

تشخيص وتقييم فعالية نظام مراقبة التسيير بالجماعات المحلية في التشريع الجزائري

د. بونار عمر^{1*}

¹ المدرسة العليا للتجارة - القليعة (الجزائر)

Diagnosing and Evaluating the Effectiveness of Management Control system at Territorial collectivities Under Algerian Legislator

BOUNAR Omar^{1,*}

¹ Hight School of Commerce- Kolea (Algeria)

تاريخ الاستلام: 2022/01/10؛ تاريخ القبول: 2022/01/20؛ تاريخ النشر: 2022/06/01.

ملخص: هدف هذه الدراسة هو إلقاء نظرة على واقع نظام مراقبة التسيير بالجماعات المحلية في إطار التشريع الجزائري عبر تشخيص مهام ثلاث أعوان أساسيين مساهمين في هذه العملية الرقابية: الأمين العام، المراقب المالي والمحاسب العمومي بعرض مختلف مهامهم وتحليلها لاستخلاص الممارسات التي يمكن اعتبارها ضمن نظام مراقبة التسيير. توصلت الدراسة في الأخير إلى مجموعة من النتائج أبرزها غياب مفهوم مراقبة التسيير كنظام مدمج لقيادة الأداء في الجماعات المحلية الجزائرية مستقل بحد ذاته واقتضاره على مجموعة من الممارسات المتفرقة، مما يجد من قدرته على تحقيق الأهداف التي قد يوجد من أجلها وأوصت بضرورة العمل على تحقيق استقلالية هذا النظام.

الكلمات المفتاح: مراقبة تسيير؛ جماعات محلية؛ أداء؛ مراقبة مالية.

Abstract: The purpose of this study is to give an insight on the reality of control management system within the Algerian local authorities through a role diagnosis of the principal agents involved in this system and attaining its goal of piloting performance. This study conducted us to some results main of it, is the absence of concept understanding of control management as an integrated system to pilot the performance in the Algerian local authorities and an independent system in itself. This later is limited to a set of dispersed practices, which restricts its ability to achieve its goals for which it can exist; hence, the necessity to work on the independence of this system is required.

Keywords: Management control; Local communities; Performance; Financial control.

I- تمهيد:

تعد عصنة الإدارة من بين التحديات التي تواجه الإدارة العمومية الجزائرية بصفة عامة والجماعات المحلية باعتبارها من أهم التنظيمات الإدارية العمومية بصفة خاصة، حيث تواجه هذه الأخيرة العديد من العراقيل سواء ما تعلق بالجانب الإداري، الوسائل والموارد البشرية تدفع بها إلى ضرورة عصنة طرق تسييرها والخدمات المقدمة.

المهمة الأساسية للجماعات المحلية في تسيير شؤون إقليمها والارتقاء إلى تطلعات القاطنين به، يستوجب منها العمل على تطوير أساليبها الإدارية للاستجابة إلى المطالب الاجتماعية المتزايدة في ظل موارد متناقصة.

تستدعي التحديات التي تواجه الجماعات المحلية تبنى الممارسات الإدارية اللازمة التي تسمح لها بمواجهة المخاطر، رقابتها والتحكم بها لاتخاذ القرارات المناسبة، بناء على نظام معلومات يتميز بالكفاءة ويمكن من إدارة مضبوطة للموارد المادية والبشرية.

لم تشهد مراقبة التسيير انتشارا كبيرا على مستوى المنظمات العمومية ذات الطابع الإداري على عكس المنظمات العمومية أو الخاصة ذات الطابع الاقتصادي، رغم الأهمية البالغة لهذه الوظيفة على مستوى تنصيب أنظمة المعلومات الضرورية لاتخاذ القرار، واعتبارها عاملا أساسيا لتطوير الإدارة بالجماعات المحلية.

1- إشكالية الدراسة:

من خلال الطرح السابق، تنبثق الإشكالية الرئيسية لهذه الدراسة في شكل السؤال الجوهرى التالي: ما هو واقع ممارسات مراقبة التسيير في الجماعات المحلية الجزائرية ومدى فعاليتها؟

تنبثق عن الإشكالية السابقة العديد من الأسئلة الفرعية:

- ماهية مراقبة التسيير في الجماعات المحلية وما هي أنواعها؟
- ما هي آليات الرقابة المفروضة على الجماعات المحلية الجزائرية وكيف يمكن تطويرها لنظام متكامل لمراقبة التسيير؟
- ما هي عوامل نجاح تبنى مراقبة التسيير في الجماعات المحلية الجزائرية وفرص تطويرها؟

2- أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة أساسا إلى تأطير مفهوم مراقبة التسيير في الجماعات المحلية وتبيان الدوافع الأساسية التي من شأنها أن تقود الجماعات المحلية لتبنيها، وكذا التطرق إلى مختلف عوامل نجاحها، ثم تقديم تشخيص أولي لأنظمة مراقبة التسيير في الجماعات المحلية الجزائرية بهدف الخروج بمقترحات من أجل الرقي بأنظمة مراقبة التسيير في الجماعات المحلية الجزائرية.

3- أهمية الدراسة:

تفرد هذه الدراسة بتطرقها لموضوع مراقبة التسيير في الجماعات المحلية في بيئة جزائرية عبر محاولة عرض وتحليل مجموعة من الممارسات التي من شأنها أن تدخل ضمن مراقبة التسيير لثلاث فاعلين أساسيين بالجماعات المحلية الجزائرية. تحليل مهام كل من الأمين العام، المراقب المالي والمحاسب العمومي يمكننا من تمييز مجموعة من الممارسات ضمن مهامهم يمكن تصنيفها في خانة مراقبة التسيير، والتي من شأنها أن تشكل أساسا لوضع نظام مراقبة تسيير مستقل بذاته داخل الجماعات المحلية الجزائرية مستقبلا.

4- هيكلية الدراسة:

الإحاطة بمختلف جوانب الدراسة وتحقيق أهدافها تتطلب تقسيمها إلى ثلاثة أقسام أساسية، حيث يتمحور القسم الأول حول التأطير النظري لمراقبة التسيير في الجماعات المحلية، بينما سنتطرق في الثاني إلى عوامل نجاح مراقبة التسيير في الجماعات المحلية وضرورتها، أما القسم الثالث والأخير فيتطرق إلى أنظمة مراقبة التسيير في الجماعات المحلية الجزائرية وسبل تطويرها.

II-مراقبة التسيير في الجماعات المحلية

نرى من المناسب قبل التعرض لأنواع مراقبة التسيير في الجماعات المحلية وأهدافها؛ أن نقدم تعريفا لمراقبة التسيير وضرورة تبنيها تباعا على النحو الآتي:

1- تعريف مراقبة التسيير: تعدد التعاريف المقدمة لمراقبة التسيير وفق وجهات النظر الخاصة بالباحثين وكذا البعد الزماني والمكاني، حيث تعرف بأنها: "المراحل والإجراءات المبنية على المعلومة التي يستعملها المسيرون من أجل وضع أو تغيير بعض الإعدادات الخاصة بنشاطات المنظمة" (Nicolas, Jean-Pierre, & Olivier, 2005, p. 2).

وتعرف مراقبة التسيير أيضا بأنها: "نظام للقيادة يوضع من قبل مسؤول مصلحة من أجل تحقيق الأهداف المحددة مسبقا، عن طريق إتباع وتحليل في الزمن الآتي والسابق لما هو محقق من أجل تفسير وتقليص الفروقات مع الأهداف" (Bolarinwa, 2017, pp. 6-7).

يتضح لنا من التعاريف السابقة أن مراقبة التسيير بصفة عامة عبارة عن نظام يهدف إلى تحقيق أهداف المنظمة عن طريق وسائل معينة بأقل التكاليف الممكنة، إلا أن هذا التعريف قد يأخذ شكل مختلف في المنظمات ذات الطابع العمومي غير الهادفة لتحقيق الربح، حيث نجد أن مراقبة التسيير في المجال العمومي تسعى إلى إيجاد مكانة لها لتخطي الرقابة التقليدية المفروضة والقائمة على أساس القوانين والإجراءات الإدارية.

