

الحكومة ودورها في ترشيد نفقات الجماعات المحلية كاستراتيجية للحفاظ على المال العام

The role of governance in rationalizing the expenses of the local collectives as a strategy for preserving public funds

د. علي سايج جبور¹، د. صفية يخلف²

¹ جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، b.saihdjebbour@univ-chlef.dz

² جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، safya_ikhlef@hotmail.com

تاريخ الاستلام: 2019/12/28

تاريخ القبول: 2020/02/09

تاريخ النشر: 2020/03/14

ملخص:

يهدف هذا المقال إلى تسليط الضوء على آليات حوكمة المالية المحلية التي تضمن ترشيد إنفاق واستخدام المال العام والحفاظ عليه من أشكال الفساد المحلي على اعتبار أن عدم فعالية النفقات المحلية، الإسراف في الإنفاق العام، ضعف الرقابة والفساد من أهم عوائق الوصول إلى تحقيق البرامج التنموية المحلية، وتحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للمجتمعات المحلية. في هذه الدراسة إعمدنا على المنهج الوصفي لتحديد الجانب المفاهيمي للحكومة والجماعات المحلية إضافة إلى المنهج التحليلي وهذا بغرض تحليل المعطيات والبيانات المتعلقة بموضوع البحث. وقد خلصت الدراسة إلى أن هناك تكامل قوي بين الحكم الراشد وترشيد الإنفاق العام، حيث يمكن للدولة أن تتسم بسياسة مالية رشيدة ومثالية إذا حاولت الجهات المختصة بإعداد الموازنة العامة للدولة وتنفيذها تفعيل مبادئ الحكم الراشد وتطبيقها فعلا على أرض الواقع.

كلمات مفتاحية: الحوكمة المحلية الرشيدة، النفقات العامة المحلية، ترشيد الإنفاق العام، المال العام.

تصنيفات JEL : G38، E62، H59.

Abstract:

This article aims to shed light on the financial governance mechanisms, that guarantee the spending rationalization and the use of public funds and its preservation from local corruption. Considering that the ineffectiveness of local expenses, excessive public spending, and weak oversight and corruption are among the most important barriers to reaching local development programs, and improving the economic and the social situations of local communities. In this study, we relied on the descriptive approach to define the conceptual aspect of governance and local collectives, we also used the analytical approach in order to analyze data related to the research topic. The study concluded that there is a strong complementarity between good governance and rationalization of public spending. Where the state can be characterized by a rational and ideal financial policy if the competent authorities attempt to prepare and implement the general budget of the state to activate the principles of good governance and apply it on the ground.

Keywords: Governance; Local public expenses; Public spending rationalization; Maintaining public money.

Jel Classification Codes : G38, E62, H59.

المؤلف المرسل: علي سايج جور، الإيميل: b.saihdjebbour@univ-chlef.dz

1. مقدمة:

تعتمد معظم دول العالم مبدأ اللامركزية في إدارة شؤونها من خلال إنشاء وحدات إدارية محلية تتمتع بالاستقلال القانوني وبصلاحيات واسعة تجعلها تتولى نيابة عن السلطة المركزية (الدولة) إدارة شؤون الأفراد وتقديم الخدمات اللازمة على المستوى المحلي، لتحقيق الفعالية في التسيير والتنمية المحلية. في الجزائر تسمى هذه الوحدات الجماعات المحلية وتتمثل في كل من البلدية والولاية التي كانت ولا زالت تمثل ركنا مهما من أركان الإدارة المحلية والتنمية، فقد أشرفت هذه الهيئات على عدة برامج التنمية المحلية كبرامج مكافحة السكن العشوائي، برنامج مكافحة البطالة ...

قيام السلطات المحلية بالأدوار المنوطة بها يكون بالاعتماد أساسا مالىتها المحلية المتمثلة في إيراداتها سواء الذاتية منها أو الخارجية وكذا نفقاتها سواء كانت للتسيير أو للتجهيز. من الحقائق الثابتة أن المالية المحلية هي عصب العمل الشامل للإدارة المحلية، لهذا يمكن اعتبار فعالية مالية الإدارة المحلية رأس مالها المحرك، إذ تجعلها قادرة على تنفيذ وترجمة السياسات الاقتصادية والاجتماعية المرسومة من قبل المجالس المنتخبة، والقيام بأعباء وتحقيق حاجات المجتمع المحلي، وتتوقف هذه الفعالية على نقطتين أساسيتين: تفعيل مصادر الإيرادات المحلية وترشيد النفقات المحلية

ما يلاحظ على المالية المحلية في الجزائر خاصية عدم الاستقلالية وعدم المرونة من ناحية الإيرادات، ما أدى إلى تعرض ميزانياتها خاصة البلديات لعجز سنوي متزايد، إلا أن مختلف الدراسات أشارت أن العجز في المالية المحلية ناجم أساسا عن التزايد المستمر للنفقات المحلية الذي هو نتيجة طبيعية لتزايد مجالات الإنفاق المحلي نظرا لتعدد اختصاصات الجماعة المحلية، ضخامة مهامها وتوسع دورها والتزاماتها أمام المجتمعات المحلية لتلبية حاجاتها خاصة مع تزايد عدد السكان ...

ولكن يظهر موضوع ترشيد النفقات المحلية من خلال تنامي الحديث عن ظاهرة تبذير المال العام المحلي وعدم الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة بالإضافة إلى غرق الإدارة المحلية في ظاهرة الفساد الإداري

والمالي، وتزايد الاهتمام بمجال المراقبة المالية للجماعات المحلية ومدى اتصاف النفقة العامة بقواعد الكفاءة والاقتصاد في استعمال الموارد العمومية.

