دور الحوكمة الرشيدة في الإصلاح المالي المحلي

The role of the good governance in a local financial reform

علاوي ياسر

Allaoui Yasser

جامعة يحي فارس –المدية–

University of Yahia fares –Médéa-

حمزة جيلالي تـومـي، أستاذ محاضر ب

Djilali toumi hamza, MCB

جامعة خميس مليانة

University of Khemis Miliana

تاريخ الإرسال:2020/12/14 تاريخ القبول: 2020/12/17

ملخص:

تحولت العديد من الدول من النظام الكلاسيكي للإدارة المحلية الذي يتميز بالسيطرة الكاملة للهيئات الرسمية نحو الحكم المحلي المبني بشكل أساسي على قدرة مواطنيها على المشاركة في عملية إدارة شؤونهم المحلية بما يضمن التأثير على إتخاذ القرار ومعالجته . يساعد هذا النمط على تقليل معدل جرائم الفساد التي يرتكبها الحكام المحليون وخاصة المنتخبون منهم الذين يشكلون المجالس المحلية التي تتمتع بنفوذ كبير مما يمنحهم فرصة للانخراط في مثل هذه السلوكيات.تعاني الجزائر من فساد واسع النطاق في مجالسها المحلية بسبب نموذج الإدارة المحلية الجزائرية الذي يشجع على سوء الحكم ، في إضافة إلى سيطرة المؤسسات الرسمية على سياسات مكافحة الفساد مما أدى إلى استبعاد الدور الفعال للقنوات غير الرسمية، وبالتالي فإن الجزائر مطالبة بالتحول نحو نموذج الحكم الراشد المحلي.

الكلمات المفتاحية: جماعات محلية، فساد، حوكمة محلية، إصلاح مالي.

Abstract:

Many countries shifted from the classical system of local administration that is characterized by the total control of official bodies towards the Local Governance built mainly upon the ability of its citizens to participate in the process of ruling their own local affairs assuring an impact over the decision making process . This pattern helps to reduce the rate of corruption crimes done by local rulers especially the elected ones who form local assemblies that enjoy a high leverage giving them the chance to be involved in such behaviors. Algeria suffers a widespread of corruption in its local assemblies due to Algerian local administration’s modal that encourages bad governance, in

addition to the control of official institutions over the anti-corruption policies leading to the exclusion of the effectif role of the informal channels . Thus, Algeria is required to shift towards Local Governance modal.

Key words : collectivites locales Corruption, Local governance, financial reform.

1.مقدمة:

إن من أهم الأهداف التي تسعى الدول إلى تحقيقها عند وضع سياساتها المالية والإقتصادية هي الوصول إلى مستوى تنموي يتماشى ومتطلبات المواطنين، والجزائر كغيرها من الدول تحاول إيجاد آليات مناسبة تمكنها الوصول إلى هذا المستوى، من هنا يأتي موضوع الحوكمة المحلية الذي يُقدم كبديل إستراتيجي هام لمعالجة الخلل التنموي الذي تعاني منه العديد من البلدان، لاسيما في ظل تغير طبيعة دور الدولة وارتباط التنمية المحلية بشكل أساسي بالعوامل الداخلية التي يمكن التحكم فيها إلى حد كبير أكثر من ارتباطها بالعوامل الخارجية.

غير أن المالية الحديثة أثبتت أن الدولة لا يمكنها أن تتكفل لوحدها بمحور التنمية، لذا خولت للجماعات المحلية والمتمثلة أساسا في البلدية والولاية إتباع نظام اللامركزية كونها النواة الرئيسية للتنمية المحلية، لذلك سخرت ووضعت في متناولها مجموعة من الآليات بدءا من التأطير القانوني وصولا إلى التمويل المالي، أين يتقاطع دور الجماعات المحلية مع باقي أدوار القطاعات الفاعلة والمعنية هي الأخرى بالتنمية المحلية، فهي بذلك (أي الجماعات المحلية) تستسقي قوتها وفعاليتها من القوانين الرسمية والمستقلة التي تهدف إلى تنظيم مختلف العلاقات القانونية التي تنشأ في هذا الفضاء.

