



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة أبو بكر بلقايد

- تلمسان -



كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم

فرع: علوم اقتصادية

تخصص: تسيير المالية العامة

الموضوع:

النفقات العامة للجماعات المحلية

تحت إشراف:

الدكتور: بومدين حسين

من إعداد:

بن صاولة صراح

أعضاء لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة تلمسان	استاذ التعليم العالي	أ د بن بوزيان محمد
مشرفا	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر	د بومدين حسين
ممتحنا	المركز الجامعي عين تموشنت	أستاذ محاضر	د بوقناديل محمد
ممتحنا	المركز الجامعي مغنية	أستاذ محاضر	د شكوري سيدي محمد

السنة الجامعية: 2019/2018

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى

أغلى ما في الوجود الوالدين الكريمين،

إلى رفيق الدرب الزوج الكريم،

إلى من أحمل له أرق وأنبل احساس ابني "ياسين"،

إلى كل أفراد أسرتي الكريمة.

شكر وعرافان

نشكر الله الذي بنعمته تتم الصالحات ولولا فضل منه ثم عمل منا لما وفقنا على

انهاء هذا العمل.

كما لا يسعني الا أن أتقدم بالشكر والتقدير إلى الأستاذ المشرف د. حسين

بومدين على كل ما قدمه لي من توجيهات وملاحظات إضافة إلى دعمه

المتواصل وتأييره القيم.

أتقدم بالشكر أيضا إلى أعضاء لجنة المناقشة المحترمة لقبولهم مناقشة هذا

العمل العلمي.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

-	الاهداء
-	كلمة شكر
-	فهرس المحتويات
-	قائمة الأشكال
-	قائمة الجداول
أ-ج	المقدمة العامة
الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول سياسة الانفاق العام	
1	تمهيد الفصل
2	المبحث الأول: ماهية النفقات العامة وآثارها
2	المطلب الأول : طبيعة النفقة العامة
11	المطلب الثاني : ظاهرة التزايد المستمر للنفقات العامة
19	المطلب الثالث: آثار النفقات العامة
26	المبحث الثاني: صور وقواعد النفقات العامة للدولة
26	المطلب الأول: صور النفقات العامة للدولة
29	المطلب الثاني : قواعد الانفاق العام
32	المبحث الثالث: تحليل وضعية النفقات العامة في الجزائر
32	المطلب الأول: تحليل تطور الانفاق العام في الجزائر
36	المطلب الثاني: تحليل الناتج المحلي الإجمالي
38	خلاصة الفصل.
الفصل الثاني الاطار القانوني للنفقات العامة وطرق ادارتها	
39	تمهيد الفصل
40	المبحث الأول: النظام القانوني للجماعات المحلية
40	المطلب الأول: ماهية الجماعات المحلية
41	المطلب الثاني: التنظيم الاداري للجماعات المحلية
50	المطلب الثالث: أهمية الجماعات المحلية
51	المبحث الثاني: طرق ادارة وتسيير الجماعات المحلية

51	المطلب الأول: دورات ومداولات المجلس الشعبي المنتخب
53	المطلب الثاني: مهام الجماعات المحلية ومكانتها ضمن الإدارة العامة للدولة
58	المطلب الثالث: الاعتبارات الاقتصادية في تقسيم الدولة لجماعات اقليمية
61	المبحث الثالث: الادارة المحلية ودورها في التنمية الاقليمية
61	المطلب الأول: مفهوم الادارة المحلية
69	المطلب الثاني: أسباب الاعتماد على نظام الادارة المحلية
71	المطلب الثالث: الدور التنموي للجماعات المحلية
74	خلاصة الفصل.
الفصل الثالث المالية العامة للجماعات المحلية	
75	تمهيد الفصل
76	المبحث الأول: عموميات عن ميزانية الجماعات المحلية
76	المطلب الأول: ماهية ميزانية الجماعات المحلية
77	المطلب الثاني: الاطار التنظيمي للميزانية المحلية
80	المطلب الثالث: وثائق ميزانية الجماعات المحلية ومراحل التصويت عليها
84	المبحث الثاني: اجراءات تنفيذ وتفعيل الانفاق المحلي
84	المطلب الأول: اجراءات تنفيذ النفقات العامة
87	المطلب الثاني: آليات تطبيق الحكم الراشد للإنفاق المحلي
88	المطلب الثالث: فعالية النفقة المحلية كأسلوب لترشيد الاتفاق
91	المبحث الثالث: مالية الجماعات المحلية
91	المطلب الأول: تعريف المالية المحلية
105	المطلب الثاني: تحليل الاعتمادات المالية الموجهة لتمويل الجماعات المحلية في الجزائر
107	المطلب الثالث: اشكالية عجز ميزانية البلديات
113	خلاصة الفصل.
الفصل الرابع اصلاح مسار الانفاق المحلي عن طريق تحديث سياسة ميزانية الجماعات الاقليمية	
114	تمهيد الفصل
115	المبحث الأول: ماهية برنامج مشروع تحديث سياسة الميزانية
115	المطلب الأول: ماهية تحديث الميزانية العامة وأهدافه

116	المطلب الثاني: عرض تركيبة مشروع المخطط المحاسبي للدولة
119	المطلب الثالث: التصنيف الجديد للنفقات العامة ضمن ميزانية الدولة
124	المبحث الثاني: تحديث أسلوب تسيير النفقات على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر
124	المطلب الأول: مبادئ الإصلاح على المستوى المحلي
129	المطلب الثاني: إشكالية تحديث سياسة الميزانية وآثارها على آلية تسيير النفقات المحلية
131	المطلب الثالث: أهم أهداف ومحاور اعتماد برنامج تحديث الميزانية في تسيير النفقات العامة
134	المبحث الثالث: عرض التجربة الفرنسية في أسلوب تحديث سياسة الميزانية على مستوى الجماعات المحلية
134	المطلب الأول: ماهية القانون العضوي لقوانين المالية المطبق في فرنسا وأهدافه
137	المطلب الثاني: مالية الجماعات المحلية الفرنسية
139	المطلب الثالث: تحديث أسلوب تسيير نفقات الجماعات المحلية الفرنسية
145	خلاصة الفصل.
الفصل الخامس: واقع وانعكاسات تطبيق برنامج تحديث الميزانية على تسيير نفقات الجماعات المحلية في الجزائر	
147	تمهيد الفصل
148	المبحث الأول: الهيكل التنظيمي لإدارة بلديات ولاية تلمسان وماهية نفقاتها
148	المطلب الأول: بطاقة فنية عن تلمسان وأهم بلدياتها
149	المطلب الثاني: التعريف بالهيكل التنظيمي لإدارة بلدية تلمسان
167	المطلب الثالث: التصنيف المحاسبي للنفقات المحلية في إطار ميزانية البلديات
170	المبحث الثاني: التحليل المالي لمستويات الإنفاق المحلي لمجموعة من بلديات ولاية تلمسان
170	المطلب الأول: تحليل ميزانية بلدية كل من شتوان، منصور، تلمسان وعمير
189	المطلب الثاني: تحليل عوامل وأسباب التطور الإجمالي لإنفاق البلديات محل الدراسة
191	المبحث الثالث: واقع وآفاق تطبيق برنامج تحديث الميزانية على تسيير النفقات المحلية
191	المطلب الأول: الدور الجديد للأعوان المسؤولين عن تنفيذ الميزانية في ظل النظام الجديد
193	المطلب الثاني: إشكالية تحديث أسلوب تسيير الإنفاق المحلي
196	المطلب الثالث: خطوات نجاح تطبيق سياسة تحديث الميزانية وعوائق تطبيقها في الجماعات المحلية

202	خلاصة الفصل
203	خاتمة عامة
206	قائمة المراجع
217	الملاحق

قائمة الجداول والأشكال

البيانية

قائمة الأشكال البيانية

رقم الصفحة	عنوان الشكل	الرقم
9	تقسيم النفقات العامة وفق المعيار الاقتصادي	1
13	تفسير ظاهرة تزايد النفقات العامة حسب قانون "فاغنر"	2
16	الأثر الإزاحي " لبيكوك ووايزمن "	3
25	نموذج "جون كينز" لتقاطع الانفاق الكلي مع العرض الكلي	4
33	تطور الانفاق الحكومي خلال الفترة الزمنية 2000-2017	5
34	انحرافات التغير في الانفاق	6
36	تطور نسب الناتج المحلي الاجمالي في الجزائر	7
55	مكانة الجماعات الإقليمية ضمن الإدارة العامة للدولة	8
69	وظائف الإدارة المحلية	9
86	مخطط تنفيذ النفقات على مستوى الجماعات المحلية	10
90	مؤشرات الكفاءة والفعالية في القطاع العام	11
104	هيكل نفقات التسيير الخاصة بالجماعات المحلية	12
105	مخطط نفقات التجهيز والاستثمار	13
110	تطور عجز ميزانية البلديات خلال الفترة 1986-2014	14
110	اعانات الدولة المقدمة للبلديات خلال الفترة 1986-2014	15
120	تصنيف وظائف قطاع الداخلية والجماعات المحلية حسب التصنيف الجديد	16
125	مثلث الأداء	17
132	أهداف ومحاور اصلاح الميزانية المحلية	18
133	المرتكزات الأساسية لاصلاح الميزانية	19
135	متطلبات القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية	20
150	الهيكل التنظيمي لإدارة بلديات تلمسان	21
152	هيكل مديرية الموظفين والتكوين	22
154	هيكل مديرية التنظيم والمنازعات	23
156	هيكل مديرية المالية والشؤون الاقتصادية	24
158	هيكل مديرية الشؤون الاجتماعية	25
160	هيكل مديرية الثقافة والرياضة	26
162	مديرية البناء والتهيئة العمرانية	27
164	مديرية الموارد والعتاد	28
166	مديرية الأشغال	29

175	تحليل التطور الإجمالي لنفقات بلدية شتوان خلال الفترة 2012-2016	30
176	توزيع نسبي لمخصصات نفقات التسيير والتجهيز والاستثمار لبلدية شتوان خلال الفترة 2012-2016	31
177	التمثيل البياني للتطور الاجمالي لنفقات بلدية شتوان خلال الفترة 2012-2016	32
180	تطور اجمالي نفقات بلدية منصورة خلال الفترة الممتدة من 2012-2016	33
181	مخطط تطور الانفاق لبلدية منصورة	34
185	منحنى تطور الانفاق لبلدية تلمسان للفترة 2012-2016	35
186	توزيع نفقات التسيير والتجهيز والاستثمار للفترة 2012-2016 لبلدية تلمسان	36
186	تطور نفقات بلدية تلمسان	37
188	تطور نفقات التسيير والتجهيز والاستثمار لبلدية عمير.	38
188	مجموع نفقات بلدية عمير	39
189	نفقات التجهيز والاستثمار الخاصة بمختلف البلديات محل الدراسة خلال الفترة 2012-2016	40
190	نفقات التسيير الخاصة بمختلف البلديات محل الدراسة خلال الفترة 2012-2016	41
191	تطور الانفاق المحلي الخاص بمختلف البلديات محل الدراسة خلال الفترة 2012-2016	42

قائمة الجداول

الرقم	اسم الجدول	الصفحة
1	تطور النفقات العامة خلال الفترة 2000-2017	32
2	مراحل تزايد الجماعات المحلية في الجزائر	61
3	معدل الرسم العائد لكل من البلدية الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية	92
4	توزيع ناتج الرسم على النشاط المهني بالنسبة لرقم الأعمال الناتج عن أنشطة نقل المحروقات بواسطة الأنابيب	93
5	أهم أسس الجباية المحلية في الجزائر	98
6	المبالغ المالية الموجهة لتمويل الجماعات المحلية في الجزائر	106
7	تطور عدد البلديات العاجزة للفترة 1986-2014	108
8	تصنيف النفقات حسب طبيعتها الاقتصادية وفق النظام الجديد	121
9	تقسيم البلديات الفرنسية وفق النظام الجديد	138
10	مالية الجماعات المحلية الفرنسية للسنوات الممتدة 2012-2016	138
11	بلديات ولاية تلمسان	148
12	التبويب المحاسبي لنفقات التسيير المتعلقة بالبلديات	169
13	التبويب المحاسبي لنفقات التجهيز والاستثمار الخاصة بالبلدية	169
14	نفقات التسيير الخاصة ببلدية شتوان خلال الفترة 2012-2016	172
15	تطور نفقات قسم التجهيز والاستثمار لبلدية شتوان	173
16	نسب تطور انحرافات التغيرات في الانفاق لبلدية شتوان	177
17	تحليل نفقات ميزانية التسيير لبلدية منصور	178
18	تحليل نفقات ميزانية التجهيز والاستثمار لبلدية منصور	179
19	تطور نسب الانفاق الكلي خلال الفترة 2012-2016.	145
20	ميزانية التسيير لبلدية تلمسان	182

184	نفقات التجهيز والاستثمار لبلدية تلمسان	21
187	نفقات بلدية عمير	22

المقدمة العامة

ان التنظيم الاداري لبلد ما لا يتم وحيدا فتنفيذ الأعمال ذات النفع العام تكون موزعة ما بين الدولة والجماعات المحلية المتمتعة بالشخصية المعنوية حيث تقوم بتسيير المنافع المحلية. فالجماعات الاقليمية تعتبر جزءا لا يتجزأ من الدولة، حيث أنها تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية، التي تعتبر أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري، والتي تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة والهيئات الإدارية المنتخبة، تباشر مهامها تحت رقابة هذه السلطة. فتنظيم الدولة يستوجب تقسيمها إلى أقاليم، ولاية وبلدية وبالرجوع إلى البلدية التي تعد الخلية الأساسية اللامركزية الإقليمية فهي تلعب دورا هاما في التكفل بحاجيات المواطنين . أما بالنسبة للولاية التي تعد وحدة إدارية من وحدات الدولة وفي نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وبالتالي كلاهما يلعبان دورا رئيسيا في مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية ولتحقيق الأهداف وعدم التلاعب بنفقات وإيرادات الجماعات المحلية لا بد من ضرورة وجود رقابة تواكب جميع مراحل الميزانية من إعداد، والاعتماد والتنفيذ والرقابة على سلامة تنفيذ الخطة المالية للجماعات المحلية إنفاقا وإير إذا وفقا لما قرره ميزانيتها .

تعتبر النفقات المحلية عنصرا هاما من عناصر النمو الاقتصادي حيث أنها تساهم في الرفع من القدرة الانتاجية للاقتصاد المحلي في حالة ما اذا تم توجيهها وتخصيصها نحو قطاعات استراتيجية هامة وبالتالي الرفع من مستويات الناتج المحلي الاجمالي. أما في حالة ما إذا تم تخصيص هذه النفقات نحو قطاعات اقتصادية غير حيوية فسيؤدي هذا إلى عجز ميزانية الجماعات الاقليمية.

لقد تطور وتنامى دور الجماعات المحلية بحيث انتقلت من دور المسير الاداري للمرفق العمومي إلى مهمة المشاركة في التنمية المحلية. ذلك لأن الجماعات المحلية وفي اطار الدور الجديد المقدم لها أصبحت شريك للدولة تقوم بتدبير الشأن العام عن طريق توزيع ونقل الاختصاصات وتحويل الأموال بهدف التقليل من دور الدولة وتكثيف تدخل الجماعات المحلية.

ان ندرة الموارد الاقتصادية والمالية تعتبر من أهم المشاكل التي واجهت ولا تزال تواجه الدول النامية والمتقدمة على حد سواء والتي لا بد من أجل معالجتها أن نقوم بترشيد واحكام الرقابة على استخدام هذه الموارد والامكانيات المتوفرة حتى يتسنى لنا تخصيصها وتوزيعها توزيعا يحقق التوازن الاقتصادي والاجتماعي المطلوب.

وفي هذا الاطار تنص ميزانية الجماعات المحلية بالنسبة لكل سنة على جملة نفقات هذه الجماعات ومواردها وتأذن بها وذلك في نطاق أهداف مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

فلا تعتبر عملية تأدية النفقات عملية صندوق فحسب محصورة في دفع قدر من المال لمستحقيه بل أنها تتجاوز هذا الإطار الضيق بكثير. لأن المحاسب العمومي مطالب بالقيام بجملة من العمليات الرقابية تمكنه من التثبت من شرعية النفقات التي دعي لتأديتها والتي تؤكد بوضع تأشيرته على أوامر الصرف كشهادة منه على سلامتها.

وتجدر الإشارة إلى أن النفقات العامة تعرف على أنها تلك المبالغ المالية التي تقوم بصرفها السلطة العمومية أي الدولة والجماعات المحلية. أو أنها تلك المبالغ المالية التي يقوم بانفاقها الأشخاص العموميين بقصد تحقيق منفعة عامة. كما يمكن تعريفها على أنها استخدام مبلغ نقدي من قبل هيئة عامة بهدف اشباع حاجة عامة. ومن المتفق عليه أن كافة المبالغ المالية التي تنفقها الدولة عند ممارستها لأنشطتها ومهامها العامة بموجب السلطة والسيادة الآمرة تعد نفقات عامة.

وفي هذا الإطار وبهدف ترشيد وتفعيل النفقة العامة قامت العديد من الدول بالتوجه نحو اصلاح نظام الميزانية بهدف القضاء على جميع النقائص التي يعاني منها النظام السائد ومن تم اعتماد أساليب وطرق جديدة لتسيير النفقات العامة. وتتمثل أهم محاور هذا البرنامج في الانتقال من منطق الوسائل والتوجه نحو ثقافة النتائج اضافة إلى تبني ميزانية متعددة السنوات حيث أنه يتم حاليا في الجزائر تسيير الميزانية وفق منطق الوسائل دون الأخذ بعين الاعتبار الأهداف المراد تحقيقها.

يعتبر مشروع تحديث الميزانية في الجزائر خطوة هامة تهدف إلى الوصول إلى ترشيد وزيادة كفاءة استخدام الأموال العامة عن طريق توجيه النفقات نحو برامج ذات أهداف معينة. وباعتبار أن الميزانية هي الأداة المستعملة لتحسيد تدخل الجماعات المحلية وتنفيذ سياساتها من أجل تطوير مجتمعاتها المحلية وأداء دورها كما يجب في مجال التنمية المحلية، فان تحديث واصلاح نظام الميزانية المحلية أصبح ضروري لتحقيق نجاعة وفعالية أكبر في التسيير. وبالتالي يمكن طرح الاشكالية التالية:

➤ ما هو دور تحديث واصلاح تسيير الميزانية على مستوى الجماعات المحلية وما هي انعكاسات هذا البرنامج على

تحسين سير النفقة العامة؟

إن هذه الإشكالية الرئيسية تنفرع عنها مجموعة من التساؤلات الفرعية يمكن صياغتها على النحو التالي:

أ. ما هو مفهوم نفقات الجماعات المحلية؟

ب. ما هي مجالات الانفاق على المستوى المحلي وكيف يمكن ترشيد التطور المستمر لحجم الانفاق العام للجماعات المحلية؟

ت. فيما يتمثل مشروع تحديث الميزانية وما هي أسباب ودوافع تطبيقه على مستوى الجماعات المحلية؟

ث. فيما تتمثل الشروط اللازمة لنجاح هذا الإصلاح على المستوى المحلي وكيف يمكن تقييمه مبدئيا عن طريق دراسة

حالة أربعة بلديات من ولاية تلمسان؟

فرضيات البحث:

على ضوء ما تم طرحه من تساؤلات حول موضوع البحث يمكن تحديد الفرضيات التالية.

- يعتبر تطبيق مشروع تحديث الميزانية على مستوى الجماعات المحلية خطوة هامة نحو التسيير الأمثل للنفقات العامة.
- الانتقال من منطق الوسائل نحو ثقافة النتائج في تسيير الميزانية يضمن تحقيق الأهداف المرجوة من الانفاق المحلي.

أسباب اختيار الموضوع:

و يمكن حصر أهم أسباب اختيار الموضوع في ما يلي:

- حداثة الموضوع وزيادة درجة الاهتمام به نظرا للأهمية التي يكتسبها
- العلاقة الوثيقة ما بين الموضوع والتخصص والمتمثل في "تسيير المالية العامة"
- التعرف على الإصلاح الجديد الذي يلعب دورا كبيرا في مجال تحسين أداء النفقة العامة.

أهمية البحث:

تعد المالية المحلية مؤشرا حقيقيا للتنمية والتطور الذي تعرفه المجتمعات الحديثة وعنصرا أساسيا للحكم على مسار إصلاح نظام اللامركزية المحلية. وتظهر أهمية الدراسة من خلال المكانة الكبيرة التي تكتسبها النفقات العامة للجماعات المحلية والدور الكبير الذي تلعبه باعتبارها أداة فعالة من أدوات السياسة المالية للدولة. ان تشخيص طبيعة الانفاق المحلي يفرض علينا في بداية الأمر تحليل مجالات الانفاق ودراسة مستوياتها ومن ثم سنقوم بدراسة مشروع تحديث واصلاح الميزانية وما مدى امكانية تطبيقه على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر.

حدود البحث:

- الحدود الموضوعية: يهتم البحث بدراسة موضوع النفقات العامة على مستوى الجماعات المحلية مع دراسة مدى تأثير وأهمية برنامج تحديث الميزانية على تحسين وتطوير طرق تسيير الانفاق العام.
- الحدود الزمنية: يعتمد بحثنا على مجموعة من القواعد القانونية المنظمة لموضوع الانفاق العام والتي قامت الدولة الجزائرية بتطبيقها منذ الاستقلال وتنتهي فترة الدراسة سنة 2016.

- الحدود المكانية: من خلال هذا البحث قمنا بالتطرق بالواقع الجزائري على العموم مع التركيز في الدراسة الميدانية على أربع بلديات من ولاية تلمسان شكلت عينة الدراسة.

الدراسات السابقة:

حسب الأبحاث التي قمنا بها لم يتم التطرق إلى هذا الموضوع بشكل كبير حيث لم نجد الكثير من الأبحاث التي تناولت الموضوع على النحو المتبع لدينا. وتمثل مجموعة الأبحاث المشابهة للموضوع في ما يلي:

- دراسة قيسي فادية (2015): اصلاح التسيير العام من منطق الوسائل إلى منطق الأداء مع دراسة حالة الجزائر *la réforme de la gestion publique d'une logique de moyens à une logique de performance* رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم . ولقد تطرق البحث إلى اشكالية اصلاح التسيير العمومي بشكل عام واصلاح المالية العامة بشكل خاص مع التركيز على ضرورة الانتقال من ثقافة الوسائل إلى منطق الأداء في التسيير . لقد تطرق البحث أيضا إلى تحديث سياسة الميزانية الذي لا بد على الحكومة الجزائرية أن تقوم بتطبيقه من أجل مواكبة التطورات العالمية الحاصلة من جهة وللقضاء على كل النقائص التي يعاني منها النظام الحالي في مجال تسيير النفقات.
- دراسة مفتاح فاطمة (2017): دور العنصر البشري في تحسين أداء تسيير الميزانية العامة في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم. ولقد اهتم البحث بالدور الذي يقوم به العون المسير بهدف تحسين أداء سير الميزانية مع التطرق إلى الاصلاحات الجديدة والحديثة في هذا المجال. حيث أكد البحث على ضرورة البدء في التفكير جديا في ضرورة تطبيق سياسة تحديث الميزانية لأنه يعتر المحرك الأساسي لنجاح الدولة الجزائرية في تسيير المال العام. وفي هذا الاطار ترى الباحثة لضرورة نجاح هذا النظام ارساء مجموعة من القواعد القانونية والتنظيمية اضافة إلى التمويل الضروري للعملية والعنصر البشري المؤهل.
- دراسة قيسي فادية (2017): اصلاح تسيير النفقات العامة على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر *la réforme de la gestion des dépenses publiques au niveau des collectivités locales en Algérie* مقال منشور في مجلة الاجتهاد القضائي الصادرة عن جامعة محمد خيضر بيسكرة العدد 15 سبتمبر 2017. يتناول المقال دراسة اشكالية ادارة النفقات العامة عن طريق اصلاح ميزاني قائم على النتائج ولقد أكدت الباحثة على ضرورة التغيير على مستوى المالية المحلية من أجل الوصول إلى فعالية الانفاق العام على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر.

الهدف من الموضوع:

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على:

- حجم النفقات العامة المخصصة سنويا لميزانيات الجماعات المحلية.
- ماهية المشاكل والمعوقات التي تواجه الجماعات المحلية لتحقيق فعالية النفقات العمومية.
- كيف يمكن للجماعات المحلية الوصول إلى تحقيق مبدأ الرشادة في تسيير النفقات العمومية.
- علاقة انفاق الجماعات المحلية بالتنمية المحلية.

منهج الدراسة وأدوات التحليل:

لقد تم استخدام المنهج الوصفي نظرا لتلائمه لموضوع البحث. إضافة إلى الأدوات التالية التي ساعدتنا على القيام بالتحليل والاجابة على الاشكالية:

- مختلف المراجع المتعلقة بموضوع البحث من كتب ومجلات وغيرها،
- قانون البلدية رقم 11/10 ، قانون الولاية رقم 12/07 وقانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة،
- أعوان مصالح البلديات عينة الدراسة.

و بهدف معالجة وتحليل الموضوع قمنا بتقسيمه إلى خمسة فصول:

الفصل الأول: تطرقنا فيه إلى ماهية الانفاق بشكل عام،

الفصل الثاني: قمنا بتخصيصه إلى النظام القانوني للجماعات المحلية وطرق ادارتها،

الفصل الثالث: تطرقنا فيه إلى المالية العامة للجماعات المحلية،

الفصل الرابع: وخصصناه إلى اشكالية تحديث نظام الميزانية على الجماعات المحلية،

الفصل الخامس: واقع وآفاق تطبيق برنامج تحديث الميزانية على تسيير النفقات المحلية.

الفصل الأول

مفاهيم أساسية حول سياسة

الانفاق العام

تمهيد الفصل:

من المعروف أن أهمية أي علم من العلوم إنما يرتبط ارتباطاً مباشراً بمدى تأثير ذلك العلم في حياة المجتمع. و إذا كان علم المالية العامة قد بدأ تأثيره في حياة المجتمعات محدوداً بسبب الفلسفة السياسية والاقتصادية التي كانت سائدة في ذلك الوقت والمركزة على أساس عدم جواز تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية حيث لا دور لها فالاستقرار الاقتصادي يتحقق تلقائياً ومن هنا فقد كانت الدولة أسيرة لثلاث وظائف تقليدية هي الأمن الخارجي والأمن الداخلي وتحقيق العدالة. وظل التطور يلاحق هذا العلم فبدأت في السنوات الأخيرة مراجعات واسعة وانبثقت من تلك المراجعات تطورات عميقة في طبيعة ووظائف علم المالية العامة مع ظهور مفاهيم جديدة في الحياة الاقتصادية. ان تعريف علم المالية العامة قد تغير بحيث لم يعد يقتصر على الهدف التمويلي بل أصبح لها أهداف أخرى اقتصادية واجتماعية. وبالتالي يمكن تعريفها بأنها العلم الذي يبحث في كيفية استخدام الأدوات المالية من نفقات عامة وإيرادات عامة باتجاه تحقيق أهداف الدولة النابعة من فلسفتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وبالتالي تعتمد الدولة على قاعدة أولوية النفقات على الإيرادات وهو ما يعني أن تحدد الدولة أولاً الحاجات العامة التي يجب عليها القيام بإشباعها الأمر الذي يتطلب منها انفاق مبالغ ضخمة للوفاء بالتزاماتها وتقديم الخدمات المختلفة. هذه المبالغ الضخمة المنفقة هي ما يطلق عليها النفقات العامة. تلك النفقات التي تعتبر وسيلة لإشباع الحاجات العامة والتي احتلت مكاناً بارزاً في الدراسات المالية ليس لأنها وسيلة لإشباع الحاجات العامة فحسب وإنما أيضاً لأنها السبب الوحيد الذي ركزت عليه النظرية التقليدية لحصول الدولة على الإيرادات العامة. كما تأتي أهمية النفقات العامة من أنها الأداة التي تساعد الدولة وهيئاتها العامة على ممارسة نشاطها المالي الرامي إلى إشباع الحاجات العامة. وهي أيضاً أداة تلعب مع الأدوات المالية الأخرى دورها البارز في تحقيق الاستقرار الاقتصادي.

وبهدف التعرف على النفقات العامة وما يحكمها من قواعد وما يؤثر فيها وما يتأثر بها يتطلب الأمر دراستها من أوجه مختلفة وهذا ما سنتطرق إليه من خلال هذا الفصل.

المبحث الأول: ماهية النفقات العامة وآثارها

لكي نشبع الحاجات العامة لا بد من انفاق نقدي. كما أن السياسة الانفاقية جزء من السياسة المالية تلعب مع السياسة الضريبية دورا مهما وبارزا في تحقيق الاستقرار الاقتصادي كما أن النفقات العامة تساهم إلى جانب تمويل النفقات الجارية في تمويل النفقات الاستثمارية وما للأخيرة من دور مهم في تحقيق التنمية الاقتصادية فضلا عن آثارها الأخرى الجزئية والكلية. ومن هنا تأتي أهمية النفقات العامة تلك الأهمية التي بدأت تزداد يوما بعد آخر مع ازدياد دور الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية.

المطلب الأول : طبيعة النفقة العامة

ازدادت أهمية دراسة نظرية النفقات العامة في المدة الأخيرة مع تعاظم دور الدولة وتوسع سلطتها وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية وترجع أهمية هاته النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة من خلال سياستها الاقتصادية في تحقيق أهدافها النهائية التي تسعى إليها فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة وكيفية تمويلها ولذلك نرى أن نظرية النفقات العامة قد شهدت تطورا يساير التطور الذي لحق بدور الدولة. فلقد تميزت فترة سنوات الثمانينيات بأزمة اجتماعية اقتصادية كانت ملامحها تتمثل في تحرر الدولة على المستوى الاقتصادي و طلب الديمقراطية على المستوى السياسي¹. وبالتالي تمثل دور الدولة الجديد في ضرورة وضع مجموعة من النصوص القانونية والشروط العامة للأمن والسلامة والتي وحدها صاحبة السلطة والسيادة العامة تستطيع وضعها من أجل ضمان تحقيق توازن طبيعي².

الفرع الأول : معنى النفقة العامة وعناصرها

تعرف النفقات العامة بأنها تلك المبالغ المالية التي تقوم بصرفها السلطة العمومية (الحكومة والجماعات المحلية) أو أنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة. كما يمكن تعريفها بأنه استخدام مبلغ نقدي من قبل هيئة عامة بهدف اشباع حاجة عامة. و وفقا لهذا التعريف يمكن اعتبار النفقة العامة أنها ذات أركان ثلاثة:

¹ - Luc WEBER- « l'Etat acteur économique » - 3^{eme} édition Economica – Paris- année : 1997- page : 10.

² - Michel MOUGEOT- « Economie du secteur public »- Edition Economica- Paris- année : 1989- page : 06.

- مبلغ نقدي
- يقوم بإنفاقه شخص عام
- الغرض منه هو تحقيق نفع عام.

وستتناول كل عنصر فيما يلي.

➤ مبلغ نقدي: شكل النفقة العامة تكون النفقة العامة في شكل مبلغ نقدي حيث تقوم الدولة بدورها في الانفاق العام باستخدام مبلغ نقدي ثمنا لما تحتاجه من منتجات سلع وخدمات من أجل تسيير المرافق العامة وثماناً لرؤوس الأموال الانتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشاريع الاستثمارية التي تتولاها ولمنح المساعدات والاعانات سواء اقتصادية اجتماعية ثقافية وغيرها. ويعتبر الإنفاق النقدي من بين أفضل طرق النفقات العامة التي تقوم بها الدولة وهذا راجع لعدة أسباب يمكن أن نوجزها فيما يلي:

1. ان استعمال الدولة للنقود في عملية الانفاق يسهل ما يتطلبه النظام المالي الحديث من ترسيخ مبدأ الرقابة بصورها المتعددة على النفقات العامة ضمانا لحسن استخدامها وفقا للأحكام والقواعد التي تحقق حاجات الأفراد العامة .
2. أن نظام الانفاق العيني بما قد يتبعه من منح بعض المزايا العينية يؤدي إلى الاخلال بمبدأ المساواة والعدالة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات الدولة وي توزيع الأعباء والتكاليف العامة بين الأفراد.
3. أن انتشار مبادئ الديمقراطية أدى إلى عدم اكراه الأفراد على تأدية أعمالهم بدون أجر لتعارض ذلك مع حرية النسان وكرامته.
4. أن الانفاق العيني يثير العديد من الاشكالات الادارية والتنظيمية ويؤدي إلى سوء في التدقيق وقد يؤدي إلى الانحياز نحو بعض الأفراد واعطائهم مزايا عينية دون غيرهم. ونتيجة للأسباب والعوامل السالفة الذكر فان النفقات العامة دائما تأخذ صورة نقدية. ولا يخفى على أحد أن الانفاق في صورته النقدية قد أدى إلى ازدياد حجم النفقات العامة وبالتالي ازدياد حجم الضرائب كمصدر رئيسي للإيرادات العامة وغيرها من الأعباء العامة مع توزيع يتم بطريقة نسبية لهذه الأعباء كل حسب مقدرته التكلفة.¹

¹ -محمد عباس محرزى-اقتصاديات المالية العامة النفقات العامة الإيرادات العامة الميزانية العامة للدولة- ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون الجزائر- السنة 2003-ص 65و67.

➤ النفقة العامة يقوم بها شخص عام: يتطلب الأمر حتى نكون أمام نفقة عامة أن تكون تلك النفقة صادرة عن جهة عامة أي أن تكون تلك النفقة خارجة من دمة شخص عام وقد اعتمد الفكر المالي في هذا الاتجاه معيارين الأول قانوني والثاني وظيفي.

أ. المعيار القانوني:

اعتمد هذا المعيار من قبل أصحاب النظرية التقليدية الذين يعتمدون في التحديد القائم بالإنفاق على الطبيعة القانونية. وتأسيسا على ذلك فلا تعد نفقة هيئة ما نفقة عامة إلا إذا كانت تلك الهيئة من الشخصيات المعنوية العامة وهي الدولة والمؤسسات العامة والهيئات المحلية. في حين تعد نفقة خاصة تلك النفقات الصادرة عن الشخصيات المعنوية كالشركات والجمعيات. وتستمد هذه النظرية أساس تحليلها من فكرة الدولة الحارسة التي تميز بين أوجه النشاط الخاصة والعامة والتي تحصر نشاط الدولة العام في اطار ضيق لا يتجاوز الأعمال التي تنافي طبيعتها مع تركها لنشاط الأفراد كالأمن والادارة والعدل. كما أن الشخصيات العامة تعتمد في تحقيق أهدافها على السلطات الأمرة أي على القوانين والقرارات الإدارية وتستهدف من خلال نشاطها تحقيق المصلحة العامة.

ب. المعيار الوظيفي:

نظرا لما أصاب دور الدولة من تطور نتيجة لتطور النظرية الاقتصادية بانتقالها من الدولة المحايدة إلى الدولة المتدخلة ثم الدولة المنتجة أو الاشتراكية فقد أت تمارس أنواعا من النشاط الذي يماثل في طبيعته النشاط الخاص للأفراد كأعمال الانتاج والتوزيع وأصبح المعيار القانوني غير كاف لتحديد مفهوم النفقة العامة بالاعتماد على الطبيعة القانونية للقائم بالإنفاق. نظرا لانحياز الأساس الذي بني عليه والمعتمد أصلا على اختلاف طبيعة نشاط الدولة عن نشاط الأفراد قد دفع ذلك الفكر المالي إلى البحث عن معيار جديد لتحدي صفة هذه النفقة فوجد المفكرون ضالهم في الأساس الوظيفي للنفقة العامة الذي يعتمد على طبيعة الوظيفة التي يصدر عنها الإنفاق لا الطبيعة القانونية لمن يقوم بها وتأسيسا على ذلك تعد نفقة عامة تلك التي تدفعها الدولة بصفتها السيادية أما النفقات التي تنفقها الدولة في نشاط مشابه لنشاط الأفراد فإنها تعد نفقة خاصة. لذلك فلا تعد جميع النفقات التي تصرفها الادارات والهيئات العامة نفقات عامة في حين تعد بعض النفقات المصروفة من قبل بعض¹

الشخصيات المعنوية الخاصة المتمتعة ببعض امتيازات السلطة العامة نفقات عامة.

¹ - د. عادل فليح العلي- "مالية الدولة" - دار زهران للنشر والتوزيع- عمان - السنة 2008- ص. 92-93.

ت. معيار ملكية الأموال المنفقة: ونتيجة لذلك يذهب بعض الكتاب إلى ضرورة الأخذ بتعريف واسع للنفقات العامة يشمل جميع النفقات التي تقوم بها الدولة وهيئاتها العامة وادارتها المحلية ومؤسساتها العامة ومشروعاتها العامة الاقتصادية والخدمية. ويبدو أن هذا الرأي يعتمد أساسا على معيار آخر هو ملكية الأموال المنفقة ف إذا كانت تلك الأموال مملوكة للدولة أو هيئاتها أو ادارتها أو شركاتها ومؤسساتها فهي عامة والانفاق منها هو انفاق عام بصرف النظر عما إذا كانت الجهة القائمة بالإنفاق تستخدم أساليب السلطة العامة أم لا وتمتع بشخصية معنوية مستقلة ماليا واداريا عن شخصية الدولة أو لا وتستهدف تحقيق الربح شأنها في ذلك شأن المشروعات الخاصة وتعد من أشخاص القانون الخاص أم لا. و إذا كان تطبيق هذا المعيار على الجهات التي تمتلك الدولة أصولها لا يواجه أية صعوبة فما الحكم بشأن نفقات شركات القطاع المختلط التي تسهم الدولة في تأسيسها جنبا إلى جنب مع أشخاص القانون الخاص أي مع الأفراد؟ ويذهب البعض إلى أن المتأمل في الطبيعة القانونية لهذه المشروعات لا يلبث أن يتبين أنها تخضع لأحكام القانون الخاص وهي وان الاضطلاع تولت بإدارة مرفق عام فإنها مع ذلك ليست من مؤسسات الدولة ولا من أشخاص القانون العام وان عدت من المنشآت ذات النفع العام. وعلى هذا لا محل لاعتبار ما تنفقه من أموال نفقات عامة اد هي من النفقات الخاصة. ويذهب البعض الآخر إلى أنها من قبيل النفقات العامة ان كانت الدولة هي المسيطرة عليها والمتحكمة في توجيه ادارتها طبقا للقوانين المعمول بها.¹

➤ الغرض من النفقة هو تحقيق نفع عام: حيث يعتبر الركن الثالث للنفقة العامة هو اشباع حاجة عامة ويقصد بالحاجات العامة الحاجات الاجتماعية التي يصعب اشباعها بواسطة القطاع الخاص ولذا يتم اشباعها بواسطة الدولة وينتج عنها منفعة عامة تقدرها الهيئات الحاكمة لحساب المجموع. وتختلف الحاجات العامة من دولة إلى أخرى حسب ايدولوجية الدولة ودرجة تقدمها حيث تزداد في الدول التي تأخذ على عاتقها تمويل مشاريعها وخططها التنموية وتقل في الدول التي تعتمد على القطاع الخاص في تمويل خططها التنموية.²

¹د. عادل فليح العلي- مرجع سبق ذكره - ص:92-93.

²د. حسني خربوش، د. حسن يحيى- "المالية العامة"- الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات- السنة: 2013-ص 143.

الفرع الثاني: أنواع النفقات العامة

ان البحث في تقسيم النفقات العامة يتضمن دراسة هذه النفقات من حيث تركيبها ومضمونها وطبيعتها. ومن الطبيعي أن يزداد تنوع النفقات العامة بازدياد مظاهر تدخل الدولة في الحياة العامة. وبالرغم من تعدد وتنوع التقسيمات للنفقات العامة سواء على المستوى الإقليمي أو التطبيقي والذي تظهره موازنات الدول، إلا أن هذه التقسيمات تستند في مجملها النظري والتطبيقي إلى معيارين أساسيين وهما:

• المعيار الاقتصادي:

يتم الاستناد إلى المعيار الاقتصادي عند تحليل الآثار الاقتصادية للنفقات العامة ومعرفة نتائجها المالية نظراً للأهمية التي يحتويها ويهتم به هذا المظهر فانه يتم الاعتماد عليه في اعداد الموازنات العامة الحديثة مثل موازنة التخطيط والبرامج.

• المعيار الوضعي:

يتم الاستناد إلى هذا المعيار في تصنيف النفقات العامة بموازنة الدولة سواء في الموازنات العامة التقليدية أو الموازنات العامة الحديثة، واستن إذا إلى هذا المعيار يتم تقسيم أو تبويب النفقات العامة بالموازنة إلى ثلاث تقسيمات:¹

أولاً: التقسيمات الإدارية للنفقات العامة

يجري توزيع النفقات العامة وفقاً للتقسيم الإداري على أساس الجهة التي تقوم بالإنفاق أي على أساس الوحدة المحاسبية وأما وفقاً للوظائف الرئيسية التي تتولى الدولة تنفيذها والقيام بها ويعتبر الاتجاه الأخير اتجاهها حديثاً في تقسيم النفقات العامة من الناحية الإدارية. واستن إذا للمفهوم الذي قدمته النظرية التقليدية للنفقة العامة فان تقسيم النفقات العامة تبعاً للسلطة التي تملك حق التصرف بها ويصبح أمراً طبيعياً ويعتبر بصورة أساسية على القيادات الرئيسية في الجهاز الإداري أي الوزارات المختلفة.²

¹ - د.محمد خصوانة- "المالية العامة النظرية والتطبيق" - دار المناهج للنشر والتوزيع- الأردن- الطبعة الأولى- السنة: 2014-ص: 70.
² - فتحي أحمد دياب عواد - " اقتصاديات المالية العامة" - دار الرضوان للنشر والتوزيع- عمان- الطبعة الأولى- السنة: 2013- ص: 73.

ويقوم التقسيم الوظيفي أساساً على أساس الوظائف الرئيسية للدولة وهي عادة ما تتكون من ثمانية وظائف أساسية يمكننا تلخيصها بالآتي:

- وظيفة الإدارة والسلطات العامة
- الوظائف المتعلقة بالعدالة والأمن
- الوظائف المتعلقة بالتجارة الخارجية
- الوظائف المتعلقة بالدفاع القومي
- الوظائف المتعلقة بالتعليم والصحة
- الوظائف المتعلقة بالإجراءات الاجتماعية كالصحة والعمل والتربية والتعليم... الخ
- الوظائف المتعلقة بالإجراءات الاقتصادية مثل الزراعة والصناعة والخدمات.

ويضاف على هذه الوظائف، الوظائف الغير المصنفة. وعادة ما يكمن الفرق بين التقسيم الإداري والتقسيم الوظيفي للإنفاق العام بما يسمى بتحليل النفقة والعائد. حيث أن التقسيم الإداري (الوزارات) يسمح بإنشاء المباني مثلاً ولا يسمح هذا التقسيم ببيان مقدار ما أنفقته الدولة كلها على المباني أما التقسيم الوظيفي فيسمح بتحقيق هذه النتيجة حيث يكون أمامنا مجموع ما أنفقته الدولة على هذه الوظيفة ويمكن مقارنته مرة ناحية أخرى بعائده وبما أنفقته على سائر الوظائف. من هنا يتبين لنا أن التقسيم الوظيفي يسمح بتبيان الأهمية النسبية لكل وظيفة من الوظائف الرئيسية للدولة وما أنفق على هذه الوظيفة وعائد هذا الإنفاق أما التقسيم الإداري فإنه محول فقط بتوجيه الإنفاق على الوزارة أو الهيئة المسؤول عنها فقط بغض النظر عن التكلفة العائد المتحصل منها.¹

ثانياً التقسيمات السياسية للنفقات العامة

تقوم التقسيمات السياسية على الأيديولوجيات المختلفة التي تسعى الدولة إلى تحقيقها. ف إذا كانت سياسة الدولة تسعى إلى جذب بعض الجهات لتأييد مواقفها العامة فإن انفاقها العام ستوجهه بصفة كبيرة على تحقيق نثل هذا الهدف أو هذه الأيديولوجية حيث تقوم في هذه الحالة بمنح اعانات لبعض الصحف أو الأحزاب أو الفئات من أجل تأييد مواقفها السياسية.

¹- د. حسني خربوش، د. حسن يحيى- مرجع سبق ذكره ص 150.

أما إذا كانت ايدولوجية الدولة أو أهداف الدولة اجتماعية فإنها ستوجه انفاقها بصفة عامة على اقامة المدارس والمستشفيات ودور الحضانة ودور المسنين حيث يكون الهدف اجتماعي. وقد تكون أيضا ايدولوجية الدولة أو أهداف الدولة اقتصادية ففي هذه الحالة ستوجه انفاقها العام بصفة كبيرة على تحقيق مثل هذه الأهداف حيث تلجأ بعض الدول إلى زيادة انفاقها العام على بعض المشاريع الانتاجية من أجل معالجة البطالة مثلا أو من أجل معالجة حالات الكساد وقد تضطر الدول إلى تقليص انفاقها العام من أجل محاربة عوامل التضخم...الخ.

كذلك قد تعمل الدولة على منح بعض الاعانات لبعض صناعاتها الوطنية من أجل تشجيع الصناعة الوطنية أو قد تلجأ الدولة إلى تخفيض التكاليف عن طريق خفض الضرائب على بعض المستوردات المتعلقة ببعض الصناعات من أجل تشجيع صناعاتها الوطنية ومن أجل الوقوف أمام الصناعات الأخرى المنافسة للصناعات الوطنية...الخ. ومن هنا يمكننا القول أن التقسيمات السياسية يتم تحديدها وفقا لتحقيق الأهداف السياسية التي تسعى الدولة إلى تحقيقها.¹

ثالثا: التقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة

وهو تقسيم يبني على أسس اقتصادية اد تتحدد نوعية النفقة والقسم الذي تندرج فيه حسب الأثر أو الهدف الاقتصادي الذي تؤديه هذه النفقة اتجاه الاقتصاد الوطني أو الحياة الاقتصادية للأشخاص المعنوية العامة أو الخاصة. وقد جرى فقهاء علم المالية والاقتصاد على تقسيم النفقات من حيث وجهتها الاقتصادية الى:

● نفقات التسيير:

وهي الموجهة لتسيير الأجهزة الادارية ومختلف المصالح العامة وتدخل ضمنها نفقات مستخدمي الادارات ومعظم النفقات الضرورية.

● نفقات التجهيز والانشاء:²

¹ - د.حسني خربوش، د.حسن البيحي- مرجع سبق ذكره - ص 151.

² - د. بن داود ابراهيم- "الرقابة المالية على النفقات العامة" - دار الكتاب الحديث- القاهرة- السنة: 2010- ص: 60.

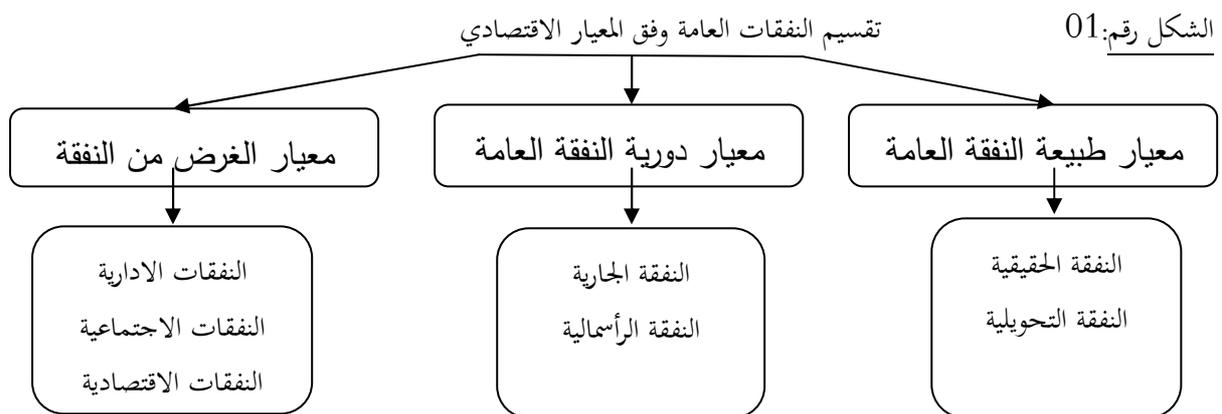
وهي في منطلقها تنسم بكونها منتجة وتزيد في معدل الدخل القومي بخلاف نفقات التسيير.
• نفقات التوزيع:

أو النفقات المحولة والتي تؤدي إلى تحويل قسم من الدخل القومي من فئة إلى أخرى بإعادة توزيع الثروة بواسطة الموازنة بين المساعدات الاقتصادية والاجتماعية على مختلف مستوياتها. أي هي النفقة التي ليس لديه بمقابل تقوم الدولة بإنفاقها بدون مقابل بهدف تحسين احوال المعيشة على شكل اعانات اجتماعية.

وقد تكون النفقة التحويلية في صورة اعانات اقتصادية مثل:

- اعانات الاستغلال وهي تدعم المنتجين حتى يظل سعر المنتج منخفض ويتم مقاومة التضخم مثل: دعم انتاج الخبز ودعم المواد التموينية.
- اعانات الانشاء وهي اعانات تمنحها الدولة لمعاونة المشروعات المنتجة على تغطية نفقات الانشاء والتمويل للمشروعات واقامة الاصول الثابتة سواء بتقديم تلك الاعانات بسعر فائدة منخفض او بدون فوائد.
- اعانات التجارة الخارجية وهي التي تشجع بها الدولة زيادة الصادرات او الواردات كدعم بعض الصناعات الوطنية كالغزل والنسيج حتى يستطيع المنافسة في الاسواق العالمية.¹

ويمكن تمثيل ذلك من خلال المخطط التالي:



المصدر: د. سعيد عبد العزيز عثمان - "المالية العامة" - الدار الجامعية للنشر - بيروت - السنة: 2008 - ص: 470.

¹ - د. بن داود ابراهيم - "الرقابة المالية على النفقات العامة" - مرجع سبق ذكره - ص: 61.

الفرع الثالث : حدود النفقات العامة

يتحدد حجم النفقات العامة على أساس الفلسفة التي يقوم عليها نظام الدولة الاقتصادي والسياسي وذلك لأن هذه الفلسفة تحدد الوظائف التي تقوم بها الدولة والتي تتطلب أن ترصد لها نفقات عامة على أساس حجم ووظيفة الدولة. فالدولة الحارسة قد انحصرت وظيفتها في الحفاظ على أمن الدولة الخارجي والداخلي والقيام ببعض الأشغال العامة وقليل من الخدمات الاجتماعية العامة وقد بقيت نفقاتها العامة عند الحد الأدنى الأمر الذي لم تستطع دولة التدخل أن تلتزم به وقد خرجت عن حيادها إذ أصبح من مسؤولياتها الأساسية حفظ التوازن الاقتصادي والاجتماعي وهو ما اقتضى اتساع نطاق النفقات بزيادة الوظائف التي تقوم بها الدولة والتي تتطلب نفقات عامة فضلا عن زيادة النفقات العامة على الوظائف التقليدية الأساسية ثم اقتضى قيام الدولة الاشتراكية بالانتهاج والتوزيع زيادة في وظائف الدولة الأمر الذي اقتضى زيادة الإنفاق العام على الوظائف الأخرى. ويتصل بهذا أيضا عامل هام يؤثر على حجم الإنفاق العام في الدولة إذ أن النفقات العامة يجب أن تتحدد في ابلاد المتقدمة عند المستوى الذي يحقق توازن التشغيل الكامل. ففي حالة نقص التشغيل يجب أن تعمل النفقات العامة على سد العجز اللازم لتحقيق التشغيل الكامل. أما في البلاد المتخلفة فإن النفقات العامة يجب أن تصل إلى الحد اللازم لتحقيق معدل التنمية الاقتصادية. فمن اللازم أن يدخل في الاعتبار عند تحديد النفقات العامة أثر هذه النفقات على سعر النقود حتى لا يترتب على الإنفاق العام التضخم وارتفاع الأسعار وانحيار سعر النقود. و إذا كان الفكر التقليدي قد أخذ بقاعدة أولويات النفقات العامة بمعنى تحديد النفقات العامة أولا ثم تحديد الإيرادات العامة في ضوءها فإن هذه القاعدة التي ردها علماء المالية العامة التقليديون وخاصة في مجال التفرقة بين المالية العامة والمالية الخاصة كانت تساير أفكار الدولة الحارسة التي دافعت عنها. وبتطور وظائف الدولة واتساع نشاطها في ظل دولة التدخل والدولة الاشتراكية اهتزت قاعدة أولوية النفقات العامة ولا يمكن تحديد النفقات العامة دون ادخال في الاعتبار مقدرة الدولة على تدبير الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات العامة التي تقتضيها وظائفها المختلفة وأصبح من الضروري أن يدخل في الاعتبار مدى قدرة الدخل الوطني من الناحية الاقتصادية على تحمل الإيرادات العامة التي تحددها عدة عوامل من أهمها كيفية توزيع الدخل الوطني بين مختلف الطبقات وكفالة مستوى معين لمعيشة الأفراد والمحافظة في البلاد التي تأخذ بالنظام الرأسمالي على رأس المال المنتج والعمل على نموه علاوة عن الكيفية التي يتم بها توزيع الدخل الوطني في الدولة.

ومن العوامل التي تحدد حجم النفقات العامة المنفعة الجماعية فالنفقة العامة تخضع للاعتبارات الاقتصادية فهي تخضع لفكرة المنفعة إذ أن الإنفاق العام مثله مثل الإنفاق الخاص لا يكون مبررا إلا إذا حقق منفعة مساوية على الأقل لما يترتب على الإنفاق من

تضحية. وأن قياس المنفعة الجماعية يمثل صعوبة كبرى إذ أنه ليس من السهل قياس هذا النوع من المنفعة ولم يتفق علماء المالية والاقتصاد على معيار منفعة النفقات العامة وفي الحقيقة فإن رجال السياسة هم الذين يتولون في نهاية الأمر اختيار النفقات العامة في ضوء ما يعتقدونه أنه يحقق المنفعة الجماعية فاختيار النفقات العامة هو في الأمر قرار سياسي يخضع لتقدير السلطة التي تصدره.¹

المطلب الثاني : ظاهرة التزايد المستمر للنفقات العامة

يبين لنا استقرار التاريخ المالي خضوع النفقات العامة للدولة إلى ظاهرة عامة هي ظاهرة التزايد المطرد وفي جميع الدول مهما اختلفت في نظمها الاقتصادية أو بنيتها الاقتصادية ومهما اختلفت في ظروفها. ولا تقتضي هذه الظاهرة ما قد يلاحظ من انخفاض تلك النفقات في بعض الدول أو ثباتها لسنة أو لبضع سنوات حيث تبقى الظاهرة العامة في التزايد قانوناً تخضع له تلك النفقات. وأول من لفت الأنظار إلى تلك الظاهرة هو العالم الألماني "فاجنر" ولدا سميت هذه الظاهرة بقانون "فاجنر" نسبة له حيث توصل إلى تلك النتيجة من خلال دراسته لتطور النفقات العامة عبر سلسلة زمنية طويلة لمجموعة من الدول الأوروبية خلال القرن التاسع عشر حيث قال "أن المقارنات الشاملة بين الدول المختلفة والعصور المختلفة أثبتت أن الأمم السائرة قدما في سبيل الحضارة وهي وحدها التي يهمنها أمرها يزداد نشاط حكوماتها المركزية والمحلية ازدي إذا مطردا كما يطرد ازدياد انفاقها الحكومي. وهذا الازدياد ينصب على الكم والكيف: فالحكومات المركزية والمحلية على السواء تدأب على الاضطلاع بمرافق جديدة كما تدأب من جهة أخرى على انجاز مرافقها قديمها وجديدها بكفاية أكثر. ويذهب "فاجنر" إلى القول إلى أنه كلما حقق مجتمعاً من المجتمعات معدلاً معيناً من النمو الاقتصادي فإن ذلك يؤدي إلى اتساع نشاط الدولة وهذا يعمل على زيادة الانفاق العام بمعدل أكبر من الزيادة الحاصلة في نصيب الفرد من الناتج القومي وبعبارة أخرى فإن نسبة النفقات العامة في الناتج القومي تميل إلى الزيادة بنسبة أكبر من الزيادة في الناتج القومي. وقد أثبت الأستاذ *NITTI* "الظاهرة"²

نفسها فمن خلال دراسته لمجموعة مختلفة من الدول في القرن التاسع عشر والتي توفرت إحصاءات عنها أوضح أن تلك الدول تخضع لنفس الظاهرة بصرف النظر عن كونها مركزية أو لا مركزية صغيرة أو كبيرة مسالمة أو متحاربة ويذهب الأستاذ *TAYLOR* " إلى القول أن الأستاذ *NITTI* لو استطاع أن يضمن دراسته لتلك الدول الأرقام الخاصة بإنفاقها للنصف الثاني من القرن العشرين لوجد أن تلك النفقات لا يحكمها قانون التزايد المستمر وإنما تسارع معدل النمو فيها أيضاً. أما

¹ - د.علي زغود- "المالية العامة"- ديوان المطبوعات الجامعية-بن عكنون-الجزائر-السنة: 2010-2011-ص:36-37.
² -د.عادل فليح العلي- "مالية الدولة" - مرجع سبق ذكره ص:149-150.

الأستاذين *PEACOOK AND WISEMAN* فقد توصلا في دراستهما للنفقات العامة في المملكة المتحدة للفترة من 1890-1955 أن تلك النفقات لا تتزايد بشكل متناسق ولكن على شكل قفزات بسبب الاضطرابات الاجتماعية التي تدفع النفقات والايادات إلى مستويات عليا ثم تستقران بعد انتهاء هذه الاضرابات عند مستوى أعلى من ذلك الذي بدأت فيه. ويتضح من خلال ذلك أن الظاهرة محل الدراسة قد أثبتتها معظم الدراسات بهذا الشأن والتي اهتمت بالإضافة إلى إثبات هذه الظاهرة ببيان العلاقة بين حجم الانفاق العام ومراحل النمو الاقتصادي وكذلك العوامل المحددة لحجم الانفاق العام والضوابط المطلوب اقرارها لهذا الانفاق وكذلك العلاقة بين مستوى الانفاق العام ومستوى الدخل القومي بهدف معرفة نوعية هذه العلاقة ودرجة الارتباط بينهما كما اهتمت هذه الدراسات بتحديد التزايد في النفقات ما كان منها ظاهريا وما كان منها حقيقيا.¹

أولا: قانون فاغنر *la loi d'AUDOPHE Wagner*

لقد قام قانون "فاغنر" بدراسة وتفسير ظاهرة زيادة النفقات العامة خلال فترة القرن التاسع عشر في عدد من الدول الأوربية وحسب الاقتصادي "اودلف فاغنر" يوجد اتجاه طبيعي بين نمو النفقات العامة بالنسبة للنتائج المحلي الاجمالي. ويعتبر "فاغنر" أول اقتصادي لفت الأنظار إلى ظاهرة زيادة النفقات العامة وقال بأنه عبارة عن قانون عام للتطور والنمو الاقتصادي وأطلق عليه اسم "قانون التزايد المستمر للنشاط الحكومي". وعليه يفسر هذه الظاهرة بنسبة التطور حيث أن كل دولة تزداد التزاماتها ومن ثم ترتفع وتنمو نفقاتها تبعا لذلك أي أن حسب قانون "واجنر" تقوم الحكومة بزيادة انفاقها من أجل تلبية الطلب الاجتماعي المتزايد. يقترح "اودلف فاغنر" ثلاث تفسيرات لأسباب هذه الظاهرة وهي كالآتي:

● عامل التصنيع والتحديث « *Processus d'industrialisation et de modernisation* » :

ومن أجل قيام الدولة بذلك يجب عليها الزيادة في انفاقها العمومي على مجالات متعددة ستؤدي بها الأخير نحو التقدم. الا أن عملية التصنيع نفسها قد يكون لها بعض السلبية بما أنها ستؤدي إلى تعقد المعاملات والمبادلات الاقتصادية والرفع من ظاهرة التحضر التي يحتمل أن تؤدي إلى مشاكل الازدحام والصراعات الاجتماعية.

¹ د. عادل فليح العلي- "مالية الدولة" - مرجع سبق ذكره ص: 149-150.

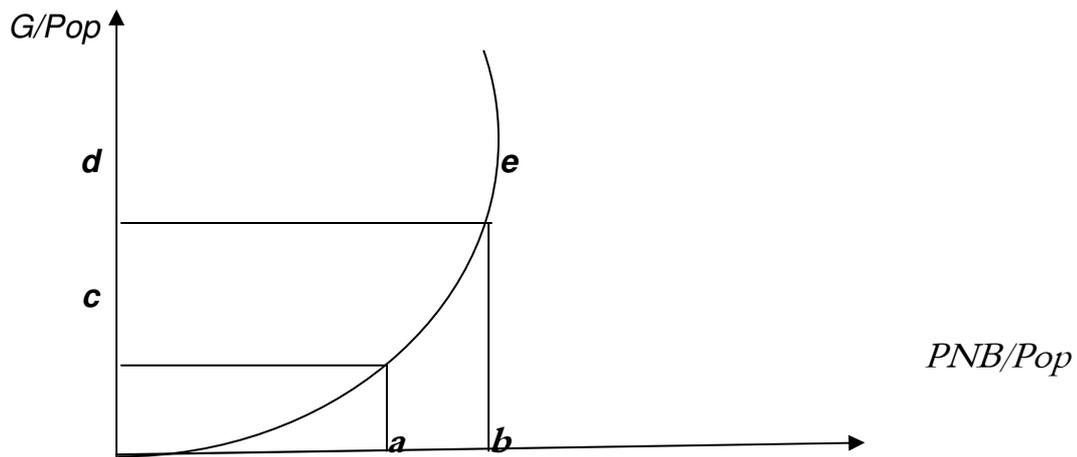
● ان زيادة نفقات القطاع العام سيؤدي إلى النمو في الدخل الحقيقي وبالتالي تحسن المستوى المعيشي وهذا سيؤدي بالدولة إلى تلبية الحاجات الجديدة والمتجددة للسكان. ان ارتفاع المستوى المعيشي يؤدي بالضرورة إلى ارتفاع الطلب على الخدمات الثقافية والتعليم أي التوسع النسبي في الإنفاق الرفاهي للمجتمع

● ان النمو الاقتصادي يحتاج إلى استثمارات كبيرة وهامة خاصة فيما يتعلق ببعض قطاعات الاقتصاد مثل قطاع النقل والاتصالات والطاقة والتي تعتبر مجالات استراتيجية. فالاستثمارات القاعدية الأولية تعتبر ثقيلة على القطاع الخاص ولهذا تقوم الدولة بتخصيص أموال من مجموع نفقاتها لهاته القطاعات.¹

سنقوم بتوضيح قانون "فاغنر" في الشكل البياني الموالي:

تفسير ظاهرة تزايد النفقات العامة حسب قانون "فاغنر"

الشكل رقم: 02



المصدر: لطفي علي - "المالية العامة" - مطبوعات مكتبة عين شمس - مصر - السنة: 1995 - ص: 45.

حيث أن:

➤ G/Pop تمثل نصيب الفرد من الدخل الوطني

➤ PNB/Pop تمثل متوسط نصيب الفرد من الإنفاق الحقيقي.

¹ - Giulia Greco - « Les facteurs d'évolution des dépenses publiques, application au cas de la Belgique » - école de gestion de l'université de Liège HEC ULG- année 2015- Page 12 et 13.

وتكون الصيغة الرياضية العامة لقانون *Wagner* كما يلي:

$$G/Y = F(Y/N)$$

حيث أن:

G ✓ : يمثل الإنفاق العمومي.

Y ✓ : يمثل الدخل القومي.

N ✓ : يمثل عدد السكان.

و $\partial G/\partial Y > 0$ أو أن مرونة النفقات العامة بالنسبة للدخل القومي أكثر من الواحد.

ويتضح أن هناك وجود علاقة طردية ثابتة بين نسبة الإنفاق إلى الدخل G/Y وحصصة الفرد من الدخل القومي Y/N .¹

ثانياً: الأثر الإزاحي " لبيكوك ووايزمن"

لقد قدم قانون فاغنر تفسيراً لاتجاه الإنفاق العام وعلاقته بالنمو الاقتصادي كما لاحظنا سابقاً. سنتطرق الآن إلى دراسة كل من "بيكوك ووايزمن" اللذان قدما بحث تحت عنوان "نمو الإنفاق العام في المملكة المتحدة" سنة 1961 كتفسير للتغيرات في النفقات العامة مع مرور الوقت على أساس الخبرة المكتسبة في المملكة المتحدة ز ذلك خلال الفترة الممتدة ما بين 1890-1955. فحسب "بيكوك ووايزمن" فإن دراسة سلوك الإنفاق العام من سنة لأخرى له أهمية كبيرة لمعرفة كيفية صياغة السياسات من خلال تحليل الاتجاهات على المدى الطويل. ومن خلال ذلك قاما بملاحظة أن النفقات وال إيرادات لا تنمو بالنسبة نفسها في المملكة المتحدة كما لا حظنا أيضاً أن هناك تغيرات مفاجئة وانخفاض في النفقات وأن هذا الإنفاق يأخذ نمطاً يشبه القفزات. حسب الاقتصاديين "بيكوك ووايزمن" تطور الإنفاق العام خلال الزمن يشبه الهضبة التي تتبناها ارتفاعات حيث أن هذه الأخيرة تكون متزامنة مع فترة الحروب أو فترة الأعداد لها أو فترات الاضطراب الاجتماعي. لقد بلغت كل من الإيرادات والنفقات الحكومية أعلى مستوى لها خلال فترات الحروب ولم تنخفض إلى مستوى ما قبل الحرب. كما أن هذه المستويات من الإنفاق لا تنخفض حتى وان انتهت الحرب. لقد نبها كل من "بيكوك ووايزمن" إلى أن هذا السلوك يتحمله الأفراد عن طريق زيادة العبء الضريبي حيث أن الدول تقوم بالرفع من مستويات الضريبة خلال فترة الحروب مما يساعد الحكومة على القيام بمهامها. ولقد أطلق على هذه الزيادة في مستوى الإنفاق الحكومي بالنسبة إلى الناتج القومي بفرضية "الأثر الإزاحي".

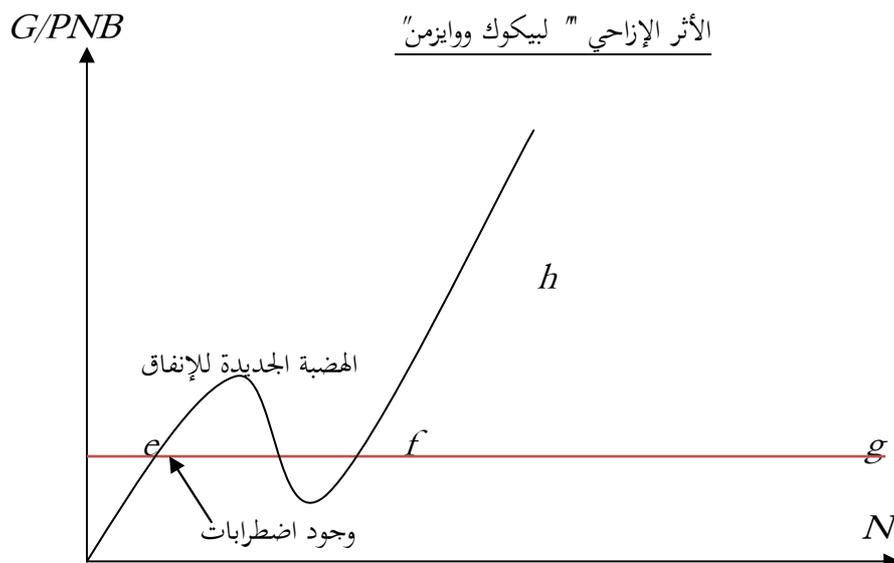
¹ - بن عزة محمد - "ترشيد سياسة الإنفاق العام باتباع منهج الانضباط بالأهداف" - أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية- تخصص تسيير المالية العامة- السنة الجامعية: 2014-2015- جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان - ص:43.

تقوم فرضية الأثر الايجابي على ما يلي:

- ان الدول والحكومات قادرة على إيجاد طرق مجدية لانفاق المداخيل أو العائدات المتاحة.
- ان الحكومة ليس لديها أية رغبة في نسب الضرائب العالية.
- ان الحكومة ليس أمامها سوى القبول برغبات الشعوب.

ولقد استخلص الاقتصاديين "بيكوك ووايزمان" من خلال ذلك أن نسب الضرائب تبقى بالعادة ثابتة أو مستقرة في فترات الأمان وبما أن الطاقة الضريبية محدودة فان الانفاق العام لا يمكن أن ينمو ويرتفع بمعدلات كبيرة. وفي فترات السلام والأمان تظهر فجوة بين رغبة الحكومة في الانفاق وقدرتها الفعلية على ذلك أما في حالات الحروب والاضطرابات الاجتماعية تتقلص الفجوة وتتصاعد الطاقة الضريبية إلى مستويات أعلى انطلاقاً من النسب العادية للضريبة. وتخلص هذه النظرية إلى وجود أسباب أخرى تأخذ صفة الاستمرارية قد يكون لها أثر في معدلات الانفاق الحكومي. ومن بينها التغيرات السكانية والأسعار والبطالة.¹ وهذا ما يبينه الشكل الموالي:

¹ - أ.بحماني محمد ادريوش ، أ. ناصور عبد القادر- "النمو الاقتصادي واتجاه الانفاق الحكومي في الجزائر" -مجلة الاقتصاد والمناجمنت-جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان- العدد:11-السنة: 2012 - ص:05.



المصدر : لطفي علي - "المالية العامة" - مرجع سبق ذكره - ص: 125.

حيث ان:

➤ G/PNB هي نسبة النفقات العامة إلى الناتج الوطني

➤ N يمثل عنصر الزمن.

يبين لنا المنحنى مدى تطور نسب الإنفاق العام بالنسبة إلى الناتج الوطني عبر الزمن حيث أن حدوث اضطراب اجتماعي سيؤدي إلى ارتفاع النسبة إلى النقطة e عن طريق عامل الإزاحة فمن المفروض أن تسير هذه النسبة من النقطة f إلى النقطة g إلا أنه

بسبب أثر التركيز¹ « *l'effet de concentration* » ارتفعت إلى غاية النقطة h .

الفرع الأول: الأسباب الظاهرية لزيادة النفقات العامة

يقصد بالأسباب أو العوامل الظاهرية لظاهرة ازدياد النفقات العامة زيادة وتساعد الإنفاق العام عددياً دون أن يقابل ذلك زيادة وتحسين فعلي وملحوس في حجم ومستوى الخدمات العامة المقدمة. و تتمثل تلك الأسباب بصورة رئيسية في تدهور قيمة النقود تعديل وتغيير أساليب وكيفيات وضع الميزانيات وازدياد عدد السكان أو اتساع إقليم الدولة.

¹ - "و هو رغبة الدولة في التعجيل في عملية التنمية والوصول إلى تحقيق التوازن الاقتصادي."

أولاً: تدهور قيمة النقود حيث ينجم عن ذلك انخفاض قيمة العملة الوطنية وهبوط قيمتها الشرائية. ومن ثم ارتفاع أثمان مشتريات الدولة ومرتببات الموظفين يترتب عنه تزايد في النفقات العامة ظاهرياً لا تقابله زيادة في نوع كميات الخدمات المقدمة.

