا من عدم مصداقية الميزانية في البلديتين.

الفرع الثاني: الركيزة الثانية (التغطية والشفافية):

1- المؤشر 05: نظام تصنيف الميزانية

ميزانية البلدية في الجزائر تخضع لأحكام مدونة خاصة بها، و هي تتبع نظام المحاسبة العمومية وتسمح بمراقبة كافة الحسابات لكن تنقصها الدقة في بعضها؛ و هي غير خاضعة للأنظمة التي نص عليها برنامج PEFA: إحصائيات المالية الحكومية (SFP)، و وفقاً لذلك يكون التقييم كالتالي:

المؤشر/المكون	العلامة	التعليق وفق التصنيف الترتيبي M1
المؤشر 5 / المكون 1	C	وضع وتنفيذ الموازنة مستند إلى التصنيف الإداري والاقتصادي نظراً لوجود مدونة موازنة تسمح بإنتاج وثائق متسقة وفقاً لتلك المعايير الدولية على العموم

من اعداد الطالبة اعتماداً على الملحق 4

2- المؤشر 6: شمولية المعلومات التي تتضمنها وثائق الميزانية

■ المكون 1: حصة المعلومات في وثائق الميزانية والمعدة مؤخرًا من البلدية

بعد إستبعاد الوثائق الثلاثة الأولى والخاصة بميزانية الدولة، توصلنا إلى وجود ثلاثة وثائق (03) الوثيقة 5، الوثيقة 6 والوثيقة 8 من بين الستة وثائق المطلوبة على المستوى المحلي، وعلى هذا الأساس يكون التقييم كمايلي

المؤشر/المكون	العلامة	التعليق وفق التصنيف M1
المؤشر 6/ المكون 1	C	وجود 3 وثائق الميزانية من 6 من المعايير المرجعية.

من اعداد الطالبة اعتماداً على الملحق 4

نستنتج مما سبق نقص المعلومات الواجب توفرها في الوثائق الميزانية و بالتالي نقص التغطية و الشفافية في هذا الخصوص.

3- المؤشر 7: أهمية العمليات غير المبلغ عنها من البلدية

- المكون 1: مستوى النفقات الخارجة عن الميزانية (باستثناء المشاريع الممولة من الجهات المانحة) غير المبلغ عنها في تقارير الميزانية

يتضح من المعطيات المتوفرة أن المبالغ غير المبلغ عنها فاقت 15% من اجمالي النفقات لكلتا البلديتين؛ وهي بنسبة أكبر لبلدية الناصرية لأنها كانت ملزمة بدفع مستحقات ذوي الحقوق بعد صدور أحكام قضائية.

- المكون 2: معلومات عن إيرادات أو نفقات متعلقة بالمشاريع الممولة من الجهات المانحة والتي تم ادراجها في تقارير تنفيذ الميزانية

المؤشر/المكون	العلامة	التعليق وفق التصنيف الترتيبي M1
المؤشر 7	غير مطبق	
المكون 1	D	مستوى الإنفاق خارج إطار الموازنة غير المُبلَّغ عنه يشكّل أكثر من 10 % من مجموع الإنفاق لكلتا البلديتين.
المكون 2	غير مطبق	البلديتان لم تستقد من تمويل من طرف جهات مانحة

من اعداد الطالبة اعتمادا على الملحق 4

بالنسبة الى هذا المكون لم تكن هناك مشاريع ممولة من الجهات المانحة، وبالتالي نلاحظ غياب التنقيط الموافق له حسب ما تقتضيه طريقة التصنيف الترتيبي M1.

4- المؤشر 8: شفافية العلاقات بين مصالح البلدية

ويشمل تحليل ثلاث مركبات هي:

- المكون 1: الشفافية والموضوعية في التوزيع الافقي بين البلدية ومصالحها
- ملحقات البلديات لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلالية المالية فهي تعتبر مجرد مصالح تابعة للبلدية.
- المكون 2: توصل المعلومات الموثوقة في الوقت المناسب للملحقات/الادارات اللامركزية
- لا يوجد تبادل للمعلومات فيما يخص مالية الملحقات لأنها تابعة للبلدية و حتى أنها لا تدلي برأيها فيما يخص المشاريع التي يحتاجها المواطنون في تلك المنطقة.
- المكون 3: درجة توحيد البيانات مع ميزانية الادارة المحلية وفقا للفئات القطاعية
- بما انه لا توجد ميزانية مخصصة لملحقات البلدية فلا يمكن تنقيط هذا المكون .
- وعليه تنقيط المؤشر يكون على النحو التالي:

المؤشر/المكون	العلامة	التعليق وفق التصنيف الترتيبي M2
المؤشر 8	غير مطبق	
المكون 1	غير مطبق	غياب التوزيع الأفقي بين أجهزة البلدية و ملحقاتها.
المكون 2	غير مطبق	لا تتلقى الملحقات معلومات بشأن التحويلات الخاصة بها للسنة القادمة من البلدية.
المكون 3	غير مطبق	غياب التقارير المالية بشأن الإيرادات والنفقات.

من اعداد الطالبة اعتمادا على الملحق 4

عموما لا يمكن الحكم على شفافية وموضوعية التوزيع الأفقي للتحويلات بين البلدية و ملحقاتها و بالتالي يستحيل تنقيط هذا المؤشر لغياب المعايير الموافقة له.

5- المؤشر 9: مراقبة مجمل المخاطر المالية العامة التي تتسبب فيها جهات القطاع العام الأخرى

يقدر هذا المؤشر بالنسبة للميزانية الأخيرة المنجزة ويحتوي على مكونين:

المكون 1: مدى رصد الرقابة الممارسة من البلدية على الوكالات العمومية المستقلة والمؤسسات العمومية
رغم وجود القانون إلا أن غياب نص تنظيمي يوضح إجراءات تسييرها جعل البلديات تتخوف من إنشاء هذه المؤسسات، فكل من بلدية بغلية وبلدية الناصرية تفتقد لهذه المؤسسات العمومية، فنستنتج أن هذا المكون لا يمكن تنقيطه

■ المكون 2: مدى مراقبة البلدية للمركز المالي للمؤسسات العمومية

بما أن هذه المؤسسات غير متواجدة على إقليمها فان هذا المكون غير مطبق

مما سبق يكون التنقيط:

المؤشر/المكون	العلامة	التعليق وفق التصنيف الترتيبي M1
المؤشر 9	غير مطبق	
المكون 1	غير مطبق	لا توجد مؤسسات عمومية أو كيانات عمومية مستقلة وتابعة للبلدية
المكون 2	غير مطبق	لنفس السبب السابق

من اعداد الطالبة اعتمادا على الملحق 4

لا يمكن الحكم عن مستوى الشفافية و المسائلة بخصوص علاقة البلدية بالمؤسسات العمومية التابعة لها نظرا لغياب هذه الأخيرة.

6- المؤشر 10: قدرة الجمهور للوصول الى المعلومات الأساسية للميزانية

تتوقف الشفافية على ما إذا كان من السهل بالنسبة للجمهور العام أو على الأقل المجموعات ذات الاهتمام المعنية الحصول على المعلومات عن خطط ومراكز وأداء البلدية فيما يتعلق بالمالية المحلية، ويلاحظ بهذا الخصوص عدم استيفاء، و عليه يكون التقيط كالتالي:

المؤشر/المكون	العلامة	التعليل وفق التصنيف الترتيبي M1
المؤشر 10/ المكون 1	D	البلديتان لا تتيجان للجمهور أي وثيقة وإن وجدت فهي غير مستوفاة.

من اعداد الطالبة اعتمادا على الملحق 4

عدم امكانية الاطلاع على وثائق الميزانية من طرف الجمهور دليل عن عدم الشفافية في التسيير.

المطلب الثاني: تحليل النتائج لمعايير دورية الميزانية، قابليتها للتنبؤ و مراقبة تنفيذها

الفرع الأول: الركيزة الثالثة (إعداد الميزانية على أساس السياسات العمومية)

1- المؤشر 11: النظامية والمشاركة في عملية اعداد الميزانية السنوية

يتم تقدير هذا المؤشر من خلال 3 مكونات

▪ **المكون 1: وجود جدول زمني ثابت لمواعيد اعداد الميزانية والتقييد به**

رأينا أن التواريخ مضبوطة من طرف المشرع، الا انه توجد تجاوزات؛ إما تأخر في إعداد الميزانية الأولية أو إعدادها ضمن المواعيد المقررة لكن بتقديرات غير مفصلة و غير مضبوطة.

▪ **المكون 2: وضوح/شمولية ومشاركة القيادة السياسية في وضع الارشادات بخصوص وثائق اعداد الميزانية (المنشور او ما يعادله)**

لكي يتم تفادي التغييرات في المقترحات بشأن الميزانية في اللحظة الأخيرة، من المهم مشاركة القيادة السياسية في وضع إجماليات المخصصات منذ مرحلة مبكرة من عملية إعداد الميزانية؛ إلا أنه سجلنا استلام التعليمات الوزارية في شهر نوفمبر من طرف البلديتين؛ مما سينجر عنه تأخر تواريخ الموافقة على الميزانية واحتمالات مجهولة على مستوى الإنفاق الذي ستمت الموافقة عليه وتأخير بعض الأنشطة.

▪ **المكون 3: الموافقة على الميزانية من قبل السلطات التشريعية او اي هيئة تؤدي وظيفة مماثلة**
استنادا إلى ما توصلنا إليه من معلومات ، لوحظ أن المصادقة على الميزانية كانت بعد بداية السنة المالية.

التنقيط لهذا المؤشر يكون كما يلي:

المؤشر/المكون	العلامة	التعليل وفق التصنيف الترتيبي M2
المؤشر 11	C	
المكون 1	C	يوجد جدول زمني للميزانية إلا أنه يسجل تأخيرات مهمة؛ والذي يؤخر في اعدادها ويوفر وقت قصير لاعداد التقديرات المفصلة .
المكون 2	C	يتم إصدار تعليمية وزارية خاصة بالميزانية ترسل إلى البلديات، ويتم استعراض تقديرات الميزانية ويوافق عليها المجلس الشعبي البلدي إنما بعد أن تتجزأ البلدية بكافة التفاصيل، مما يقيد إلى حد كبير قدرة المجلس على إجراء تعديلات.
المكون 3	C	الوصاية صادقت على الميزانية لكن بتأخر شهرين من بداية السنة المالية خلال سنتين على الأقل من بين ثلاث سنوات.

من اعداد الطالبة اعتمادا على الملحق 4

هنالك جدول مواعيد للميزانية السنوية، ولكنه أولي ويمكن أن يحدث غالباً تأخير كبير في تنفيذه، وهو لا يعطي للبلدية سوى وقت قليل لكي تكمل تفاصيل تقديراتها، مما يجعل العديد منها يخفق في إنجازها في الوقت المحدد.

2- المؤشر 12: منظور متعدد السنوات في التخطيط المالي وسياسات الانفاق ووضع الميزانية
يحتوي هذا المؤشر على أربع مكونات:

■ **المكون 1: اعداد توقعات الميزانية المتعددة السنوات والمخصصات الوظيفية للأموال المحلية**
ان البلدية في الجزائر لا تقوم بوضع توقعات مالية لعدة سنوات، بل تكتفي بتقدير نفقاتها اعتبارا مما توفره المصالح المختصة من معطيات بخصوص إيراداتها السنوية.

■ **المكون 2: نطاق وتكرار تحليل القدرة على تحمل الديون**

يلاحظ البلديتان لا تقومان بتحليل امكانية تحمل الديون بل تسيرها بحسب توفر الأموال لديها.

■ **المكون 3: وجود استراتيجيات قطاعية مع بيانات متعددة السنوات لتكاليف التشغيل والاستثمار**
لا تمتلك البلديتان الوسائل الملائمة لإعداد استراتيجيات قطاعية.

■ **المكون 4: الروابط بين ميزانية الاستثمار وتوقعات النفقات متوسطة الاجل**

لا يمكن التحدث عن تكاليف متكررة للاستثمارات والتي يتم دمجها في تقديرات الميزانيات المتعددة السنوات.

وعلى ضوء ما سبق يكون تقييمنا للمؤشر على النحو التالي:

المؤشر/المكون	العلامة	التعليق وفق التصنيف الترتيبي M1
المؤشر 12	D ⁺	
المكون 1	D	لا يتم وضع تقديرات آجلة لعدة سنوات لإجمالي المالية المحلية
المكون 2	D	خلال ثلاث السنوات التي شملتها الدراسة لم تقم البلديتين بأي تحليل لقدرة تحمل الديون.
المكون 3	D	لا يتم إعداد استراتيجيات قطاعية لبعض القطاعات، و لم يتم تحديد أي تكاليف جوهرية بشأن الإنفاق.
المكون 4	C	عمليات وضع ميزانيات الاستثمارات والإنفاق المتكرر منفصلة عن بعضها ولا تشترك في تقدير تكاليفها المتكررة.

من اعداد الطالبة اعتمادا على الملحق 4

البلدان التي تعتمد فعلاً وضع ميزانيات لبرامج سنوية متعددة من المرجح أن تُظهر أداء جيداً في معظم جوانب هذا المؤشر، على عكس حالة البلدية في الجزائر؛ التي لا تعتمد على ميزانيات متعددة السنوات.

الفرع الثاني : الركيزة الرابعة (التنبؤ ومراقبة تنفيذ الميزانية)

1- المؤشر 13: شفافية واجبات والتزامات دافعي الضرائب

■ المكون 1: وضوح وشمولية الالتزامات الجبائية

النظام الجبائي الجزائري واضح في أغلبية إجراءاته، إلا أنها ليست كلها شاملة وواضحة مما يفتح المجال للتعسف نسبياً لأعوان إدارة الضرائب.

■ المكون 2: قدرة المكلف بالضريبة للوصول الى المعلومات المتعلقة بالالتزامات الجبائية والاجراءات الادارية المتعلقة بها

ما يعاب على النظام الجبائي انه غير مستقر بسبب التعديلات التي تعرفها القوانين الضريبية مما يجعل المكلف غير مهتم بكل جديد في المجال الجبائي.

■ المكون 3: وجود وعمل نظام طعن ضد قرارات الادارات الجبائية

التشريع الجبائي المعمول به في الجزائر يمنح للمكلف بالضريبة ميكانيزم طعن اداري وقضائي، ويوفر اجراءات واضحة وشاملة.

يأخذ إذن المؤشر 13 العلامة B كون أن التنقيط كان على النحو التالي:

المؤشر 13	العلامة	التعليل وفق التصنيف الترتيبي M2
المكون 1	B	التشريعات والإجراءات بشأن معظم وليس بالضرورة كافة الضرائب الرئيسية شاملة و واضحة، وتعطي قوة تعسف نسبيا محدودة لادارة الضرائب.
المكون 2	C	المكلفين بالضريبة يصلون إلى بعض المعلومات حول الالتزامات الجبائية والاستفادة منها محدود؛ كونها غير كاملة أو لم تحين.
المكون 3	A	توفر آلية الطعن للمكلف بالضريبة ، والتي تشمل اجراءات ادارية شفافة.

من اعداد الطالبة اعتمادا على الملحق 4 والملحق 9

يُشجع حُسن نظام جباية الضرائب تقيد المكلفين بدفعها ويحد من تفاوض الأفراد على الالتزامات الضريبية، وذلك من خلال ضمان وضوح وشمولية التشريعات المعنية، خاصة فيما يتعلق بتقديرات الضرائب، ونستنتج أن الاجراءات الجبائية على العموم واضحة.

2- المؤشر 14: فعالية اجراءات ترقيم المكلفين بالضريبة وتقييم الضرائب والرسوم

■ المكون 1: مراقبة نظام ترقيم المكلفين بالضريبة

رغم وجود نظام ترقيم إلا أن البلديتين لا تنسيقان مع مصلحة الضرائب من أجل تحديد قائمة المكلفين بالضرائب، كما لا تقوم باحصاء المكلفين الجدد.

■ المكون 2: فعالية عقوبات التأخير لعدم احترام التزامات التسجيل او التصريح الجبائي

كل امتناع او تأخير في ايداع التصريحات يسمح للمصالح الجبائية باللجوء الى تقدير الأسس بطريقة تلقائية مع تطبيق غرامة مالية محددة، إلا أن افتقار الإدارة الجبائية للإمكانيات المادية والبشرية اللازمة، جعل عملية متابعة تحصيل هذه المتأخرات صعبة وغير فعالة رغم وضوح وشمول كل اجراءات تحصيلها.

■ المكون 3: تخطيط ومتابعة برامج المراقبة الجبائية

الملاحظ بالنسبة إلى مصلحة الضرائب في البلديتين، رغم وجود برامج مراقبة إلا أنها غير دورية لعدم كفاية المورد البشري.

ومنه نستنتج أن التنقيط يكون كالتالي:

المؤشر/المكون	العلامة	التعليل وفق التصنيف الترتيبي M2
المؤشر 14	B	
المكون 1	A	المكلفين بالضريبة مسجلين في قاعدة بيانات شاملة ومرتبطة مباشرة بنظام تسجيل للإدارة المركزية.
المكون 2	C	بصفة عامة توجد عقوبات التأخر؛ إلا أنه لا بد من أحداث تغييرات في معدلاتها وكذا كفية تحصيلها، بهدف إلزام المكلف بالضريبة بدفع كل مستحقاته في الوقت المناسب.
المكون 3	C	وجود برنامج مستمر للرقابة الجبائية والتحقيقات؛ إلا أنها لا تعتمد على معايير واضحة لتقييم المخاطر.

من اعداد الطالبة اعتمادا على الملحق 4 والملحق 9

تعتبر قدرة مصلحة الضرائب على تحديد والتحقيق والنجاح في ملاحقة حالات التهرب والاحتيايل بانتظام ضرورية من أجل ضمان تقيد دافعي الضرائب بالتزاماتهم.

3- المؤشر 15: فعالية التحصيل الضريبي

■ المكون 1: نسبة الحصيلة الجبائية من إجمالي المتأخرات الضريبية

كانت نسبة الحصيلة الجبائية من إجمالي المتأخرات الضريبية لبلدية بغلية و الناصرية ضعيفة على العموم.

■ المكون 2: فعالية قيام مصلحة الضرائب بتحويل التحصيل الضريبي للخرينة

تقوم مصلحة الضرائب بتحويلات متكررة وتامة إلى حسابات الخزينة والتي بدورها تقوم بتقسيم الحصيلة الضريبية على البلديات شهريا.

■ المكون 3: المطابقة الكاملة للحسابات للتقديرات الضريبية، سجلات المتأخرات ومقبوضات الخزينة

على العموم نسجل مطابقة دورية للحسابات من طرف المحاسب العمومي بإعداد الملحق 22 شهريا.

ومنه تعطى العلامة C للمؤشر وفالتصنيف الترتيبي M1 كما يبينه الجدول:

المؤشر/المكون	العلامة	التعليل وفق التصنيف الترتيبي M1
المؤشر 15	C	
المكون 1	B	نسبة مبلغ التحصيلات الجبائية إلى الحصيلة المتوقعة كانت أكثر من 70% لكلتا البلديتين خلال السنتين التي شملتهما الدراسة، ومتوسط نسبة التأخيرات للسنتين فاق 10%.

المكون 2	C	يتم تحويل الحصيلة الضريبية من مصلحة الضرائب إلى الخزينة العمومية شهرياً.
المكون 3	A	تتم المطابقة الكاملة بين الضرائب المفروضة والمتأخرات الضريبية والتحويلات إلى الخزينة شهرياً بأعداد الملحق 22.

على العموم يمكن أن نستنتج أن نظام التحصيل مقبول على مستوى البلديتين، إلا أنه يجب اتخاذ إجراءات لتحسينه

4- المؤشر 16: القدرة على التنبؤ بتوفير التمويل الخاص بالتزام النفقات

■ المكون 1: درجة القدرة على التنبؤ ومتابعة التدفق النقدي للخزينة

يتعاون كل من رئيس البلدية والمحاسب العمومي بشكل دوري فيما يخص تقديرات الحصيلة المنتظرة والتوقعات الخاصة بالنفقات ويتم تحديث التوقعات شهرياً.

■ المكون 2: المصادقية وتكرار المعلومات المقدمة لمصالح البلدية خلال السنة

تشكل الاقساط الشهرية التي تحصل البلدية عليها الحدود القصوى للالتزام بالانفاق، وتحدد الأسقف بالنسبة للأجور فقط.

■ المكون 3: تكرار وشفافية التعديلات على مخصصات الميزانية

خلال السنتين الأخيرتين التي شملها التقييم، لم تعدل مخصصات الميزانية بالنسبة للبلديتين إلا نادراً وكحوصلة لما تم تقديمه التتقيط يكون:

المؤشر/المكون	العلامة	التعليل وفق طريقة التتقيط M1
المؤشر 16	A	
المكون 1	A	يتم إعداد توقعات للتدفقات النقدية بشأن السنة المالية ويجري تضمين المستجذات شهرياً على أساساً لتدفقات النقدية الفعلية الداخلة والخارجة
المكون 2	A	البلدية قادرة على التخطيط والارتباط بالإنفاق مسبقاً على الأقل لمدة ستة أشهر وفقاً للمخصصات التي تتضمنها الميزانية.
المكون 3	A	لا تحدث تعديلات جوهرية على الميزانية في سنتها سوى مرة أو مرتين في السنة، وهي تتم بطريقة تتسم بالشفافية وقابلية التوقع

من اعداد الطالبة اعتمادا على الملحق 4

استناداً إلى توقعات منتظمة وموثوقة عن التدفقات، ينجم عنه فعالية قيام البلديتين بوضع خطط التدفقات النقدية الداخلة ورصدها وإدارتها بشكل شفاف .

5- المؤشر 17: متابعة وتسيير الخزينة للديون والضمانات

■ المكون 1: جودة تسجيل بيانات الديون

سجلنا عدم اللجوء الى الاقتراض من طرف البلديتين وهذا حتى تاريخ 31 ديسمبر 2018، لذلك نقول ان هذا المكون لا يطبق كجزء من هذا التقييم.

■ المكون 2: درجة توحيد أرصدة الخزينة

إن توحيد الارصدة يتم بشكل يومي من طرف المحاسب العمومي ويمكن التعرف على حالة توفر الايرادات وسداد المدفوعات في أي وقت.

■ المكون 3: آلية تقلص القروض ومنح الضمانات

يمنح الصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية ضمانات عن القروض التي تلجأ إليها البلديات. نستنتج أن متابعة وتسيير الخزينة للديون والضمانات حسب إطار PEFA على العموم جيد، وعليه يأخذ هذا المؤشر علامة A⁺ بغض النظر عن المكون الأول.

المؤشر/المكون	العلامة	التعليل وفق طريقة التنقيط M2
المؤشر 17	A ⁺	
المكون 1	غير مطبق	نسجل عدم تسجيل ديون الاقتراض للبلديتين، فلا يمكن التحدث عن جودة تسجيل بيانات الديون
المكون 2	A	يتم يومياً حساب كافة الأرصدة النقدية وتوحيدها.
المكون 3	B	عقد القروض وإصدار الضمانات تتم ضمن الحدود، ويوافق عليها صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية.

من اعداد الطالبة اعتمادا على الملحق 4 والملحق 9

الاحتفاظ بنظام بيانات الديون ورفع التقارير المنتظمة عنها وتطوراتها هما من بين العوامل الحاسمة الأهمية لضمان سلامة البيانات ودقة وضع ميزانيات مدفوعات خدمة الديون، وتسديد تلك المدفوعات في مواعيدها، وحسن تخطيط تجديد الديون ومتابعتها، خاصة وإن وجدت هيئة واحدة تتولى ضمان هذه القروض.

6- المؤشر 18: فعالية كشوف المرتبات

■ المكون 1: درجة التكامل والتوفيق بين كشوف المرتبات وبيانات الملفات الشخصية

تقوم مصلحة المحاسبة بإجراء تغييرات على كشوف المرتبات في آجالها المحددة، إذ تقوم مصلحة الأجور بتحديد الأشخاص المعنيين.