إن نجاح إصلاح مالية الجماعات المحلية مرهون بضرورة تحسين طرق تسييرها خاصة في جانبها المالي، من هنا يأتي أهمية موضوع الإصلاح المالي المحلي، باعتباره معبرا عن حسن الإدارة وجدية أسلوب التسيير المالي، ووجود أدوات المراقبة والمحاسبة التي تضمن حسن استخدام المال العام، مما يؤدي إلى إيجاد آليات فعالة وسليمة لاتخاذ القرارات التي تؤثر في حياة الأفراد، وأيضا إدارة المرافق العامة والموارد الطبيعية وفقا لأحكام القانون وبما يضمن نموها المستدام ويراعي حقوق الأفراد والمصلحة العامة من خلال الوقوف على جهود الدولة الجزائرية في هذا المجال، من خلال ما سبق يمكن أن نطرح الإشكالية التالية:

ماهي أهم الآليات التي تتضمنها الحوكمة المحلية لإصلاح مالية الجماعات المحلية؟

2. ميزانية الجماعات المحلية

تعتبر ميزانية الجماعات المحلية الصورة التي تعكس نشاط الجماعة وسياستها المنتهجة والتي خصها المشرع الجزائري بالإستقلالية المالية، إن التنوع الكبير للنفقات والإيرادات لا يسمح بمجرد التسجيل الزمني على صفحات كشف أو سجل للعمليات عند حدوثها، بل يتطلب ميزانية مهيكلة قادرة على احتساب النفقات والإيرادات المتوقعة خلال سنة.

1.2مفهوم ميزانية الجماعات المحلية

في إطار الإختصاصات المخولة للجماعات المحلية وانطلاقا من تشعب العمليات المالية التي تنتج عن تسيير مصالحها، تقرر وضع وثيقة رسمية تسمح بتحديد

عمليات تحصيل الأموال من مختلف المصادر وإنفاقها حسب برنامج دقيق ومفصل وفي مدة زمنية محددة وهذه الوثيقة تسمى الميزانية.

حسب قانون البلدية[1]: "ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برامجها للتجهيز والإستثمار، يُحدد شكل الميزانية ومضمونها عن طريق التنظيم". ولإعداد الميزانية بصورة صحيحة وقانونية، يجب الإستناد إلى المبادئ الأساسية التي تقوم عليها هذه الأخيرة.

مثلما جاء في تعريف ميزانية البلدية فقد عرف قانون الولاية ميزانية الولاية على أنها: "ميزانية الولاية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية ، وكما هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والإستثمار[2]".

وكتعريف شامل لميزانية الجماعات المحلية :"**هي وثيقة معتمدة تتضمن ترتيبا للإيرادات المقدرة والمصروفات المقدرة لفترة زمنية للهيئة المحلية عادة ما تكون سنة[3]**".

من خلال التعاريف السابقة يمكن إستخلاص أهم خصائص ميزانية الجماعات المحلية:

2.2:مبادئ ميزانية الجماعات المحلية

مثلها مثل كل الميزانيات فإن لميزانية الجماعات المحلية مجموعة من المبادئ يجب التقيد بها عند الشروع في إعدادها:

–مبدأ السنوية: يعني هذا المبدأ إستقلال كل دورة محاسبية على أخرى والمتمثلة في سنة، حيث أن إيرادات الجماعات المحلية ونفقاتها تتحدد وتتجدد كل سنة وذلك لأن فترة سنة معقولة للتنبؤ بحصيلة الإيرادات وحاجتها إلى النفقات، وإذا زادت الفترة المحاسبية عن سنة واحدة فإن ذلك يؤدي إلى إضعاف الرقابة على الأموال العمومية[4]،كما أن فترة سنة تضم فصول السنة الأربعة التي تتوزع عليها مظاهر النشاط الاقتصادي وما تقتضيه من نفقات وإيرادات[5].

–مبدأ وحدة الميزانية: الميزانية تجمع كل الإيرادات والنفقات في بيان واحد من أجل معرفة الميزانية ومعرفة المركز المالي للجماعات المحلية، وتحقيق الوضوح في معرفة ما إذا كانت الميزانية متوازنة من عدمه، ويستند مبدأ وحدة الميزانية إلى إعتبارين أساسين: أولهما مالي وثانيهما سياسي.

– مبدأ التخصيص(بعض الإيرادات): على عكس الميزانية العامة للدولة، في ميزانية الجماعات المحلية هناك إيرادات خاصة من أجل نفقات خاصة، فعلى سبيل المثال هناك إقتطاع من موارد التسيير لتغطية قسم في

التجهيز والإستثمار[6]، أو الإيرادات المقيدة بتخصيصات معينة (مكفوفين، عجزة، بناء مدارس،...).

–مبدأ التوازن: ويقصد به تساوي الإيرادات العامة مع النفقات العامة وهذا ما نصت عليه المادة 158 من قانون الولاية والمادة 183 من قانون البلدية؛ بحيث لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو لم تنص على النفقات الإجبارية، في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها مُرفقة بملاحظات خلال أجل قدره 15 يوم التي تلي إستلامها إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي خلال 10 أيام.

3.2 وثائق ميزانية الجماعات المحلية

تتكون ميزانية الجماعات المحلية من وثيقتين الأولى هي الميزانية الأولية وتأتي الثانية الميزانية الإضافية، بالإضافة إلى الحساب الإداري الذي يأتي بعد انتهاء السنة المالية.