ثانياً: التغيير في أساليب وآليات وضع الميزانيات كانت الميزانية في السابق تقوم على مبدأ الميزانية الصافية. فلا تسجل النفقات في الميزانية الا صافي الحساب. أي استنزال حصيلة الإيرادات العامة من النفقات العامة. وهذا يعني أن النفقات العامة لا تسجل الا بعد استنزال حصيلة إيراداتها منها (فائض الإيرادات على النفقات).¹

أما الآن فان الميزانيات العامة تعد وتحضر طبقاً لمبدأ الناتج الاجمالي الذي تدرج بموجبه كافة نفقات مرافق الدولة وإيراداتها دون اجراء أي مقاصة أو استنزال بين النفقات والإيرادات. وأدى ذلك إلى تضخم عددي أو رقمي في حجم النفقات العامة المعلنة بصورة ظاهرية وليس إلى زيادة حقيقية في حجم الانفاق العام.

ثالثاً: التغييرات على مستوى سكان الدولة أو اقليمها يؤدي تغيير أحد أركان الدولة وخاصة ركن السكان أو الاقليم إلى زيادة ظاهرية في النفقات العامة.

1. ازدياد السكان يؤدي ازدياد عدد السكان كميًا إلى ارتفاع النفقات العامة تبعاً لذلك وهو يمثل زيادة ظاهرية ما دامت الزيادة موجهة إلى سد حاجات السكان الجدد وليس لتحسين مستوى المعيشة.
2. اتساع اقليم الدولة كما يؤدي اتساع اقليم الدولة بفعل عملية الاتحاد (ألمانيا اليمين...) إلى زيادة ظاهرية في النفقات العامة للدولة الجديدة.

الفرع الثاني: الأسباب الحقيقية لازدياد النفقات العامة

يقصد بالأسباب الحقيقية لزيادة الانفاق العام تلك المعطيات التي تؤدي إلى زيادة المنفعة الفعلية. وتعود إلى أسباب سياسية واقتصادية وإدارية ومالية.

¹ - أد. محمد الصغير بعلي، أد. بشرى أبو العلا - "المالية العامة" - دار العلوم للنشر والتوزيع - عنابة - السنة: 2003 - ص: 45، 46.

أولاً: الأسباب السياسية

تؤدي بعض العوامل السياسية إلى زيادة النفقات العامة مثل انتشار مبادئ الحرية والديمقراطية وتقرير مسؤولية الإدارة. فانتشار المبادئ الديمقراطية يجعل الحكومات تميل إلى الإسراف في الانفاق كما أن نمو دور الدولة ومسئوليتها وتحولها من دولة غير مسؤولة إلى دولة مسؤولة يزيد من الحالات التي تلتزم فيها الدولة بتعويض الأفراد عن الأضرار التي تسببها لهم أعمال وتصرفات الإدارة العامة وغيرها من الكوارث الطبيعية.

ثانياً الأسباب الاقتصادية تأخذ الأسباب الاقتصادية لزيادة النفقات العامة مظاهر عديدة نذكر منها:

1. زيادة الثروة بما يترتب عنه زيادة إيرادات الضرائب خاصة مما يفسح المجال للإنفاق العام.
2. التوسع في إنشاء المشروعات العامة بما ينتج عنه صرف مبالغ معتبرة.
3. المنافسة الاقتصادية من حيث الدعم المالي لبعض الصناعات الوطنية لتمكين من منافسة السلع الأجنبية.

ثالثاً: الأسباب المالية

لقد ازدادت النفقات العامة في العديد من الدول تحت تأثير عدة عوامل ذات صبغة مالية منها:

1. سهولة لجوء الدولة إلى القروض خاصة الداخلية بما فيها من امتيازات السلطة العامة.
2. وجود فائض في الإيرادات.
3. الخروج على بعض القواعد التقليدية المالية العامة. مثل قاعدة وحدة الميزانية.

رابعاً: الأسباب الإدارية

لقد أدى تطور وظيفة الدولة وانتقالها من دولة حارسية إلى دولة متدخلة إلى تضخم الجهاز الإداري بها وازدياد هيئاته ومؤسساته وارتفاع عدد الموظفين والعاملين به. الأمر الذي يقتضي بالضرورة زيادة النفقات العامة لمواجهة تكاليف إقامة المؤسسات الإدارية الجديدة ودفع مرتبات وأجور الموظفين بها. كما يزيد من الانفاق وارتفاع معدلاته سوء التنظيم الإداري والبطالة المقنعة.¹

¹-أ.د. محمد الصغير بعلي، أ.د. بشرى أبو العلا - "المالية العامة" - مرجع سبق ذكره - ص.47-48.

المطلب الثالث: آثار النفقات العامة

سنتطرق في هذا المبحث إلى الآثار الاقتصادية المباشرة والغير المباشرة للنفقات العامة.

الفرع الأول: الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة

لقد أصبح من الواضح أن النفقات العامة في أية دولة متعددة ومتنوعة وهي بذلك لا تشكل كلا متجانسا. وقد أدى التطور في مختلف الدول إلى التوسع في مختلف النفقات بصورة مضطرة مما ينتج آثارا متعددة في مختلف الميادين. فالنفقات العامة تهدف إلى اشباع الحاجات العامة بالإضافة إلى التأثير على مختلف المتغيرات الاقتصادية وهي الدخل القومي ومكوناته وهي الاستهلاك الاستثمار والادخار والى التأثير على المستوى العام للأسعار وعلى توزيع الدخل القومي وبالتالي على التوازن الاقتصادي العام. وتتوقف الآثار الاقتصادية للنفقات العامة على عوامل عديدة أهمها طبيعة النفقة والهدف منها وطبيعة الإيرادات اللازمة لتمويلها والوضع الاقتصادي السائد.

أولا: الآثار المباشرة للنفقات العامة في الانتاج القومي

تحدث النفقات العامة آثارا اقتصادية مباشرة في الانتاج القومي من خلال تأثيرها على قدرة ورغبة الأفراد في العمل والادخار والاستثمار وتأثيرها على تحويل عناصر الانتاج وعلى القوى المادية للإنتاج وعلى الطلب الفعلي. وذلك على الشكل التالي

أ. أثر النفقات العامة في قدرة الأفراد على العمل الادخار والاستثمار

مما لا شك فيه أن طبيعة النفقات العامة التي تقوم بها الدولة من شأنها أن تزيد من كفاءة الأفراد وهي بالتالي تزيد في الوقت نفسه من قدرتهم على العمل وتأخذ هذه النفقات اما الشكل النقدي أو الشكل العيني. فالنفقات العامة النقدية كالإعانات النقدية العائلية والمعاشات قد تزيد من كفاءة الأفراد ولكن آثار مثل هذه الاعانات النقدية لا تظهر على الأفراد الذين يتسلمونها مباشرة بقدر ما تظهر آثارها بالنسبة لأولادهم في المستقبل. أما النفقات العامة العينية خدمات صحية أو تعليمية أو اسكان فإنها قد تزيد من كفاءة الأفراد الذين يتلقونها بقدر يفوق ما يحققه الحجم نفسه من النفقات النقدية. ذلك أن النفقات النقدية العامة قد تنفق على أغراض أقل نفعا للفرد من الخدمات المجانية التي تقدمها له الدولة اضافة إلى ذلك فان التنظيم الجماعي لبعض خدمات التعليم والصحة يعتبر في بعض الأحيان أكثر تحقيقا للكفاءة الاقتصادية من غيره من التنظيمات الأخرى¹.

¹ - د. أحمد زهير شامية ود. خالد الخطيب- "المالية العامة"- دار زهران للنشر والتوزيع- عمان- السنة: 2012- ص: 97.

وبالتالي فإن ما تدفعه الدولة على الوظائف التقليدية الأمن الداخلي والقضاء وعلى الوظائف الجديدة التعليم والصحة والعجز والبطالة والشيخوخة.. الخ يؤثر في قدرة الفرد على العمل والادخار والاستثمار وبالتالي يؤثر في الانتاج القومي.

ب. أثر النفقات العامة في رغبة الأفراد في العمل والادخار والاستثمار

إذا كانت النفقات العامة تزيد من قدرة الأفراد على العمل والادخار والاستثمار فإن هناك بعض صور النفقات العامة تؤدي إلى زيادة الرغبة في العمل والادخار والاستثمار بينما يؤدي البعض الآخر إلى عكس ذلك. ف إذا كان حجم المنافع الذي يعود من النفقات العامة على فرد ما لا يتوقف على مقدار العمل الذي يقوم به هذا الفرد أو على مقدار ادخاره فان مثل هذه النفقات قد يؤدي إلى نتائج سيئة. فالفرد الذي يتوقع الحصول على مبالغ ثابتة مضمونة ودورية كالمعاشات وفوائد الدين العام والاعانات نادرا ما تزيد رغبته في العمل والادخار بل على العكس يؤدي الوضع إلى التقليل من هذه الرغبة وذلك أن مثل هذه النفقات العامة ليست ثابتة وغير مشروطة. وهناك أنواع من الاعانات تقدمها الدولة إلى الأفراد ليست ثابتة بل متزايدة بتزايد الجهود الذي يبذله الفرد المستفيد من الاعانة وكذلك هناك اعانات الانتاج التي تقدمها الدولة إلى بعض المشروعات الانتاجية تتناسب هذه الاعانات تناسباً طردياً مع الانتاج الذي يقدمه المشروع. ان مثل هذه النفقات لن يقلل الرغبة في العمل والادخار بل على العكس من ذلك سوف تؤدي إلى زيادة الرغبة في العمل والادخار بسبب ما توفره للأفراد من من ضمان لمخاطر المستقبل بما يزيد من الرغبة في الاستثمار. ومن تم تجعل الأفراد يقبلون على استثمار مدخراتهم بنظرة متفائلة بما يؤدي بالتالي إلى زيادة الانتاج القومي.

ت. آثار النفقات العامة في انتقال عناصر الإنتاج:

تؤدي النفقات العامة إلى التأثير على الانتاج القومي بصورة كبيرة من خلال تأثيرها على انتقال عناصر الانتاج المختلفة بين الاستخدامات والأماكن المختلفة. فقيام الدولة بوظائفها التقليدية وتوجيه النفقات العامة لإشباع هذه الحاجات يتطلب توجيه بعض عناصر الانتاج إلى تلك النواحي ومن المعروف أن هذه المرافق العامة تهيئ الظروف المناسبة لازدهار النشاط الانتاجي ونموه وان كانت لا تساهم مساهمة مباشرة في الانتاج. وفي ظل النظام الرأسمالي يؤدي الانفاق العام إلى زيادة الانتاج القومي نتيجة¹

انتقال عناصر الإنتاج إلى بعض الاستخدامات التي لا يتجه إليها القطاع الخاص أو يتجه إليها بقدر ضئيل يقل عما هو مطلوب اما لأن هذه المشروعات لا توفى أرباحها بشكل فوري أو أن أرباحها قليلة أو أنها مشاريع تتطلب رؤوس أموال ضخمة مثل مشاريع الأبحاث العلمية والتدريب. وقد ترغب الدولة تشجيع بعض السلع والخدمات فتوجه النفقات العامة إلى تخفيض تكاليف

¹ - د. أحمد زهير شامية ود. خالد الخطيب - "المالية العامة" - مرجع سبق ذكره - ص 97.

الانتاج وأسعار هذه السلع والخدمات مما يؤدي إلى زيادة الطلب عليها فيزيد الانتاج القومي بانتقال عناصر الإنتاج إلى إنتاج هذه السلع والخدمات المعنية. ويضاف إلى ذلك أن النفقات العامة تؤدي إلى تحويل عناصر الانتاج بين المناطق المختلفة بما يزيد من الانتاج القومي كالإعانات التي تقدمها السلطات الحكومية إلى بعض الهيئات والمؤسسات المحلية لتشجيعها على القيام بوظائفها على الوجه الأمثل مما يؤدي إلى زيادة الكفاءة الاقتصادية لهذه المناطق.

وهكذا يتضح لنا أن النفقات العامة تؤدي إلى تحويل عناصر الانتاج من القطاع الخاص إلى القطاع العام ومن نشاط اقتصادي إلى آخر أو من مشروع إلى آخر داخل القطاع الخاص ومن منطقة إلى أخرى داخل الاقتصاد القومي وغالبا ما يكون لهذا الانتقال لعناصر الانتاج آثارا كبيرة في الانتاج القومي.

ث. آثار النفقات العامة في القوى المادية للإنتاج (المقدرة الانتاجية القومية)

يقصد بالقوى المادية للإنتاج الموارد الطبيعية والقوى العاملة ورأس المال والفض الانتاجي وهي تشكل في مجموعها القدرة الانتاجية القومية تبعا لمدى توافرها كميًا ومستواها نوعيًا وتؤدي النفقات العامة بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى زيادة المقدرة الانتاجية من خلال تنمية عوامل الانتاج كما ونوعًا. ويقصد بالإنتاج القومي مجموع السلع والخدمات المنتجة في دولة معينة في فترة زمنية محددة غالبا ما تكون سنة. ولزيادة هذا الانتاج يتخذ الانفاق العام عدة أشكال مثل نفقات التعليم والصحة ومساعدة المستثمرين بمنحهم امتيازات مختلفة. فإذا كان هذا الانفاق الاستثماري يرفع من الانتاج القومي فان ذلك لا يعني أن النفقات الجارية عديمة الجدوى اقتصاديا لأنه دون هذه النفقات لا يمكن النهوض بالاقتصاد. فمثلا يظهر أثر نفقات مرفقي الأمن والدفاع في توفير الأمن الضروري لممارسة الأنشطة الاقتصادية بل ان نفقات الدفاع يمكن أن تكون منتجة من خلال استخدام التكنولوجيا العسكرية في الأغراض السلمية¹.

¹-أعمر يحيوي-"مساهمة في دراسة المالية العامة"-دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع-الجزائر-السنة.2005-ص: 84.

ج. آثار النفقات العامة في الطلب الفعلي

من المعروف أن الطلب الفعلي يتكون من كل الطلب الخاص والعام على أموال الاستثمار وعلى أموال الاستهلاك. يتوقف حجم الدخل القومي وعلى فرض ثبات المقدرة الانتاجية القومية على الطلب الفعلي أي على الإنفاق الكلي المتوقع على الاستثمار والاستهلاك. وتشكل النفقات العامة جزءا هاما من الطلب الفعلي جزءا يزداد أهمية مع زيادة تدخل الدولة وتحقيقها لدور المنتجة. ومن هنا فان النفقات العامة تلعب دورا هاما في تحديد مستوى التشغيل الكلي ومستوى الناتج القومي عن طريق تأثيرها على مستوى الطلب الفعلي وهو ما يعني أن أثر النفقات العامة في الانتاج القومي يتوقف على أمرين هما أثر النفقات العامة في الطلب الفعلي وأثر الطلب الفعلي في الانتاج القومي.¹

ثانيا : تأثير الانفاق العام على توزيع الدخل

يتحدد مستوى الدخل الوطني بمستوى الطلب العام والطلب الخاص على الاستثمار والاستهلاك فالزيادة على أي منهما تؤثر على مستوى الدخل الوطني. وتحقيقا لمبدأ العدالة الاجتماعية تقوم الدولة بواسطة النفقات العامة بتوزيع المداخيل على كافة الأفراد سواء في اطار النفقات الحقيقية أو التحويلية. فالدولة تنفق الأموال على الطبقة العاملة من خلال الأجور والمرتبات. لكن هذا غير كاف لذلك تظهر النفقات التحويلية الاجتماعية لتخفيف الفوارق بين أفراد المجتمع خاصة إذا كانت الغالبية فقيرة. غير أن توزيع المداخيل يتوقف على مدى الثراء القومي ف إذا كان اقتصاد الدولة قويا تزداد الضريبة ومداخيل الأملاك الوطنية وفي حالة الركود الاقتصادي والافتقار إلى الموارد الطبيعية تقل إيرادات الدولة مما ينعكس سلبا على مداخيل الأفراد.² وبيان أثر الانفاق العام على الاستثمار نفرض أن الانفاق العام على استثمار ذاتي يبلغ مليار دينار فان هذا الانفاق العام يمثل دخولا في شكل أجور لمن يقومون بالعمل في المشروع الاستثماري ودخولا لمن يقدمون موارد الانتاج اللازمة للمشروع وبطبيعة الحال فان بعض هذه الدخول يدخر وبعضها يتجه لشراء السلع الاستهلاكية وذلك وفقا للميل الحدي للاستهلاك.³

¹ - د. أحمد زهير شامية ود. خالد الخطيب - "المالية العامة" - مرجع سبق ذكره - ص 97

² - أ.عمر يحيى - "مساهمة في دراسة المالية العامة" - مرجع سبق ذكره - ص: 84.

³ - د. علي زغدود - "المالية العامة" - مرجع سبق ذكره - ص: 65-66.

الفرع الثاني: الآثار الاقتصادية الغير المباشرة للنفقات العامة

لا يقتصر آثار النفقات العامة على الآثار الاقتصادية المباشرة فقط، وإنما تشمل أيضا الآثار الاقتصادية الغير المباشرة التي يمكن أن تنشأ من خلال ما يعرف بدورة الدخل فتحدث النفقات العامة آثارا غير مباشرة في الاستهلاك القومي من خلال الاستهلاك المولد أي من خلال ما يعرف بأثر المضاعف أو الضارب. كما تؤدي النفقات العامة إلى آثار غير مباشرة من الانتاج القومي من خلال الاستثمار المولد أي من خلال ما يعرف بأثر المعجل أو المسارع.

■ أثر المضاعف:

لقد استخدم الاقتصادي "كينز" فكرة المضاعف لبيان أثر الاستثمار المستقل أو الذاتي في الدخل القومي من خلال ما يؤدي اليه هذا الاستثمار من زيادة في الاستهلاك المولد في الاقتصاد القومي الذي بدوره يؤدي إلى زيادة في الدخل القومي بإضعاف الزيادة الأولية في الاستثمار المستقل وهو ما يطلق عليه مضاعف الاستثمار.

لقد قصر "كينز" تحليله لنظرية المضاعف على دراسة أثر الزيادة الأولية في الاستثمار في الدخل القومي، إلا أن الفكر الاقتصادي بعد "كينز" اتجه إلى تعميم هذه النظرية وأصبح بإمكاننا أن نعامل الإنفاق على الاستهلاك، التصدير، الإنفاق العام المعاملة نفسها التي عاملها "كينز" للاستثمار. الذي اعتبره المتغير الأساسي في نظريته أي أننا نستطيع أن ندرس مضاعف الانفاق الحكومي الذي يقصد به المعامل الذي يبين مقدار التغير في الدخل القومي الناجمة عن التغير في الانفاق الحكومي. فالتوسع في الانفاق الحكومي يؤدي إلى توزيع دخول جديدة تتمثل في دخول عوامل الإنتاج (أجر، ربح، فائدة، ربح) يخصص المستفيدون من هذه الدخول جزءا منها للإنفاق على الاستهلاك، يتوقف على الميل الحدي للاستهلاك، وجزءا للدخار يتوقف على الميل الحدي للدخار. ويؤدي هذا الجزء المخصص للاستهلاك إلى زيادة الطلب على سلع الاستهلاك ويؤدي بالتالي إلى زيادة هذه السلع ويؤدي إلى توزيع دخول جديدة توزع بدورها ما بين الادخار والاستهلاك. وهكذا تتوالى إلى الزيادة في الدخول الجديدة من خلال دورة الدخل في سلسلة متتالية من الانفاق الاستهلاكي المتناقص وهو ما يعرف بالاستهلاك المولد التي تشكل في مجموعها زيادة اجمالية في الدخل القومي تفوق التوسع الأولي في النفقات العامة.¹

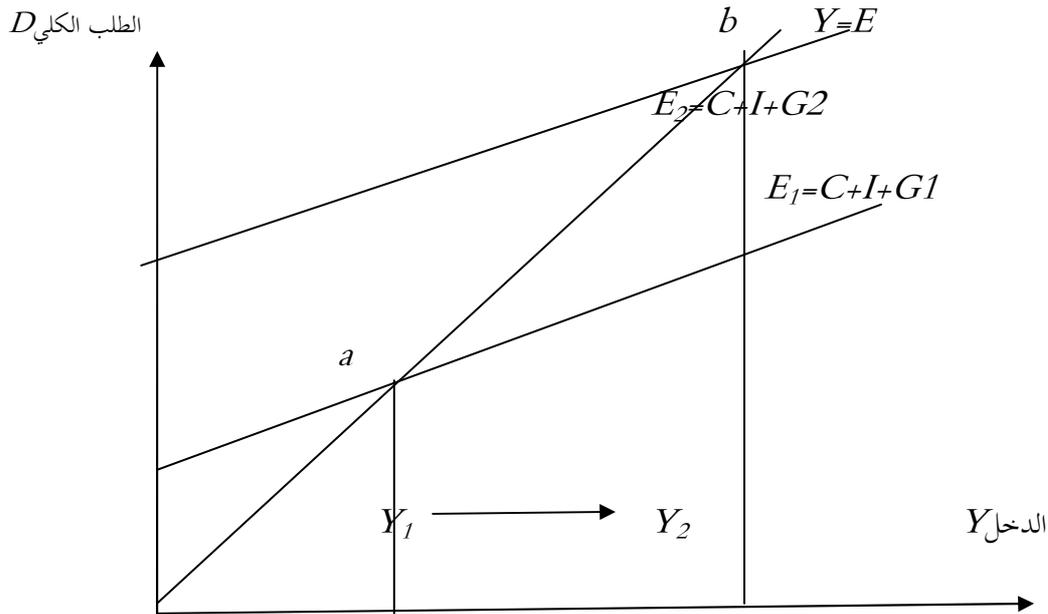
¹ محمد خالد المهاني-د. خالد شحادة الخطيب- "المالية العامة"- منشورات جامعة دمشق-سوريا- ص:133.132.

■ أثر المعجل أو المسارع:

لا تقتصر الآثار الغير المباشرة للنفقات العامة في الانتاج القومي على الزيادة المتتابة من الاستهلاك المولد وانما هناك آثار غير مباشرة أخرى تحدث في الانتاج القومي من خلال الزيادة التي تحدثها النفقات العامة في الطلب على الاستثمار وهي ما يطلق عليها بالاستثمار المولد أو التابع. أي ذلك الاستثمار الذي يشتق من الطلب على السلع الاستهلاكية وهو ما يعرف بأثر المعجل أو المسارع. ان الزيادة في الانفاق العام تؤدي إلى زيادة الطلب على السلع النهائية الاستهلاكية مما يدفع منتجي هذه السلع إلى زيادة انفاقهم الاستثماري لإنتاج تلك السلع التي ازداد الطلب عليها بمعدل أكبر. و نخلص مما تقدم إلى أن هناك علاقة وطيدة تربط بين أثر كل من المضاعف والمعجل، يجب أن تؤخذ في الحسبان عند دراسة الآثار التراكمية في كل من الدخل والاستهلاك والاستثمار التي يحدثها الانفاق الحكومي الأولي وكذلك المصدر الذي تعتمد عليه الدولة في تمويل الانفاق العام. ويلاحظ أن تحليل أثر المضاعف والمعجل يتلائم مع ظروف الدول المتقدمة التي تملك جهازا انتاجيا مرنا يستطيع الاستجابة للزيادة في الطلب الناجمة عن زيادة الانفاق العام. ولا يتفق مع ظروف الدول النامية التي تملك جهازا انتاجيا غير مرنا. الا أن هذه الدول تستطيع أن تدخل في حسابها وتستفيد من التفاعل والتداخل بين كل من المضاعف والمعجل وما يعرف بالمضاعف المزدوج أو المركب الذي يؤدي إلى استمرار الحركة التراكمية للاستثمار المولد إلى ما وراء القيود التي يفرضها الميل الحدي للدخار الموجب على المضاعف يؤدي إلى سرعة تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.¹

ان الاقتصادي الأمريكي "*ALVIN HANSEN*" قد وافق جون مينارد كينز في تحليله للمشاكل الاقتصادية والخطط الحكومية عن طريق الانفاق الحكومي في مسعاها لتحقيق النشاط الاقتصادي من خلال كتابه "السياسات المالية والدورات الاقتصادية". وسنقوم بتوضيح دور الانفاق العام في علاج أزمة الركود الاقتصادي من خلال الشكل البياني الموالي:

¹- محمد خالد المهاني-د. خالد شحادة الخطيب- "المالية العامة"-مرجع سبق ذكره- ص:133.132.



Source : Michel Dévoluy – « Théories macroéconomiques » - 2^{eme} édition- Armand colin- Paris- année :1998 – page : 52.

نلاحظ من خلال الشكل البياني في الأعلى الطلب الكلي مجموع الإنفاق الاستثماري (E) أما العرض الكلي فهو الممثل يمثل بالخط 45° وتمثل نقطة التقاطع (a) نقطة التوازن بين الطلب الكلي والعرض الكلي ، عند مستوى الدخل الكلي (Y_1) ، ولكن عند مستوى هذا الدخل التوازني توجد فجوة انكماشية ، فإذا قامت الدولة بزيادة حجم الإنفاق العام ليتم القضاء على هذه الفجوة ويزداد الدخل التوازني إلى (Y_2) وهو دخل العمالة الكاملة . كما يتم ملاحظته أن الزيادة في الدخل الكلي أكبر من الزيادة في الإنفاق الحكومي ويرجع ذلك إلى ظاهرة مضاعف الإنفاق الحكومي . وحسب تحليل "جون كينز" فان للإنفاق العام بشقيه الاستهلاكي والاستثماري دور مهم في تكوين الطلب العام والذي بدوره يؤثر على الإنتاج ومنه على مستوى الاستخدام.¹

¹ - بن عزة محمد – "ترشيد سياسة الإنفاق العام باتباع منهج الانضباط بالأهداف" - مرجع سبق ذكره- ص: 09.

المبحث الثاني: صور وقواعد النفقات العامة للدولة

سننتظر في هذا المبحث إلى صور النفقات العامة للدولة وقواعدها

المطلب الأول: صور النفقات العامة للدولة

تأخذ النفقات العامة للدولة على تعددها واختلاف أغراضها صورة من الصور التالية:

- مرتبات للقائمين بالعمل فيها
- معاشات تدفعها لمن تركو العمل بها أو أدوا خدمات لها أو لأسرهم من بعدهم
- أو أثمان مهمات وأدوات تبتاعها
- أو مبالغ مستحقة لمقاولين قاموا بتنفيذ بعض الأشغال العامة
- أو إعانات تسدها الدولة لأفراد أو هيئات
- أو أقسام وفوائد قروض أبرمتها
- أ. المرتبات: يمكننا أن نميز بين المرتبات التي تدفعها الدولة بين ثلاث أنواع:
 - مرتب أو مخصصات رئيس الدولة
 - مكافآت أعضاء المجالس النيابية
 - مرتبات الموظفين

ب. المعاشات: ويقصد بالمعاشات المبلغ الذي يستمر صرفه بصفة منتظمة إلى الموظف بعد تركه الخدمة أو على أسرته بعد وفاته إذا توافرت الشروط التي يستلزمها القانون. ويختلف المعاش عن التأمين في أن مبلغ التأمين يكون متناسبا مع الأقساط التي يدفعها المؤمن لحساب هذا التأمين في حين أن المعاش يدفع للموظف بصرف النظر عن المبالغ التي تقطع بسبب هذا المعاش. وأحيانا تقرر بعض الدول معاشات لموظفيها دون أن تقطع أي مبلغ من مرتباتهم نظيره، وبعبارة أخرى ليس هناك صلة بين المعاش والمبالغ التي تدفع بخلاف الحال في التأمين إذ يتوقف التعويض على المبالغ أو الأقساط التي يدفعها الموظف. وكذلك يختلف المعاش عن مكافأة مدة الخدمة في أن المعاش يدفع بصفة منتظمة ودورية كل شهر أما المكافأة فتدفع للموظف أو لأسرته بعد انتهاء مدة خدمته مرة واحدة أو على دفعات ولكن لا يكون لها صفة الانتظام والاستمرار.

ويلاحظ أن كلمة "معاش" قد تطلق على الإيرادات التي ترتبها الحكومة في بعض الأحوال لأفراد¹

¹ - د. محمد حلمي مراد- "مالية الدولة"- كلية الحقوق-جامعة عين شمس-القاهرة-السنة:1959- ص:95.

لم يسبق لهم الخدمة بالحكومة غير أن هذه الإيرادات لا تعتبر معاشات بالمعنى وإنما تعتبر من قبيل الإعانات التي تصرفها الحكومة. تدبر الموارد اللازمة لدفع المعاشات أما بمنح الحكومة موظفيها مرتبات منخفضة مثل المؤسسات الخاصة التي لا تعطي لموظفيها حقاً في المعاش عند الخروج من الخدمة ثم ترصد في الميزانية الاعتمادات اللازمة لدفع المعاشات المستحقة. وأما أن تدفع الحكومة لموظفيها مرتب المثل في المؤسسات الخاصة ثم تستقطع منه نسبة معينة في نظير المعاش الذي يتمتع به الموظف الحكومي. والطريقة الثانية وهي أن تقرر الحكومة مرتبات موظفيها ثم تجري عليها الاستقطاعات كاحتياطي للمعاشات.

ويمكن للحكومة أن تتصرف في هذه الاستقطاعات بإحدى الطريقتين:

- الطريقة الأولى: أن تضع هذه الاستقطاعات في صندوق مستقل لاستثمارها وإضافة ربع هذا الاستثمار إلى الصندوق، ويتولى هذا الصندوق صرف المعاشات لمستحقيها دون أن ترصد الدولة في ميزانيتها اعتمادات مالية لدفع المعاشات.
- الطريقة الثانية: أن تضم الحكومة هذه الاستقطاعات إلى الإيرادات العامة للدولة وتستخدمها الدولة في الانفاق على جميع أوجه النفقات العامة دون تخصيصها لدفع المعاشات بالذات ثم تصرف المعاشات المستحقة من اعتمادات خاصة تدرج في الميزانية.

ت. أثمان مشتريات الدولة وأجور مقاوليها: تحتاج الدولة إلى مهمات وأدوات لإدارة الجهاز الحكومي كالأثاث والأدوات الكتابية وللقيام بتنفيذ المشروعات العامة التي تتولاها بنفسها. ويطلق على هذه المشتريات اسم "التوريدات". كما أنه قد يحدث أن ترى الدولة لسبب أو لآخر أن تعهد بتنفيذ بعض الأشغال إلى مقاولين تتعاقد معهم على القيام بها في مقابل أجر يتفق عليه. ويطلق على هذه العقود اسم "عقود الأشغال العامة". وتتضمن عقود التوريد والمقاولات دفترا للشروط يتضمن المواصفات المطلوبة كما تشتمل هذه العقود على شروط جزائية توقع على المقاول أو المورد في حال الإخلال بشرط العقد أو التأخر في تنفيذه. وقد جرى العرف على أن تدفع أثمان مشتريات الدولة وأجور المقاولين عند الانتهاء من تنفيذ العقود غير أنه يجوز أن يصرف للمقاول أو المورد قسطاً من المبلغ المتفق عليه عند اتمام كل مرحلة من المراحل إذا كان تنفيذ العقد يستغرق وقتاً طويلاً. وفي بعض الحالات الاستثنائية تدفع الدولة جزءاً من المبلغ مقدماً عند التعاقد.¹

¹ -د. محمد حلمي مراد- "مالية الدولة"- مرجع سبق ذكره - ص: 95.

ث. الاعانات: تقوم الدولة في العصر الحديث بتقرير الاعانات المتعددة لبعض الأفراد والهيئات الخاصة والعامة على السواء. وتدفع الدول هذه الاعانات دون أن تحصل في مقابلها على أموال وخدمات تستعين بها في أداء وظائفها ودون أن يلتزم المستفيدون منها بردها.

يعتبر الانفاق النقدي من بين أفضل طرق النفقات العامة التي تقوم بها الدولة وهذا راجع لعدة أسباب يمكن أن نوجزها فيما يلي:

- ان استعمال النقود من طرف الدولة في عملية الانفاق يسهل ما يتطلبه النظام المالي الحديث من ترسيخ مبدأ الرقابة بصورها المتعددة على النفقات العامة ضمانا لحسن استخدامها وفقا للأحكام والقواعد التي تحقق حاجات الأفراد العامة. أضف إلى ذلك أن الرقابة على الانفاق العيني يشكل صعوبة كبيرة نظرا لصعوبة تقييم هذا النوع من الانفاق.
- أن نظام الانفاق العيني بما قد يتبعه من منح بعض المزايا العينية يؤدي إلى الاخلال بمبدأ المساواة والعدالة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات الدولة وفي توزيع الأعباء والتكاليف الامة بين الأفراد.
- أن انشاز مبادئ الديمقراطية أدى إلى عدم اكراه الأفراد على تأدية أعمالهم عن طريق السخرة أي بدون أجر لتعارض ذلك مع حرية الانسان وكرامته.
- أن الانفاق العيني يثير العديد من الاشكالات الادارية والتنظيمية ويؤدي إلى سوء في التدقيق وقد يؤدي إلى الانحياز نحو بعض الأفراد واعطائهم مزايا عينية دون غيرهم.

ونتيجة لكل هذه الأسباب والعوامل السابقة الذكر تأخذ النفقات العامة دائما صورة نقدية. ولا يخفى على أحد أن الانفاق في صورته النقدية قد أدى إلى ازدياد حجم النفقات العامة وبالتالي ازدياد حجم الضرائب كمصدر أساسي للإيرادات العامة وغيرها من الأعباء العامة مع توزيع يتم بعدالة نسبية لهذه العبء كل حسب قدرته التكليفية.¹

¹ - محرزى محمد عباس- اقتصاديات المالية العامة- مرجع سبق ذكره- ص: 56-57.

المطلب الثاني : قواعد الانفاق العام

تفترض سلامة مالية الدولة التزام الوحدات التي تتكون منها المالية العامة باحترام بعض المبادئ والضوابط عند قيام ادارتها بتنفيذ الانفاق. من أجل تحقيق عمليات الانفاق شرعيتها الدستورية والآثار المتوخاة من اشباع الحاجة العامة. ويمكن اجمال هذه الضوابط في ضرورة أن تستهدف النفقات العامة المنفعة القصوى للمجتمع وأن يتم هذا من خلال الاقتصاد في النفقات. ويتم التأكد من توفر هذين المبدأين من خلال امكانية اخضاع هذه النفقات لأساليب الرقابة المختلفة ومما يضمن اخضاع نشاط الدولة المالي إلى جميع الاجراءات التي أقرتها السلطة التشريعية.

الفرع الأول تحقيق المنفعة القصوى للمجتمع

ان هذا الشرط أساسي حيث لا يمكن تبرير هذه النفقة الا بمقدار المنافع التي يحققها المجتمع من النفقة في مجال معين. كما أن الدولة تدخل في نطاق عمليات الانفاق لا يجد لها مبرر له الا بذلك. ان الأخذ بهذا المبدأ ليس جديدا على الفكر الاقتصادي بحيث كان مجال اتفاق بين الكتاب التقليديين والحديثين على حد سواء بالرغم من اختلاف وجهات النظر إلى الانفاق العام في مفهوم الفريقين حيث تطور مفهومه مع تطور النظرة إلى النفقات العامة وتطور التحليل من الفكر التقليدي إلى الفكر الحديث. ولهذا فان تحقيق أكبر قدر من المنفعة لا يعني أن توجه النفقة العامة إلى تحقيق المنفعة الخاصة لبعض الأفراد دون غيرها نظرا لما يتمتع به هؤلاء الأفراد أو الفئات من نفود سياسي أو اجتماعي حيث لا يخفي ما يمكن أن تحدثه النفقة العامة من آثار ضالة في هذا المجال.

كما يعني أيضا أن ينظر إلى المرافق والمشروعات العامة التي تدخل في نطاق المالية العامة نظرة اجمالية شاملة عند تقدير احتياجات كل مشروع وكل وجه من أوجه الانفاق في ضوء حاجات المرافق والمشروعات وأوجه الانفاق الأخرى.

الفرع الثاني: قاعدة الاقتصاد (التدبير)

تعني هذه القاعدة أن تتجنب الدولة والسلطات العامة الاسراف والتبذير في الانفاق فيما لا مبرر ولا نفع له وكذلك الابتعاد عن البدح فيما إذا كانت هناك الضرورة والمنفعة والدواعي الجدية المبررة للإنفاق. أي الاقتصاد في الانفاق وحسن التدبير.¹

¹ - د. خالد شحادة الخطيب ود. أحمد زهير شامية- "أسس المالية العامة"- دار وائل للنشر والتوزيع- عمان - الطبعة الثالثة- السنة: 2007- ص: 62.

وتتضح أهمية قاعدة الاقتصاد والتدبير في الانفاق العام إذا ما لاحظنا أن النفقات العامة تنطوي على تصرف في مال يخرج من خزانة الدولة ويقوم على هذا الانفاق أفراد لا يملكونه ومن ثم لا يكونون حريصين عليه قدر حرصهم على أموالهم الخاصة. فمن مظاهر البذخ زيادة عدد العاملين في أجهزة إدارية على الحاجة الحقيقية لمتطلبات العمل ووضع كل منهم في مكان غير مناسب له، الإسراف في شراء الأجهزة الغير الضرورية وعدم الاستخدام العقلاني له. و يؤدي حدوث الاسراف إلى ضياع الأموال العامة كان من الممكن أن تستخدم وتوجه إلى أوجه استخدام أخرى تكون الفائدة منها أكبر. لا يعني تطبيق مبدأ الاقتصاد والتدبير في الانفاق العام الشح في الانفاق أو الادخار وإنما لتحقيق الرشد في الانفاق العام وتحقيق أكبر منفعة اجتماعية بأقل التكاليف يتطلب الأمر أن يتوافر لدى الدولة رقابة مالية حازمة يمتد سلطانها إلى كل بيد من بنود النفقات العامة. وعليه فالرقابة في صرف النفقات العامة يمكن أن تمارسها ثلاث جهات هي: الإدارة، الهيئات السياسية، جهات أخرى مستقلة ومتخصصة. وعليه تأخذ الرقابة ثلاث أشكال:

■ الرقابة الإدارية:

وهي الرقابة التي تتولاها وزارة المالية على باقي المصالح الحكومية بواسطة المراقبين والموظفين المحاسبين العاملين في مختلف الوزارات والمصالح والهيئات. وتتمثل مهمتهم في عدم السماح بصرف أي مبلغ إلا إذا وردت في الميزانية العامة وفي حدود الاعتماد المقرر له. هذا النوع من الرقابة لا يكون له قابة سابقة على الانفاق فيما يخص ترشيد النفقات إذ تعتبر رقابة من الإدارة على نفسها ووفقاً للقواعد والمبادئ التي تضعها بنفسها.¹

¹ - عادل أحمد حشيش- "أساسيات المالية"- دار النهضة العربية للطباعة والنشر- بيروت- السنة: 1992- ص: 84.

■ الرقابة السياسية (البرلمانية)

وهي الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية ودور البرلمان هنا لا يقتصر على الرقابة في تنفيذ الاعتمادات المقررة في الميزانية العامة للدولة بل يتوسع أيضا ليشمل حجم الانفاق العام وتخصيصه. ويرجع ذلك إلى حق البرلمان والسؤال والتحقق من البيانات والوثائق وفحص الحسابات الختامية. وتظهر هذه الرقابة بصورة واضحة عند اعتماد الميزانية والحساب الختامي.¹

■ الرقابة المحاسبية المستقلة: وهي التي تقوم بها أجهزة متخصصة مهمتها الأساسية الرقابة على النفقات العامة بصورة

خاصة وتتولى التأكد من أن جميع عمليات صرف الاعتمادات قد تمت بشكل قانوني وحسب ما نص عليه قانون المالية والقواعد المالية السارية. وقد تكون هذه الرقابة سابقة لعملية صرف النفقات أو لاحقة عليها. ويتولى هذا النوع من الرقابة في الجزائر مجلس المحاسبة ومن المفروض أن يكون هذا النوع من الرقابة أكثر فاعلية نظرا لتخصص القائمين به وتوفر امكانية المتابعة والتحليل وامكانية ممارسة الرقابة السابقة واللاحقة وحق تحديد المخالفات والأخطاء المادية وابداء الرأي في الأساليب التي يتعين اتخاذها لتصحيح المسار.

الفرع الثالث: قاعدة الضمانات وتعني هذه القاعدة ألا يصرف أي مبلغ من الأموال العامة أو أن يحصل الارتباط بصرفه، الا

إذا سبق ذلك موافقة الجهة المختصة أي موافقة السلطة التشريعية وخاصة النفقات العامة. وتظهر أهمية هذه القاعدة في أنها ضرورية لتحقيق القاعدتين السابقتين وهما قاعدة المنفعة القصوى وقاعدة الاقتصاد والتأكد من استمرار تحققهما من كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة. وهو يتمثل في احترام الاجراءات القانونية التي تتطلبها التدابير التشريعية السارية المفعول عند اجراء الانفاق العام بواسطة مختلف أنواع أساليب الرقابة المتعارف عليها (الإدارية، البرلمانية والمحاسبية). ففيما يتعلق بتقنين القواعد الاجرائية للإنفاق العام فان القوانين المالية في الدولة تنظم كل ما يتعلق بصرف النفقات العامة أو اجرائها. فتحدد السلطة التي تأذن بالإنفاق وتضع خطوات الصرف والاجراءات اللازمة لكل منها حتى تؤدي النفقة العامة في موضعها ويترتب عليها فعلا النفع العام الذي تستهدفه لسد الحاجات العامة وعلى ذلك فان تقنين النشاط المالي الانفاقي للدولة يستوجب أن تكون نفقاتها العامة مستوفية لإجراءات تحقيقها وصياغتها وتنفيذها على النحو المبين في الميزانية واللوائح والقوانين.²

¹ - عادل أحمد حشيش- "أساسيات المالية"- مرجع سبق ذكره - ص: 84.

² - بن نوار بومدين- "النفقات العامة على التعليم"- مذكورة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية- السنة 2010-2011-ص: 56.57

المبحث الثالث: تحليل وضعية الانفاق العام في الجزائر

سنتطرق في هذا المبحث إلى تحليل اشكالية النفقات العامة عن طريق اعطاء لمحة عن تطور نسب الانفاق سنويا مع التطرق أيضا إلى وضعية الناتج المحلي الاجمالي.

المطلب الأول: تحليل تطور الانفاق العام في الجزائر

يوضح الجدول الموالي تطور النفقات العامة للدولة الذي لاحظناه من خلال قانون المالية المتعلق بكل سنة.

الجدول رقم: 01 تطور النفقات العامة خلال الفترة 2000-2017

السنة	مجموع النفقات	نفقات التجهيز	نفقات التسيير	وضعية التغير في الإنفاق
2000	1 255 567.66	290 239.50	965 328.16	
2001	1 251 794.17	415 500.00	836 294.17	- 3 773.49
2002	1 559 844.16	509 678.00	1 050 166.16	308 049.99
2003	1 711 109.90	613 724.00	1 097 385.90	151 265.74
2004	1 920 000.00	720 000.00	1 200 000.00	208 890.10
2005	1 950 000.00	750 000.00	1 200 000.00	30 000.00
2006	2 631 434.97	1 347 988.00	1 283 446.97	681 434.97
2007	3 623 758.36	2 048 815.00	1 574 943.36	992 323.39
2008	4 322 861.69	2 304 892.50	2 017 969.19	699 103.33
2009	5 191 458.48	2 597 717.00	2 593 741.48	868 596.79
2010	5 860 860.82	3 022 861.00	2 837 999.82	669 402.34
2011	6 618 426.63	3 184 120.00	3 434 306.63	757 565.81
2012	7 428 667.05	2 820 416.58	4 608 250.47	810 240.42
2013	6 879 821.50	2 544 206.66	4 335 614.84	- 548 845.55
2014	7 656 166.57	2 941 714.21	4 714 452.36	776 345.07
2015	8 858 063.42	3 885 784.93	4 972 278.49	1 201 896.85
2016	7 984 180.24	3 176 848.24	4 807 332.00	- 873 883.18
2017	6 883 215.58	2 291 373.62	4 591 841.96	- 1 100 964.66

الوحدة: ألف دينار جزائري

المصدر: الجريدة الرسمية الجزائرية

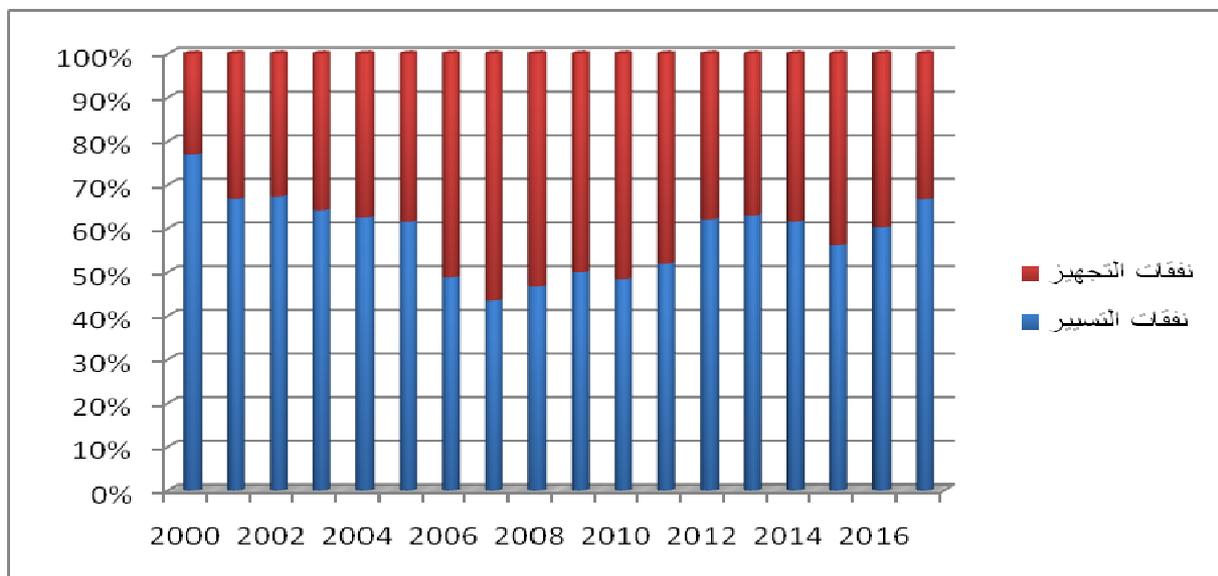
يمكننا ملاحظة من خلال الجدول النمو المستمر والمتزايد سنويا للمبالغ المالية المخصصة للنفقات العامة في ميزانية الدولة، كما يمكن ملاحظة أيضا مقدار الزيادة الذي عرف تقلبات طويلة فترة الدراسة.

من خلال الجدول أيضا تستنتج أن النفقات العامة قد واصلت في الارتفاع من سنة 2002 إلى سنة 2012 وقدرت نسبة الزيادة ب 376٪ حيث انتقلت من 1 559 844.16 دج سنة 2002 إلى ما قيمته 7 428 667.05 دج. ومن خلال الإحصائيات المبينة في الجدول نلاحظ أيضا أن ميزانية الدولة قد تأثرت كثيرا نتيجة انخفاض أسعار النفط وهذا ما يوضحه انخفاض الاعتمادات السنوية المخصصة للنفقات التشغيل والتجهيز حيث انتقلت من 8 858 063.42 دج سنة 2015 إلى 7 984 180.24 دج سنة 2016 أي انخفاض يقدر ب 873 883.1 دج ثم سنة 2017 تواصل انخفاض قيمة النفقات العامة إلى ما يقدر ب 6 883 215.58 دج أي انخفاض يعادل 1 100 964.66 دج.

تمثل في الشكل الموالي نمو نفقات التشغيل والتجهيز خلال فترة الدراسة

تطور الانفاق الحكومي خلال الفترة الزمنية 2000-2017

الشكل رقم: 05



المصدر: من إعداد الباحثة بناء على المعطيات السابقة

أما الشكل الموالي فيوضح لنا الانحرافات التي وقعت خلال فترة الدراسة نتيجة التغير في حجم الإنفاق العام.

الشكل رقم: 06



المصدر: من إعداد الباحث بناء على المعطيات السابقة

ويمكن تحليل واقع الإنفاق العام في الجزائر إلى ثلاثة مراحل:

أ. المرحلة الأولى:

امتدت هذه المرحلة من سنة 1990 إلى غاية سنة 1998 حيث تبنت الجزائر سياسة انفاق تميزت بالتكشف طيلة فترة الإصلاحات التي دعمها صندوق النقد الدولي « *FMI* » بهدف التخلص من عجز الميزانية العامة الذي حدث نتيجة انخفاض مستوى الإيرادات بسبب تدهور وانخفاض أسعار البترول انطلاقا من صدمة 1986 . ولقد صاحب الأزمة انخفاض في مستويات التشغيل وارتفاع نسب البطالة التي وصلت إلى ما يقارب 2,28% بعد ما كانت تقدر ب 36,24% سنة 1994¹.

¹/ بن عزة هناء - أثر الإنفاق الحكومي على النمو الاقتصادي في الجزائر 1990-2014- جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان جملة البحوث الاقتصادية والمالية - المجلد الرابع/ العدد الأول - 2017 جوان OEB Univ. Publish. Co. - منشورة- ص 133- 134

ب. المرحلة الثانية:

بدأت هذه المرحلة من سنة 1999 إلى غاية سنة 2009. فمع بداية سنة 2000 بدأت تظهر مؤشرات إيجابية للاقتصاد الوطني بفضل ارتفاع سعر النفط، هذا الانفراج المالي سمح للجزائر بالانتقال إلى سياسة إنفاقية توسعية أي زيادة الإنفاق العام، حيث تم تطبيق برنامج الانعاش الاقتصادي خلال الفترة 2001-2004 ثم البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي الذي امتد من سنة 2005-2009، ولقد تم من أجل ذلك تخصيص ميزانية إنفاقية ضخمة قدرت ب 7 مليار دولار لبرنامج الانعاش الاقتصادي موزعة على عدد سنوات إنجاز المشروع وما قيمته 55 مليار دولار للبرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي. ولقد قامت الجزائر سنة 2006 بعملية التسديد المسبق لديونها الخارجية حيث انخفضت إلى ما قيمته حوالي 7,4 مليار دولار والتي كانت عبارة عن مديونية تجارية لدى نادي لندن. و كنتيجة لذلك ارتفعت نسب التشغيل وانخفضت مستويات البطالة.

ج. المرحلة الثالثة:

أو ما يسمى ببرنامج التنمية الخماسي والذي امتد من سنة 2010 إلى غاية سنة 2014 تم ادراج هذا المشروع ضمن سياسة إعادة الإعمار الوطني والتي انطلقت قبل عشر سنوات بما يعرف ببرنامج دعم الانعاش الاقتصادي الذي انطلق سنة 2001 وتواصلت هذه السياسة الاقتصادية لإعادة الاعمار عن طريق برنامج فترة 2004-2009 الذي تدعمه هو أيضا بالبرامج الخاصة لصالح مناطق المضاب العليا وولايات الجنوب، وهكذا كانت قيمة برامج التنمية الاقتصادية المسجلة خلال السنوات الماضية ما يقارب 500.17 مليار دج والتي من بينها بعض البرامج التي لا تزال في طور الانجاز. ولقد بلغت قيمة برنامج الاستثمار العمومي الذي وضع للفترة الممتدة ما بين 2010 و 2014 ما يساوي 286 مليار دولار، وهو يهدف إلى ما يلي :

- انهاء البرامج الكبرى التي هي في طور الانجاز وبالخصوص في قطاعات السكك الحديدية الطرقات والمياه
- إطلاق مشاريع اقتصادية جديدة بمبلغ 11 534 مليار دج أي حوالي ما يعادل 156 مليار دولار. ولقد قام بتخصيص هذا البرنامج 2010-2014 أكثر من 40 % من موارده لتحسين التنمية البشرية¹.

¹ /أ/ بن عزة هناء - أثر الإنفاق الحكومي على النمو الاقتصادي في الجزائر 1990-2014- مرجع سبق ذكره- ص 133- 134

المطلب الثاني: تحليل الناتج المحلي الإجمالي

لقد بلغ الناتج المحلي الإجمالي في الجزائر 156.08 مليار دولار سنة 2016، وهذا وفقا لاقتصاديات التداول لنماذج الاقتصاد الكلي. وعلى المدى الطويل، ومن المتوقع أن يبلغ الناتج المحلي الإجمالي الجزائري حوالي 139.88 مليار دولار في عام 2020، وفقا لنماذج الاقتصاد القياسي وهذا ما يبينه الشكل الموالي:

تطور نسب الناتج المحلي الاجمالي في الجزائر

الشكل رقم: 07



Source: la banque mondiale: « <https://tradingeconomics.com/algeria/government-spending> »- date de consultation: 15/09/2016.

حسب تحليلات البنك الدولي وبالرغم من انخفاض أسعار النفط استطاعت الجزائر بمعدل نمو اقتصادي في المستوى. حيث بلغ في النصف الأول من سنة 2016 نسبة 3.6% مقارنة ب 3.9% سنة 2015. ولقد قام الاقتصاد الجزائري بتعويض انخيار أسعار النفط بالرفع من انتاج الهيدروكربونات. الا أن هذا النمو الذي تم تحقيقه كان على حساب عجز المالية العامة والذي بلغ سنة 2015 نسبة 16.2% ليرتفع هذا العجز أكثر خلال النصف الأول من سنة 2016 حيث أن الحكومة الجزائرية تلقت صعوبات في تطبيق تدابير المالية العامة المنصوص عليها في قانون الميزانية لعام 2016 والتي تحث على ضرورة خفض نسبة الانفاق إلى 9% وزيادة نسبة 4% من العائدات الضريبية. الا أنه وبالرغم من تشديد السياسة النقدية الا أن معدل التضخم ارتفع إلى

4.8% سنة 2015 وهذا يعود نوعا ما إلى تأثيره التخفيض الاسمي في قيمة العملة بحوالي 20% من أجل تعديل الاختلال في ميزان المعاملات الخارجية.¹

¹ -Fonds monétaire internationale- Washington, D.C. 20431 USA- communiqué de presse n° 17 pour diffusion le 01 juin 2017 - page n° :01.

خلاصة الفصل:

لكي نشبع الحاجات العامة لابد من الانفاق النقدي. كما أن السياسة الانفاقية والتي هي جزء من السياسة المالية تلعب مع السياسة الضريبية دورا مهما وبارزا في الاقتصاد. كما أن النفقات العامة تسهم إلى جانب تمويل النفقات الجارية في تمويل النفقات الاستثمارية وما للأخيرة من دور مهم في تحقيق أهداف الاقتصادية فضلا عن آثارها الأخرى الجزئية والكلية ومن هنا تأتي أهمية النفقات العامة ، تلك الأهمية التي بدأت تزداد يوما بعد آخر مع ازدياد دور الدولة وتدخّلها في الحياة الاقتصادية. ان الانفاق العام يساهم في تكوين الناتج المحلي الاجمالي فهو لا يعمل على زيادة معدلات النمو الاقتصادي فقط وانما يساهم بشكل كبير في تكوين رأس المال الثابت عن طريق الاستثمار في اقامة وتطوير البنية التحتية اضافة إلى تكوين رأس المال البشري عن طريق مجموع النفقات الموجهة على قطاعات التعليم والصحة. ان الانفاق العام يعد أداة أساسية من أدوات السياسة المالية تستعملها الحكومة من أجل زيادة معدلات النمو وتحقيق الاستقرار الاقتصادي. فهو عبارة عن تخصيص الموارد بين الاستثمار والاستهلاك بين كل من القطاع العمومي والقطاع الخاص وكذا بين جيل اليوم وجيل المستقبل.

الفصل الثاني

النظام القانوني للجماعات
المحلية وطرق ادارتها

تمهيد الفصل:

لقد تناولنا في الفصل الأول موضوع النفقات العامة من ناحية تعريفها ، ماهية ضوابطها، تقسيماتها، أسباب تزايدها وآثارها. حيث اعتبرناه كفصل تمهيدي يعرفنا بماهية النفقة وربطناه بموضوعنا لتبسيط هذا المفهوم بشكل عام. أما من خلال هذا الفصل فسنستطرق إلى ماهية الجماعات الاقليمية والتي لطالما اعتبرت الجهاز القاعدي لعجلة التنمية المحلية في الجزائر بما أنها تعد حلقة الوصل ما بين الدولة والمواطن. كما أنها تعمل في اطار تنظيم اداري اقليمي قائم على مبادئ اللامركزية الادارية والتي أصبحت طريقة فعالة في تسيير وتنشيط الجماعات المحلية في الجزائر. ان الإدارة الاقليمية واللامركزية المحلية هما عبارة عن طريقة منظمة من طرق التنظيم الإداري، والمقصود بهما توزيع الأنشطة الإدارية ما بين السلطات المركزية في الدولة وما بين الهيئات الإدارية التي تم انتخابها بهدف مباشرة ما يعهد به إليها تحت رقابة هذه السلطة العليا. وحاليا تقوم الإدارة المحلية في الجزائر على نظامين هما: نظام الولاية، ونظام البلدية، وبهذا تجدر الإشارة إلى أن الجزائر تنقسم إلى 48 ولاية و1541 بلدية. والغاية من هذا التقسيم الإداري هو تقريب الإدارة من المواطنين، وتحويل بعض الصلاحيات للولايات والبلديات والتي تتمثل أساسا في متابعة الأمور المحلية بصورة تامة، على أن تبقى العلاقة التي تقوم بين كل من البلدية والولاية وبين الدولة تحت ما يعرف بالوصاية الإدارية. فالجماعات المحلية تعتبر من الأساليب والطرق الإدارية التي تهدف إلى تسيير الأقاليم المحلية. فهي على عكس أسلوب المركزية تقوم بالسماح للأعضاء المنتخبين المحليين بإدارة شؤون الإقليم المحلي من جهة، ومشاركة المواطنين المحليين في تسيير شؤونهم بأنفسهم عبر اختيارهم وانتخابهم لممثليهم، وتفاعلهم مع السلطات المحلية في تسيير الشأن المحلي من جهة أخرى. الا أن هذا لن يتم إلا في إطار أسلوب الإدارة اللامركزية، حيث أن اللامركزية الإدارية تعرف على أنها "الطريق الذي تستطيع الدولة من خلاله إعطاء استقلالية أوسع لمبادرات للجماعات الاقليمية، وبالتالي تقوم الدولة بالانسحاب تدريجيا من مجالات معينة لصالح الجماعات المحلية، مما يمكن هذه الأخيرة من تسيير شؤونها بكفاءة أكبر. وبالتالي الهدف من اللامركزية الإدارية هو توزيع الوظائف والأنشطة الإدارية ما بين الحكومة المركزية والهيئات الاقليمية.

وفي هذا الاطار سنستطرق إلى ماهية الجماعات المحلية، نظامها القانوني وطرق ادارتها.

المبحث الأول: النظام القانوني للجماعات المحلية

ان النظام الإداري ومهما كان التوجه السائد للدولة سواء السياسي أو الاقتصادي يجب أن يبنى على أجهزة مركزية وأخرى لامركزية، والتي تعرف تحت اسم الإدارة المحلية أو ما يعرف في الجزائر بالجماعات المحلية. وعليه سنتطرق في هذا المبحث إلى مفهوم كل من الجماعات المحلية، واللامركزية الإدارية، وإلى المهام والصلاحيات الخاصة بالجماعات المحلية وأساليب تأدية هذه المهام.

المطلب الأول: ماهية الجماعات المحلية

الجماعات المحلية هي مجموعة الأجهزة التنفيذية والفنية على المستوى المحلي تتولى إدارة الشؤون والخدمات العامة ذات الطابع المحلي. قد تكون منتخبة أو معينة وتباشر اختصاصاتها عن طريق النقل أو التفويض، فهي تعني توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين أجهزتها المركزية في العاصمة وهيئات محلية مستقلة عنها ومن ثم فهي أسلوب من أساليب تنظيم الدولة من شأنه تحقيق اللامركزية الإدارية. إن الإدارة المحلية تستوجب وجود قدر من الرقابة من طرف الوصاية تهدف لضمان وسلامة حسن سير المرافق المحلية والحفاظ على وحدة الدولة والتزام سياستها العامة. تمتاز بأنها تخفف العبء على الإدارة المركزية التي تعددت وظائفها وتدخلاتها في ظل الدولة الحديثة وانشغالها بإدارة وسائل التنمية. إن التعاريف الواردة حول الجماعات المحلية متعددة مع اختلاف تسمياتها في بعض الأحيان فهناك من يسميها بالحكم المحلي وهذا ما نجد في الأنظمة الأنجلوسكسونية وما يدور في فلكها، وهناك من يطلق عليها تسمية الإدارة المحلية *locale administration* وهو ما يطبع النظام الفرنسي والدول التي كانت مستعمرة لها. إضافة إلى تعريفها من طرف أحد المفكرين الانجليز بأن الجماعة المحلية هي "ذلك الجزء من الحكومة الأم أو الدولة الذي يختص أساسا بالمسائل التي تمم سكان منطقة معينة أو مكان معين إلى جانب المسائل التي يرى البرلمان ملائمة إدارتها بواسطة سلطات محلية منتخبة تكمل عمل الحكومة المركزية".¹

وتجدر الإشارة إلى أن هناك من يطلق على تسمية الجماعات المحلية مصطلح الإدارة المحلية، تمييزا لها عن الإدارة المركزية، ولأن نشاطها محلي، وهناك من اصطلاح على تسميتها بالحكم المحلي، كما هو معمول به في بريطانيا، وفي بعض الدول التي²

¹ - د. منير إبراهيم شلبي - "المرفق المحلي، دراسة مقارنة"، - دار الفكر العربي - السنة 1997. - ص 16

² - عبد الرزاق إبراهيم الشيلخي - "الإدارة المحلية، دراسة مقارنة" - دار المسيرة للنشر والتوزيع - الطبعة الأولى - الأردن - السنة 2001 - ص: 20

أخذت بنظامها كالإمارات العربية المتحدة، وذلك لتمتعها باستقلال واسع عن الحكومة المركزية. وتعرف الجماعات المحلية ذا المصطلح على أنها وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة وهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات والمدن والقرى، وتتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها وتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي¹.

إذن فوجود هيئات محلية ضرورية للتكفل بمسائل تختص فقط بمنطقة دون أخرى، هذه الهيئات تشكل تابعا ومكملا لدور الحكومة المركزية فيها. ويمكن أن نستخلص مما سبق أن الجماعة المحلية أو اللامركزية الإدارية هي العهد بجزء من وظيفة الدولة إلى هيئات محلية تقوم بإدارة المرافق المحلية وتجسيد تدخلات الدولة على مستوى مختلف الأقاليم. هذه الهيئات تتمتع بالاستقلالية إلى الحد الذي يسمح بأداء المهام بحرية وديمقراطية، وفي نفس الوقت تخضع لإشراف السلطة المركزية إلى الحد الذي يضمن الالتزام بالسياسة العامة للدولة. ولقد أولت الدول النامية على اختلاف ظروفها التاريخية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية اهتماما بالإدارة المحلية على اعتبارها مظهر من مظاهر الدول الحديثة واقتناعها بالدور الحاسم الذي تلعبه في تحقيق التنمية المحلية وذلك اقتداء بما هو حاصل في الدول ذات الأنظمة العريقة في هذا المجال مثل فرنسا وبريطانيا.²

المطلب الثاني: التنظيم الإداري للجماعات المحلية

الفرع الأول: التنظيم الإداري للولاية

الولاية كوحدة إدارية لامركزية تتوفر فيها مقومات وأركان نظام اللامركزية الإدارية، وأسسها الفنية والسياسية، وتعرض نظام الولاية التي كان يطلق عليها اسم المحافظة إلى عدة إصلاحات جزئية كانت بمثابة تجارب قبل الإعلان عن الإصلاح العام بموجب الأمر 69_38، ومن هذه التجارب إنشاء المحافظات النموذجية بموجب المرسوم 23/12/1963 المتعلق بالمحافظات النموذجية، وطبق هذا النظام على المحافظات التالية عناية، الواحات، الساورة، القبائل الكبرى، تلمسان، باتنة. وكان الهدف من العملية اقتصادي أي النهوض بالوضعية الاقتصادية والاجتماعية لهذه المحافظات.³ هذا ما دفع المشرع إلى رفع عدد الولايات بمقتضى أمر 2 يوليو 1974، كما سبق في تقسيم البلديات، ولقد أدى هذا التقسيم إلى ظهور ولايات غنية وأخرى فقيرة كمثل على هذه الأخيرة ولاية أم البواقي التي قامت على أساس بلدية فلاحية، مما رتب مشاكل عديدة بصدد إرساء تقليد إداري في الولاية، وكان الهدف من إنشاء ولاية أم البواقي هو القيام بتجربة ولاية نموذجية.⁴

¹ - عبد الرزاق إبراهيم الشيبلي- "الإدارة المحلية، دراسة مقارنة"- مرجع سبق ذكره - ص: 20

² - د. منير إبراهيم شلبي - "المرفق المحلي - دراسة مقارنة"- - مرجع سبق ذكره- ص: 16. 19.

³ - ناصر لباد - "القانون الإداري-التنظيم الإداري" - منشورات دحلبي - الجزائر- السنة: 1999 - ص: 110.

⁴ - مسعود شيهوب - "أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر" - ديوان المطبوعات الجامعية- - ص: 97.

ثم اتخذت لتجنب الفراغ الإداري على مستوى المحافظة بعض التدابير تعلق بتدعيم سلطات المحافظ، وكذلك إنشاء بعض الهيئات بحثا عن تمثيل شعبي ثم القيام بتجارب لإعادة تنظيم المحافظات. وهكذا صدر الأمر رقم 38-69 المؤرخ في 23/05/1969 المتضمن قانون الولاية هذا الأمر الذي يعتبر الترجمة القانونية لميثاق الولاية الصادر في 26/03/1969، هو بمثابة ثمرة الإصلاح الذي دخل على نظام الولاية والذي يشرع في التفكير فيه غداة الاستقلال.

كما أن الاعتبارات السياسية هي التي دفعت المشرع إلى رفع عدد الولايات بمقتضى أمر يوليو 1974، إلى جانب الرغبة في تقريب الإدارة من المواطن. تعد الولاية حلقة وصل بين البلدية والإدارة المركزية، وتضطلع بالمهام الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتعميم التنمية في إطار تنفيذ البرامج والمخططات على المستوى الولائي، وتنشيط الجماعات المحلية كما تساهم في إعداد إستراتيجية التنمية الوطنية. من جهة أخرى نص في ميثاق الولاية بان "الولاية هي جماعة لامركزية ودائرة حائزة على السلطات المتفرعة للدولة تقوم بدورها على الوجه الكامل وتعتبر على مطامح سكانها وتحقيقها، لها هيئات خاصة أي مجلس شعبي وهيئة تنفيذية فعالة¹.

وتمتاز الولاية كمجموعة إدارية لامركزية إقليمية بمجموعة من الخصائص:

- الولاية هي هيئة إدارية لامركزية إقليمية وجغرافية، وليست لامركزية فنية أو مصلحة أو مرفقية.
- تعد الولاية حلقة وصل بين المصالح المحلية والمصالح العامة للدولة.
- تعد صورة لنظام اللامركزية الإدارية النسبية، لان أعضائها لم يختاروا كلهم بالانتخاب العام.

فالولاية هي أيضا دائرة إدارية تمكن الإدارات المركزية للدولة من أن تعكس عملها لخدمة المواطنين على الوجه الأفضل².

كما ورد في نص المادة الأولى من الأمر رقم 69-38 تعريف للولاية "بأنها جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، وهي تكون أيضا منظمة إدارية للدولة". ونصت المادة الثانية "تحدث الولاية بموجب قانون ويحدد اسمها ومركزها بموجب مرسوم"، وجاء في المادة الثالثة منه نفس الأمر "يتولى إدارة الولاية مجلس شعبي منتخب بطريق الاقتراع العام، وهيئة تنفيذية تعين من طرف الحكومة ويديرها وال، " وتتكون هيئات الولاية طبقا للقانون من المجلس الشعبي الولائي والمجلس التنفيذي الولائي ويتولى الوالي إدارته

¹-المادة رقم 3 من القانون رقم 07_12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم 12، الصادرة في 29 فبراير 2012.

²-عمار عوابدي- "القانون الإداري-النظام الإداري"- الجزء الأول- ديوان المطبوعات الجامعية- الجزائر- الطبعة الخامسة- السنة 2008- ص:

أولا: تنظيم الولاية

الولاية مؤسسة دستورية (المادة 16 من الدستور). يشكل المجلس المنتخب مكان لممارسة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية. الولاية هي جماعة إقليمية لامركزية. للولاية اسم وإقليم ومقر رئيسي. الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة. تغطي كل ولاية عدد معين من البلديات. الدائرة هي امتداد إداري للولاية.

وفي هذا الاطار تم اصدار القانون 07-12 المتعلق بالولاية والمؤرخ في تاريخ 21 فبراير 2012 والذي ينص على ضرورة اصلاح الجماعات الاقليمية للدولة والذي أتى ليكمل القانون الخاص بالبلدية الذي تطرقنا اليه سابقا. يضم القانون 07-12 ما يعادل 181 مادة مقسمة على سبة أبواب والمهدف من اعادة مراجعته كان مثله مثل قانون البلدية أي اصلاح الاطار القانوني والتنظيمي له.¹

للولاية هيئتان هما:

- المجلس الشعبي الولائي: وهو هيئة تداولية، ويمكن اعتباره الأسلوب الأفضل للإدارة الجماعية التي تمكن من ممارسة حسن التسيير وإنجاز مختلف البرامج التنموية على مستوى الولاية.
- الوالي: يقوم بتعيينه رئيس الجمهورية وهو هيئة تنفيذية ومندوب الحكومة، لديه سلطات مهمة بصفته ممثلا للدولة وللولاية في الوقت نفسه.²

يعين الوالي عن طريق مرسوم رئاسي طبقا للمادة 78 من الدستور، له ازدواجية وظيفية، هو ممثل الدولة على مستوى الولاية ومفوض الحكومة. يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات ويضمن تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي طبقا للمادة 102 من القانون 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية. يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة، كما يطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية، طبقا للمادة 103 من قانون الولاية. ينشط الوالي وينسق ويراقب المصالح والمؤسسات العمومية الموضوعة في الولاية. يمثل الوالي

¹ - المادة رقم 3 من القانون رقم 07_12-مرجع سبق ذكره.

² - وزارة الداخلية والجماعات الإقليمية- "تنظيم الجماعات الإقليمية"- <http://www.interieur.gov.dz/index.php> - تاريخ الاطلاع 2015/11/30.

الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية. ويؤدي باسم الولاية، كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية. ويبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك. يمثل الوالي الولاية أمام القضاء كطالب أو مدافع ما عدا الحالة التي يكون فيها الأطراف المتنازعين هم الدولة والجماعات الإقليمية. يعد الوالي، في الإطار التقني، مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليه، وهو الأمر بصرفها.¹

ثانيا: ادارة الولاية

➤ ديوان الوالي الديوان هو جهاز المساعدة المباشر للوالي. يضمن تحضير نشاطات الوالي وينسق علاقاته مع منظمات المجتمع المدني، المواطنين والصحافة. يتابع تنفيذ قرارات وتعليمات الوالي. يتشكل ديوان الوالي من رئيس ديوان يعين بموجب مرسوم رئاسي وملحقات بالديوان.

