

الحكم الراشد كآلية لترشيد النفقات وتثمين الموارد المالية المحلية

أحمد فراحي

طالب دكتوراه في العلوم السياسية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة محمد بن أحمد - وهران 2

ملخص:

في إطار التوجه الدولي نحو المحليات، والعمل على توسيع نطاق مشاركة المواطنين ودورهم في عملية الحكم، وتقليص أدوار الدولة، عمدت العديد من الحكومات إلى نقل أو تفويض بعض أعبائها إلى وحدات محلية أكثر قربا من المواطنين، نظرا للمركز الهام الذي تحتله في نظام الحكم الداخلي، ودورها الفعال في التنمية الوطنية والمحلية، في وقت لم تعد فيه العبرة في الخبرة ذاتها بل في قيمتها كما يراها المواطن. غير أن أغلب هذه الوحدات أو الهيئات المحلية، خاصة في دول العالم الثالث، تقع أثناء أدائها لصلاحياتها واختصاصاتها فريسة لضعف الميزانيات، وقلة الموارد المالية، الأمر الذي يدعو إلى البحث عن بدائل تمويلية وعن مقاربات جديدة لتنمية هذه الموارد والعمل على ترشيد إنفاقها.

الكلمات المفتاحية: الحكم الراشد؛ الإدارة المحلية؛ المالية المحلية؛ التمويل المحلي؛ تثمين الموارد؛ ترشيد النفقات.

La gouvernance en tant que mécanisme de rationalisation des dépenses et de valoriaation des ressources financières locaaes

Résumé:

Dans le contexte de la tendance internationale vers les collectivités locales, de l'élargissement de la participation des citoyens et de leur rôle dans le processus de gouvernement et de la réduction des rôles de l'État, de nombreux gouvernements ont transféré ou délégué une partie de sa charge de travail à des unités locales plus proches des citoyens, compte tenu de la place importante occupée par le système de gouvernement interne, et son rôle effectif dans le développement national et local, à une époque où la leçon n'est plus dans l'expérience elle-même mais dans sa valeur telle que perçue par le citoyen. Cependant, la plupart de ces unités ou organismes locaux, en particulier dans les pays du tiers monde, souffrent dans l'exercice de leurs pouvoirs et attributions en raison de budgets insuffisants et de ressources financières insuffisantes, ce qui appelle à la recherche de solutions de financement et de nouvelles approches pour développer ces ressources et rationaliser leurs dépenses.

Mots-clés: Gouvernance; Administration locale; Finances locales; Financement local; Valorisation des ressources; rationalisation des dépenses.

مقدمة:

إدراكا من السلطات الجزائرية بأن تفعيل نظام اللامركزية صار ضرورة وألوية لا مناص منها وليس خيارا يمكن الحياد عنه، فقد منحت للجماعات المحلية نوعا من الاستقلالية وصنفتها كهيئات إدارية لامركزية، ومنحتها صلاحيات واختصاصات واسعة، وبذلك وسعت مهامها. غير أن أغلب هذه الهيئات تعاني ضعفا أو عجزا في توفير الموارد المالية الضرورية لأداء مهامها خاصة ما تعلق بتحقيق التنمية

المحلية، مما يصعب عليها تنفيذ كافة أو بعض برامجها الضرورية لسكان الوحدات المحلية، وقد تنتج مثل هذه المشاكل أساسا لعدة أسباب منها تقيد الجماعات المحلية بالسلطة المركزية في ما يتعلق بالحصول على الموارد المالية، أو بالرقابة على ميزانيتها وعلى أوجه الصرف الخاصة بإيراداتها المختلفة، بالإضافة إلى عدم كفاءتها في إدارة مواردها، هذا إلى جانب الانتشار الكبير للتهرب الضريبي ومظاهر الفساد، وإن كانت هذه الظاهرة (عجز ميزانية الجماعات المحلية) متواجدة منذ ثلاثة عقود تقريبا بأسبابها المختلفة، إلا أن الجديد فيها أنها بلغت مستويات لا يمكن بأي حال من الأحوال التغاضي عنها.

إن نجاح الجماعات المحلية في أداء مهامها يتوقف على مدى قدرتها وكفاءتها في تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية، ولكن في ظل محدودية التمويل المحلي وإشكالية الرشاد الإنفاقي والعجز الموازني للجماعات المحلية بالجزائر لا بد من البحث عن بدائل تمويلية أخرى من جهة، ومن جهة أخرى البحث عن آلية حقيقية تحقق الرشاد في الإنفاق المحلي. هذه الآلية هي الحكم الراشد الذي يتطلب توخيا للفعالية في المنظومة الجبائية، لذلك فالتساؤل الرئيسي لهذا البحث يتمثل في: ما هو واقع المالية المحلية في الجزائر؟ وما هي الآليات والوسائل الكفيلة لتنمية مواردها وترشيدها في إطار الحكم الراشد؟.

وتقتضي الإجابة على هذه الإشكالية التعرض بشيء من الدراسة والتحليل للنقاط الأساسية التالية:

المحور الأول: المالية المحلية.

المحور الثاني: الحكم الراشد.
المحور الثالث: الحكم الراشد كآلية لترشيد النفقات وتثمين موارد
الجماعات المحلية.

المحور الأول: المالية المحلية

الفرع الأول: مالية البلدية

يقصد بالمالية المحلية: "مجموعة الاجراءات والوسائل المحددة
بالقانون والتي تمكن هيئات البلدية من تنفيذ مخططاتها في إطار برامج
التنمية المحلية". تتكون الموارد الميزانية والمالية للبلدية بصفة خاصة
حسب أحكام المادة 170 من القانون رقم 11-10 مما يأتي:

- حصيلة الجباية؛
- مداخيل ممتلكاتها؛
- مداخيل أملاك البلدية؛
- الإعانات والمخصصات؛
- ناتج الهبات والوصايا؛
- القروض؛
- ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تقدمها البلدية؛
- ناتج حق الإمتياز للفضاءات العامة، بما فيها الفضاءات
الإشهارية؛ و
- الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.

1 - إيرادات البلدية: تنقسم إيرادات البلدية إلى إيرادات قسم التسيير
وإيرادات قسم التجهيز والاستثمار.

أ - إيرادات قسم التسيير: تتكون إيرادات التسيير مما يأتي:¹

- ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات.
- المساهمات وناتج التسيير الممنوح من الدولة وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية.
- رسوم وحقوق مقابل الخدمات.
- ناتج ومداخيل أملاك البلدية.
- ب - إيرادات قسم التجهيز والاستثمار: تتكون إيرادات قسم التجهيز والاستثمار مما يأتي:²
- الاقتطاع من إيرادات التسيير.
- ناتج استغلال لامتياز المرافق العمومية البلدية.
- الفائض المحقق عن المصالح العمومية المسيرة في شكل مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري.
- ناتج المساهمات في رأس المال.
- إعانات الدولة وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية.
- ناتج التملك.
- الهبات والوصايا المقبولة.
- كل الإيرادات المؤقتة أو الظرفية.
- ناتج القروض.

2- نفقات البلدية: تنقسم نفقات البلدية إلى نفقات التسيير ونفقات التجهيز والاستثمار.³

أ- نفقات التسيير: وهي النفقات التي تضمن سير مصالح البلدية: وتنقسم إلى:

- أجور وأعباء مستخدمي البلدية.
- التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية.

- المساهمات المقررة على الأملاك ومداخل البلدية.
- نفقات صيانة الاملاك المنقولة والعقارية.
- نفقات صيانة الطرق البلدية.
- المساهمات البلدية والأقساط المترتبة عليها.
- الاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز.
- فوائد القروض.
- أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة.
- مصاريف تسيير مصالح البلدية.

ب - نفقات التجهيز والاستثمار:

- نفقات التجهيز العمومي.
- نفقات المساهمة في رأس المال بعنوان الاستثمار.
- تسديد رأسمال القروض.
- نفقات إعادة تهيئة المنشآت البلدية.

