



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة محمد خيضر - بسكرة
كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير
قسم العلوم الاقتصادية



الموضوع

دور البدائل التمويلية والتسيير العمومي الجديد في ترشيد ميزانية الجماعات المحلية دراسة حالة: بعض بلديات ولاية بسكرة (2010-2021)

أطروحة دكتوراه مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه الطور الثالث LMD في العلوم الاقتصادية
تخصص: مالية، بنوك و تأمينات

اشراف الأستاذ
أ.د عبد الحميد غوفي

الطالبة
مسعودة ردا س

لجنة المناقشة

اللقب و الاسم	الرتبة	الجامعة	الصفة
غالم عبد الله	أستاذ	جامعة بسكرة	رئيسا
غوفي عبد الحميد	أستاذ	جامعة بسكرة	مقررا
دردوري لحسن	أستاذ	جامعة بسكرة	ممتحنا
بلعبيدي عابدة عبير	أستاذ محاضر أ	جامعة بسكرة	ممتحنا
طويل بهاء الدين	أستاذ محاضر أ	جامعة باتنة 1	ممتحنا
بحري أميرة	أستاذ محاضر أ	جامعة باتنة 1	ممتحنا

السنة الجامعية 2024-2025

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
(إِنَّا فَتَحْنَا لَكَ فَتْحًا
مُبِينًا)

صدق الله العظيم

شكر و عرفان

عملا بقوله تعالى: " لئن شكرْتُمْ لأزِيدَنَّكُمْ "

أحمد الله عز وجل حمدا كثيرا أن وفقنا لإتمام هذا العمل المتواضع، واقتداء بسنة نبينا محمد " صلى الله عليه و سلم " القائل "من لم يشكر الناس لم يشكر الله"

أتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى كل أساتذتي الكرام وأخص بالذكر الأستاذ الدكتور غوفي عبد الحميد الذي لم يبخل علي بنصائحه وتوجيهاته القيمة التي كانت سندا لي في إنجاز هذا العمل؛

إلى أعضاء لجنة المناقشة على تكرمهم وقبولهم مناقشة وإثراء هذا العمل المتواضع

إلى كافة موظفي بلديات الدراسة وموظفي ولاية بسكرة وكذا موظفي مديرية الضرائب لولاية بسكرة على ما أسدوه لي من تسهيلات وخدمات في إنجاز الدراسة الميدانية

إلى كل من كان دعما وسندالي في إنجاز هذا العمل من قريب أو بعيد

الإهداء

لا يسعني في هذه اللحظات التي لعني
لا أملك أغلى منها إلا أنأهدي ثمرة هذا

العمل المتواضع إلى:

الأرواح السابحة في عالم

الخلود التيفراقها عز علي

منعلمني أن الحياة كفاح الفائز فيها

المناضل من أجل العلم

منكان سندا لي فيحياتي الشخصية

والعلمية

وتحملمعي عناء إنجاز هذاالعمل

من حلت بركة وجودهم في حياتي

وأستمر بالتقدم لأجلهم

إلى كل من ساعدني ودعمني من قريب
أو بعيد

فهرس المحتويات	
الصفحة	المحتويات
	أية قرآنية
	شكرو عرفان
	إهداء
	قائمة المحتويات
	قائمة الجداول
	قائمة الأشكال
	ملخص
أ	مقدمة
الفصل الأول: المقاربة النظرية للتسيير العمومي الجديد	
2	تمهيد
3	المبحث الأول: الاقتصاد و التسيير العمومي
3	المطلب الأول: مفهوم التسيير العمومي
6	المطلب الثاني: أزمة التسيير العمومي، أسبابها في الدول النامية
9	المطلب الثالث: الإصلاح الإداري
20	المبحث الثاني: التسيير العمومي الجديد
20	المطلب الأول: ماهية التسيير العمومي الجديد
23	المطلب الثاني: مقارنة بين التسيير العمومي والتسيير العمومي الجديد
26	المطلب الثالث: مبادئ و أدوات التسيير العمومي الجديد
35	المبحث الثالث: خصائص وحدود ونماذج التسيير العمومي الجديد
35	المطلب الأول: خصائص التسيير العمومي الجديد
37	المطلب الثاني: حدود التسيير العمومي الجديد والميكانيزمات الجديدة لذلك
39	المطلب الثالث: نماذج ونظريات التسيير العمومي الجديد
44	خلاصة الفصل الأول
الفصل الثاني: البدائل التمويلية للجماعات المحلية	
46	تمهيد
47	المبحث الأول: الميزانية المحلية
47	المطلب الأول: الإدارة المحلية، مقوماتها وأسباب الأخذ بنظامها
50	المطلب الثاني: ميزانية الجماعات المحلية
56	المبحث الثاني: مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية
56	المطلب الأول: مصادر التمويل الذاتي للجماعات المحلية
65	المطلب الثاني: مصادر التمويل الخارجي للجماعات المحلية
68	المطلب الثالث: أسباب عجز مالية الجماعات المحلية
70	المبحث الثالث: الاتجاهات الحديثة لتمويل الميزانية المحلية

70	المطلب الأول: الاستثمار السياحي
73	المطلب الثاني: الاستثمار الفلاحي
75	المطلب الثالث: الاستثمار في المجال الصناعي
77	المطلب الرابع: الشراكة بين الإدارة المحلية و القطاع الخاص
82	خلاصة الفصل الثاني
الفصل الثالث: التجربة الجزائرية في ظل التسيير العمومي الجديد	
84	تمهيد
85	المبحث الأول: الجماعات المحلية و إصلاحها في ظل التسيير العمومي الجديد
85	المطلب الأول: الجماعات المحلية في ظل التسيير العمومي الجديد
91	المطلب الثاني: حوكمة ميزانية الجماعات المحلية
95	المطلب الثالث : تفعيل الرقابة على الميزانية المحلية
100	المبحث الثاني: ترشيد ميزانية الجماعات المحلية
101	المطلب الأول: تعبئة الإيرادات المحلية
113	المطلب الثاني: ترشيد النفقات المحلية
118	المبحث الثالث: عصنة التمويل المحلي وسير الميزانية
118	المطلب الأول: إصلاحات لتحسين قدرة التمويل الذاتي
122	المطلب الثاني: عصنة تسيير الجماعات المحلية والتدبير المالي لها
124	المطلب الثالث: مشروع قانون الجباية المحلية 2018
127	المطلب الرابع: أسباب عطلت تجسيد مشروع قانون الجباية المحلية في الواقع
130	خلاصة الفصل الثالث
دراسة ميدانية بلديات: جمورة، برانيس، لوطاية، بسكرة، القنطرة، عين زعوط	
132	تمهيد
133	المبحث الأول: الإطار المنهجي للدراسة
133	المطلب الأول: الأدوات البحثية المستخدمة في الدراسة
135	المطلب الثاني: أداة الدراسة
137	المطلب الثالث: مجتمع و عينة الدراسة
138	المبحث الثاني: دراسة تحليلية لتطور مصادر تمويل ميزانية بلديات الدراسة
138	المطلب الأول: دراسة تطور مصادر تمويل ميزانية التسيير
143	المطلب الثاني: دراسة تطور المصادر التمويلية الذاتية
151	المطلب الثالث: دراسة تطور الرسم على القيمة المضافة (TVA) والرسم

	على النشاط المهني (TAP)
156	المطلب الرابع: دراسة تحليلية لنفقات التجهيز
161	المبحث الثالث: عرض و تحليل الاستبيان
161	المطلب الأول: الدراسة الوصفية لعينة الدراسة
164	المطلب الثاني: المعالجة الإحصائية والتحليل الإحصائي
173	خلاصة الفصل
174	خاتمة
178	قائمة المراجع
	الملاحق

قائمة الجداول

الرقم	موضوع الجدول	الصفحة
1-1	أهم الفروقات بين التسيير العمومي الجديد و القديم	25
2-1	ملخص لأهم مبادئ أدوات التسيير العمومي الجديد	34
3-1	الفرق بين الحكومة البيروقراطية والحكومة وفق التسيير العمومي الجديد	36
2-3	صلاحيات الجباية المحلية لسنة 2022 بالمقارنة مع سنة 2021	128
1-4	الإيرادات الإجمالية لميزانية التسيير لبلديات الدراسة خلال الفترة من 2010-2021	137
2-4	الإيرادات الحقيقية لميزانية التسيير لبلديات الدراسة خلال الفترة من 2010-2021	139
3-4	رصيد حساب منتوجات الاستغلال لبلديات الدراسة خلال الفترة من 2010-2021	142
4-4	رصيد ناتج الأملاك العمومية لبلديات الدراسة خلال الفترة من 2010-2021	145
5-4	نسبة مساهمة المصادر الذاتية (عائدات الاستغلال + ناتج الأملاك العمومية) في	148

	تمويل ميزانية البلدية خلال الفترة من 2010-2021	
151	دراسة تطور نسب مساهمة الرسم على القيمة المضافة في إيرادات ميزانيات بلديات الدراسة خلال الفترة من 2010-2021	6-4
153	تطور نسب مساهمة الرسم على النشاط المهني في إيرادات ميزانيات بلديات الدراسة خلال الفترة من 2010-2021	7-4
155	إجمالي نفقات التجهيز لبلديات الدراسة خلال الفترة 2010-2021	8-4
158	تطور نسب مساهمة كل من نفقات الأشغال الجديدة والإصلاحات ونفقات اقتناء العقارات واقتناء المنقولات لبلديات الدراسة في نفقات التجهيز خلال الفترة 2010-2021	9-4
160	العينة حسب الجنس	10-4
161	العينة حسب السن	11-4
161	العينة حسب المستوى الدراسي	12-4
162	العينة حسب الخبرة	13-4
162	العينة حسب المنصب	14-4
163	نتائج تحليل المحور الأول للقسم الثاني للاستبانة المتعلق بالتسيير العمومي الجديد	15-4
165	نتائج تحليل المحور الثاني للقسم الثاني للاستبانة المتعلق بإصلاح المالية	16-4
167	نتائج تحليل المحور الثالث للقسم الثاني للاستبانة المتعلق بالبدائل التمويلية	17-4
169	نتائج تحليل المحور الرابع للقسم الثاني للاستبانة المتعلق بترشيد الميزانية	18-4

قائمة الأشكال

الرقم	موضوع الشكل	الصفحة
1-1	علاقة الإصلاح الإداري بالعملية الإدارية	11
2-1	أهم أهداف الإصلاح	14
1-3	مراحل ترشيد النفقات العمومية	117
1-4	نموذج الدراسة	133
2-4	الإيرادات الإجمالية لميزانية التسيير لبلديات الدراسة خلال الفترة 2010-2021	138
3-4	الإيرادات الحقيقية لميزانية التسيير لبلديات الدراسة خلال الفترة 2010-2021	140
4-4	رصيد حساب عائدات الاستغلال لبلديات الدراسة خلال الفترة 2010-2021	143
5-4	رصيد ناتج الأملاك العمومية لبلديات الدراسة خلال الفترة 2010-2021	146
6-4	نسبة مساهمة المصادر الذاتية (عائدات الاستغلال + ناتج الأملاك العمومية) في تمويل ميزانية البلدية	149
7-4	دراسة تطور نسب مساهمة الرسم على القيمة المضافة (TVA) في إيرادات ميزانيات بلديات الدراسة خلال الفترة من 2010-2021	152
8-4	تطور نسب مساهمة الرسم على النشاط المهني في إيرادات ميزانيات بلديات الدراسة خلال الفترة من 2010-2021	154
9-4	إجمالي نفقات التجهيز لبلديات الدراسة خلال الفترة 2010-2021	157
10-4	العينة حسب الجنس	160

11-4	العينة حسب السن	161
12-4	العينة حسب المستوى الدراسي	161
13-4	العينة حسب الخبرة	162
14-4	العينة حسب المنصب	162

ملخص

تهدف هذه الدراسة إلى معرفة دور البدائل التمويلية في ترشيد ميزانية الجماعات المحلية في ظل التسيير العمومي الجديد وذلك في الجزائر ، و تمت دراسة حالة من خلال اختيار عينة من بلديات ولاية بسكرة و تشخيص وضعها التمويلي و مدى مساهمة الإصلاحات التمويلية في ترشيد ميزانياتها . اعتمادا على المنهج الوصفي التحليلي وكذا أسلوب المسح الاجتماعي (باستبيان)توصلت الدراسة تم التوصل إلى مجموعة من النتائج أبرزها مساهمة البدائل التمويلية في تعبئة إيرادات البلديات في الجزائر من خلال دراسة حالة تبقى ضعيفة ، كما أن ترشيد مالية الجماعات المحلية وتحقيق استقلالها المالي في الجزائر يعتمد على جملة من المرتكزات أبرزها اعتماد إصلاحات تسييرية من خلال تبني مبادئ التسيير العمومي الجديد و تتمين الممتلكات إلى تفعيل الاستثمارات المحلية الذاتية للجماعات المحلية، **الكلمات المفتاحية:** الجماعات المحلية، المالية المحلية، البدائل التمويلية، التسيير العمومي الجديد، ترشيد الميزانية المحلية

ABSTRACT

This study aims to know the role of the financial alternative in rationalizing the budgets of local collectivités under the shadow of the New Public Management (NPM) in Algeria,

Therefore a case was studied by selecting a sample from the municipalities of Biskra city, and diagnosing its financial situation and the extent of the financial repairs in rationalizing budgets.

The study reached a set of results, the most important of which is the role of the financial alternative in mobilizing municipal revenues in Algeria, as well as that rationalizing the finances of local collectivités and achieving its financial independence in Algérie relies on several pillars, the most important implementing managerial repairs by adopting the principles of new

public Management, evaluating properties, activating self local investments of the local collectivités.

Keywords: local authorities, local finance, financing alternatives, new public management, rationalization of the local budget

RESUME

Cette étude vise à connaître le rôle des alternatives de financement dans la rationalisation du budget des collectivités locales dans le cadre de la nouvelle gestion publique. Elle aborde le concept de nouvelle gestion publique en Algérie, les notions liées aux collectivités locales, leurs sources de financement ainsi que les problèmes auxquels elles sont confrontées.

Une étude de cas a été réalisée en sélectionnant un échantillon de communes de la wilaya de Biskra, en diagnostiquant leur situation financière et en évaluant la contribution des réformes financières à la rationalisation de leurs budgets.

L'étude a abouti à un ensemble de résultats, dont le plus important est que le rôle des alternatives de financement de financement à la mobilisation des recettes municipales en Algérie à travers une étude de cas reste faible et la rationalisation des finances des collectivités locales et la réalisation de leur autonomie financière en Algérie dépendent de plusieurs piliers, notamment l'adoption de réformes de gestion à travers l'application des principes de la nouvelle gestion publique, la valorisation des biens et l'activation des investissements locaux propres aux collectivités locales.

Mots clés : collectivités locales, finances locales, alternatives de financement, nouvelle gestion publique, rationalisation du budget local

مقدمة

في ظل تطور وظائف السلطة المركزية وتراكم مسؤولياتها المتعلقة بالمهام التقليدية وما صاحب ذلك من تضخم أجهزتها، خصوصا مع التزايد السكاني، كل ذلك أصبح يشكل عبئا ثقيلا ينوء بكاهلها، حيث أصبح من الصعب القيام بالوظيفة الإدارية والمالية في كافة أرجاء الدولة، وقد أثبتت المركزية عدم قدرتها على التسيير الجيد مما استوجب تغيير أسلوب الإدارة بانتهاج اللامركزية المجسدة في ظهور الجماعات المحلية، لكونها الوسيلة المناسبة لإزاحة جزء من هذا العبء على المستوى المحلي عن عاتق السلطة المركزية ويحقق فوائد عديدة في مختلف الجوانب العامة، فهي قادرة على تحديد أولويات المرافق المحلية والقيام بالمشاريع الإنتاجية للنهوض بالتنمية المحلية، كما أن إدارة الموارد يصعب حصرها في إدارة مركزية واحدة، وهذا له أثر في تكريس الديمقراطية عبر توسيع نطاق مشاركة الفاعلين على المستوى المحلي في تدبير شؤونهم، فتوزعت الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية فأخذت اللامركزية اتجاها تصحيحيا للمركزية المفرطة.

ونظرا للأهمية الكبيرة للجماعات المحلية فإنها تواجه العديد من التحديات نتيجة التغيرات الإقليمية والدولية، والمشاكل التي واجهتها من ضعف في الفعالية وفي الأداء العمومي وغياب الثقة والاتصال بين الإدارة والمواطن وضعف الرقابة، أصبح يفرض عليها إعادة النظر في الطرق و الأساليب التقليدية في التسيير و تبني إصلاح إداري وفق النماذج الجديدة، و قد ظهرت عدة اتجاهات إصلاحية في عقد الثمانينات في بعض الدول الأوروبية و امتدت لعدة دول أخرى، شكلت مجموعة من الإصلاحات نظاما تسييريا جديدا عرف بـ " التسيير العمومي الجديد " يجعل التسيير في الإدارات العمومية يحاكي التسيير في الإدارات الخاصة مع مراعاة خصوصيات القطاع العمومي لأنه ينطلق من قاعدة مفادها أن أساليب الإدارة المطبقة في القطاع الخاص تحقق فعالية أكبر ولذا لا بد من نقلها والاستفادة منها في القطاع العمومي ، ومن هذا المنطلق طبق هذا في العديد من الدول فهو غير نمطي بل يتميز بالمرونة و سهولة التكيف، يتركز على منطق النتائج والجودة والأداء و يعتمد على آليات السوق في التسيير ومبادئ المنافسة التامة.

إلا أن تنفيذ هذه السياسات و غيرها يتطلب توفر نظام مالي فعال من شأنه أن يساهم في الرفع من قيمة مختلف السياسات المطبقة على مستواها، و هذا يعني توفير موارد مالية خاصة بما تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة إليها واتخاذ القرارات وبلوغ الأهداف والبرامج المسطرة، ولما كانت ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر تعتمد في تمويلها على مساعدات الدولة فإن ذلك يحد من استقلاليتها ويجعلها رهينة المركزية الإدارية فمن جانب الإنفاق فإن المساهمات المقدمة مسبقا هي مخصصة ولا يمكن التصرف فيها بحرية ومن ناحية الإيرادات خصوصا الجبائية تتحكم فيها الدولة أيضا.

لذا كان السعي لإيجاد مصادر تمويلية جديدة تساهم في خلق الثروة وتدعم قدرتها التمويلية، وتتمين مصادر الإيرادات الموجودة في ظل الأساليب التسييرية والإدارية و المالية الحديثة التي من شأنها أن تساعد على ذلك، حيث اتخذت الجزائر في هذا السياق العديد من الإصلاحات والتعديلات القانونية التي جعلت الجماعات المحلية المنشط الرئيسي للدورة الاقتصادية على الصعيد المحلي وفتحت لها المجال لاتخاذ مختلف الآليات التي تساهم في عصنة نظام التمويل و تعطي دفعة قوية لمسارها التنموي من خلال مرافقة ديناميكية اقتصادية محلية لخلق استثمارات فلاحية وسياحية خلاقة للثروة وتشجيع إنشاء مؤسسات صغيرة و متوسطة بالإضافة إلى إنشاء مؤسسات بنكية مختصة كشريك يحول المشاريع التنموية بما يتوافق و المستجدات العصرية .

في إطار الإصلاحات الجديد التي تم اعتمادها على المستوى المحلي سواء من ناحية المصادر التمويلية و تامينها، أو من ناحية اعتماد التسيير العمومي الجديد و تطبيق مبادئه سعت الجماعات المحلية إلى ترشيد ميزانيتها المحلية من خلال تعبئة إيراداتها وعقلنة نفقاتها، و قد جاءت هذه الدراسة لبعض بلديات ولاية بسكرة خلال الفترة 2010-2021 من أجل البحث في الدور الذي يمكن أن تلعبه الخيارات التمويلية المتاحة للجماعات المحلية في ترشيد الميزانية المحلية في إطار انتهاج أسلوب التسيير العمومي الجديد .

أولا الإشكالية

من خلال الطرح السابق يمكن بلورة إشكالية الدراسة في السؤال التالي:

ما هو دور البدائل التمويلية في ترشيد ميزانية الجماعات المحلية في ظل التسيير العمومي الجديد من خلال دراسة حالة بعض بلديات ولاية بسكرة خلال الفترة 2010-2021؟

وللإجابة على هذه الإشكالية تم تجزئتها إلى مجموعة من الأسئلة الفرعية كالاتي:

- 1- إلى أي مدى يتم تطبيق التسيير العمومي الجديد في التسيير في بلديات الدراسة؟
- 2- هل تساهم البدائل التمويلية المعتمدة من طرف البلديات المدروسة في تعبئة إيراداتها؟
- 3- هل تطبيق التسيير العمومي الجديد في يساهم في التقليل من نفقات الجماعات المحلية من خلال البلديات المدروسة ؟

ثانيا: فرضيات الدراسة: على ضوء إشكالية الدراسة و ما تم طرحه من تساؤلات فرعية حول موضوع الدراسة و للإجابة على هذه الأسئلة و معالجة إشكالياتها تم وضع الفرضيات التالية :

1. هناك اعتماد محدود للتسيير العمومي الجديد في البلديات المدروسة.
2. البدائل التمويلية المعتمدة من طرف البلديات المدروسة ساهمت في تعبئة إيراداتها.
3. ساهم اعتماد مبادئ التسيير العمومي الجديد في ترشيد النفقات في البلديات المدروسة.

ثالثا: أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى ما يلي:

- * إبراز مدى تطبيق الجماعات المحلية للتسيير العمومي الجديد من خلال مبادئه ودورها في الترشيح
- * إبراز أهم الخيارات التمويلية التي اعتمدها الجماعات المحلية في إطار إصلاحاتها لخلق الثروة.
- * إبراز الدور الذي تلعبه هذه الخيارات في ترشيد الميزانية المحلية وبالتالي التخلص من العجز والتبعية للسلطة المركزية.
- * استخلاص النتائج من الدراسة التطبيقية لتقديم التوصيات لتمويل أفضل للجماعات المحلية وتعزيز خلقها للثروة من أجل التخلص من التبعية المركزية في مجال التمويل.

رابعا: المنهج العلمي للدراسة

من أجل الوصول إلى نتائج الدراسة والإجابة على الإشكالية الرئيسية للدراسة وأسئلتها الفرعية تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي بتقديم إطار نظري ومفاهيمي لمتغيرات الدراسة بالاعتماد على العديد من المراجع العلمية المختلفة والمتنوعة، وتحليل

الإحصائيات و المعلومات المتعلقة بموضوع الدراسة المتحصل عليها من مختلف هيئات البلديات المدروسة، كما تم القيام بالمسح الاجتماعي باستخدام استبانة علمية موزعة على عينة قصدية متكونة من مجموعة من عمال و إطارات البلديات و استجوابهم و تحليل آرائهم و ملاحظاتهم

خامسا: حدود الدراسة: من أجل الإلمام بمحتوى الدراسة و الإجابة على الإشكالية المطروحة تم تطبيق الدراسة الميدانية خلال الفترة الممتدة من سنة 2010 إلى سنة 2021، و اقتضت الدراسة على ست بلديات من ولاية بسكرة كنموذج يمكن تعميمه على باقي بلديات الولاية نظرا لتجانسها.

سادسا: أهمية الدراسة: تستمد الدراسة أهميتها من أهمية الجوانب التي تم التطرق إليها، التي تناولت موضوع البدائل التمويلية للجماعات المحلية ودورها في ترشيد ميزانيتها في ظل التسيير العمومي الجديد، فبالنسبة للبدائل التمويلية تكمن أهميتها في توفير التمويل الذاتي للبلديات وبالتالي التخلص من التبعية للدولة والتسيير العمومي الجديد كان بمثابة إصلاح للوصول إلى التدبير المالي المقاولاتي في البلديات، كما تكمن أهمية الدراسة في معرفة دور ما سبق في ترشيد الميزانية.

الدراسات السابقة: هناك العديد من الدراسات و الأبحاث السابقة التي تطرقت لدراسة متغيرات الدراسة الحالية، تنوعت بين اللغة العربية و الأجنبية وتناولت الموضوع من عدة زوايا باستخدام عدة مناهج علمية.

*الدراسة الأولى:

دراسة وزارة الحكم بالدمارك بعنوان **The Danish Local Government System** سنة 2009، خصصت الدراسة للبحث في نتائج الإصلاح المحلي بالدمرك على عدة مجالات منها التمويل المحلي، التنمية المحلية، تعديل نظام التمويل المحلي، ترقية الدور المركزي للبلديات في تقديم الخدمات العمومية و التحكم في الإيرادات و النفقات المحلية من خلال التقليل في العدد الكبير من البلديات، تفعيل أداء الجماعات المحلية في الدمرك و تهيئة المناخ الملائم للاستثمار و التنمية الاقتصادية المحلية.

*الدراسة الثانية:

دراسة وزارة الداخلية و البلديات اللبنانية، المنجزة من قبل مؤسسة International City/Country Management (ICMA) Associatin، سنة 2011 تحت عنوان "مشروع دراسات مالية البلديات خارطة الطريق لتحديث الإدارة المالية للبلديات في لبنان"، تهدف هذه الدراسة إلى تقديم طرق ترشد اتخاذ القرار في مجال تعزيز و تحديث الإدارة المالية للبلديات في لبنان من خلال ثلاث محاور هي تعزيز الأطر المالية للبلديات، و بهدف هذا المحور إلى زيادة الشفافية المالية في العمليات المالية. المحور الثاني: يهدف إلى تطوير الصندوق البلدي المستقل من خلال تحسين الإيرادات وضمان الاستقرار المالي، تطوير صيغة أكثر عدالة لتوزيع الموارد المالية. المحور الثالث خصص لتحديث الرسم البلدي على القيمة المضافة التاجيرية من خلال تعزيز الاستقلالية المالية للبلديات عبر زيادة التمويل المباشر و تحسين فاعلية الإيرادات من الرسم البلدي على القيمة التاجيرية، وتشجيع مقارنة أكثر عدالة فيما يتعلق بالرسم على الأملاك.

*الدراسة الثالثة:

موسى بن منصور، عبد الفتاح علاوي، بدائل تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاقتصاد الجديد، العدد 10، المجلد 01، 2014، تهدف هذه الدراسة إلى مفهوم التمويل المحلي و إبراز أهميته في ظل التحولات العميقة التي يشهدها العالم، كما تهدف إلى التعرف على الإيرادات الذاتية و الخارجية للجماعات المحلية في الجزائر، و قد خلصت الدراسة إلى أن إيرادات البلدية رغم تنوعها تبقى غير كافية إذ لابد من تنويع الإيرادات و تكييفها مع الحاجات المتزايدة للسكان، بالإضافة إلى ضرورة تقدير الدخل الذاتي للبلديات و زيادة نسبة الموازنة الاستثمارية لها

الدراسة الرابعة:

راجي مختار، عصرنه الهيكل التمويلي للجماعات المحلية في الجزائر آلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة - بناء على دراسة تحليلية لتجارب دولية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية نقود، مالية و بنوك بجامعة البليدة 2 للسنة الجامعية 2015/2014، تطرقت الدراسة إلى تدابير عصرنه التمويل الهيكلي للجماعات المحلية في الجزائر الكفيلة بتفعيل دورها في تحقيق هدف التنمية المستدامة ، وإمكانية الاستفادة من تطورات الصناعة التمويلية في مجال تمويل الجماعات المحلية، وقد خلصت الدراسة إلى أنه لابد من تطبيق الإصلاحات المختلفة من أجل الرفع من مردودية الإدارة وتحسين نشاطها وإعادة النظر في الأساليب الحالية لتسيير الموارد البشرية في مختلف أنشطتها بدء بنشاط تخطيط الموارد البشرية والتوظيف .

*الدراسة الخامسة:

بن نعمان محمد، إمكانية تطبيق آليات التسيير العمومي الجديد في الإدارة المحلية الجزائرية ولاية بومرداس، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير تخصص تسيير المنظمات ، للسنة الجامعية 2018/2017، تطرقت الدراسة إلى إبراز مفهوم التسيير العمومي الجديد و كذا المفاهيم المتعلقة بالإدارة المحلية و اللامركزية، وركزت على إمكانية تطبيق آليات التسيير العمومي الجديد في الإدارة المحلية الجزائرية والبلديات بشكل خاص، تضمنت دراسة ميدانية لولاية بومرداس نموذجاً. خلصت الدراسة إلى أن تبني التسيير العمومي الجديد يتطلب تهيئة البيئة الملائمة قبل تطبيقه ، ونظام الإدارة المحلية الجزائرية تأثر بشكل كبير بنظام الإدارة المحلية الفرنسي، إلا أن الوعي تزايد في الآونة الأخيرة و شهدت عدة إجراءات إصلاحية في البلديات الجزائرية.

الدراسة السادسة:

أحمد الصالح سباع، أنيس هزلة، إصلاح منظومة التمويل المحلي رهان لتحقيق التنمية بالجزائر، مجلة التنمية والاقتصاد، التطبيقي، جامعة مسيلة، المجلد 03، العدد 02، 2019، تهدف الدراسة إلى معرفة مدى مساهمة الإصلاحات التي سطرتها الدولة في ترشيد منظومة تمويل الجماعات المحلية لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر في ظل الظروف الراهنة، و قد خلصت الدراسة إلى أن هذه الإصلاحات التي قامت بها الدولة قد ساهمت في إصلاح المالية المحلية و قللت من العجز المسجل في ميزانية البلديات، كما أكدت على ضرورة التحكم في التكلفة ذات الصلة بسير المرافق العامة المحلية

القيمة المضافة: لقد اختلفت دراستنا عن الدراسات السابقة ، بحيث حاولنا توضيح متغيرات الدراسة وبيننا كيف يتم التفاعل بينها، حيث اعتمدنا على التسيير العمومي الجديد كمتغير وسيط من أجل إبراز الدور الذي تلعبه البدائل التمويلية للجماعات المحلية في ترشيد ميزانية الجماعات المحلية، أيضا يظهر الاختلاف بين هذه الدراسة والدراسات السابقة والقيمة المضافة لها في البيئة التي أجريت عليها دراستنا الحالية في الجانب التطبيقي إذ حاولت الدراسة التدقيق أكثر في مختلف الجوانب المتعلقة بالدراسة دراسة الحالة لبعض بلديات ولاية بسكرة للفترة 2010-2021 بالاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي والمنهج الإحصائي.

صعوبات الدراسة: خلال رحلة البحث التي قمنا بها واجهتنا جملة من الصعوبات و التعقيدات منها:

-صعوبة الحصول على البيانات الميدانية، نظرا لغياب الرقمنة.

-صعوبة الحصول على البيانات الخاصة بالميزانيات والحسابات الإدارية نظرا لحساسيتها.

هيكل الدراسة

دراسة هذا الموضوع وإثراته و تحليل الإشكالية بالبحث والوصول إلى النتائج المرجوة، اعتمدت الدراسة على التحليل المنهجي التالي الذي يتضمن :

-الفصل الأول: ضمن المقاربة النظرية للتسيير العمومي الجديد، من خلال التطرق إلى التسيير العمومي ، وضرورة الإصلاح بالانتقال للتسيير العمومي الجديد، وكذا خصائص وحدود هذا الأخير.

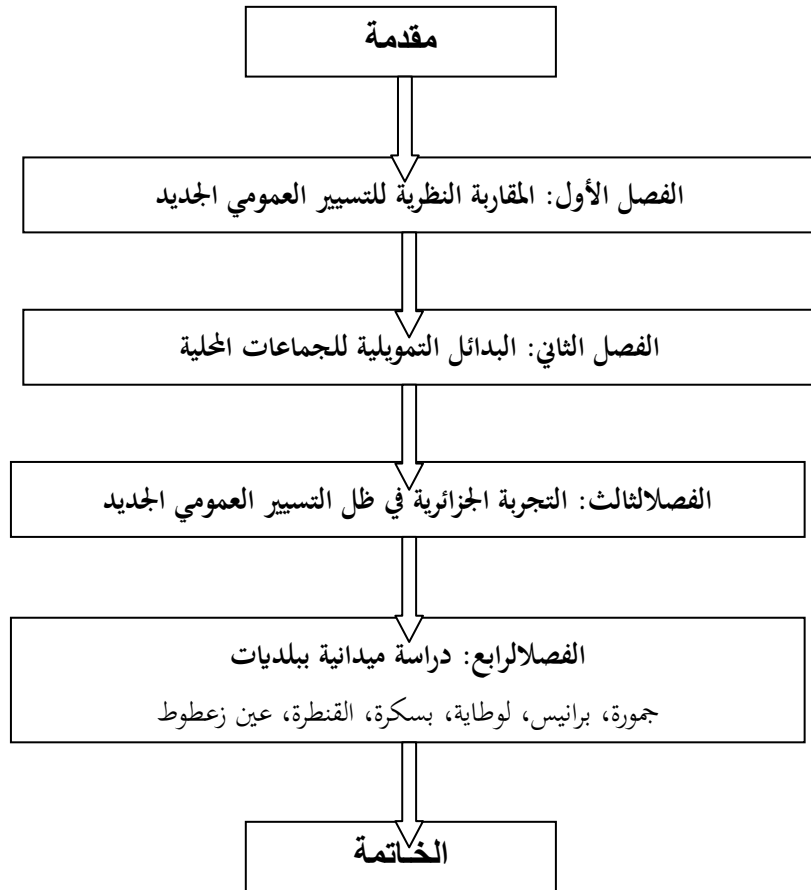
-الفصل الثاني: خصص للبدائل التمويلية للجماعات المحلية، من خلال التطرق بمفهوم الإدارة المحلية ومصادر تمويلها، وأيضا خياراتها التمويلية الذاتية ومن ثم حوكمة الإدارة المحلية و ترشيد ميزانيتها

-الفصل الثالث: خصص لعرض التجربة الجزائرية في ظل التسيير العمومي الجديد، تم التطرف من خلاله لكيفية تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية وإصلاحها، كما تم التطرق للتمويل بعد الإصلاحات وأهم التدابير لتحسين قدرة التمويل الذاتي.

الفصل الرابع: يعتبر هذا الفصل فصلا تطبيقيا يتضمن دراسة حالة بلديات من ولاية بسكرة، بحيث حاولنا إسقاط ما تم دراسته نظريا على الجانب الميداني.

الخاتمة : كانت كملخص لهذه الدراسة، تضمنت عرضا لأهم نتائجها واختبار فرضياتها المقترحة سابقا، تحليل المعطيات والبيانات المحصل عليها والنتائج المتوصل إليها لتحقيق أهداف الدراسة التي تتمحور حول دور البدائل التمويلية في ترشيد ميزانية الجماعات المحلية في ظل التسيير العمومي الجديد، مع إدراج توصيات الدراسة واقتراح آفاق لدراسات وأبحاث أخرى .

شكل يمثل هيكل الدراسة



الفصل الأول

المقاربة النظرية للتسيير العمومي الجديد

المبحث الأول: الاقتصاد والتسيير العمومي

المبحث الثاني: التسيير العمومي الجديد

المبحث الثالث: خصائص وحدود التسيير العمومي الجديد

تمهيد:

مرت الأنظمة الاقتصادية بالعديد من الأزمات كانت لها آثار في تحديد الاستراتيجيات التنموية الاقتصادية، ومن خلال تتبع آثارها وانعكاساتها تبين ضرورة تدخل الدولة بإجراء تغييرات من شأنها خلق توازن، وضرورة إصلاح القطاع العام وتحسين أدائه وترقية خدماته لمسايرة التطورات الحاصلة.

أمام هذه التحديات التي أثبتت أن الإشكال يكمن في أساليب الإدارة والتسيير، ومن أجل التفاعل مع التغيرات الحاصلة على المستويين المحلي والإقليمي، كان لا بد من الاستفادة من التطورات المتعلقة بالإدارة العامة وانتهاج مسار جديد لإصلاح التسيير، أي الانتقال من التسيير العمومي الذي يستمد مبادئه من العلوم القانونية والإدارية إلى التسيير العمومي الجديد الذي يستمد أفكاره من العلوم الاقتصادية وسياسات القطاع الخاص.

يهدف هذا الفصل إلى إبراز مفهوم التسيير العمومي والاختلاف بينه وبين التسيير في القطاع الخاص، وإبراز الإصلاح الإداري للوصول إلى التسيير العمومي الجديد، بالإضافة إلى تحديد مبادئ ونماذج التسيير العمومي الجديد من خلال مباحثه الثلاث:

- المبحث الأول: الاقتصاد والتسيير العمومي.
- المبحث الثاني: التسيير العمومي الجديد.
- المبحث الثالث: خصائص وحدود التسيير العمومي الجديد.

المبحث الأول: الاقتصاد والتسيير العمومي

يعتبر التسيير علما وفنا لإدارة الموارد المتاحة واستغلالها استغلالا أمثالا بما يخدم الأهداف التنظيمية للمجتمع وفق أسلوب علمي وعملي يضمن ذلك، ولا شك أن التسيير في القطاع العمومي تحكمه قوانين خاصة تختلف عن قوانين القطاع الخاص الذي يخضع لآليات السوق التي يمكن أن تتعارض معها قوانين القطاع العام.

بالبحث في إدارة المؤسسات العمومية وتسييرها نجد أن هناك عدم توازن في المرافق العمومية أثر سلبا على نوعية الأداء المقدم وأدخلها في عدة مشاكل مالية وإدارية وحتى بشرية، مما دفعنا للبحث في أهم النقائص التي يعاني منها هذا الأسلوب التسييري وتقديم البديل لأجل تسيير كفاء وفعال للمسائل الإدارية والمالية والبشرية في المؤسسات العمومية.

المطلب الأول: مفهوم التسيير العمومي

اختلفت الاتجاهات المحددة لمفهوم التسيير العمومي مما أدى إلى ظهور عدة مصطلحات منها الإدارة العمومية، إدارة الخدمة العمومية، المناجمت العمومي إلا أنها كلها تصب في سياق واحد هو تسيير وإدارة أجهزة ومرافق الدولة للقيام بوظائفها وفق أساليب مختلفة.

1- تعريف التسيير العمومي

قدّمت العديد من التعاريف للتسيير، فعرفه h. Fayol من خلال تعريفه للمسير وهو أن نتبأ، نخطط، ننظم ونصدر الأوامر ثم نراقب، كما يعرف على أنه الطريقة العقلانية للتنسيق بين الموارد البشرية، المادية والمالية حسب السيرة المتمثلة في التخطيط، التنظيم، الإدارة والرقابة على العمليات قصد تحقيق أهداف المؤسسة والمجتمع بالتوفيق بين مختلف الموارد¹. من خلال التعريفين السابقين نخلص إلى أن التسيير يتمثل في جملة الأفكار، والتخطيط، والقدرات والابتكارات التي يترجمها المسير على أرض الواقع في مجال عمله، وذلك تماشيا مع مختلف الظروف والمعطيات المحيطة به على اختلافها. يعتبر التسيير العمومي جزءا من التسيير ووظيفة أساسية على مستوى الإدارات العمومية وله دور أساسي في تسييرها فهو يتركز على مبادئ والتزامات في تقديم الخدمات العمومية للمواطنين، وتعود نشأة التسيير العمومي ككيان تنظيمي فعال إلى نشأة الحضارات الإنسانية، ويرى بعض الباحثين أن جذوره تمتد إلى العصور الوسطى في بروسيا، بينما يعود ظهوره كعلم وكحقل دراسي متخصص إلى عام 1887م في الولايات المتحدة الأمريكية لما نشر wilson woodrow مقالة تحت عنوان "دراسة الإدارة العامة" دعا فيها إلى ضرورة إتباع الأسس العلمية في أداء الأعمال الحكومية بما يضمن حسن استغلال الموارد العامة وتحقيق أهداف المجتمع².

أدى تطور دور الدولة وتشعب وظائفها إلى تراكم المشاكل الإدارية بسبب عجز التسيير على إيجاد حلول فعالة وكفاء وعدم القدرة على مواكبة التطور ذلك أن التسيير العمومي كان مبنيا على علم السياسة والقانون³، مما استوجب ضرورة التوجه إلى اعتماد

¹ عبد الرزاق بن حبيب، اقتصاد وتسيير المؤسسة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2000، ص 103.

² أيمن عودة المعاني، الإدارة العامة الحديثة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2010، ص 21-22.

³ طارق المجدوب، الإدارة العامة العلمية الإدارية والوظيفية العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص 101.

أساليب علمية متطورة وحديثة في الإدارات العمومية من أجل الاستغلال الأمثل للموارد المالية والبشرية والمادية والوصول إلى الأهداف المبتغاة.

لقد شكل وضع تعريف موحد للتسيير العمومي صعوبة كبيرة نظرا لتعدد مجالات تدخل الدولة المرتبطة بالمجتمع ومن بين التعريفات التي أعطيت نذكر:

* يعرف على أنه الأنشطة التي تعنى بتوجيه الجهود البشرية لتنفيذ السياسة العامة وفق أسلوب أو أساليب تحقيق الوظيفة الاجتماعية للجهاز الإداري، ويتعلق التسيير العمومي بالإدارات والجماعات المحلية والمؤسسات الحكومية وشبه الحكومية وجميع المؤسسات التي تعمل مع السلطات العامة¹.

* كما يمثل النشاط والعمل الحكومي الموجه لأداء الخدمات العامة والإنتاج الحكومي وذلك في ظل المصلحة العامة للدولة ووفقا لاحتياجات طالبي الخدمة من أفراد المجتمع².

* عرفه John M.P.Fiffner و Robert Perthus بأنه عملية تتناول تنسيق الجهود الفردية والجماعية بشأن تنفيذ سياسة معينة بما يتضمنه ذلك من نشاطات توجيه وإشراف وتنسيق، وتتم ممارستها من خلال عمليات تخطيط وقيادة واتخاذ قرارات واتصالات وعلاقات عامة³.

ونظرا لغياب تعريف شامل للتسيير العمومي فقد اجتهد بعض المفكرين في وضع مجموعة من الخصائص تميزه أهمها⁴:

أ. التسيير العمومي عمل جماعي في إطار عام ويرتبط بالعملية السياسية في الدولة؛

ب. التسيير العمومي يشمل نشاطات مؤسسات السلطات الحكومية الثلاث: التنفيذية، التشريعية والقضائية؛

ج. يعمل التسيير العمومي في إطار النظام المفتوح، فيتفاعل مع فعاليات مجتمعية عديدة من أجل الصالح العام للمجتمع؛

د. يتميز التسيير العمومي عن إدارة الأعمال بالرغم من اشتراكهما في أساليب وأصول الإدارة؛

هـ. ممارسة التسيير في السياق العمومي تتطلب مراعاة عنصرين هامين هما: العنصر البشري باعتباره محور العملية الإدارية، المورد

المالي باعتباره الركيزة الأساسية لتنفيذ المشاريع والسياسات⁵.

عموما يمكن القول أن التسيير العمومي هو عبارة عن الأسلوب الذي يسمح بترجمة السياسات العامة للدولة إلى نتائج واقعية من

خلال الأهداف القابلة للتنفيذ، والتسيير في القطاع العمومي يستند على لوائح تنظيمية وعلاقات تساعد على تنفيذ وتوضيح

السياسة العامة.

¹ ريس وفاء، نظام التسيير بالأهداف في المؤسسات العامة بين النظرية و التطبيق، دار اليازوري، <https://books.google.dz/books>

² Manuel- Viriato santo, Pierre-Eriv Verrier, Le management public, 3ed, paris, presses universitaires de France, 2007, p17.

³ محمد قاسم القريوتي، مقدمة في الإدارة العامة، دار وائل، الأردن، الطبعة الثانية، 2012، ص 51..

⁴ أيمن عودة المعانين الإدارة العامة الحديثة، دار وائل ، الطبعة الثانية، الأردن، 2012، ص 23.

⁵ بن عيسى ليلي، مساهمة في تحسين أداء قطاع الخدمات العامة باعتماد التسيير العمومي الجديد والحكم الرشيد: دراسة عينة من مؤسسات التعليم العالي في الجزائر للفترة 2008-2013، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص تسيير عمومي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة 2014/2015، ص 5.

2-وظائف التسيير العمومي

تؤدي عملية التسيير العمومي في ظل احترام مجموعة من الالتزامات من بينها احترام حقوق الإنسان ومبدأ الشرعية والحصول على خدمات القطاع العام مع الحصول على المعلومات، بالإضافة إلى الاستفادة من خدمات فعالة وذات جودة عالية وذلك من خلال عصنة الإدارة، كما أنه يقوم على مجموعة من الوظائف المتشابكة فيما بينها من: تخطيط، تنظيم، توجيه ورقابة، وقد اختلف العلماء في تحديدها.

1.2. التخطيط

يعتبر التخطيط وسيلة هادفة لتطبيق السياسات ويساعد على اتخاذ القرارات الاقتصادية، ويعرف التخطيط على أنه العملية التي يتم فيها تحديد الوضع الحالي للإدارة والانجازات التي تنوي تحقيقها والوسائل والآليات التي ستستخدمها للوصول إلى تلك الإنجازات، كما يعرف بأنه المهام الإدارية التي تهدف إلى تحديد الأهداف المستقبلية للإدارات والمؤسسات وطرق تحديد هذه الأهداف¹، وتقوم عملية التخطيط على المراحل التالية:

- أ. تحديد الأهداف: تساهم الإدارة العمومية في تحديد الأهداف الجزئية التي بتحقيقها يتم بلوغ الأهداف الكلية؛
- ب. تحديد الوسائل والإمكانات: من خلال دراسة القوانين والأنظمة المتعلقة بالهدف المراد تحقيقه، ومدة تنفيذ المشروع، وتحديد سبل تأمين الأموال اللازمة وأوجه إنفاقها ثم تحديد العناصر البشرية اللازمة لتنفيذها؛
- ج. توزيع الخطة: على الأعوان العموميين والإدارات الفرعية المطلوب منها تنفيذ ما تم تخطيطه؛
- متابعة الخطة وتقييمها: إذ يقع على عاتق السلطات العمومية المختصة في الدولة مسؤولية متابعة وتنفيذ الخطة وفقا للتقديرات المحددة سلفا، من أجل اكتشاف الاختلالات وتعديل الخطة إن تطلب الأمر.

2.2. وظيفة التنظيم

- يكسني التنظيم أهمية كبيرة في العملية الإدارية لأنه حلقة الوصل بين جميع مراحل التسيير من تخطيط وتوجيه ورقابة، تقوم عملية التنظيم على تحديد مكونات الجهاز الإداري وتحديد مسؤوليات وصلاحيات كل وحدة إدارية وعلاقة هذه الوحدات ببعضها البعض وهو ما تظهره مكونات الهيكل التنظيمي للإدارة العامة والذي يشمل النواحي التالية²:
- أ. توزيع الأعمال والمسؤوليات بين الأفراد؛
 - ب. تحديد العلاقات لمن يتبع كل شخص ومن هم الأشخاص الذين يتبعون له، وتحديد عدد المستويات التنظيمية؛
 - ج. تجميع الأفراد في أقسام والأقسام في دوائر والدوائر في وحدات أكبر وهكذا؛
 - د. تفويض السلطات وتصميم الإجراءات لمراقبة التنفيذ؛
 - هـ. تصميم الأنظمة والوسائل لضمان تحقيق الاتصال الداخلي الفعال والمروية في العمل لتقديم خدمات، منتجات جيدة بتوفير القواعد والوسائل اللازمة لتقييم الأداء؛

¹ زيد منير عبوي، الإستراتيجية الحديثة في إدارة التخطيط والتطوير، دار معتر للنشر والتوزيع،

<https://books.google.dz/books?id=EHcyDwAAQBAJ&printsec>

² حسن حرم، إدارة المنظمات _ منظور كلي _، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2003، ص 104.

3.2. وظيفة التوجيه

تضاعفت أهمية التوجيه نتيجة اتساع نطاق المؤسسات والإدارات العمومية تضخما في جهازها الإداري ويعرف على أنه: التوفيق بين نشاط الجماعة التي تعمل على تحقيق غرض مشترك وبث الانسجام بين أفرادها والوظيفة التي بمقتضاها يستطيع الإداري أن ينمي هيكلها، يندرج تحت وظيفة التوجيه ثلاثة عناصر أساسية في تنفيذ هذه الوظيفة: الاتصال، التحفيز والقيادة، وذلك سعيا لمنع الازدواج في الأنشطة الإدارية، تجنب التنازع في الاختصاصات، منع المنافسة غير الهادفة بين مختلف الوحدات الإدارية¹.

4.2. وظيفة الرقابة

تقوم الرقابة على أدوات وأساليب كمية و وصفية يتم من خلالها التحقق من مدى تحقيق الأهداف والسياسات العمومية وما هو مخطط وإذا كان هناك خطأ ما يجب تصحيحه في الوقت المناسب، لذا فالرقابة لا تعني تصحيح الأخطاء وإنما تعني على وجه الدقة تصحيح مسار العمل لرفع الكفاءة والفعالية، وقد عرفها "هنري فايول" بأنها تنطوي على التحقق عما إذا كان كل شيء يحدث طبقا للخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة والمبادئ المحددة وأن غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها². تسعى الرقابة إلى تحقيق الأهداف التالية³:

أ. مراقبة مدى تجسيد الخطة الموضوعة ونسبة تقدم الإنجاز في كل مرحلة؛

ب. العمل على الارتقاء بجودة في العمل والتنسيق بين مختلف الوحدات الإدارية؛

ج. تقييم مدى رضا المواطن أو الزبون على مستوى الخدمة؛

د. السعي لتحقيق أفضل النتائج وتذليل الصعاب.

المطلب الثاني: أزمة التسيير العمومي، أسبابها في الدول النامية

تعود جذور أزمة التسيير العمومي إلى مجموعة من الأسباب المتداخلة ذات الأبعاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية،

وهذه الأزمة في الدول النامية تعد من أبرز التحديات التي تواجه التنمية والإصلاح الإداري

1. أزمة التسيير العمومي

أدى ظهور تكنولوجيا المعلومات والأزمة المالية العالمية وضغوطات الشعوب إلى ازدياد الطلب على تحسين جودة الخدمات العمومية مما أجبر الحكومات على إدخال إصلاحات ومناهج على طرق تسييرها، فرغم الجهود التي بذلتها مختلف الحكومات في العديد من الدول من أجل الرفع من كفاءة مؤسسات القطاع العام في تقديم خدمات عامة ذات جودة، وتحظى برضا المواطنين، إلا أن ضعف الأداء ظل سمة غالبية على الكثير منها، خاصة في ظل الضغوط المالية، وعدم قدرة الدولة على التخلي عن مؤسسات حيوية عن طريق عملية الخصخصة، مما أدى إلى التفكير في ضرورة إيجاد حلول جذرية لمواجهة عجز مؤسسات الخدمات

¹ طارق المجذوب، مرجع سبق ذكره، ص 513

² بشير عباس العلاق، الإدارة مبادئ وظائف و تطبيقات، الدار الجماهيرية، ليبيا، 2004، ص 157.

³ جاسم مجيد، أساسيات علم الإدارة، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 2005، ص 212.

العامّة عن الاستجابة لتطلعات المستفيدين من هذه الخدمات، وقد تعددت الآراء بخصوص انتقاد أساليب التسيير العمومي حيث يرى "كيرون وولش" أن أهم اتهام موجه للقطاع العام هو التبذير في استخدام الموارد، بسبب عدم وجود حافز لدى الموظفين الحكوميين لمراقبة التكاليف، في حين اعتبر البعض أن مساوئ التسيير نتجت عن عدم دقة ووفرة المعلومات، مما يجعل أنماط اتخاذ القرارات تترك مجالات لعدم الدقة تؤدي إلى تشجيع تعظيم المصالح الخاصة على حساب المصالح العامة¹.