هذا ما جعلنا نولي هذا الموضوع اهتمامنا بالبحث، قصد الوقوف على أهم الصعوبات التي تعيق تبني مبادئ الحوكمة كآلية لترشيد الإنفاق العام بما يضمن تحقيق الفعالية والكفاءة في تسييره والحد من ظاهرة الفساد الإداري والمالي، وبالتالي زيادة معدلات التنمية على المستوى المحلي وذلك في البلديات كنموذج عن الجماعات المحلية. انطلاقا مما سبق يمكن طرح التساؤل الرئيسي التالي:

كيف يمكن لآليات الحوكمة الرشيدة ترشيد النفقات العامة المحلية كأحد متطلبات الحفاظ على المال العام في ظل أشكال الفساد المسجلة محليا؟

وللإجابة على الإشكالية نتطرق إلى النقاط الآتية:

- مدخل مفاهيمي لمالية الجماعات المحلية والحوكمة المحلية الرشيدة؛
- تشخيص واقع تزايد النفقات في البلديات وارتباطه بالإسراف والفساد؛
- دور الحوكمة في ترشيد النفقات العامة المحلية ومحاربة الفساد.

2. مدخل مفاهيمي لمتغيرات الدراسة

1.2 الجماعات المحلية:

1.1.2 تعريف الإدارة المحلية:

يعتبر نظام الإدارة المحلية (اللامركزية) مظهرا من مظاهر الدولة الحديثة، تنتج عن اللامركزية الإدارية التي تعني تحويل الصلاحيات والسلطات من السلطة المركزية إلى الوحدات المحلية-، وتفويض صناعة القرارات مع الاحتفاظ بالرقابة ومسؤولية الوحدات أمام المركز كما يعرفها كل من Nillis و Rondinelli أنها تحويل أو نقل بعض السلطات إلى المستويات المحلية وترفق هذه السلطات بمجموعة من الموارد بهدف إنجاح التنمية المحلية (Hossain, 2005, P 3).

وبشكل عام يمكن تعريف الإدارة المحلية بأنها جزء من النظام العام للدولة منحها الحكومة المركزية شخصية معنوية، وُجدت من أجل تلبية احتياجات مجتمعها المحلي مُثلاً بهيئة منتخبة، تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية (الطعامنة، 2003، ص 1).

2.1.2 تعريف الجماعات المحلية:

إن وجود الجماعات المحلية مكرس في البداية دستوريا، وهذا ما اعترفت به كل الدساتير منذ سنة 1963 والتي أشارت إلى نوعين من الجماعات المحلية هما البلدية والولاية. تعتبر الجماعات المحلية جزء لا يتجزأ من الدولة إذ أنها تلعب دورا هاما في التكفل بحاجيات المواطن وتحقيق التنمية الشاملة. تعد البلدية القاعدة الإقليمية اللامركزية للدولة، تجسد جوهر الديمقراطية المحلية ومكان مساهمة ومشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، حيث تنص المادة الأولى من قانون البلدية 10-11 على ما يلي: البلدية هي الجماعات الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب قانون " وتضيف المادة 23 من نفس القانون: البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية مكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.

3.1.2 مقومات نجاح الإدارة المحلية:

- حتى تتمكن الإدارة المحلية من تحقيق تنمية محلية لا بد أن تقوم على مجموعة من الأركان الأساسية هي:
- وجود مصالح محلية (إقليمية) تتمتع بالشخصية المعنوية: تتحدد صلاحياتها عن طريق القانون، وتكون لها الاستقلالية في اتخاذ وإصدار القرارات اللازمة ومباشرة الأعمال التي يقتضيها تسيير شأنها في حدود الصلاحيات الممنوحة لها بمنأى عن الحكومة المركزية.
 - قيام مجالس منتخبة: تمارس الإدارة المحلية سلطتها عن طريق مجالس محلية منتخبة، ويختلف كتاب القانون العام حول أحسن طريقة لتشكيل هذه المجالس فالبعض يشترط عنصر الانتخاب والآخر يرى ضرورة التعيين.

- استقلال الهيئات المحلية في ممارسة صلاحياتها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية: لا تكون ممارسة الهيئات المحلية لصلاحياتها باستقلالية مطلقة بل تحت إشراف الحكومة المركزية على قراراتها وأعمالها لضمان السياسة العامة للدولة وللتأكد من أن الخدمات تؤدي وبطريقة التكافؤ والمساواة بين أفراد المجتمع.

- مدى الصلاحية المالية الممنوحة لها، توفر الموارد المالية ونجاعة ماليتها: يجب أن تقوم المالية المحلية على أساس اللامركزية المالية وأن تتميز بالفعالية.

2.2 مالية الجماعات المحلية:

تقوم مالية الجماعات المحلية على مبدأ اللامركزية المالية التي تعد كنتيجة لتطبيق اللامركزية الإدارية، ويقصد بها تكفل الهيئات المحلية بالتصويت كلياً أو جزئياً على إيراداتها ونفقاتها وإقرار كل النشاطات المتعلقة بها وإجراءات التسيير المالي، فالاستقلالية المالية هي استقلال الهيئات اللامركزية عن الجهات المركزية مالياً. هذه الاستقلالية تزداد بزيادة فعالية المالية المحلية وتتوقف هذه الفعالية على نقطتين أساسيتين: تفعيل مصادر الإيرادات المحلية وترشيد النفقات المحلية بشكل يضمن تحقيق معدلات أعلى من التنمية المحلية.