3- ميزانية البلدية: يسميها البعض بميزانية الإدارة المحلية وهي المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقه خلال سنة معينة، وهي تعكس بذلك الخطط والاتجاهات من اجل تحقيق احتياجات ورغبات المواطنين.⁴

كما عرفت المادة 176 من قانون البلدية لسنة 2011 بأنها: "جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية. وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذها برنامجها للتجهيز والاستثمار". وحسب القانون رقم 90-21 المتضمن قانون المحاسبة العمومية هي:

"وثيقة تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والتجهيز والاستثمار". وتتضمن ميزانية البلدية عموما ثلاث وثائق:

- الميزانية الأولية.
- الميزانية الإضافية.
- الحساب الإداري.

تحتوي الميزانية على قسمين هما قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا ويقطع من إيرادات التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار عملا بأحكام المادة 179 من قانون البلدية الجديد.

توضع الميزانية الأولية قبل بدء السنة ويصوت عليها لزوما قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها ويتم التعديل سواء في النفقات أو الإيرادات عن طريق ميزانية إضافية ووجب التصويت عنها قبل 15 يونيو من السنة التي تطبق فيها، كما أن الميزانية تستعمل وفق نموذجين، الجديد مستعمل في مقر الولايات والبلديات الواقعين بمقر الدائرة، والنموذج القديم مستعمل في باقي البلديات الأخرى.

الفرع الثاني: الوضعية المالية للجماعات المحلية في الجزائر

تعاني أغلب البلديات من صعوبات في موازنة حساباتها وتغطية المصاريف الكبيرة التي تتحملها، وهذا ما يجعلها تسير في حلقة العجز مما يؤدي بها إلى الإستدانة وفي هذا الإطار فإن إصلاح المالية والجباية المحليتين جاءتا للإجابة على هذه الإنشغالات المستعجلة والإستراتيجية.⁵

فعلى مستوى المخطط الإستعجالي: فإن الإصلاح يهدف إلى الحد من تدهور القدرة المالية للجماعات المحلية والتي عرفت على امتداد 15 سنة زيادة ب 10 مرات في عدد البلديات العاجزة مالياً، والتزايد الكبير لعبء المديونية، والتي لا يرجع سببها إلى الزيادة في الإحتياجات في الإستثمارات المنتجة بل لتغطية المصاريف أو النفقات العادية للتشغيل.

أما على مستوى المخطط الإستراتيجي يهدف الإصلاح إلى إمداد البلديات بالوسائل التي تمكنها من القيام بوظائفها على أحسن وجه والوصول بها إلى تحقيق الفعالية والكفاءة في تسيير أعمالها والتكفل بتوفير الخدمات العامة للمواطنين.

1- تشخيص الوضعية المالية للجماعات المحلية: عدد البلديات التي اصطنعتها السلطة الاستعمارية هو 1535 بلدية⁶ لم يكن لها أي تجانس يحتم تسييرها ليتم سنة 1963 صدور أول نص رسمي للدولة الجزائرية يعيد تنظيم البلديات حيث تم تقليصها إلى 631 بلدية اعتماداً على المعيار الجغرافي بهدف تقليص نفقات التسيير نظراً للوضع الاقتصادي المحطم بفعل الإستعمار الفرنسي فضلاً عن حجم الفراغ الإداري الناتج عن الخروج الهائل للإداريين الفرنسيين من الإدارات العمومية. وفي سنة 1964 أصبح عددها 676 بلدية موزعة على 17 عمالة (ولاية) ليتم سنة 1974 أول إعادة ترسيم إقليمية وإعادة تنظيم للولايات والبلديات حيث ارتفع عدد الولايات إلى 31 ولاية وعدد الدوائر إلى 160 دائرة وعدد البلديات إلى 704 بلدية نظراً لحاجة الدولة لإعادة بسط أجهزتها الإدارية من جديد والعمل على تقريب

الإدارة من المواطن بعد تحسن الأوضاع العامة واستقرارها؛ لتمثل 1984 السنة التي تم فيها إعادة تقسيم الدوائر الإقليمية وإعادة تنظيم الولايات والبلديات بزيادة عدد الولايات من 31 إلى 48 وعدد البلديات إلى 1541 والدوائر إلى 742 دائرة أي بإضافة 17 ولاية و837 بلدية و582 دائرة.⁷ لقد اتخذ هذا الإجراء في الوقت الذي كان فيه سعر البرميل الواحد من النفط 40 دولاراً، بحيث ساد الاعتقاد أن أي نقص في الجباية العادية يعوض عن طريق الجباية البترولية، غير أنه بعد الأزمة التي طالت قطاع النفط سنة 1986 بدأ عدد البلديات العاجزة مالياً في الإزدیاد بسبب ضعف الموارد المحلية والتزايد المستمر للنفقات وعدم فعاليتها، ضف إليه زيادة كتلة الأجور بسبب الحاجة الملحة للتوظيف لتأطير الوحدات الناشئة، وبالتالي تضاعف ميزانيات التجهيز والاستثمار وتوجيه معظم المداخل القليلة أصلاً للتسيير والأجور، وبالتالي ضعف المساهمة في الإستثمار والتنمية دون أية موارد مالية للتغطية.⁸

كما أسفر التقسيم الإداري لسنة 1984 وفي وقت وجيز عن عدد كبير من المشاكل لأن الأمر تم بغض النظر عن جاهزية المناطق للتقسيم ما أدى إلى ظهور وحدات محلية مبنية على أسس إقليمية بحتة دون أي مؤشر أو فرصة للتنمية؛ أكثر من 600 بلدية مصطنعة في محيط يفتقد لأي حياة اقتصادية؛ حيث لم يصاحب هذا التقسيم وسائل اقتصادية كافية لترقية وضمان استمرار الوحدات المحدثّة؛ وما زاد الطين بلة التباين ما بين هذه الوحدات المحدثّة ما بين: بلديات صحراوية، نائية، حضرية، غنية، وأخرى فقيرة ومعدمة تعتاش كلياً على إعانات الدولة. وبالتالي مناطق غير منسجمة طبيعياً وبشرياً؛ كما

نجد في الواقع من أصل 837 بلدية جديدة التي ظهرت بموجب التقسيم الإقليمي لسنة 1984 نجد 19 بلدية فقط مقراتها العامة تدرج ضمن البلديات الحضرية، بمعنى أن 89,2 % من هذه البلديات ذات طابع ريفي، وأما المتبقية فهي مختلفة.⁹

كما تظهر أيضا عشوائية التقسيم بشكل أكثر وضوحا من الناحية الإدارية بالنظر للتوزيع اللامتوازن للإدارات والمرافق العمومية على التراب الوطني، ففي الوقت الذي يتركز فيه عدد كبير منها في مساحات ضيقة جدا في الولايات والمدن المتمركزة في الشمال فإن هذا الوصف يقل كلما اتجهنا جنوبا نحو الصحراء التي تغطي 82% من مساحة الجزائر، حيث نجد تباعدا بين البلديات والدوائر وحتى مقرات الولايات كما هو حال دائرة عين صالح التي تبعد حوالي 700 كلم عن مقر الولاية تامنغست ما يضع البلديات في موقع يفرض عليها الإحاطة بتسيير كامل إقليمها الشاسع بعيدا عن الوصاية الفعلية، فضلا عن الكثافة السكانية المتباينة بين سكان الشمال والجنوب وأثر هذا التباين على إيرادات الجماعات المحلية، حيث أن التجمعات ذات الكثافة السكانية المرتفعة تزيد مداخيلها من الجباية المحلية والعكس، كما أن الجباية المحلية في مجملها إيرادات تتحدد قيمتها استنادا إلى معدلات الكثافة السكانية بالبلدية¹⁰. كل ذلك خلق بلديات وضعيتها المالية هي في الغالب عاجزة.