في نفس الاتجاه نجد أن أفضل تحليل لمدى فعالية القطاع العام، هو التحليل الذي يقدمه "نيسكانن 1971 Niskanen" الذي مفاده أن البيروقراطيين سوف يميلون إلى التوسع في تقديم الخدمات العامة، فينتج ضعف الحد الأقصى من الإنتاج الذي يتطلبه المجتمع مما يرفع الميزانية إلى أعلى درجة لها، أضف إلى ذلك نقص الحوافز فالأجر لا يرتبط بالإنتاج، وعدم القدرة على مراقبة الأداء بصورة فعالة، بل وعدم وجود مجموعة مقبولة من مؤشرات الأداء².

بسبب عدم مواجهة منافسة، لا تعمل الحكومة على إيجاد فعالية ديناميكية من خلال تطوير تقنيات وطرق العمل الأفضل، وبالتالي لن تكون فعالة في تحسين الإنتاجية، هذا إلى جانب قلة الابتكار مقارنة بالقطاع الخاص، مما يؤدي إلى استهلاك نسبة أكبر من الموارد الوطنية واقتقاد ثمره التقدم التقني.

وفعالية التسيير العمومي ترتكز على خمسة مميزات للمؤسسات العمومية وهذا حسب الباحثان (Viriato, Verrier) نلخصها في³:

- تعتقد وعدم تجانس المهام الموكلة للمؤسسات العمومية المختلفة؛
 - خضوع المؤسسات العمومية لسياسة الدولة؛
 - اعتماد الإدارات العمومية لأهداف خارجية؛
 - أغلب مشاريع الخدمات العمومية لا تأخذ في الحسبان مردودية رأس المال؛
 - انعدام المنافسة بفعل القوانين واللوائح يجعل هذه المؤسسات تمتاز بالجمود والبيروقراطية.
- يؤكد وولف (Wilf) على أن خصائص الإمداد في الخدمات العامة يخلق صعوبات أمام التسيير العمومي، ويتجلى ذلك في العناصر التالية⁴:

- صعوبة تحديد وقياس الناتج وتقييم جودته؛
- توفير الخدمات العامة يقع في أيدي مؤسسات احتكارية يدعمها القانون؛
- صعوبة تحديد العلاقة بين المدخلات والمخرجات؛
- عدم وجود نتيجة نهائية في القطاع العام، وعدم وجود آلية لإنهاء السياسات الحكومية غير الناجحة؛
- آليات التوازن بين العرض والطلب للخدمات العامة ضعيفة، لأنها مشوشة بالسلوك السياسي.

¹ بن عيشي بشير وبن عبيد عبد الباسط، التسيير العمومي الإلكتروني: مدخل حديث لمعالجة أزمة التسيير العمومي، مجلة الحقيقة، العدد 37، 2016، ص 386.

² المرجع السابق، نفس الصفحة.

³ شريف إسماعيل، أساسيات التسيير العمومي، دار قرطبة للنشر، الجزائر، 2015، ص 187-188.

⁴ بن عيشي، مرجع سبق ذكره، ص 386.

نظرا لعدم إمكانية التخلي عن جميع مؤسسات الخدمات العامة للقطاع الخاص، فإنه من الضروري تبني سياسات تهدف إلى إصلاح إدارات القطاع العام ومواجهة أزمة التسيير العمومي، وقد تبلورت هذه التوجهات في مجموعة من الأفكار تلتقي جميعها في هدف تحسين الأداء والفعالية والكفاءة، حسن استغلال الموارد، جودة المخرجات ورضا الجمهور.

2. أسباب تأزم التسيير بالإدارة العمومية للدول النامية

هناك جملة من الأسباب أدت إلى اختلالات في الجهاز الإداري بالدول النامية نستعرض أهمها فيما يلي¹:

1.2. سوء تنظيم الجهاز الإداري

نتيجة التوسع في القطاع العام على حساب القطاع الخاص لا تستطيع الإدارة العمومية دون تنظيم سليم أن تقوم بتنفيذ السياسة العامة التي ترسمها السلطات المختصة في الدولة، فالدول النامية تعاني من قصور تنظيم جهازها الإداري كتداخل الاختصاصات بين الوزارات وبين مصالح الوزارة الواحدة مما يؤدي إلى تضارب الآراء، التنازع في الاختصاصات، والتهرب من المسؤولية.

2.2. تضخم حجم العمالة بالإدارات والمؤسسات العمومية للدولة

نتيجة التوظيف المكثف في الإدارات العمومية دون دراسة وتحليل للحاجيات العمومية من الموارد البشرية بمختلف الصيغ (عقود ما قبل التشغيل، عقود الإدماج المهني...) ودون مراعاة التخصصات والأولويات في ذلك.

3.2. ضعف الرقابة على موظفي الإدارات العمومية وإتباع أسلوب النفاق للتدرج للمناصب العليا

ضعف الأجهزة الرقابية وعدم فعاليتها من الأسباب المشجعة على التسيب البشري في الإدارة العمومية، بالموازاة مع ذلك نجد لجوء الموظفين في الإدارات الوسطى إلى النفاق للسلطات العليا كوسيلة للتسلق الإداري والوصول إلى المراكز القيادية والمناصب العليا في التنظيم وهذا الأسلوب له آثار سيئة على الإدارة أهمها:

- عدم وجود الشخص المناسب في المكان المناسب؛

- كثرة الأخطاء والخسائر، ترك العمل الجاد واختلال معايير التقييم؛

- تفضيل الصالح الشخصي للمنافقين على الصالح العام.

4.2. عدم تفتن المواطنين لحقوقهم

إن عدم معرفة المواطنين لحقوقهم وعدم معرفتهم للوائح والقوانين التي تنظم الوظيفة الإدارية وتحدد واجبات الجهاز الإداري يمكن العاملين من الانحراف بسلطانهم لأن رقابة المواطنين منعدمة.

5.2. عدم وجود الجزاء الرادع

تلعب القيادة الإدارية دورا هاما وفعالا في حسن سير الإدارة العمومية، فإن لم تكن قيادة رشيدة ومخلصة فلا يمكن توقع أعمال أفضل من جانب الموظفين في المستويات الدنيا، وبالتالي الخروج عن الأهداف وانحراف عن المصالح العامة.

¹ بوشعالة رقيق جمال، أهمية انتقال الإدارة العمومية من نموذج التسيير التقليدي إلى التسيير العمومي الجديد دراسة حالة، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه في الطور الثالث، تخصص تسيير عمومي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة البليدة 2 على لونيبي 2022/2021، ص ص، 69-72.

6.2. الأغراض السياسية والخاصة

أدى تعدد الأحزاب في الدول النامية إلى سعي كل حزب إلى تحقيق المصالح الخاصة للموالين له ولو على حساب المصالح العامة للدولة، كما نجد التنظيمات النقابية أو ما يعرف بالجماعات الضاغطة التي تضم فئات معينة من الشعب لها مصالح متقاربة تدافع عنها وتحل مشاكلها، وهي تعمل جاهدة على التغلغل في أجهزة السيادة والسلطة المتحركة في المجتمع سواء كان ذلك بالمشاركة الفعلية أو التأثير غير المباشر في هذه الأجهزة.

72. أزمة التخطيط

معظم الإدارات العمومية تعمل بصيغة رد الفعل وليست استباقية في احتواء الأزمات وحل المشاكل، وعليه فهي لا تولي أهمية للتخطيط فضلا عن إسنادها هذه العملية لأشخاص لا علاقة لهم بالتفكير الاستراتيجي وبالتالي لا يمكنهم رسم خطط إستراتيجية ولا استشراف للمستقبل؛

8.2. أزمة تنسيق

تفتقد الإدارة العمومية إلى إستراتيجية التنسيق والتداخل المرن بين المؤسسات والهيئات العمومية، وهو ما نلاحظه في كثرة المراسلات وتنوعها بين مختلف الهيئات الإدارية، والتي تكون أحيانا بدون جدوى تذكر.

9.2. أزمة قرار

بمعنى غياب العقلانية والرشاد في صنع القرارات نتيجة التداخل بين السياسي والإداري، وأغلب القرارات تكون بشكل فردي دون نقاش ولا حوار.

10.2. أزمة تواصل

تفتقد الإدارة العمومية إلى إستراتيجية الاتصال بين المرافق العامة، فهي إدارة منغلقة على ذاتها وغير منفتحة على بيئتها.

المطلب الثالث: الإصلاح الإداري

يرتبط نجاح تنفيذ أية خطة تنمية بالتقدم الذي تحرزه الدولة في إصلاح الجهاز الإداري الذي سيتولى تنفيذ تلك الخطة وهو ما يجعل عمليات الإصلاح الإداري تقع ضمن الأولويات، وقد كان هذا الموضوع من أكثر المواضيع التي شغلت الباحثين في حقل الإدارة من خلال أهدافه وفعاليته، وقد ارتبطت بدايته بوجود المؤسسات الإدارية والتنمية الإدارية، وهو ضرورة لا بد منها من أجل التخلص من المشاكل التي يعانيها التسيير العمومي والتي سبق الإشارة إليها.

1. مفهوم الإصلاح الإداري

يعتبر الإصلاح عملية ديناميكية مستمرة يتم من خلالها تجديد وتطوير أنظمة العمل وإرساء دعائم لإدارة حديثة قائمة على الكفاءة والفعالية وجعل الجهاز الإداري في الدولة المحرك الأساسي للتنمية، يرتبط مفهوم الإصلاح الإداري بالعديد من التعريفات المتنوعة تبعا للاهتمامات واختلاف وجهات نظر الكتاب والباحثين ومداخل دراسته سواء كان مدخلا سياسيا أو اجتماعيا أو مدخلا إداريا. ورغم أن الإصلاح الإداري هدف تسعى إليه كل الإدارات إلا أن هناك صعوبات تقف في مواجهته.

1.1. تعريف الإصلاح الإداري

من بين التعريفات التي قدمت نذكر ما يلي:

*الإصلاح الإداري عبارة عن خطة أو برنامج يتضمن مجموعة من الإجراءات والتدابير التي تستهدف معالجة كافة أوجه القصور والخلل وأساليب وأدوات وتقنيات وكذا مهارات النظام الإداري المتشكلة عبر السنين والتي تتجلى في عدم مقدرة على ممارسة النشاطات الإدارية المختلفة بكفاءة عالية من أجل إعداد وتنفيذ الخطط والبرامج التي تخص عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية بشكل شمولي¹.

*الإصلاح الإداري هو تلك الجهود ذات الإعداد الخاص التي تهدف إلى إدخال تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العمومية، من خلال إدخال إصلاحات على مستوى النظام كله أو على الأقل من خلال وضع معايير لتحسين واحد أو أكثر من عناصره²، أو هو مجموعة من التغييرات المستمرة، المخططة والشاملة في الأجهزة الحكومية في المجالات الإدارية المتعددة بقصد تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية³.

* تعرف الأمم المتحدة الإصلاح الإداري على أنه التأثير والاستخدام المتعمد للسلطة من أجل تطبيق معايير جديدة للنظام الإداري بغرض تغيير الأهداف والهياكل والعمليات وتحسينها لخدمة التنمية⁴.

* و حسب Hahen-Been Lee الإصلاح الإداري هو ذلك الجهود الهادف إلى تحقيق تغييرات أساسية مرغوبة من الإدارة العامة، بهدف تحسين الإمكانات الإدارية في مجمل الجهاز وفي أدائه وفي اتجاهات العاملين في إدارته⁵. من التعريفات السابقة نخلص إلى أن الإصلاح الإداري عبارة عن تغيير عبر مراحل متتالية ومتزامنة للنظم الإدارية من أجل الرفع من كفاءتها وتحسين أداء العمليات الإدارية وجعلها أكثر ملائمة مع التطور التكنولوجي الحديث ومتطلبات الساحة وذلك في ظل الظروف المعاشة.

يتميز الإصلاح الإداري بمجموعة من الخصائص ويقوم على أسس نوجزها فيما يلي⁶:

- الإصلاح الإداري عملية شاملة وليست جزئية، وإن كان هناك إصلاح جزئي فإنه يكون في الإطار الشامل للإصلاح الإداري؛
- الإصلاح الإداري عملية مستمرة مع استمرار العملية الإدارية من تخطيط وتوجيه ورقابة حيث تكتشف العملية الإدارية الكثير من المشاكل قبل تراكمها؛
- الإصلاح الإداري عملية إدارية تحتاج إلى إعداد التخطيط وتوفير المعلومات ومحاولة الإقناع وعلاج المشاكل؛

¹ بواشري أمينة وسالم بركاهم، الإصلاح الإداري في الجزائر عرض تجربة مرفق العدالة (1999. 2017)، المجلة العلمية لجامعة الجزائر 3، المجلد 06، العدد 11، جانفي 2018، ص 206.

² المؤمن قيس وآخرون، التنمية الإدارية، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص 30.

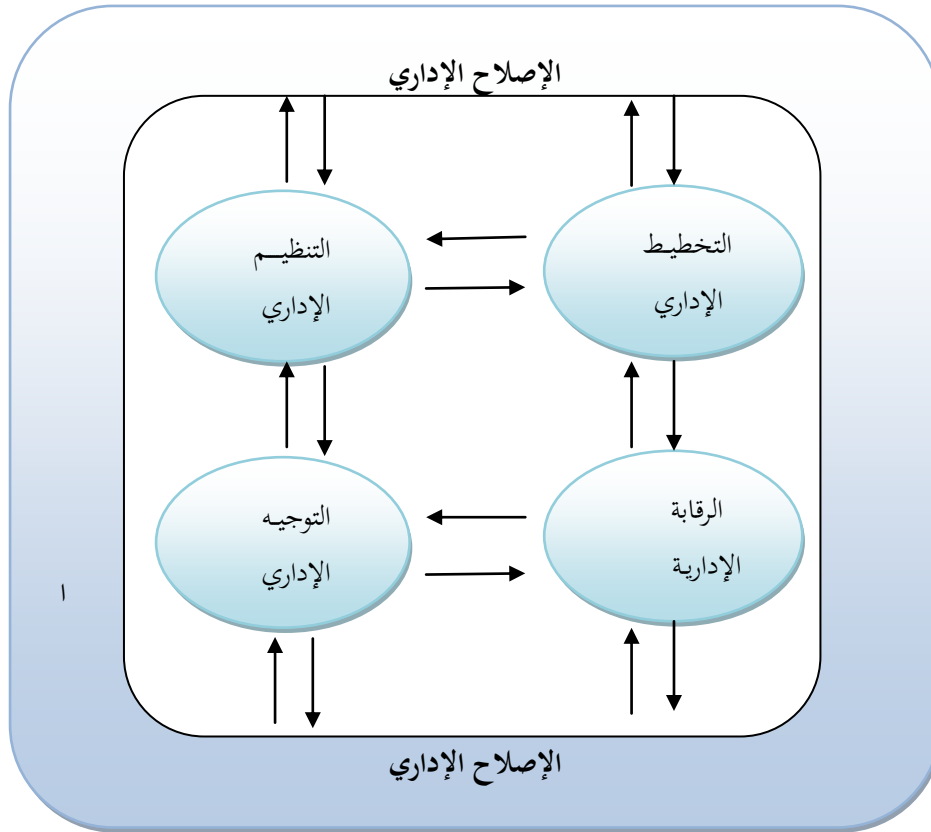
³ علي سيد إسماعيل، الدروس المستفادة من تجارب الإصلاح الاقتصادي المعتمدة من طرف صندوق النقد الدولي (المفاهيم - النتائج - الدروس)، دار التعليم الجامعي، مصر، 2020، ص 56.

⁴ فيصل بن معيض آل سمير، استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني، مركز الدراسات والبحوث، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، السعودية، 2008، ص 43.

⁵ Hahen-been Lee, the role of leader in administrative reform interregional esminar on major administrative reform in developing countries, New York, united nation, ST/TAO/M/G2Add

⁶ فريم فاطمة الزهراء ، الإصلاح الإداري و دوره في تحسين الأداء الوظيفي، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المجلد الحادي عشر، العدد الأول، 2018/03/31 ص 21.

- الإصلاح الإداري عملية جماعية حيث تحتاج لتعاون الفريق من القيادة كممثل ومؤثر في الآخرين؛
 - يتأثر الإصلاح بالدرجة الأولى بالإنسان؛
 - لا يتناول الإصلاح الإداري الجوانب السياسية الاقتصادية والاجتماعية غير أنه يؤثر فيها ويتأثر بها؛
 - الإصلاح الإداري عملية تنموية وسياسية واجتماعية لها جوانب تنفيذية واقتصادية؛
 - الإصلاح الإداري ليس علاجاً لسلبية إدارية فقط بل له مضامين سياسية واجتماعية و وسائل وطرق من الضروري الاتفاق عليها مسبقاً من قبل من لهم علاقة بالإصلاح.
 - يهتم الإصلاح الإداري بإيجاد أنظمة إدارية حيوية قابلة للتطبيق لأن النموذج البيروقراطي ما هو إلا أحد البدائل التي يمكن تبنيها، فهو عملية لها طابع التحسين وتبسيط الإجراءات والارتباط الحقيقي بالعمليات الإدارية (التخطيط - التنظيم - التوجيه - الرقابة) وضبطها ومنعها من الانحراف، والشكل التالي يوضح العلاقة بين الإصلاح الإداري والعملية الإدارية.
- الشكل رقم (1-1): علاقة الإصلاح الإداري بالعملية الإدارية



المصدر: فيصل بن معيض آل سمير، استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني، مركز الدراسات والبحوث، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2008، ص 49.

2.1. معوقات الإصلاح الإداري

هناك العديد من المعوقات والتحديات التي تواجه عمليات الإصلاح الإداري، وتعيق تنفيذ البرامج والخطط الموضوعة على أسس سليمة تضمن تحقيق الأهداف التي وضعت من أجلها، وتأخذ هذه المعوقات عدة أشكال¹:

- معوقات إدارية: تتمثل في القيادات الإدارية المؤهلة، فقدان الابتكار، عدم وجود خطط شمولية، تفشي البيروقراطية...
- يقول رائد الإدارة الأمريكية "بيتر دراكر" إن وطأة الإدارة على الدول النامية هو أشد منها على الدول المتقدمة، ذلك أن التنمية الاقتصادية والاجتماعية تعني فوق كل شيء، وبالتالي فالسبب الأساسي وراء فشل أي إصلاح هو العائق الإداري والمتمثل في:
 - عدم وجود أجهزة كفأة متخصصة قادرة على تولي مسؤولية الإصلاح بمشكلة التخطيط؛
 - غياب القيادات الإدارية المؤهلة في عملية الإصلاح؛
- معوقات اجتماعية: تتمثل في ضعف وعي المواطن وعدم احتضان العقول والخبرات وتراكمها، إضافة إلى التأثير الكبير للقيم الاجتماعية على الإصلاح الإداري يفرض حتمية موائمة عملية الإصلاح ومبادئه مع هذه القيم؛
- معوقات مرتبطة بالموارد البشرية: عدم ربط الأجور بالإنتاج والمجهود، انتشار الفساد الأخلاقي والإداري...؛
- معوقات مرتبطة بالموارد المادية: (عدم توفر الموارد المالية الضرورية، عدم تشخيص أولويات العمل التنموي بدقة...؛
- معوقات سياسية: الإصلاح الإداري يقتضي دعما سياسيا فعدم الاستقرار السياسي يؤدي إلى عدم توازن داخل الجهاز الإداري كعدم الحفاظ على العناصر الإدارية التي تتمتع بالكفاءة والخبرة في حالة إبعاد العناصر الإدارية غير المرغوب فيها، بالإضافة إلى عدم استقرار الهيكل التنظيمي إذ يصعب التنسيق بين القرارات السياسية السريعة الخاصة بالكفاءة والأجهزة الإدارية؛
- معوقات مرتبطة بالأسلوب العلمي المتبع في الإدارة وضعف الرقابة وعدم فعاليتها، ضعف أنظمة الحوافز، ضعف العلاقات العامة والاتصال... الخ

3.1. مراحل الإصلاح الإداري

من أجل نجاح عملية الإصلاح الإداري لابد من إتباع مجموعة من الخطوات والإجراءات المتتالية والمتتابعة مع بعضها البعض نذكرها فيما يلي²:

أ- دراسة وتحليل الحاجة إلى الإصلاح الإداري

في هذه المرحلة يتم تحليل ودراسة العوامل التي أبرزت الحاجة إلى الإصلاح من سوء أداء مختلف المصالح والمؤسسات، تدني مستوى رضا المستفيدين من الخدمات المقدمة من قبل الأجهزة الحكومية، التضخم الوظيفي، ضعف مستوى كفاءة المسيرين وعدم الانضباط، ومن ثم تحديد الحلول المثلى لمعالجتها على ضوء الموارد المالية والبشرية المتاحة.

¹ صياد باية، الإصلاح الإداري في الجزائر 1999-2007، دراسة حالة المنظومة التربوية، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2008، ص 46.

² سحر عبد الله الحملي، الإصلاح الإداري مفهومه، وآليات تطبيقه - دراسة مقارنة، المجلة العلمية لقطاع كليات التجارة، جامعة الأزهر، العدد العاشر، جانفي 2013، ص 348-349.

ب- إعداد وصياغة الإستراتيجيات و وضع الأهداف

يتم في هذه المرحلة إعداد الخطط الإستراتيجية لعملية الإصلاح الإداري وأهدافها الرئيسية، ويتوقف مدى النجاح في تحقيق هذه الأهداف على مدى وضوحها وتحديداتها و واقعيتها وقابليتها للقياس وأن تكون وفق جدول زمني محدد.

ج- تطبيق الإصلاح وتنفيذه

هناك عدة أساليب يتم إتباعها في هذه المرحلة لتنفيذ عملية الإصلاح، مثل أسلوب الصدمة الفجائية الذي طبقته اليابان وحقق نجاحا باهرا إذ بعد الحرب العالمية الثانية قامت بتسريح 15 ألف موظف دفعة واحدة من الجهاز الإداري لتأكيد جدية عملية الإصلاح، وهناك الأسلوب التدريجي للإصلاح أي تهيئة وتأهيل الجهاز الإداري تدريجيا للقيام بعملية الإصلاح والتمهيد المناسب له من خلال نشر أهدافه بين مختلف مستويات العاملين في الجهاز الإداري قبل البدء به.

د- الرقابة و تقويم الأداء

الرقابة هنا إما أن تكون بعد الانتهاء من عملية الإصلاح وتسمى الرقابة اللاحقة، يتم فيها مقارنة نتائج الأداء بأهداف الخطط السنوية المنبثقة عن الخطط الإستراتيجية، وقياس الانحرافات إن وجدت وتقديم الحلول والبدائل المناسبة لمعالجتها، وقد تكون الرقابة متزامنة مع عملية التنفيذ، وهي أفضل أنواع الرقابة ذلك أنها تعتمد على التغذية العكسية للمعلومات، ما يتيح التدخل في الوقت المناسب من طرف متخذي القرار وتقديم التوجيه اللازم لمنفذي الخطط والبرامج الموضوعة للوصول إلى النتائج المرجوة.

4.1. أهداف الإصلاح الإداري

يواجه الباحثون إشكالية في تحديد أهداف الإصلاح الإداري نظرا لاختلاف المقاربة بين الأطراف المعنية سواء كانت أطرافا سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية إلا أنه يمكن صياغتها من خلال النقاط المشتركة بين هذه الأطراف المعنية في عملية الإصلاح. تعتبر عملية الإصلاح الإداري تشاركية بين عناصر وقوى متعددة في المجتمع، وهي عرضة لتأثيرات عدة عوامل اقتصادية، سياسية واجتماعية مما يؤثر على أهدافها، وهي عملية تخضع لتقييم مستمر. وبما أن الإصلاح الإداري قد يستغرق وقتا وتخطيطا فلابد من وضع أهداف واقعية ضمن إطار زمني محدد بحيث تتواءم مع الخطط التنموية العامة على المستوى الوطني وتكون قابلة للقياس والتقييم، تتسم عملية الإصلاح بالتعقيد نظرا لارتباطها بالعديد من المتغيرات فهي تتطلب تضافر جهود العديد من القوى والعناصر من مختلف قطاعات الدولة. وتتمثل أهداف الإصلاح الإداري فيما يلي¹:

أ. تحسين مستوى أداء الجهاز الإداري ورفع إنتاجيته؛

ب. زيادة كفاءة الأجهزة الحكومية، وتحسين نوعية خدماتها للمواطن العادي، وتعزيز القدرة التي تتمتع بها من خلال إحداث

تغييرات مقصودة في الهياكل التنظيمية، وأساليب الإدارة، وسلوكيات العاملين فيها؛

ج. ترشيد الإنفاق الحكومي والتركيز على اقتصاديات التشغيل، من خلال تخفيض حجم البرامج والأجهزة والأعداد الزائدة من

العاملين؛

¹ سحر عبد الله الحملي، مرجع سبق ذكره، ص ص، 338-339.

- د. تعزيز عملية التحول الديمقراطي، ودعم التوجهات نحو اللامركزية الإدارية، بهدف تشجيع المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة وفي صنع القرارات؛
- هـ. تبسيط الإجراءات الإدارية، وإصلاح الأنظمة المالية والضريبية بقصد توفير الموارد والعدالة في توزيع الأعباء؛
- و. تحسين أساليب التعامل مع المواطنين وتعزيز مفهوم ضرورة الاستجابة لمطالبهم باعتبار أن تقديم الخدمة للمواطنين هو مبرر وجود الأجهزة الإدارية، ويتم ذلك من خلال إظهار مزيد من الشفافية في عمل الموظفين والأجهزة الإدارية، وتعزيز مفهوم المساءلة والمسؤولية الاجتماعية؛
- ز. وضع السياسات العامة وتنفيذها، بشكل يضمن الكفاءة والفعالية والعدالة، والخضوع للمساءلة عن الأداء.
- ح. مواءمة الإدارة العامة مع مهام الدولة، وإشباع حاجات المواطنين؛
- ط. تحديث وتجديد الإدارة العامة على جميع مستوياتها وفي جميع أبعادها البنيوية والوظيفية، بما يساهم في القضاء على المشكلات التي تواجهها؛
- ك. التغلب على المشكلات السياسية والاقتصادية والتنموية والتنظيمية التي تعاني منها الإدارة العامة واقتراح الحلول الملائمة لها؛
- ل. مواكبة الإدارة العامة لمستجدات التحديث من أجل تحقيق غايات الكفاءة الإدارية، ومعالجة الانحراف ومحاربة الفساد، والقضاء على التعقيدات والعيوب المرضية؛
- م.. بناء هيكل الدولة على أسس علمية و وطنية بما يجعلها أكثر قدرة على النهوض بأعباء التغير الحضاري المنشود؛
- ن. قيام البناء الإداري على مفهوم الفاعلية والكفاءة والمبادرة والمواكبة بما يستشرف أهداف الشعب العليا من خلال: البناء التربوي (سلوكا ومنهجاً) - التنظيم العلمي والتكنولوجي المعاصر - الاهتمام بالعنصر البشري (القيادة والقاعدة) - تحسين بيئة العمل (الطبيعة المعنوية) - تطوير ومواكبة أطر التشريع الإداري.

شكل رقم (1-2): أهم أهداف الإصلاح



المصدر: عمر ملاعب، الإصلاح الإداري مدخلا لتصويب المسار التنموي تجارب دول، المعهد العربي للتخطيط، مجلة دراسات تنموية، العدد 62،

2019، ص 17.

2. عوامل نجاح الإصلاح الإداري و محاوره الإستراتيجية

لما كان الإصلاح الإداري ضرورة حتمية وخيارا استراتيجيا لمواكبة المستجدات والتطورات الحاصلة، فلا بد من توفير سبل واستراتيجيات لإنجاحه.

1.2. عوامل نجاح تطبيق الإصلاح الإداري

إن الحاجة لبرامج الإصلاح نابعة من وجود العديد من الاختلالات الهيكلية التي تستوجب وضع مجموعة من الدعائم يتركز عليها الإصلاح مثل علاج عجز الميزانية وعجز ميزان المدفوعات، زيادة الإنتاج...، ويعتمد نجاح الإصلاحات في الدول النامية على عدة عوامل نذكر منها¹:

أ. مدى نجاح المجتمع مع برامج الإصلاحات الاقتصادية، لذلك لابد من الترويج لهذه البرامج وتعريف المجتمع على محاورها وحدودها وآثارها الايجابية والسلبية المحتملة؛

ب. الإرادة السياسية حيث أن التردد في المضي نحو الأهداف المبرمجة يؤثر بشكل سلبي على طول فترة التطبيق ونتائجه؛

ج. اختيار التوقيت المناسب لتطبيق الإصلاحات إذ يمكن الاستفادة من الفترات التي تحقق فيها الميزانية الفائض لأنها تسمح بتعويضات أكثر وإرضاء المتضررين؛

د. ترتيب الإصلاحات، فتكون الانطلاقة بالإصلاحات ذات النتائج الايجابية السريعة لتمهيد السبيل لتلك التي غالبا ما يكون ظهور نتائجها المرغوبة على المدى البعيد؛

هـ. وجود خبراء اقتصاديين للسهر على تطبيق الإصلاحات ومراقبتها تفاديا لوقوع أي اختلالات ومن أجل تفادي التداخل بين القطاعات المعنية بالإصلاح؛

و. الاستفادة من التجارب الأخرى لتعزيز نقاط القوة ومحاولة تفادي النتائج السلبية التي ظهرت على تلك التجارب مع الأخذ بعين الاعتبار الطبيعة الاقتصادية للبلدين.

2.2. المحاور الأساسية في سياسة الإصلاح الإداري

إن عملية الإصلاح الإداري تتركز على خمسة محاور مهمة متمثلة في: طبيعة الدور الجديد للدولة، الدور الاستراتيجي للقيادات الإدارية، الانفتاح بين الإدارة العامة والمجتمع، تفعيل دور الرقابة، والأخذ بالمفاهيم الحديثة للإدارة²:

أ. طبيعة الدور الجديد للدولة

كانت الوظائف التقليدية للدولة منذ نشأتها هي العمل على تحقيق الأمن الداخلي والخارجي، وإقامة العدل بين المواطنين، وقد أخذت الدولة تتدخل تدريجيا في نشاطات أوسع، وقد ظل تدخل الدولة الرأسمالية في النشاطات التي تشهد عزوفا من جانب

¹ ساملي ياسين، الإصلاح الإداري أداة لترشيد الإنفاق العمومي — دراسة حالة الجزائر —، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه، قسم العلوم التجارية، جامعة الجزائر 03، 2014/2015، ص 190.

² ساملي ياسين، مرجع سبق ذكره، ص ص، 193-194.

القطاع الخاص، إما لأنها تتطلب موارد مالية ضخمة أو لأن الربح فيها غير مضمون، إلا أنه في ظل التغيرات العالمية الاقتصادية فإن دور الدولة ازداد دقة وصعوبة، فبعض وظائفها أصبحت وظائف قطاع الأعمال أو المؤسسات غير الحكومية؛ إن الوضع المشار إليه يعني تقلصا كميًا في دور الدولة مع توسع وتطور كفي في أساليب الإدارة والرعاية، فقد لا يكون مطلوبًا من الإدارة العامة التنفيذ المباشر وهي في خضم إيصال بعض الخدمات العامة، بل المطلوب هو تصميم النظام الإداري الملائم لإسناد هذه الخدمات إلى مؤسسات أخرى غير حكومية (قطاع أعمال، مؤسسات ذات استقلال مالي وإداري)؛

ب. الدور الاستراتيجي للقيادات الإدارية

هو الدور الذي يجب أن تؤديه الإدارة في مختلف مستوياتها، والدور الاستراتيجي للقيادات الإدارية العليا والتنفيذية والإشرافية لا يتمثل بالتشغيل الكفاء والفعال للإدارة العامة فحسب وإنما يتطلب أيضا وجوب العمل على تطويره، وهذا يؤكد الدور المحوري للقيادات الإدارية في نطاق الإدارة العامة، فتطوير أساليب الإدارة وتقنياتها بما يتلاءم مع المعطيات الاقتصادية والسياسية لا يمكن تحقيقه اعتمادا على مبادرات القيادة السياسية العليا فقط، أو من خلال الاستعانة بالخبرات الأجنبية فحسب، فكل هذا لا يمكن أن يؤدي الدور المطلوب ما لم يكن مقرونا بمساندة وتفهم من قبل بقية المستويات الإدارية؛

ج. الانفتاح بين الإدارة العامة والمجتمع

هو ما يمكن أن يتحقق من خلال صيغتين هما:

- **صيغة مجالس التداول:** هي مجالس تتكون من ممثلين للإدارة العليا مع ممثلين لائتلافات العمال ورجال الأعمال، وقيادات المجتمع ذلك للتداول في السياسات الإدارية المهمة واقتراح الإستراتيجيات الملائمة لها؛

- **تكوين الوحدات التنفيذية التي تستهدف تحقيق الرضا العام:** هذه الوحدات تكون في بعض الوزارات، وهي تهدف إلى الرضا العام كماً وكيفاً بالنسبة للخدمات التي تقدمها الوزارات المعنية إلى المنتفعين من خدماتها. بمعنى آخر فإن المفهوم التقليدي للخدمة المدنية إنما يتجسد بشكل حديث من خلال صيغ وترتيبات عملية يمكن من خلالها قياس الرضا العام كماً وكيفاً؛

د. تفعيل دور الرقابة

هذا أمر طبيعي ينجم عن الانفتاح بين الإدارة العامة والمجتمع، وهكذا فإن الإدارة العامة يجب أن تكون موضع مساءلة مستمرة من الناحية السياسية، أو الوزارية، أو من ناحية المجتمع ككل؛ يضاف إلى ذلك أن الرقابة الذاتية هي أمر في غاية الأهمية ومما لا شك فيه أن الرقابة لا يمكن أن تؤدي ثمارها إلا في ظل مناخ ديمقراطي يخضع الأجهزة الإدارية لمساءلة موضوعية وحقيقية؛

هـ- الأخذ بالمفاهيم الحديثة للإدارة

من المهم الأخذ في نطاق الإدارة العامة بالمفاهيم الحديثة للإدارة، وبأساليب الملائمة للإدارة الحكومية مثل نظم الجودة الشاملة، والخدمة المدنية المتميزة ونظم انتداب الموظفين من قطاع الأعمال وتكوين الوكالات التنفيذية

3. استراتيجيات، مداخل ونماذج الإصلاح الإداري

في إطار البحث في العلاقة بين نشاط الإدارة لتبنيها لفكرة الإصلاح ومدى استجابتها للمتطلبات التنموية ولأهداف الإصلاح تم تبني مزج بين الشبكة الإدارية والسياسات الإدارية ولتدل على نماذج الإصلاح الإداري فإنها تطبق وفق استراتيجيات متباينة من حيث الشمول ومحاور التركيز ومستوى التنفيذ.

1.3. استراتيجيات الإصلاح الإداري

تتبع الدول بمختلف توجهاتها مجموعة من الإستراتيجيات لتكريس الإصلاح الإداري ومن أجل إحداث قطيعة مع النموذج التسييري البيروقراطي بإحداث نقلة نوعية في هذا المجال، وذلك يتطلب اعتماد استراتيجيات لبلوغ الهدف¹:

أ. إستراتيجية الإصلاح الجزئي

تقوم إستراتيجية الإصلاح الجزئي على توجيه جهود الإصلاح نحو عدد قليل من العناصر المكونة للنظام الإداري الكلي وعدد محدود من المؤسسات المستهدفة في عملية الإصلاح، وتقوم هذه الإستراتيجية بالتركيز على العناصر التالية: مستوى الهيكلية، مستوى العنصر البشري، مستوى طرق وأساليب العمل، والأنظمة والتشريعات... الخ، وتعتبر هذه الإستراتيجية من الإستراتيجيات القاصرة وهي أضيقتها من حيث النطاق، فيتم استخدامها عندما تتبع جهود الإصلاح من داخل المؤسسة ذاتها، في ظل غياب ضغوط الإصلاح أو ضعفها أو الرقابة من قبل جهات خارجية؛ وتأتي نتائج هذه الإستراتيجية في أضييق الحدود ولخدمة مصالح ذاتية للمؤسسة وللعاملين فيها.

ب. إستراتيجية الإصلاح الأفقي

تقوم هذه الإستراتيجية بالتركيز على عدد قليل ومحدود من العناصر المكونة للنظام الإداري الكلي لكنها تطبق على كل مؤسسات الجهاز الحكومي أو قطاعاته، وتعتبر هذه الإستراتيجية من الإستراتيجيات القاصرة لعدم شمولها فهي تركز على عنصر واحد أو مجموعة قليلة من العناصر المكونة للنظام الإداري الكلي، مما يضع حدودا على الفعالية حتى لو مست جهود الإصلاح أغلب مؤسسات الجهاز الإداري.

ج. إستراتيجية الإصلاح القطاعي

إستراتيجية الإصلاح القطاعي تمثل جهود الإصلاح التي تنتقي عددا محددا من المؤسسات الحكومية، وتركز على متطلبات التطوير لرفع فعالية أدائها، إذ تقوم هذه الإستراتيجية بانتقاء جميع العناصر الحرجة المكونة للأداء داخل المؤسسات الحكومية المختارة، وتتم تجربة برامج الإصلاح التي ستطبق على تلك العناصر قبل تعميمها على بقية العناصر، وذلك من خلال تشكيل لجنة لتجربة الإصلاحات المطلوبة على المستوى القطاعي أو الجغرافي، وهي بذلك تعتبر طريقة إدارية مؤقتة للإصلاح تتناسب مع عادات وممارسات عمل الموظفين، والوسائل القانونية والإنسانية التي تقوم بها. تعتبر هذه الطريقة من وجهة نظر بعض الباحثين ذات آثار إيجابية على عملية الإصلاح الإداري، فهي تدفع الإدارة التقليدية إلى الشعور بوجود مهام مستجدة ومعقدة، كما تنشر روح المبادرة في الإدارة، وتكون أداة حافزة للإدارة التنفيذية، ولكن يعاب على هذه الطريقة ظهور الصراعات التي قد تعيق عملية الإصلاح الإداري.

2.3. مداخل الإصلاح الإداري

بما أن الإصلاح الإداري يهدف إلى تنظيم الجهاز الإداري للدولة بشكل يحقق أهداف السياسة بكفاءة وفعالية من خلال التغيير الشامل في سلوكيات العاملين وقيمهم، بشكل يؤكد مفهوم الوظيفة العامة كخدمة، ومن ثم يمتد ليشمل الجوانب الهيكلية

¹ سحر عبد الله الحملي، مرجع سبق ذكره، ص 350.

والتشريعية لإحداث التغييرات السلوكية وتثبيتها ويعطي الأهمية اللازمة للعوامل السياسية والاجتماعية والثقافية باعتبارها مقومات المناخ الضروري اللازم لنجاح تلك التغييرات، وعلى هذا الأساس يمكن التمييز بين مدخلين للإصلاح الإداري وهما:

أ. الإصلاح الجذري والشامل

هو عملية التغيير الكلية التي تمس النظام الإداري سواء من النواحي المادية أو الوظيفية أو السلوكية ضمن البناء الشامل للمجتمع، وبذلك يعتبر هذا الأسلوب أن النظام الإداري هو وحدة متكاملة ولا يمكن النظر إليها أو معالجتها جزئيا وهذا المبدأ لا يقبل التدريجية أو عملية الترميم الجزئي، وبالتالي منطلق الإصلاح الجذري للجهاز الإداري هو عملية أوتوماتيكية وموضوعية يمكن حكمها من خلال إبعاد المؤسسات نفسها في التطوير ويجعلها تستسلم للخطط الإصلاحية الشاملة.

تجدر الإشارة إلى أن هذا الأسلوب من الإصلاح الجذري يقوم على إصلاح القيم السائدة في التنظيم والتي تستمد شرعيتها من منظومة القيم الاجتماعية الأشمل، وفي هذا الصدد لا يزال ينظر إلى الوظيفة العامة في الدول النامية على أنها وسيلة للإثراء وليست خدمة عامة يقدمها الموظف للمواطنين الذين يتحملون كلفة رواتب مختلف العاملين، كما يعتبر الموظف نفسه في غالب الأحيان أصحاب سلطة ونفوذ، ولهذا يتطلب النظر إلى الإصلاح الإداري نظرة شمولية واعتباره جزءا من البيئة التي يعمل فيها .

ب- الإصلاح الجزئي والتراكمي

إن هذا المدخل للإصلاح هو عبارة عن عمليات ترميم للأجزاء المكونة للجهاز وأن الإصلاح الحاصل في جزء ما والأخذ بمبدأ التراكمية سيؤدي في النهاية إلى إصلاح وتطوير الجهاز الإداري بشكله الكلي إضافة أن الإصلاح الإداري كان نتيجة ضرورة تفرض نفسها على أجزاء في الأجهزة الإدارية كونها أكثر أهمية أو تأثيرا لعمليات التطور الاقتصادي والاجتماعي، ويقوم على افتراض مفاده أن مجموع التغييرات والإصلاحات الجزئية التي تتم وتتراكم تمثل في مجموعها نوعا من التجديد والتطوير الكلي لجهاز الإدارة، وهذا المفهوم يرتبط ارتباطا وثيقا بمفهوم التدريجية أو التطوير التراكمي بالمحافظة على البناء القائم وتواؤمه الجزئي مع الظروف كما تفرض نفسها.

3.3. نماذج الإصلاح الإداري:

نظرا لتعدد مداخل الإصلاح الإداري (مدخل شمولي، مدخل جزئي) التي ساهمت في صياغة مفهومه ونتائجه فإن دراسة نماذج الإصلاح الإداري تقتضي إيجاد إطار تحليلي يوضح العلاقة بين نشاط الإدارة لتبنيها لفكرة الإصلاح ومدى استجابتها للمتطلبات التنموية وفي سياق البحث نجد أن هناك ثلاث نماذج أساسية لإصلاح الإدارة العمومية تتمثل في:

أ. نموذج إعادة اختراع الحكومة

ظهر مفهوم إعادة اختراع الحكومة لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية من خلال كتابات وأعمال فكرية قدمها كل من D. Osborne و Gaebler ، استمدت هذه النظرية جذورها الفكرية والفلسفية من عدة مصادر أبرزها : جهود الإصلاح الحكومي السابقة على مستوى الحكومة الأمريكية، ويسعى هذا النموذج لإدخال مبادئ السوق إلى كيان الخدمة العامة فهو يمثل "إيجاد أساليب جديدة للقيام بالأعمال في القطاع العام" ويرتكز على عدة مبادئ أهمها¹:

¹ Osborne David Ted Gaebler , Reiventing Government : How the entrepreneurial Spiritis Tranforming the public sector , penguin, New York 1993 p19.

- تشجيع المنافسة بين مقدمي الخدمة؛
- دفع المواطنين للخروج من سيرة البيروقراطية في المجتمع؛
- قياس أداء أجهزتها المعنية من خلال التركيز على النتائج والمخرجات بدلا من المدخلات؛
- تحريكهم أهدافهم وليس القواعد واللوائح التنفيذية؛
- إعادة تعريف العملاء كمستهلكين وتوفير لهم خيارات مختلفة؛
- منع المشاكل قبل ظهورها بدلا من الاكتفاء بتقديم الخدمات بعد ذلك؛
- تركيز الطاقات في كسب المال وليس الإنفاق؛
- التركيز على آليات السوق كبديل لآليات البيروقراطية؛
- تحفيز جميع القطاعات العامة والخاصة على العمل من أجل حل مشاكل المجتمع.

ب. نموذج إعادة هندسة العمليات التجارية

يعرف هذا النموذج بـ " إعادة التركيب والتفكير بصورة راديكالية في الأعمال والعمليات التجارية لتحسينها بفعالية واتخاذ قرارات حاسمة لعصرنة الأداء، كما أنه يمثل الجهد المبذول لدفع الثورة الصناعية وإعادة تجميع المهام والوظائف التي اتخذت بصرف النظر عن مبادئ القرن 19 من تقسيم العمل حسب ما جاء به Fowler الذي يقدم من خلال كتابه العديد من النتائج والتغيرات المطلوبة كما يلي¹:

- فصل الوظائف البسيطة المرتبطة بالمهارة؛
 - تنفيذ الأعمال أو بعض الأجزاء من العملية خارج مصدرها؛
 - تقليل حجم المهام وفحصها ومراقبتها بصورة منفصلة؛
 - التوافق بين مجموع العمليات، طبيعة الوظائف، هيكل الإدارة، وقيم المنظمة ومعتقداتها.
 - توفير وخلق الفرص لإعادة تصميم نظم العمل وتوفير المعلومات لتعزيز آليات صنع القرار؛
 - القدرة على التعامل مع ظروف العمل المتباينة.
- أعطى هذا النموذج اهتماما أكبر بتكنولوجيا المعلومات وركز على أساليب العمل المطبقة في القطاعات الخاصة.

ج. نموذج التسيير العمومي الجديد

يعتبر أحد النماذج الرائدة في الإصلاح الإداري، ينظر إليه كوعاء فكر إداري أو كنظام فكر إيديولوجي أساسه الأفكار المتولدة في القطاع الخاص والتي تستهدف إصلاح القطاع العام²، وقد تجسدت بعض مبادئه على بعض مشاريع الإصلاح في مجال الإدارة العمومية في بعض الدول الأنجلوسكسونية وذلك في بداية الثمانينات، ليتم تعميم التسمية على جل مشاريع الإصلاح في

¹ بوحوش عمار، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، طبعة 1، دار الغرب الإسلامي، بيروت، 2006، ص 156.

² George A.Larbi, The New Public Management Approach and Crisis States, Geneva : United Nations Research Institute for Social Development- Discussion Paper N° 112, September 1999, p12.

الدول الغربية ودول آسيا وأمريكا اللاتينية. سوف نستعرض هذا النموذج بأكثر تفاصيل من حيث التعريف والمبادئ وغير ذلك في المبحث الموالي .

المبحث الثاني. التسيير العمومي الجديد

يعتبر التحديث في التسيير هدفا جوهريا تسعى كل الدول والحكومات إلى تحقيقه، نظرا لتأثيره المباشر والفعال على الحياة الاقتصادية بصفة خاصة وعلى الحياة السياسية والاجتماعية بصفة عامة، و قد أدى انهيار الاتحاد السوفياتي إلى إحداث تغيرات كبيرة على النظام العالمي كهيمنة الديمقراطية الليبرالية واقتصاد السوق، مما أدى إلى تغير دور الدولة وطريقة أدائها لمهامها وظهرت ضرورة التخلي عن الأساليب التقليدية في تسيير شؤون الدولة.

من خلال هذا المبحث سوف نتطرق إلى ماهية التسيير العمومي الجديد، مقارنة بين التسيير العمومي والتسيير العمومي الجديد، خصائص وحدود التسيير العمومي الجديد.

المطلب الأول: ماهية التسيير العمومي الجديد

تعود حقيقة الاهتمام المتزايد بموضوع التسيير إلى محاولة التخلص من الهيمنة السياسية والتبعية التي نتجت عن الاتساع الكبير في الهوة بين الدول المتقدمة والدول المتخلفة، وقد بدأت معالم الفكر الحديث للقطاع العمومي منذ الستينات، مع مجموعة من الكتاب من بينهم *بيتر دراكر* صاحب مؤلف *عصر انقطاع الاستمرارية* (1968)، حيث قدم تحليلا عن إفلاس الدواوين المكتبية البيروقراطية، ليظهر التسيير العمومي الجديد في نهاية الثمانينات كأسلوب تسييري يعالج اختلالات النموذج التقليدي البيروقراطي والتأقلم مع الدور الجديد للدولة.

إن مفهوم التسيير العمومي جاء نتيجة الأزمات الاقتصادية في السبعينات، كأحد الأسباب الرئيسية في ارتفاع مشاريع الإصلاح الإداري في تلك السنوات، الأمر الذي جعل تقديم الخدمات العمومية من قبل المؤسسات لا تهدف للربح في إطار قانوني يمتاز بالانضباط والتحديد المطلق والدقيق لكل هيئات الخدمة وأطراف تمويلها¹، وقد ظهر تحت تسميات مختلفة لكن بنفس المضمون والمبادئ: التسيير العمومي الجديد، المناجنت العمومي، الإدارة الحديثة للأعمال العامة.

1. نشأة التسيير العمومي الجديد

كانت البداية النظرية للتسيير العمومي الجديد في التسعينات وما رافقها من تطور للأفكار الليبرالية عندما ضربت الأزمة الاقتصادية في الدول الصناعية، حيث شدد هذا الاتجاه في نهاية السبعينات على أن أحد الأسباب الرئيسية للأزمة هو تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بشكل كبير ومفرط والتي كانت تعرف بالدولة الحامية، ويأتي على رأس هذا الاتجاه الاقتصادي الليبراليين ومن أشهرهم *هايك* و *فريدمان*، أيضا هناك من يرى أن بؤادر التسيير العمومي الجديد تعود إلى منهج الإصلاح

¹ C.Favoreu, Reflexions sur les fondamentants de la stratégie et du management stratégique en milieux public disponible sur site : www.strategie.aims.com, consulté le 08/07/2022.

الإداري وإصلاح الخدمة العامة الذي دعت إليه رئيسة الوزراء* مارغريت تاتشر* سنة 1979، فقد كانت من بين المنتقدين للإدارة البيروقراطية ومن أهم الأسباب التي أدت إلى ظهور التسيير العمومي الجديد¹:

أ. البيروقراطية

في ظل العولمة وانتشار مفهوم اقتصاد المعرفة أصبحت البيروقراطية لا تستجيب لتطورات هيكل الدولة ومهامها، وظهرت اختلالات النموذج البيروقراطي الذي خلق أزمة الشرعية بين المواطن والإدارة العامة، مما ساعد في ظهور مبادئ فكرية جديدة تسعى لتخطي هذه الظاهرة.

ب. تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية

كان تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية من أهم الأسباب التي أدت لظهور مبادئ فكرية تصب في إطار التسيير العمومي الجديد، ففي منتصف السبعينات عرفت كثير من الدول المتقدمة أزمة حادة في اقتصادياتها تعود بوادرها إلى نهاية الستينات، ورغم كل محاولات الإصلاح إلا أن السياسات المطبقة لم تعط النتائج المرجوة، إذ مثلت أعراض هذه الأزمة والتخمينات الفكرية الليبرالية لدى العديد من الباحثين عوامل أساسية في تجديد الفكر الليبرالي في تلك الفترة، حيث كان يعتبر أن تعاظم دور الدولة هو السبب في استمرار أزمة الاقتصاديات الغربية، وهو ما أدى إلى بروز تيارات فكرية تنادي بتقليص دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي وفتح المجال للخصوصية وآلية السوق والمنافسة.

ج. تأثير النظريات الحديثة

لقد مثل العاملان السابقان السبب الرئيس في ظهور نظريات اقتصادية تعالج كفاءات ترشيد إنفاق الدولة على مختلف مهامها من خلال تطبيق العديد من الطرق : تحليل التكلفة والمنفعة، ترشيد اختيارات الميزانية، ونظرية الوكالة، غير أن هذه الطرق أصبحت غير كافية مع تطور الممارسة وتنوع أدوار الدولة، لهذا توسع الاهتمام في منتصف السبعينيات إلى إسقاط ميكانيزمات السوق على مجالات النشاط العمومي والممارسات التسييرية انطلاقاً من فعاليتها في المؤسسات الاقتصادية، فظهرت مساهمات ونظريات متعلقة بدور الدولة في الحياة الاقتصادية كنظرية الاختيارات العمومية وفكرة تقليص الضبط الاقتصادي، وقد أدت النظريات والأفكار المستحدثة إلى إضفاء تغييرات على أساليب تسيير المؤسسات العمومية، حيث مثلت هذه التغيرات الأسس الأولى التي بني عليها ما يعرف بالتسيير العمومي الجديد.