–الميزانية الأولية: أطلقت عليها هذه التسمية لأنها الوثيقة الأولى التي يتم إعدادها خلال السنة المالية للجماعات المحلية، فهي عبارة عن كشف وبيان تفصيلي لكافة العمليات المالية المقررة لها خلل السنة ويتم إعدادها قبل بدء السنة المالية [7]السابقة ويتم تعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية حسب نتائج السنة المالية السابقة، ويتم عرضها على شكل تقديرات (للنفقات والإيرادات) التي تعتزم البلدية على تنفيذها خلال السنة المالية، ويتم تحضيرها إجباريا قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة.

–الميزانية الإضافية: هي وثيقة مالية تأتي لتعديل الميزانية الأولية، سواءا بالنقصان أو بالزيادة فتسمح بتعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية السابقة، بحيث يشترط فتح الإعتمادات المسبقة للميزانية الإضافية والتراخيص الخاصة بفتح إيرادات جديدة

–الحساب الإداري:هو عبارة عن حوصلة للميزانيتين السابقتين (الميزانية الأولية والإضافية) فهو يعتبر الميزانية الحقيقية للجماعات المحلية الذي يشبه قانون ضبط الميزانية بالنسبة لموازنة الدولة (يسجل فيه الإيرادات الحقيقية والنفقات الحقيقة خلال السنة)، يقدم لنا كل المصاريف التي صرفت والإيرادات التي حصلت فعلا أثناء السنة المالية، وكل البواقي التي سجلت على مستوى كل من قسم التسيير وقسم التجهيز والإستثمار، ويبين لنا الوضعية المالية للهيأة في نهاية السنة المالية.

3. الحوكمة المحلية

تعتبر الحوكمة المحليّة أو الحكم الراشد المحلّي من المصطلحات التي لا تخصّ المستوى الدّولي والوطني فقط بل يشمل أيضا المستوى المحلّي، خاصّة مع تطوّر نظام الإدارة المحليّة وظهور وحدات إقليميّة جديدة كالبلدية والولاية في التنظيم الإداري الجزائري كما هوّ مكرّس دستوريا حسب المادة 15 من دستور 1996 الّتي

تنص على ما يلي: "الجماعات الإقليميّة هي البلديّة و الولاية ، البلدية هيّ الوحدة الإقليميّة".

1.3 تعريف الحوكمة المحلية

واجه تعريف ظاهرة الحوكمة المحليّة كباقي الظواهر الاجتماعية صعوبة في إيجاد تعريف شامل وواضح لها يعمم جميع عناصرها، فرغم التعريفات المقدمة إلا أنّها أثارت جدلا في المفهوم فللمنظّمات الدولية دور في توضيح معنى الحكم الراشد مثل البنك الدولي FMI ، والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة PNUD، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OCED.

فالبنك الدولي يرى الحوكمة بأنّها الطّريقة الّتي تمارس بها السلطة لأجل تسيير الموارد الاقتصادية والاجتماعية في بلد ما بغية تحقيق التنمية[8]، فعرّفها التقرير المنشور سنة 1955الّذي أعدته اللجنة المكلفة على مستوى البنك العالمي لدراسة مفهوم الحكم الراشد بأنها :نظام من خلاله تتم تسوية المصالح المتضاربة وتطوير التعاون، أما خبراء الصندوق الدّولي عرّفوها بأنّها :محاولة المؤسسات الماليّة مناقشة مسألة سياسية دون الهجوم على الأنظمة بهدف تحديد دور الدّولة كسلطة فعالة وليس كسلطة مشروعة فقط، بينما عرّفها البرنامج الإنمائي للأمم المتّحدة PNUD على أنّها الحكم القائم على المشاركة والمساءلة، ودعم سيادة القانون، إذ يتضمّن هذا التعريف الأولويات السياسيّة والاقتصادية والاجتماعية حول تخصيص موارد التنميّة[9].

كما ع رفها الإعلان الّذي صدر من الإتّحاد الدّولي لإدارة المدن في ديسمبر 1996 بمدينة صوفيا الّذي جاء تحت عنوان" نظام الحوكمة المحليّة "بأنّها ذلك النّظام القائم على نقل مسؤوليات الأنشطة العامّة إلى المستويات المحلية و تبني اللامركزيّة الماليّة بتو فّير الموارد الكافيّة للقيام بهذه الأنشطة، بالإضافة إلى مشاركة المواطن في وضع القرار المحلّي، وتهيئة الظّروف لخصخصة الاقتصاد المحلّي.

من خلال النّقاط السّابقة نستنتج أن الحوكمة المحلية تتضمّن مجموعة من المؤسّسات والآليات لتمكين المواطنين من مناقشة الآراء المختلفة وممارسة الحقوق والواجبات على المستوى المحلّي، وتناول مشاكل كل قطاع، والتنسيق بين مختلف الآليات والتنظيمات والقرارات من أجل إنجاز مشروع مشترك بين الفواعل الرّسميّة والغير الرّسميّة و تحقيق تنميّة في جميع المجالات.