➤ الأمانة العامة تسير الأمانة العامة من طرف أمين عام، وهو مكلف بتنشيط إدارة ومصالح الولاية ومتابعة التنمية. يتصرف تحت سلطة الوالي. يساعد الأمين العام الوالي في أداء مهامه. ويكلف لاسيما بتنشيط، تنسيق نشاطات مصالح الأمانة العامة ويسهر على سير مجموع المصالح، بمساعدة مختلف المصالح المعنية، مخططات الاستثمار للولاية ويتولى متابعة تنفيذها. تتمثل مهمته في ضمان متابعة تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي وقرارات الحكومة. القيام بتلخيص التقرير السنوي لسير نشاطات مصالح الدولة في الولاية ويتأسر اللجان ذات الطابع الإداري والتقني. يستخلف الوالي في حالة غيابه أو حصول مانع، ويمارس بهذه الصفة كل الصلاحيات. تتشكل الأمانة العامة من ثلاث مصالح، كما يلي:

- مصلحة التنسيق والتنظيم؛
- مصلحة الأرشيف؛²
- مصلحة التوثيق.

مديرية الإدارة المحلية:

- مصلحة المستخدمين؛

¹ - أحمد محيو - "محاضرات في المؤسسات الإدارية" - مرجع سبق ذكره - ص 267.
² - وزارة الداخلية والجماعات الإقليمية - "تنظيم الجماعات الإقليمية" - مرجع سبق ذكره.

- مصلحة التنشيط المحلي؛
- مصلحة الميزانية والأموال.

➤ رئيس الدائرة

الدائرة هي امتداد إداري للولاية، تمثل مستوى وسيط يساعد البلديات في أداء مهامها. وهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلالية المالية. يساعد رئيس الدائرة الوالي في مهامه (فيما يتعلق بالرقابة، المتابعة وتنشيط البلديات المرتبطة بكل دائرة). ينشط رئيس الدائرة، يوجه، ينسق ويراقب نشاط البلديات المرتبطة بدائرته. يكلف بتشجيع كل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي ينشطها. يعطي رأي استشاري حول تعيين مسؤولي الهياكل التقنية للدائرة التابعة لإدارة الدولة. يكلف الأمين العام للدائرة بمتابعة المهام الموكلة للهياكل المرتبطة بالدائرة والتنسيق فيما بينها.

➤ المفتشية العامة

المفتشية العامة موضوعة تحت سلطة الوالي. وتكلف بمهمة تقييم نشاطات الأجهزة والهياكل للتنبؤ بالاختلالات وتقتراح التصحيحات الضرورية ويسهر على تطبيق واحترام التشريعات والتنظيمات سارية المفعول.

➤ مجلس الولاية

يتشكل مجلس الولاية من المدراء التنفيذيين ومسؤولي مختلف المصالح الخارجية لقطاعات الدولة. يدرس مجلس الولاية، في إطار القوانين والتنظيمات سارية المفعول كل مسألة مخولة له من قبل الوالي. يشكل مجلس الولاية إطار التشاور لكل مصالح الدولة على المستوى المحلي وإطار لتنسيق كل النشاطات القطاعية، وبمذه الصفة، يسهر مجلس الولاية على تنفيذ برنامج وتوجيهات الحكومة ويبدى رأيه حول كل المشاريع الموضوعة على مستوى إقليم الولاية.¹

¹ - وزارة الداخلية والجماعات الإقليمية- "تنظيم الجماعات الإقليمية"- مرجع سبق ذكره.

الفرع الثاني: التنظيم الاداري للبلدية

أولاً: تعريف البلدية

لقد أولت الجزائر أهمية بالغة للبلدية بصفتها مؤسسة دستورية وبالخصوص إلى دورها الكبير في تحقيق التنمية المحلية¹. ان تعريف البلدية تعريفاً شاملاً وافياً يعتبر من الموضوعات المعقدة والشائكة لأن البلدية حقيقة متشعبة يصعب ضبطها ومع هذا فهي لا تخلو من مبدئين أساسيين هما:

- أن البلدية في المعنى الجغرافي جزء من التراب الوطني
- كما أنها الخلية الأساسية للشعب والدولة.

وتعرف البلدية على أنها وحدة أو هيئة ادارية لا مركزية اقليمية - محلية- في النظام الاداري الجزائري بل هي الجهاز أو الخلية التنظيمية القاعدية سياسيا واداريا واجتماعيا وثقافيا.²

ولقد بدأ التفكير في احداث تعديلات حول المنظومة التشريعية التي تسيّر البلديات في ظل القانون 90-08 والانتقال إلى ما يسمى بمرحلة تحديث وتجديد الادارة المحلية. ولقد أتى هذا القانون في مرحلة قامت بها الجزائر بوضع مجموعة من الاصلاحات المعمقة التي قررها رئيس الجمهورية والذي يهدف أساسا إلى عصرنه الحوكمة وترقية دور ومكانة المجلس الانتخابي في تسيير التنمية المحلية والأوضاع العامة وكان ذلك من خلال الخطاب الذي ألقاه يوم 15 أبريل 2011 والتي دعمها بالتعليمات التي قدمها من خلال اجتماع مجلس الوزراء بتاريخ 02 ماي 2011. ولقد تجسد كل ذلك من خلال اصدار القانون الخاص بالبلدية في يونيو 2011 والقانون المتعلق بالولاية في شهر فبراير 2012. ان القانون 11-10 له أهمية كبيرة فلقد تم وضعه في اطار اصلاح الجماعات الاقليمية حتى تتمكن كل من البلدية والولاية من تحقيق أهدافها ولعب دورها وتحقيق التنمية على المستوى المحلي. يضم القانون 11-10 ما يعادل 222 مادة، تم توزيعها على خمسة فصول وبالتالي كان الهدف من تعديل القانون المتعلق بالبلدية هو تكييف النظام القانوني والتنظيمي له.³

¹ - المادّة 15 من الدستور الجزائري المؤرخ في 28 نوفمبر 1996 - الجريدة الرسمية رقم: 76 - الصادرة بتاريخ: 8 ديسمبر 1996.

² - عوابدي عمار- "دروس في القانون الاداري"- ديوان المطبوعات الجامعية- الجزائر- السنة: 2002 - ص: 194

³ -د. ملاوي ابراهيم، أسعادية حورية- "إصلاح نظام الجماعات المحلية ومبرراته: دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب"- مجلة العلوم القانونية والسياسية- جامعة الشهيد حمة لخضر- الوادي- العدد: 12-جانفي: 2016- ص: 38.

تنص المادة الأولى من قانون البلدية على أنها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وتحديث بموجب القانون. وحسب نص المادة 2 ان البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية. تمارس البلدية صلاحياتها في المجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون. وتساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه. وحسب القانون نفسه يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانوناً في كل ميدان. يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة، التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة¹.

ثانياً: هيئات البلدية وهيكلها

وتتكون البلدية من هيئتين كما ورد في نص المادة "15" الخامس عشر من قانون البلدية وتتمثل في:

- هيئة مداولة : متمثلة في المجلس الشعبي البلدي،

- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي،

بالإضافة إلى إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي. تمارس هيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما. تنص المادة 62 على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس سلطاته باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها وباسم الدولة. أما المادة 82 فتتص على ما يلي يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية، بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها. ويجب عليه، على وجه الخصوص، القيام بما يأتي:

- التقاضي باسم البلدية ولحسابها،
- إدارة مداخيل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية،
- إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا،
- القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها،
- اتخاذ القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط،

¹ - الأمانة العامة للحكومة- "قانون الجماعات الإقليمية" قانون رقم قانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام رجب عام 1432 الموافق الموافق 22 يونيو سنة يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية - السنة 2012- ص 05.

- ممارسة آل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة،
- اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية،
- السهر على المحافظة على الأرشيف،
- اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية.

ادارة ولجان البلدية:

ان الصلاحيات والمسؤوليات المخولة للبلديات بموجب النصوص القانونية كثيرة ومختلفة. وللقيام بهذه الصلاحيات على أحسن وجه وبأكثر فعالية لا بد من وجود تنظيم اداري يتكفل بذلك. وعلى مستوى البلدية فان هذا التنظيم يتكون من عدة مصالح يختلف عددها من بلدية لأخرى وهذا حسب أهمية كل بلدية وهو ما جاءت به المادة 126 من القانون البلدي 90-08 الذي ينص على ما يلي " يتغير التنظيم الاداري للبلديات حسب حجم المجموعات والمهام المسندة لها".¹

تتمثل الأجهزة الادارية التنفيذية للبلدية في ما يلي:

- الأمانة العامة
- المصالح الادارية
- المصالح التقنية
- بعض المصالح الأخرى

أ. الأمانة العامة « *Le secrétariat général* »

يسيرها الأمين العام وهذا الأخير حسب بعض المختصين يعتبر الركيزة الأساسية في البلدية ويعتبر المساعد المباشر الرئيسي لرئيس البلدية. ونجد الإشارة إلى أن وظيفة الأمين العام موجودة على مستوى كل بلديات التراب الوطني والتعيين فيها يكون فيها حسب الشروط المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 91-26 المؤرخ في 02 فيفري 1991 والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات وكذا المرسوم التنفيذي رقم 91-27 المؤرخ في 02 فيفري 1991 الذي يحدد قائمة الوظائف

¹- ناصر لباد- " القانون الاداري الجزء الأول: التنظيم الاداري"- الطبعة الثالثة- الجزائر-السنة: 2005- ص: 290.

العليا لإدارة البلدية. وفيما يخص صلاحيات الأمين العام فننص المادة 119 من المرسوم التنفيذي رقم 91-26 المؤرخ في 20 فيفري 1991 على ما يلي: "يتولى الأمين العام للبلدية وتحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ما يأتي:

✓ جميع مسائل الادارة العامة

✓ القيام بإعداد اجتماعات المجلس الشعبي البلدي

✓ القيام بتنفيذ المداورات

✓ القيام بتبليغ محاضر مداورات المجلس الشعبي البلدي والقرارات للسلطة الوصية اما على سبيل الاخبار أو من أجل ممارسة سلطة الموافقة والرقابة

✓ تحقيق اقامة المصالح الادارية والتقنية وتنظيمها والتنسيق بينها ورقابتها.¹

وتظهر أهمية وظيفة الأمين العام خاصة عند تجديد المجالس الشعبية البلدية بحيث أثناء هذه المرحلة يصبح تقريبا هو المسؤول الأول على ادارة البلدية وهو أمر طبيعي كون أن منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي يكون شاغرا.

ب. المصالح الادارية: تتمثل هذه المصالح خاصة في مصلحة التنظيم والشؤون العامة ومصلحة المحاسبة ومصلحة الحالة المدنية. فالمصلحة الأولى تتكفل بكل ما يتعلق بالانتخابات وكل ما يخص التنظيم الخاص بأصحاب الحرف، التجار... الخ. أما مصلحة المحاسبة فإنها تتكفل بالميزانيات، المحاسبة، تسيير المستخدمين وأملاك البلدية، أما مصلحة الحالة المدنية فهي تعتبر من أهم مصالح البلدية حيث تهتم بتلقي والحفاظ وتسليم وثائق الحالة المدنية.

ت. المصالح التقنية للبلدية: تلعب المصالح التقنية للبلدية دورا هاما في مجال التنمية خاصة فيما يتعلق بتجسيد المشاريع الانمائية البلدية « PCD » وانجاز المدارس وغيرها.

ث. بعض المصالح التقنية الأخرى: وهذه المصالح هي المصالح التقنية للدولة والمصالح المكلفة بالأمن.

¹ - ZELOUF Rachid- « l'organisation de la commune »- revue la vie des collectivités locales- n° 02 -Alger- année : 1979- page: 112.

المطلب الثالث: أهمية الجماعات المحلية

ان للجماعات الاقليمية دور هام وأساسي في تفعيل المجتمع المحلي ، ولهذا الغرض فقد منحت لها جميع الصلاحيات التي تجعل من الجماعات المحلية وسيلة لخدمة المواطنين عن طريق أسلوب اللامركزية. وفي هذا الاطار لا تكفي فقط بالتكفل بالقيام بتأدية الخدمات العامة بهدف تلبية الرغبات الأساسية للأفراد وانما تساهم في تنمية المجتمع المحلي عن طريق ما تقدمه من خدمات ونشاطات انتاجية باعتبارها الوحدة الرئيسية للحكم والتسيير. تعتبر الجماعات الاقليمية الوسيط ما بين الدولة والمواطنين فهي تلي الخدمات الأساسية للأفراد وفي الوقت نفسه تسعى إلى تنفيذ السياسة العامة للإدارة المركزية ، الا أنها وضعية هذه الجماعات ونخص بالذكر البلديات التي تشهد تدهورا مستمرا في عدة نواحي وبالأخص من الجانب المالي بسبب نقص الموارد المتاحة لها والديون التي تعيق تطبيق البرامج الالتزامات المترتبة عليها. تلعب الجماعات الاقليمية دورا أساسيا في التنمية المحلية وهي في الوقت نفسه تعتبر أداة لتفعيل السلطة الشعبية عن طريق المشاركة المباشرة في اعداد برامج التنمية ومتابعتها. فعلى المستوى الاقتصادي تقوم البلديات والولايات بتشجيع كل الأنشطة التي تؤدي إلى تنمية الاقتصاد والمجتمع بحجف الاستخدام الأمثل للقوى العاملة وتحسين المستوى المعيشي. أما على المستوى الثقافي والتعليمي فتقوم الجماعات المحلية بالعديد من الأنشطة مثل تأسيس المؤسسات التعليمية وصيانتها ، العمل على توفير النقل المدرسي وغيرها. وعلى المستوى الاجتماعي فقط منح المشرع للمجلس الشعبي البلدي عن طريق القانون البلدي ضرورة اتباع كل الأنشطة التي من شأنها تقدم الخدمات الاجتماعية ونذكر من بينها قيام البلدية بتحديد احتياجات المواطنين من السكن والذي يعتبر شرطا هاما في حياة الأفراد ، محو الأمية ونشر الثقافة والتعليم ما بين المواطنين عن طريق انشاء الهياكل الثقافية ، كما تساهم الولاية أيضا في الميدان نفسه عن طريق محاربة السكن الهش والقضاء عليه ، تأسيس الهياكل الثقافية والرياضية بالنسبة للشباب. وتقوم الجماعات المحلية أيضا بعدة أنشطة في مجال النظافة مثل جمع ونقل النفايات بمختلف أنواعها ، تزويد المواطنين بالماء الصالح للشرب.

ومن خلال ما سبق ذكره تبرز الأهمية البالغة للجماعات الإقليمية وبالتالي لا بد من اعادة النظر في الخدمات التي تقدمها البلديات مجانا وبمبلغ رمزي والتي تؤدي إلى ائصال كاهل البلديات والرفع من نفقاتها بشكل مستمر ومتزايد سنويا.¹

¹ - أ.د. باركة محمد الزين ، أ. عبد الكريم مسعودي- "البدائل الاقتصادية لتعبئة موارد الجماعات المحلية"- المجلة الجزائرية للمالية العامة-العدد السادس- ديسمبر 2016- ص: 38 و39.

المبحث الثاني: طرق ادارة وتسيير الجماعات المحلية

ان الجماعات المحلية تقوم بمجموعة من المبادرات في الادارة والتسيير الحر وفقا لاستقلاليتها حسب مبادئ وأسس الديمقراطية التشاركية. ويتم ذلك عن طريق اشراك كل المتفاعلين الاقتصاديين ومتطلبات الادارة المحلية وفي هذا الاطار يتحلى المجلس الشعبي المنتخب بقواعد ونصص قانونية للتسيير بهدف ضبط نشاطاته وتنظيمها من خلال مجموع الدورات والدورات وكذا اللجان المكونة له.

المطلب الأول: دورات ومداومات المجلس الشعبي المنتخب

يهدف المجلس الشعبي المنتخب إلى فكرة التسيير الجماعي من أجل تحقيق ديمقراطية التسيير. وعلى مستوى الدولة الجزائرية يوجد نوعين من المجلس المحلية المنتخبة وبالتالي يوجد دورات ومداومات متعلقة المجلس الشعبي البلدي ودورات ومداومات متعلقة بالمجلس الشعبي الولائي.

الفرع الأول: المداومات والدورات الخاصة بالمجلس الشعبي البلدي

أ. دورات المجلس الشعبي البلدي: ان دورات المجلس الشعبي البلدي تكون اما دورات عادية أو دورات غير عادية.

➤ الدورات العادية: يقوم المجلس الشعبي البلدي بعقد جلساته من خلال دورات عادية كل شهرين حسب ما نصت عليه المادة السادسة عشر من القانون البلدي رقم 10/11 دون أن تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام لتصبح بذلك ستة دورات في السنة بينما كانت في القانون السابق أربع دورات ومدة كل دورة خمسة عشرة يوما. يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإرسال الاستدعاءات إلى دورات المجلس مرفوقة بوثائق مشروع جدول الأعمال¹ عن طريق رسالة تبعث إلى الأعضاء بمقر اقامتهم ويتم ذلك قبل عشرة أيام من بداية الدورة. ان اجتماعات المجلس الشعبي البلدي لا تكون صحيحة الا بمشاركة² حضور الأغلبية المطلقة من الأعضاء وفي حالة عدم اجتماع المجلس بسبب عدم اكتمال النصاب تعتبر المداولة صحيحة بالرغم من عدد الحضور فيها بعد الاستدعاء الموالي الذي يتم ارساله.

¹ يتم تحديد تاريخ وجدول أعمال الدورة بالمشاورة مع الهيئة التنفيذية وذلك حسب نص المادة 20 من قانون البلدية.
² أ. فريجات اسماعيل- "النظام القانوني للجماعات الاقليمية في الجزائر" - مجلة العلوم القانونية والسياسية- جامعة الشهيد حمة لخضر- الوادي-العدد 12- جانفي 2016- ص:206.

وتجدر الاشارة إلى أنه يمكن لأي عضو حصل له مانع ولم يستطع الحضور أن يوكل كتابيا عضوا آخر ليقوم بعملية التصويت في مكانه.

➤ الدورات الغير العادية: يمكن للمجلس الشعبي البلدي الانعقاد في دورات غير عادية أي استثنائية تحت طلب من رئيس المجلس أو ثلثي أعضائه من الوالي حسب المادة 17 من القانون البلدي رقم 10/11. الا أنه وفي حالة حدوث كارثة أو خطر يتم انعقاد الدورة تحت قوة القانون بهدف معالجة الأوضاع السائدة عن طريق اتخاذ القرارات المناسبة. وفي هذا الاطار يتم تسليم الاستدعاءات خلال يوم واحد وهذا حسب نص المادة 3/21.

ب. مداولات المجلس الشعبي البلدي: يتم عن طريق المداولات ممارسة المجلس الشعبي البلدي المهام الموكلة له بحيث أنه يتم دراسة الأوضاع ذات الشأن المحلي ومناقشتها والوصول في الأخير إلى أفضل الحلول وأنجعها. يقوم المجلس الشعبي البلدي بالاجتماع وجوبا في مقر البلدية ولكن في حالة وقوع أمر طارئ حال دون امكانية الاجتماع في هذا المكان المخصص لأجاز القانون امكانية اللجوء إلى مكان آخر من محل البلدية كما يمكن أن يتم ذلك في اقليم خارج البلدية بشرط ان يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي. في اطار المداولة يوافق المجلس الشعبي البلدي على مشروع جدول الأعمال كما يجوز له اجراء تعديلات أو أية اضافات فيه . تتم المداولات بشكل علني باستثناء التداول على القضايا المتعلقة بالحالات التأديبية للمجلس المنتخب أو القضايا الخاصة بمسألة النظام العام. يقوم رئيس الجلسة برأس المداولات وتسييرها. تحرر المداولات والأشغال الخاصة بالمجلس وجوبا باللغة العربية ويتم توقيعها من طرف جميع الأعضاء الحاضرين خلال الجلسة عند التصويت. وفي الأخير يتم تعليق هذه المداولات في الأماكن المخصصة للملصقات كما يتم اعلام المواطنين ونشرها باستخدام وسائل الاعلام خلال الثمانية أيام التي تلي دخولها اطار التطبيق.¹

¹ - أ.فريجات اسماعيل- "النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر" - مرجع سبق ذكره- ص:207.

الفرع الثاني: مداولات ودورات المجلس الشعبي الولائي

أ. دورات المجلس الشعبي الولائي: ينعقد المجلس الشعبي الولائي مثله مثل المجلس الشعبي البلدي في دورات عادية وبعضها

الآخر في دورات غير عادية أي استثنائية وهذا ما سنتطرق اليه فيما يلي:

➤ الدورات العادية: يقوم المجلس الشعبي الولائي بعقد أربعة دورات عادية خلال السنة مدتها 15 يوما ويتم ذلك

خلال الأشهر التالية: مارس، جوان، سبتمبر وشهر ديسمبر. يرسل رئيس المجلس الشعبي الولائي الاستدعاءات

كتابيا ويكون ذلك قبل عشرة أيام من تاريخ الاجتماع. تجرى هذه الاجتماعات بحضور الأغلبية كما يجوز لكل

عضو حصل له أية مانع لحضور الجلسة أن يوكل عضوا آخر لينوب عنه أثناء التصويت.

➤ الدورات الاستثنائية: يقوم المجلس الشعبي الولائي بالانعقاد في دورات غير عادية إذا اقتضت الأحوال ذلك. ويتم

عن طريق طلب من الوالي أو رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أن يقوم تلت أعضاء المجلس بطلب عقد الدورة.

وينعقد هذا القانون وجوبا بقوة القانون في حالة حدوث كارثة طبيعية بهدف اصدار قوانين لمعالجة الوضع السائد.

ب. مداولات المجلس الشعبي الولائي: يقوم المجلس الشعبي الولائي بعقد مداولاته في المقر المخصص له الا في حالة وجود ظروف

قاهرة تمنع انعقاده في ذلك المجلس فينعقد بموافقة الوالي في أي مكان آخر ذلك اقليم الولاية وذلك لتفادي تعطل المصالح

العامة لأية سبب من الأسباب وهذا ما نصت عليه المادتين 22 و 23 من قانون الولاية¹. ويشترط القانون على أن تتم

عملية تحرير المداولات باللغة العربية كما أنه أجاز أن يتم تحريرها باللغة الوطنية. هذا ما يعني على أنه يمكن أن تحرر باللغة

الأمازيغية بوصفها لغة وطنية رسمية. وتطبيقا لمبدئ الشفافية وكدا مبدئ الرقابة الشعبية فتتعقد جلسات المجلس الشعبي

الولائي بشكل علني باستثناء الدورات المتعلقة بالحالات التأديبية للمنتخبين أو ما يتعلق حالة كارثية أو طبيعية فتكون عبارة

عن دورات مغلقة. يتم التصويت على المداولات بالأغلبية أي أغلبية الحضور عند التصويت أما في حالة التساوي يتدخل

صوت الرئيس ثم يتم التوقيع عليها من طرف الأعضاء الحاضرين.²

¹ - عمار بوضياف- "شرح قانون الولاية"- جسر للنشر والتوزيع-الطبعة الأولى-السنة:2012-ص: 223.

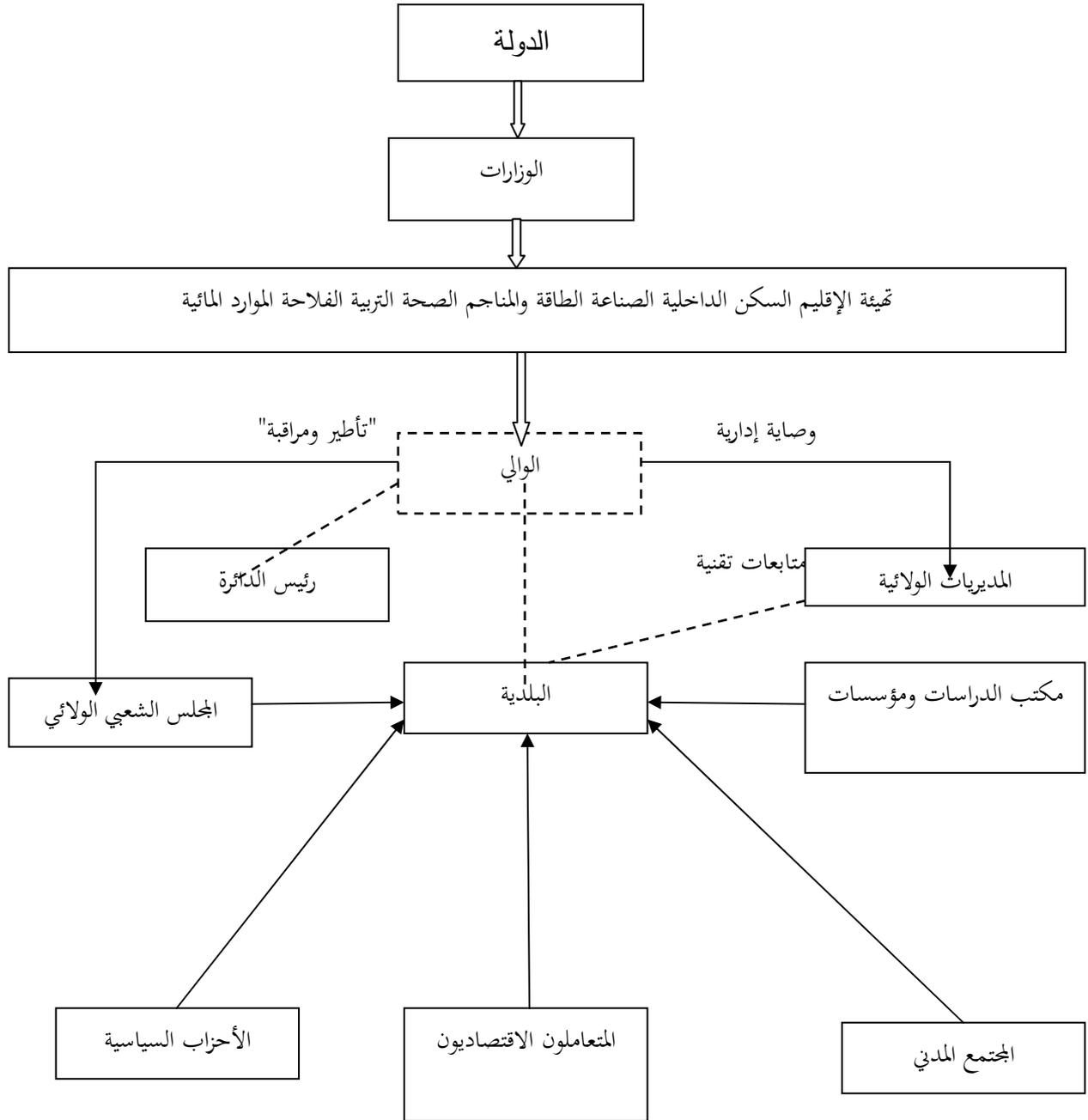
² - أحمد محبو – "محاضرات في المؤسسات الإدارية" - ترجمة عرب صاصيلا - ديوان المطبوعات الجامعية – الجزائر - الطبعة الخامسة - ص266

المطلب الثاني: مهام الجماعات المحلية ومكانتها ضمن الإدارة العامة للدولة

الفرع الأول: مكانة الجماعات المحلية ضمن الادارة العامة للدولة

إن كل من البلدية والولاية جماعة إقليمية وهذا تبعا للمادة 36 من دستور 1976 والذي نص على ما يلي "إن الولاية هي هيئة إقليمية بجانب البلدية"، وفي إطار قانون كل من البلدية والولاية لسنة 1990 عرفا على أنهما "أداة للتنظيم المحلي وأيضا مشاركة المواطنين في إدارة شؤونه عبر المجالس المحلية المنتخبة". إن البلدية تقوم على ركيزة أساسية مفادها أنها الخلية الرئيسية للدولة، وهذا ما أدركته الحكومة الجزائرية مبكرا حيث أعطت أهمية كبيرة للدور الذي يمكن أن تؤديه هذه الهيئة منذ صدور قانون البلدي الأول لسنة 1967. أما قانون البلدية 90-08 فقد عرفها على أنها "جماعة إقليمية أساسية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"، كما نصت المادة الأولى من قانون البلدية 11-10 على أنها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة"، كما نصت المادة 02 على أن "البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية، ومكان ممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية". إما بالنسبة للولاية فهي عبارة عن جماعة لا مركزية، تعبر عن رغبات وحاجات سكانها لها مجلس شعبي وهيئة تنفيذية، وبالرجوع للأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية فقد عرفها بالمادة الأولى منه بأنها "جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، أما في قانون الولاية لسنة 2012 وفي المادة الأولى منه أيضا قال أنها "الجماعة الإقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة"، وأضاف بأنها أيضا الدائرة الإدارية الغير المركزية للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات المحلية والدولة¹.

¹ - André De Laubadère-"Traité de droit administratif"-librairie générale de droit et de jurisprudence -8ème édition - Paris – année : 1980 – Page ; 100 .



المصدر: أ. زهير صيفي- "دور الجماعات المحلية في حماية البيئة الحضرية من التلوث في الجزائر"-مجلة العلوم الإنسانية - العدد السادس ديسمبر-2016- ص: 415.

- البلدية هي مؤسسة لا مركزية منتخبة
- الدولة، الوزارات، المجلس الشعبي الولائي، الأحزاب السياسية هي عبارة عن تمثيلات ديمقراطية "منتخبين"
- المتعاملون الاقتصاديون هم الفاعلون الاقتصاديون العموميون والخواص.

الفرع الثاني: مهام الجماعات المحلية

نص قانون البلدية على أهم المهام الموكلة لها وهي كما يلي:

أ. التهيئة والتنمية: يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه 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 وهذا حسب نص المادة 107 من القانون البلدي.

ب. التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز: وفي هذا الإطار تتولى البلدية ما يلي:

- التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها،
- السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء، ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن،
- السهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية.
- تقوم بالتزويد بوسائل التعمير وتبادر وتشجع كل اجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية.
- ت. نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة:

تتخذ البلدية طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما، كافة الإجراءات قصد:

- إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقاً للخريطة المدرسية الوطنية وضمن صيانتها،
- إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك.
- غير أنه يمكن البلديات في حدود إمكانياتها القيام بما يأتي:
- اتخاذ، عند الاقتضاء، وفي إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما، كل التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة الصغرى

والرياض وحدائق الأطفال والتعليم التحضيري والتعليم الثقافي والفني،¹

¹ - الأمانة العامة للحكومة- "قانون الجماعات الإقليمية"- مرجع سبق ذكره - ص: 19 و20.

● المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسلية التي يمكنها الاستفادة من المساهمة المالية للدولة،

● تشجيع ترقية الحركة الجموعية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسلية وثقافة النظافة والصحة ومساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة لا سيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة.

ث. النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية:

حسب المادة 123 تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية ولاسيما في مجالات:

- توزيع المياه الصالحة للشرب،
- صرف المياه المستعملة ومعالجتها،
- جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها،
- مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة،
- الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور،
- صيانة طرق البلدية،
- إشارات المرور التابعة لشبكة طرقها.

وتنص المادة 73 على أن تمارس الولاية باعتبارها جماعة إقليمية لا مركزية صلاحياتها المتمثلة في:

- ✓ الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة،
- ✓ -السياحة،
- ✓ -الإعلام والاتصال،
- ✓ -التربية والتعليم العالي والتكوين،
- ✓ -الشباب والرياضة والتشغيل،
- ✓ -السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية،
- ✓ -الفلاحة والري والغابات،
- ✓ -التجارة والأسعار والنقل،

- ✓ - الهياكل القاعدية والاقتصادية،
- ✓ - التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها،
- ✓ - التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي،
- ✓ - حماية البيئة،
- ✓ - التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،
- ✓ - ترقية المؤهلات النوعية المحلية.

يساهم المجلس الشعبي الولائي في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ويراقب تطبيقه طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها.¹

المطلب الثالث: الاعتبارات الاقتصادية في تقسيم الدولة لجماعات اقليمية

الفرع الأول: ماهية التقسيم الاقليمي للدولة

من المهم عندما تقوم الدولة (الدولة البسيطة) بخيرة غير مضطرة إلى تقسيم الإقليم الوطني إلى اقاليم محلية قصد الاستفادة مما يوفره هذا التقسيم من ميزات عديدة : سياسية، وادارية، واقتصادية واجتماعية وثقافية... الخ. من المهم وضع المعيار الاقتصادي في اولى اولويات المعايير التي يعتمد عليها في التقسيم وذلك كون ان الاقتصاد المحلي لتلك الاقاليم الجديدة لا يمكن ان يصبح لبنة في مكانها الصحيح في اساسات الدولة العصرية المزدهرة ان لم يكن اقتص إذا ناجحا وفق المقاييس الاقتصادية والذي يمكنه في الاخير ان يوصل تلك الوحدة الاقليمية لدرجة الاستغناء عن الاعانات المالية من الإدارة المركزية وهو الغرض المطلوب من وجودها. وفي حالة عدم مراعاة المعايير الاقتصادية لن يصبح هذا التقسيم ميزة، بل يصبح عائقا للدولة بسبب زيادة التكلفة المالية وبالتالي اضافة اعباء على الاقتصاد الوطني بسبب فشل تلك الوحدة الاقليمية وعجزها عن توفير اسباب للتنمية المحلية التي من المفروض من أجلها وجدت تلك الجماعة الاقليمية. فالتقسيم على اساس جغرافي كالمتوارث من الاستعمار وكما هو الحال في الجزائر واتباع ما يسمى بالكفاية الادارية للمواطن على اساس رفع الانشغالات وتحسين الظروف المعيشية بتوفير مناصب شغل او بناء عيادة صحية او مدرسة او لتسهيل استخراج الوثائق لا يكفي وان كان يساعد من نواحي اخرى تلك الجماعات الاقليمية كون ان الاقتصاد هو مجموعة من العوامل المترابطة مع بعضها البعض، وتلك النظرة ما هي الا نظرة جد قاصرة وهزيلة لرؤية من المفروض انها نظرة استراتيجية لدولة تتبع اساليب علمية ومخططات مدروسة على الاقل في ظل وجود مخططات سابقة يمكن استخلاص العبر منها حين تقسيم اقليمها الوطني لأقاليم محلية.²

¹ - الأمانة العامة للحكومة- "قانون الجماعات الإقليمية"- مرجع سبق ذكره - ص: 19 و20.
² - رمضان بطيخ- " مفهوم الادارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة"- ملتقى حول الحكم المحلي والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة بالشارقة- مارس 2008 - منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية-السنة: 2009 - ص: 242.

فاتباع الجزائر أسباب تنموية في ظاهرها عند تقسيمها الاداري للأقاليم وحين وضع الحدود لكل واحدة منها ما هو الا حبرا على ورق فالواقع يثبت ان الادارة المركزية قسمت المقسم وجزأت المجزئ، ظنا منها ان كثرة الادارات المحلية يعني اهتمام أكبر وتنمية أسرع، وثبت خطاها في التقدير الذي وقعت فيه فجل البلديات عاجزة عن تلبية حاجياته المحلية وبعضها عاجز حتى عن دفع فاتورة الكهرباء الخاصة بالإنارة العمومية واعتمادها بشكل شبه كلي على الاعانات التي تأتي من السلطة المركزية دون المساهمة فيها بأي شكل من الاشكال. و ان كنا نقصد بالمعيار الاقتصادي هو توفر الشروط الفنية الاقتصادية حين التقسيم وايضا هو مراعاة حجم الموارد الوطنية وايضا المحلية التي يمكن ان تكون اثراء للخرينة المحلية كالجباية او المصادر الربعية او السياحية... الخ. ومراعاة الجمع بين الريف والحضر والمناطق الجبلية ومناطق الهضاب العليا والصحراوية وما يمكن ان يكلف ذلك خزينة الادارة المحلية وما يضيفه عليها من اعباء ومراعاة الكثافة السكانية واسباب الهجرة من الريف إلى الحضر والذي يؤدي بالضرورة إلى الاختلال في الاقتصاد المحلي والوطني، وكل ذلك يجب ان يكون متوافق مع السياسة الاقتصادية العامة للدولة ومراعاة النظرة المستقبلية التي تجسدها المخططات التنموية متوسطة وبعيدة المدى كون ان التوازن الجهوي يكون له بالغ الاثر حين وضع خطة تقسيم الاقاليم خاصة من الناحية الاقتصادية. والفكرة الرئيسية السائدة في المخططات التنموية هي ان تحقيق شروط تنمية متوازنة في الجزائر مرتبط بنجاح سياسة التهيئة الاقليمية وهي تعبير عن سياسة التوازن الجهوي وهذا الاخير في حد ذاته اعتراف بعدم فاعلية التقسيم الاداري الموجود كون ان البحث عن التوازن الجهوي احد اسببه عدم مراعاة المعيار الاقتصادي الذي هو وليد النظرة الاستعمارية ومن بعدها النظرة الاشتراكية وفي الفترة الاخيرة صدر في الجزائر عدة قوانين لاستدراك هذه الاختلالات التي نتجت بسبب التقسيم الاداري للأقاليم الموجود ومن بين تلك القوانين، القانون التوجيهي للمدينة والذي جاء معتمدا على احدث الاساليب العلمية للوصول إلى وحدات محلية متوازنة اقتصاديا بالاعتماد على الاقتصاد الحضري المبني على اعادة النظر في التهيئة العمرانية والتي من خلالها تكون الجماعات الاقليمية وحدة اقتصادية ناجحة ومعتمدة على قدراتها الذاتية من اجل الوصول إلى أعلى درجات الازدهار والتطور والاكتفاء ولتحقيق فائض يضمن لها التنمية المحلية والمستدامة.¹

¹ - محمد بلقاسم حسن بهلول- "الاستثمار واشكالية التوازن الجهوي (مثال الجزائر)" - المؤسسة الوطنية للكتاب- الجزائر- السنة: 1990 - ص: 416

الفرع الثاني: التقسيم الاقليمي وأثره على الجماعات المحلية

كان للتقسيم الاقليمي الذي مرت به الجماعات الاقليمية آثار وانعكاسات متعددة

- التقسيم المحلي ما قبل سنة 1984: لقد وضعت السلطات الفرنسية في تقسيمها المحلي في الجزائر حوالي 1535 بلدية، بهدف خدمة المصالح الفرنسية. وفي 16 ماي 1963 تم اصدار مرسوم يهدف إلى إعادة تعديل الحدود المحلية حيث أنه انخفض عدد البلديات إلى 676 بلدية. لقد كان لهذا التقسيم الاقليمي نتائج ايجابية مكنت السلطات المركزية من تحقيقها على المستوى الاداري، وبالتالي تجميع عدد البلديات في حدود 676 بلدية أدى بشكل مباشر إلى تخفيض أعباء التسيير. ومن خلال ذلك استطاعت الدولة الجزائرية رد الاعتبار إلى الأجهزة القاعدية المكونة لها وتحسين سيرها وعملها وبالتالي إعادة استرجاع الصلاحيات التي فقدتها في المراحل السابقة من الاستقلال.
- التقسيم الاداري لسنة 1984: لقد أتى التقسيم الحديث اثر المرسوم رقم 84-09 الذي تم تأريخه في 04 فبراير 1984. حيث أنه تم اضافة إلى التقسيم السابق عدد من الولايات وبالتالي ارتفع عددها من 31 إلى 48 ولاية. أيضا تم اضافة عدد هام من البلديات وبالتالي انتقل الرقم من 704 إلى 1541 أي اضافة تقدر ب 837 بلدية جديدة. ويهدف التقسيم الجديد إلى تقريب الادارة من المواطن وبالتالي تن احاث بلديات جديدة وتقسيم أخرى قديمة¹. وهذا ما يبينه الجدول الموالي:

¹-أ.بن شعيب نصر الدين.أ.طبيبي بومدين-"الجماعات الاقليمية ومفارقات التنمية المحلية"-مجلة التنمية والادارة للبحوث والدراسات-"العدد الأول-ص: 26.

المرحلة	عدد الولايات	عدد البلديات	عدد السكان
1971-1964	15	676	11-13.5م/ن
1974-1971	15	691	13.5-15م/ن
1984-1974	31	704	15-21م/ن
1984 إلى الآن	48	1541	أكثر من 22 م/ن

المصدر: أ.بن شعيب نصر الدين . أ.طبيي بومدين- "الجماعات الاقليمية ومفارات التنمية المحلية"- ص: 27.

المبحث الثالث: الادارة المحلية ودورها في التنمية الاقليمية

المطلب الأول: مفهوم الادارة المحلية

الادارة في مختلف صورها وأشكالها طراز من النشاط الجمعي المنظم لتنفيذ سياسات معينة وهي وفقا لهذا التعريف لا تعتبر من مستحدثات العصر الحديث لأنها مظهر أساسي للمجتمع البشري تمتد جذوره عبر التاريخ إلى الجماعات الرعوية والمجتمعات الزراعية التي عرفت بعض أساليب التنظيم البسيطة ونفذتها بمقتضى العرف السائد بينها لصالح أفرادها ثم نمت هذه الأساليب وتقدمت بنمو هذه الجماعات وتطورها. تعبر الادارة المحلية عن التسيير الذاتي وهو وسيلة فعالة لإشراك المنتخبين من الشعب في ممارسة السلطة وهي علامة من علامات الديمقراطية في الحكم فكلما استعانت السلطة المركزية بالإدارة المحلية ومجالسها المنتخبة كلما كان ذلك مؤشرا على الديمقراطية. ومنه فالإدارة المحلية لا تخلو من الأهمية كونها أكثر النظم الادارية فعالية وديناميكية لأنها أقرب إلى المجتمع المحلي ولا يكتمل عمل نظام الادارة المحلية الا إذا توفرت على أساليب تسيير وقواعد تحكم عملها. ويعد أسلوب اللامركزية الادارية أحسن الأساليب في تسيير نظام الادارة المحلية. ويمكن تعريف الادارة المحلية على أنها أسلوب من أساليب التنظيم الاداري في الدولة يتضمن توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة وهيئات محلية منتخبة ومستقلة تمارس ما يعهد به اليها من اختصاصات تحت اشراف الحكومة المركزية.¹

¹ د. علي أنور العسكري- "الفساد في الادارة المحلية"- مكتبة بستان المعرفة للطباعة والنشر- مصر- السنة 2008- ص: 09.

وتعرف أيضا على أنها أسلوب اداري يتم بمقتضاه تقسيم اقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على ادارة كل وحدة منها هيئة تمثل الادارة العامة لأهلها وتعمل على الاستغلال الأمثل لمواردها الذاتية وترتبط في ذلك بالحكومة المركزية من خلال السياسة العامة للدولة والعلاقات المحددة في الدستور والقانون. يستهدف نظام الادارة المحلية تحقيق عدة أهداف من أهمها المشاركة في ادارة الاقليم المحلي وتقديم خدمات أفضل للمواطنين المحليين والنهوض بمستواهم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي. ان الادارة المحلية هي التي تبني نسيج الديمقراطية وفي الوقت نفسه تغدي جدور المجتمع. وتعرف أيضا على أنها أسلوب اداري يتم بمقتضاه تقسيم اقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على ادارة كل وحدة منها هيئة تمثل الادارة العامة لأهلها وتعمل على الاستغلال الأمثل لمواردها الذاتية وترتبط في ذلك بالحكومة المركزية من خلال السياسة العامة للدولة والعلاقات المحددة في الدستور والقانون. يستهدف نظام الادارة المحلية تحقيق عدة أهداف من أهمها المشاركة في ادارة الاقليم المحلي وتقديم خدمات أفضل للمواطنين المحليين والنهوض بمستواهم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي. ان الادارة المحلية هي التي تبني نسيج الديمقراطية وفي الوقت نفسه تغدي جدور المجتمع.¹ من خلال التعريفات السابقة الذكر نستخلص أن الجماعات الاقليمية لا تستطيع أن تكون الا بوجود مصالح محلية يشرف عليها مجالس محلية مستقلة ومنتخبة. وبالتالي يستعمل لفظ الادارة المحلية للدلالة على كل الأطراف التي تقوم بتقديم خدمة معينة داخل حيز مكاني ما من اقليم الدولة. أي يعتمد على تعيين مكان جغرافي دون الأخذ بعين الاعتبار للطبيعة القانونية لها. هذا لا يعني أن نظام الادارة المحلية يقوم على اعتبارات جغرافية فحسب وانما توجد مقومات ضرورية لوجود هذا النظام. ويهدف نظام الادارة المحلية إلى مجموعة من الأهداف نلخصها فيما يلي:

- تطبيق مبادئ الديمقراطية وتدعيم تحقيق أسس المشاركة الشعبية في الحكم
- التنمية الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية على المستوى الاقليمي
- توزيع المهام والمسؤوليات بين الدولة الجماعات المحلية
- الوصول إلى تحقيق مبدأ العدالة في توزيع العبئ المالي بين الأقاليم.²

¹د عبد المطلب عبد الحميد- "التمويل المحلي والتنمية المحلية"- الدار الجامعية بالإسكندرية- مصر- السنة 2008- ص: 38.

²-اسماعيل فريجات- "النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر"-مرجع سبق ذكره-ص196.

الفرع الأول: خطوات الإدارة المحلية

من المهام الأساسية لإدارة الجماعات المحلية تحضير البرامج التنموية المحلية والقطاعية والتي تتطلب الإلمام الشامل بالإمكانيات البشرية والاقتصادية المحلية واحتياجات المجتمعات المحلية نفسها، هذا ما يستلزم تخطيطاً محكماً وتنظيماً دقيقاً ورقابة صارمة وقيادة رشيدة تستطيع توجيه مختلف الموارد توجيهها سليماً لتحقيق التنمية المحلية، لذلك نحاول التطرق إلى كل هذه الشروط التي تعتبر ضرورية للتحكم في تسيير وسائل التنمية.

أولاً: التخطيط

يعتبر التخطيط أول الأبعاد أو العمليات الإدارية وهو الخطوة الأساسية التي تستخدم لاختيار الأهداف وتحديد كيفية تحقيقها وهو ضرورة ملحة لا يمكن الاستغناء عنها في ترشيد مختلف مسارات التنمية. إذن فالتخطيط هو عملية إعداد القرارات للقيام بعمل ما في المستقبل لتحقيق أهداف معينة بوسائل ذات فعالية عالية، فهو استعداد للمستقبل، هذا الاستعداد يتضمن اتخاذ القرارات بشأن الوسائل والإمكانات المتاحة المادية والبشرية ومحاوله استغلالها بأكبر حد ممكن، وتوجيهها نحو تحقيق الأهداف بنسبة عالية. إن عملية الاستعداد هذه لا تتم بأسلوب التنبؤ فحسب، إنما تتطلب تحليل البيانات للماضي أو التاريخ القريب واتخاذ القرارات في الحاضر مع التنبؤ بما قد يحدث في المستقبل. يعتمد التخطيط على استقصاء لما حدث في الماضي مع تحليل الوضع الراهن والتنبؤ بما قد يكون عليه المستقبل. فهو عملية ضرورية تهتم بما الدول المتقدمة والنامية والمتخلفة والمنظمات الصغيرة والمعقدة لغرض تحقيق تغيير سريع ووفرة نوعية للتصدي للأزمات الطارئة والفترات الحرجة. فهو عملية تحليلية حساسية للماضي والواقع والمستقبل تتطلب التنسيق بين الأطراف المعنية بصورة مباشرة أو غير مباشرة بعملية التنمية، من هيئات عمومية ممثلة لسلطة الدولة ومجتمعات محلية بمختلف منظماتها وجمعياتها المدنية إضافة إلى القطاع الخاص الذي أصبح عاملاً فعالاً في تحريك عملية التنمية. هذا ما يتطلب استراتيجية محكمة لتحديد دور كل طرف من موقعه مع تحمل مسؤولياته في المراحل العملية. يتطلب تحقيق هذه الاستراتيجية والتي تبقى هدفاً في حد ذاتها احترام وفهم المبادئ العامة للتخطيط وهي كما يلي¹:

¹ - د. فيصل فخري مراد- "الإدارة، الأسس والنظريات والوظائف" - دار مجدلاوي - القاهرة - السنة 1983 - ص: 155 .

ج. المبادئ العامة للتخطيط

- الالتزام: إن وضع أي مخطط تنموي يقتضي إتباع خطوات أو عوامل محددة خلال فترة زمنية معينة إذ يمكن من خلالها إيضاح الصور المستقبلية لكيفية استغلال الطاقات المادية والبشرية بالإضافة إلى التحكم في قيمة المشاريع السنوية، لأن أي تأخر يزيد من تكلفتها ناهيك عن التداعيات التي يخلفها على الاستقرار الاجتماعي على مستوى المجتمعات المحلية.
- مرونة التخطيط: قد يصادف ظهور بعض المستجدات أو الأحداث الطارئة أثناء إنجاز المخططات وذلك نتيجة لعدم علمنا بكل أحداث المستقبل، فقد يحدث ما يخالف لما كان متوقعا. لهذا لا بد أثناء صياغة أو إنجاز أي مخطط أن نأخذ في الحسبان الخطأ أو الانحراف عن المسار المرسوم لأهدافنا مما يستلزم أن يكون المخطط مرنا قابلا للتعديل في أي وقت ممكن.

ح. الخطوات الأساسية للتخطيط

- تحديد الأهداف: يعتبر التنظيم كل يتكون من أجزاء ولا بد أن تتوافق أهداف الأجزاء مع الهدف الكلي للتنظيم. لذا لا بد من تحديد الأهداف تحديدا دقيقا وواضحا لتجنب تشتت الموارد والجهود والوقت بل توجيهها لتحقيق الأهداف العامة.
- تحديد الوضع الراهن: يتم تحديد وتقييم الوضع الراهن بدراسة معمقة للموارد المختلفة المتاحة، كما تشمل دراسة وتحديد مدى بلوغ الأهداف أو الابتعاد عنها، وذلك من خلال تقييم الواقع التنموي ومستوى الحركة الاقتصادية للتنمية وأثر مختلف البرامج التنموية على المجتمعات المحلية ومستواها الاقتصادي.
- اختيار التصرف المناسب (القرار): في حالة اكتشاف أن المخططات المبرجة لم تستطع إدراك الأهداف المرسومة فإنه لا بد من تحديد وأخذ قرارات بديلة بعد تقييم سابقا وتعويضها بأفضل منها. هذا ما يستلزم متابعة تطبيق المخططات والبرامج التنموية بصورة مستمرة لرصد نتائج التنمية والاستعداد الدائم للقيام بالإجراءات اللازمة وإصدار قرارات في حالة الانحراف عن التوقعات وهذا ما يظهر لنا جليا من خلال تغيير مخططات تنموية للقطاع الفلاحي ببلدنا¹.

¹ - د/ عبد الله محمد عبد الرحمان - "علم اجتماع التنظيم" - دار المعرفة الجامعية - الإسكندرية - السنة: 1988 - ص: 361 .

ثانيا: التنظيم

يعتبر التنظيم من النظرة الشمولية أنه هيكل وعملية فهو هيكل يتكون من عدة جوانب: جانب يشمل اللوائح والقوانين ونسق للسلطة وتوزيع الأدوار والاختصاصات لبلوغ أهداف محددة سلفا، وجانب ديناميكي يضمن على الهيكل أو الخريطة التنظيمية الحركية والنشاط، فالهيكل التنظيمي مهما صمم بدقة وعناية وأحكمت العلاقات بين أجزائه فإنه لا يمثل ضمانا لبلوغ الأهداف إلا إذا تحددت درجة النجاح بكفاءة أجزائه.

يعتبر التنظيم من أهم وظائف الإدارة فهو عملية جعل هيكل المنظومة الإدارية ملائما مع أهدافها ومواردها وبيئتها، وهو أيضا يتمثل في تحديد نوع أو نمط التنظيم المطلوب لتنفيذ المخططات الموضوعية وهذا النمط يبين إلى درجة كبيرة إمكانية تنفيذ تلك المخططات أو عدم تنفيذها، إن عملية التنظيم تجعل من الهيكل التنظيمي أداة ديناميكية تتفاعل فيها مختلف العوامل لتحقيق الأهداف وهذا ما يدفع أو يبين للإدارة والتنظيم فتجميع المهام والتنسيق بينها وتحديد الصلاحيات والعمل على تخفيض التناقضات والصراعات تعد أنماطا سلوكية تتوقف عليها فاعلية التنظيم.

ثالثا: القيادة

تعتبر القيادة من ضروريات إنجاح أي مخطط أريد به تحقيق أهداف معينة فهي "عملية تفاعل شخصي يحاول القائد التأثير على الآخرين لإتباع نمجه"، فهي فن التوجيه والتنسيق وتشجيع الأفراد والجماعات وتحفيزهم لبلوغ الأهداف المطلوبة برضى وقناعة وفي الاتجاه المراد إتباعه. إن القيادة بهذا المعنى تتوقف بالدرجة الأولى على دور القائد وقدرته على التأثير على الأفراد والهيئات على حد سواء وتوجيهها فهي تتطلب امتيازات وخصائص محددة لتولي القيادة والمسؤولية. إن الاعتبار والعناية التي حيطت القيادة راجع إلى الدور الذي تؤديه في العديد من العمليات، التنظيمية الداخلية والتي تؤثر بالفعل على كفاءة الأداء للتنظيمات ومدى فاعليتها فالقدرة على إقناع التابعين وتجاوبهم مع ما يطلب منهم تعد من حوافز إنجاح المخططات فالإداري الفعال هو الذي يدير العمليات الداخلية للتنظيم بإحكام وفعالية ليتمكن من الاستمرار، والقائد هو الذي له رؤية بعيدة يستطيع المحافظة على الاتجاه الذي سيسير فيه التنظيم وتكليفه مع مختلف التطورات، ولعل قدرة القائد لها مصادرها كمركز السلطة ودرجة المعرفة بالإضافة إلى بعض الصفات الشخصية كالذكاء والقدرة على اتخاذ القرارات الحاسمة في اللحظات الصعبة التي لن تحتل التأخير¹.

¹ - د. محمد بكري عبد العليم - "مبادئ إدارة الأعمال" - السنة: 2005 - مركز التعليم المفتوح - جامعة بنها - ص: 36 37.

عن القيادة الديمقراطية تساعد على تحقيق أهداف المخططات إذ أن اشتراك الأفراد في اتخاذ القرارات الحاسمة وتوجيه الموارد المنظمة والتي هم جزء منها يسهل من مهمة القائد ويجعل أهداف التنظيم والتخطيط سهلة التحقق.

رابعا: الرقابة

ترتبط مهمة الرقابة ارتباطا وثيقا بمدى نجاح التخطيط وهما عمليتان متلازمتان. إن الإدارة الجيدة تستلزم نظاما فعالا للرقابة يضمن سلامة وتنفيذ ما خطط له ذلك تبعا للسلوكات البشرية خاصة في الدول النامية، فهي وسيلة وأداة للتحقق من أداء العمل وتنفيذ البرامج وفق الأهداف المنوطة ووفق الإجراءات والتعليمات والأوامر التي تصدر من مستويات مختلفة من الإدارة، فهي عملية تنطوي على مقارنة ما هو مبرمج وما هو منجز إذ يجب التأكد بأن العملية تحتاج إلى اتخاذ إجراءات تصحيحية لإعادة مستوى الأداء إلى المستوى المخطط. إذن فالرقابة الفعالة تتطلب مرونة المخططات حتى يتسنى اتخاذ الإجراءات التصحيحية الملائمة في الوقت المناسب، فهي إذا تحتاج إلى نظرة شمولية تعكس طبيعة وحاجة النشاط للكشف الفوري عن الخلل قبل وقوعه، فهي تدفع إلى تحقيق المسؤولية الكاملة على الأداء وترجمتها إلى واقع عملي والتأكد من الكفاءة في الأداء ومدى الالتزام بالقواعد المحددة مسبقا للحصول على الأداء السليم للرقابة لابد من تحديد ثلاثة مراحل وهي:

1. تحديد معايير وأنماط القياس: مما لاشك فيه أن القياس يشمل الأداء الفعلي ولذلك لابد من تحديد معايير محددة للقياس أو التعبير عن الأداء لابد أن تكون هذه المعايير مقبولة من كل الأطراف المعنية لتحقيق التعاون والمشاركة في الالتزام، المعايير الجيدة ينبغي أن تكون مفهومة حتى يسهل الالتزام وقبولها كما تتطلب المرونة حتى تحظى بالتعديلات حسب التغييرات والمستجدات أن تكون واقعية تساهم في دفع الأمل لتحقيق الغايات المسطرة.
2. تحديد مراكز المسؤولية: بما أن المعايير تستهدف قياس الفروق بين النتائج الفعلية والأهداف المسطرة فهذا يستلزم تحديد مراكز المسؤولية وتنظيمها فنشاطات أي نظام إداري تصاغ في شكل قوانين تنظيمية يحدد فيها دور كل مستوى وبالتالي فهو مسؤول عن تنفيذ جزء من السياسة العامة، فالمسؤولية لابد أن تكون محددة بدقة للتنفيذ السليم والرقابة المسؤولة، بالتالي لابد من مراكز المسؤولية أن تكون منضبطة ومحددة الوظيفة وكيفية أداء الإجراءات أو الخطوات التي تؤدي الوظائف والمسؤوليات مع توفر البيانات حول الاستخدام الأمثل. إن تدرج المسؤوليات داخل الإدارة ينطوي على¹

¹ - د. محمد بكري عبد العليم - "مبادئ إدارة الأعمال" - مرجع سبق ذكره - ص: 36-37.

تفويض محدد المسؤولية مما يعني ضرورة تحمل المسؤولية كاملة عن الأعمال المكلفة بأدائها، يقتضي هذا التفويض إتباع نظام فعال من الاتصال بين مراكز المسؤولية ومتابعة الأداء من خلال تقديم بيانات وتقييم النتائج في الوقت المناسب، بالإضافة إلى سهولة الاطلاع على مجريات الأمور في وقتها بين كل أطراف المسؤولية مما يسمح لكل طرف أن يفهم الموقف الذي هو فيه وتقييم موقف الإدارة العامة من وجهة نظره.

خامسا: قياس النتائج الفعلية

وهو يعتبر كنتيجة بعد مقارنة المعايير السابق ذكرها وذلك عن طريق وضع نظام لتحليل التباين مما يستلزم مراعاة مجموعة من المبادئ:

- أن يدل التباين على أن هناك فشل مما يستلزم إجراء عملية تصحيحية حيوية.
 - أن يكون لهذه الفروق دلالة يعرفها القانون بالرقابة وأن يكون أيضا على دراية بما يجب اتخاذه من إجراءات.
 - أن تنجز تقارير واضحة المضامين.
 - لا بد من تقصي أسباب التباين بالتفصيل لتحديد معالجتها.
- وبهذه الإجراءات والعمليات التي تنطوي عليها الإدارة وهي عمليات مستمرة ومرتبطة وأدائها بالكفاءة والمسؤولية الكاملة بيدي مدى نجاح الإدارة والتي تعتبر وسيلة وغاية في نفس الوقت. انطلاقا من تعاريف ووظائف الإدارة المحلية من تخطيط وأسلوب إعادة المخططات وشروطها انتقالات إلى دورها التنظيمي وكيفية بلوغها إلى دور القيادة ومدى نجاحها نحاول إبراز مفهوم ودور الجماعات المحلية والتي أخذت السلطات المركزية ببلادنا عبر مختلف المراحل التاريخية وكيفية تطورها ومحاوله أقلمتها مع متطلبات كل مرحلة بتغيير أدوارها حسب الأهداف المسطرة من السلطات المركزية¹.

الفرع الثاني: فلسفة الإدارة المحلية

تنطلق فلسفة الإدارة المحلية من الدوافع والأهداف التي أنشأ نظام الإدارة المحلية أصلاً من أجلها ومن خلال العوامل البيئية الداخلية والخارجية التي ساهمت في تكوينها وبلورتها وقدرة أنظمة الإدارة المحلية على التكيف لضمان ديمومة واستمرار هذه الأنظمة².

¹ -د. محمد بكرى عبد العليم - "مبادئ ادارة الأعمال" - مرجع سبق ذكره - ص: 36-37.

² -د. محمد محمود الطعمانة - "نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)" - الملتقى العربي الأول حول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي - عمان- السنة: 2003 - ص 14-15.

ويعنى آخر إن فلسفة الإدارة المحلية تحاول الإجابة عن تساؤل رئيس مشروع وهو:

لماذا لا تقوم الحكومة المركزية بمباشرة تقديم كافة الخدمات دون أن يشاطرها بذلك الهيئات والمجتمعات المحلية؟

إن الإجابة على السؤال أعلاه يقودنا إلى منهج وفلسفة الحكومة في إدارة المرافق العامة والمحلية، حيث أن رغبة الدولة في توثيق التعاون والشراكة بين الجهود المركزية والجهود الشعبية في تقديم الخدمات والمصالح المحلية ذات الأولوية والمساس المباشر لحياة المواطنين، قد يكون هو الدافع الرئيس لتوزيع الوظيفة الإدارية بين المركز والهيئات المحلية، من منطلق ثقة الحكومة المركزية وبشعبها ومواطنيها واطمئنانها لقدرتهم على المشاركة لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية. عودة إلى الدوافع الرئيسة أو الأهداف التي يسعى نظام الإدارة المحلية إلى تحقيقها من وراء تبني هذا النظام، فيمكن تلخيصها بما يلي:

➤ تقسيم العمل والنشاطات بين كل من الحكومة المركزية والمحليات، نظرًا لصعوبة قيام المركز لتحمل مسؤولية عبء تقديم كافة الخدمات للمواطنين.

➤ ضمان عدالة توزيع الخدمات على الأقاليم المختلفة، والعمل على تكافؤ الأعباء المالية مع الخدمات التي تتلقاها الخدمات للمواطنين.

➤ أهمية إشراف المواطنين في إدارة شئونهم، وضمان رفع مستوى الوعي السياسي وحسن المشاركة لدى المواطنين لتحمل مسؤولية إدارة الخدمات وكافة الشؤون المحلية الأخرى .

➤ التخلص من رتابة وبيروقراطية النظم الحكومية، وضمان الحصول على خدمات محلية تتصف بالاستجابة والكفاءة والفاعلية.

➤ تقوية البناء الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدولة بتوزيع القوى الإيجابية بدلاً من تركيزها في العاصمة.

➤ تدريب وتأهيل القيادات المحلية على أساليب الحكم¹.

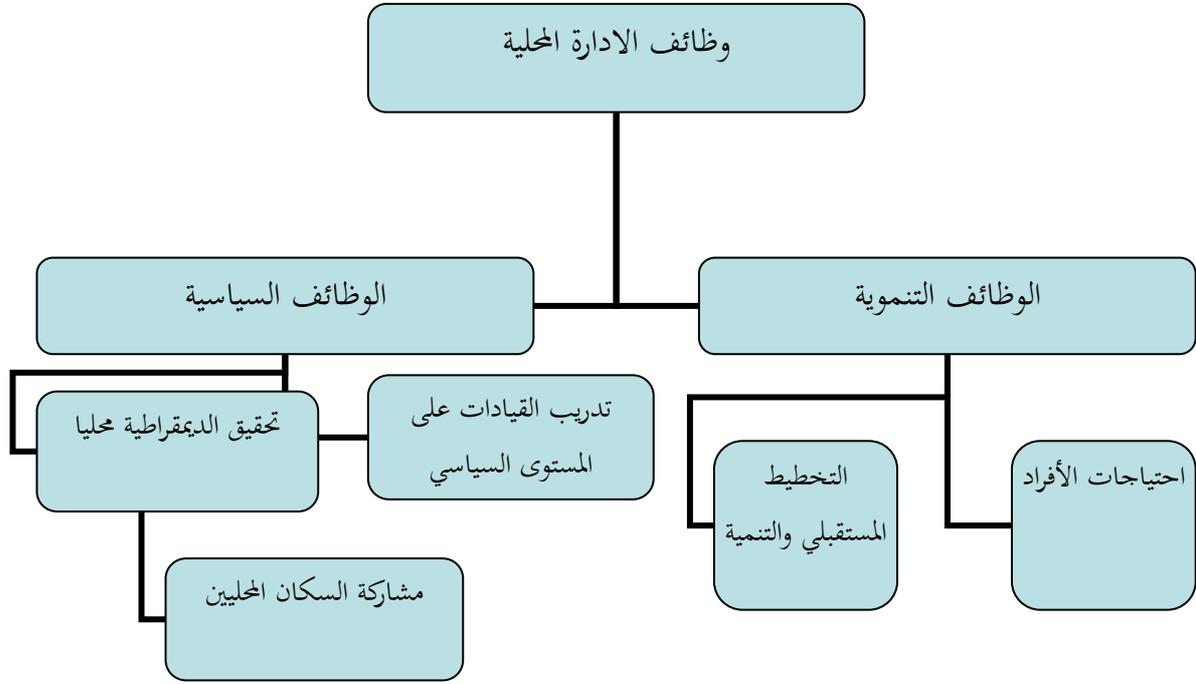
¹ - د. محمد محمود الطعمانة – "نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)" - مرجع سبق ذكره - ص 14-15.

الفرع الثالث: وظائف الادارة المحلية

يمكن توضيح مهام ووظائف الادارة المحلية في المخطط الموالي:

وظائف الادارة المحلية

الشكل رقم: 08



المصدر: أ.اسليماني سليمان ، أ.بايزيد علي- "أهمية الادارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية"- مجلة الاقتصاد والتنمية - العدد

03 جوان 2015- ص: 168.

يوجد العديد من الوظائف التي تم اسنادها للإدارة المحلية بمختلف مؤسساتها المتمثلة في البلدية والولاية وما يليها من أقسام.

وتشتمل وظائفها فيما يلي:

- ضمان الأمن العام
- تحقيق المصالح والنظام العام
- تحقيق وتوفير احتياجات المواطنين المختلفة.

المطلب الثاني: أسباب الاعتماد على نظام الادارة المحلية

تعتبر الأسباب الداعية لاعتماد نظام الادارة المحلية موحدة تقريبا في كل الدول ويمكن حصرها فيما يلي:

- تزايد مهام الدولة
- التفاوت فيما بين أجزاء اقليم الدولة
- تجسيد الديمقراطية على المستوى المحلي.

أ. تزايد مهام الدولة: كانت مهام الدولة فيما سبق تتمثل في الأمن والعدالة والدفاع. ثم تطورت فيما بعد إلى دولة متدخلة تعني

بالمسائل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وغيرها. هذا التنوع في النشاط والتعدد في المهام فرض

انشاء هيكل لمساعدة الدولة في الدور المنوط بهاو المتمثلة في الادارة المحلية "الجماعات المحلية". فقد أصبح العمل بالمركزية

الادارية لا يجدي نفعا مع تطور عدد البلديات وتزايد المشاريع التنموية والمنشآت القاعدية.

ب. التفاوت فيما بين أجزاء اقليم الدولة: تختلف الأقاليم من الناحية الجغرافية فهناك المناطق الساحلية والمناطق القريبة من

العاصمة والمناطق البعيدة عنها كما تختلف من حيث تعداد السكان. فهناك المناطق المكتظة بالسكان ومدن قليلة السكان.

مناطق أخرى تزخر بالإمكانيات السياحية ومناطق لا تتوفر على هذا العامل... الخ هذا الاختلاف بين منطقة وأخرى من

مناطق الدولة الواحدة في العامل الجغرافي والسكاني إلى جانب العامل المالي يفرض بالضرورة الاستعانة بإدارة محلية لتسيير

شؤون الاقليم. ذلك لأنه لا يمكن تصور تسيير كل المناطق على اختلاف عواملها وامكانياتها وموقعها بجهاز مركزي واحد

مقره العاصمة. وكلما كان مقر المسير قريبا من مشاكل الاقليم ومواكب لتطورات التنمية الاقليمية كلما كان التسيير أحسن.

ت. تجسيد الديمقراطية على المستوى المحلي: تعبر الادارة المحلية عن التسيير الذاتي وهو وسيلة فعالة لاشتراك المنتخبين من الشعب

في ممارسة السلطة وهي علامة من علامات الديمقراطية في نظام الحكم. كلما استعانت السلطة المركزية بالإدارة المحلية

وبجالسها المنتخبة كلما كان ذلك مؤشرا على الديمقراطية. ومنه فالإدارة المحلية لا تخلو من الأهمية كونها أكثر النظم الادارية

فعالية وديناميكية لأنها أقرب إلى المجتمع المحلي. ولا يكتمل عمل نظام الادارة المحلية الا إذا توفرت على أساليب تسيير

وقواعد تحكم عملها ويعد أسلوب اللامركزية الادارية أحسن الأساليب في تسيير نظام الادارة المحلية.¹

¹ - أ. بسمو عولمي- "تشخيص نظام الادارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"- مجلة اقتصاديات شمال افريقيا- العدد 4- ص 258-259.

المطلب الثالث: الدور التنموي للجماعات المحلية

قبل أن نتطرق إلى دور الجماعات الاقليمية في التنمية المحلية سنتطرق أولاً إلى تعريف هذه الأخيرة.

الفرع الأول: ماهية التنمية المحلية

ان التنمية المحلية هي الطريقة التي تمكن من الوصول إلى تحقيق التعاون ما بين الجهود الشعبية والحكومة للرفعي والرفع من مستوى المجتمع المحلي والوحدات الاقليمية من مختلف الجوانب الاقتصادية ، الاجتماعية والثقافية وأيضاً من ناحية الجانب الحضاري من حيث تحسين نوعية المستوى المعيشي للأفراد المقيمين بتلك الوحدات الاقليمية في أي مستوى من مستويات الادارة المحلية في منظومة شاملة¹. كما نستطيع تعريفها أيضاً على أنها عبارة عن أنشطة التغيير التي تدخل في اطار سياسة الدولة والتي تعبر عن حاجات الوحدات الاقليمية عن طريق القيادة المحلية التي تستطيع استخدام المورد الاقليمي وكذا اقناع الأفراد المواطنين بالمشاركة الشعبية بهدف الوصول إلى رفع المستوى المعيشي للأفراد ودمج جميع الوحدات المكونة للوطن. وبالتالي الهدف من التنمية المحلية هو تلبية حاجات ورغبات أفراد المجتمع المحلي وهي متعلقة بالدول المتقدمة والنامية على حد سواء² ، ويمكن تعريفها أيضاً على أنها استغلال مختلف الموارد البشرية المادية والبيئية المتوفرة وتطويرها بشكل ينعكس على كل أفراد المجتمع وتجدر الاشارة إلى أن تطوير وتنمية العامل البشري أو ما يسمى بالرأسمال الاجتماعي يبقى الشرط الرئيسي للتنمية الحقيقية التي لن تتحقق الا بواسطة مشاركة جميع العناصر الفعالة المكونة للاقتصاد وهذا ما يعرف بالتنمية التشاركية. ان نجاح التنمية المحلية مرتبط بتوفر مناخ ديمقراطي ملائم اضافة إلى الدور الفعال الذي تقوم به المنظمات على المستوى المحلي والحيادة الادارية وكذا احترام حقوق الأفراد.³

الفرع الثاني: دور الجماعات الاقليمية في التنمية المحلية

تحتل الجماعات المحلية المركز القاعدي وتعتبر الخلية الأساس وحجر الزاوية التي تربط المواطن بالدولة، كما أنها الإدارة الأكثر قرباً من المواطن، من مشاكله وشكاويه. لقد ذكر ميثاق طرابلس في حديثه عن البلدية أن أجهزتها ستختار بطريقة الانتخاب وإنه ستكون لها صلاحيات خاصة تمارسها في ظل وصاية السلطة المركزية، ثم جاء أول دستور للجزائر سنة 1963 لينص في مادته (09) على: "أن المجموعة الإقليمية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدية هي البلدية"، وتعززت هذه الأهمية بصدور أول قانون بلدي سنة 1967، حيث تنص المادة الأولى منه على أن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية

¹-صحراوي بن شيخة- "الدور التنموي للجماعات المحلية"- مداخلة وطنية- جامعة سعيدة- ديسمبر- السنة: 2003.