تجسدت بعض مبادئ التسيير العمومي الجديد في بعض مشاريع الإصلاح المتعلقة بالإدارة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والدول الأنجلوسكسونية (بريطانيا، نيوزلندا، أستراليا...)، وذلك في بداية الثمانينات، ويعود مصطلح Nouveau

Management Public إلى الباحثين أوكوين 1990 Aucoin وكريستوف هود 1991 Ch- Hood، حيث اعتبر أن

NMP تعبير مختصر يستخدمه العلماء المتخصصون للإشارة إلى موضوعات متميزة لأساليب وأنماط إدارة الخدمة العمومية التي طفت على السطح خلال العقدين الماضيين لاسيما في المملكة المتحدة وأستراليا ونيوزلندا، وابتداء من تلك الفترة تم تعميم التسمية (Nouveau Management Public) على جل المشاريع في الدول الغربية ودول آسيا وأمريكا اللاتينية، وأصبح التسيير

¹ لحبيب بلية، التسيير العمومي الجديد كآلية لتحسين حكمة مؤسسات القطاع العام، مداخلة مقدمة ضمن المنتدى الدولي الأول حول: تفعيل الدور التنموي للقطاع العام كآلية للنهوض بالاقتصاد خارج قطاع المحروقات، جامعة لونيسسي علي، البلدة 2، 27-28 نوفمبر 2018، ص 5-6.

العمومي الجديد هو المرجعية لكل الحكومات المركزية والهيئات المحلية عندما يتعلق الأمر بإدخال تغييرات على مرافق الدولة أو إصلاحها، وفي بداية الألفية الثالثة أصبح من الممكن الحديث عن تحارب يمكن تقييمها والاستفادة منها في إطار القيام بإصلاحات إدارية¹.

2. مفهوم التسيير العمومي الجديد

يعتبر التسيير طريقة عقلانية ومدروسة للتوفيق بين الموارد المادية والمالية والبشرية من أجل الوصول إلى تحقيق الأهداف المسطرة مسبقاً وذلك مع الأخذ في الاعتبار جميع المتغيرات البيئية المؤثرة على الأنشطة²، وعليه يمكن القول أن البداية النظرية للتسيير العمومي الجديد تعود إلى الأفكار الليبرالية التي تطورت خلال عقد السبعينات عندما استفحلت الأزمة الاقتصادية في الدول الصناعية، حيث تم التوصل إلى أن أحد الأسباب الرئيسية للأزمة هو تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بشكل مفرط، ويأتي على رأس هذا الاتجاه الاقتصادي الليبراليين ومن أشهرهم **فون هايك** (v-hayek) و**ملتون فريدمان** (M-Friedman) من مدرسة شيكاغو³.

برز التسيير العمومي الجديد على غرار بروز النموذج التقليدي للإدارة العامة تحت تساؤلات طرحها الباحثون، السياسيون والبيروقراطيون حول: ما الذي يجعل الحكومة أكثر كفاءة وفعالية؟. فقد تميزت الفترة (1960، 1970) أو ما يعرف بعصر الانتقائية بالعديد من الدراسات الأكاديمية التي تناولت تعزيز قدرات الحكومة من خلال سياسة المبادرات، في هذا المجال برز توجهان رئيسيان للتفكير، التوجه الأول قاده الاقتصاديون و وصف بـ "الاقتصاد المؤسساتي الجديد" New institutional economic والآخر كان أساسه المعرفة الإدارية ممثلة في التسييرية Managerialism حيث قام الاقتصاديون بإدخال المنطق الاقتصادي في عمليات الحكومة، في حين جادل أصحاب الإدارة لإدخال تقنيات الإدارة المهنية للقطاع الخاص في القطاع العام. فظهرت العديد من مذاهب الإصلاح على أساس هذه النظريات، وأصبح الجدل الاقتصادي يقول أن الحكومات هي المشكلة الاقتصادية التي تقيد حرية الاقتصاد ونموه، إذ رأوا أن تقليص تدخل الدولة و وجود أسواق من شأنه أن يؤدي إلى كفاءة اقتصادية، وحسب رأيهم فإن النموذج البيروقراطي التقليدي لا يوفر بنية مكافئة للحوافز والمكافآت عن تلك المستقاة من السوق⁴.

الإدارة العامة الجديدة نهج علمي لإدارة المؤسسات العامة، وهناك العديد من التعريفات للتسيير العمومي الجديد:

* يعرف التسيير العمومي الجديد بأنه : نهج عام لتسيير المؤسسات العمومية تعود أولى معالم ظهوره إلى بداية التسعينات في الدول الانجلوسكسونية، ثم امتد إلى معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادية، ولما كان التسيير التقليدي مرتبط في

¹ Christofer Pollit, Greet Boukaertt, public management reform- a comparative analysis, Oxford University Press, New York, 2000, p 23.

² رايس وفاء، مرجع سبق ذكره، ص 45.

³ F. X. Merrien, la nouvelle gestion publique (concept mythique lien social et politique), riac, N°41, Printemps, 1999, p 94-97.

⁴ Binod Atreya, " the applicability of new public management to developing countries: A case from Nepal " (thesis of Doctorate in Philosophy, School of Management, Faculty of Business and Law, Victoria University of Technology, Melbourne, Australia, 2002), p.28

مبادئه بالعلوم الإدارية والقانونية فإن التسيير العمومي الجديد يستمد أفكاره من الاقتصاد وإدارة الأعمال، وهو يسعى إلى معالجة الاختلالات التي سببها التسيير التقليدي¹.

* إن عملية التسيير تقتضي القيام بوظائف التخطيط، التنظيم، التوجيه، الرقابة والتنسيق بين مختلف الموارد المادية، البشرية، المالية وتوجيهها نحو تحقيق الأهداف وذلك مع الأخذ في الاعتبار جميع المتغيرات البيئية المؤثرة.

* كما عرفته لجنة الإدارة العامة التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OCDE بأنه : نموذج جديد يقوم بنشر ثقافة تحسين الأداء في القطاع العام وتقليل المركزية²، ويدعو هذا النموذج إلى³:

-تركيز الاهتمام على النتائج من منظور الكفاءة والفعالية وجودة الخدمة؛

-استبدال البنى التقليدية والتسلسل الهرمي والمركزية بأنظمة وهياكل لا مركزية، أين تكون الخيارات المالية المتعلقة بتقديم الخدمة العامة أقرب ما يكون للمواطن، الذي له حق إبداء الرأي مع جميع الشركاء أصحاب المصلحة؛

-منح المسيرين نوع من الحرية في تحديد بدائل التسيير المباشر للمرفق العام، و وضع أنظمة تسيير تسمح بتحسين مردودية السياسات المعتمدة؛

-زيادة الاهتمام بكفاءة الخدمات المقدمة من طرف المؤسسات العامة من خلال وضع أهداف خاصة بالإنتاجية وتبني مفهوم المنافسة؛

-تعزيز القدرة الإستراتيجية للحكومة المركزية لتوجيه تطور الدولة بمختلف أجهزتها، وتمكينها من الاستجابة بصورة منهجية وسريعة وبأقل تكلفة للتغيرات التي قد تحدث على مختلف المستويات.

المطلب الثاني: مقارنة بين التسيير العمومي والتسيير العمومي الجديد

جاء التسيير العمومي الجديد كتنغير لمبادئ التسيير العمومي التقليدي من خلال نقل الممارسات الإدارية في الإدارات العمومية من الجمود إلى الحركية، المرونة والفعالية، ومحاولة تطبيق أساليب أثبتت فعاليتها في القطاع الخاص على القطاع العام مع تكييفها مع خصوصية هذا الأخير وتوجهاته، وتوجد العديد من الاختلافات بين التسيير في القطاع العام والتسيير في القطاع الخاص، نوجز أهمها في العناصر التالية⁴:

1. اختلاف الهدف

المؤسسات الخاصة هدفها الأساسي من كل الأنشطة التي تقوم بها ربحي أما المؤسسات العمومية فغايتها ليس الربح لأنها بالأساس وجدت لتقديم خدمات للمواطنين بدون مقابل، أو بمساهمة لتغطية جزء من التكاليف؛

¹ Jean-Pierre Fragnière et Roger Girod, Dictionnaire suisse de politique sociale, edition 2002, p 233.

² Marcel GUENOUN 3 :Le Management De La Performance Publique Local Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations Intercommunales, these pour l'obtention du doctorat en sciences de gestion , Ecole Doctorale d'Economie et de Gestion , UNIVERSITE PAUL CEZANNE, AIX-MARSEILLE III, mars 2009,p61

³ بن عيسى ليلي، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 14، ديسمبر 2013، ص 191.

⁴ بن نعمان محمد، إمكانية تطبيق آليات التسيير العمومي الجديد في الإدارة المحلية الجزائرية ولاية بومرداس نموذجا، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، 2017/2018، ص 19.

لذلك فإن نشاط المؤسسات العمومية يتميز بغياب منطق السوق وينتج عن ذلك : فعالية أقل في تخصيص الموارد وقلة توافر مؤشرات السوق والمعلومات لاستخدامها في اتخاذ القرار، وهو ما لا نجده بالنسبة للمؤسسات الخاصة لأن إنتاج السلع والخدمات بالنسبة لها يكون بناء على طلب الزبائن فهم منطلق العملية الإنتاجية وتفضيلاهم يتم التعبير عنها في السوق عن طريق تراكم الطلب عكس المؤسسات العمومية أين تفضيلات المواطنين يعبر عنها عن طريق عملية سياسية؛

2. التمويل

يحصل القطاع الخاص على التمويل من عدة مصادر كالأرباح المحققة، بينما القطاع العام يعتمد على الاعتمادات الحكومية التي تخصصها الدولة لهذه المؤسسات في إطار ميزانيتها السنوية، ولا توجد علاقة مباشرة بين إيرادات المؤسسات العمومية ونفقاتها إذ أن النفقات لا تستخدم بالضرورة لجلب الإيرادات وإنما لتقديم خدمات مجانية أو مقابل رسوم متدنية قياسا بتكلفتها.

3. المسؤولية والخاصية

يحاسب المكلف بالمؤسسة الخاصة أمام لجنة محدودة مهما كانت المؤسسة كبيرة، فهو مسؤول أمامهم عن كل القرارات التي اتخذها، أما المؤسسات العمومية فقائدها ليس مسؤولا أمام مجموعة محدودة الأشخاص ولكنه يتحمل المسؤولية أمام مجموعة كبيرة (مواطنين، سياسيين، مسؤولين، إعلام، ...) ويحاسب أمامهم عن طريق مختلف آليات الرقابة المباشرة وغير المباشرة من أجل تحقيق المصلحة العامة وليست الشخصية؛

4. اتخاذ القرار

تأخذ المؤسسات العمومية باعتبارات متعارضة نوعا ما مثل: التوجه السياسي، الرقابة، تمثيل ومشاركة الأطراف المعنيين بالمؤسسة، تعيين الموظفين بشكل مشترك، الشفافية،، وهو ما يخلق صعوبة في اتخاذ القرارات فمن الصعب إرضاء وتحقيق مصالح جميع الأطراف المعنيين، كما أن المسير العمومي له استقلالية ومرونة أقل في اتخاذ القرار بسبب القيود (الدستورية، القانونية، ...) والتأثيرات الخارجية من السياسيين، وله سلطة أقل أمام المستويات الدنيا نتيجة القيود التي يعمل في ظلها، وبالتالي فإن اتخاذ القرار في المؤسسات العمومية يكون جماعيا يمر عبر مراحل معقدة وبيروقراطية، نظرا لتعدد الأطراف المعنيين بهذه المؤسسات، والأخذ بالاعتبارات السياسية والاجتماعية في اتخاذ القرارات يؤثر في درجة رشدها وعقلانيته، على عكس المؤسسات الخاصة حيث الاعتبار الوحيد الذي تبنى عليه القرارات هو الربحية وتحقيق المصالح الخاصة لأصحاب المؤسسة لذلك فالمسير يتمتع باستقلالية وحرية في اتخاذ القرارات ما يجعلها قرارات جد عقلانية، تتخذ فرديا أو من طرف مجموعة محدودة جدا وبإجراءات بسيطة؛

5. طبيعة المؤسسة

المؤسسات العمومية ومسيروها غالبا ما يرتبط نشاطهم بإنتاج سلع عمومية أو بالتعامل مع الآثار الخارجية، ومخرجات هذه المؤسسات لا تحول إلى الأسواق بسعر السوق، ويتصف نشاط هذه المؤسسات بالاحتكارية ويكمل بعضه بعضا، حيث يصعب وجود تنافس بين مختلف القطاعات والأنشطة الحكومية لأن ذلك يعتبر ازدواجية في العمل، على عكس المؤسسات الخاصة التي يخضع نشاطها لمنطق السوق، فأسعار مخرجاتها تحد بناء على العرض والطلب، وتعمل في جو تنافسي حاد؛

6. تقييم أداء المؤسسة

إن الحكم على فعالية نشاط تنظيمي معين يستلزم القياس الكمي لكل من مدخلاته ومخرجاته، وتتميز المؤسسات العمومية بتعدد الوظائف والأهداف بحيث تكون هذه الأهداف غير مادية غالبا وهو ما يجعل من الصعب وضع معايير لقياس الأداء، تمكن من تحديد مدى النجاح أو الفشل، بينما المؤسسات الخاصة يتم قياس أدائها بربحيتها حيث يتم تحديد معايير كمية للقياس ترتبط أساسا بالأرباح المحققة، مما يسهل قياس أداء المؤسسة في جميع جوانب نشاطها؛

7. البناء التنظيمي

تتميز المؤسسات العمومية بتضخم حجم جهازها الإداري بالمقارنة مع مؤسسات القطاع الخاص، فهي مؤسسات بيروقراطية تتصف بتسلسل هرمي قليل المرونة، عكس مؤسسات القطاع الخاص التي تتخذ أشكالا تنظيمية أقل هرمية وأكثر مرونة؛

8. مبدأ المساواة

يرتبط نظام الإدارة في المؤسسات العمومية في نظر المواطنين والموظفين بفكرة المساواة أمام القانون، حيث توجد قاعدة يتم تطبيقها دائما وعلى الجميع بنفس الطريقة، وهو ما يجعل هذه النظم أكثر جمودا وأقل مرونة بالمقارنة مع المؤسسات الخاصة؛

9. الخضوع لمنطق قانوني

إن تسيير المؤسسات الخاصة يخضع لمنطق اقتصادي عقلائي، في حين أن التسيير في المؤسسات العمومية يخضع لمنطق قانوني قد يكون غير عقلائي من وجهة نظر اقتصادية، كمرعاة جانب المساواة بين الجميع في استقطاب موظفين جدد على حساب الكفاءة، في هذه الحالة تم تغليب المنطق القانوني وهو المساواة بين الجميع على المنطق الاقتصادي وهو توظيف الأكثر كفاءة؛

10. وضع احتكاري

تحتل المؤسسات العمومية بوضع احتكاري مقارنة بالمؤسسات الخاصة التي تكون غالبا في وضعية منافسة يجعل بيئتها أكثر تحديدا لها ويجعل عملية اتخاذ القرار أكثر صعوبة، هذا وفروقات أخرى بين التسيير في القطاعين نوجزها في الجدول التالي

الجدول رقم (1-1) : أهم الفروقات بين التسيير العمومي والتسيير العمومي الجديد

العناصر	التسيير العمومي	التسيير العمومي الجديد
تنظيم الحكومة	للخدمات المقدمة أساس موحد تعمل بوصفها وحدة واحدة مجتمعة.	تفكيك الإدارة التقليدية إلى هياكل شبه مستقلة الوحدات.
مراقبة المؤسسات العامة	السيطرة من المقر من خلال التسلسل الهرمي للإشراف غير المنقطع والشيكات والتوازنات	التدريب العملي على الإدارة المهنية مع بيان واضح للأهداف وقياس الأداء
السيطرة على تدابير الإنتاج	السيطرة على المدخلات والإجراءات	مراقبة الإنتاج ومحاولة التحكم في المخرجات بدلا من الإجراءات
الممارسات الإدارية	الإجراءات الموضوعية القياسية في جميع أنحاء الخدمات	استعمال أسلوب إدارة القطاع الخاص
الانضباط في استخدام الموارد	عمليات متوقعة ومؤهلات سياسية	التحقق من الموارد المطلوبة وإنجاز الكثير بإمكانات قليلة (تحقيق الكثير بالقليل)

نموذج الميزانية	تركيز على الوسائل	تركيز على الأهداف
الترقية	الشكل المرتكز على تقسيم الإيرادات	الشكل المرتكز على عدم تقسيم الإيرادات
التوظيف	التمسك بضوابط الميزانية	التمسك بفعاليات الإيرادات
تنفيذ المهام	مؤشرات المتابعة	مؤشرات الأداء
تقاسم المسؤولية بين السياسيين والإداريين	المسابقات	التعاقد
التنظيم	التقسيم ، التجزيء ، والتخصص	استقلالية
الأهداف	يشوبها الخلط وعدم الوضوح	واضحة
	المركزية (بنية هرمية، وظيفية)	اللامركزية (تفويض الصلاحيات، بنية شبكية حوكمة)
	التركيز على اللوائح	التركيز على الأشخاص
	الهيمنة الاحتكارية	الهيمنة التنافسية
	احترام القواعد و الإجراءات	تحقيق النتائج و رضا العملاء
	التوجه نحو العمليات	التوجه نحو النتائج و التغيير

Source: Mohammad Ehsan and Farzana Naz ,Origin, ideas and practice of new public management : lessons for developing countries , CDRB publication , Asian Affairs, Vol. 25, No. 3, July-September, 2003,p33

من الجدول أعلاه أن الفروق جوهرية بين النموذجين نلخصها فيما يلي:

- التسيير العمومي الجديد جاء ليحل محل التفكير الإداري السائد سابقا أدخل أسس ومقومات جديدة للتنظيم والعمل؛
- فلسفة التسيير العمومي الجديد مبنية على منطق الكفاءة كونه يركز على المخرجات ، ومحور اهتمامه النتائج من خلال تحقيق الأهداف المسطرة، وإعطاء الحرية للمسيرين وتطوير مهاراتهم للتأقلم مع البيئة الخارجية المتقلبة وتشجيع المبادرة والعمل الجماعي؛
- التسيير العمومي الجديد نموذج استقرائي تحليلي للمحيط الخارجي وأهم ركن للإدارة الإستراتيجية من خلال اعتماده على ميزانية التخطيط والبرامج واستخدام تكنولوجيا المعلومات وكذا اعتماده على إدارة الموارد البشرية واعتماد نظام الحوافز؛
- نخلص إلى أن الانتقال من التسيير العمومي التقليدي إلى التسيير العمومي الجديد يتطلب تغييرا هيكليا عميقا وتحدي كل الصعوبات.

المطلب الثالث: مبادئ وأدوات التسيير العمومي الجديد

استنادا إلى مفهوم التسيير العمومي الجديد المعتمد بشكل أساسي على رفع القيود وتفويض الحكومة أو إحدى إداراتها وسلطاتها عن المؤسسات، فقد أعادت الحكومات في العديد من الدول تعريف دورها كسلطات عمومية، وهذا يندرج تحت إطار

إصلاح أشمل للهيئات العمومية ويعطي مكانة هامة للامركزية في ملكية سلطة القرار، وتحفيز المرافق والأفراد، والتفاوض بشأن الأهداف والغايات، والرقابة على النتائج ونظام تمويل قائم على تقييم النتائج¹.

فالتسيير العمومي الجديد جاء بأفكار وممارسات تسعى في جوهرها لاستخدام مقاربات القطاع الخاص ومؤسسات الأعمال في القطاع العمومي²، معتمدا في ذلك على مبادئ وأدوات معينة.

1. مبادئ التسيير العمومي الجديد

إن التسيير العمومي الحديث ليس فقط عملية نقل أو تحويل ميكانيكي لأدوات وأساليب الإدارة المستخدمة في القطاع الخاص إلى العام³، لكنه بدرجة أولى يعنى بالرقابة الصارمة لسلوكيات وتصرفات الموظفين العموميين لتحديد متغيرات مشاركتهم ومحاولة تحفيزهم، كما أن مبادئ وأدوات التسيير العمومي الحديث ليست بالحديثة ذلك أن المؤسسات الخاصة قامت بتطبيقها مسبقا لكنها تشكل تغييرا جوهريا في المؤسسات العمومية⁴ يقوم التسيير العمومي الجديد على المبادئ والركائز التالية⁵:

-تحويل أدوات وأساليب الإدارية المطبقة في القطاع الخاص إلى القطاع العمومي والاستفادة منها في مجال تقديم الخدمات العمومية؛
-يقدم التسيير العمومي الجديد مفاهيم حديثة في التسيير مثل: الأداء، الفعالية، الفاعلية، المقاول، الإبداع، التعلم التنظيمي...،
بينما يعمل التسيير البيروقراطي ضمن مصطلحات مختلفة، كالمسؤولية، المركزية، السلطة العليا، القواعد والإجراءات...؛
-الفصل بين الأهداف والقرارات الاستراتيجية، والأهداف والقرارات العملية، وذلك على خلاف التسيير التقليدي أين تتولى الهيئات السياسية مسؤولية وضع وتسيير استراتيجيات المؤسسات العمومية الإدارية مما يؤثر على عملية اتخاذ القرار على مستوى هذه المؤسسات؛

-التوجه نحو المواطن واعتباره زبونا يجب إرضاءه، والعمل على تحسين علاقته بالدولة من خلال انفتاح المصالح الإدارية على المستخدمين والتقرب منهم، وجعلهم الأساس في عملية تصميم وأداء الخدمة العمومية، من خلال مراعاة احتياجاتهم وتطلعاتهم وخياراتهم كما هو الحال في المؤسسات الاقتصادية الخاصة أي إدخال الثقافة التسويقية في المؤسسات العمومية الإدارية؛
-ينادي التسيير العمومي الجديد باعتماد مرونة تنظيمية واسعة تجعل من عملية اتخاذ القرار داخل المؤسسات والإدارات العمومية عملية تشاركية أحادية الجانب على عكس النموذج التقليدي المستوحى من النموذج الفييري (ماكس فيبر) القائم على البيروقراطية والتسيير الهرمي والسلطي والمركزية في اتخاذ القرارات. إن مبدأ المشاركة الذي ينادي به التسيير العمومي الجديد له

¹ Michaela Martin et Antony Stella, Assurance qualité externe dans l'enseignement supérieur: les options, Paris: institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO, 2007, p26.

² Janet V Denhardt, Robert B. Denhardt, the new public service: serving, not steering, New York Routledge, 3rd édition, 2015, p12.

³ Carole Sigman, The Impact of « new public management » on Russian higher education, Russian Nis Center, 2008, p50

⁴ Florence Noguera, Les défis posés par la nouvelle gestion publique a la GRH: Cas de la direction générale des impôts, revue de gestion des ressources humaines, N0 78, 2010, p 36.

⁵ تيشات سلوى، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية (نيوزلندا، فرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص تسيير المنظمات، جامعة بومرداس، 2015/2014، ص 131-133.

وجهين، يتمثل الوجه الأول في المشاركة في تحديد الأهداف واتخاذ القرارات أي اعتماد اللامركزية في المؤسسات العمومية لأن هذا النوع من الإدارة له العديد من المزايا، إذ يتضمن مرونة الاستجابة للتغيرات المفاجئة للمحيط، كما أن اللامركزية تعتبر عاملاً محفزاً لموظفي الدولة وتتيح لهم نوعاً من الحرية مما يزيد من قدرتهم على المبادرة خلافاً على المركزية التي يقوم عليها النظام البيروقراطي، أما الوجه الثاني للمشاركة فيظهر من خلال إشراك المواطنين في عملية تسيير المرافق العمومية؛

التسيير العمومي الجديد يبنى على مبدأ التمايز، وهذا بسبب اختلاف البيئات التي تعمل فيها المؤسسة حتى ولو كانت تمارس نفس النشاط؛

- يجب أن تهتم وتركز الحكومات في مجال التسيير العمومي الجديد ليس فقط على عرض الخدمات العمومية، وإنما على قدراتها وطاقاتها في تقديم الحوافز والمساهمة في جميع القطاعات؛
- التسيير من منظور التنبؤ بالمشاكل ومحاولة تفاديها، وليس التسيير من منظور معالجة المشاكل بعد حدوثها؛
- إدخال آليات اقتصاد السوق على القطاع العمومي، وبالتالي إضفاء نوع من المنافسة ليس فقط بين المؤسسات العمومية، وإنما أيضاً بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، ويتوافق هذا المبدأ إلى حد بعيد مع الأفكار النيوكلاسيكية التي تنادي بتحديد دور الدولة بدقة، وقد أوصت عدة هيئات دولية بتبني آليات السوق كالبنك الدولي، صندوق النقد الدولي ومنظمة التنمية والتعاون الاقتصادي وغيرها¹.
- السعي إلى تحقيق الفعالية والفاعلية في الأجهزة الإدارية للدولة وتحسين أدائها من خلال ترشيد استعمال الموارد العمومية، والتكثيف في النفقات العمومية، أي الميزانية العمومية المبنية على الاعتمادات المالية السنوية يتم تعديلها لتتلاءم مع إجراءات التخطيط العملية ومعايير الأداء²، ووفق نظرة التسيير العمومي الجديد فإن تسيير الميزانية العمومية ليس غاية بحد ذاته وإنما نهج لخدمة غاية معينة³.
- يعتمد التسيير العمومي الجديد على الإدارة الموجهة بالنتائج أي تحول التركيز في مجال نظام التسيير والجهود المبذولة من المدخلات والإجراءات إلى المخرجات والنتائج⁴.
- ما تجدر الإشارة إليه هو أن تطبيق التسيير العمومي الجديد في المؤسسات العمومية الإدارية ليس بالأمر الهين فهو ليس مجرد نقل لأدوات نجحت في قطاع ما (القطاع الاقتصادي الخاص) إلى قطاع آخر (القطاع العمومي)، وذلك بسبب اختلاف طبيعة نشاط كل منها من جهة، واختلاف بيئة عمل كل منها من جهة أخرى، لذا يجب مراعاة الخصوصية التي تميز المؤسسات العمومية الإدارية عن غيرها من منظمات الأعمال.

¹ Abu Elias Saker, New public management in developing countries, an analysis of success and failure with particular reference of singapore and Bangladesh, the international journal of public sector management, vol19n⁰ 2, 2006, p 181

² Evelyn Bechtold-Rognon, Thomas Lamarche manager ou servir les services public aux prise avec nouveau management public, paris, Ed Syllepse, 2011, p40.

³ Serge Huteau, la nouvelle gestion publique locale, LOLF et collectivité territoriales, paris, Dexia, 2002, p191

⁴ Pollitt, Christopher, the essential public manager, England: McGraw-Hill, Education, 2003, p27.

2. أدوات التسيير العمومي الجديد

إن التسيير العمومي الجديد ليس فقط عملية نقل أو تحويل ميكانيكي لأدوات وأساليب الإدارة المستخدمة في القطاع الخاص إلى العام لكنه توجه يهتم كذلك بالرقابة الصارمة لسلوكيات وتصرفات الموظفين العموميين لتحديد متغيرات مشاركتهم ومحاولة تحفيزهم، كما أن أدوات التسيير العمومي الجديد ليست حديثة لأن المؤسسات الخاصة قامت بتطبيقها مسبقا لكنها تبقى تشكل تغيير جوهري بالنسبة للمؤسسات العمومية.

1.2. ميزانية عمومية مبنية على النتائج والأهداف

تخضع مالية المؤسسات العمومية للإجراءات والمبادئ البيروقراطية المعروفة، حيث يتم تصميم ميزانية هذه المؤسسات بناء على الاعتمادات المالية السنوية. هذه المبادئ والإجراءات تجدد شرعيتها في السعي لتحقيق المصلحة العامة، التجانس الوطني والعقلانية من حيث الشكل، تهدف في أغلب الأحيان إلى تقليل مخاطر استغلال السلطة، وأن يكون نمط سير هذه المؤسسات موحدًا على المستوى الوطني من أجل ضمان حصول الجميع على نفس الخدمات العمومية، هذا النمط البيروقراطي لتسيير المالية العمومية يتسم بثلاث خصائص وهي: المركزية الشديدة، ثقل الإجراءات وعدم التأقلم أي انعدام المرونة اتجاه أي أمر طارئ . يتضمن التسيير العمومي الجديد تبني مجموعة من الإصلاحات في المالية العمومية أكثر ديناميكية، حيث يكون هناك استقلالية مالية أكبر للمؤسسات العمومية وانخفاض في الاعتمادات المالية الممنوحة من طرف الدولة، وهو ما يجعلها مطالبة بإيجاد بدائل تمويل ذاتية، كما يتم اعتماد ميزانية مبنية على الأهداف والنتائج، فالميزانية في المؤسسات العمومية البيروقراطية تكون مبنية على القواعد والإجراءات، وتغيب فيها الفعالية والفاعلية، فتحقيق مبدأ توازن الميزانية أكثر أهمية من تنفيذ الميزانية المخطط لها لذلك فإن اعتماد ميزانية مبنية على النتائج يسمح بتحقيق الاستغلال الأمثل للموارد المالية، وتحقيق أقصى قدر من الأهداف مع تحقيق الفعالية والفاعلية.

تجسد هذا النموذج بشكل كبير في إصلاح المالية العمومية الفرنسية¹، كما أن الميزانية تعتبر الآلية الأساسية لتنفيذ السياسات العمومية، والتسيير العمومي الجديد يتبنى مقارنة جديدة لتدبير الميزانية، تنتقل من منطق ميزانية الوسائل إلى مقارنة تديرية جديدة وهي ميزانية النتائج .

2.2. الشراكة بين القطاع العام والخاص

اتجهت معظم الدول في الآونة الأخيرة إلى انتهاج الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص من أجل تسيير الخدمات وتطويرها، ولمشاركة الموارد والخبرات والمخاطر ضمن استراتيجيات مختلفة، وقد تعددت التعريفات حول هذا المفهوم من بينها: إشارة Teisman و Klijn إلى أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص تعني: التعاون بين القطاعين في: المخاطرة، المنافع والقضايا الهامة، ومن منظور التعاون يرى Greve الشراكة بأنها علاقة تعاون طويلة الأجل يقدم من خلالها القطاع الخاص الخدمات العامة²، كما قدم تعريفاً يعتبر شاملاً عن الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص: الشراكة تعني بأوجه التفاعل والتعاون العديدة

¹ بن نعمان محمد، مرجع سبق ذكره، ص 62 .

² عايد عبد الله العصيمي، المسؤولية الاجتماعية للشراكة نحو التنمية المستدامة، البازوردي، <https://books.google.dz/books> 2018/12/29.

بين القطاعين العام والخاص المتعلقة بتوظيف إمكانياتها البشرية والمالية، والإدارية والتنظيمية، والتكنولوجية والمعرفية على أساس المشاركة والالتزام بالأهداف، حرية الاختيار، المسؤولية المشتركة والمساءلة من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تهم العدد الأكبر من الأفراد ولها تأثير بعيد المدى على تطلعاتها حتى يتمكن المجتمع من مواكبة التطورات المعاصرة بطريقة فاعلة وتحقيق وضع تنافسي أفضل¹.

فالشراكة بين القطاعين العام والخاص هي أحد الآليات الفعالة في التسيير العمومي الجديد لأنها تمكن من تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين بالاستفادة من التقنيات الجديدة المطبقة في القطاع الخاص والقضاء على البيروقراطية بالإضافة إلى ترشيد الإنفاق العام باعتماد حوكمة الميزانية وخلق فرص عمل.

3.2. الإدارة الإلكترونية

يلعب تطبيق الإدارة الإلكترونية دورا كبيرا في تحسين الخدمات العمومية وتطويرها، وقد جاء هذا النمط نتيجة التطور

التكنولوجي وزيادة التحدي أمام الإدارات البيروقراطية، وعليه فإن الإدارة الإلكترونية هي محصلة للتقدم في المجالات التقنية والمعلوماتية، وهو ما جعل الإدارات الحكومية ودوائر صنع القرار تعتمد وسائل تقنية متطورة، تساعد على إنجاز المهام المنوطة بها، وتنفيذها على الوجه الأكمل، وتعتبر الإدارة الإلكترونية إطارا يشمل كل الأعمال الإلكترونية للدلالة على الإدارة الإلكترونية العامة أو الإدارة الإلكترونية لأعمال الحكومة الموجهة للمواطنين، أو الموجهة للأعمال، أو الموجهة لمؤسسات ودوائر الحكومة المختلفة².

وقد عرفت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) الإدارة الإلكترونية على أنها "استخدام لتكنولوجيا المعلومات والاتصال ولاسيما شبكة الانترنت كأداة تسمح بالوصول إلى إدارة أفضل³، فهي تقوم بانجاز الوظائف الإدارية من تخطيط وتنظيم ورقابة واتخاذ القرارات من خلال استخدام نظم تكنولوجيا المعلومات في داخل المؤسسة من ناحية، كما تقوم بعمليات ربط المؤسسة ببيئة المؤثرين (من موردين، مشترين، عملاء، منافسين، أجهزة وهيئات حكومية) وذلك بهدف تطوير علاقات المؤسسة مع بيئتها من ناحية أخرى⁴.

تشير الإدارة الإلكترونية لعدد من الحقائق⁵:

- تهيئة فرص ميسرة لتقديم الخدمات الإدارية من خلال الحاسب الآلي؛
- تخفيف حدة المشاكل الناجمة عن تعامل طالب الخدمة مع موظف محدود الخبرة، ويعتمد على الإدارة الإلكترونية في تحقيق هذه الحقائق من خلال عدة عناصر أهمها تقنيات المعلومات الإدارية التي من بينها النظام الحاسوبي والاتصالات حيث لا يمكن أن

¹ أمجد عانم، دراسة حول: الشركات القطاعية القائمة في تقديم الخدمات العامة والبلدية على مستوى الهيئات المحلية، شركة النخبة للاستشارات الإدارية، رام الله - فلسطين، 2009، ص 10.

² سعد غالب ياسين، الإدارة الالكترونية وأفاق تطبيقاتها العربية، معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، 2005، ص 21.

³ OCDE, Ladministration Electronique : Un impératif, Paris, France :2004,p11.

⁴ سعد غالب ياسين، الإدارة الإلكترونية، البازوردي، ص 12، <https://books.google.dz/books>

⁵ مصطفى يوسف كافي، الإدارة الإلكترونية : إدارة بلا أوراق - إدارة بلا مكان، إدارة بلا زمان، إدارة بلا تنظيمات جامدة، مؤسسة رسلان للطباعة و النشر و التوزيع، سوريا، 2011، ص 84.

تكون هناك إدارة إلكترونية حقيقية بدون هذه التقنيات والتي من خلالها يتم التأثير على عمل المؤسسات من خلال: زيادة الفعالية، توفير الوقت والجهد المبذول، الدقة والسرعة في عملية الإنجاز وتقليل التكلفة.

4.2. إدارة الموارد البشرية

يخضع التوظيف في الإدارة العامة للإدارة المركزية في كل القرارات من حيث كيفية التوظيف وشروطها وبهذا يهمل عنصر الكفاءة والخبرة، لكن مع التطور التكنولوجي وازدياد حدة المنافسة، ومع ظهور مفهوم التسيير العمومي الجديد بدأ الاهتمام بإدارة الموارد البشرية والتي تعرف على أنها "مجموعة الأنشطة الرامية إلى تطوير فعالية وأداء مجموعة العمال أو الأفراد العاملين في المؤسسة" هذا التعريف يتوافق مع تعريف الجمعية الأمريكية لإدارة الأفراد التي تقول بأنها تعني فن اكتساب القوى العاملة ذات الكفاءة، وتنميتها والاحتفاظ بها من أجل تحقيق أهداف المؤسسة بأقصى قدر من الفعالية في الأداء¹.

أصبح العنصر البشري يعتبر أحد المقومات الأساسية لنمو وازدهار المؤسسات وكفاءة أدائها تتوقف على كفاءة تسيير وإدارة العنصر البشري، هذه الإدارة تختص بتسيير شؤون العمال في المؤسسة بغية وضع الفرد المناسب في المكان المناسب وذلك من أجل تحقيق أهدافها وضمان بقائها واستمرارها².

إذن لإدارة الموارد البشرية أهمية قصوى في المؤسسات العمومية نوجزها فيما يلي³:

-تؤدي إلى تحقيق أفضل النتائج المالية من خلال تحليل التكلفة والعائد وكذا اعتماد أسلوب محاسبة الأصول البشرية؛

-تقليل التعارض بين الإدارة والعمال وتحسين العلاقة بين الإدارة والأجهزة الأخرى؛

-العنصر البشري هو استثمار إذا ما تم تدريبه وتنميته يمكن أن يحقق للإدارة مكافآت طويلة الأجل في شكل زيادة الإنتاجية؛

-تنافسية الإدارة تنبع من كفاءة وفعالية مواردها البشرية أكثر من تجهيزاتها.

الإدارة العمومية المعاصرة تسعى إلى تبني إدارة الموارد البشرية باعتماد جملة من الأسس من بينها⁴:

-اعتماد الكفاءة كمعيار للتوظيف لأن البقاء في المنصب والترقية مرهون بها، إضافة إلى اعتماد عقود قابلة للتجديد في التوظيف؛

-خلق نظام الحوافز والتعويضات يكون متباين بين الموظفين ومبني على الكفاءة والمواءمة في المنصب؛

-التخلي عن البيروقراطية وإشراك الموظفين في اتخاذ القرارات لتشجيع الإبداع والأداء والجودة.

5.2. التسويق العمومي

بدأت مؤسسات قطاع الوظيفة العمومية تتخذ مجموعة من التدابير والإجراءات أهمها: تقوية الاتصال مع المستفيدين من خدماتها والتقرب منهم وجعلهم الأساس في عملية تصميم وأداء الخدمة العمومية، واعتبارهم زبائن يجب إرضائهم وذلك من خلال

¹ Felix A.Negro, Public personnel Administration .New York:hest, Rinehart and Winston, inc. 1995,p 36.

² عبد الكريم أحمد جميل، إدارة الموارد البشرية، الجنادرية للنشر والتوزيع، الأردن، 2015، ص9.

³ هشام فوزي دباس العبادي ويوسف حجيم الطائي و آخرون، إدارة التعليم الجامعي-مفهوم حديث في الفكر الإداري المعاصر، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2008، ص288.

⁴ بوسليمان صليحة ودريفي نوال، فعالية حوكمة القطاع العام كإحدى آليات تحديث التسيير العمومي، مجلة الحوكمة المسؤولية الاجتماعية والتنمية المستدامة، جامعة الجزائر، العدد2، جوان 2019، ص6.

مراعاة احتياجاتهم وتطلعاتهم وخياراتهم كما هو الحال في مؤسسات الأعمال، أي التوجه نحو إدخال الثقافة التسويقية في مؤسسات قطاع الوظيفة العمومية¹.

يتم السعي نحو تطوير التسويق العمومي من خلال سبر آراء المواطنين باعتبارهم زبائن والتشاور معهم من أجل إرضائهم وكذا اعتماد التسويق الإلكتروني باستخدام التكنولوجيات الحديثة في الإعلام والاتصال في تقديم الخدمات العمومية.

6.2. الأداء

يركز التسيير العمومي الجديد على الأداء وقياسه من أجل تحقيق أهدافه ومعرفة القيمة المضافة، والأداء يعبر عن السلوك الفعلي الميداني لترجمة الأهداف المرسومة إلى واقع ملموس، أي الانتقال من الفكرة إلى الميدان في تطبيقها، ويتكون من عنصرين: الأول الفاعلية التي تعبر عن درجة بلوغ النتائج أي الفرق بين النتائج المحققة والنتائج المتوقعة، أما العنصر الثاني فيتمثل في الكفاءة والتي تقاس بالصيغة التالية *المخرجات / المدخلات*، المخرجات ممثلة في النتائج المحققة أما المدخلات فتتمثل في الموارد المستخدمة².

7.2. ميزانية محلية معتمدة على النتائج

تخضع ميزانية المؤسسات العمومية لإجراءات ومبادئ بيروقراطية فهي مصممة بناء على اعتمادات مالية سنوية، تجدد شرعيتها في السعي لتحقيق المصلحة العامة وتقليل مخاطر استغلال السلطة، ويكون نمط سير هذه المؤسسات موحدا على المستوى الوطني من أجل ضمان حصول الجميع على نفس الخدمات العمومية، هذا الأسلوب البيروقراطي لتسيير المالية العمومية يتسم بالمركزية الشديدة، انعدام المرونة في الإجراءات وبالتالي عدم القدرة على التأقلم مع الأمور الطارئة.

يركز التسيير العمومي الجديد على الاستقلالية المالية للمؤسسات من خلال البحث عن بدائل تمويلية ذاتية والتخلي عن المساعدات الحكومية، واستغلال الموارد المتاحة بفعالية وكفاءة من أجل تحقيق الأهداف المسطرة، وكل هذا يأتي بإتباع أساليب إصلاح المالية العمومية وربطها بالأهداف والنتائج ومراقبة التسيير، والتسيير العمومي الجديد يسعى للتخلص من البيروقراطية في اعتماد الميزانية العمومية.

8.2. إدارة الجودة

الجودة في الإدارة العمومية لم يعد التوجه نحو الزبون هدف مؤسسات قطاع الأعمال فقط، وإنما صار هدفا للمؤسسات العمومية ليس بسبب المنافسة وإنما مواجهة للانتقاد الموجه للعمل الحكومي وكذلك زيادة التكاليف العمومية في مقابل موارد عمومية نادرة نسبيا، لذلك تم البحث عن أنسب الأساليب التسييرية للقيام بذلك فكانت إدارة الجودة الشاملة أهمها لأنها تمثل تلك الجهود المبذولة من طرف كل فرد في المؤسسة العمومية وبشكل متواصل لتطوير الأداء، مقابل توقعات المواطنين المستفيدين من الخدمة معتمدة في ذلك مجموعة من المبادئ والأساليب والإجراءات.

¹ David Giauque, la bureaucratie libéral (nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle), édition l'harmattan, France, 2003,pp 65-66.

² محمد وائل القيسي، الأداء الاستراتيجي الأمريكي بعد العام 2008- باراك أوباما أنموذجا، العبيكان للنشر، المملكة العربية السعودية، 2016، ص48.

متطلبات تحقيق الجودة الشاملة في الخدمة العمومي

يقصد بإدارة الجودة الشاملة (TQM) Management Quality Total تلك الجهود المبذولة من جانب كل فرد في المؤسسة، وبشكل متواصل لتطوير الأداء على النحو الذي يقابل العملاء النهائيين المستفيدين من الخدمة، فهي إذن عبارة عن مجموعة من المبادئ والأساليب والإجراءات التي ترشد العمل في أي مؤسسة للارتقاء بمستوى الأداء وتقديم الجودة التي تحقق توقعات العملاء. وهي فلسفة إدارية يمكن تطبيقها في كل وحدة من وحدات الإدارة العمومية في الدولة.

وتحتاج الأجهزة الحكومية في أي دولة إلى إدارة الجودة الشاملة للأسباب التالية:

- عدم رضا المواطنين عن جودة الخدمات التي تقدمها الأجهزة الحكومية والمؤسسات العمومية؛

- ضغوط عدم كفاية الميزانية للدولة ومشكلات العجز في الميزانية؛

- المحافظة على القوة العاملة والخبرات ذات الكفاءة العالية؛

- البقاء والاستمرار.

9.2. مراقبة التسيير والمحاسبة التحليلية

بعد أن حققت المحاسبة التحليلية نتائج إيجابية في القطاع الاقتصادي الخاص انتقل تطبيقها إلى قطاع الخدمات

وأصبحت تدعى بمحاسبة المناجمنت، وفي القطاع العمومي الإداري أصبح دخولها أمراً ضروريا نظرا للارتفاع الكبير في حجم النفقات العمومية، خاصة بعد الثمانينات مع الأزمة المالية التي عرفتتها العديد من الدول والتي كشفت عن عدم ملائمة الأدوات التقليدية المستخدمة في التسيير العمومي ومنها المحاسبة العمومية التقليدية المبنية على اللوائح القانونية، مما جعل العديد من الدول تعتمد على تطبيق سياسة تقشفية قصد الحد من التبذير، وفي هذا الصدد فإن المحاولات الأولى لتطبيق المحاسبة التحليلية في القطاع العمومي الإداري كانت منذ الثمانينات، بدءا بقطاع الصحة قصد التحكم في تكاليف المؤسسات العمومية الصحية، وقد أعطى ذلك نتائج إيجابية مما أدى إلى نقلها إلى الإدارات العمومية، بالإضافة إلى إعتبار المحاسبة التحليلية أداة فعالة لترشيد النفقات العمومية وتحديد المسؤوليات، ذلك أنها تساعد الإدارة في مراقبة عناصر التكاليف من خلال إمدادها بتقارير دورية يتم فيها مقارنة التكاليف الفعلية لحجم النشاط بما يجب أن تكون عليه تلك التكاليف وفق معايير محددة مسبقا كما أن المحاسبة التحليلية تعتبر أداة لنقل المعلومات مما يساهم في مساعدة الإدارة على اتخاذ القرارات، وتوفر البيانات التي تساعد على التعرف على البدائل المتاحة لمواجهة أي مشكلة تقع فيها الإدارة¹.

جدول رقم (1-2) : ملخص لأهم مبادئ أدوات التسيير العمومي الجديد

مبادئ التسيير العمومي الجديد	أدوات التسيير العمومي الحديث
فصل القرار الاستراتيجي	التفاوض على عقود الخدمات التي تحدد مؤشرات الأداء الواجب تحقيقها في الفترة المحددة ما بين السلطات السياسية (البرلمان والحكومة) ومسؤولي الخدمات العمومية
إدارة العمليات التي تقع على عاتق الإدارة	
التمييز بين مهام المسؤولين، المسيرين ومقدمي الخدمات العمومية	

¹ تيشات سلوى، مرجع سبق ذكره، ص 151.

توجيه الأنشطة الإدارية اعتمادا على المنتجات الموردة (بدلا من القواعد الإجرائية التي يتعين إتباعها بما في ذلك تخصيص المواد)	تخصيص الميزانيات العمومية للمدراء العامين الذين لديهم مرونة واسعة لتلبية معايير المردود
تحفيض التسلسل الهرمي الحد من البيروقراطية اللامركزية في بعض المهام الإدارية التفويض للمستوى الإداري الأدنى (مبدأ التفويض)	إنشاء أجهزة تنفيذية وهياكل تنظيمية أكثر مرونة وكذا تحرير بعض مواد الوظيفة العمومي بإدخال حوالات دفع فردية وعلاوات مستحقة
إدخال آليات السوق في إنتاج السلع والخدمات التي تهم العامة بما في ذلك إنشاء أشباه الأسواق quasi-marchés	وضع طلبات أو عروض لتوريد بعض الخدمات العمومية، و رفع القيود الاحتكارية ، أخذ سندات للمستخدمين الذين يختارون حرية مورديهم
خلق الشفافية على الجودة وتكاليف الخدمات الإدارية ، والاستخدام الأمثل للموارد العمومية (القيمة مقابل المال)	حساب ومقارنة التكاليف مع المحاسبة التحليلية و المقارنة لمختلف مقدمي الخدمات (benchmarking)
الخدمات الإدارية المباشرة لاحتياجات المستخدمين ' العملاء) في المشاركة في تحديد وتقييم المخرجات أو الإنجازات المقدمة.	التسيير الموجه بالجودة، عملية تصديق موثقين الخدمة العمومية ومدى رضا العملاء

Source: Boeck Supérieur, La Nouvelle Gestion Public " En Action ",Revue Internationale de politique comparée, 02, vol 11, 2004, p 18.

المبحث الثالث: خصائص، حدود ونماذج التسيير العمومي الجديد

مع سقوط المعسكر الشيوعي والتوجه نحو الرأسمالية واقتصاد السوق سعت العديد من الدول لمحاولة التكيف مع متطلبات التسيير العمومي الجديد الذي أضحى المخرج الوحيد لمؤسسات القطاع العام، إذ ظهرت العديد من التجارب الرائدة والمميزة، مما أدي إلى محاولة إرساء نموذج معياري للتحويل نحو تحقيق متطلبات التسيير العمومي الجديد لكن التجارب أكدت أنه لا يمكن العمل بمقاربة واحدة وأن خصوصية البيئة تفرض منطقتها فهناك العديد من النماذج التي وإن تشابهت من حيث المبادئ إلا أنها قد تختلف في آليات التفعيل وذلك حسب المناخ والإمكانيات ومدى استجابة الأطراف الفاعلة في التطبيق مع أبعاد النموذج¹.

المطلب الأول: خصائص التسيير العمومي الجديد

بالرغم من اختلاف مسميات التسيير العمومي الجديد، فقد حاول الأكاديميون البحث للتعرف على خصائصه والتي اختصرت في ثلاث خصائص جوهرية :

1. التغيير في آليات الحكومة

يتغير البناء الهيكلي للحكومة من خلال إعادة هيكلة الإدارات وإنشاء وحدات لتقديم الخدمات والتخلص من المركزية في السلطة بإعطاء صلاحيات أكبر للإدارات المحلية، وينظر للتسيير العمومي الجديد على أنه جاء لتحسين جودة الخدمات المقدمة

¹ Young ,D,W et Emanuele Padovani,Moving Toward the New Public Management Paradigm, Published 20/01/2009, Economics.
<https://www.semanticscholar.org/paper/Moving-Toward-the-New-Public-Management-Paradigm-Young-Padovani/b793433e95fe602be1068e1a4f3e47d1ec00d9f> le 12/09/2022.

- واستخدام الموارد بكفاءة وفعالية وكذا الاتجاه نحو آليات السوق. وقد اتجهت العديد من الدول إلى ترشيد نفقاتها بالاستخدام الأمثل والأكفأ لمواردها، كما تبنت مبادئ في علاقة بالمواطنين كميثاق مستخدمى الخدمات في بلجيكا وميثاق جودة الخدمة العمومية في البرتغال، ميثاق مستخدمى الخدمات العامة في فرنسا وكذا ميثاق المواطن في المملكة المتحدة¹.
- تغيير آليات الحكومة يعني إعادة اختراع الحكومة بإدارتها بأسلوب جديد من تخطيط وتنظيم للأداء الحكومي بشكل يلي طموحات المواطنين وتوقعاتهم، وهذا يتطلب مجموعة من الأساليب تتمثل في²:
- حكومة مساندة تعطي القطاع الخاص فرص القيام بتنفيذ المشاريع وتقوم هي بترسيبها ومراقبة تنفيذها؛
 - حكومة تقوم على آليات المنافسة لمحاربة الاحتكار أينما وجد؛
 - حكومة ذات رسالة بالتركيز على الغرض الأساسي وتربط التطبيق بالقيم وتعبر عن الهوية؛
 - إدارة حكومة بالنتائج مما يقلل من البيروقراطية، وهو مفهوم مرتبط باستحداث نظم المكافأة والتحول إلى إدارة الجودة؛
 - حكومة يسيرها زبائنهم؛
 - حكومة إدارة الأعمال من خلال جعل الموظف الحكومي يفكر بطريقة رجال الأعمال واستحداث حوافز مالية، وكذا توفير نظام عصري للمعلومات وتجهيزه بأحدث أساليب التقنية التي توفر السرعة فيوضع القرار وتنفيذه؛
 - حكومة النظرة المستقبلية من خلال انتهاز التخطيط الاستراتيجي والميزانيات طويلة المدى ومخصصات الطوارئ؛
 - حكومة لامركزية تعمل بروح الفريق في نطاق الإدارة المشتركة وإدارة الجودة الشاملة؛
 - حكومة مسيرة بعوامل السوق لها حرية الاختيار وحرية اتخاذ القرارات، ترتبط بالأداء والنتائج؛
- والجدول التالي يلخص أهم الفروق بين الحكومة البيروقراطية والحكومة وفق التسيير العمومي الجديد.
- الجدول رقم (1-3): الفرق بين الحكومة البيروقراطية والحكومة وفق التسيير العمومي الجديد

الحكومة البيروقراطية	الحكومة وفق التسيير العمومي الجديد
. هدفها التسجيل والتوثيق	. هدفها التطوير والتحسين
. تضع اللوائح والمعوقات	. تضع الحلول والابتكارات
. تدبر الأوراق والسجلات	. تدبر الأداء والعمليات
. سلبية تتلقى التعليمات	. تنفيذية تؤدي الواجبات
. تركز على الأساليب والإجراءات	. تركز على الأهداف والنتائج
. الموظف دائما على الحق	. المواطن دائما على حق
. الموظف يمتلك حق إدارة شؤون المواطن	. المواطن يمتلك حق تقييم الموظف

¹ مريزق عدان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2015، ص 133.