يبين الجدول رقم (01) أن عدد البلديات العاجزة تضاعف 7 مرات من سنة 1990 إلى سنة 2003، بعد صدور القانون البلدي والولائي لسنة 1990، والذي أضاف نفقات ضخمة نتجت عن الصلاحيات

الكبيرة والمختلفة التي أوكلت للبلدية خاصة في إطار التعددية، ضف إلى ذلك النمو الديمغرافي وتنوع الاحتياجات والمطالب المتزايدة يوميا. كما أن تحرير الأسعار وارتفاعها، وزيادة التكاليف نتيجة لذلك، واستقلالية المؤسسات ودخول الجزائر إلى اقتصاد السوق، كلها عوامل زادت من مشاكل المحليات، والتي يتطلب حلها بالضرورة الزيادة في عملية الإنفاق على حساب إيرادات الميزانية. وتضاعف مبلغ العجز إلى أكثر من 42 مرة لنفس الفترة، لسبب آخر هو تأثير الوضعية الأمنية لعشرية التسعينيات بالجزائر التي عاشت منذ سنة 1991 وضعية أمنية صعبة، ترتب عنها مجموعة من الخسائر مست الإدارة المحلية، مما ترتب عنه حرمان هاته الأخيرة من موارد مالية كانت لتمول ميزانيتها التجهيزية والتسييرية. بدأ بعدها عدد البلديات عاجزة في الانخفاض منذ سنة 2006 بسبب قيام الدولة خلال العشر سنوات الأخيرة بمسح ديون البلديات مرتين إلا أنه بعد ذلك ظهرت من جديد بلديات عاجزة في حدود 75 بلدية سنة 2016 ليرتفع العدد إلى 211 بلدية بعد ذلك بعام (سنة 2017) أي زيادة بنسبة 8,38% بسبب خفض الدعم الذي كانت تقدمه الدولة للبلديات بعد انتهاء سياسة ترشيد النفقات حين بدأت الحكومة تتخلى تدريجيا عن تمويل البلديات وتعول على الجباية وتحصيل أموال ممتلكات الجماعات المحلية للتكفل بأنشغالات المواطنين وتحقيق التنمية في إطار ما يسمى بالتسيير الذاتي.

الجدول (01): تطور عدد البلديات العاجزة (1986-2017)

السنة	عدد البلديات العاجزة	النسبة %	السنة	عدد البلديات العاجزة	النسبة %
		من 1541			من 1541

73.06	1126	2003	3.37	52	1986
73.19	1128	2004	4.08	63	1987
73.13	1127	2005	6.28	96	1988
73.84	1138	2006	10.64	164	1990
59.63	919	2007	40.23	620	1991
51.33	791	2008	42.82	660	1992
27.06	417	2009	51.39	792	1993
0.90	14	2010	50.55	779	1994
0	0	2011	60.28	929	1995
0	0	2012	70.73	1090	1996
0	0	2013	75.21	1159	1997
0	0	2014	81.05	1249	1998
0	0	2015	78.32	1207	1999
4.86	75	2016	76.83	1184	2000
13.69	211	2017	74.62	1150	2001
			75.40	1162	2002

المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية www.interieur.gov.dz

وقد أثبتت الدراسة التي قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط، أن 85% من البلديات التي استحدثت بموجب التنظيم الإقليمي للبلاد تعاني من العجز المالي¹¹، ومنه أصبح من الضروري تجميع هذه البلديات في حدود 900 بلدية و40 ولاية.¹²

أقرت السلطة الجزائرية بضرورة إعادة تقسيم البلد إداريا وتم الإفصاح عن ذلك في منابر عدة خلال السنوات الماضية وعقدت

اجتماعات ومشاورات ووضعت مشاريع لتقسيم البلاد في حدود 120 ولاية مع عدد كبير من البلديات، إلى أن تم حذفه بصفة رسمية من قبل رئيس الجمهورية ولم يعد ينظر إليه كأولوية بسبب ضغوطات منها السياسية والجهوية والأهم من ذلك الضغوط أو العوائق المالية والبشرية لضمان تأطير الوحدات الناشئة.

2- فوارق مالية الجماعات المحلية عبر الإقليم الوطني: في إطار إصلاح المالية والجباية المحليتين، وطبقاً لتوجيهات وتعليمات الحكومة، تم بتاريخ 09 جويلية 2007 إنشاء لجنة وزارية مشتركة مكلفة بإصلاح المالية والجباية المحليتين وتبعا لتوصيات لقاء الحكومة بالولاية المنعقد يومي 12 و13 نوفمبر 2016 والتعليمات التي قدمها رئيس الجمهورية خلال مجلس الوزراء يوم 4 أكتوبر 2016، باشرت وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية مجموعة من العمليات لمواصلة مسار إصلاح الجباية والماليتين المحليتين ضمن رؤيا متعددة السنوات مؤسسة على تشخيص للنظام الحالي وتفكير معمق يُشارك كافة القطاعات المعنية وينفذ تدريجيا مع احترام مستلزمات توفير الوسائل الضرورية.

وفي هذا الإطار، قدمت هذه اللجنة اقتراحات تتضمن أعمالا يجب القيام بها فورا وورقة عمل على المدى القصير والطويل من أجل تنفيذ إصلاح عميق قصد تصحيح النقائص والاختلالات المسجلة على مستوى مالية الجماعات المحلية. وبعد تشخيص النظام الحالي برزت خاصية ألا وهي الاختلافات الكبيرة في مستوى مداخل مختلف الضرائب والرسوم وأن هذا النظام الضريبي في صالح المناطق الصناعية و/ أو التجارية.

للتدليل على الفوارق التمويلية في جباية الجماعات المحلية نستطلع فجوة عدم التوازن في الموارد المعتبر وعاء جبائي حسب الجدول التالي:

الجدول رقم (02): توزيع البلديات وتصنيفها حسب حجم المداخيل

المداخيل (مليون دج)	عدد البلديات	تصنيف البلدية
أقل من 1	130	ضعيفة
من 1 إلى 2.5	240	ضعيفة
من 2.5 إلى 5	298	ضعيفة
من 5 إلى 10	210	ضعيفة
من 10 إلى 20	219	ضعيفة
من 20 إلى 50	195	متوسطة
من 50 إلى 100	98	متوسطة
من 100 إلى 1.000	126	غنية
أكثر من 1.000	25	غنية
المجموع	1541	/

Source: Ibrahim Gaidi, PDG (CSGCL), Travaux de la journée parlementaire sous le thème «**Les comptes d'affection spéciale du trésor**», 04/03/2015, Commission des finances et budget, p. 71.

يبين الجدول أعلاه درجة الاختلال القصى في مداخيل الجماعات المحلية، إذ أن 71.18% من مجموع البلديات البالغ 1541 بلدية أي 1097 مصنفة على أنها بلديات ضعيفة الدخل (حجم المداخيل)، بينما يبلغ عدد البلديات المتوسطة الدخل 293 بلدية أي 19.01%، إلا أن عدد البلديات المصنفة على أنها غنية لا يتجاوز 150 بلدية بنسبة تقدر بـ 9.73%. وهذا إن دل على شيء إنما يدل على فجوة الفوارق

الكبيرة في حجم المداخل وفي تركيز المصادر الجبائية والمرتبطة أساسا بالإختلالات الجهوية والإقليمية خاصة ما تعلق باختلال توزيع النشاطات الاقتصادية والتنموية. بمعنى آخر اختلال التنمية الجهوية عبر الإقليم الوطني ومؤشر توزيع الجباية المحلية يؤكد ذلك الطرح.