تعرف مراقبة التسيير في المنظمات العمومية بأنها: "الإجراءات والوسائل التي تهدف إلى التدقيق في نشاطات الإدارة من أجل التأكد من أن هذه الأخيرة تعمل على تلبية احتياجات الصالح العام الذي أنشأت من أجله في إطار إمكانياتها، احترامها للقوانين والمساواة" (Ouashil & Ouhadi, 2017, p. 5). اختلاف التنظيمات الإدارية العمومية يجعل من الصعب تحديد هدف معين للمنظمة ذات الطابع العمومي، ولكن بشكل عام؛ فمراقبة التسيير بها توضع من أجل تحقيق صالح عام أي تقديم خدمة للذين يحق لهم الاستفادة منها وتلبية رغباتهم في حدود إمكانيات هذه المنظمة.

يرجع عدم وجود فرق بين مراقبة التسيير العمومية والخاصة إلى أن الموضوع يتمحور دائما حول اختيار تشخيص وضعية معينة، ثم اختيار مجموعة من الوسائل أو مسار معين بين مجموعة من الوسائل أو المسارات التي تقدمها مراقبة التسيير بصفة عامة، مع ضرورة ضبطها مع الخصائص الثقافية، التاريخية والتنظيمية من أجل التحكم في الأداء (Hachimou, 2016, p. 6).

يتمثل وجه الاختلاف بين مراقبة التسيير العمومية والخاصة حسب هذه المقاربة في الخصائص التنظيمية والثقافية للمنظمة، والتي من شأنها التأثير في العوامل التي تؤدي اختيار أدوات مراقبة التسيير المناسبة لكل منها لتحقيق أهدافها، أي أن مراقبة التسيير العمومية والخاصة لا تختلف من حيث الأدوات المتبناة من قبل كل منها إنما تختلف من حيث العوامل والخصائص التي تؤدي إلى تبني أداة معينة دون أخرى.

تسجل مراقبة التسيير في الجماعات المحلية باعتبارها منظمة عمومية ضمن بيئة تتطور باستمرار قد تشكل فرصة لتطورها؛ حيث قد يتضمن هذا التطور تغيير تنظيمي، فشكل التغير التنظيمي هو الذي يشكل التحدي الأكبر لمراقبة التسيير في الجماعات المحلية من أجل ضبط الآليات الداخلية لها لتناسب مع أنظمة وأدوات مراقبة التسيير الحديثة.

ويمكن النظر لمراقبة التسيير بصفة عامة وتعريفها وفقا لمقاربتين (Pariente, 1998, p. 3):

- يمكن لمراقبة التسيير أن تتجسد في مجموعة من الأدوات تجمع وفق نوع المنظمة أو الظروف الراهنة

- يمكن لمراقبة التسيير أن تعرف من خلال الأهداف التي تسعى لها وليس الأدوات وفق مقارنة مفاهيمية غير أداتية تمكن مراقبة التسيير من التكيف بصفة أفضل مع التغيرات، الظروف وخصائص المنظمة.

2- ضرورة تبني نظام مراقبة التسيير في الجماعات المحلية: ترجع عملية تبني مراقبة التسيير في الجماعات المحلية إلى العديد من العوامل والأسباب، سواء الداخلية منها المرتبطة بالمنظمة أو ما تفرضه البيئة المحيطة بها.

شكل إدخال مفهوم الفعالية والنجاعة الموجودة في المنظمات الاقتصادية منذ زمن ومحاولة إسقاط المفهومين على المنظمات العمومية العامل الأول لتبني مراقبة التسيير، حيث يسعى القطاع العام إلى نمذجة طرق حديثة للتسيير تعمل على غرس الشفافية في مختلف أنشطتها (Laurent, 2006, p. 84). فعمل الجماعات المحلية على استنباط أدوات إدارية من القطاع الاقتصادي قد يخلق عراقيل متعلقة بضبط هذه الأدوات مع القطاع العمومي غير الاقتصادي؛ حيث يغيب الهدف الربحي وبالتالي تعمل مراقبة التسيير على نجاح عملية الإسقاط وضبط هذه الأدوات وهذا ما يعرف في الأساس بالإدارة العمومية الجديدة.

العامل الثاني لضرورة تبني مراقبة التسيير في الجماعات المحلية هو القيود المتعلقة بالاستعمال الأمثل للموارد المتاحة مقابل تقديم خدمة ترقى لتطلعات المستفيدين والربط بين الممارسات والأهداف المرجوة، وكذا دمج الجماعات المحلية مع محيطها وتدعيم التعلم التنظيمي بتوجيه ممارساتها نحو زبائنها (Botaina, Youssef, & Malika, 2017, p. 240). حيث يتوجب على الجماعات المحلية توجيه جهودها نحو تلبية حاجيات المواطنين مما يساهم في تشجيع الابتكار والتعلم مع الأخذ بعين الاعتبار القيود المالية ومحدودية التمويل التي يمكن أن تواجهها.

يشجع تعميم المعلوماتية في المجال الإداري في الجماعات المحلية لتبني مراقبة التسيير بما ويستجيب لمتطلباتها عن طريق تشجيع التنسيق كمهمة أساسية لمراقب التسيير (Maurel, 2006, p. 108). فتعميم المعلوماتية من شأنها تسهيل عملية الاتصال والإعداد لبناء نظام معلومات يشكل الركيزة الأساسية لنظام مراقبة التسيير من خلال توفير المعطيات الضرورية له. يتم استعمال بعض أدوات مراقبة التسيير من قبل المسير من أجل الاندماج شخصيا في العملية الإدارية مع المستخدمين، بينما تستعمل بعض الأدوات الأخرى من أجل ممارسة رقابة عن بعد تقوم على إدارة لحالات استثنائية (Nicolas, Jean-Pierre, & Olivier, 2005, p. 3). فاستعمال أدوات مراقبة التسيير في ممارسة رقابة عن بعد أو الاندماج في العملية الإدارية تشكل سببا آخر يشجع الجماعات المحلية والمسؤولين بها على تبني مراقبة التسيير.

كما توجد عدة أسباب أخرى لتبني مراقبة التسيير في الجماعات المحلية تتمثل في: (Laurent z. , 2009, pp. 6-7)

- التطور الحاصل في المستوى التعليمي وعقلية المواطنين وظهور التعامل وفق مبدأ أن المستفيد من الخدمة زبون يجب الحرص على تلبية رغباته، قد ساهم في نشوء ضرورة تقييم السياسات العمومية التي ينتهجها المسؤولون والمنتخبون المحليون، مما يشجع على تبني مراقبة التسيير لتقييمها.

- يساهم الحرص على تحقيق اللامركزية في تطوير سلوكيات المسير وكذا إعادة الهيكلة الداخلية للوظائف من أجل ضبطها مع متطلبات اللامركزية، حيث تبرز مراقبة التسيير كوظيفة أساسية لتحقيق ذلك

- الرغبة في ترسيخ ممارسات إدارية جديدة في المنظمات العمومية ومن بينها الجماعات المحلية تتمحور أساسا حول غرس بعض المفاهيم الإدارية الجديدة التي أثبتت نجاحها في المنظمات الاقتصادية وتجاوز الفكر السياسي إلى فكر إداري حديث

- قياس الأداء العمومي من خلال قياس جودة الخدمة العمومية وتكلفة الخدمات المقدمة والبحث على عقلانية اقتصادية أكبر.

كما يذهب البعض إلى الاعتقاد أن تبني مراقبة التسيير في الجماعات المحلية يعود لمجموعة من العوامل هي (Laurent L. ,

(2006, p. 89):

- **العوامل الاقتصادية:** مصاريف التشغيل تطورت بصفة كبيرة بسبب زيادة الطلب على الخدمات العمومية مما اضطر المسيرين على المستوى المحلي إلى تبني الأدوات الإدارية التي تمكنهم من مواكبة هذا التطور؛

- **العوامل المؤسسية:** نتيجة لعملية اللامركزية التي تهدف إلى تحميل الجماعات المحلية مسؤوليتها في التعامل مع أصحاب المصالح بها وبالتالي يتوجب عليها تبني آليات تمكنها من تقييم النتائج المحققة في هذا المجال.

يذهب البعض الآخر إلى الاعتقاد أن ضرورة تبني مراقبة التسيير يعود أساسا إلى عوامل بيئية تستجيب لها المنظمة عن طريق هياكل تنظيمية في شكل وظيفة مراقبة التسيير، تتمثل عادة الإصلاحات الهيكلية التي تهدف إلى تجديد الإدارة العمومية وكذا في حالة ما إذا شهدت الموارد نقص معين بسبب الظروف المالية الصعبة للدولة؛ مما يخلق ضرورة الاستعانة أكثر بالوسائل والأدوات الرقابية (Stéphanie, 2009, pp. 3-5).