² أمين ساعاتي، إعادة اختراع الحكومة الثورة الإدارية في القرن الحادي والعشرون، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة الأولى، 1999، ص 19-20.

. المواطن سلمي يتلقى الخدمات	. المواطن نشط يساهم في التطوير
. تعمل بالماضي وللحاضر فقط	. تعمل بالماضي وبالحاضر والمستقبل أيضا

المصدر: وحشي عفاف، أثر التسيير العمومي الحديث على كفاءة الإدارة العدلية- دراسة ميدانية بوزارة العدل الجزائرية، أطروحة دكتوراه، علوم التسيير
شعبة تسيير المنظمات، جامعة باتنة 1 كلية الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، 2017-2018، ص34.

2. تقليص دور الدولة

يقصد بتقليص دور الدولة إدراج القطاع الخاص في المؤسسات العمومية أو ما يعرف بالخصوصية، بما يحمله هذا المصطلح من مفاهيم (تشغيل الخدمات بأسلوب تجاري، تخفيض الميزانية، وتخفيف القيود الجمركية على القطاعات الاقتصادية)، فهي عملية إعادة توزيع الأدوار بين الحكومة والقطاع الخاص من خلال دور الحكومة الإنتاجي أو زيادة دور القطاع الخاص في امتلاك أو إدارة الموجودات المتاحة في الاقتصاد الوطني للوصول إلى أعلى درجات الكفاءة والمنافسة الممكنة.

عملية خصخصة المؤسسات العمومية هي إحدى الأدوات الأساسية لسياسات الإصلاح الاقتصادي في عدة دول والاتجاه السائد اليوم وتماشيا مع التوجهات الاقتصادية الجديدة هو ظهور دور حديث للدولة وهو الضبط الاقتصادي أي تغيير الدولة من الحارسه لمجرد دولة ضابطة وانسحابها كسلطة عمومية من الحقل الاقتصادي واكتفائها بدورها التقليدي كسلطة ضبط وإسناد.

في هذا السياق حدد مجموعة من الباحثين جملة من الإجراءات لتفعيل عمل الإدارة الحديثة من بينها¹:

- اعتماد أساليب القطاع الخاص في الإدارة العامة مع التأكيد على المزيد من الانضباط في ترشيد الموارد؛
- تشجيع المنافسة وفقا لمقاربة خدمية إدارية؛
- التركيز على رقابة الأداء وفق معايير علمية لقياسه.

3. تغيير في أسلوب الإدارة

عصرنة الإدارة العمومية يتطلب جهازا إداريا قادرا على استيعاب المتعاملين معه من جهة ومن جهة أخرى يتطلب العمل على ترشيد النفقات نظرا لندرة الموارد المالية والبشرية، ويكون التغيير في أسلوب الإدارة من خلال التركيز على الكفاءة والفعالية ، والاهتمام بالمرجات لا بالمدخلات أي التسيير وفق منهج النتائج لا الموارد الموجودة، بالإضافة إلى تبني أسلوب الإدارة في القطاع الخاص وتطبيقه في القطاع العام، أيضا التحول نحو توزيع السلطات واستخدام عدم تركز السلطة بحيث تقسم الإدارة إلى وحدات بارزة تكون العلاقات بينها مترابطة على شكل ترابط الأذرع، يشمل التغيير أيضا التحديد المسبق للأهداف والقيم المعيارية الواضحة والمتعلقة بالإنجاز، تحديد النجاح بشكل كمي إن أمكن، ويتم تقييم الخدمات الإدارية عبر النتائج وليس عبر الطرق المتبعة².

¹ شريف إسماعيل، أساسيات التسيير العمومي، دار قرطبة للنشر والتوزيع، باب الزوار، الجزائر، 2015، ص.135

² رفيع شريفة، نحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية "نحو تسيير عمومي جيد وفق نظرية الإدارة العمومية الحديثة، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات دكتوراه في علوم التسيير تخصص إدارة أعمال، جامعة الجزائر، 2008، ص99.

المطلب الثاني: حدود تطبيق التسيير العمومي الجديد والميكانيزمات الجديدة لذلك

حقق تطبيق التسيير العمومي الجديد العديد من الإيجابيات إلا أنه لم يسلم من الانتقادات التي وجهت له إذ تبين أن له العديد من الحدود.

1. حدود تطبيق التسيير العمومي الجديد

إن الافتراضات التي يقوم عليها التسيير العمومي الجديد تختم ضرورة تسليط الضوء على¹ :

— فيما يتعلق بالوضع في التوظيف العمومي (التوظيف والأجرة والترقية ...) والذي يعتبر جامدا ومقيدا أو مانعا لتطور إدارة الموارد البشرية فيه، ولا ينبغي النظر إلى القطاع الخاص على أنه يحررها من جميع القيود تماما، ففي الواقع هناك بعض الحالات التي قد تكون ماثلة بالقطاع الخاص أو حتى أشد منها كما هو الحال بالنسبة للمشاريع الكبرى والمتوسطة فهناك الشركات الصغيرة فقط التي لديها تفويض حقيقي لموظفي الإدارة؛

— من ناحية أخرى من الخطأ أن نتصور بأن القطاع العام إجمالا يخلو من المرونة ولكن في الواقع إدارة الموارد البشرية في القطاع العام لديها عنصر المرونة ويعطي بعض المدربين مساحة كبيرة للمناورة؛

— في حالة التوظيف العمومي قد لا يكون غير محفز للموظفين (وجود ترقيات داخلية وعلاوات)؛

— علاوة على ذلك فإن القطاع الخاص ليس دائما أكثر كفاءة من القطاع العام، بالإضافة إلى أن أساليب إدارة القطاع الخاص ليست دائما مثالية في الواقع ولا يبدو أنه يشوبها أي خلل، كما تبين في العديد من فضائح الشركات في السنوات الأخيرة (Woldcom. Enron . Xerox...) أو كوارث السكك الحديدية في بريطانيا المصاحبة لخصخصة شبكة السكك الحديدية؛

— ومن جانب آخر فإن البيئة ودرجة تعقيد القطاعين العام والخاص غير قابلة للمقارنة، فالإدارة العامة مختلفة أو أكثر صعوبة من الإدارة الخاصة وبالتالي هي تحتاج إلى حلول إذا ما كانت هناك إمكانية تعلمها من القطاع الخاص يجب أن تكون هذه الحلول متوافقة مع أسس وقيم القطاع العام؛

— أيضا ليس دائما المال أو الأجر هو الدافع لدى كل الموظفين فهناك عوامل أخرى مهمة كتوفير ظروف عمل جيدة والمشاركة في إعداد الأهداف؛

— التقييم الذي له أهمية كبيرة في التسيير العمومي الجديد ليس بالضرورة أن يؤدي إلى تحسين السياسات في الواقع، كما أن قياس الأداء يصعب تطبيقه في القطاع العام بسبب تعدد الأهداف والجهات الفاعلة. في الأخير نستخلص أن التسيير العمومي الجديد له حدود جوهرية لا يجب تجاوزها .

¹ وحشي عفاف، أثر التسيير العمومي الحديث على كفاءة الإدارة العدلية _ دراسة ميدانية بوزارة العدل الجزائرية _، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة باتنة 1، 2017/ 2018، ص ص، 41-42.

2. الميكانيزمات الجديدة للإدارة العمومية وتطبيق التسيير العمومي الجديد

إن انتقال الإدارة العمومية من التسيير العمومي البيروقراطي إلى التسيير العمومي الجديد سوف يغير من وضعية الإدارة العمومية لأنه سيجعلها تظهر في وضعية جديدة ومن بين الالتزامات التي تعتبر جديدة بالنسبة للإدارة والمؤسسات العمومية في ظل تطبيقات التسيير العمومي الجديد نذكر¹:

1.2. التكيف المستمر مع المتغيرات البيئية

التغير السريع الذي يحدث على البيئة يثير الكثير من الصعوبات في مجالات التخطيط والتنبؤ، ويهدف تحقيق التناسق والاتفاق مع البيئة العالمية والحقائق السياسية وجعل الإدارة العمومية مجرة على أن تكون دائمة اليقظة من أجل رصد هذه التغيرات ومحاولة التكيف معها فالإدارة العمومية لا يجب أن تبقى متمسكة بقواعدها الجامدة في ظل عالم يعرف العديد من التغيرات خصوصا في مجالات التكنولوجيا والمعلومات.

2.2. الاتجاهات الجديدة للمهام

المهام التي تمارسها مختلف الأجهزة العمومية تحت سلطة الدولة يجب أن تهدف بشكل أساسي إلى تحقيق الفعالية وتقديم أفضل الخدمات وأن تستجيب لطموحات ومتطلبات وأذواق المواطنين باعتبارهم زبائن، كما أن تقديم خدمات نوعية يرجع أساسا إلى كفاءة الموظفين المسؤولين في القيام بمهامهم وهذا ما يجبر الإدارة العمومية على الاهتمام بالموارد البشرية من التوظيف إلى غاية إنهاء المسار المهني للموظف بالشكل الذي يمكنه من القيام بمهامه وفقا لمبادئ التسيير العمومي الجديد، كما يجب على الإدارة الاهتمام بقدرات الموظفين الفردية وأدائهم والعمل على تحفيزهم ومكافأتهم وفقا لمردودهم.

3.2. تسطير الأهداف بدل وضع المهام

مهام الإدارة العمومية المحددة في ظل التسيير التقليدي البيروقراطي واسعة وغير محددة بدقة ومقيدة بنصوص قانونية لذا يجب إعادة ضبطها وتحديدتها بدقة متناهية لتأخذ شكل الهدف.

4.2. زرع روح المسؤولية

تحسيس الموظفين العموميين بالمسؤولية يعتبر عاملا مهما لتحفيزهم ويعزز إحساسهم بالانتماء إلى الإدارة العمومية التي يشتغلون بها، فبالرغم من وجود الرقابة إلا أن الإدارة مجبرة على تبني نظام اللامركزية في اتخاذ القرارات وتحديد الأهداف من خلال تفويض الصلاحيات لجميع مستويات الهرم السلمي مما يجعل الموظفين يشعرون بعامل المسؤولية ويحفزهم على الإبداع والتفاني في العمل .

5.2. السعي لتحقيق الفعالية والفاعلية في الإدارة العمومية

على الإدارة العمومية أن تكون فعالة وتعمل على تحقيق الأهداف المسطرة على كل المستويات وبفعالية من خلال الاقتصاد في الموارد والاستغلال الأمثل لها.

¹ بن نعوم عبد اللطيف، دور التسيير العمومي الجديد في ترقية التنمية المحلية -دراسة حالة القطاع العام بالجزائر، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، تخصص اقتصاد مالي، جامعة سيدي بلعباس، 2021/2020، ص ص، 72-73

6.2. التقرب من المواطن واستعجال المعالجة

باعتبار المواطن شريك وزبون تبحث الإدارة العمومية عن طريقة لإرضائه وتقديم خدمة عمومية له بشكل فعال وجيد، فعلى الإدارة العمومية الاقتراب منه من أجل الاستماع لانشغالاته واحتياجاته وإشراكه في تسييرها، ومن جهة أخرى عليها استعجال معالجة ملفات المواطنين وإزالة كل العراقيل والحواجز التي تحول دون ذلك، والاستجابة للمتغيرات وسرعة اتخاذ القرار لأن الوقت في الاقتصاد يعتبر عاملاً مهماً وله علاقة بالنجاعة والربحية.

7.2. المرونة والبساطة

على الإدارة العمومية الدمج بين المنطق القانوني الذي يركز على قواعد وأسس صلبة ومنطق التسيير العمومي الجديد الذي يتميز بالمرونة وسهولة التكيف والتغير تماشياً مع المحيط والظروف، أيضاً على الإدارة العمومية تحدي تبسيط الإجراءات والهيكل والمهام لربح الوقت وتخفيض التكاليف وكذا تحسين نوعية الخدمات العمومية مما يجعلها أكثر ملاءمة للأوضاع والأهداف.

المطلب الثالث: نماذج ونظريات التسيير العمومي الجديد

التسيير العمومي الجديد كان نتاجاً للأفكار الليبرالية في فترة التسعينات التي تمخضت عن الأزمة الاقتصادية للدول الصناعية، وتبعاً للإصلاحات التي ترغب الدول في تجسيدها انعكست مبادئ هذا التسيير بصور مختلفة وتطبيق متباين، ونتيجة إيمان الكتاب بالتسيير العمومي الجديد وما احتواه من مبادئ وأفكار دفعهم إلى التأكيد على ضرورة بروز نماذج ونظريات جديدة تماماً عن تسيير المؤسسات وإدارات القطاع العام، نظريات أساسية متعلقة بالتسيير العمومي الجديد.

1. نماذج التسيير العمومي الجديد

يعتبر التسيير العمومي الجديد مستنبطاً من القطاع الخاص وفلسفة لما بعد البيروقراطية المتبناة بشكل تدريجي منذ سنوات الثمانينات، وقد انعكست مبادئه على معظم التجارب الإصلاحية في القطاعات العمومية بصورة متباينة وذلك راجع لاختلاف الدول في تبني الإصلاحات حيث ظهرت عدة نماذج لتطبيق التسيير العمومي الجديد ومن أهمها والتي يشترك في تحديدها كل من J. Monke, D. Giquaue, I. Bolgiani وغيرهم نذكر:

1.1. نموذج الكفاءة: يرى J. Monke أن هذا النموذج يهدف إلى رفع كفاءة المؤسسات أو الإدارات العمومية وتقليل

جميع أنواع التكاليف المرتبطة بالقطاع العمومي، كما يمكن للمؤسسة في هذا النموذج أن تهتم بالسياسات التالية¹:

- محاولة الإنفتاح على المنافسة؛

- قياس الأداء باستعمال قائمة مؤشرات تسمح بمراقبته؛

- اعتماد الميزانيات الكلية بدلاً من الميزانيات التفصيلية وذلك تحت مبدأ الأخذ بالنتائج بدلاً من الاهتمام فقط بالموارد

- تقليص حجم الإدارة ...

كما يرى GIAUQUE نقلاً عن FERLIE et ALL أن هذا النموذج قد يكون هو الأصل من حيث الظهور إذ يعود إلى بداية الثمانينات وكانت بعض الدول الأنجلوسكسونية قد بادرت إلى إصلاح مرافقها الإدارية لرفع كفاءتها انطلاقاً من المقارنة مع

¹ بن عيسى ليلي، مساهمة في تحسين أداء قطاع الخدمات العامة باعتماد التسيير العمومي الجديد والحكم الراشد، مرجع سبق ذكره، ص 101.

مؤسسات القطاع الخاص ففي هذا النموذج تحتل المفاهيم ذات الطابع الاقتصادي البحث مكانة كبيرة كما هو الحال بالنسبة للمنافسة والأداء الكفاء في الوظيفة الإنتاجية وتماشيا مع ذلك تم اعتماد أدوات تسيير مأخوذة من القطاع الخاص، كما يدرج أصحاب هذا النموذج ضرورة لجوء الدولة إلى إبرام عقود لتقديم الخدمات التي تتم بين السلطات العمومية والمصالح الإدارية، ويتم بموجبها الاتفاق على ميزانية معينة لتمويل نشاط الإدارة المعنية مقابل مهام محددة تنجزها هذه الأخيرة وعادة ما تصاحب هذه العقود مخططات تفصيلية تتضمن الأهداف والنتائج الواجب بلوغها مما يسمح بقياس مستوى الأداء في الإدارات.

2.1. نموذج اللامركزية والمرونة التنظيمية

يرى BOLGIANI أن هذا النموذج يهدف إلى الفصل بين مراحل وأوجه التسيير الاستراتيجي عن تلك المتعلقة بالتسيير العملي أو الإداري Opérationnelle كما يقوم كذلك على إعادة توزيع الكفاءات والمهارات التي يجب أن تعطى لها صلاحيات اتخاذ القرارات في مختلف المصالح والمستويات الأقرب من العملاء في المنطقة أو المرفق الإداري؛ وفقا ل FERLIE فإن هذا النموذج يتميز بالصعوبة مقارنة مع النماذج الأخرى من حيث الإجراءات التي يعتمدها أو يقوم عليها والتي تتواجد في غيره من النماذج، وعلى العموم فإن الفكرة الأساسية في هذا النموذج هي اعتماد نسبة عالية من اللامركزية في هيكلة وتسيير المؤسسة العمومية بغرض تقليص حجم الأجهزة البيروقراطية لتدعيم الرقابة لاسيما المالية منها¹. أما بالنسبة لـ MONKS فإن نموذج اللامركزية والمرونة التنظيمية يقوم على أدوات وسياسات واقتراحات أخرى هي كالتالي:

- إبرام عقود أو اتفاقيات لتقديم الخدمات بين الدولة والأعوان أو الوكالات؛
- تقليص عدد درجات سلم السلطة؛
- تفويض السلطات بصورة مباشرة إلى المصالح المعنية والمتعاقد معها لتقديم الخدمة، كل هذا يمنح المؤسسات والمرافق الإدارية لامركزية العمليات التسييرية ويضفي عليها أكثر مرونة؛
- إلا أن هذه المركزية يجب أن تدعم بمراقبة فعالة لضمان أكثر فعالية في التسيير.

3.1. نموذج النوعية والتوجه لتقديم خدمة أفضل للعملاء

خصوصيات هذا النموذج ترتبط بالمجهودات التي يجب أن تبذل من أجل رفع مستوى إشباع العملاء عن طريق اعتماد أنماط الأيزو أو الدراسات الهادفة إلى قياس وتحليل مستويات الإشباع للتمكن من التعرف عليها وإدخال التعديلات الضرورية للرفع منها؛ ويستهدف هذا النموذج تقريب الإدارة من المستعملين والعملاء من خلال الاهتمام برأيهم حول الخدمات الإدارية المقدمة وذلك عبر دراسة وقياس درجات الإشباع ودراسة التسويق عن طريق تطوير مقاربات النوعية باعتماد مقاييس الأيزو.

حيث ينصب الاهتمام على نوعية مخرجات المنظمة التي يجب أن توضع في أولويات أهدافها ذوق المواطن كزبون وهو ما يمثل بصورة أو بأخرى في دمج الأفكار المستقاة من القطاع الخاص، إذ يتعلق الأمر بدعم القطاع العام في أداء مهامه باعتماد طرق التسيير المستعملة في القطاع الخاص، لتمثل نقاط التركيز بالنسبة لهذا النموذج في كون أن تقديم الخدمة مع الأخذ بعين الاعتبار رغبات العملاء هي مبدأ النجاح بغرض بلوغ الامتياز في القطاع العام².

¹ المرجع السابق، ص 102.

² المرجع السابق، ص 103.

4.1. نموذج البحث عن الامتياز (العمل في إطار تنافسي)

في هذا النموذج درجة التأثير المنتظرة هي أكبر منها في النماذج السابقة، إذا يتعلق الأمر بتغيير ثقافة المؤسسات العمومية بما يسمح لها من بناء مقدرة على تطوير نظام التسيير والأداء فيها بصورة مستمرة تجعلها قادرة على منافسة المؤسسات الخاصة في مجال تقديم الخدمات، فالنموذج يؤكد أكثر على لامركزية القرارات والمسؤوليات وتغيير هرم السلطة التدريجية والاهتمام بالأداء وتطويره باعتماد دورات تكوينية وتعليمية للعمال ودفعهم إلى تبني روح الانتماء ومسؤولية القيادة؛ هذا النموذج يأخذ من أدوات القطاع الخاص من أجل رفع الكفاءة التنظيمية للمؤسسات والمرافق الإدارية حيث يكون لآلية السوق الدور الأساسي في دراسة العمليات والمبادئ المتعلقة بتقديم الخدمة وتسييرها في المؤسسات العمومية، من خلال العمل على تخفيض التكاليف والرفع من مستوى تحقيق الأهداف ومحاولة العمل في إطار تنافسي؛ على غرار هذه النماذج، نشير إلى أن هناك تصنيفات أخرى لنماذج التسيير العمومي الجديد، خاصة أن الكثير من الدراسات قد أكدت أن الإصلاحات قد تأخذ اتجاهات متعددة ومختلفة ويمكن تطبيقها في نفس الوقت رغم اختلاف طبيعتها وهو ما يؤكد الباحث Monks إذ يرى أن غياب أو ندرة النموذج الأوحده للتسيير العمومي الجديد يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار عند دراسة هذا المفهوم¹.

2. نظريات التسيير العمومي الجديد

ارتبط مفهوم التسيير العمومي الجديد بعدد من النظريات المستقاة من الفكر الليبرالي، التي ظهرت عندما اشتدت الأزمة الاقتصادية في الدول الصناعية، والتي أكدت التجارب أن أحد أسبابها هو التدخل المفرط للدولة، حيث ظهرت عدة نظريات تصب في مجملها نحو التوجه إلى رفع كفاءة المرافق العمومية والتركيز على آليات السوق، ومن أهم هذه النظريات نذكر:

2.1. نظرية الخيارات العمومية

نظرية الخيارات العمومية هي مجموعة من النظريات طورها *جيمس بوكنان* (James Buchanan) وجوردن تولوك (Gordon Tullock) عام 1954، وهي أهم النظريات المطبقة على البيروقراطية والسياسة، وهي تقوم على الافتراضات التالية:

- السلوك السياسي والإداري يمكن تفسيره وتوقعه؛
- السياسيون والبيروقراطيون يسعون لتعظيم مصلحتهم الخاصة؛
- تستند هذه النظرية إلى تطبيق التحليل الاقتصادي لدراسة القرارات الحكومية، وتفترض أن الحكومات تتكون من الأفراد وإجراءاتها هي نتيجة القرارات التي يتخذها الأفراد في أدوارهم كمسؤولين منتخبين أو معينين أو بيروقراطيين وتنجم عن تلك القرارات مجموعة من التكاليف والعوائد، فيتم تحديد أفضل توليفة من التكاليف والفوائد، تستمد هذه النظرية أفكارها من مركزية السوق فهي ترى أن ما ينطبق على السوق ينطبق على الاقتصاد العام، وأن سلوك الفرد في النظام السياسي تحفزه المحفزات نفسها في النظام الخاص، فالمكافآت النقدية تؤثر على قرارات المسؤولين الحكوميين، وأن المنتخبين يفكرون كغيرهم في العديد من الحوافز الأخرى، أما

¹ سليمان نسرين، تسيير الخدمات العامة المحلية، أطروحة مقمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه في تسيير المالية العامة - دراسة حالة ولاية تلمسان، جامعة أبو بكر بلقايد صالح، تلمسان 2018/2017، ص58

البيروقراطيون فيرون توسيع الميزانيات للمشاريع المفضلة والترقية، وتوسيع النفوذ لدى صاحب القرار كأهم المحفزات لاتخاذ قراراتهم، لأن مثل هذه الحوافز تؤثر على قرارات القادة السياسيين، وبذلك يمكننا توقع الإجراءات التي قد يتخذونها.

لا تقتصر المنافسة فقط على القطاع الخاص، بل يواجه القطاع العام كذلك المنافسة فيتنافس المرشحون للمناصب للحصول على مناصب نادرة، وبمجرد انتخابهم يتنافسون للحصول على الموظفين ودعم الزملاء للسياسات المناسبة للحملة، ويتنافس المسؤولون غير المنتخبين على السلطة وزيادة الميزانية والترقيات¹، ومن أوجه الاختلاف الأخرى في القرارات، أن النظام الحكومي يحتاج إلى تصويت ويتم اتخاذ القرارات بناء على رأي الأغلبية، مثلاً تحويل الأراضي الزراعية إلى صناعات.

تكمن أهمية هذه النظرية في كونها: تشجع التفكير النقدي للمشكلات الاقتصادية، واستخلاص الدروس من الماضي للتطلع للمستقبل؛ كما أن أفكارها الأساسية بسيطة ولكنها قوية؛

تؤيد هذه النظرية بقوة مبادئ التسيير العمومي الحديث القائمة على المنافسة والتحفيز تماماً كما في القطاع الخاص، وتحاول إدماج المفاهيم السياسية في النماذج الاقتصادية، وبموجبها تتم دراسة الأسلوب الذي تنتهجه الحكومات في إعدادها لسياساتها العامة واتخاذ قراراتها، وتحليل أسباب فشل الإجراءات التي تحاول الدولة اتخاذها في محاولة منها لرفع كفاءة الأداء الاقتصادي العام للدولة، بالمقابل تضع هذه النظرية مجموعة من الأسباب التي تفسر عدم نجاح المؤسسات العمومية منها²:

- خضوع المؤسسات العمومية للتأثيرات السياسية العامة؛
- حقوق الملكية في المؤسسات العامة لا تخضع للتداول في السوق المالية؛
- المواطن مالك المرفق العمومي لا يساهم في تسييره؛
- عدم المساءلة عن الإخفاقات المالية والاقتصادية لمتخذي القرار في المؤسسات العمومية؛
- التقيد الحرفي بالقواعد والإجراءات؛
- غياب المنطق الاقتصادي في تحديد الأهداف وبلوغ النتائج؛
- غياب المعايير الدقيقة والموضوعية لتحديد المتطلبات من الوظائف من قبل الأجهزة الحكومية.

2.2. نظرية الوكالة

النظرية موجهة للمؤسسات الخاصة لكن طبيعة علاقات الدولة مع ممتلكاتها، وضرورة رفع كفاءة المرافق العامة، يتطلب مراجعة هذه العلاقات على ضوء المساهمات الجديدة في مجال المؤسسات عموماً.

نظرية التمويل تفترض أن هدف المؤسسات هو تعظيم ثروة المساهمين، هذا الهدف لم يكن مشكلة لما كان المالك هو المدير، لكن تغيير العلاقة بين المدير والمالك يؤدي إلى وجود مفارقات بين أهداف الطرفين، وفي هذا السياق يتوقع * آدم سميث * أنه إذا تمت إدارة المؤسسة من طرف شخص أو مجموعة أشخاص غير المالكين أو المساهمين الحقيقيين، فإنهم لا يعملون لصالح أصحابها

¹ بوشعالة رقيق جمال، مرجع سبق ذكره، ص 104.

² مريزق عدمان، مرجع سبق ذكره، ص 35.

(فرضية الانتهازيين، حيث تخلق حالة من عدم اليقين في التعامل وانعدام الثقة بين الأطراف)، وقد يستخدم الوكلاء ممتلكات المؤسسة لمصالحهم الخاصة وهو ما سيخلق الصراع بين المالكين والوكلاء¹.

تقوم هذه النظرة على فرضيات أساسية نوجزها فيما يلي²:

- الفصل بين مالك المؤسسة ومسيرها؛

- تعارض المصالح بين الأطراف إذ أن كل طرف يسعى إلى تعظيم منفعة الشخصية؛

- كل من الوكيل ومالك المؤسسة يلتزمان بالتصرف الرشيد والعقلانية في تحقيق مصالحه الذاتية؛

- عدم تطابق المعلومات عند الطرفين حيث أن الوكيل لديه القدرة على الحصول على أكبر قدر من المعلومات حول المؤسسة

والتوقعات المستقبلية لها على عكس المالك؛

- يواجه الوكيل العديد من المخاطر يتم نقلها أو تحويلها للمالك باعتبار هذا الأخير مقاول رأسمالي يحصل على أرباح متغيرة في

حين يدفع للموظفين رواتب ثابتة؛

- نتيجة لعوامل غير متوقعة يتم الفصل بين نشاط الوكيل والنتائج المحققة، إلا أنه وفي ظل عدم تكافؤ المعلومات فإن المالك يستدل

على سلوك الوكيل من خلال الإشراف على أدائه.

3.2. نظرية تكاليف الصفقات والتكامل العمودي

تعود أفكارها إلى أعمال Coase والتي ظهرت في كتابه "طبيعة المؤسسة the nature of the firm" وتمثل هذه

النظرية أحد أهم التيارات المسيطرة في النظريات الحديثة لاقتصاد المؤسسة، ويرجع Coase مشروعية لجوء المؤسسات في بعض

الحالات إلى عقد صفقات داخلية دون اللجوء إلى ميكانيزمات السوق باللجوء إلى عملية مقارنة تكاليف إجرائه، وقد قام ويليام

E.O. Williamson ابتداء من سنوات السبعينات بتطوير هذه التصورات النظرية لتصبح أهم المواضيع المدروسة في مجال سلوك

المؤسسات خصوصا في علاقتها بميكانيزم السوق³.

يبقى حسب هذه النظرية اللجوء إلى آلية السوق هي أداة الضغط الأولى والمرجعية لكل المتعاملين، إلا أن هذا لا يمنع لجوء

المؤسسات في كثير من الحالات إلى عقد صفقاتها بآليات أخرى بدلا من اعتماد آلية السوق التي تبدو أقل كفاءة بسبب ما يترتب

عنها من تكاليف عقد الصفقات

¹ بوشعالة رقيق جمال، مرجع سبق ذكره، ص 105.

² Steen Thomson, Martin Canyon, corporate governance mechanisms and systems, published by McGraw-hill education, London, 2012, p19.

³ بشير عبد العالي، التسيير العمومي الجديد كآلية لإصلاح الإدارة العمومية في الجزائر، مجلة البحوث الاقتصادية المتقدمة، جامعة الوادي، المجلد 07، العدد 01، مارس 2022، ص 385.

خلاصة الفصل

إن نمط التسيير البيروقراطي خلق لدى الإدارات العمومية عدة مشاكل خصوصا فيما يتعلق بنقص الفعالية والفاعلية الناتجة عن خصائص هذا الأسلوب التسييري، لذلك فإن الإصلاح الإداري للإدارات العمومية أصبح ضرورة ملحة، وفي إطار السعي لتحسين التسيير في القطاع العام ومعالجة الاختلالات التي ميزت التسيير العمومي التقليدي، والبحث عن فاعلية أكبر للموارد العمومية ظهر اتجاه جديد أطلق عليه مصطلح "التسيير العمومي الجديد"، وقد جاء كتغيير لمبادئ التسيير العمومي التقليدي من خلال نقل الممارسات الإدارية في الإدارات العمومية من الجمود إلى الحركة والمرونة والفعالية. يقوم هذا النموذج على عدة مبادئ أهمها الأداء والفعالية، المرونة في التطبيق والفصل بين الأهداف والإستراتيجية.

استوحى التسيير العمومي الجديد معالمة وأفكاره من العلوم الاقتصادية وسياسات التسيير في القطاع الخاص فأدواته ليست حديثة لأن المؤسسات الخاصة قامت بتطبيقها مسبقا وتطبيقاته لم تأخذ شكلا متناسقا وموحدا ذلك أن هذا النموذج يتسم بالمرونة في التطبيق بشكل يجعله يتوافق مع مختلف البيئات التي يتم فيها الإصلاح، كما يمكن تطبيق مبادئه في أغلب الإدارات العمومية وعلى مختلف المستويات سواء المركزية أو المحلية.

الفصل الثاني

البدائل التمويلية للجماعات المحلية

المبحث الأول: الميزانية المحلية

المبحث الثاني: مصادر تمويل الميزانية المحلية

المبحث الثالث: الاتجاهات الحديثة لتمويل الميزانية المحلية

تمهيد

اتجهت دول العالم منذ النصف الثاني من القرن العشرين للأخذ بنظام الحكم المحلي ونظام الإدارة المحلية، وظهورها كان طبيعياً لأن النصف الثاني من هذا القرن شهد طفرة نوعية في تحسين الخدمة العمومية المحلية، وكل ما يخص الشأن المحلي عموماً في الأقطار التي منحت حيزاً من حرية التصرف ومزيداً من الاستقلالية للإدارة المحلية، هذه الأخيرة التي تعتبر أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري تم تبنيها كبديل عن النظام المركزي الذي لم يعد يواكب التطورات الحاصلة والتزايد الكبير في أنشطة الدولة، وهي حلقة الوصل بين المواطنين والإدارة المركزية، ومن خلال الاستقلالية المالية الممنوحة لها والمهام الموكلة إليها، ومن أجل ترشيد مصالحها وتفعيل استراتيجياتها لابد لها من موارد مالية وفيرة، إلا أن أغلب الإدارات المحلية تعاني من عجز في التمويل لعدة أسباب ما حال دون مساهمتها في تنمية المجتمع والنهوض بالتنمية المحلية التي هي أساس التنمية الوطنية. لذلك كان لزاماً عليها البحث عن مصادر تمويلية جديدة تساهم في تعبئة إيراداتها والتخلص من العجز والتبعية المركزية انطلاقاً مما سبق تم عرض ضمن هذا الفصل ثلاث مباحث كما يلي:

- المبحث الأول: الميزانية المحلية
- المبحث الثاني: مصادر تمويل الميزانية المحلية
- المبحث الثالث: الاتجاهات الحديثة لتمويل الميزانية المحلية

المبحث الأول: الميزانية المحلية

تنتهج معظم دول العالم في تنظيمها الإداري إحدى الأسلوبين: إما الأسلوب المركزي أو الأسلوب اللامركزي، هذا الأخير الذي يعبر عنه بمصطلحات كثيرة منها الإدارة المحلية، الجماعات الإقليمية أو المحلية، واللامركزية تأخذ صورتين منها ماهو مرتبط بالجال السياسي " اللامركزية السياسية"، ومنها ماهو متعلق بالجانب الإداري ويعرف باللامركزية الإدارية وهي الأخرى لها صورتان: اللامركزية المرفقية (استقلال مرفق عام بإدارة شؤونه) واللامركزية الإقليمية (وحدات إقليمية مستقلة إداريا وماليا). ترتبط الإدارة المحلية باللامركزية الإدارية الإقليمية باعتبارها نمطا لتوزيع الوظيفة الإدارية بن السلطة المركزية وهيئات منتخبة محلية تباشر صلاحياتها تحت إشرافها، ودراسة الإدارة المحلية تعد من الدراسات التي تتطلب تفصيلا معمقا كونها عصب الإدارات الأخرى المتعلقة بها، وحتى تتمكن من الإلمام بمفهوم الإدارة المحلية سنتطرق إلى تعريفها، مقوماتها وأسباب الأخذ بها بالإضافة إلى مصادر تمويلها.

المطلب الأول: الإدارة المحلية، مقوماتها وأسباب الأخذ بنظامها

حظي موضوع الإدارة المحلية باهتمام كبير من قبل الباحثين فكثرت الدراسات في هذا المجال، والحديث عن الإدارة المحلية يعني محاولة توضيح جميع جوانبها سواء من حيث تعريفها ومقوماتها أو أسباب الأخذ بها.

1. الإدارة المحلية ومقوماتها

ليس هناك تعريف دقيق للإدارة المحلية نتيجة التباين والاختلاف في التعريفات التي قدمها المفكرون في هذا المجال وذلك تبعا لوجهات نظر المفكرين فكل ينظر إلى الإدارة المحلية من زاوية معينة مبنية على الفلسفة الفكرية، السياسية والقانونية للدولة التي ينتمي إليها المفكر ولكن بالنهاية نجد أن أولئك المفكرين قد اتفقوا على المبادئ الأساسية التي تتعلق بهذا النظام .

تعريف الإدارة المحلية

تعرف الإدارة المحلية على أنها أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الاستقلال للهيئات المحلية فيما تباشر من اختصاصات محددة في مجال الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها السلطة المركزية في الدولة أساسا بهدف تنمية مجتمعاتها وإشباع حاجات أفرادها مع خضوع هذه الهيئات لقدر من الرقابة من طرف السلطة المركزية¹.

كما تعرف بأنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة يقوم على فكرة السلطات والواجبات بين الأجهزة المركزية وذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لترسيم السياسة العامة للدولة إضافة إلى إدارة المرافق العامة في البلاد وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة وتحقيق أغراضها المرغوبة².

في حين يعرفها John Cherke بأنها ذلك الجزء من الدولة الذي يختص بالمسائل التي تهم سكان منطقة معينة، إضافة للأمور التي يرى البرلمان أنه من الملائم أن تديرها سلطات محلية منتخبة تكمل الحكومة المركزية³.

¹ خالد ممدوح، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية، مصر، 2009، ص 27.

² الشبخلي عبد القادر، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، 2001، ص 17.

³ أيمن عودة المعاني، مرجع سبق ذكره، ص 18.

من خلال التعاريف السابقة نخلص إلى أن الإدارة المحلية هي هيئات لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، تقوم بوظائف إدارية ممنوحة من طرف السلطة المركزية ويديرها مجلس محلي تحت رقابة مركزية.

2.1. مقومات الإدارة المحلية

ترتكز الإدارة المحلية على جملة من الأسس أهمها¹:

- الشخصية المعنوية: تتمتع بالشخصية القانونية فتعامل كما لو أنها شخص طبيعي له حقوق وعليه واجبات، تتمتع باستقلالية مالية واستقلالية في اتخاذ القرارات تحت رقابة إدارية وقانونية؛
- وجود مجالس محلية لإدارة المصالح المحلية: تدير شؤون المجتمع المحلي، وقد تكون هذه المجالس منتخبة أو معينة؛
- المشاركة الشعبية: إشراك المواطنين في تحديد احتياجات وأولويات المجتمع المحلي وكذا الوسائل والآليات المطلوبة لتحقيقها

2. أسباب الأخذ بنظام الإدارة المحلية ومعايير تشكيلها

تتعدد أسباب انتهاز نظام الإدارة المحلية وتنوع بين أسباب سياسية، اقتصادية، واجتماعية وأخرى إدارية، ونظرا لاختلاف هذه الظروف من دولة لأخرى فإن هناك معايير تتحكم في تشكيلها.

1.2. أسباب الأخذ بنظام الإدارة المحلية: يتم الاتجاه إلى نظام الإدارة المحلية لعدة أسباب²:

الأسباب السياسية: تتمثل الأسباب السياسية في:

- الإدارة المحلية تعبر تعبيرا صادقا عن رغبة المواطنين وتؤكد مبدأ الديمقراطية؛
 - تمثل الإدارة المحلية إقرارا لمبدأ حكم الشعب نفسه بنفسه ولمصلحته؛
 - تعمل على توفير الفرص لإشراك المواطنين في إدارة وحداتهم المحلية مما يدرهم على ممارسة العمل السياسي؛
 - تؤدي الإدارة المحلية إلى تربية سياسية من خلال ممارستهم للديمقراطية مما يمكنهم من الاختيار الأفضل لممثلهم؛
- الأسباب الاقتصادية: تتمثل الأسباب الاقتصادية في أن الإدارة المحلية:
- تساهم في تقليص النفقات وتوفير الوقت والسرعة لإنجاز وتوحيد الأنماط ودقة تنفيذها وسلامة إجراءاتها؛
 - تعمل على توفير مصادر محلية ما يخفف على الخزينة المركزية وكذا المحلية؛
 - تنشيط الاقتصاد القومي بالإضافة لخلق نشاط اقتصادي محلي؛
 - تؤدي إلى القيام بمشاريع اقتصادية تنطلق من واقع المجتمعات المحلية، وتعمل على تنمية استغلال ما يتوفر لها من موارد طبيعية، فتنمي المجتمعات المحلية ؛

الأسباب الاجتماعية: تتمثل الأسباب الاجتماعية في:

- المساعدة على تطبيق مبدأ المشاركة الاجتماعية للسكان المحليين كقاعدة الديمقراطية؛
- التخلص من بعض العادات والتقاليد الاجتماعية الصادرة كمؤشر على تخلف هذه المجتمعات؛
- الاستغلال الأفضل للطاقات الفكرية والثقافية والفنية والإبداعية لدى السكان المحليين وتوظيفها للمصالح العام محليا

¹ مجموعة من الخبراء، الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2007، ص 75.

² محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 61-62.

-تحقيق حاجات ورغبات المجتمع المحلي انطلاقاً من الواقع والإمكانات.

الأسباب الإدارية: تتمثل الأسباب الاقتصادية في¹:

-التخفيف من ثقل الأعباء الإدارية على موظفي الإدارات المركزية وضمان السرعة في الإنجاز؛

-التنسيق بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية في وضع الاستراتيجيات الاجتماعية والتنموية والاقتصادية التي تتلاءم مع المصالح المحلية للسكان في الأقاليم؛

-مكافحة البيروقراطية والعمل على تبسيط إجراءات إنجاز المهام الإدارية، واستخدام أساليب إدارية متطورة لرفع كفاءة الإنجاز؛

-تحفيز الموظفين والمنتخبين المحليين على حسن الأداء من أجل اكتسابهم خبرة تؤهلهم لتولي مراكز صنع القرار.

2.2. معايير تشكيل الوحدات المحلية

يختلف نظام الإدارة المحلية من دولة لأخرى باختلاف الظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، ويعتمد في تشكيل وحدات الإدارة المحلية ثلاثة معايير أساسية²:

- **مساحة الوحدة:** أن تكون مساحة الأرض التي تقام عليها الوحدة المحلية كافية لأن تستوعب ما ينشأ عليها من مرافق عامة تمكنها من أداء خدماتها؛

- **عدد السكان:** يتم تشكيل وحدة محلية كلما بلغ عدد السكان حداً معيناً، ويرى علماء القانون أن المنطقة التي يسكنها أكثر من 1000 نسمة يمكن إنشاء وحدة محلية فيها؛

- **الموارد المالية والاقتصادية:** عند تشكيل الوحدات المحلية لابد من الأخذ بعين الاعتبار قدرتها على تحصيل الموارد المالية اللازمة لتوفير الخدمات على المستوى المحلي.

3. الرقابة على الإدارة المحلية

تتمتع الإدارة المحلية بالاستقلالية إلا أنها ليست مطلقة إذ تعمل تحت رقابة الإدارة المركزية، ومن أشكال هذه الرقابة نجد الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الوحدات المحلية ضماناً لاحترام القوانين المنظمة لها، والرقابة التشريعية إذ تخضع الإدارة المحلية للرقابة من قبل السلطة التشريعية، ويمكن أن تتم مساءلة السلطة التنفيذية من خلال البرلمان، بالإضافة إلى الرقابة القضائية من طرف القضاء والرقابة الشعبية التي يمارسها أفراد المجتمع المحلي وتهدف الرقابة على الإدارة المحلية إلى³:

-المحافظة على الوحدة السياسية وتقييد الإدارات المحلية باختصاصاتها القانونية؛

-حماية مصالح المواطنين في حالة سوء التسيير، فالرقابة تمنع الإدارات من تبديد الأموال في مشاريع لا جدوى منها وتؤدي إلى ترشيد الإنفاق المحلي؛

-حماية مصالح الغير، فالسلطة المركزية تلزم الإدارات المحلية على الوفاء بتعهداتها وتنفيذ عقودها المدنية والإدارية مع احترام كافة الشروط.

¹أيمن عودة المعاني، مرجع سبق ذكره، ص 19.

²أيمن العودة المعاني، مرجع سبق ذكره، ص 20.

³علي خطار شنتاوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2003، ص 228.

المطلب الثاني: ميزانية الجماعات المحلية

في إطار الاختصاصات المخولة للجماعات المحلية وارتباطها بتقديم الخدمات العمومية وفي ظل الاستقلالية المالية عن دمة الدولة فرض عليها أن تكون لها وثيقة رسمية متمثلة في الميزانية تسمح بتحديد عمليات تحصيل الأموال من مختلف المصادر وإنفاقها حسب برنامج دقيق ومفصل وفي مدة زمنية محددة.

1. مفهوم ميزانية الجماعات المحلية

كلمة ميزانية (Budget) مستمدة من اللغة الإنجليزية، والتي بدورها مشتقة من اللغة الفرنسية القديمة (Bouge) أو (Bougette) وهو ما يعني الكيس الصغير، فالميزانية في القرن 13 كانت تعبر عن كيس الملك الذي يحتوي على المال اللازم للنفقات العمومية، أما حالياً فقد أصبحت مرتبطة بالإصلاحات المالية، وترجع الأصول التاريخية للميزانية العامة للدولة إلى عرف تاريخي يتطلب ضرورة الموافقة المسبقة للشعب على كيفية جباية إيرادات الدولة وكيفية إنفاق ما تم تحصيله من إيرادات على أوجه ومجالات اتفاقية محددة، أي أن العرف التاريخي يضمن ألا تفرض الضريبة إلا بقانون يوافق عليه ممثلو الشعب، ولا تتفق الأموال العامة إلا بعد مناقشتها بواسطة ممثلي الشعب¹. وقد تطور مضمون ومفهوم الميزانية العامة وارتبط بتطور مفهوم ومضمون علم المالية العامة الذي ارتبط بدوره بتطور وتوسع دور الدولة في النشاط الاقتصادي.

1.1. تعريف ميزانية الجماعات المحلية

تعددت تعريفات الميزانية العامة على حسب زاوية نظر كل باحث في هذا المجال، ومن بين التعاريف نذكر مايلي:

- * عرفت من الناحية الشكلية بأنها الفعل الذي يتم من خلاله التخطيط والإذن بإيرادات ونفقات الهيئات العامة، أما من الناحية المادية فعرفت بأنها عبارة عن مجموعة من الإيرادات والنفقات المصروح والمحقق بتنفيذها لمدة عام².
- * كما عرفت على أنها تحمل حسابات النفقات العامة والإيرادات العامة، فتسجل مختلف الضرائب وخص الإنفاق الخاصة بالدولة، وهي بيان يرخص ويناقش مسبقاً وي طرح في قانون المالية كما يعتبر أداة من أدوات السياسة الاقتصادية³.

الميزانية العامة تقوم على مجموعة من العناصر نذكرها فيما يلي:

- تعتبر الميزانية العامة مرآة عاكسة لوضعية النظام الاقتصادي والاجتماعي القائم، وهي تعبر عن السياسة المالية العامة، من خلال احتوائها على جميع النفقات العامة وكذا الإيرادات العامة، أي أن الميزانية أداة لتحقيق التنمية عبر إحصاء الإيرادات وتجميعها وصرفها في إطار نفقات عامة⁴.
- لا تتضمن الميزانية العامة وصفاً دقيقاً وثابتاً للمتطلبات المالية المقبلة، أي أن النفقات والإيرادات المقدمة تبقى مجرد أرقام تقديرية متوقعة⁵، لذلك يجب أن تتمتع بمرونة كافية للتكيف مع الاحتمالات غير المتوقعة.

¹ سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة مدخل نظري معاصر، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 2008، ص 567.

² François Deruel, Jacques Buisson, finances publiques: budget et pouvoir financier, dalloz, Paris, 2001, p 10.

³ Maurice Baslé, Le budget de l'état, 6 eme editions, edition la découverte, Paris, 2000, p3.

⁴ محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، 2008، ص 04.

⁵ المرجع السابق، ص 04.

-الميزانية العامة وسيلة تنسيق بين جميع أنشطة الدولة، كونها المسؤولة عن رسم برامج الدولة من ناحية تخصيصها لأرصدة مالية لهذه النشاطات¹، فهي أداة تخطيط للمستقبل تعكس الأهداف المسطرة مع إبراز السياسات العامة لتحقيقها. أما فيما يتعلق بميزانية الجماعات المحلية فإن تعريفها لا يختلف كثيراً عن تعريف الميزانية العامة، فهي أداة لتنفيذ السياسات المحلية، أي أنها تمثل الوسيلة التي تستخدمها الجماعات المحلية لتحقيق المنفعة العامة المحلية في مختلف قطاعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والثقافية وغير ذلك²، وهي تحوي ميزانية الولاية وميزانية البلدية؛ حيث تعرف المادة 157 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، ميزانية الولاية بأنها جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للولاية، كما أنها عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برامجها للتجهيز والاستثمار. كما تعرف المادة 176 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، ميزانية البلدية على أنها جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية، وتشكل كذلك أمراً بالإذن والإدارة يساعد على السير الحسن لمصالحها وتنفيذ برامجها. أي أن ميزانية الجماعات المحلية هي عبارة عن تقديرات لإجمالي الإيرادات والنفقات المتوقعة خلال السنة للجماعات المحلية التي تسمح بحسن سير مصالحها وتنفيذ مختلف برامجها.

2.1. خصائص ميزانية الجماعات المحلية

تتميز ميزانية الجماعات المحلية بالعديد من الخصائص نذكر أهمها فيما يلي³:

- **عمل علني:** فكل من يساهم في دفع الضريبة له الحق في الاطلاع على مدى استعمال المداخيل الجبائية من قبل الجماعات المحلية قصد تحقيق المنفعة العامة من جهة، وتمكين المواطن من المشاركة في النقاش عند التصويت على الميزانية من جهة أخرى؛
- **عمل تقديري:** تقوم الجماعات المحلية بتحديد المشاريع المراد تحقيقها من خلال وضع جدول تقديري للإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بها، فيحدد النفقات المتوقعة بالتفصيل وكذا الإيرادات الممكن تحصيلها لتغطية النفقات خلال سنة مالية كاملة؛
- **عمل مرخص:** تسجل في ميزانية الجماعات المحلية رخص الإيرادات والنفقات المقترحة، أي بمجرد المصادقة عليها يتم صرف النفقات وتحصيل الإيرادات، لتتمكن من تسير مصالحها وممتلكاتها دون تجاوز التقديرات الموجودة في جدول الميزانية؛
- **عمل دوري:** تعد الميزانية بشكل دوري فهناك ميزانية واحدة كل سنة؛
- **عمل ذو طابع إداري مالي:** تتطلب ميزانية الجماعات المحلية مجموعة من الإجراءات الإدارية والمالية، تسمح بالتسيير الحسن للمصالح العمومية، حيث تقدم معلومات مفيدة حول نشاطات الجماعات المحلية، تمكن من الوصول إلى حقيقة وضعيتها.

3.1. وثائق ميزانية الجماعات المحلية

تتشكل ميزانية الجماعات المحلية من وثيقتين أساسيتين هما الميزانية الأولية التي تكون في بداية السنة المالية، والميزانية الإضافية التي تأتي بعد الشروع في تنفيذ الميزانية الأولية بالإضافة إلى الحساب الإداري، والذي يأتي بعد انتهاء السنة المالية، كما أن

¹ محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، 2007، ص 158.

² BabacarFaye. La réforme du système financier des collectivités locales Sénégalaise. Thèse de doctrat.droitpublic. Unuversité Jean Moulon 3.France.année 2017. P17.

³ معروف رابح، دور الحوكمة في تسيير ميزانية الجماعات المحلية - دراسة حالة ولاية تيارت، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة البليدة 2، 2016/2015، ص 110.