1.2.2 النفقات العامة المحلية:

هي تلك المبالغ المالية التي تقوم بصرفها السلطة العمومية (الجماعات المحلية) أو أنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة (محززي، 2003، ص 65)، بذلك فالنفقة المحلية تنطوي على عناصر أساسية هي:

- أنها ذات طابع مالي أو نقدي؛

- أنها تنجز من طرف شخص عمومي (الجماعة المحلية)؛

- أنها تهدف إلى إشباع حاجة عامة محلية أي تحقيق نفع عام يعود على السكان المحليين.

2.2.2 نفقات الجماعات المحلية: تنقسم إلى نفقات التسيير ونفقات التجهيز كالآتي:

أ. نفقات التسيير: وهي التي تسمح للجماعات المحلية بتسيير مصالحها وشؤونها اليومية، تحددها

المادة 198 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق لـ 22 يونيو 2011 بما يلي:

- أجور وأعباء مستخدمي البلدية، سواء كانوا في صورة دائمين أو مؤقتين أو متعاقدين وتشمل الأجور والتعويضات المنصوص عليها قانونا.
- التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية وهم أعضاء المجالس المنتخبة الذين يحصلون على تعويضاتهم في إطار القانون والاشتراكات في الجرائد، نفقات اللوازم المكتبية والإعلام.
- المساهمات المقدرة على الأملاك ومداخيل البلدية بموجب القوانين.
- نفقات صيانة الأملاك المنقولة والعقارية كنفقات صيانة طرق البلدية، إصلاح وصيانة المدارس والمساجد.
- المساهمات البلدية، والأقساط المترتبة عليها، فوائد القروض، أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة.
- مصاريف استهلاك المنتجات النفطية والكهرباء والغاز والهاتف.

ب. نفقات التجهيز والاستثمار: يحتوي قسم التجهيز والاستثمار في باب النفقات خصوصا

على ما يأتي:

- **عمليات البرامج:** برنامج التجهيز العمومي ويخص كل العمليات المالية بما فيها شراء التجهيزات ويتم تنفيذها عن طريق رخص البرامج التي تأتيها من وزارة المالية.
- **عمليات خارج البرنامج:** وهي عمليات تسديد القروض، الهبات والمنح، تعويضات المنكوبين... إلخ
- **نفقات الاستثمار الاقتصادي:** تساهم الجماعات المحلية في التنمية العامة للاقتصاد الوطني عن طريق إنشائها لبعض الأنشطة الاقتصادية ذات الطابع الصناعي والتجاري، والتي تدر لها مداخيل إضافية.

3.2 الحكومة المحلية الرشيدة:

1.3.2 مفهوم الحوكمة الرشيدة على المستوى المحلي:

ظهر مفهوم الحكم الرشيد (Governance) بداية التسعينات خاصة في كتابات البنك الدولي في إطار التغيير الذي حدث في طبيعة دور الدولة، إذ لم تعد هي الفاعل الرئيسي في صنع وتنفيذ السياسات العامة، بل أصبح هناك فاعلون آخرون مثل المنظمات الدولية، القطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني (الكايد، 2003، ص 9).

يعرف البنك الدولي الحوكمة الرشيدة على أنها الحالة التي من خلالها يتم إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع بهدف التنمية، حيث يتضمن هذا التعريف (الكايد، 2003، ص 21):

- العملية التي يتم من خلالها اختيار الحكومات وكذا مساءلتها ومراقبتها وتغييرها.
 - قدرات الحكومة لإدارة الموارد والخدمات بفعالية وصياغة ووضع تشريعات جديدة.
 - احترام المؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية.
 - الحكم الرشيد أساس لخلق وإدامة البيئة للتنمية التي تتسم بالقوة والعدالة مثلما هو مكمل أساسي للسياسات الاقتصادية عن طريق تفعيل فكرة تطوير الإدارة، وضرورة الإصلاحات القانونية والزامية إشراك أكبر قدر من المستفيدين والمتأثرين (أصحاب المصالح) بتصميم وتنفيذ المشاريع، وإن كانت كتابات البنك الدولي تتحدث عن فاعلين محددتين هم: الحكومة، القطاع الخاص، المجتمع المدني.
- أما الحوكمة المحلية الجيدة *la bonne gouvernance locale* فهي استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويوضح الإعلان الذي صدر عن مؤتمر الاتحاد الدولي لإدارة المدن الذي عقد في صوفيا في ديسمبر 1996 عناصر الحوكمة المحلية الجيدة على النحو التالي:

- نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون؛
- لا مركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي؛
- مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي؛
- تهيئة الظروف الذي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي.

وتتسم الحوكمة المحلية الرشيدة بما يلي:

- المشاركة: تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات، من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات، التي تعبر عن مصالحهم القضايا والمشكلات المحلية.
- المساءلة: يخضع صانع القرار في الأجهزة المحلية لمساءلة المواطنين والأطراف الأخرى ذات العلاقة.
- الشرعية: قبول المواطن المحلي لسلطة هؤلاء الذين يجوزون القوة داخل المجتمع ويمارسونها في إطار قواعد مقبولة وأن تستند إلى حكم القانون والعدالة، وذلك بتوفير فرص متساوية للجميع.
- الكفاءة والفعالية: ويعبر ذلك عن البعد الفني لأسلوب النظام المحلي ويعني قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد إلى برامج وخطط ومشاريع تلي احتياجات المواطنين المحليين وتعبر عن أولوياتهم، مع تحقيق نتائج أفضل وتنظيم الاستفادة من الموارد المتاحة.
- الشفافية: إتاحة تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها لجميع الأطراف في المجتمع المحلي، من شأنه توفير الفرصة للحكم على مدى فعالية الأجهزة المحلية، تعزيز قدرة المواطن المحلي على المشاركة. كما أن مساءلة الأجهزة المحلية مرهون بقدر المعلومات المتاحة حول نتائج الأعمال.
- الاستجابة: أن تسعى الأجهزة المحلية إلى خدمة جميع الأطراف المعنية، والاستجابة لمطالبها، خاصة الفقراء والمهمشين، وترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها على درجة الشفافية وتوافر الثقة بين الأجهزة المحلية والمواطن المحلي.