²-أ. عبد الحق فيدمة- "ماهية الجماعات المحلية والتنمية المحلية المستدامة"-مجلة الادارة والتنمية للبحوث والدراسات-العدد الأول-ص:124.

³-العوّض الحاج أحمد- "الأطر المؤسسية للمجتمع المحلي والشراكة في تحقيق التنمية"-مداخلة وطنية- أوت 2008.

والاجتماعية والثقافية الأساسية . "... ثم تعززت هذه الإدارة بالقانون الولائي سنة 1969. كما أكد على أهمية هذا المرفق دستور 1989 المعدل، رغم التوجه الأيديولوجي الجديد، فنص في مادته (15) على أن :

" الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية ". واختتمت بتعريف القانون البلدي لسنة 1990 في مادته الأولى، حيث يعتبر أن : "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوجد بموجب القانون .". إن الاعتراف بأهمية هذا المرفق من خلال النصوص التشريعية يدعونا لمعرفة مدى الصلاحيات التي خص بها في مجالات التنمية.

أولا: البلدية ومجالات التنمية

خصت البلدية بجملة من الصلاحيات في مجالات التنمية وذلك منذ اعتماد أول قانون لها سنة 1967، ثم جاء القانون البلدي الجديد على إثر التعديل الدستوري لسنة 1989، والذي نص على التوجه نحو اقتصاد السوق واعتماد التعددية الحزبية. وخصص القانون المذكور لهذا المرفق جملة من الصلاحيات المحددة أدرجت ضمن باب مستقل تحت عنوان : "صلاحيات البلدية" والمتمثلة في التهيئة والتنمية المحلية، التعمير والهياكل الأساسية والتجهيز، التعليم الأساسي وما قبل المدرسي، الأجهزة الاجتماعية والجماعية؛ السكن، حفظ الصحة والنظافة والمحيط والاستثمارات الاقتصادية. من خلال هذا السرد الوجيز لاختصاصات البلدية في مجال التنمية، يمكن استخلاص مدى أهمية هذه المؤسسة.

ثانيا: الولاية ومجالات التنمية

اعتبرت الولاية منذ نشأتها جماعة عمومية إقليمية ولها اختصاصات سياسية اقتصادية اجتماعية وثقافية وهي أيضا منطقة إدارية للدولة، ثم عزز بقانون 1990 الذي رسخ أهمية التنمية المحلية لهذه الجماعة العمومية في بابه الثالث - اختصاصات المجلس الشعبي الولائي - : "يتخذ المجلس الشعبي الولائي كل إجراء من شأنه ضمان تنمية الولاية حسب القدرات والمميزات الخاصة بكل¹ ولاية"، ولاسيما : الفلاحة والري، الهياكل الأساسية الاقتصادية، التجهيزات التربوية وتجهيزات التكوين المهني، النشاط الاجتماعي والسكن. ومختصر القول أن للجماعات المحلية الدور المركزي والمحوري في عملية تنمية الإقليم، بما يتناسب ويكمل التنمية الشاملة

¹ - نصر الدين بن شعيب ومصطفى شريف- "الجماعات الإقليمية ومفارات التنمية المحلية في الجزائر"- مجلة الباحث- جامعة قاصدي مرباح ورقلة- الجزائر- مطبعة جامعة قاصدي مرباح ورقلة- العدد 2012/10- ص: 161-162.

للوطن ككل. كما استفادت من الاستقلالية المالية والشخصية الاعتبارية لأجل تجسيد هذه المهام والصلاحيات برامج على أرض الميدان¹.

¹-نصر الدين بن شعيب ومصطفى شريف- "الجماعات الاقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"- مرجع سبق ذكره - ص: 161-162.

خلاصة الفصل:

تعكس الإدارة المحلية في الجزائر صورة واضحة من صور اللامركزية الادارية تبعا لما أتى به ستور سنة 1996. وبالتالي فان الجماعات الاقليمية تعتبر مظهرا من مظاهر سيادة الدولة، وذلك لأنها تخضع لما تحضره لها السلطة العليا لأنشطتها الادارية في حدود ما تسمح به من صلاحيات لها. والتي تهدف به من خلاله إلى تحقيق غاية أساسية وهي مساعدة تلك الجماعات لها على تحقيق برامجها وأهدافها الاستراتيجية التي تسعى إلى التنمية الاقليمية القائمة على الاستثمارات المحلية . وبالتالي ومن خلال كل ما سبق يمكن القول اننا نعتبر الجماعات المحلية حيز جغرافي محدد إقليميا، وتجمع سكاني محدد عدديا، ووحدة إدارية مصغرة عن الدولة، بغية التجسيد الأمثل للأهداف المركزية، وأوكلت لها جملة من الصلاحيات تأخذ في الحسبان امتداد وأتساع المهام المركزية على المستوى المحلي من جهة، وتزايد حجم الحاجات العامة المحلية للإقليم من جهة أخرى¹. ان الجماعات المحلية المتمثلة في البلدية والولاية تقوم بدور أساسي في شتى من الميادين سواء الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية. وهذا من خلال متابعة وتنفيذ برنامج التنمية الاقليمية المتمثلة على سبيل المثال في الطرقات، السكن، المعدات الصحية والاجتماعية، التعليم وغيرها.

¹ - أ.بن شعيب نصر الدين.أ.طبيي بومدين-"الجماعات الاقليمية ومفارقات التنمية المحلية"-مرجع سبق ذكره-ص: 23.

الفصل الثالث

المالية العامة للجماعات المحلية

تمهيد الفصل:

تتمتع الجماعات المحلية بالاستقلال المالي والشخصية المعنوية ، حيث تقوم بتسيير شؤونها وادارتها كل من الوالي والمجلس الشعبي الولائي على مستوى الولاية والمجلس الشعبي البلدي ورئيسه على مستوى البلدية. ولا يتم تحقيق الأهداف المرجوة الا عن طريق الاستقلالية المالية في توفير وحسن استخدام موارده التمويلية. وبهدف تسيير فعال لمالية الدولة اوجدت طرق للحفاظ على المال العام وترشيده وهي اللامركزية حيث شكلت الدولة وحدات محلية لها صفات متميزة ومنها الاستقلالية المالية.

ان منح الجماعات المحلية بما فيها البلدية والولاية ميزانية مستقلة يعكس التوجه اللامركزي والديمقراطي للنشاط المالي للدولة من خلال اعطاء نوع من حرية التصرف في الاعتمادات المالية الموجهة للجماعات المحلية لتلبية الحاجيات وتنفيذ البرامج المحلية بما يتماشى مع السياسة الاقتصادية الشاملة للدولة وهذا وفقا لطموحات المجتمع المحلي باعتباره المستفيد الأول من كل عمليات التنمية. وفي هذا الاطار سنتطرق في هذا الفصل إلى ما يلي:

➤ عموميات عن ميزانية الجماعات المحلية

➤ إعداد ميزانية الجماعات المحلية الاقتراع والتصويت عليها

➤ إجراءات تنفيذ النفقات

➤ الإيرادات والنفقات الخاصة بالجماعات المحلية.

المبحث الأول: عموميات عن ميزانية الجماعات المحلية

سنتطرق في هذا المبحث إلى ماهية ميزانية الجماعات المحلية، الإطار التنظيمي لها ومبادئ الميزانية.

المطلب الأول: ماهية ميزانية الجماعات المحلية

تعتبر ميزانية الجماعات المحلية المرآة العاكسة لنشاطها وسياساتها المنتهجة فهي أداة فعالة للتخطيط والتوجيه ويمكن تعريفها على أنها "تقدير أرقام ومبالغ كل من النفقات والإيرادات العامة للسنة المقبلة حيث أنها عبارة عن بيان مفصل عن النفقات العامة بما يقابله من إيرادات لتغطيتها. فهي تستند إلى عنصر التوقع.

ولقد أعطى المشرع الجزائري تعريفا لميزانية الجماعات المحلية في القانون 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية على أنها " جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالجماعات المحلية كما هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالحها وتنفيذ برامجها للتجهيز والاستثمار".¹

الفرع الأول: ميزانية البلدية

تعتبر البلدية الجماعة الإقليمية الأساسية في بنين الدولة فهي تباشر أعمال التنمية التي تخصها ضمن حدودها من خلال سياسة اللامركزية التي تتمتع بها، فإنها تتكفل بمهام وخدمات عمومية كثيرة ومتنوعة. تلبي الحاجات الأساسية للمواطنين المقيمين على مستوى إقليمها. فللبلدية نفقات واجبة الدفع وبالتالي لا بد أن تزود بموارد مالية تمكنها من مواجهتها. ولهذا فان البلدية كشخص معنوي مزودة بميزانية تحتوي على موارد مالية تسمح لها بالتكفل بالمهام التي حولها لها القانون. وتتطلب هذه الميزانية إطار وبنية محددتين، ويخضع أعضاها لقوانين خاصة بالبلدية². ان العدد الكبير للنفقات لا يسمح بالتسجيل الزمني على صفحات كشف أو سجل للعمليات عند حدوثها. بل يتطلب ميزانية مهيكلية قادرة على احتساب النفقات والإيرادات المتوقعة خلال السنة، فالميزانية عبارة عن وثيقة هامة تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة والإيرادات لتغطية هذه النفقات عند فترة معينة عادة ما تكون السنة.³

¹ - طيبي عبد المالك - "المالية المحلية في التشريع الجزائري على ضوء القانون 11/10 المتعلق بالبلدية والقانون 12/07 المتعلق بالولاية" - مجلة القانون والأعمال - "المالية المحلية. في. التشريع الجزائري/ع/ <http://www.droitentreprise.org/web/> - تاريخ الاطلاع: 2016/03/20.

² - BOURDIN. J « Les finances communales » - Ed Economica - Paris - année: 1998 - page n° : 54.

³ - دنيدي يحي - " المالية العمومية" - دار الخلدونية للنشر والتوزيع - الجزائر - السنة: 2010 - ص: 135.

وهي تعني بالنسبة للبلدية عملا سياسيا واداريا تمثل مجموع الحسابات المالية التي تقيّد لسنة ميلادية واحدة وهي تخص جميع الموارد المالية المتاحة وجميع الأعباء التي يجب أدائها.

تنص المادة 126 من القانون البلدي على أن " ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية. وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار".¹

الفرع الثاني: ميزانية الولاية

تنص المادة 157 من قانون الولاية على أن " ميزانية الولاية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، وكما هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار". وتشتمل ميزانية الولاية على قسمين متوازنين في الإيرادات والنفقات وهما:

- قسم التسيير
- قسم التجهيز والاستثمار.

ينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا حسب نص المادة 158 من قانون الولاية.

المطلب الثاني: الإطار التنظيمي للميزانية المحلية

ان ميزانية الجماعات المحلية مثل الميزانية العامة تستمد مشروعيتها والمبادئ التي تقوم عليها من خلال القوانين التشريعية المنظمة لها. ان ميزانية الجماعات المحلية تقوم على مجموعة من المبادئ تجعلها أكثر حرصا وترشيدا للمال العام بهدف السير الحسن للمصالح المحلية والحفاظ على المال العام.

الفرع الأول: المبادئ العامة للميزانية

ان ميزانية الجماعات المحلية هي وثيقة تنظيمية، يتم التنبؤ من خلالها بالإيرادات والنفقات خلال فترة زمنية تقدر بالسنة. ان الميزانية المحلية هي عبارة عن :

- عمل منظم:

تخضع ميزانية الجماعات المحلية للقانون 10/11 بالنسبة للبلدية والقانون رقم 07/12 بالنسبة للولاية. حيث اشتمل كلاهما على مختلف الاجراءات التي تسمح بالسير الحسن لهذه المصالح، إضافة إلى التعليمات والقرارات المشتركة فتخضع الميزانية من حيث دوريتها وتقديمها واعادتها والتصويت عليها وتنفيذها لأحكام شرعية وتنظيمية.

¹ - ص: 27 من القانون البلدي.

• عمل تقديري:

ان الميزانية بشكل عام وميزانية الجماعات المحلية بشكل خاص هي تقدير لأرقام ومبالغ كل من النفقات والايادات العامة للسنة المقبلة. حيث أنها بيان مفصل عن النفقات وما يقابلها من ايرادات لتغطيتها فهي ستند على عنصر التوقع.¹

• عمل ترخيص:

يعتبر كل من المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي الهيئتان المكلفتان باتخاذ القرار فيما يخص الايرادات والنفقات وذلك في اطار قانوني يخدم المصلحة العامة للجماعة المحلية. فالإنفاق لا يكون الا في حدود الاعتمادات المالية المتاحة وكذلك التحصيل يجب أن يكون متماشيا مع الايرادات المتوقعة مستقبلا.²

الفرع الثاني: مبادئ اعداد الميزانية

ان متطلبات التسيير العمومي المحلي تلزم البلدية انجاز ميزانية متوازنة وغالبا ما يكون هذا التوازن بحثا شاقا وعملا تقديريا صعبا ودقيقا يخضع إلى خمسة مبادئ أساسية.

✓ مبدأ السنوية:

تعتبر الميزانية عملا تتبعها لمدة سنة وذلك بموجب مبدأ السنوية³. فتتفقد النفقات والايادات يكون لسنة واحدة حيث أنه جرت العادة في الجزائر أن تبتدئ في 01 جانفي وتنتهي في 31 ديسمبر. حيث يتم اقفال جميع الحسابات هذا بالنسبة لجميع الميزانيات بما فيها الميزانية المحلية. هذا لا يمنع من حدوث استثناءات فقد تمدد المدة إلى غاية شهر مارس من السنة الموالية. وذلك قصد تصفية الحسابات المتأخرة والفواتير التي لم تستلم بعد.⁴

¹ - محمد الصغير بعلي- " المالية العامة" - دار العلوم- مطبعة قرفي- الجزائر- ص: 87.

² - شريف رحمانى - " أموال البلديات الجزائرية" - دار القصبية للنشر - الجزائر - السنة: 2003 - ص: 20.

³ - لعمارة جمال - " منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر" - دار الفجر للنشر والتوزيع - القاهرة - السنة: 2004 - ص: 85.

⁴ - Raymond Muzellec - « Finances publiques, notions essentielles » - 5^e édition - sirey - Paris - année: 1986 - page: 141.

✓ مبدأ شمولية الميزانية

ويقضي هذا المبدأ بإظهار كافة عناصر الإيرادات والنفقات بالاسم والمبلغ ومهما كان حجمها دون أن تتم مقاصة بينها وإظهار الرصيد المعبر عن زيادة الإيرادات على المصروفات أو العكس. وبمعنى آخر، فإن مجموع عناصر الميزانية تسجل لزوما بقيمتها الحقيقية وبدون تقليص أو تخصيص ومن ثم يمنع على البلديات إخفاء نفقة وراء إيراد معين أو إيراد وراء نفقة معينة¹، إلا أن هذا المبدأ يتضمن بعض الاستثناءات منها الإيرادات المقيدة بتخصيص أي الإيرادات الموجهة لنفقات معينة كالإعانات الممنوحة للمكفوفين ومنح المسنين... إلخ إن الهدف من هذا المبدأ الذي يصر على عدم إجراء المقاصة بين الإيرادات والنفقات هو إظهار العمليات المالية على حقيقتها حتى يسهل العمل الرقابي على المال العام من حيث جبايته أو إنفاقه ومن ثم لا يستطيع أي طرف أن يقوم بتحصيل أو إنفاق أموال دون إذن مسبق وذلك بسبب كون الميزانية إذنا بالتحصيل والإنفاق كما سبق الإشارة إليه.

✓ مبدأ وحدة الميزانية:

يقضي هذا المبدأ بإدراج جميع تقديرات نفقات البلدية وإيراداتها في ميزانية واحدة مما يسمح بمعرفة المركز المالي للبلدية بسهولة عن طريق مقارنة مجموع الإيرادات بمجموع النفقات وشم إظهار العجز أو الفائض أو التوازن المالي المحقق في الميزانية. كما يفيد هذا المبدأ أيضا في تحقيق رقابة فعالة من طرف المجلس الشعبي البلدي على الميزانية إذ تعوق تجزئة الإيرادات والنفقات على أكثر من وثيقة أو ميزانية عملية الرقابة والمقارنة وكذلك تعوق ترشيد توزيع الإيرادات المتاحة على مختلف أوجه الإنفاق، ولذلك يجب أن تكون الترخيصات المالية الموافق عليها في وثيقة عامة واحدة أي تسجيل الإيرادات في عمود واحد والنفقات في عمود آخر في نفس الوثيقة وسيؤدي ذلك إلى تكريس مبدأ توازن الميزانية من جهة ويسمح بتقدير الخطوط العريضة للعمليات المالية للبلدية من جهة أخرى بالإضافة إلى تحديد الحجم الحقيقي للنفقات ومقارنتها بالمداخيل المقدرة و. يجب الإشارة هنا، أن هذا المبدأ لا يعني أن ميزانية البلدية تتكون من وثيقة واحدة، بل يمكن أن تكون عدة وثائق تؤلف الميزانية بمعناها الشامل والموحد حيث تعدلها من فترة لأخرى خلال السنة المالية وبذلك نجد ميزانية البلدية ترتبط بمجموعة من الوثائق وهي:

¹ - Cours le budget – version du 20/10/2015 – page n° : 06 –

http://www.mi.public.lu/publications/relation_communes/controle_comptabilite/cours_budget.pdf - date de consultation: 13/01/2016.

- ❖ الميزانية الأولية وهي الوثيقة الأساسية.
 - ❖ الميزانية الإضافية.
 - ❖ الترخيص الخاص أو الرخصة الخاصة.
 - ❖ الحساب الإداري للآمر بالصرف وحساب التسيير للمحاسب العمومي أو القابض البلدي¹.
- ✓ مبدأ توازن الميزانية:

ويقصد بهذا المبدأ مساواة نفقات البلدية لإيراداتها المسجلة بالميزانية مساواة حسابية، وتأسيسا على ذلك لا تعتبر الميزانية محققة لمبدأ التوازن إذا زادت النفقات على الإيرادات لأن ذلك يدل على وجود عجز في الميزانية. وتعني حالة عدم توازن الميزانية، أن القائمين على إعداد الميزانية لم يستطيعوا أن يقدروا الإيرادات أو النفقات بشكل سليم ودقيق سواء عن طريق سوء تقدير النفقات أو تضخيم الإيرادات أو كلاهما معا حيث يعتمد أحيانا إلى تضخيم الإيرادات عمدا حتى تتمكن من تقدير أكبر للنفقات مما يوازن الميزانية ولا يظهر أي عجز أو فائض مالي، ولذلك يخضع إعداد ميزانية البلدية واعتمادها إلى ضوابط قانونية وتقنية تعمل كلها على ضمان توازن الميزانية وتتدخل في تحديد الإيرادات والنفقات، ويعتبر هذا مؤشرا إيجابيا على الثقة في المالية المحلية والمحافظة على الاستقرار المالي للبلدية وتحقيق أهداف التنمية المحلية.²

✓ مبدأ عدم التخصيص:

يقصد بهذا المبدأ أن تغطي جميع نفقات الدولة بجميع إيراداتها ودون تخصيص إيرادات معينة لنفقة معينة مثل تخصيص نسبة معينة من الدخل الجزافي لصيانة المساجد والمدارس... إلخ. بذلك يمكن القول أنه بصفة عامة لا يمكن تخصيص نوع معين من الإيرادات لمواجهة نوع معين من النفقات، لأنه في حالة الابتعاد عن هذا المبدأ، فذلك يعني فقدان الميزانية لمرونتها، كما قد يؤدي إلى الإسراف في بعض البنود والتوفير في بنود أخرى. إن هذا المبدأ ضروري لإبقاء المساواة بين النفقات والإيرادات بحيث تكون مجموع النفقات المبرمجة مضمونه كلها بمجموع الإيرادات دون أي أفضلية لأي نفقة على أخرى³.

¹-Cherif Rahmani - "Les finances des communes algériennes" - Casbah éditions – Alger – année : 2002 - page n° :20.

²- طارق الحاج - "المالية العامة" - دار صفاء للنشر والتوزيع - الطبعة الأولى - عمان - الأردن - السنة: 1999 - ص: 169.

³- د. محمد خالد المهاني - خالد شحادة الخطيب - "المالية العامة" - مرجع سبق ذكره - ص: 383.

المطلب الثالث: وثائق ميزانية الجماعات المحلية ومراحل التصويت عليها

الفرع الأول: وثائق ميزانية الجماعات المحلية وأقسامها

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

➤ **الميزانية الأولية:** تعتبر الوثيقة الأساسية لكل النفقات والإيرادات السنوية المحققة.

➤ **الميزانية الإضافية:** عندما تمضي الأشهر الأولى من السنة، فإن الاحتياجات سترد بوضوح الشيء الذي يؤدي بالجماعات المحلية إلى المصادقة على الميزانية الإضافية. والمقصود بها هو تصحيح الميزانية الأولية أو النقصان في كل من الإيرادات والنفقات. وتعد كآخر أجل في شهر جوان من السنة التي ستطبق فيها. والتصويت عليها يكون من قبل السلطة الوصية قبل 15 جوان.

وتعرف أيضا بأنها ميزانية تعديلية للميزانية الأولية. وتحتوي على أرصدة وبواقي الإنجاز ولها ثلاث مهام هي:

- الارتباط بالنسبة للسنة المالية السابقة التي تترك للسنة الجارية عمليات لم تتم بعد أو فائضا من الموارد أو عجز في المالية
- ضبط الميزانية الأولية للسنة الجارية.
- برمجة العتاد.

➤ **الحساب الإداري:**

بعد انتهاء السنة المالية يكون من الضروري إعداد حصيلة العمليات التي أنجزت بالفعل السنة المالية في الحساب الإداري. وتقف وثيقة المحاسبة في شهر أكتوبر من السنة التي تلي السنة التي هي بصدد عرض ما أنجز بها. فالحساب الإداري هو حوصلة مالية للسنة الماضية متأخرة بسنة. ويعد في 31 مارس من السنة المعنية بالنسبة للسنة الماضية.¹

الفرع الثاني: إعداد ميزانية الجماعات المحلية الاقتراع والتصويت عليها

سنتطرق فيما يلي إلى ماهية إعداد ميزانية الجماعات المحلية، الاقتراع على ميزانية الجماعات المحلية.

¹ - ربحي كريمة، بركان زهيه - "وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)" - دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات - جامعة البليدة - ص: 06.

أولاً: إعداد ميزانية الجماعات المحلية

يرتكز اعداد ميزانية الجماعات المحلية على تطبيق القواعد الفنية بخصوص تقدير الموارد والنفقات بالنسبة لسنة ما، وتناط مهمة اعداد الميزانية برئيس مجلس الجماعة بمساعدة مكتب المجلس حيث يحدد الاختيارات الأساسية والخطوط العامة التي يتعين توجيها خلالها كل مراحل الاعداد.

يشرع في اعداد الميزانية بداية من شهر ماي وبذلك يتسنى لإدارة الجماعة المحلية وعلى رأسها الكاتب العام احضار كل الوثائق الكفيلة بضبط تقديرات قريبة أكثر ما يمكن من الواقعية، حيث يتم الاعتماد أساسا على:

- ✓ ميزانية السنة الجارية
- ✓ الحساب المالي للسنة المختومة
- ✓ جدول معدل الاستخلاصات خلال السنوات الثلاث الفارطة
- ✓ تدرج الاستخلاصات في السنة الجارية
- ✓ التعليمات والمناشير الصادرة عن وزارة الداخلية والمالية
- ✓ التقارير الخاصة بتنفيذ موازين السنوات الماضية عند الاقتضاء
- ✓ هذا اضافة إلى الأخذ بعين الاعتبار التطور الاجتماعي والاقتصادي والثقافي للمنطقة.

ثانياً: الاقتراع على ميزانية الجماعات المحلية

بمجرد اتمام اعداد الميزانية يتولى رئيس الجماعة المحلية عرضها على اللجان وخاصة منها اللجنة المالية وذلك بقصد درسها وايداء الملاحظات حولها ثم يقع النظر فيها من طرف المكتب البلدي في قراءة أخيرة قبل التداول في شأنها من طرف المجلس. وأخيرا يتم الاقتراع عليها من طرف هذا الأخير في دورته العادية التي تنعقد في شهر جويلية غير أنه يمكن للجماعات المحلية عقد جلسات خاصة لدرس الميزانية. يتم الاقتراع على تقديرات الموارد بالنسبة إلى كل عنوان من الميزانية حسب الأجزاء والأصناف. ويتم الاقتراع على تقديرات الموارد بالنسبة إلى كل عنوان من الميزانية حسب الأقسام والفصول.¹

¹ الطاهر زروق - "المالية المحلية" - سلسلة الكتب الإلكترونية على موقع المفيد في المالية العمومية - ص: 08 و 09 - الموقع الإلكتروني "<http://fr.calameo.com/read/0010917675af6f750112a>" - تاريخ الاطلاع: 2016/04/30.

ثالثاً: المصادقة على ميزانية الجماعات المحلية

يقع وجوبا احالة ميزانية الجماعة المحلية على مصادقة سلطة الاشراف قبل 31 أكتوبر من كل سنة مصحوبة بالمؤيدات اللازمة فيتم النظر في مدى واقعية التقديرات وامكانية تحقيقها للح من المديونية في صورة الافراط في تضخيم النفقات بما لا تسمح به الموارد.

يصادق وزير الداخلية والتنمية المحلية على ميزانية المجالس الجهوية

يصادق وزير الداخلية والتنمية المحلية ووزير المالية على الميزانيات البلدية التي يسفر حسابها المالي للسنة الماضية عن عجز وما دام هذا العجز لم يقع تسديده بواسطة الموارد البلدية الاعتيادية.

يصادق وزير الداخلية والتنمية المحلية ووزير المالية على الميزانيات البلدية التي تساوي أو تفوق تقديرات مقابضها الاعتيادية للسنة السابقة مبلغ ستة ملايين دينار (6000000 دج).

يصادق الوالي على ميزانيات باقي البلديات الراجعة بالنظر له تريبا.

بعد الاحراز على المصادقة يسلم رئيس الجماعة المحلية نسخة أصلية من الميزانية إلى المحاسب وكذلك مراقب المصاريف العمومية قبل الشروع في الانجاز وذلك حسب النموذج الخاص بكل صنف من الجماعات المحلية، حيث تم بموجب القرار المشترك لوزيري الداخلية المالية المؤرخ في 31 مارس 2008 ضبط صيغة وتبويب ميزانيات الجماعات المحلية باعتماد ثلاث نماذج:

- النموذج الأول: يخص البلديات التي يصادق على ميزانياتها الوالي
- النموذج الثاني: يخص البلديات التي يصادق على ميزانيتها وزيرا الداخلية والمالية
- يخص المجالس الجهوية.¹

¹- الطاهر زروق - "المالية المحلية" - سلسلة الكتب الإلكترونية على موقع المفيد في المالية العمومية - ص: 08 و09- الموقع الإلكتروني <http://fr.calameo.com/read/0010917675af6f750112a> - تاريخ الاطلاع: 2016/04/30.

المبحث الثاني: اجراءات تنفيذ وتفعيل الانفاق المحلي

ان تنفيذ النفقات على المستوى المحلي يمر بأربعة مراحل متتابعة والمتمثلة في المرحلة الادارية والمتكون من الالتزام، التصفية، الأمر بالدفع ثم المرحلة المحاسبية والمتمثلة في الدفع. لقد تم تقسيم الاجراءات إلى مرحلتين تطبيقا لمبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين.

المطلب الأول: اجراءات تنفيذ النفقات العامة

الفرع الأول: المرحلة الإدارية وتتم عن طريق الالتزام، التصفية والأمر بالصرف.

أولاً: الالتزام

وهو الاجراء الذي يتم عن طريقه إثبات نشوء دين معين عن هيئة عمومية. وبالتالي فالالتزام هو عبارة عن إثبات لمصدر النفقة وليس تنفيذ النفقة. ويحدث الالتزام نتيجة قرار ما تقوم الهيئة الادارية باتخاذ سيؤدي بالضرورة إلى حدوث النفقة العمومية مثل مشروع صفقة ما. وعلى المستوى المحاسبي فتؤدي عملية الالتزام بالأمر بالصرف إلى تخصيص مبلغ مالي معين بحسب ما يغطي حجم الالتزام. وتمثل اجراءات الالتزام فيما يلي:

ينشأ الالتزام بفعل قرار من الأمر بالصرف بواسطة ورقة مكتوبة يتمثل دورها في التعهد من طرف الأمر بالصرف بإثبات النفقة. كما أنه لا بد من وجود الملف الخاص بالالتزام وهو عبارة عن وثيقة تثبت بصفة مضمية من طرف الأمر بالصرف. وثيقة الالتزام ويتمثل دورها في توضيح وتحديد النص المتعلق بالالتزام في الموازنة مع ضرورة تحديد الرصيد السابق والموالي لعملية الالتزام.

ثانياً: التصفية

تعتبر التصفية عملية مستقلة عن الالتزام نظرا لتطبيق قاعدة الخدمة المؤداة أو الحق المكتسب. وهي عبارة عن قاعدة هامة في المحاسبة العمومية والمقصود بها هو أنه لا يمكن في أية حالة من الأحوال دفع النفقة العمومية الا بعد تنفيذ محتواها باستثناء حالات محددة من طرف القانون مثل التسبيقات على الصفقات العمومية. والمقصود بالتصفية هو التحقق من وجود دين مع¹ ضبط مبلغه. وبالتالي لا تصبح النفقة فعلية الا بعد تنفيذ محتوى الالتزام هذا ما سيؤدي إلى وجود دين على عاتق الهيئة العامة. نستلزم

¹ - متلو الطيب- "مبدأ الشفافية في تسيير المالية المحلية"- مجلة الفكر البرلماني- العدد السابع- الجزائر- السنة: 2004 - ص: 92.

عملية التصفية الاقرار الخطي الذي يقوم به الأمر بالصرف على وثيقة إثبات النفقة مع الشهادة بإثبات إتمام الخدمة وصحة المبلغ المحدد لها. وهنا تتحدد المسؤولية العامة للآمرين بالصرف على تنفيذ النفقة من حيث مسؤوليتهم على الاقرار الكتابي الذي تم تسليمه.

ثالثاً: الأمر بالصرف

يتم بموجبه اعطاء الأمر للمحاسب العمومي من أجل دفع النفقة التي تم تصفيتها. إن عملية التصفية حتى وإن كانت تدل على حق الدائن إلا أنها تبقى بدون قدرة قبل اصدار الأمر بالصرف. فلا يمكن مثلاً لأي عون من الأعوان أن يقوموا بذلك إلا بواسطة وجود تفويض موقع ، فالأمر بالدفع هو نشاط متعلق بالأمر بالصرف لوحده.

الفرع الثاني: المرحلة المحاسبية

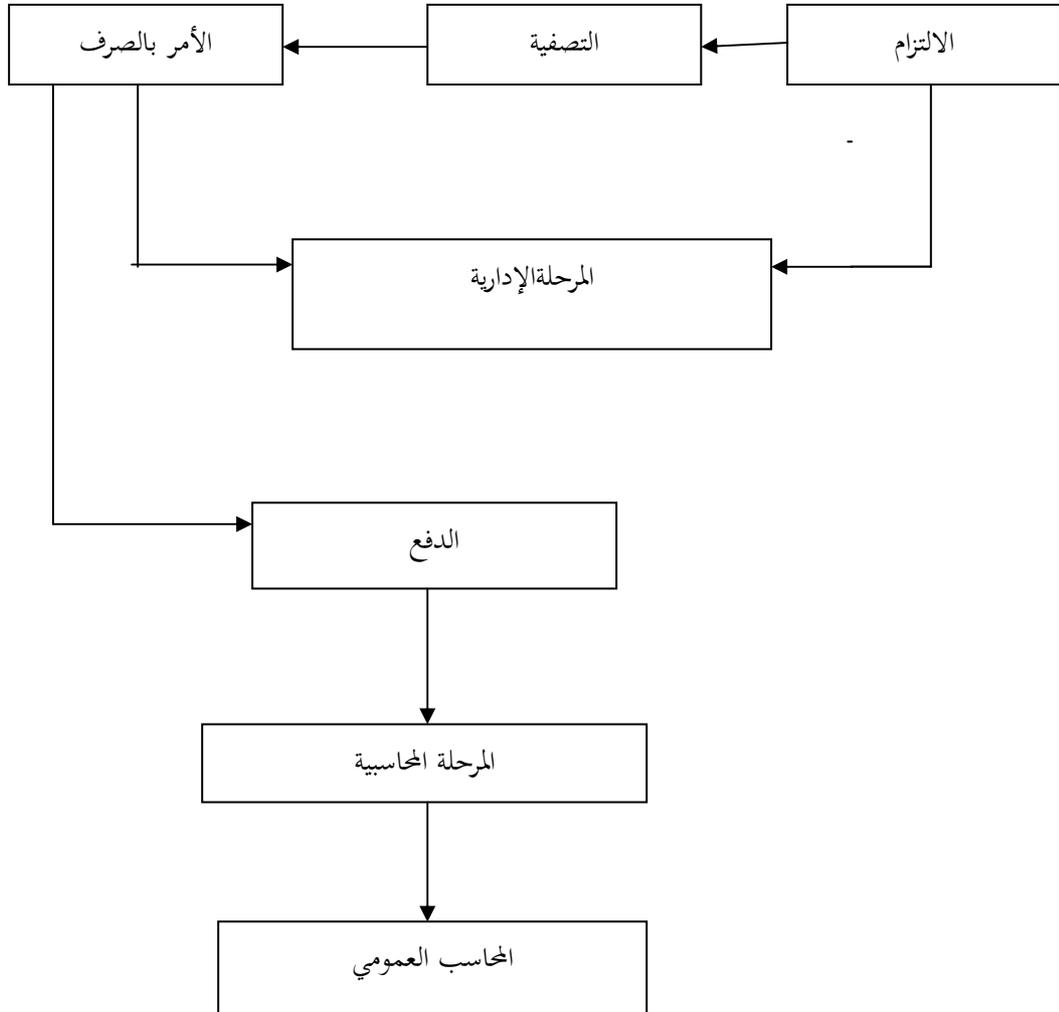
ان المسؤول عن هذه المرحلة هو المحاسب العمومي ، فهو المسئول الأخير عن هذه المرحلة المحاسبية المتعلقة بالدفع.

الدفع: يقوم الأمر بالصرف بإرسال حوالات الدفع إلى المحاسب العمومي فيتم عن طريق هذا الإجراء المحاسبي إبراء الدين العام. ان المحاسب العمومي يتمتع بسلطة الرقابة على أنشطة الأمرين بالصرف ، فمهمتهم لا تقتصر فقط على القيام بمختلف العمليات المالية لتسديد النفقات وبالتالي نعتبر عملية الرقابة أهم شيء يفصل ما بين مهمة الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين. ان المحاسب العمومي ملزم بضرورة التأكد من شرعية النفقة قبل دفعها أي مراقبة النفقة المفروضة عليهم عن طريق القانون مثل التأكد من توقيع الأمر بالصرف أو المفوض عنه قبل الشروع بالدفع. يجب على المحاسب العمومي أثناء هذه المرحلة التأكد من وجود الاعتمادات الكافية التي تحسم منها النفقات إضافة إلى ذلك لا بد من أن يقوم بالفحص الدقيق لكل السندات المرفقة بحوالة الدفع كما يجب عليه أيضاً التأكد من مطابقتها للأحكام والنصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بالنفقات العامة. فما يهمه هنا هو شرعية النفقة وليس سندات الإثبات المقدمة.¹

¹ - مثلو الطيب- "مبدأ الشفافية في تسيير المالية المحلية"- مرجع سبق ذكره - ص: 92.

وفيما يلي مخطط تنفيذ النفقات على مستوى الجماعات المحلية:

الشكل رقم: 10 مخطط تنفيذ النفقات على مستوى الجماعات المحلية



المصدر: من إعداد الباحث بناء على المعطيات السابقة.

المطلب الثاني: آليات تطبيق الحكم الراشد للإنفاق المحلي

ظهر مفهوم الحوكمة الرشيدة سنة 1989 اثر التغيرات التي طرأت في أدوار الحكومات من جانب والتطورات التي عرفها علم الادارة من جانب آخر. حيث أنه لم يعد دور الدولة هو العامل الأساسي في وضع السياسات العامة وتنفيذها وإنما يوجد متعاملون مختلفون آخرون مثل القطاع الخاص ، مختلف المنظمات ، المؤسسات الدولية ومؤسسات المجتمع المدني. واثر ذلك حدث التغيير والانتقال من حكم أسلوب تنظيمي محلي تتحكم فيه المجالس المنتخبة المحلية إلى نظام يشارك فيه قطاع الخواص والمنظمات الغير الحكومية.

لقد عرف البنك الدولي مفهوم الحكم على أنه نوع العلاقة التي تربط الحكومة بالمواطن وليس فقط قدرة المؤسسات على ادارة وتسيير أمور الدولة ، وبالتالي فهو يربط مفهوم الحكم بضرورة المشاركة من طرف جميع القطاعات. ويعرف مصطلح الحوكمة المحلية الرشيدة على أنها تطبيق مبادئ السلطات السياسية والرقابة على المواطنين المحليين بهدف الوصول إلى تحقيق التنمية والتطور الاقتصادي والاجتماعي . يمكن أن تبين لنا مؤشرات وأبعاد الحكم الراشد للإدارة المحلية عن طريق مقارنتها مع دول أخرى فالبنك الدولي يركز ويهتم بما يحفز ويشجع النمو الاقتصاديّ أما برنامج الأمم المتحدة الانمائي فيهتم بضرورة الانفتاح السياسي. وتمكن أهم آليات الحكم الراشد للإدارة المحلية فيما يلي:

أ. المشاركة الشعبية: أي توفير الطرق والسبل المناسبة للأفراد المحليين من أجل المشاركة في اتخاذ القرارات وينم ذلك اما بشكل مباشر أو عن طريق المجالس المنتخبة المحلية الذي يقوم بطرح مشاكل المواطنين والتعبير عن مصالحهم. وفي هذا الاطار يقوم المواطنون المحليون بالمشاركة في الانتخابات واختيار ممثلهم في مختلف مستويات الحكم.

ب. المساءلة: يتعرض صنع القرارات للمسائلة من طرف المواطنين أو مختلف الأطراف التي لها علاقة بهم.

ت. الشرعية: أي قبول المواطنين المحليين لسلطة الذين يتمتعون وبماسون السيادة داخل المجتمع ضمن قواعد منظمة واجراءات تستند إلى أحكام القانون والعدل.¹

¹أ.عبد القادر بودي ، د.عبد الصمد بودي- " الحكم الراشد كآلية لتفعيل تسيير الجماعات المحلية من أجل تنمية محلية مستدامة في الجزائر" - مجلة الادارة للتنمية والبحوث للدراسات- العدد الأول- ص. 234.

ث. الفعالية والكفاءة: أي مدى قدرة واستطاعة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد المتوفرة لديها إلى خطط تنفيذية وبرامج مختلفة ومشاريع تستطيع تلبية وتحديد أولويات حاجات الأفراد المحليين.

ج. الشفافية: والمقصود به تسهيل عملية الحصول على المعلومة وانتقالها لجميع عناصر المجتمع وبالتالي اعطاء الفرصة للأفراد لإبداء رأيهم حول مدة فعالية الجهاز المحلي.

ح. الاستجابة: أي استجابة الأجهزة المحلية إلى خدمة جميع الأفراد وتلبية متطلعاتهم ورغباتهم خاصة الفئة الفقيرة والمهمشة.

لقد وضع الاعلان الذي صدر عن مؤتمر الاتحاد الدولي لإدارة المدن الذي تم انعقاده في ديسمبر 1996 بصوفيا عناصر الحكم الراشد كما يلي:

- ضرورة وجود اللامركزية المالية وتوفير الموارد الكافية للقيام بالأنشطة على المستوى المحلي ،
- وجود مشاركة حقيقية للمواطنين في صنع القرارات ،
- توفير الظروف الملائمة التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي.¹

المطلب الثالث: فعالية النفقة المحلية كأسلوب لترشيد الانفاق

ان مصطلح الترشيح يأخذ معناه من "الرشد" أي التصرف بطريقة تتميز بالحكمة والعقلانية من أجل تقليل التبذير والوصول به إلى حده الأدنى عن طريق الاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية المتوفرة. لقد تعددت المفاهيم التي تفسر معنى ترشيح الانفاق وهذا راجع إلى اختلاف الاتجاهات والأفكار وتعددتها². فلا بد من وجود ما يسمى بالسلوك الراشد ما بين المتعاملين الاقتصاديين والذي يعتبر من أهم الركائز التي يبني عليها الاقتصاد لكي يحقق الأهداف المسطرة. والمقصود بالرشادة الاقتصادية هو السلوك الاقتصادي الذي يهدف إلى تعظيم المنفعة مع تقليل التكاليف إلى أقصى حد ممكن للزيادة والرفع من العائد الاقتصادي. ويستخدم مفهوم الرشادة في العديد من المصطلحات الاقتصادية مثل ترشيح الاستثمارات ، ترشيح الادخار ، ترشيح الاستهلاك ، وأيضا ترشيح الانفاق المحلي الذي نهتم به في اطار هذا البحث.³

¹ - أ.عبد القادر بودي ، د.عبد الصمد بودي- " الحكم الراشد كآلية لتفعيل تسيير الجماعات المحلية من أجل تنمية محلية مستدامة في الجزائر " - مرجع سبق ذكره-ص: 235.

² - محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، لبنان، 2008، ص399.

³ - JEAN BERNARD, « La Théorie du calcul économique rationnel et la décentralisation de la planification socialiste (Les Temps Modernes) »- n° : 851- avril 1967-p : 20.

ونعني بترشيد الانفاق المحلي استخدام أفضل الطرق في توزيع الموارد الاقتصادية بشكل يحقق لنا الأهداف المرجوة ، وهو بالتالي يدل على الحد من الاسراف والتبذير ويتم توجيه الانفاق نحو تلبية الحاجات الضرورية فقط التي تسعى إلى تحقيق النمو داخل الاقتصاد. ومن هنا نستنتج أن ترشيد الانفاق داخل الجماعات المحلية يعني حسن تصرف وتدبير المال العام من طرف هذه الجماعات والعمل على تفعيله بالشكل الذي يزيد ويرفع من قدرة الاقتصاد الوطني على مواجهة كافة التزاماته. ويمكن قياس مؤشر فعالية النفقة بمدى تحقيق الأهداف أو بعبارة أخرى هي مقارنة الآثار الاجتماعية والاقتصادية لمشروع انفاقي معين ومقارنته بالأهداف المسطرة والتي تم تحديدها سابقا.

ان كفاءة النفقة العامة يمكن التعبير عنها عن طريق العلاقة بين المدخلات أي التكلفة والمخرجات أي الناتج أي كفاءة المدخلات والمخرجات:¹

أ. كفاءة المدخلات

أي الوصول إلى أكبر حد من المخرجات بشكل يفوق حجم المدخلات أو بمعنى آخر في حالة ما اذا كانت مخرجات الانفاق العام قابلة للقياس الكمي فيتم ذلك عن طريق قياس المدخلات الفعلية إلى المدخلات المتوقعة عند حد معين من المخرجات. ولكن في بعض الحالات تكون مخرجات الانفاق العام من الصعب قياسها مثلما هو الحال بالنسبة للإنفاق الاجتماعي ، ففي هذه الحالة تكون المدخلات عبارة عن العمل مثلا للقيام بنشاط معين مثل العلاج ومن تم الوصول إلى مخرجات نهائية مثل تحسين المستوى الصحي.

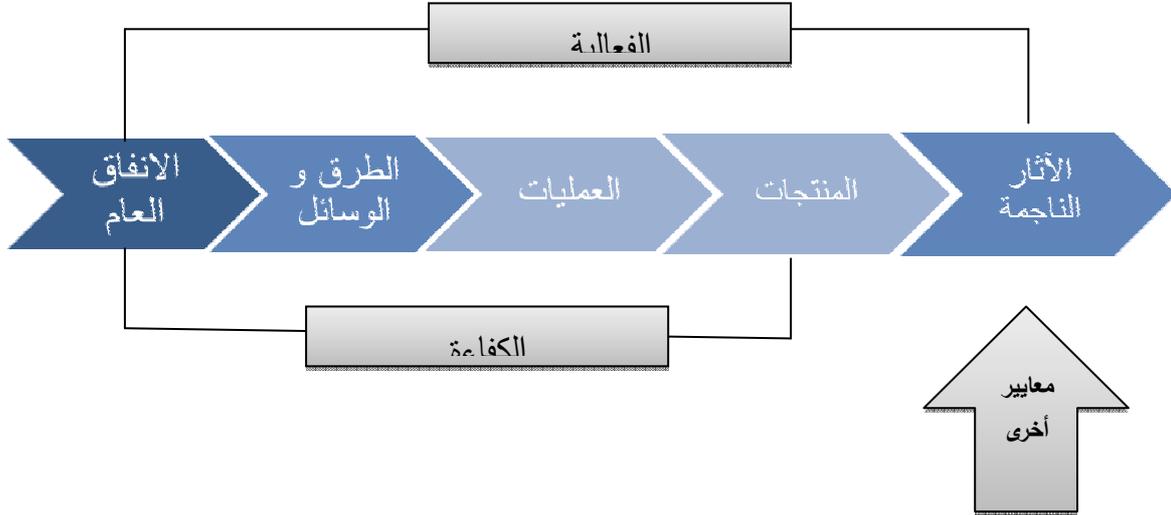
ب. كفاءة المخرجات أي تحقيق أكبر قدر من المخرجات

ان اشكالية ترشيد وعقلانية الانفاق المحلي يقوم على أسس تعتمد على الكفاءة والفعالية في الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة مع تجنب الاسراف والسعي إلى تحقيق الأهداف المسطرة من خلال أنشطة الانفاق ولذلك لا بد على الجماعات المحلية مراعاة ما يلي:

- التحديد الأمثل لحجم الانفاق المحلي ،
- القيام بدراسات حول أهمية وأهداف المشاريع المراد إنجازها ،
- تفادي تبذير الأموال العامة عن طريق فرض رقابة صارمة على هاته النفقات.²

¹ - محمد عمر أبو دوح- " ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة"- الدار الجامعية - الإسكندرية- السنة: 2006 - ص: 44.

² - علي شريف، محمد فريد الصحن، اقتصاديات الإدارة منهج وقرارات، الدار الجامعية، جمهورية مصر العربية، 1988 ،



المصدر: بن عزة محمد- " ترشيد سياسة الانفاق العام باتباع منهج الانضباط بالأهداف" - مرجع سبق ذكره- ص: 69

و بالتالي نستنتج أن وضع مؤشر الكفاءة والفعالية لهما انعكاسات هامة على الهيئات العامة وهذا بالرغم من اشكالية صعوبة القياس بما أن الهيئات العامة تقدم خدمات عامة.

المبحث الثالث: مالية الجماعات المحلية

سنتطرق في إطار هذا المبحث إلى تعريف المالية المحلية ، أقسام الموارد الذاتية ومكونات النفقات.

المطلب الأول: تعريف المالية المحلية

تقوم الجماعات الاقليمية بأدوار هامة من أجل تهيئة الاقليم على كل المستويات الاجتماعية، الاقتصادية والثقافية بهدف الوصول إلى تحقيق التنمية الشاملة. ومن هنا فالجماعات الاقليمية تحتاج إلى مصادر مالية من أجل قيامها بعملية الاتفاق بوجود رقابة كبيرة على الأموال العامة.

وتعرف المالية المحلية على أنها تلك الموارد الداخلية أو الخارجية التي ترجع إلى الجماعات الاقليمية ويقصد بها أيضا الميزانية المحلية وكذا الحسابات المتعلقة بها. وبالتالي فالمالية المحلية تمثل إيرادات السلطات الاقليمية ومن بينها مجموع الضرائب التي فرضت سواء على الأشخاص أو النشاطات الاقتصادية أو مختلف الرسوم التي تدفع مقابل الانتفاع بخدمة معينة أو إيرادات مختلف الأملاك التي تمتلكها الجماعات الاقليمية.

وبالتالي فالمالية المحلية هي مجموع الموارد المالية المتوفرة بهدف تمويل المشاريع التنموية والتي تحقق أكبر معدلات التنمية وتعتبر المالية المحلية الركيزة الرئيسية التي تساعد في اتخاذ القرارات على مستوى الإدارة المحلية حيث أنه يوجد علاقة وطيدة ما بين استقلالية اتخاذ القرارات على مستوى الجماعات المحلية بعيدا عن تدخلات الحكومة وبين توفر الموارد المالية الذاتية لتحقيق التنمية المحلية¹. وتعرف الإدارة المالية على أنها مجموع الأنشطة الادارية الخاصة بالهيئات المحلية والتي تقوم بتسيير حركات الأموال من أجل تحقيق الأهداف المسطرة مستعملة في ذلك عملية التخطيط والرقابة المالية².

الفرع الأول: إيرادات الجماعات المحلية

وتنقسم إيرادات الجماعات المحلية في الجزائر إلى ما يلي:

¹- أحمد بوجلال- "مالية الجماعات المحلية: مالية الولاية"- دراسات العدد الاقتصادي- مجلة علمية دولية محكمة- العدد 26 أ- جوان 2016- جامعة الأغواط- ص: 237.

²- عبد المطلب عبد الحميد- "التمويل المحلي والتنمية المحلية"- القاهرة- الدار الجامعية- السنة: 2001- ص: 22.

➤ إيرادات الجماعات المحلية الذاتية

أولاً: الجباية المحلية

- الرسم على النشاط المهني: تنص المادة 217 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة على أن الرسم على النشاط المهني يستحق على:
 - الإيرادات الإجمالية التي يحققها المكلفون بالضريبة الذين لديهم في الجزائر محلاً مهنيًا دائمًا ويمارسون نشاطًا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي، في صنف الأرباح غير التجارية، ما عدا مداخيل الأشخاص الطبيعيين الناتجة عن استغلال الأشخاص المعنويين أو الشركات التي تخضع كذلك للرسم بموجب هذه المادة؛
 - رقم أعمال يحققه في الجزائر المكلفون بالضريبة الذين يمارسون نشاطًا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي، في صنف الأرباح الصناعية والتجارية أو الضريبة على أرباح الشركات.

ويحدد معدل الرسم على النشاط المهني كما يلي:

الجدول رقم: 03 معدل الرسم العائد لكل من البلدية الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية

المجموع	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	الحصة العائدة للبلدية	الحصة العائدة للولاية	الرسم على النشاط المهني
2%	0.11%	1.30%	0.59%	المعدل العام

المصدر: قانون الضرائب والرسوم المماثلة ص: 101.

غير أن معدل الرسم على النشاط المهني يرفع إلى 3% فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط لنقل الحروفات بواسطة الأنابيب. يتم توزيع ناتج الرسم على النشاط المهني¹ كما يأتي:

¹ - بوعون يحيوي نصيرة- " جباية المؤسسة" - مطبعة متيجة- الجزائر - السنة: 2011 - ص: 103.

الجدول رقم 04 توزيع ناتج الرسم على النشاط المهني بالنسبة لرقم الأعمال الناتج عن أنشطة نقل المحروقات بواسطة الأنابيب

الرسم على النشاط المهني	الحصة العائدة للولاية	الحصة العائدة للبلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المجموع
المعدل العام	0.88%	1.96%	0.16%	3%

المصدر: قانون الضرائب والرسوم المماثلة ص: 101.

● الرسم العقاري: وهو ضريبة سنوية على الملكيات العقارية المبنية وغير المبنية على أساس القيمة التجارية الجبائية السنوية حسب نوعية المناطق الموجودة فيها، يقدر معدل هذا الرسم بـ 03%. أما بالنسبة لأساس فرض هذه الضريبة فقد بينته كل من المادة 254، 255، و 256 من القانون الجبائي الجزائري كالتالي¹:

✓ ينتج أساس فرض الضريبة من ناتج القيمة التجارية الجبائية لكل متر مربع للملكية المبنية، في المساحة الخاضعة للضريبة؛

✓ يحدد أساس فرض الضريبة بعد تطبيق معدل تخفيض يساوي 2% سنويا، مع مراعاة لقدم الملكية المبنية؛

✓ لا يمكن أن يتجاوز هذا التخفيض حدا أقصى قدره 4%

✓ يحدد بالنسبة للمصانع معدل التخفيض بـ 50، وهذا على نمط واحد؛

✓ لا تؤخذ بعين الاعتبار أجزاء المتر المربع في وعاء الضريبة؛

✓ يؤسس الرسم العقاري على الأملاك المبنية تبعا للقيمة التجارية الجبائية المحددة حسب المتر المربع، وحسب المنطقة

والمناطق الفرعية.

أما فيما يتعلق بالملكيات الغير المبنية بجميع أنواعها، فيستحق الرسم على ما يلي²:

¹- المادة 248 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

²- المادة 254، 255، و 256 من القانون الجبائي الجزائري

- ✓ الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية أو القابلة للتعمير بما فيها الأراضي قيد التعمير.
- ✓ المحاجر ومواقع استخراج الرمل والمناجم في الهواء الطلق
- ✓ مناجم الملح والسبخات
- ✓ الأراضي الفلاحية.
- الرسم على السكن: يؤسس لفائدة الجماعات المحلية رسم على السكن يستحق على المحلات ذات الطابع السكني أو المهني. ويحدد مبلغ الرسم السنوي على السكن كما يأتي:
 - ما بين 300 دج و1200 دج على التوالي بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني والمهني الواقعة في جميع البلديات.
 - ما بين 600 دج و2400 دج على التوالي بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني والمهني الواقعة في البلديات مقر الدائرة وكذا مجموع بلديات ولايات الجزائر ، عنابة ، قسنطينة وهران.
- ويتم اقتطاع هذا الرسم من طرف وكلاء شركات توزيع الكهرباء والغاز عن طريق فاتورة الكهرباء والغاز بحسب دورية الدفع.
- رسم التطهير: وهو رسم سنوي لصالح البلديات مقابل خدمات رفع القمامة واستعمال شبكة تصريف المياه غير الصالحة للشرب، وذلك حسب المادة 263 من القانون الجبائي الجزائري، حيث ينص على أن "يؤسس لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية، رسم سنوي لرفع القمامات المنزلية وذلك على كل الملكيات المبنية"، حيث تحدد الرسوم المطبقة في كل بلدية بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي، بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي وبعد استطلاع رأي السلطة الوصية¹.

¹- المادة 263 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

يحدد مبلغ الرسم كما يلي:

- ما بين 1000 دج و1500 دج على كل محل ذي استعمال سكني
- ما بين 1000 و1500 دج على كل محل ذي استعمال سكني
- ما بين 3000 و12000 دج على كل محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو حرفي أو ما شابه
- ما بين 8000 و23000 دج على كل أرض مهيأة للتخيم والمقطورات
- ما بين 20000 و130000 دج على كل محل ذي استعمال صناعي أو تجاري أو حرفي أو ما شابه.
- رسم الإقامة: يؤسس رسم الإقامة لفائدة البلديات على المؤسسات الفندقية التابعة للأشخاص المعنويين أو الطبيعيين.

يؤسس الرسم على كل شخص وعلى كل يوم إقامة على النحو التالي:

- من 600 إلى 1000 دج للفنادق ذات خمسة نجوم فما فوق
- من 400 إلى 600 دج للفنادق ذات أربعة نجوم
- من 200 إلى 400 دج للفنادق ، القرى والإقامات السياحية والمخيمات من ثلاثة نجوم
- من 50 إلى 200 دج للفنادق وفنادق الطرق من فئة واحد واثنين نجوم.
- من 50 إلى 100 دج للقرى والإقامات السياحية والمخيمات من فئة واحد واثنين نجوم
- من 50 إلى 200 دج للنزل الريفية والشاليهات والنزل العائلية والمنازل العائلية ومحطات الاستراحة
- من 50 إلى 600 دج للفنادق والمؤسسات السياحية الأخرى.¹

- الرسم الخاص على الرخص العقارات: يؤسس رسم خاص لفائدة البلديات على الرخص العقارية. وتخضع لهذا الرسم

الرخص والشهادات التالية:

- رخصة البناء
- رخصة التجزئة
- رخصة الهدم
- شهادات المطابقة والتقسيم والتعمير.²

¹ - حسب نص المادة 81.

² - حسب نص المادة 90.

- الرسم على الاعلانات والصفائح المهنية: يؤسس رسم لفائدة البلدية على الاعلانات والصفائح والدعائم الاشهارية التي يضعها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون. ويفرض الرسم على ما يلي:
 - الاعلانات على الورق العادي ، المطبوعة أو المخططة باليد
 - الاعلانات المضاءة
 - كل الدعائم الموضوعية على واجهة المحلات والعمارات والأثاث الحضري¹
 - دائم الاشهار الموضوعية على المركبات
 - اللوحات المهنية الموضوعية للتعرف على النشاطات وأماكن ممارستها.
- الرسم على الحفلات والأفراح: يؤسس رسم لفائدة البلديات التي تنظم عبر اقليمها حفلات وأفراح عائلية من طرف الأشخاص الطبيعيين والمعنويين. ويحدد مبلغ الرسم كما يلي:
 - من 500 دج إلى 1000 دج عن كل يوم عندما لا تتعدى مدة الحفل الساعة السابعة مساء.
 - من 1000 دج إلى 2000 دج عن كل يوم إذا امتدت مدة الحفل إلى ما بعد الساعة السابعة ليلا.
- الرسم على القيمة المضافة: يعرف الرسم على القيمة المضافة على أنه الثروة الإضافية المنشأة في المؤسسة باستعمال خدمات وموارد الغير وذلك بالإضافة إلى وسائلها الخاصة. دخل هذا الرسم حيز التطبيق في الجزائر بموجب قانون المالية لسنة 1992 ، يعتبر من أهم الرسوم غير مباشرة، حيث تفرض على المستهلك النهائي، ويخص العمليات التي تكتسي طابعا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا، ويقع على عاتق المستهلك النهائي لا على المؤسسة فهي تلعب دور الوسيط في تسديد الرسم إلى إدارة الضرائب. يحسب هذا الرسم على رقم الاعمال الصافي المسجل في الفاتورة والذي يبقى بصفة نهائية لفائدة المؤسسة.²

¹-حسب نص المادة 99.

²-رحال نصر، عوادي مصطفى -" جباية المؤسسة بين النظرية والتطبيق"- مطبعة صخري- الوادي- الطبعة 2010/2011 - ص: 22.

- الضريبة على الأملاك: تشكل وعاء الضريبة على الأملاك مجموع الأملاك والحقوق والقيم الخاضعة للضريبة التي يمتلكها الأشخاص تحدد حصيلة توزيع الضريبة على الأملاك كما يلي:

60% إلى ميزانية الدولة؛

20% إلى ميزانية البلديات؛

20% إلى حساب التخصيص الخاص بعنوان "الصندوق الوطني للسكن"¹.

- الرسم على الذبح: إن ذبح الحيوانات، يخضع لرسم لفائدة البلديات ضمن الأشكال وتبعاً للكميات المحددة، حيث يفرض الرسم على وزن اللحم الصافي للحيوانات المذبوحة، كما أن تحصيل الرسم إلزامي بالنسبة لكل البلديات. وتحدد تعريفته كما يلي:

-اللحوم الطازجة أو المبردة أو المطبوخة أو المملحة أو المصنعة التي مصدرها الحيوانات الآتية الخيول، الإبل، الماعز، الأغنام، البقر وتقدر تعريفه الرسن للكيلو 10 دج.

- قسمة السيارات: تؤسس قسمة على السيارات المرقمة في الجزائر، يقع عبئها على كل شخص طبيعي أو معنوي صاحب السيارة الخاضعة للقسمة، تحدد تعريفه القسمة ابتداء من سنة وضع السيارة للسير، ويوزع حاصل تعريفه

القسمة كالاتي:

➤ 80% للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

➤ 20% لميزانية الدولة.

تسدد تعريفه القسمة من أول يناير إلى 31 منه من كل سنة حسب المادة 303 من القانون الجبايئ الجزائري، ويمكن تمديد مدة التحصيل العادي للقسمة بقرار من الوزير المكلف بالمالية.²

¹-حسب نص المادة 274 من قانون الضرائب والرسوم.

²- أ. زير مينعيمة، أ. سنوسي بن عمر - "الجبائية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات" - مجلة الإستراتيجية والتنمية - العدد 05 - السنة 2012 - ص: 219.

- الضريبة الجزافية الوحيدة: بالنسبة لضريبة الدفع الجزائي فهذه الضريبة تحسب على المبلغ الإجمالي للأجور والمرتبات والتعويضات والعلاوات وكذا المعاشات والريوع، ويوزع ناتج الضريبة الوحيدة الجزافية كما يلي¹:

➤ 49% ميزانية الدولة

➤ 0.5% غرف التجارة والصناعة.

➤ % الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية والحرف.

➤ 0.24% غرف الصناعة التقليدية والمهن.

➤ 40.25% البلديات

➤ 05% الولاية

➤ 5% الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

أهم أسس الجباية المحلية في الجزائر

الجدول رقم: 05

الضرائب المحصلة كلياً لفائدة الجماعات الإقليمية	الضرائب المحصلة جزئياً لصالح الجماعات الإقليمية	
<ul style="list-style-type: none"> • الرسم على النشاط المهني • الرسم العقاري • الرسم على السكن • رسم التطهير • رسم الإقامة • الرسم الخاص على الرخص العقارية • الرسم الخاص على الاعلانات والصفاح المهنية • الرسم على الحفلات والأفراح. 	<ul style="list-style-type: none"> • الرسم على القيمة المضافة • الضريبة على الدخل الاجمالي • الضريبة الجزافية الوحيدة • الضريبة على الأملاك • قسيمة السيارات • الرسم الصحي على اللحوم • الرسوم المتعلقة بحماية البيئة • الرسوم المتعلقة بالنشاط المنجمي • الرسم المطبق على تعبات الدفع المسبق من طرف متعاملي الهاتف النقال. 	أنواع الضرائب

المصدر: من اعداد الباحثة بناء على المعطيات السابقة.

¹ - المادة 282 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

ما يمكن استنتاجه وملاحظته من خلال الجدول أن الجباية المحلية موزعة بطريقة مخصصة بشكل كلي لصالح البلديات كالرسم العقاري، الرسم على الذبح ورسم التطهير، وهناك ضرائب أخرى تشترك فيها كل من الولايات والبلديات والصندوق المشترك للجماعات المحلية والمتمثلة في الرسم على النشاط المهني، وضرائب أخرى مخصصة جزئياً لكل من البلدية والولاية، أي تشترك معها الدولة في هذه الضرائب مثال الرسم على القيمة المضافة.

ثانياً: التمويل الذاتي

هو عبارة عن اقتطاع جزء معين من الإيرادات التسيير وتحويلها إلى قسم التجهيز والاستثمار، يتراوح الاقتطاع ما بين 10 و20%.

ثالثاً: مداخيل الأملاك

وهي عبارة عن استغلال الجماعات الإقليمية لأموالها أو تحصيل الحقوق أو الضرائب مقابل استغلالها من طرف الخواص مثل إيرادات بيع بعض المحاصيل الزراعية، حقوق استعمال بعض الأماكن كالمعارض والأسواق وحقوق الإيجار.

رابعاً: إيرادات الاستغلال المالي

وهي مجموع العائدات المحققة من أنشطة بيع المنتجات أو عرض خدمات توفرها الجماعات الإقليمية مثل عائدات المتاحف والحضائر العمومية.

➤ إيرادات الجماعات المحلية الخارجية

وهي عبارة عن مرحلة استثنائية تلجأ إليها السلطة المحلية في حالة عدم كفاية الموارد الداخلية من أجل تغطية النفقات على مستوى الميزانية المحلية. وتتمثل أهم هذه الموارد الخارجية في ما يلي:

➤ القروض: وهو عبارة عن مورد يستخدم بهدف تمويل مشاريع التنمية المحلية يتم تسديد نفقات أشغال الدراسات التجهيز والانجاز من ميزانية التجهيز والاستثمار. وفي حالة اقتراض البلديات تقوم بتسديد دين رأس المال عن طريق الإيرادات المحققة من الاستثمارات. وعموماً تمثل القروض المحصلة من طرف البلديات قروضا إيجارية تساعدها على تخصيص الأموال للأنشطة التي تحقق بواسطتها إيرادات معينة بهدف تسديد الديون.¹

¹ - أ.د. ناصر مراد، قريني نور الدين- "تمويل الجماعات المحلية وتحديات مكافحة الفساد الإداري لأجل التنمية المحلية"- مجلة دراسات جبائية- جامعة البلدة-العدد 01- ديسمبر 2012-ص:20.

• الإعانات الحكومية: إن السلطة العامة تخصص مساعدات وإعانات للجماعات الإقليمية من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وهذا يرجع نظرا لعدم كفاية الموارد المحلية من أجل تحقيق وتعميم الرفاهية على مستوى كل المناطق بما فيها المناطق النائية.

أ. المخططات البلدية للتنمية (P.C.D): وهي تتمثل في مخطط يشمل على كل برامج التنمية للبلدية بهدف توفير وتحقيق الرغبات الأساسية للأفراد وكذا دعم الركائز الرئيسية للاقتصاد الوطني. لقد عرف مرسوم 9 أوت 1973 المخططات البلدية للتنمية على أنها عبارة عن برامج قصيرة المدى تقرر من طرف السلطة المختصة ضمن المخطط الوطني. يتم إنجاز هذه البرامج في اطار فترات سنوية ويتوجب على كل بلدية أن تقوم بإنجاز مشاريعها التنموية وعرضها للموافقة عليها من طرف السلطات الوصية أي الولاية.

ان المخططات البلدية للتنمية تمثل وسيلة فعالة للتخطيط المحلي بهدف تحقيق التنمية الاقليمية، ومن بين الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها ما يلي:

➤ التقليل من الاختلالات والفوارق الجهوية ما بين البلديات

➤ تنمية المبادرة المحلية وتطويرها دون اللجوء إلى السلطة المركزية

➤ تطوير مستويات المعيشة خاصة في البلديات الفقيرة.

ب. المخططات القطاعية الغير ممركزة (P.S.D) : وهي عبارة عن مخططات وطنية مسجلة باسم الوالي والأشخاص الذين يسهرون على تنفيذها. بدخل ضمن هذا المخطط كل استثمارات الولاية والشركات العامة التي تكون وصية عليها. ان المخططات القطاعية للتنمية تأخذ بعين الاعتبار آفاق التنمية المحلية بهدف تقوية مختلف القطاعات على المستوى الوطني والمحلي.¹

ولقد استفادت الجماعات المحلية اضافة إلى هاته البرامج التنموية P.C.D و P.S.D من مجموعة من البرامج الأخرى التي رافقت ودعمت الاصلاح الاقتصادي الذي استفادت منه الجماعات المحلية ونذكر على سبيل المثال: برنامج الإنعاش الاقتصادي، برنامج دعم النمو، برنامج صندوق الجنوب، الصناديق الخاصة وصندوق المضاب.

¹ - خينفري خيضر - "تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق" - أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية فرع التحليل الاقتصادي - السنة: 2010-2011 - جامعة الجزائر 3 - ص: 122.

ت. صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية

ان صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية هو عبارة عن مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يشرف على خدمة الجماعات الإقليمية، ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. يخضع سيره لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 14-116 مؤرخ في 22 جمادى الأولى عام 1435 الموافق 24 مارس سنة 2014، ويجدد مهامه وتنظيمه وسيره. تتمثل المهمة الرئيسية التي أسندت للصندوق في إرساء التضامن ما بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها.

ويكلف الصندوق في هذا الإطار، بما يأتي:

- العمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية الموضوعة تحت تصرفها بموجب القانون والتنظيمات المعمول بها؛
- توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية؛
- توزيع تخصيص إجمالي للتسيير فيما بين الجماعات المحلية سنويا لتغطية النفقات الإلزامية ذات الأولوية؛
- تقديم مساهمات مالية لفائدة الجماعات المحلية التي يتعين عليها أن تجابه أحداث كوارث و/أو طوارئ وكذا تلك التي تواجه وضعية مالية صعبة؛
- تقديم مساهمات مؤقتة أو نهائية للجماعات المحلية ومؤسساتها لإنجاز مشاريع تجهيز واستثمار في الإطار المحلي أو في إطار التعاون المشترك بين البلديات؛
- الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية؛
- منح إعانات مالية لفائدة البلديات لإعادة تأهيل المرفق العام المحلي؛
- القيام بكل الدراسات والتحقيقات والأبحاث التي ترتبط بترقية الجماعات المحلية وإنجازها والعمل على نشرها؛
- المساهمة في تمويل أعمال تكوين المنتخبين والموظفين المنتمين لإدارة الجماعات المحلية وتحسين مستواهم؛
- المشاركة في أعمال الإعلام وتبادل الخبرات واللقاءات لا سيما في إطار التعاون المشترك بين البلديات؛
- مباشرة وإنجاز كل عمل مرتبط بمهدفه أو مخول له صراحة بموجب القانونين والتنظيمات المعمول بها¹.

¹ - وزارة الداخلية والجماعات الإقليمية والتهيئة العمرانية - www.interieur.gov.dz/index.php/ar/ الووزير - الوزارة/وزارة المؤسسات - تحت الوصاية/238-صندوق-التضامن-و-الضمان-للجماعات-المحلية.html. تاريخ الاطلاع: 2017/07/10.

في مجال التضامن ما بين الجماعات المحلية، يكلف الصندوق في إطار مهامه، بدفع المخصصات الآتية لفائدة الجماعات المحلية من صندوق التضامن للجماعات المحلية:

أ. تخصيص إجمالي للتسيير بنسبة 60%

يوجه هذا التخصيص إلى قسم التسيير لميزانيات البلديات والولايات. ويتضمن هذا التخصيص:

- منح معادلة التوزيع بالتساوي:

توجه لتغطية النفقات الإجبارية للبلديات والولايات. لحساب معادلة التوزيع بالتساوي، تؤخذ بعين الاعتبار المعيار الديموغرافي من جهة والمعيار المالي من جهة أخرى. كما يمكن لمجلس التوجيه أن يعتمد على معايير أخرى.

- تخصيص الخدمة العمومية:

يمنح تخصيص الخدمة العمومية للجماعات المحلية التي تعرف صعوبات في تغطية النفقات الإجبارية المرتبطة بتسيير المرافق العامة. ويدفع هذا التخصيص للجماعات المحلية بهدف تلبية الاحتياجات ذات الصلة بالمهام المخولة لها بموجب القوانين والتنظيمات. تحدد المعايير المتبعة لحساب تخصيص الخدمة العمومية بقرار من الوزير المكلف بالداخلية.