تؤدي العوامل المحيطة بالجماعات المحلية دورا مهما في تبنيها لمراقبة التسيير، فلا يمكن عزلها عن التطورات العلمية الحاصلة في مجال إدارة المنظمات كما أن محدودية موارد الدولة في وقت معين بسبب الأزمات عامل آخر يحفز عملية استغلال الموارد المتاحة بأحسن شكل ممكن.

تستدعي عصرة الإدارة المحلية نحو مفهوم الإدارة العمومية الحديثة تبني الأدوات المناسبة لمسايرة هذا التطور وبالأخص أدوات مراقبة التسيير، حيث يصبح تبني هذه الأدوات محور للتغيير وإدخال قيم ومفاهيم جديدة ونقلها من المنظمات الاقتصادية الخاصة إلى المنظمات الإدارية العمومية (Dreveton, 2017, p. 13).

3- أنواع مراقبة التسيير في الجماعات المحلية: تتعدد تصنيفات أنظمة الرقابة والتقسيمات الخاصة بها حسب عدة معايير، حيث يصنف أوشي أنظمة الرقابة إلى: (Youssef, 2007, p. 3)

- **الرقابة بواسطة السوق:** حيث يتلاءم هذا النوع من الرقابة عندما تكون الأهداف ومراحل الإنتاج غير متحكم فيها بشكل كامل، يعكس إدماج آلية السوق في المنظمة من أجل ممارسة الرقابة في إطار تنافسي عن طريق النتائج المحققة

- **الرقابة البيروقراطية:** مجموعة من القواعد والإجراءات الرسمية التي تبين ما يجب القيام به أو عدم القيام به، حيث أن التحكم في الأهداف الإستراتيجية والوسائل المستعملة لتحقيقها مع تحديد القواعد والسلوكيات تؤدي إلى تشكيل نظام رقابي بيروقراطي، الذي يستعمل أساسا في بيئة يمكن توقعها ويفترض مشاكل تحليلية ومهام قليلة التعقيد

- **الرقابة التقليدية:** يبرز هذا النوع من الرقابة عند استحالة وضع قواعد للإنتاج وكذا نتائج نهائية غير ممكنة التحديد، حيث تركز على عادات وتقاليد معينة وإدماج الفرد اجتماعيا في المؤسسة مما يؤدي إلى ظهور رقابة تطوعية من قبل الأفراد لأنفسهم اعتمادا على أسس وقيم المنظمة، ونجد هذا عادة في أنشطة البحث والتطوير.

يقترح سيمون بدوره تصنيف آخر للأنظمة الرقابية؛ حيث يقسمها إلى: (Nicolas, Jean-Pierre, & Olivier, 2005, pp. 2-3)

- **الرقابة التشخيصية:** تتم وفق مجموعة من المؤشرات تعكس الأبعاد المختلفة للأداء أو بالأحرى المعلومات الضرورية للمسير، حيث أن هدفها هو قياس شامل للأداء على أن المعطيات يجب أن تعالج وفق أنظمة معلوماتية نظرا لحجمها الكبير.

- **الرقابة التفاعلية:** تتمحور حول التفاعل الكبير للمسير مع المستخدمين من أجل معالجة الأولويات الإستراتيجية والتدخل الشخصي المباشر في اتخاذ قراراتهم اعتمادا على أدوات الرقابة، على أن المعلومات الناتجة عن هذه الأداة لا يجب أن تكون عائق بالنسبة للمسير الذي يتعامل مع العديد من المهام الأخرى في المنظمة.

ويمكن تقسيم أنظمة الرقابة على الجماعات المحلية وفق معيار زمني إلى: (Ouashil & Ouhadi, 2017, p. 6)

- **الرقابة القبلية:** تعتبر رقابة وقائية قبل التنفيذ على شكل رخص مسبقة، حيث أن الهدف منها تحديد مختلف المخالفات قبل اتخاذ القرار النهائي، غير أن هذا النوع من الرقابة يمكن أن يجد من سرعة اتخاذ القرار ويخفف من المسؤولية

- **الرقابة البعدية:** تمارس بعد التنفيذ في شكل تقييم للنتائج المحصلة، ويتميز بفعالية محدودة نظرا لأنه يكشف عن المخالفات المرتكبة بعد التنفيذ ولكنه يجد من خطر تكرارها.

لا يمنع تعدد التقسيمات الخاصة بأنظمة الرقابة أن تكون الجماعات المحلية خاضعة لعدة أنواع من الرقابة في وقت واحد في نفس التصنيف أي حسب نفس المعيار، حيث قد تكون خاضعة لرقابة قبلية وبعديّة في نفس الوقت أي أن تعدد أنظمة الرقابة لا يمنع التكامل بينها ولا يمكن اعتبارها في حالة تناقض.

كما أن نفس النظام الرقابي في الجماعات المحلية يمكن أن يصنف في عدة تقسيمات حسب المعيار المعتمد، إذ يمكن أن يكون رقابة بيروقراطية بعديّة، حيث يصنف عند أوشي كنظام رقابي بيروقراطي بينما يصنف حسب المعيار الزمني كرقابة بعديّة تأتي بعد التنفيذ.

4- أهداف مراقبة التسيير في الجماعات المحلية: تشترك مراقبة التسيير في الجماعات المحلية في أهدافها مع المنظمات الأخرى ذات الطابع الخاص أو العمومي سواء الاقتصادية منها أو غير الاقتصادية، إلا أنها تبقى تسعى إلى تحقيق مجموعة من الأهداف تماشى وطبيعة هذه المنظمات.

الهدف الأول لمراقبة التسيير حسب هنري بوكان هو ضرورة الربط بين إستراتيجية المنظمة والنشاط اليومي لها، توجيه سلوكيات الأفراد بما وكذا توضيح العلاقة بين الأهداف والموارد المستهلكة لتحقيق هذه الأهداف (Youssef, 2007, p. 2). يتماشى هذا الهدف مع ضرورة أن مراقبة التسيير تسعى دائما إلى تبسيط الإستراتيجية لمختلف المستويات في المنظمة على شكل أهداف بما يتماشى مع أنشطة ذلك المستوى على أن هذه الأهداف تسعى إلى تحقيق إستراتيجية المنظمة.

ينتظر المسؤولون بالمنظمة من أنظمة الرقابة أن تلي حاجاتهم من المعلومات المطلوبة منهم، الاستجابة لأوامر معينة أو المشاورة مع شركاء خارجيين؛ حيث تستعمل أدوات الرقابة في هذه الحالات على شكل أدوات إشارة هدفها إرسال إشارة إلى خارج المنظمة في شكل رسالة، إضفاء الشرعية على بعض الخيارات أو التأكيد على أن المنظمة تستجيب رسميا لطلبات شركائها (Stéphanie, 2009, p. 9). إذ تهدف مراقبة التسيير إلى مساعدة المسيرين على الاستجابة للمتطلبات الخارجية للمنظمة خصوصا الشركاء والمجتمع المدني الذي تنشط فيه.

فمراقبة التسيير يجب أن تسعى إلى نقل التفكير في الجماعات المحلية حول عدد الخدمات المقدمة مقابل الموارد المتاحة إلى تحسين نوعية الخدمات المقدمة مقارنة بالموارد المتاحة لتضمن تحسين أداؤها سواء من الناحية الكمية أو النوعية من خلال مؤشرات تعكس الجانب الكمي والنوعي للأداء، فالاهتمام بقياس الجانب الكمي فقط للأداء من شأنه أن يهمل شطر كبير من الأداء الكلي للجماعة المحلية.

لمراقبة التسيير في الجماعات المحلية بصفة عامة ثلاثة أهداف أو غايات تسعى إلى تحقيقها: (Aimé & Didier, 2009, pp. 12-15)

- **الغاية الأخلاقية:** حيث تتعلق بمبدأ أساسي في المالية العمومية يتمثل في الأخلاقيات في الممارسات العمومية، حيث أن الهدف الأساسي هنا هو التأكد من أن الممارسة العمومية تتم وفقا لدفتري شروط معين دون تلاعبات

- **الغاية الاقتصادية:** تطورت مهام هذه الغاية عبر الزمن، حيث أن المهمة المبدئية للسلطات المحلية هو تخصيص الموارد حسب موازنة معينة، تتبع برقابة تمكن من التأكد من أن الموارد قد صرفت وفق للتخصيص المحدد سابقا، ثم تطور التفكير نحو العمل على تحسين أدائها من خلال إنتاجية أكبر أي تحقيق مخرجات أكبر مقابل أقل ما يمكن من المدخلات.