هناك وثائق أخرى تعطي الصيغة القانونية للوثائق التي تعد قبل أو بعد إعداد الوثائق السابقة تتمثل في الاعتماد المالي المسبق والترخيص الخاص.

*الميزانية الأولية(Initial budget)

تعتبر الميزانية الأولية الوثيقة الأساسية لكل النفقات والإيرادات السنوية المحققة، وهي الوثيقة الأولى التي تمثل تقديرات يتم إعدادها بناء على الإيرادات والنفقات الخاصة بالسنة السابقة، يتم التصويت عليها قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق تنفيذها وفقا للمادة 181 من القانون رقم 10-11 من قانون البلدية والمادة 165 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

* الاعتماد المالي المسبق (Advance financial approval)

يتم وضعه قبل إعداد الميزانية الإضافية ويسوى عن طريق الميزانية الإضافية.

*الميزانية الإضافية(Additional budget)

هي وثيقة مالية تهدف لتعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية حسب نتائج السنة المالية السابقة، فهي تصحيح أو تعديل للميزانية الأولية سواء بالنقصان أو بالزيادة، بحيث يشترط فتح الإعتمادات المالية المسبقة للميزانية الإضافية والترخيص الخاصة بفتح إيرادات جديدة وبالتالي تعتبر الميزانية الإضافية ترحيلية لأنها تتضمن :

- كل ترحيلات النفقات والإيرادات المتبقية للسنة المنصرمة؛

- ترحيل كل الأرصدة سواء كانت دائنة أو مدينة (بواقى الحساب الإداري للسنة الماضية)؛

- تعتبر معدلة لأنه يمكن زيادة أو تخفيض النفقات المسجلة والمصادقة عليها في الميزانية الأولية المتعلقة بالنسبة للسنة المعنية؛

- الارتباط بالنسبة للسنة المالية السابقة التي تترك للسنة المالية الجارية عمليات لم تتم بعد أو فائضا من الموارد المالية أو عجزا فيها؛

- ضبط الميزانية الأولية للسنة الجارية.

يتم التصويت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها طبقا للمادة 165 من قانون الولاية والمادة 181 من قانون البلدية.

* الترخيص الخاص (Special license)

إن وجدت إيرادات جديدة غير واردة في الميزانية الإضافية بعد المصادقة عليها، فإن المجلس الشعبي يمكنه أن يوجه هذه

الاعتمادات بواسطة ترخيص خاص يتم إقراره من طرف السلطة المركزية الوصية ويسوى عن طريق الحساب الإداري، فالترخيصات

الخاصة هي عبارة عن حركة المبالغ المضافة أو المحذوفة من كل مادة، بمعنى أنه يمكن أن يكون مبلغ الترخيصات الخاصة إما إيجابيا

إذا كانت المبالغ المضافة إلى المادة أكثر من المبالغ المحذوفة منه، وإما سلبيا إذا كان العكس، وتسجيل الترخيصات الخاصة يجب أن

تكون هناك وثائق تبين حركة هذه المبالغ، وتتمثل في :

-قرار تحويل داخلي أو قرار تعديل في توزيع الإعتمادات: تكون هذه الوثيقة في حالة تحويل المبالغ بين مادتين مختلفتين ولكن في

نفس الباب.

-المدولة: للمدولة العديد من الاستخدامات منها تحويل المبالغ بين مادتين مختلفتين في بابين مختلفين

***الحساب الإداري (Administrative account)**

بعد انتهاء السنة المالية لا بد من إعداد حصيلة العمليات التي أنجزت بالفعل في الحساب الإداري، فهو حوصلة مالية للسنة الماضية متأخرة بسنة، يعد في 31 مارس من السنة المعنية بالنسبة للسنة الماضية، فبالإضافة إلى الإنجازات المجمدة فعلا فهو يحوي الإيرادات والنفقات وكذا النفقات الباقي إنجازها والفائض المرحل (فائض كل من النفقات والإيرادات) الذي يجب ترحيله في الميزانية الإضافية.

4.1. مبادئ الميزانية

إن إعداد الميزانية يخضع لمجموعة من المبادئ بهدف ضمان تيسير الرقابة الفعلية على السياسة المالية وضمان إعدادها وتحضيرها بأسلوب اقتصادي مقبول.

- **السوية والقبلية:** السوية يعني أن عملية تقدير الإيرادات والنفقات للجماعات المحلية تخص سنة واحدة، أما القبلية فهي أن يتم إعدادها قبل انتهاء السنة المالية الجارية، أي في فترة تكون فيها الموارد معروفة لأن الإيرادات غير قابلة للضبط في شموليتها عند بداية السنة المالية¹.

- **مبدأ عدم تخصيص الإيرادات:** يقصد بهذا المبدأ ألا يخصص إيراد معين من الإيرادات العامة للإنفاق منه على وجه معين من أوجه النفقات، وهذا ما نصت عليه المادة 08 من القانون 84-17 "لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة"، والحكمة من إقرار هذا المبدأ هو أن التخصيص إما أن يؤدي إلى الإسراف في حالة زيادة الإيرادات العامة، وإما إلى عدم تقديم الخدمات العامة على وجه مقبول في حالة انخفاض حصيلة الإيرادات المخصصة

- **توازن الميزانية:** طبقا للمادة 161 من القانون الولائي والمادة 183 من القانون البلدي، فإنه يتم إعداد ميزانية محلية متوازنة تتساوى فيها تقديرات الإيرادات مع تقديرات النفقات، إذ لا يمكن المصادقة على ميزانية غير متوازنة.

- **وحدة الميزانية:** أي هناك ميزانية واحدة لكل جماعة محلية تتضمن كافة الإيرادات والنفقات تنوعت مصادرها واختلفت أوجه صرفها²، وذلك من أجل سهولة عرض الميزانية ومعرفة المركز المالي للجماعة المحلية من خلال جمع الإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة، كما أن هذا المبدأ يسهل اعتماد الميزانية والرقابة علي تنفيذها؛

- **الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي:** يتضمن هذا المبدأ تقسيم العمل والمهام المالية بين الأعوان المكلفين بتنفيذ العمليات المالية، وحسب المادة 55 من قانون المحاسبة العمومية "تتألف وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي" لذا فالأمر بالصرف يعد الحساب الإداري والمحاسب العمومي يعد حساب التسيير.

2. تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية

تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية يمثل انتقال الموازنة من التطبيق النظري إلى التطبيق العملي الملموس، حيث يتم تحصيل الإيرادات الواردة في الموازنة وإنفاقها على الأوجه المدرجة في الموازنة، يتضمن تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية جباية الإيرادات وصرف

¹ الشريف رحامي، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصبة للنشر، الجزائر، 2003، ص22.

² جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص325.

النفقات، وهي تنقسم إلى مرحلتين أساسيتين، المرحلة الأولى إدارية (اتخاذ القرار اللازم للتنفيذ) والثانية تنفيذية (تنفيذ القرار الإداري والقيام بالصرف أو الجباية)¹.

1.2. تنفيذ الإيرادات: يتمثل تنفيذ الإيرادات في كل دين للجماعات المحلية لدى الغير، ويتم ذلك عبر مرحلتين، مرحلة إدارية ومرحلة محاسبية، كما أشار إلى ذلك قانون المحاسبة العمومية 21-90.

- المرحلة الإدارية:

الإثبات: يتم بموجبه تكريس حق الجماعات المحلية، له طابعين طابع مادي (يتم التحقق من وجود الواقعة المنشئة لحق الدائن العمومي)، وطابع قانوني (يجب أن يكون هذا الإجراء مطابقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية السارية المفعول، وحسب المادة 16 من قانون المحاسبة العمومية "يعد الإثبات الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي").

التصفية: نصت المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية رقم 21/90 على أن التصفية تتمثل في قيام الأمر بالصرف بتحديد مبلغ الدين المستحق والقابل للتحويل، وتعتبر عمليات الإثبات والتصفية عمليتان متكاملتان يتم إجراؤهما في نفس الوقت.

- المرحلة المحاسبية:

التحويل: هو الإجراء الذي بموجبه يتم إبراء ذمة الدين العمومي²، فيقوم المحاسب العمومي بمراقبة عملية تحويل المبلغ المحدد في السند، لكن بالنسبة للإيرادات التي تدفع نقداً فيتم تحويلها دون إرسال سند.

2.2. تنفيذ النفقات: تجري عمليات صرف نفقات الجماعات المحلية عبر مرحلتين متتاليتين:

المرحلة الإدارية: هي من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي بصفتهم الأمرين بالصبر، وتتم وتنفذ هذه المرحلة خلال ثلاث فترات وهي:

- الالتزام بالنفقة: وهو التصرف الذي بمقتضاه تنشأ الجماعة المحلية التزاماً ينشأ عنه عبء، حسب المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية "يعد الالتزام الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين"، وقد يكون مصدر هذا الدين إدارياً متمثلاً في الصرف القانوني مثل شراء معدات لوازم للجماعات المحلية، تعيين موظفين،، أو التزاماً لا إدارياً والذي ينشأ عن طريق الارتباط بالنفقة نتيجة واقعة معينة يترتب عليه التزام الجماعة المحلية بإنفاق مبلغ ما³.

- التصفية: حسب المادة 20 من القانون 21/90 "تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح"⁴

- الأمر بصرف النفقة: هو عبارة عن قرار إداري بموجبه يتلقى المحاسب العمومي أمراً بدفع النفقة التي كانت محل الالتزام، حسب المادة 21 من قانون المحاسبة العمومية "يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية"⁵

¹ عصام بشور، المالية العامة والتشريع الضريبي، منشورات جامعة دمشق، سوريا، 1994، ص 306.

² المادة 18 من قانون المحاسبة العمومية، ص 33.

³ بلس شاوش بشير، المالية العامة وتطبيقها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 200.

⁴ المادة 20 من القانون 21/90، المؤرخ في 15 أوت 1990، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 35، ص 1133.

⁵ المادة 21 من القانون 21/90، مرجع سبق ذكره، ص 1133.

-**المرحلة المحاسبية:** تنفذ هذه المرحلة من طرف المحاسب البلدي وأمين خزينة الولاية بصفتها محاسبين عموميين، وهي آخر مرحلة في صرف النفقة فبناء على المادة 22 من القانون 21/90 " يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجب إجراء الدين العمومي"¹

3.الأعوان المكلفون بتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية

يقوم بتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية جهازان مستقلان عن بعضهما البعض، فحسب ما جاء به قانون 21-90 المؤرخ في 15/08/1990 والمتعلق بالحاسبة العمومية فإن الأعوان المكلفون بتنفيذ المعلومات المالية هم الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون ويقومون بالإشراف على عمليات تنفيذ النفقات العمومية عبر مراحل منظمة ومحددة قانونا لإعطاء الشفافية في تسيير الأموال.

3.1. الآمرون بالصرف: حسب المادة 23 من القانون 21/90 المتعلق بالحاسبة العامة "يعد أمرا بالصرف في مفهوم القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ عمليات الميزانية المتعلقة بإجراء الإثبات والتصفية وإصدار سند الأمر بالتحصيل من جانب الإيرادات والقيام بإجراءات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف أو تحرير الحوالات فيما يتعلق بالنفقات"²، يعتبر الوالي هو الأمر بالصرف في الولاية أما الأمر بالصرف في البلدية فهو رئيس المجلس الشعبي البلدي.

الأمر بالصرف لا ينتمي إلى إدارة مالية مختصة لكونه يمتلك صفة مسير إداري مكلف بإدارة وتسيير المرفق العام، وصلاحياته المالية مكتملة لنشاطه الإداري.

3.2. المحاسبون العموميون: حسب المادة 33 من قانون 21/90 المتعلق بالحاسبة العمومية "يعد محاسباً عمومياً في مفهوم هذه الأحكام كل شخص يعين قانوناً للقيام بالعمليات التالية³ :

-تحصيل الإيرادات ودفع النفقات؛

-ضمان حراسة الأموال والسندات أو القيم أو الأشياء أو الموارد المكلف بها وحفظها؛

-تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والموارد؛

-حركة حسابات الموجودات.

يتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية، ويعتبر أمين خزينة الولاية محاسباً عمومياً للولاية يقوم بالعمليات التالية:

-تركيز العمليات المحاسبية التي يجريها المحاسبون الثانويون والتابعون؛

-تنفيذ الإيرادات والنفقات لميزانية الدولة على المستوى المحلي؛

-يكلف بتوزيع المعاشات على مستوى ولايته؛

-تنفيذ ميزانية الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي يسيروها؛

¹ المادة 22 من القانون 21/90، مرجع سبق ذكره ، ص 53.

² المادة 23 من قانون 21/90، مرجع سبق ذكره 1990، ص 134.

³ المادة 33 من قانون المحاسبة العمومية، ، ص 1134.

- تداول الأموال والقيم و السندات وحراستها، كما يقوم بحركة حسابات أرصدة الخزينة والمحافظة على أوراق الشبوتية بالعمليات المالية التي يجريها، أما بالنسبة للبلدية فإن المحاسب البلدي هو المحاسب العمومي الخاص بها، وهو ملزم بـ¹:
- القيام بكل الإجراءات الضرورية لتحصيل الإيرادات والهبات ومختلف الموارد؛
- القيام بالإعلانات والمتابعة الضرورية ضد المدينين المتأخرين عن التسديد؛
- تنبيه الأمرين بالصرف بانتهاء آجال الإيجارات؛
- منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم؛
- تسجيل أو تحديد الامتيازات أو الرهون.

المبحث الثاني: مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية

تحتاج الجماعات المحلية على غرار باقي الإدارات إلى التمويل من أجل تأدية مهامها، وتنقسم موارد تمويل الجماعات المحلية إلى موارد محلية ذاتية وموارد محلية خارجية، فالموارد الذاتية هي تلك الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية إضافة إلى الموارد الخاصة والناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية المختلفة، أما الموارد الخارجية فهي الناتجة عن المساعدات المالية التي تقدمها الدولة لوحداها المحلية لدعم ميزانياتها إضافة إلى القروض والهبات والتبرعات.

المطلب الأول: مصادر التمويل الذاتي للجماعات المحلية

تعد المصادر التمويلية الذاتية للجماعات المحلية من أهم مصادر تمويلها، إذ تمكنها من تحقيق الاستقلالية المالية وتمثل هذه الموارد أساسا لتغطية نفقاتها وضمان استمرارية مشاريع التنمية المحلية

1. التمويل المحلي المفهوم والخصائص

يعتبر التمويل من المواضيع التي تحظى بالاهتمام سواء على مستوى الاقتصاد أو على مستوى الإدارة، فهو من أساسيات إنشاء وتوسيع المؤسسات والهيئات، كما أن مختلف الإدارات تحتاج إلى أدوات تمويل بأشكال مختلفة من أجل تغطية احتياجاتها المالية، من جهة أخرى يعد التمويل من القرارات الأساسية التي يجب على الهيئات الإدارية التركيز عليها، لأنها تعكس مدى كفاءة متخذي القرار من خلال بحثهم عن مصادر التمويل اللازمة لطبيعة العمل المستهدف واختيار أفضلها واستخدامها بأفضل أسلوب والجماعات المحلية على غرار بقية الإدارات تقوم بتقديم العديد من الخدمات وإنجاز العديد من المشاريع فهي بحاجة إلى كفاءات بشرية مؤهلة من أجل تحفيزها على العمل، وبالموازاة مع ذلك لا بد من وجود موارد مالية كافية لتغطية النفقات المترتبة عن الخدمات والأعمال التي تقدمها، أي أن التمويل مهم جدا لها وهو يتخذ عدة أشكال من بينها التمويل المحلي الذي يعتمد على المؤسسات المالية والأسواق المالية المحلية ويحوي المصادر المباشرة والمصادر غير المباشرة كالقروض بمختلف أنواعها والأوراق المالية وغيرها، وهو يخدم المؤسسات الاقتصادية أكثر من الهيئات الحكومية².

¹ الشريف رحمان، مرجع سبق ذكره، ص 149.

² محمد عبد العزيز عجمية ومحمد علي الليثي، التنمية الاقتصادية (مفهومها، نظرياتها، سياساتها)، الدار الجامعية الإسكندرية، مصر، 2003، ص ص

1.1. تعريف التمويل المحلي:

يعتبر التمويل المحلي أهم مقوم للجماعات المحلية فهناك ارتباط طردي بين استقلالية الوحدات المحلية وبين قدرتها على الحصول على إيرادات ذاتية، ويعرف التمويل المحلي بأنه "كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن وتعظم استقلالية الخليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة¹".

أي أن التمويل المحلي جد مهم من أجل اتخاذ أي قرار في الإدارة المحلية، فهناك ترابط بين درجة توفر الموارد المالية المحلية ودرجة استقلالية الجماعات المحلية من أجل رفع درجة التنمية المحلية، ولتنمية الموارد يجب توسيع سلطات الوحدات المحلية في الحصول على إيراداتها الذاتية، و أن يكون لكل منها موازنة مستقلة يتم إعدادها على المستوى المحلي، بحيث يتم ترشيد الإنفاق العام وتطوير القدرات الفنية والإدارة للعاملين، وإعداد الدراسات الفنية والاقتصادية وتهيئة المناخ المناسب للاستثمار، وتنظيم الجهود الذاتية الخاصة بالأفراد والقطاع الخاص ودعم اللامركزية المالية من خلال توسيع صلاحيات الوحدات المحلية في فرض الضرائب والرسوم في إطار ضوابط مركزية².

2.1. خصائص التمويل المحلي

بما أن التمويل المحلي يعبر عن مدى استقلالية الإدارة المحلية في اتخاذ القرارات بعيدا عن تأثير الإدارة المركزية، فهناك عدد من الشروط يجب توفرها فيه تتمثل في:

- **محلية المورد:** يقصد بمحلية المورد أن يكون وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تستفيد من حصيلته، وأن يكون متميزا بقدر الإمكان عن أوعية الضرائب المركزية مثلا الضريبة المحلية على العقارات³.

- **ذاتية المورد:** ذاتية المورد تدل على استقلالية الهيئات المحلية في سلطة تقدير سعر المورد المحلي في حدود معينة من تأسيسه وتحصيله، وهذا يتطلب تكافؤ الفرص بحيث يمكن للمجالس المحلية توفير مستويات الخدمة الموحدة نسبيا عند مستويات مقبولة من الجهد الضريبي⁴.

- **سهولة إدارة المورد:** يقصد بها تيسير تقدير وعاء المورد وتخفيض تكلفة تحصيله، أي محاولة أن تكون تكلفة التحصيل عند أقل درجة ممكنة، وفي نفس الوقت ضرورة وفرة حصيلة المورد نسبي⁵.

2. التمويل الذاتي للجماعات المحلية

¹ عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدارالجامعية للنشر، مصر، 2001، ص 22.

² خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2010/2011، ص 32.

³ مجموعة مؤلفين، البلديات والولايات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2009، ص 60.

⁴ Era Dabla Norris, the challenge of fiscal decentralisation in transition countries, comparative economic studies, 2006, n48, p108.

⁵ - خنفري خيضر، مرجع سبق ذكره، ص 32.

تختلف هذه الموارد في تنوعها ومقدارها من بلد إلى آخر وذلك راجع إلى الإمكانيات المالية المتوفرة لديه والأنظمة الاقتصادية المتبعة، وأهم هذه الموارد في الجزائر هي:

2.1.2. الاقتطاع من إيرادات التسيير: يتمثل هذا التمويل في اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويلها لقسم التجهيز والاستثمار وذلك من أجل ضمان تمويل ذاتي للجماعات المحلية يسمح بتحقيق حد أدنى من الاستثمار لفائدتها، ويتم استعمال هذه الاقتطاعات في الحفاظ على التوازن المالي وتمويل عمليات صيانة المنشآت الاقتصادية والاجتماعية المحلية، أما فيما يخص نسبة الاقتطاع فإنها تقدر على أساس أهمية إيرادات التسيير (مساهمة الضرائب المباشرة وغير المباشرة، مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية)

2.2. الضرائب والرسوم المحلية

- الضرائب المحلية

هي عبارة عن أسلوب قانوني لتوزيع الأعباء العامة سنويا فيما بين أعضاء الوحدة المحلية، وتعرف بأنها مبلغ من المال تأخذه الدولة جبرا ودون مقابل بهدف تمويل احتياجاتها العامة، وتقسم الضرائب إلى ضرائب محلية وضرائب قومية¹. و تتمثل الضريبة المحلية في الأموال التي تحصلها الجماعات المحلية من المواطنين المحليين والمقيمين في نطاقها لتحقيق منفعة عامة، وهناك مقاييس تسمح بقياس مدى صلاحيتها كأسلوب للتمويل المحلي. والضرائب كمصدر من مصادر التمويل تثير نوعين من التساؤلات²:

أولاً: الطرق التي تقسم بها الإيرادات الضريبية فيما بين الحكومة والوحدات المحلية، وفي نظم التمويل المحلي، تحتم المقارنة على الأخذ بثلاث طرق:

- أن تفرض لصالح الوحدات نسبة عالية على بعض الضرائب المركزية أو المقتطعة منها، وتقوم الحكومة المركزية بفرضها وجبايتها ووضعها تحت تصرف الوحدات المحلية؛

- المشاركة الضريبية و يقصد بها أن تقتسم كل من الحكومة المركزية والوحدات المحلية حصيلة الضرائب التي يتم تحصيلها من الإقليم المحلي؛

- أن تقوم الوحدات المحلية ذاتها بفرض و تحصيل الضرائب المحلية التي تراها مناسبة دون تدخل من الحكومة المركزية

ثانياً: أنواع الضرائب المحلية ومدى ملاءمتها كمصادر للتمويل المحلي، إذ أن الضرائب يمكن أن تفرض على مجالات مختلفة من ملكية ودخول وسلع أو خدمات ...

- الرسوم المحلية

الرسم هو عبارة عن ثمن رمزي تفرضه الدولة لقاء خدمات تقدمها للمواطن وغايته تغطية جزء من تكلفة الخدمة المعينة، والرسم المحلي هو ما يتقاضاه الشخص العامل الممثل للوحدة الإدارية المحلية نظير أداء خدمة معينة تعود بالنفع على دافع الرسم

¹ - محمد علي الخلايلة، مرجع سبق ذكره، ص 107.

² الإدارة المحلية (مداخل التطوير) مع التركيز على حالة المملكة الهاشمية، ص 52 ، الموقع <https://books.google.dz/books>

بالذات وإن كانت تغلب على هذه الخدمة صفة النفع العام، ومن أمثلة هذه الرسوم: رسوم الذبائح ورسوم جمع النفايات وغيرها¹ وفرض الرسوم تسبقه دراسة العديد من العوامل التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار قبل فرض أو رفض فرض الرسم.

* تنقسم الضرائب والرسوم المحلية إلى:

- الضرائب والرسوم المخصصة لفائدة البلديات كليا:

* * **الرسم العقاري:** هو ضريبة سنوية تخص العقارات المبنية وغير المبنية المتواجدة على مستوى التراب الوطني، تأسس بموجب الأمر 67-83² وتم تعديله بموجب المادة 43 من قانون 91-25³، ويخص هذا الرسم العقارات المبنية وغير المبنية الموجودة على التراب الوطني، وهو ينقسم إلى:

* **الرسم العقاري على الملكيات المبنية:** تخضع للرسم العقاري على الأملاك المبنية التالية :

- المنشآت المخصصة لإيواء الأشخاص والمواد أو لتخزين المنتجات؛

- المنشآت التجارية الكائنة في محيط المطارات الجوية والموانئ ومحطات السكك الحديدية ومحطات الطرقات، بما فيها ملحقاتها المتكونة من مستودعات وورشات الصيانة؛

- أراضي البنايات بجميع أنواعها وقطع الأرضية التي تشكل ملحقا مباشرا لها ولا يمكن الاستغناء عنها؛

- الأراضي غير المزروعة والمستخدمه لاستعمال تجاري أو صناعي كالورشات وأماكن إيداع البضائع وغيرها من الأماكن من نفس النوع، سواء كان يشغلها المالك، أو يشغلها آخرون مجانا .

ويعفى من هذا الرسم العقارات التابعة للدولة وللجماعات المحلية، وكذا تلك التابعة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، التي تمارس نشاطا في ميدان التعليم والبحث العلمي والحماية الصحية والاجتماعية، وفي ميدان الثقافة والرياضة، كما تعفى البنايات المخصصة للشعائر الدينية والأملاك العمومية التابعة للوقف، والعقارات التابعة للدولة الأجنبية، والمخصصة للإقامة الرسمية لبعثاتهم الدبلوماسية والقنصلية المعتمدة، وبحسب هذا الرسم بتطبيق معدلات تختلف باختلاف المناطق وكذا باختلاف نوعية البنايات، سواء كانت مخصصة للسكن أو للاستعمال التجاري أو المهني.

* **الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية:** يشمل هذا الرسم الملكيات غير المبنية مهما كانت طبيعتها ما لم تكن معفاة من الضرائب، وتشمل الملكيات غير المبنية كالأراضي الفلاحية والأراضي القابلة للتعمير المتواجدة في قطاعات عمرانية ومناجم الملح، تحدد قيمة هذا الرسم تبعا للقيمة الإيجارية للملكية حسب المساحة غير المبنية بالتر متر المربع، وتتراوح نسبة هذا الرسم من 3% إلى 10% من قيمة الملكية، يعفى من هذا الرسم:

- الملكيات التابعة للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية أو التعليمية أو الاسعافية عندما تكون مخصصة لنشاط ذي منفعة عامة وغير منتجة للأرباح؛

¹ - غازي سلطان فلاح القبلان، تنمية المجتمع المحلي والعوامل المؤثرة على قرارات الحكام والإداريين - دراسة ميدانية، دار الخليج للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2015، ص 92.

² - أمر 67-83 مؤرخ في 02 جوان 1967، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1967، ج ر ج ج د ش، عدد 67، صادر في 3 جوان 1967.

³ - قانون 91-25 مؤرخ في 18 ديسمبر 1991، يتضمن قانون المالية لسنة 1991، ج ر ج ج د ش، عدد 57، صادر في 31 ديسمبر 1990

-الأراضي التي تشغلها السكك الحديدية؛

-الأملاك التابعة للأوقاف العمومية والمكونة من أملاك غير مبنية؛

-الأراضي والقطع الأرضية الخاضعة للرسم العقاري على الملكيات المبنية¹.

* **رسم التطهير:** تأسس هذا الرسم سنة 1981 ليحل محل كل من الرسم الخاص برفع القمامات المنزلية ورسم تصريف المياه، يحصل لفائدة البلديات سنويا باسم المالك أو المنتفع ، ويتحمل الرسم المستأجر الذي يمكن أن يكلف مع المالك بدفع الرسم سنويا بصفة تضامنية²، يحدد مبلغ الرسم كما يأتي³:

ما بين 1.000 دج و 1.500 دج	على كل محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو حرفي أو ما شابه؛
ما بين 3.000 دج و 12.000 دج	على كل أرض مهيأة للتخيم و المقطورات
ما بين 20.000 دج و 130.000 دج	على كل محل ذي استعمال صناعي أو تجاري أو حرفي أو ما شابه ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف المذكورة أعلاه.

تحدد الرسوم المطبقة في كل بلدية بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي وبعد استطلاع رأي السلطة الوصية .

* **رسم الإقامة:** تأسس هذا الرسم وفق قانون المالية لسنة 1996، وهو يطبق على كل شخص لا يقيم في البلدية و لا يملك فيها إقامة خاصة خاضعة للرسم، وهو موجه للمؤسسات الفندقية، يحصل عن طريق أصحاب الفنادق وأصحاب المحلات المستعملة لإيواء السياح الذين يقومون بدفعه لقابض البلدية، ويتراوح مبلغ الرسم من 50 إلى 1000 دج عن كل شخص وكل يوم إقامة.

* **رسم السكن:** أسس بموجب المادة 67 من قانون المالية لسنة 2003، وعدل بموجب المادة 41 من قانون المالية 2015، وهو رسم سنوي يستحق على المحلات ذات الطابع السكني أو المهني ويحدد الرسم بـ 300 دج و 1200 دج على التوالي بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني أو المهني الواقعة في جميع البلديات مع وجود استثناءات، وبـ 600 دج و 2400 دج على التوالي بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني والمهني الواقعة في البلديات مقر الدائرة وكذا مجموع بلديات ولايات الجزائر وعنابة وقسنطينة و وهران.

* **الرسم على الحفلات والأفراح:** يدفع هذا الرسم قبل بداية الحفل ويحدد بـ 500 دج إلى 800 دج عن كل يوم عندما لا تتعدى مدة الحفل الساعة السابعة مساء ومن 1000 دج إلى 1500 دج عن كل يوم إذا أسندت مدة الحفل إلى ما بعد الساعة السابعة ليلا، وتحدد التعريفات بموجب قرار رئيس البلدية بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي وموافقة السلطة الوصية⁴.

¹ المادة 161 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2016.

² المادة 263 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2019.

³ المادة 263 مكرر2 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2019.

⁴ المادة 36 من قانون المالية 2001، الجريدة الرسمية، العدد 80، الصادرة بتاريخ 24 ديسمبر 2000، ص 23.

* **رسم الذبح:** هو رسم غير مباشر يستحق لصالح الجماعات المحلية التي تتوفر على المذابح، يفرض على المنتوجات الاستهلاكية، يتم تحصيله على الذبح عن كل كيلوغرام من الوزن الصافي للحم الحيوانات المذبوحة، وتحصيله إلزامي على كل البلديات، وهو محدد ب 10 دج/كغ¹.

* **الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية:** رسم يحصل لفائدة البلديات على الإعلانات والصفائح المهنية باستثناء تلك المتعلقة بالدولة والجماعات المحلية الإقليمية والمعمولة للطابع الإنساني².

* **الرسم على رخص العقارات:** رسم لصالح البلديات على رخص العقارات التي تخضع عند تسجيلها للرسم على رخص العقارات والرخص والشهادات المبينة أدناه: رخص البناء، رخص تقييم الأرض، رخص التهديم، شهادات المطابقة والتجزئة العمرانية³.

- **الضرائب والرسوم المشتركة بين البلدية والجهات الأخرى:**

* **ضريبة الدخل:** تنص المادة 1 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة على أنه تؤسس ضريبة سنوية وحيدة على دخول الأشخاص الطبيعيين تسمى ضريبة على الدخل، وتفرض على الدخل الصافي الإجمالي للمكلف بالضريبة المحدد وفقا لأحكام المواد من 85 إلى 98، يتكون الدخل الصافي الخاضع للضريبة من المداخل التالية⁴:

- الأرباح الصناعية؛

- أرباح المهن الغير تجارية؛

- الإيرادات المحققة من إيجار الملكيات المبنية وغير المبنية؛

- عائدات رؤوس الأموال المنقولة؛

- الأجور والمرتببات والمعاشات والريوع العمرية؛

- فوائد القيمة المترتبة عن التنازل بمقابل عن العقارات المبنية وغير المبنية والحقوق المتعلقة بها.

* **الرسم على النشاط المهني:** أنشئ هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996، حيث عوض كلا من الرسم على النشاط الصناعي والتجاري والرسم على النشاط غير التجاري، فهو يفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا أو غير تجاري بمعدل 2% ويرفع هذا المعدل إلى نسبة 3% فيما يخص نشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب، وطبقا للمادة 8 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008 توزع عائدات الرسم على النشاط المهني على البلدية والولاية وصندوق الأموال المشتركة حسب النسب التالية:

¹ مرغاد لخضر، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 7، 2015.

² المادة 56 من قانون المالية لسنة 2000، ج ر ج د ش، العدد 92، الصادرة في 23 ديسمبر 1999.

³ المادة 55 من قانون المالية لسنة 2000، مرجع سابق

⁴ رحمون محمد، مصادر مالية ميزانية البلدية في التشريع الجزائري، <https://platform.almanhal.com/Reader/2/60075>، تاريخ

-الأنشطة الخاضعة لمعدل 2% توزع كما يلي:

البلدية	1.30%
الدولة	0.59%
الصندوق المشترك للجماعات المحلية	0.11%

-أما بالنسبة للأنشطة الخاضعة لمعدل 3% فتوزع كما يلي¹:

البلدية	1.96%
الدولة	0.80%
الصندوق المشترك للجماعات المحلية	0.16%

* **الضريبة الجزائية الوحيدة:** استحدثت هذه الضريبة بموجب قانون المالية لسنة 2007، حيث نصت المادة 282 مكرر على أنه تؤسس ضريبة جزائية وحيدة تحل محل النظام الجزائي للضريبة على الدخل وتعوض الضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على النشاط المهني²، ويخضع لنظام الضريبة الجزائية الوحيدة الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون والشركات والتعاونيات التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا أو مهنة غير تجارية، الذين لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثون مليون دينار. كما يخضع للضريبة الجزائية الوحيدة المستثمرون الذين يمارسون أنشطة أو ينجزون مشاريع، والمؤهلون للاستفادة من دعم الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب أو الصندوق الوطني لدعم القرض المصغر أو الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة³، وتحسب الضريبة وفق معدلين، 5% بالنسبة لأنشطة الإنتاج وبيع السلع، و 12% بالنسبة للأنشطة الأخرى⁴، ويوزع ناتج الضريبة الوحيدة الجزائية كما يلي⁵:

ميزانية الدولة	49%
غرفة التجارة و الصناعة	0.5%
الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية	0.01%

¹ المادة 8 من الأمر 02/08 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ج ر ج ج د شرقم 42 الصادرة بتاريخ 2008/07/27.

² المادة 02 من القانون رقم 24/06، المؤرخ في 2006/12/26 المتضمن قانون المالية لسنة 2007، الجريدة الرسمية رقم 85 الصادرة بتاريخ 2006/12/27.

³ المادة 13 من قانون المالية لسنة 2015، ج ر ج ج د ش، العدد 78، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 2014.

⁴ المادة 10 من الأمر رقم 02/08 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، مرجع سابق

⁵ المادة 13 (282 مكرر 4) من قانون المالية 2015 مرجع سبق ذكره

0.24%	غرف الصناعة التقليدية و المهن
40.25%	البلدية
5%	الولاية
5%	الصندوق المشترك للجماعات المحلية

* **الرسم على القيمة المضافة:** ضريبة غير مباشرة تفرض على الإنفاق أو الاستهلاك النهائي، يطبق على الأشخاص الذين يمارسون نشاطات الإنتاج، الأشغال العقارية، تأدية الخدمات، التجار، المهن الحرة، البنوك وشركات التأمين، دخل هذا الرسمحيز التطبيق في الجزائر بموجب قانون المالية 1992، و يحصل بالمعدل العادي 19% و يحدد المعدل المنخفض ب 9%، و يوزع ناتج رسم القيمة المضافة كما يلي¹:

- بالنسبة للعمليات المحققة في الداخل توزع كما يلي:

10%	البلدية
75%	الدولة
15%	الصندوق المشترك للجماعات المحلية

- أما بالنسبة للعمليات المنجزة من قبل المؤسسات التابعة لاختصاص مديرية المؤسسات الكبرى، فتدفع حصة البلديات للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

- بالنسبة للعمليات المحققة عند الاستيراد توزع بين الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية

85%	الدولة
15%	الصندوق المشترك للجماعات المحلية

* **قسمة السيارات:** تؤسس قسيمة على السيارات المرقمة في الجزائر تفرض هذه القسيمة على كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة تخضع للضريبة، تحدد تسعيرة القسيمة ابتداء من سنة سير السيارة، و يوزع حاصلها كما يلي²:

20%	الصندوق الوطني للطرق و الطرق السريعة
30%	صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية
50%	ميزانية الدولة

¹ المادة 161 من قانون الرسم على رقم الأعمال ، 2017، ص 36-37.

² المادة 309 من قانون الطابع، 2017، ص 50.

الفصل الثاني _____ البدائل التمويلية للجماعات المحلية

* **الرسم على قسيمة السيارات:** ضريبة سنوية تمس أي شخص معنوي أو المالك القانوني للسيارة الخاضعة للضريبة، وتوزع حصصها على النحو التالي:

الجماعات المحلية	80%
ميزانية العامة للدولة	20%

يستثنى منها السيارات التابعة للدولة وسيارات الإسعاف والمعدة لإطفاء الحرائق والسيارات التي يتمتع أصحابها بامتيازات الدبلوماسية والقنصلية

* **الرسم على الأطر المطاطية الجديدة:** يفرض على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة، و يوزع كما يلي¹:

ميزانية البلدية	35%
ميزانية الدولة	35%
الصندوق الخاص بالتضامن الوطني	30%

* **الضريبة على الأملاك:** تفرض على مجموع الأملاك والحقوق والقيم الخاضعة للضريبة التي يمتلكها الأشخاص، و تحدد حصيلة توزيع الضريبة على الأملاك كما يلي²:

ميزانية البلدية	20%
ميزانية الدولة	60%
حساب التخصيص الخاص رقم 302-050 بعنوان الصندوق الوطني للسكن	20%

3.1. إيرادات عوائد الممتلكات

تتوفر الجماعات المحلية على إيرادات أملاك متنوعة ناتجة عن استغلال الجماعات المحلية لأموالها بنفسها باعتبارها أشخاص اعتباريين تنتمي للقانون العام أو تحصيل حقوق أو ضرائب مقابل استغلالها من طرف الخواص، وفي هذا الصدد يمكن أن نذكر إيرادات بيع المحاصيل الزراعية، وحقوق الإيجار وحقوق استغلال الأماكن في المعارض والأسواق وعوائد منح الامتيازات . وإضافة إلى تنوع الإيرادات فهي تتسم بقابليتها للتجدد فالإيرادات الناتجة عن تأجير العقارات عن طريق المزاد العلني مثال يمكنها أن تتطور بسرعة نظرا لمرونتها، خصوصا في حالة اعتماد أسعار تنافسية.

4.1. إيرادات الاستغلال (الاستثمار)

يقصد بإيرادات الاستغلال أو الاستثمار ما تحصل عليه الوحدة المحلية في صورة إيجار أو ريع لأموالها العقارية أو في صورة أثمان فيما يتعلق بالأرباح التي تتأتى من مشروعاتها الاقتصادية، وتكون أيضا في شكل إنشاء مؤسسات الهدف منها تعزيز وتمويل المشاريع حيث أنها تتولى فكرة تنسيق العمليات والتطوير والتدريب في الأحياء والمدن والمناطق من خلال ديناميكية ريادة الأعمال

¹ المادة 60 من قانون المالية 2015

² المادة 282 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة 2019

و تنشيط النسيج الاجتماعي والاقتصادي المحلي¹ وتكتسب هذه الإيرادات أهمية كبيرة في ظل التطورات الحاصلة لنظام الإدارة المحلية، حيث لم يعد ينظر إلى الوحدات المحلية بأنها وحدات إدارية مستقلة فحسب بل ينظر إليها كذلك باعتبارها وحدة اقتصادية مستقلة يكون لها فيما عدا اختصاصات السلطة المركزية أن تمتلك كل الأصول المالية من كل الأنواع في دائرتها و تديرها بأسلوب المشروعات الاقتصادية، وذلك لتحقيق مرونة كبيرة في ميزانيات الإدارة المحلية، يكسبها في نهاية المطاف استقلالية معينة من السلطة المركزية².

المطلب الثاني: مصادر التمويل الخارجي للجماعات المحلية

تلجأ السلطات المحلية إلى الاعتماد على المواد الخارجية عند الضرورة في حالة عدم كفاية الموارد الداخلية لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار في الميزانية المحلية، فعملية التأكيد على أهمية الموارد المالية المحلية في دعم الاستقلال الإداري للمحليات لا تعني تغطية كافة النفقات من الموارد الذاتية لأن ذلك قد يعطل من السير الإيجابي للمشاريع ولذلك فإنه يتم اللجوء إلى الموارد المالية الخارجية.

1. الإعانات الحكومية

تمنح الدولة مساعدات مالية إلى الهيئات والوحدات العمومية المحلية والخاصة وتسمى أيضا إعانات، بدون أن يلزم المستفيدون برد هذه المساعدات لا نقديا ولا عينيًا، وهدف هذه الإعانات هو إزالة الفوارق بين المناطق الفقيرة والنائية والمناطق الغنية. الإعانات الحكومية غالبا ما تتضمن شروطا تقيد حرية واستقلال المجالس المحلية إذ أنها في كثير من الأحيان توجب خضوع الإدارة المحلية عند إنفاقها للإعانات الحكومية إلى رقابة مالية من الهيئات المركزية، والدعم الحكومي للجماعات المحلية يكون وفق عدة أشكال نذكرها فيما يلي³:

- الإعانات غير المخصصة: تساهم الدولة في النفقات التي تتعلق بالصالح العام بإعانة سنوية، دون أن تكون هذه الإعانة مخصصة لغرض معين، وعادة ما تقدر هذه الإعانة على أساس حجم السكان؛

- إعانات التجهيزات والاستثمارات: تساهم الدولة بإعانات في المشروعات التي تقوم بها الجماعات المحلية على ألا تدفع هذه الإعانات إلا بعد التأكد من مدى تقدم العمل في هذه المشاريع، ومدى مطابقتها للمشروع الذي منحت على أساسه الإعانة وتهدف هذه الإعانات إلى استكمال بالمشاريع المعطلة في مختلف الجماعات المحلية، وتدفع وفق دراسات مقدمة على مدى التقدم في الإنجاز وأسباب التأخر؛

- إعانات الميزانية: هي إعانات يقصد بها تقليل التفاوت في الموارد المالية للجماعات المحلية المختلفة، ومحاولة تعويض عجز بعض الجماعات المحلية الفقيرة، وترتبط هذه الإعانة ارتباطا مباشرا بموارد السلطات المحلية ونفقاتها، وتقدر على أساس النفقات السنوية

¹Christiane Gagnon et Juan Klein, le partenariat dans le développement local : tendances actuelles et perspectives de changement social, Cahiers de géographie du québec, vol35, n°95, 1991, p 246.

² سامي حسن نجمحمداني، المحلية و تطبيقاتها والرقابة عليها، مركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2014، ص 140.

³مرغاد لخضر، مرجع سبق ذكره، ص 99.

المعتمدة من السلطات المحلية التي يكون معدل نصيب الفرد من الموارد المحلية فيها دون المعدل القومي، ولذا تعرف أحيانا بإعانة قصور الموارد المحلية الذاتية؛

- إعانات تعويضية: تلجأ الدولة في حالة إلغائها لضرائب محلية تنفيذا لسياسة عامة مركزية إلى تقديم إعانة نظير إلغاء تلك الضريبة .

- إعانات لأغراض اقتصادية: ترمي هذه الإعانات إلى تقديم العون المالي للجماعات المحلية من أجل تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية كتوسع الأشغال العامة المحلية بقصد مكافحة البطالة وغيرها؛

عملية التمويل التي تمنحها الحكومة للإدارة المحلية في شكل إعانات غالبا ما تكون مشروطة، مما يحد من حرية واستقلالية الجماعات المحلية ويجعلها تحت ضغط الإدارة المركزية وقراراتها؛

2. التبرعات والهبات

تعتبر التبرعات والهبات موردا من موارد المجالس المحلية وهي المبالغ النقدية أو العينية والهبات والوصايا التي يقدمها المواطنون والهيئات الخاصة للجماعات المحلية طوعا ودون تكليف وبدافع المواطنة الصالحة والمشاركة في تحمل الأعباء العامة¹، إما مباشرة إلى المجالس المحلية أو بشكل غير مباشر للمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وتنقسم هذه التبرعات إلى قسمين تبرعات مقيدة بشرط عدم قبولها إلا بموافقة السلطات المركزية، وتبرعات أجنبية لا يمكن قبولها إلا بموافقة رئيس الجمهورية سواء أكانت من هيئات أو أشخاص أجانب.

3. القروض المحلية

يعرف القرض المحلي بأنه عبارة عن مبلغ من المال الذي تستدينه الوحدات المحلية من الغير وتظهر تعهداتها بدفع فائدة سنوية محددة عن المبالغ المدفوعة ويرد إما دفعة واحدة أو على أقساط وفق شروط محددة في عقد القرض²، كما تعرف بأنها المبالغ التي تحصل عليها الإدارة المحلية عن طريق اللجوء إلى الجمهور والبنوك أو المؤسسات الإنمائية - المتخصصة نظير تعهداتها برد قيمة القروض وفق الشروط المحددة في عقد القروض وتستخدم القروض المحلية في تمويل المشاريع الاستثمارية التي تعجز ميزانيتها عن تغطية نفقاتها³، وقد أنشأت الدولة بنوكا عمومية لمنح قروض للجماعات المحلية، وكان أول بنك قام بهذه المهمة هو الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط cnept، ثم تم إنشاء بنك التنمية المحلية BDI للتخصص في هذا المجال، ولا يجوز عادة للمجالس المحلية على مستوى المحليات أن تلجأ إلى عقد قروض دون إذن من الحكومة.

وهذا النوع من القروض عادة ما يكون بفائدة بسيطة ومدته تعتمد على طبيعة المشروع المراد إنفاق قيمة القرض عليه.

4. صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

هو مؤسسة مالية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، أنشئت بموجب المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 4 نوفمبر 1986 لخدمة الجماعات المحلية، وهي تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية، كما يتولى تسيير كل من

¹ - مرغاد الخضر، المرجع السابق، ص 108

² محمد محمد بدران، نظم التمويل المحلي في النظرية و التطبيق، دار النهضة العربية، 1983، ص 246.

³ الإدارة المحلية (مداخل التطوير) مرجع سبق ذكره، ص 53.

الصندوق البلدي للتضامن وصندوق الجماعات المحلية للضمان وأصبحت مهامه لامركزية في مجال التجهيز والاستثمار بموجب التعليمات الصادرة في 20 فيفري 1988¹.

تتكون موارد الصندوق من حصص الضرائب والرسوم بالإضافة إلى مساهمة الجماعات المحلية في صندوق الضمان للضرائب المحلية بنسبة 2% من الإيرادات الجبائية المحلية وتوزع موارد الصندوق إلى إعانات التجهيز والاستثمار، هذا الصندوق ماهو إلا حساب تخصيص مهيكّل على شكل مؤسسة عمومية تعمل على ضمان التمويل المحلي والتضامن فيما بين الجماعات المحلية . تتمثل مهام هذا الصندوق أساسا في²:

- يكلف الصندوق بإرساء التضامن ما بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها؛
- يكلف بضمان الموارد الجبائية التي سجلت ناقص قيمة جبائية بالمقارنة مع مبلغ تقديراتها ويكلف في هذا الإطار بما يأتي:
- العمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية الموضوعة تحت تصرفها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها؛
- توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية؛
- توزيع تخصيص إجمالي التسيير فيما بين الجماعات المحلية سنويا لتغطية النفقات الإلزامية ذات الأولوية؛
- تقديم مساهمات مالية لفائدة الجماعات المحلية التي يتعين عليها أن تجابه أحداث الكوارث والطوارئ وكذا تلك التي تواجه وضعية مالية صعبة؛
- تقديم مساهمات مؤقتة أو نهائية للجماعات المحلية ومؤسساتها، لإنجاز مشاريع التجهيز والاستثمار في الإطار المحلي أو في إطار التعاون المشترك بين البلديات؛
- الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية؛
- منح إعانات مالية لفائدة البلديات لإعادة تأهيل المرفق العام المحلي؛
- القيام بكل الدراسات والتحقيقات والأبحاث التي ترتبط بترقية الجماعات المحلية وإنجازها والعمل على نشرها؛
- المساهمة في تمويل أعمال تكوين المنتخبين والموظفين المنتمين لإدارة الجماعات المحلية وتحسين مستواهم؛
- المشاركة في أعمال الإعلام وتبادل الخبرات اللقاءات لاسيما في إطار التعاون المشترك بين البلديات؛
- مباشرة وإنجاز كل عمل مرتبط بمهدفه أو مخول له صراحة بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها.

5. إعانات مخططات وبرامج التنمية

إضافة إلى الإعانات التي تقدمها الدولة هناك آلية أخرى للتمويل المركزيين طريق مخططات وبرامج التنمية المنصوص عليها في مرسوم رقم 81-380 الذي ينص على نوعين من المخططات (المخطط البلدي للتنمية والتخطيط القطاعي للتنمية، وقد أنشأ المخطط البلدي للتنمية بموجب المرسوم التنفيذي 73-136 المؤرخ 1973/08/09 وهو يحتوي على البرامج والمشاريع التي تخص البلدية في المجال القاعدي والفلاحي والتجهيزات الضرورية للمواطنين إذ لكل بلدية مخطط تنموي يتمحور حول الأولوية في

¹ المادة 211 من قانون البلدية رقم 11-10 والمادة 176 من قانون الولاية رقم 12-07

² صابور لخضر، اعتماد الجماعات المحلية على اللامركزية الجبائية لتمويل الميزانية، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث، تخصص المالية العامة والتشريع الضريبي، جامعة البليدة 2-لونيسى علي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، 2021/2020، ص52.

التنمية، ويتم تمويل هذا المخطط من ميزانية التجهيز للدولة عن طريق رخصة برنامج شاملة ممنوحة من الوزير المكلف بالمالية، ويبقى القرار بيد الوالي في قبول أو رفض المشاريع المقترحة.

المطلب الثالث: أسباب عجز مالية الجماعات المحلية

تعتبر الميزانية تجسيدا فعلياً للتوازن الذي يفترض أن تحققه القائمة المالية التي تضم إيرادات ونفقات الدولة، الإدارات المحلية، الهيئات العمومية، الإدارات العمومية أو مختلف المصالح العمومية التي تمسك محاسبة عمومية، فكل اختلال في توازن هذه القائمة المالية أو كما تعرف بمعادلة الميزانية (الإيرادات = النفقات) ينتج عنها إما فائض للميزانية وهي الحالة التي يتجاوز فيه مجموع الإيرادات عن مجموع النفقات أو عجز وهي الحالة التي يكون فيها مجموع النفقات يتجاوز الإيرادات؛ كما يمتد مفهوم عجز الميزانية إلى حالة عدم قدرة الإدارات المحلية أو غيرها من المصالح العمومية عن تطوير قدراتها التمويلية لاسيما الذاتية منها، مما يضعها في عجز مستمر عن تغطية نفقاتها المتزايدة، ومن أسباب العجز ما هو مرتبط بمتغيرات خارجية لا يمكن التحكم فيها، وما هو إداري أو عجز مفتعل يرتبط بمتغيرات داخلية كاللامبالاة والإهمال¹، ويمكن أن نوجز أسباب العجز في:

1. النمو السريع لنفقات الميزانية المحلية

يعتبر العالم الألماني أدولف فاغنر أول من أثار هذه الظاهرة، بعد أن درس حجم النفقات العامة في عدد من الدول الأوروبية في القرن الثامن عشر، حيث استنتج وجود اتجاه عام نحو زيادة أوجه نشاط الدول في التطور الاقتصادي، وقد صاغ هذا الاستنتاج في شكل قانون اقتصادي يعرف بقانون فاغنر، يقضي هذا القانون بأنه كلما حقق مجتمع من المجتمعات معدلا معيناً من النمو الاقتصادي، كلما توسع نشاط الدولة وبالتالي زيادة النفقات العامة بمعدل أكبر من الزيادة الحاصلة في نصيب الفرد من الناتج الوطني²؛

تعتبر ظاهرة النمو السريع لنفقات الإدارات المحلية من الظواهر العامة التي أصبحت كصفة أساسية ملازمة لجميع الإدارات المحلية في الوطن، على اختلاف حجمها وإمكانياتها الطبيعية والبشرية، كما أن تحرير الأسعار وارتفاعها، وزيادة التكاليف نتيجة لذلك، واستقلالية المؤسسات ودخول الجزائر إلى اقتصاد السوق، كلها عوامل زادت من مشاكل المحليات، والتي يتطلب حلها بالضرورة الزيادة في عملية الإنفاق على حساب إيرادات الميزانية.