- إعانات استثنائية:

يمكن أن تمنح الجماعات المحلية إعانات استثنائية لمواجهة الكوارث والأحداث الطارئة أو وضعية مالية صعبة جدا. تحدد المعايير المقررة لتحديد هذه الإعانات الاستثنائية بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

- إعانات التكوين والدراسات والبحوث.

ب. تخصيص إجمالي للتسيير والاستثمار بنسبة 40%

يسمح هذا التخصيص بإنجاز برامج تجهيز واستثمار بهدف المساعدة في تطويرها وخاصة تطوير المناطق الواجب ترقيةها. يتضمن التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار:

1. إعانات التجهيز؛

2. مساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل.

في مجال ضمان التقديرات الجبائية، يوجه صندوق الضمان للجماعات المحلية لتعويض ناقص القيمة في الموارد الجبائية بالنسبة لمبلغ التقديرات. يمول صندوق الضمان للجماعات المحلية بالمساهمات الإجبارية للبلديات والولايات¹.

¹ - وزارة الداخلية والجماعات الإقليمية والتهيئة العمرانية - www.interieur.gov.dz/index.php/ar/ الوزير-و-الوزارة/وزارة/المؤسسات-تحت-الوصاية/238-صندوق-التضامن-و-الضمان-للجماعات-المحلية.html. تاريخ الاطلاع: 2017/07/10.

الفرع الثاني: نفقات الجماعات المحلية

تهدف الجماعات الاقليمية من عملية الانفاق إلى اشباع وتلبية الرغبات والحاجات العمومية المحلية والتي تتميز بالتنوع والاستمرارية.

تنقسم النفقات المحلية في الجزائر إلى قسمين:

➤ قسم نفقات التسيير

➤ قسم نفقات التجهيز والاستثمار

ان نفقات قسم التجهيز والاستثمار تضم كل المبالغ المالية التي تهدف إلى الرفع من القدرة الانتاجية وزيادة المددودية داخل

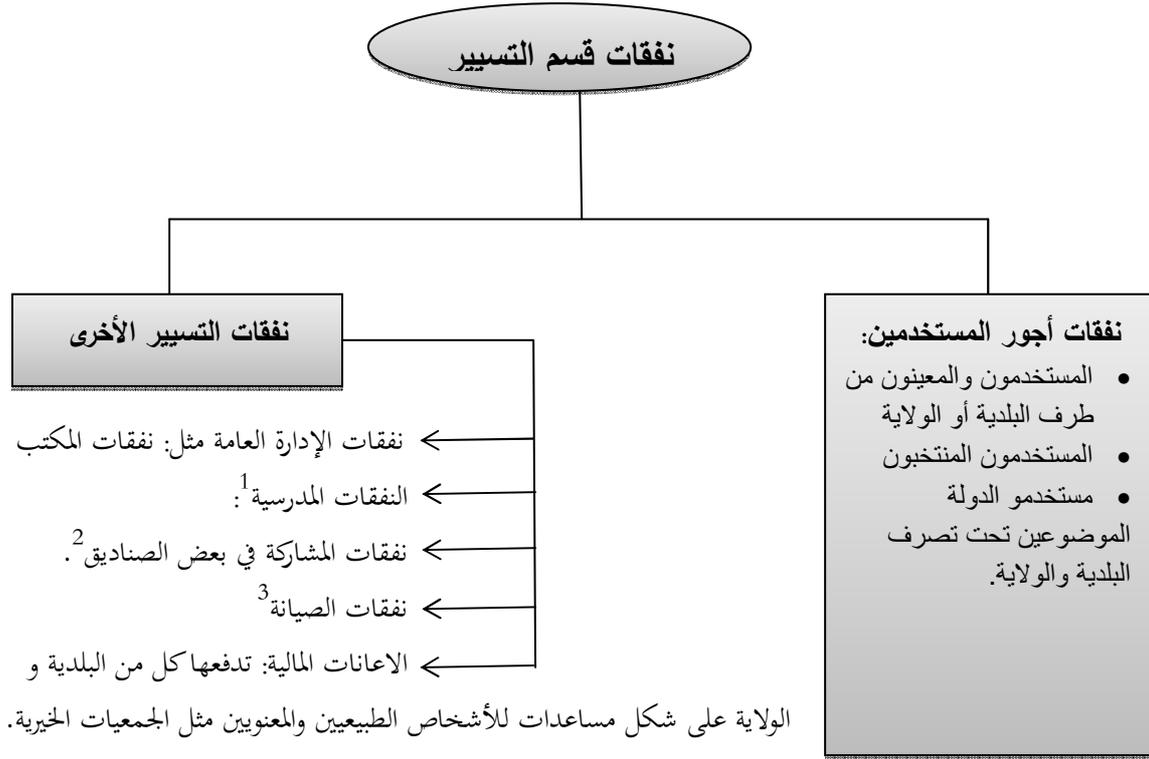
الاقتصاد أما نفقات قسم التسيير فيضم كل النفقات التي تضمن استمرارية السير الحسن للجماعة الاقليمية.

أولاً: نفقات التسيير

و هي مجموع النفقات المتعلقة بضمان السير الحسن بالأجهزة الخاصة بالجماعات الاقليمية والتي تقوم بتسيير المرفق العمومي مع

ضرورة تلبية الرغبات والطلبات للأفراد الذين ينتمون إلى ذلك الاقليم. وهذا ما يبينه الشكل الموالي:¹

¹-المادة 151 من قانون البلدية - ص: 500 والمادة 136 من قانون الولاية



المصدر: المادة 151 من قانون البلدية - ص: 500 والمادة 136 من قانون الولاية - مرجع سابق - ص 515.

ثانيا: نفقات قسم التجهيز والاستثمار

ان المقصود بنفقات الاستثمار تلك التي تزيد من أملاك كل من البلدية والولاية أو تلك التي تتعلق بالمساعدات والاعانات الممنوحة

إلى الجمعيات وأيضا تسديد قروض الجماعات الاقليمية. أما النفقات المتعلقة ببرامج التجهيز فهي تلك التي تصبح ملكا

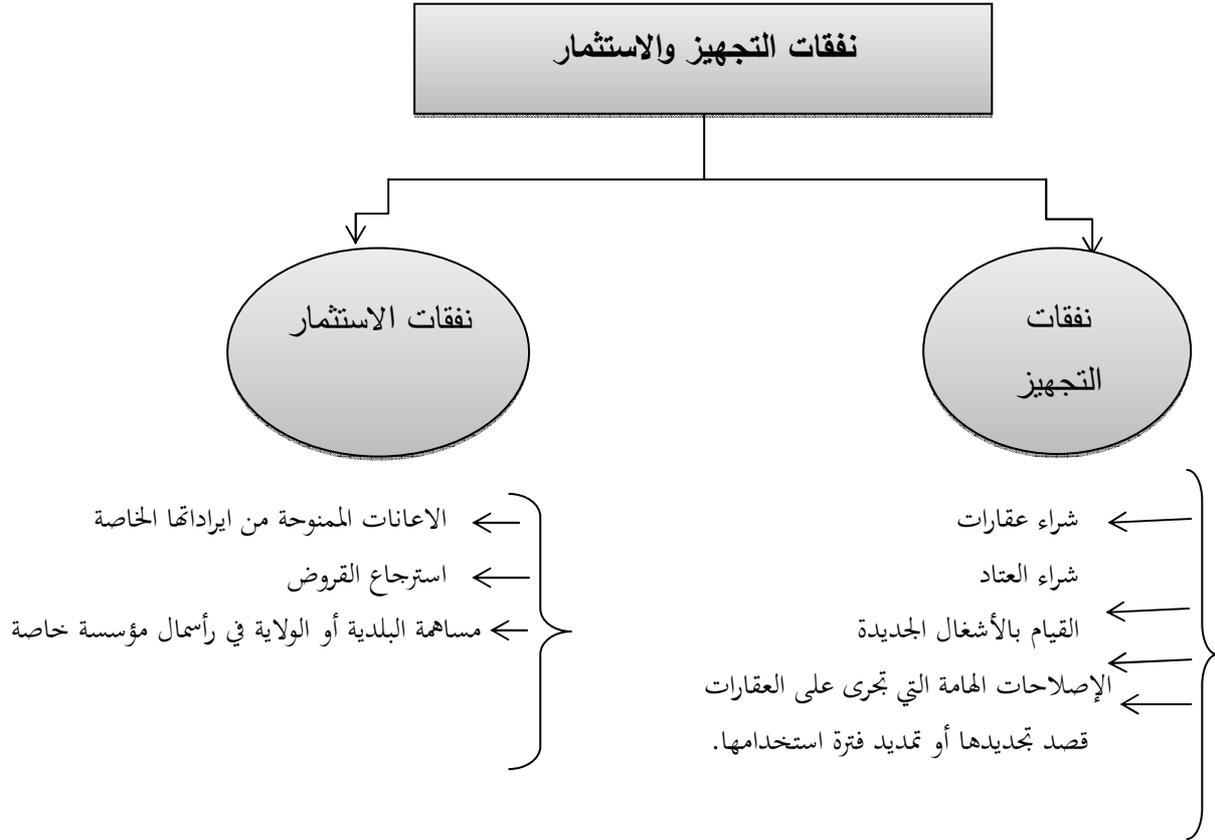
للجماعات المحلية كالبرامج التي تنجزها لحساب الغير كالجمعيات والمؤسسات العمومية.⁴

¹-تقوم البلديات بتحمل تكاليف تسيير مدارس الابتدائي أما الولاية فتتحمل تكاليف المتوسطات والثانويات مثل صيانة المباني ، الكهرباء والغاز.

²-ان الجماعات الاقليمية ملزمة بالمساهمة في تمويل بعض الصناديق مثل صندوق الضمان والصندوق الولائي لمبادرة الشبيبة والممارسات الرياضية.

³- وتشمل نفقات صيانة الأموال المنقولة مثل الآلات والشاحنات أو صيانة العقارات مثل صيانة المباني.

⁴- فركوس محمد- "الموازنات التقديرية"- ديوان المطبوعات الجامعية-الجزائر- السنة: 1995- ص:167.



المصدر: فركوس محمد- "الموازنات التقديرية"-مرجع سبق ذكره-ص: 167.

المطلب الثاني: تحليل الاعتمادات المالية الموجهة لقطاع الجماعات المحلية في الجزائر

الجدول رقم: 06 المبالغ المالية الموجهة لتمويل الجماعات المحلية في الجزائر

السنة	2006	2007	2008	2009	2010	2011
المخططات البلدية للتنمية ¹	85.6	212.48	150	190	120	120
البرنامج التكميلي لفائدة الولايات ²	230	230	150	100	142	/
الاعتمادات المالية المخصصة من طرف الدولة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية ³	173130.4	201541.3	268006.7	368743.4	387178.3	419486,6
السنة	2012	2013	2014	2015	2016	2017
المخططات البلدية للتنمية	134	80	130	200	120	70
البرنامج التكميلي لفائدة الولايات	/	151.50	200	170	/	/
الاعتمادات المالية المخصصة من طرف الدولة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية	622260	566450	540708	549809	426127	394260

الوحدة: مليار دينار جزائري

ما يمكن ملاحظته من خلال الجدول هو أن المبالغ المالية الموجهة لتمويل التنمية المحلية قد شهدت تذبذبات خلال فترة الدراسة

حيث ارتفعت المبالغ المالية خلال السنوات التالية: 2007 و2009 و2015 بهدف تغطية العجز على مستوى البلديات

¹ و² - د.قريني نور الدين- "تحديات تمويل الجماعات المحلية في ظل تراجع عائدات البترول ومتطلبات اصلاح المالية المحلية-حالة الجزائر خلال الفترة 2007-2016"-مجلة دراسات جبائية- العدد 05- ص:125.

³ - ميزانية وزارة الداخلية والجماعات المحلية- الجريدة الرسمية الجزائرية.

الذي نتج عن ارتفاع الحاجة إلى التمويل المحلي. أما خلال السنوات الأخرى فقد شهدت الاعتمادات المالية المخصصة للتنمية المحلية انخفاضاً محسوساً مقارنة بالسنوات السالفة الذكر، وتجدر الإشارة إلى أن هذا الانخفاض قد تزامن مع تراجع أسعار النفط حيث تراجعت الاعتمادات بنسبة 40٪ سنة 2016 و 65٪ بالنسبة لسنة 2017. أما بالنسبة للبرنامج التكميلي لفائدة الولايات عرف هو الآخر تذبذبات حيث انخفضت الاعتمادات المخصصة بنسبة 33٪ سنة 2009 مقارنة بسنة 2008 و 18٪ سنة 2015 مقارنة بسنة 2014. وما يمكن ملاحظته أيضاً من خلال الجدول هو أنه لم يتم تخصيص أية اعتماد خلال السنوات 2011، 2012 بسبب عدم تسجيل أية حاجة أو عجز أما فيما يتعلق بالسنتين 2016 و 2017 فيعود ذلك إلى أسلوب ترشيد الانفاق المنتهج من طرف الحكومة الجزائرية بسبب انهيار أسعار النفط. أما بالنسبة للاعتمادات المالية الموجهة لقطاع الداخلية والجماعات المحلية فنلاحظ نمواً متواصلاً امتد من سنة 2006 إلى غاية سنة 2012 ليعرف بعد ذلك انخفاضاً بنسبة 22٪ بالنسبة لسنة 2016 و 28٪ بالنسبة لسنة 2017 مقارنة بسنة 2015. ويرجع تفسير ذلك إلى الأثر السلبي للأزمة النفطية على ميزانية الحكومة وانعكاساتها على موازنة الجماعات المحلية.

المطلب الثالث: اشكالية العجز في ميزانية البلديات

إن البلديات وكما عرفناها سابقاً هي الركيزة والخلية الأساسية للشعب، يقوم بتسييرها جهاز منتخب هو المجلس الشعبي البلدي والذي يعبر عن ارادة الشعب ورغباته. ان البلدية هي المسؤولة عن ادارة المالية الخاصة بها والمتمثلة في مجموع الايرادات الجبائية وكذا مدخلات ممتلكاتها وهي المسؤولة أيضاً عن كيفية انفاق هذه الأموال بطريقة رشيدة وعقلانية. ان القانون يوجب على البلديات أن تنفق في حدود مداخلها بهدف تفادي العجز وتحقيق التوازن بين مجموع ايراداتها ونفقاتها ولكن للأسف ما يميز أغلبية البلديات هو أن ثروتها وممتلكاتها مستغلة بطريقة سيئة وبالتالي انخفاض قيمة مواردها ويقابل ذلك في الوقت نفسه ارتفاع كبير في نفقاتها هذا ما أدى إلى وقوع البلديات في صعوبات مالية وبالتالي ظهور عجز البلديات.¹

¹ - د. صالح الرويلي- "اقتصاديات المالية العامة"- ديوان المطبوعات الجامعية- الطبعة الرابعة- الجزائر- السنة: 1992 - ص:54.

وتجدر الإشارة إلى أنه عندما نقوم بالتصفح لجملة من ميزانيات البلديات نلاحظ أن قيمة النفقات المسجلة أكثر من مجموع الإيرادات الحقيقية الموجودة بالميزانية هذا ما يدفع البلديات إلى بعث طلب مساعدات وإعانات بهدف إعادة التوازن للميزانية. ويرتكز هذا الأخير على التوازن المالي أي تساوي مجموع الإيرادات مع قيمة النفقات، وفي حالة ما إذا لم يتم تطبيق هذا المبدأ سيؤدي ذلك إلى فائض في النفقات أي حدوث عجز مالي على مستوى ميزانية البلدية، وفي هذه الحالة يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع الاحتياطات والتدابير الضرورية لتأمين إعادة التوازن الدقيق من جديد للميزانية الإضافية، وفي حالة ما إذا لم يتم المجلس الشعبي البلدي باتخاذ الإجراءات اللازمة يسمح للوالي أن يقوم باتخاذها.¹

إن إشكالية العجز المالي تعتبر من أهم المشاكل التي تعاني منها الإدارة الإقليمية عموماً، و بالتالي لا بد من امتصاصه على المدى المتوسط لتفادي تطوره سنوياً. على المستوى الوطني يمكن أن نبين ذلك من خلال الجدول التالي:

تطور عدد البلديات العاجزة للفترة 1986-2014

الجدول رقم: 07

السنوات	عدد البلديات العاجزة	النسبة المئوية	مبلغ الاعانات الوحدة: ملايين دج
1986	52	3,37	/
1987	63	4,09	/
1988	96	6,23	/
1989	79	5,13	/
1990	164	10,64	251
1991	620	40,23	2000
1992	660	42,83	1900
1993	791	51,33	3800
1994	779	50,55	2900
1995	889	57,69	4900

¹ - د. صالح الرويلي- "اقتصاديات المالية العامة"- مرجع سبق ذكره - ص:54.

6700	70,73	1090	1996
7728	75,21	1159	1997
8968	81,05	1249	1998
8824	78,33	1207	1999
9000	76,83	1184	2000
11000	74,63	1150	2001
11000	75,41	1162	2002
11000	73,07	1126	2003
11000	73,20	1128	2004
11200	73,13	1127	2005
10500	73,85	1138	2006
9400	59,64	919	2007
8180	51,33	791	2008
3309	27,06	417	2009
/	,910	14	2010
/	0	0	2011
/	0	0	2012
/	0	0	2013
/	0	0	2014

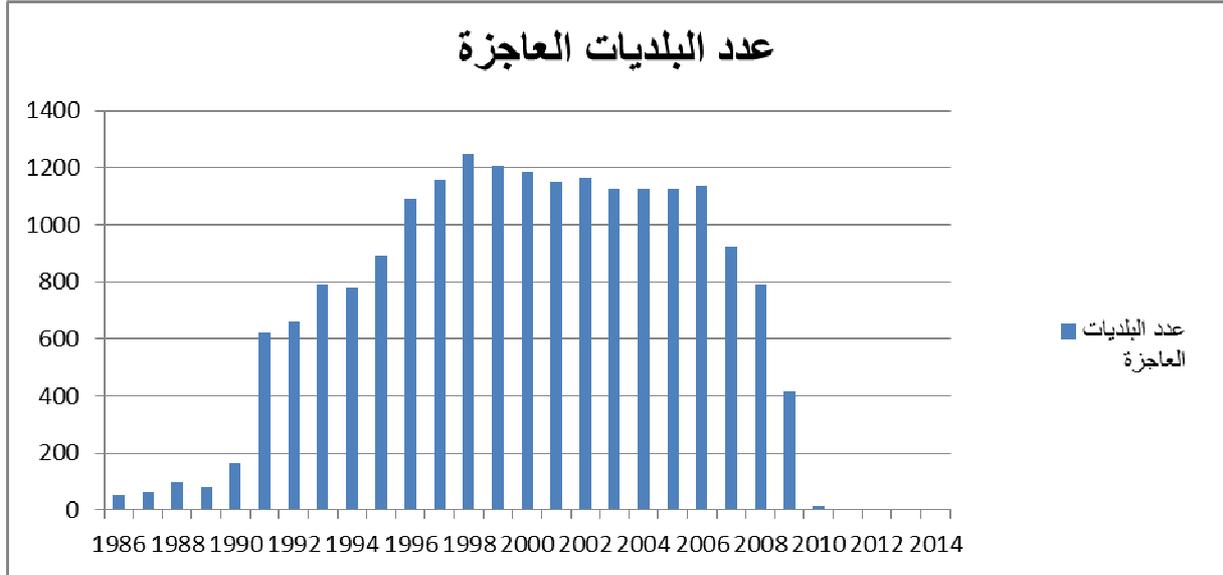
المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية - <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar> - تاريخ

الاطلاع: 2016/03/16.

ونبين ذلك بيانيا كما يلي:

الشكل رقم: 14

تطور عجز ميزانية البلديات خلال الفترة 1986-2014

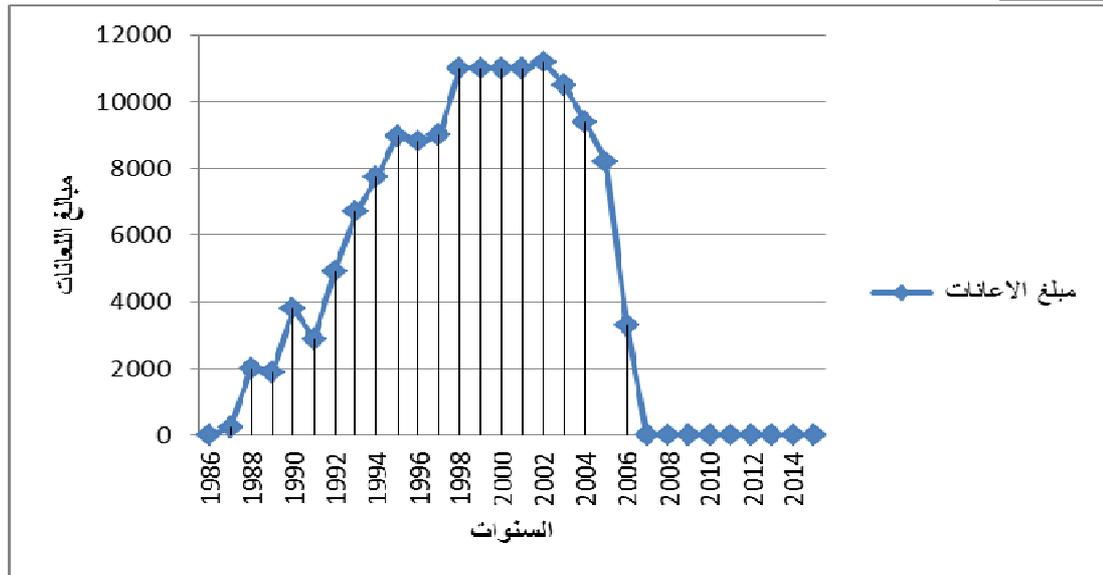


المصدر: من اعداد الباحثة بناء على المعطيات السابقة.

ما يمكن استنتاجه من خلال الجدول هو استمرار عدد البلديات التي تعاني من العجز خلال الفترة الزمنية الممتدة من 1986 إلى غاية 1999. ونلاحظ انخفاض في عدد البلديات العاجزة ابتداء من سنة 1999 بسبب مسح ديون البلديات عن طريق تدخل الدولة للقضاء على هذا العجز المستمر، هذا ما أدى إلى انخفاض العدد من 1207 سنة 1999 إلى 14 بلدية فقط سنة 2010.

الشكل رقم: 15

اعانات الدولة المقدمة للبلديات خلال الفترة 1986-2014



المصدر: من اعداد الباحثة بناء على المعطيات السابقة.

الفرع الأول: الأسباب الداخلية لحدوث عجز الميزانية

يحدث العجز الميزاني في حالة عدم تساوي الإيرادات مع النفقات أي وجود ارتفاع في مجموع النفقات مقابل انخفاض في الإيرادات ويعود ذلك إلى مجموعة من الأسباب أهمها:

- عدم ترشيد استغلال الإيرادات المالية للبلديات
- الارتفاع الكبير والمتواصل للنفقات
- سوء التسيير على مستوى مصالح البلدية.

فعند ملاحظة موازنات العديد من البلديات نستطيع ملاحظة أن نفقاتها المسجلة أكبر بكثير من إيراداتها ، مما يؤدي بالبلديات لطلب اعانات بهدف إعادة التوازن على مستوى الميزانية فحالة العجز تؤدي بالمجلس الشعبي البلدي اتخاذ الاجراءات المناسبة من أجل امتصاصه وتأمين حدوث التوازن الدقيق للميزانية الإضافية ، وفي حالة عدم قيام المجلس الشعبي البلدي بالإجراءات المناسبة جاز للوالي التدخل ويجوز بذلك إمكانية إمكانية امتصاص العجز على مدى سنتين مالتين أو أكثر.

الفرع الثاني: الأسباب الخارجية لحدوث العجز على مستوى ميزانية البلديات

من بين الأسباب التي ساعدت على تفاقم العجز نذكر ما يلي:

- التقسيم الإداري العشوائي لسنة 1984: لقد أدى هذا التقسيم إلى مضاعفة عدد البلديات الموجودة على مستوى الوطن حيث ارتفع العدد من 704 إلى 1541 بلدية مع عدم مراعاة الامكانيات المتاحة لديها. وتجدر الإشارة إلى أنه ورث من عهد الاستعمار 1536 بلدية كانت تعاني من نقص في الامكانيات المادية والبشرية ثم خفض العدد إلى 676 بلدية مع صدور المرسوم رقم 63-189 ثم انتقل هذا الرقم من 676 إلى 704 بلدية خلال سنة 1974. وبواسطة القانون المتضمن إعادة اصلاح الحدود الإقليمية للبلديات والولايات ارتفع عدد البلديات من 704 إلى 1541 بلدية وعدد الولايات من 31 إلى 48 ولاية. ولقد كان الهدف من هذا التقسيم هو التوزيع المتوازن للأنشطة المختلفة عبر ولايات الوطن ، تقريب الإدارة العمومية من المواطنين وتقديم أفضل الخدمات للأفراد. ومن سلبيات هذا التقسيم الإداري نذكر ما يلي:¹

¹ - محمد بلقاسم حسن بهلول- "الاستثمار واشكالية التوازن الجهوي -مثال الجزائر-". المؤسسة الوطنية للكتاب- الجزائر- السنة: 1990- ص:375.

أ. عدم الاهتمام بحجم البلديات: حيث أن هذا التقسيم الإداري لم يراعي التوزيع الأمثل للمواطنين حسب كل بلدية.

ب. نشوء بلديات صغيرة لا فقيرة ليس لديها الامكانيات الكافية للتطور.¹

■ اختلال النظام الجبائي: ان المستفيد الكبير من الضريبة هو الدولة فهي تستحوذ على الضريبة المنتجة التي تمتاز بغزارتها

مثل الرسم على القيمة المضافة الذي تحصل البلدية على نسبة صغيرة فقط منه والحماية البترولية. أما الضرائب البسيطة

الأخرى فهي تعود للبلديات مثل رسم التطهير. وبالتالي تتمثل اختلالات النظام الجبائي في ما يلي:

➤ ضعف الضرائب المحصلة لصالح الجماعات المحلية

➤ الغش والتهرب الجبائي.

وبالتالي يتميز النظام الضريبي بمجموعة من الاختلالات تؤثر بشكل كبير ومباشر على سير أنشطة ومهام البلديات.

فاستحوذت الدولة على كل الضرائب المنتجة وهذا على حساب الجماعات المحلية هذا من جهة ، وأيضا معاناة النظام

الضريبي من ظاهرة التهرب والغش سبب التحايل في عدم الدفع من طرف المكلفين بالضريبة².

¹ - محمد بلقاسم حسن بهلول- "الاستثمار واشكالية التوازن الجهوي"- مرجع سبق ذكره- ص:375.

² - ناصر مراد- "التهرب والغش الضريبي في الجزائر"- دار قرطبة- الجزائر- السنة: 2004- ص:11.

خلاصة الفصل:

إن إشكالية توفير قدر كاف من الموارد المالية يعد من المتطلبات الأساسية لتقوية وتدعيم دور الجماعات المحلية في التنمية الاقتصادية ومهددا أساسيا لتكوين الثروة. وطبقا لمدخل النظم فإن الجماعات المحلية تعد نظاما مفتوحا، حيث تتحصل على مجموعة من المدخلات تستمدتها من المحيط بمتغيراته المتسارعة التي تجسد مزيجا متفاعلا من التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، التكنولوجية والإيكولوجية، التشريعية والثقافية ... الخ والتي أفرزت ظاهرة العولمة، ومن ضمن هذه المدخلات موارد طبيعية، بشرية، مالية، قانونية، تشريعية وأخرى. لقد اختارت الدولة الجزائرية في إستراتيجيتها التنموية سياسة اللامركزية الإدارية حيث يتضح ذلك من خلال تخلي السلطة المركزية عن العديد من الاختصاصات للجماعات المحلية (الإدارة المحلية).

الفصل الرابع

اصلاح مسار الانفاق المحلي عن
طريق تحديث سياسة ميزانية
الجماعات الاقليمية

تمهيد الفصل:

يعتبر مشروع تحديث الميزانية أو ما يعرف بمصطلح إصلاح الميزانية، أحد الركائز الرئيسية لإصلاح المالية العامة. وتسعى الحكومة الجزائرية، من خلال هذا المشروع، إلى تعزيز القدرات بهدف التسيير الأمثل للنفقات العامة؛ تحسين عرض الميزانية وتنفيذها بهدف تشجيع إجراء حوارات ونقاشات بشأن خيارات الميزانية والسياسات الاقتصادية وكذا تعزيز قدرة وزارة المالية على تحليل التكاليف واختيار السياسات الخاصة بالإنفاق العمومي. وبالتالي فتطبيق هذه الإصلاحات سيغير بشكل عميق طرق التسيير العامة بحيث أن محور الإصلاح يتمثل في الانتقال من تسيير وفق الوسائل إلى تسيير للإنفاق العام قائم وفق النتائج.

ولقد ظهرت موجة اصلاح الموازنة العامة بعد التوجهات التي قامت بها العديد من الدول من أجل اعادة تنظيم وتحديث نظمها عن طريق السعي نحو تطبيق أفضل الطرق والأساليب التي تضمن احداث نظام ميزانية يستطيع تحقيق أهداف ومتطلبات الحكومة. وفي هذا الاطار كان هدف الجزائر وراء تحديث نظم الميزانية هو محاولة التخلص من مجموعة النقائص التي تميز نظامها الحالي والذي يعتبر عائقا هاما يقف أمام عجز الدولة عن تحقيق أهدافها المسطرة.

ومن أجل التوضيح أكثر سنقوم في هذا الفصل بالتعرف على ماهية هذا المشروع ، خصائصه وأهدافه.

المبحث الأول: ماهية برنامج مشروع تحديث سياسة الميزانية

سنتطرق من خلال هذا المبحث إلى ماهية تحديث الميزانية، أسبابها والهدف من تطبيقها.

المطلب الأول: ماهية تحديث الميزانية العامة وأهدافهالفرع الأول: ماهية تحديث الميزانية العامة

تسعى معظم الدول إلى تفعيل وزيادة كفاءة طرق تسيير الأموال العامة بالشكل الذي يرضي جميع الأطراف إضافة إلى توفير عنصر الشفافية، ويتم ذلك عن طريق استخدام مختلف الآليات لتطوير وتحديث النظام المحاسبي العمول به وهذا ما أدى إلى البحث عن السبل الممكنة التي تسمح بتحقيق هذه الأهداف. وبالتالي فالاتجاه نحو تطبيق المعايير الدولية للمحاسبة العمومية يضمن توفر عنصر الشفافية والمصدقية في اتخاذ القرارات ويزيد من كفاءة المعلومات التي توفرها القوائم المالية. لقد قامت وزارة المالية بتكوين لجنة مشكلة من خبراء دوليين ومحليين مختصين في مجال المحاسبة العمومية بهدف اصلاح المؤسسات العامة وهذا بالتنسيق مع المديرية العامة للمحاسبة العمومية للاستفادة من خبرة الدول المتطورة التي لها محاسبة مشاهمة للنظام الجزائري. والهدف من ذلك هو تنمية وتحديث النظام المحاسبي للخرزينة العامة وجعله أداة ناجعة تحقق الأهداف المسطرة والشفافية من حيث الافصاح عن انجازات نشاط الدولة. وفي هذا الاطار قامت هذه اللجنة المختصة بوضع مدونة حسابات جديدة من شأنها استخلاف المدونة الموجودة سابقا، وسميت المدونة الجديدة "المخطط المحاسبي للدولة".

ان الهدف من اصلاح المحاسبة العمومية هو تدارك مجموعة النقائص التي كانت تعاني منها مدونة حسابات الخزينة العمومية والتي كانت تتمثل في محدودية البيانات الممكن أن نقوم باستخراجها من القائمة المالية التي تم اعدادها وفق الأساس النقدي . وبالتالي فمجموع الاصلاحات التي عرفتها المحاسبة العمومية تعتبر ذو أهمية كبيرة حيث تم الاتجاه نحو تطبيق أساس الاستحقاق عوض الأساس النقدي إضافة إلى وضع نظام معلومات محاسبي يساعد على تقديم المعلومات المالية الخاصة بكافة الأصول والخصوم المتعلقة بالدولة إضافة إلى الوضعية المالية للخرزينة والتي تمتاز بالدقة وامكانية الحصول عليها في أقل فترة زمنية ممكنة من طرف المسيرين وبالتالي امكانية اتخاذ مختلف القرارات الاقتصادية واستعمالها لتقييم مختلف الأداءات الخاصة بالاقتصاد¹

¹ - شلال زهير - "أفاق اصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية الدولية" - أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المنظمات- جامعة بومرداس- السنة الجامعية : 2013-2014 - ص:182.

الاقليمية

وتجدر الاشارة إلى أنه يتم استخراج هذه المعلومات مباشرة من السجلات المحاسبية دون اللجوء إلى سجلات الاحصائيات كما كان المعمول به سابقا. ان تنمية أنظمة المحاسبة العمومية وفق المعايير الدولية وفق أسس تنظيمية سيضمن تدبير أحسن للمال العام هذا من جهة وتطوير طريقة عرض المعلومات في القائمة المالية للدولة من جهة أخرى.¹

الفرع الثاني: أهداف مشروع تحديث سياسة الميزانية

بهدف تطوير نظام الميزانية المعمول به في الجزائر وجعله يمتاز بكفاءة وفعالية تساعد وزارة المالية في أداء وظائفها وتحليل بياناتها اضافة إلى تسيير نفقاتها العامة، قامت الدولة الجزائرية بتبني مشروع تحديث نظام الميزانية. وسنقوم في ما يلي بذكر أهم الأهداف التي دفعت بالدولة الجزائرية إلى تبني هذا النظام الجديد وتطبيقه:

- البحث عن ضرورة الاستغلال الأمثل للمال العام وكفاءة استخدام الموارد،
- توفير معلومات تمتاز بالدقة والوضوح عن كافة أنشطة الدولة،
- توفير وسائل هامة للرقابة بهدف ترشيد الانفاق العام وضمان مشروعية الأنشطة المالية للدولة،
- تحديث وعصرنة قطاع وزارة المالية فيما يتعلق بتسيير الانفاق العام حيث يتم ذلك عن طريق:
 1. تنمية القدرات على مستوى الوزارة للقيام بالتحليلات المالية والتقديرات،
 2. اعداد ميزانية واحدة شاملة لكافة النفقات،
 3. ادراج مفهوم الشفافية،
 4. تحسين طريقة عرض الميزانية.
 5. تطوير نظام معلوماتي لحساب الخزينة العمومية،
- تنمية وتحسين طرق أداء القطاع العمومي.
- معرفة أملاك الحكومة بمختلف مكوناتها وعناصرها،
- تقييم النتيجة السنوية المحققة وكفاءة أداء النشاط الاداري.²

¹-شلال زهير – "أفاق اصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية الدولية" -مرجع سبق ذكره- ص: 182.
²- المدرسة الوطنية للإدارة – "مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر" - حلقة دراسية للدفعة 40- تحت اشراف الأستاذ: رابح محمدي- السنة: 2007- ص: 13.

الاقليمية

المطلب الثاني: عرض تركيبة مشروع المخطط المحاسبي للدولة

في إطار التوجه نحو عولمة وتطوير المعايير المحاسبية أظهرت البيئة الجزائرية تفاعلا ايجابيا أظهرته من خلال إصلاح نظامها المحاسبي القديم وهذا بما يتناسب ويضمن التوافق ما بين التطبيقات المحاسبية في الجزائر وقوانين المحاسبة الدولية.

الفرع الأول: حدود الإطار المحاسبي الحالي

إن النظام المحاسبي الجزائري لم يواكب التطورات والتغيرات الاقتصادية التي حدثت في الساحة العالمية، ومن أجل تقييم هذا النظام كان من الضروري التحضير والإعداد لتشخيصات وتحليلات والتي بينت غياب إطار محاسبي مضبوط إضافة إلى وجود صعوبات في دمج مختلف المحاسبات في المحاسبة الوطنية. ويمكن إبراز أهم نقائص هذا النظام فيما يلي:

أ. الإطار المحاسبي الحالي لا يبرز جوانب الذمم المالية والحقوق المثبتة:

حيث لا يأخذ بعين الاعتبار عناصر الذمم المالية وبالتالي فإن المنقولات، العقارات، القروض والديون كلها تشكل موضوع التسجيل المحاسبي ومتابعة هذه العناصر تكون من طرف محاسب. إذ أن هذا الأخير وفور حصوله على سند التحصيل للعناصر السابقة الذكر يقوم بالتكفل إداريا ووثائقيًا لكن دون كتابة محاسبية. وبالتالي تكمن الصعوبة في معرفة المعطيات الرقمية المتعلقة بمكونات هذه العناصر من ناحية قيمتها وتطورها وهذا راجع إلى عدم التقييد المحاسبي لهذه المستحقات. وبالتالي فالنظام الحالي لا يسمح إلا بمعرفة جزئية لنشاط الدولة أو أحد فروعها.

ب. مدونة الدولة تركز على ترقيم خطي أصبح قديما وتجاوزته الأحداث:

لقد تدهورت مدونة الحسابات المعدة على أساس الترميز السابق وهذا تبعا للإضافات المتعاقبة التي أفسدت التنسيق بين هذه الحسابات عبر السنين، حيث يفتقر الترقيم الخطي الحالي إلى المرونة لا سيما على مستوى الحسابات الفرعية وأصبح غير متلائم مع العمليات المحاسبية للدولة.

ت. صعوبة تجميع المعلومات حسب التنظيم المحاسبي الحالي:

إن النظام المحاسبي الحالي للدولة لا يتضمن تقنيات جديدة في المعالجة ونقل المعلومات وهذا راجع للتأخير المسجل في تجميع المعطيات وإعداد الوثائق الشاملة الحاصلة في آجال مخالفة لمتطلبات التسيير الحديث للمالية العامة. بمعنى أن النظام المحاسبي¹ الحالي

¹ - أ.عبد السميع روبينة- " المخطط المحاسبي للدولة « PCE » إطار جديد للمحاسبة العمومية"- مجلة البحوث والدراسات- العدد الرابع - يناير 2007- ص: 190.

الاقليمية

للدولة لا يتجاوز تسجيل عمليات تحصيل النفقات متجاهلا جانب الذمم المالية والحقوق المثبتة الذي يعتمد أساسا على التقييد المحاسبي للديون والحقوق إضافة إلى تأخر وصول المعلومات عند الحاجة إليها وعدم الدقة فيها.¹

الفرع الثاني: التركيبة الجديدة لمشروع المخطط المحاسبي للدولة

يقترح مشروع المخطط المحاسبي للدولة تقسيم الحسابات إلى "10" عشرة أقسام، من القسم (0) إلى القسم (09) والتي يمكن عرضها على النحو الموالي:

أ. أقسام حسابات الأصول التي تتكون من الأقسام الموالية:

القسم رقم 2 الاستثمارات.

القسم رقم 3 حسابات الربط والمخزون.

القسم رقم 5 الحسابات المالية.

ب. أقسام حسابات الخصوم التي تتضمن الأقسام الآتية:

القسم رقم 1 النتائج والديون.

القسم رقم 4 حسابات ودائع الغير والمراسلون.

ت. أقسام حسابات العرض الاقتصادي لنتائج تنفيذ الميزانية العامة للدولة والتي تتفرع إلى الأقسام الآتية:

القسم 06 حسابات الأعباء .

القسم 07 حسابات الموارد.

القسم 08 فائض وعجز الخزينة

القسم 09 تنفيذ قانون المالية.

القسم 0 الالتزامات خارج الميزانية²

¹ - أ. عبد السميع رويحة- " المخطط المحاسبي للدولة « PCE » إطار جديد للمحاسبة العمومية"- مرجع سبق ذكره- ص: 190.

² - Ministère des finances- « Instructions relatives aux règles de fonctionnement des comptes du PCE »- direction générale de comptabilité- Décembre:2002.

الاقليمية

عن طريق أقسام حسابات الأصول والخصوم في مشروع المخطط المحاسبي للدولة، يستطيع العون المحاسبي المركزي للخرزينة العمومية إعداد موازنة الدولة، والتي يمكن من خلالها قراءة توزيع وتطور عناصر الذمة المالية للدولة. إضافة إلى ذلك، يسمح النظام المحاسبي الجديد بعرض ثلاثة أنواع من النتائج بصفة مباشرة من النظام المحاسبي ودون الرجوع إلى السجلات الإحصائية، حيث يسمح بعرض النتائج الموالية:

➤ نتائج محاسبة الممتلكات عن طريق الحساب رقم (101).

➤ نتائج تنفيذ قانون المالية عن طريق الحساب رقم (98).

➤ نتائج رصيد الخزينة العمومية عن طريق الحساب رقم (80).

وتجدر الإشارة في هذا المجال، بأن حسابات الأقسام رقم 0 و06 و07 و09 لا تظهر في موازنة الدولة، إذ تعرف بكونها حسابات العرض الاقتصادية للميزانية بحيث يتم عن طريقها إعادة تسجيل وتوزيع العمليات المسجلة لحسابات القسم رقم 09 ونقلها إلى حسابات النتائج في نهاية السنة من طرف العون المحاسبي المركزي للخرزينة.¹

المطلب الثالث: التصنيف الجديد للنفقات العامة ضمن ميزانية الدولة

سنتطرق في ما يلي إلى الإطار الشكلي الجديد لتصنيف النفقات مع تقديم عرض لأهم مساهمات المعايير الدولية في الإفصاح عن شفافية القوائم المالية للنظام المحاسبي للدولة.

الفرع الأول: الاطار الشكلي الجديد لتصنيف النفقات ضمن ميزانية الدولة

لقد أتى مشروع الميزانية بتصنيف جديد للنفقات يتماشى مع مبادئ تسيير الميزانية. ولقد صنف النظام الجديد النفقات في ثلاثة أقسام كما يلي:²

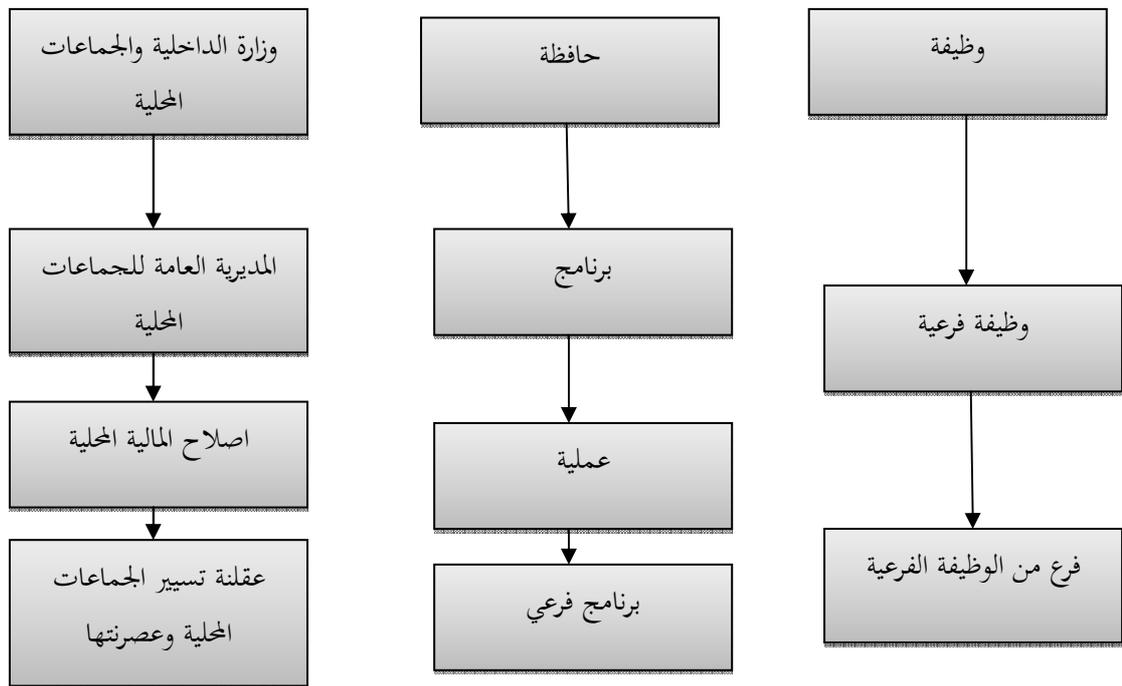
¹ -Ministère des finances- « Instructions relatives aux règles de fonctionnement des comptes du PCE »-op.cit.

² - Ministère des finances – « Projet de modernisation des systèmes budgétaires »- Avril 2005- page 02.

أ. تصنيف النفقات حسب طبيعة النشاط

يوضح هذا التصنيف مختلف الأنشطة حيث يقوم بتقسيمها إلى مجموعة من المهام الواضحة وتتجسد كل مهمة في حافظة. تحتوي الحافظة على عدد من البرامج والبرامج الفرعية والتي بدورها تتفرع إلى عمليات وعمليات فرعية. وهذا ما يبينه من خلال الشكل الموالي:

الشكل رقم: 38 تصنيف وظائف قطاع الداخلية والجماعات المحلية حسب النظام الجديد



المصدر: من اعداد الباحثة بناء على المعطيات السابقة.

ما يمكن ملاحظته هو أن قطاع الجماعات المحلية تمثل الوظيفة الكبرى من وظائف الدولة تخصص له حافظة على مستوى وزارة الداخلية والجماعات المحلية وتتفرع برامجها إلى برامج وبرامج فرعية ثم عمليات وكلها تهدف إلى تحقيق المهام الكبرى لوزارة الداخلية والجماعات المحلية. وبالتالي نستنتج أنه وفق هذا التقسيم فان الميزانية تقسم كما يلي:

حافظة ← برنامج ← برنامج فرعي ← عمليات ← عمليات فرعية.¹

¹ - Ministère des finances – « Projet de modernisation des systèmes budgétaires » - op.cit.- page 02.

ب. التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة

عبر هذا التصنيف نستطيع معرفة ومتابعة النفقة نظرا لوضوحها حسب طبيعتها الاقتصادية في حسابات الدولة. ولا بد من أن يأخذ هذا التصنيف الجديد بعين الاعتبار خصوصيات سياسة الميزانية الحالية وفي الوقت نفسه أن يشبه تصنيف المعايير الدولية.

ويحتوي هذا التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة على الحسابات التالية:

الجدول رقم: 20 تصنيف النفقات حسب طبيعتها الاقتصادية وفق النظام الجديد

مرتبات الموظفين	■
توظيف	■
استثمارات	■
تحويلات	■
دين عمومي	■
نفقات العمليات المالية	■
النفقات الغير المتوقعة	■

Source : kissi Fadia-« Projet de modernisation du système budgétaire en Algérie »-op.cit.- page : 582,583.

ث. التصنيف حسب مراكز المسؤولية:

يتم هذا التصنيف عن طريق تحديد الهيكل التنظيمي والقراري للدولة حيث أنه في كل مرة يجب تحديد من المسؤول عن النشاط سواء تعلق الأمر بالبرامج أو البرامج الفرعية أو العمليات. وبالتالي لا بد من التوضيح الدقيق لمراكز المسؤولية حيث أنه يجب ربط أي نشاط أو مهمة بمسؤول معين يتحمل أيضا في الوقت نفسه مسؤولية النتائج المحققة.¹

الفرع الثاني: مساهمة المعايير الدولية في الافصاح عن شفافية القوائم المالية

¹-kissi Fadia-« Projet de modernisation du système budgétaire en Algérie »-al-ijtihad-Revue des études juridiques et économiques – centre universitaire de Tamanrasset- n° :02-Juin 2012- page : 582,583.

الاقليمية

ستقوم بعرض في ما يلي أهم مساهمات المعايير الدولية في الافصاح عن شفافية القوائم المالية للنظام المحاسبي للدولة من خلال ما يلي:

أولا مساهمة المعايير في تطوير الاطار المحاسبي للقوائم المالية

ان اعتماد المعايير من شأنها أن تساهم في تطوير النظام المحاسبي من خلال تحسين الرقابة الداخلية والشفافية فيما يتعلق بعناصر الميزانية وتوفير معلومات عن التكاليف والتي من شأنها أن تدعم تحسين الادارة على أساس النتائج بالإضافة إلى قابلية القوائم المالية للمقارنة نتيجة المتطلبات التفصيلية والارشادات الواردة في كل معيار كما تساهم في تحقيق التوافق الدولي مع أفضل الممارسات المحاسبية.¹

ثانيا مساهمة المعايير في تلبية احتياجات مستخدمي القوائم المالية

تتركز احتياجات مستخدمي القوائم المالية الحكومية ذات الغرض العام في توفير معلومات مفيدة لعملية اتخاذ القرار وبالتالي تساهم المعايير في توفير هذه المعلومات من خلال ما يلي:

- توفير معلومات حول مصادر توزيع واستخدام الموارد المالية،
- توفير معلومات حول كيفية تمويل الدولة لأنشطتها وتلبيتها لمتطلباتها،
- توفير معلومات مفيدة في تقييم قدرة الدولة على تلبية متطلباتها وتعهداتها،
- توفير معلومات حول المركز المالي أو الوحدة الحكومية والتغيرات التي تعرفها،
- توفير معلومات اجمالية مفيدة في تقييم أداء الوحدة الحكومية بالنسبة للتكاليف وكفاءة إنجازات الخدمة،
- توفير معلومات تبين ما اذا تم الحصول على الموارد واستخدامها وفقا للموازنة المعتمدة قانونا،²

¹- د.أحمد يوسف السعيد- "أهمية المعايير الدولية للمحاسبة العمومية في الافصاح عن شفافية القوائم المالية لنظام المحاسبة العمومية"- مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية- جامعة المدية - الجزائر- العدد 08- السنة: 2017- ص: 344.

²- بوزيد سايح- "سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الراشد في الدول العربية"-مجلة الباحث-جامعة ورقلة- العدد: 10- السنة: 2012- ص: 59.

الاقليمية

- توفير معلومات تبين ما اذا تم الحصول على الموارد واستخدامها وفقا للمتطلبات القانونية بما فيها القيود المالية التي تضعها سلطات التشريع المختصة،
- توفير معلومات منسقة وقابلة للمقارنة على المستوى المحلي والدولي.

ثالثا مساهمة المعايير المحاسبية الدولية في تدنية والتقليل من الفساد المالي

تساهم هذه المعايير في التقليل والحد من هذه الظاهرة عن طريق توفير عنصري الموثوقية والشفافية في البيانات والمعلومات بهدف المساءلة. توجد علاقة موجبة بين الشفافية والمساءلة حيث أن زيادتهما وتوفرهما في المجتمع سيؤدي إلى انعكاسات ايجابية على الاقتصاد الوطني منها ما يلي:

- تساهم في التقليل من شدة الأزمة وهذا راجع إلى أن عمق هذه الأخيرة يتأثر بعنصر الشفافية الموجود على مستوى الاقتصاد ومدى توفر المصداقية في قنوات المساءلة،
- وفرة ودقة في المعلومات المتواجدة في الأسواق سيؤدي إلى الرفع من معدلات الاستثمار والمستثمرين،
- التحكم في الانفاق العام وخفض تكلفة المشاريع للرفع من فعالية وكفاءة الاقتصاد.¹

ثالثا مساهمة المعايير في تطبيق مؤشرات التحليل المالي للقوائم المالية

ان تبني المعايير يسمح بالمساهمة في امكانية تطبيق مؤشرات التحليل المالي في نظام المحاسبة العمومية ويتضح جليا كون أن القوائم المالية التي يصدرها المعيار الأول يعتمد على معلومات مالية قائمة على الافصاح المالي ومعطياتها مرتبطة بالسوق المالي كون التقييم يخضع لطرق التقييم السوقية باستخدام القيمة العادلة بالإضافة إلى أن شكل القوائم المالية تساعد على استخدام مؤشرات التحليل المالي الذي يسمح بقياس الفعالية والكفاءة في استخدام موارد الدولة.

رابعا مساهمة المعايير في تحقيق الابلاغ المالي الحكومي

ان تطوير نظام المحاسبة العمومية من خلال الابلاغ المالي الحكومي يتطلب وضع معايير مناسبة تتلاءم ومتطلبات البيئة وما تفرزه من قدرات وامكانيات إلى جانب حاجات المستخدمين في هذه البيئة. لذا فان عملية التطوير تستلزم المشاركة في² تشكيل هيئة مختصة بوضع المعايير على نحو علمي سليم والاستفادة من المعايير الدولية وتجارب المنظمات الدولية المختلفة في هذا المجال. هذا وان الافتقار لتلك الهيئة وبالتالي المعايير يعني غياب التصور السليم للأدوات الفاعلة لتحقيق أهداف النظام والذي يهتم بها ويحدد

¹ - بوزيد سايجح- "سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الراشد في الدول العربية"-مرجع سبق ذكره- ص: 59.
² - د.أحمد يوسف السعيد- "أهمية المعايير الدولية للمحاسبة العمومية في الإفصاح عن شفافية القوائم المالية لنظام المحاسبة العمومية"- مرجع سبق ذكره- ص: 344.

عملية الابلاغ المالي الذي ينصب اهتمامه حول تلبية حاجات المستخدمين على وفق خصوصية البيئة المحلية والذي يشكل أساس وجود المحاسبة وديمومتها.

خامسا مساهمة المعايير في معالجة محاسبة الأصول الثابتة

يسعى تطوير نظام المحاسبة العمومية إلى استخدام آليات حديثة تساعد على تقييم الوضعية المالية للدولة وتأخذ بعين الاعتبار الحقوق المثبتة وذمة الدولة وبالتالي فان وضع حسابات تتعلق بدراسة التثبيات ضمن الحسابات الأساسية لنظام المحاسبة العمومية تعد أحد أساليب الافصاح عن العمليات المالية التي تقوم بها الدولة خلال فترة معينة والتي يتم عرضها ضمن القوائم المالية.¹

المبحث الثاني: تحديث أسلوب تسيير النفقات على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر

سنتطرق في هذا المبحث إلى مبادئ الإصلاح على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر ثم إلى أساليب تحديث تسيير الإنفاق المحلي وماهية الإجراءات الموجهة لتحسين التسيير الميزانياتي للجماعات المحلية.

المطلب الأول : مبادئ الاصلاح على المستوى المحلي

الفرع الأول: إصلاح أساليب التسيير على مستوى الجماعات المحلية

يتطلب تحديث التسيير المحلي أن تسترشد الادارات بنظام التسيير وفق الأداء، والذي هو عبارة عن آلية لإدارة ومراقبة الاجراءات العامة والتي تشمل ما يلي:

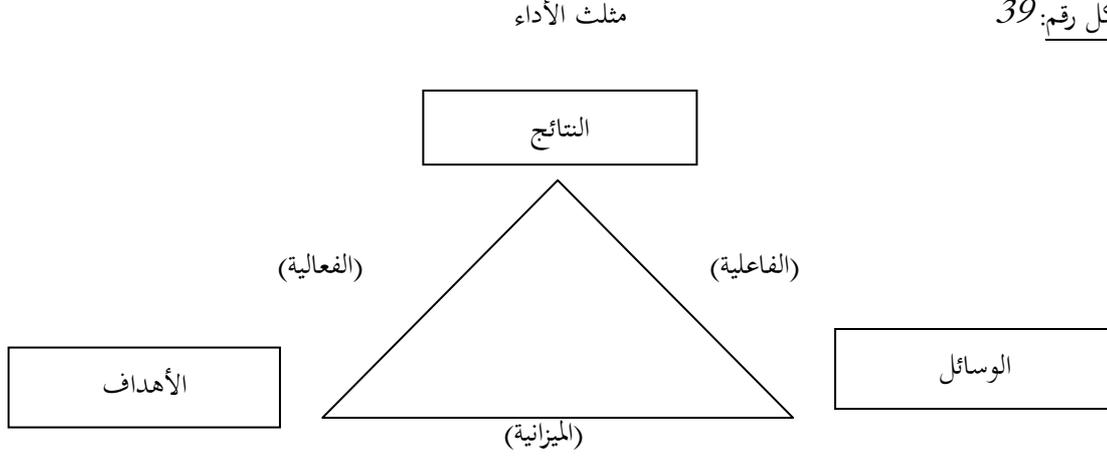
- توضيح أهداف السياسات العامة وتحديد الهياكل القاعدية المسؤولة عن التنفيذ،
- تعريف وتحديد معايير تحسين الأداء والتي تترجم الالتزام على حسب درجة تحقيق الأهداف والوسائل المتوفرة لذلك،
- قياس النتائج التي تم التوصل اليها،
- منح مرونة في التسيير للمسؤولين مقابل التزامهم بتحقيق النتائج "عقد الأداء"²
- دمج معطيات وبيانات الأداء في قرارات تخصيص الموارد وفي اعداد ميزانية النتائج.

¹د.أحمد يوسف السعيد- "أهمية المعايير الدولية للمحاسبة العمومية في الافصاح عن شفافية القوائم المالية لنظام المحاسبة العمومية"- مرجع سبق ذكره- ص: 344.

² - Henri Guillaume, Guillaume Dureau, Franck Silvent -« Gestion publique: l'Etat et la performance »- Edition Dalloz-Paris- année : 2002- page n°: 20.

لقد أصبح من الضروري ادماج المواطنين المحليين في عملية اتخاذ القرارات بهدف تحقيق الشفافية، المسؤولية، وأيضا من أجل ضمان تنفيذ فعال للسياسات المنتهجة.¹

الشكل رقم: 39



Source : Aurélien Ragaine-« l'essentiel du management des collectivités territoriales »-les carrés-lextenso éditions-Paris- Année :2013- page : 35.

ان تقييم الأداء يضم ثلاثية منطقية تربط بين مفهوم النتائج ، الوسائل والأهداف:

➤ منطق الفاعلية: ويرتبط بالعلاقة بين النتائج المتوصل اليها والأهداف المرغوب في تحقيقها. وهي تدل على انجاز نشاط ما وفق ما تم التخطيط له،

➤ منطق الفاعلية: أي العلاقة ما بين النتائج المحققة والوسائل المسخرة ، فهي تسمح بتحقيق أحسن النتائج باستعمال الوسائل المتاحة ،

➤ منطق الميزانية: أي برجة الوسائل مقارنة بالأهداف المراد تحقيقها.²

فبالنسبة للجماعات المحلية تتم عملية التقييم عن طريق الأخذ بعين الاعتبار النتائج المحققة وأثرها على بيئة السياسة المتبعة من طرفها.

¹- Mme KISSI Fadia-« la réforme de la gestion des dépenses publiques au niveau des collectivités locales en Algérie»-revue Jurisprudence- n° 15- Septembre 2017-page n° :14.

² Aurélien Ragaine-« l'essentiel du management des collectivités territoriales »-op.cit.- page :35.

أولاً: الفعالية والفاعلية

لا بد على السلطات المحلية أن تسعى إلى ضمان التحسين المستمر لفعالية الخدمات التي هي مسؤولة عن تقديمها. وانه من الضروري وضع منهج تسييري مبني على النتائج أي السهر والتتبع المتواصل للمنظمات لمنتوجاتها وخدماتها حتى تساهم في انجاز عدد من النتائج المتوقعة. ان اصلاح طرق التسيير يهدف إلى توجيه نشاط الادارة نحو حسن الأداء عن طريق تحديد الأهداف التي تم قياسها بمؤشرات معينة. والهدف من ذلك هو التنفيذ العقلاني للنفقات اضافة إلى تسيير أكثر كفاءة للأهداف التشغيلية. ان تحليل مصطلح "الأداء" يعني من جهة تطابق النتائج التي تم التوصل اليها مع الأهداف الموضوعية وهذا يدل على فعالية التسيير العام، ومن جهة أخرى مقارنة الوسائل المستخدمة مع النتائج المحققة أي فاعلية التسيير.¹

ثانياً: الشفافية

يمكن تعريف الشفافية حسب هيئة الأمم المتحدة على أنها: "حرية تدفق المعلومات معرفة بأوسع مفاهيمها، أي توفير المعلومات والعمل بطريقة منفتحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم واتخاذ القرارات المناسبة واكتشاف الأخطاء". أما عن شفافية المالية العامة "الموازنة العامة" فلقد عرفت من طرف صندوق النقد الدولي كما يلي: "تشير الشفافية المالية إلى الوضوح، الموثوقية، الانتظام « *La fréquence* »، التوقيت « *Le degré d'actualité* » وملائمة « *la pertinence* » المعلومات المقدمة حول المالية العامة وانفتاح عملية صنع قرارات الموازنة العامة للجمهور. كما تعرف أيضا في اطار شفافية الموازنة العامة على أنها: "تمثل اطلاق الجماهير على تصور الدولة فيما يتعلق بإدارتها للموارد المالية، وهو الأمر الذي من شأنه زيادة المشاركة وكفاءة الانفاق العام وفقا لاحتياجات الأفراد الفعلية."²

أو تمثل توفير المعلومات المالية الدقيقة والموثوقة الآنية المتعلقة بالنشاطات والاجراءات والقرارات والسياسات المالية التي تتخذها الدولة في الوقت المناسب وضمن الوصول اليها بشكل يسمح بسهولة الرقابة."³

¹ - D.Catteau- « La LOLF et la modernisation de la gestion publique »-bibliothèque parlementaire et constitutionnelle-Edition Dalloz-année : 2007-Paris- page n° : 43.

² - أ.حكيم بوجطو- "أسباب عصرنة نظام الموازنة العامة في الجزائر" - مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية- جامعة البليدة 2 -الجزائر- دار التل للطباعة- العدد الأول- ص: 183.

³ - أ.حكيم بوجطو- "أسباب عصرنة نظام الموازنة العامة في الجزائر" - مرجع سبق ذكره- ص: 183.

الاقليمية

تعتبر الشفافية عنصرا أساسيا لضمان تسيير فعال لمالية الجماعات المحلية. ونقول أن هذه الأخيرة تمتاز ماليتها بالشفافية اذا ما وضعت الوسائل الضرورية للوصول إلى معلومة عامة تامة وواضحة عن أنشطة وقرارات تخص ماليتها. ومن خلال ذلك تستطيع الجماعة المحلية تحسين خياراتها المالية وتلك المتعلقة بالميزانية لأن الشفافية المحققة هي عبارة عن مؤشر لعقلانية المهارات المحققة.

ثالثا: المصادقية

يتحقق ذلك عن طريق تقييم صادق لكافة التكاليف والمنتجات وترجمة لكافة الالتزامات بهدف اعطاء صورة واضحة للوضعية المالية للجماعة المحلية.¹

رابعا: المساءلة

ترجع تسمية المساءلة "Accountability" إلى لفظ الحساب "Account" ويعني أن الفرد مسؤول في عمله أمام الآخرين، ويتسع هذا المفهوم ليشمل العديد من العلاقات التي تختلف في قوتها ودرجة الزامها حيث في ظل هذه الصعوبات يصبح من الضروري مراعاة الدقة لوضع تعريف مناسب للمساءلة. ويمكن تعريفها على أنها: "مساءلة طرف من أطراف العقد أو الاتفاق للطرف الآخر وذلك بشأن نتائج أو مخرجات ذلك العقد والتي تم الاتفاق على شروطها من حيث النوع، التوقيت ومعايير الجودة". وعند استخدام المساءلة كآلية لتقييم الأداء لا يكون التركيز فقط على مستوى الأداء الذي تم تحقيقه بل يمتد ليشمل مدى فعالية نظام المساءلة الذي يتم اتباعه كجزء من عملية تقييم الأداء. ان الاصلاح الجديد يهدف إلى تغيير عمق منطق التسيير للادرات من خلال توجيه الميزانية نحو النتائج انطلاقا من الأهداف المحددة من جهة ومسؤولية المسيرين من جهة أخرى. ان هذا الاصلاح الجديد يعطي شكلا جديدا لتقدم الميزانية على الشكل التالي: "المهمة، البرامج، الاجراءات".³

¹ -D.Catteau- « La LOLF et la modernisation de la gestion publique »-op.cit.- page n° : 43.

الفرع الثاني: الإجراءات الموجهة لتحسين التسيير الميزانياتي للجماعات المحلية

تطبيقا لأحكام قانون المالية لسنة 2011 شرعت وزارة الداخلية والجماعات المحلية في عمليات عصنة التسيير المالي للجماعات المحلية لا سيما إعداد ميزانية جديدة للبلديات، والطريقة المعتمدة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية لتطبيق المدونة الجديدة للميزانية لجميع البلديات تتمحور في تحيين العمليات المالية للبلديات. وتمثل أهم الاجراءات الموجهة لتحسين التسيير الميزانياتي على مستوى الجماعات المحلية في ما يلي:

- وضع برنامج تكوين حول الميزانية الجديدة في شكل تريض مغلق لفائدة الأمناء العاملين بالبلديات والمسؤولين الماليين وكذا رؤساء المجالس البلدية،
- اعداد برنامج آلي موجه للآمرين بالصرف حول تحضير واعداد وتنفيذ الميزانية الجديدة للبلديات،

ان مسعى الحكومة في اصلاح مالية الجماعات المحلية مستمر ومتواصل ويتم تحيين الاصلاحات تبعا للمتغيرات الوطنية والدولية التي لها انعكاسات على تمويل موازنة الدولة والجماعات المحلية. وفي السياق نفسه برمجت الحكومة في اطار مخطط عملها ما يلي:¹

- تحفيز الدور الاقتصادي الجديد للجماعات المحلية من خلال ادخال تعديلات على الاطار القانوني لها،
- اعادة النظر في نظام المالية والجباية المحلية من خلال مراجعة الاطار القانوني الذي يحكم هذين المجالين في التسيير المالي والجبائي للميزانيات اللامركزية،
- في طور النظر الاطار القانوني الذي يحكم في التعاون ما بين البلديات،

كما قامت الحكومة أيضا بوضع اجراءات متعلقة بتأسيس عقلنة تسيير الجماعات المحلية وعصرنتها وتمثلت أهم هذه الاجراءات في ما يلي:

- تحسين تأطير المصالح المالية للجماعات المحلية،
- المعالجة المعلوماتية للمعطيات المالية والمادية للميزانيات المحلية،
- ضبط تكاليف النفقات لبعض الخدمات العمومية المحلية مثل : خدمة رفع النفايات المحلية،
- الادمج التدريجي للميزانية الالكترونية على مستوى الجماعات المحلية،
- تشديد وسائل الرقابة القبيلة على النفقات الملتمزم بها على مستوى البلديات.²

¹ -وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية- اصلاح المالية والجباية المحليتين- على الموقع الالكتروني التالي:

« <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar> » - تاريخ الاطلاع 2018/03/13.

² أحمد بن نعم- "تفعيلا لدور الجماعات المحلية نحو نظام جبائي جديد ولا مركزية في التسيير"- مقال مكتوب في جريدة الجمهورية- يوم 2017/12/10.

الاقليمية

المطلب الثاني: اشكالية تحديث سياسة الميزانية وآثارها على آلية تسيير النفقات المحلية

بما لا شك فيه أن العنصر المالي يحتل مكانة هامة ضمن السياسة العامة فهو يمثل الوسيلة التي تساعد من تنفيذ الأهداف العامة، ان المشاكل المالية التي تعاني منها الجماعات المالية لا ترجع فقط إلى محدودية الامكانيات المالية وانما أيضا إلى افتقاد تسيير واضح لهاته الموارد المتوفرة بسبب عدم الاستخدام الأمثل لها وانفاقها بالطريقة التي لا تمكن من تحقيق النتائج المسطرة. وبالتالي وبهدف السعي للوصول إلى تنمية هذه الامكانيات المالية المتوفرة وحسن استغلالها فيجب على الجماعات المحلية اللجوء إلى تطبيق المقاربة الجديدة في تسيير الميزانية عن طريق استثمار نفقاتها ويكون ذلك بواسطة تبني سياسة تحديث ميزانية الجماعات المحلية والانتقال من ميزانية "الوسائل" إلى "منطق النتائج" الذي يسعى إلى تحقيق الفعالية والمردودية. ان هذه السياسة تمكن وتساعد من الاستخدام العقلاني لصرف النفقات المحلية من جهة اضافة إلى تجاوز العديد من السلبيات التي يعرفها التسيير المالي للجماعات الاقليمية والتي من أهم ملامحه هيمنة نفقات التسيير على نفقات التجهيز والاستثمار اضافة إلى غياب أسلوب التخطيط في طرق استخدام الموارد المالية المتوفرة. ان الأسلوب المتبع حاليا في تسيير نفقات الجماعات المحلية يتم وفق الاجراءات المتبعة والموضوعة دون الأخذ بعين الاعتبار الهدف المنتظر من صرف النفقة. ان قيام فرنسا بتطبيق نظام اصلاح الميزانية كما سنراه في المبحث الموالي أدى بها إلى اعتماد معيار النتائج ومحددات الفعالية بدءا من اعداد الميزانية إلى دراسة وتنفيذ برامجها وخططها التنموية ، حيث يتم تسطير الأهداف وفق الامكانيات والوسائل المتوفرة وذلك من خلال المقارنة ما بين ما كان متوقعا وما تم إنجازه على أرض الواقع عن طريق القيام بأنشطة التدقيق والتقييم المستمر. وما يمكن ملاحظته من خلال تسيير نفقات الجماعات المحلية الفرنسية أنه قد تم تجاوز الاهتمام بحاجس صرف النفقة وفق الأسلوب القديم والاهتمام بكيفية تقييم نجاعتها ودرجة تحقيق أهدافها باستخدام مؤشرات قابلة للقياس ومقارنتها بالنتائج المحققة. هذا ما سمح للجماعات المحلية الفرنسية من الخروج من المقاربة الضيقة والانتقال إلى مقاربة شاملة ومندمجة تتيح الفرصة لتفعيل السياسات العامة وتلبية حاجات المواطنين¹.

¹ -Marcel Guenoun. « Le management de la performance publique locale »- Thèse pour l'obtention de Doctorat en science de gestion- Université Paul Cezanne-AIX-Marseille III- année : 2009- page : 192.

الاقليمية

وبالتالي فالاصلاح الجديد يؤدي إلى توسيع هامش الحرية بالنسبة للآمرين بالصرف مع الخضوع لرقابة مستمرة للتأكد من صرف النفقة وفقا للهدف المراد الوصول اليه ويتم ذلك عن طريق التحديد الدقيق لمسؤوليات وصلاحيات كل الفاعلين في تنفيذ النفقة العامة بدءا من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي والمراقبين.

من هذا المنطلق وعلى أساس ما سبق ذكره، يجب أن يقوم أسلوب تحديث ميزانية الجماعات المحلية على ما يلي:

- تحديد الوسائل البشرية والمالية والتنظيمية الضرورية لبلوغ تلك الأهداف والجدول الزمني لانجازها.
- شمولية الاعتمادات: وذلك بمنح الأمرين بالصرف مرونة أكبر للتصرف في الاعتمادات الموضوعه رهن إشارتهم مع تحميلهم في المقابل مسؤولية مباشرة في تحقيق الأهداف المحددة لهم. وذلك بشرط تحسين تقديم الميزانية بشكل يجعل من الفقرة السند الأساسي لانجاز برنامج أو مشروع أو عملية محددة، وتحديد مؤشرات رقمية بالنسبة للأهداف تسمح بالربط بين:

- الاعتمادات المخولة للعمليات أو البرامج أو المشاريع المسطرة.

- النتائج المتوخاة من استعمال تلك الاعتمادات¹.