- **الغاية السياسية:** تبرر هذه الغاية من خلال مهمتين أساسيتين متعلقة بقياس المخرجات وكذا المسائلة، حيث أن قياس المخرجات تمكن من معرفة مدى البرنامج السياسي في تحقيق أهدافه من خلال تقييم نوعية فعالية البرنامج، كما أن العقلانية السياسية في أساسها مرتبطة بالعقلانية الاجتماعية؛ حيث أن السياسيين يفكرون ويقرون عقلا عندما يتخذون قرارات تساهم في تعزيز فرص إعادة انتخابهم من جديد مستقبلا. أما المسائلة فهي مسؤولية السلطات العمومية أمام المواطنين والمستهلكين من أجل ضمان أكبر شفافية ممكنة والأخذ بعين الاعتبار توقعات المواطنين.

يكون سعي مراقبة التسيير لتحقيق الغايات السابقة من خلال تبنى أدوات رقابية ومؤشرات كمية ونوعية تصب في سبيل تحقيق هذه الأهداف، فلا يمكن للجماعات المحلية تبنى أدوات تحدف إلى تحقيق غاية اقتصادية بحتة وإهمال الغايات الأخلاقية والسياسية، رغم أنه يصعب إدماج الأهداف السابقة في أداة واحدة، مما يدفع بالجماعات المحلية إلى ضرورة تبنى عديد الأدوات الخاصة بمراقبة التسيير.

III- عوامل نجاح مراقبة التسيير ومعيقاتها في الجماعات المحلية:

تؤدي العديد من العوامل دورا مهما في نجاح مراقبة التسيير في الجماعات المحلية في تحقيق أهدافها من عدمه، كما تواجه العديد من التحديات والمعوقات التي من شأنها أن تحد من فعالية هذا النظام في تحقيق أهدافه.

1- عوامل نجاح مراقبة التسيير في الجماعات المحلية: وجود نظام معلومات مالي في الجماعات المحلية ووجود نظام للأحور يمثل ركيزة لنظام معلومات خاص بالموارد البشرية يشكلان نظام معلومات يمكن على أساسهما الشروع في التأسيس لنظام مراقبة التسيير في الجماعات المحلية (Gérard, 2002, p. 204). فمهما كان مستوى الإدارة بالجماعة المحلية يمكن دائما بناء نظام لمراقبة التسيير اعتمادا على المعطيات المالية وكذا نظام الموارد البشرية مهما كان بسيط في هيكلته.

إن استعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال سوف يمكن الجماعات المحلية من معالجة أكبر حجم من المعطيات من أجل بناء المؤشرات الضرورية لقياس الأداء ومدى تحقيق ما هو مخطط له، كما يجب على الجماعات المحلية إعطاء أولوية في بناء المؤشرات لتلك التي تحدف لقياس مدى رضى المواطن ومساهمته في اتخاذ القرار، وبالإضافة إلى المؤشرات السابقة يتوجب على الجماعات المحلية القيام بعملية قياس مقارنة كأداة لقيادة الأداء وتطوير الإدارة المحلية من خلال توزيع أفضل للموارد، تقليص الأخطاء وتفعيل المسائلة (Aimé & Didier, 2009, pp. 11-15).

يعد اختيار المؤشرات المناسبة من قبل مراقب التسيير والتي لها علاقة مباشرة مع تطلعات المواطنين القاطنين بإقليم الجماعة المحلية عاملا أساسيا لنجاح نظام مراقبة التسيير بها، كما أنه لا يجب الاكتفاء بمؤشرات دون القيام بقياس مقارنة مع الجماعات المحلية بالأقاليم الأخرى لمعرفة مدى نجاح الجماعة المحلية في تحقيق أهدافها.

كما يعد توجيه مراقبة التسيير نحو أهداف الممارسة العمومية من خلال قياس النتائج بالإضافة إلى الموارد من عوامل النجاح، بحيث تأخذ الرقابة بعد تقييمي للسياسة العمومية المنتهجة من قبل الجماعة المحلية، كما أن تغير الأعضاء المنتخبين قد يؤدي إلى تغير الأهداف والسياسات المنتهجة وبالتالي يتوجب على مراقبة التسيير إيجاد مقاربة بناء مستمر ويربط بين الأهداف الإستراتيجية الموضوعة من قبل المنتخبين والأهداف العملية وكذا التقريب بينها في حالة تغيير كبير في المجالس المنتخبة (Jean-Noël, 2002, pp. 6-9).

إن تغيير المنتخبين المحليين من شأنه أن يؤدي إلى تغيير السياسات نتيجة لسعي المجالس المنتخبة لتطبيق برامجهم الانتخابية، وبالتالي يتوجب على الموظفين بالجماعات المحلية التعامل مع هذه التغيرات وإعادة هيكلة أهدافهم مع الإستراتيجيات الجديدة المنتهجة وهنا تعمل مراقبة التسيير على مساعدتهم في تحقيق ذلك من خلال الربط بين المستويات الإدارية المختلفة. يمثل تعميم مراقبة التسيير على مستوى المنظمات العمومية إشكالا ثقافيا أكثر منه تقني، حيث أن تطبيقه بالجماعات المحلية ليس بالأمر السهل بسبب التوجهات الإدارية السائدة بما لدى الإداريين والمكلفين باتخاذ القرار، ويمكن أن تشهد العملية عدم تجاوب من قبل العاملين وعدم تقبلهم لفكرة وضع نظام رقابي يساهم في تخصيص الموارد وكذا تقييم أداء الموارد البشرية (Véronique & Sylvie, 1998, p. 5).

الأخذ بعين الاعتبار خواص كل إقليم، السكان، التوجهات السياسية أو الموارد المخصصة من شأنه أن يؤثر على تقييم الممارسات بشكل مختلف ويمنح الأداء بعدا مختلفا من إقليم إلى آخر (Olivier, Philippe, & Pierre, p. 66). يجب على المكلفين بوضع مراقبة التسيير تقديم مفهوم واضح لمختلف أبعاد الأداء والذي يختلف حسب الظروف المكانية والزمانية، فلا يمكن أن يكون نفس نظام مراقبة التسيير المتبنى في الأقاليم الحضرية هو نفسه المتبنى في الأقاليم الريفية وبالتالي ضرورة ضبطه مع خواص الإقليم يعتبر عاملا أساسيا لنجاح مراقبة التسيير في تحقيق الهدف الذي وجدت من أجله.

تمتلك الجماعات المحلية العديد من أصحاب المصالح لهم في بعض الأحيان أهداف متناقضة فيما بينها، فالسكان يهدفون إلى تعظيم رفاهيتهم بينما يسعى المنتخبين المحليين إلى تحقيق ذلك من خلال موارد قد تشكل عائق بسبب محدوديتها وكذا السعي إلى إعادة انتخابهم، وفي بعض الأحيان قد تقف الانتماءات السياسية لهم كعائق في تحقيق الرفاهية المرجوة من قبل السكان (Bolarinwa, 2017, p. 3). فمن الضروري لمراقب التسيير قبل وضع أي نظام لمراقبة التسيير بما أن يأخذ بعين الاعتبار التناقضات السالفة الذكر مسبقا حتى لا تشكل فيما بعد عائق نحو تحقيق النظام للأهداف التي وجد من أجلها.

لعمل نظام مراقبة التسيير على أكمل وجه يجب ربط التحديات الإستراتيجية الوطنية والأهداف العملية المحلية، معناه ترجمة الخطوط الإستراتيجية المعلنة من قبل الوصاية إلى أهداف عملية على المستوى المحلي مع الأخذ بعين الاعتبار خواص كل جماعة محلية على حدى، ويتوجب على مختلف الأدوات المتبناة من قبل مراقبة التسيير أن تسعى إلى تبرير الاختيارات السياسية والإستراتيجية للخارج قبل أن تساهم في إحداث التغيير التنظيمي الضروري على المستوى الداخلي الذي يمكن أن نميز به نوعين من العقلانيات موجودة أصلا قبل مراقبة التسيير والتي تتمثل في: العقلانية السياسية لدى المنتخبين والمتمثلة في تحقيق رغبات السكان والعقلانية المهنية لدى الموظفين بتقديم خدمات ذات جودة، على أن مراقبة التسيير تؤدي إلى ظهور عقلانية ثالثة اقتصادية مرتبطة بضبط النفقات العمومية وبالتالي الربط بين العقلانية الاقتصادية والسياسية وبين العقلانية الاقتصادية والمهنية من جهة أخرى من خلال مؤشرات مناسبة (Stéphanie, 2009, pp. 8-12).