2.3 أطراف الحوكمة المحلية

إن التّعبير الأكثر أهميّة هو الانتقال من منظومة الحكم المحلّي واللاّمركزيّة الإدارية إلى الحوكمة المحليّة رغم تعقيده والمتمثّل في ظهور فواعل جديدة تجسّدها، إذ تعتبر الحوكمة تفاعل لمجموعة من الأطراف والّتي تعبير عن المقاربة التّشاركيّة، وتتمثّل في كل من الدولة، القطاع الخاص، والمجتمع المدني.

يقصد بالقطاع العام ذلك التنظيم السياسي والمؤسسات السياسية المهتمّة بالإدارة العموميّة في إطار إقليم معيّن

لخدمة المصلحة العامة، يهدف إلى الاستقرار السياسي داخل المجتمع وتعزيز القانون والدفاع عن المصالح العموميّة، تحفّز وتشجّع على خلق جو لتنشيط التّنمية البشرية، الحفاظ على الأمن والسّكينة العمومية، وتوفير العدالة والاستقرار في السوق[10].

فيجب على القطاع العام توفير الإطار التّشريعي الملائم الذي يسمح بإنشاء الجمعيات ومشاركتها في رسم السياسة العامة، و الأهم من ذلك مهمّتها الكبرى الاهتمام بالخدمات العامّة الّتي لا يمكن للمؤسّسات الخاصة القيام بها أهمّها:

– تقديم السلع العامّة، الدّفاع، حماية الأملاك، الحفاظ على النّظام العام، الصحّة العموميّة، التّعليم.

– الاستثمار في البنية التّحتيّة وترقية القطاع الخاص و وضع آليات لتنظيم السوق.

أما بالنسبة للقطاع الخاص فهو يشمل كل ما هو خارج عن القطاع العام وعن كل ما هو سيادي، وقد ظهر دوره بعد تبني الجزائر النّظام اللبرالي الرأسمالي ، والتّشريع بحرّية السوق وضرورة تحقيق الديمقراطية التّشاركية، ليصبح للمواطنين مكانة ساميّة قي الحقل السياسي والاجتماعي والاقتصادي، سواء كانوا أفراد أو جماعات، منظّمين أو غير منظ مين، محليّين أو وطنيّين أو دوليّين. وبهذا يشمل القطاع الخاص المستثمر الخاص أولا المجتمع المدني ثانيا.

3.3 مبادئ الحوكمة المحلية

لا تكفي وجود الأطراف الثلاثة المذكورة سابقا لتجسيد منظومة الحوكمة على المستوى المحلي، فالمطلوب أن تتميز سلوكيات هذه الفواعل بمجموعة من الأسس والمقومات التي تعبر عن جوهر الحوكمة، لكن المشكلة تكمن في وجود اختلاف كبير بين المفكرين والمنظمات فيما يخص هذه المبادئ التي تقوم عليها الحوكمة المحلية وذلك راجع لطبيعة نشاط وتخصص كل واحدة منها.

– مبدأ المشاركة: أطلق بعض المفكرين تسمية الحكومة التشاركية على النمط السياسي الذي يرتكز على مشاركة المواطنين على المستوى المحلي، نظرا لأهمية هذا العنصر كمحور رئيسي في عملية الحوكمة المحلية) وكغيره من المبادئ يلعب دور مهم في محاربة الفساد بمختلف أشكاله[11].

وذلك ما يؤكده قانون البلدية في مادته الثانية حيث تنص " :البلدية هي القاعدة الإقليمية للا مركزية وتشكل إطار لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية "، وأيضا الباب الثالث من نفس القانون يدعم المشاركة من خلال المواد 11و 12 و13.

– الشفافية: تعتبر الشفافية من أهم خصائص الحوكمة وتعني إتاحة المعلومات للذي يطلبها وسهولة تبادلها بين المؤسسات وكافة الأطراف المعنية، لكي تسهل عملية الرقابة والمتابعة ، وتكمن مكونات الشفافية في الحصول على المعلومات، العلاقة النسبية بين المعلومة والموضوع

المراد رقابته، الدقة في المعلومة، حيث أكدت على ذلك المادة 14 من قانون البلدية التي تنص على ما يلي ": يمكن لكل شخص الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا قرارات البلدية . ويمكن لكل شخص ذوي المصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته[12] ".

وأكثر من ذلك تتطلب الشفافية تحديد الإجراءات أثناء اتخاذ القرارات، والاعتماد على قنوات مفتوحة للاتصال بين أصحاب المصالح والمسؤوليات، كما يمكن للشفافية أن تتحقق في أي مكان من خلال مدارس متخصصة، مراكز الاستشارات الطبية....