2. ضعف الموارد المالية للإدارات المحلية

من بين أهم المشاكل التي تعاني منها الوحدات المحلية هو ضعف الموارد المالية للجماعات المحلية مما يؤثر على فعالية الخدمات التي تقدمها من أجل تلبية رغبات المجتمع وتحقيق التنمية المحلية، وهو مشكل تعاني منه كل الإدارات المبنية على نظام لا مركزي، ويعود أساس هذا المشكل إلى التقسيم الإقليمي لسنة 1984، الذي كان يرمي إلى تقريب المواطن من الإدارة، والذي نتج عنه 48 ولاية بعد أن كانت 31 ولاية، وكذا الكثير من البلديات، دون مراعاة الجانب المادي فهناك مناطق تتميز بأنشطة

¹ سايح فريد، أثر عجز ميزانيات البلديات على تمويل التنمية المحلية بالجزائر، أطروحة دكتوراه الطور الثالث، تخصص مالية ومحاسبة، قسم العلوم التجارية، كلية العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2017/2018، ص 141.

² زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1998، ص 57.

اقتصادية وتجارية تسمح بمد ميزانية الجماعات المحلية بإيرادات جبائية وفيرة، وهناك مناطق محرومة ونائية تقل فيها الأنشطة الاقتصادية والتجارية مما يحرمها من الإيرادات المحلية ذات الطابع الجبائي مما يعيق التنمية¹. ذلك أن الجماعات المحلية لا يمكنها المشاركة في تعيين أو تحديد النسبة التي تقول إلى ميزانيتها من المداخيل الجبائية، فتوحيد الجباية وبصفة مطلقة على كل الولايات ينتج عنه آثار سلبية على الجماعات الفقيرة لأن أغلب الضرائب تركز على الأنشطة الاقتصادية والتجارية وهو الشيء الذي تفتقده هذه الأخيرة أي لا يمكن أن تستفيد من الشيء الكثير وبالتالي لا يمكنها الاعتماد على مواردها بل تبقى في انتظار الإعانة من الدولة.

3. التهرب الضريبي

يقصد بالتهرب الضريبي محاولة المكلف بالضريبة عدم دفعها كلياً أو جزئياً بنقل عبئها أو التخلص منها، والتهرب الضريبي يحرم خزينة الجماعات المحلية من مبالغ تستحقها كما يعرقل إمكانات تسيير المرافق العامة لإشباع حاجات المجتمع المتزايدة²، وسواء تعددت صور الغش والتهرب الضريبي كإمتناع المكلفين عن أداء المستحقات الضريبية الواجبة عليهم، أو اللجوء إلى استثمار الأموال في مشاريع تكون معفاة أو ذات نسب ضريبية أقل، فإن ذلك يؤدي إلى تراجع مردودية الجباية وبالتالي عجز في ميزان الإيرادات³، وترجع أسباب التهرب الضريبي إلى عدة أسباب من بينها:

- ربط الضريبة بتقديم تقرير عن الأرباح التجارية أو الصناعية يؤدي إلى التهرب الضريبي لأن الممول يخفي بعض الأرباح ولا يدرجها بالإقرار المالي؛
- ضعف الوعي الضريبي؛
- سوء تخصيص النفقات العامة مما يشعر الأفراد بتبذير أموالهم في أوجه لا تعود بالمنفعة العامة، وهو ما يعتبر دافعا قويا للتهرب من دفع الضريبة؛
- حالات الكساد لانعدام القدرة التمويلية؛
- قلة الإطارات المكلفين بتحصيل الضريبة ينتج عنها للامساواة في الخضوع للضريبة (خضوع بعض الأفراد للضريبة دون غيرهم)؛
- عدم استقرار التشريع الضريبي فالتغييرات المتعددة ينتج عنها غموض النظام الضريبي لتعدد القوانين وعدم ثقة المكلف بالنظام الضريبي؛
- ضعف الرقابة الضريبية يزيد من نسب التهرب الضريبي.

4. مركزية التشريع الضريبي

يقصد بمركزية النظام الضريبي احتكار الإدارة المركزية لسلطة إحداث أو إلغاء الضرائب والرسوم وتحديد أوعيتها، معدلاتها وتوزيعها دون أن تكون للجماعات المحلية أي سلطة للمشاركة في تحديد معالم النظام الجبائي المطبق على مستواها

¹ بوزيدة حميد وخليدي راضية، مكانة الجباية المحلية في تمويل الجماعات المحلية، مجلة دراسات جبائية، المجلد 7، العدد 2، 2018، ص 25.

² سالم محمد الشوابكة، المالية العامة و التشريعات الضريبية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2015، ص 129.

³ سامي الوافي، عجز المالية المحلية في الجزائر: الأسباب والانعكاسات، مجلة شعاع للدراسات الاقتصادية، العدد 02، سبتمبر 2017، ص 154.

5. ضعف التأطير وسوء تسيير المصالح المحلية

ارتبطت اللامركزية بقدرة المسؤولين المحليين على ممارسة اختصاصاتهم إذ بين الواقع أن التدابير التي تحيط بعملية اختيار وتعيين ممثلي وموظفي الإدارات المحلية أصبحت لا تتجاوب مع الواقع نتيجة غياب انتقاء صفات التأهيل والتدبير في فئة كبيرة من الممثلين المحليين، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن الإطارات الكفأة لا تفضل العمل على مستوى الإدارات المحلية نتيجة انسداد أبواب الترقية وغياب المحفزات التشجيعية مما حرم الإدارات المحلية من التأهيل اللازم أي ضعف في مستوى التأطير الناجم عن الافتقار للمستخدمين ذوي الكفاءة المهنية والعلمية والشهادات الجامعية.

6. عدم وجود سلطة إعداد واعتماد الميزانية المحلية

فإذا كانت قوانين الإدارة المحلية عامة في الدول العربية قد تضمنت حق هذه الأخيرة في إعداد ميزانيتها، إلا أن ذلك لا يعدو كونه دورا شكليا ومحدودا خاصة في ظل الرقابة على الميزانية.

7. تراجع القدرة المالية للدولة

تراجع القدرة المالية للدولة وعجزها عن تحقيق التنمية نتيجة اعتمادها على قطاع وحيد وهو المحروقات والذي يبقى معرضا للصدمات البترولية، أصبح مشكل التمويل عائقا كبيرا لتطوير نشاط الاستثمار في الاقتصاد. نظرا لكل هذه الأسباب بات من الضروري إيجاد بدائل أخرى للتمويل والتحول نحو سياسة اقتصادية أكثر دعما للنمو الاقتصادي وتساعد في بناء مسار اقتصادي بعيد عن المحروقات، التحول إلى قطب صناعي سياحي وفلاحي بامتياز.

المبحث الثالث: الاتجاهات الحديثة لتمويل الميزانية المحلية

أمامحتميةتنويعالاقتصادالجزائريفي سياق السعي للنهوض بالتنمية والتخلص من الأزمات المالية الناتجة عن اتساع مجال الحاجات والخدمات في ظل قصور المؤسسات المالية المصرفية على سد الاحتياجات، والمتعلقة أساسا بمصادر التمويل لا بد من البحث في الموارد التمويلية، وعلى اعتبار أن هذا الجانب له دور أساسي في نجاح البرامج التنموية فمن الضروري البحث عن مصادر جديدة في ظل ضعف تعبئة المدخرات المحلية، وبات لزاما على الإدارات المحلية التحرك كفاعل اقتصادي لخلق الثروة والتوجه نحو الاستثمار والشراكة مع القطاع الخاص كآلية جديدة مبتكرة من أجل خلق الثروة الجديدة وتحديد الثروات القائمة وتحقيق الإقلاع الاقتصادي المرغوب، وقد أصبح ينظر للاستثمار والشراكة كبديلين استراتيجيين مهمين لتحقيق التنمية المحلية بمختلف أقطابها .

المطلب الأول: الاستثمار السياحي

يعرف الاستثمار لغة من ثمر، والثمر هو الزيادة والنماء، فيستثمر معناه ينمي أو يزيد، والنماء يكون في صورته النهائية النقدية أو المالية أو التجارية أو في شكل عقارات أو منقولات¹، أما اصطلاحا فالاستثمار هو تخصيص رأس مال للحصول على

¹ فريدة مزياي، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، ص 55.

<http://dspace.univ-biskra.dz:8080/jspui/bitstream/123456789/1745/1/rg6a5.pdf> بتاريخ

14:40، 2019/06/13

وسائل إنتاجية جديدة أو لتطوير الوسائل الموجودة لغاية زيادة الطاقة الإنتاجية، وهو أيضا تكوين رأس مال عيني جديد ممثلا في زيادة الطاقة الإنتاجية¹.

يعد الاستثمار السياحي بديلا استراتيجيا لتمويل التنمية خصوصا للدول النفطية، فهو يمثل أحد القطاعات الأساسية التي يعول عليها لخلق الثروة وتحقيق قيمة مضافة، والسياحة من المنظور الاقتصادي قطاع إنتاجي ومن أهم الأنشطة الاقتصادية التي تساهم في زيادة النمو الاقتصادي وأحد مصادر الدخل وتحسين ميزان المدفوعات، أما من المنظور الاجتماعي والحضاري فالسياحة هي حركة ديناميكية ترتبط بالجوانب الثقافية والحضارية للإنسان وجسر للتواصل بين الثقافات والمعارف الإنسانية للشعوب، أما على الصعيد البيئي تعتبر السياحة عاملا مهما لجذب السياح وتلبية رغبتهم من حيث زيارة الأماكن الطبيعية والتعرف على تضاريسها بالإضافة إلى التعرف على عادات وتقاليد المجتمعات المحلية.

1. تعريف الاستثمار السياحي

الاستثمار السياحي هو إقامة أي منشأة، أو مشروع، أو فعالية أو نشاط يقصده الناس لقضاء وقت ممتع ومفيد، وهو يعالج جانبي العرض والطلب السياحي، ويرتبط الاستثمار السياحي بتوفير الجو الملائم من بنى أساسية وتشريعات وحوافز مشجعة²، وتعرف المنظمة العالمية للسياحة الاستثمار السياحي بأنه تلبية حاجات السياح والمواقع المضيغة إلى جانب حماية الفرص للمستقبل وتوفيرها، والقواعد المرشدة في مجال الموارد بطريقة تتحقق فيها متطلبات المسائل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويتحقق معها التكامل الثقافي والعوامل البيئية والتنوع الحيوي ودعم الحياة³.

الاستثمار السياحي كغيره من الاستثمارات مرهون بالعديد من العوامل منها ما هو متعلق بالقوانين والتشريعات المحفزة للاستثمار من إعفاءات ضريبية و تسهيلات جمركية إضافة إلى البنى التحتية الملائمة أضف إلى ذلك الاستقرار الأمني والسياسي وتوفر الوعي السياحي لدى أفراد المجتمع.

تسعى الاستثمارات السياحية إلى⁴:

***المحافظة على التراث الوطني:** تظم العديد من الدول مقومات وعناصر جذب سياحية عديدة مفيدة ودائمة، وخاصة المتعلقة بالمزايا التاريخية والتراثية للدولة، وبما أن الاستثمارات السياحية لا تحتاج لعناصر معقدة في إبرازها لذا فإنها تعمل على تحفيز المزيد من المشاريع المتعلقة بالتراث الوطني كالصناعات التقليدية والحرف من أجل المحافظة على التراث الوطني و إيجاد المزيد من الصناعات الخفيفة وتوفير مناصب شغل.

¹ Ibrahim ngouhouo. "Les investissements directs étrangers en Afrique central : attractivité et effets économique" ; thèse de doctorat son publiée, (université de sud Toulon var. France. faculté de seinces économique et gestion,).2008.p14.

² ملاحى رقية، واقع و تحديات الاستثمار السياحي في الجزائر ولاية مستغانم- نموذجاً، المجلة الجزائرية للعلوم والسياسات الاقتصادية، العدد 5، 2014، ص 141.

³ العاني رعد مجيد، الاستثمار والتسويق السياحي، دار كنوز المعرفة العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2008، ص 5.

⁴ بديدة بوعقلين، الإستثمارا السياحية في الجزائر وإشكالية تسويق المنتج السياحي في الجزائر، أطروحة دكتوراه دولة، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2006، ص 52.

*تحقيق التوازن الجهوي: فإذا عمت الاستثمارات السياحية من خلال اعتماد إستراتيجية تهيئة الإقليم وتشجيع الاستثمار في مختلف المناطق، فإن ذلك سيحقق التوازن الجهوي من الناحية الاقتصادية والاجتماعية من خلال إقامتها في مناطق بعيدة عن المركبات الصناعية والتجارية، وبالتالي سد الفجوة التنموية الاقتصادية بين أقاليم الدولة المتطورة وغير المتطورة، وتعمل على توظيف سكان تلك المناطق فترفع مستواه المعيشي وتقلل من النزوح الريفي.

*دعم ميزان المدفوعات: تلعب الاستثمارات السياحية دورا فعالا في تغطية نسبة من عجز ميزان المدفوعات عوض تغطيتها باحتياطات الذهب أو العملة الصعبة، فهي تسعى إلى عملية نقل الأموال بواسطة السائحين من بلد لآخر وذلك عن طريق الخدمات التي تؤدي لهُؤلاء السائحين لذلك فهي تؤثر تأثيرا مباشرا في ميزان المدفوعات بما تجلبه من عملات أجنبية.

2. الأهمية الاقتصادية للاستثمار السياحي

تبرز أهمية الاستثمار السياحي من الناحية الاقتصادية من خلال قدرتها على التأثير الإيجابي على العديد من المتغيرات الاقتصادية، ويمكن إبراز هذه الأهمية من خلال النقاط التالية:

1.2. تحسين ميزان المدفوعات

تساهم السياحة كصناعة تصديرية في تحسين ميزان المدفوعات، ويتحقق ذلك نتيجة تدفق الدخل بالعملات الصعبة من خلال بيع الخدمات السياحية والسلع المتعلقة بها، حيث حققت بعض الدول أرقاما كبيرة للناتج السياحي مما ينعكس أثره على تحقيق التوازن في ميزان المدفوعات، فالسياحة تمثل صادرات غير منظورة وعنصرا أساسيا من عناصر النشاط الاقتصادي.

2.2. توفير مناصب شغل

تساهم السياحة في امتصاص جزء من البطالة في المجتمع من خلال توفير فرص عمل عديدة للأيدي العاملة نظرا لاعتمادها على العنصر البشري بشكل أكبر باعتبارها جزءا لا يتجزأ من قطاع الخدمات، وحسب تقارير المجلس العالمي للسياحة والسفر فإن صناعة السياحة ساهمت في توفير أكثر من مليون فرصة شغل شهريا بشكل مباشر أو غير مباشر في جميع أنحاء العالم خلال سنة 1997، وحسب خبراء السياحة فإن كل غرفة فندقية تنشئ 2.75 فرصة عمل في مجالات مختلفة¹.

3.2. المساهمة في الدخل الوطني والناتج المحلي الإجمالي

تساهم السياحة في زيادة الدخل القومي والناتج المحلي الإجمالي عن طريق الأرباح السياحية المتأتية من زيادة معدلات إنفاق السياح داخل البلد وبقائهم أطول فترة ممكنة، وهذه المساهمة ليس فقط بمقدار ما ينفقه السواح بل عن طريق ما يطلق عليه في علم الاقتصاد "بالمضاعف الاقتصادي" لأن الاستثمارات السياحية تؤدي إلى سلسلة أخرى من الاستثمارات التي تؤدي بدورها إلى زيادة الدخل وهكذا.

4.3. تشجيع الاستثمار

تساعد السياحة على تشجيع الاستثمار بمختلف أنواعه بالشكل الذي يدعم إقامة البنى الفوقية التي تمثل إحدى المرتكزات الأساسية للسياحة مثل إنشاء الفنادق والمطاعم وغيرها.

¹ خالد كواش، الدور الاقتصادي والاجتماعي للسياحة، حالة الجزائر، المؤتمر العلمي الدولي حول السياحة رهان التنمية المستدامة- دراسة تجارب بعض الدول-، جامعة البليدة، يومي 24 و 25 أفريل 2012، ص6.

5.2. تحقيق التنمية الإقليمية

تعمل السياحة على تنمية بعض الأقاليم النائية عن طريق خلق فرص عمل جديدة وتحسين مستوى المعيشة للسكان إضافة إلى إقامة البنى التحتية والفوقية مثل الطرق والجسور وشبكات الماء والصرف الصحي والكهرباء والخدمات الصحية، والتي لا تقتصر الاستفادة منها على السياح الوافدين بل تشمل بفائدتها سكان الإقليم المقيمين فيه¹.

المطلب الثاني: الاستثمار الفلاحي

ركز البنك الدولي في تقرير التنمية في العالم لسنة 2008 بعنوان "الزراعة من أجل التنمية" على ضرورة زيادة الاستثمار في هذا القطاع خصوصا في البلدان النامية، ويشمل قطاع الفلاحة عدة مجالات كالزراعة والصيد البحري وتربية الماشية، وتشكل مصدرا أساسيا للمواد الأولية وتستوعب العديد من اليد العاملة كما تساهم في الحصول على العوائد المالية.

1. تعريف الاستثمار الفلاحي

الاستثمار الفلاحي هو عملية دمج عوامل الإنتاج المتوفرة في الفلاحة وتشغيلها قصد إنتاج موارد فلاحية لسد حاجات المستهلكين والحصول على أفضل النتائج الممكنة، كما أن هناك من يحدد الاستثمار الفلاحي في كلمة الفلاحة والتي تعني العناية بالحقل وزراعة الأرض وتتضمن جميع الفعاليات التي يقوم بها الفلاح كزراعة الأرض لإنتاج المحاصيل النباتية واقتناء الحيوانات لإنتاج الحليب والصوف، اللحوم، والجلود، تربية الدواجن....، إلا أنه يبقى تعريف ضعيف نتيجة تطور الأنشطة الفلاحية².

2. خصائص الاستثمار الفلاحي:

يتميز الاستثمار في المجال الفلاحي بجملة من الخصائص نذكر منها:

1.2. الدورة المالية: تختلف الدورة المالية في الفلاحة عنها في الصناعة، فالتدفق النقدي في الفلاحة يكون مرة واحدة عند بيع

المحصول فقط دون استمرار العملية، فالدورة طويلة لا تسمح للمستثمر من الاستفادة من العوائد عند انتهاء الفترة،

2.2. الدورة الفلاحية: يخضع الاستثمار الفلاحي للدورة الفلاحية التي تستوجب الإنتاج في سنة وإراحة الأرض في السنة الموالية،

أو عدة سنوات حسب نوع المحاصيل المنتجة قصد عدم إتهاكها وتمكينها من استعادة قوتها، أو عن طريق تحسينها وزراعتها بمنتجات آخر ذو طبيعة إنتاجية مختلفة

3.2. المخاطرة: تتولد عن سوء المناخ أو الأوبئة والكوارث الطبيعية وهي أكثر المشاكل التي تعيق القطاع الفلاحي ذلك أن قدرة

الإنسان لا تزال محدودة في التحكم فيها مما يؤدي إلى³:

- تذبذب الإنتاج الفلاحي تبعا للظروف المناخية ما يجعل مهمة تخطيط الإنتاج من المهام الصعبة التي يجب تذليلها لتوفير على الأقل الحد الأدنى من الغذاء الضروري للأفراد؛

¹ - إيمان عبد خضير، وعبير علي كاظم، دور صناعة السياحة في تطور الاقتصاد العراقي للمدة (1990-2009)، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 18، العدد 67، بغداد، العراق، ص 175.

² جواد سعد العارف، الاقتصاد الفلاحي، دار الراية للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 81.

³ سوزان رفيق العاني، علم الاقتصاد الفلاحي، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، 2005، ص 15.

- عدم ثبات العلاقة بين مدخلات الإنتاج والناتج الهائي للعمليات الإنتاجية نتيجة تأثير المحاصيل بالظروف المناخية ، وعليه لا يمكن التنبؤ بكميات الإنتاج الممكن الحصول عليها إلا في مرحلة متقدمة من النشاط؛

- اختلال (العرض والطلب) على مستوى أسواق الغذاء نتيجة أهمية السلع الفلاحية عموما والغائية خصوصا، لأن تذبذب الإنتاج يؤدي إلى اختلال الأسواق ومنه المضاربة في أسواق الغذاء وارتفاع أسعار المنتجات الفلاحية بشكل خيالي ما قد ينقل الخطر إلى دورات مستقبلية بسبب الأسعار؛

4.2. التكييف: إمكانات التكيف للاستثمار الفلاحي خاصة في الإنتاج النباتي أكبر منها في الاستثمار الصناعي لاختلاف درجة خصوبة الأرض ودرجات قابليتها وصلاحياتها للري، مما يمكن من تغيير العمليات وأحجامها وكذلك التناوب الفلاحي و تغيير اختبار المزروعات ؛

5.2. صعوبة تقييم الاستثمار الفلاحي: من وجهة النظر المحاسبية لاستعمال الحسابات المختلطة وكذلك تداخل الأنشطة خاصة في المزارع العائلية أين يمارس أصحاب الحيازة وعائلته الأنشطة الفلاحية باعتبارها أنشطة يومية قد توجه مخرجاتها للمستهلك الذاتي وفي نفس الوقت تسوق¹.

6.2. ارتفاع حجم التكاليف الثابتة بالنسبة للتكاليف المتغيرة: نسبة رأس المال الثابت كبيرة في الزراعة، إذ أن الجزء الأكبر من رأس المال في الفلاحة لا يتغير مع تغير الإنتاج، وتقدر نسبة الأموال الثابتة في الفلاحة بحوالي ثلثي مجموع الأموال المستعملة، وذلك عكس ما هو عليه المال في المجال الصناعي²:

- ريع الأرض وإيجار العقارات والمنشآت؛
- الفائدة على الأموال المستثمرة في المعدات والآلات الفلاحية والحيوانات؛
- الاستهلاك أو الاندثار بالنسبة للمباني والآلات؛
- التأمين على المباني والمكينات والحيوانات؛
- تكاليف عمل أفراد العائلة؛
- الضرائب على الأرض وعلى الملكية الشخصية؛
- أما التكاليف المتغيرة فتتمثل في :
- المستلزمات الجارية مثل البذور و الأسمدة؛
- أجور العمال من غير أفراد عائلة الفلاح وأجور الخدمات الأخرى؛
- الترميمات في المباني وإصلاح الآلات؛
- الوقود والأعلاف وتطعيم الحيوانات وغيرها؛

¹Calvin Miller-Sylvia Ritcher, Agriculture Fund For Developing Contries, Economic and social developement paper or food and agriculture organisation of the United Nation-Rome 2010, p12.

2 بوغدة نور الهدى، دور الكفاءة الاستخدامية للموارد المائية في تحقيق التنمية الزراعية المستدامة والأمن الغذائي، رسالة ماجستير، جامعة فرحات عباس سطيف، 2014/2015، ص26.

7.2. موسمية الإنتاج الفلاحي: يهيمن على النشاط الفلاحي طابع الموسمية حيث يعرف إنتاج السلع الفلاحية مراحل متعددة منها الفلاحية ومراحل أخرى غير فلاحية كعمليات التخزين والتبريد والتسويق وهي كلها تابعة لبعضها البعض، وكل مرحلة تستدعي شروطا تتوفر في كل منها، تتنوع بين شروط بيولوجية وطبيعية وأخرى تتعلق باختيار الوقت المناسب، فهذه الموسمية تسبب في تعطيل العملية الإنتاجية إذ تطول فترة الانتظار بين بدء تشغيل عوامل الإنتاج وبين الحصول على الإنتاج .

3. أهمية الاستثمار الفلاحي:

إضافة إلى أن الاستثمار في القطاع الفلاحي سيفتح آفاقا واسعة من النشاط الاقتصادي والفلاحي وسيطور واقع هذا القطاع، فإن له فوائد متعددة منها:

- تحسين أداء وفعالية القطاع الفلاحي وإقامة مشاريع فلاحية جديدة؛
- رفع الإنتاج الفلاحي عن طريق الاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية؛
- الإدخال المتزايد لمختلف الابتكارات التكنولوجية الخاصة بالتقنية الفلاحية؛
- زيادة القدرة التنافسية الفلاحية وتمكين الإنتاج الوطني من الإحلال محل الواردات الفلاحية؛
- زيادة الإنتاج الفلاحي كما ونوعا حتى يستطيع تغطية الاستهلاك المتزايد للمحاصيل الفلاحية؛
- رفع دخل الأسر الريفية لأن تشجيع الاستثمار من شأنه أن يتيح مستويات دخول مستمرة ومتزايدة؛
- زيادة العاملين في القطاع الفلاحي ومن ثم تشغيل الكثير من الأيدي العاملة

المطلب الثالث: الاستثمار في المجال الصناعي

يعتبر القطاع الصناعي من القطاعات الاقتصادية العامة والرائدة في دفع عجلة النمو الاقتصادي والتنمية في أي بلد، فالصناعة تساعد على بناء الأساس المادي للاقتصاد من خلال تنمية باقي الفروع لما تملكه من القدرة على تحريك وتحفيز القطاعات وبالتالي تحقيق قيمة مضافة؛

يمثل الاستثمار الصناعي أداة فعالة في معالجة الكثير من المشاكل الاقتصادية والاجتماعية المحلية، وخلق نشاط اقتصادي محلي يساهم في تلبية متطلبات المجتمع الأساسية، واستقطابه يتوقف على العديد من العوامل المساعدة على نموه خصوصا في ظل المنافسة الكبيرة بين الدول والأقاليم، إذ أنها يحتاج إلى توفر محيط مناسب من قاعدة هيكلية من مرافق وخدمات، طرق وسكك حديدية، إضافة إلى توفر العقار الذي سوف تقام عليه المشاريع، وتعد المؤسسات الصغيرة أفضل أنواع الاستثمار الصناعي تجسيدا لمنطق " التنمية من الأسفل " وتغيير قواعد التنمية الاقتصادية، فالمؤسسات الصغيرة تحرك النسيج الصناعي وتخلق وظائف جديدة وتخلق فكرة المؤسسة والإبداع المحلي¹.

للاستثمار الصناعي أهمية كبيرة من تحقيق الأمن الغذائي وزيادة فرص العمل إلى تحريك مختلف الأنشطة الاقتصادية وزيادة الدخل القومي للدولة، فهو يدر أرباحا كبيرة وتتيح للإدارات بما فيها المحلية فرض الضرائب والرسوم المحلية، مما يحقق الاستقلال المالي ويكون لها أثر واضح على الإيرادات.

¹ علوي عمار، دور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في التنمية المحلية، مقارنة نظرية، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة بسكرة، - العدد 14، ديسمبر 2013، ص 347.

1. عوامل نجاح الاستثمار الصناعي:

هناك العديد من العوامل المؤثرة على الاستثمار الصناعي نذكر أهمها¹:

- دراسات الجدوى للمشاريع الصناعية خصوصا دراسة السلع المنافسة والبديلة الموجودة في السوق المحلي؛
- تسويق جيد للاستثمار (المشروع) لتوسيع قاعدة تمويل المشروع وجذب ممولين أو مستثمرين سواء من الداخل أو الخارج؛
- الدعم المادي اللازم للصناعة في مهدها وتوافر الأسواق اللازمة لتصريف المنتج الصناعي؛
- الموقع الجغرافي يلعب دورا مهما من ناحية القرب من الأسواق العالمية والطرق اللازمة لإقامة علاقات تجارية متميزة؛
- الاستثمارات الأجنبية : تساهم في توفير النقد الأجنبي للدولة المضيفة، كما تساعد على فتح أسواق جديدة أمام المستثمرين المحليين في أسواق الدولة المستثمرة؛
- الحوافز والدعم والتشجيع: تؤدي هذه الحوافز التي تمنحها الدولة أو المؤسسات الصناعية الكبرى للصناعة المحلية، سواء كانت حوافزا إدارية كتسهيل الإجراءات الروتينية لقيام الصناعة، أو الدعم المالي للصناعة كالإقراض بشروط ميسرة، أو الدعم المالي المباشر، مما يساهم في تدعيم التنافس أمام الصناعات الأجنبية؛
- طبيعة العلاقات التجارية التي تربط الدول ومدى الحصول على امتيازات اقتصادية وتجارية بين دولة وأخرى من تسهيلات جمركية وتسهيلات تحويل العملة؛

2. دور المؤسسات الصناعية على المستوى المحلي

تلعب المؤسسات الصناعية دورا كبيرا في تحقيق التنمية المحلية من خلال ما توفره في الجانبين الاقتصادي والاجتماعي

- 2.1. توفير مناصب عمل: القطاع الصناعي من بين القطاعات القادرة على استيعاب اليد العاملة، فتوسع المؤسسات الصناعية من شأنه أن يخلق مناصب عمل ويرفع مستوى المعيشة هذا من جهة، ومن جهة أخرى فهي تسعى للبقاء في منطقتها مع البحث عن أسواق محلية مجاورة، يترتب عنه المواءمة بين المؤسسة المحلية واليد العاملة المحلية، وهي الأهداف التي تسعى الجماعات المحلية إلى تحقيقها²

- 2.2. تزويد الجماعات المحلية بموارد جبائية: تعتبر الموارد الجبائية إيرادا مهما للجماعات المحلية، فقد يكون الوعاء الضريبي قليلا على المدى القصير نتيجة الإعفاءات الضريبية الممنوحة لقطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة لكنه على المدى الطويل يتسع ويصبح مدرا لإيرادات معتبرة لخزينة الجماعات المحلية يستخدم في تنمية محيطها من هياكل قاعدية وخدمات تزيد من جذب الاستثمارات.
- 2.3. تحسين الخدمات على المستوى المحلي: تؤثر المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على الخدمات مثل تجارة التجزئة التي عادة ما تكون ضعيفة في المناطق الريفية والقرى، هذا ما أكدته الدراسة التي أجراها مكتب دراسات متخصص سنة 1999 في بريطانيا على 20 مجموعة محلية تبين من خلالها أن 15 مجموعة محلية لا يوجد بها مغسلة أو متجر متعدد الخدمات لأنها لا تتوفر على أية نشاط اقتصادي وأن 5 مجموعات محلية يوجد بها صيدلية ومتجر كون هذه المجموعات تتوفر على مؤسسات اقتصادية صغيرة ومتوسطة.

¹ حسين العمري وآخرون، مقدمة في الاقتصاد الصناعي، ذات السلاسل للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت، 2002، ص ص 124، 125.

² علوي عمار، مرجع سبق ذكره، ص 344.

4.2. دعم نمو باقي القطاعات: تساهم المؤسسات الصناعية في تحفيز القطاعات الأخرى من خلال مساهمتها في تطوير وتوسيع الإنتاج في جميع القطاعات الاقتصادية وتحسين مستوى حياة المجتمع المحلي، وهو ما ينعكس عليها بتوفير الطاقة الكهربائية ومستلزمات الإنتاج، ويعزز الروابط بين القطاعات المختلفة وزيادة الإنتاجية والنمو في الصناعة تنتقل آثارها إلى القطاعات الأخرى وبالتالي فإن تطوير الاستثمار الصناعي يساهم في تطوير الاقتصاد الوطني ككل، و هو ما يظهر جليا مع القطاع الفلاحي، فالمؤسسات الصناعية توفر السلع المصنعة كمستلزمات إنتاج للزراعة وفي نفس الوقت تعمل على استغلال المنتجات الفلاحية كمواد أولية؛

-تغطية احتياجات السوق المحلي ودعم الصادرات ما ينعكس ايجابيا على الميزان التجاري وميزان المدفوعات ويوفر العملة الأجنبية، كما تساهم في تحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال تقليل الاعتماد على الواردات وتحفيز الصادرات¹.

5.2. المساهمة في تحقيق التغير الهيكلي في الاقتصاد: النمو والتوسع الصناعي يعمل على تنويع وتوسيع الإنتاج والدخل في الاقتصاد الوطني ما يساهم في إحداث التغيرات الهيكلية المرغوبة في الاقتصاد والقضاء على التشوهات في الهيكل الاقتصادي المحلي والداخلي الذي تعاني منه معظم الاقتصاديات المختلفة، فجوهر التنمية يكمن في التغيرات الهيكلية التي تصاحب نمو الناتج المحلي الإجمالي².

المطلب الرابع: الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص

استنادا إلى تجارب العديد من الدول فإن أهم دور يمكن تلعبه الجماعات المحلية لخلق الثروة وتحريك دواليب التنمية المحلية يكون عن طريق إشراك القطاع الخاص في العملية سواء في شكل استثمارات أو شراكة . إن إطلاق مفهوم الشراكة بين القطاع العام والخاص جاء مع بداية التسعينات كنموذج إداري لجأت إليه الدول بعد أن تبين لها أن كفاءة إدارة البرامج الاقتصادية والاجتماعية ومختلف أنشطة المجتمع تعتمد على الجمع بين مزايا كل من القطاعين العام والخاص. لقد سبق التطرق سابقا لتعريف الشراكة بين القطاع العام والخاص، فهي مختلف أشكال التعاون بين القطاعين العام والخاص المتعلقة باستثمار وتوظيف مواردها البشرية والإدارية والتنظيمية والتكنولوجية على أساس من المشاركة والشفافية والالتزام بالأهداف والمسؤولية المشتركة بحيث تؤدي إلى تطوير المجتمع بجميع فئاته³. وتعتبر الشراكة بين الجماعات المحلية والقطاع الخاص نموذجا متطورا لنمو الاستثمارات في مختلف مجالات الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية وتمثل أهم أسباب اللجوء لهذه الشراكة في⁴:

-التغير التقني والاقتصادي والمتسارع يتيح الفرصة لتخفيض كلفة المشاريع؛

¹ نعمون وهاب وسريد سمية، دور المؤسسات الصناعية في تحقيق التنمية المحلية-دراسة مجمع عمر بن عمر بولاية قالة، حوليات جامعة قالة للعلوم الاجتماعية و الانسانية، العدد 16، جوان 2016، ص 69

² علي جدوع الشرفات، التنمية الاقتصادية في العالم العربي، دار جليس الزمان للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2010، ص 227.

³ عبد السلام أحمد هماش، يوسف عبد الحميد المرشدة، عقود المشاركة وسيادة الدولة، مؤتمر عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2008، ص 200.

⁴ غربي وهيبة، الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص ودورها في تحقيق التميز في تقديم الخدمات العامة، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 16، ديسمبر 2014، ص 209.

- محدودية الموارد المالية والبشرية والتكنولوجية لدى الجماعات المحلية بسبب تعدد المجالات والمشاريع التي يتطلب تنفيذها وتعمل الشراكة على تخفيف حدة المنافسة بين هذه المجالات من خلال تبادل الالتزامات بين الشركاء؛
- نقلص موارد التمويل لبرامج التنمية الاجتماعية ومطالبة المواطنين بتحسين الخدمات المقدمة من طرف المؤسسات الحكومية؛
- تزويد الشركاء المتعددين بحلول متكاملة تتطلبها طبيعة المشاكل ذات العلاقة؛
- التوسع في اتخاذ القرار خدمة للصالح العام.

1. أنواع عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص:

تتعدد أساليب الشراكة بين القطاع العام والخاص حسب مساهمة و مسؤوليات القطاع الخاص : عقود الخدمة، عقود التأجير، عقود الامتياز، عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية.

1.1. عقد الإدارة

يقوم القطاع العام بنقل مسؤولية إدارة مجموعة من الأنشطة في قطاع معين إلى القطاع الخاص، فهو عبارة عن تعاقد بين مؤسسة حكومية و شركة خاصة تبقى من خلالها الملكية للقطاع العام، و لا يكون مسؤولا عن الجوانب التمويلية بل تبقى نفقات التشغيل و الاستثمار على عاتق المؤسسة العمومية، عادة ما تلجأ المؤسسات الحكومية لهذا النوع من العقود في حالة تنشيط مؤسسات عاجزة أو على وشك الإفلاس¹.

2.1. عقود الخدمات

تبرم هذه بين القطاع العام والقطاع الخاص لتقديم خدمات تحدد في الاتفاق مقابل عوائد من القطاع العام على أن يحتفظ هذا الأخير بمسؤوليته الكاملة في التشغيل والتسيير، وتكون هذه الخدمات مثل قطاع المياه كقراءة العدادات وتحصيل الفواتير، والقيام ببعض أشغال الصيانة الصغيرة في تعبيد الطرقات، تركيب الهواتف... وتتراوح مدة العقود ما بين ثلاث سنوات إلى ست سنوات، تتميز هذه النوعية من العقود بوجود المنافسة نتيجة التعاقد مع أكثر من شريك من القطاع الخاص والاستفادة من خبرته ، و لأن فترة العقد تكون قصيرة يزداد التنافس بين المقاولين مما يشجع على تحقيق كفاءة العمل على تحقيق كفاءة الأداء وتخفيض تكاليف العقود². تصنف عقود الخدمات إلى:

-عقود خدمات على أساس كمي: حيث تستند التعويضات على أساس أسعار الوحدة المعرفة في العقد وتقاس الكميات في مكان العقد.

-عقود الخدمات على أساس الأداء: يتم تقييم رسوم الخدمة حسب تحقيق شروط أداء محددة في الاتفاقية وكما يقيّمها متلقي الخدمة.

¹دراجي السعيد، عقود الشراكة بين القطاع العام و الخاص آلية فعالة لتمويل التنمية المحلية، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 41؛ جوان 2014، ص113

²عادل محمود الرشيد، إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص - المفاهيم - النموذج - التطبيقات، منشورات المنظمة العربية للتنمية، 2006، ص59.

الميزة الأساسية لعقود الخدمات تتمثل في مرونته إذ يمكن استخدامها في الاستجابة لحالات الطوارئ في الأجل القصير أو حالة نقص الموظفين وعند الرغبة في نقل المسؤولية التشغيلية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، يسمح هذا النوع من العقود بنقل التكنولوجيا وتطوير القدرات، كما لأنه يتيح فرصة التنافس وبالتالي تفيض التكاليف ورفع كفاءة الأداء.

2.1. عقود الإيجار

تقوم الشركة الخاصة بتأجير مرفق من القطاع العام لمدة محددة وتحمل مسؤولية تشغيله وإدارته وتحصيل الرسوم وغيرها من الضرائب، ويقوم المستأجر بشراء الحق من الإيرادات وبذلك يتحمل قدرا كبيرا من المخاطر. من إيجابيات التأجير بالنسبة للقطاع العام توفير نفقات التشغيل بدون التخلي عن الملكية، بالإضافة إلى توفير دخل سنوي دون التعرض لمخاطر السوق والمساهمة في استخدام أصول الشركة بدرجة عالية من الكفاءة نتيجة جذب كفاءات تقنية وإدارية متطورة، أما المشكلة المرتبطة بهذه العقود هو عدم وجود حوافز لرفع قيمة الأصول أكثر من الحد الذي يضمن لها عائدا مناسباً على استثماراتها خلال فترة التأجير، وذلك بسبب عدم تحويل الملكية¹. تسمح عقود الإيجار بتحقيق المزايا التالية:

- توفير نفقات التشغيل دون التخلي عن ملكية المشروع؛
- الحصول على دخل سنوي بدون التعرض لمخاطر السوق؛
- وقف الدعم والتحويلات المالية الأخرى مما يخفف العبء عن الموازنة العامة؛
- جذب المهارات التقنية والإدارية المتطورة؛
- استخدام أصول المشروع بدرجة أكبر من الكفاءة؛
- بالمقابل نجد عدة عيوب منها:
- إيرادات الشريك الخاص تتأثر مما يدفعه مستعملة الخدمة وعليه فمستويات تسعير الخدمة تصبح أكثر حساسية؛
- بقاء مسؤولية الاستثمار على عاتق الدولة ولا تتم تعبئة رأس المال الخاص والاستفادة منه².

3.1. عقود الامتياز:

في هذا النوع من العقود تتحول حقوق التشغيل والتطوير إلى الشركة الخاصة، حيث يمنح القطاع الخاص حقوق التصميم وتمويل وإنجاز وصيانة مشروع عام في مختلف مجالات البنية التحتية، لمدة تتراوح بين 25-30 سنة وبعدها تعود ملكية الأصول للحكومة، وقد يتضمن عقد الامتياز كل مواصفات التأجير بالإضافة إلى النفقات الرأسمالية والاستثمارات التي تقع على عاتق صاحب الامتياز. يخفف هذا النوع من العقود الأعباء المالية عن الدولة ذلك أن صاحب الامتياز يبقى المسؤول عن النفقات الرأسمالية والاستثمارات؛

¹Ludger,V, Public-Private Partnerships in Schooling: Cross-Country Evidence on their effectiveness in Providing cognitive Skills.IFO:Institute for Economic Research, University of Munich, Germany, 2005,

²Ludger,V, op-cit.

من إيجابيات عقود الامتياز أنها وسيلة فعالة لجذب التمويل الخاص بالإنشاءات الجديدة وإعادة تأهيل الأصول القائمة، كما أنه يعتبر حافزا لتحقيق مستويات أفضل من الكفاءة والفعالية مما يؤدي إلى زيادة الأرباح التي تعود إلى صاحب الامتياز، أما سلبياته فتتمثل في التعقيدات المتعلقة بتحديد الأنشطة وتسعير الخدمة وتصميم العقد لصعوبة توقع الأحداث على المدى الطويل.

4.1. عقود البناء والتشغيل والتحويل - B.O.T -

هي عقود امتياز حيث يمنح متعامل خاص امتياز تقديم خدمة ما ويتعهد بتمويل وتصميم وبناء التجهيزات اللازمة لتزويد الخدمة وصيانتها وإصلاحها، وعند انتهاء مدة العقد يقوم بتحويل ملكيتها إلى القطاع العام. وبموجب العقد يتم الاتفاق على كيفية تحصيل المتعامل الخاص للعوائد من المستفيدين من الخدمة مقابل استثماراته طيلة مدة العقد التي تكون عادة طويلة. يمتاز هذا الأسلوب بتحويل مخاطر البناء والتشغيل والإدارة إلى القطاع الخاص إضافة إلى أن الحكومة تستفيد من خبرة القطاع الخاص في إدارة وصيانة المشروعات وفي نقل التكنولوجيا المتقدمة، يعتبر هذا الأسلوب من الشراكة عامل جذب للاستثمارات الوطنية والأجنبية الكبرى لاتساع الأعمال التي تستخدم هذا الأسلوب. أما بالنسبة للعيوب التي سجلت على هذا النوع من العقود أنه يتطلب استقرارا سياسيا واقتصاديا ملائما، وبيئة قانونية وتنظيمية محددة وكذا توافر الاستقرار النقدي.

2. متطلبات نجاح الشراكة ما بين القطاع العام والخاص

من أجل أن تنجح الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص لابد من توفر جملة من المطالب¹:

- وضع التشريعات والقوانين اللازمة بحيث تضمن الشفافية والمنافسة الشريفة والمتابعة والرقابة، وتكون ملائمة للمبادئ التمويلية والاقتصادية المعاصرة، ومحفزة للاستثمار الخاص في مجال المرافق العامة ومشروعات البنية الأساسية. وتمكن الدولة من التعامل مع القطاع الخاص في إدارة المرافق العامة للدولة بكل شفافية ويسر؛
- إنشاء أطر مؤسسية لمتابعة هذا النوع من الشركات والعقود، وتزويدها بالكوادر البشرية المؤهلة بالخبرة الفنية والمالية والقانونية اللازمة لطرح تلك المشروعات على المستثمرين؛
- إجراء دراسات الجدوى اللازمة لاختيار المشاريع التي سيتم إخضاعها لعمليات الشراكة؛
- وضع قواعد وأحكام خاصة باختيار المستثمر واختيار العروض مع تشديد أسس التقييم التي تتفق مع طبيعة هذه المشروعات من النواحي المالية والفنية والتشغيلية؛
- زيادة الوعي العام بأهمية الشراكة الخاصة بين تمويل وتطوير وتشغيل مثل هذه المشروعات وما لهذه الشراكة من آثار إيجابية على التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

3. دور الشراكة بين القطاعين على المستوى المحلي

تلعب الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص دورا كبيرا خصوصا على المستوى المحلي ويتجسد ذلك في²:

¹ حموري بلال، شراكة القطاعين العام والخاص كمطلب تنموي، جسر التنمية، الكويت، مجلد 12، عدد 117، 2014، ص 10، 11.

² بن نعمان محمد و بوزيدة حميد، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تحقيق التنمية المحلية، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية، المجلد 02، العدد 09، جامعة الوادي، صص، 188-190.

تمويل مشاريع البنية التحتية والمشاريع التنموية الحافز الرئيسي الذي يعتبر كأحد إيجابيات الشراكة بين القطاعين هو جذب استثمارات خاصة إلى مجالات عامة، والتي يقتصر الاستثمار فيها عادة على مؤسسات القطاع العام أو الدولة بشكل عام، حيث تتيح الشراكة مع القطاع الخاص للإيرادات المحلية إمكانية تعزيز البنية التحتية على المستوى ومرافق الخدمات العمومية المحلية حتى في ظل قلة الموارد المالية لديها، بل وحتى مع تخفيض الإنفاق العمومي وهو ما حصل في بريطانيا خلال الثمانينات والتسعينات وهي الفترة التي عرف فيها القطاع العام أزمة تجسدت في قلة الموارد المالية لدى أغلب المؤسسات العمومية، وقد تم اللجوء إلى شركات مع القطاع الخاص في بناء المستشفيات، الجسور، السجون...، يؤدي ذلك إلى تحسين الرعاية الصحية، التعليم ويرافق ذلك تحسن في ظروف معيشة سكان المجتمع المحلي، إضافة إلى ذلك تسمح الشراكة بتقليص الإنفاق العام .

-تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين: يعتبر تحسين الخدمة سببا رئيسيا لدخول الجماعات المحلية في شراكة مع مؤسسات القطاع الخاص إذ تسمح هذه الأخيرة بتحصيل مردود أعلى للموارد المستخدمة، فإذا كان القطاع العمومي هو مقدم الخدمة فإن جودة الخدمة أو فعالية الآليات التي تقدم بها الخدمة (تقديم خدمة بأدنى تكلفة) ليست مضمونة، لذا تلجأ الدولة إلى الشراكة مع القطاع الخاص لاستغلال إمكانيات هذا القطاع في تقديم الخدمة المطلوبة بفعالية من حيث الكم والكيف، فالمؤسسة الخاصة تراعي جانب الجودة بشكل كبير نتيجة المنافسة كما تسعى لتقليل التكاليف في نفس الوقت من أجل تعظيم الأرباح، كون الربح هو الهدف الرئيسي لها، إضافة إلى ذلك فإن الشراكة تسمح بتفادي مشكل البيروقراطية الذي غالبا ما يرافق عمل الهيئات العمومية التي تخضع للوائح تنظيمية تطيل مدة العقد.

-تقاسم مخاطر المشاريع التنموية مع القطاع الخاص: تشكل الشراكة بالنسبة للقطاع العام تخفيفا لدرجة الخطر الذي يتحمله فكلما كانت الشراكة أكثر كثافة كلما كانت درجة الخطر التي يتحملها القطاع العام أقل، أما المؤسسة الخاصة فإن تحميلها درجة أكبر من الخطر يخلق جدية أكبر في تنفيذ العمل فالتهاون سيحملها خسائر كبيرة.

__ توفير مناصب شغل: تساهم مشاريع الشراكة في خلق مناصب عمل للسكان المحليين وخلق حركية اقتصادية عن طريق جذب رؤوس أموال خاصة إلى مجالات نشاط عمومية، بما يؤدي إلى تخفيف حدة البطالة على المستوى المحلي

__ استغلال نقاط القوة : إن الشراكة بين القطاع الخاص والجماعات المحلية تسمح لهذه الأخيرة باستغلال الإمكانيات الاقتصادية غير المستغلة التي تتميز بها محليا، كالإمكانيات السياحية، الزراعية، الطاقوية وغيرها، ويكون ذلك من خلال توجيه القطاع الخاص للاستثمار بها عن طريق الشراكة معه وهو ما يسمح لها باستغلال هذه الإمكانيات حتى في ظل شح الموارد المالية.

-زيادة الإيرادات المالية : إن خلق مؤسسات من خلال الشراكة بين القطاع الخاص يساهم في توفير إيرادات مالية إضافية نتيجة للنشاط الاقتصادي، فضلا عن الإيرادات الضريبية المتأتية من نشاط هذه المؤسسات.

خلاصة الفصل

من خلال هذا الفصل قمنا بالتعرف على الإدارة المحلية (الجماعات المحلية) التي ظهرت نتيجة تزايد وظائف الدولة وتنوع أساليب الإدارة تبعا للظروف المحلية وهي تتمتع باستقلال مالي وإداري، أما بخصوص ميزانيتها فلقد رأينا أن لها خصائصا ووثائقا تميزها عن باقي الميزانيات، والمهام التي تقوم بها الجماعات المحلية تتطلب موارد مالية متنوعة لتغطية النفقات المتزايدة، وقد تنوعت مصادر التمويل بين مصادر ذاتية وأخرى خارجية إلا أنها لم تكن كافية لتغطية النفقات المنوطة بها نتيجة عدة أسباب تحد من قدرتها على تحصيل موارد بنفسها دون تدخل المصالح المركزية. ولتجاوز هذا العجز كان لزاما على الجماعات المحلية البحث عن مصادر تمويلية جديدة من خلال الخوض في مجال الاستثمار المحلي سواء كان سياحيا أو فلاحيا أو صناعيا، كما أن الشراكة بين الجماعات المحلية والقطاع الخاص لها دور تمويلي كبير لخلق الثروة وتحريك دواليب التنمية المحلية.

الفصل الثالث: التجربة الجزائرية في ظل التسيير العمومي الجديد

المبحث الأول: الجماعات المحلية وإصلاحها في ظل التسيير
العمومي الجديد

المبحث الثاني: ترشيد ميزانية الجماعات المحلية

المبحث الثالث: عصنة التمويل المحلي وسير الميزانية المحلية

تمهيد

أمام بيئة عنوانها العوالة والتطور التكنولوجي الهائل من جهة، والمشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية من ناحية التسيير والتمويل من جهة أخرى وجدت الجزائر نفسها أمام حتمية إصلاح نظامها الإداري وجماعاتها المحلية على ضوء التحولات العالمية التي ألزمتها بصياغة توجهات إصلاحية تتوافق مع ما تفرضه متطلبات المرحلة، وقد قامت بالعديد من الإصلاحات في مختلف الجوانب المتعلقة بالجماعات المحلية سواء من الناحية القانونية، التسييرية والتجهيزية وكذا البشرية.

أما فيما يخص نمط التمويل ولما كانت أغلب الإدارات المحلية تستمد مصادرها المالية من الإعانات التي تقدمها الهيئات المركزية مما يجد بشكل كبير من استقلالية عملها فقد سعت للتخلص من هذه التبعية المركزية والقضاء على العجز الذي تعاني منه من خلال تجميع الموارد المالية المحلية والتحكم في النفقات، فكان التوجه لمصادر تمويلية جديدة تساهم في تخفيف العجز وتعبئة الإيرادات المحلية، أي الاعتماد على مقارنة اقتصادية لخلق الثروة والقيمة المضافة بدلا من اعتماد المقاربة الكلاسيكية الإدارية المبنية على أسس بيروقراطية أثبتت فشلها ومحدوديتها منذ الأزل.