2.3.2 حوكمة المالية المحلية:

سعت العديد من الدول الأوروبية إلى إصلاح القطاع العام المحلي، وأهم الدول التي انخرطت في هذا الاتجاه فرنسا التي عرفت عدة إصلاحات لنظامها المحلي ومالياتها المحلية في محاولة لوضع ضوابط تحكم العلاقات المالية بين الدولة والجماعات المحلية لتفعيل آليات النجاعة المالية المحلية. ونتيجة لانتعاش الميزانيات المحلية على متطلبات الحوكمة المالية، فقد أضاف الفقه الفرنسي إلى القواعد التقليدية للميزانية المحلية (السنوية، التوازن، الشمول...) قواعد حديثة أطلق عليها المبادئ الحديثة لحوكمة المالية المحلية، وهي مبدأ الشفافية المالية ومبدأ صدق الميزانية (مكاوي، 2012، ص 113).

هذه المبادئ الحديثة للحكومة المالية المحلية تستوجب النجاعة والفعالية بالأخص في تدبير النفقات المحلية، في الحقيقة فإن كل الدول المعنية بالإصلاحات تحاول الإجابة عن إشكالية مزدوجة (شويجي، 2010، ص 185):

- الأولى تتعلق بالتحكم في النفقات الحكومية وهذا في جو من الضيق المالي، الذي يتميز من جهة بارتفاع حجم الدين العام والعجز المتكرر ومن جهة أخرى بركود أو حتى تدهور في الموارد الجبائية، وهذا الهدف تتشارك فيه معظم الدول.
- أما الثانية فتخص ترسيخ حكم مالي راشد، وذلك بالأخذ بعين الاعتبار ممارسات التسيير الجيدة، حيث أن محاولات الإصلاح تسعى إلى دمج مفاهيم الأداء والنتائج في الخطط المالية وإجراءات التسيير العمومي.

3. تشخيص واقع تزايد النفقات في البلديات وارتباطه بالإسراف، سوء التسيير والفساد

إن تشخيص طبيعة النفقات المحلية ومعرفة واقع تديرها يقتضي بداية الأمر تحليل مجالات النفقات المحلية ومدى انعكاس تلك المجالات على مردودية النفقات المحلية، لأن هذه الأخيرة تعد ثاني مؤشر لقياس وتقييم النفقات المحلية بعد المؤشر الرئيسي وهو مقارنة نسبة النفقات المحلية مع نسبة نفقات الدولة ومع الناتج المحلي الإجمالي.

1.3 هيمنة نفقات التسيير على نفقات التجهيز المحلي:

من حيث طبيعة تكوينها نجد أن نفقات التسيير تحتل أكبر قسم من نفقات الجماعات المحلية، إذا كان نقص الموارد المالية يسبب في تفاقم ديون البلديات، فإن سوء تسيير هذه الموارد هو أهم الأسباب باعتبار أن الإدارة المحلية تفتقر وبصفة كبيرة إلى اليد العاملة المؤهلة ذات الكفاءة العالية التي تستطيع صنع القرار الرشيد الذي يمكن من التسيير الأمثل للموارد المحلية.

الجدول 1: تطور نفقات تسيير الجماعات المحلية إلى نفقات تسيير الدولة

السنة	2013	2014	2015	2016	2017
النسبة	11.88	13.69	14.21	13.64	12.21

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

كما نجد أن أغلب الموارد الذاتية للجماعات المحلية توجه لتغطية نفقاتها الأساسية، وتحتل الكتلة الأجرية فيها قسما كبيرا ويوجه الباقي إلى تسديد النفقات الإجبارية (كهرباء، غاز، ماء،..)، بالتالي تبقى المبالغ الموجهة إلى الاستثمار والتجهيز ضئيلة جدا والاعتماد الكلي على ما تقدمه الدولة من إعانات، سواء عن طريق البرامج المختلفة (PCD, PSD) أو عن طريق ما يقدمه الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL).

الجدول 2: مصاريف تسيير الجماعات المحلية (البلديات)

السنوات	2013	2014	2015	2016
أعباء المستخدمين	37%	36%	36%	37%
التمويل الذاتي	20%	23%	18%	19%
أعباء أخرى للتسيير	43%	40%	46%	44%

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

2.3 تشخيص الوضعية المالية للجماعات المحلية:

بسبب ضعف الموارد المحلية والتزايد المستمر للنفقات وعدم فعاليتها، الوضعية المالية للبلديات هي غالبا عاجزة. يبين الجدول الموالي أن عدد البلديات العاجزة تضاعف 7 مرات من سنة 1990 إلى سنة 2003، وتضاعف مبلغ العجز إلى أكثر من 42 مرة لنفس الفترة ليبدأ في الانخفاض من سنة 2006 بسبب قيام الدولة خلال العشر سنوات الأخيرة بمسح ديون البلديات مرتين.