- الشراكة: التي تهدف إلى إشراك مختلف الفاعلين خاصة جمعيات المجتمع المدني في انجاز مشاريع تنمية هادفة وتفعيل سياسة القرب كعمل مندمج وذلك من خلال تقوية قدرة الجمعيات على التدخل بتبسيط طرق استفادتها من المساهمة المالية للدولة مع متابعة النتائج المحققة. يتمثل مفهوم الديمقراطية التشاركية في حق المواطن في الحصول على فرصة الإخبار والاستشارة والمشاركة في مجالس الجماعات المحلية. وكذا متابعة المشاريع المنجزة والمساعدة في تقييمها على المستوى المحلي "البلدية/*Municipales*"، وتقتضي هذه العمليات من مجالس المنتخبين في الجماعات المحلية الارتقاء بثقافة الإنصات والتفاعل واقتسام المسؤولية والمعرفة مع المواطن والانفتاح على فواعل المجتمع من هيئات المجتمع المدني والقطاع الخاص. حيث يتم اشراك كل من يمكن إدراجه من سكان المدينة من مجالس الأحياء²,

¹ سعيد ططي، التاطير الدستوري لتدبير الشأن المحلي بالمغرب على ضوء مقتضيات دستور 2011، مجلة القضاء الإداري العدد 5، 2014، ص: 133.

² باديس بن حدة - "آليات تفعيل الديمقراطية التشاركية في عمل الادارة المحلية"- المجلة الجزائرية للأمن والتنمية - العدد العاشر- جانفي 2017- ص: 285.

الإقليمية

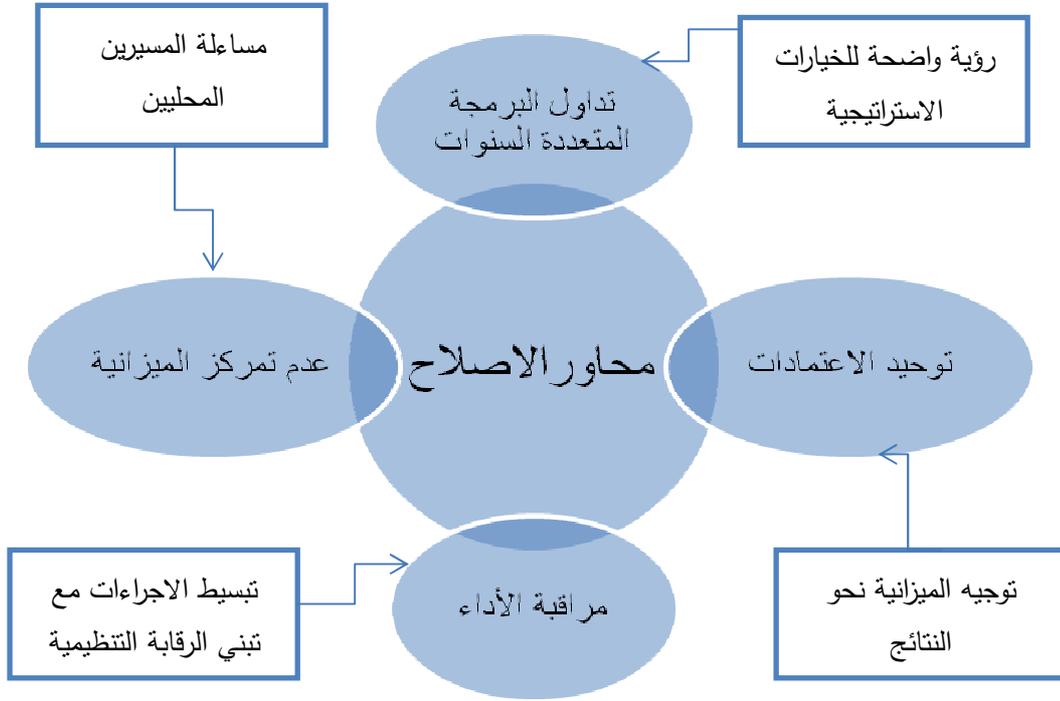
الشباب والنوادي والجمعيات وغيرها فهي عبارة عن عملية تساهم في التخلي السلطوي عن الاستئثار المركزي لاتخاذ القرار. ويمكن تعريف الديمقراطية التشاركية بشكل مبسط على ضرورة أن يكون للمواطنين دوراً ورأياً في صناعة القرارات سواء بشكل مباشر أو من خلال مؤسسات شرعية وسيطة تمثل مصالحهم وتمكنهم من المشاركة في مناقشة الشؤون العمومية واتخاذ القرارات المتعلقة بهم.¹ وبالتالي لا بد أن تتضمن القوانين التنظيمية الحالية الخاصة بالجماعات الإقليمية كل ما سبق ذكره والتي تعتبر ركائز هادفة إلى تحديث منظومة التسيير المالي للجماعات المحلية بما يحقق النجاح والفعالية في إنجاز المشاريع وتقديم الخدمات.

المطلب الثالث: أهم أهداف ومحاور اعتماد برنامج تحديث الميزانية في تسيير النفقات العامة

- دعم فعالية النفقة العامة أي الوصول إلى الفعالية عن طريق توجيه الميزانية نحو النتائج ،
- منح المزيد من الحرية والمسؤولية لمسيرين الميزانية ،
- التخفيف والتبسيط من إجراءات النفقة العامة ،
- إعطاء المزيد من الوضوح للخيارات الإستراتيجية عن طريق برمجة الميزانية المتعددة السنوات ،
- تشجيع عدم مركزية الميزانية من أجل ضمان تسيير قريب يستجيب لاحتياجات المواطنين المختلفة.²

¹ - أ. باديس بن حدة - "آليات تفعيل الديمقراطية التشاركية في عمل الإدارة المحلية" - المجلة الجزائرية للأمن والتنمية - مرجع سبق ذكره - ص: 285.

² Ministère de l'économie et des finances-direction du budget-La nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats- royaume du Maroc-page 03-www.finance.gov.ma-date de consultation le 30/12/2017.



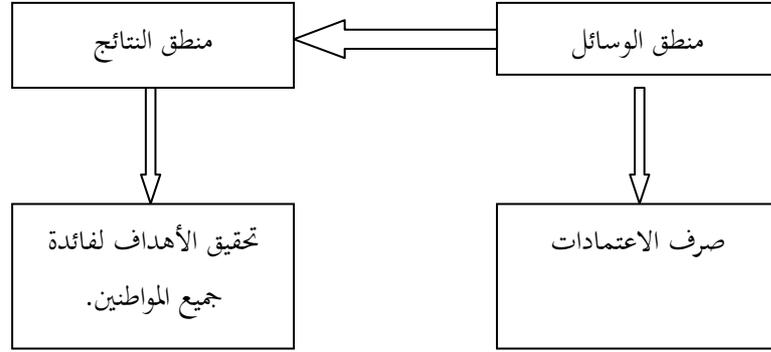
Source: Ministère de l'économie et des finances-direction du budget-La nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats- op.cit.

إن إصلاح الميزانية يهدف إلى:

- دعم استمرارية السياسات العامة ،
- إعطاء نظرة واضحة للمسيرين،
- تحسين شروط إعداد قوانين المالية.

لتحقيق هذه المقاربة، يجب أن تتم خلال كل المراحل التي تمر منها الميزانية، من الإعداد إلى التنفيذ، إلى التقييم بالتتابع، والمراقبة .
 فمرحلة الإعداد (برمجة المشاريع)، تنطلق من حاجيات السكان (تحديد الأهداف)، أما مرحلة الإنجاز، فيتم الحرص فيها على أن تكون المشاريع المنجزة أكبر فائدة على السكان والإقتصاد (تعبئة الوسائل الضرورية) ويتم التقييم حسب درجة بلوغ الأهداف وأثرها على السكان.¹

¹-Jilali chabih, « les finances de l'Etat au Maroc, approche en finances publiques comparées », Editions : l'harmattan,2007,page :15.



Source : Jilali chabih-« les finances de l'Etat au Maroc, approche en finances publiques comparées »-op.cit.

إن منطق النتائج سيمكن من الانتقال بصفة تدريجية، من نظرة قطاعية وعمودية للبرنامج، إلى مقارنة مندمجة ومتكاملة وأفقية، من أجل ترشيد النفقات، وضمان نجاعة أكبر في نوعية التدخل، وفي الأثر الناتج عنه، تقوم هذه المقاربة على :

- تبيين ظروف تنفيذ الميزانية، من خلال إقرار ما يسمى بشمولية الإعتمادات ،
- التدقيق وتقييم الأداء والمخاطر.¹

¹ د. محمد حنين: "المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية"- دار القلم للطباعة والنشر الرباط - الطبعة الأولى -السنة: 2007- ص: 68.

الاقليمية

المبحث الثالث: عرض التجربة الفرنسية في أسلوب تحديث سياسة الميزانية على مستوى الجماعات المحلية

سنتطرق في إطار هذا المبحث إلى التعريف بالقانون العضوي لقوانين المالية والى ماهية الإجراءات الموجهة لتحسين تحديث التسيير الميزانياتي للجماعات المحلية في فرنسا.

المطلب الأول: ماهية القانون العضوي لقوانين المالية المطبق في فرنسا وأهدافه

الفرع الأول: ماهية القانون العضوي لقوانين المالية

ان القانون العضوي المطبق في فرنسا والمؤرخ في الأول أوت من سنة 2001 والمتعلق بقوانين المالية والذي تم تطبيقه بصفة كاملة في إطار قانون المالية لسنة 2006 كان الهدف منه هو البحث عن فعالية استخدام الاعتمادات المالية¹ عن طريق محاولة اجراء اصلاحات على مستوى تسيير النفقات العامة. يتميز قانون الميزانية الجديد بنطاق مؤسسي لم تتميز به من قبل قوانين ترشيد اختيارات الميزانية 'RCB' " ولا الأنظمة الأخرى التي طبقت لتنظيم وتقييم السياسات العامة للدولة. أيضا يتميز القانون العضوي للقوانين المالية بأنه عبارة عن آلية اصلاح تهدف إلى تحسين طريقة عرض الميزانية وتسهيل عمليات تسيير النفقات العامة². ولا نستطيع أن نقول أن القانون العضوي للقوانين المالية قد حقق أهدافه الا اذا استطاع تنمية ثقافة النتائج في الادارة. تنص المادة 51 الفقرة الخامسة من القانون العضوي المؤرخ في الأول أوت من سنة 2001 على أن الملاحق التفسيرية التي تضعها الوزارات والتي ترفق بمشروع قانون المالية يجب أن تتبع بمشروع سنوي للأداء والذي يوضح عرض للتكاليف المرتبطة بها، الأهداف المرجوة، النتائج المحققة والمتوقعة للسنوات اللاحقة محددة عن طريق مؤشرات يكون اختيارها مبررا. ان نظام التسيير عن طريق الأداء مستوحى بشكل مباشر من ثقافة المناجمنت حيث أن مبادئ التحليل الاقتصادي التي أثرت في القانون العضوي لقوانين المالية تنص على ضرورة أن تقوم الادارات العامة باتباع طرق التسيير المستعملة في المؤسسات الخاصة من أجل أن تكون أكثر فعالية وفي الوقت نفسه تسعى إلى ضرورة الحد من العجز العام من أجل تحقيق أهداف الأداء وهذا ما يعكس سياسة المالية العامة للدولة حيث أنه يمكنها القضاء على العجز عن طريق الرفع من معدلات الضريبة وليس عن طريق التقليل من حجم الانفاق

العالم³.

^{1,3} Jean-François CALMETTE- « La lois organique relative aux lois de finances : Un texte, un esprit, une pratique »- Maître de conférences en droit public à l'Université des Antilles et de la Guyane- Revue française d'administration publique- Ecole nationale d'administration- année : 2006- page n° : 43.

² M. Bernard PERRET- « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires à la lois organique des lois de finances »- Revue française d'administration publique- Ecole nationale d'administration- année : 2006- page n° : 31.

ان القانون العضوي المتعلق بالقوانين المالية المطبق في فرنسا هو عبارة عن:

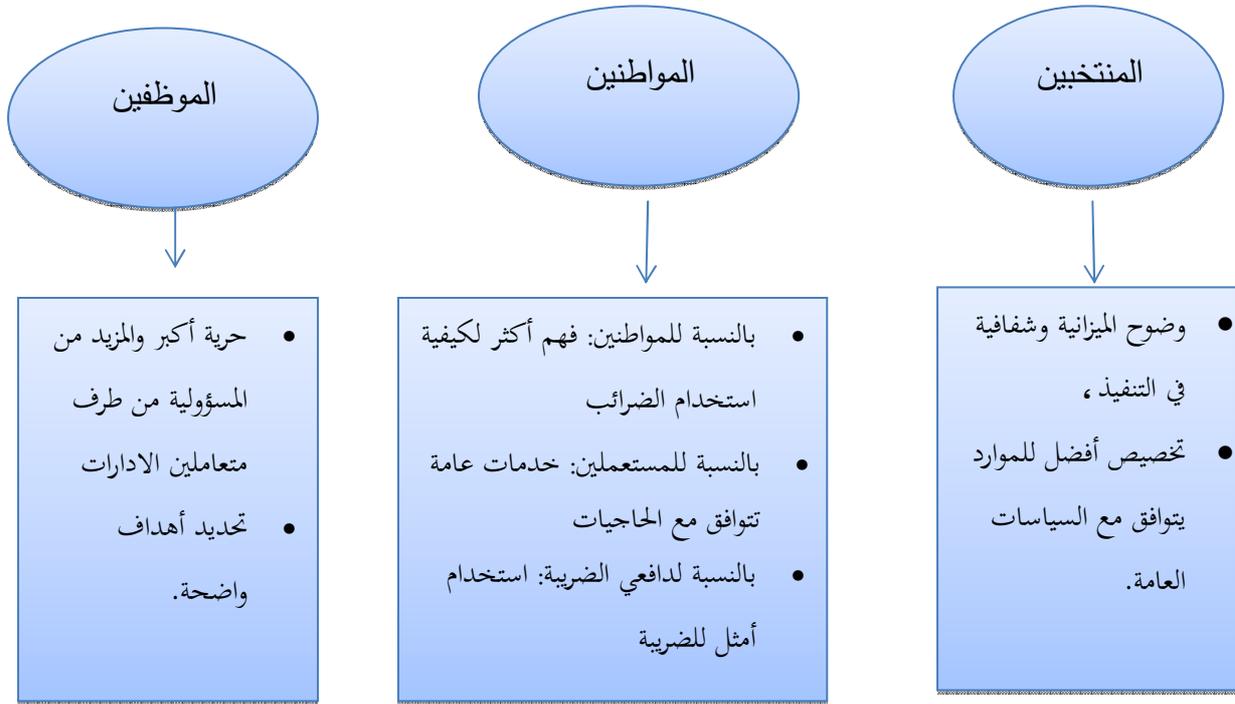
- دستور مالي جديد بالنسبة للدولة ،
- مبادرة برلمانية ،
- اتفاق سياسي حزبي ،
- توافق آراء الحكومة.

ويقوم القانون العضوي المتعلق بالقوانين المالية بتلبية المتطلبات المتعلقة بالمنتخبين ، المواطنين والموظفين. وهذا ما يبينه الشكل

الموالي:

متطلبات القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية

الشكل رقم:42



Source : Frank Mordacq- « La mise en œuvre d'une réforme budgétaire orientée vers la performance, l'exemple de la France »-op.cit.- page n° :05.

وفي هذا الاطار تكون الميزانية موجهة نحو تحقيق النتائج أي البحث على الأداء ويتم ذلك عن طريق ما يلي:

- تحديد أهداف في اطار الموارد المتاحة "budgétisation par objectif"
- وضع أهداف لتحسين فعالية النفقة
- الالتزام بالنتائج : المشروع السنوي للأداء
- نتائج التقارير: التقرير السنوي للأداء
- يجب أن يكون المشروع السنوي للأداء له نفس شكل وطريقة عرض التقرير السنوي للأداء.

وهناك ثلاث مستويات للأداء:

- ✓ الفعالية الاجتماعية والثقافية من وجهة نظر المواطنين من حيث الآثار المنتظرة من السياسات العامة ،
- ✓ نوعية الخدمة المقدمة من وجهة نظر المستخدم: النوعية مطلوبة ،
- ✓ فعالية التسيير من وجهة نظر دافعي الضريبة: الاستخدام الأمثل للموارد.

لا بد من وضع مؤشرات لقياس النتائج لكل هدف مع تحديد مستويات الأداء المحققة والمتوقعة كما أنه يجب أن يكون هناك رقابة

تمارس من طرف هيئات عامة مستقلة¹.

الفرع الثاني: الأهداف الرئيسية لتطبيق القانون العضوي لقوانين المالية

تتمثل أهداف القانون العضوي لقوانين المالية في استكمال الاجراءات الملتمزم بها منذ سنوات من أجل تحديث التسيير العمومي

ويمكن اجمال أهم الأهداف في ما يلي:

- الأداء والكفاءة ،
- الشفافية ،
- البرمجة المتعددة السنوات.

ويتمثل الهدف الأول في وضع استراتيجية تسيير السياسات العامة تحت ضغط الأداء الحسن ، وهذا ما يعني أن قانون المالية

سيأثر على الوسائل والعمليات التي تقوم بها الدولة ومن تم صياغة بطريقة واضحة وقابلة للقياس الأهداف والنتائج المتوقعة. تقوم

¹ -Frank Mordacq- « La mise en œuvre d'une réforme budgétaire orientée vers la performance, l'exemple de la France »- Ministère des finances- le 24 Novembre 2008- Paris- page n° : 02 et 12.

الاقليمية

كل وزارة تحت رقابة البرلمان بصفة ضرورية بكشف الأهداف والوسائل المستعملة وربطها بمؤشرات تسمح لها بقياس النتائج المحققة ومقارنتها بالأهداف المتوقعة. تسعى ثقافة الأداء إلى تحسين فعالية النفقة العامة عن طريق منح مسؤولية أكبر للمسيرين نظراً لكونهم يتمتعون بالحرية في توجيه الاعتمادات ، إن مبدأ الاستبدال والشمولية « *Principe de fongibilité et de globalité* » يسمح مثلاً باستبدال نفقات التسيير بنفقات الاستثمار بهدف توجيه التسيير العام نحو فعالية تخصيص موارد الدولة.

أما الهدف الثاني والمتمثل في الشفافية فالمقصود به تحسين نوعية معلومات البرلمان ومنحه دور أكبر في ترخيص ومراقبة النفقات. كما يمنح القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية حق التعديل البرلماني وامكانية تعديل توزيع الاعتمادات ما بين البرامج. والمقصود بالبرمجة المتعددة السنوات هو أن يكون قانون المالية مرفقاً دوماً بإسقاط متعدد السنوات للإيرادات ونفقات جميع الإدارات العامة "الدولة، الجماعات المحلية" وهذا سيساعد في تقديم رؤية أفضل للمسيرين لتسيير برامجهم من خلال تمكينهم من آليات تتبع نجاعة النفقات العمومية¹.

المطلب الثاني: مالية الجماعات المحلية الفرنسيةالفرع الأول: ما هية الجماعات الاقليمية في فرنسا

وتعرف على أنها: "الجماعات الاقليمية للجمهورية" وهذا حسب نص المادة 72 من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958 وبعد أن تمت المراجعة للقانون الدستوري رقم 2003-276 الصادر في 28 مارس سنة 2003 ، وهي تتمثل في: البلديات ، المحافظات ، الأقاليم ، الجماعات ذات الوضعية الخاصة. ونصف الجماعات بصفة الاقليمية في حال ما اذا ارتبط وجودها قانونياً بإقليم محدد.

عرفت الجماعات الاقليمية في فرنسا تطوراً خلال الفترة الممتدة من النظام القديم للإصلاحات الغير المركزية لسنة 1982. ان وجود البلديات في فرنسا يعود إلى القرن الحادي عشر وخلال سنة 1848 تم ارساء مبدأ انتخاب المجالس البلدية. وعند صدور

¹-Benoit Ferrandon- « budget de l'Etat et des finances publiques »- cahiers français n°329-la documentation française (LA)-année: 2007- Paris- page n°: 22.

الاقليمية

القانون البلدي منح البلدية اسم الجماعة الاقليمية وفي ظل هذا القانون تم ارساء مبادئ الادارة الحرة والمهارة العامة للبلديات حيث أن المجلس البلدي ينظم عن طريق مداواته أعمال البلدية وأشغالها.¹

تقسيم البلديات الفرنسية حسب الحجم

الجدول رقم:21

عدد السكان	عدد البلديات	% السكان
0 إلى 10000 ساكن	35746	48,82%
10000 إلى 19999 ساكن	1565	11,11%
20000 إلى 79999 ساكن	401	21,75%
80000 ساكن فأكثر	41	18,32%

Source : Aurélien Ragaine-« l'essentiel du management des collectivités territoriales »-op.cit.- page :16.

الفرع الثاني: مالية الجماعات المحلية في فرنسا

يبين الجدول الموالي مالية الجماعات المحلية الفرنسية للسنوات الممتدة من 2012 إلى 2016 وهذا يساعدنا على ملاحظة ما قامت بإنفاقه هذه الجماعات من مبالغ مالية خلال فترة الدراسة.

الجدول رقم:22 مالية الجماعات المحلية الفرنسية للسنوات الممتدة من 2012 إلى 2016

	2012	2013 / 2012	2013	2014 / 2013	2014	2015 / 2014	2015	2016 / 2015	2016
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (1)	157.97	+3.0%	162.68	+2.5%	166.73	+1.2%	168.79	-0.2%	168.51
Achats et charges externes	30.01	+3.2%	30.95	-0.4%	30.81	-1.4%	30.38	-1.6%	29.88
Frais de personnel	54.90	+3.2%	56.63	+4.1%	58.98	+1.9%	60.12	+0.9%	60.68
Charges financières	4.46	+1.2%	4.52	+1.1%	4.57	+0.8%	4.60	-4.5%	4.39
Dépenses d'intervention	63.69	+2.7%	65.40	+2.6%	67.12	+2.0%	68.44	-0.2%	68.33
Autres dépenses de fonctionnement	4.92	+5.4%	5.19	+1.3%	5.26	+0.1%	5.26	-0.5%	5.23
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (2)	188.53	+1.6%	191.61	+1.0%	193.52	+1.3%	196.05	+0.5%	196.99
Impôts et taxes	113.14	+2.3%	115.79	+2.9%	119.16	+5.0%	125.12	+3.0%	128.82
- Impôts locaux	71.93	+4.9%	75.46	+1.8%	76.84	+4.3%	80.15	+2.5%	82.19
- Autres impôts	41.21	-2.1%	40.32	+5.0%	42.32	+6.3%	44.97	+3.7%	46.63

¹ - Aurélien Ragaine-« l'essentiel du management des collectivités territoriales »-op.cit.- page :16.

الاقليمية

et taxes									
Concours de l'État	52.39	-0.7%	52.02	-5.3%	49.25	-9.0%	44.82	-8.1%	41.21
- DGF	41.17	+0.4%	41.35	-3.3%	39.99	-8.6%	36.55	-9.0%	33.27
- Autres dotations	3.70	+0.3%	3.71	-	2.51	35.8%	1.61	-0.3%	1.61
- Péréquation et compensations fiscales	7.52	-7.5%	6.95	-3.0%	6.74	-1.3%	6.66	-4.9%	6.33
Subventions reçues et participations	8.53	+5.7%	9.02	+6.5%	9.61	+9.0%	10.47	+3.0%	10.79
Ventes de biens et services	7.54	+4.8%	7.90	+3.3%	8.16	+4.7%	8.54	+3.9%	8.87
Autres recettes de fonctionnement	6.94	-0.7%	6.89	+6.4%	7.34	-3.2%	7.10	+2.8%	7.30
Épargne brute (3) = (2)-(1)	30.56	-5.3%	28.93	-7.4%	26.79	+1.7%	27.25	+4.5%	28.48
Épargne nette = (3)-(8)	18.29	-10.3%	16.40	13.5%	14.18	-1.6%	13.96	+8.6%	15.16
DÉPENSES D'INVESTISSEMENT hors remboursements (4)	52.93	+4.8%	55.45	-7.7%	51.17	-8.4%	46.89	-3.0%	45.48
Dépenses d'équipement	37.81	+5.4%	39.86	10.5%	35.68	11.4%	31.62	-0.9%	31.34

Unité: Milliard euro

Source : rapport de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale- « les finances des collectivités locales en 2017 »- https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/ofgpl_2017_0.pdf- date de consultation le:10/03/2018.

نلاحظ من خلال الجدول أن نسبة الزيادة في نفقات التسيير الخاصة بالجماعات المحلية الفرنسية قد عرفت انخفاضا سنة 2015 بنسبة 1,2٪ مقارنة ب 2,5٪ سنة 2014 ويعود سبب ذلك إلى انخفاض نفقات الموظفين والذي يخص كافة عمال الجماعات المحلية اضافة إلى انخفاض حجم المشتريات والتكاليف الخارجية . أما نفقات الاستثمار عرفت سنة 2015 انخفاضا هي الأخرى للمرة الثانية على التوالي حيث بلغت - 8,4٪ مقارنة ب -7,7٪ سنة 2014 حيث انتقلت من 51.17 مليار أورو إلى 46.89 مليار أورو سنة 2015 ثم 45.48 مليار أورو سنة 2016. وإذا قمنا بتحليل إجمالي النفقات فنلاحظ أنها قد عرفت انخفاضا مستمرا حيث انتقلت من 230.66 مليار أورو سنة 2013 إلى 228.98 مليار أورو سنة 2015 ثم 227.31 مليار أورو سنة 2016.

الاقليمية

المطلب الثالث: تحديث أسلوب تسيير نفقات الجماعات المحلية الفرنسية

لقد قامت الحكومة الفرنسية باتخاذ مجموعة من الإجراءات الهادفة إلى التحكم في رهانات تسيير النفقات وتحسين أداء الجماعات المحلية.

الفرع الأول: الإجراءات الموجهة لتحسين التسيير الميزانياتي للجماعات المحلية الفرنسية

ان القانون الأساسي لقوانين المالية لم يهتم فقط بإصلاح الميزانية وإنما أعطى أولوية كبرى للقيام بتغيير عميق يخص كل ممارسات الإدارة العامة لتطبق هذه الإجراءات فيما بعد ذلك على الجماعات المحلية التي من الملاحظ أنها تقوم سنة بعد سنة بإدارة ميزانيات تحتوي على مبالغ ضخمة وهامة. هذا ما يزيد من ضرورة وحتمية القيام والتقدم في مسار اصلاح طرق تسيير الجماعات المحلية وتقييم أداءها. وازافة إلى ذلك لا يمكن للجماعات المحلية أن تبتعد عن حركة الاصلاح التي قامت بها الدولة والتي طبقتها عن طريق القانون الأساسي لقوانين المالية المؤرخ في أوت 2001.¹

ان القانون الأساسي لقوانين المالية هو عبارة عن أداة تساعد الجماعات المحلية على تحقيق ثلاث أهداف رئيسية والمتمثلة أولاً في جعل وثائق الموازنة أكثر وضوحاً "زيادة الشفافية لتسهيل المناقشات العامة"، تحسين طرق تخصيص الموارد عن طريق تحديد الأهداف والمهام وكذا الرفع من درجة المسؤولية لدى المسيرين العموميين الملزمين بتحقيق الأهداف.²

وبهدف الاستجابة إلى رهانات التحكم في النفقات المحلية، وتحسين نوعية عرض الخدمات العامة قامت الجماعات المحلية بتبني مجموعة من الوسائل الحديثة التي تسمح لها بالسيطرة على وسائلها وأنشطتها ويتم ذلك عن طريق الانتقال من أسلوب التسيير عن طريق الوسائل إلى أسلوب النتائج. وفي هذا الاطار يجب على الجماعات المحلية أن تقوم بتقسيم سياساتها العامة كما يلي: مهمة/برنامج/عمل « *Mission/Programme/Action* » بهدف تحسين وملائمة وشفافية تخصيص الوسائل على السياسات المحلية. وبالتالي يتم تقسيم المهام إلى عدد من البرامج على المستوى الاستراتيجي وبعد ذلك يتم تنسيقها مع الأنشطة على المستوى التشغيلي. حيث تعكس هذه الأنشطة الواقع الحقيقي للجماعات المحلية التي تبحث عن تنفيذ سياساتها العامة.

¹- Serge Huteau-« La nouvelle gestion publique locale: LOLF et collectivités territoriales »-
Dexia- France- année : 2008

²-Cristophe MAUREL, David Carassus et Damien Gardey -« Les démarches locales de performance face à la LOLF : mimétisme ou innovation »- Institut de management public- revue politiques et management public-
France-année :2011-page : 428.

الاقليمية

يجب على الجماعات المحلية أن تقوم بوضع لكل برنامج مجموعة من الأهداف والتوجيهات الاستراتيجية تترجم رهانات سياسة البرامج وأيضاً الوسائل المسخرة لتحقيق هذه الأهداف. وتتمثل طبيعة الأهداف الاستراتيجية التي تسعى الجماعات المحلية إلى تحقيقها في أن تكون مثلاً ذات طابع اجتماعي ثقافي تسعى إلى تلبية حاجات المواطنين أو تكون متعلقة بنوعية الخدمات بما يلائم متطلبات المستعملين للخدمة. تقوم الجماعات المحلية في ما يلي ذلك بوضع مؤشرات الأداء بهدف تقييم درجة تحقيق الأهداف الإستراتيجية، التشغيلية والفردية. حيث يتم وضع لكل برنامج أربعة أنواع من المؤشرات والمتمثلة في مؤشر النتيجة، مؤشر النشاط، مؤشرات الفعالية ومؤشر التكاليف. يتم بعد ذلك ربط هذه المؤشرات بالأهداف والوسائل المتعلقة بها في اطار جدول القيادة بالنسبة لمختلف المستويات الهرمية المعنية. يتم عرض النتائج عن طريق التقرير السنوي للأداء *Rapport annuel* « *de performance* » وتقديمها في شكل جلسات عامة. يتم تقييم هذا التقرير عن طريق جملة مؤشرات الأداء الموضوعية سابقاً، درجة تحقيق الأهداف الاستراتيجية والتشغيلية بالنسبة للوسائل المسخرة حسب مختلف البرامج والمهام. وفي الوقت نفسه يجب أن يتم تقديم تقرير كل ثلاث أشهر حول مؤشرات تبين وضعية النشاط، حالة الميزانية وتتبع التكاليف الغير المباشرة للبرامج التي تحسب باستعمال المحاسبة التحليلية، ويسمح هذا التقرير بانتقال المعلومات بشكل منتظم ومستمر إلى مجلس الادارة كما أنها تساهم في معرفة مدى فعالية وملائمة وفاعلية تأثير السياسات العامة على البيئة.

وبصفة عامة فان التسيير العام المحلي يسترشد بتحسين الأداء ويعتمد على ثلاث أجزاء هامة وهي: شفافية الميزانية، ضرورة التقييم المستمر وتوزيع المسؤولية. وحسب الاحصائيات فانه في سنة 2006 بلغت نسبة الجماعات المحلية التي كانت في فترة دراسة تطبيق أسلوب تحديث الميزانية نسبة 50٪، بينما نسبة الجماعات المحلية التي قد نفذت المشروع خلال سنة 2006 فقد بلغت 42٪.¹

لقد سمح القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية بدعم وتقوية دور البرلمان سواء في ما تعلق الأمر بمرحلة اعداد، تنفيذ أو مراقبة قانون المالية. كما أنه قد ساعد أيضاً في تحديث التسيير العمومي وتوجيهه نحو منطق النتائج عكس ما كان عليه في اطار القانون 1959 حيث كان موجهاً نحو منطق الوسائل. ان منهج الأداء المتعلق بالقانون العضوي لقوانين المالية يعتمد على محورين هما: أولاً تنظيم ميزانية الدولة حول هدف النفقة، ثانياً التوجه نحو النتائج الواجب تحقيقها أي لا يتم تمويل أية سياسة عامة دون

¹ - *Annuaire des collectivités locales* - « Où en est la gestion locale ? » - Tome 28- cnrs éditions- France- année : 2008- Page n° : 49 et 50.

الاقليمية

تقييمها تقييما صارما. حيث يعتمد التقييم على واقع الانجازات المحققة من طرف مختلف المتعاملين "الوزراء ومسؤولوا البرامج" ويتم قياس النتائج عن طريق المؤشرات مقارنة بالأهداف المحددة سابقا. وتسمح هذه المقارنة بالوصول إلى فعالية السياسة العامة وتحسين الأداء.

ومن هنا نستنتج أن مراحل الأداء تتمثل في ما يلي: تعريف الهدف، تحديد المؤشرات ومقارنة الأهداف بالانجازات وتمثل أهم التغييرات التي أتى بها القانون العضوي في ما يلي:

➤ مدونة جديدة للميزانية: تنص المادة 07 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية على احداث تقسيم جديد للميزانية يضم ثلاث مستويات: المهام ، البرامج والأنشطة. وبالتالي هذه المدونة الجديدة تعوض تلك التي كان المعمول بها في اطار القانون 1959 (الأبواب ، الفصول ، مواد الميزانية).

➤ ميزانية موجهة نحو تحسين أداء السياسات العامة: ان تعميم المشاريع والتقارير السنوية للأداء يعطي بعدا جديدا للنفقة العامة، فتعريف الأهداف والمؤشرات الخاصة بكل برنامج يسمح لمختلف الوزارات بمتابعة مهامها الواجب إنجازها خلال سنة الميزانية مع تقييم الانحرافات مقارنة بالتنبؤات.

➤ وضع ثلاث أنواع من المحاسبات: تنص المادة 27 على ضرورة وجود ثلاث أنواع من المحاسبات وهي محاسبة ايرادات ونفقات الميزانية ، محاسبة عامة تشمل كافة العمليات ومحاسبة موجهة لتحليل نفقات مختلف الأنشطة الملزم إنجازها في ظل البرامج.¹

ويمكن توضيح كيفية وضع الأهداف والمؤشرات في المثال الموالي:

- البرنامج رقم 166: "العدالة القضائية"،
- الهدف "نوعية الخدمة" : تحسين نوعية وفعالية العدالة،
- المؤشر: متوسط فترة دراسة الدعاوى المدنية.

¹ -Christophe Sinassamy-« finances publiques »- Edition Bréal- France-année : 2015-page : 67.

الاقليمية

الفرع الثاني: أسلوب تحديث تسيير نفقات الجماعات المحلية الفرنسية

لقد حول القانون العضوي لقوانين المالية بعمق توجهات وتسيير الادارة العامة بالخصوص حيث تم ارساء قوانين جديدة ووضع حيز التنفيذ طريقة جديدة لتسيير النشاط العام أهمها تحسين أداء السلطات العامة ، مساءلة المسيرين ومراقبة النفقات العامة. فمئذ البدء في تطبيق القانون العضوي لقوانين المالية سنة 2001 تم مناقشة اشكالية توسيع تطبيقها على مستوى الجماعات المحلية وهذا ما جعله نقاش حاسم بالنسبة للمالية العامة وأيضاً بالنسبة للمالية المحلية. فمئذ الشروع في تنفيذها قامت العديد من الأصوات من أجل توسيع هذا الدستور المالي على مستوى الجماعات المحلية. وحسب جون أرتويس *Jean* « *ARTHUIS* أصبح من الضروري تزويد الجماعات المحلية بوسائل التسيير التي تسمح بقياس فعالية النفقة العامة. وبالتالي التساؤل المطروح يتعلق بالقدرة الحقيقية للجماعات المحلية وبالخصوص الصغيرة منها في الحجم والتي لا تمتلك قدرات مالية كبيرة لوضع حيز التنفيذ هذا البرنامج ومن تم تقوم بالمتابعة والتسيير بعد ذلك. وبالتالي أصبح من الضروري تشجيع الجماعات المحلية من أجل تحسين استراتيجية الأداء حيث تم وضع طرق ووسائل جديدة وفي هذا الاطار يوجد برامج التدخل الاقليمية للدولة *Le* « *programme des interventions territoriales* »

ومن هنا وجب ما يلي :

- ان المسير على المستوى المحلي لا يجب أن يكون موظف أو اداري بسيط ينتظر الارشادات لمباشرة أعمال التسيير. وانما يجب عليه أن يتحول لمسير حقيقي مسؤولاً عن النتائج التي يحققها من عملية التسيير.
- تحديد بشكل واضح الأهداف والأنشطة المتخذة ، وهذا يمر بالضرورة بوضع قيد التنفيذ عددا من الميكانيزمات من بينها شراكة متينة مع مختلف المتدخلين في التسيير المحلي وتوفير المعلومات الضرورية لتكميل الشراكة.
- الاصغاء إلى متطلبات المواطنين والمستعملين للخدمة العمومية ، وهذا يمر بالضرورة بتقييم والانصات إلى حاجات الأفراد بهدف تحسين الخدمة المؤداة لهم.
- الاستخدام الأمثل للمالية المحلية في اطار الأزمات المالية المتكررة والعجز العام في ظل الارتفاع المستمر لنفقات التجهيز.
- الرفع من درجة شفافية الحسابات الخاصة بالجماعات المحلية.¹

¹ - ZAHED Mahrez-« La démarche de performance dans la gestion locale : les collectivités locales face aux défis de la nouvelle gouvernance »- L'Harmattan- Paris- année :2017- page n° : 126 , 127.

الاقليمية

ان اشكالية السيطرة على النفقات العامة بشكل عام ونفقات الجماعات المحلية بشكل خاص قد شكلت أهم انشغالات السلطات العامة الفرنسية خاصة في الآونة الأخيرة. وهذه الإرادة القوية في التغيير وجدت معناها وقوتها في اطار سياسة تم اعدادها وتنفيذها والمتمثلة في القانون العضوي لقوانين المالية والتي تسمح بتطبيق تسيير عام سليم وانفاق عقلائي.

ان تحسين الأداء على المستوى المحلي يعرف على أنه أهم أهداف التسيير من جهة ووسيلة أو أداة للتسيير. وفي هذا الاطار تجدر الاشارة إلى أن الجماعات المحلية تعتبر المستثمر العام الأول في فرنسا وهذا ما يتوجب ضرورة عقلنة تسيير نفقاتها. ان الجهات الفاعلة في التسيير على المستوى المحلي لها ارادة قوية في تطبيق ثقافة الأداء الا أن هذه الأخيرة من الممكن أن تتراجع في حالة ما اذا الدولة لم تقم بمرافقة وطمأنة خطوات الجماعات المحلية عن طريق توفير الموارد المتاحة والكافية لتطبيق برامج الأداء.

خلاصة الفصل:

لقد اعتمدت معظم الدول المتطورة طريق تحديث تسيير نفقاتها العامة حسب تسيير قائم على النتائج، أي أن يتم إعداد الميزانية على أساس حسن الأداء مع مراقبة النتائج المحققة وليس فقط الاعتمادات الخاصة بالنفقات. فالحكومة الجزائرية قامت بمجموعة من الإصلاحات المتعلقة بتسيير النفقات العامة وتم ذلك عن طريق تبني إصلاح ميزاني هام مبني على النتائج يهدف إلى وضع قيد التنفيذ مشروع تنفيذ الميزانية « *Modernisation du Système Budgétaire -MSB* ». ولهذا تعتبر إشكالية التغيير وإعادة النظر في المالية العامة للجماعات المحلية في الجزائر ذات أهمية كبيرة نظرا لنقص فعالية السياسات العامة من جهة، ومحدودية الموارد وتلبية الحاجيات المتزايدة للمواطنين من جهة أخرى.

وفي هذا الاطار شرعت الجزائر في إجراء العديد من الإصلاحات العميقة لتحويل بيئتها المؤسسية والهيكلية والوظيفية والقطاعية. ولقد كان الهدف منها هو إرساء آليات اقتصاد السوق، وجعل من الاستثمار الإنتاجي محرك النمو إضافة إلى تعزيز سياسات الدولة لجعلها أكثر فعالية وشفافية. لقد بدأت إجراءات إصلاح الدولة الجزائرية خلال سنة 2000 بإنشاء اللجنة الحكومية للإصلاح الهيكلي ومهام الدولة. ويشكل التغيير في المالية العامة للجماعات المحلية في الجزائر أحد التحديات الرئيسية لإصلاح الدولة، والتي من الممكن أن تتم عن طريق التركيز على تحديث إدارة الإنفاق العام وكذا تطبيق وتنفيذ الإدارة القائمة على النتائج. وتجدر الإشارة إلى أن الحكومة الجزائرية تهدف من خلال هذا الإصلاح إلى إيجاد الطريقة المناسبة التي يمكن أن تحسن وترفع من قدراتها وإمكاناتها من التحكم بشكل أفضل في المالية العامة. إلا أنه وإلى يومنا هذا لم يتم تطبيق هذا المشروع بصفة تامة من طرف كل من الدولة والجماعات المحلية حيث أنه وكما ذكرنا سابقا فالمسيرين العموميين الجزائريين لا يزالون يعانون من تخوف وتشوش كبير في ما يخص تنفيذ هذه الإصلاحات المتعلقة بثقافة التسيير بالأهداف وهذا ما يعبر بالفعل عن رهانات وصعوبات تطبيق مشروع تحديث الميزانية ونجاحه على وجه الخصوص في الجزائر.

وعلى العكس تماما وكما رأيناه في تحليلنا السابق تعتبر إشكالية التحسين التدريجي للتسيير العام المحلي أهم محاور المواضيع الحالية التي تسعى إلى تطبيقها بصفة نهائية الحكومة الفرنسية وهذا بالرغم من أن هذا الإصلاح الذي تعرفه الجماعات المحلية لا يدخل قانونيا ضمن القانون العضوي لقوانين المالية، إلا أن رهانات تحسين أداء التسيير العمومي وضمان شفافية المالية العامة يشترك فيها

كل من الدولة والجماعات المحلية. وحسب التقرير الذي قدمه « *LAMBERT Alain, MIGAUD Didier* »¹ إلى الحكومة الفرنسية في شهر نوفمبر 2006 والذي بين وأشار في الوقت نفسه إلى أن القانون العضوي لقوانين المالية قد ألهم العديد من الجماعات المحلية الفرنسية التي أرادت ورغبت في تحسين تسييرها، ولقد أظهرت التجارب الحالية أن الجماعات المحلية التي طبقت المبادئ الأساسية للتسيير الموجه لتحقيق النتائج تنظيما مختلفا عن الجماعات المحلية الأخرى.

ان احصائيات وتقارير وزارة الداخلية والجماعات المحلية قد بينت أن المالية المحلية لا زالت مرتبطة وتابعة للدولة وبالتالي لا بد من وجود تقسيم عقلائي للمسؤولية ما بين الحكومة والجماعات المحلية مع اشراك المواطنين في تسيير الشؤون المحلية. وفي الأخير وبناءا على ما سبق ذكره نستطيع القول أن اشكالية اصلاح تسيير النفقات المحلية يتم بشكل تدريجي على مستوى الدولة كما صرح به الوزير سابقا وبالتالي لا بد من الانتظار سنوات أخرى من أجل التطبيق التام لهذا الاصلاح على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر.

¹ - Jean François Calmette-« La loi organique relative aux lois de finances un texte, un esprit, une pratique »-op.cit.-page n° : 46.

الفصل الخامس

واقع وانعكاسات تطبيق برنامج

تحديث الميزانية على تسيير

نفقات الجماعات المحلية

تمهيد الفصل:

ان الهدف من ارساء سياسة اصلاح الميزانية على مستوى الجماعات المحلية هو تحسين فعالية النفقات العمومية من خلال توجيه التسيير إلى تحقيق نتائج محددة في إطار وسائل محددة سلفا. حيث تعتبر الميزانية الوسيلة الرئيسية للوصول إلى تحقيق الأهداف التنموية، فهي انعكاس لتوجهاتها على مستوى السياسة الاقتصادية والاجتماعية، وتنفيذ السياسات القطاعية، فإذا كانت الميزانية عبارة عن أرقام، فإنها تخفي خطة عمل إجرائية لتفعيل سياسات معينة .

ان الإصلاح الموازي يعتبر كأهم اجراء متخذ لتفعيل السياسات العمومية، ومواكبة التطور الإقتصادي والاجتماعي، الذي تعرفه الدول المتقدمة. حيث يقوم هذا الاصلاح على أساس الانتقال إلى منطق النتائج في تسيير الميزانية وهذا ما يساهم بشكل كبير في تحقيق فعالية النفقة العامة من جهة اضافة إلى تحسين عيش المواطنين من جهة أخرى. وبالتالي هذا الاصلاح، يقتضي التأكيد على أن تسيير الميزانية، يجب ألا يقتصر على اعتبارات قانونية النفقة ومشروعيتها، ومطابقتها للإ اعتمادات المرصودة لها في الميزانية، بل يجب أن يتسع ليشمل جميع المقاييس والمعايير الملائمة، والحرص على تحقيق الأهداف بالوسائل الأنسب، والأقل تكلفة؛ وهو ما ينتج عنه اعتماد أسلوب جديد للمراقبة يتمثل في تقييم الإنجاز الفعلي للبرامج والمشاريع.

وفي هذا الاطار سنتناول في هذا الفصل دراسة نفقات بعض بلديات ولاية تلمسان والمتمثلة في بلدية منصور، شتوان، تلمسان وعمير ثم نقوم بالتطرق إلى الحصيلة التي تم التوصل إليها في اطار مشروع الاصلاح الميزاني ضمن هاته البلديات محل الدراسة.

المبحث الأول: الهيكل التنظيمي لإدارة بلديات ولاية تلمسان وماهية نفقاتها

من خلال هذا المبحث سنقوم بتقديم بطاقة فنية عن تلمسان وأهم بلدياتها بهدف التعريف بها، ثم سنقوم بعد ذلك إلى التطرق إلى الهيكل التنظيمي لإدارة بلدية تلمسان.

المطلب الأول : بطاقة فنية عن تلمسان وأهم بلدياتها

تقع ولاية تلمسان في الجهة الشمالية الغربية للجزائر وهي الولاية التي لطالما لقبت بلؤلؤة المغرب العربي، كما أنها المدينة الثانية من ناحية أهميتها بعد ولاية وهران المتواجدة هي الأخرى في الجهة الغربية من الوطن. ان ولاية تلمسان هي الولاية المعروفة بمعاملها الأندلسية ذات الأصول المغربية الاسلامية كما أنها معروفة أيضا بموقعها الخلاب، فهي في الوقت نفسه مدينة الفن والتاريخ.

تأسست مدينة تلمسان على يد الرومانين حيث يعود تاريخها إلى القرن الرابع ميلادي في هيتتربع على حوالي أكثر من تسعة آلاف كم مربع. فيحدها من الجهة الشمالية البحر الأبيض المتوسط ومن الجهة الجنوبية ولاية النعامة، أما من الناحية الشرقية فتحدها عين تموشنت وسيدي بلعباس، ومن الغرب المغرب الأقصى. تنقسم هذه الولاية إلى 22 دائرة و53 بلدية وهذا ما يوضحه الجدول الموالي.

بلديات ولاية تلمسان

الجدول رقم: 07

مرسى بن مهدي	شتوان	سوق الثلاثاء	الرمشي	مغنية
عين فزة	منصورة	عين يوسف	حمام بوغرارة	زنانة
تيزني بني هديل	بني وارسوس	الغزوات	أولاد رياح	مسيردة فواقة
سبعة شيوخ	دار يغمراسن	تلمسان	فلاوسن	عمير
الفحول	السواحلية	عين الكبيرة	هنين	عين غرابة
سبدو	تياني	عين فتاح	بني خلاد	بني مستار
القور	صبرى	عين تالوت	بني سنونس	أولاد ميمون
العريشة	بوحلو	عين نحالة	العزايل	بني صميل

باب العسة	ندرومة	بن سكران	بني بجدل	واد لحضر
السواني	حبالة	سيدي العبدلي	بني بوسعيد	سيدي الجليلي
		الحناية	سيدي مجاهد	البويهي

المصدر: الموسوعة الحرة: "Wikipedia" - تصنيف بلديات ولاية تلمسان - "<https://ar.wikipedia.org/wiki/>"

تاريخ الاطلاع: 2017/09/19.

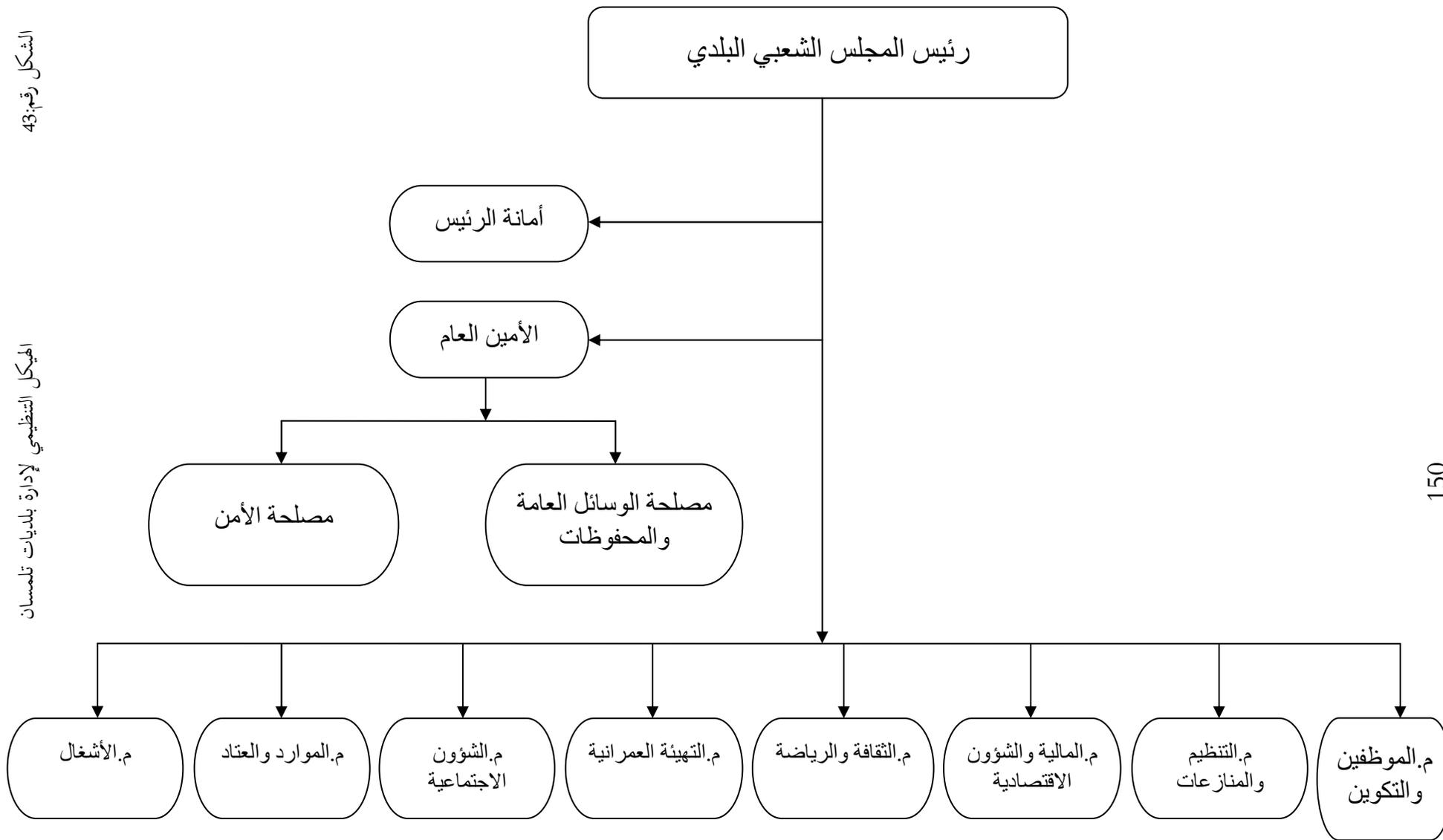
المطلب الثاني: التعريف بالمهيكل التنظيمي لإدارة بلدية تلمسان

تسعى الإدارة تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إلى تأدية وظائفها التقليدية في اطار البرامج المعتمدة من قبل الجهاز التنفيذي ويتم تحديد عبر القانون مجموعة هذه الوظائف والمتمثلة في مجموعة من المديريات. حيث يكلف الكاتب العام لبلدية تلمسان وذلك بالتنسيق بين المديريات وهيئة المجلس الشعبي البلدي للإشراف على مصالح البلدية وهي كالتالي:

✓ مصلحة الوسائل العامة والمحفوظات.

✓ مصلحة الأمن

الإدارة العامة بما فيها: المديريات كما يبينه ذلك المخطط الهيكلي الموالي:

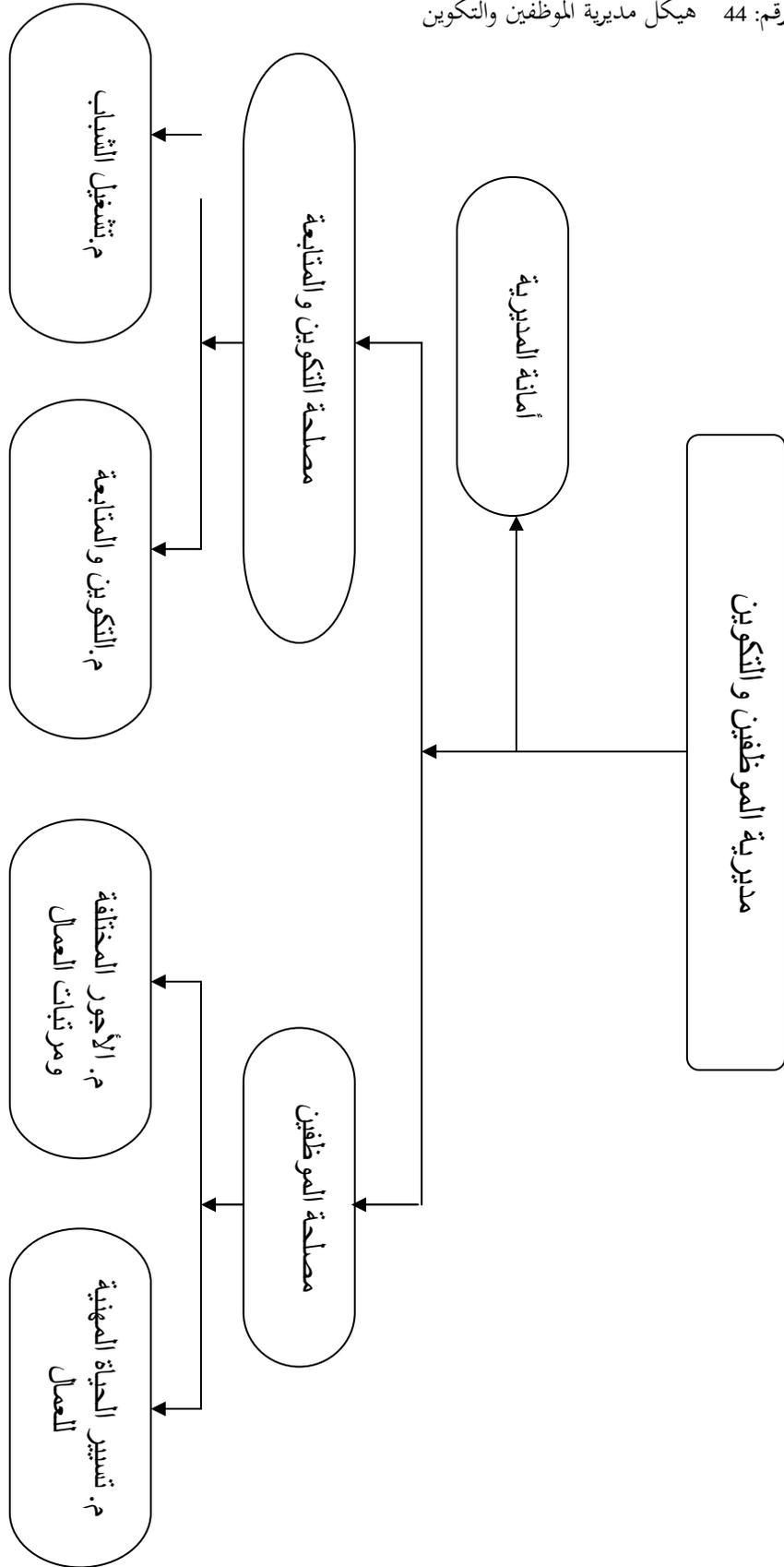


أولاً : مديرية الموظفين والتكوين

تقوم مديرية الموظفين والتكوين بمتابعة المسار المهني للموظفين وتضم من مصلحتين:

- مصلحة الموظفين: تقوم هذه المصلحة بأداء الوظائف الموكلة لها عن طريق المكاتب التالية: مكتب الموظفين ، مكتب تسيير الحياة المهنية للعمال ومكتب الأجور المختلفة.
- مصلحة التكوين والمتابعة: تضم هذه المصلحة مكتبين: مكتب التكوين والمتابعة ومكتب تشغيل الشباب.

الشكل رقم: 44 هيكل مديرية الموظفين والتكوين



ثانيا : مديرية التنظيم والمنازعات

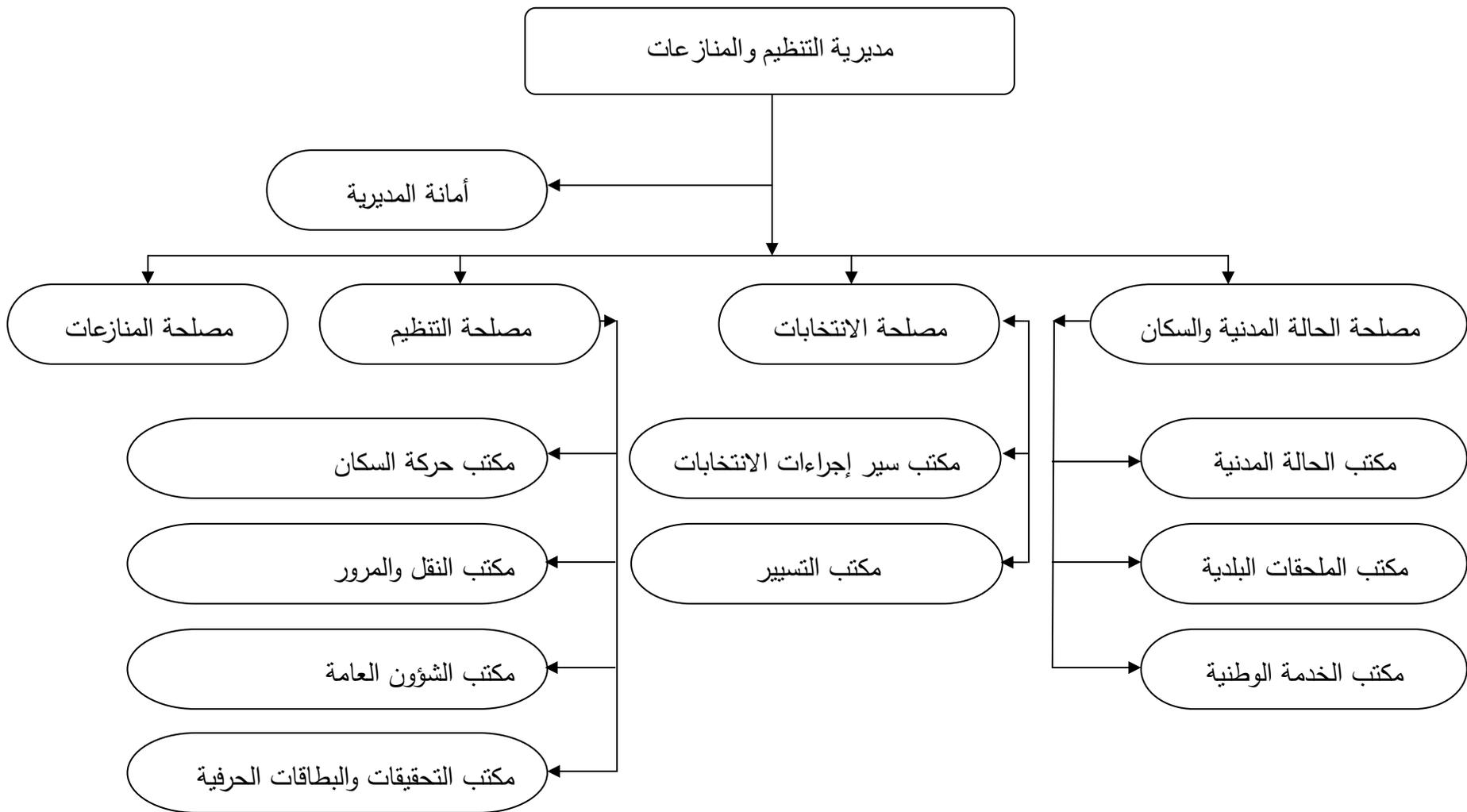
تضم أربعة مصالح اضافة إلى أمانة المديرية:

➤ مصلحة الحالة المدنية والسكان.

➤ مصلحة الانتخابات

➤ مصلحة التنظيم

➤ مصلحة المنازعات.



ثالثا: مديرية المالية والشؤون الاقتصادية

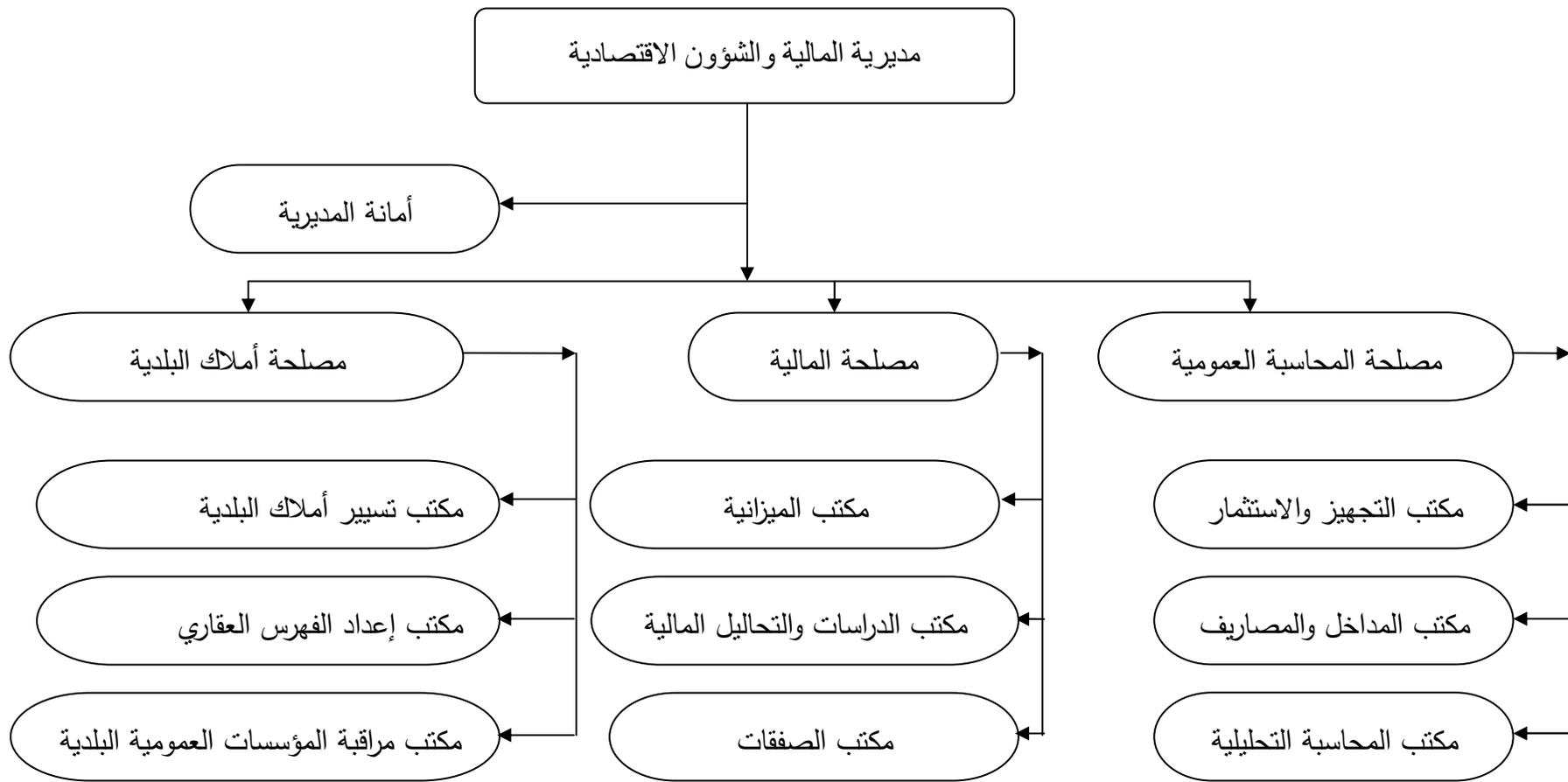
تقوم مديرية المالية والشؤون الاقتصادية تحت إشراف الأمين العام بمجموعة من الوظائف موزعة على ثلاثة مصالح والمتمثلة فيما

يلي:

➤ مصلحة المحاسبة العمومية

➤ مصلحة المالية

➤ مصلحة أملاك البلدية.



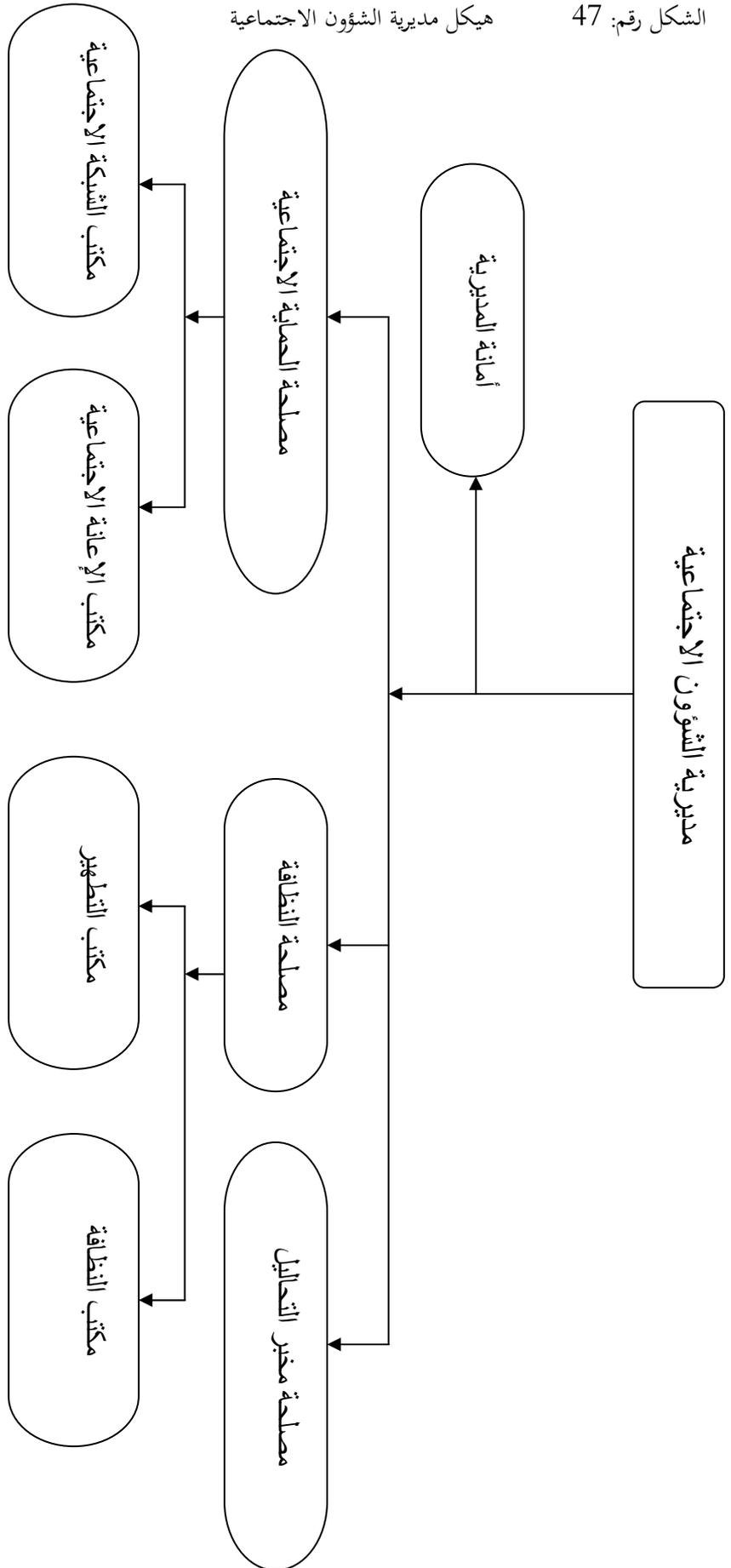
رابعا: مديرية الشؤون الاجتماعية

تتكون مديرية الشؤون الاجتماعية من ثلاثة مصالح:

- مصلحة مخبر التحاليل
- مصلحة النظافة والمتكونة من مكتبين:
 - ✓ مكتب النظافة
 - ✓ مكتب التطهير
- مصلحة الحماية الاجتماعية: تتكون هذه المصلحة أيضا من مكتبين :
 - ✓ مكتب الإعانة الاجتماعية
 - ✓ مكتب الشبكة الاجتماعية

الشكل رقم: 47

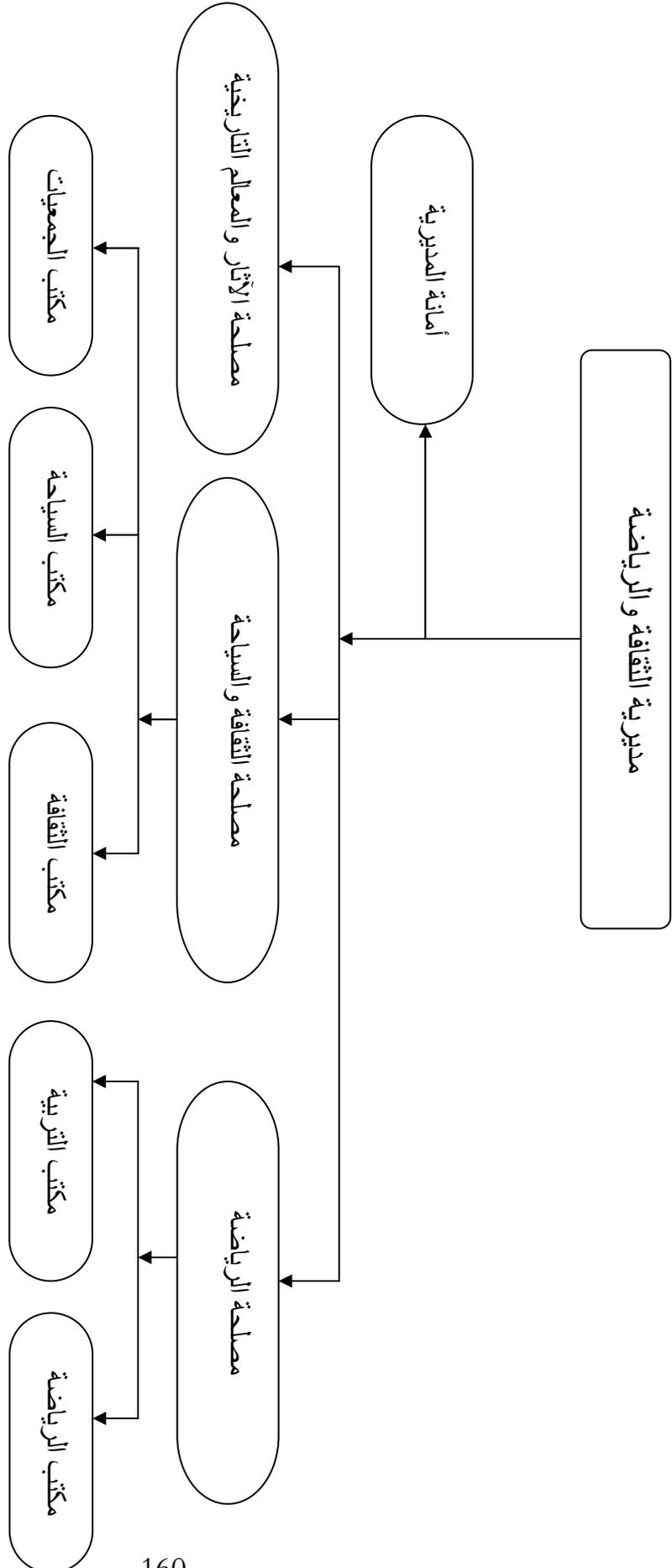
هيكل مديرية الشؤون الاجتماعية



خامسا: مديرية الثقافة والرياضة

تتكون هذه المديرية من ثلاث مصالح والمتمثلة فيما يلي:

- مصلحة الرياضة
- مصلحة الثقافة والسياحة: تضم هذه المصلحة ثلاثة مكاتب :
 - مكتب الثقافة
 - مكتب السياحة
 - مكتب الجمعيات
- مصلحة الآثار والمعالم التاريخية.