– المساءلة: تعد المساءلة من أهم الآليات التي تقوم عليها الحوكمة المحلية لأنها تترجم جميع الآليات التي سبق ذكرها ميدانيا، أي أن مشاركة القوى المجتمعية والشفافية في تسير الشأن العام المحلي لا يمكن وجودها إلا في ظل قدرتها على محاسبة المجالس المحلية المنتخبة حول نوعية الخدمات التي تقدمها ومدى التزام القيام بواجباتها[13].

4. آليات الحوكمة المحلية في إصلاح المالية المحلية

هناك العديد من الآليات التي يمكن من خلالها إصلاح المالية المحلية.

1.4تثمين الإيرادات المحلية

إن الإستقلالية المالية للجماعات المحلية فرض عليها تثمين مختلف مصادر تمويل ميزانيتها ومن بين آليات تثمين الإيرادات المحلية نذكر:

- ✓ إحصاء ممتلكات المحلية والمسك المنتظم لسجل الجرد ودفتر المحتويات؛
- ✓ التطبيق الصارم لشروط المزايدة بالنسبة لكل عملية بيع لأملاك الجماعات المحلية؛
- ✓ تحيين مبالغ إيجار المحلات ذات الطابع السكني أو المهني بحسب الأسعار في السوق؛
- ✓ اللجوء إلى المزايدة أو الوكالة من أجل تحصيل حقوق الطرق والأماكن، والوقوف في المعارض، والأسواق العمومية...الخ؛
- ✓ يعد الاستثمار المحلي من أهم دعائم التنمية المحلية، لذلك يتعين على الجماعات المحلية الإهتمام أكثر بتدعيم وترقية الاستثمار في إطار سياسة تنموية شاملة[14].

وتكمن أهمية الإستثمار المحلي في أنه يؤدي إلى تراكم الثروات، وخلق المزيد من مناصب العمل، ويؤدي كذلك إلى الرفع من مردودية الموارد الجبائية المخصصة للبلديات، مما ينعكس بشكل إيجابي على مواردها المالية، إن التركيز على زيادة حجم ومردودية الموارد المالية المحلية سيحل وحده مشكل نقص هذه الموارد، في ظل غياب استثمارات محلية منتجة للموارد المالية، خاصة أمام محدودية الأوعية الجبائية للبلديات، نتيجة التفاوت الكبير في الإمكانيات الاقتصادية، وإن تتبع مسار

التنمية في جميع مجالات البلدية يؤكد على أن التركيز كان بالدرجة الأولى على المناطق الحضرية الكبرى على حساب غيرها من المناطق[1].

2.4ترشيد الإنفاق المحلي

يأخذ مصطلح "الترشيد" معناه من مصطلح "الرشد" بمعناه الإقتصادي والذي يعبر عن التصرف بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد وطبقا لما يملي به العقل، ويتضمن الترشيد إحكام الرقابة والوصول بالتبذير الإسراف إلى الحد الأدنى، ومحاولة الإستفادة القصوى من الموارد الإقتصادية والبشرية والطبيعية المتوفرة[15]، ويطلق إصطلاح الترشيد على ترشيد الإستثمار ترشيد إستخدام الطاقة ترشيد الإستهلاك، ترشيد الإنفاق الذي هو جوهر موضوعنا هذا.

يعتبر ترشيد الإنفاق المحلي والذي يعتبر أساسا جزء من الإنفاق العمومي "لأن نفقات الجماعات العمومية تعتبر جزء من نفقات الدولة" من المفاهيم التي حظيت بنصيب كبير من الإهتمام ويعرف ترشيد الإنفاق على أنه تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع كفاءة هذا الإنفاق إلى أعلى درجة ممكنة والقضاء على أوجه الإسراف والتبذير ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامة وأقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العادية[16].

إن الهدف الأساسي لعملية ترشيد الإنفاق المحلي ليس فقط التقليل من حجم هذه النفقات وإنما الوصول إلى أكبر منفعة من خلال عملية الإنفاق المحلي، وهذا يتطلب وجود قطاع محلي كفئ وفعال لإدارة نفقات الميزانية بالشكل المناسب، وعموما فإن مصطلح الكفاءة يشير بصفة عامة إلى تقليل المدخلات في البرامج بالنسبة للمخرجات المتوقعة بعد التعرف على الوسائل التي يتطلبها انجاز الأهداف[17].