وانطلاقا مما سبق تم عرض ضمن هذا الفصل ثلاث مباحث كما يلي:

- المبحث الأول: الجماعات المحلية وإصلاحها في ظل التسيير العمومي الجديد.
- المبحث الثاني: ترشيد ميزانية الجماعات المحلية.
- المبحث الثالث: عصنة التمويل المحلي وسير الميزانية المحلية.

المبحث الأول: الجماعات المحلية وإصلاحها في ظل التسيير العمومي الجديد

تعود حتمية الإصلاح الإداري إلى عوامل موضوعية متعددة، ونظرا لكثرة المشاكل وجدت الإدارات نفسها أمام ضرورة الإصلاح الإداري كحل لا بديل له سواء كان الإصلاح تصحيحيا ظاهريا أو إعادة تأهيل الوضع الإداري السائد، أو إصلاحا جذريا وفق تصور جديد من مختلف الأبعاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

المطلب الأول: الجماعات المحلية في ظل التسيير العمومي الجديد

نظرا للمشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية من التزايد المستمر للنفقات الناتجة عن الاستثمارات الاجتماعية والاقتصادية التي تولد نفقات كبيرة لتسييرها، والصعوبات المالية الناجمة عن تراجع الموارد المحلية، كان لابد من اتخاذ تدابير لمواجهة ذلك من خلال إصلاحات مالية وتسييرية وفق منهج التسيير العمومي الجديد .

1. الإدارة الإلكترونية في الجماعات المحلية

تمثل الإدارة الإلكترونية استثمارا في التكنولوجيا هدفه إدارة فعالة ومحقة لأهدافها، وتعميم استعمال التكنولوجيا الحديثة على مستوى الإدارة المحلية أصبح ضروريا لما له من دور في تخفيف الضغط الذي تعرفه مختلف المصالح فكان التحول نحو الإدارة الإلكترونية سنة 2008 من خلال وضع خطة وطنية شاملة استغرقت ستة أشهر لإعدادها من طرف 300 خبير وإطار جزائري، بدأت الجماعات المحلية في تطبيق الإدارة الإلكترونية في 2010 برقمنة وثائق الحماية المدنية من خلال إنشاء تطبيق على الويب يسمح بإدخال البيانات الخاصة بالمواطن الجزائري من عقود و وثائق الحالة المدنية على قاعدة بيانات متطورة متواجدة على أجهزة رئيسية وحفظها، حيث أصدرت أول شهادة ميلاد (رقم 12) رقمية في 2010/03/04 تلتها بعد ذلك عدة قوانين أخرى تصب في هذا الإطار، فجاء القرار المؤرخ في 17 أكتوبر 2010 يحدد المواصفات التقنية لمستخرج عقد الميلاد الخاص باستصدار بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر البيومتري، وقد اتخذت وزارة الداخلية والجماعات المحلية عدة إجراءات¹:

- إنشاء السجل الوطني الآلي للحماية المدنية: وهو نظام رقمي يتضمن كل العقود المسجلة بسجلات الحالة المدنية والتعديلات أو التصحيحات التي يتم تدوينها، وهو سجل مستحدث لدى وزارة الداخلية والجماعات المحلية يرتبط بالبلديات وملحقاتها الإدارية وكذا البعثات الدبلوماسية والدوائر القنصلية، كما أنه سجل يربط بين المؤسسات العمومية المحلية لاسيما المصالح المركزية لوزارة العدل؛
- إنشاء قاعدة بيانات وطنية لسجلات المركبات (البطاقات الرمادية) مما مكن المواطنين من الحصول على بطاقات التقييم لمركباتهم بصفة آنية و دون تكبد عناء التنقل إلى ولاية التسجيل؛
- إنشاء موقع الكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، و وضع بريد إلكتروني للوزارة لطرح انشغالات المواطنين مباشرة؛
- اعتماد جواز السفر البيومتري الإلكتروني وتعميمه عبر كافة الولايات و تم تمديد مدة صلاحيته من 05 إلى 10 سنوات بعدما تم تعديل القانون المتعلق بوثائق السفر لتبسيط الإجراءات الإدارية للحصول على جواز سفر بيومتري؛
- اعتماد بطاقة التعريف الوطنية البيومترية الإلكترونية وكذا إصدار رخصة السياقة البيومترية؛

¹ بحلول خيرة وسماويل عيسى، الإدارة الإلكترونية كآلية لتطوير الجماعات المحلية بالجزائر، مجلة صوت القانون، المجلد 07، العدد 30، 2021/11/04، ص1308.

في أواخر 2013 أطلقت وزارة الداخلية و الجماعات المحلية مشروع * المواطن الذكي * و الذي يختصر أرشيف المواطن في رقم واحد يتبعه مدى الحياة¹، و ذلك في إطار مشروع الجزائر الالكترونية البرنامج الذي كان يهدف للنهوض بالاقتصاد الوطني و قد تضمن المشروع عدة محاور أهمها²:

- تسريع استخدام تكنولوجيا الإعلام والاتصال في الإدارات العمومية و في الشركات؛
- تطوير وتحفيز المواطنين للحصول على تجهيزات و شبكات تكنولوجيا الإعلام و الاتصال؛
- دفع تطوير الاقتصاد الرقمي؛
- تعزيز البنية الأساسية للاتصالات ذات التدفق السريع؛
- تدعيم البحث والتطوير والابتكار، وتطوير الكفاءات البشرية؛
- ضبط مستوى الإطار القانوني الوطني؛
- الإعلام والاتصال وتأمين التعاون الدولي؛
- آليات التقييم و المتابعة، إجراءات تنظيمية؛
- الموارد المالية.

وللإدارة الالكترونية في الجماعات المحلية العديد من الآثار³:

- زيادة الإنتاج من خلال المعالجة الفورية للطلبات والدقة والوضوح التام في إنجاز العمليات؛
- تخفيض التكاليف وتوفير ميزانيات ضخمة؛
- تبسيط الإجراءات والاستخدام الأمثل لمكاناتها؛
- تحقيق الشفافية والمرونة؛
- سرعة أداء الخدمات للزبائن مع الحفاظ على جودتها؛
- نقل الوثائق إلكترونيا بشكل فعال، وتقليل الأخطاء إلى أقل ما يمكن فالنظام الإلكتروني أقل عرضة للأخطاء؛
- تقليل تأثير العلاقات الشخصية على أداء الأعمال؛
- تقليل الحاجة للعاملين القائمين بأداء الخدمة وخاصة ما يتعلق بالمعاملات الورقية؛
- الوضوح وسهولة الفهم من قبل المستفيدين لما هو مطلوب منهم من وثائق.

تأسيسا لما سبق فإن عصرة الجماعات المحلية بتطبيق الإدارة الإلكترونية يساهم بشكل كبير في ترشيد نفقات ميزانيتها، بتقليل أوجه الصرف بالنسبة للأموال التي كانت مخصصة سابقا لاقتناء الورق وأيضا من خلال الاتصال غير المباشر(التنقلالالكتروني)،

¹ مطالي ليلي وزغلول آمنة، الإدارة الإلكترونية للجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة - حالة الجزائر، مجلة آفاق علوم الإدارة والاقتصاد، المجلد 02، العدد 02، 2018، ص 387.

² هدار رانية، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه IMD، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2017/2018، ص 129.

³ سلامة عبد الحميد، تطبيقات الإدارة الإلكترونية وأثرها على إدارة الجماعات المحلية، مجلة الحقوق والحريات، العدد الخامس، 2018، ص 72.

تقليل مصاريف الموظفين سابقا الذين كانوا يقومون بهذه المهام، إضافة لذلك فإن انتشار تكنولوجيا المعلومات يمكن أن يحسم الكثير من مشاكل البلديات ويساعد على الحد من الفساد الإداري ويقلل آثاره السلبية على المجتمع وسلوكيات الأفراد.

2. عصنة نظم المعلومات والاتصال للجماعات المحلية

اهتمت إستراتيجية الجزائر الإلكترونية 2013 في محاورها بما سيحدثه إدخال تكنولوجيا الإعلام والاتصال في الإدارة العمومية، ومن أجل تقريب الإدارة من المواطن سعت الجزائر إلى تطوير نظام الاتصال داخل الجماعات المحلية بـ:

- إنشاء شبكة معلومات، وإنشاء قاعدة معلومات للمؤشرات الاجتماعية والاقتصادية للبلديات؛
- وضع نظام معلومات جغرافية لمتابعة العمليات المحلية للاستثمار SIG/VSOLI؛
- تكوين مستخدمين برنامج متابعة المشاريع على مستوى البلديات؛
- إعداد خريطة تفاعلية للجماعات المحلية.

لقد دعت وزارة الداخلية والجماعات المحلية رؤساء المجالس المحلية إلى ضرورة الانخراط وتبني جميع الموظفين كل المستويات الإستراتيجية مركزة على¹:

- الاستغلال الأمثل للبرمجيات والأنظمة المعلوماتية واستغلال لوحة القيادة التي توفرها الأنظمة للمساعدة على اتخاذ القرار؛
- استعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال في العمل الإداري وتسهيل عملية وصول المواطنين إلى الخدمة الإلكترونية؛
- وضع معايير للتسيير وتوحيد تطبيقها واتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية الأنظمة من الاختراق.

في إطار سياسة الجزائر لتعميم استعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال كانت هناك العديد من البرامج الحكومية تهدف إلى نشر الثقافة الإلكترونية وتشجيع المواطن على الدخول إلى عالم استعمال المعاملات الإلكترونية بدل المعاملات الورقية، وقد تم بعث في هذا المجال "برنامج أسرتيك" الذي تم بعثه سنة 2005 بتوقيع اتفاقية مع البنوك الجزائرية وموزعي أجهزة الكمبيوتر والبرامج من أجل إطلاق مشروع "كمبيوتر لكل بيت" وكان هدفه تمكين الأسر من الحصول على حاسوب آلي بطريقة ميسرة وعلى أقساط لمدة ثلاث سنوات وبالتالي تمكين العائلات من مختلف استخدامات الانترنت وخلق مجتمع معلوماتي و تضيق الفجوة الرقمية، إلا أن المشروع لم ينجح بسبب فشل بعض البنوك في تمويل البرنامج مثلما كان الحال مع بنك société générale، مما استدعى إعادة إطلاقه بصيغة جديدة سنة 2009 حملت تحفيزات جديدة أهمها²:

- تخفيض ثمن الحواسيب وتصنيف المجتمع إلى فئات كل فئة وخصوصياتها؛
- استحداث مركز بيانات لوزارة الداخلية والجماعات المحلية يسمح بتخزين كافة البيانات والبرمجيات المعلوماتية الخاصة بالخدمات الإلكترونية التي تقدمها المصالح التابعة للقطاع لفائدة المواطنين، أو قطاعات النشاطات الأخرى في إطار التعاملات البنينة؛

¹ بلقاسم بومعزة وكمال العقرب، الإدارة الإلكترونية كدعامة لعصنة البلدية — دراسة حالة بلدية حجرة النص، مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال، المجلد 06، العدد 02، جانفي 2020، ص 107.

² سعيد باتول، الإدارة الإلكترونية، اقتصاد للملايير ومحاربة للرشوة والبيروقراطية، بوابة الشروق على الرابط: <https://www.echoroukonline.com> تم الإطلاع بتاريخ 2020/12/29، على الساعة 22:54.

- مواصلة تجسيد مشروع رخصة السياقة المؤمنة التي تمكن المواطنين من استخراج شهادة الكفاءة من أي إدارة عبر كافة تراب الوطنوكذا إنشاء البطاقة الوطنية للمخالفات المرورية؛
 - اعتماد بطاقة رقمية من أجل متابعة برامج التنمية المحلية من أجل الوقوف على مدى تقدم تجسيد هذه البرامج ومعرفة العراقيل التي تواجهها؛
 - إصدار جواز السفر الإلكتروني البيومتري وهو وثيقة قابلة للقراءة آليا تحتوي على صورة رقمية وشريحة إلكترونية، إذ بدأ التداول بجواز السفر البيومتري الجزائري منذ 2012/01/04.
 - استحداث بنية تحتية لشبكات التبادل ونقل المعلومات فيما بين الجماعات المحلية وبينها وبين الإدارة المركزية من أجل تسيير الشؤون المحلية؛
 - رقمنة الإدارة المركزية وتعميم مشروع البلدية الإلكترونية والشبكات الإلكترونية الموحد للوثائق البيومترية لتقليص أجال المراقبة والمعالجة وتقليل الإجراءات والوثائق.
- أحدث استعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال ثورة في جميع المجالات كون تعميمه على الإدارة قلص بعض المشاكل البيروقراطية، مؤكداً أن تعميمها في مختلف المصالح الإدارية سينهي مشاكل عناء استخراج الوثائق بمختلف أنواعها كما يضع حداً لآفات الرشوة والمحسوبية والتزوير، ومن الناحية الاقتصادية سيجنب الخزينة ملايين الدولارات من جراء طبع مختلف الوثائق.

3. تنمية الموارد البشرية المحلية

- في إطار مرافقة سياستها الإصلاحية ولغرض تطوير الكفاءات وتحسين نوعية الخدمات التي يقدمها موظفوها وسعيًا لترشيد الميزانية المحلية سعت الجزائر إلى تنمية مواردها البشرية والرفع من كفاءاتها من خلال عدة إجراءات¹:
- إنشاء جهاز التكوين المتعلق بالجماعات المحلية: من خلال الميالي؛
 - تولي وزارة الداخلية والجماعات المحلية أهمية كبيرة للتكوين وتنمية قدرات موظفي الجماعات المحلية من خلال الاهتمام بمؤسسات التكوين الموجودة، إضافة إلى تسجيل برنامج جديدة لإنشاء مؤسسات أخرى؛
 - قيام المدرسة الوطنية للإدارة التي أصبحت منذ 2005 تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلي، بعملية تحديد دورية من الناحية التنظيمية والبيداغوجية التي تمر عبر اشتراط الحصول على شهادة الليسانس بالإضافة إلى المسابقة لدخول المدرسة.
 - **ضبط إستراتيجية للتكوين:** تبنت وزارة الداخلية والجماعات المحلية إستراتيجية تكوين للفترة 2015-2019 تمحورت حول ما يلي:
 - الاعتماد على التكوين القاعدي والتكوين التحضيري: الاهتمام بتكوين الموظف يجب أن يكون منذ التحاقه بمنصبه حتى يتم الترسخ لديه لثقافة المرفق العام وثقافة الدولة كما أنه يسمح له باكتساب معارف وخبرات تسمح له بالتأقلم السريع مع مهامه الجديدة والمحيط المهني؛

¹ تقرير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، نقطة الارتكاز الوطنية، الجزائر، نوفمبر 2008، ص 60-61، من الموقع

http://algerianembassy.org.my/PDF/Rapport%20Gouvernance/rapport_gouvernance_ar.pdf، تاريخ التحميل: 2020/11/01.

- تكوين الإطار: تلعب هذه الفئة من الموظفين التي تشغل مناصب و وظائف عليا دورا هاما في تنفيذ ونجاح الإصلاحات إذ تقع على عاتقهم مهمة وضع حيز التنفيذ سياسة الدولة الهادفة إلى تحسين وترقية الخدمة العمومية خصوصا في ظل التوجه الجديد الهادف إلى تنويع موارد الجماعات المحلية وتعزيز الدور الاقتصادي للبعث بالتنمية المحلية؛
 - الانفتاح على القطاعات المكونة (التعليم العالي والتكوين المهني) للاستفادة من نتائج الخبرات والبحوث والدراسات التي تقوم بها هذه القطاعات والتي من شأنها إثراء وتعزيز معارف وخبرات الموظفين والإطارات، وعلى هذا الأساس تم التوقيع على عدة اتفاقيات مع كل من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وزارة التكوين والتعليم المهنيين، مؤسسات تكوين تابعة لقطاعات أخرى، 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 تجسيد مخطط التكوين الذي يشمل جميع الفئات، وذلك بتعبئة جميع مؤسسات القطاع وتعزيز التكوين من خلال تنفيذ برنامج التعاون بين قطاعي التعليم العالي والتكوين والتعليم المهنيين؛
 - تطوير مناهج التكوين باستحداث أروضيات معلوماتية حديثة للتعليم والتكوين عن بعد؛
 - إعادة تنظيم المدرسة الوطنية للإدارة ومراجعة نظام التكوين فيها؛
 - مراجعة تنظيم المركز الوطني للبحث والتحليل الخاصة بالسكان والتنمية وجعله أداة فعالة للبحث والتحليل في خدمة التنمية المحلية؛
 - وضع حيز التنفيذ برنامج التعاون مع قطاع التعليم العالي في ميدان البحث العلمي في إطار المحاور الإستراتيجية لتطوير السياسات العمومية التي يشرتها وزارة الداخلية والجماعات المحلية؛
 - إعداد نظام الإعلام الخاص بالموارد البشرية (SIRH) الذي سيسمح بعصرنة تسيير الموارد البشرية وإدراجها في إطار التسيير الاستشاري للمستخدمين وإدخال المعلوماتية في أعمال التسيير الروتينية.
- وقد تم انتهاز نظام التكوين عن بعد لتعزيز إمكانيات شبكة التكوين التابعة للقطاع، وفي إطار السعي لمسايرة التطورات الحاصلة على الصعيد الدولي والانفتاح على التجارب الأجنبية فقد تم التوقيع على عدة اتفاقيات مع عدة دول كدول الاتحاد الأوروبي (فرنسا، إسبانيا، هولندا) والصين وكندا.
- برمجة عدة دورات تكوينية:
- في إطار تنفيذ إستراتيجية التكوين نظمت وزارة الداخلية والجماعات المحلية العديد من دورات التكوين لفائدة مستخدمي الإدارة المركزية والإدارة المحلية والمنتخبين المحليين من رؤساء المجالس الشعبية الولائية والبلدية، والأمناء العامون للبلدية، وعمال المالية وكذا المكلفون بالصفقات ... وغيرهم، وذلك من أجل تثمين قدراتهم وتعزيز كفاءتهم، وخصصت جزءا كبيرا من مخطط عملها لتنمية القدرات المهنية من اجل الارتقاء إلى مستوى التحديات التي تفرضها الإصلاحات الجديدة.

نظمت أيضا العديد من اللقاءات والندوات تجسيدا لاتفاق الشراكة الأوربي (TAIEX) وقد تعلقت بالمحاور التالية¹:

- آفاق إصلاح المالية المحلية وقد تم عرض التجربة الألمانية البولونية؛
- المقاربة التشاركية في التسيير تم خلاله عرض التجارب (الفرنسية، الإسبانية، الهولندية واليونانية)؛
- تنمية وتثمين الموارد البشرية المحلية تم عرض التجربة الفرنسية، الإسبانية والتشيكية.

4. مشروع عصرنه نظام الميزانية (MSB)

لما كانت الميزانية عاكسة لدور الدولة فقد لجأت الجزائر - ومن أجل تحديث أنظمتها - إلى خبرات أجنبية من أجل تحديد النقائص المتعلقة بتسيير الميزانية واقتراح حلول لعصرنتها، وقد لخصت أهم الاختلالات فيما يلي²:

- تحديد الموازنة بسنة مالية واحدة يحول دون اهتمامها بالاستثمارات طويلة المدى وعدم القدرة على تحقيق التكافؤ بين الموازنة وأهداف الحكومة؛
- إقرار الاعتمادات يتم وفقا للسنوات السابقة نظرا لغياب معايير موضوعية فيتدخل العامل الشخصي مما يساهم في زيادة المنافسة على طلب الاعتمادات دون مراعاة الأولويات؛
- الإطار القانوني الخاص بتسيير الميزانية العامة غير مكيف مع المستجدات الاقتصادية والسياسية فتسيير الميزانية هو تسيير حسب الوسائل وليس حسب النتائج وبالتالي لا يسمح باستعمال مؤشرات النجاح والفعالية؛
- لا يعتمد نظام الميزانية على تقنية ترشيد الخيارات المالية (RCB) لأن تقدير النفقات العامة يتم من طرف كل وزارة، فلا تراعى أولوية الإنفاق؛
- عدم التناسق بين مدونتي نفقات التسيير ونفقات التجهيز فالأولى تقسم حسب الوزارات أما الثانية فتقسم حسب القطاعات؛
- عدم فاعلية الرقابة على الميزانية؛
- نقص الشفافية في الميزانية وغياب الوثائق المساندة، رغم أن القوانين تنص على إرفاق قانون المالية السنوي بوثائق كالملاحقات التفسيرية.

للتخلص من هذه العوائق السابقة الذكر وغيرها ومواكبة التطورات الحاصلة في مجال المالية العمومية تبنت الجزائر على غرار عدة دول مشروع إصلاح الميزانية والذي انطلق بداية سنة 2000، يهدف إلى القيام بمراجعة كاملة لنظم التحضير والتنفيذ والمحاسبة والمراقبة التابعة للميزانية العمومية ومعالجتها بطرق معلوماتية من أجل تقديم التغييرات في مجال القواعد والإجراءات المتعلقة بالموازنة العامة وتنفيذ السياسات الاقتصادية للدولة، ويمكن تلخيص أهداف هذا المشروع في³:

¹ وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، <https://www.interieur.gov.dz> تاريخ الإطلاع 2020/12/28 على الساعة 22:44

² علي دحمان محمد وشباب سهام، حوكمة الإصلاح الميزاني ودورها في ترشيد الإنفاق العام -دراسة حالة الجزائر، مجلة براديجم، العدد 02، أوت 2016، ص ص، 165-166.

³ KissiFadia ,Projet de modernisation du système budgétaire en Algérie, revue Al-IJTIHED des études juridiques et économiques,N 02, juin 2012, p, p, 571-575.

- إنشاء نظام موازنة متعدد السنوات متكامل لتعزيز القدرة على التنبؤ وإدارة الإنفاق العام، فيقدم نفس المستوى من التفصيل للميزانية بالإضافة إلى شموله على توقعات لمدة سنتين موائيتين؛
- تحسين طريقة عرض الميزانية وتحسين شفافيتها من أجل تعزيز النقاش المفتوح حول خيارات الميزانية والسياسات الاقتصادية المتاحة للحكومة؛
- تعزيز قدرات التنبؤ بالنفقات العامة من حيث تحليل التكلفة؛
- تحسين صياغة السياسات الخاصة بالميزانية من خلال تحديد أهداف الإيرادات والنفقات؛
- الانتقال إلى تسيير الميزانية العامة وفق النتائج بدل منطق الوسائل من خلال استعمال مؤشرات الأداء للتقييم والمقارنة بين النتائج المحققة والأهداف المسطرة، وكذا التسيير بواسطة البرامج لنفقات التسيير والتجهيز؛
- إعادة هيكلة تنفيذ الإنفاق العام بمراجعة الخطوات الإدارية ودور الفاعلين بالموازاة مع إصلاح الميزانية؛
- تفعيل أكثر للكفاءة والفعالية لضمان أكثر جودة لتنفيذ الرقابة المالية؛
- خلق قاعدة قانونية جديدة تتماشى مع الإصلاحات الجديدة، تعتمد محاور جديدة لتسيير الميزانية؛

المطلب الثاني: حوكمة ميزانية الجماعات المحلية

تعتبر الحوكمة الحل الأمثل لكثير من المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية، إذ تسمح بزيادة قدرة الحكومة على عملية الإدارة العامة بكفاءة وفاعلية من خلال خضوعها للمساءلة ومشاركة المواطنين في تسييرها بما يدعم النظام الديمقراطي للحكومة، لذلك تبنت الجزائر العديد من الإصلاحات ضمن القانون رقم 10/11 والقانون رقم 07/12 لتسهيل تطبيق مبادئ الحوكمة المحلية.

يعرف صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية الحوكمة المحلية على أنها تهدف لنقل السلطة إلى السكان المحليين لتحقيق التنمية الاقتصادية والسياسية التي يقوم بها السكان أنفسهم والتي تركز على الحد من الفقر، وهو مفهوم مبني على "نقل عمومي" للمسؤولية والموارد من الحكومة المركزية إلى المجتمعات المحلية وتطوير "شبكات أفقية" بين هذه المجتمعات والجهات الحكومية¹، كما أن مفهوم الحوكمة المحلية يدور حول وضع الضوابط التي تضمن حسن إدارة الجماعات الإقليمية من خلال مجالسها المنتجة وبالشكل الذي يحافظ على مصالح المجتمع المحلي، ويحد من التصرفات غير السليمة للقائمين على إدارة هذه الجماعات الإقليمية ومكافحة الفساد بشتى أنواعه على المستوى المحلي².

للحوكمة المحلية العديد من الفوائد نوجزها فيما يلي³:

- تحديد المسؤوليات والمهام داخل الجماعة الإقليمية؛
- تضمن التوازن بين المسؤوليات الإستراتيجية والتشغيلية؛

¹Marie-Jo demance, Isabelle Tyminsky, Décentralisation et gouvernance locale en Afrique : des processus, des expériences, IRAM études et méthodes, paris, février 2008, p7-8

²عمر شريقي، موسى بن منصور، مؤشرات الحوكمة المحلية في تونس في ضوء الدستور الجديد لسنة 2014، مداخلة ضمن الملتقى الدولي حول الحوكمة والتنمية المحلية، يومي 7-8 ديسمبر 2015، الجزائر، ص3.

³Marie-Jo demance, Isabelle Tyminsky, op-cit, p8.

- تساعد أعضاء المجالس المنتخبة في الجماعات الإقليمية في تحقيق الأهداف واتخاذ القرارات بأفضل الطرق؛
- تضمن حماية المصالح والالتزام بالسياسات الموضوعية واحترام القوانين والأنظمة؛
- تعزيز الثقة والمصداقية في المجالس؛
- تبني بيئة وعلاقات عمل متميزة مع المواطنين.

ومن ثم حوكمة الميزانية المحلية التي تعد تجسيدا للحكومة المالية العامة، ذلك أن الميزانية ذات الاستخدام الرشيد تنطلق من مبادئ الشفافية، التشاركية، والمساءلة بالإضافة إلى الرقابة.

1. الشفافية Transparency

يعتبر مؤشر الشفافية من بين أهم مبادئ الحوكمة المحلية، حيث يسمح بتجسيد إدارة محلية فعالة تقوم على نظام معلومات واضح للجميع، وقد كرس قانون 10/11 هذا المبدأ حيث منح للمواطنين إمكانية الاطلاع على القرارات المتخذة من قبل المجلس البلدي، إذ نصت المادة 11 على أن " يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير اللازمة لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتمكن في هذا المجال استعمال على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين؛"

- المادة 14 نصت على أنه "يمكن لكل شخص الاطلاع على مستخرجات مداوالات المجلس الشعبي البلدي وكذا قرارات البلدية، ويمكن لكل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته؛"

-المادة 22 تلزم بإلصاق مشروع جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداوالات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور¹؛

- أما المادة 26 فقد نصت على أن تكون جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية ومفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة. وتجسيدا دائما لمبدأ الشفافية نجد المادة 97 تُقر بعدم قابلية تنفيذ قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكاما عامة أو بعد إشهار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى.

2. المشاركة Participation

إن إعطاء المواطنين حق المشاركة في اتخاذ القرارات على المستوى المحلي يضمن تحقيق المساءلة في مختلف المؤسسات مما يؤدي إلى استخدام أفضل للموارد المتاحة، ولكي تكون المشاركة فعالة لابد لها من ضوابط وقواعد نوجزها في:

- الأخذ بعين الاعتبار المشاركة الفردية والجماعية؛
- عدم تعدي مشاركة المواطن على المصلحة العامة،

¹ المادة 22 من القانون 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، ج ر ج ج د ش، العدد 37، المؤرخ في 3 يوليو 2011، ص 9.

- ضرورة وجود سياسة اتصال بين الجماعة المحلية والمواطن وذلك بإجبارها على خلق قنوات للاتصال مع المواطنين من أجل تزويدهم بالمعلومات الضرورية التي تمكنهم من المشاركة الفعالة وضرورة الأخذ بآراء المواطنين من قبل الجماعة المحلية من خلال مشاركتهم؛

- توعية المواطنين من خلال إبراز أهمية المشاركة.

جاء في دستور 1996 إقرار مبدأ المشاركة كما يلي: يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، المشاركة تعكس مدى توفير الأطر المناسبة للمواطنين للمساهمة في صنع القرارات، وقد أولى المشرع الجزائري اهتماما كبيرا لهذا الجانب مجسدا في قانون البلدية 10/11 وما زاد التأكيد على هذا المبدأ هو تعديل مارس 2016 في المادة 15 حيث أضيفت لها: تشجع الدولة للديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، ولعل وضع الباب الثالث لقانون البلدية تحت عنوان " مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية" دليل صريح على ذلك، كما نصت المادة 02 على أن "... البلدية مكان لممارسة المواطنة وتشكيل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية،

كما جاء في المادة 11 منه " تشكل البلدية الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري "؛

-المادة 13 كرست دور الشركاء المحليين حيث نصت على أنه " يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، أن يستعين بصفة استشارية بكل شخصية محلية و كل خبير و/أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم ".

- المادة 26 من هذا القانون نصت على أن جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية وتكون مفتوحة لمواطني البلدية لكل مواطن معني بالمداولة، أي مشاركة المواطنين بالحضور والإطلاع على المداولات.

3.المساءلة والرقابة Accountability and Control

إن عملية المساءلة ضرورية للحفاظ على كفاءة ونوعية الخدمات المقدمة لأنها في الواقع تعني المحاسبة عن المخرجات أو النتائج المتوقعة من الأشخاص أو الأجهزة في جميع القطاعات، وهي ضرورية على المستوى المحلي من أجل استغلال أفضل للموارد وترشيد الإنفاق، لذلك فهي تتطلب توفر الشروط التالية¹:

- إسناد مهام واضحة المعالم لتحديد نطاق المسؤولية؛
- التلاؤم بين المهام والوسائل المرصودة لإنجازها؛
- تقدير النتائج؛
- المتابعة.

تلعب الرقابة دورا كبيرا في تعزيز الثقة بين الإدارة المحلية والفاعلين المحليين، وقد سعت الجزائر إلى الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية لعقلنة وترشيد الإنفاق العام من خلال¹:

¹ شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر - دراسة حالة الجزائر (2000-2010)، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2012/2011، ص 120.

- المساءلة فهي وسيلة لبقاء النجاعة وإيقاظ الضمير وضمان مقيد من الانفلات؛
 - وضع ضوابط رقابية على العمليات المالية والصفقات العمومية؛
 - تعزيز آليات المحاسبة والمراجعة والتدقيق بالإدارات المحلية؛
 - تفعيل دور القضاء الإداري في حل النزاعات وبأسرع وقت ممكن حتى لا تكون على حساب تنفيذ المشاريع والمخططات التنموية؛
 - التأكد من دقة العمليات الحسابية وصحة المستندات المؤدية للصرف؛
 - التسيير الفعال والاستهلاك العقلاني للوسائل المادية والتأكد من كفاية المعلومات والأنظمة المستخدمة من قبل الإدارة المحلية والتحقق من مدى التزامها في تنفيذها للميزانية بالسياسات المعتمدة؛
 - فرض رقابة قبلية وقائية على النفقات العمومية بما يسمح بممارسة الرقابة المستمرة في كل مراحل الميزانية.
- وقد ظهر ذلك جليا في القوانين حيث يركز قانون البلدية 10/11 وقانون الولاية 07/12 على موضوع الرقابة على كل ما يتعلق بمجلسي الجماعات المحلية، فتجسدت الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي في مصادقة الوالي على المداولات خلال 21 يوما لتصبح بعدها قابلة للتنفيذ بقوة القانون، وقد كانت هذه الفترة سابقا 15 يوما، تم تمديدتها من أجل منح الوالي فرصة أكبر لرقابة أفضل على أعمال المجلس الشعبي البلدي، وفي حالة وجود خلل يتم حل وتجديد المجلس في حالات محددة قانونا، أيضا مداولات المجلس الشعبي البلدي تخضع لرقابة الوالي كما نصت على ذلك المادة 59 والمادة 99. أيضا فيما يخص المجلس الشعبي الولائي فحسب المواد 47، 48، 49 و 50 ، يتم حله في حالة وجود سبب قانوني بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية.
- أما فيما يخص الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي وأعضاء المجلس الولائي، فقد تجسدت في المادة 43 التي نصت على أنه " يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة "، كما نصت المادة 45 من قانون الولاية على أنه يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي لنفس الأسباب.
- حسب المادة 44 من قانون البلدية و المادة 46 من قانون الولاية، فإن هذا الإقصاء يثبت من قبل الوالي بالنسبة البلدية ومن قبل الوزير المكلف بالداخلية بالنسبة للولاية بموجب قرار أي أن هناك حرص على نزاهة ومصادقية أعضاء مجلسي الجماعات المحلية.
 - تنص المادة 175 من قانون الولاية على أنه " يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري وحساب تسيير المحاسب وتطهيرها طبقا للتشريع المعمول به.

¹ يجاوي أحمد، الحوكمة المحلية وإعداد الميزانية في الجماعات الإقليمية الجزائرية — دراسة حالة بلديات ولاية البويرة—، أطروحة دكتوراه علوم، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، 2018/2017، ص 140.

إن هذه الرقابة المفروضة والتي تجعل من قرارات المجلس الشعبي البلدي غير قابلة للتنفيذ دون مصادقة الوالي تحد من استقلالية الوحدات المحلية.

4. الاستجابة Responsiveness

سعت الجزائر إلى تفعيل مبدأ الاستجابة لمتطلبات المواطنين من خلال تبني الحوكمة الالكترونية من أجل تقريب الإدارة من المواطن وزيادة فعالية الخدمة المقدمة من خلال :¹

- وضع نظام لرقابة مشاريع وبرامج التنمية المحلية ومتابعتها، بهدف تحديد المسؤوليات ومكان الخلل و وضعية كل المشاريع
 - إنشاء شبكة معلوماتية؛
 - وضع نظام معلومات جغرافية لمتابعة العمليات المحلية للاستثمار SIG/VSOLI؛
 - إنشاء قاعدة معلومات للمؤشرات الاجتماعية والاقتصادية للبلديات؛
 - تكوين مستخدمي برنامج متابعة المشاريع على مستوى البلديات؛
 - إعداد خريطة تفاعلية للجماعات المحلية؛
- كما قامت الدولة بإنشاء مؤسسات للتكوين وتنمية قدرات موظفي البلدية من أجل زيادة فعالية واستجابة الموارد البشرية للبلدية، حيث تم برجة دورة تكوينية للأمناء العامين للبلديات في مجال الإدارة العمومية المحلية، إضافة إلى دورات تدريبية لرؤساء المجالس الشعبية البلدية والإطارات الإدارية التقنية.

المطلب الثالث: تفعيل الرقابة على الميزانية المحلية

تساهم الرقابة في التقليل من الأخطاء والانحرافات وتقييم الأداء، فهي وسيلة عملية وفعالة تضمن تنفيذ الميزانية من حيث تحقيق الأهداف المرجوة وترسيخ روح الصرامة لتحقيق العدالة وضمان تحقيق مشروعية الدقة في الحسابات، وقد تعددت أشكال الرقابة على المالية المحلية كآلية لتوجيه ومراقبة الهيئات الرقابية للنشاط المالي بشكل عام ولتنفيذ الميزانية المحلية بشكل خاص تساهم الرقابة المالية في ترشيد نفقات الجماعات المحلية من خلال الآليات التالية:

1. الرقابة الإدارية (الداخلية)

و هي الرقابة الممارسة من داخل الإدارة على نفسها بواسطة الأجهزة التابعة لها، و هي تختص أكثر بجانب الإنفاق، و على الرغم من تعدد أنواع الرقابة الإدارية حسب طبيعة نشاط مختلف المؤسسات العمومية و مهامها و تنظيمها فإنه يمكن حصر أهمها في الرقابة القبلية و رقابة المفتشية العامة للمالية.

2. الرقابة المالية القبلية

تسمى أيضا برقابة الالتزام بالنفقات تمارس من طرف المراقب المالي وبعض الهيئات المتخصصة

¹ طري سميحة، الحوكمة المحلية ودورها في تحقيق التنمية بالجزائر -مجمع الإخوة عموري ببسكرة أنودجا، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات الحصول على شهادة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص رسم السياسات العامة، جامعة الجزائر 2019، 2020/03، ص 110.

أ. المراقب المالي

يعتبر المراقب المالي موظف تابع لوزارة المالية يقوم بالحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات من خلال التأشير على مشروع الالتزام الذي يجره الأمر بالصرف، يعين حسب الكيفيات والشروط القانونية المنصوص عليها بالمرسوم التنفيذي رقم 92-117 المؤرخ في 18 مارس 1992 الذي يحدد قائمة المناصب العليا في المصالح الخارجية التابعة للمديرية العامة للميزانية وتصنيفها وشروط التعيين فيها، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21/11/2011 المتعلق بمصالح المالية خصوصا في مادته 11.

من خلال المهام الموكلة له والمتمثلة في¹:

- تنظيم مصلحة المراقبة المالية وإدارتها وتنشيطها؛
- تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها؛
- القيام بأي مهمة 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؛
- ممارسة السلطة السلمية على الموظفين الموضوعين تحت تصرفه وتأطيرهم؛
- المشاركة في تعميم التشريع والتنظيم المرتبط بالنفقات العمومية؛
- المشاركة في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المبادر بها من المديرية العامة للميزانية، والتي لها أثر على ميزانية الدولة وعلى 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؛
- تقديم نصائح للأمرين بالصرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية وفعاليتها؛
- المساهمة في الأعمال التحضيرية للميزانية المعهودة إليه وضمان متابعتها وتقييمها وكذا اقتراح كل تدبير ضروري يسمح بتسيير ناجع وفعال للنفقات العمومية.

ب. المحاسب العمومي

يعين المحاسب العمومي من قبل الوزير بالمالية ويخضع أساسا لسلطته، وعلى المحاسب العمومي قبل قبوله أي نفقة أن يتحقق من¹:

¹ المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج ر ج د ش، العدد 64، المؤرخة في 24 نوفمبر 2011، ص 21.

- مطابقة العملية للقوانين والأنظمة المعمول بها؛
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض؛
- شرعية عمليات تصفية النفقة؛
- توفر الاعتمادات؛
- أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة؛
- الطابع الإجرائي للدفع؛
- تأشيريات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها؛
- الصحة القانونية للمكسب الإجرائي.

ج. رقابة لجان الصفقات المحلية:

تكتسي الصفقات العمومية أهمية كبيرة في الاقتصاد الوطني، وتعرف حسب المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 بأنها "عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، تبرم بمقابل مع المتعاملين الاقتصاديين وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم، لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واللوازم والخدمات والدراسات"²

النفقات العمومية تتميز بخصوصية كبيرة في مجال النفقات العمومية على مستوى الإدارات العمومية والتي من بينها الجماعات المحلية، وحرصا على المحافظة على أموال هذه الأخيرة لابد من تفعيل الرقابة عن طريق وضع لجان إدارية مهمتها مراقبة الصفقات العمومية.

- حسب المادة 06 من المرسوم الرئاسي 15-247 نجد أن الجماعات المحلية من بين الإدارات العمومية المكلفة بإحداث لجنة للصفقات، تتمثل لجان الصفقات المحلية في:
- اللجنة البلدية للصفقات

هذه اللجنة مختصة في دراسة المشاريع ودفاتر شروط الصفقات والملاحق الخاصة بالبلدية، ضمن حدود المستويات المنصوص عليها، وتتشكل من³:

- رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثلا عنه رئيسا؛
- أمين خزانة البلدية؛
- ممثلين عن المجلس الشعبي البلدي؛
- ممثلين عن الوزير المكلف بالمالية؛
- ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة.

¹ المادة 36 من القانون 90-21، المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر ج د ش، العدد 35، المؤرخة في 15/08/1990.

² المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، ج ر ج د ش، العدد 50، المؤرخ في 20 سبتمبر 2015

³ المادة 174 من المرسوم 15-247، مرجع سبق ذكره.

اللجنة الولائية للصفقات

تختص هذه اللجنة في مراقبة الصفقات التي تبرمها الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والتجاري ذات الطابع المحلي ومراقبة الصفقات التي تبرمها البلدية ومؤسساتها العمومية تحت الوصاية والتي يدخل مبلغها ضمن الاختصاص الولائي وذلك في حدود المستويات المحددة.

حسب المادة 173 من المرسوم الرئاسي 15-274 تختص هذه اللجنة بالرقابة على :

- دفاتر الشروط و الصفقات والملاحق التي تبرمها الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة والمصالح الخارجية للإدارات المركزية التي تساوي أو تفوق قيمتها المالية مليار دينار جزائري في حالة صفقات الأشغال وثلاث مائة مليون دينار جزائري في حالة صفقات اللوازم، ومائتي مليون دينار جزائري في حالة صفقات الخدمات، ومائة مليون دينار جزائري في حالة صفقات الدراسات؛
- دراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية التي يساوي مبلغها أو يفوق التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة اثنا عشر مليون دينار جزائري بالنسبة لصفقات الأشغال واللوازم وستة ملايين دينار جزائري بالنسبة لصفقات الدراسات.
- الملاحق التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية ضمن حدود المستويات المذكورة في المادة 136 من المرسوم الرئاسي 15-247 وتتكون اللجنة الولائية من¹:

- الوالي أو ممثله رئيسا؛
- ممثل المصلحة المتعاقدة؛
- ثلاث ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي؛
- ممثلين عن الوزير المكلف بالمالية؛
- مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية؛
- مدير التجارة بالولاية.

- رقابة لجان فتح الأطراف وتقييم العروض

تحدث المصلحة المتعاقدة (البلدية أو الولاية) في إطار الرقابة الداخلية لجنة دائمة واحدة أو أكثر مكلفة بفتح وتحليل العروض والبدائل والأسعار الاختيارية عند الاقتضاء، وتشكل هذه اللجنة من موظفين تابعين للمصلحة المتعاقدة يختارون حسب كفاءتهم، كما يمكن للمصلحة المتعاقدة أن تنشئ لجنة تقنية تكلف بإعداد تقرير تحليل العروض لحاجات لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض، تقوم هذه اللجنة بعمل إداري وتقني تعرضه على المصلحة المتعاقدة التي تقوم بمنح الصفقة أو الإعلان عن عدم جدوى الإجراء أو إلغاء المنح المؤقت للصفقة وتصدر في هذا الشأن رأيا مبررا².

¹ المادة 173 من المرسوم 15-247، مرجع سبق ذكره.

² المادة 161 من المرسوم 15-247، مرجع سبق ذكره.

● رقابة المجالس الشعبية المحلية و السلطات الوصية

تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي، وذلك حسب نص المادة 178 من القانون 01-16 المتضمن التعدي الدستوري¹، ويعتبر المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي أساس هذه المجالس المنتخبة، فتقوم بمراقبة تنفيذ الميزانية ومناقشة الحسابات الإدارية المقدمة بعد اختتام السنة المالية، للتحقق من التوافق بين الإجراءات والنتائج.

أما بالنسبة لرقابة الجهات الوصية فبالرغم من الاستقلالية التي تتمتع بها الجماعات المحلية إلا أن هذا لا يمنع خضوعها لرقابة مركزية الغاية منها التنسيق بين عمل السلطة المركزية والجماعات المحلية حفاظا على تناسق وانسجام الأنشطة الإدارية للدولة، وهي رقابة قانونية.

1. رقابة المفتشية العامة للمالية أو ما يسمى بالرقابة اللاحقة

تمارس على مالية الجماعات المحلية رقابة خارجية أو رقابة لاحقة تقوم بها مختلف الهيئات الرقابية المتخصصة وهي تبدأ بعد انتهاء السنة المالية لاستخراج الحساب الإداري، فهي مراقبة عمليات تنفيذ الميزانية بعد إتمامها لكشف أي خلل أو مخالفة².

المفتشية العامة للمالية عبارة عن هيئة رقابية تخضع مباشرة لسلطة وزير المالية، أنشئت سنة 1980 بموجب مرسوم 53-80 المؤرخ في 1980/03/01 إذ تنص المادة الأولى منه على أن: "تحدث هيئة للمراقب، توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية تسمى المفتشية العامة للمالية"، وقد ألغي هذا المرسوم بمرسوم 78-92 المؤرخ في 1992/02/22 ثم بمرسوم 272-08 المؤرخ في 2008/09/06 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية ومهامها والمتمثلة في³:

● الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية، وكذا المؤسسات والهيئات الخاضعة للقواعد الجبائية العمومية؛

● الدراسات والخبرات ذات الطبيعة الاقتصادية، المالية والتقنية، مع إمكانية التعاون مع إدارات عمومية أخرى؛

● التقييم الاقتصادي والمالي لنشاط إجمالي أو قطاعي أو لفرع بطلب من السلطات العمومية أو الهيئة المعنية؛

● الدراسات والتحليل المالية والاقتصادية لتقييم فعالية التسيير؛

● الدراسات المقارنة في المكان والزمان المتعلقة بطرق التسيير على المستوى الداخلي والخارجي بالنسبة لتنفيذ النفقات العمومية .

بعد انتهاء عملية المراقبة على ميزانية الجماعات المحلية تكتب المفتشية العامة تقريرا تسجل فيه ملاحظاتها ومعاينها، واقتراح تدابير من شأنها تحسين تنظيم المصالح والهيئات موضوع الرقابة وتسييرها ونتائجها، ويبلغ هذا التقرير لمسير المصالح والهيئات المعنية بالأمر⁴.

¹ القانون رقم 01-16 المؤرخ في 2016/03/06، المتعلق بالتعديل الدستوري، ج ر ج د ش، العدد 14 الصادرة في 2016/03/07

² مصطفى الفار، الإدارة العامة، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص 91.

³ مرسوم تنفيذي رقم 272-08 المؤرخ في 2008/09/06، الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر ج د ش، العدد 50، المؤرخة في 2008/09/07

⁴ المادتين 16، 17 من المرسوم 78-92، المؤرخ في 1992/02/22، المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج ر ج د ش، العدد 15 المؤرخة في 1992/02/26.

تكون عمليات رقابة المفتشية العامة للمالية على الوثائق في عين المكان، وتتم إما بطريقة فجائية أو عن طريق التبليغ المسبق بالنسبة للدوائر.

2. الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة

أنشأ مجلس المحاسبة بموجب القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980، بعد تأسيسه القانوني بمقتضى المادة 190 من دستور 1976، وهو تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية، يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، وهو بهذه الصفة يدقق في شروط استعمال الهيئات، الموارد والوسائل المادية والأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصاته، كما هو محدد في هذا الأمر ويقيم تسييرها، ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وتهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها، إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، وترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية¹.

يكلف مجلس المحاسبة، في ممارسة الصلاحيات الإدارية المخولة له، برقابة حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته، الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية، ويقيم نوعية تسييرها من حيث الفعالية والأداء والاقتصاد، ويوصي في نهاية تحرياته وتحقيقاته، بكل الإجراءات التي يراها ملائمة من أجل تحسين ذلك، وفي مجال تقديم حسابات المحاسبين العموميين ومراجعتها ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، ويترب عن ذلك معانياته الجزاءات القضائية في الحالات المنصوص عليها في هذا الأمر². إن أهمية رقابة مجلس المحاسبة تبرز على المدى البعيد، إذ أنها لا تقتصر على رقابة المشروعية فقط قل تتعداها لتشمل رقابة الملاءمة، وبالتالي يمكنها أن تساهم في تحسين التسيير المالي للجماعات المحلية

المبحث الثاني: ترشيد ميزانية الجماعات المحلية

تعاني جل الجماعات المحلية من مشكلة الندرة في الموارد من جهة وتزايد الطلب عليها من جهة أخرى مما زاد المسؤولية في سبيل تلبية هذا الطلب وحاجاتها المتزايدة على الإنفاق، ويعتقد بعض الاقتصاديين أن المشكلة الاقتصادية التي تواجه الجماعات المحلية ليست مشكلة الندرة بحد ذاتها بل مشكلة التحديد الدقيق للأولويات المحلية المراد تحقيقها من خلال استغلال أمثل للموارد. وبالتالي فإن عملية ترشيدها تتعلق بالجانبين معا، وبأكثر تركيز على ترشيد النفقات العامة لأن الإيرادات المحلية تتحدد قيمتها بعد تحديد إجمالي النفقات.

فدراسة ترشيد الميزانية يعني البحث في ترشيد الإيرادات المحلية من خلال ضرورة تغطيتها وتعبئتها من جهة وترشيد النفقات من خلال التحكم في الإنفاق وتفادي الاسراف والتبذير من جهة أخرى

¹ المادة 02 من القانون 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة، الصادر في 17/07/1995، ج ر ج د ش، العدد 39 الصادرة في 23/07/1995

² المادة 06 من القانون 20-95، مرجع سبق ذكره.

المطلب الأول: تعبئة الإيرادات المحلية

تعاني الجماعات المحلية من ضعف قدراتها في تحصيل الموارد بشكل مستقل والعجز عن استخدام ما توفر من موارد بفعالية وكذا سيطرة الإعانات على مصادر تمويلها مما يحد من استقلاليتها، لذا لا بد من تعبئة الموارد من خلال العمل على تنميتها والقضاء على الهدر و التبذير في استخداماتها وإعادة ترتيب أولويات توظيفها، و ذلك بالتركيز على ما يعزز النمو الاقتصادي وعلى ما يرفع من درجة إشباع الحاجات الأساسية ويقوي القاعدة العلمية والتقنية الوطنية¹.

1. تنمية الاستثمار المحلي

يعتبر الاستثمار المحلي من الركائز الأساسية للتنمية المحلية، تكمن أهميته في المساهمة في تراكم الثروات وخلق مناصب عمل وكذا الرفع من مردودية الموارد الجبائية المخصصة للبلديات مما ينعكس بشكل إيجابي على مواردها المالية، فاستخدام الموارد المحلية وتوظيفها للحصول على أكبر قدر من الإنتاجية والمردودية يترتب عليه خلق برامج ومشاريع استثمارية متكاملة باعتبارها ذات أهمية إستراتيجية في العملية التنموية وفي تطوير الطاقات والقدرات المحلية عن طريق توسيع سياسات التنمية وإدخال الأساليب الحديثة والتمكين وإجراء التحسينات في قوانين الجماعات المحلية وقوانين الاستثمار لذلك اتخذت الجزائر العديد من الإصلاحات.

1.1. تسهيلات قانونية لتنمية الاستثمار المحلي

- أعطى قانون الاستثمار 93-12 للاستثمار المحلي دورا هاما في تحقيق التنمية المحلية من خلال إنشاء هيئات مختصة في مجال الاستثمار، وقد سمح هذا القانون للجماعات المحلية بمنح تسهيلات واستخدام مساعدات الدولة بهدف تحفيز المستثمرين على انجاز أو تمويل مشاريع استثمارية في إقليم البلدية إذا كان لهذه المشاريع مردود مالي وتوفر مناصب شغل.
- الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 20 أوت 2001 والمتعلق بتطوير الاستثمار يعطي إمكانيات واسعة للجماعات المحلية في دعم ومساعدة الاستثمارات الاقتصادية التي تقوم بها المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على المستوى المحلي ويحدد الآليات الجديدة لدعمها وترقيتها من الناحية التحفيزية ودعم عمليات الشراكة مع أرباب العمل سواء كانوا وطنيين أم أجانب.