ان هذه المديرية التي تطرقنا اليها تعتبر أقسام ادارية للبلدية أما المديرية التالية فهي عبارة عن أقسام تقنية باعتبارها مصالح للإنجاز والتهيئة والأشغال.

سادسا: مديرية البناء والتهيئة العمرانية

تقوم مديرية البناء والتهيئة العمرانية بمجموعة من الوظائف موزعة على مصطلحتين:

● مصطلحة البناء: تتكون هذه المصلحة من مكاتبين:

✓ مكتب الرخص المختلفة

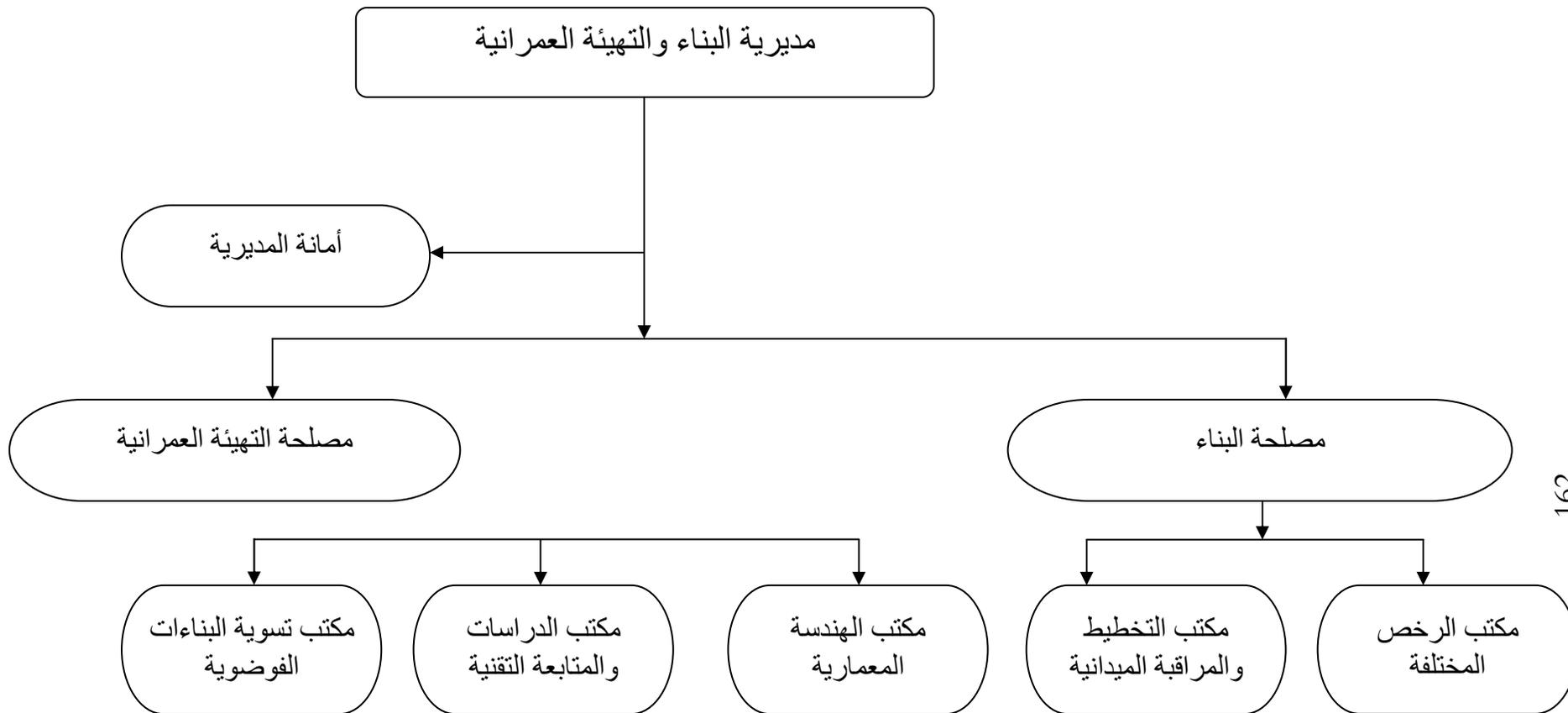
✓ مكتب التخطيط والمراقبة العمرانية

● مصطلحة التهيئة العمرانية: وتتكون من المكاتب التالية:

✓ مكتب الهندسة العمرانية

✓ مكتب الدراسات والمتابعة التقنية

✓ مكتب تسوية البناءات الفوضوية



سابعا: مديرية الموارد والعتاد

تضم مصلحتين: مصلحة للتموين ومصلحة للصيانة والأشغال.

● مصلحة التموين: تتوزع هذه المهام على مكتبين:

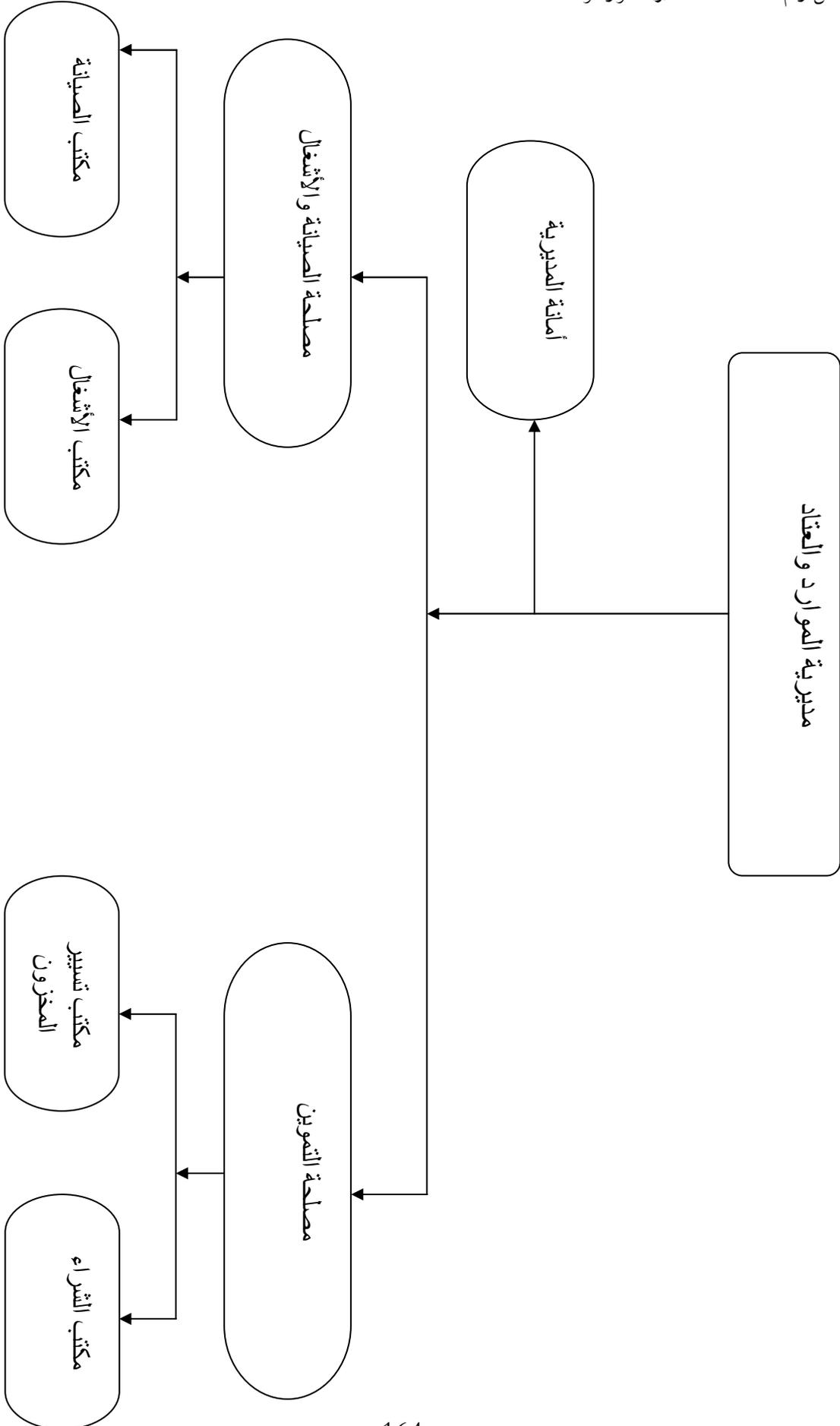
✓ مكتب الشراء

✓ مكتب تسيير المخزن

● مصلحة الصيانة والأشغال: تنقسم مهامه على مكتبين:

✓ مكتب الأشغال

✓ مكتب الصيانة.



ثامنا : مديرية الأشغال تتكون من مصلحتين:

● مصلحة تسيير المدينة: وتنقسم إلى خمسة مكاتب ذات أهمية كبيرة:

مكتب الإنارة العمومية ✓

مكتب الغرس والمساحات الخضراء ✓

مكتب رفع القمامات ✓

مكتب الكنس ✓

مكتب الطلاء ✓

● مصلحة الإنجازات: تضم خمسة مكاتب:

مكتب الترخيص ✓

مكتب الحدادة ✓

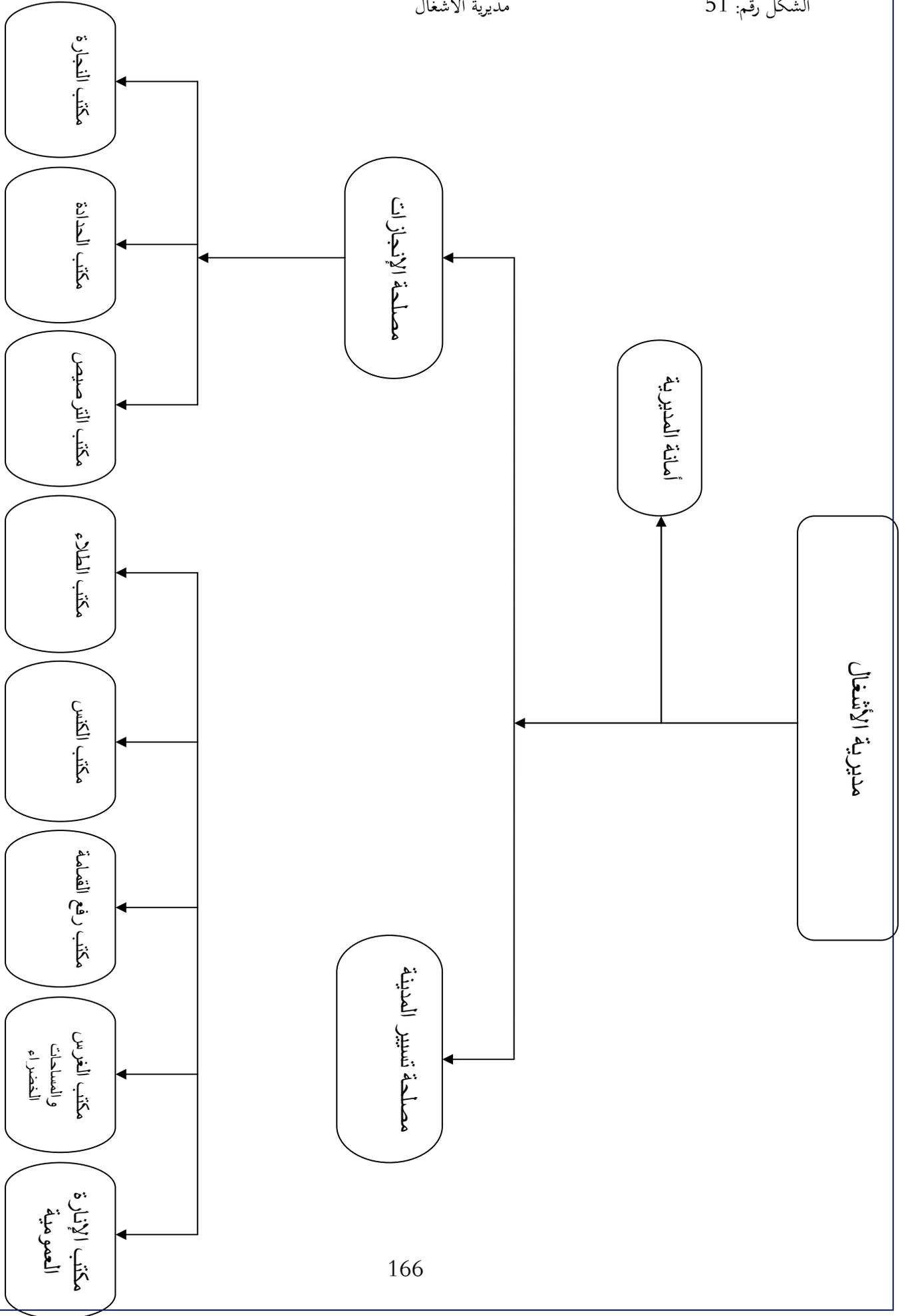
مكتب التجارة ✓

مكتب التزفيت ✓

مكتب البناء. ✓

الشكل رقم: 51

مديرية الأشغال



و تجدر الاشارة إلى أن كل هذه المديرية تعمل تحت رئاسة وإشراف الأمين العام الذي يسعى إلى التنسيق فيما بينها، واطافة

لذلك يوجد مصلحتين تنتسبان مباشرة للأمين العام وهما:

● مصلحة الوسائل العامة والمحفوظات والإعلام الآلي

● مصلحة الأمن.

المطلب الثالث: التصنيف الحاسبي للنفقات المحلية في اطار ميزانية البلديات

ان ميزانية البلدية وكما تطرقنا اليه سابقا هي عبارة عن تقدير مالي يتم تسجيله في سجل ابتدائي معين يسمى الميزانية الأولية والتي تحتوي على التقديرات والنفقات المتوقعة للسنة المالية اللاحقة، تقوم البلديات بتحضيرها في شهر سبتمبر. وبعد مرور الأشهر الأولى من السنة المالية اللاحقة فان القيمة الحقيقية للنفقات ستتوضح وتبرز وبالتالي تقوم البلديات بإعداد الميزانية الاضافية في شهر جوان وهي عبارة عن ميزانية مكملة للميزانية الأولية. ان ميزانية البلديات لا تصبح سارية المفعول الا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي ، يتم تنفيذ النفقة في مرحلتها الادارية الأولى من طرف الأمر بالصرف أما المسؤول عن المرحلة المحاسبية فهو المحاسب العمومي. ان ميزانية البلدية تعكس خطط البرامج والمشاريع الهادفة إلى اشباع رغبات وحاجات اسكان المحليين.

ان نفقات ميزانية البلدية تنقسم إلى قسمين:

➤ نفقات قسم التسيير

➤ نفقات قسم التجهيز والاستثمار.

و سنتطرق فيما يلي إلى التصنيف الحاسبي لنفقات ميزانية البلدية.

الفرع الأول: نفقات قسم التسيير

- الحساب 60 سلع ولوازم: ويضم هذا الحساب قيمة المواد والسلع التي تم استهلاكها من طرف مختلف المصالح المكونة للبلدية.
- الحساب 61 أشغال وخدمات خارجية: ويشمل على كل المصاريف الخاصة بالصيانة والتصليح مثل صيانة الطرق والمدارس وغيرها.
- الحساب 62 مصاريف التسيير العام: ويشمل على مختلف النفقات الخاصة بضمان السير الحسن للتسيير العام مثل مصاريف المهمات.
- الحساب 63 مصاريف المستخدمين: تسجل مختلف المصاريف المتعلقة بالموظفين ضمن هذا الحساب.
- الحساب 64 ضرائب ورسوم: وتشمل كافة الضرائب والرسوم المستحقة الدفع من طرف البلدية.
- الحساب 65 مصاريف مالية: وتشمل على سبيل المثال الفوائد الخاصة بالقروض التي قامت بها البلديات.
- الحساب 66 منح واعانات: تقوم البلديات بتقديم في بعض الحالات اعانات ومنح مثل الاعانات المقدمة للجمعيات الشبابية والرياضية أو المنح المقدمة للفقراء.
- الحساب 69 أعباء استثنائية: وهي تشمل على كافة النفقات ذات الطابع الاستثنائي التي لا تقيد في الحسابات الأخرى للميزانية مثل الراتب المستدرك للسنوات المالية الماضية.
- الحساب 83 الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار: ويتعلق هذا الحساب بالقيمة التي يتم اقتطاعها من ميزانية التسيير وتوجيهها لميزانية التجهيز والاستثمار تبلغ النسبة ب 10% على الأقل.¹

¹- الشريف رحمانى - " اموال البلديات الجزائرية الاعتلال العجز والتحكم الجيد في التسيير " - دار القصة للنشر- الجزائر- السنة: 2003- ص: 84.

التبويب المحاسبي لنفقات التسيير المتعلقة بالبلديات

الجدول رقم: 09

اسم الحساب	رقم الحساب
سلع ولوازم	60
أشغال وخدمات خارجية	61
مصاريف التسيير العام	62
مصاريف المستخدمين	63
ضرائب ورسوم	64
مصاريف مالية	65
منح واعانات	66
مساهمات وحصص وأداءات لفائدة الغير	67
تزويد حساب الاستهلاك والمؤونات	68
أعباء استثنائية	69
أعباء السنوات المالية السابقة	82
الاقطاع لنفقات التجهيز والاستثمار	83

المصدر: من اعداد الطالبة بناء على معطيات الحساب الاداري

الفرع الثاني: نفقات قسم التجهيز والاستثمار

التبويب المحاسبي لنفقات التجهيز والاستثمار الخاصة بالبلدية

الجدول رقم: 10

اسم الحساب	رقم الحساب
العجز المرحل	060
كوارث	23
أموال عقارية منقولة	24
سلفيات البلدية لأكثر من سنة	25
سندات وقيم	26
تزويدات للوحدات الاقتصادية البلدية	27
أشغال جديدة وتصلیحات كبرى	28

المصدر: من اعداد الطالبة بناء على معطيات الحساب الاداري.

الحساب 24 أملاك عقارية منقولة: مثل اقتناء سيارات أو شاحنات ويتم تقييد ذلك في الحساب 242 أو اقتناء تجهيزات في الحساب 241.

الحساب 28 أشغال جديدة وتصليحات كبرى: و يقيد في هذا الحساب المصاريف الخاصة بالأشغال الجديدة والتصليحات المختلفة الكبرى.

المبحث الثاني: التحليل المالي لمستويات الإنفاق المحلي لمجموعة من بلديات ولاية تلمسان

سنتطرق من خلال هذا المبحث إلى تحليل مستويات الإنفاق عن طريق استعراض ميزانيات التسيير التجهيز والاستثمار بنوع من التدقيق والتفصيل للسنوات 2012، 2013، 2014، 2015 و 2016 على مستوى أربعة بلديات والتي هي كالآتي:

- بلدية شتوان
- بلدية تلمسان
- بلدية منصوره
- بلدية عمير.

المطلب الأول: تحليل ميزانية بلدية كل من شتوان، منصوره، تلمسان وعمير

الفرع الأول: تحليل ميزانية بلدية شتوان

أولا: تحليل ميزانية التسيير

ان نفقات التسيير هي عبارة عن مجموع المبالغ المالية التي أنفقتها البلدية بهدف ضمان سيرورة مصالحها. حيث أنه من أجل قيامها بمهامها لا بد من توفير مبالغ مالية هامة تساعدها على تسيير مصالحها وهي تتمثل على وجه الخصوص في نفقات المستخدمين ، نفقات التسيير ، تكاليف مالية وغيرها. ومن خلال التحليل الأولي لميزانية التسيير الخاصة ببلدية شتوان نستطيع ملاحظة أن مصاريف المستخدمين تستحوذ على الحصة الكبرى من نفقات التسيير حيث أنه تم تخصيص ما يعادل 139 347 000,00 دج سنة 2012 أي 32.56٪ من إجمالي نفقات التسيير ثم 156 575 000,00 دج سنة 2013 لتصل إلى ما قيمته 250 256 000,00 دج سنة 2016 أي 64.21٪ من إجمالي نفقات التسيير خصصت لتغطية أجور العمال سواء الدائمين منهم أو المتعاقدين والمؤقتين.

ان الحساب سلع ولوازم والذي يعبر على كافة الاستهلاكات المختلفة مثل لوازم المكاتب التي قامت بها البلدية والتي نلاحظ أنها كانت في ارتفاع مستمر من سنة 2012 إلى غاية سنة 2015 ثم عرفت انخفاضا يقدر بحوالي 51% من سنة 2015 إلى سنة 2016.

ان الحساب مصاريف الأملاك العقارية والمنقولة وهو يشمل على مختلف النفقات الخاصة بما قامت به البلدية من استئجار عتاد وأماكن وأيضاً مختلف أنشطة الصيانة والتصليح . حيث عرف هذا الحساب هو الآخر عرف انخفاضاً يقدر 44% من سنة 2014 إلى سنة 2015 حيث انتقل من 42.825.000,00 دج إلى 23.482.000,00 دج سنة 2015 ثم واصلت هذه القيمة في الانخفاض حيث بلغت 19.144.000,00 دج سنة 2016.

ان مصاريف التسيير العام وهي التي تشمل على نفقات التسيير المختلفة مثل تكاليف النقل والبريد. ولقد عرفت قيمة النفقات ارتفاعاً طيلة السنوات الممتدة من سنة 2012 إلى غاية سنة 2015 ولقد بلغت نسبة الزيادة بحوالي 52% لتتخفف بنسبة 60% من سنة 2015 إلى سنة 2016.

ان الحساب ضرائب ورسوم وهو يعبر عن مجموعة الضرائب والرسوم التي على البلديات دفعها ولقد انتقلت قيمة هذا الحساب من 131.000,00 دج سنة 2012 إلى 291.000,00 دج سنة 2016 أي زيادة تقدر بحوالي 54%.

وعموماً نلاحظ أن نفقات التسيير قد عرفت ارتفاعاً متواصلاً من سنة 2012 إلى غاية سنة 2015 حيث انتقلت من 427.964.000,00 دج إلى 696.749.000,00 دج أي زيادة في معدل الانفاق بنسبة 38% لتتخفف إلى ما قيمته 389.758.000,00 دج سنة 2016 وهو ما يبين لنا وجود انخفاض معتبر في حجم نفقات التسيير بنسبة 44%.

وسنلاحظ كل ما سبق ذكره من خلال الجدول الموالي الذي يبين الحجم المالي لنفقات التسيير لبلدية شتوان خلال الفترة 2012-2016.

الفصل الخامس

واقع وانعكاسات تطبيق برنامج تحديث الميزانية على تسيير نفقات الجماعات المحلية

الجدول رقم: 11 نفقات التسيير الخاصة ببلدية شتوان خلال الفترة 2012-2016

رقم الحساب	الحساب	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
60	لوازم وسلع	20 171,00	4,71	33 104,00	8,46	47 652,00	9,50	45 839,00	6,58	22 240,00	5,71
61	مصاريف الأملاك العقارية والمنقولة	42 641,00	9,96	39 028,00	9,97	42 528,00	8,48	23 482,00	3,37	19 144,00	4,91
62	مصاريف التسيير العام	17 841,00	4,17	21 960,00	5,61	21 256,00	4,24	37 211,00	5,34	15 097,00	3,87
63	مصاريف المستخدمين	139 347,00	32,56	156 575,00	40,01	182 547,00	36,39	248 928,00	35,73	250 256,00	64,21
64	ضرائب ورسوم	131,00	0,03	151,00	0,04	164,00	0,03	306,00	0,04	291,00	0,07
65	مصاريف مالية	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
66	منح واعانات	24 020,00	5,61	15 490,00	3,96	18 918,00	3,77	17 590,00	2,52	7 898,00	2,03
67	مساهمات وحصص وأداءات للغير	6 614,00	1,55	9 328,00	2,38	13 114,00	2,61	17 150,00	2,46	14 197,00	3,64
69	أعباء استثنائية	87 835,00	20,52	8 046,00	2,06	1 102,00	0,22	-	-	18,60	0,00
82	أعباء السنوات المالية السابقة	2 181,00	0,51	160,00	0,04	323,00	0,06	88,00	0,01	29 602,00	7,59
83	الاقطاع لنفقات التجهيز والاستثمار	87 183,00	20,37	107 454,00	27,46	174 026,00	34,69	306 155,00	43,94	31 015,00	7,96
/	المجموع	427 964,00	100,00	391 296,00	100,00	501 630,00	100,00	696 749,00	100,00	389 758,60	100,00

المصدر: من اعداد الطلبة بناء على معطيات الحساب الاداري.

الوحدة: ألف دينار جزائري

ثانيا: تحليل ميزانية التجهيز والاستثمار لبلدية شتوان

تطور نفقات قسم التجهيز والاستثمار لبلدية شتوان

الجدول رقم: 12

الحساب	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
105 مؤخر الإعانات الغير المستعملة	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	-
160 ناتج الاقتراضات	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	-
240 اقتناء العقارات	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	-
241 اقتناء العتاد والمنقولات	14 545.00	8.25%	7 099.00	6.23%	29 968.00	11.58%	17 814.00	5.70%	6 568.00	2.67%
280 أشغال جديدة	91 152.00	51.71%	26 727.00	23.47%	83 967.00	32.45%	151 352.00	48.40%	-	0.00%
281 تصليحات كبرى	70 585.00	40.04%	80 045.00	70.29%	144 844.00	55.97%	561.00 143	45.91%	239 729.00	97.33%
131 التكلفة بعجز المؤسسات البلدية المنحلة أو المصالح العمومية	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	-

الفصل الخامس

واقع وانعكاسات تطبيق برنامج تحديث الميزانية على تسيير نفقات الجماعات المحلية

-	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	الإعانات الممنوحة من مواد البلدية الخاصة لوحداتها الاقتصادية	132
-	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	سلفيات البلدية لوحداتها الاقتصادية	250
-	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	تسديد الاقتراضات المحصلة من طرف البلدية لوحداتها الاقتصادية	270
100.00%	246 297.00	100%	312 727.00	100%	258 779.00	100.00%	113 871.00	100.00%	176 282.00	المجموع	/

الوحدة: ألف دينار جزائري

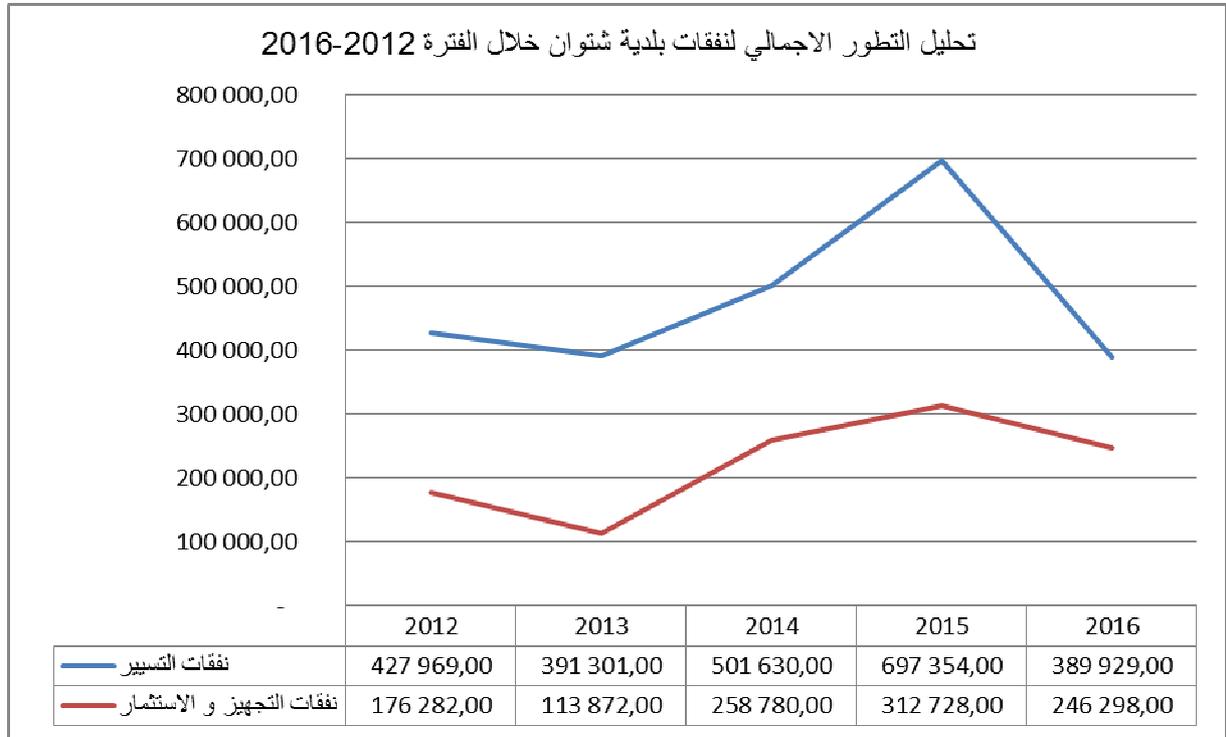
المصدر: من اعداد الطلبة بناء على وثائق البلدية

نلاحظ من خلال ما سبق أن أهم نفقات التجهيز والاستثمار التي قامت بها بلدية شتوان هي تلك النفقات المتعلقة باقتناء العتاد والمعدات ، أشغال جديدة وتصليحات كبرى. ولقد عرفت هاته النفقات ارتفاعا متواصلا من سنة 2013 إلى سنة 2015 حيث انتقلت من 113871.00 دج إلى 312727.00 دج ثم انخفضت سنة 2016 إلى ما يعادل 246297.00 دج أي انخفضت بنسبة 22٪.

ثالثا: تحليل مستويات التطور الإجمالي للنفقات الخاصة ببلدية شتوان

سنقوم من خلال الشكل الموالي بجمع نفقات التسيير والتجهيز والاستثمار لكل السنوات محل الدراسة من أجل تحليل التطور والنمو الإجمالي للإنفاق.

الشكل رقم:25



الوحدة: ألف دينار جزائري

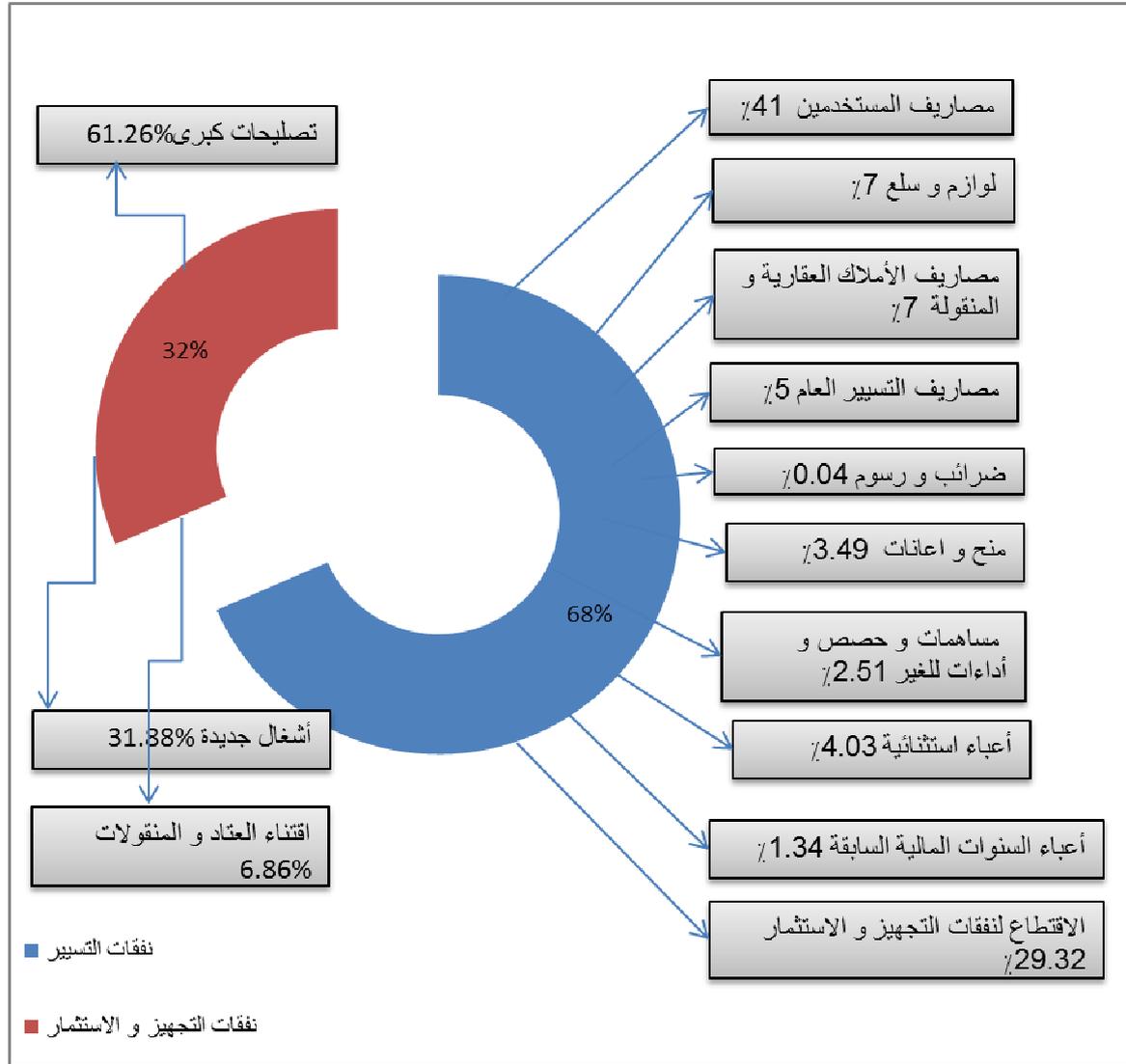
المصدر: من إعداد الطالبة بناء على المعطيات المجمعة من البلدية

عند القيام بتحليل مجمل النفقات التي قامت بها بلدية شتوان خلال الفترة الممتدة من سنة 2012 إلى غاية سنة 2016 يتضح لنا أهمية القيمة المالية التي خصصت لنفقات التسيير حيث توزعت ما بين نفقات أجور المستخدمين وكذا نفقات تجهيزات المصالح الإدارية ولقد بلغت قيمة نفقات التسيير خلال الفترة محل الدراسة ما يعادل 2 408 183.000,00 دج. أما نفقات التجهيز والاستثمار فقد بلغت قيمتها 1.107.956.000,00 دج خلال السنوات 2012-2016 أي ما يعادل 32% من مجمل النفقات عكس نفقات التسيير التي بلغت نسبتها 68% وهذا ما يبينه الشكل الموالي.

توزيع نسبي لمخصصات نفقات التسيير والتجهيز والاستثمار لبلدية شتوان خلال الفترة 2012-

الشكل رقم: 52

2016



المصدر: من اعداد الطالبة بناء على المعطيات السابقة

ويمكن أن نجمع الانفاق المحلي من نفقات التسيير والتجهيز والاستثمار لبلدية شتوان لكي يتبين لنا النمو الاجمالي للنفقات المحلية

وهذا ما يبينه الجدول الموالي:

الجدول رقم: 13 نسب تطور انحرافات التغيرات في الإنفاق لبلدية شتوان

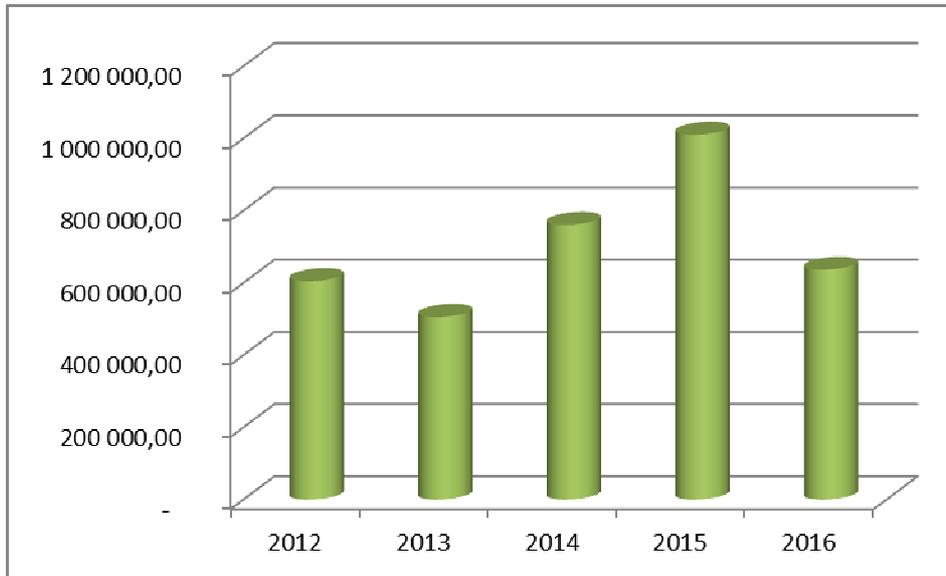
السنة	مجموع الانفاق الكلي	نسبة الانحراف في التغير في الانفاق
2012	604 251,00	/
2013	505 173,00	-16%
2014	760 410,00	51%
2015	1 010 082,00	33%
2016	636 227,00	-37%
المجموع	3 516 143,00	

المصدر: من اعداد الطالبة بناء على المعطيات السابقة الوحدة: ألف دينار جزائري

نلاحظ من خلال الجدول السابق انخفاضاً في كمية انفاق بلدية شتوان بنسبة تعادل 37٪ وهذا من سنة 2015 إلى سنة 2016 حيث انتقلت القيمة المنفقة من 1 010 082,00 دج إلى 636 227,00 دج.

وللتوضيح أكثر نقوم فيما يلي بتمثيل نسب التغير في الانفاق من خلال الشكل البياني الموالي:

الشكل رقم: 53 التمثيل البياني للتطور الاجمالي لنفقات بلدية شتوان خلال الفترة 2012-2016



المصدر: من اعداد الطالبة بناء على المعطيات السابقة.

الفصل الخامس

واقع وانعكاسات تطبيق برنامج تحديث الميزانية على تسيير نفقات الجماعات المحلية

الفرع الثاني: تحليل مستويات الإنفاق لبلدية منصورة

سنقوم في هذا الجزء بدراسة وتحليل نفقات بلدية منصورة عن طريق تحليل الأرقام والمبالغ الموجودة في ميزانية التسيير والتجهيز والاستثمار.

أولاً: تحليل نفقات ميزانية التسيير لبلدية منصورة

الجدول رقم: 14 تحليل نفقات ميزانية التسيير لبلدية منصورة

رقم الحساب	اسم الحساب	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
60	سلع ولوازم	5 916,00	1%	32 392,00	7%	36 887,00	9%	18 936,00	5%	26 849,00	7%
61	أشغال وخدمات خارجية	31 448,00	6%	37 681,00	8%	46 601,00	12%	50 608,00	12%	50 178,00	14%
62	مصاريف التسيير العام	5 554,00	1%	9 593,00	2%	15 571,00	4%	63 591,00	16%	13 093,00	4%
63	مصاريف المستخدمين	117 191,00	23%	141 497,00	29%	169 878,00	43%	210 822,00	51%	207 296,00	57%
64	ضرائب ورسوم	180,00	0%	251,00	0%	400,00	0%	650,00	0%	546,00	0%
65	مصاريف مالية	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
66	منح واعانات	-	0%	8 938,00	2%	17 798,00	5%	6 202,00	2%	10 140,00	3%
67	مساهمات وحصص وأداءات لفائدة الغير	23 627,00	5%	27 079,00	6%	28 780,00	7%	24 395,00	6%	25 736,00	7%
68	تزويد حساب الاستهلاك والمؤونات	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
69	أعباء استثنائية	76 762,00	15%	6 381,00	1%	11 857,00	3%	84,00	0%	-	0%
82	نتائج وأعباء السنوات المالية السابقة	5 563,00	1%	1 175,00	0%	1 035,00	0%	4 536,00	1%	8 299,00	2%
83	الافتتاح لنفقات التجهيز والاستثمار	232 785,00	47%	216 560,00	45%	63 121,00	16%	30 336,00	7%	20 810,00	6%
	المجموع	499 026,00		481 547,00		391 928,00		410 160,00		362 947,00	

المصدر: من اعداد الطالبة بناء على الحساب الاداري للبلدية

الوحدة: ألف دينار جزائري

لقد عرفت نفقات التسيير الخاصة ببلدية منصورة تذبذبات طيلة الفترة الممتدة من 2012 إلى 2016 حيث أنها شهدت انخفاضا من سنة 2013 إلى سنة 2014 بنسبة تقدر بحوالي 23٪ ثم ارتفعت خلال سنة 2015 بنسبة 05٪ لتتخفف مرة أخرى سنة 2016. ونلاحظ من الجدول السابق أنه تبقى نفقات المستخدمين تستحوذ على حصة الأسد طيلة فترة الدراسة حيث خصصت لها نسبة 51٪ سنة 2015 ثم 57٪ سنة 2016 وهذا ما يدل على زيادة عدد الموظفين سواء الدائمين منهم أو المؤقتين أو زيادة في الأجور.

ثانيا: تحليل نفقات ميزانية التجهيز والاستثمار لبلدية منصورة

الجدول رقم: 15 تحليل نفقات ميزانية التجهيز والاستثمار لبلدية منصورة

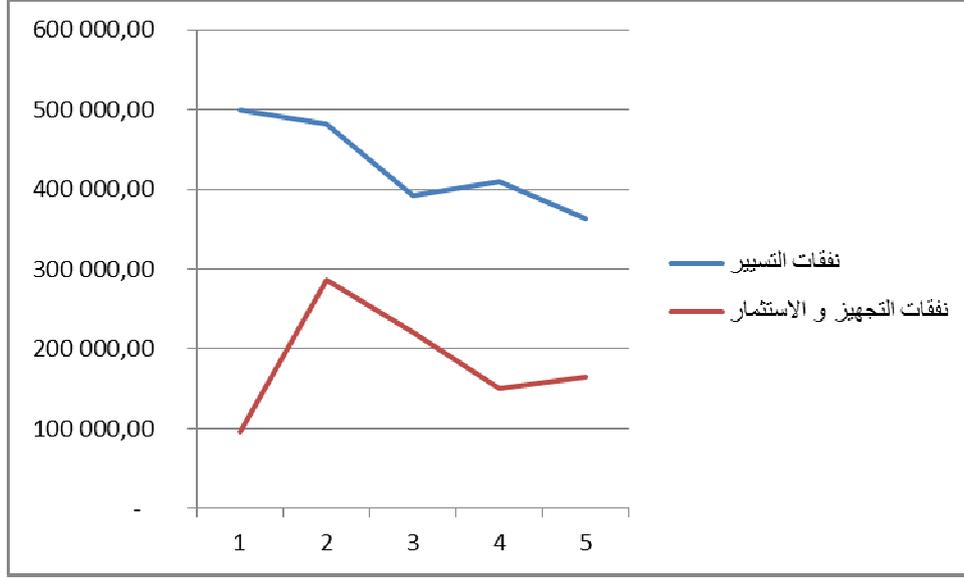
رقم الحساب	اسم الحساب	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
60	العجز المرحل	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
13	اعانات مسددة من طرف البلدية	4 555,00	5%	4 018,00	1%	3 645,00	2%	-	0%	-	0%
23	كوارث	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
24	أموال عقارية ومنقولة	8 817,00	9%	39 395,00	14%	66 841,00	30%	26 960,00	18%	17 065,00	10%
28	أشغال جديدة وتصليلات كبرى	81 643,00	86%	242 873,00	85%	149 489,00	68%	122 665,00	82%	148 324,00	90%
	المجموع	95 015,00		286 286,00		219 975,00		149 625,00		165 389,00	

الوحدة: ألف دينار جزائري

المصدر: من اعداد الطالبة بناء على الحساب الاداري للبلدية

ان نفقات التجهيز والاستثمار الخاصة ببلدية منصورة قد توزعت ما بين الأملاك العقارية والمنقولة والأشغال الجديدة والتصليلات الكبرى حيث تم تخصيص لهذا الأخير الحصة الكبرى من مجموع النفقات. وفي ما يلي سنقوم بتحليل مستوى الانفاق الكلي لبلدية منصورة

الشكل رقم: 54 تطور إجمالي نفقات بلدية منصورة خلال الفترة الممتدة من 2012-2016



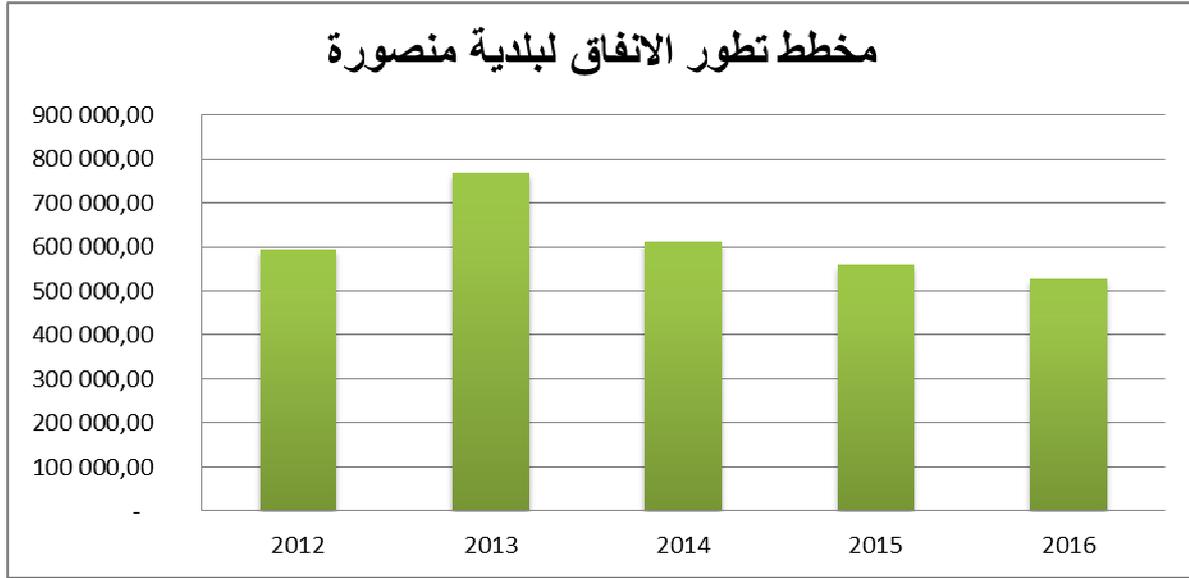
المصدر: من اعداد الباحثة بناء على المعطيات السابقة

نلاحظ انخفاضا مستمرا لإجمالي النفقات حيث بلغت نسبة الانخفاض 20% سنة 2014 ثم 09% سنة 2015 لتصل إلى 6% سنة 2016 وهذا ما يبينه الجدول الموالي:

الجدول رقم: 16 تطور نسب الانفاق الكلي خلال الفترة 2012-2016.

السنوات	مبلغ الانفاق	نسبة التغير في الانفاق
2012	594 041,00	/
2013	767 833,00	29%
2014	611 903,00	-20%
2015	559 785,00	-9%
2016	528 336,00	-6%
مجموع الانفاق	3 061 898,00	

المصدر: من اعداد الباحثة بناء على المعطيات السابقة.



الفرع الثالث: تحليل مستويات الإنفاق لبلدية تلمسان

أولاً: تحليل ميزانية التسيير

لقد شهدت نفقات التسيير لبلدية تلمسان انخفاضا يقدر بـ 24% وهذا من سنة 2012 إلى سنة 2013. ويعود سبب انخفاض حجم الانفاق إلى الحساب 69 الخاص بالأعباء الاستثنائية حيث أنه كان لبلدية تلمسان أن تدفع سنة 2012 نفقات استثنائية مثل رواتب مستدركة خلال السنوات المالية المنصرمة أو اعانات استثنائية. لترتفع النسبة إلى 33% سنة 2014 ثم انخفضت بنسبة 14% من سنة 2015 إلى 2016. من خلال الجدول الموالي يتبين لنا الارتفاع المستمر لحجم الانفاق المخصص لمصاريف المستخدمين حيث ارتفعت النسبة من 32% سنة 2012 إلى 43% سنة 2013 ثم 54% سنة 2016. وهذا ما نلاحظه من خلال الجدول الموالي.

الفصل الخامس

واقع وانعكاسات تطبيق برنامج تحديث الميزانية على تسيير نفقات الجماعات المحلية

ميزانية التسيير لبلدية تلمسان

الجدول رقم: 17

رقم الحساب	اسم الحساب	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
60	سلع ولوازم	54 537,00	3,61	96 972,00	8,43	148 963,00	9,72	129 124,00	8,27	114 321,00	8,48
61	أشغال وخدمات خارجية	98 032,00	6,48	85 089,00	7,40	117 846,00	7,69	151 951,00	9,74	135 123,00	10,02
62	مصاريف التسيير العام	19 092,00	1,26	21 224,00	1,84	45 330,00	2,96	48 896,00	3,13	46 354,00	3,44
63	مصاريف المستخدمين	489 712,00	32,38	499 990,00	43,46	602 686,00	39,31	762 202,00	48,84	734 654,00	54,48
64	ضرائب ورسوم	534,00	0,04	109	0,01	617	0,04	0	-	904	0,07
65	مصاريف مالية	-	-	-	0	-	0	-	0	-	0
66	منح واعانات	47 730,00	3,16	57 517,00	5,00	64 728,00	4,22	67 927,00	4,35	55 354,00	4,10
67	مساهمات وحصص وأداءات لفائدة الغير	40 138,00	2,65	39 590,00	3,44	52 772,00	3,44	59 697,00	3,82	59 145,00	4,39
68	تزويد حساب الاستهلاك والمؤونات	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0
69	أعباء استثنائية	489 858,00	32,39	26 468,00	2,30	2 842,00	0,19	1 791,00	0,11	-	-
82	نتاج وأعباء السنوات المالية السابقة	11 719,00	0,77	15 631,00	1,36	37 126,00	2,42	272	0,02	2 543,00	0,19
83	الاقطاع لنفقات التجهيز والاستثمار	260 891,00	17,25	307 883,00	26,76	460 334,00	30,02	338 906,00	21,71	200 140,00	14,84
	المجموع	1 512 243,00		1 150 473,00		1 533 244,00		1 560 766,00		1 348 538,00	

الوحدة: ألف دينار جزائري

المصدر: من اعداد الطلبة بناء على الحساب الاداري للبلدية

ثانيا: ميزانية التجهيز والاستثمار لبلدية تلمسان

نلاحظ من خلال الجدول أن نفقات التجهيز والاستثمار لبلدية تلمسان قد عرفت ارتفاعا من سنة 2012 إلى سنة 2014 حيث انتقلت من 227119.00 دج إلى 508031.00 دج لنتخفص بعد ذلك إلى 337 578 دج سنة 2016 بسبب انخفاض الملغ المخصص للحساب 28 أشغال جديدة وتصليحات كبرى أي أن بلدية تلمسان لم تقم ببرامج كبيرة كما قامت بها سنة 2015 ويشمل الحساب 28 على الحسابات الفرعية التالية: النفقات الموجهة للقيام بأشغال جديدة ، تصليحات كبرى ، أشغال إعادة البناء وأشغال لحساب الغير.

الفصل الخامس

واقع وانعكاسات تطبيق برنامج تحديث الميزانية على تسيير نفقات الجماعات المحلية

نفقات التجهيز والاستثمار لبلدية تلمسان

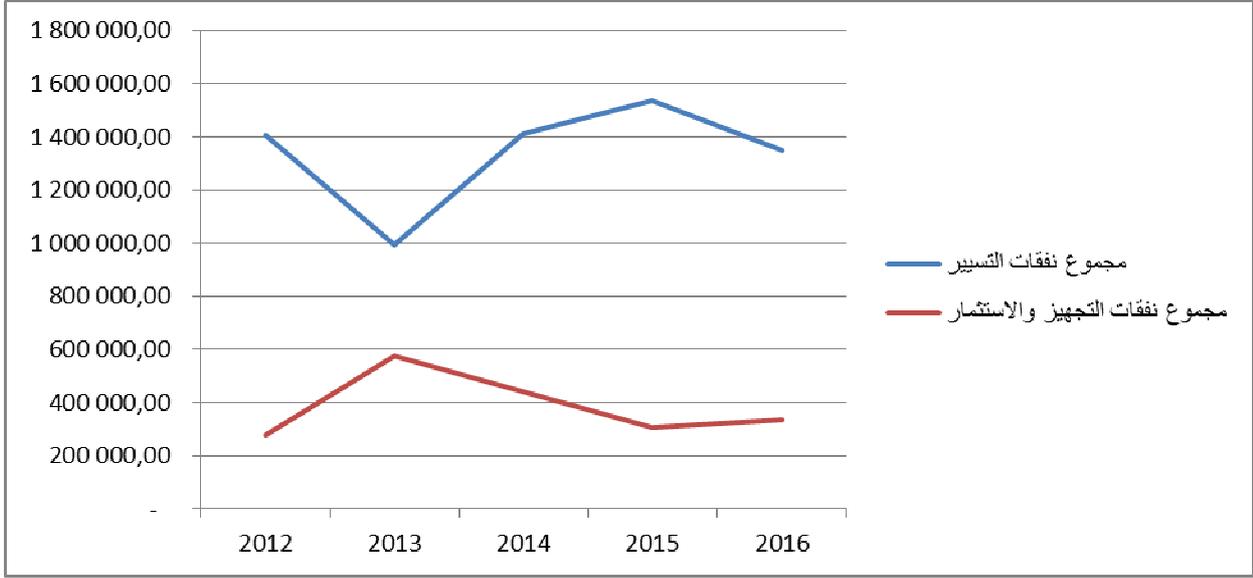
الجدول رقم: 18

رقم الحساب	الحساب	2012	%5	2013	%4	2014	%3	2015	%2	2016	%
105	اعانات مسددة من طرف البلدية	180,00	0%	334,00	0%	801,00	0%	2 736,00	0%	6 800,00	2%
160	نتائج الاقتراضات	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	-
240	اقتناء العقارات	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	-
241	اقتناء العتاد والمنقولات	24 396,00	10,74%	59 168,00	22,35%	218 918,00	43,09%	99 971,00	17,28%	34 130,00	10,11%
280	أشغال جديدة وتصلیحات كبرى	202 543,00	89,18%	205 284,00	77,53%	288 312,00	56,75%	475 706,00	82,24%	648,00 296	87,88%
131	التكفل بعجز المؤسسات البلدية المنحلة أو المصالح العمومية	-	0,00%	-	0%	-	0%	-	0%	-	-
132	الاعانات الممنوحة من مواد البلدية الخاصة لوحداتها الاقتصادية	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	-
250	سلفيات البلدية لوحداتها الاقتصادية	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	-
270	تسديد الاقتراضات المحصلة من طرف البلدية لوحداتها الاقتصادية	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	-
/	المجموع	227 119,00	100,00 %	264 786,00	100,00 %	508 031,00	100%	578 413,00	100%	337 578,00	100,00 %

المصدر: من اعداد الطالبة بناء على معطيات الحساب الاداري لبلدية تلمسان.

الوحدة: ألف دينار جزائري.

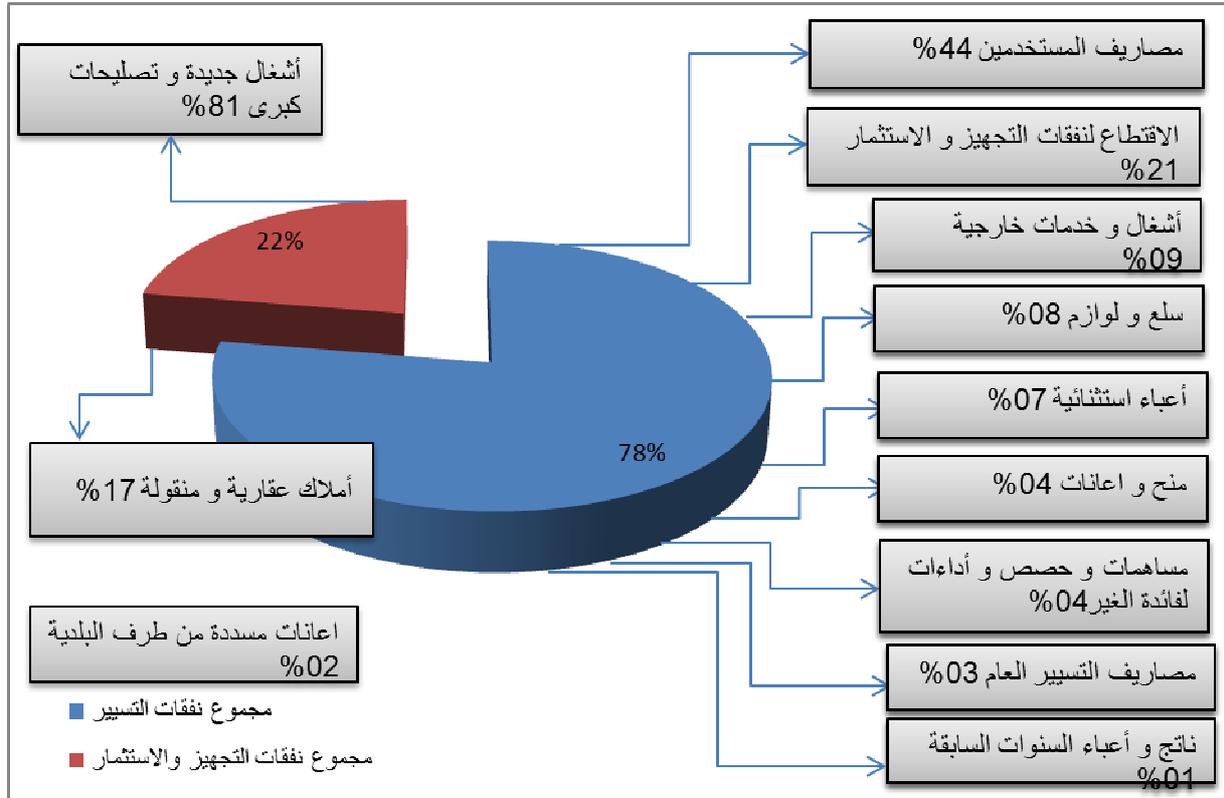
و نستطيع أن نمثل منحى تطور الانفاق المحلي لبلدية تلمسان من خلال الشكل الموالي:
الشكل رقم: 56 منحى تطور الانفاق لبلدية تلمسان للفترة 2012-2016



المصدر: من اعداد الطلبة من خلال المعطيات السابقة

و من خلال تحليلنا لمجمل النفقات التي قامت بها بلدية تلمسان خلال الفترة 2012-2016 يتبين لنا أنها خصصت ما يعادل 78٪ من اجمالي نفقاتها لميزانية التشغيل و22٪ فقط لميزانية التجهيز والاستثمار. وتمثل أهم نفقات التشغيل في مصاريف المستخدمين بالدرجة الأولى أما نفقات التجهيز والاستثمار فقد خصصت 81٪ منها لفائدة حساب أشغال جديدة وتصليحات كبرى ثم 17٪ لحساب أملاك عقارية ومنقولة ثم 02٪ للاعانات المددة من طرف البلدية. وهذا ما يبينه ويوضحه الشكل الموالي.

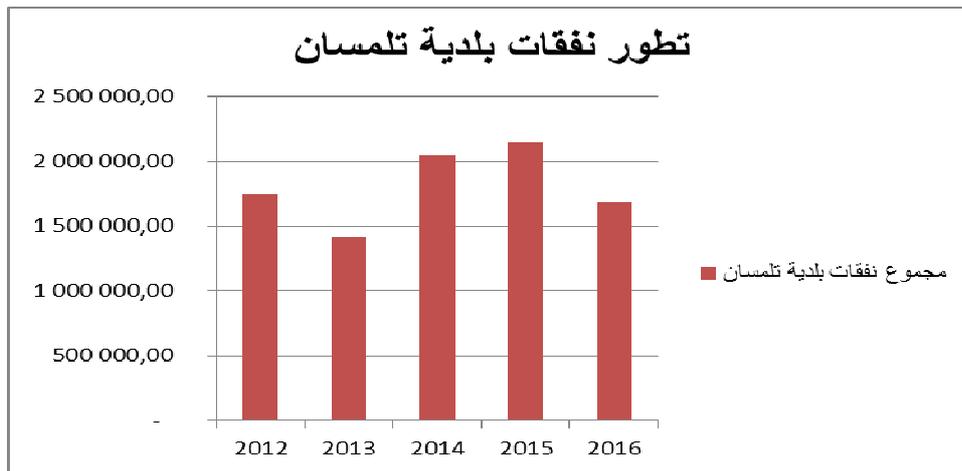
الشكل رقم: 57 توزيع نفقات التسيير والتجهيز والاستثمار للفترة 2012-2016 لبلدية تلمسان



المصدر: من اعداد الباحثة بناء على المعطيات السابقة

و يمكن أن نبين نمو وتطور الانفاق الكلي لبلدية تلمسان في الشكل الموالي:

الشكل رقم: 58:



المصدر: من اعداد الباحثة بناء على المعطيات السابقة

الفرع الرابع: تحليل نفقات بلدية عمير

نلاحظ من خلال الجدول الموالي مجموع المبالغ المالية التي أنفقتها بلدية عمير خلال السنوات الممتدة من 2012 إلى غاية سنة 2015 حيث نلاحظ أن نفقات التسيير قد عرفت انخفاضا من سنة 2012 إلى سنة 2014 بنسبة 18٪ ثم ارتفعت بنسبة تعادل 14٪ من سنة 2014 إلى سنة 2015. عكس ذلك قد حدث في مجموع نفقات التجهيز حيث نلاحظ ارتفاعا مستمرا طيلة فترة الدراسة حيث ارتفعت بنسبة 30٪ من سنة 2012 إلى سنة 2015 وهذا الأمر لم يتم ملاحظته عند دراسة حالة نفقات البلديات السابقة المدروسة. أما عن مجموع الانفاق الكلي لبلدية عمير فنلاحظ ارتفاع مستويات الانفاق من سنة 2013 إلى غاية سنة 2015 بنسبة 23٪ بسبب زيادة كل من نفقات التسيير والتجهيز.

نفقات بلدية عمير

الجدول رقم: 19

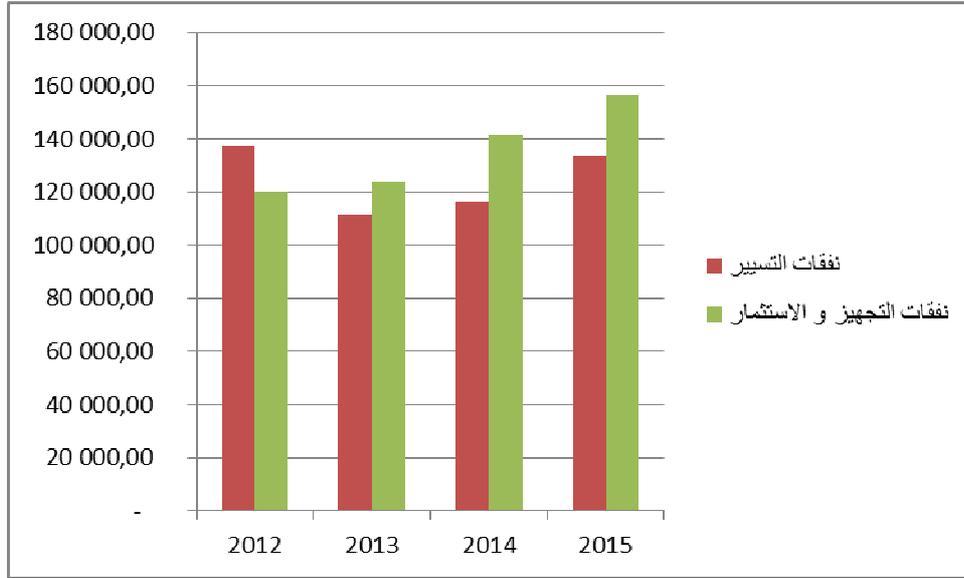
السنوات	2012	2013	2014	2015
مجموع نفقات التسيير	137.143,00	111.442,00	116.023,00	133.381,00
مجموع نفقات التجهيز	120.100,00	124.092,00	141.754,00	156.591,00
مجموع انفاق بلدية عمير	257.243,00	235.534,00	257.777,00	289.972,00

المصدر: الحساب الاداري لبلدية عمير للسنوات 2012-2013-2014-2015. الوحدة: ألف دينار جزائري

و للتوضيح أكثر سنقوم بتمثيل نفقات التسيير والتجهيز بيانيا عن طريق الشكل الموالي:

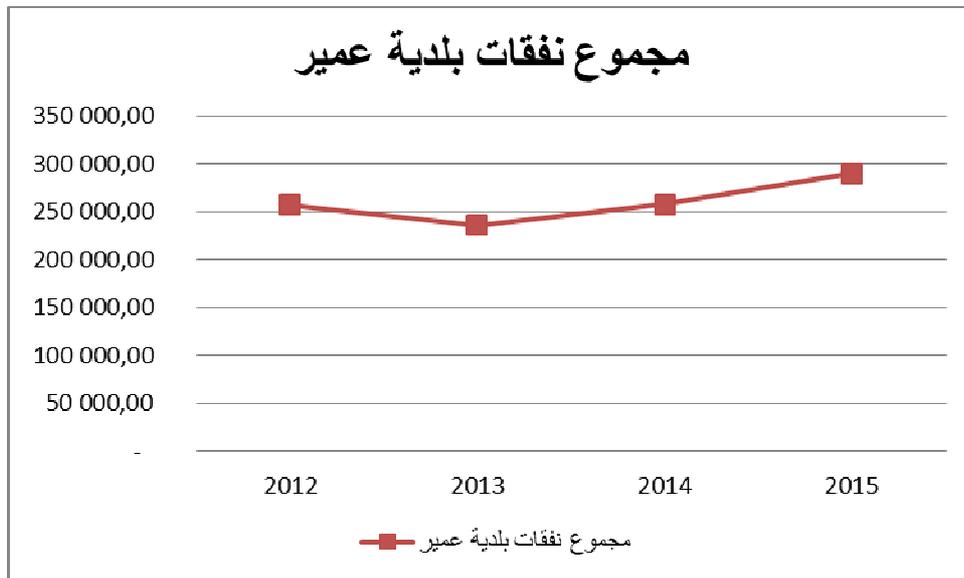
تطور نفقات التسيير والتجهيز والاستثمار لبلدية عمير .

الشكل رقم: 59



المصدر: من اعداد الباحثة بناء على المعطيات السابقة
أما عن مجموع الانفاق الكلي المحلي لبلدية عمير فسنمثله عن طريق المنحنى الموالي:

الشكل رقم: 60



المصدر: من اعداد الباحثة بناء على المعطيات السابقة

المطلب الثاني: تحليل عوامل وأسباب التطور الإجمالي لإنفاق البلديات محل الدراسة

الفرع الأول: تحليل نفقات التجهيز والاستثمار

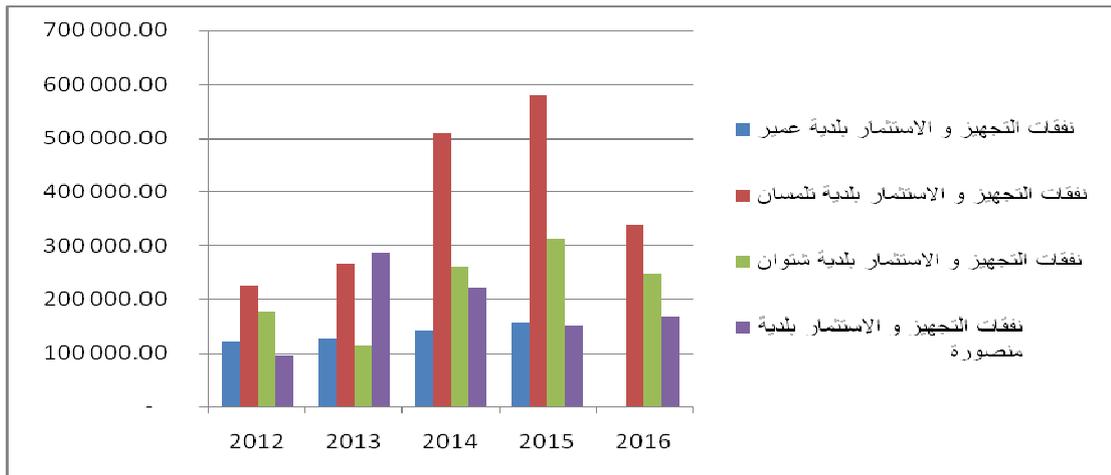
من خلال ملاحظتنا لنفقات التجهيز والاستثمار لبلديات تلمسان ، منصوره ، شتوان وعمير يتبين لنا ما يلي:

➤ نفقات التجهيز والاستثمار الخاصة بمختلف البلديات محل الدراسة قد عرفت ارتفاعا خلال السنوات الممتدة من 2012 إلى 2015 إلى غاية سنة 2016 أين انخفضت بنسب متفاوتة ويرجع ذلك إلى سياسة التقشف المنتهجة من طرف الدولة الجزائرية.

➤ مجموع المبالغ المالية المخصصة لنفقات برامج التجهيز والاستثمار لمختلف البلديات محل الدراسة فنجد أن معظم مخصصاتها خالية. حيث أنه لا يوجد مبالغ مالية تخص الإنفاق وفق أبواب الميزانية مخصصة للتجهيزات الصناعية مثلا أو القطاع السياحي أو ما يخص التجهيزات المتعلقة بالقطاع الصناعي والتجاري. هذا ما يؤدي تلقائيا إلى انعدام أهم أنشطة وبرامج التنمية المحلية من الاعتمادات المالية وكذلك إلى سوء تقدير ومتابعة مختلف الاعتمادات الخاصة بماته المشاريع.