الجدول 3: تطور عدد البلديات العاجزة (1986-2014)

السنة	عدد البلديات العاجزة	النسبة من العدد الإجمالي للبلديات	السنة	عدد البلديات العاجزة	النسبة من العدد الإجمالي للبلديات
1986	52	3.37	2001	1150	74.62
1987	63	4.08	2002	1162	75.40
1988	96	6.28	2003	1126	73.06
1990	164	10.64	2004	1128	73.19
1991	620	40.23	2005	1127	73.13

73.84	1138	2006	42.82	660	1992
59.63	919	2007	51.39	792	1993
51.33	791	2008	50.55	779	1994
27.06	417	2009	60.28	929	1995
0.90	14	2010	70.73	1090	1996
0	0	2011	75.21	1159	1997
0	0	2012	81.05	1249	1998
0	0	2013	78.32	1207	1999
0	0	2014	76.83	1184	2000

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

الشكل 1: تطور عدد البلديات العاجزة (2014-2000)



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

يرجع هذا العجز أيضا إلى التقسيم الإداري لإقليم الدولة حيث تطور عدد البلديات في الجزائر منذ 1962 إلى غاية آخر تقسيم إداري سنة 1984 أين أصبح 1541 بلدية، حسب ما جاء به القانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فيفري 1984، الذي كان الغرض منه تقريب الإدارة من المواطن وتحسين نوعية الخدمات إلى جانب تكريس مبادئ اللامركزية الإدارية. لكن المشروع أغفل اعتبارات اقتصادية ومالية، أن بعض البلديات المنشأة لا تتوفر على نشاط اقتصادي مدر للمداخيل الجبائية، حيث أدى التقسيم إلى:

- إحداث تغيير عميق في توزيع البلديات على أساس عدد السكان.

- توزيع وتشتيت الوسائل المادية والبشرية والمالية للجماعات المحلية، أضف إلى ذلك الأزمة المالية التي عانت منها ولا تزال، أكثر من 1000 بلدية من مجموع 1541، فقد أثبتت الدراسة التي قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط، أن 85 % من البلديات التي استحدثت بموجب التنظيم الإقليمي للبلاد تعاني من العجز المالي (Makhlouf, 1999, P 102)، ومنه أصبح من الضروري تجميع هذه البلديات في حدود 900 بلدية و40 ولاية (Graba, 2000, P 53).
- ظهور بلديات صغيرة ذات طبيعة ريفية لا تسمح لها وسائلها الخاصة بالتطور عديمة الدخل التي لا تركز على أية معايير اقتصادية أو مالية بحيث نجد أن من أصل 837 بلدية جديدة، 19 بلدية فقط مقراتها العامة تُدرج ضمن البلديات الحضرية، أي أن 89.2% منها هي ذات طابع ريفي.
- ظهور أكثر من 600 بلدية اصطناعية تحتاج إلى توظيف جديد الأمر الذي استلزم مضاعفة ميزانيات التسيير دون أي زيادة في الموارد المالية.
- قد تكون الإجابات متعددة لأسباب العجز فمنها المالية والإدارية والتقنية وغيرها، لكن في هذا الصدد كان التركيز على المشاكل المالية:
- زيادة النفقات العامة المحلية وسوء انتظام الموارد المالية؛
- عدم وجود تخطيط دقيق ومعه فشل السوق في إشباع الحاجيات الأساسية؛
- تطور مهام الجماعات المحلية ومعه تطور مفهوم المالية المحلية؛
- قدم المرافق الأساسية وعدم كفاءتها؛
- الزيادة السكانية والتوسع العمراني للسكان؛
- الفساد الإداري والمالي ففي ظل انتشار الفساد وغياب التسيير العقلاني والتقسيم الإقليمي للبلاد والتلاعب بأموال الجماعات المحلية وضعف دور الرقابة عليها، يظهر مفهوم الحوكمة بآلياتها لضبط الأطراف الفاعلة في ظل على مستوى الجماعات المحلية والدولة.

4. دور الحوكمة في ترشيد النفقات العامة المحلية

تعاني جل الجماعات المحلية من مشكل ندرة الموارد من جهة، وضخامة مهامها وتوسع دورها والتزاماتها أمام للمجتمعات المحلية لتلبية حاجاتها من جهة أخرى، الأمر الذي نتج عنه ازدياد الإنفاق العام المحلي. ويرى اغلب الاقتصاديين أن الندرة ليست في حد ذاتها المشكلة التي تمس المجتمع وإنما مشكلة تحديد الأولويات الواجب تحقيقها ما يضمن الاستغلال الأمثل للموارد وتحقيق التوازن بين الحاجات والموارد المتاحة. الأمر الذي طرح فعالية النفقات العامة، ودور الحوكمة في ترشيد مالية الجماعات المحلية للخروج من القصور وحالة العجز التي تعاني منها ميزانيتها وتحقيق التنمية المحلية للمجتمعات المحلية.

1.4 فعالية النفقة العامة كمدخل لترشيد الإنفاق العام:

يعني حسن التصرف في الأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد دون إسراف (زيادة الإنفاق العام عن موضع الاعتدال يعد سفها وكذا إنقاصه يعتبر تقتيرا) ويتضمن ترشيد الإنفاق ضبط النفقات، وإحكام الرقابة عليها، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاية الإنتاجية ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة، أي بمعنى آخر الإدارة الرشيدة للإنفاق (بلقلة، وضيف، 2013، ص 3).

ترشيد الإنفاق يتضمن ضبط النفقات، وإحكام الرقابة عليها، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاية الإنتاجية، ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة.

من خلال تحليل التعاريف يلاحظ أن ترشيد الإنفاق العام يرتكز على فكرة انه الالتزام بالفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع.