3- تشخيص واقع تزايد النفقات في البلديات وارتباطه بالإسراف، سوء التسيير والفساد: من أجل المعرفة المشخصة لواقع وطبيعة النفقات المحلية وواقع تدبيرها يقتضي بداية الأمر تحليل مجالات النفقات المحلية ومدى انعكاس تلك المجالات على مردودية النفقات المحلية، لأن هذه الأخيرة تعد ثاني مؤشر لقياس وتقييم النفقات المحلية بعد المؤشر الرئيسي وهو مقارنة نسبة النفقات المحلية مع نسبة نفقات الدولة ومع الناتج المحلي الإجمالي (PIB).

وتحتل نفقات التسيير أكبر قسم من نفقات الجماعات المحلية، وعليه فإذا كان نقص الموارد المالية يتسبب في العجز الموزاني وفي تفاقم ديون البلديات، فإن سوء تسيير هذه الموارد هو أهم الأسباب، على اعتبار أن الإدارة المحلية تفتقر وبصفة كبيرة إلى الكوادر المؤهلة ذات الكفاءة العالية والخبرة التي تستطيع صنع القرار الرشيد الذي يمكن من التسيير الأمثل للموارد المحلية، ما يبينه الجدول رقم (03).

الجدول (03): تطور نفقات تسيير الجماعات المحلية إلى نفقات تسيير الدولة

السنة	2003	2008	2009	2010	2011
النسبة	11.88	13.69	14.21	13.64	12.21

المصدر: مديرية المالية وزارة الداخلية والجماعات المحلية
www.interieur.gov.dz

يمكن ملاحظة الفرق بين الزيادة في الإنفاق والزيادة في الموارد
الجبائية من خلال الجدول رقم (04).

**الجدول رقم (04): مقارنة الموارد الجبائية المحلية بنفقات التجهيز
للفترة 2001-2007 (الوحدة: مليون دج)**

السنة	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
الموارد الجبائية المحلية	91.590	101.624	114.102	121.352	144.023	154.304	184.133
نفقات التجهيز	269.486	282.189	299.387	342.386	375.282	390.075	401.241

المصدر: تقرير اللجنة التنسيقية لوزارة المالية المتعلق بالجبائية
المحلية، سبتمبر 2008.

انطلاقاً من الجدول رقم (04) يبدو أن زيادة الموارد الجبائية من سنة
لأخرى متفاوتة، فبمقارنة نسبة زيادة النفقات من سنة 2001 إلى
2004 مع نسبة الزيادة في الموارد الجبائية بين سنتي 2001 و2003
يلاحظ أن الزيادة المتسارعة في النفقات غطت الزيادة البطيئة للموارد
الجبائية في البلديات وهذا ما يخلق مشكل في التمويل المحلي.

كما نجد أن أغلب الموارد الذاتية للجماعات المحلية توجه لتغطية
نفقاتها الأساسية، وتحتل الكتلة الأجرية فيها قسماً كبيراً ويوجه الباقي

إلى تسديد النفقات الإلزامية (كهرباء، غاز، ماء...) هذا ما يبينه الجدول رقم (05).

الجدول رقم(05): توزيع نسب الإنفاق حسب الأولويات في ميزانية البلدية

أهم مجالات الإنفاق في البلديات	النسبة المئوية
أعباء المستخدمين والأجور	65%
التمويل الذاتي (اقتطاعات لغرض التجهيز)	10%
مساهمة في صندوق الولاية لدور الشباب والتظاهرات الرياضية	7%
مساهمة في صندوق الضمان للموارد الجبائية	2%
المجموع:	84%

Source:Note établie par La Direction Générale Des Impôts, Juillet 2007.

يلاحظ من الجدول رقم (05) أن أعلى نسبة في الإنفاق على مستوى البلديات في الجزائر من نصيب مصاريف المستخدمين بنسبة 65 % ومصاريف التجهيز الخاصة بالبلدية بنسبة 10 %. وبالمقابل يلاحظ أن وتيرة تزايد الموارد الجبائية المحلية بطيئة وهذا ما تثبته الإحصائيات السنوية التي تقرها وزارة المالية من خلال المديرية العامة للضرائب.

أما عن العوائد الجبائية المخصصة للدولة وتلك المخصصة للجماعات المحلية فهناك اختلاف واسع لصالح الدولة وهو ما يبينه الجدول رقم (06) حيث أن متوسط المخصصات الجبائية التي تعود للدولة والتي كانت أدنى نسبة لها هي 82,47 % سنة 2008 وبلغ أعلى

معدل لها 86,35 % سنة 2012؛ بينما لم تتجاوز نسبة المخصصات للجماعات المحلية بما فيها الصندوق المشترك للجماعات المحلية - صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية منذ سنة 2014 - 17,53 % وهي أعلى نسبة محققة بينما بلغت أدنى نسبة 13,65 % سنة 2012 وهو ما يؤكد على عدم فعالية الجباية المحلية في ظل الظروف الراهنة.

الجدول رقم (06): مقارنة العائد الجبائي المخصص للجماعات المحلية والعائد المخصص للدولة (2008-2014)

السنة	الجبائية الكلية (الوطنية)	جبائية الدولة		الجبائية المحلية			
		المبلغ	النسبة %	FCCL		الولاية	
				المبلغ	النسبة %	المبلغ	النسبة %
المجموع							
2008	1195345	985836	82,47	7,21	3,00	87461	7,32
2009	1414721	1173444	82,95	6,85	2,92	103101	7,29
2010	1561054	1309368	83,88	6,41	2,76	108434	6,95
2011	1824676	1548533	84,92	6,01	2,62	117690	6,45
2012	2252076	1944573	86,35	5,66	2,29	128452	5,70
2013	2415077	2072091	85,81	6,06	2,19	143841	5,96
2014						156563	
						369033	

المصدر: وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، مديرية الإحصاء

لقد بدأ موضوع ترشيد النفقات المحلية بالظهور من خلال تنامي الحديث عن ظاهرة تبذير المال العام المحلي وعدم الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة بالإضافة إلى غرق الإدارة المحلية في ظاهرة الفساد الإداري والمالي، وتزايد الاهتمام بمجال المراقبة المالية للجماعات المحلية ومدى اتصاف النفقة العامة بقواعد الكفاءة والاقتصاد في استعمال الموارد العمومية ما أدى إلى البحث عن بدائل تمويلية وعن مقارنة جديدة لتنمية هذه الموارد والعمل على ترشيد إنفاقها؛ هذه المقاربة هي مقاربة الحكم الراشد.

المحور الثاني: الحكم الراشد

حدّد الحكم الراشد كأحد الأهداف الانمائية للألفية، حيث اتفق زعماء العالم في جدول أعمال مؤتمر قمة الألفية في سبتمبر 2000 لتخفيض الفاقة والتنمية المستدامة¹³، في الجلسة السادسة للجنة سياسة التنمية على ضرورة التزام الحكم الراشد وكيف يحسن تقديمه كأحد مواضيع جدول أعمال المناقشة.¹⁴

الفرع الأول: مفهوم الحكم الراشد

إن مفهوم الحكم الراشد يحمل معاني متعددة، وقد ظهر بمعناه المعاصر عندما أحياء البنك الدولي في تقرير له حول التنمية في إفريقيا جنوب الصحراء سنة 1989، حيث طرح المفهوم كمقاربة تحمل البعد السياسي والمؤسسي لاستراتيجيات التنمية، وسياسات التعديل الهيكلي ومبادئ الحكم الراشد، وقد تم استخدامه لإعطاء حكم قيمي على ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون الدولة والمجتمع باتجاه تطوري وتقدمي وتنموي.