■ **المكون 2: التغييرات في الوقت المناسب للملفات وكشوف المرتبات**

التغييرات الضرورية في ملفات الموظفين وكشوف المرتبات غير فورية عند تحديد الوضع الإداري الجديد للموظف قد تستغرق اشهر عديدة، مما يؤدي الى تعديلات بأثر رجعي وتؤدي هذه التأخيرات الى متأخرات الاجور.

■ **المكون 3: الضوابط الداخلية للتغييرات في الملف الاسمي وكشوف المرتبات**

لا يمكن إحداث أي تغيير في الملف الاسمي من دون التعليمات التي يرسلها مسؤول مصلحة الموظفين.

■ **المكون 4: وجود اجراءات للتحقق من كشف الرواتب لتحديد نقاط الضعف في نظام الرقابة الداخلية و/او الموظفين الاشباح**

لم تعرف البلديتان أي تدقيق داخلي أو خارجي خلال ثلاث سنوات التي شملتها الدراسة.

إذن مما سبق يتم تنقيط هذا المؤشر بالعلامة D، رغم أن المكونين 1 و 3 تحسلا على العلامة A كما يلي:

المؤشر/المكون	العلامة	التعليق وفقالتصنيف الترتيبي M1
المؤشر 18	D	
المكون 1	A	قاعدة بيانات شؤون الموظفين وكشوف الرواتب مترابطة مباشرة بهدف ضمان اتساق البيانات والمطابقة الشهرية.
المكون 2	D	تأخير تجهيز التغييرات في كشوف الرواتب والأجور و قائمة الأسماء غالباً ما يكون أطول بكثير من ثلاثة أشهر ويتطلب تعديلات واسعة بمفعول رجعي.
المكون 3	A	صلاحية تغيير السجلات وكشوف الرواتب مقيدة؛ وتسفر عن أثر يسهل المراجعة والتدقيق
المكون 4	D	لم تُجرى عمليات مراجعة وتدقيق لكشوف الرواتب في السنوات الثلاث الأخيرة.

من اعداد الطالبة اعتمادا على الملحق 4 والملحق 9

تعتبر فاتورة الأجور عادة من بين أكبر بنود الإنفاق وهي عرضة لضعف الضوابط والفساد لذا كان من المهم الاهتمام بكشف أجور ورواتب موظفي البلدية؛ إذن الاجراءات واضحة وصارمة إلا أنه يمكن أن تكون هناك بعض التجاوزات لعدم وجود هيئة مراقبة.

7- المؤشر 19: الصفقات العمومية ، آليات الشفافية والمنافسة والشكاوي

■ المكون 1: تعزيز الشفافية من خلال الاطار القانوني والتنظيمي

تتم المناقصة بناء على دفتر شروط تصادق عليه قانونا اللجنة البلدية للمناقصة وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

■ المكون 2: اللجوء الى الصفقات العمومية اعتمادا على التنافسية

تبرم الصفقات العمومية وفقا لإجراء طلب العروض الذي يشكل القاعدة العامة، او وفق اجراء التراضي¹، بالنسبة الى بلدية الناصرية ابرمت 5 صفقات خلال سنة 2018، أما بلدية بغلية فكان لها صفقة واحدة خلال نفس الفترة، بينما المعلومات الخاصة بالأنواع الأخرى من الصفقات غير متوفرة بحجة صعوبة جمعها لأنه تم ترشيدها.

■ المكون 3: وصول الجمهور الى المعلومات الخاصة بالصفقات العمومية الشاملة والموثوقة في الوقت المناسب

نجد ان البلدية الجزائرية ملزمة بنشر كل ما يخص الصفقات العمومية، كإشعارات المناقصات التي تقوم بتوفيرها على لوحة الاعلانات وفي الصحف الوطنية.

■ المكون 4: وجود هيئة ادارية مستقلة مسؤولة عن التحقيق في الشكاوي المتعلقة بمنح الصفقات العمومية

نصت المادة 82 على حق المتعاهدين في الطعن لدى لجنة الصفقات المختصة، فبالنسبة إلى الصفقات العمومية التابعة لاختصاص لجنة الصفقات للمؤسسات العمومية، تقدم الطعون لدى لجان الصفقات البلدية او الولاية او القطاعية.

منحت العلامة C⁺ لهذا المؤشر وفقا للتصنيف الترتيبي كما هو موضح في الجدول الموالي:

¹ المادة 39 من قانون الصفقات العمومية وتعويضات المرفق العام ص 10 (للمزيد من التفاصيل انظر الى نفس القانون المادة 39 الى المادة 52).

المؤشر/المكون	العلامة	التعليل وفق التصنيف الترتيبي M2
المؤشر 19	C ⁺	
المكون 1	D	لاتوجد بيانات كافية لتقييم الطريقة المستخدمة في إرساء العقود العامة؛ وإن توفرت فهي تشير إلى محدودية استخدام المنافسة.
المكون 2	B	عند استخدام طرق أخرى أقل تنافسية تكون مبررة وفقاً لشروط تنظيمية.
المكون 3	B	يتم نشر فرص المناقصات وإرساء العقود لأغلبية الصفقات العمومية والتي يتم مراقبتها بإجراءات على العموم واضحة.
المكون 4	C	هنالك إجراءات تحددها التشريعات بشأن رفع الشكاوى إلى هيئة مختصة، إلا أنها تعمل بطريقة لا تتيح متابعتها والبحث فيها في التوقيت المناسب.

من اعداد الطالبة اعتمادا على الملحق 4 والملحق 9.

يركز هذا المؤشر على نوعية وشفافية الإطار المنظم للصفقات العمومية، من حيث ترسيخ استخدام المنافسة المفتوحة والمنصفة باعتبارها الطريقة المفضلة، ويحدد البدائل عن المنافسة المفتوحة التي يمكن أن تكون ملائمة حين تكون مبررة في أوضاع محددة واضحة المعالم، ونلاحظ بالنسبة إلى الظروف الشفافية على مستوى البلديتين متوسطة خاصة فيما تعلق بنوعية الصفقات المبرمة والمبالغ المخصصة لها.

8- مؤشر 20: فعالية المراقبة الداخلية للنفقات (باستثناء تلك المتعلقة بالأجور)

■ المكون 1: فعالية تدابير رقابة الالتزام بالنفقات

رقابة الالتزام بالنفقات تمر بمرحلتين تتمثلان في المرحلة الادارية من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته الأمر بالصرف والمرحلة المحاسبية وهي من صلاحيات المراقب المالي والمحاسب العمومي، استنتجنا أن اجراءات الرقابة واضحة فيما يخص الالتزام بالنفقة على مستوى البلديتين.

■ المكون 2: شمولية وجدوى ووضوح القواعد /الاجراءات الرقابة الداخلية الاخرى

من خلال ما توصلنا إليه كاستنتاجات؛ إجراءات الرقابة الداخلية منظمة واضحة شاملة، والمهام منفصلة من أجل مساءلة كل الفاعلين.

المكون 3: درجة احترام قواعد معالجة وتسجيل المعاملات

بصفة عامة يتم تنفيذ النفقات غير المتعلقة بالأجور وفقاً للإجراءات العادية لتنفيذ الاتفاق العام من التزام وتصفية وأمر بالصرف، مع احترام قواعد المعالجة وتسجيل المعاملات من الفاعلين.

إذن تمنح العلامة B حسب ما هو موضح في الجدول:

المؤشر/المكون	العلامة	التعليق وفق التصنيف الترتيبي M1
المؤشر 20	B	
المكون 1	A	توجد سلسلة كاملة من تدابير الرقابة على الالتزام بالنفقات وهي فعالة؛ وتجعل الالتزام بالنفقة مرهون بتوفر الموارد المتاحة.
المكون 2	B	قواعد واجراءات الرقابة الداخلية الأخرى واضحة ومفهومة وفعالة بشكل عام ولكن يمكن أن تكون في بعض المجالات مُفرطة على سبيل المثال :من خلال ازدواجية الموافقات (تؤدي إلى عدم الكفاءة في استخدام موظفين و إحداث تأخيرات.
المكون 3	A	معدل الامتثال للقواعد والاجراءات مرتفع للغاية واستخدام اجراءات الاستثناء قليلة.

من اعداد الطالبة اعتمادا على الملحق 4.

نظام الرقابة الداخلية الفعال هو النظام المستند إلى تقييم المخاطر والضوابط اللازمة لإدارة شؤون المالية المحلية؛ ضمن مجموعة من الضوابط شاملة وفعالة، وما يعاب على هذا النظام في البلديتين هو أنه مفرط في بعض المجالات مما يؤدي إلى إحداث تأخيرات.

9- المؤشر 21: فاعلية التدقيق الداخلي

■ المكون 1: تغطية وجودة التدقيق الداخلي

يتولى مهمة الرقابة الداخلية على مالية البلدية كل من المجلس الشعبي البلدي، الوصايا وكل من المراقب المالي والمحاسب العمومي، كل هؤلاء الفاعلين يعملون ضمن أطر محددة مسبقا.

■ المكون 2: تكرار ونشر التقارير

تتعدم التقارير بشأن مراجعة الحسابات.

■ المكون 3: قياس ومتابعة السلطة المسؤولة لنتائج التدقيق الداخلي

بما أنه لا يتم اعداد التقارير فلا يمكن التحدث عن متابعة نتائج المراجعة الداخلية.

من الصعب تنقيط هذا المؤشر لانعدام التقارير المرافقة للتدقيق، ومنه عدم اصدار توصيات فيما يخص بنتائج هذا التدقيق؛ ومنه التنقيط هو :

المؤشر/المكون	العلامة	التعليق وفق التصنيف الترتيبي M1
المؤشر 21		لا تمنح علامة لهذا المؤشر
المكون 1	C	وظيفة المراجعة الداخلية قائمة بعملها ولكنها قد لا تستوفي المعايير المهنية المتعارف عليها.

المكون 2	D	التقارير إما أنها غير موجودة أو عديمة الانتظام في البلديتان
المكون 3	N/ A	لا توجد توصيات

من اعداد الطالبة اعتمادا على الملحق 4.

ظروف التدقيق غير منتظمة؛ وعملية اعداد التقارير منعقدة ومنه نستنتج غياب الشفافية في تسيير الشؤون المالية للبلديتين.

المطلب الثالث: تحليل النتائج لمعايير المحاسبة، التقارير المالية و التدقيق الخارجي

الفرع الأول: الركيزة الخامسة (المحاسبة وتسجيل المعلومات والتقارير المالية)

1- المؤشر 22: انتظام وتوقيت عمليات تسوية الحسابات

■ المكون 1: انتظام و تسوية الحسابات

سجلنا انتظام تسوية الحسابات المصرفية من طرف المحاسب العمومي، بحيث يحصي كل المبالغ التي دفعت لحساب البلدية ويضعها في حسابها يوميا.

■ المكون 2: انتظام تسوية وتعديل الحسابات المعلقة والحسابات المسبقة

تتم مطابقة الحسابات المعلقة المؤقتة والحسابات المسبقة شهريا.

وعلى ضوء هذه المعلومات يتحصل هذا المؤشر على العلامة A؛ كما هو مبين في الجدول:

المؤشر/المكون	العلامة	التعليل وفق التصنيف الترتيبي M2
المؤشر 22	A	نسجل انتظام تسوية ومطابقة الحسابات
المكون 1	A	تتم تسوية الحسابات الخاصة بالبلدية يوميا، فهي تتم بانتظام
المكون 2	A	المطابقة الخاصة بحسابات التسبيقات والحسابات المعلقة تكون شهريا

من اعداد الطالبة اعتمادا على الملحق 4 والملحق 9.

تتلقى البلديتان بيانات عن حساباتها بشكل دوري مما يسمح لها بمتابعة مالياتها.

2- المؤشر 23: توفر المعلومات حول الموارد المتحصل عليها من طرف الوحدات تقديم الخدمات الاولى

■ المكون 1: جمع ومعالجة المعلومات التي تقدم ادلة على ان الموارد تم تلقيها فعلا (نقدية)

كلتا البلديتان أدرجتا بوضوح الموارد العينية والنقدية لمختلف المدارس، كما قامت باعداد تقارير سنوية ليتم متابعتها بكل شفافية من طرف الوصايا؛ وعليه تمنح العلامة A لهذا المؤشر.

المؤشر/المكون	العلامة	التعليق طريقة التنقيط M1
المؤشر 23/ المكون 1	A	تتوفر بيانات مفصلة عن الموارد المحصلة عينا ونقدا من قبل المدارس الابتدائية للبلديتين ويتم تسجيل المعلومات في تقارير سنوية.

من اعداد الطالبة اعتمادا على الملحق 4 .

المؤشر 24: جودة وتوقيت تقارير تنفيذ الميزانية المنتجة خلال العام

■ المكون 1: نطاق التقارير من حيث التغطية والتوافق مع توقعات الميزانية

نسجل عدم التزام قسم المحاسبة بإعداد تقارير تنفيذ الميزانية ما عدا الحالات الاستثنائية خلال المداولات العادية.

■ المكون 2: إرسال التقارير في الوقت المناسب

يلتزم المحاسب العمومي بإرسال كل البيانات الخاصة بالإيرادات شهريا

■ المكون 3: جودة المعلومات

تقرير تنفيذ الميزانية ونقصد هنا الحساب الإداري يحوي على معلومات دقيقة وشاملة.

تبعاً لما توصلنا إليه يكون التنقيط كما يلي:

المؤشر/المكون	العلامة	التعليق وفق التصنيف الترتيبي M1
المؤشر 24	D	
المكون 1	D	لا تقوم مصلحة المحاسبة بإعداد تقارير تنفيذ الميزانية يسمح بإجراء مقارنة بين الميزانية الأولية من خلال النفقات والإيرادات
المكون 2	A	تبعث خزينة البلدية كل شهر بالبيانات الخاصة بإيرادات البلديتين
المكون 3	A	المعلومات الواردة في الحساب الإداري دقيقة فلا توجد مخاوف جوهرية فيما يتعلق بدقة البيانات

من اعداد الطالبة اعتمادا على الملحق 4 .

نرى أن العلامة التي تحصل عليها المؤشر تعود أساساً إلى عدم التزام البلدية بأعداد تقارير دورية، تسمح بمتابعة تنفيذ الميزانية؛ هذا دليل آخر عن غياب الشفافية في تسيير مالية البلدية.

3- المؤشر 25: نوعية واحترام آجال البيانات المالية السنوية

■ المكون 1: البيان كامل للبيانات المالية

تقوم البلديتان بأعداد بيانات مالية كل سنة متمثلة في الميزانية الأولية والاضافية وكذا الحساب الإداري إلا أن غياب معيار وطني يشتمل على محاسبة عامة حقيقية قادرة على الامتثال للمعايير الدولية.

■ تقديم البيانات المالية في الوقت المناسب

يعرض الحساب الإداري على مجلس المحاسبة كل سنة مرفوقاً بالوثائق المحاسبية في أجل اقصاه 30 جوان من كل سنة، ونسجل التزام البلديتين بهذا التاريخ لأنها تتعرض لعقوبات التأخير.

■ المكون 3: المعايير المحاسبية المطبقة

المحاسبة الخاصة بالبلديتين لا تلتزم بالمعايير الدولية، لذا نجدها تقتقد لبعض التفاصيل الواجب توفرها من أجل متابعة فعالة لبنود الميزانية، مما سبق ينتج:

المؤشر/المكون	العلامة	التعليل وفق التصنيف الترتيبي MI
المؤشر 25	B	
المكون 1	B	يتم إعداد الحساب الإداري سنوياً وهو يشمل معلومات تامة عن: الإيرادات، والإنفاق مع بعض الاستثناءات، لكن البلديتان لا تقومان بإعداد جدول النتائج (الأصول والخصوم الخاصة بالبلدية)
المكون 2	A	يتم رفع البيان للمراجعة الخارجية في غضون 6 أشهر من نهاية السنة المالية المعنية، تم استلام آخر حساب إداري في آجاله المحددة من طرف مجلس المحاسبة، وهذا لكي لا تجبر البلديتان على دفع عقوبات التأخر.
المكون 3	B	تم استخدام نظام المحاسبة العمومية في إعداد البيانات المالية الخاصة بالبلديتين والذي يقترب في معايير لحد ما المعايير الدولية .

من اعداد الطالبة اعتمادا على الملحق 4

لكي تكون البيانات المالية مفيدة وتسهم في تحقيق الشفافية، يجب أن تكون مفهومة للقارئ، وأن تتناول المعاملات بطريقة متسمة بالشفافية والاتساق معتمدة على معايير دولية

الفرع الثاني: الركيزة السادسة (المراقبة والتدقيق الخارجي):

1- المؤشر 26: مدى وظيفة التدقيق الخارجي ومتابعته

■ المكون 1: نطاق التدقيق المنفذ بما في ذلك الامتثال لمعايير المراجعة

يقوم مجلس المحاسبة بعمليات التدقيق على الحساب الإداري كل سنة وفق معايير واضحة.

■ المكون 2: تقديم تقارير التدقيق في الوقت المناسب الى المجلس البلدي

تسفر عملية التدقيق عن تقارير متأخرة قد تفوق ثلاث سنوات، فعرضها على المجلس الشعبي البلدي يصبح غير مجدياً.

■ المكون 3: دليل متابعة التوصيات المقدمة من مراجعي الحسابات

لم يقدم مجلس المحاسبة اي توصية بشأن الحساب الاداري خلال السنوات الثلاث الأخيرة.

التنقيط إذن يكون كما يلي:

المؤشر/المكون	العلامة	التعليل وفق التصنيف الترتيبي M1
المؤشر 26	D	لم يتم التدقيق في حسابات البلدية خلال 3 سنوات الاخيرة.
المكون 1	A	تتم سنوياً مراجعة لكافة بنود الميزانية الإيرادات، والإنفاق، يتم تنفيذ المجموعة التامة من إجراءات المراجعة المالية مع التزام بصفة عامة بمعايير المراجعة.
المكون 2	D	يتم رفع تقارير المراجعة إلى الهيئة التشريعية بعد أكثر من 12 شهراً من نهاية الفترة المشمولة) بالنسبة لمراجعة البيانات المالية من استلام المراجعين لها.
المكون 3	C	يتم القيام برد رسمي ولو أنه متأخر أو ليس دقيقاً جداً، ولكن لا توجد بيانات على المتابعة المنهجية.

من اعداد الطالبة اعتمادا على الملحق 4

تعتبر عمليات المراجعة و التدقيق الخارجية الجيدة النوعية من الشروط الضرورية من أجل خلق الشفافية في استخدام الأموال العامة بالالتزام بمعايير المراجعة الصحيحة، ورغم أن مجلس المحاسبة يقوم بمهمة التدقيق إلا أن المتابعة تأتي متأخرة مما يترتب عنه تأخر في اتخاذ الاجراءات العقابية، وحتى تحديد المسؤوليات

2- المؤشر 27: مراجعة الميزانية السنوية من قبل الهيئة التشريعية

■ المكون 1: نطاق الاستعراض من جانب الهيئة التشريعية

يقوم الجهاز التنفيذي لكلتا البلديتين بعرض الميزانية الأولية كل سنة على المجلس الشعبي البلدي والذي يفحص كل الوثائق التي يتضمنها المؤشر 6، ثم يقوم بالمصادقة عليها، بالنسبة إلى آخر ميزانية والتي تخص السنة المالية 2018، تم تسجيل تأخر في المصادقة عليها في كلتا البلديتين وهذا لتأخر وصول التعليلة الوزارية التي تحدد كيفية إعداد الميزانية.

■ المكون 2: مدى ترسيخ واحترام اجراءات الهيئة المداولة

توجد اجراءات بسيطة نسبيا يحددها قانون البلدية 10-11 وقد تم احترامها من طرف المجلسين البلديين لبلدية بغلية والناصرية في الثلاث السنوات الاخيرة

- **المكون 3:** التوقيت المناسب للهيئة المداولة لاستعراض مشروع الميزانية للتقديرات التفضيلية وعند الاقتضاء، مجاميع الميزانية في بداية عملية اعداد الميزانية

حسب تصريحات الآمينين العامين لكل من بلدية بغلية والناصرية، استغرق إعداد ميزانية سنة 2018 في المتوسط أكثر من شهر، أما الاعتماد النهائي من قبل المجلس فقد استغرق أكثر من أسبوع.

- **المكون 4:** القواعد التي تحكم تغييرات الميزانية في السنة دون موافقة مسبقة من الهيئة المداولة

لا يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي ومساعديه تحويل اعتمادات من باب إلى باب آخر حتى يصادق المجلس عليها، ونجد أن هذه الاجراءات تم احترامها وفقا للشروط المنصوص عليها في قانون البلدية .

تتقيط المؤشر 27 إذن:

المؤشر/المكون	العلامة	التعليل وفق التصنيف الترتيبي M2
المؤشر 27	C ⁺	
المكون 1	B	يغطي عرض الميزانية من طرف المجلس الشعبي البلدي واجمالي التقديرات التفصيلية للإنفاق والإيرادات
المكون 2	B	هنالك إجراءات بسيطة يتبعها المجلس الشعبي البلدي في عرض الميزانية وهي إجراءات محترمة
المكون 3	D	أن المدة المتاحة للهيئة التشريعية للمصادقة على الميزانية غير كافية لمناقشة مفيدة ،فكانت أقل من أسبوعين
المكون 4	B	هنالك قواعد واضحة بشأن قيام السلطة التنفيذية بتعديل الميزانية في سنتها، وهي محترمة عادة، ولكنها تسمح بإعادة توزيع بعض المواد فيها.

من اعداد الطالبة اعتمادا على الملحقين 4 و 9.

المجلس الشعبي البلدي هو الذي يمتلك صلاحية إعطاء البلدية سلطة الإنفاق، وهو يمارس تلك الصلاحية من خلال المصادقة على الميزانية السنوية، وإذا لم يتم تفحص ومناقشة الميزانية بقوة وصرامة، يعني ذلك عدم ممارسة تلك الصلاحية بفعالية، إن المجلسان قاما بالمصادقة على الميزانية وفق القانون البلدية.

3- المؤشر 28:فحص تقارير المراجعة الخارجية من الهيئة المصادقة

- **المكون 1:** احترام الهيئة المصادقة للتوقيت المخصص لمعالجة تقارير المراجعة الخارجية

البلديتان لم تتلقى أي تقرير فيما يخص المراجعة السنوية لمجلس المحاسبة للبيانات المالية خلال الثلاث سنوات الأخيرة، لهذا لا يمكن الحكم على احترام الهيئة المصادقة للتوقيت المخصص لمعالجة تقارير المراجعة الخارجية.

■ المكون 2: أهمية جلسات الاستماع لنتائج التقارير

غير متوفرة.

■ المكون 3: اصدار الهيئة المصادقة للتوصيات

لا توجد توصيات تعالج ما جاء في تقارير المعالجة الخارجية.

وعليه لا يمكن تنقيط هذا المكون .

المؤشر/المكون	العلامة	التعليق وفق التصنيف الترتيبي M2
المؤشر 28	غير مطبق	لم يتم التدقيق في حسابات البلدية خلال 3 سنوات الاخيرة.
المكون 1	غير مطبق	
المكون 2	غير مطبق	
المكون 3	غير مطبق	

من اعداد الطالبة اعتمادا على الملحقين 4 و 9.

نختم تحليلنا باعطاء جدول يشمل نقاط كل المؤشرات؛ لنتمكن في الأخير باعطاء خلاصتنا فيما يخص تطبيق معايير الحوكمة المالية في كلتا البلديتين.