كما رأينا سابقا فإن لعملية ترشيد الإنفاق المحلي مجموعة من الأهداف ولا يمكن لهذه الأهداف أن تتحقق إلا بتوفر مجموعة من العوامل نوجزها في مايلي:

–توافر المعلومات المالية :يجب توافر جملة المعلومات اللازمة عن الموارد المالية المتوقعة، وعن أوجه الإنفاق المختلفة، وأن تكون هذه المعلومات معالجة وقابلة للاستعمال،فلما نتكلم عن الجماعات المحلية هناك عدة وسائل لتوفير المعلومات المالية مثل الميزانيات السابقة، الإلتزامات المتوفرة، الحساب الإداري، بالإضافة إلى العديد من الملاحق والتقارير المالية الذي يمكن إستخدامها كمصدر معلومات أساسي لتوجيه الإنفاق المحلي.

–التحديد الدقيق للأهداف: لنجاح أي عملية إقتصادية لابد من تحديد الأهداف المرجوة من هذه العملية، بحيث أنه إذا لم تكن هناك أهداف واضحة لا يمكننا في النهاية تقييم هذه العملية (لأن عملية التقييم تتم بمقارنة الأهداف المسطرة مع الأهداف المحققة)، فإذا تكلمنا على ترشيد الإنفاق في ميزانية الجماعات المحلية

فيمكن للمجالس المنتخبة أن تحدد إحتياجاتها التنموية وتضع ميزانية موافقة لهذه الإحتياجات.

لكن الصعوبة الحقيقية تكمن في تحديد هذه الأهداف بحيث يرى steiner أن صعوبة تحديد الأهداف الرئيسة تنعكس على صعوبة تحديد الأهداف الفرعية بدقة والتي تقررها الوحدات الحكومية والمحلية لأن تحديد الأهداف يوثر على صياغة البرامج[18].

–تحديد الأولويات: من المعروف أن حجم الموارد المالية المتوفر لدى بعض الجماعات المحلية تعتبر موارد محدودة ولا يمكنها تلبية جميع الحاجيات التنموية للمجتمع المحلي ولهذا كان من الضروري التحديد الدقيق للبرامج والحاجيات الأساسية، وعليه فإن عملية تحديد الأولويات تقوم على مجموعة من المبادئ الأساسية[19]:

✓ مدى خطورة المشكلة التنموية القائمة وانعكاساتها السلبية على أفراد المجتمع؛

✓ عامل الزمن الذي يلعب دور كبير في تحديد الأولويات بين البرامج والمشاريع، فكلما كان الوقت المطلوب لإنجاز برنامج معين أقصر، كان ذلك مبررا لاختيار هذا البرنامج؛

✓ درجة إهتمام المواطنين بالمشكلة القائمة، فكلما زاد الإهتمام الشعبي بالمشكلة زاد التفضيل لها ومنحت الأولوية لحلها قبل غيرها من المشاكل؛

3.4 إصلاح المورد البشري للإدارة المالية المحلية

للأسف لا تزال العقلية السائدة حول الموظف في المؤسسة العمومية أنه مجرد شخص يتقاضى راتبه نتيجة ساعات جلوسه في مكتبه ويحمل الدولة تكاليف إضافية، ولا ينظر له كاستثمار يمكنه أن يقدم الإضافة الضرورية للإدارة التي يعمل بها، حيث أن الأداء والمردودية هي القيمة المضافة الحقيقية للموظف، ويرى ريمون موزليك أنه : "لا تكفي النية الصادقة للأعوان، تحتاج المؤسسة إلى حسن الأداء أكثر فأكثر، والحاجة إلى كفاءة الموظف أصبحت ملحة جدا[20]".

–إجراءات وزارة الداخلية بخصوص تكوين العنصر البشري: نظرا لكون العنصر البشري هو مصدر كل سياسات الإصلاح والعامل الرئيسي لنجاحها، فقد خصصت وزارة الداخلية والجماعات المحلية جزءا كبيرا من مخطط عملها لتنمية القدرات المهنية للمستخدمين وتأهيل الكفاءات قصد الارتقاء إلى مستوى التحديات التي تفرضها الإصلاحات الجديدة، لاسيما فيما يتعلق ب[21]:

✓ مواصلة سياسة تحسين معدل التأطير على مستوى الإدارات المحلية، وذلك بترجيح إدماج المستخدمين في إطار جهاز المساعدة على الإدماج المهني؛

✓ تمكين الولايات المنتدبة الجديدة من الاستفادة من برنامج خاص للتوظيف وإعادة نشر الموظفين؛

✓ إعادة تشكيل شبكة مؤسسات التكوين عن طريق إتمام إنجاز هياكل التكوين الجهوية المتواجدة حاليا في طور الإنجاز؛

✓ مباشرة تجسد مخطط التكوين الذي سيشمل جميع الفئات المهنية، وذلك بتعبئة جميع مؤسسات القطاع وتعزيز قدرات التكوين من خلال تنفيذ برنامج للتعاون مع قطاعي التعليم العالي والتكوين والتعليم المهنيين؛