وهذا ما يبينه الشكل الموالي:

الشكل رقم: 61 نفقات التجهيز والاستثمار الخاصة بمختلف البلديات محل الدراسة خلال الفترة 2012-2016



المصدر: من اعداد الباحثة بناء على المعطيات السابقة

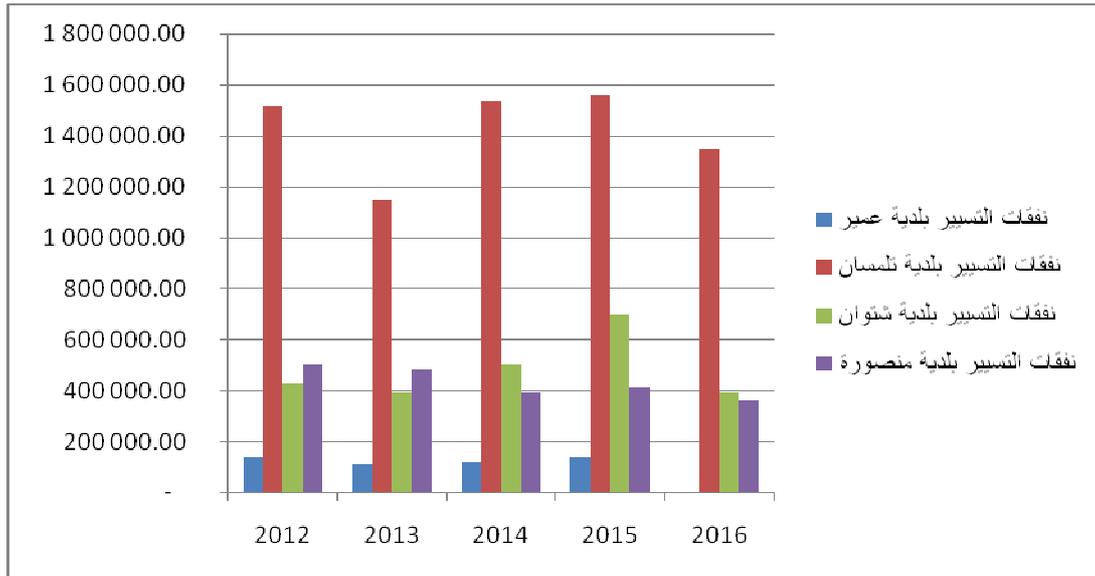
الفرع الثاني: تحليل نفقات التسيير

وعلى عكس نفقات التجهيز والاستثمار لاحظنا التزايد المستمر لنفقات التسيير عبر مختلف البلديات محل الدراسة هذا وترجع أهم أسباب ارتفاع وتزايد نفقات ميزانية التسيير إلى ما يلي:

- زيادة حجم الأجور الخاصة بالعمال وكذا أعباء المستخدمين ،
- ارتفاع حجم المساعدات السنوية المقدمة من طرف البلدية لفائدة الفئات الفقيرة،
- الاهتمام بمختلف الانشغالات المتعلقة بالمدارس وصيانة الطرق والشبكات،
- ترقية مختلف الجمعيات والنوادي الرياضية والثقافية ودعمها.¹

وهذا ما يبينه الشكل الموالي:

الشكل رقم: 62 نفقات التسيير الخاصة بمختلف البلديات محل الدراسة خلال الفترة 2012-2016



المصدر: من اعداد الباحثة بناء على المعطيات السابقة

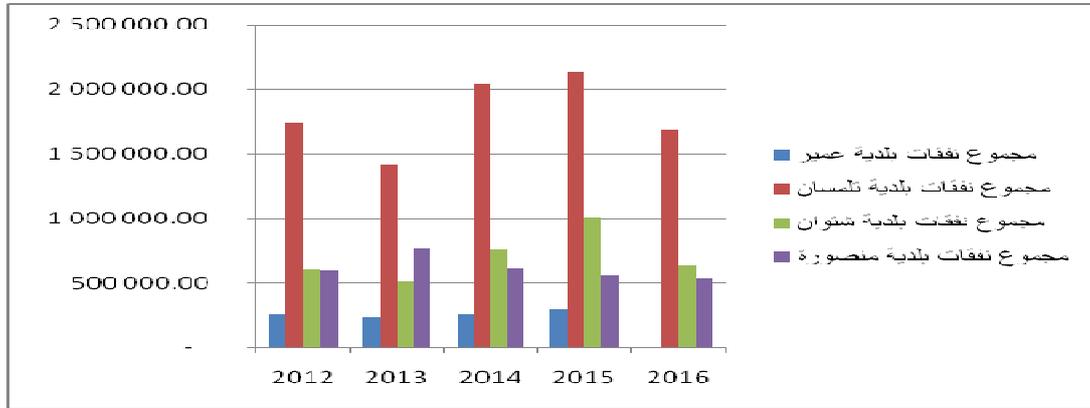
الفرع الثالث: تحليل مجموع الإنفاق الكلي

نلاحظ أن بلدية تلمسان على غرار البلديات السابقة الذكر محل الدراسة تحظى بميزانية هامة تحتوي على أرصدة مالية كبيرة مقارنة بالبلديات الأخرى، إلا أنه وبالرغم من توفرها على موارد مالية معتبرة وهيكل قاعدية مهمة فلا تزال تتخبط في مشاكل التسيير

¹-استنتاج مبني على ملاحظة الحسابات الادارية لمختلف البلديات محل الدراسة.

وانعدام الاستخدام الأمثل للموارد على مستوى كل المصالح وتخصيص النفقات إضافة إلى مشاكل التنمية التي لا تكاد تميزها عن البلديات العاجزة ماليا. فمهما كانت القوة المالية لأية جماعة محلية لا تستطيع السير في مواكبة العصرية والتقدم بإهمال هذا العنصر الذي هو المحور الأساسي لتفعيل كل التقدّمات المادية، المالية، التقنية وغيرها. خصوصا وأن بلدية تلمسان ليست من البلديات العاجزة فهي على الغالب تحقق فائضا سنويا إذ استثنينا نقص التحصيل الجبائي الذي قد يحدث على فترات غير أنها تظل في مصاف البلديات العاجزة عن تجسيد أية تنمية محلية والواقع يثبت ذلك. وخير مثال على ذلك نلاحظ أن أعباء المستخدمين تستنزف حوالي 44% من ميزانية تسير البلديات وهو ما يمثل نسبة كبيرة مقارنة مع حجم المردودية والمقابل منها وبالتالي نقول لو كانت هذه الأعباء مثلا تستثمر بكل نجاعة وفعالية لكان المصاب غير أن هذا العبء أثّر أعباء أخرى.¹ وعلى العموم ومن خلال الشكل الموالي يتبين لنا تطور نفقات كل من بلدية تلمسان وبلدية شتوان خلال السنوات 2013، 2014 و 2015 لكي نتراجع مستويات الانفاق خلال سنة 2016، باستثناء بلدية عمير التي حافظت على مستوى الانفاق طيلة فترة الدراسة. وهذا ما يبيّنه الشكل الموالي:

الشكل رقم: 63 تطور الإنفاق المحلي الخاص بمختلف البلديات محل الدراسة خلال الفترة 2012-2016



المصدر: من اعداد الباحثة بناء على المعطيات السابقة.

¹ - بن شعيب نصر الدين، أبو مدين محمد، أبو سهل توفيق- "ضعف الكفاءات وأثره على إدارة البلديات الجزائرية حالة بلدية تلمسان"-مجلة العيار-العدد: 10- السنة: 2014- ص: 423.

المبحث الثالث: واقع وآفاق تطبيق برنامج تحديث الميزانية على تسيير النفقات المحلية

سنتطرق من خلال هذا المبحث إلى ماهية واقع ومستقبل تطبيق برنامج الاصلاح الجديد على مستوى الجماعات المحلية الجزائرية.

المطلب الأول: الدور الجديد للأعوان المسؤولين عن تنفيذ الميزانية في ظل النظام الجديد

ان مهمة تسيير النفقة العمومية في الجزائر يتم التكلف بها من طرف كل من الأمر بالصرف الذي توكل له مهمة الالتزام بها، تصفيته ومن تم اعطاء الأمر بدفعها. والمحاسب العمومي الذي يتولى مهمة دفع النفقات بعد القيام باجراء رقابة شرعية عليها والمراقب المالي الذي يتولى مهمة التحقق والتأكد من السلامة القانونية للإنفاق والتي تليها مرحلة منح تأشيرة الالتزام بها ان كانت سليمة من الجهة القانونية. وفي هذا الاطار تتبين لنا المسؤوليات الجديدة الممنوحة إلى كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي في اطار تنفيذ النفقة العامة ، والتي يمكن توضيحها وفقا للتجارب الدولية في ما يلي:

- الدور الجديد للآمرين بالصرف: في اطار اصلاح وتحديث الميزانية تم ادخال مكان مصطلح الأمر بالصرف المصطلح الجديد المتمثل في المسير المسؤول أو ما يسمى أيضا بمسؤول البرامج. حيث يتم التفويض له سلطة تسيير المال العام اضافة إلى امتلاكه سلطة القيام بالإنفاق. ولقد أصبحت مهمة الأمر بالصرف مختلفة عما كانت عليه سابقا ، ويمكن توضيح ذلك من خلال ما يلي حيث يتم تقسيم مهامه حسب كل مرحلة من مراحل اعداد الميزانية:

أ. مرحلة التخطيط:

- يتولى تدعيم ومساعدة الشخص المسؤول الذي يمتلك المنصب الأعلى منه وهذا من حيث تحديد الأهداف ، النتيجة المنتظرة ومؤشرات الأداء.
 - المساهمة في مراجعة المشروع الاستثماري على المدى الطويل.
 - المساهمة في مراجعة وتقييم النتائج الخاصة بالبرنامج بشكل دوري.
- ب. مرحلة تقديم الميزانية:

- يتولى مهمة توزيع الحافطة الأساسية بين المسيرين المساعدين له.
 - يقوم بتقييم تكاليف المبادرات التي قام بها باستخدام النتائج المتوقعة للسنوات القادمة.
 - يقدم ويدافع عن اقتراحاته في اطار الميزانية.
- ت. مرحلة تنفيذ الميزانية:

• يقوم في هذا الاطار بالمتابعة والمراقبة المستمرة للمبادرات التي يتحمل مسؤوليتها.

ث. مرحلة تسليم الحسابات:

• يقوم بتسليم النتائج التي تم تحقيقها بعد وضع مقارنة مع الأهداف الموضوعية مع توضيح الفارق.

• القيام بتحضير التقرير السنوي عن الأداء.¹

• الدور الجديد للمحاسب العمومي: لم يتم توضيح الدور الجديد الموكل للمحاسب ضمن هذا الاصلاح الجديد ولكن

هذا لا يعني أن التغيير لن يمسه أو لن يتعلق بمهامه وانما لا بد من الاصلاح وذلك لكي يتماشى دوره مع التحديث

الجديد في المحاسبة العمومية وهذا حتى يتمكن من وضع مسك محاسبة تتلائم مع متطلبات المحاسبة الدولية وفق المعايير

العالمية المطبقة.²

المطلب الثاني: اشكالية تحديث أسلوب تسيير الانفاق المحلي

يقصد بتحديث تسيير أساليب الانفاق على مستوى الجماعات المحلية الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة المحدودة بهدف تلبية

طلبات المواطنين والوصول إلى تحقيق التنمية المحلية. و في اطار الاصلاحات التي قامت بها الجزائر فيما يتعلق بالقيام بمجموعة من

التغييرات التي مست البيئة المؤسساتية للعديد من القطاعات، شهدت وزارة المالية هي الأخرى تغييرات وتطوير في مجموعة المهام

والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها فيما يخص تنظيمها وطرق تعاملها لإرساء المزيد من الفعالية وتحسين أداء تسيير نفقاتها العامة.

ان اصلاح تسيير الانفاق المحلي جاء في اطار مشروع تحديث سياسة الميزانية والهدف منه هو تحديث ودعم قدرات وزارة المالية

الجزائرية في تسيير نفقاتها العامة. ان طريقة تسيير الميزانية من طرف الولاية والادارات المحلية لا تتم بطريقة فعالة في الجزائر لأن كل

من الولايات والبلديات يقومون بصياغة ميزانياتهم دون مراعاة المبادئ التوجيهية للاستراتيجية الوطنية وذلك راجع إلى عدم وجود

أي نص قانون يجبرها على فعل ذلك. ان اعداد الميزانية يتم في فترة قصيرة وسياسة الميزانية لا تستخدم لتفعيل طرق استخدام

الموارد المتاحة ولا للبحث عن كيفية ايصال الخدمات العامة ذات الأولوية للمواطنين. وهذا راجع إلى غياب سياسة ميزانية متعددة

السنوات وأيضاً إلى انعدام وجود ميزانية تشاركية « *la budgétisation participative* ». ان تنبؤات النفقات المستقبلية

تستند إلى مستويات الانفاق السابق مع غياب اعتبارات معايير الكفاءة كما أنه لا يوجد أية سياسة تحفيزية يتم تبنيتها من طرف

¹ - مفتاح فاطمة- "دور العنصر البشري في تحسين أداء تسيير الميزانية العامة في الجزائر"-رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص تسيير المالية العامة- السنة 2017-2018-ص:198

² - شلال زهير – "أفاق اصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة"-مرجع سبق ذكره-ص:183.

المسيرين العموميين للبحث عن حلول ابداعية لتحديد التكاليف من أجل تحسين فعالية الميزانية. ان الجماعات المحلية لا تخضع بشكل مستمر ودائم للرقابة الخارجية، ووزارة الداخلية لا تقوم برقابة خارجية على الولايات، وفي السياق نفسه الوالي لا يراقب البلديات ووزارة المالية لا تطالب بأية تقارير حول تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية. وحتى وان قاموا بإرسالها لها ترسل معلومات ناقصة وغير تامة.¹

ولأجل كل هذه الأسباب لا بد من اعادة تخطيط أسلوب تسيير النفقات العامة من خلال ما يلي:

- تقدم التقارير الخاصة بالميزانية في الوقت المحدد موحدة ما بين الولايات والإدارات العامة،
- ارساء ثقافة شفافية الميزانية على مستوى الجماعات المحلية،
- انشاء اطار قانوني ومؤسسي يبين بصفة واضحة المسؤوليات فيما يتعلق بالنفقات،
- دعم قدرات الموارد البشرية للجماعات المحلية عن طريق التكوين والرفع من مستوياتهم،
- وضع ثقافة الأداء داخل الجماعات المحلية وهو المفهوم الذي يركز على الأهداف، النتائج والوسائل،
- الرفع من مسؤولية المسيرين ومنحهم في المقابل المزيد من الحرية تحت شرط تحقيق الأهداف المسطرة،
- ادخال تغييرات في عملية تنفيذ النفقات بهدف تحسين كفاءة الإنفاق،
- تعزيز اجراءات الرقابة الداخلية والخارجية للنفقة المحلية.²

أولاً: ضرورة تحقيق مبدأ شفافية ميزانية الجماعات المحلية

إن النتيجة التي تحصلت عليها الجزائر من خلال مؤشر الميزانية المفتوحة "l'Indice sur le budget ouvert (IBO)"، قد شهدت تغيرات مع مرور الوقت حيث انتقلت من 19% سنة 2015 إلى 03% سنة 2017. ويدل ذلك على أنه يتم وضع نسبة قليلة جدا من المعلومات المالية تحت تصرف المواطنين لكي يفهموا كيفية تم استخدام الأموال العامة من خلال الميزانية. وإذا ما قمنا بمقارنة وضعية الجزائر مع دول أخرى مثل تونس والمغرب فسيكتبين لنا أننا في وضعية سيئة حيث أن نسبة الشفافية في المغرب قد بلغت 45% أما في تونس فبلغت 39%. الا أنه وبالرغم من هذه النسب فتعتبر هذه الدول على أنها ذات شفافية محدودة أي أنه لديها أدنى نسبة من الشفافية على مستوى الميزانية. أما الأردن فقد تحصلت على نسبة تقدر ب 63% وهذا ما يجعلها تعتبر كدولة لها مستوى معتبر من الشفافية. ان المعدل 03% من مؤشر الميزانية المفتوحة والذي تحصلت عليه الجزائر سنة 2017 قد عرف انخفاضا مقارنة مع المعدل المتحصل عليه سنة 2015 ومن بين الأسباب التي أدت إلى هذا الانخفاض هو أن

¹ -Ministères des finances – « rapport sur l'état des lieux »- version n° : 01-01- Algérie- 24 mai 2005-page n°:07.

² - Ministères des finances – « rapport sur l'état des lieux »- op.cit.-page n°:07.

مشروع الميزانية التنفيذي لم يتم عرضه على المواطنين قبل مناقشته مع البرلمان، أيضا هناك إشكالية عدم نشر التقارير الخاصة بتنفيذ الميزانية بما فيها التقارير السنوية، النصف سنوية والنهائية الخاصة بنهاية السنة، كما أنه يوجد غياب تام لتقارير مراجعة الحسابات. لا نجد أيضا بين وثائق الموازنات وثيقة خاصة بميزانية المواطنين والتي هي عبارة عن وثيقة مبسطة وسهلة من مشروع الميزانية التنفيذي أو الميزانية المصادق عليها حيث أنه تكون مخصصة من أجل نقل المعلومات الأساسية إلى¹ الجمهور. إذن كل هذه الوثائق تشكل لنا المعايير العالمية للشفافية وعن طريق نشرها عبر مواقع الانترنت نستطيع متابعة النشاط المالي للدولة. إلا أنه تجدر الإشارة إلى أنه من الممكن معالجة كل هذه النقائص التي تعاني منها الجزائر والتي أثرت سلبا على مرتبتها في شفافية الميزانية في حال ما إذا تم تنفيذ برنامج تحديث سياسة الميزانية الذي لم يطبق إلى غاية اليوم.

ثانيا ضرورة إدماج مقارنة الديمقراطية التشاركية كأداة لتسيير الإنفاق المحلي

أما على المستوى المحلي، فيجب التكلم على ضرورة التوجه نحو التسيير التشاركي " *La gestion participative* ". وبالتالي إذا استطاعت الجماعات المحلية تطبيق هذا التوجه فإنها ستستطيع تشجيع ثقافة الحوار والاتصال كما ستسمح لكل الأفراد المتعاملين للمشاركة في تسيير مشاريع الجماعات المحلية عن طريق الاستماع لآراء كل واحد منهم.² حيث أنه حاول النظام السياسي تكريس مفهوم الديمقراطية التشاركية من خلال القانون الجزائري. وتعتبر الديمقراطية التشاركية من الناحية النظرية ديمقراطية فاعلة لحل المشاكل عن قرب وضمان انخراط الجميع وتطوير التدبير المحلي والوطني عن طريق التكامل ما بين الديمقراطية التمثيلية وآليات ممارسة الديمقراطية التشاركية. وتنطلق مقارنة الديمقراطية التشاركية من حق المواطن في الحصول على فرصة الاخبار والاستشارة والمشاركة في المجالس المنتخبة للجماعات المحلية ومتابعة المشاريع المنحزة والمشاركة في تقييمها على المستوى المحلي.³

وتقتضي هذه العمليات من مجالس المنتخبين في الجماعات المحلية الارتقاء بثقافة الانصات والتفاعل واقتسام المسؤولية والمعرفة مع المواطن والانفتاح على فواعل المجتمع من هيئات المجتمع المدني والقطاع الخاص مع اشراك كل من يمكن ادماجه من سكان المدينة من جمعيات الأحياء والنوادي. ويتم توظيف مقارنة الديمقراطية التشاركية وادماجها في سياسة صياغة السياسة العامة المحلية بغرض دعم اختيار البدائل العقلانية للقرارات الادارية التي تتخذها مجالس الجماعات المحلية على الصعيد المحلي لتسيير شؤون المدينة

¹ Dr.BARKA Zine -« Il est fondamental de relancer la modernisation du système budgétaire »- article publié dans le journal El Watan- date de publication le : 05/02/2018.

² -Dr.BARKA Zine -« Il est fondamental de relancer la modernisation du système budgétaire »- op.cit.

³ -د. عبد المجيد رمضان - "الديمقراطية الرقمية كآلية لتفعيل الديمقراطية التشاركية حالة الجزائر" - مجلة دفاتر السياسة والقانون- العدد: 16 - جانفي 2017- ص: 76 و 77.

وتحريك عجلة التنمية التي تتماشى مع حاجات الأفراد.¹ وتجدر الإشارة إلى أنه قد تم ارساء مبدأ الديمقراطية التشاركية في حوالي عشرة بلديات على مستوى ولاية تلمسان ومن بينها بلدية الغزوات.

➤ الديمقراطية التشاركية من خلال الدستور الجزائري ومن خلال قانون البلدية 10/11:

● الدستور الجزائري

لقد أتى الدستور الجديد بعدد من المبادئ تسعى إلى تحقيق مبدأ الديمقراطية التشاركية، وهذا ما تبينه الفقرة الأخيرة من المادة 15 من الدستور الجزائري وفقا للتعديل الدستوري المؤرخ في 06 مارس 2016: "تشجيع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"²، وتنص المادة 17 من المصدر نفسه على ما يلي: "يعتبر المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية". وبالتالي فالمجلس البلدي هو أسلوب من أساليب المشاركة الشعبية.

● قانون البلدية:

لقد نصت المادة 02 من قانون البلدية رقم 10/11 على أن " البلدية هي القاعدة اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية" أما المادة 11 فتتص على أن: " البلدية تشكل الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري"³. أما المادة 12 فتتص على " إمكانية إقامة مجالس بلدية موسعة يشارك فيها المواطنون". من خلال كل هذا يظهر لنا أن المشرع الجزائري قام بوضع آليات قانونية للديمقراطية التشاركية حيث يمكن تلخيصها فيما يلي:

➤ إشراك المواطنين في القرارات العامة التي تهمهم وإشراكهم في عملية التنمية،

➤ تشجيع المبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة،

➤ عرض مختلف التقارير التي يعلدها المجلس الشعبي البلدي أمام المواطنين.

¹ - د. عبد المجيد رمضان - "الديمقراطية الرقمية كآلية لتفعيل الديمقراطية التشاركية حالة الجزائر" - مرجع سبق ذكره - ص: 76 و 77.

² - تنص المادة 15 من الدستور الجزائري على ما يلي: " الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية . المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية . تشجيع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية".

³ - حسب نص المادة 11 من القانون البلدي رقم 10/11 المؤرخ في

إن القانون البلدي يشجع مشاركة المجتمع المدني في تسيير الشأن المحلي ويقوم على أساس تشجيع المواطنين على إبداء آرائهم حول المشاريع الانمائية¹. وفي هذا الاطار فقد خصص قانون البلدية بابا كاملا للمشاركة الشعبية.

المطلب الثالث: خطوات نجاح تطبيق سياسة تحديث الميزانية وعوائق تطبيقها في الجماعات المحلية

باعتبار أن الميزانية هي الأداة المستعملة لتحسيد تدخل الجماعات المحلية وتنفيذ سياساتها من أجل تطوير مجتمعاتها المحلية وأداء دورها كما يجب في مجال التنمية المحلية، فإن تحديث واصلاح نظام الميزانية المحلية أصبح ضروري لتحقيق نجاعة وفعالية أكبر في التسيير.

الفرع الأول: خطوات نجاح تطبيق سياسة تحديث الميزانية

يمكن الاسترشاد في المجال بما بادرت به الدول المتقدمة من اجراءات اصلاح وتحديث لسياساتها المتعلقة بالميزانية والتي تمحورت حول ما يلي:

أ. الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج وهذا بتنمية ثقافة النتائج والتقييم مع منح المسيرين هامش من الحرية للمبادرة.

ب. ادراج مؤشرات تسمح بتقييم النشاط العمومي بحيث تعبر عن أهداف كمية ونوعية.

ان هذه المحاور تسمح لنا بالترقية بين العمل المنجز طبيعة النفقة المخصصة لإنجازه، التنسيق بين الاعتمادات المخصصة والأهداف المسطرة. كما تسهل النقاشات حول اختيارات الميزانية وذلك بمقارنة الوسائل المسخرة بالوسائل المستعملة بالإضافة إلى أنها تسمح بتقييم السياسات العمومية من خلال مؤشرات محددة.

أولاً: ايجاد مؤشرات موحدة للتكاليف الثابتة بالنسبة للمصالح العمومية المحلية الأساسية

هناك مقارنة تعد الخطوة الأولى في اعداد مؤشرات موحدة للتكاليف الخاصة بالمصالح العمومية المحلية الكبرى (الماء الصالح للشرب، التطهير، تسيير النفايات، النقل وغيرها) ولنبدأ بالأكثر أهمية منها ماليا. هذه المؤشرات تبحث في اعداد تكلفة موحدة تكون موافقة لشروط الاستغلال وفي ظل ظروف عادية. ويتعلق الأمر بمرجع بسيط من خلاله يستطيع المسير المحلي الذي يرغب في اجراء المقارنة أن يقوم بتحليل أسباب وجود فوارق مثلا ارتفاع التكاليف متعلق بخصوصيات جماعته المحلية. ان محاولة ايجاد هذه المؤشرات تركز من جهة على اعادة تكوين تكلفة موحدة جماعية ولكن يجب الاعتماد أيضا على مجموعة تمثيلية من الجماعات المحلية

¹ - لعشاب مريم - "التكريس الدستوري لمبدأ تشجيع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية" -مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية"- العدد الحادي عشر- ص:203.

المتوقعة وهذا ما تم اعتماده في فرنسا والتي تسمح بضمان الأهداف والغايات المرجوة من هذه الوسيلة باستعمال طرق المحاسبة التحليلية المتجانسة. ويمكن نشر هذه المؤشرات الخاصة بالتكاليف الموحدة عن طريق مواقع الأنترنت لتكون في متناول المسيرين المحليين مصحوبة بدليل منهجي. ولتكون حافزا في تطوير المحاسبة التحليلية على مستوى الجماعات المحلية والتي تسمح بإجراء مقارنات موضوعية فيما يخص التكاليف.¹

ثانيا: اثراء مناقشة ميزانية الجماعات المحلية على المستوى المحلي

ان المواطنين هم المعنيون الأوائل بالنفقات العمومية ولهم الحق بالمعينة بأنفسهم أو عن طريق ممثليهم لضرورة المساهمة العمومية أي دفع الضريبة بقبولها بكل حرية ومتابعة استعمالها وتحديد مقاديرها وعائها كيفية ومدة تحصيلها. ان الاهتمام بتدعيم وسائل الرقابة للمجالس الشعبية المحلية واعلام المواطن أدى إلى إيجاد عدد كبير من التدابير التي توظف تنظيم هذه المجالس، مناقشة ميزانيتها وكيفية تقديم الوثائق المالية، وثائق الميزانية والوثائق المحاسبية. ففي فرنسا مثلا البلديات التي يفوق عدد سكانها 3500 نسمة المجالس العامة والمجالس الجهوية يجب أن تنظم مناقشة حول التوجهات العامة لميزانية السنة المالية وكذا حول الارتباطات المتعددة السنوات المرتقبة في أجل شهرين قبل معينة الميزانية. ان القيام بمثل هذه المناقشات يعتبر اجراء جوهريا حيث أن التحكم في النفقات العامة المحلية يملئ علينا توضيح الصعوبات المتعلقة بالحالة الاقتصادية والوضعية الشاملة للمالية العامة للدولة. وهذا بالرغم من أن محتواها لم يحدد عن طريق القوانين والتنظيمات ولم يحدد أي أجل أدنى بينها وبين تقديم الميزانية نفسها. أما في السويد فكل جماعة محلية يجب أن يكون لها ثلاثة مدققين منتخبين من طرف المجلس المحلي يساعدهم خبراء في التدقيق. وهم مكلفون بمعينة مدى تحقيق الأهداف المحددة من طرف المجلس وهل أن القرارات المتخذة كانت ملائمة وقانونية وهل أن الحسابات كانت صحيحة وصادقة. ويقدم المدققون كل سنة تقرير بعد معينة المصالح واللجان والمتعاملين المحليين. واسترش إذا بهذا المثال يكون من المفيد بالنسبة لأعضاء المجالس المحلية المنتمية للأغلبية أو للمعارضة أن تلعب دور الخبير بالنسبة للميزانية (أثناء تقديمها) أو بالنسبة للحسابات (أثناء اعداد الحساب الاداري) لإثراء مناقشة الميزانية.²

¹ - د.بومدين حسين، أبو صالح سفيان، أ.د بظاهر سمير - "تحديث نظام الميزانية المحلية كأساس لتفعيل الرقابة على النفقات العمومية المحلية" - المجلة الجزائرية للاقتصاد والمناجمنت - العدد السابع - جانفي 2016 - ص: 23.

² - د.بومدين حسين، أبو صالح سفيان، أ.د بظاهر سمير - "تحديث نظام الميزانية المحلية كأساس لتفعيل الرقابة على النفقات العمومية المحلية" - مرجع سبق ذكره - ص: 23.

ثالثا: محاربة الفساد الاداري

يعد الفساد الاداري أهم آفة يجب مكافحتها لنجاح اصلاح المالية المحلية ولهذا لا بد من تبني استراتيجية متناسقة ومتكاملة للتقليل من هذه الظاهرة. فالإصلاح الاداري يهدف إلى معالجة أسباب وعوامل تفشي ظاهرو فساد الأجهزة الادارية في الجزائر للتوصل إلى ترشيد سلوك التسيير وبث الثقة لدى المواطنين وبالتالي لا بد من محاربة ظاهرة الفساد الاداري عن طريق¹ وجود الرقابة الداخلية قبل الخارجية وهذا ما سيشجع ويزيد من فعالية استخدام الموارد المحلية بشكل أفضل كما يساهم في ضمان المزيد من التنمية الاقتصادية والمحلية والقضاء على هدر المال العام وسوء استخدامه. لقد أصبحت الادارة المحلية تواجه العديد من المشاكل التخطيطية التنفيذية والتنظيمية مما جعلها غير قادرة على تلبية مستلزمات التطور الجديد ومتطلبات التنمية الاقتصادية. ومكافحة ظاهرة الفساد لا بد من الشفافية والعقلانية على مستوى الجماعات المحلية من جهة والمساءلة القانونية الصارمة للقائمين على تسيير الجماعات المحلية من جهة أخرى. ومن أجل القيام بعملية الاصلاح لا بد من اصدار قوانين جديدة تسير التطورات العصرية، توعية الموظفين وتحسين طرق استغلال ذوي الخبرات والعقول، توفير الموارد المالية الضرورية وتشخيص أولويات العمل التنموية بدقة. وبالإضافة إلى ذلك لا بد من تحسين أسلوب العمل المتبع في الادارة المحلية حيث لا بد من وضع بنية تحتية تدفع النمو عبر التحلي عن التخطيط المركزي، الاهتمام بالتنوع وليس الكمية عن طريق ارساء قواعد الاقتصاد المعرفي.

رابعا: تأهيل الادارة المحلية

ان النهوض بالإدارة المحلية وتأهيلها يفرض القيام بعدة اصلاحات تهم مجموعة من الجوانب قصد التسيير الجيد للإدارة والسعي إلى تطويرها من خلال التأهيل المادي والمعنوي للموارد البشرية العاملة بها وجعلها أكثر استجابة لمتطلبات هذه المسؤوليات حيث يعتبر العنصر البشري أحد أركان الاقتصاد الهامة كما يعتبر التخطيط لليد العاملة من أهم العوامل التي يجب مراعاتها عند اعداد خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ان هذا الاهتمام من طرف السلطات العامة أدى بها إلى ابداء نظرة جديدة للتسيير عن طريق تأهيل مواردها البشرية ولا سيما المنتخبين المحليين بعقد دورات تكوينية وأيضاً الاهتمام بالموظفين الذين يسهرون على تنفيذ قرارات الجماعات المحلية.²

¹ - د.محمدي صبيحة – "طرق وأساليب تحسين خدمات الادارة المحلية"- مجلة الاقتصاد الجديد- العدد 14 المجلد 01- السنة: 2016- ص: 88

و89.

² - د.محمدي صبيحة – "طرق وأساليب تحسين خدمات الادارة المحلية"- مرجع سبق ذكره- ص: 88 و89.

الفرع الثاني: عوائق تطبيق برنامج تحديث الميزانية في الجماعات المحلية في الجزائر

إن مشروع إصلاح الميزانية الذي قامت به الجزائر لا يختلف كثيرا عن الذي انتهجته وطبقته فرنسا، ولكن المقارنة ما بينهما تنتهي

هنا ذلك لأن المنهج المعتمد في فرنسا يختلف كلياً عن الذي تم تطبيقه في الجزائر. إن مبادرة الإصلاح الذي تم تطبيقها¹

في فرنسا انطلقت من البرلمان سنة 2000 عن طريق اقتراح مشروع القانون العضوي لقوانين المالية مع تعيين لجنة برلمانية للقيام بهذا

المشروع وهذا ما أدى إلى وضعها حيز التنفيذ سنة بعد انتخابها سنة 2001.

أما في الجزائر فالمبادرة قد أتت من الحكومة مباشرة حيث بدأت منذ خمسة عشر سنة إصلاح ميزانية الدولة، إلا أن الوسيلة

الأساسية المستعملة في إصلاح ميزانية الدولة والمتمثلة في القانون العضوي لقوانين المالية والمنصوص عليها فعلا في إطار دستور سنة

1996 يبقى إلى حد الآن غير موجود. ومن هنا تنبثق الإشكالية حيث أن السلطات المعنية تعتبر أن غياب القانون العضوي

لقوانين المالية السبب الرئيسي الذي أدى إلى عدم تطبيق هذه الإصلاحات إلا أنه لم يتم تفسير هذا التأخير المهم في عرض

مشروع هذا النص في البرلمان، وهذا بالرغم من المزايا الإيجابية التي أتى بها مشروع تحديث الميزانية والتي تؤكد على ضرورة تنشيط

دور البرلمان والذي سيعزز بالمزيد من الصلاحيات في مجال الميزانية وخاصة فيما يتعلق بمتابعة ومراقبة تنفيذ الميزانية وكذا تقييم

النتائج المحققة من طرف مسيري البرامج وهذا ما يسمح له في الأخير بتحقيق رقابة فعلية حول أداء السياسات العامة المطبقة من

طرف الدولة. وحسب ما تم إعلانه من طرف وزارة المالية فإن آجال تطبيق برنامج تحديث الميزانية قد حدد خلال سنة 2009)

يتم تعميمه على مستوى كافة الإدارات العمومية بعد تطبيقه كتجربة على بعض الإدارات ابتداء من سنة 2005). وفي سنة

2013 قدمت وزارة المالية تصريحا آخر يتمثل في أنه سيتم تطبيق هذا المشروع المتعلق بإصلاح الميزانية سنة 2014 وعليه سيتم

وضع الإطار القانوني المالي وفقا لقواعد الجهاز الجديد². ولقد أقرت وزارة المالية في الوقت نفسه على أنه تم الشروع في تكوين

الإطارات وتجهيز نظم المعلومات وبالتالي أصبح من الضروري حاليا التساؤل على الأسباب الحقيقية والبارزة التي أدت إلى التأخر

في تطبيق هذا الإصلاح وهل يوجد بالفعل إرادة قوية للتخلي عن الإدارة القديمة لتسيير ميزانية الدولة والجماعات المحلية. وبالطبع

لن يكون الحل لهذا المشكل المتمثل في غياب الإرادة في تحقيق التغيير هو التصويت عن القانون العضوي لقوانين المالية، هذا

¹ -Ministère des finances-« Un nouveau système de gestion budgétaire opérationnel dès 2014 »-
« <http://www.mf.gov.dz/article/2/A-la-Une/448/Un-nouveau-syst%C3%A8me-de-gestion-budg%C3%A9taire-op%C3%A9rationnel-d%C3%A8s-2014-.html> »- date de consultation :18/01/2018- heure :18h40.

² -Ministère des finances-« Un nouveau système de gestion budgétaire opérationnel dès 2014 »-op.cit.

حتى وإن كنا نعلم أن مثل هذا الإصلاح يستوجب أهمية كبيرة وعناية في تنفيذه وعدم الاستعجال في تطبيقه. وفي هذا الإطار تجدر الإشارة إلى أنه من بين الركائز التي تقوم عليها ميزانية البرامج والأداء "Budget de programmes et de performance" (BPP) في مفهومها وبالخصوص في نجاح تطبيقها ضرورة صياغة¹

استراتيجيات واضحة ووجود سياسة متابعة ومراقبة وتقييم فعال حيث تكون مسؤولية التنفيذ على البرلمان والإدارات الوزارية ومختلف المصالح المعنية بتطبيق البرامج والأنشطة مع ضرورة وجود شفافية مطلقة في النتائج ومختلف مراحل التقييم والرقابة مما يؤدي إلى تطبيق صارم لعملية المساءلة.

ولكن للأسف إلى يومنا هذا فإن المسيرين العموميين الجزائريين لا يزالون يعانون من تخوف وتشوش كبير في ما يخص تنفيذ هذه الإصلاحات المتعلقة بثقافة التسيير بالأهداف وهذا ما يعبر بالفعل عن رهانات وصعوبات تطبيق مشروع تحديث الميزانية ونجاحه على وجه الخصوص.²

¹ Dr. MESSAI Mohammed- « Le système budgétaire en Algérie et sa problématique de modernisation »- Faculté des sciences économiques, commerciales et de gestion- Université Kasdi Merbah- Ouargla- Article publié sur le journal El Watan- le :31/03/2018.

² -Dr. MESSAI Mohammed- « Le système budgétaire en Algérie et sa problématique de modernisation »- op cité.

خلاصة الفصل:

من خلال الدراسة الميدانية التي قمنا بها تظهر لنا الأهمية البالغة لحجم المبالغ المالية الموجهة للانفاق في اطار ميزانية البلديات، هذا ما يزيد من ضرورة اعادة هيكلة مسار النفقات بما يتماشى مع المتطلبات الدولية والعالمية. ان الاصلاح الجديد الذي قامت بتطبيقه العديد من الدول ومن بينها فرنسا والتي تعتبر النموذج الرئيسي والمرجعي للجزائر قد عرف عند تطبيقه العديد من المزايا والكثير من النتائج الايجابية والتي من بينها الرفع من فعالية تسيير النفقات العامة، وجود عنصر الشفافية اضافة إلى زيادة كفاءة استخدام الأموال العامة بصفة عامة والرقابة عليها. الا أن ملاحظة التجربة الفرنسية غير كاف حاليا وانما يجب تطبيق البرنامج والسهر على تنفيذه باعتباره المحرك الأساسي لتفعيل وتغيير آلية سير الانفاق العام.

وحسب ما لاحظناه من خلال هذا الفصل فان الدولة الجزائرية وبالرغم من عزمها على تطبيق هذا الاصلاح الجديد الا أنها تواجه تأخرا ملحوظا في التطبيق حيث يتم تحديد في كل مرة موعد جديد لانطلاق التنفيذ. وحاليا لا زالت الحكومة الجزائرية تعطي تصريحات جديدة على أن تقوم قريبا من الانتهاء من انجاز المشروع وعرضه على البرلمان لمناقشته ومن تم المصادقة على القانون العضوي الجديد.

الخاتمة العامة

الخاتمة العامة :

ان اعتماد الجزائر لبرنامج تحديث الميزانية يستوجب ضرورة توفر أنظمة متكاملة اضافة إلى اصلاح الاطار التنظيمي لنظام الميزانية بشقيه المحاسبي والقانوني اضافة إلى ضرورة تبني أنظمة معلوماتية تبسط أساليب تطبيق هذا المشروع. ولقد تمثلت أهم المحاور لبرنامج الاصلاح في الانتقال من منطق الوسائل إلى ثقافة النتائج في تسيير الانفاق العام اضافة إلى ضرورة تبني ميزانية متعددة السنوات وهذا ما ينجر عنه تغيير في شكل واطار الميزانية. وبالتالي يستوجب هذا النظام الجديد أن تقوم كل وزارة بتحديد المهمة والهدف منها بشكل مسبق ثم تقوم بعد ذلك بتقسيمها إلى أقسام فرعية متمثلة في البرنامج ، البرنامج الفرعي ، ثم العمليات. ويسعى هذا التقسيم التدريجي إلى ضرورة تحقيق الهدف المرجو من النفقة.

ان مشروع تحديث الميزانية قام بإدخال مجموعة من التعديلات والتغييرات في أنشطة وأدوار المسؤولين عن تنفيذ ومراقبة الميزانية حيث تم استبدال مصطلح "الأمر بالصرف" باسم "المسير المسؤول" والذي تتمثل أهم خصائصه في ثنائية الحرية والمسؤولية. حيث يتم تزويد المسيرين بأغلفة مالية معينة تكون الاعتمادات فيها قابلة للانتقال والتحرك من عنوان إلى آخر لبرنامج ما دون الحاجة إلى القيام بإجراءات تستوجب ضرورة وجود رخصة أو موافقة خاصة بالميزانية أي وجود مرونة أكبر في تسيير البرامج والمشاريع. وفي المقابل يتم وضع رقابة ومسائلة حول النتائج التي تم تحقيقها ومقارنتها بالأهداف المحددة سابقا.

وعلى مستوى الجماعات المحلية لا يزال مشروع تحديث الميزانية فكرة لم يتم تنفيذها بعد نظرا لتعطل تطبيقه على مستوى ميزانية الدولة وبالتالي لا نستطيع القيام بتقييم أو دراسة ميدانية توضح لنا معرفة تطور وتقدم تنفيذ المشروع. ولكن يمكن الاستئناس بمشروع التحديث هلى المستوى المحلي لتطوير أداء النفقات العمومية المحلية التي تعرف تدهورا كبيرا في التسيير حسب دراسة الحالة التي قمنا بها. وباعتبار أن الميزانية هي الأداة المستعملة لتجسيد تدخل الجماعات المحلية وتنفيذ سياساتها من أجل تطوير مجتمعاتها المحلية وأداء دورها كما يجب في مجال التنمية المحلية، فان تحديث واصلاح نظام الميزانية المحلية أصبح ضروري لتحقيق نجاعة وفعالية أكبر في تسيير النفقات. وهذا كان كاجابة عن الاشكالية المطروحة، أما الفرضيات فيمكن دراستها كما يلي:

دراسة الفرضيات:

الفرضية الأولى:

- يعتبر تطبيق مشروع تحديث الميزانية على مستوى الجماعات المحلية خطوة هامة نحو التسيير الأمثل للنفقات العامة.

الخاتمة العامة :

ان الهدف الرئيسي من مشروع تحديث الميزانية الذي تسعى الدولة الجزائرية إلى تطبيقه هو الوصول إلى عقلانية وفعالية تسيير النفقة العمومية وهذا ما تبين لنا عند قيامنا بدراسة تطبيق البرنامج على مستوى الجماعات المحلية الفرنسية، فتطبيق هذا البرنامج على المستوى المحلي يلعب دورا هاما في الوصول إلى التسيير الأمثل للنفقة العامة.

الفرضية الثانية:

● الانتقال من منطق الوسائل نحو ثقافة النتائج في تسيير الميزانية يضمن تحقيق الأهداف المرجوة من الانفاق المحلي.
ان برنامج تحديث الميزانية يهدف إلى التحديد الدقيق للأهداف المراد تحقيقها حيث يتم تخصيص مجالات الانفاق في برامج ومهام واضحة وربطها بمجموعة من الأهداف ومن تم قياس إلى أي مدى تم التوصل إلى تحقيق الأهداف المعينة باستعمال مؤشرات الأداء. هذا ما سيؤدي بالضرورة إلى تسيير للمال العام يمتاز بالكفاءة والرشادة في الوقت نفسه وبالتالي تحقيق الأهداف المرجوة من النفقة.

نتائج الدراسة:

يتفق معظم المحللين الاقتصاديين على أن أهم المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية الجزائرية حاليا هي مشكلة أداء وفعالية قبل أن تكون اشكالية ندرة وامكانيات. ومن خلال ملاحظة مجموعة التجارب العالمية وما استطاعت تحقيقه من تغييرات ساعدتها على التحكم بشكل كبير في نفقاتها، تظهر الضرورة الحتمية لضرورة مواكبة الجزائر للتطورات الحاصلة بهدف اصلاح نظام تسيير النفقات وتحديثها .

وتتمثل أهم نتائج الدراسة في ما يلي:

- غياب الارادة السياسية التي تعتبر دافعا أساسيا نحو التغيير وتطبيق برنامج الاصلاح،
- قلة الموظفين ذوي الخبرة والكفاءة الضرورية واللازمة لتطبيق برنامج تحديث الميزانية ، وبالتالي لا بد من القيام بأنشطة التكوين من أجل تبسيط عملية التنفيذ.
- عدم وجود اطار محاسبي يتناسب مع الاتجاهات العالمية للمحاسبة الدولية ،
- غياب الوسائل والتكنولوجيا الضرورية والتي يتمثل دورها في تبسيط طرق استخدام النظام المحاسبي الجديد ، وبالتالي لا بد من ارساء نظام معلوماتي يمتاز بالفعالية والملائمة.

- عدم توفر عنصر الشفافية ويظهر ذلك من خلال نقص الوثائق والمعلومات وعدم وضوح العمليات الخاصة بالدولة ولذلك لا بد من ربط الميزانية بالمواطنين لكي يتابعوا مختلف مراحل تحضير وتنفيذ الميزانية وهذا ما سيسمك ويساعد على ارساء نوع من الشفافية والوضوح في تسيير الأموال العامة.
- وفي الأخير يمكن القول أن الدولة الجزائرية تستطيع أن تبدأ بتطبيق البرنامج على المستوى المحلي ومن تم تعميمه على المستوى الوطني ويمكن أن يشكل ذلك عاملا هاما يساعد على نجاح المشروع.

التوصيات:

تعاني الجماعات الاقليمية من مشاكل متعددة أهمها المشاكل المالية ، التنظيمية والتسييرية. هذا ما جعل ميزانية الجماعات المحلية تعرف العديد من الصعوبات وأصبحت غير قادرة على تغطية النفقات المتزايدة الخاصة بالتسيير والتجهيز. وبالتالي تسعى الجماعات المحلية جاهدة على القيام بمهامها في ما يتعلق بأنشطة الانفاق العام عن طريق الاستغلال العقلاني لمواردها وممتلكاتها. اضافة إلى هذا لا بد على الجماعات المحلية أن تقوم باعادة النظر في طرق تسييرها من خلال مواكبة التطورات الحاصلة في الساحة الدولية وتطبيق مشروع تحديث الميزانية أو ما يسمى أيضا ببرنامج اصلاح الميزانية. فمن أجل اصلاح المالية المحلية لا بد من أن تقوم الحكومة الجزائرية بوضع قيد التنفيذ هذا البرنامج وهذا ما سيعزز قدرات الجماعات المحلية على تفعيل سياسة تسيير النفقات ، تحسين طريقة عرض الميزانية وتنفيذها عن طريق فتح المجال أمام نقاش مفتوح حول خيارات الميزانية والسياسة الاقتصادية المنتهجة.

وبالتالي فاذا استطاعت الجماعات المحلية أن تطبق هذا المشروع فستمكن من القيام بتصحيحات عميقة لطرق تسيير نفقاتها وذلك عن طريق الانتقال إلى تسيير وفق النتائج والأهداف. ان مشروع تحديث الميزانية لا يزال في طور التنفيذ على مستوى الدولة بسبب تعطل انجاز القانون العضوي لقوانين المالية ، فاذا استطاعت الجزائر تطبيق هذا المشروع بنجاح فستضمن تحسين وتطوير فعالية المالية العمومية من جهة وارساء نوع من الشفافية اضافة إلى تحسين أداء التسيير العمومي.

قائمة المراجع

أ. الكتب:

1. محمد عباس محززي-اقتصاديات المالية العامة النفقات العامة الإيرادات العامة الميزانية العامة للدولة- ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون الجزائر- السنة 2003.
2. د. عادل فليح العلي- "مالية الدولة"- دار زهران للنشر والتوزيع- عمان - السنة: 2008.
3. د. حسني خربوش، د. حسن اليحيى- "المالية العامة"- الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات- السنة: 2013.
4. د. محمد خصوانة- "المالية العامة النظرية والتطبيق"- دار المناهج للنشر والتوزيع- الأردن- الطبعة الأولى- السنة: 2014.
5. فتحي أحمد دياب عواد - " اقتصاديات المالية العامة"- دار الرضوان للنشر والتوزيع- عمان- الطبعة الأولى- السنة: 2013.
6. د. بن داود ابراهيم- "الرقابة المالية على النفقات العامة"- دار الكتاب الحديث- القاهرة- السنة: 2010.
7. د. علي زغدود- "المالية العامة"- ديوان المطبوعات الجامعية - بن عكنون- الجزائر- السنة: 2010-2011.
8. أ.د. محمد الصغير بعلي، أ.د. بشرى أبو العلا- "المالية العامة"- دار العلوم للنشر والتوزيع- عنابة- السنة: 2003.
9. د. أحمد زهير شامية ود. خالد الخطيب- "المالية العامة"- دار زهران للنشر والتوزيع- عمان- السنة: 2012.
10. أ.عمر يحيى- "مساهمة في دراسة المالية العامة"- دار هومو للطباعة والنشر والتوزيع- الجزائر- السنة: 2005.
11. محمد خالد المهاني- د. خالد شحادة الخطيب- "المالية العامة"- منشورات جامعة دمشق- سوريا.
12. د. محمد حلمي مراد- "مالية الدولة"- كلية الحقوق- جامعة عين شمس- القاهرة- السنة: 1959.
13. د. خالد شحادة الخطيب ود. أحمد زهير شامية- "أسس المالية العامة"- دار وائل للنشر والتوزيع- عمان - الطبعة الثالثة- السنة: 2007.
14. عادل أحمد حشيش- "أساسيات المالية"- دار النهضة العربية للطباعة والنشر- بيروت- السنة: 1992.
15. د. منير إبراهيم شلي- "المرفق المحلي، دراسة مقارنة،"- دار الفكر العربي - السنة 1997.
16. عبد الرزاق إبراهيم الشخلي- "الإدارة المحلية، دراسة مقارنة"- دار المسيرة للنشر والتوزيع - الطبعة الأولى- الأردن- السنة 2001.

17. ناصر لباد - "القانون الإداري-التنظيم الإداري" - منشورات دحلب - الجزائر - السنة: 1999 .
18. مسعود شيهوب - "أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر" - ديوان المطبوعات الجامعية.
19. عمار عوابدي- "القانون الإداري-النظام الإداري" -الجزء الأول- ديوان المطبوعات الجامعية- الجزائر- الطبعة الخامسة- السنة:2008.
20. عوابدي عمار- "دروس في القانون الاداري"- ديوان المطبوعات الجامعية- الجزائر- السنة: 2002.
21. ناصر لباد- " القانون الاداري الجزء الأول: التنظيم الاداري"- الطبعة الثالثة- الجزائر- السنة : 2005.
22. عمار بوضياف- "شرح قانون الولاية"- جسور للنشر والتوزيع-الطبعة الأولى-السنة:2012.
23. أحمد محبو - "محاضرات في المؤسسات الإدارية" - ترجمة عرب صاصيلا - ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر - الطبعة الخامسة .
24. محمد بلقاسم حسن بملول- " الاستثمار واشكالية التوازن الجهوي (مثال الجزائر)"- المؤسسة الوطنية للكتاب- الجزائر- السنة: 1990.
25. د. علي أنور العسكري-"الفساد في الادارة المحلية"- مكتبة بستان المعرفة للطباعة والنشر-مصر- السنة 2008.
26. د عبد المطلب عبد الحميد- "التمويل المحلي والتنمية المحلية"- الدار الجامعية بالإسكندرية- مصر- السنة 2008.
27. د. فيصل فخري مراد- "الإدارة، الأسس والنظريات والوظائف" - دار مجدلاوي - القاهرة - السنة: 1983 .
28. د/ عبد الله محمد عبد الرحمان - "علم اجتماع التنظيم" - دار المعرفة الجامعية - الإسكندرية - السنة: 1988.
29. د. محمد بكري عبد العليم - "مبادئ ادارة الأعمال" - السنة: 2005 - مركز التعليم المفتوح - جامعة بنها .
30. دنيدي يحي - " المالية العمومية" - دار الخلدونية للنشر والتوزيع - الجزائر - السنة: 2010.
31. محمد الصغير بعلي-" المالية العامة" - دار العلوم- مطبعة قريفي- الجزائر.
32. شريف رحماني -" أموال البلديات الجزائرية" - دار القصبه للنشر - الجزائر - السنة: 2003 .
33. لعمارة جمال - " منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر" - دار الفجر للنشر والتوزيع - القاهرة - السنة: 2004 .
34. طارق الحاج - "المالية العامة" - دار صفاء للنشر والتوزيع - الطبعة الأولى - عمان - الأردن - السنة: 1999 .
35. متلو الطيب- "مبدأ الشفافية في تسيير المالية المحلية"- مجلة الفكر البرلماني- العدد السابع- الجزائر- السنة: 2004 .

36. محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، لبنان، 2008 .
37. محمد عمر أبو دوح- " ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة"- الدار الجامعية - الإسكندرية- السنة: 2006.
38. علي شريف، محمد فريد الصحن، اقتصاديات الادارة منهج وقرارات، الدار الجامعية، جمهورية مصر العربية، 1988.
39. عبد المطلب عبد الحميد- "التمويل المحلي والتنمية المحلية"- القاهرة- الدار الجامعية- السنة: 2001.
40. بوعون يحيوي نصيرة- " جباية المؤسسة"- مطبعة متيجة- الجزائر - السنة: 2011 .
41. رحال نصر، عوادي مصطفى -" جباية المؤسسة بين النظرية والتطبيق"- مطبعة صخري- الوادي- الطبعة 2010/2011.
42. فركوس محمد- الموازنات التقديرية"- ديوان المطبوعات الجامعية-الجزائر- السنة: 1995.
43. د. صالح الرويلي- "اقتصاديات المالية العامة"- ديوان المطبوعات الجامعية- الطبعة الرابعة- الجزائر- السنة: 1992 .
44. محمد بلقاسم حسن بملول-"الاستثمار واشكالية التوازن الجهوي -مثال الجزائر-"-المؤسسة الوطنية للكتاب- الجزائر- السنة: 1990.
45. ناصر مراد-"التهرب والغش الضريبي في الجزائر"- دار قرطبة- الجزائر- السنة: 2004.
46. الشريف رحمانى -" اموال البلديات الجزائرية الاعترال العجز والتحكم الجيد في التسيير"- دار القصبه للنشر- الجزائر- السنة: 2003.
47. د. محمد حنين: "المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية"- دار القلم للطباعة والنشر- الرباط - الطبعة الأولى- السنة: 2007.
- ب. القوانين والنصوص التشريعية:
1. القانون رقم 07_12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية.
 2. المادة 15 من الدستور الجزائري المؤرخ في 28 نوفمبر 1996 - الجريدة الرسمية رقم: 76 -الصادرة بتاريخ: 8 ديسمبر 1996.
 3. القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية.
 4. قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

ت. تقارير، مجلات، أبحاث ورسائل جامعية:

1. أ.دحماني محمد ادريوش، أ. ناصور عبد القادر- "النمو الاقتصادي واتجاه الانفاق الحكومي في الجزائر"-مجلة الاقتصاد والمناجنت-جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان- العدد:11-السنة: 2012.
2. أ/ بن عزة هناء - أثر الإنفاق الحكومي على النمو الاقتصادي في الجزائر1990-2014- جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان مجلة البحوث الاقتصادية والمالية - المجلد الرابع/ العدد الأول - 2017 جوان OEB Univ. Publish. Co.- منشورة.
3. د.ملاوي ابراهيم، أ.سعايدية حورية- "إصلاح نظام الجماعات المحلية ومبرراته: دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب"- مجلة العلوم القانونية والسياسية-جامعة الشهيد حمة لخضر- الوادي-العدد:12-جانفي: 2016.
4. أ.د. باركة محمد الزين، أ. عبد الكريم مسعودي- "البدائل الاقتصادية لتعبئة موارد الجماعات المحلية"- المجلة الجزائرية للمالية العامة-العدد السادس- ديسمبر 2016.
5. أ.فريجات اسماعيل-"النظام القنوني للجماعات الاقليمية في الجزائر"- مجلة العلوم القانونية والسياسية- جامعة الشهيد حمة لخضر- الوادي-العدد 12- جانفي 2016.
6. أ.بن شعيب نصر الدين.أ.طبيي بومدين-"الجماعات الاقليمية ومفارقات التنمية المحلية"-مجلة التنمية والادارة للبحوث والدراسات-"العدد الأول.
7. بسمو عولمي- "تشخيص نظام الادارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"- مجلة اقتصاديات شمال افريقيا- العدد 4.
8. أ.عبد الحق فيدما- "ماهية الجماعات المحلية والتنمية المحلية المستدامة"-مجلة الادارة والتنمية للبحوث والدراسات-العدد الأول.
9. نصر الدين بن شعيب ومصطفى شريف- "الجماعات الاقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"- مجلة الباحث- جامعة قاصدي مرياح ورقلة- الجزائر- مطبعة جامعة قاصدي مرياح ورقلة- العدد 2012/10.
10. أ.عبد القادر بودي، د.عبد الصمد بودي-" الحكم الراشد كآلية لتفعيل تسيير الجماعات المحلية من أجل تنمية محلية مستدامة في الجزائر"- مجلة الادارة للتنمية والبحوث للدراسات- العدد الأول.

11. أحمد بوجلال- "مالية الجماعات المحلية: مالية الولاية"- دراسات العدد الاقتصادي- مجلة علمية دولية محكمة- العدد 26 أ- جوان 2016- جامعة الأغواط.
12. د. ناصر مراد، قريني نور الدين- "تمويل الجماعات المحلية وتحديات مكافحة الفساد الإداري لأجل التنمية المحلية"- مجلة دراسات جبائية- جامعة البلدة- العدد 01- ديسمبر 2012.
13. أ. زير مينعيمة، أ. سنوسي بن عومر- "الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات"- مجلة الإستراتيجية والتنمية - العدد 05- السنة: 2012.
14. د. قريني نور الدين- "تحديات تمويل الجماعات المحلية في ظل تراجع عائدات البترول ومتطلبات اصلاح المالية المحلية- حالة الجزائر خلال الفترة 2007-2016"- مجلة دراسات جبائية- العدد 05.
15. أ. عبد السميع رويثة- "المخطط المحاسبي للدولة « PCE » إطار جديد للمحاسبة العمومية"- مجلة البحوث والدراسات- العدد الرابع - يناير 2007.
16. د. أحمد يوسف السعيدي- "أهمية المعايير الدولية للمحاسبة العمومية في الافصاح عن شفافية القوائم المالية لنظام المحاسبة العمومية"- مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية- جامعة المدية - الجزائر- العدد 08- السنة: 2017.
17. بوزيد سايح- "سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الراشد في الدول العربية"- مجلة الباحث- جامعة ورقلة- العدد: 10- السنة: 2012.
18. أ. حكيم بوجطو- "أسباب عصرنة نظام الموازنة العامة في الجزائر"- مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية- جامعة البلدة 2 - الجزائر- دار التل للطباعة- العدد الأول.
19. د. بومدين حسين، أ. بوصالح سفيان، أ. د. بطاهر سمير- "تحديث نظام الميزانية المحلية كأساس لتفعيل الرقابة على النفقات العمومية المحلية"- المحلة الجزائرية للاقتصاد والمناجنت- العدد السابع- جانفي 2016.
20. د. محمد صبيحة - "طرق وأساليب تحسين خدمات الادارة المحلية"- محلة الاقتصاد الجديد- العدد 14 المجلد 01- السنة: 2016.
21. د. عبد المجيد رمضان - "الديمقراطية الرقمية كآلية لتفعيل الديمقراطية التشاركية حالة الجزائر"- مجلة دفاتر السياسة والقانون- العدد: 16 - جانفي 2017.

22. لعشاب مريم - "التكريس الدستوري لمبدأ تشجيع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"-مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية"- العدد الحادي عشر.
23. أ. بن شعيب نصر الدين، أ. بومدين محمد، أ. بن سهلة توفيق-"ضعف الكفاءات وأثره على إدارة البلديات الجزائرية حالة بلدية تلمسان"-مجلة العيار-العدد: 10- السنة: 2014.
24. سعيد ططي- "التأطير الدستوري لتدبير الشأن المحلي بالمغرب على ضوء مقتضيات دستور 2011"- مجلة القضاء الإداري - العدد 5- السنة: 2014.
25. أ. باديس بن حدة -"آليات تفعيل الديمقراطية التشاركية في عمل الادارة المحلية"- المجلة الجزائرية للأمن والتنمية - العدد العاشر - جانفي: 2017.
26. بن عزة محمد - "ترشيد سياسة الانفاق العام باتباع منهج الانضباط بالأهداف" - أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية- تخصص تسيير المالية العامة- السنة الجامعية: 2014-2015- جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان .
27. خينفري خيضر-"تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق"- أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية فرع التحليل الاقتصادي- السنة: 2010-2011- جامعة الجزائر 3.
28. شلال زهير -"آفاق اصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية الدولية"- أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المنظمات- جامعة بومرداس- السنة الجامعية : 2013-2014.
29. رمضان بطبخ-" مفهوم الادارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة"- ملتقى حول الحكم المحلي والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة بالشاركة- مارس 2008 - منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية-السنة: 2009 .
30. د. محمد محمود الطعمنة - "نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)"- الملتقى العربي الأول حول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي - عمان- السنة: 2003 .
31. صحراوي بن شيخة- "الدور التنموي للجماعات المحلية"- مداخلة وطنية- جامعة سعيدة- ديسمبر- السنة: 2003.
32. العوض الحاج أحمد- "الأطر المؤسسية للمجتمع المحلي والشاركة في تحقيق التنمية"- مداخلة وطنية- أوت 2008.
33. ربحي كريمة، بركان زهيه - "وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)" - دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات - جامعة البليدة .

34. أحمد بن نعموم- "تفعيلا لدور الجماعات المحلية نحو نظام جبائي جديد ولا مركزية في التسيير"- مقال مكتوب في جريدة الجمهورية- يوم 2017/12/10.

ث. مواقع الأنترنت:

1. وزارة الداخلية والجماعات الإقليمية- "تنظيم الجماعات الإقليمية"-
<http://www.interieur.gov.dz/index.php> - تاريخ الاطلاع 2015/11/30.

2. طيبي عبد المالك - "المالية المحلية في التشريع الجزائري على ضوء القانون 11/10 المتعلق بالبلدية والقانون 12/07 المتعلق بالولاية" - مجلة القانون والأعمال - "المالية المحلية. في. التشريع الجزائري/ع
<http://www.droitentreprise.org/web/> - تاريخ الاطلاع: 2016/03/20.

3. الطاهر زروق - "المالية المحلية" - سلسلة الكتب الإلكترونية على موقع المفيد في المالية العمومية - ص: 08 و 09- الموقع الإلكتروني "<http://fr.calameo.com/read/0010917675af6f750112a>" - تاريخ الاطلاع: 2016/04/30.

4. وزارة الداخلية والجماعات الإقليمية والتهيئة العمرانية- www.interieur.gov.dz/index.php/ar/ الوزيرو-الوزارة/وزارة/المؤسسات-تحت-الوصاية/238-صندوق-التضامن-و-الضمان-للجماعات-المحلية.-.html- تاريخ الاطلاع: 2017/07/10.

5. وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية- اصلاح المالية والحماية المحليتين- على الموقع الإلكتروني التالي:
« <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar> » - تاريخ الاطلاع 2018/03/13.

المراجع باللغة الفرنسية:

Ouvrages :

1. Luc WEBER- « l'Etat acteur économique »- 3^{eme} édition Economica - Paris- année : 1997.
2. Michel MOUGEOT- « Economie du secteur public »- Edition Economica- Paris- année : 1989.

3. André De Laubadère–"Traité de droit administratif -"librairie générale de droit et de jurisprudence -8ème édition - Paris – année : 1980 .
4. BOURDIN. J –« Les finances communales » - Ed Economica – Paris - année: 1998.
5. Raymond Muzellec – « Finances publiques, notions essentielles » - 5^e édition – sirey – Paris - année: 1986 .
6. Rahmani – "Les finances des communes algériennes" - Casbah éditions – Alger – année : 2002
7. Henri Guillaume, Guillaume Dureau, Franck Silvent –« Gestion publique : l'Etat et la performance »- Edition Dalloz-Paris- année : 2002.
8. D.Catteau- « La LOLF et la modernisation de la gestion publique »- bibliothèque parlementaire et constitutionnelle-Edition Dalloz-année : 2007-Paris.
9. -Benoit Ferrandon- « budget de l'Etat et des finances publiques »- cahiers français n°329-la documentation française (LA)-année: 2007- Paris.
- 10.Serge Huteau-« La nouvelle gestion publique locale: LOLF et collectivités territoriales »-

Dexia- France- année : 2008

- 11.*Annuaire des collectivités locales*-« Où en est la gestion locale ? »- Tome 28- cnrs éditions- France- année : 2008.
- 12.Christophe Sinassamy-« finances publiques »- Edition Bréal- France- année : 2015.
- 13.ZAHED Mahrez-« La démarche de performance dans la gestion locale : les collectivités locales face aux défis de la nouvelle gouvernance »- L'Harmattan- Paris- année :2017.
- 14.Jilali chabih - « les finances de l'Etat au Maroc, approche en finances publiques comparées »- Editions : l'harmattan -Année : 2007.

Revues :

1. ZELOUF Rachid- « l'organisation de la commune »- revue la vie des collectivités locales- n° 02 –Alger- année : 1979.
2. kissi Fadia-« Projet de modernisation du système budgétaire en Algérie »- al-ijtihad-Revue des études juridiques et économiques – centre universitaire de Tamanrasset- n° :02-Juin 2012- page : 582,583.
3. Mme KISSI Fadia-« la réforme de la gestion des dépenses publiques au niveau des collectivités locales en Algérie»-revue Jurisprudence- n° 15- Septembre 2017.
4. Jean-François CALMETTE- « La lois organique relative aux lois de finances : Un texte, un esprit, une pratique »- Maître de conférences en droit public à l'Université des Antilles et de la Guyane- Revue française d'administration publique- Ecole nationale d'administration- année : 2006.
5. M. Bernard PERRET- « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires à la lois organique des lois de finances »- Revue française d'administration publique- Ecole nationale d'administration- année : 2006.
6. Cristophe MAUREL, David Carassus et Damien Gardey -« Les démarches locales de performance face à la LOLF : mimétisme ou innovation »- Institut de management public- revue politiques et management public- France-année :2011.

Articles :

1. Fonds monétaire internationale- Washington, D.C. 20431 USA- communiqué de presse n° 17 pour diffusion le 01 juin 2017 .
2. Dr.BARKA Zine –« Il est fondamental de relancer la modernisation du système budgétaire »- article publié dans le journal El Watan- date de publication le : 05/02/2018.
3. Dr. MESSAI Mohammed- « Le système budgétaire en Algérie et sa problématique de modernisation »- Faculté des sciences économiques,

commerciales et de gestion- Université Kasdi Merbah- Ouargla- Article publié sur le journal El Watan- le :31/03/2018.

4. - Giulia Greco - « Les facteurs d'évolution des dépenses publiques, application au cas de la Belgique »- école de gestion de l'université de Liège HEC ULG- année 2015.
5. - BERNARD, La Théorie du calcul économique rationnel et la décentralisation de la planification socialiste (Les Temps Modernes n° 851 avr. 1967).
6. Ministère des finances- « Instructions relatives aux règles de fonctionnement des comptes du PCE »-direction générale de comptabilité- Décembre:2002.
7. Ministère des finances – « Projet de modernisation des systèmes budgétaires »- Avril 2005.
8. Ministères des finances – « rapport sur l'état des lieux »- version n° : 01-01- Algérie- 24 mai 2005.
9. Frank Mordacq- « La mise en œuvre d'une réforme budgétaire orientée vers la performance, l'exemple de la France »- Ministère des finances- le 24 Novembre 2008- Paris.

Thèses :

1. Marcel Guenoun. « Le management de la performance publique locale »- Thèse pour l'obtention de Doctorat en science de gestion- Université Paul Cezanne-AIX-Marseille III- année : 2009.

Cites d'internet :

1. Cours le budget – version du 20/10/2015 – page n° : 06 – http://www.mi.public.lu/publications/relation_communes/controle_comptabilite/cours_budget.pdf - date de consultation: 13/01/2016Cherif
2. Ministère des finances-« Un nouveau système de gestion budgétaire opérationnel dès 2014 »-« <http://www.mf.gov.dz/article/2/A-la-Une/448/Un-nouveau-syst%C3%A8me-de-gestion-budg%C3%A9taire->

op%C3%A9rationnel-d%C3%A8s-2014-.html »- date de
consultation :18/01/2018- heure :18h40.

3. Ministere de l'économie et des finances-direction du budget-La nouvelle
approche budgétaire axée sur les résultats- royaume du Maroc-page 03-
www.finance.gov.ma-date de consultation le 30/12/2017.

الملخص:

نظرا للأهمية البالغة التي يحظى بها موضوع الإنفاق العام، تسعى الجزائر جاهدة في هذا الإطار إلى تبني برنامج الميزانية بهدف تحسين و تفعيل دور و مسار النفقات. و لقد تمثلت أهم المحاور المشكلة لبرنامج الإصلاح في الانتقال من منطق الوسائل إلى ثقافة النتائج في تسيير الإنفاق العام إضافة إلى ضرورة تبني ميزانية متعددة السنوات. و لكن للأسف ما يمكن ملاحظته على مستوى الجماعات الإقليمية الجزائرية هو أنه لا يزال مشروع تحديث الميزانية فكرة لم يتم تنفيذها بعد، نظرا لتعطل تطبيقه على مستوى ميزانية الدولة. إلا أنه ما يمكن استخلاصه هو أن برنامج تحديث و إصلاح نظام الميزانية المحلية أصبح ضرورة ملحة لتحقيق نجاعة و فعالية أكبر في تسيير النفقات العامة كما هو الحال بالنسبة للدول المتقدمة .

الكلمات المفتاحية: النفقات العامة، مشروع تحديث سياسة الميزانية، الجماعات المحلية.

Résumé:

Compte tenu de la grande importance accordée au sujet des dépenses publiques, l'Algérie cherche dans ce cadre, à 'adopter un programme budgétaire qui vise à améliorer et à rendre le rôle et le circuit des dépenses plus efficace et efficient. Il est à noter que les principaux axes du programme de réforme sont la transition d'une logique de moyens à une culture de résultats dans la gestion des dépenses publiques, en plus de la nécessité d'adopter un budget pluriannuel. Mais, malheureusement, ce qu'on a observé au niveau des collectivités locales Algériennes c'est que le projet de modernisation n'est pour le moment qu'une idée qui attend sa mise en œuvre, à cause du retard enregistré lors de son application au niveau du budget de l'Etat. Cependant, le programme de modernisation et de la réforme du système budgétaire local est devenu un besoin imminent afin de réaliser une plus grande efficacité et plus d'efficacité dans la gestion des dépenses publiques comme c'est le cas pour les pays développés.

Mots-clés: dépenses publiques, le projet de modernisation du système budgétaire, collectivités locales.

Abstract:

Considering the great importance of public spending, Algeria attempts to adopt a financial plan the budget program in order to improve and trigger the role and track of expenditure. The most important axes of the reform program were the transition from the logical of means to the culture of results when conducting public spending as well as the need to adopt a multi-year budget. Unfortunately, what can be observed at the level of the local collectivities is that the innovative budget project is still an idea that has not yet been implemented, due to the disruption of its completion at the level of the state budget. Yet, it can be concluded that the current program of modernization and transformation of the local budget system has become an urgent necessity for achieving more efficient and more effective public expenditure management like the other countries.

Keywords: Public Expenditure, Budget Update Project, Local Collectivities.