جدول (3-16) التحليل النهائي لمؤشرات قياس إطار PEFA في بلدية بغلية والناصرية:

المؤشر	العلامة	المؤشر	العلامة	المؤشر	العلامة	المؤشر	العلامة
1	D	8	غير مطبق	15	C	22	A
2	C	9	غير مطبق	16	A	23	A
3	D	10	D	17	A	24	D
4	A	11	C	18	D	25	B
5	C	12	D	19	C	26	D
6	C	13	B	20	B	27	C
7	غير مطبق	14	B	21	غير مطبق	28	غير مطبق

يتضح من خلال الجدول أن 5 مؤشرات لا يمكن تنقيطها لعدم توفر عناصر القياس فيها حسب التصنيف الترتيبي لإطار PEFA؛ أي ما يعادل 10% من مجموع المؤشرات لا يمكن إبداء الرأي فيها، كما نلاحظ أن نفس النسبة سجلت بالنسبة للعلامة A؛ حيث تتمثل المؤشرات التي حصلت هذه النقطة في غالبتها عن الجوانب التشريعية والتنظيمية والتي تخص المراقبة المسبقة التي توكل لكل من المراقب المالي والمحاسب العمومي للبلدية، أما المؤشرات التي تعنى بالشفافية والمشاركة في إعداد وتنفيذ الميزانية فلقد تحصلت على أدنى علامة C و D و عددها يمثل ربع المؤشرات؛ مثلما هو الحال للمؤشرات الثلاث الأولى التي تعنى بالشفافية، بينما المؤشر 10 يقيس مشاركة الجمهور في الوثائق الخاصة بالميزانية، وكذا المؤشر 24 الذي يقيس جودة وتوقيت التقارير المالية لتنفيذ الميزانية، ونفس الملاحظة للمؤشر 26 الذي يقيم طبيعة ومتابعة التدقيق الخارجي. بينما العلامة B والتي نرى أنها مقبولة نسبيا فكانت 4 مؤشرات من بين 28 أي السبع ومنحت لكل من المؤشران 13-14 و كليهما يقيمان شفافية إلتزامات وواجبات المكلفين بالضريبة، هذا دليل آخر أن القوانين في الجزائر موجودة تحتاج إلى تفعيل.

وكحوصلة للنتائج المتوصل إليها، تبين جليا أن تطبيق مبادئ الحوكمة من شفافية ومشاركة ومساءلة يبقى ضعيفا في البلديتين.

خلاصة:

اعتمدت الجزائر على مبدأ اللامركزية وتفويض السلطات إلى الجماعات الاقليمية بهدف تلبية متطلبات المواطنين، وعرفت البلدية مجموعة من القوانين لعل أهمها قانون 10-11 الخاص بالبلدية والذي أكد في مادته الثانية على أن البلدية هي المكان الذي تمارس فيه المواطنة، فهي الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية المحلية، و شمل هذا القانون حولا لمشاكل التسيير في البلديات، حيث تفرض أحكامه ضرورة إشراك المواطن في اتخاذ القرارات.

تعرفنا في المبحث الأول أنه و لتكريس مبادئ الديمقراطية قسمت البلدية إلى هيئات تتمثل في كل من المجلس الشعبي البلدي و الجهاز التنفيذي.

منح المشرع الجزائري للبلدية صفة الشخصية المعنوية، فإكتسبت بذلك استقلالية تظهر في مجموعة من المظاهر هي: الاستقلال باختصاصات محلية، موارد بشرية خاصة بالبلدية، وامتلاكها للمورد مالي محلي.

ثم تطرقنا إلى واقع الحوكمة والمالية المحلية في البلدية الجزائرية والتي ما زالت في بدايتها، كونها مرهونة بعاملين هامين : توفير الموارد الكافية، والتسيير العقلاني لهذه الأموال.

يؤكد قانون البلدية أن البلدية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة بها، وهي مسؤولة أيضا عن تعبئة مواردها، ورأينا أن البلدية تمتلك موارد ذاتية متمثلة أساسا في الجباية المحلية، ومصادر خارجية تستخدم معظمها في التخصيصات الخاصة.

تعاني المالية المحلية في الجزائر من جملة من المشاكل لعل أهمها قيام الدولة بموجب القوانين بتحديد كل أنواع الضرائب و أوعيتها سوءا تلك التي تعود حصيلتها كليا أو جزئيا للجماعات المحلية، حيث أن هذه الأخيرة لا تتمتع بأية حرية في تحديد الوعاء الضريبي أو فرض الضرائب.

في المبحث الثاني تم اسقاط معايير برنامج PEFA على بلديتي بغلية والناصرية والذي يعتمد على ستة ركائز وثمانية وعشرين مؤشرا، وفي المبحث الأخير عرضنا النتائج و بعد تحليلها تبين أن معظم المؤشرات توحى بعدم وجود معايير الحوكمة في تسيير المالية المحلية، خاصة فيما يتعلق بالشفافية.

الخاتمة

اهتمت الدراسة بالحوكمة في الجماعات الإقليمية، واستخلصنا أن تحديد مفهوم موحد للحوكمة جد صعب، واختلف المنظرون في النظر للحوكمة من حيث مبادئها والمقاربة التي انتهجوها.

تطور مفهوم الحوكمة مع التطور الحديث للرأسمالية في الدول الأنجلوساكسونية في بداية القرن الحادي والعشرين، والناجمة عن التغيرات التي تفرضها العولمة، وانتقل من المؤسسة ليشمل ميادين أخرى اقتصادية، سياسية، اجتماعية وإدارية فهي تعرف بأنها عملية قيادة وتوجيه شؤون منظمة ما، والتي قد تكون مؤسسة عمومية أو خاصة، دولة، جماعة إقليمية، منظمات دولية... إلخ، من خلال التنسيق، الاستشارة، المشاركة والشفافية في اتخاذ القرارات.

ولضبط تسيير أية منظمة، ومن أجل التحكم في العلاقات التي تجمع بين جميع الأطراف المعنية، عرفت المقاربات النظرية للحوكمة تطورات عديدة؛ فكانت النظرية التقليدية للحوكمة، والتي اهتمت بضرورة الحفاظ على حقوق المساهمين وتعظيم ثروتهم من خلال استعراض نظرية الوكالة؛ ونظرية الصفقات، ثم جاءت المقاربة الحديثة لمعالجة مشاكل المقاربة السابقة، بالتطرق إلى كل من نظرية التجذر التي بينت أنه بإمكان الميسرين تقادي الرقابة من خلال التلاعب بالحسابات الموجهة للمساهمين، نظرية الموارد والكفاءات، و النظرية المعرفية للحوكمة والتي تتأسس حول مفهوم المعرفة وليس فقط المعلومة مثل النماذج السابقة، بحيث تعطي الأهمية لبناء الكفاءات، وقدرة المنظمة على الابتكارو خلق فرص الاستثمار.

تطورت الحوكمة العمومية بالتوازي مع التغيرات والتطورات المتسارعة للبيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية كضرورة لاصلاح الإدارة العمومية؛ حيث ارتبطت بمفهوم التسيير العمومي الجديد إذ أنهما يشتركان في جملة من المبادئ، أين يلعب التسيير العمومي الجديد دورا محوريا في تجسيد مبادئ الحوكمة . إن الحوكمة معنية بتفاعل المجتمعات والمؤسسات المدنية المحلية في تحمل المسؤولية والمشاركة في رسم السياسات، فانقل مفهوم الحوكمة إلى المستوى المحلي، فارتبطت الحوكمة المحلية بالاقليم الذي هو حقل عملي لها، فهي استخدام للسلطة السياسية والاقتصادية والإدارية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية المحلية؛ والتي تستدعي تظافر جهود مجموعة من الأطراف تتمثل في الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني؛ ولتجسيدها لا بد من توفر مجموعة من المبادئ.

تتمثل أبعاد الحوكمة المحلية في كل من البعد السياسي، الاقتصادي، الاجتماعي والبعد الفني؛ ترابطها سيساهم في انتاج الحكم الصالح ، تتمثل تصنيفات الحوكمة المحلية في الحوكمة السياسية، الحوكمة

الإدارية، الحوكمة الاقتصادية و حوكمة الميزانية والمالية وهو لب دراستنا؛ وللاجابة على مجموعة من الانشغالات التي تعاني منها دول عديدة وبالأخص الدول النامية ، ظهرت فكرة قياس الأداء المالي في القطاع العمومي، بحيث ربطنا بين الحوكمة والأداء لذلك تم تخصيص مبحث للأداء المالي المحلي أين عرضنا فيه بعض المفاهيم وتعرفنا أيضا على بعض نماذج قياس الأداء المالي المحلي كنموذج la LOLF ونموذج PEFA.

تبني البلدية لمبادئ الحوكمة أصبح ضرورة تقتضيها جملة من المعوقات لعل أهمها المشكل التمويل الذاتي المحلي الذي تعاني منه معظم البلديات الجزائرية، خاصة وأن الدراسات تؤكد على العلاقة الطردية بين درجة استقلالية الجماعات الاقليمية وتوافر الموارد المالية الذاتية للمحليات، لذا تعرضنا إلى هيكلة المالية المحلية ورأينا أن معظمها جبائية مما يستدعي توسيع سلطات الوحدات المحلية في الحصول على إيراداتها الذاتية، وأن يكون لكل منها ميزانية مستقلة يتم اعدادها على المستوى المحلي، فهي المرآة العاكسة لسياسة البلدية ومشروعاتها خلال السنة ، بحيث تعكس الخطط والاتجاهات التنموية التي تعمل الجماعات الاقليمية على تحقيقها، إلا أنه في غياب الشفافية في التسيير وانعدام المساءلة والمراقبة كان من الواجب توسيع دائرة الحوكمة، لأنه قد يكون المسؤول كفؤ إلا أنه بعدم وجود الوسائل المالية تبقى فعالية العمل ناقصة؛ والعكس قد تتوفر الأموال إلا أن سوء تسييرها يؤدي الى هدرها وعدم استخدامها بكل فاعلية، وبين هذا وذاك لابد من التسيير المحكم للأموال بتطبيق مبادئ الحوكمة.

يشترط الدور التنموي توفر الموارد المالية المحلية التي تكفل لها الإستغناء عن الإعانات الخارجية لأن هذه الأخيرة ستحد لا محالة من إستقلاليتها بإعتبار أن " من يدفع يقود". لكن المتتبع للمالية المحلية يدرك أن الإستقلالية المذكورة في القوانين مقيدة بحكم ضعف الموارد المالية، و هيمنة عدد قليل من المصادر الجبائية مقابل ضعف العديد من الموارد الجبائية وبالتالي نستنتج عدم صحة الفرضية الأولى.

تعد اللامركزية الأسلوب الأمثل الذي يسمح بتوسيع قواعد الديمقراطية المحلية، أين تكون مشاركة المواطنين فعلية، وهذا لا يكون الا بوجود ميكانيزمات التمثيل السياسي التي تشعر المواطن بانتمائه الفعلي للدولة وبالتالي يعمل على المشاركة في تنميتها وتقدمها، وبينت الدراسة التطبيقية عدم مشاركة الجمهور في إعداد الميزانية ، ونقص الشفافية في تسيير المالية المحلية كان سببا في تفشي الفساد، كما رأينا أن مجلس المحاسبة لا يقوم بدور رقابي فعلي لعدم إعداده لتقارير دورية وإن جاءت تأتي متأخرة؛ وبالتالي تردي

الأوضاع في تسيير المالية المحلية راجع أساسا إلى نقص تطبيق معايير الحوكمة خاصة فيما تعلق بالشفافية والمساءلة والمشاركة وهذا ما يؤكد الفرضية الثانية من البحث.

يعتبر إطار قياس أداء المالية العامة أداة لإصلاح عملية تسيير المالية العامة، والذي يهدف إلى قياس أداء تسيير المالية العامة على الميزانية العامة ، والتي تم إسقاطها فيما بعد على الجماعات الإقليمية. ويشمل إطار قياس أداء مجموعة من المؤشرات تقوم بقياس ورصد ومتابعة أداء أنظمة وإجراءات المالية المحلية، من خلال إعداد تقارير عن أداء تسييرها ويمنح إمكانية الإبلاغ عنها حسبما تقيسها لمؤشرات؛ وعليه نستنتج أن قياس الأداء المالي للبلدية يعطي صورة عن صحة ماليتها المحلية، وبالتالي ستسمح لمسؤول البلدية أن يتخذ الإجراءات اللازمة لتصحيح ما يجب تصحيحه وتفادي الأخطاء التي سبق الوقوع فيها، فقياس الحوكمة المالية المحلية من شأنه أن يساعد المنتخبين على التسيير الفعال وهو تأكيد على الفرضية الأخيرة.

من خلال النتائج المتوصل إليها في الجانب التطبيقي يتضح وجوب:

- الزامية التعاون بين المصالح البلدية ومصالح الجبائية لتسهيل عملية التحصيل؛
 - العمل على تجسيد المشاركة الفعلية للمواطنين في إعداد الميزانية ومتابعة تنفيذها؛
 - تحقيق مبدأ الشفافية بالاعلان عن كل الأعمال التي تقوم بها البلدية؛
 - تفعيل دور مجلس المحاسبة، بفصحه على التجاوزات وهذا لمعاقبة المسؤول عنها ولكي يكون عبرة لغيره؛
 - جعل نظام الرقابة أكثر مرونة، خاصة فيما تعلق بعمل المراقب المالي ؛
 - متابعة النتائج المتحصل عليها باستخدام المؤشرات؛ واتخاذ اجراءات تصحيحية ، وتشجيع الاصلاحات اللازمة لتحسين الخدمة المقدمة للمواطن، للمستخدم ولدافع الضريبة
- وعلى ضوء ماسبق يمكن الخروج بمجموعة من الإقتراحات و التوصيات :

من الواجب اصلاح المالية المحلية من خلال:

- 1- تبني قانون خاص بالمالية والجبائية المحلية والذي سيرتكز على :
 - توحيد وتبسيط النصوص التشريعية التي تحكم الضرائب والرسوم الموجهة لفائدة الجماعات الإقليمية،
 - عدم ازدواجية القاعدة الضريبية المحلية مع ضرائب الدولة

- تمويل التنمية المحلية عن طريق جباية محلية لامركزية
- 2- تثمين الممتلكات المحلية كمصدر لتمويل البلديات كضرورة ملحة على ضوء التطور المتزايد للنفقات وتراجع الموارد.
- 3- التفكير في توجيه مساهمات صندوق الضمان والتضامن نحو منح قروض موجهة لتمويل مشاريع منتجة.
- 4- منح الحرية الجبائية للبلدية لإنشاء بعض الضرائب و الرسوم المحلية، مع الالتزام بالشفافية وهذا بنشر دوري لميزانية البلدية .
- 5- مشاركة المواطن في الإبداء برأيه في المشاريع التي تهمه والتي تكون دفعا للحركة التنموية المحلية.
- 6- تفعيل دور لجان الأحياء من أجل تحقيق التفاعل الاجتماعي؛
- 7- تجسيد الديمقراطية التشاركية وجعل المواطن والمجتمع المدني طرفان فعالان في تجسيد مبادئ الحوكمة المحلية؛
- 8- التفكير في إنشاء لجنة استشارية تضم عناصر من المجتمع المدني يعرفون بنزاهتهم وعلمهم ، بهدف التخل الفعلي للشأن المحلي.
- 9- إعادة النظر في مدونة ميزانية البلدية، بالإسراع في تنفيذ المرسوم التنفيذي 12-315 المؤرخ في 21 أوت 2012 المحدد لشكل ميزانية البلدية ومضمونها وكذا القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 6 جانفي 2014 والذي يحدد إطار ميزانية البلدية ويضبط عنوان ورقم تقسيمات الأبواب والحسابات.
- إن موضوع بحثنا كما سبق وأن ذكرنا متشعب ويمكن معالجته من زوايا متعددة، فالحوكمة على المستوى المحلي تصنف في أربعة ميادين:
- 1- الحوكمة السياسية : والمتمثلة في الاجراءات المتعلقة باتخاذ القرار من أجل تطبيق ديمقراطية محلية.
- 2- الحوكمة الإدارية: وتتمثل في الاتصالات المحلية ،إدارة المصالح العمومية المحلية، إدارة المجتمع المدني، إدارة الموارد البشرية والوصاية الإدارية.
- 3- الحوكمة الاقتصادية: والتي من خلالها يمكن إلقاء الضوء على بعض الأساليب لتعبئة الموارد الداخلية والخارجية على المستوى المحلي، في إطار إدارة واستغلال الأصول التابعة للبلدية.
- 4- حوكمة الميزانية والمالية: والمتمثلة في الاجراءات المتعلقة باعداد الميزانية الخاصة بالبلدية، من خلال التنفيذ والرقابة والمتابعة والسيطرة عليها.

وعلى ضوء هذا يمكن إقتراح عناوين للبحث فيها:

الحوكمة المحلية و دورها في تفعيل عملية ترشيد النفقات المحلية؛

الحوكمة السياسية من أجل تطبيق ديمقراطية محلية،

الحوكمة الإدارية آلية لتجسيد مبادئ التسيير العمومي الجديد

قائمة المراجع

أولا المراجع باللغة العربية:

▪ الكتب:

- أحمد سيد مصطفى، إدارة الموارد البشرية، منظور القرن الحادي والعشرين، مكتبة الانجلومصرية، القاهرة، 2000.
- أبو العطا نرمين، حوكمة الشركات سبيل التقدم مع إلقاء الضوء على التجربة المصرية، مجلة الاصلاح الاقتصادي، مصر، 2003.
- أبو زيد فهمي مصطفى ، وسائل الإدارة العامة ، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1994.
- أبو زيد فهمي مصطفى و حسين عثمان، الإدارة العامة، الاطار العام لدراسة الإدارة العامة فن الحكم والإدارة في السياسة والإسلام، العملية الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008.
- الخفاجي نعمة عباس و صلاح الدين الهيثي، تحليل أسس الإدارة المحلية من منظور معاصر، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
- الخلايلة محمد علي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر: دراسة تحليلية ومقارنة، دار النشر، عمان، 2009.
- الزغبى خالد سمارة، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية: دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، مكتبة دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، 1993.
- الشخلي عبد القادر، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2001.
- العيسوي ابراهيم ، التنمية في عالم متغير، دراسة في مفهوم التنمية ومؤشراتها، منتدى العالم الثالث، دار الشروق، القاهرة، 2003،
- القيسي محي الدين، القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007.
- الكرخي مجيد، تقويم الأداء باستخدام النسب المالية، الطبعة الأولى، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008.
- المجذوب طارق، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والاصلاح الإداريين، الدار الجامعية، بيروت، 2000

- المعاني أيمن عودة، الإدارة المحلية، الأردن، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010.
- رجال عمر وآخرون، مدخل إلى مفهوم الحكم الصالح في فلسطين، الحكم المحلي نموذجاً، فلسطين، دار النشر، 2004.
- المؤمن قيس ، حسين حريم وآخرون، التنمية الإدارية، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، 1997.
- بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، 2004.
- بعلي محمد الصغير ، القانون الإداري- التنظيم الإداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة ، 2000
- بن عيسى سعيد، الجباية - شبه الجبابة - الجمارك - أملاك الدولة الوعاء والتعريف، الطبعة الأولى، الجزائر، 2003.
- بوعمران عادل ،البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى، الجزائر ، 2010.
- جبريل محمد، الولاء المدني مقابل الولاء العضوي: دراسة لحالة الحكم في فلسطين
- حبش فوزي، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007.
- حديد موفق ، الإدارة العامة: هيكلية الأجهزة وضع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية، الطبعة الأولى، دار الشروق للنشر والتوزيع ، عمان، 2000 .
- حرب وسيم وآخرون، إشكالية الديمقراطية والتنمية في المنطقة العربية، مقارنة اصلاحية في خدمة حكم القانون، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010.
- حسن كريم، مفهوم الحكم الراشد ،ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، البلد، 2004.
- حماد طارق عبد العال، حوكمة الشركات: المفاهيم- المبادئ- التجارب، الدار الجامعية، مصر 2005.
- داودي الطيب، الحوكمة وتحسين أداء المؤسسات، قضايا اقتصادية وإدارية معاصرة في مطلع القرن الواحد والعشرين، مكتبة المجتمع العربي ، الطبعة الأولى، 2009.
- درويش عدنان حيدر، حوكمة الشركات ودور مجلس الإدارة، اتحاد المصارف العربية، بيروت، 2007.

- ديدان مولود، أبحاث في الإصلاح المالي ، دار بلقيس للنشر والتوزيع ، الجزائر 2010 .
- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 1986.
- عبد العلي طارق، حوكمة الشركات : شركات القطاع العام والخاص والمصارف المفاهيم - التجارب - المتطلبات، كلية التجارة، جامعة عين ، 2007-2008.
- عبد الكريم كايد زهير، الحكمانية قضايا وتطبيقات، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2003.
- عبد المطالب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية ،الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001.
- عشي علاء الدين، شرح قانون البلدية ، دار الهدى، الجزائر، 2011 .
- عمتوت عمر، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية ، دار هومة للنشر والتوزيع ، الجزائر ، السنة.
- كاظم الفتلاوي أحمد عبد الزهرة، النظام اللامركزي وتطبيقاته، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، العراق، 2013 .
- مصلح عبير، النزاهة والشفافية في مواجهة الفساد، 2007.
- ممدوح خالد، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة، 2009.
- الدراسات الأكاديمية:
- العبيدي صبيحة برزان، "دور التحكم المؤسسي في تخفيض ممارسات المحاسبة الإبداعية وتحقيق التوازن بين مصالح أطراف الوكالة - دراسة تطبيقية على عينة من الشركات المساهمة المختلطة في محافظة بغداد من 2001 - 2007"، أطروحة دكتوراه غير منشورة في فلسفة المحاسبة، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2008 .
- تيشات سلوى، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المانجمنت العمومي الجديد، بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية، نيوزلندا، فرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، تخصص تسيير المنظمات، جامعة امحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2015.

- خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع و آفاق، أطروحة دكتوراه، فرع التحليل الاقتصادي ، جامعة الجزائر 3، 2010-2011
- دوبابي نضيرة، الجكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية، رسالة ماجستير ،تخصص اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010،
- شيخ سعدي، الدور التنموي للجماعات المحلية في طور التعددية السياسية ، أطروحة دكتوراه، تخصص، جامعة جيلالي اليايس، سيدي بلعباس 2006-2007 .
- عكوشي عبد القادر ، التنظيم في مؤسسات الإدارة المحلية، دراسة ميدانية ببلدية العفرون، رسالة ماجستير في التنظيم والعمل، جامعة الجزائر، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم علم الاجتماع، (2004 - 2005)،
- عقون سعاد، مساهمة نظام مراقبة التسيير في عصنة التسيير العمومي-دراسة حالة الجماعات المحلية في الجزائر-البلديات، أطروحة دكتوراه، تخصص علوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2014-2015.
- قرطول ادريس ، العنوان، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام المبادرة الوطنية للتنمية البشرية و المحلية، 2007 جامعة محمد الخامس، الرباط، المغرب، 2008.
- محمدي صبيحة، تسيير الموارد المالية المحلية في الجزائر -واقع وآفاق -، أطروحة دكتوراه تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2013.
- مسير رباب وهاب، "دور المعلومات المحاسبية في تقويم الأداء الاستراتيجي في ظل مفاهيم نظرية الوكالة - دراسة ميدانية في عينة من الشركات الصناعية المساهمة المدرجة في سوق العراق للأوراق المالية"، رسالة ماجستير في المحاسبة، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2009
- يوسف مصطفى رقية، معايير لقياس كفاءة الأداء في إدارة حكومية، بحث مقدم لنيل درجة دبلوم العالي في مراقبة الحسابات، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، العراق، 1995.