يحصّر الأستاذ ماريين (Francois Xavier Merrien) مفهوم الحكم الراشد في: "إشكالية فعالية ونجاعة التدخل الحكومي والانتقال من المركزية إلى اللامركزية ومن الدولة المتدخلة إلى دولة الضبط ومن تسيير المرفق العام إلى التسيير على أساس مبادئ السوق وحتى من السلطة الحكومية الإحتكارية إلى الشراكة مع الفاعلين العموميين والخواص".¹⁵

الحكم الراشد عند هرميت ألسنهانس (Hermut Elsenhans): "هو فن إدارة التفاعلات بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني"¹⁶، تأكيداً على الدور البارز لعامل الشراكات المؤسسية كأحد الموجهات الرئيسية للوصول إلى إدارة جيدة للدولة والمجتمع وكذا كموجهات أساسية للدفع بعجلة التنمية والنمو من خلال الشراكة بين الأطراف المحوريين أي زيادة التضمين والمشاركة.

عرفه البنك الدولي على أنه: "عبارة عن طريقة أو أسلوب ممارسة السلطة، لإدارة وتسيير الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة، بهدف تحقيق التنمية وإدامة البيئة الداعمة لها".¹⁷ وحسب تقرير التنمية الإنسانية لعام 2002: "هو الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان، ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحياتهم الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية، ويسعى إلى تمثيل كافة فئات الشعب تمثيلاً كاملاً، وتكون مسؤولة أمامه لضمان مصالح جميع أفراد الشعب".¹⁸

إن ظهور مفهوم الحكم الراشد حسب بعض الدارسين ما هو إلا انعكاس للتغير الحادث في طبيعة ودور الدولة من جانب، والتطور المنهجي الأكاديمي من جانب آخر.

فعلى صعيد الجانب العملي نلاحظ ظهور العديد من الفواعل التي غيرت من النظرة التقليدية للدولة كفاعل رئيسي في صنع السياسات العامة، نظرا لازدياد أهمية البيئة الدولية أو العامل الخارجي في عملية صنع السياسات، مثل دور المنظمات الدولية ومؤتمرات الأمم المتحدة وتدخلها في تحديد السياسات العامة للحكومات، ناهيك عن تأثير العولمة على ممارسة الدولة لوظائفها التقليدية.

ضف إلى ذلك تغير العلاقة بين الحكومة من جهة والقطاع الخاص والمجتمع المدني من جهة ثانية، حيث أصبح لهما الأثرين كفاعلين دور أكبر في التأثير على السياسات العامة والإدارة، لهذا كثر الحديث عن الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

أما على صعيد الجانب الأكاديمي أو النظري فقد طرأ تطور على علم الإدارة العامة منذ نهاية التسعينات، وتم الانتقال من مفهوم الإدارة العامة إلى مصطلح الإدارة الحكومية التي تعكس الانتقال من حكومة تدار بواسطة البيروقراط إلى حكومة تدار بواسطة الرواد (Entrepreneurs)، وهذا ما أدى إلى ظهور مجموعة من المفاهيم مثل التمكين وإعطاء فرصة أكبر للمسؤولية الفردية، من خلال هيكل إداري متكامل والتركيز على النتائج.¹⁹

الفرع الثاني: أبعاد الحكم الراشد

للحكم الراشد 03 أبعاد:

- البعد السياسي: المتعلق بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها، ومسؤولية الحكومة وقدرتها، واحترام حقوق الإنسان،
- البعد التقني: المتعلق بعمل الإدارة العامة وكفاءتها وفعاليتها، و
- البعد الاقتصادي والاجتماعي: ويتعلق بطبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي وتأثيرهما على حياة المواطنين من القضاء على الفقر وتحسين ظروف المعيشة، وكذلك المتعلق بطبيعة بنية المجتمع المدني ومدى فعاليته واستقلالته عن الدولة، إضافة إلى المسؤولية التنظيمية وطريقة إدارة القطاع العام، والشفافية التي تتضمن حرية المعلومات.²⁰

الفرع الثالث: مؤشرات الحكم الراشد

كانت الدراسات الصادرة عن برنامج هيئة الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) الأكثر شمولاً وتضمنت الدراسة تسع معايير وهي:²¹ المشاركة، حكم القانون، الشفافية، الإستجابية، توجيه الإجماع، العدالة، الكفاءة والفعالية، المسؤولية، الرؤية الإستراتيجية.

1 - المشاركة: التي تضمن لجميع أفراد المجتمع المشاركة الفعالة في اتخاذ القرار والتي تضمن حرية الرأي والتعبير والمعايير الأساسية لحقوق الإنسان، كما يرتبط مبدأ المشاركة بمفهوم الشفافية، فمعرفة المعلومات وحدها لا تفي بالغرض، بل لابد أن تكون هناك آليات يكون الشعب قادر على اتخاذها ليؤثر في صنع القرار وأن يضع المسؤولين تحت طائلة المسؤولية والمحاسبة.

2- حكم القانون (سيادة القانون): يعني أن الجميع، حكماً ومسؤولين ومواطنين، يخضعون للقانون ولا شيء يسمو على القانون، ويجب أن تطبق الأحكام والنصوص القانونية بصورة عادلة وبدون تمييز بين أفراد المجتمع وأن توافق هذه القوانين معايير حقوق الإنسان وتكون ضمانات لها ولحريات الإنسان الطبيعية.

حكم القانون يمكن أن يعتبر معياراً اجتماعياً، يصف الدرجة التي يوجّه بها القانون سلوك الأفراد، المجموعات، والحكومات. المعايير الاجتماعية التي تتم وتدعم حكم القانون يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار كجزء من أيّ جهد للترويج للحكم الجيد وحكم القانون.²²

3- الشفافية: وهي من أهم خصائص الحكم الرشيد وتعني إتاحة كل المعلومات وسهولة تبادلها، بأن تكون متاحة لكافة المؤسسات ولجميع الأطراف المعنية، وأن تكون الحسابات العامة متاحة بصورة مباشرة، وأن تتوفر معلومات كافية وشاملة ومنظمة عن عمل المؤسسات وأدائها لكي يسهل رقابتها ومتابعتها. وتتخصّ الشفافية في المكونات التالية: الحصول على المعلومة؛ العلاقة السببية بين المعلومة والموضوع المراد مراقبته؛ و الدقة في الحصول على المعلومة.

4- الإستجابة: يجب أن تسعى المؤسسات والعمليات المجتمعية لخدمة جميع من لهم مصلحة فيها.²³

5- بناء التوافق (توجيه الإجماع): يكون الحكم جيداً عندما يضمن بأنّ الأولويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية مستندة على إجماع أوسع في المجتمع، وكل الأصوات مسموعة في صناعة القرارات أكثر من تخصيص الموارد.²⁴

6- العدالة والمساواة: والمقصود هنا العدل الاجتماعي بحيث يكون لجميع أفراد المجتمع نساءً وأطفالاً رجالاً وشيوخاً الفرصة لتحسين أوضاعهم الاجتماعية، والتطلع دائماً لتحسين أوضاع الفئات المحرومة والمهمشة، وضمان أمنهم الاجتماعي والعمل على توفير احتياجاتهم الأساسية. أما المساواة فتعني خضوع جميع أفراد المجتمع للمساواة وعدم التمييز في إطار الحكم الراشد، فهم متساوون بالحقوق والحريات والكرامة.

7- الفعالية والكفاءة: ينبغي أن تسفر العمليات والمؤسسات عن نتائج تلبي الإحتياجات للمواطنين مع تحقيق أفضل استخدام للموارد، أي أن السلطات العمومية لها من الوسائل والمرونة ما يسمح بالاستجابة وبسرعة لحاجيات المجتمع خدمة للصالح العام، بالإضافة إلى التزام الإدارات العمومية وتشبثها بإنتاج النوعية، خاصة في المصالح والخدمات المقدمة إلى المواطنين.