يصبح هدف مراقبة التسيير في الجماعات المحلية داخليا وخارجيا في نفس الوقت، حيث سيسعى هذا النظام إلى تبرير التوجهات السياسية لمختلف أصحاب المصالح وإظهار النتائج المترتبة عنها من جهة وتنظيم العمليات الداخلية لتواكب هدف تحقيق هذه النتائج من خلال إحداث التغيير التنظيمي المأمول وقياسه بمؤشرات ملائمة.

يؤكد العديد من الباحثين على ضرورة حيادية مراقب التسيير على اتخاذ القرار أي مساهمته في اتخاذ القرار بكل حيادية، فمراقب التسيير يجب ألا يتخذ القرار وإنما يساعد مختلف المسؤولين على المستوى العملي على اتخاذ القرارات المناسبة وينسق بين هذه القرارات، وتعود عدم مسؤولية مراقب التسيير على اتخاذ القرار إلى عدم مسؤوليته عن أداء مختلف أقسام المنظمة على عكس مسؤولي هذه الأقسام (Marc, 2007, p. 97). هذا يستدعي من مراقب التسيير أن يكون متمكن ويمتلك المؤهلات العلمية والتقنية

عن طريق مساره الدراسي والخبرة المكتسبة في مختلف المنظمات الأخرى، وهذا ما يقود في الأخير إلى القول إن شرعية مراقب التسيير في المنظمة مرجعها المعرفة التي يجوزها مراقب التسيير حول سير المنظمة، الإجراءات، مراحل اتخاذ القرار وقواعد إدارة الموارد البشرية (Marc, 2009, p. 9).

يجب أن تسبق عملية وضع نظام لمراقبة التسيير في الجماعات المحلية بتشخيص أولي يركز على تحليل الكيفية التي تعمل بها داخلها، تحديد الأولويات، القيود والأهداف التي تحفز تطوير نظام الإدارة بها، عوامل النجاح والفشل وخصوصا آليات السلطة في الجماعة المحلية على أن يقود هذا التشخيص في الأخير إلى ضبط نظام مراقبة التسيير (Pierre, 1998, pp. 6-7). لهذا تحتاج الجماعات المحلية إلى اختيار أحسن الكفاءات لقيادة هذه العملية على مختلف مراحلها حيث ستكون خبرتهم وجودتهم عامل حاسم في وضع نظام مراقبة التسيير، ومن الأفضل اختيار الكفاءات الأكثر اطلاعا على نشاطات المنظمة وتكوينهم حول مختلف مراحل تنصيب النظام (Gérard N. , 2003, p. 144).

تمر عملية تنصيب نظام مراقبة التسيير بالجماعات المحلية على العديد من المراحل أولها القيام بتشخيص للنظام الإداري والتعمق في مختلف مراحل اتخاذ القرار، ولهذا تحتاج الجماعة المحلية إلى أشخاص ذوي كفاءة سبق لهم العمل على مستواها على إطلاع بمختلف عملياتها ثم العمل على تكوينهم حول مراحل وضع نظام مراقبة التسيير والأهداف المرجوة منه.

2- معوقات مراقبة التسيير في الجماعات المحلية: قد تواجه عملية تنصيب نظام مراقبة التسيير العديد من العوائق نظرا للطبيعة الخاصة للمنظمات العمومية الإدارية بصفة عامة أو الجماعات المحلية بصفة خاصة.

لا تكون تقنيات مراقبة التسيير التقليدية ذات فعالية إلا في حالات معينة تتطلب توفر مجموعة من الشروط من بينها: وضوح الأهداف، إمكانية قياس النتائج ومعرفة نتائج الإجراءات التصحيحية، حيث من الصعب توفر كل الشروط السابقة مما يستدعي منها تطوير نفسها قبل تبني أي أنظمة حديثة (Antoine, Audrey, & Jérémy, 2016, p. 44). فمراقبة التسيير تواجه واقع عدم تطوير الجماعات المحلية لأنظمة معلومتها وعدم توفر الرؤية الواضحة، الإستراتيجية والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها. قد تتولد عملية وضع مراقبة التسيير عن الوزارة الوصية؛ مما قد ينجر عنها افتقار الإداريون على المستوى المحلي إلى النظرة التي تمتلكها السلطات العليا وبالتالي عدم اندماجهم في العملية لغياب الحافز الناتج عن جهلهم لأهمية هذا النظام بالنسبة لهم (Gibert, 1995, p. 214). فعدم اندماج الإداريون المحليون في العملية من شأنه أن يعرقل مسعى الوصاية للارتقاء بالإدارة المحلية إلى ما هو مأمول.

يشكل تعدد الأهداف في مختلف الوظائف في الجماعة المحلية وصعوبة تجميعها خلف هدف واحد عائقا بدوره أمام وضع نظام لمراقبة التسيير، حيث تجد الجماعة المحلية نفسها أمام حتمية تطوير نظام مراقبة تسيير خاص بكل قسم أو قطاع يصعب ربط أهدافه مع قسم أو قطاع آخر، كما أن نظرة المنتخبين وأهدافهم سواء من حيث المحتوى أو المدى الزمني قد تختلف عن تلك الخاصة بالموظفين (Matthieu, 2018, p. 52). إذ يخلق اختلاف المدى الزمني بين الأهداف التي قد يسعى لها المنتخب المحدد عهدته الانتخابية بفترات قصيرة مقارنة مع الموظفين الدائمين بالجماعة المحلية وأهدافهم إشكال يتمثل المقاربة بين هذه الأهداف ودمجها مع بعضها في نظام واحد.

قد تواجه عملية تنصيب نظام مراقبة التسيير بالإجراءات الإدارية والقانونية المعقدة بالجماعات المحلية في وقت تحتاج فيه إلى أدوات داخلية لعصرنة إدارتها، فإذا كان الهدف في المؤسسات الاقتصادية هو تعظيم الربح يجب على الجماعات العمومية مواجهة القيود المالية التي تعاني بسبب الأزمات الاقتصادية والمالية (Véronique & Sylvie, 1998, p. 8). فالعائق الأكبر في المنظمات العمومية ذات الطابع الإداري سيكون دائما غياب السند القانوني الذي يسمح بتبني ممارسات معينة في ظل نظام إداري يقيد من حرية

متخذي القرار في اتخاذ قرارات خارج النصوص القانونية، وبالتالي فوضع قوانين وإجراءات تسمح لمتخذي القرار بمجال معين من الحرية في بناء أنظمة إدارية تلائم المتطلبات الزمانية والمكانية للجماعة المحلية يسبق أي عملية تنصيب نظام مراقبة تسيير.

IV- أنظمة مراقبة التسيير في الجماعات المحلية الجزائرية وسبل تطويرها:

يعتبر الدستور الجزائري في المادة 16: "الجماعة الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة المحلية القاعدية"، إذ ينص صراحة على أن الجماعة القاعدية هي البلدية وهذا ما أخذنا به في هذه الدراسة، حيث ركزنا في تحليلنا على البلدية ومختلف أنواع الرقابة الخاضعة لها سواء كانت داخلية أو خارجية وتشخيصها، ثم تقدم تحليل للنظام الرقابي بالجماعات المحلية الجزائرية ومدى توافقه مع متطلبات إرساء قواعد حقيقية للمراقبة.