- يقصد بالفعالية توجيه الموارد العامة إلى الاستخدامات التي ينشأ عنها مزيج من المخرجات تتفق مع تفضيلات وأولويات أفراد المجتمع، فالفعالية تنصرف إلى مرحلة دراسة الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها، وترتيب هذه الأهداف وفقا للأهمية النسبية بما يتفق والمرحلة التي يمر بها المجتمع، وبما يمكن

- الدولة من تخصيص الموارد في اتجاه تحقيق هذه الأهداف، أي أنه يمكن القول أن الفعالية تتم في مرحلتي إعداد الميزانية البلدية واعتمادها.
- أما الكفاءة فيقصد بها تقنين العلاقة بين المدخلات والمخرجات، وللكفاءة بعدين، الأول كفاءة المخرجات ونعني به تحقيق قدر أكبر من المخرجات بنفس القدر من المدخلات.
- لقد جرت العادة أن البلدية بحكم ضعف مسيرتها أو جهلهم بالضغوط التي تخضع لها تتدخل في كل شيء، حتى في الأمور التي تخرج عن صلاحيتها، الأمر الذي أوجد أوضاعاً خطيرة في البلديات وهدد مصداقيتها. فغالباً ما نجد بلديات تتحمل وضعيات لا تتسبب فيها، ولا تدخل في نطاق مهامها مثلاً: تتحمل مصاريف وأعباء هيئات لا تدخل في نطاق المرفق العام، أشغال إصلاح لفائدة إدارة عمومية تملك ميزانية مستقلة بها، وميزانيتها لا تسمح بذلك أو على حساب أمور أكثر أهمية كما نجدتها تتحمل مثلاً صيانة ممتلكات الغير وترميم عمارات الغير، وتصليح ما أفسده الغير وغير ذلك من التجاوزات الخطيرة.
- من بين الصور المعبرة عن سوء الإنفاق على مستوى العديد من بلديات الوطن:
- إنشاء مراكز علاج في مناطق لا يتجاوز عدد سكانها 20 عائلة مدارس في مجتمعات سكنية أين لا يتعدى عدد التلاميذ في كل قسم ستة تلاميذ، أعمدة الإنارة الريفية حوالي 100 عمود مع إيصالها إلى قمة الجبل حيث لا توجد سوى عائلة واحدة، طرقات ريفية معبدة لتجمعات سكنية قليلة جداً، وأين حركة السيارات لا تتعدى سيارة في اليوم وكل هذا مناقض لترشيد النفقات البلدية.
- عدم إنجاز الدراسات القبلية ودراسات الجدوى التقنية، المالية، الاقتصادية والاجتماعية، قبل إبرام الصفقات العمومية، الأمر الذي يترتب عليه عدم قدرة البلديات على التقدير الدقيق للتكلفة الإجمالية للمشروع ومردوديته المالية، الاقتصادية والاجتماعية. ما يتسبب في تعرضها لتكاليف مالية إضافية، وإنفاق موارد ضخمة على إنجازها دون تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنشودة.
- التأخر في إنجاز المشاريع العامة، أين يتم البدء في إنجاز المشاريع لئتم إهمالها وإيقاف الأشغال بها مما يضر بمالية البلدية خاصة إذا تعلق الأمر بمشاريع مدرة للمداخيل كالأسواق الأسبوعية، المذابح البلدية، مواقف السيارات....
- غياب أسلوب برمجة النفقات والمشاريع على سنوات متعددة

- اعتماد تقدير المشاريع على النظرة الذاتية بدلا من النظرة الحقيقية، فمن خلال الممارسات اليومية لا يتم تقدير التكاليف الجزئية للتسيير والتجهيز مثلا: كم يكلف (كلم) واحد من الطريق أو قسم مدرسي واحد كما أن طرق التقدير في كثير من الأحيان، لا تستند إلى قاعدة ثابتة أو مبدأ واضح.

الانجازات التي على الدولة تحملها في هذا الشأن، لا بد وان تلبي معايير الموضوعية علمية، لا شعبية ولا لأغراض سياسية انتخابية وتؤدي خدمة حقيقية في إطار العقلانية والتصرف المحكم والاستغلال الأمثل والحفاظة على الأموال العمومية. لو تم صرف النفقات في أمور حسب الأولوية وفي صميم صلاحيات البلدية لتمكنت البلديات من اقتصاد جزء كبير من النفقات وتجنب مصاريف ضائعة وتقليص العجز وعليه فانه وعند إعداد ميزانية البلدية يجب مراعاة ما يلي:

- التقييم الدقيق والموضوعي الذي يؤدي إلى عدم تجاوز الأغلفة المالية المحددة عند التنفيذ؛

- البرمجة الموضوعية للنفقات؛

- البحث عن الأنشطة الاقتصادية ذات الأولوية الكبرى؛

- إتباع أسلوب المناقصات عند اقتناء الوارد والسلع والخدمات؛

2.4 المورد البشري ودوره في ترشيد النفقات العامة:

إن تطبيق مبدأ اللامركزية يرتبط أساسا بقدرة المسؤولين المحليين على ممارسة اختصاصاتهم، ما يضع عامل نوعية المورد البشري من حيث التأهيل والخبرة والكفاءة شرطا أساسيا، في حين يثبت الواقع أن عملية اختيار وتعيين موظفي البلديات أو ممثلين في الجماعات المحلية لا يتجاوب إطلاقا مع المنطق. حيث تتميز الإدارة المحلية بمشكلة عويصة تتمثل في ضعف المورد البشري، ويرجع السبب الرئيسي في ذلك إلى ضعف مستوى التأطير، غياب صفات التأهيل والتدبير في فئة كبيرة من الممثلين المحليين، إلى حد أن البعض منهم لا يجيد حتى القراءة والكتابة، وبالرغم من تطور مستويات التأطير في البلديات في السنوات الأخيرة إلا أنها تبقى غير كافية.

3.4 عنصر الرقابة:

رغم اختلاف أنواع الرقابة والممارسات الرقابية على ميزانية الجماعات المحلية من مختلف الأجهزة الرقابية إلا أنها تبقى بعيدا عن المستوى المطلوب، وتبقى ضعيفة وغير كافية للتجاوزات التي تحدث. حيث تعتمد هذه الرقابة على وسائل وإجراءات لتحديد تكاليف البرامج التي تقوم بها الجماعة المحلية وتقييم أدائها في استخدام الموارد المتاحة، مما يجعل الرقابة تبقى تقليدية.