8- المحاسبة والمسؤولية: هي أن يكون جميع المسؤولين والحكام ومتخذي القرار، في الدولة أو القطاع الخاص أو مؤسسات المجتمع المدني، خاضعين لمبدأ المحاسبة أمام الرأي العام ومؤسساته دون استثناء. وتعد آلية المساءلة أهم سبل تحقيق التنمية المستدامة. حسب "لاري دايموند" (Larry Diamond) يوجد ثلاث أنماط للمحاسبة وهي: المحاسبة العمودية (Vertical Accountability)، المحاسبة الأفقية (Horizontal Accountability) والمحاسبة الخارجية (External Accountability)²⁵، وأهمها المحاسبة الأفقية التي تقوم على وجود سلطة أو مؤسسة لمراقبة سلطة أخرى للحد من طغيانها وفسادها.

9- الرؤية الإستراتيجية: ينبغي أن يمتلك القادة والجمهور العام منظورا عريضا وطويل الأجل فيما يتعلق بالحكم الراشد والتنمية البشرية المستدامة، مع إدراك ما هو مطلوب لإحداث التنمية. كما ينبغي أن يكون هناك فهم للتعقيدات التاريخية والثقافية والاجتماعية التي يتشكل وسطها ذلك المنظور؛ لأن الرؤية الإستراتيجية تنطلق من هذه التعقيدات وهي تهدف إلى تحسين شؤون الناس وتنمية المجتمع وقدراته البشرية.

المحور الثالث: دور الحكم الراشد في ترشيد النفقات وتثمين الموارد المحلية

الفرع الأول: ما المقصود بتثمين الموارد وترشيد النفقات

1- تثمين موارد التسيير: حالة عدم التوازن في موارد البلديات التي تعرف ضعفا في موارد التسيير، إنما ترجع بدرجة كبيرة إلى البلديات التي لم تبذل المجهودات اللازمة لاستغلالها استغلالا أمثلا.

إذا كانت سلطة الجماعات المحلية مقيدة فيما يتعلق بالموارد الجبائية، فإنها تتمتع بسلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق باستغلال موارد التسيير التي تسمح لها بتحديد نسبها وطرف تغطيتها، وبالتالي فإن هذه الموارد (نواتج الأملاك العمومية، نواتج الاستغلال والنواتج المالية) لا تتطلب لتكون أكثر مردودية سوى الرشاد في استغلالها.

2- ترشيد الإنفاق العام: يعني حسن التصرف في الأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد دون إسراف (زيادة الإنفاق العام عن موضع الاعتدال يعد سفها وكذا إنقاصه يعتبر تقتيرا) ويتضمن

ترشيد الإنفاق ضبط النفقات، وإحكام الرقابة عليها، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاءة الإنتاجية ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة، أي بمعنى آخر الإدارة الرشيدة للإنفاق²⁶. أو هو السرعة في الإستجابة باستخدام موارد محدودة في تحقيق نتائج بسرعة أي استخدام أمثل للموارد.

الفرع الثاني: الحكم الراشد كآلية للحوكمة المالية المحلية

تعتبر المالية المحلية معياراً ومؤشراً فاعلاً والذي من خلاله يظهر عمل الهيئات المحلية وقدرتها على التسيير، هذا المعيار الذي يدخل تحت ما يسمى بالتسيير العمومي العقلاني والذي يهدف إلى البحث عن الفعالية والكفاءة ومن ضمنه التسيير المالي المحلي.

1 - حوكمة المالية المحلية: كنتيجة لانفتاح الميزانيات المحلية على متطلبات الحوكمة المالية، فقد أضاف الفقه الفرنسي إلى القواعد التقليدية للميزانية المحلية (السنوية، التوازن، الشمول...) قواعد حديثة أطلق عليها المبادئ الحديثة لحوكمة المالية المحلية، وهي مبدأ الشفافية المالية، ومبدأ صدق الميزانية.²⁷

هذه المبادئ الحديثة للحوكمة المالية المحلية تستوجب النجاعة والفعالية بالأخص في تدبير النفقات المحلية، في الحقيقة فإن كل الدول المعنية بالإصلاحات تحاول الإجابة عن إشكالية مزدوجة:²⁸

- الأولى تتعلق بالتحكم في النفقات الحكومية وهذا في جو من الضيق المالي، الذي يتميز من جهة بارتفاع حجم الدين العام والعجز

المتكرر ومن جهة أخرى بركود أو حتى تدهور في الموارد الجبائية، وهذا الهدف تتشارك فيه معظم الدول.

- أما الثانية فتخص ترسيخ حكم مالي راشد، وذلك بالأخذ بعين الاعتبار ممارسات التسيير الجيدة، حيث أن محاولات الإصلاح تسعى إلى دمج مفاهيم الأداء والنتائج في الخطط المالية وإجراءات التسيير العمومي.

2- آليات الحوكمة ودورها في ترشيد النفقات العامة:

- **الشفافية:** الشفافية تبنى على حرية تدفق المعلومات وسهولة الوصول إليها ويتحقق دورها من خلال:

* **الشفافية في سير عمل الجماعات المحلية:** تتمثل الشفافية في أن تكون قرارات وأعمال الجماعات المحلية مفتوحة للفحص وقابلة للاطلاع عليها من طرف إدارات أخرى والمجتمع المدني، كما تكون قادرة على الإفصاح عن نشاطها وأفعالها، وتكون قراراتها مطابقة للأهداف المحددة والمتفق عليها حسب تطلعات المجتمع خدمة للصالح العام، مع إشراك المواطنين في الإعلام والاستشارة وفي عملية اتخاذ القرارات. وقد نص عليها المشرع الجزائري صراحة في أحكام المواد 11، 14، 26، 97، و98 من قانون البلدية.

* **شفافية النفقات العمومية:** بأن تحتوي الميزانية على معلومات كاملة حول الأهداف المراد تحقيقها الأمر الذي يحتاج إلى مجهودات فكرية وبشرية تفوق تلك المستخدمة في أنظمة الميزانية التقليدية، وذلك قصد متابعة الاعتمادات المستهلكة. مع العمل على تنظيم الصفقات

العمومية وضمان نزاهتها مع الابتعاد واللجوء لإجراء التراضي (حدد دور لجنة الصفقات العمومية في ترشيد نفقات البلدية في ظل المرسوم الرئاسي رقم 15-247) على أن يتمتع التنفيذ بإعداد تقارير تكون في متناول الجمهور.

*** وضوح قواعد توزيع الاختصاص:** يجب أن يكون الاختصاص قائماً على قواعد واضحة وإجراءات لا تمييز فيها، وتوزيع صلاحيات النفقات والإيرادات فيما بينها كما ينبغي وضع تعريف دقيق لدور الجماعات المحلية المختلفة كالولاية وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية، الخزينة وتحديد العلاقات القائمة بينها في خصوص المسائل المالية.

*** وجود الرقابة الخارجية:** ينبغي وجود مراقبين مستقلين عن السلطة التنفيذية وعن الهيئة التي يجري مراجعة حساباتها كحال نظام الأمبودسمان السويدي أو المفوض العام (Ombudsman System) أي نظام المحقق في الشكاوى ضد موظفي الدولة، وأن يكونوا بمنأى عن أية تأثيرات سياسية أي لا بد من توفر قدر من الاستقلالية وسلطة التحقيق والشخصية والمرونة وإمكانية الاتصال والسرعة والصلاحيات، ويجب أن يتمتع المراجع ومكتب المراجعة بالكفاءة المطلوبة، وتوجيه العناية والاهتمام اللازمين للتقيد بمعايير مراجعة الحسابات، حيث يمثل هذا الجهاز المستقل في الجزائر مجلس المحاسبة²⁹ الذي أسس بموجب دستور 1976 وتتمثل مهمته في مراقبة كل العمليات المالية للدولة. وقد تم تأسيس هذه الهيئة ميدانياً عام 1980، ونصت المادة 160 من دستور 1989: "يؤسس مجلس، يكلف

بالرقابة على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية". ويخول الأمر رقم 20-95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 لمجلس المحاسبة اختصاصا شاملا لمراقبة كل الأموال العمومية مهما كانت الوضعية القانونية لمسيرها أو المستفيدين منها، كما يخول له سلطة رقابة وتقييم نوعية التسيير على صعيد الفعالية والنجاعة والاقتصاد في تنفيذ الميزانية دون إبداء رأيه في النفقات العمومية.³⁰

- **المساءلة والرقابة (الرقابة المالية والمحاسبية):** تهدف الرقابة المالية على عمل البلدية وهي رقابة وقائية سابقة تهدف إلى تجنب رئيس المجلس الشعبي البلدي الخطأ المالي وهي ذات طابع إلزامي، لكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي في بعض الحالات استعمال سلطة التسخير للتخلص منها.³¹

تظهر رقابة المحاسب البلدي الذي يمارس مهام قابض الضرائب السائلة على مستوى البلدية، من خلال إعطاء التأشيرة المسبقة حول كل الوثائق ذات الطابع المالي والمنجزة من طرف رئيس البلدية، خاصة المتعلقة بمصاريف التسيير والتجهيز المسجلة في الميزانية أو المتعلقة بالدفع في مشاريع مخطط التنمية البلدية.