ج- المقالات/أوراق بحثية:

- المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الحوكمة و الإصلاح المالي و الإداري، أعمال المؤتمرات، القاهرة، 2004 .
- المنظمة العربية للتنمية الادارية، الادارة المحلية، المؤتمر العربي الثالث، القاهرة، أفريل 2009.
- بن عيسى ليلي، الحكم الراشد احد مقومات التسيير العمومي الجديد، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 14، ديسمبر 2013، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ديسمبر 2013 .
- بن مشري عبد الحليم، عنوان المداخلة، مداخلة في ملتقى دولي حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، ، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 03-04 ماي 2009.
- بلميهوب محمد الشريف، الحكم والدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة بين المتطلبات و المقاومة، مجلة الادارة، العدد 21، البلد والسنة.
- تركي عبد الأمير بكر، العنوان، دورية الإدارة العامة، العدد4، ، نوفمبر 2006.
- جوال محمد السعيد ، ترقية أداء المنظمات العمومية في ظل مقاربة التسيير العمومي الجديد (NPM) : دراسة نظرية تحليلية، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، العدد الرابع عشر، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، 2016، ص63.
- دريوش مصطفى، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003، العدد01.
- دليل ممارسات الحوكمة في القطاع العام، وزارة تطوير القطاع العام بالأردن
- رفاع شريفة، نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية، مجلة الباحث، العدد 6، جامعة ورقلة، 2008.
- عثمانى أمينة، الحكم الراشد والتنمية المحلية المستدامة، ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول اشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والاقليمية، ورقلة، 12- 13 ديسمبر 2010.
- عزي الأخضر و جلطي غالم، الحكم الرشيد وخصوصة المؤسسات، مجلة الجندول، العدد27 ، 2006.

- عشور طارق، مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد 1، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، سنة 2011-2012.
- عقون سعاد، مراقبة التسيير نظام لتفعيل حوكمة الجماعات الإقليمية و تحسين قيادة أدائها، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، العدد الإقتصادي 19، المجلد الثاني، جامعة زيان عاشور بالجلفة، 2014.
- عقون سعاد، هيكلية المصادر الجبائية للجماعات المحلية في الجزائر، مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني الجبائية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات يومي 12-13 مارس 2018، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة علي لونيسي، البليدة.
- قدي عبد المجيد، نحو حوكمة الجماعات الاقليمية ومؤشرات قياس أدائها ، ورقة بحثية مقدمة إلى الملتقى الوطني حول تعبئة الموارد المحلية من أجل تنمية مستدامة، أدرار، 2015/02/15.
- طعامنة محمد محمود، إشكالية المركزية واللامركزية الإدارية في نظم الإدارة المحلية في دول العالم الثالث، مجلة العلوم الإقتصادية والإدارية، المجلد 9، جامعة بغداد، العراق، 2002.

المصادر الإلكترونية:

- الحسين محمد، الموسوعة العربية، رقم صفحه البحث ضمن المجلد: 588، الموقع: <http://www.arab-ency.com/>، التاريخ : 2011/09/10.
- المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الإدارة المحلية و البلديات في الوطن العربي، المؤتمر الخامس المنظم خلال الفترة 25-29/03/2007، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة متوفر على الموقع: www.arado.org، التاريخ 2018/05/14.
- الهيثمي عشاو و طارق محمد النافعي، تقييم الأداء المالي، مكتب المستشار الأول للمحاسبة القانونية متوفر على الموقع <http://www.facebook.com/permalink.php?story-fbid> : التاريخ 2018 /05/29 .
- برنامج الأمم المتحدة الانمائي، تقرير التنمية الإنسانية، سنة 1997. متاح على الموقع www.mokarabat.com، التاريخ 2015-01-29 .

- بومدين طاشمة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية، مجلة التواصل، عدد 2010/06/26 ، جامعة باجي مختار، مديرية النشر، ص30، موجود على الموقع: <http://www.univ-annaba.org/attachement/120.maka12.pdf>
- بيومي عزت محمود، الحكم الرشيد، مجلة إلكترونية بمصر موجودة على الموقع: www.naqae.org/man/php/vb2/archive/index.php7-857html
- ريد جوان Read Juuan، الديمقراطية التشاركية، ورقة بحث موجودة على الموقع: www.academia.edu/8840542/ التاريخ 15/11/2017.
- شنوفي نور الدين، المانجمنت العمومي، متاح على الخط، الموقع: <http://awarsemis.com/vb/attachement.php?9718>، 12/10/2017.
- صندوق النقد الدولي، مذكرة مرجعية ، تعزيز الشفافية والحكمة الرشيدة في بلدان التحول العربي، متوفرة على الموقع: www.imf.org/external/arabic/np/seminars/2014/act/pdf/session2a-Transparency.pdf، التاريخ 2018/05/27.
- علياني محمد علي، الإصلاح الإداري، المفهوم النظري والغايات والأهداف، تم الإطلاع عليه في 2017/10/14. WWW.ACADEMIA.EDU/30381848

القوانين و المراسيم و الأوامر:

- الأمر 67-24 المؤرخ في 18 فيفيري 1967، الجريدة الرسمية رقم 06 لسنة 1967.
- القانون رقم 80/12 المؤرخ في 31/12/1980 المتضمن قانون المالية 1981.
- من قانون رقم 90/30 المؤرخ في 1/12/1990، يتضمن قانون أملاك الدولة، الجريدة الرسمية عدد 52 لسنة 1990.
- المرسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 19/01/1993، المتضمن قانون المالية لسنة 1993.
- الأمر رقم 27-95 المؤرخ في 30 ديسمبر 1995 المتضمن قانون المالية لسنة 1996.
- الأمر رقم 96-31 المؤرخ في 30/12/1996 المتضمن قانون المالية لسنة 1997.

- القانون 97-02 المؤرخ في 31/12/1997 المتضمن قانون المالية لسنة 1998.
 - القانون 99-11 المؤرخ في 23/12/1999 المتضمن قانون المالية لسنة 2000.
 - القانون 01-21 المؤرخ في 23 ديسمبر 2001 المتضمن قانون المالية 2002.
 - المرسوم التنفيذي رقم 02-471 المؤرخ في 24/12/2002 الذي يحدد توزيع إيرادات إتاوة الإستخراج و الرسم المساحي بين صندوق الأملاك العمومية المنجمية و صندوق الجماعات المحلية المشترك لصالح البلديات.
 - الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15/07/2006 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية.
 - القانون 06-24 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006 المتضمن قانون المالية لسنة 2007.
 - الأمر 07-03 المؤرخ في 24/07/2007 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2007.
 - الأمر رقم 08-02 المؤرخ في 24/07/2008 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008.
 - قانون المالية التكميلي لسنة 2009
 - القانون 11/10 المؤرخ في 3/07/2011 ، المتعلق في البلدية ، الجريدة الرسمية رقم 37
 - الملحق رقم (01) للقانون 14-05 المؤرخ في 24/02/2014 المتضمن قانون المناجم
 - المرسوم التنفيذي رقم 16-160 المؤرخ في ماي 2016، يحدد كيفية تطبيق الرسم السنوي على السكن
 - قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة لسنة 2017
 - قانون الرسوم على رقم الأعمال لسنة 2017.
- https://www.mfdgi.gov.dz/images/pdf/codes_fiscaux_arabe/ctca_2018_ar.pdf

ثانيا المراجع باللغة الأجنبية:

Livres :

- Boudon Raymond & François Bouricaud, Dictionnaire critique de la sociologie, Paris, PUF ,2000.
- Charreau G, Le gouvernement des entreprises, corporategovernance, théorie et faits, Economica, Paris, 1997.
- Charron J-I et Separis s , Organisation et Gestion de l'entreprise, DECF, Annales 2006, Dunod, Paris, 2006.

- Georg Lutz et Wolf Linder, Structures traditionnelles dans la gouvernance locale pour le développement local, Berne, Suisse, Mai 2004.
- Me Gill, Governance Do's&Don't, Institute On Governance, Ottawa, Canada, 2001 Monks.J., La nouvelle gestion publique, boîte à outils ou changement pragmatique, le nouveau cahier de L'UED, Puf, France, 1998.
- PARROT Frederic, Le gouvernement d'entreprise, Dunod, Paris, 2003.
- PARROT Frederic et BAILLY Alexandre, Comportements Humains et management, Pearson Education, France, 2003.
- Pecqueur B, Zimmermann J_B, Economie de proximité, Hermès, Paris, 2004.

Thèses:

- Jérémy Morvan, La gouvernance d'entreprise managériale : positionnement et rôles des gérants de fonds socialement responsable, thèse pour le doctorat nouveau régime en sciences de gestion, Université de Bretagne occidentale, 2005.
- Lamia El-Hijri ep Bouzoubaa, Gouvernance et stratégie territoriales, le rôle des acteurs dans la gestion de leur territoire, thèse de doctorat soutenu le 14 Décembre 2009, université Paul Verlaine MEZ, Institut d'Administration des entreprises.

Revue :

- Baghdad Chaib, Quelle gestion publique dans une période de crise ?, revue algérienne des Francs publiques, n°1, Nov 2011, P62.
- Bernarth.w, Le nouveau Management public(concept, situation en wallomre, quelques réflexions, vision et conclusion opérationnelles, Belgique, revue OSF, 1998.
- Cannacy Y et Codet M, la bonne gouvernance pour le citoyen comme pour l'actionnaire, Futiribles n° 265, 2011
- Charreaux Gérard, Quelle théorie pour la gouvernance de la gouvernance actionnariale à la gouvernance cognitive et comportementale, cahier du FAGO n°1110402, version 1, avril 2011.
- Debbi Ali, Développer la fiscalité communale et améliorer la performance publique locale : de la régularisation à la stratégie financière de la commune, El Bahith review, n°14 /2014.

- Echakoundi M, Le rôle de la gouvernance locale dans la réalisation de l'initiative nationale de développement humain au maroc, Revue marocaine d'audit et de développement n°22, 2006
- EME-B, Gouvernance territoriale et mouvement d'économie sociale et solidaire in économie sociale et territoire, Revue Interne de l'économie sociale, RCCMA, 2005, n°296.
- Alain Firet, gouvernance d'entreprise, enjeux managériaux, comptables et financiers, 1ère édition de boeck université, février 2005 , p24
- Maurel Cristophe , David Carassus & Damien Gardey ,Les démarches locales de performance publique face à la LOLF - mimétisme ou innovation , Revue Politique et Management Public , vol 24 , du mois avril 2011.
- Merrien François-Xavier, De la gouvernance et des Etats-providence contemporains, Revue internationale des sciences sociales n°155, Mars 1998.

Ouvrages électroniques :

- Dictionnaire suisse de politique sociale/ el ligne www.sorrallinfo.ch/cgi-bin/dicopoddo/show.efn?d=530 consulté la 14/10/2017
- Georg Lutz , Wolf Linder , Structures traditionnelles dans la gouvernance locale pour le développement local, Berne ,Suisse ,Mai 2004 ,p19 tiré de <http://www.und.org/gouvernance/> locale :htm ,le 03-11-2015.
- Pesqueux.Y, Le nouveau management public, en ligne <http://hal.arabiens-ouvertes.fr> hal-00510878/document consulté le 14/10/2017.
- Stefan Leiderer et Peter Worff, gestion des finances publiques ;une contribution à la bonne gouvernance financière ,annuaire Suisse de politique de développement 26 /02 /2007, pp175_195, consulté le 21/04/2018 à 10h 45.
- Thierry Le Nedia ,La performance dans le secteur public ,outils ,acteur et stratégie, l'expérience de la ville de Paris ,Master 2,Ecole des mines de Paris,septembre 2009 , disponible sur www.focusintl.com/066-memoire_tn.pdf consulté le 24Ma i2018 à 10h55.
- Userguid, disponible sur [http:// WWW.gaportal.org](http://WWW.gaportal.org)
- Décentralisation, Développement encyclopédique sur: <http://www.Larousse.flp1>,consulté le 3 /11/2016
- www.undp.org/governance/local.htm consulté le 05/09/201

الملاحق

الملحق 1 : نفقات بلديتي بغلية والناصرية وكذا الميزانيات المعدلة

1- بلدية بغلية: 2016-2017

الابواب الهامة**	التقديرات	الانجازات	الميزانية المعدلة	الفارق بالقيمة المطلقة
سنة 2016				
090	114539962.6	103839831.71	76294122.39	27545709.31
91	48270100.6	18367159.05	32152315.05	-13785155.95
92	15663734.33	12751731.85	10433483.97	2318247.88
94	693070.75	693070.75	461648.6982	231422.0518
التجهيز والاستثمار	166383210.7	94516258.2	110826481.4	-16310223.2
699(أعباء استثنائية)	0	0	0	
مجموع النفقات	345550078.95	230168051.56	230168051.56	60190758.39
سنة 2017				
090	118677247.95	97724675.81	76285380.55	21439295.26
91	54747616.06	20564972.31	35191604.02	-14626631.71
92	14546663.94	13024000.00	9350552.16	3673447.884
94	574026.26	574026.26	368982.3648	205043.8952
التجهيز والاستثمار	118118752.64	65169814.78	75926381.24	-10756566.46
699(أعباء استثنائية)	183120.00	183120.00	117708.9888	65411.0112
مجموع النفقات	306847426.8	197240609.1	197240609.1	50766396.22

المصدر: الميزانية الايضافية والحساب الإداري لبلدية بغلية سنة 2016 و 2017

2- بلدية الناصرية لسنوات 2015-2016-2017

الابواب الهامة**	التقديرات	الانجازات	الميزانية المعدلة	الفارق بالقيمة المطلقة
سنة 2015				
90	404644316.57	175116092.96	180169649.93	-5053556.41
91	50004013.19	27936940.57	22264505.28	5672435.29

** : أبواب الميزانية: 90: المصالح المباشرة، 91: المصالح الإدارية، 92: المصالح الاجتماعية، 93: المصالح الاقتصادية، 94: المصالح الجبائية، 95: التجهيز والاستثمار.

الملاحق

11922938.84	14365135.36	26288074.20	32262761.24	92
1583061.673	1270609.597	2853671.27	2853671.27	94
-14124879.5	116840671	102715791.53	262413306.75	التجهيز والاستثمار
0	0	0	0	699(أعباء استثنائية)
38356871.7	334910570.5	334910570.5	752178068.9	مجموع النفقات
سنة 2016				
45255117.1	96999605.9	142254723.04	216703503.9	90
-15400106.43	26028203.02	10628096.59	58148718.71	91
6551029.72	10861067.78	17412097.5	24264340.29	92
916314.1541	742516.4359	1658830.59	1658830.59	94
-37322354.68	131360009.4	94037654.72	293466907.02	التجهيز والاستثمار
0	0	0	0	699(أعباء استثنائية)
105444922.1	265991402.4	265991402.4	594242300.4	مجموع النفقات
سنة 2017				
8483245.4	114050588.7	122533834.12	258107367.28	90
-8756784.27	30388933.58	21632149.31	68773056.98	91
5436525.251	8507474.749	13944000	19253227.3	92
676473.8228	535568.2572	1212042.08	1212042.08	94
-5839460.1	116108393.3	110268933.29	262764375.4	التجهيز والاستثمار
0	0	0	0	699(أعباء استثنائية)
29192488.84	269590958.7	269590958.7	610110069	مجموع النفقات

المصدر: الميزانية الإضافية والحساب الإداري لبلدية الناصرية سنة 2015، 2016، 2017.

الملحق رقم (02): تعليمة بخصوص مخلفات الدفع ح/826

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

WILAYA DE BOUMERDES

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION LOCALE

19 MAI 2010

N°:...../2010/613

Madame la Directrice de
L'Administration locale

A

Messieurs les Présidents des Assemblées
Populaires Communales
S/C de Mesdames et Messieurs les Chefs
de Daïras

Objet : A/S Restes à réaliser au titre de l'article 826.

Il m'a été donné de constater, lors du contrôle des budgets et comptes par mes services, que certaines communes continuent à faire apparaître à leur compte administratif de restes à réaliser au titre de l'article 826.

A ce titre, il y'a lieu de vous rappeler que les dépenses restant à réaliser à la clôture de l'exercice sont reportées au budget supplémentaire au titre de l'article 826, lesquelles doivent être liquidées rapidement, s'il y'a diligence de la part de l'ordonnateur, et il ne doit plus y avoir de restes à réaliser au titre de l'article 826 au compte administratif de l'exercice considéré.

Aussi, il est à noter que les fonds spécialisés ne doivent pas être repris à l'article 826 mais inscrits normalement aux articles correspondants de l'exercice.

Par ailleurs, l'état des dépenses engagées non mandatées est établi nominativement par article budgétaire à partir de la comptabilité des dépenses engagées (fiche d'engagement n° 17) et doit être arrêté en toutes lettres et visé par le président de l'A.P.C.

الملحق رقم (03) : الإيرادات الذاتية لبلديتي بغلية والناصرية

1- بلدية بغلية: سنوات 2015-2016-2017

ميزانية 2017		ميزانية 2016		ميزانية 2015		
الإنجازات	التقديرات	الإنجازات	التقديرات	الإنجازات	التقديرات	
--	3600000.00	6650.00	500 000.00	700.00	--	منتجات الإستغلال (70)
21030486.82	24930378.16	20032845.91	24900166.36	16981372.08	15926000.00	ناتج الأملاك العمومية (71)
4 495 599.50	4 542 293.60	5 825 395.40	8 194968.70	6376299.80	11237465.74	ضرائب غير مباشرة (75)
24 926 594.93	24 759 019.60	25 269 744.21	28 758 568.61	28 793 887.17	37 394 705.34	ضرائب مباشرة (76)
50 452 681.25	57 831 691.36	51 134 635.52	62 353 703.67	52 152 259.05	64 558 171.08	مجموع الموارد الذاتية
162 806 995.66	188 545 554.21	135 289 511.37	179 166 867.88	174 544 631.95	238 399 606.60	إجمالي الإيرادات

2- بلدية الناصرية: سنوات 2015-2016-2017

ميزانية 2017		ميزانية 2016		ميزانية 2015		
الإنجازات	التقديرات	الإنجازات	التقديرات	الإنجازات	التقديرات	
--	--	--	--	--	--	منتجات الإستغلال (70)
149 866.22	3 239 752.80	574 447.02	3 203 112.80	313 537.96	3 203 112.80	ناتج الأملاك العمومية (71)
3 686 546.50	3 376 958.00	3 391 009.29	2 067 448.52	3 154 946.54	2 417 461.86	ضرائب غير مباشرة (75)
63 655 103.05	58 099 550.60	61 482 738.73	81 218 485.87	88 293 215.25	140 610 506.66	ضرائب مباشرة (76)
67 491 515.77	64 716 261.40	65 448 195.04	86 489 047.19	91 761 699.75	146 231 081.32	مجموع الموارد الذاتية
189 973 312.41	347 845 693.64	147 223 090.11	359 770 662.43	248 161 053.55	489 764 762.27	إجمالي الإيرادات

الملحق رقم (04) : طريقة تنقيط المؤشرات حسب إطار PEFA

■ المؤشر 1:

الحد الأدنى من المتطلبات (طريقة التصنيف الترتيبي M2)	درجة التصنيف الترتيبي
(1) لم ينحرف الإنفاق الفعلي عن الإنفاق المُبَيَّن في الموازنة بمقدار يعادل أكثر من 5 % من الإنفاق المُبَيَّن في الموازنة في أكثر من سنة واحدة من آخر ثلاث سنوات.	A
(1) لم ينحرف الإنفاق الفعلي عن الإنفاق المُبَيَّن في الموازنة بمقدار يعادل أكثر من 10 % من الإنفاق المُبَيَّن في الموازنة في أكثر من سنة واحدة من آخر ثلاث سنوات.	B
(1) لم ينحرف الإنفاق الفعلي عن الإنفاق المُبَيَّن في الموازنة بمقدار يعادل أكثر من 15 % من الإنفاق المُبَيَّن في الموازنة في أكثر من سنة واحدة من آخر ثلاث سنوات.	C
(1) لم ينحرف الإنفاق الفعلي عن الإنفاق المُبَيَّن في الموازنة بمقدار يعادل أكثر من 15 % من الإنفاق المُبَيَّن في الموازنة في سنتين أو كافة السنوات الثلاث.	D

■ المؤشر 2:

الحد الأدنى من المتطلبات (طريقة التصنيف الترتيبي M2)	درجة التصنيف الترتيبي
(1) لم يتجاوز التباين في تشكيلة الإنفاق مجموع الانحراف في الإنفاق الأولي بأكثر من 5% في أي من آخر ثلاث سنوات.	A
(1) لم يتجاوز التباين في تشكيلة الإنفاق مجموع الانحراف في الإنفاق الأولي بأكثر من 5% في أكثر من سنة واحدة من آخر ثلاث سنوات.	B
(1) لم يتجاوز التباين في تشكيلة الإنفاق مجموع الانحراف في الإنفاق الأولي بأكثر من 10% في أكثر من سنة واحدة من آخر ثلاث سنوات.	C
(1) لم يتجاوز التباين في تشكيلة الإنفاق مجموع الانحراف في الإنفاق الأولي بنسبة من 10 % في سنتين على الأقل من آخر ثلاث سنوات.	D

■ المؤشر 3:

الحد الأدنى من المتطلبات (طريقة التصنيف الترتيبي M2)	درجة التصنيف الترتيبي
(1) لم تكن الجباية الفعلية للإيرادات أدنى من 97% من تقديرات الإيرادات المحلية المُبَيَّنَة في الموازنة في أكثر من سنة واحدة من آخر ثلاث سنوات.	A
(1) لم تكن الجباية الفعلية للإيرادات المحلية أدنى من 94% من تقديرات الإيرادات المحلية المُبَيَّنَة في الموازنة في أكثر من سنة واحدة من آخر ثلاث سنوات.	B
(1) لم تكن الجباية الفعلية للإيرادات المحلية أدنى من 92% من تقديرات الإيرادات المحلية المُبَيَّنَة في الموازنة في أكثر من سنة واحدة من آخر ثلاث سنوات.	C
(1) كانت الجباية الفعلية للإيرادات المحلية أدنى من 92% من تقديرات الإيرادات المحلية المُبَيَّنَة في الموازنة في سنتين من أوفي كافة آخر ثلاث سنوات.	D

■ المؤشر 4:

الحد الأدنى من المتطلبات (طريقة التصنيف الترتيبي M2)	درجة التصنيف الترتيبي
(1) رصيد المتأخرات منخفض (أي دون 2 % من مجموع الإنفاق). (2) البيانات الموثوقة والتامة عن رصيد المتأخرات تأتي من خلال إجراءات روتينية على الأقل في نهاية السنة المالية (وتشمل بياناً لمواعيد كل منها).	A
(1) رصيد المتأخرات يشكل 2 - 10% من مجموع الإنفاق؛ مع وجود شواهد على تخفيضها بدرجة كبيرة (أي بأكثر من 25 % في السنتين الأخيرتين) (2) يتم سنوياً جمع البيانات عن رصيد المتأخرات، ولكن قد لا تكون كاملة بالنسبة لبضعة فئات الإنفاق محددة أو مؤسسات لها موازنات محددة.	B
(1) رصيد المتأخرات يشكل 2 - 10% من مجموع الإنفاق؛ وليست هنالك شواهد على تخفيضها إلى حد كبير في السنتين الأخيرتين. (2) تم جمع البيانات عن رصيد المتأخرات من خلال ما لا يقل عن عملية واحدة شاملة وخاصة في غضون السنتين الأخيرتين.	C
(1) رصيد المتأخرات يزيد على 10% من مجموع الإنفاق . (2) لا توجد بيانات موثوقة عن رصيد المتأخرات من السنتين الأخيرتين.	D

■ المؤشر 5:

الحد الأدنى من المتطلبات (طريقة التصنيف الترتيبي M2)	درجة التصنيف الترتيبي
(1) وضع و تنفيذ الموازنة مستند إلى التصنيف الإداري والاقتصادي والوظائف الفرعية، وذلك باستخدام معايير إحصاءات المالية الحكومية/ تصنيف وظائف الحكومة أو معيار قياسي يمكنه إنتاج وثائق وفقاً لتلك المعايير. (يمكن أن يحل التصنيف البرامجي بدلاً عن تصنيف الوظائف الفرعية، إذا جرى تطبيقه بمستوى من التفصيل مطابق على الأقل للوظائف الفرعية).	A
(1) وضع و تنفيذ الموازنة مستند إلى التصنيف الإداري والاقتصادي والوظيفي (باستخدام على الأقل 10 من الوظائف في نظام تصنيف وظائف الحكومة)، باستخدام معايير إحصاءات مالية الحكومية /تصنيف وظائف الحكومة أو معيار قياسي يمكنه إنتاج وثائق وفقاً لتلك المعايير.	B
(1) وضع و تنفيذ الموازنة مستند إلى التصنيف الإداري والاقتصادي باستخدام معايير إحصاءات المالية الحكومية أو معيار يمكنه إنتاج وثائق متسقة وفقاً لتلك المعايير.	C
(1) وضع و تنفيذ الموازنة مستند إلى تصنيف مختلف (على سبيل المثال ليس متوافقاً مع إحصاءات المالية الحكومية أو بالتوزيع الإداري فقط).	D