مضمون هذه الرقابة هو أن النفقات الفعلية تتماشى مع المبالغ المدرجة في الميزانية، حيث لا يمكن النظام الحالي للميزانية من ممارسة الرقابة على الأداء وفعالية النفقة. فالرقابة التي يوفرها تعد مراقبة حسابات وتطرح السؤال التالي: هل صرفت هذه النفقة في مجالها ومبلغها المحدد؟ دون أن تطرح إشكالية مدى ملاءمتها لتحقيق الهدف وإمكانية وجود نفقة تحدد الهدف بطريقة أفضل.

5. آليات الحوكمة ودورها في ترشيد النفقات العامة:

1.5 الشفافية:

الشفافية تبنى على حرية تدفق المعلومات حيث يمكن الوصول إليها من طرف المعنيين لها، شريطة أن تكون المعلومات كافية وسهلة الفهم وموثوقة، أن يتم إفصاح المجال أمام جميع المواطنين للاطلاع عليها. ويساعد هذا الإفصاح في رشد القرارات وصلاحتها في مجال السياسات العامة وذلك كله يقود إلى محاصرة الفساد وبناء حالة من الثقة والمصدقية (السيبي، 2010، ص 16).

تمثل الشفافية في أن تكون قرارات وأعمال الجماعات المحلية مفتوحة للفحص وقابلة للاطلاع عليها من طرف إدارات أخرى والمجتمع المدني، كما تكون قادرة على الإفصاح عن نشاطها وأفعالها، وتكون قراراتها مطابقة للأهداف المحددة والمتفق عليها حسب تطلعات المجتمع خدمة للصالح العام. مع إشراك المواطنين في الإعلام والاستشارة وفي عملية اتخاذ القرارات. يمكن أن تتاح الشفافية في الجانب المالي من خلال:

- **شفافية النفقات العمومية:** بان تحتوي الميزانية على معلومات كاملة حول الأهداف المراد تحقيقها الأمر الذي يحتاج إلى مجهودات فكرية وبشرية تفوق تلك المستخدمة في أنظمة الميزانية التقليدية، وذلك قصد متابعة الاعتمادات المستهلكة. مع العمل على تنظيم الصفقات العمومية وضمان نزاهتها مع الابتعاد اللجوء لإجراء التراضي، على أن يتمتع التنفيذ بإعداد تقارير كون في متناول الجمهور.

- **وضوح قواعد توزيع الاختصاص:** يجب أن يكون الاختصاص قائما على قواعد واضحة وإجراءات لا تميز فيها، وتوزيع صلاحيات النفقات والإيرادات فيما بينها كما ينبغي وضع تعريف دقيق لدور الجماعات المحلية المختلفة كالولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، البلدية، الخزينة وتحديد العلاقات القائمة بينها في خصوص المسائل المالية.
- **وجود الرقابة الخارجية:** ينبغي مراقبين مستقلين عن السلطة التنفيذية وعن الهيئة التي يجري مراجعة حساباتها، وأن يكونوا بمنأى عن أية تأثيرات سياسية، ويجب أن يتمتع المراجع ومكتب المراجعة بالكفاءة المطلوبة، وتوجيه العناية والاهتمام اللازمين للتقيد بمعايير مراجعة الحسابات، حيث يمثل هذا الجهاز المستقل في الجزائر مجلس المحاسبة (دوباي، 2010، ص 48).

2.5 المساءلة:

- يعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساءلة على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول (بعض) المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش.

3.5 المشاركة: يمكن حصر أشكال ومستويات المشاركة فيما يلي:

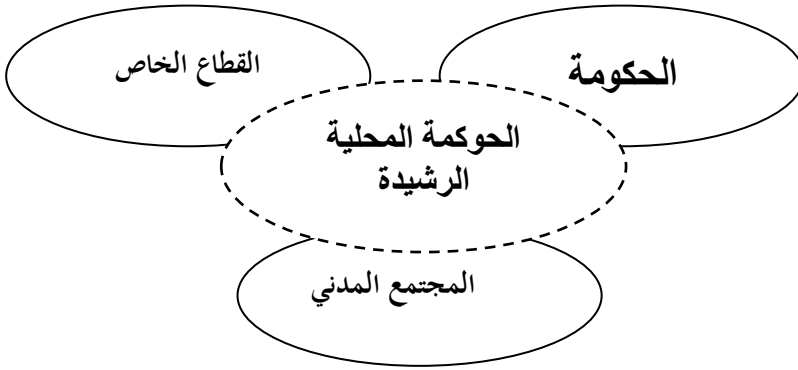
- 1.3.5 **المشاركة غير المباشرة للمواطن:** ويقصد بها انتخاب مجموعة أشخاص من طرف الشعب على المستوى المحلي، فتتحقق فاعلية المشاركة الانتخابية للمواطن، وتظهر على تلك العلاقة التي تنشأ فيما بين الناخبين والمنتخبين عقب سير العملية الانتخابية.

- 2.3.5 **المشاركة المباشرة للمواطن:** ويقصد بها التدخل المباشر للمواطن لتوجيه تسيير الشؤون المحلية لخدمة مصالحه، ويتجسد ذلك في الحوار والاتصال المباشرين بين المواطن وممثليه أو الإدارة كأن يشارك في اقتراح مشاريع معينة أو طرح بديل لبعض المشاريع المبرجة. لكن المشاركة المباشرة لا تتم من قبل كل مواطن على حدة بل تكون في إطار ما يعرف بالمجتمع المدن. (دوباي، 2010، ص 112).