يقوم القابض البلدي بدور المحاسب وهو مكلف ببذل العناية لتحصيل الإيرادات والهبات والوصايا وكل الموارد الأخرى. وعليه أن يتأكد من صفة الأمر بالصرف والتنفيذ القانوني للنفقة ووجود الاعتماد المالي ومطابقة العملية للقوانين والتنظيمات سارية المفعول، والتأكد كذلك من وثائق المصالح التقنية وإيجازاتهم المفروضة على إنجاز المشاريع ووضعيتها، للتأكد من أن أشغال المقاولين تسير وفق

المقاييس التقنية المتفق عليها، بعدما تكون هذه الأشغال قد حصلت على الموافقة المركزية في إطار المخطط الاقتصادي. وللمحاسب رفض أو تعليق دفع نفقة مأمور بها حسب القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.³²

لقد شدد الحكم الراشد على ضرورة الخروج عن الرقابة التقليدية المتمثلة في الرقابة القبلية والبعدية وتجاوزها إلى اعتماد أنماط أخرى للرقابة منها ما هو داخلي ومنها ما هو خارجي وتكون عمودية أو أفقية وتشارك فيها كل الشرائح بما في ذلك أطراف الشراكة المجتمعية.

- **المشاركة:** وقد ضمنها المشرع الجزائري في المواد من 11 إلى 14 من قانون البلدية. لقد شهدت عدة دول في العالم تطبيق مقارنة الديمقراطية التشاركية في الميدان، وكانت معظمها ناجحة أو أدت إلى تحريك عجلة التنمية المحلية انطلاقاً من المجلس البلدي، ففي تجربة بلدية مدينة بورتو أليغري بالبرازيل، تمّ تخصيص ميزانية للاستثمار الخاص بالمدينة، وضعت رهن إشارة اقتراحات السكان للقيام بتشكيل ورشات وندوات شعبية تطرح بين المواطنين أنفسهم مسائل إعداد وتهيئة أحيائهم وتنمية محيطهم، والهدف من هذه السياسة هو ضمان الحضور الدائم للمواطن، لمراقبة ممثليه ومنتخبيه، واختبار مدى صواب قراراتهم في تحقيق المصلحة المحلية العامة. تضاف إليها تجارب ناجحة في عدّة مدن في الهند والفيليبين وجنوب إفريقيا. عموماً يمكن حصر أشكال ومستويات المشاركة فيما يلي:

*** المشاركة غير المباشرة للمواطن:** عن طريق آلية الانتخاب حيث يقوم المواطنون باختيار ممثليهم في المجالس المحلية لتجميع مصالحهم والتعبير عنها.

*** المشاركة المباشرة للمواطن:** ويقصد بها التدخل المباشر للمواطن لتوجيه تسيير الشؤون المحلية لخدمة مصالحه، ويتجسد ذلك في الحوار والاتصال المباشرين بين المواطن وممثليه أو الإدارة كأن يشارك في اقتراح مشاريع معينة أو طرح بديل لبعض المشاريع المبرمجة. لكن المشاركة المباشرة لا تتم من قبل كل مواطن على حدة بل تكون في إطار ما يعرف بالمجتمع المدني.³³

*** مشاركة منظمات المجتمع المدني:** إن وجود هذه الهيكلة الجموعية المستقلة والمبادرة بإمكانها أن تكون مشاركة محليا في المبادرات القرارية التداولية، كما أنه بإمكانها أن تكون قناة اتصالية للإقتراح أو التغذية الإسترجاعية بشكل يرفع من الأداء الوظيفي لمكونات النظام السياسي، الحكومة أو الجهوية البيروقراطية...، فوجود وإشراك مجتمع مدني نشيط ومتقف ومتشعب بالقيم يرفع من شفافية النظام السياسي ويقوي من سلامة حكم القانون والمساءلة، ويكون طرفا أساسيا في مكافحة الفساد وفي توفير مناخ ملائم للتنمية التي يسعى لتحقيقها الحكم الراشد.

*** مشاركة القطاع الخاص:** يساهم في تأمين الشفافية في الكثير من القطاعات لقدرته على نشر المعلومات وإصدار الإحصائيات الدورية، والمساهمة في عملية التنمية ورفع مستوى المعيشة للمواطنين وتحسين مستوى الخدمات لهم. كل هذه الأدوار التي يؤديها تصب في إرساء

أسس الحكم الراشد الذي يهدف إلى الاستغلال الأمثل للموارد المحلية وتحقيق التنمية المستدامة.

وفي هذا الصدد، يظهر عامل الشراكة المجتمعية كعامل مهم في الحكم الراشد والذي يعرف على أنه: "إيجاد أو وجود علاقات أقوى من التعاون وأقل من الاندماج، هي بمثابة جهود مشتركة وهي أقرب ما تكون إلى الإعتماد المتبادل"³⁴. تؤكد منظمة التنمية والتعاون الإقتصادي (OECD) على ضرورة المشاركة بين القطاعين العام والخاص (Public-Private Partnership - PPP) عن طريق دعم الحوار بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني بهدف توفير المعلومات وبناء القدرات.

وبالتالي الدعوة إلى تراجع الدولة عن أدوارها التقليدية لصالح القطاع الخاص والقطاع اللارسمي أي الدعوة إلى اعتماد تصور جديد للدولة يعرف بـ "دولة الحد الأدنى" كمدخل للتسيير الإقتصادي الجيد والعقلاني يستمد مرجعيته من فلسفة نيوليبرالية يتم تقديمها وفق مقاربة "بياتريسايبو" "سوق أكثر دولة أقل"³⁵.

وتعد عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص (P3) من المفاهيم التي تحظى باهتمام كبير من طرف صانعي القرارات، نظرا للدور الذي تلعبه في تمويل، انجاز، صيانة مشاريع البنى التحتية العمومية وتوزيع جزء أو كل المخاطر المرتبطة بتصميم، تمويل، تشغيل، صيانة المشاريع، الى جانب الاستفادة من خبرة القطاع الخاص في التشييد والتسيير، وقدرة الشراكة على انجاز المشاريع ضمن الميزانية والأجال المحددة مما يسمح بالتحكم في تكاليف ونوعية الانجاز.³⁶

- **الكفاءة والفعالية:** عبر تحقيق الأهداف في أقصر وقت وبأقل تكلفة والعمل على خفض التكاليف البيروقراطية التي تنتج عن كثرة مديري المستويات المتوسطة ومشكل الدافعية والحث على العمل ومشكلة التنسيق وتحريف المعلومات وكثرة أعباء المعاملات الورقية، هنا بالذات تظهر أهمية الإدارة الإلكترونية كحل لهذه المشاكل. لقد عمدت الجزائر إلى اعتماد نظام الإدارة الإلكترونية على مستوى البلديات ممثلاً في إصدار جواز السفر البيومتري والإلكتروني الذي خصصت له هياكل تنظيمية من أجل إنتاجه بالإضافة إلى وضع خطة يعمل في ظلها هذا الجواز إلى حين تعميمه مع حلول النصف الثاني من سنة 2015 نتيجة للضغوط الخارجية من طرف المنظمة العالمية للطيران المدني.