1- تشخيص ممارسات مراقبة التسيير بالجماعات المحلية الجزائرية: تصدر عمليات وممارسات مراقبة التسيير في الجماعات المحلية من العديد من الفاعلين الداخليين بما لعل أبرزهم الأمين العام، المراقب المالي والمحاسب العمومي الذين قد يقومون بالعديد من المهام تندرج ضمن الرقابة الممارسة على البلدية ومختلف عملياتها. ويوضح الجدول التالي مختلف المهام التي يقوم بها مختلف الفاعلين في مراقبة التسيير في البلدية استنادا إلى القوانين التي تنظم وتحدد كل منها:

الجدول (1): الرقابة الداخلية في الجماعات المحلية الجزائرية

المهام حسب السند القانوني	الفاعل الداخلي
<p>حددت المواد 13، 14، 15 و 16 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 الذي يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية ومهامه ومن أهمها ما يلي:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي. - ضمان متابعة تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي. - ضمان أمانة جلسات المجلس، تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي. - ضمان الحفظ الجيد لسجلات المداورات طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما. - إرسال مداورات المجلس الشعبي البلدي إلى السلطة الوصية للرقابة والموافقة عليها. - ضمان نشر مداورات المجلس الشعبي البلدي. - تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية. - ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداورات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين. - متابعة تنفيذ البرامج التنموية للبلدية والمشاريع التي أقرها المجلس الشعبي البلدي - ممارسة السلطة السلمية على مستخدمي البلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي - اقتراح التعيينات في المناصب العليا ومناصب الشغل المتخصصة في البلدية 	<p>الأمين العام للبلدية</p>

<ul style="list-style-type: none"> - ضمان احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما في مجال تسيير الموارد البشرية والتسيير المالي والميزاني والصفقات العمومية. - ضمان السير العادي لمصالح البلدية ومراقبة نشاطها. - اقتراح كل تدابير من شأنه تحسين أداء مصالح البلدية واتخاذها. - متابعة قضايا منازعات البلدية. - المشاركة كعضو في اللجنة البلدية للمناقصة. - تحضير مشروع ميزانية البلدية. - ضمان تنفيذ الميزانية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي. - ضمان متابعة تسيير ممتلكات البلدية وحفظها وصيانتها. - إعداد محضر تسليم واستلام المهام بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد. 	
<p>تضمن المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المتعلق بمصالح المراقبة المالية في المادة 10 مهام المراقب المالي كما يلي:</p> <ul style="list-style-type: none"> - الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية. - تنظيم مصلحة المراقبة المالية وإدارتها وتنشيطها. - تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها. - القيام بأية مهمة أخرى مترتبة عن عمليات الميزانية. - تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية ولدى المجالس الإدارية ومجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الأخرى. - إعداد تقارير سنوية عن النشاطات وعروض الأحوال الدورية الوافية التي توجه إلى الوزير المكلف بالمالية. - تنفيذ كل مهام الفحص والرقابة المتعلقة بجوانب تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالمالية العمومية، بناء على قرار من الوزير المكلف بالمالية. - المشاركة في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المبادر بها من المديرية العامة للميزانية، والتي لها أثر على ميزانية الدولة و/أو على ميزانية الجماعات المحلية والهيئات العمومية. - إعداد تقييم سنوي ودوري حول نشاط المراقبة المالية. - مساعدة أية مهمة رقابية أو تقييم لمصالحه في إطار البرنامج المسطر من المديرية العامة للميزانية. 	<p>المراقب المالي</p>

<p>- تقديم نصائح للآمرين بالصرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية وفعاليتها</p> <p>- المساهمة في الأعمال التحضيرية للميزانية المعهودة إليه وضمان متابعتها وتقييمها وكذا اقتراح كل تدبير ضروري يسمح بتسيير ناجع وفعال للنفقات العمومية.</p>	
<p>تضمن القانون رقم 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية مهام المحاسب العمومي والتي تتمثل أساسا حسب المادة 33 منه في:</p> <p>- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.</p> <p>- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلفة بها وحفظها.</p> <p>- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد.</p> <p>أما المادتين 35 و36 من نفس القانون؛ فتتص على المهام التالية:</p> <p>- يتعين على المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصيل الإيرادات.</p> <p>- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.</p> <p>- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.</p> <p>- شرعية عمليات تصفية النفقات.</p> <p>- توفر الاعتمادات.</p> <p>- تأشيرات عملية المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها.</p> <p>- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.</p> <p>أما في مجال مراقبة النفقات؛ فتتص المادة 58 من نفس القانون على المهام التالية:</p> <p>- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر الى التشريع المعمول به.</p> <p>- التحقق مسبقا من توفر الاعتمادات.</p> <p>- اثب صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليل رفض التأشيرة عند الاقتضاء وذلك ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم والتي تراعي طبيعة الوثيقة.</p> <p>- تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي.</p> <p>- إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا، بصحة توظيف النفقات وبالوضعية العامة للاعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة.</p>	<p>المحاسب العمومي</p>

المصدر: تم إعدادها بالاعتماد على السندات القانونية المذكورة داخل الجدول.

رغم أن الأمين العام للبلدية ليس مكلف بعملية الرقابة المفروضة على النفقات ولا تخضع إلى تأشيرته، إلا أن له الدور الكبير في العملية الإدارية بصفة عامة باعتباره المستشار الأول لرئيس المجلس البلدي (الأمر بالصرف) الذي يعمل تحت إشرافه المباشر ، وبالتالي فالأمين العام قد يساهم بشكل كبير في إدارة البلدية ومختلف المصالح الخاصة بها والعمل على تحسين العمل الإداري ونوعية التسيير .

من خلال المهام المسندة بحكم المرسوم التنفيذي 16-320؛ فالأمين العام يعتبر المنشط لمختلف عمليات المجلس الشعبي البلدي من خلال المساهمة في تحضيرها والسهر على عملية مراقبة تنفيذها، فهو لا يساهم في اتخاذ القرارات الناتجة عن مختلف المداولات إنما يوفر المعطيات الضرورية لاتخاذ القرار ويسهر على تنفيذ محتوى المداولات ونشر محتواها، فالأمين العام في هذه الحالة يلعب دور مراقب التسيير المستشار الذي يقدم المعطيات الضرورية لاتخاذ القرار ولكنه لا يساهم في اتخاذها وإنما يبقى من صلاحيات المجلس ثم يسعى إلى تنفيذ هذه القرارات وهذا ما يتوافق مع ضرورة كون مراقب التسيير غير مسؤول عن اتخاذ القرار لعدم مسؤوليته عن الأداء الناتج عنها وبالتالي يتوافق هذا مع عامل أساسي من عوامل نجاح مراقبة التسيير في الجماعات المحلية.

تنص المادة 15 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية على أن البلدية تتوفر على هيئة مداولة يرأسها المجلس الشعبي البلدي، هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويتضح من هذه المادة الدور التنشيطي الذي يمارسه الأمين العام للبلدية حيث يعتبر مسؤول عن الشق الإداري للبلدية، وهذا ما أكدته المرسوم التنفيذي 16-320 الذي ينص على سهر الأمين العام على تنسيق وتنشيط المصالح الإدارية للبلدية وممارسة السلطة السلمية على المستخدمين.

تعارض مسؤولية الأمين العام للبلدية عن الشق الإداري للبلدية مع مهامه كممارس لمراقبة التسيير بما فلا يمكن لمراقب التسيير أن يكون مسؤولاً عن مختلف الأقسام الإدارية بالمنظمة؛ حيث أنه يصبح مسؤول عن الأداءات الناتجة عنها، وبالتالي يتعدى عن الدور التقييمي المكلف به، فلا يمكنه تقييم أداء أقسام مسؤول عن أدائها المباشر.

باعتباره المسؤول على تنشيط الإدارة والتنسيق بين مختلف المصالح يساهم الأمين العام أيضا في عملية تخطيط الموارد التي تحتاجها البلدية للقيام بنشاطها حسب المرسوم التنفيذي 16-320، ويساهم في تنفيذها أو مراقبة عملية استعمالها تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي . وبالتالي؛ فالمسؤولية تقع على رئيس المجلس المنتخب والذي يمثل المسؤول الأول عن عملية التنفيذ وهذا ما يتلاءم مع كون الأمين العام يلعب دور مراقب تسيير يساهم في العملية من خلال عملية التخطيط بأرائه ثم يراقب عملية التنفيذ ومدى مطابقتها لما هو مخطط له في ظل عدم مسؤوليته عن الأداء المحقق.

يتولى الأمين العام للبلدية مهمة نشر مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات التي تضمنتها، إلا أن مسؤوليته لا تتعدى إلى تبرير هذه القرارات أمام الأطراف الخارجية وتحدد مسؤوليته في وضعها محل إطلاع فقط؛ حيث نصت المادة 4 من المرسوم التنفيذي 16-190 الذي يحدد كفايات الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي على أنه: "يوجه طلب الإطلاع على القرارات البلدية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي دون أي تبرير أو تحديد للأسباب"، وهذا ما لا يتناسب مع ممارسات مراقبة التسيير على اعتبار أن من مهام مراقب التسيير أن يضيف الشرعية الضرورية أمام أصحاب المصالح لقرارات المجلس الشعبي البلدي وبالتالي فعملية نشر المداولات على شاكلتها الحالية لا تدخل ضمن مفهوم مراقبة التسيير .