3.3.5 مشاركة منظمات المجتمع المدني: يقوم بتقديم خدمات ذات طابع اجتماعي وإنساني لفئات المجتمع من خلال تعبئة الجهود والطاقات وتبني المبادرات وتوجيه مشاركة المواطنين في تدبير الشأن المحلي، وتحديد احتياجات وأهداف المجتمع المحلي، التأثير على القرارات وجعلها مبنية على الاحتياجات الحقيقية وعليه فالمجتمع المدني - كما يرى البعض - يظهر في المستوى الذي يتلشى فيه دور السلطة ويتقدم فيه دور المجتمع على دور الدولة. فوجود وإشراك مجتمع مدني نشيط وملتقف ومتشبع بالقيم يرفع من شفافية النظام السياسي ويقوي من سلامة حكم القانون والمساءلة، ويكون طرفا أساسيا في مكافحة الفساد وفي توفير مناخ ملائم للتنمية التي يسعى لتحقيقها الحكم الراشد.

4.3.5 مشاركة القطاع الخاص: يساهم في تأمين الشفافية في الكثير من القطاعات لقدرته على نشر المعلومات وإصدار الإحصائيات الدورية، والمساهمة في عملية التنمية ورفع مستوى المعيشة للمواطنين وتحسين مستوى الخدمات لهم. كل هذه الأدوار التي يؤديها تصب في إرساء أسس الحكم الراشد الذي يهدف إلى الاستغلال الأمثل للموارد المحلية وتحقيق التنمية المستدامة.

الشكل 2: الشراكة الثلاثية لحماية المال العام



المصدر: من إعداد الباحثين بناء على ما سبق

6. خاتمة:

وعلى ضوء هذه الدراسة توصلنا إلى مجموعة من النتائج:

- إن الحكم الراشد من منظور التنمية المستدامة هو الحكم الذي يعزز ويصون رفاه الإنسان، ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم، وفرصهم وحررياتهم الاقتصادية والاجتماعية، والسياسية؛
- إن الدولة تسعى إلى وضع قواعد وقوانين تدعم بها تطبيق الحكم الراشد بغية تحقيق التنمية والحفاظ على الموارد وزيادة مردوديتها وحمايتها من الفساد؛
- هناك تكامل قوي بين الحكم الراشد وترشيد الإنفاق العام، حيث يمكن للدولة أن تتسم بسياسة مالية رشيدة ومثالية إذا حاولت الجهات المختصة بإعداد الموازنة العامة للدولة وتنفيذها تفعيل مبادئ الحكم الراشد وتطبيقها فعلا على أرض الواقع.
- في ضوء النتائج التي وصلت إليها الدراسة، نقترح مجموعة من التوصيات التي نأمل أن تساهم في تطوير الحكم الراشد والمساهمة في ترشيد الإنفاق العام المحلي بصورة فعلية، وهي كالآتي:
- يجب القيام بدراسات معمقة عن الحكم الراشد على جميع المستويات سواء كانت اقتصادية أو سياسية أو اجتماعية؛
- توفير شبكة معلومات خاصة بالحكم الراشد لتوصيل ونشر المبادئ والمعايير التي يقوم عليها؛
- تكوين أفراد مختصين لتسيير مؤسسات الدولة وفق المبادئ التي يتطلبها الحكم الراشد، وذلك نظرا للأهمية البالغة لدور الحكم الراشد في عقلنة تسيير موارد الدولة وحماية المال العام وتحقيق التنمية المستدامة ورفاه المجتمع؛
- ضرورة مواصلة العمل على إصلاح مؤسسات الدولة وتحسين نوعية الخدمات فيها بما يتناسب مع حجم الأموال المنفقة عليها؛
- يجب وضع قوانين صارمة تكون كفيلة بحماية المال العام والحد من ظاهرة الفساد وكبح جماحه خاصة بعد المراتب السيئة التي حصلت عليه الجزائر في الترتيب الدولي من حيث مكافحة الفساد.

- الطعامنة، محمد محمود.(2003). نظم الإدارة المحلية: المفهوم والفلسفة والأهداف. الملتقى العربي الأول لنظم الإدارة المحلية في الوطن العربي. عمان، المنظمة العربية للتنمية.
- HOSSAIN, M, A. (2007). **Administrative decentralization in Bangladesh: Theory and practice.** *International Journal of Organization Theory & Behavior*, 10(1), 1-34.
- محرزى، محمد عباس.(2003). اقتصاديات المالية العامة. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- الكايد، زهير عبد الكريم.(2003). الحكمانية قضايا وتطبيقات. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية.
- مكاي، نصير.(2012). قراءة تحليلية لمظاهر اختلال تدبير النفقات المحلية. مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية. 02. 112-121.
- شويخي، سامية.(2010). أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام. مذكرة ماجستير غير منشورة. كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان: الجزائر.
- MAKHLOUF, E. (1999). **Les mutations locales : enjeux et débats.** *Revue du CENEAP*, 11, 99-115.
- GRABA, H. (2000). « **les ressources fiscales des collectivités locales.** Alger: ENAG.
- بلقة، إبراهيم؛ ضيف، أحمد.(2013). سياسة ترشيد الإنفاق العام في إطار إصلاح الميزانية العامة للجزائر. الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحكومة في إدارة الميزانية للدولة. الجزائر، جامعة البويرة.
- السبيعي، بن بادي.(2010). دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاع الحكومي. أطروحة دكتوراه غير منشورة. قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية: الرياض.
- دوباي، نصيرة.(2010). الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية. مذكرة ماجستير غير منشورة. كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان: الجزائر.