■ المؤشر 6:

الحد الأدنى من المتطلبات (طريقة التصنيف الترتيبي M1)	درجة التصنيف الترتيبي
(1) أحدث وثائق الموازنة تستوفي 7-9 من المعايير المرجعية التسعة بشأن المعلومات.	A
(1) أحدث وثائق الموازنة تستوفي 5-6 من معايير المرجعية التسعة بشأن المعلومات.	B
(1) أحدث وثائق الموازنة تستوفي 3-4 من المعايير المرجعية التسعة بشأن المعلومات.	C
(1) أحدث وثائق الموازنة تستوفي 2 أو أقل من المعايير المرجعية التسعة بشأن المعلومات.	D

■ المؤشر 7:

الحد الأدنى من المتطلبات (طريقة التصنيف الترتيبي M1)	درجة التصنيف الترتيبي
(1) مستوى الإنفاق خارج إطار الموازنة غير المُبلَّغ عنه (خلاف المشروعات التي تمولها جهات مانحة) غير جوهري (أدنى من 1 % من مجموع الإنفاق). (2) التقارير عن المالية العامة تشتمل معلومات كاملة عن الدخل /الإنفاق فيما يتعلق بنسبة 90% (من حيث القيمة) من المشروعات التي تمولها جهات مانحة، ماعدا المداخلات العينية أو الإنفاق على المشروعات التي تمولها جهات مانحة غير جوهري (أدنى من 1 % من مجموع الإنفاق).	A
(1) مستوى الإنفاق خارج إطار الموازنة غير المُبلَّغ عنه (خلاف لمشروعات التي تمولها جهات مانحة) يشكل 1-5% من مجموع الإنفاق. (2) التقارير عن المالية العامة تشتمل معلومات كاملة عن الدخل /الإنفاق فيما يتعلق بكافة المشروعات الممولة بقروض و على الأقل 50% (من حيث القيمة) من المشروعات المتمولة بمنح.	B
(1) مستوى الإنفاق خارج إطار الموازنة غير المُبلَّغ عنه (خلاف لمشروعات التي تمولها جهات مانحة) يشكل 5-10% من مجموع الإنفاق. (2) التقارير عن المالية العامة تشتمل معلومات كاملة عن الدخل /الإنفاق فيما يتعلق بكافة المشروعات الممولة بقروض.	C
(1) مستوى الإنفاق خارج إطار الموازنة غير المُبلَّغ عنه (خلاف المشروعات التي تمولها جهات مانحة) يشكل أكثر من 10% من مجموع الإنفاق. (2) المعلومات التي تشملها التقارير عن المالية العامة بشأن المشروعات التي تمولها جهات مانحة تعاني من نقص جوهري و لا تغطي كافة العمليات الممولة بقروض.	D

■ المؤشر 8:

الحد الأدنى من المتطلبات (طريقة التصنيف الترتيبي M1)	البُعد المعني
درجة التصنيف الترتيبي A: يتم تحديد التوزيع الأفقي لكافة التحويلات تقريباً (على الأقل 90 % حسب القيمة) من الحكومة المركزية من خلال أنظمة شفافة و مستندة إلى قواعد و	(1) شفافية وموضوعية التوزيع الأفقي فيم بين

أجهزة الإدارة الحكومية المحلية في المناطق والأقاليم أسس. درجة التصنيف الترتيبي B: يتم تحديد التوزيع الأفقي لمعظم التحويلات (على الأقل 50% من التحويلات) من الحكومة المركزية من خلال أنظمة شفافة و مستندة إلى قواعد و أسس. درجة التصنيف الترتيبي C: يتم تحديد التوزيع الأفقي لجزء صغير فقط من التحويلات (على الأقل 10-15 %) من الحكومة المركزية منخل الأنظمة شفافة ومستندة إلى قواعد و أسس درجة التصنيف الترتيبي D: لا يتم تحديد التوزيع الأفقي لأي من التحويلات أو لأي منها من الحكومة المركزية من خلال أنظمة شفافة و مستندة إلى قواعد و أسس.	
درجة التصنيف الترتيبي A: يتم إعطاء أجهزة الإدارة الحكومية المحلية في المناطق والأقاليم معلومات موثوقة عن المخصصات الت سيتم تحويلها إليها قبل بدء إجراء توضع تفاصيل موازاناتها. درجة التصنيف الترتيبي B: إعطاء أجهزة الإدارة الحكومية المحلية في المناطق و الأقاليم معلومات موثوقة عن المخصصات التي سيتم تحويلها إليها قبل إنجاز وضع موازاناتها المقترحة، مما يجعل من الممكن إجراء تغييرات جوهرية على تلك الموازانات. درجة التصنيف الترتيبي C: يتم إصدار معلومات موثوقة لأجهزة الإدارة الحكومية المحلي في المناطق والأقاليم قبل بدء السنة المالية لدى تلك الأجهزة ،ولكن في موعد متأخر لايسمح بإجراء تغييرات في موازاناتها. درجة التصنيف الترتيبي D: يتم إصدار التقديرات الموثوقة النهائية عن التحويلات بعد وضع الموازانات النهائية لأجهزة الإدارة الحكومية المحلية في المناطق والأقاليم، أو أن التقديرات السابقة الصادرة ليست موثوقة.	(2) إحكام توقيت المعلومات الموثوقة إلى أجهزة الإدارة الحكومية المحلية في المناطق الأقاليم عن مخصصاتها
درجة التصنيف الترتيبي A: يتم جمع المعلومات عن المالية العامة (المتوقعة و الفعلية)على نحو متسق مع تقارير الحكومة المركزية عن المالية العامة، وذلك بشأن 90% (حسب القيمة) من إنفاق أجهزة الإدارة الحكومية المحلية في المناطق و الأقاليم، ويجري تضمينها في التقارير السنوية في غضون 10 أشهر من نهاية السنة المالية المعنية. درجة التصنيف الترتيبي B: يتم جمع المعلومات عن المالية العامة (المتوقعة و الفعلية)على نحو متسق مع تقارير الحكومة المركزية عن المالية العامة، وذلك بشأن على الأقل 70% (حسب القيمة) من إنفاق أجهزة الإدارة الحكومية المحلية في المناطق والأقاليم، و يجري تضمينها في التقارير السنوية في غضون 18 شهراً من نهاية السنة المالية المعنية. درجة التصنيف الترتيبي C: يتم جمع المعلومات عن المالية العامة (المتوقعة و الفعلية)على نحو متسق مع تقارير الحكومة المركزية عن المالية العامة، و ذلك بشأن على الأقل 60 % (حسب القيمة) من إنفاق أجهزة الإدارة الحكومية المحلية في المناطق والأقاليم، ويجري تضمينها في التقارير السنوية في غضون 24 شهراً من نهاية السنة المالية المعنية. درجة التصنيف الترتيبي D: يتم جمع المعلومات عن المالية العامة (المتوقعة و الفعلية)على نحو متسق مع تقارير الحكومة المركزية عن المالية العامة، و ذلك بشأن أقل من 60% (حسب القيمة) من إنفاق أجهزة الإدارة الحكومية المحلية في المناطق و الأقاليم، ويجري	(3) مدى توحيد بيانات المالية العامة لعموم الحكومة وفقاً للقطاعات

الملاحق

تضمينها في التقارير السنوية مع تأخي لأكثر من 24 شهراً، إذا تم ذلك التضمين.	
--	--

■ المؤشر 9:

الحد الأدنى من المتطلبات (طريقة التصنيف الترتيبي M1)	درجة التصنيف الترتيبي
(1) كافة الهيئات الحكومية المستقلة ومؤسسات الأعمال في القطاع العام الرئيسية ترفع تقارير مالية للحكومة المركزية على الأقل كل نصف سنة، فضلاً عن حسابات سنوية خضعت للمراجعة، وتقوم الحكومة المركزية بتضمين قضايا المخاطر على المالية العامة في تقرير سنوي على الأقل. (2) لا يمكن لأجهزة الإدارة الحكومية المحلية في المناطق و الأقاليم خلق التزامات مالية عامة للحكومة المركزية أو أنصافي المركز المالي خاضع للرصد على الأقل سنوياً بالنسبة لكافة مستويات أجهزة الإدارة الحكومية المحلية في المناطق و الأقاليم، وتقوم الحكومة المركزية بتضمين مجمل المخاطر على المالية العامة في تقارير سنوية (أو أكثر تواتراً).	A
(1) كافة الهيئات الحكومية المستقلة ومؤسسات الأعمال في القطاع العام الرئيسية ترفع تقارير مالية للحكومة المركزية على الأقل سنوياً، فضلاً عن حسابات سنوية خضعت للمراجعة، وتقوم الحكومة المركزية بتضمين قضايا المخاطر على المالية العامة في تقرير. (2) صافي المركز المالي خاضع لرصد سنوي على الأقل بالنسبة لأهم مستوى من أجهزة الإدارة الحكومية المحلية في المناطق و الأقاليم، وتقوم الحكومة المركزية بتضمين مجمل المخاطر على المالية العامة في تقرير.	B
(1) معظم الهيئات الحكومية المستقلة ومؤسسات الأعمال في القطاع العام الرئيسية ترفع تقارير مالية للحكومة المركزية على الأقل سنوياً، ولكن ليس هنالك استعراض موحد أو أنه ناقص كثيراً. (2) صافي المركز المالي خاضع لرصد سنوي على الأقل بالنسبة لأهم مستوى من أجهزة الإدارة الحكومية المحلية في المناطق و الأقاليم، ولكن لا يوجد استعراض موحد أو أنه ناقص كثيراً.	C
(1) لا يجري أي رصد سنوي للهيئات الحكومية المستقلة ومؤسسات الأعمال في القطاع العام، أو أنه ناقص كثيراً. (2) لا يجري رصد سنوي للمركز المالي لأجهزة الإدارة الحكومية المحلية في المناطق و الأقاليم أو أنه ناقص كثيراً.	D

■ المؤشر 10:

الحد الأدنى من المتطلبات (طريقة التصنيف الترتيبي M1)	درجة التصنيف الترتيبي
(1) الحكومة تُتيح للجمهور 5 - 6 من الأنواع الستة من المعلومات.	A
(1) الحكومة تُتيح للجمهور 3 - 4 من الأنواع الستة من المعلومات.	B
(1) الحكومة تُتيح للجمهور 1 - 2 من الأنواع الستة من المعلومات.	C
(1) الحكومة لا تُتيح للجمهور أي من الأنواع الستة من المعلومات.	D

■ المؤشر 11:

الحد الأدنى من المتطلبات (طريقة التصنيف الترتيبي M2)	البُعد المعني
درجة التصنيف الترتيبي A : هنالك جدول مواعيد محدد للموازنة السنوية، ويتم القيد به بصورة عامة و هو يعطي الوزارات و الإدارات و الهيئات وقتاً كافياً (على الأقل ستة أسابيع من استلام منشور الموازنة) لتكامل على نحو مفيد تفاصيل تقديراتها في الوقت المحدد. درجة التصنيف الترتيبي B : هنالك جدول مواعيد واضح للموازنة السنوية، ولكن هنالك غالباً بعض التأخير في تنفيذه. وهو يعطي الوزارات و الإدارات و الهيئات وقتاً معقولاً (على الأقل أربعة أسابيع من استلام منشور الموازنة) بما يمكن معظمها من أن تكمل على نحو مفيد تفاصيل تقديراتها في الوقت المحدد. درجة التصنيف الترتيبي C : هنالك جدول مواعيد للموازنة السنوية، ولكنه أولي و يمكن أن يحدث غالباً تأخير كبير في تنفيذه، و هو لا يعطي الوزارات و الإدارات و الهيئات سوى وقت قليل لكي تكمل تفاصيل تقديراتها، مما يجعل العديد منها يخفق في إنجازها في الوقت المحدد. درجة التصنيف الترتيبي D : لا يتم إعداد جدول مواعيد للموازنة أو أنه لا يتم عادة التقيد به أو من الواضح أن الوقت المُعطى للوزارات و الإدارات و الهيئات لكي تقوم بإعداد موازاناتها غير كاف لرفع مقترحات مفيدة.	(1) وجود جدول زمني ثابت لمواعيد وضع الموازنة يتم التقيد به
درجة التصنيف الترتيبي A : يتم إصدار منشور موازنة شامل و واضح للوزارات و الإدارات و الهيئات، و هو يتضمن الحدود القصوى التي وافق عليها مجلس الوزراء (أو الجهة المعادلة له) قبل إرسال المنشور إلى الوزارات و الإدارات و الهيئات. درجة التصنيف الترتيبي B : يتم إصدار منشور موازنة شامل و واضح للوزارات و الإدارات و الهيئات، و هو يتضمن الحدود القصوى التي وافق عليها مجلس الوزراء (أو الجهة المعادلة له) و تتم هذه الموافقة بعد توزيع المنشور على الوزارات و الإدارات و الهيئات، و لكن قبل أن تتجزر الوزارات و الإدارات و الهيئات موازاناتها المقترحة التي ترمع رفعها. درجة التصنيف الترتيبي C : يتم إصدار منشور الموازنة إلى الوزارات و الإدارات و الهيئات، شاملاً الحدود القصوى بالنسبة لكل من الوحدات الإدارية أو مجالات الوظائف، و يتم استعراض تقديرات الموازنة و يوافق عليها مجلس الوزراء إنما بعد أن تتجزأ الوزارات و الإدارات و الهيئات بكافة التفاصيل، مما يقيد إلى حد كبير قدرة مجلس الوزراء على إجراء تعديلات. درجة التصنيف الترتيبي D : لا يتم إصدار منشور الموازنة للوزارات و الإدارات و الهيئات أو أن نوعية المنشور سيئة جداً أو أن مجلس الوزراء لا ينخرط في الموافقة على المخصصات إلا قبل رفع تفاصيل التقديرات إلى الهيئة التشريعية مباشرة، و لذلك ليست لديه فرصة لإجراء تعديلات.	(2) الإرشادات بشأن وثائق إعداد الموازنة
درجة التصنيف الترتيبي A : في السنوات الثلاث الأخيرة، وافقت الهيئة التشريعية على الموازنة قبل بداية السنة المالية المعنية. درجة التصنيف الترتيبي B : الهيئة التشريعية توافق على الموازنة قبل بداية السنة المالية، و لكن حدث تأخير في حدود شهرين اثنين في إحدى السنوات الثلاث الأخيرة. درجة التصنيف الترتيبي C : وافقت الهيئة التشريعية في اثنتين من السنوات الثلاث الأخيرة	(3) إحكام توقيت موافقة الهيئة التشريعية على الموازنة

على الموازنة في غضون شهرين اثنين من بداية السنة المالية المعنية. درجة التصنيف الترتيبي D : تمت الموافقة على الموازنة مع تأخير زاد على شهرين اثنين في سنتين اثنتين من السنوات الثلاث الأخيرة.	
---	--

■ المؤشر 12:

الحد الأدنى من المتطلبات (طريقة التصنيف الترتيبي M2)	البعد المعني
درجة التصنيف الترتيبي A : جري إعداد توقعات إجماليات المالية (على أساس الفئات الرئيسية من التصنيف الاقتصادي و تصنيف الوظائف/القطاعات) لمدة ثلاث سنوات على الأقل على أساس سنوي دائر و الصلات بين التقديرات المتعددة السنوات و تحديد الحدود القصوى للموازنة السنوية واضحة و الفروق مشروحة. درجة التصنيف الترتيبي B : يجري إعداد توقعات إجماليات المالية العامة (على أساس الفئات الرئيسية من التصنيف الاقتصادي و تصنيف الوظائف/القطاعات) لمدة سنتين على الأقل على أساس سنوي دائر، و الصلات بين التقديرات المتعددة السنوات و تحديد الحدود القصوى للموازنة السنوية واضحة و الفروق مشروحة. درجة التصنيف الترتيبي C : يجري إعداد توقعات إجماليات المالية العامة (على أساس الفئات الرئيسية من التصنيف الاقتصادي و تصنيف الوظائف/القطاعات) لمدة سنتين على الأقل على أساس سنوي دائر. درجة التصنيف الترتيبي D : لا يتم وضع تقديرات آجلة لإجماليات المالية العامة.	(1) التوقعات المالية العامة المتعددة السنوات و المخصصات للوظائف
درجة التصنيف الترتيبي A : يتم سنويا إجراء تحليل للقدرة على تحمّل الديون الخارجية و الديون المحلية. درجة التصنيف الترتيبي B : تم إجراء تحليل للقدرة على تحمّل الديون الخارجية و الديون المحلية على الأقل مرة واحدة في السنوات الثلاث الأخيرة. درجة التصنيف الترتيبي C : تم إجراء تحليل على الأقل للقدرة على تحمّل الديون الخارجية و الديون المحلية مرة واحدة في السنوات الثلاث الأخيرة. درجة التصنيف الترتيبي D : لم يتم إجراء تحليل للقدرة على تحمّل الديون في السنوات الثلاث الأخيرة.	(2) نطاق و تواتر تحليلات القدرة على تحمّل الديون

درجة التصنيف الترتيبي A : هنالك استراتيجيات لقطاعات تشكّل على الأقل 75% من الإنفاق الأولي مع بيان التكلفة التامة للإنفاق المتكرّر و الاستثماري، بصورة عامة بالاتساق مع توقعات المالية العامة. درجة التصنيف الترتيبي B : هنالك بيانات استراتيجيات قطاعية و تكلفتها محددة على نحو تام، و باتساق بصورة عامة مع توقعات المالية العامة، و ذلك بالنسبة لقطاعات تشكّل 25-75 % من الإنفاق الأولي. درجة التصنيف الترتيبي C : هنالك بيانات استراتيجيات قطاعية بالنسبة لعدة قطاعات رئيسية و لكنها محددة التكاليف بصورة جوهرية لقطاعات لا تشكل سوى 25 % من الإنفاق الأولي أو أن الاستراتيجيات محددة التكاليف تغطي عددا أكبر من القطاعات و لكنها غير متسقة مع إجماليات توقعات المالية العامة. درجة التصنيف الترتيبي D : يمكن أن يكون تم إعداد استراتيجيات قطاعية لبعض القطاعات، و لكن لم يتم تحديد تكاليف أي منها جوهريا بشأن الإنفاق الاستثماري و الإنفاق المتكرّر.	(3) وجود استراتيجيات قطاعية مبيّنة التكاليف
درجة التصنيف الترتيبي A : يتم باتساق اختيار الاستثمارات على أساس الاستراتيجيات القطاعية المعنّية و التكاليف المتكرّرة المترتبة عليها وفقا للمخصصات القطاعية وهي مشمولة في التقديرات الآجلة لموازنة القطاع المعني. درجة التصنيف الترتيبي B : يتم اختيار غالبية الاستثمارات الهامة على أساس الاستراتيجيات القطاعية المعنّية و التكاليف المتكرّرة المترتبة عليها وفقا لمخصصات القطاع المعني وهي مشمولة في التقديرات الآجلة لموازنة القطاع المعني. درجة التصنيف الترتيبي C : للعديد من قرارات الاستثمار صلات ضعيفة باستراتيجيات القطاعات و ليست التكاليف المتكرّرة المترتبة عليها مشمولة في التقديرات الآجلة إلا في بضعة حالات (رئيسية). درجة التصنيف الترتيبي D : عمليات وضع موازنات الاستثمارات و الإنفاق المتكرر منفصلة عن بعضها و لا تشترك في تقديرات تكاليفها المتكررة.	(4) الصلات بين موازنات الاستثمار و تقديرات الإنفاق الآجلة

■ المؤشر 13:

الحد الأدنى من المتطلبات (طريقة التصنيف الترتيبي M2)	البعد المعني
درجة التصنيف الترتيبي A : التشريعات و الإجراءات بشأن كافة الضرائب الرئيسية شاملة و واضحة، مع المحدودية الشديدة للصلاحيات الاستثنائية لدى الهيئات الحكومية المعنّية. درجة التصنيف الترتيبي B : التشريعات و الإجراءات بشأن معظم و ليس بالضرورة كافة الضرائب الرئيسية شاملة و واضحة، مع محدودية الصلاحيات الاستثنائية لدى الهيئات الحكومية المعنّية. درجة التصنيف الترتيبي C : التشريعات و الإجراءات بشأن بعض الضرائب الرئيسية شاملة و واضحة، و لكن درجة إنصاف النظام مشكوك فيها نتيجة الصلاحيات الاستثنائية لدى الهيئات الحكومية المعنّية. درجة التصنيف الترتيبي D : التشريعات و الإجراءات ليست شاملة و واضحة بشأن مجالات	(1) وضوح و شمولية الالتزامات الضريبية

ضريبية واسعة و/أو تشتمل على عناصر هامة من الاستثنائية الإدارية في تقديرات الالتزامات الضريبية.	
درجة التصنيف الترتيبي A : من السهل على دافعي الضرائب الحصول على معلومات شاملة وسهلة الاستخدام وحديثة العهد عن الالتزامات الضريبية والإجراءات الإدارية بشأن كافة الضرائب الرئيسية، وتدعم مصلحة الجباية هذا بحملات التوعية لدافعي الضرائب. درجة التصنيف الترتيبي B : من السهل على دافعي الضرائب الحصول على معلومات شاملة وسهلة الاستخدام وحديثة العهد عن الالتزامات الضريبية والإجراءات الإدارية بشأن كافة الضرائب الرئيسية، ولكن المعلومات محدودة بالنسبة لبعض الضرائب الأخرى. درجة التصنيف الترتيبي C : من السهل على دافعي الضرائب الحصول على معلومات شاملة وسهلة الاستخدام وحديثة العهد عن الالتزامات الضريبية والإجراءات الإدارية، ولكن فائدة تلك المعلومات محدودة نتيجة اقتصار التغطية على ضرائب مختارة، وعدم الشمولية و /أو لعدم حداثة. درجة التصنيف الترتيبي D : قدرة دافعي الضرائب على الوصول إلى أحدث التشريعات والإرشادات الإجرائية تعاني من نقص خطير.	(2) قدرة دافعي الضرائب على الحصول على المعلومات عن الواجبات لضريبية و الإجراءات الإدارية
درجة التصنيف الترتيبي A : إجراءات نظام الاستئناف الضريبي واضحة و شفافة مع ضوابط وتوازنات ملائمة، ويتم تنفيذه من خلال هيكليات مؤسسية مستقلة، وهوقائم ويعمل بفعالية ودرجة إنصافه وسهولة الوصول إليه مُرضية، ويتم تنفيذ قراراته وأحكامه على الفور. درجة التصنيف الترتيبي B: نظام الاستئناف الضريبي موجود و قائم بوظائفه و إجراءاته الإدارية واضحة و شفافة، ولكن إما من المبكر جداً تقييم مدى فعاليته أو من الضروري معالجة بعض المشاكل فيما يتعلق بكل من :سهولة الوصول إليه، و كفاءته، ودرجة إنصافه أو المتابعة الفعالة لقرارات هو أحكامه. درجة التصنيف الترتيبي C : تم إنشاء نظام استئناف ضريبي من إجراءات إدارية، و لكنه يحتاج إلى عملية إعادة تصميم كبيرة لكي يصبح منصفاً وشفافاً وفعالاً. درجة التصنيف الترتيبي D: لم يتم إنشاء أي نظام استئناف ضريبي قائم بوظائفه.	(3) وجود آلية استئناف و قيامها بوظائفها كما ينبغي

■ المؤشر 14:

الحد الأدنى من المتطلبات (طريقة التصنيف الترتيبي M2)	البعد المعني
درجة التصنيف الترتيبي A : يتم تسجيل دافعي الضرائب في نظام قاعدة بيانات كامل له صلات شاملة مباشرة مع أنظمة تسجيل حكومية أخرى ذات صلة واللوائح النازمة للقطاع المالي. درجة التصنيف الترتيبي B : يتم تسجيل دافعي الضرائب في نظام قاعدة بيانات كامل له بعض الصلات مع أنظمة تسجيل حكومية أخرى ذات صلة واللوائح النازمة للقطاع المالي درجة التصنيف الترتيبي C : يتم تسجيل دافعي الضرائب في نظام قاعدة بيانات له بعض الصلات مع أنظمة تسجيل حكومية أخرى ذات صلة واللوائح النازمة للقطاع درجة التصنيف الترتيبي D: تسجيل دافعي الضرائب ليس خاضعاً لأية ضوابط أو أنظمة إنفاذ فعالة.	(1) الضوابط في نظام تسجيل دافعي الضرائب

درجة التصنيف الترتيبي A : جزاءات كافة مجالات عدم التقيد عالية بما يكفي لتقوم بعمل الردع و يتم تطبيقها على نحو متسق. درجة التصنيف الترتيبي B : توجد جزاءات لعدم التقيد بالنسبة لمعظم المجالات ذات الصلة، و لكنها ليست دائماً فعالة نتيجة لعدم كفاية المقدار و / أو عدم اتساق التطبيق. درجة التصنيف الترتيبي C : توجد عادة جزاءات لعدم التقيد، ولكن من الضروري إدخال تغييرات جوهرية على هيكلها أو مستواها أو تطبيقها لإعطائها أثر حقيقي على التقيد. درجة التصنيف الترتيبي D : لا توجد عادة جزاءات لعدم التقيد أو أنها غير فعالة (أي أنها أخفض من أن يكون لها أثر أو نادراً ما يتم فرضها).	(2) فعالية جزاءات عدم التقيد بالتزامات التسجيل و التصريح الضريبي
درجة التصنيف الترتيبي A : تتم إدارة عملية مراجعة الضرائب و التحقيقات في التلاعب و يجري الإبلاغ عنها وفقاً لخطة مراجعة شاملة و موثقة، مع معايير واضحة لتقييم المخاطر بالنسبة لكافة الضرائب الرئيسية التي تطبق التقديرات الذاتية للضرائب. درجة التصنيف الترتيبي B : تتم إدارة عملية مراجعة الضرائب و التحقيقات في التلاعب و يجري الإبلاغ عنها وفقاً لخطة مراجعة شاملة و موثقة، مع معايير واضحة لتقييم المخاطر في الأقل واحد من مجالات الضرائب الرئيسية التي تطبق التقديرات الذاتية للضرائب. درجة التصنيف الترتيبي C : هنالك برنامج مستم من المراجعات للضرائب والتحقيقات في الاحتيال، ولكن برامج المراجعة ليست مستندة إلى معايير واضحة لتقييم المخاطر. درجة التصنيف الترتيبي D: يتم القيام بعمليات مراجعة للضرائب والتحقيقات في الاحتيال علناً ساس عشوائي، إن وجدت.	(3) تخطيط و رصد برامج المراجعة الضريبية

■ المؤشر 15:

الحد الأدنى من المتطلبات (طريقة التصنيف الترتيبي M1)	درجة التصنيف الترتيبي
(1) متوسط نسبة جباية الديون في آخر سنتين ماليتين كان 90 % أو أعلى أو أن مجموع المتأخرات الضريبية غير جوهري (أي أقل من 2 % من مجموع الجباية السنوية). (2) يتم دفع كافة الإيرادات الضريبية مباشرة إلى الحسابات التي تسيطر عليها الخزينة أو تتم التحويلات إلى الخزينة يومياً. (3) تتم المطابقة الكاملة بين الضرائب المفروضة و الجباية والمتأخرات الضريبية و التحويلات إلى الخزينة على الأقل شهرياً في غضون شهر واحد من نهاية الشهر المعني.	A
(1) متوسط نسبة جباية الديون في آخر سنتين ماليتين 70-90% ومجموع المتأخرات الضريبية جوهري. (2) يتم تحويل الحصيلة جباية إلى الخزينة على الأقل أسبوعياً . (3) تتم المطابقة الكاملة بين الضرائب المفروضة و الجباية والمتأخرات الضريبية و التحويلات إلى الخزينة على الأقل كل ربع سنة في غضون ستة أسابيع من نهاية ربع السنة المعني.	B
(1) متوسط نسبة جباية الديون في آخر سنتين 60-75% ومجموع المتأخرات الضريبية جوهري. (2) يتم تحويل تحويل الحصيلة جباية إلى الخزينة على الأقل شهرياً .	C

(3) تتم المطابقة الكاملة بين الضرائب المفروضة و الجباية والمتأخرات الضريبية و التحويلات إلى الخزينة على الأقل سنويا في غضون ثلاثة أشهر من نهاية السنة المعنية.	
(1) متوسط نسبة جباية الديون في آخر سنتين 60% ومجموع المتأخرات الضريبية جوهري (أي أكثر من 2 % من مجموع الجباية السنوية). (2) يتم تحويل تحويل الحصيلة جباية إلى الخزينة بأقل انتظاما من شهريا . (3) لا تتم المطابقة الكاملة بين الضرائب المفروضة و الجباية والمتأخرات الضريبية و التحويلات إلى الخزينة سنويا أو أنها تحدث مع تأخير يزيد على ثلاثة أشهر.	D

■ المؤشر 16:

الحد الأدنى من المتطلبات (طريقة التصنيف الترتيبي M1)	درجة التصنيف الترتيبي
(1) يتم إعداد توقعات للتدفقات النقدية بشأن السنة المالية ويجري تحديث المستجّدات شهريا على أساس التدفقات النقدية الفعلية الداخلة والخارجة. (2) الوزارات و الإدارات والهيئات قادرة على التخطيط والارتباط بالإنفاق مستبقاً على الأقل لمدة ستة أشهر وفقا للمخصصات التي تتضمنها الموازنة. (3) لا تحدث تعديلات جوهريّة على الموازنة في سنتها سوى مرة أو مرتين في السنة و هي تتم بطريقة تتسم بقدر من الشفافية وقابلية التوقع.	A
(1) يتم إعداد توقعات للتدفقات النقدية بشأن السنة المالية ويجري تحديث المستجّدات على الأقل كل ربع سنة على أساس التدفقات النقدية الفعلية الداخلة والخارجة. (2) يتم تزويد الوزارات والإدارات والهيئات بمعلومات موثوقة عن الحدود القصوى للارتباطات على الأقل لمدة ستة أشهر مسبقاً. (3) لا تحدث تعديلات جوهريّة على الموازنة في سنتها سوى مرة أو مرتين في السنة و هي تتم بطريقة تتسم بقدر من الشفافية وقابلية التوقع.	B
(1) يتم إعداد توقعات للتدفقات النقدية بشأن السنة المالية ويجري تحديث المستجّدات و لكن لا يتم تحديث المستجّدات (أول تحديث المستجّدات إلا جزئيا أو بصورة غير متكررة كثيراً). (2) يتم تزويد الوزارات والإدارات والهيئات بمعلومات موثوقة لشهر أو شهرين مسبقاً. (3) التعديلات الجوهرية على الموازنة في سنتها متكررة و لكن تحدث مع بعض الشفافية.	C
(1) لا يتم تخطيط ورصد التدفقات النقدية أو أن نوعيتهما سيئة جداً. (2) يتم تزويد الوزارات والإدارات والهيئات بمعلومات عن الحدود القصوى للارتباطات لأقل من شهر أو ليس هنالك مؤشر موثوق على الإطلاق على التوفّر الفعلي للموارد المالية من أجل الارتباطات. (3) التعديلات الجوهرية على الموازنة في سنتها متكررة و لا تتم بشفافية.	D

■ المؤشر 17:

البعد المعني	الحد الأدنى من المتطلبات (طريقة التصنيف الترتيبي M2)
(1) نوعية تسجيل و الإبلاغ عن بيانات الديون	درجة التصنيف الترتيبي A : سجلات الديون المحلية و الأجنبية كاملة و يتم تحديث المستجندات و مطابقتها شهرياً و بياناتها تعتبر عالية السلامة يتم كل ربع سنة وضع تقارير شاملة عن الإحصاءات وعملية الإدارة (تغطي مدفوعات خدمة الديون، و رصيد الديون والعمليات). درجة التصنيف الترتيبي B : سجلات الديون المحلية و الأجنبية كاملة و يتم تضمينها المستجندات و مطابقتها كل ربع سنة. بياناتها تعتبر معقولة السلامة، و لكن تظهر مشاكل صغيرة في المطابقة. يتم كل سنة على الأقل وضع تقارير شاملة عن الإحصاءات وعملية الإدارة (تغطي : مدفوعات خدمة الديون، و رصيد الديون و العمليات). درجة التصنيف الترتيبي C : سجلات الديون المحلية و الأجنبية كاملة ويتم تضمينها المستجندات و مطابقتها سنوياً على الأقل و بياناتها معقولة السلامة، و لكن تشاهد بعض الفجوات و مشاكل المطابقة. لا يتم وضع تقارير عن رصيد الديون و مدفوعات خدمة الديون إلا أحياناً أو أن محتواها محدود. درجة التصنيف الترتيبي D : سجلات بيانات الديون غير كاملة و إلى حد كبير غير دقيقة.
(2) مدى توحيد الأرصدة النقدية الحكومية	درجة التصنيف الترتيبي A : يتم يومياً حساب كافة الأرصدة النقدية و توحيدها. درجة التصنيف الترتيبي B : يتم أسبوعياً على الأقل حساب معظم الأرصدة النقدية و توحيدها، و لكن تبقى بعض الأموال من خارج الموازنة غير مشمولة في ذلك الترتيب. درجة التصنيف الترتيبي C : يحدث حساب و توحيد معظم الأرصدة النقدية الحكومية على الأقل شهرياً، و لكن النظام المتبّع لا يسمح بتوحيد الأرصدة المصرفية. درجة التصنيف الترتيبي D : يجري بغير انتظام حساب الأرصدة - إذا جرى - و النظام المتبّع لا يسمح بتوحيد الأرصدة المصرفية.
(3) نظام التعاقد على القروض و إصدار الضمانات	درجة التصنيف الترتيبي A : تعاقدات قروض الحكومة المركزية و إصدار الضمانات بشأنها تتم وفق معايير شفافة و أهداف المالية العامة، و توافق عليها دائماً هيئة حكومية مسؤولة واحدة. درجة التصنيف الترتيبي B : تعاقدات قروض الحكومة المركزية و إصدار الضمانات بشأنها تتم ضمن الحدود، و توافق عليها دائماً هيئة حكومية مسؤولة واحدة. درجة التصنيف الترتيبي C : تعاقدات قروض الحكومة المركزية و إصدار الضمانات بشأنها توافق عليها دائماً هيئة حكومية مسؤولة واحدة، و لكن لا يتم البت فيها وفق إرشادات و معايير واضحة أو حدود قصوى. درجة التصنيف الترتيبي D : تعاقدات قروض الحكومة المركزية و إصدار الضمانات بشأنها توافق عليها هيئات حكومية مختلفة بدون آلية استعراض موحدة.

■ المؤشر 18:

درجة التصنيف الترتيبي	الحد الأدنى من المتطلبات (طريقة التصنيف الترتيبي M1)
A	(1) قاعدة بيانات شؤون الموظفين و كشوف الرواتب مترابطة مباشرة بهدف ضمان اتساق البيانات و المطابقة الشهرية. (2) التغييرات اللازمة لسجلات شؤون الموظفين و كشوف الرواتب و الأجور يتم تضمينها المُستجَدَات شهرياً، و عادة في التوقيت المحكم من أجل مدفوعات الشهر القادم. التعديلات بمفعول رجعي نادرة (عند وجود البيانات الموثوقة، تبين تصحيحات في حد أقصى يبلغ 3 % من مدفوعات الرواتب). (3) صلاحية تغيير السجلات و كشوف الرواتب محصورة و تسفر عن أثر يسهل المراجعة و التدقيق. (4) يوجد نظام قوي من عمليات مراجعة و تدقيق سنوية لكشوف الرواتب و الأجور بهدف تحديد نقاط الضعف و/أو العاملين غير القائمين على رأس عمل.
B	(1) قاعدة بيانات شؤون الموظفين و كشوف الرواتب ليستا مترابطتين مباشرة و لكن كشوف الرواتب و الأجور تعززاها و ثائق تامة بشأن كافة التغييرات التي تتم على سجلات شؤون الموظفين في كل شهر، و تتم مطابقتها مع بيانات كشوف رواتب و أجور الشهر الماضي. (2) يظهر تأخير في حدود ثلاثة أشهر في تضمين المُستجَدَات في سجلات شؤون الموظفين و كشوف الرواتب و الأجور، و لكن هذا لا يؤثر إلا في مقدار ضئيل من التغييرات و يتم أحياناً إجراء تعديلات بمفعول رجعي. (3) صلاحية و أساس التغييرات في سجلات شؤون الموظفين و كشوف الرواتب و الأجور واضحة. (4) تم على الأقل مرة واحدة في السنوات الثلاث الأخيرة إجراء مراجعة و تدقيق (سواء على مراحل أو في عملية واحدة) لكشوف الرواتب تغطي كافة هيئات الحكومة المركزية.
C	(1) قد لا يجري الحفاظ على قاعدة بيانات لشؤون الموظفين تماما و لكن تتم مطابقة كشوف الرواتب و الأجور مع سجلات شؤون الموظفين مرة كل ستة أشهر على الأقل. (2) يحدث تأخير في حدود ثلاثة أشهر في تجهيز التغييرات في سجلات شؤون الموظفين و كشوف الرواتب في ما يتعلق بجانب كبير من التغييرات، مما يؤدي إلى تعديلات في مرّات كثيرة بمفعول رجعي. (3) هنالك ضوابط، و لكنها ليست كافية لضمان السلامة التامة للبيانات. (4) جرت عمليات مراجعة و تدقيق جزئية في غضون الأشهر الثلاثة الأخيرة.
D	(1) سلامة كشوف الرواتب و الأجور يقوّضها كثيراً الافتقار إلى سجلات كاملة و قاعدة بيانات لشؤون الموظفين أو عدم المطابقة بين القوائم الثلاث. (2) تأخير تجهيز التغييرات في كشوف الرواتب و الأجور و قائمة الأسماء غالباً ما يكون أطول بكثير من ثلاثة أشهر و يتطلب تعديلات واسعة بمفعول رجعي. (3) لا توجد ضوابط كافية للتغييرات في السجلات و هذا ما يسهل الخطأ في المدفوعات . (4) لم تُجرى عمليات مراجعة و تدقيق لكشوف الرواتب في الأشهر الثلاثة الأخيرة.

■ المؤشر 19:

البعد المعني	الحد الأدنى من المتطلبات (طريقة التصنيف الترتيبي M2)
(1) استخدام المنافسة المفتوحة على إرساء العقود التي تزيد على الحد النقدي المعلن على الصعيد الوطني بشأن المشتريات الصغيرة	درجة التصنيف الترتيبي A : توجد بيانات دقيقة عن الطريقة المستخدمة في إرساء العقود العامة و هي تبين أن أكثر من 75% من العقود فوق الحد المعلن يتم إرساؤها على أساس المنافسة المفتوحة. درجة التصنيف الترتيبي B : البيانات المتوفرة عن إرساءات العقود العامة تبين أن أكثر من 50% و لكن أقل من 75% من العقود فوق الحد المعلن يتم إرساؤها على أساس المنافسة المفتوحة، و لكن هذه البيانات يمكن أن لا تكون دقيقة. درجة التصنيف الترتيبي C : البيانات المتوفرة تبين أن أقل من 50 % من العقود فوق الحد المعلن يتم إرساؤها على أساس المنافسة المفتوحة، و لكن هذه البيانات يمكن أن لا تكون دقيقة. درجة التصنيف الترتيبي D : توجد بيانات غير كافية لتقييم الطريقة المستخدمة في إرساء العقود العامة أو أن البيانات المتوفرة تشير إلى محدودية استخدام المنافسة المفتوحة.
(2) مدى تبرير استخدام طرق توريدات أقل تنافسية	درجة التصنيف الترتيبي A : عند استخدام طرق أخرى أقل تنافسية تكون مبررة وفقاً لشروط تنظيمية واضحة. درجة التصنيف الترتيبي B : عند استخدام طرق أخرى أقل تنافسية تكون مبررة وفقاً لشروط تنظيمية. درجة التصنيف الترتيبي C : مبررات استخدام طرق أقل تنافسية ضعيفة أو غير موجودة. درجة التصنيف الترتيبي D : الشروط التنظيمية لا تنصب وضوح على أن المنافسة المفتوحة هي الطريقة المفضلة بالنسبة للتوريدات.
(3) وجود واستخدام آلية شكاوى بشأن التوريدات	درجة التصنيف الترتيبي A : هنالك إجراءات (تحددها التشريعات) بشأن رفع و البت في الشكاوى المتعلقة بإجراءات التوريدات في التوقيت المناسب وهي خاضعة لإشراف هيئة خارجية علماً بأن البيانات بشأن البت في الشكاوى يسهل الوصول إليها و مفتوحة للجمهور. درجة التصنيف الترتيبي B : هنالك إجراءات (تحددها التشريعات) بشأن رفع والبت في الشكاوى، و لكن تقتصر إلى القدرة على تحويل البت في الشكاوى إلى هيئة خارجية أعلى. درجة التصنيف الترتيبي C : هنالك إجراءات (تحددها التشريعات) بشأن رفع والبت في الشكاوى، ولكنها سيئة التصميم و لا تعمل بطريقة تتيح البت في الشكاوى في التوقيت المناسب. درجة التصنيف الترتيبي D : ليست هنالك إجراءات محددة لتسهيل رفع و معالجة الشكاوى فيما يتعلق بتنفيذ إجراءات عمليات التوريدات.

■ المؤشر 20 :

الحد الأدنى من المتطلبات (طريقة التصنيف الترتيبي M1)	درجة التصنيف الترتيبي
(1) توجد ضوابط شاملة على ارتباطات الإنفاق و هي تحد بفعالية من الارتباطات بتوفّر المبالغ النقدية فعلاً و مخصصات الموازنة التي تمت الموافقة عليها) حسب التعديل. (2) قواعد وإجراءات الرقابة الداخلية الأخرى ذات صلة و تتضمن مجموعة ضوابط شاملة و عادة فعالة التكاليف، و هي مفهومة على نطاق واسع. (3) التقيد بالقواعد عال جداً و أية إساءة استخدام للإجراءات المبسطة و الطارئة غير جوهرية.	A
(1) توجد ضوابط على ارتباطات الإنفاق وهي تحد بفعالية من الارتباطات بتوفّر المبالغ النقدية فعلاً و مخصصات الموازنة التي تمت الموافقة عليها بالنسبة لمعظم أنواع الإنفاق، مع مجالات استثناءات طفيفة. (2) قواعد و إجراءات الرقابة الداخلية الأخرى تتضمن مجموعة ضوابط شاملة، و هي مفهومة على نطاق واسع، و لكن يمكن أن تكون في بعض المجالات مُفرطة (على سبيل المثال: من خلال ازدواجية الموافقات) و تؤدي إلى عدم الكفاءة في استخدام موظفين و التأخير غير الضروري. (3) التقيد بالقواعد عالٍ إلى حدٍ ما ولكن الإجراءات المبسطة و الطارئة تستخدم أحياناً بدون مبررات كافية.	B
(1) توجد ضوابط على ارتباطات الإنفاق وهي فعالة جزئياً ولكن يمكن أن لا تغطي بشمولية كافة الإنفاق أو يمكن أن يجري أحياناً الإخلال بها. (2) قواعد و إجراءات الرقابة الداخلية الأخرى تتألف من مجموعة أساسية من القواعد بشأن تجهيز و تسجيل المعاملات، و هي مفهومة من جانب المعنيين مباشرة بتطبيقها. وقد تكون بعض القواعد و الإجراءات مفرطة، و لكن يمكن أن تكون الضوابط ناقصة في مجالات طفيفة الأهمية. (3) يتم التقيد بالقواعد في الغالبية العظمى من المعاملات، و لكن استخدام الإجراءات المبسطة/الطارئة في أوضاع غير مبررة مجال قلق هام.	C
(1) أنظمة ضوابط الارتباطات غير موجودة عادة أو أنها يتم خرقها بصورة روتينية. (2) قواعد/إجراءات الرقابة الواضحة و الشاملة غير موجودة في مجالات أخرى هامة. (3) مجموعة القواعد الرئيسية لا يتم التقيد بها بصورة روتينية و على نطاق واسع نتيجة الخرق المباشر للقواعد أو الاستخدام الروتيني غير المبرر لإجراءات مبسطة/طارئة.	D

■ المؤشر 21:

الحد الأدنى من المتطلبات (طريقة التصنيف الترتيبي M1)	درجة التصنيف الترتيبي
(1) الرقابة الداخلية قائمة بعملها بالنسبة لكافة هيئات الحكومة المركزية، و هي تستوفي عموماً المعايير المهنية. و تركز على قضايا الأنظمة (على الأقل 50 % من وقت جهاز موظفيها). (2) تلتزم التقارير بجدول زمني محدد و يتم توزيعها على :الجهة الخاضعة للمراجعة، و وزارة المالية، و المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات. (3) إجراءات أجهزة الإدارة في ضوء نتائج عملية المراجعة فورية و شاملة في هيئات الحكومة المركزية.	A
(1) الرقابة الداخلية قائمة بعملها بالنسبة لغالبية هيئات الحكومة المركزية (حسب قيمة الإيرادات/الإنفاق)، وهي تستوفي إلى حد كبير المعايير المهنية. و تركز على قضايا الأنظمة (على الأقل 50 % من وقت جهاز موظفيها). (2) تصدر التقارير بانتظام بالنسبة لمعظم الهيئات التي تخضع للمراجعة ويتم توزيع التقارير على الجهة الخاضعة للمراجعة، و وزارة المالية، و المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات. (3) يقوم العديد من المديرين (و ليس كافة المديرين) باتخاذ إجراءات فورية و شاملة.	B
(1) هذه الوظيفة قائمة بعملها على الأقل بالنسبة لأكثر هيئات الحكومة المركزية أهمية و تقوم باستعراض بعض الأنظمة (على الأقل 20 % من وقت جهاز موظفيها)، و لكنها قد لا تستوفي المعايير المهنية المتعارف عليها. (2) تصدر التقارير بانتظام بالنسبة لمعظم الهيئات الحكومية التي تخضع للمراجعة، و لكن قد لا يتم رفعها إلى : وزارة المالية، و المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات. (3) يتخذ العديد من المديرين إجراءات إلى حد معقول بشأن القضايا الرئيسية، و لكن غالباً مع تأخير.	C
(1) ليست هنالك مراجعة داخلية تذكر تركز على رصد الأنظمة. (2) التقارير إما أنها غير موجودة أو شديدة عدم الانتظام. (3) يتم عادة تجاهل التوصيات في ضوء عملية المراجعة الداخلية (مع استثناءات لا تستحق الذكر).	D

■ المؤشر 22 :

الحد الأدنى من المتطلبات (طريقة التصنيف الترتيبي M2)	البعد المعني
درجة التصنيف الترتيبي A : مطابقة البنوك لكافة الحسابات المصرفية للحكومة المركزية تتم على الأقل شهرياً على المستويين الإجمالي و التفصيلي، و ذلك في غضون أربعة أسابيع من نهاية الفترة المعنية. درجة التصنيف الترتيبي B : مطابقة البنوك لكافة الحسابات المصرفية التي تديرها الخزينة تتم على الأقل شهرياً، عادة في غضون أربعة أسابيع من نهاية الشهر المعني. درجة التصنيف الترتيبي C : مطابقة البنوك لكافة الحسابات المصرفية التي تديرها الخزينة	(1) انتظامية مطابقات البنوك