أما بالنسبة للمراقب المالي فدوره الرقابي يختلف عن دور الأمين العام للبلدية. فمن خلال المرسوم التنفيذي رقم 11-381 تتمحور مهامه أساسا في مراقبة مدى ملائمة النفقات للتشريع والتنظيم المعمول بهما بحيث يقوم بالتأشير على مختلف النفقات بعد

مراقبة العناصر التي تنص عليها المادة 7 من المرسوم التنفيذي 09-374 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها وهي: توفر ترخيص البرنامج أو الاعتمادات المالية، تخصيص النفقة، مطابقة الالتزام للعناصر المبينة في مشروع الصفقة وصفة الأمر بالصرف. يتضح من خلال هذه المادة أن تأشيرة المراقب المالي تخضع لاعتبارات قانونية ومالية مجتمة. فالهدف من المراقبة التي يمارسها يبقى مالي لا يتعدى ضرورة توفر الاعتمادات المالية وتوفير التراخيص للنفقة في الميزانية، وقانوني من حيث توفر الصفة الشرعية للأمر بالصرف المتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي وبالتالي، فرقائه على الممارسات الإدارية لا تتعدى ملاءمتها المالية مع التشريع المعمول به، وحتى النصائح التي يقدمها للأمر بالصرف تكون في الجانب التشريعي المالي العمومي، إذن فدوره كاستشاري يكون في الجانب المالي دون الجانب الإداري المتعلق بالتسيير.

يساهم المراقب المالي في التحضير للميزانية، تقييمها وتقديم تقارير دورية حول تنفيذها حيث تنص المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 على: "يعد المراقب المالي في إطار الرقابة الملائمة، تقريراً حول ظروف تنفيذ الميزانية كل ثلاثة (3) أشهر أو ستة (6) أشهر، حسب الحالة، يرسله إلى كل من الوزير المكلف بالميزانية والأمر بالصرف المعني في آن واحد"، وبالتالي فهو يلعب دور الإعلام في الإعلام بمدى التقدم في تنفيذ الميزانية مقارنة بما تم التخطيط له وهذا ما يتناسب مع ممارسات مراقبة التسيير في تقديم تقارير دورية حول تنفيذ الخطط.

أما المحاسب العمومي ومن خلال التمهيد في مهامه، فدوره الرقابي لا يختلف كثيراً عن دور المراقب المالي وتخضع تأشيرته لنفس الاعتبارات الممارسة على تأشيرة المراقب المالي، والتي تدخل ضمن المراقبة المسبقة على النفقات العمومية. حيث تنص المادة 36 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية على أن المحاسب العمومي يتأكد من العناصر التالية قبل قبوله أي نفقة: مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها، صفة الأمر بالصرف أو المفوض له، شرعية عمليات تصفية النفقات، توفر الاعتمادات، أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محال معارضة، الطابع الإبرائي للدفع، تأشيرات عمليات المراقبة التي تنص عليها القوانين والأنظمة المعمول بها والصحة القانونية للمكسب الإبرائي.

وبالتالي فالجانب القانوني المالي من اختصاص المحاسب العمومي على أن الملائمة تعد من اختصاص الأمر بالصرف ويعد ملائماً كل ما يترك للسلطة التقديرية لرئيس البلدية، وحتى دوره الاستشاري لا يتعدى الجانب التشريعي المالي العمومي.

2- سبل تطوير مراقبة التسيير بالجماعات المحلية الجزائرية: من خلال تطرقنا لأدبيات الموضوع وتشخيص ممارسة مراقبة التسيير في الجماعات المحلية الجزائرية عبر تحليل مهام ثلاثة فاعلين أساسيين في عملية الرقابة؛ يمكن اقتراح العناصر التالية للأخذ بها بعين الاعتبار في سبيل ترقية نظام مراقبة التسيير:

- ضرورة تبني قسم مراقبة التسيير في الهيكل التنظيمي للجماعات المحلية يتميز بالحيادية يدمج مجمل الممارسات الخاصة بها، وعدم الاكتفاء بممارسات متفرقة تصدر عن مختلف الفاعلين بها.
- وضع الآليات القانونية الضرورية من قبل الوزارة الوصية التي تمكن من إنشاء قسم لمراقبة التسيير حيث أن هذه الإجراءات تخضع لقوانين لا يمكن تجاوزها من قبل الفاعلين المحليين بالجماعات المحلية.
- فرض الوزارة الوصية وضع أدوات مراقبة التسيير التي تمكن من التحليل واتخاذ القرار من خلال مراسيم والاقتداء في ذلك بوزارة الصحة التي أقرت من خلال المرسوم التنفيذي رقم 14-106 وضع النظام المعلوماتي لمحاسبة التسيير في المؤسسات العمومية للصحة
- حث الفاعلين المحليين على عدم الاكتفاء بالأدوات الكمية القائمة على المعطيات المحاسبية وتبني أدوات قائمة على المعطيات الكمية والنوعية ولعل أبرزها لوحات القيادة.

- تخصيص دورات تكوينية لمختلف الأعوان داخل الجماعات المحلية خاصة الأمناء العامين حول مراقبة التسيير بمفهومها الإداري ومختلف أدائها الذي يتعدى كونها رقابة مدى تطبيق التشريعات الخاصة بالمالية العمومية
- ضرورة استخدام المؤشرات الكمية والنوعية الملائمة لطبيعة التحديات التي تواجهها الجماعة المحلية، حيث تشكل عملية بناء الوزارة الوصية لمجموعة من المؤشرات تستقي منها الجماعات المحلية ما يناسبها خطوة أولى في هذا المجال.
- تمحور المؤشرات حول المجال السياسي، المهني والاقتصادي وعدم إقصاء أي جانب داخل المؤسسة حتى يؤدي نظام مراقبة التسيير مهمته على أكمل وجه.
- التأسيس لبناء نظام معلومات متكامل يعمل على مساعدة مراقبة التسيير على أداء مهامها واستخدام تكنولوجيات الاتصال الحديثة في ذلك من أجل تسهيل عملية الولوج إلى المعلومة؛
- بناء إستراتيجية وطنية من قبل الوزارة الوصية لتطوير مناهج الإدارة المحلية بما يتناسب مع طبيعة الإدارة الجزائرية، تكون مبنية على استقلالية الإدارة المحلية في اتخاذ التدابير والإجراءات الإدارية الداخلية التي تراها مناسبة وتلاءم مع طبيعة التحديات التي تواجهها وعدم الاكتفاء فقط بالتطبيق الحرفي للقوانين والمراسيم، استنادا في ذلك على توسيع مفهوم المادة الأولى من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية التي تنص على أن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة".
- حث المحاسبين العموميين والمراقبين الماليين على استخدام المؤشرات المالية التي تستخدمها المؤسسات الاقتصادية وضبطها مع طبيعة الإدارة المحلية للمساهمة الفعالة في تقديم المشورة الضرورية للآمرين بالصرف المحليين، وتوجيه المجالس الشعبية المحلية نحو انتهاج سياسات مالية ملائمة للظروف الراهنة التي قد تواجه الاقتصاد الوطني وما ينجر عنها من تقليص للموارد تتطلب استغلال كل ما هو متاح بكل نجاعة.