- **التسيير الإستراتيجي للموارد البشرية:** تظهر أهميته من خلال تمكين العنصر البشري في الإدارات العمومية حتى يتحول إلى ميزة أكثر منه تكلفة وإلى مركز جذب وأحد أهم الأصول الإستراتيجية ومورد داعم للمدخلات الأخرى ما سيحقق في الأخير للجماعات الإقليمية التنمية المحلية.

الخاتمة:

يوفر الحكم الراشد مجموعة من الآليات، ويكرس مجموعة من الممارسات، ويرسخ جملة من القناعات ينجر عنها المشاركة في تسيير الشأن المحلي، التداول السلمي على السلطة، والربط بين الإقرار بالحق وتوفير آليات التمكين؛ ويساهم في ترشيد النفقات وتثمين موارد

الجماعات المحلية. وبالتالي، يساهم في بناء قدرات الإدارة المحلية المالية والبشرية والتنظيمية.

الهوامش:

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2001 يتعلق بالبلدية، المادة 195، الجريدة الرسمية، عدد 37، مؤرخة في 3 يوليو 2011، ص. 26.

² - المكان نفسه.

³ - المادة 198 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص ص. 26-27.

⁴ - عبد الرزاق الشخلي، الإدارة المحلية (عمان، دار المسيرة للنشر، 2001)، ص 132.

⁵ - Ministère de l'intérieure et des collectivités locales, «La réforme des finances et de la fiscalité locale: synthèse du rapport final», janvier 2008, p 4

⁶ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أمر رقم 67-24 مؤرخ في 18 يناير 1967 يتضمن القانون البلدي، بيان الأسباب، الجريدة الرسمية، عدد 6، مؤرخة في 18 يناير 1967، ص. 91.

⁷ - لمزيد من المعلومات أنظر النصوص التالية:

- المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 16 ماي 1963 المتعلق بإعادة التنظيم الإقليمي للبلديات.

- الأمر رقم 63-421 المؤرخ في 28 أكتوبر 1963 والمتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات.

- المرسوم رقم 63-466 المؤرخ في 02 ديسمبر 1963 والمتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات؛ المعدل والمتمم.

- الأمر رقم 64-54 المؤرخ في 31 يناير 1964 والمتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات؛ المعدل والمتمم.

- الأمر رقم 69-74 المؤرخ في 2 يوليو 1974 والمتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات.

القانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فبراير 1984 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، المعدل والمتمم.

⁸- خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر: واقع وآفاق، أطروحة دكتوراه علوم اقتصادية، تخصص تحليل اقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2011، ص. 223.

⁹- محمد بلقاسم، الاستثمار وإشكالية التوازن الجهوي: مثال الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1990، ص. 375.

¹⁰- عبد القادر موفق، "الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 2، 2007، ص ص. 99-101.

¹¹- Makhlouf Elhadi, «Les mutations locales: enjeux et débats», revue du CENEAP, N° 11, 1999.

¹²- Graba Hachmi, «Les ressources fiscales des collectivités locales», ENAG, Alger, 2000, p53.

¹³- Audrey N. Selian, «ICTs in Support of Human Rights, Democracy and Good Governance», International Telecommunication Union, August 2002, p. 12.

¹⁴- للمزيد من المعلومات أنظر:

- Fukuda-Parr Sakiko and Ponzio Richard, **Governance: Past, Present, Future setting the governance agenda for the Millennium Declaration**, (Background paper on the HDR 2002).

¹⁵- المدرسة الوطنية للإدارة، الحكم الراشد في الإدارة العمومية، حلقة دراسية من إعداد طلبة السنة الرابعة فرع إدارة عامة، الدفعة 39، 2005-2006، ص. 11.

¹⁶- Hermut Elsenhans, «The Political Economy of Good Governance», Journal of developing Societies, Vol. 17, Issue 2, Nov. 2001.

- ¹⁷ - الكايد زهير عبد الكريم، **الحكمانية: قضايا وتطبيقات** (القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003) ص. 14.
- ¹⁸ - أنظر: البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، الصندوق العربي للإنماء الإقتصادي والإجتماعي، **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002 "خلق الفرص للأجيال القادمة"** (الأردن، المكتب الإقليمي للدول العربية، 2002) ص ص. 101-113.
- ¹⁹ - سلوى شعراوي جمعة، **مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع: إشكالية نظرية** (القاهرة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2001)، ص. 09.
- ²⁰ - حسن كريم، **"مفهوم الحكم الصالح"**، في، مجموعة مفكرين، **الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، سبتمبر 2004)، ص. 96.
- ²¹ - UNDP Report, **Governance for Sustainable Human Development**, (UNDP, 1997).
- ²² - Klaus Bosselmann and Ron Engel and Prue Taylor, **«Governance for Sustainability: Issues, Challenges, Successes»**, IUCN Environmental Policy and Law Paper, № 70, (Switzerland, IUCN, Gland, Switzerland in collaboration with the IUCN Environmental Law Centre, Bonn, Germany, August 2008), p. 07.
- ²³ - إسماعيل الشطي، إلياس سابا وآخرون، **الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية** (بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي، الإسكندرية، 2004) ص. 104.
- ²⁴ - Ivan Nikolic, **«Facilitators Manual on Good Governance: Consortium for Rehabilitation and Development (CORAD)»**, (Sierra Leone, January 2008), P. 12.
- ²⁵ - Larry Diamond, **«Building a System of Comprehensive Accountability to Control Corruption»**, (n.p, n.d) pp.12-13.
- ²⁶ - بلقة إبراهيم وضيف أحمد، **سياسة ترشيد الإتفاق العام في إطار إصلاح الميزانية العامة للجزائر**، ورقة مقدمة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية للدولة، 30 و 31 فيفري 2013، جامعة البويرة، الجزائر، ص. 3.

²⁷ - نصير مكاوي، قراءة تحليلية لمظاهر اختلال تدبير النفقات المحلية، جامعة سلا، المغرب، بحث منشور على الموقع:

أطلع عليه يوم: http://anibrass.blogspot.com/2015/04/blog-post_86.html
2016/02/11

²⁸ - شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص. 185.

²⁹ - لمزيد من المعلومات أنظر: دندن جمال الدين، الحكم الراشد كأداة لتدعيم إصلاح مالية الجماعات المحلية، جامعة الجزائر، ص. 15-16.

³⁰ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، عدد 39، مؤرخة في 23 يوليو 1995، ص. 3.

³¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 غشت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 35، مؤرخة في 15 أوت 1990، المادتين 47-48، ص. 1131.

³² - أنظر:

- MOUSSA Zahia, **L'évolution de la décentralisation territoriale en Algérie**, Thèse de doctorat d'Etat, Aix Marseille 3, 1995, p. 412.

³³ - دندن جمال الدين، مرجع سابق، ص. 17.

³⁴ - صلاح سالم زرنوقة، مفهوم الشراكة وتطبيقاته، ورقة مقدمة إلى مؤتمر الشراكة والتنمية (القاهرة، مركز بحوث ودراسات الدول النامية، يونيو 2004) ص. 04.

³⁵ - رضوان بروسى، الديمقراطية والحكم الراشد في إفريقيا: دراسة في المداخل النظرية، الآليات والعمليات، ومؤشرات قياس نوعية الحكم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، 2008-2009، ص. 256. (بتصرف)

³⁶- Hana Polackova Brixi et.al, **Managing Fiscal Risks in PPPs: in Current Issues in Fiscal Reform in Central Europe and the Baltic States**, (Washington: World Bank, 2005).