تتم على الأقل كل ربع سنة، عادة في غضون ثمانية أسابيع من نهاية ربع السنة المعني. درجة التصنيف الترتيبي D : مطابقة البنوك لكافة الحسابات المصرفية التي تديرها الخزينة تتم بتواتر تزيد مدته عن ربع سنة، أو مع تراكم متأخرات لعدة أشهر.	
درجة التصنيف الترتيبي A : مطابقة و تسوية الحسابات المعلقة و السلف تتم على الأقل كل ربع سنة، في غضون شهر من نهاية الفترة المعنية و مع ترحيل عدد لا يُذكر من الأرصدة. درجة التصنيف الترتيبي B : مطابقة و تسوية الحسابات المعلقة و السلف تتم على الأقل سنوياً، في غضون شهرين من نهاية الفترة المعنية. و مع ترحيل الأرصدة غير المُسددة لبعض الحسابات. درجة التصنيف الترتيبي C : مطابقة و تسوية الحسابات المعلقة و السلف تتم كل سنة بصفة عامة، في غضون شهرين من نهاية السنة المعنية و مع ترحيل عدد كبير من أرصدة الحسابات غير المُسددة. درجة التصنيف الترتيبي D : مطابقة و تسوية الحسابات المعلقة و السلف تتم إما سنوياً مع تأخير لأكثر من شهرين، أو بتواتر أقل.	(2) انتظامية مطابقة وتسديد الحسا باتا المعلقة والسلف

■ المؤشر 23 :

الحد الأدنى من المتطلبات (طريقة التصنيف الترتيبي M1)	درجة التصنيف الترتيبي
(1) تُتيح أنظمة الجمع الروتيني للبيانات أو أنظمة المحاسبة معلومات يمكن التعويل عليها عن كافة أنواع الموارد التي تستلمها المدارس الابتدائية و مستويات الرعاية الصحية الأولية في مختلف مناطق البلد المعني، نقداً و عينياً. و يتم تجميع هذه المعلومات في تقارير على الأقل سنوياً.	A
(1) تُتيح أنظمة الجمع الروتيني للبيانات أو أنظمة المحاسبة معلوماتي مكن التعويل عليها عن كافة أنواع الموارد التي تستلمها المدارس الابتدائية و مستويات الرعاية الصحية الأولية في معظم مناطق البلد المعني، نقداً و عينياً. ويتم تجميع هذه المعلومات في تقارير على الأقل سنوياً؛ أو أظهرت المسوحات الخاصة التي تم إجراؤها في الأشهر الثلاثة الأخيرة مستوى الموارد التي تستلمها المدارس الابتدائية و مستويات الرعاية الصحية الأولية في معظم مناطق البلد المعني نقداً و عينياً (شاملة العينة النموذجية).	B
(1) أظهرت المسوحات الخاصة التي تم إجراؤها في الأشهر الثلاثة الأخيرة مستوى الموارد التي تستلمها المدارس الابتدائية أو مستويات الرعاية الصحية الأولية أو وحدات تقديم الخدمات الأساسية على مستوى المجتمعات المحلية في عدة قطاعات أخرى في جزء كبير من البلد المعني، نقداً و عينياً.	C
(1) لم يتم جمع وتجهيز بيانات شاملة عن الموارد إلى وحدات تقديم الخدمات في أيمن القطاعات الرئيسية في الأشهر الثلاثة الأخيرة.	D

■ المؤشر 24 :

درجة التصنيف الترتيبي	الحد الأدنى من المتطلبات (طريقة التصنيف الترتيبي M1)
A	(1) تصنيف البيانات يسهل المقارنة المباشرة بالموازنة الأصلية. و تشمل المعلومات كافة بنود تقديرات الموازنة. و الإنفاق مُعطى في مرحلتي الارتباط و الدفع. (2) يتم إعداد التقارير بانتظام كل ربع سنة أو بتواتر أكبر و يجري إصدارها في غضون 4 أسابيع من نهاية الفترة المعنية. (3) لا توجد مخاوف جوهرية فيما يتعلق بدقة البيانات.
B	(1) التصنيف يسهل المقارنة بالموازنة و لكن مع بعض الإجمال فقط. الإنفاق مُعطى في مرحلتي الارتباط و الدفع معاً. (2) يتم إعداد تقارير كل ربع سنة، و يجري إصدارها في غضون 6 أسابيع من نهاية ربع السنة المعني. (3) هنالك بعض المخاوف بشأن دقة البيانات، و لكن إصداراتها تبرز عادة في التقارير و لا تعرض للخطر اتساقها/فائدتها بصورة عامة.
C	(1) ليست المقارنة بالموازنة ممكنة إلا بالنسبة للأبواب الإدارية الرئيسية. الإنفاق يظهر إما في مرحلة الارتباط أو في مرحلة الدفع (و ليس الاثنين معاً). (2) يتم إعداد تقارير كل ربع سنة (ربما ما عدا الربع الأول)، و يجري إصدارها في غضون 8 أسابيع من نهاية ربع السنة المعني. (3) هنالك بعض المخاوف بشأن دقة البيانات، و قد لا يتم إبرازها دائماً في التقارير، و لكن هذا لا يقوّض بصورة آبهة الفائدة الأساسية منها.
D	(1) قد لا تكون المقارنة بالموازنة ممكنة في كافة الأبواب الإدارية الرئيسية. (2) التقارير ربع السنوية إما أنه لا يتم إعدادها أو أنها يجري إصدارها مع تأخير لأكثر من 8 أسابيع. (3) البيانات شديدة عدم الدقة و ليست ذات فائدة حقيقية.

■ المؤشر 25 :

درجة التصنيف الترتيبي	الحد الأدنى من المتطلبات (طريقة التصنيف الترتيبي M1)
A	(1) يتم إعداد البيان الحكومي الموحد سنوياً و هو يشمل معلومات تامة عن الإيرادات، و الإنفاق، و الأصول/الخصوم المالية. (2) يتم رفع البيان للمراجعة الخارجية في غضون 6 أشهر من نهاية السنة المالية المعنية. (3) يتم تطبيق المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام أو معايير محلية مماثلة لها.
B	(1) يتم إعداد البيان الحكومي الموحد سنوياً. و هو يشمل - مع بعض الاستثناءات - معلومات تامة عن : الإيرادات، و الإنفاق، و الأصول/الخصوم المالية. (2) يتم رفع البيان للمراجعة الخارجية في غضون 10 أشهر من نهاية السنة المالية المعنية. (3) تم تطبيق المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام أو معايير محلية مماثلة.

الملاحق

C	(1) يتم إعداد البيان الحكومي الموحد سنوياً وقد لا تكون المعلومات دائم أمانة عن الإيرادات، والإنفاق، والأصول / الخصوم المالية، و لكن السهو ليس كبيراً. (2) يتم رفع البيان للمراجعة الخارجية في غضون 15 شهراً من نهاية السنة المالية المعنية. (3) يتم عرض البيانات بشكل متسق على مرّ الزمن مع مقدار من الإفصاح عن المعايير المحاسبية.
D	(1) لا يتم إعداد البيان الحكومي الموحد سنوياً، أو إن البيانات المالية تقتصر إلى المعلومات الضرورية، أو إن السجلات المالية سيئة بدرجة لا تسهل إجراء عملية المراجعة و التدقيق. (2) لو تم إعداد البيانات السنوية، لا يجري عادة رفعها للمراجعة الخارجية في غضون 15 شهراً من نهاية السنة المالية المعنية. (3) لا يتم عرض البيانات بشكل متسق على مرّ الزمن أو لا يتم الإفصاح عن المعايير المحاسبية.

■ المؤشر 26 :

درجة التصنيف الترتيبي	الحد الأدنى من المتطلبات (طريقة التصنيف الترتيبي M1)
A	(1) تتم سنوياً مراجعة لكافة هيئات الحكومة المركزية تغطي الإيرادات، والإنفاق، والأصول/الخصوم، يتم تنفيذ المجموعة التامة من إجراءات المراجعة المالية و بعض جوانب مراجعة الأداء، مع الالتزام بصفة عامة بمعايير المراجعة و التركيز على القضايا الجوهرية و قضايا النظام. (2) يتم رفع تقارير المراجعة إلى الهيئة التشريعية في غضون 4 أشهر من نهاية الفترة المشمولة، و في حالة البيانات المالية من استلام مكتب المراجعة لها. (3) توجد شواهد واضحة على المتابعة الفعلية و المحكمة للتوقيت.
B	(1) تتم سنوياً مراجعة لهيئات حكومية تشكّل على الأقل 75 % من مجموع الإنفاق تغطي على الأقل الإيرادات والنفقات. و يتم تنفيذ مجموعة واسعة من إجراءات المراجعة المالية مع الالتزام بصفة عامة بمعايير المراجعة والتركيز على القضايا الجوهرية و قضايا النظام. (2) يتم رفع تقارير المراجعة إلى الهيئة التشريعية في غضون 8 أشهر من نهاية الفترة المشمولة، وفي حالة البيانات المالية من استلام مكتب المراجعة لها. (3) يتم القيام برد رسمي في الوقت اللازم، و لكن لا توجد شواهد تُذكر على المتابعة المنهجية.
C	(1) تتم سنوياً مراجعة لهيئات حكومية تشكّل على الأقل 50% من مجموع الإنفاق، و تتألف عمليات المراجعة إلى حد كبير من اختبارات على مستوى المعاملات، ولكن التقارير تحدد القضايا الجوهرية، و قد يتم الإفصاح عن معايير المراجعة إلى مدى محدود فقط. (2) يتم رفع تقارير المراجعة إلى الهيئة التشريعية في غضون 12 شهراً من نهاية الفترة المشمولة (بالنسبة لمراجعة البيانات المالية من استلام المراجعين لها). (3) يتم القيام برد رسمي و لو أنه متأخر أو ليس دقيقاً جداً، و لكن لا توجد شواهد تُذكر على المتابعة المنهجية.
D	(1) تتم سنوياً مراجعة لهيئات حكومية تشكّل أقل من 50 % من مجموع الإنفاق أو أن

عمليات المراجعة أعلى تغطية و لكنها لا تُبرز القضايا الجوهرية. (2) يتم رفع تقارير المراجعة إلى الهيئة التشريعية بعد أكثر من 12 شهراً من نهاية الفترة المشمولة (بالنسبة لمراجعة البيانات المالية من استلام المراجعين لها). (3) لا توجد شواهد تُذكر على الرد أو المتابعة.	
--	--

■ المؤشر 27 :

درجة التصنيف الترتيبي	الحد الأدنى من المتطلبات (طريقة التصنيف الترتيبي M1)
A	(1) يغطي الاستعراض الذي تقوم به الهيئة التشريعية سياسات المالية العامة، و إطار المالية العامة المتوسط الأمد، و الأولويات المتوسطة الأمد مع تفاصيل الإنفاق والإيرادات. (2) إجراءات قيام الهيئة التشريعية باستعراض الموازنة راسخة بقوة و محترمة وهي تشمل ترتيبات مؤسسية داخلية كجان الاستعراض المتخصصة و إجراءات التفاوض. (3) يُتاح للهيئة التشريعية على الأقل شهرا لاستعراض الموازنة المقترحة . (4) هنالك قواعد واضحة بشأن قيام السلطة التنفيذية بتعديل الموازنة في سنتها، مع حدود صارمة على مدى وطبيعة التعديلات و هي محترمة على الدوام.
B	(1) يغطي الاستعراض الذي تقوم به الهيئة التشريعية سياسات المالية العامة، و إجماليات السنة القادمة، مع التقديرات التفصيلية للإنفاق والإيرادات. (2) هنالك إجراءات بسيطة بشأن قيام الهيئة التشريعية باستعراض الموازنة و هي إجراءات محترمة (3) يُتاح للهيئة التشريعية على الأقل شهر واحد لاستعراض الموازنة المقترحة. (4) هنالك قواعد واضحة بشأن قيام السلطة التنفيذية بتعديل الموازنة في سنتها، و هي محترمة عادة، و لكنها تسمح بإعادة توزيع إدارية واسعة.
C	(1) يغطي الاستعراض الذي تقوم به الهيئة التشريعية تفاصيل الإنفاق و الإيرادات، و لكن فقط في المرحلة التي تكون فيها المقترحات التفصيلية في صيغتها النهائية. (2) هنالك بعضا لإجراءات بشأن قيام الهيئة التشريعية باستعراض الموازنة، ولكنها ليست شاملة وهي محترمة جزئياً. (3) يُتاح للهيئة التشريعية على الأقل شهر واحد لاستعراض الموازنة المقترحة. (4) هنالك قواعد واضحة ولكن قد لا تكون محترمة على الدوام أو أنها قد تسمح بإعادة توزيع إدارية واسعة و بتوسيع مجموع الإنفاق.
D	(1) لا يوجد استعراض تقوم به الهيئة التشريعية أو أنه محدود جداً، أو لا توجد هيئة تشريعية قائمة بوظيفتها. (2) الإجراءات بشأن قيام الهيئة التشريعية باستعراض الموازنة إما غير موجودة أو ليست محترمة. (3) من الواضح أن المدة المتاحة للهيئة التشريعية لا تقوم باستعراض الموازنة غير كافية لمناقشة مفيدة (أقل من شهر واحد بكثير). (4) قد تكون هنالك قواعد بشأن تعديل الموازنة في سنتها و لكنها قد تكون بدائية جداً و غير

واضحة أو أنها لا يتم احترامها.

■ المؤشر 28 :

الحد الأدنى من المتطلبات (طريقة التصنيف الترتيبي M1)	درجة التصنيف الترتيبي
(1) تُتجز الهيئة التشريعية تمحيص تقارير المراجعة المالية في غضون 3 أشهر من استلام تلك التقارير. (2) تُجرى على الدوام جلسات استماع متعمقة بشأن النتائج الرئيسية بحضور مسؤولين من كافة أو معظم الهيئات التي تتم مراجعة حساباتها التي رأي المراجعين بحساباتها يشمل تحفظات أو سلبية. (3) تُصدر الهيئة التشريعية عادة توصيات بإجراءات ينبغي على السلطة التنفيذية اتخاذها، وتوجد شواهد على أنه يتم عادة اتخاذها.	A
(1) تُتجز الهيئة التشريعية تمحيص تقارير المراجعة المالية في غضون 6 أشهر من استلام تلك التقارير. (2) تُجرى روتينياً جلسات استماع متعمقة بشأن النتائج الرئيسية بحضور مسؤولين من الهيئات التي تتم مراجعة حساباتها، ولكن قد لا تشمل سوى بعض الجهات، التي رأي المراجعين بحساباتها يشمل تحفظات أو سلبية. (3) تتم التوصية بإجراءات للسلطة التنفيذية اتخاذها ويجري اتخاذ بعضها حسب الشواهد القائمة.	B
(1) تُتجز الهيئة التشريعية تمحيص تقارير المراجعة المالية في غضون 12 شهراً من استلام تلك التقارير. (2) تُجرى أحياناً جلسات استماع متعمقة بشأن النتائج الرئيسية، وهي لا تشمل سوى بعض الهيئات التي تتم مراجعة حساباتها أو قد لا تشمل سوى مسؤولين من وزارة المالية. (3) تتم التوصية باتخاذ إجراءات، و لكن نادراً ما تقوم السلطة التنفيذية باتخاذها.	C
(1) لا تُقدم الهيئة التشريعية تمحيص تقارير المراجعة المالية في أوانها تستغرق ما يزيد على 3 شهراً لإنجازه. (2) لا تُجري الهيئة التشريعية جلسات استماع متعمقة بهذا الشأن. (3) لا تقوم الهيئة التشريعية بالتوصية باتخاذ إجراءات.	D

الملحق رقم (05) : تعليمية وزارية بخصوص إعداد الميزانية الأولية



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية

اللامس العام

تعليمية رقم 11 المؤرخة في 11 نوفمبر 2018
تحدد كيفيات إعداد و تمويل الميزانية الأولية للبلديات
بعنوان السنة المالية 2019

إلى السيدات و السادة الولاة:

بالاتصال مع السيدات و السادة:

- الولاة المنتدبين

- رؤساء الدوائر

- رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

تهدف هذه التعليمية إلى تحديد كيفيات تحضير و تمويل الميزانيات الأولية بعنوان السنة المالية 2019، ضمانا لاستمرارية سير المرفق العام على مستوى البلديات رغم تباين قدراتها المالية .

ادت الصعوبات المالية التي عرفت بعض البلديات خلال السنتين الأخيرتين جراء انخفاض حجم الإيرادات وزيادة حجم النفقات إلى بروز ميزانيات عاجزة تمت موازنتها عن طريق اعانات استثنائية ، ولتحقيق التوازن الميزانياتي خلال هذه السنة وضمن السير الحسن للمرفق العام يجب مراعاة التدابير المذكورة ادناه .

1-التوازن الميزانياتي

من أجل تحقيق التوازن المالي، خاصة بالنسبة للبلديات التي تعاني نقصا في مواردها المالية، يجب احترام القواعد

التالية :

الملحق رقم (06): جدول يتعلق بنقص القيمة الجبائية بلدية بغلية 2016-2017

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

جدول يتعلق بنقص القيمة لتقديرات الإيرادات الجبائية

قرار 24 فبراير 1995
السنة المالية 2016

ولاية بومرداس

دائرة بغلية

بلدية بغلية

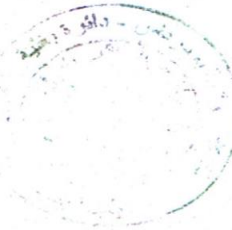
خزينة ما بين البلديات لبغلية

الملاحظات	زيادة القيمة الملحوظة (3-2)	نقص القيمة لدفعها من طرف صندوق الضمان (3-4)	مبلغ التقديرات الممنوحة (90% من مبلغ الصود (2) (4)	مبلغ التحصيلات (3)	مبلغ التقديرات الميزانية (2)	المواد (1)
		1 456 316,43	5 305 471,83	3 849 155,40	5 894 968,70	ضرائب غير مباشرة
	-	1 456 316,43	5 305 471,83	3 849 155,40	5 894 968,70	الرسم على القيمة المضافة
	-	-	-	0,00	0,00	رسم الذبح
-	2 696 294,30	3 309 261,84	25 882 711,75	25 269 744,21	28 758 568,61	ضرائب مباشرة
	-	2 896 089,15	20 204 283,60	17 308 194,45	22 449 204,00	الرسم على النشاط المهني
	-	306 367,54	1 244 106,54	937 739,00	1 382 340,60	الرسم العقاري
	131 014,00	-	-	131 014,00	0,00	رسم التطهير
	2 565 280,30	-	3 659 561,96	6 224 842,26	4 066 179,95	الضريبة الجزافية الوحيدة (IFU)
	-	106 805,15	774 759,65	667 954,50	860 844,06	الضريبة على الدخل الاجمالي (IRG)
-	2 696 294,30	4 765 578,27	31 188 183,58	29 118 899,61	34 653 537,31	المجموع العام (75 + 76)

حدد نقص القيمة الملحوظ ب أربعة ملايين وسبعة مائة وخمسة وستون ألف وخمسة مائة وثمانية وسبعون دينار و 27 سنتيم بحيث يطلب رئيس المجلس الشعبي البلدي الدفع طرف صندوق الضمان

رئيس المجلس الشعبي البلدي

رئيس المجلس الشعبي البلدي
امضاء: ك. ك. ك.
مدير



امين الخزينة ما بين البلديات

امين خزينة
امضاء: ك. ك. ك.
مدير

الملاحق

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

بومرداس
بغليقة
بغليقة

جدول يتعلق بنقص القيمة لتقديرات الإيرادات الجبلية (قرار 14 فيفري 1995) المسنة المالية 2017

الملاحظات	زيادة القيمة الملحوظة (3-) (2)	نقص القيمة للقيمة من طرف صندوق الضمان (4-3)	مبلغ التقديرات الممنوحة (90 % من مبلغ العمود 2) (4)	مبلغ التحصيلات (3)	مبلغ تكديرات الميزانية (2)	للمواد (1)
0,00	0,00	1 240 539,74	3 548 064,24	2 307 524,50	3 942 293,60	غير مباشرة
		1 240 539,74	3 548 064,24	2 307 524,50	3 942 293,60	الى القيمة المضاعفة
						مباشرة
0,00	0,00	601 106,10	22 283 117,69	24 778 894,93	24 759 019,60	مباشرة
	0,00		15 407 741,16	15 936 252,55	17 119 712,40	الى النشاط المهني
		601 106,10	1 106 576,10	505 470,00	1 229 529,00	مقاري
						لغير
	0,00		726 149,39	891 672,50	806 832,60	الجزائرية الوحيدة (IFU)
	0,00		5 042 651,04	7 445 499,88	5 602 945,60	على الدخل الإجمالي (IRG)
0,00	0,00	1 255 237,50	25 831 181,93	27 086 419,43	28 701 313,20	العام (75+76)

حدد مبلغ ناقص للقيمة الملحوظ بـ: مليون و مائتين و خمسة و خمسين ألف و مائتين و مائة و ثلاثين دينار و 50 سنتيم
بحيث يتطلب رئيس المجلس الشعبي البلدي الدفع من طرف صندوق الضمان.

مباشرة أمين الخزينة مابين البلديات

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
ولاية بومرداس
المجلس الشعبي البلدي



المجلس الشعبي البلدي

الملحق رقم (07): سند تفصيلي للإيرادات

REPUBLIQUE ALGERIENNE
DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

Série H, Modèle n° 24 (2012)

TRESORERIE PRINCIPALE (1)
TRESORERIE DE WILAYA (1)

ADMINISTRATION DES IMPOTS

SERVICE DU RECOUVREMENT

d. e. Boummedjes

Exercice 2018

Recette d. e. Bay-Bahia

7.402.589,62

BORDEREAU DETAILLE DES RECETTES

(2) Compte n° 520.034 Ligne PIC

Transfert de Recettes part des cme
PIC Trésorerie Communal de Bay-Bahia

Le Receveur des Impôts, soussigné certifie que la somme de Sept Millions

quatre cent dix mille cinq cent
quatre vingt neuf dinars et 62 centimes
mensuelle de mois d.e. Décembre pour l'objet ci-dessus.

A Bay-Bahia le 31/12/2018

(1) Rayer la mention inutile.