✓ تطوير مناهج التكوين باستحداث أرضيات معلوماتية حديثة للتعليم والتكوين عن بعد؛

✓ إعادة تنظيم المدرسة الوطنية للإدارة ومراجعة نظام التكوين فيها؛

✓ مراجعة تنظيم المركز الوطني للبحث والتحاليل الخاصة بالسكان والتنمية وجعله أداة فعالة للبحث والتحليل في خدمة التنمية المحلية، وذلك في إطار التوجهات الجديدة؛

✓ وضع حيز التنفيذ لبرنامج التعاون مع قطاع التعليم العالي في ميدان البحث العلمي، وهو ما سيسمح بتثمين نتائج البحث واستغلالها في إطار المحاور الإستراتيجية لتطوير السياسات العمومية التي باشرتها وزارة الداخلية والجماعات المحلية؛

ومن جهة أخرى وتطبيقا لأحكام قانون المالية لسنة 2011 شرعت وزارة الداخلية والجماعات المحلية في عمليات عصرنة التسيير المالي للجماعات المحلية لاسيما إعداد ميزانية جديدة للبلديات (المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المؤرخ في 21 أوت 2012، المتضمن شكل ومضمون ميزانية البلدية)، في هذا الإطار تم تنظيم أيام دراسية من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية حول الميزانية الجديدة للبلديات لفائدة الإطارات المحلية (المفتشين العامين للولايات، مديري الإدارة المحلية، رؤساء الدوائر، الأمناء العامين للدوائر، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، الأمناء العامين للبلديات، أمناء خزينة البلديات ومابين البلديات، و المراقبين الماليين للبلديات)، بمشاركة ممثلين عن مجلس المحاسبة ووزارة المالية.

–سياسة توظيف وتحفيز العنصر البشري: نجد في كل المؤسسات خاصة كانت أو عامة مصلحة تهتم بكل ما هو متعلق بالعنصر البشري بداية من عملية توظيفه إلى غاية إحالته على التقاعد، ففي الهيكل التنظيمي للجماعات المحلية نجد هذه المصلحة تسمى بمصلحة المستخدمين وهي التي تهتم بهذا الجانب.

إن تقدير جهود العاملين يكون ذلك بمنح شهادة تقدير، أو توجيه رسائل شكر للعاملين الأكفاء الذين يحققون مستويات أداء عالية، كما يمكن تقدير جهود العاملين عن طريق تسجيل أسمائهم على لوحة الشرف مع لمحة موجزة عن نشاطهم وجهودهم وما حققوه من إنجازات. هذا طبعا إضافة إلى حوافز معنوية إيجابية أخرى مثل: إستشارة العاملين في القرارات الإدارية،

تحسين ظروف العمل، إثراء العمل، لوائح الشكر والثناء، المصايف والرحلات، وضع صندوق الشكاوي والمقترحات...الخ[22].

-إعادة النظر في الشروط وصلاحيات المنتخبين المحليين: بالرغم من أن أعضاء المجالس المنتخبة لا يعتبرون أعوان تم تعيينهم عبر التوظيف وإنما تم انتخابهم، إلا أنهم يعدون من بين أهم العناصر البشرية العاملة في الجماعات المحلية .

إن عدم إشتراط أي مستوى تعليمي أو كفاءة علمية معينة في المترشحين للمجالس الشعبية المحلية البلدية والولائية أدى إلى سيطرة مجموعة معينة من الأشخاص المنتمون إلى أطياف سياسية معينة، وخلق جو من التنافس والتزاحم على الترشح من قبل كل من هب ودب لشغل مناصب المسؤولية في هذه الهيئات الحساسة من أصحاب السوابق والأميين والمهمشين ورجال أعمال نفعيون...الخ، وقد أدى هذا إلى انعكاسات سلبية على أداء الجماعات المحلية في كل المجالات التي تتطلب عناصر قيادية متمكنة من العمليات الإدارية بصورها المختلفة من تخطيط وتنفيذ وإشراف.

5.الخاتمة:

يحضى موضوع الحوكمة المحلية أو الحكم الراشد المحلي بنصيب كبير من اهتمام الخبراء والباحثين على جميع المستويات، لما يتمتع به من مكانة علمية كإطار فكري من شأنه العمل على تحقيق الأهداف المراد تحقيقها من طرف الدولة للنهوض بالتنمية و تحقيق دولة الحق و القانون التي تسعى إليها كل الدول ، والتحكم في الظروف الاجتماعية ، الاقتصادية والسياسية.