V - خلاصة:

- يعتبر انتقال الجماعات المحلية الجزائرية نحو تبني مفهوم الإدارة العمومية الحديثة ضرورة حتمية لا مفر منها، ولعل من أبرز مفاتيح النجاح في تحقيق ذلك سعيها لتبني نظام مراقبة تسيير لقيادة أداؤها وحرصها على توفير الجو المناسب لعمل هذا النظام في أحسن الظروف وتمكينه من مختلف المعطيات التي تساهم الحصول على مخرجات نهائية تساعد على اتخاذ القرارات المناسبة في خدمة أصحاب المصالح.
- رغم عدم وجود نظام مراقبة تسيير مستقل في الجماعات المحلية الجزائرية إلا أن ممارسات مراقبة التسيير موجودة لدى بعض الفاعلين بها، لعل أبرزهم الأمين العام من خلال مهامه الاستشارية تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي المحلي، إلا أن تكلفه ببعض المهام والمسؤوليات الخاصة بمختلف الأقسام داخل الجماعة المحلية تجعله مسؤولا مباشرا عن الأداءات الخاصة بهذه الأقسام، وبالتالي يكون في حالة تناقض من حيث عدم إمكانية قياس الشخص لأداء يساهم فيه بشكل أو بآخر مما قد يؤثر على معيار الموضوعية في عملية التقييم والتقييم.
- يساهم المحاسب العمومي والمراقب المالي بدورهم في عملية مراقبة التسيير في الجماعات المحلية من حيث كونهم مسؤولين مباشرين عن مدى ملائمة النفقة من الجانب المالي للقوانين والتشريعات المعمول بها، وتتجسد ممارسات مراقبة التسيير الخاصة بهم في الجانب المالي فقط ولا تمس الجانب الإداري الذي يكون تحت مسؤولية الأمر بالصرف، وحتى في الجانب المالي فهو لا يتطابق تماما مع مفهوم مراقبة التسيير بمعناها الهادف إلى قيادة أداء المنظمة ولا يتعدى الجانب الشكلي القانوني إلى الاستعانة بمؤشرات مالية حقيقية تهدف إلى تحسين أداء الجماعة المحلية.

على ضوء ما سبق يمكننا اقتراح على الوزارة الوصية ضرورة النظر في إستراتيجيات الرقابة الممارسة على الجماعة المحلية، وحث الفاعلين المحليين على تبني أنظمة الرقابة التي تمكنهم من خلال المؤشرات المالية وغير المالية من قياس أدائهم والعمل على تحسينه مع ما يتوافق مع خصوصيات، طبيعة الإقليم المسؤولين عنها وتطلعات القاطنين به، بالإضافة إلى تنظيم دورات تكوينه حول أنظمة مراقبة التسيير وأدواتها لتمكينهم من المفاهيم النظرية والعملية الأساسية لتبنيه، وتخصيص الموارد المالية والبشرية لتحقيق ذلك.

تفتح هذه الدراسة الاستكشافية الباب للعديد من الدراسات المستقبلية في المجال لعل أبرزها إشكالية تبني أدوات مراقبة التسيير وبالأخص لوحات القيادة المتوازنة وكذا محاسبة التسيير في الجماعات المحلية الجزائرية والآليات الكفيلة بتفعيلها، كما تفتح الباب لدراسة مستقبلية حول إمكانية خلق منصب مراقب التسيير بالجماعات المحلية، مهامه ومكانته في الهيكل الوظيفي لها وفق مقارنة استشرافية.

الإحالات والمراجع :

باللغة العربية:

1. القانون 16-01 المتضمن تعديل الدستور، المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية، العدد 14.
2. المرسوم التنفيذي رقم 16-320 مؤرخ في 13 ربيع الأول عام 1438 الموافق 13 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 73.
3. المرسوم التنفيذي رقم 11-381 مؤرخ في 25 ذي الحجة عام 1432 الموافق 21 نوفمبر سنة 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 64.
4. القانون رقم 90-21 مؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غشت سنة 1990 يتعلق بالمحاسبة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 35.
5. المرسوم التنفيذي رقم 16-190 مؤرخ في 25 رمضان عام 1437 الموافق 30 يونيو سنة 2016، يحدد كفايات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 41.
6. المرسوم التنفيذي رقم 09-374 مؤرخ في 28 ذي القعدة عام 1430 الموافق 16 نوفمبر سنة 2009، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 92-414 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية، العدد 67.
7. المرسوم التنفيذي رقم 14-106 مؤرخ في 10 جمادى الأولى عام 1435 الموافق 12 مارس 2014، يتضمن وضع النظام المعلوماتي لمحاسبة التسيير في المؤسسات العمومية للصحة، الجريدة الرسمية، العدد

باللغة الأجنبية:

8. Aimé, T. A., & Didier, V. C. (2009). Outils de contrôle de gestion et performance des collectivités locales : état de la littérature. La place de la dimension européenne dans la Comptabilité Contrôle Audit. Strasbourg.
9. Antoine, M., Audrey, P., & Jérémy, L. (2016). La place de la Fonction Contrôle de Gestion au sein de l'organisation des Conseils Départementaux : une question controversée. Gestion et Management Public, 5(2), pp. 39-58.
10. Bolarinwa, G. E. (2017). Architecture du système de contrôle dans les collectivités territoriales. 2eme Journée d'étude africaine en Comptabilité et Contrôle. Côte d'Ivoire.
11. Botaina, M., Youssef, E. w., & Malika, S. (2017). Contrôle de gestion et performance dans les organisations publiques marocaines : quelle spécificités ? European Scientific Journal, 13(19), pp. 231-248.
12. Drevet, B. (2017, décembre). Les outils du contrôle de gestion : des vecteurs de valeurs pour l'organisation publique. Comptabilité - Contrôle - Audit, pp. 9-28.
13. Gérard, c. (2002). Le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales. Politiques et management public, 20(3), pp. 201-207.
14. Gérard, N. (2003). La mise en oeuvre du contrôle de gestion dans les organisations publiques : les facteurs de réussite. Politiques et management public, 21(3), pp. 135-147.
15. Gibert, P. (1995). La difficile émergence du contrôle de gestion territorial. Politiques et management public,, 13(3), pp. 203-224.
16. Hachimou, O. (2016). Les outils de contrôle de gestion utilisés dans les entreprises publiques au niger : un état des lieux. 1ère Journée d'Etude Africaine en Comptabilité et Contrôle. Sénégal.
17. Jean-Noël, C. (2002, mai). L'intérêt du Balanced Scorecard dans l'évolution des modes de contrôle des Départements français. Comptabilité et Connaissances.
18. Laurent, L. (2006, septembre 6). Le role du controleur de gestion territorial: proposition d'une typologie et identification de déterminants organisationnels à partir d'une étude empirique de la fonction controle de gestion dans les grandes intercommunalités. Lorraine, France.

19. Laurent, z. (2009, Juillet). Le developpement des pratiques de contrôle de gestion dans les collectivités territoriales. *Gestion et Management Publics*, 7.
20. Marc, B. (2007, juin). La recherche sur les contrôleurs de gestion : Etat de l'art et perspective. *COMPTABILITÉ – CONTRÔLE – AUDIT*, 1, pp. 87-106.
21. Marc, B. (2009). *Contrôleur de gestion : une fonction en danger ? La place de la dimension européenne dans la Comptabilité Contrôle Audit*. Strasbourg.
22. Matthieu, F. (2018). La prise de rôle du contrôleur de gestion en collectivité territoriale. *ACCRA*, 2(2), pp. 49-70.
23. Maurel, C. (2006, septembre). Etude d'un chagement organisationnel dans les grandes collectivités territoriales : l'évolution de la fonction contrôle de gestion. *Finance Controle Stratégie*, 9(3), pp. 105-134.
24. Nicolas, B., Jean-Pierre, P., & Olivier, S. (2005, septembre). Une typologie des systèmes de controle inspirée du cadre théorique de Simons. *Cahier de recherche num 2005-024*.
25. Olivier, L., Philippe, A., & Pierre, G. : (s.d.). *Démarches locales de performance : pratiques et enjeux*. (ACUF, Éd.) France. Consulté le 06 20, 2019, sur https://www.perfeval.pol.ulaval.ca/sites/perfeval.pol.ulaval.ca/files/publication_130.pdf
26. Ouashil, M., & Ouhadi, S. (2017, mars). *Contrôle des établissements publics marocains : etat des lieux et perspectives*. *Public & Nonprofit Management Review*.
27. Pariente, P. (1998). Intérêt des approches contingentes en contrôle de gestion : le cas des collectivités locales. *Politiques et management public*, 16(4), pp. 1-18.
28. Pierre, P. (1998). Intérêt des approches contingentes en contrôle de gestion : le cas des collectivités locales. *Politiques et management public*, 16(4), pp. 1-18.
29. Stéphanie, c. p. (2009). *Le recours à la metaphore : une voie de comprehension du contrôle de gestion dans les organisation non marchandes ?* Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité. Strasbourg.
30. Véronique, S. M., & Sylvie, M. (1998). *Contrôle de gestion secteur public/ privé: Vers une homogénéisation des pratiques?* revue du financier(117).
31. Youssef, E. (2007, mai). *les systèmes de contrôle traditionnels et modernes : articulation et modes d'existence dans les entreprises françaises*. *COMPTABILITE ET ENVIRONNEMENT*.