(2) Numéro et intitulé du compte (voir détail au verso)



الملحق رقم (08): وضعية الخزينة

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

MINISTRE DES FINANCES
DIRECTION REGIONALE DE TRESOR
TRESORERIE INTER-COMMUNALE
DE

Commune de :

Situation de la Trésorerie
Arrêté au

Désignation	Solde au 31/12/2017	Recette année 2018	Total	Dépenses	Solde
FONCTIONNEMENT					
ÉQUIPEMENT					
FONDS SPÉCIAUX					
S.H.B					
AVANCES Dépenses de justice	moins.		1 000	600	400
TOTAUX					

le trésorier inter-communal

الملحق رقم (09): التنقيط اعتمادا على طريقة التصنيف الترتيبي M2

الدرجة الشاملة M2				الدرجة الشاملة M2			
درجات تصنيف كل من الأبعاد				درجات تصنيف كل من الأبعاد			
مؤشرات ثنائية الأبعاد				مؤشرات رباعية الأبعاد			
D	D		D	D	D	D	D
D	C		D+	D	D	D	C
D	B		C	D	D	D	B
D	A		C+	D	D	D	A
C	C		C	D	D	C	C
C	B		C+	D	D	C	B
C	A		B	D	D	C	A
B	B		B	D	D	B	B
B	A		B+	D	D	B	A
A	A		A	D	D	A	A
مؤشرات ثلاثية الأبعاد				D	C	C	C
D	D	D	D	D	C	C	B
D	D	C	D+	D	C	C	A
D	D	B	D+	D	C	B	B
D	D	A	C	D	C	B	A
D	C	C	D+	D	C	A	A
D	C	B	C	D	B	B	B
D	C	A	C+	D	B	B	A
D	B	B	C+	D	B	A	A
D	B	A	B	D	A	A	A
D	A	A	B	C	C	C	C
C	C	C	C	C	C	C	B
C	C	B	C+	C	C	C	A
C	C	A	B	C	C	B	B
C	B	B	B	C	C	B	A
C	A	A	B	C	C	A	A
C	A	A	B+	C	B	B	B
B	B	B	B	C	B	B	A
B	B	A	B+	C	B	A	A
B	A	A	A	C	A	A	A
A	A	A	A	B	B	B	B
				B	B	B	A
				B	B	A	A
				B	A	A	A
				A	A	A	A

ملحق رقم (10) : إرشادات محددة تخص كل مؤشر

المؤشرات	A. نواتج إدارة الشؤون المالية العامة: مصداقية الموازنة
PI-1	إجمالي الانفاق الحقيقي مقارنة بالميزانية الأصلية المصادق عليها يجسد هذا المؤشر قياس المجموع الفعلي للانفاق مقارنة بمجموع الانفاق المحدد أصلا في الميزانية ، ويستبعد فئتين من فئات الانفاق لا تسيطر عليها السلطة الحاكمة وهما : 1- مدفوعات خدمة الديون والتي لا يمكن من تعديلها أثناء السنة المعنية بينما قد تتغير نتيجة تقلبات أسعار الفائدة وأسعار الصرف. 2- الانفاق على المشروعات الذي تموله الجهات المانحة ، حيث أن إدارة شؤونها ورفع التقارير عنه يكونان خاضعين إلى حد كبير لسيطرة الجهات المانحة.
PI-2	تشكيلة إجمالي الإنفاق مقارنة بإنفاق الميزانية الأولية المصادق عليها حيث يدرس ما إذا كانت تشكيلة الانفاق تختلف كثيرا عن الميزانية الأصلية ، ويتطلب هذا المؤشر تقييما عمليا لنواتج الانفاق مقارنة بالميزانية الأصلية ؛ ويفضل الأساس الإداري من أجل عملية التقييم ويعتبر الأساس الوظيفي بديلا مقبولا. إذا كان الأساس إداري يتم حساب التباين بالنسبة للأبواب الرئيسية في الميزانية المصادق عليها، أما إذا كان حسب الوظائف يجب أن يستند إلى الوظائف العشرين الرئيسية في إحصاءات المالية العامة SFP. ويقاس المؤشر مدى مساهمة إعادة التوزيع فيما بين بنود الميزانية في تباين تشكيلة الانفاق، فيما يتخطى التباين الناتج عن التغيرات في المستوى العام للانفاق، وتتطلب عملية التقييم حساب مجموع تباين تشكيلة الانفاق ومقارنته بالانحراف العام في الانفاق الأولي بالنسبة للثلاث سنوات الأخيرة، حيث يتم حساب التباين كانحراف معياري مرجح بين الانفاق الفعلي والانفاق المبين في الميزانية، ويحسب كنسبة من الانفاق المبين في الميزانية باستخدام القيمة المطلقة للانحراف .
PI-3	اجمالي الإيرادات الحقيقية مقارنة بالميزانية الأصلية المصادق عليها تعتبر دقة توقعات الإيرادات المحلية من بين العوامل الأساسية في تحديد أداء الميزانية ، وتتيح مقارنة الإيرادات المدرجة في الميزانية بالإيرادات الفعلية مؤشرا عاما على نوعية توقعات الإيرادات ، ويجب استخدام المعلومات من التقارير الصادرة عن تنفيذ الموازنة أو الحسابات الختامية قدر توفر تلك المعلومات .
PI-4	أصل ورصد متأخرات مدفوعات الانفاق تعتبر متأخرات مدفوعات الانفاق ،التزامات انفاق تأخر دفعها للمعنيين ، وهي تعتبر شكلا من التمويل غير المتسم بالشفافية ، ويمكن أن يشير مستوى المتأخرات المرتفع إلى عدد من المشاكل كعدم كفاية كل من ضوابط الارتباطات ، وتقنين المبالغ النقدية ، المهم يجب تقييم مدى وجود وتام البيانات عن المتأخرات ،التي بدونها لا يمكن اجراء التقييم أو التوصل إلى تقديرات.
	B. القضايا المشتركة الرئيسية: الشمولية والشفافية
PI-5	تصنيف الميزانية إن نظام التصنيف القوي من شأنه أن يسهل تتبع عملية الانفاق وفقا للتقسيم المتبع أكان إداريا، اقتصاديا أو وظيفيا؛ وحتى التقسيم حسب البرامج إن وجد، وأي كان التصنيف يجب تطبيق ممارسات التصنيف الدولي

	المعياري، ويكون التصنيف متضمناً في الرسم البياني للحسابات من أجل التأكد من إمكانية الإبلاغ عن كافة المعاملات . وتصنف الأمم المتحدة الميزانية في عشر وظائف رئيسية على أعلى مستوى ؛ وتسعة وستون وظيفة على المستوى الثاني (الوظائف الفرعية) حسب احصاءات المالية العامة
PI-6	شمولية المعلومات التي تتضمنها وثائق الميزانية وثائق الميزانية السنوية عند عرضها للمصادقة عليها يجب ان تعطي صورة كاملة عن توقعات الهيئة المعنية بشأن المالية العامة والمقترحات المتعلقة بالميزانية ، ونواتج ميزانية السنة السابقة وكل المعلومات التفصيلية الخاصة بالاييرادات والنفقات.
PI-7	أهمية العمليات غير المبلغ عنها من الادارة المركزية إن تقديرات الميزانية السنوية و كل البيانات الخاصة بالمالية الختامية في نهاية السنة المالية، والتقارير عن تنفيذ الميزانية، وتقارير أخرى عن المالية العامة ، لابد من اعلانها للجمهور العام أكانت أنشطة تدخل ضمن الميزانية أو خارجها؛ وهذا بهدف إعطاء صورة كاملة عن إيرادات الادارة المركزية والانفاق الحكومي و التحويل الحكومي
PI-8	شفافية العلاقات المالية فيما بين الهيئات الحكومية يقيس هذا المؤشر العلاقة والشفافية بين أجهزة الادارة الحكومية المركزية (أو أجهزة الادارة المحلية)؛ ومسؤوليات الانفاق، وترتيبات تقاسم الايرادات ، ويستوجب ذلك وجود معايير واضحة ومنها الصيغ من أجل توزيع المنح فيما بين أجهزة الادارة المحلية (أي التخصيص الأفقي للموارد التحويلية) ،هذا من شأنه أن يضمن شفافية المخصصات وقابلية توقع الموارد المالية على المدى المتوسط للتمكن من وضع خطط للميزانيات. إن اعداد الميزانية يتوقف على الحصول على معلومات موثوقة من المخصصات السنوية من الحكومة المركزية ومن الأفضل أن ترسل قبل البدء فيها بمدة معقولة؛ ولكي تكون التغطية مفيدة ينبغي أن تكون التقارير الموحدة لمعلومات المالية العامة ذات نوعية .
PI-9	الرقابة على مجمل مخاطر المالية العامة من جهات القطاع العام الأخرى ينجر عن عدم مراقبة جهات القطاع العام الأخرى متمثلة في الإدارة المحلية، والهيئات الحكومية المستقلة ومؤسسات الأعمال العمومية شاملة البنوك العمومية، مخاطر عن المالية العامة تظهر على شكل العجز عن سداد الديون ، ومتأخرات مدفوعات الانفاق؛ لذلك على الحكومة المركزية أن تستلم بيانات مالية كل ثلاثة أشهر وبيانات مراجعة في نهاية السنة المعنية بالمراقبة.
PI-10	وصول الجمهور للمعلومات الخاصة بالمالية العامة تتوقف الشفافية على ما إذا كان من السهل بالنسبة للجمهور العام أو على الأقل المجموعات ذات الاهتمام الحصول على المعلومات عن خطط وأداء الحكومة فيما يتعلق بالمالية العامة . ينبغي أن تعلق شروح التقييم على نوعية المعلومات المتاحة والوسائل المستخدمة لتسهيل قدرة الجمهور على الحصول على المعلومات.
	C. دورة الميزانية
	C(i) وضع الموازنة استناداً إلى السياسات

PI-11	النظامية والمشاركة في عملية وضع الميزانية تشارك مختلف الوزارات والإدارات والهيئات الأخرى في وضع الميزانية السنوية؛ وتقوم وزارة المالية بتجسيدها آخذة بعين الاعتبار سياسات الاقتصاد الكلي، وسياسات المالية العامة، والسياسات القطاعية، وتكون مشاركة جميع الأطراف منظمة ومحكمة التوقيت؛ وذلك وفقاً لجدول زمني محدد مسبقاً لمواعيد وضع الميزانية . إن كل تأخر في الموافقة على الميزانية يؤدي إلى اختلال الانفاق، لذا يجب تحديد الحدود القصوى للمخصصات أو الموافقة على مقترح سابق بخصوص مجموع المخصصات.
PI-12	منظور متعدد السنوات في التخطيط المالي وسياسات الانفاق، ووضع الميزانية تلجأ الكثير من البلدان إلى اتخاذ قرارات بخصوص سياسات الانفاق لعدة سنوات؛ إلا أنه تحتاج إلى التصويب مع توفر الموارد في آجال متوسطة؛ لذا فتغيير السياسات يعتمد على التوقعات متعددة السنوات بشأن كل من الإيرادات، ومجموع الانفاق على المدى المتوسط بشأن الانفاق الإلزامي والتمويل المحتمل لعجز الميزانية (والتطرق إلى ما إذا كان في مقدور الدولة تحمل الديون أكانت داخلية أو خارجية). نجد أن معظم البلدان التي اعتمدت على وضع ميزانيات لبرامج سنوية متعددة؛ تظهر أداء جيد في معظم جوانب هذا المؤشر .
	(ii)قابلية التوقع والرقابة في تنفيذ الموازنة
PI-13	شفافية واجبات والتزامات دافعي الضرائب تخضع فعالية تقديرات الالتزامات الضريبية إلى بيئة الضوابط الشاملة القائمة في نظام إدارة الإيرادات؛ ولكنها تعتمد كثيراً على تعاون دافعي الضرائب أكانوا أفراداً أو مؤسسات في القطاع الخاص، لذلك لابد أن تكون السياسات الضريبية ذات شفافية والواجبات الضريبية واضحة، كوضوح التشريعات والاجراءات الإدارية والقدرة على الحصول على المعلومة، والقدرة على تنفيذ القواعد الإدارية المتعلقة بالواجبات الضريبية، وتعتبرتوعية دافعي الضرائب أمراً مهماً لتقديدهم باجراءات التسجيل، التصريح، الدفع، ويحتاج دافعوا الضرائب إلى سهولة الوصول إلى المعلومات السهلة الاستعمال، شاملة وحديثة بخصوص القوانين واللوائح التنظيمية والاجراءات، كما لهم الحق في الطعن على قرارات وتقديرات المصالح الجبائية ووجود آلية فعالة من آليات الشكاوي/الاستئناف يضمن لهم معاملة منصفة.
PI-14	فعالية اجراءات تسجيل دافعي الضرائب وفرض الضرائب لضمان تقديرات ضريبية صحيحة، لا بد من احصاء المكلفين بالضريبة والتقديرات الصحيحة للالتزامات الضريبية بالنسبة لهم، ويستلزم ذلك آليات ضبط تسمح بالحصول على قاعدة بيانات خاصة بهم مستندة إلى رقم تعريف فريد لكل منهم، والذي يكون أكثر فعالية عند اقترانه بأنظمة تسجيل حكومية أخرى تتضمن كل المعلومات الخاصة بالنتيجة الخاضعة للضريبة، لأن جمع وتحليل المعلومات عن عدم التقيد ومخاطر أخرى ضروريان من اجل تركيز توجيه أنشطة وموارد المراجعة الضريبية إلى قطاعات محددة، وإلى أنواع من المكلفين بالضريبة والذين يشكلون أعلى المخاطر على تراجع الحصيلة وبالتالي الإيرادات.
PI-15	فعالية التحصيل الضريبي يعتبر تراكم متأخرات الضرائب من بين العوامل التي تعيق احصاء الإيرادات، ومستوى متأخرات الضرائب بحد ذاته ليس له صلة بفعالية نظام جباية الضرائب؛ لأن الحملة الكبيرة من حملات فرض الضرائب قد تؤدي إلى زيادة كبيرة في متأخرات الضرائب. ولضمان إتاحة الإيرادات يجب أن يكون التحويل فوري للحصيلة الضريبية للخزينة، ويستلزم هذا وجود نظام

	يلزم المكلفين بالضريبة بالدفع مباشرة إلى حسابات تسيطر عليها الخزينة (البنك المركزي لمعظم البلدان)، من خلال تحويلات متكررة وتامة من تلك الحسابات إلى الحسابات التي تسيطر عليها الخزينة، يجب الإبلاغ عن كافة الضرائب المفروضة والمتأخرات والتحويلات والمقبوضات إلى الخزينة ابلاغاً منتظماً كما يجب مطابقتها للتأكد من فعالية النظام الجبائي في رصد ومتابعة المتأخرات الضريبية وتقليل الإيرادات العائمة.
PI-16	قابلية توقع الإيرادات لارتباطات الانفاق يهتم هذا المؤشر بتقييم مدى إتاحة وزارة المالية لمعلومات موثوقة عن مدى توفر الموارد المالية للوزارات والإدارات المعنية بالانفاق (تلك المعنية في PI_11)، وتتجم قابلية توقع توفر الموارد المالية عن فعالية وزارة المالية في وضع خطط التدفقات النقدية الداخلة ورصدها وإدارتها، اعتماداً على توقعات منتظمة وموثوقة عن التدفقات النقدية الخارجة غير النموذجية (كتنظيم الانتخابات واستثمارات رأسمالية منفصلة).
PI-17	تسجيل وإدارة الأرصدة النقدية والديون والضمانات إن سوء إدارة الديون والضمانات يمكن أن يؤدي إلى ارتفاع تكاليف مدفوعات خدماتها ويمكن أن يخلق مخاطر مالية كبيرة، لذا استوجب المحافظة على نظام للديون ورفع التقارير المنتظمة لضمان سلامة البيانات والذي ينجر عنه دقة وضع ميزانية مدفوعات خدمة الديون، وتسديد تلك المدفوعات في مواعيدها وحسن تخطيط تجديد الديون. ولتقادي التكاليف غير الضرورية للاقتراضات وفوائدها، لابد من تحديد وتوحيد الأرصدة النقدية في كافة الحسابات المصرفية الحكومية، اعتماداً على ترتيبات ودفع الكترونية محكمة التوقيت مع الجهات المصرفية التي تمسك الحسابات الحكومية. ومن الأهمية تسجيل والابلاغ عن الضمانات التي تصدرها الحكومة، وموافقة هيئة حكومية واحدة على تلك الضمانات (وزارة المالية لمعظم البلدان) بموجب معايير كافية وشفافة.
PI-18	فعالية ضوابط كشف الرواتب والأجور تعتبر فاتورة الأجور عادة من بين أكبر بنود الانفاق الحكومي؛ وهي عرضة لضعف الضوابط والفساد، لذا هذا المؤشر يهتم بكشف أجور ورواتب موظفي الخدمة العمومية فقط، أما أجور العاملين غير الدائمين والعلاوات الاستثنائية التي لا تشكل جزءاً من نظام الرواتب بل تؤخذ عند تقييم الضوابط الداخلية العامة (PI_20)؛ ويجب تقييم كافة كشف الرواتب الهامة باعتبارها أساس التصنيف الترتيبي لهذا المؤشر.
PI-19	المنافسة، الاستعمال الأمثل للموارد ومراقبة ضوابط الصفقات العمومية يركز هذا المؤشر على نوعية وشفافية الإطار المنظم للصفقات العمومية من حيث ترسيخ استخدام المنافسة المفتوحة والعادلة، فكتيراً ما يرتبط الانفاق العام بالمشتريات العامة ونظام الصفقات العمومية يضمن استخدام الأموال بفعالية وكفاءة. إن إرساء العقود في ظل المنافسة المفتوحة تتيح تحقيق الكفاءة في الحصول على المستلزمات والقيمة مقابل المال؛ ومن المهم مشاركة أصحاب المصلحة المباشرة في إطار نظام الرقابة وذلك بإقامة إجراءات واضحة وفق اللوائح التنظيمية التي تسهل رفع شكاوي القطاع الخاص وحلها في التوقيت اللازم وهذا بإتاحة الوصول إلى الإجراءات والمعلومات الخاصة برفع الشكاوي.
PI-20	فعالية الضوابط الداخلية بالنسبة للانفاق من غير الرواتب والأجور يكون نظام الرقابة الداخلية فعالاً عندما: 1- يكون ذا صلة (أي مستند إلى تقييم المخاطر والضوابط اللازمة لإدارتها)؛

2- يتضمن مجموعة من الضوابط الشاملة؛ 3- يكون فهمه والتقييد به واسع النطاق؛ 4- لا يتم الابتعاد عنه إلا لأسباب طارئة حقيقية. ويكون الدليل على فعالية هذا النظام هو ضمان رقابة داخلية للمراقبين الماليين الحكوميين وعمليات المراجعة الداخلية والخارجية المنتظمة، أو ممسوحات استقصائية أخرى تقوم بها أجهزة الإدارة المعنية. تقتصر تغطية هذا المؤشر على ضوابط ارتباطات الانفاق الخاصة بالمدفوعات مقابل السلع والخدمات، وأجور العمال غير الدائمين، وعلاوات الموظفين الاستثنائية، فهذه الضوابط جد مهمة في ضمان بقاء التزامات الدفع الحكومية ضمن حدود توفر الأموال النقدية؛ مما يؤدي إلى تفادي خلق متأخرات الدفع.	
فعالية المراجعة الداخلية للحسابات إن تحقيق الفعالية للمراجعة الداخلية يستوجب توفير معلومات تقييمية، ويجب أن تستوفي تلك الوظيفة المعايير القياسية الدولية للمراجعين الداخليين من حيث: 1- الهيكلة الملائمة فيما يتعلق بالاستقلالية المهنية 2- الاتساع الكافي بالنسبة لكل من التفويض، القدرة على الحصول على المعلومات و سلطة الإبلاغ 3- استخدام طرق المراجعة والتدقيق المهنية، شاملة أساليب تقييم المخاطر. نجد أنه في معظم البلدان تقتصر وظيفة المراجعة الداخلية على المراجعة المسبقة للمعاملات، ولكي تكون هذه الوظيفة فعالة لا بد أن تركز على المخاطر العالية، استخدام تقارير المراجعة واتخاذ جهاز الإدارة المعني الاجراءات اللازمة من خلال النتائج المتوصل إليها، فعدم اتخاذ اجراءات سيقلل من فعالية هذا النظام.	PI-21
C(iii) المحاسبة، والتسجيل، والإبلاغ	
انتظام وإحكام توقيت مطابقة الحسابات إن عملية الفحص والتحقق المستمرين هي جانب مهم من الرقابة الداخلية، وهذا بتوفير معلومات وتقارير لجهاز الإدارة العلي. وتعتبر عملية المطابقة المتكررة والمحكمة التوقيت بالنسبة للبيانات من مصادر مختلفة ضرورية من أجل امكانية الاعتماد عليها ونميز نوعين من المطابقة: - مطابقة بيانات الحسابات: الموجودة في السجلات الحكومية، مع بيانات البنك الذي يحتفظ بالحسابات الحكومية كابنك المركزي، وتوضيح وتبرير الفروقات إن وجدت. - تسديد ومطابقة الحسابات المؤقتة والسلف (مدفوعات نقدية تم القيام بها ولم تسجل).	PI-22
توفر المعلومات عن الموارد التي تستلمها وحدات تقديم الخدمات قد لا تكون إتاحة الموارد الموجهة لوحدات تقديم الخدمات (كالمدارس والمستوصفات) صريحة في وثائق الميزانية، فكثيرا ما تكون آخر مخصصات الموارد، لذلك نجد هذه الوحدات تعاني نقص الموارد، بحيث غالبا ما توجه الموارد لأغراض أخرى (أغراض إدارية)، لذا يظهر تأخير كبير في تحويلات الموارد إليها، لذلك يسمح تتبع تلك المعلومات من معرفة ما إذا كانت أنظمة إدارة المالية العامة تساند بفعالية تقديم الخدمات ميدانيا، فعادة ما تكون هذه المعلومات غير كاملة لا يمكن الاعتماد عليها ، أو تكون هناك أنظمة تجميع روتيني للبيانات وليس نظاما محاسبيا.	PI-23
نوعية وإحكام توقيت التقارير عن الميزانية في سنتها يركز هذا المؤشر على القدرة على وضع تقارير شاملة من نظام المحاسبة عن كافة جوانب الميزانية، فتغطية الانفاق في مرحلتي الارتباط والدفع أهميتها من أجل رصد تنفيذ الميزانية واستخدام الموارد المالية التي يتم	PI-24

الافراج عنها. وتتوزع المسؤولية في إعداد التقارير على كل من وزارة المالية والوزارات التنفيذية، وقد يكون دور وزارة المالية ببساطة توحيد التقارير التي توجه من الوزارات التنفيذية، وفي حالات أخرى يمكن أن تقوم وزارة المالية بادخال البيانات وتنظيم حسابات المعاملات وعندها يتقلص دور تلك الوزارات، وق تكون بانتاج تقارير من خلال أنظمة حسابات متكاملة ومحسوبة المهم أن تكون البيانات دقيقة لتستفيد الطرف الأخرى.	
نوعية وإحكام توقيت البيانات المالية السنوية يقيم هذا المؤشر مدى حسن عمل نظام المحاسبة، وعن نوعية السجلات التي يتم الاحتفاظ بها، فلكي تكون البيانات كاملة، يجب أن تشمل على تفاصيل عن كافة الوزارات والإدارات المستقلة والمناطق والأقاليم للتمكن من إعداد البيانات الختامية؛ ويجب أن تكون في التوقيت المحكم. هذه البيانات ستكون مفيدة و تساهم في تحقيق الشفافية أكثر إذا كانت مفهومة لمستعملها، وهذا من خلال التقارير المالية ويشترط لقبولها أن تتحكم بالمعايير الدولية، ومنها معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام الصادرة عن الاتحاد الدولي للمحاسبين.	PI-25
C(iv) التدقيق والمراجعة الخارجية	
نطاق وطبيعة ومتابعة المراجعة الخارجية إن المراجعة والتدقيق الخارجيين من الشروط الضرورية لتجسيد الشفافية في استخدام الأموال العامة، والتركيز في التقارير على قضايا نظام المالية العامة والقضايا الجوهرية، ويمكن أن تشمل بعض جوانب الأداء (تحقيق القيمة مقابل المال). تسند المهمة لجهاز خارج المنظمة، ويجب أن يشير نطاق عملية المراجعة إلى الهيئات ومصادر الأموال الخاضعة للمراجعة في السنة المعنية؛ وقد تكون تشمل مجموعة من السنوات، بهدف ضمان أن تتم سنويا تغطية أكثر الهيئات والوظائف أهمية أو تعرضا للمخاطر. من الأفضل أن تقوم هذه الهيئات بتصحيح الأخطاء ونقاط ضعف النظام، وتكون متابعة عملية المراجعة للنتائج فعالة إذا كان هناك رد مكتوب عليها، والذي يشرح فيه كيفية معالجة تلك الخطأ ونقاط الضعف.	PI-26
تمحيص الهيئة التشريعية لقانون الميزانية السنوية تكتسب الهيئة التشريعية صلاحية إعطاء الحكومة سلطة الإنفاق، من خلال قانون الميزانية السنوية، فيقيم أداء الهيئة وأجراءات التدقيق والمناقشة الداخلية والمدة الزمنية المخصصة لذلك، ونجد أن الميزانية يتم تعديلها خلال السنة؛ ويستوجب التحديد الواضح لكل التعديلات التي تجريها السلطة التنفيذية وعرضها للموافقة من طرف الهيئة التشريعية بأثر رجعي.	PI-27
تمحيص الهيئة التشريعية لتقارير المراجعة الخارجية	PI-28