فتعدّد واختلاف تعارف هذا المصطلح يعود إلى اختلاف العوامل والظروف بين الدول المتقدمة والدول النامية ، و حسب تركيز كل منظمة واختصاصها على مؤشرات الحوكمة، فنجد من ناحية البنك الدولي ارتكز على المساءلة والشفافية والرؤية الإستراتجية، ومن ناحية أخرى نجد أغلب تقارير التنمية الإنسانية ركزت على الجانب الإداري المؤسساتي من فعالية الإدارة والاستجابة لجميع المتطلبات والإقرار بالمشاركة المجتمعية لكن مها كانت الاختلافات إلا أنه جمعت كل الأفكار الهادفة إلى تحقيق الإدارة الجيدة والراشدة والعمل على تحقيق الإصلاح المالي المحلي.

لكن ما نلاحظه أن الجماعات المحلية في الجزائر تعاني ضعفا بالغا سواء من الناحية البشرية أو المادية، فلا وجود لموارد بشرية ذو كفاءة، بإضافة إلى الفساد الذي أصبح عائقا أمام تحقيق أية إصلاحات في أي مجال كان رغم الصلاحيات الممنوحة لها في ظل التركيز على النّظام اللاّمركزي من أجل تحقيق حكم راشد محلي.

فالإصلاح المالي المحلي يحتاج إلى توسيع خيارات المجتمع على المستوى المحلي من خلال إشراك المواطن كطرف فاعل في صنع القرارات وتنفيذ البرامج المحلية، وإشراك منظمات المجتمع المدني ومختلف الجمعيات

والقطاع الخاص المتمثل في المستثمرين كفواعل رئيسية للنهوض بالإدارة المحلية نحو التنمية، و خلق بيئة مناسبة تكون أساس للعمل التنموي، ونشر سياسة مفادها

الربط والتفاعل بين الحكومة بمختلف إداراتها و القطاع الخاص والمجتمع المدني، فالدولة تخلق البيئة الأساسية و القانونية، والقطاع الخاص يوفر الوظائف والدخل، والمجتمع المدني بدوره يسهل عملية التفاعل الاجتماعي ، الاقتصادي و السياسي سعيا لتحقيق الأهداف المرجوة لمختلف ش ا رئح المجتمع، و ذلك عن طريق استخدام آليات كالشفافية، المشاركة، حكم القانون، الاستجابة، الفعالية.

6. قائمة المصادر والمراجع:

1 .المادة 176 القانون11- 10 ممضي في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37 مؤرخة في 2011/07/03.

[2]. المادة 157 القانون 12-07 ممضي في 2012/02/21 المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية العدد 12 مؤرخة في 2012/02/29.

[3].عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2005 ، ص51.

[4].غازي عناية ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، دار البيارق عمان 1998 ، ص 223.

[5].محرزي محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005 ، ص 393.

[6].المادة 198 من القانون 11- 10، مرجع سابق.

[7].المادة 177 من القانون 11- 10، والمادة 164 من القانون رقم 12-07.

[8] .الكايد زهيرعبد الكريم ، الحكمانية ، "قضايا وتطبيقات"، ط1 ، المنطقة العربية للإدارة والنشر، لبنان، 2003 ، ص14.

[9].بوطبة عبد الحميد، النوري الدريسي،" مشروع مؤسسة تربوية والحكم الراشد"، ملتقى دولي حول الحكم الراشد .وإستراتجيات التعبير في العالم النامي،ج 2 ، كلية العلوم الاجتماعية، سطيف، أفريل 2007 ، ص 294.

[10].خلوفي صابر ، قارة هاجر ، بن غانم سعاد، المرجع السابق، ص19 .

[11].سعادي فتيحة، المركز الوطني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011 ، ص166 .

[12].المادة 14 من القانون 11- 10، مرجع سابق

[13].خروفي بلال، المرجع السابق 67.

[14].سعاد طيبي، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، أطروحة دكتوراه في القانون العام،كلية الحقوق، بن عكنون جامعة الجزائر، 2009، ص296.

[15].محمد شاكر عصفورة، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، لبنان، 2008، ص399.

16.دراوسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الإقتصادي "حالة الجزائر" 1990-2004"، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2004، ص171

[17] Alan Lawton and Aidan rose, organization and management in the public sector, 2nd ed, pitman publishing, London, 1994, p:156.

[18].خالد المهايني، الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، مجلة إدارة المال العام –التخصيص والإستخدام– ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2010، ص95.

[19].عثمان محمد غنيم، التخطيط أسس ومبادئ عامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص94.

[20] Muzellzec Raymond: "Finances locales", 3éme ed, Dalloz, 1998, P 172.

[21].وزارة الداخلية والجماعات المحلية، السياسة الحكومية في مجال الجماعات المحلية، أكتوبر 2015، ص 07، على الرابط:

http://www.premier-ministre.gov.dz/ressources/front/files/pdf/politiques/micl-ar.pdf

[22].مصطفى نجيب شاويش، إدارة الموارد البشرية " إدارة الأفراد"، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، 2000، ص212، بتصرف.