- منحت البلدية مكانة في مرافقة الاستثمار وتحديد أهميته بالنسبة لها ولخصوصياتها، كما منحت لها الأولوية في تخصيص الأوعية العقارية لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي²؛

- يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار³، وبالمقابل نجد من صلاحيات المجلس الولائي والتي ترمي إلى ترقية الاستثمار ما يلي:

- يتولى إنشاء بنك معلومات على مستوى الولاية مهمته جمع كل الدراسات والمعلومات والإحصائيات الاقتصادية، وفي هذا الإطار يحدد المجلس الولائي المناطق الصناعية التي ستقام عليها الاستثمارات، ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في

¹ إبراهيم العيسوي، نموذج التنمية المستقلة البديل لتوافق واشنطن وإمكانية تطبيقه في زمن العولمة، مجلة التنمية السياسية والاقتصادية، المجلد الثالث

عشر، العدد الأول، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ص 5-65

² المادة 117، من القانون 11-10، مرجع سبق ذكره

³ المادة 111، قانون 11-10، مرجع سبق ذكره

إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل وييدي رأيه في ذلك، كما يسهل على المتعاملين عملية الاستفادة من العقار الصناعي، ويشجع تمويل الاستثمار في الولاية¹..

- في مجال تطوير وخلق فرص الاستثمار مع مختلف الفاعلين المحليين من مؤسسات وأفراد، يتولى أعمال التواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية، كما يعمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار².

- في 2016/08/03 صدر القانون رقم 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار وهو يهدف لتحديد النظام المطبق على الاستثمارات الأجنبية والوطنية، بالإضافة إلى عدة امتيازات تستفيد منها الاستثمارات بالموازاة مع التحفيزات الجبائية والجمركية في مرحلتي الإنجاز والاستغلال.

- وتطبيقا لأحكام القانون رقم 16-08 الصادر في 03 أوت 2008 والمتعلق بالتوجيه الفلاحي ومن خلال المنشور الوزاري المشترك رقم 108 المؤرخ في 23 فيفري 2011 المتعلق بإنشاء المستثمرات المخصصة للفلاحة وتربية المواشي تم منذ 2011 وضع آلية تسمح بالحصول على الأراضي الفلاحية، ليتم تعديل المنشور الوزاري واستكماله بالمنشور الوزاري المشترك رقم 1839 الصادر بتاريخ 14 ديسمبر 2017 المتعلق بالحصول على الأراضي الفلاحية الموجهة للاستثمار عن طريق الامتياز، وهو يهدف إلى تكييف وتعديل نظام وإجراءات الحصول على الأراضي الفلاحية المخصصة للاستثمار في إطار استصلاح الأراضي عن طريق الامتياز، مع مراعاة المتطلبات الاقتصادية المتمثلة في تطوير وتنويع الإنتاج الوطني مع توفير فرص عمل في المناطق المستهدفة خاصة الهضاب العليا والجنوب³.

- نص القانون المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة في المادة 08 على أنه " تلزم الإدارات العمومية للدولة والجماعات المحلية وكذا الهيئات العمومية في إطار اختصاصاتها بإدراج الترقية السياحية ضمن سياستها القطاعية". كما نصت المادة 04 من نفس القانون على " دعم الدولة والجماعات المحلية لتنمية النشاطات السياحية وترقيتها".

- حسب المادة 103 من القانون 90/08 المتعلق بالبلدية " تتخذ البلدية في ميدان السياحة كل إجراء من شأنه تشجيع وتوسيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين على استغلالها".

- المادة 81 من القانون رقم 90/09 المتعلق بالولاية " يتخذ المجلس الشعبي الولائي كل إجراء من شأنه أن يساعد في استغلال القدرات السياحية في الولاية وأن يشجع كل استثمار في هذا المجال"

- كما تمت المصادقة في 2003/01/06 على مشروع قانونين متعلقين بالتنمية المستدامة للسياحة والمواقع السياحية، من أجل الارتقاء بالقطاع إلى مصاف القطاعات المساهمة في زيادة الثروة، وقد ركزت هذه التعديلات على العقار السياحي الذي يعرقل الاستثمار السياحية عبر مختلف مناطق البلد بالإضافة إلى⁴:

¹ المادة 81 من القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، ج ر ج ج د ش، العدد 12، بتاريخ 29 فيفري 2012.

² المادة 83 من القانون 12-07، مرجع سبق ذكره.

³ وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، الموقع <http://madrp.gov.dz> تاريخ الاطلاع 2020/12/16 على الساعة 23:40.

⁴ يحي وناس، دليل المنتخب المحلي لحماية البيئة، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 346.

- ضرورة وضع حد لعدم الانسحاب السائد في التنمية السياحية التي تعرفها المؤسسات السياحية الوطنية، باعتماد تسيير يعتمد على تامين الثروات الطبيعية والثقافية والحضارية المتاحة؛
- تطوير العرض السياحي وتطوير الأنشطة السياحية بشكل يلبي حاجات السياح.

2.1. آليات تشجيع الاستثمار المحلي

منذ انتهاج الجزائر لسياسة الإصلاحات الاقتصادية سعت إلى دفع الاستثمار وتطويره على اعتباره السبيل الأمثل لتحقيق الأهداف، وتجسد ذلك من خلال آليات عبرت عنها نصوص قانونية تسمح بدفع عجلة تنمية الاستثمارات المحلية، وقد سعت الجزائر لدفع الاستثمار من خلال إنشاء العديد من الهياكل الإدارية والآليات وأجهزة تهدف إلى تسهيل الاستثمار وتنميته، ومن أهم هذه الآليات :

الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار AAPI

تعتبر هذه الوكالة أهم الأجهزة المساعدة على تشجيع الاستثمار، تم استحداثها بموجب المادة 6 من الأمر رقم 03/01 المتعلق بالاستثمار تحت اسم الوكالة الوطنية لدعم وترقية الاستثمار ، تم تغيير اسمها إلى الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمارية بموجب قانون 18-22 المتضمن قانون الاستثمار من اجل منحها صلاحيات جديدة لدعم ترقية الاستثمار، وحسب المادة 24 من القانون 18-22

تسجيل المشاريع الاستثمارية ومنح شهادة الاستثمار؛

مرافقة المستثمرين في جميع مراحل انجاز مشاريعهم؛

تخصيص العقار الاقتصادي الموجه للاستثمار عبر منصات رقمية؛

التنسيق مع المصالح المحلية والقطاعية لتبسيط الإجراءات؛

تتبع تنفيذ المشاريع الاستثمارية ميدانيا؛

تقديم التحفيزات والمزايا الجبائية والمالية للمستثمرين

-. كالإشراف على منصة المستثمر ومعالجة ملفات الاستثمار والرد على شكاوي المستثمرين.

مع صدور القانون 18-22 المؤرخ في 202/07/24 المتعلق بالاستثمار تم إلغاء لجان CALPI وتم انشاء شبائيك

لامركزية للوكالة على مستوى الولايات لتولى نفس مهام CALPI ولكن وفق مقاربة التسيير العمومي الجديد القائم على:

تبسيط الإجراءات الإدارية؛

التركيز على النتائج بدل التركيز على الإجراءات؛

اللامركزية الفعلية في اتخاذ القرار؛

تعزيز الشفافية والمساءلة في منح العقار الاقتصادي

الوكالة الوطنية لدعم وتنمية المقاولات ANADE

أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 23-330 المؤرخ في 2023/09/17 وقد جاء في إطار إصلاح منظومة دعم تشغيل الشباب، خلفا للوكالة السابقة ANSEJ من أجل توسيع نطاق الدعم، وهي تخضع لوصاية وزارة اقتصاد المعرفة والمؤسسات الناشئة والمؤسسات المصغرة تعمل بالتنسيق مع الصندوق الوطني للتأمين على البطالة والصندوق الوطني لدعم المؤسسات المصغرة¹، من بين أهداف هذه الوكالة نذكر:

- تشجيع المبادرة المقاولاتية وترسيخ ثقافة انشاء المؤسسات المصغرة؛
 - مرافقة حاملي المشاريع في مختلف المراحل من الفكرة إلى التجسيد ثم المتابعة بعد الإنشاء؛
 - تسهيل الوصول إلى التمويل من خلال القروض المدعومة أو شراكات مع البنوك والمؤسسات المالية؛
 - تحقيق التنمية المستدامة عبر مشاريع اقتصادية صغيرة تخلق الثروة وفرص العمل؛
 - ضمان استمرارية المشاريع عبر التكوين والتأهيل والمرافقة التقنية.
- تعمل الوكالة على تحقيق هذه الأهداف من خلال منح قروض مدعمة تشمل مساهمة الدولة وبنك والمستفيد إعفاءات جبائية وشبه جبائية لفترات محددة حسب النشاط والموقع الجغرافي، إضافة إلى مرافقة قبلية وبعدية تشمل الدراسة التقنية والتكوين الإداري والمحاسبي وإعادة هيكلة المؤسسات المتعثرة لمنحها فرصة ثانية للنشاط بدل غلقها².
- وعليه فإن الوكالة الوطنية لدعم وتنمية المقاولاتية تعد نموذجا لتجسيد مبادئ التسيير العمومي الجديد في المجال الاقتصادي من خلال:

- الانتقال من منطق الدعم الاجتماعي إلى منطق الفعالية الاقتصادية؛
 - التركيز على النتائج القابلة للقياس مثل استدامة المشروع ومردوديته المحلية؛
 - تبسيط الإجراءات والرقمنة في دراسة الملفات والمرافقة؛
 - تحفيز روح الابتكار والمشاريع الخضراء والمستدامة كبدايات تمويلية حديثة.
- كما يمكن إدراجها ضمن البدائل التمويلية العمومية الموجهة لتنمية الاقتصاد المحلي لأنها تساهم في خلق موارد مالية محلية جديدة من خلال المشاريع المنتجة وبالتالي تخفف الضغط على ميزانيات الجماعات المحلية عبر تشجيع التمويل المحلي، إضافة إلى تعزيز اللامركزية الاقتصادية في إطار الحوكمة

الوكالة الوطنية لترقية الصناعات الصغيرة والمتوسطة

أنشئت هذه الوكالة بمساهمة من برامج الأمم المتحدة للتنمية ومنظمة الأمم للتنمية الصناعية، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-165 المؤرخ في: 2005/05/03 وقد مسته التعديلات في القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة

¹ المرسوم التنفيذي 23-330 المؤرخ في 17 سبتمبر 2023، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لدعم وتنمية المقاولاتية وتحديد قانونها الأساسي، ج ر ج د ش، 62، المؤرخة في 2023/09/27.

² المرجع نفسه.

والمتوسطة لسنة 2017¹، تضمن الوكالة تنفيذ سياسة تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في مجال الإنشاء والإغناء والديمومة بما في ذلك تحسين النوعية والجودة وترقية الابتكار وتدعيم المهارات والقدرات التسييرية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة².

في ظل التسيير العمومي الجديد أصبحت الوكالة نموذجاً لتحديث أدوات التدخل العمومي إذ تركز على النتائج والأداء بدلا من الإنفاق، وتعتمد على الشراكة بين القطاعين العام والخاص مما يجعلها عنصرا مهما في إصلاح المالية المحلية وترشيد الميزانيات

3.1. قدرة البلدية على منح ضمانات للاستثمار المحلي

بما أن البلدية هي الفاعل الأساسي في تحريك التنمية المحلية وتفعيلها على إقليمها فهي تعمل على تشجيع سياسة الاستثمار من خلال تهيئة المناخ الاستثماري والاقتصادي والاستفادة من التعاون الدولي واتفاقيات التوأمة والاستعانة بالخبرات وفق ما نص عليه قانون البلدية 10/11، إضافة إلى التضامن والتعاون المحلي فيما بين البلديات وإشراك المجتمع المدني في تعزيز الاستثمارات المحلية.

لكن بالرغم من الإيجابيات التي جاء بها قانون 10-11 المتعلق بالبلدية فيما يخص صلاحيات البلدية في دفع عجلة الاستثمار المحلي إلا أن حدود هذه المساهمة تبقى ضعيفة من حيث منح البلدية صلاحيات كاملة وفعالية في مجال خلق وتعزيز الاستثمارات وجعل البلدية شريكا اقتصاديا حقيقيا، لوجود فجوة واضحة بين الواقع والتشريع تظهر ملامحها فيما يلي³:

- تردد الدولة في الاستقلالية المالية للبلديات مازال قائما فالبلديات التي لا تستند للمورد المالي لا يمكنها خلق استثمارات وبالتالي ترقية للاستثمارات على مستواها الإقليمي فهي محدودة الصلاحيات؛
- قد تتلقى البلديات عروضاً مهمة لأنجاز مشاريع استثمارية على أراضيها توفر مداخيلاً وتوظف العديد من اليد العاملة وتوفر مرافقا في حال تجسيدها، إلا أن اتخاذ مثل هكذا قرار ليس مخرولا لها، فيرفع للولاية وقد يطول انتظار القرار النهائي فيفقد صاحب المشروع عزمته وقد يحول لجهات أخرى؛
- إشكالية عدم قدرة البلدية على تحصيل جبايتها، فلا يكون لثمن الممتلكات أثر ذلك أنها عاجزة عن تحصيل أموال كراء محلاتها ومبانيها.

2. استغلال الممتلكات المحلية وفق مبدأ تئمينها

تصنيف أملاك البلدية إلى أملاك غير منتجة للمداخيل وأملاك منتجة للمداخيل، فالأولى تتمثل في الممتلكات العقارية كالمدارس، المستشفيات، المساجد، المساحات الخضراء... الخ، أما الممتلكات المنتجة للمداخيل فتتمثل في إيجار العقارات

¹ المرسوم التنفيذي رقم: 05-165 المؤرخ في: 03/05/2005 المتضمن القانون الأساسي لإنشاء الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، الجريدة الرسمية، العدد 32، 04/05/2005، ص 28.

² المواد 17-18، القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة رقم 17-02 المؤرخ في 10/01/2017، ج ر ج ج د ش رقم 02 المؤرخة في 11/01/2017، ص 7.

³ عزة بوعيسي ومحمد بلعسل، تعزيز دور البلدية في دعم الاستثمار المحلي في الجزائر كآلية لإصلاح الجماعات المحلية على ضوء قانون 10/11، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 6، العدد 2، 2021، ص 410.

والأمولاك المنقولة، ويكون استغلال هذه الممتلكات العمومية المحلية وتسييرها بعدة أساليب، المفاضلة بينها ترجع إلى معايير النجاعة والجودة وبالنظر لإمكانيات الجماعة المحلية ذاتها:

الاستغلال المباشر: هو أن تقوم الإدارة المحلية بالتسيير المباشر لمرافقها مستخدمة أموالها وموظفيها، وهذا يتطلب منها تقييد وتسجيل الإيرادات والنفقات للمال المسير أو المرفق المسير في ميزانيتها؛

الاستغلال عن طريق المؤسسات العمومية التابعة للإدارة المحلية

إذ يمكن للإدارة المحلية أن تنشئ مؤسسات عمومية محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها، وتختلف طبيعة هذه المؤسسات حسب النشاط أو الغرض الذي أنشئت من أجله وقد تكون ذات طابع صناعي، إداري أو تجاري، وتلتزم المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري بالموازنة بين الإيرادات والنفقات، أما ذات الطابع الإداري فتخضع للتنظيم من حيث النشأة والتنظيم والعمل.

الامتياز وتفويض المصالح العمومية

الأصل أن الإدارة المحلية هي التي تباشر استغلال أموالها استغلالا مباشرا، غير أنه إذا استحال أو لم تتمكن من ذلك شريطة ألا يترتب على ذلك ضرر يجوز لها منح هذا الحق وهو حق امتياز للغير، والامتياز هو عقد تكلف بموجبه الإدارة صاحبة الامتياز سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا بإدارة الموقف مستخدما عماله وأمواله ومستعملا المسؤولية الناجمة عن ذلك، ويتقاضى صاحب الامتياز مبلغا ماليا يحدد في العقد يدفعه المنتفعون بخدمات المرفق.

وتقدر المدة القصوى للامتياز بـ 30 سنة قابلة للتديد بموجب طلب من السلطة المفوضة وعلى أساس تقرير معلل باستمرارية انجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية بشرط محدد بتمديد الامتياز بـ 4 سنوات كحد أقصى¹.

أمام ضعف الموارد المحلية للجماعات المحلية أصبح موضوع تامين هذه الأخيرة وتحيينها وضمان استمراريته مسألة ذات أهمية بالغة، وعدم الاكتفاء بإعانات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية، وذلك بتأمين ثرواتها وممتلكاتها حتى تجعل منها مصدر دخل يمكنها من مواجهة النفقات والأعباء الكبيرة التي تواجهها.

تمتلك البلديات الجزائرية الكثير من الإمكانيات في مجال الممتلكات العقارية لذا وجب ترشيد استغلالها وانتهاز الفرص المدرة للإيرادات وتحسين موارد ميزانيات البلديات، وقد تم تزويد البلديات بإعانات معتبرة لتعزيز أملاكها من خلال استفادتها من برامج واسعة للتجهيزات العمومية لغرض انجاز البنى التحتية كالأسواق الحوارية، إضافة إلى برنامج 100 محل تجاري لكل بلدية حيث تم الإعلان عن هذا البرنامج من قبل رئيس الجمهورية خلال اجتماع الولاية حول تشغيل الشباب في 22 و 23 أكتوبر 2003، ومن أهدافه ترقية العمل الحر، إنشاء موارد مالية جديدة للبلديات عن طريق تحصيل الإيجار، خلق نشاطات متعلقة بأجهزة ترقية الشغل (الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب والوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر وكذا الصندوق الوطني للتأمين على البطالة).

تتمين هذه الأملاك يرتبط بإدارة الجماعات المحلية وحدها، على عكس الموارد الجبائية التي تتطلب تدخلا وإصلاحا من طرف الدولة، وبالتالي فهو إصلاح ذاتي على الجماعات المحلية أن تقوم به لتحسين وضعها المالي، والذي يتطلب:

¹ مرسوم تنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 2 غشت 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، المادة 53، ج ر ج د ش رقم 48، سنة 2018.

- إعادة النظر في الحقوق والتسعيرات المتعلقة بأموالها (الأموال المنتجة للمداخل)، وبذل كافة الجهود لتحسين مردودية هذه الأملاك عبر مراجعة طرق وشروط استغلالها، وتحسين قيم الإيجار بشكل يتوافق مع سعر السوق وتكييفها مع تلك المطبقة من طرف مؤسسات الإيجار OPGI و وكالة تحسين السكن وتطويره AADL خصوصاً العقارات منها ذات الاستعمال السكني والمحلات ذات الاستعمال الصناعي والتجاري عن طريق إجراء المزايدة .

- بما أن أملاك البلدية تسمح بزيادة إيراداتها من الأملاك فإن البلديات تقوم بإحصاء شامل قائم على جرد الأملاك العقارية والمنقولة وتسجيلها في الجدول العام للأملاك الوطنية وتقييمها بشكل جيد ومعرفة وضعيتها القانونية (إيجار، مراجعة عقود الإيجار، تسوية الوضعية عن طريق الإيجار، الفسخ، إجراء مزايدة للإيجار) فحسب قانون البلدية 10-11 فإنه يتطلب من البلدية السهر على الحفاظ على وعائها العقاري ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية التابعة للأملاك العمومية للدولة تلك التي تساهم في خلق مناصب عمل و توفير مداخل جديدة¹، وكذا ترميمها إن استدعى الأمر ذلك.

- استغلال أماكن التوقف الأساسية الموجودة على المستوى المحلي، خاصة فيما يتعلق بشغل واستعمال الملكية العامة، أماكن توقف السيارات و النشاطات الخدمية، الأرصفة المستغلة من طرف أصحاب المحلات.
- تقليص حجم السوق الموازية قدر الإمكان لجذب التجار الذين ينشطون بها نحو الاقتصاد الرسمي، لضمان موارد مالية إضافية تأتي من دفع التجار لما عليهم من رسوم و ضرائب.

3. حل مسألة العقار الصناعي وخلق مناطق صناعية

يعد حل مسألة العقار الصناعي وخلق مناطق صناعية حديثة من الركائز الأساسية لتشجيع الاستثمار المحلي، إذ يهدف إلى توفير أوعية عقارية منظمة و كلب استثمارات وترشيد ميزانية الجماعات المحلية في إطار التسيير العمومي الجديد

1.3. حل مسألة العقار الصناعي والأراضي الميثة

يشتكي المستثمرون من عائق ندرة العقار الصناعي وصعوبة الاستفادة منه، مما يحول دون تحقيق المشاريع المقترحة على أرض الواقع، وهو ما حرم الميزانيات المحلية من إيرادات هامة كان لها أن تأتي من الضرائب المفروضة على مختلف الأنشطة الصناعية والتجارية التي تقع فوق إقليمها من جهة، ومن جهة أخرى فإن العمل على إيجاد أرضية قانونية تسمح للأفراد والخواص من حق استغلال الأراضي الميثة بعد إحيائها، والأراضي الميثة هي تلك الأراضي غير الصالحة لممارسة أي نشاط إلا بعد تهيئتها واستصلاحها وحتى الأراضي غير المستعملة لفترات طويلة يمكن إيجاد صيغة لها لنزعها من ملاكها ومنح حق استغلالها لمن يخدمها². وهناك عدة صيغ لاستغلال العقار الصناعي نذكر منها:

عقد التنازل: تم إنشاء هذه المناطق بصيغة التنازل بموجب قانون 45/73 المؤرخ في 1973/02/28، حيث تحول إدارة أملاك الدولة ملكية العقارات التابعة لها لفائدة مؤسسات التهيئة بعقود تنازل إدارية، وعملية الاستفادة من التنازل عن أراضي المناطق

¹ المادة 117 من قانون البلدية 10-11، المؤرخ في 2011/06/22، الجريدة الرسمية 27 الصادرة بتاريخ 2011/07/03.

² دحمان محمد علي، زدون جمال، البدائل التمويلية للجماعات المحلية من خلال تامين ممتلكاتها- البلديات نموذجاً-، مجلة ابن خلدون للإبداع و التنمية، المجلد 02، العدد 02، 2020، ص 20.

الصناعية عن طريق عدة إجراءات طويلة ومعقدة، كما منح المشرع إمكانية التنازل في إطار المناطق المطلوب ترقيتها وذلك بهدف تشجيع الاستثمار وتحقيق التنمية الاقتصادية¹.

تم اعتماد عقد التنازل كنمط لاستغلال العقار الصناعي إلى أن تم إلغاؤه بعد صدور الأمر 08-04 سنة 2008 المتعلق بمنح الامتياز على الأراضي التابعة لأمالك الدولة والموجهة للاستثمار.

عقد الامتياز: يمنح الامتياز في مجال العقار الاستثماري من طرف إدارة أمالك الدولة بموجب عقد إداري لفائدة المؤسسات والهيئات العمومية والأشخاص الطبيعيين والمعنويين الخاضعين للقوانين الخاصة، يرتب حق انتفاع بالعقار محل الاستثمار لمدة زمنية محددة ويمنح على أساس دفتر شروط مع دفع إتاوة إيجارية سنوية².

إذا في ظل التسيير العمومي الجديد تمثل مسألة العقار الصناعي واستغلال الأراضي الميثة خطوة إستراتيجية نحو تحقيق حوكمة رشيدة وفعالية اقتصادية تساهم في ترشيد الإنفاق المحلي وتعزيز التنمية المحلية.

3.2. تخصيص مساحات عقارية لإقامة نشاط صناعي وخلق مناطق صناعية:

يلعب العقار دورا كبيرا في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والجزائر وفي إطار مختلف سياساتها بادرت إلى تنظيم وتوفير المواقع العقارية المهيأة لاستقبال النشاطات الصناعية وتلبية الحاجات العقارية لكل المتعاملين الاقتصادي ينمن أجل استثمار رؤوس أموالهم وكفاءتهم وذلك لا يكون إلا من خلال منح المستثمرين جملة امتيازات من طرف الإدارة العمومية بتسهيل حصولهم على العقار، فتشجيع الاستثمارات بواسطة منح أوعية عقارية سوف يؤدي إلى توسيع حجمها ومجالاتها وهذا من خلال المرونة في تطبيق قانون الملكية العقارية التي وصلت إلى حد التنازل عن الأصول العقارية لصالح المؤسسات الخاصة في إطار الشراكة بصفة نهائية.

سعى إلى إخراج الإدارة المحلية من نهجها التقليدي وبهدف تكريس ثقافة ريادة الأعمال والمقاولاتية لدى الإدارات المحلية وجعلها مؤسسة شبه اقتصادية تعمل على جعل إقليمها أكثر جاذبية وملائمة لنمو المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والشركات الناشئة وكذا من أجل استقطاب الاستثمارات الخلاقة للشغل والثروة لابد من تخصيص مساحات عقارية على مستوى كل دائرة لإقامة مناطق نشاط صناعية صغيرة يوجه إليها المستثمرون الجدد الذين يطلبون مساحات عقارية لإقامة المشاريع، وضرورة تسهيل عمل هؤلاء من خلال توجيههم ومرافقتهم إداريا وميدانيا بعيدا عن البيروقراطية، كما تجب المرافقة الديناميكية الاقتصادية للأقاليم بجذب الاستثمار المجدي وتوجيهه نحو النشاطات الخلاقة للثروة، إضافة إلى تحسين العرض العقاري المخصص للاستثمار وقبلها تطهير وضعية العقار الصناعي وتوجيهه من جديد نحو المستثمرين الجادين من دون أي تماطل أو تثاقل، وإقامة مناطق نشاط صغيرة على مستوى كل دائرة للتكفل باحتياجات المستثمرين، وتوفير مناصب عمل للسكان، والعبرة ليست بكثرة استحداث هذه المناطق وإنما في كيفية استغلالها.

تم إنشاء مناطق النشاط بموجب المرسوم 45/73 المتعلق بإنشاء لجنة استشارية لتهيئة المناطق الصناعية من طرف الجماعات المحلية بالنسبة لمناطق النشاطات، وهي عبارة عن أوعية عقارية ملك للدولة والجماعات الإقليمية التابعة لها مخصصة لاستثمارات

¹ بوجردة مخلوف، العقار الصناعي، دار هومة، ط 2، الجزائر، 2006، ص 62

² زابدي سيد علي، الامتياز بالتراضي كصيغة وحيدة لاستغلال العقار الصناعي في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانونية، جامعة تيزي وزو، مجلد 15، العدد 01، جوان 2017، ص 527.

الدولة والجماعات العمومية المتعلقة بالمشاريع الصغيرة والمتوسطة تخضع لإشراف هيئات إدارية أو مؤسسات إدارية محلية وتختلف طرق استغلال العقار الصناعي بمدى نجاحها في إزالة المعوقات وتطور النصوص القانونية الموضوعية لذلك¹.

حدد قانون 17-23 المزايا والإعفاءات الضريبية التي تستفيد منها الشركات الناشئة في ظرف السنوات الخمسة الأولى وكذلك كفاءات منح العقار الصناعي الذي يعتبر الشغل الشاغل للكثير من المستثمرين سواء لتجسيد مشاريع جديدة أو توسعة استثماراتهم وتنميتها.....إعادة بعث مناطق صناعية واستحداث بطاقة تقنية حول وضعية كل المناطق الصناعية من حيث النشاط والملكية العقارية، وهذه الأخيرة تلعب دورا كبيرا في العملية التنموية نوجزها في²:

- الدفع بعجلة التنمية الاقتصادية بصفة عامة والتنمية الصناعية بصفة خاصة؛
- تقليل البطالة بخلق فرص العمل والاستخدام في المناطق الريفية بجذب الصناعة إليها؛
- تحقيق توزيع متوازن لكل من العمالة والإنتاج ما ينتج عنه من تنمية إقليمية متوازنة؛
- استيعاب الفائض من العمالة في القطاع الزراعي وتنويع مصادر الدخل؛
- تهيئة الفرصة أمام أصحاب المؤسسات للحصول على العقار الصناعي بأسعار مغرية وبدون تأخير؛
- إجراء تغييرات جذرية في هيكل الإنتاج والعمالة والعمل على تنويعها؛
- جذب الاستثمار الخاص للمساهمة في تنمية القطاع الصناعي؛
- جذب الاستثمار الأجنبي المباشر وغير المباشر بتوفير بعض الامتيازات الخاصة بهذه المناطق؛
- تحقيق اللامركزية الصناعية والحد من تركز الصناعات في بعض المناطق وخاصة حول العاصمة؛
- تقديم الخدمات والمنافع للمشروعات الصناعية بحيث تقل تكاليفها وتزداد أرباحها.

3.3. المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ورفع ثروة الجماعات المحلية

تلعب المؤسسات الصغيرة والمتوسطة دورا كبيرا في خلق الثروة وتحقيق التنمية الاقتصادية، وقد ساهمت استثمارات البنية التحتية والمنشآت الأساسية في دعم هذا القطاع من خلال مشاريع الطرق والسكك الحديدية وتهيئة المناطق الصناعية، وتتميز المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بالمرونة والقدرة في التوطن والانتشار الجغرافي والتنقل بين مختلف المناطق، مما يساهم في خلق مجمعات إنتاجية جديدة في المناطق الريفية مما يمكن من جعل النشاط الاقتصادي قريبا من الإدارة والتقليل من حدة الفقر في المناطق الريفية والنائية والتقليل من الفروق القائمة بين المناطق الحضرية والمناطق الداخلية، وبذلك فهي تلعب دورا كبيرا في تعبئة المدخرات المحلية واستثمار المهارات البشرية، لذلك يمكن اعتبارها مصدرا مهما لتكوين رأس المال المادي.

تتطلب المؤسسات الصغيرة القليل من البنية التحتية فهي قادرة على الاستفادة من المناطق التي تتركز فيها كميات محدودة من المواد الخام والمستلزمات الإنتاجية، ويمكن أن تكون لاحقا رافدا لقيام المشاريع الصناعية الكبيرة بتحويلات تدريجية إلى مؤسسات متوسطة ثم مؤسسات كبيرة، حيث تعتبر هذه المؤسسات أحد مجالات الاهتمام في مختلف الاقتصاديات والاقتصاد الجزائري خاصة من أجل الوصول إلى المعدلات الاقتصادية والمستويات المعيشية المرغوب فيها من خلال مساهمتها في زيادة الناتج المحلي الإجمالي، وعن طريق إحداث

¹ محمدي عبد العزيز، استثمار العقار الصناعي في القانون العقاري الجزائري، ط1، مؤسسة الكتاب القانوني للنشر والتوزيع، الجزائر، 2019، ص30.

² مدحت كاظم القرشي، الاقتصاد الصناعي، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2000، ص ص 13-14.

قيمة مضافة باستغلال عناصر الإنتاج المحدودة بالإضافة إلى دورها الكبير في تحقيق التوازن التنموي بين مختلف المناطق، وتحديد مساهمة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في القيمة المضافة يمكننا من معرفة الوزن الحقيقي لها في خلق الثروة على المستوى الوطني.

تساهم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في رفع الناتج الداخلي الخام من خلال رفع مستوى التوظيف لعنصر العمل الذي هو ابرز عناصر الإنتاج وعليه الرفع من مستوى الطلب الكلي الفعال على السلع الاستهلاكية والاستثمارية، فزيادة التوظيف تؤدي إلى زيادة الدخل، والذي يوجه جزء منه للاستثمار في مشاريع صغيرة، كما أن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة تساعد في رفع معدلات الإنتاجية لمختلف عوامل الإنتاج التي تستخدمها، كما تعمل على زيادة دورة المبيعات مما يخفض من تكاليف التخزين والتسويق ويساعد على وصول المنتجات للمستهلك بأقل تكلفة¹؛

إن العوامل السابقة الذكر تؤدي إلى زيادة حجم الناتج الوطني وتنوعه لأن هذه المؤسسات تشمل العديد من القطاعات الاقتصادية.

تعتبر المؤسسات الصغيرة والمتوسطة أيضا من أهم القطاعات الخالقة و الموفرة لمناصب العمل نتيجة ديناميكيته و انخفاض تكلفة فرص العمل في هذه الصناعات مما يعني قدرتها على إتاحة فرص عمل أكثر من غيرها، فهي تستخدم فنونا إنتاجية أكثر كثيفا للعمل كما أنها تحتاج إلى تدريب بسيط وسريع للعامل العادي وتعتمد أساسا على الإمكانيات الذاتية في مجال التسيير والتنظيم والتمويل.

4. استقطاب المقيمين والسياح لتنمية الإيرادات

يعتبر العنصر البشري المحرك الرئيسي للنمو في العالم فهم أساس الحركة التنموية كما يحدد اتجاهات التقدم ومستوياته باعتباره عنصر جذب هائل للمواهب والاستثمارات.. لذلك تسعى الجماعات المحلية إلى التركيز على جذب العنصر البشري باعتباره أهم مورد للتنمية المحلية من خلال تشجيع الاستثمار في مختلف المجالات، إذ تسعى الإدارات المحلية إلى استقطاب السكان إليها من أجل تحقيق تنمية محلية، لذا فهي تعتمد على التخطيط العمراني الذي يعني جملة الإجراءات والتدابير التي تتخذها السلطات والمؤسسات المدنية والمراكز الحضرية من أجل خلق مناخ يسمح بتطوير عمالي للمناطق الحضرية²، وفي ظل البرنامج الاستعجالي القائم على التكفل بمناطق الظل والقضاء على مظاهر الحرمان وإيصال الخدمات والمرافق الأساسية للمناطق النائية والجبالية وفي الأرياف عملت الإدارات على أن تستثمر في الأماكن العامة المملوكة للحكومة أو القطاع الخاص وتمويلها وإدارتها من أجل إحداث تحول في هذه المناطق وتحسين العيش فيها، وخلق قيمة للمنطقة المحيطة بها، ويجب أن تراعى في ذلك الخصائص الاجتماعية لأن لها دورا كبيرا في برمجة مشاريع التهيئة فمعرفة الخصائص الاجتماعية والعادات والتقاليد والمستوى الثقافي... يسمح بتصور نموذج للتهيئة الحضرية يتناسب مع الفئات الاجتماعية الموجهة إليهم ويراعي الوضع الاجتماعي والعادات والتقاليد السائدة في المجتمع، وعليه وجب التركيز على عوامل جذب السكان لخلق حركية وثروة، وقد تعددت هذه العوامل وتنوعت يمكن إنجازها فيما يلي:

¹ توفيق عبد الرحيم يوسف، إدارة الأعمال التجارية الصغيرة، دار الصفاء للنشر و التوزيع، عمان، 2002، ص 31.

² خلف حسين على الدليمي، التخطيط الحضري أسس ومفاهيم، الدار العلمية للنشر و التوزيع، الأردن، 2002، ص 54

1.4. البنية التحتية: تعتبر البنية التحتية من المتطلبات الأساسية لتحقيق النمو والازدهار الاقتصادي والاجتماعي للدول كما أن مكوناتها مهمة لبقاء الإنسان، إذ تتمثل البنى التحتية في مجموع المرافق العامة الضرورية والخدمات الأساسية التي تقتضيها عمليات الإنتاج الاقتصادي من ناحية وحياة السكان من ناحية أخرى في رقعة جغرافية معينة بحيث تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على الحياة الاقتصادية والتجارية، والبنية التحتية تشمل شبكات الطرقات، النقل، الموانئ، شبكات الصرف الصحي، شبكات الكهرباء وشبكات الاتصالات، وهي تصنف إلى¹:

البنية التحتية الاقتصادية: من مستخدميها الأسر، الهيئات التجارية والأفراد...، لديهم الرغبة والقدرة في دفع ثمن الخدمة المقدمة، وبالتالي فإن هذه الأصول إيراداتها من مستخدميها والهيئات الاستهلاكية، ومن الممكن أن تشمل قطاعات البنية التحتية الاقتصادية النقل، قنوات الطرق، السكك الحديدية، المطارات، الطاقة وتشمل توليد الكهرباء ونقلها وتوزيعها، خطوط إمداد الغاز والنفط، الاتصالات والمتمثلة في الكابلات وغير ذلك؛

البنية التحتية الاقتصادية تدعم النشاطات المنتجة والمناسبات الانتاجية، وتعمل الجماعات المحلية على تزويد المستثمرات الفلاحية بالكهرباء وشق الطرق لتسهيل الحركة داخل هذه المستثمرات، واتخاذ كافة التدابير لمواجهة أخطار الفيضانات والجفاف وتطهير المجاري المائية إضافة إلى تخصيص أوعية عقارية لتربية الحيوانات وتوسيع المراعي؛-أيضا في المجال السياحي تعمل الإدارات المحلية على مساعدة الشباب على إقامة معارض للتعريف بالمنطقة، ومن خلال جلب السياح تفتح مجالات عمل لهم كحراسة السيارات، تجارة مستلزمات التخيم والعمل كمرشدين سياحيين وبالتالي خلق فرص عمل؛

البنية التحتية الاجتماعية: يكون مستعمليها لا يرغبون أو غير قادرين في دفع مقابل الخدمة، أي هذه الأصول تستمد إيراداتها أساسا من المدفوعات الحكومية، بينما تقدم هذه الأصول من قبل القطاع الخاص، إذ أنه على الأغلب يتم تمويلها برأس مال القطاع الخاص على المدى الطويل ويكون الامتياز محدد المجال وآلية الدفع، يمكن أن تشمل مجموعة من مرافق الإيواء التي تقدم خدمات عام، والبنى التحتية الاجتماعية لا تؤثر بصفة مباشرة في التنمية الاقتصادية وإنما تنشأ لزيادة الراحة الاجتماعية وترويج النشاط الاقتصادي وهي تتمثل في المدارس، الحدائق، الملاعب ومراكز الأمن العام ومنشآت التخلص من النفايات وكذا المناطق الرياضية؛

- البنى التحتية تساعد الأفراد والمناطق الأكثر فقرا من الارتباط بالأنشطة الاقتصادية الأساسية مما يتيح لهم الوصول إلى فرص إنتاجية إضافية، ويقلل تكاليف الإنتاج والمعاملات، وتربط العمال بوظائفهم؛

-لذا نجد الإدارات المحلية تقوم بإنجاز وترميم مؤسسات التعليم الابتدائي وفق المعايير و المطلوبة وتوفير النقل المدرسي واتخاذ مختلف الإجراءات التي من شأنها ترقية التعليم، كما أنها تسعى للتكفل بالفئات المحرومة وتقديم المساعدات في مختلف المجالات الصحة، الشغل والسكن من خلال التكفل بإنجاز قاعات علاج ومراكز ثقافية وصيانتها وذلك في حدود مواردها المتاحة².

¹ لخضاري بولنوارو بن جدو سامي، أثر البنية التحتية على النمو الاقتصادي لعينة من البلدان المتطورة دراسة قياسية للفترة 2001-2021، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، المجلد 19، العدد 3، 2023، ص 5.

² الأزهر عزة وآخرون، البنى التحتية مفاهيم وأساسيات، مجلة المنهل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الوادي، المجلد الأول، العدد الثاني، ديسمبر 2018، ص 237.

إضافة إلى ما سبق، فإن البيئة وجودة الحياة أيضا تلعب دورًا هامًا في جذب السكان فعندما يكون هناك نظام جيد للنقل العام، ومناطق خضراء وجمالية، وجودة هواء نقي، فإنه يجذب السكان وبالتالي حركية ونشاط اقتصادي، كما أن فرص العمل المتاحة في منطقة ما تعتبر من أهم العوامل التي تجذب السكان. فعندما تتوفر فرص العمل الملائمة والمربحة في مكان معين، فإن الأشخاص يميلون إلى الانتقال إليه.

- يعتبر أيضا الاستقرار الأمني والإحساس بالأمان عاملا مهما جدا في جذب السكان، فعندما تكون هناك مستويات عالية من الأمان والاستقرار في منطقة معينة، فإنها تعزز جذب السكان إليها. - أيضا يمكن الاعتماد على المخططات البلدية للتنمية كأداة جوارية ضرورية من خلال عملياتها التي تهدف مباشرة إلى تثبيت المواطنين في مناطق معينة وتقليص الفوارق بين المناطق المحلية وتحسين الظروف المعيشية للسكان، فهي برامج تسمح بالتكفل بالاحتياجات والانفعالات المستعجلة للسكان وتوفر فعالية أكثر ومرونة في تسييرها، ومن أمثلتها برنامج تطوير مناطق الظل الذي اعتمدته الدولة.

تعتبر العناصر المذكورة آنفا أهم أساسيات جذب السكان لمنطقة معينة، ومن المهم الأخذ في الاعتبار أن هذه العوامل يمكن أن تختلف باختلاف احتياجات وتفضيلات الأفراد.

2.4. تنمية الاستثمارات: يؤثر الاستثمار على نمو الناتج المحلي وتحسين مستوى المعيشة للأفراد وخاصة توفير مناصب الشغل من بين دوافع إنشاء مناطق صناعية هو توجيه النمو الحضري والعمراني (السكاني) إلى مناطق حضرية جديدة، فتسهيل الحصول على رخص الاستثمار في المجال العقاري، لتحفيز مختلف الفاعلين على تنمية المنطقة عمرانيا، بما يحقق حاجات السكان الأساسية.

- تشجيع الشباب على خلق مؤسسات صغيرة ومتوسطة خاصة لأنها تساهم في النمو الاقتصادي وتؤمن فرص العمل لفئة كبيرة من الشباب، مثلا مؤسسات لخلق فضاءات خضراء أو توكل لها مهمة إنجاز مشاريع البلدية المصغرة كدهن وتزيين أرصفة الطرقات والساحات العمومية أو إنشاء أسوار مؤسسات التربية الابتدائية؛

- دعم مختلف الورشات الصغيرة والمتوسطة من خلال تسهيل إجراءاتها وقد تجسد ذلك من خلال ما يعرف بمحلات الرئيس وتوفير الكهرباء، الماء والغاز، ومن أمثلة هذه الورشات السباكة، البناء ورشات تجارة الألمنيوم وتحويل البلاستيك وغيرها؛

- دعم الشباب في مجال الصناعة التقليدية الحرفية لإنشاء مؤسسات حرفية مصغرة تهتم بالصناعة التقليدية كصناعة الفخار والزراعي واللباس التقليدي ومساعدتهم على ترويج سلعهم عبر المعارض والمهرجانات واللقاءات الوطنية¹.

- العمل على إنشاء وتطوير أسواق الجملة والتجزئة يقصد خلق الحركية اللازمة لإحداث الثروة المحلية.

5. ترقية الثروات السياحية والأنشطة المحلية

تحتوي الكثير من البلديات على المستوى الوطني على العديد من الآثار والتقاليد إلا أنها غير مفعلة، وبالنظر إلى الأهمية الكبيرة التي يمثلها قطاع السياحة لا بد من وضع استراتيجية محكمة لها آثار إيجابية مستقبلا في جعل السياحة فعالة في مجال التنمية المحلية للبلديات، إذ أنها تؤمن موارد إضافية للسكان وتعمل على تحسين مستوى معيشتهم، وحتى يصبح هذا النشاط من أهم الموارد

¹ United Nations Environnement Programme, Méditerranéen Action Plan (UNEP/MAP), Repenser Le développement rural durables, mts172, Bari,Italy, 8-11 mai2008

الاقتصادية في البلدية فهو يعمل على نمو الدخل البلدي والتخفيض من عجز ميزانية البلديات، كما تعمل على إيجاد فرص عمل جديدة وارتفاع مستوى المعيشة، ويمكن تحقيق ذلك من خلال:

- إنشاء مساحات خضراء وتجهيئتها سياحياً بطريقة توفر الهدوء وراحة البال مع توفير أماكن للجلوس في أماكن مظلة، لما لها من بعد اقتصادي فهي تساهم في زيادة الإنتاجية من خلال رفع معنويات الموظفين، وبعد استثماري إذ بينت دراسة أجرتها **كاثلين وولف** من جامعة واشنطن ارتفاع إقبال المارة على الشراء بنسبة من 9% إلى 12% في أماكن التسوق التي تشتمل على الأسطح

الخضراء مقارنة بأماكن التسوق الأخرى¹.

- تشجيع قيام السياحة الزراعية في المناطق الريفية التي تعتمد على عوامل جذب وتفاعل بين السائح والبيئة الريفية بما تملك من مقومات طبيعية وثقافية مميزة، ذلك سيؤدي إلى ظهور مجموعة من السياح يفضلون قضاء أوقات فراغهم في هذه الأماكن واحتكاكهم بالطبيعة وثقافات سكانها من خلال قيامهم بأنشطة ترتبط بالبيئة المحلية كالتجول بين المزارع، المشاركة في عملية زراعة النباتات، التعرف على أساليب تربية الحيوانات... الخ، كل هذه الأنشطة وغيرها تجذب السياح وتساهم في زيادة الإيرادات.
- إنشاء أسواق وفضاءات تسويقية وترويجية للمنتجات اليدوية التقليدية الخاصة بالمنطقة العادات وإقامة مهرجانات ومعارض للمنتجات التقليدية الصناعية والزراعية، وفن الطبخ التقليدي وتنظيم دورات سياحية لمختلف المناطق وتوفير مرشدين سياحيين وخرائط، ومحاولة الاستفادة من التطور التكنولوجي من خلال الاستفادة من المواقع الإلكترونية ومواقع التواصل الاجتماعي
- إنشاء موقف للسيارات يجعل السياح مرتاحين من ناحية توفر أماكن لركن السيارات و حمايتها من مختلف الأخطار، كما يوفر فرص عمل لشباب المنطقة.
- الاهتمام بإنشاء هياكل الإيواء السياحي تلبي المتطلبات وخلق هياكل استقبال جديدة وراقية من خلال بناء الفنادق وبيوت الشباب، أيضاً إنشاء مطاعم ومرافق للتسلية والترفيه كإنشاء وتجهئة مساح جوارية للأطفال والشباب وصالات للرياضة.

المطلب الثاني: ترشيد النفقات المحلية

إن ترشيد النفقات المحلية يعني التزام الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع، أي دراسة الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها، وترتيبها وفقاً لأهميتها النسبية ومدى إمكانية تخصيص الموارد لهذه الأهداف من طرف الجماعات المحلية، لذا فإن ترشيد النفقات يقصد به الحصول على أعلى إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من الإنفاق العام، أما الكفاءة فهي تقنين العلاقة بين المدخلات و المخرجات أي علاقة نسبية بين التكلفة والنتائج، ولل كفاءة بعدين:

كفاءة المخرجات: أي تحقيق قدر أكبر من المخرجات بنفس القدر من المدخلات، أي قياس نسبة المخرجات الفعلية إلى المخرجات المتوقعة عند قدر معين من المدخلات.

¹ صبار عابر العنزي، الزحف العمراني وحش يتمدد على الرقعة الخضراء، الملف الصحفي ليوم 2022/12/12، وزارة البيئة والمياه والزراعة، المملكة العربية السعودية، ص34.

كفاءة المدخلات: أي تحقيق قدر معين من المخرجات بقدر أقل من المدخلات، وبالتالي فهي تقاس بنسبة المدخلات الفعلية إلى المدخلات المتوقعة عند قدر معين من المخرجات إذا كانت مخرجات الإنفاق قابلة للقياس الكمي، أما إذا كانت تلك المخرجات ذات طابع اجتماعي فيمكن الاعتماد على مقاييس وسيطية.

1-متطلبات ترشيد النفقات

تطلب عملية ترشيد النفقات توفر مجموعة من الضمانات والدعائم للارتكاز عليها من أجل تحقيق الأهداف المسطرة ومن أهمها:

1.1.تحديد الأولويات في ظل محدودية الموارد: من خلال المبادئ التالية¹:

- __ مدى خطورة المشكلة التنموية القائمة وانعكاساتها السلبية على أفراد المجتمع وجوانب الحياة المختلفة فيها؛
- __ عامل الزمن فالزمن المطلوب لحل مشكلة معينة يلعب دورا في تحديد الأولويات بين البرامج والمشاريع، فكلما كان الوقت أقصر كلما كان ذلك مبررا كافيا للمفاضلة بين البرامج؛
- __ درجة اهتمام المواطنين بالمشكلة القائمة فكلما زاد الاهتمام الشعبي بالمشكلة منحت لها الأولوية للحل قبل غيرها؛
- __ عامل الخبرة فكلما كانت الحلول المطروحة لحل مشكلة معينة مجربة ومضمونة النجاح كلما كان ذلك دافعا لمنحها الأولوية في الإنجاز.

2.1.الابتعاد عن إزاحة القطاع الخاص: وذلك بعدم إقامة المزيد من المشاريع العامة المملوكة للإدارة المحلية وفتح المجال أمام القطاع الخاص للاستثمار فيها، فالتوسع في المشاريع العامة ينتج عنه المزيد من عجز الموازنة ونمو المديونية، فبالإمكان الاعتماد على القطاع الخاص في إنجاز العديد من المشاريع التي كانت حكرا على القطاع العام من أجل تقليص التكاليف ذلك أن القطاع الخاص يجارب التبذير والاختلاس من أجل تحقيق الربح عكس القطاع العام.

3.1.ضرورة توفر نظام رقابي فعال: ضرورة توفر نظام رقابي فعال يضمن توافق التنفيذ مع ما تم تخطيطه على أن تتضمن عملية الرقابة مراجعة مستمرة لطرق الانجاز، مع تطور مفهوم الرقابة المستندية إلى الرقابة التقييمية، وفعالية الرقابة تحقق من خلال إنجازها أهدافها وقدرتها على توفير الشروط اللازمة وتوجيه المشاريع العامة توجيهها ايجابيا².

4.1.تحديد الأهداف بدقة: أن تكون الأهداف دقيقة وواضحة سواء كانت أهداف طويلة الأجل أو متوسطة، وترتيب الأهداف حسب أهميتها مع الأخذ بعين الاعتبار المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة.

يعتقد Hary من جهة أن من أهم المشاكل التي تواجه إعداد الميزانية وفقا لمتطلبات الإدارة هي مشكلة تقرير وتحديد أهداف دقيقة و واضحة للبرامج الحكومية، مما يستدعي مراجعة شاملة لاختصاصات وحدات الجهاز الإداري حتى لا تكون الأهداف المحددة غامضة ومن جهة أخرى يرى Steiner أن صعوبة تحديد الأهداف الرئيسية (طويلة الأجل) تنعكس على

1 عثمان محمد غنيم، التخطيط أسس ومبادئ عامة، الطبعة الثانية، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص 94.

2 عثمان محمد غنيم، مرجع سبق ذكره ، ص 95.

صعوبة تحديد الأهداف الفرعية (متوسطة الأجل) بدقة والتي تقررها الوحدات الحكومية لأن تحديد الأهداف يؤثر على صياغة البرامج¹.

5.1. كفاءة أجهزة الدولة وحسن إدارتها: توفر الإرادة السياسية والمشاركة الفعالة لا يحقق ترشيد الإنفاق ما لم يساير جهاز إداري ذو كفاءة يشرف على مختلف المرافق والهيئات ويقوم بالمهام المحددة، لذا وجب خضوعه للمساءلة عن استخدام الموارد العامة، وتقييم هذا الأداء يرتكز على ثلاث محاور²:

__ الفعالية الاجتماعية والاقتصادية (من وجهة نظر المواطنين) مما يسمح بثمين النتائج المتوصل إليها وقياس أثرها على المحيط الاجتماعي من خلال مدى رضا المواطنين، وبالتالي يمكن تقييم مدى ملائمة السياسة المنتهجة؛

- نوعية الخدمات المقدمة (من وجهة نظر المستفيدين) من خلال تحسين الخدمة العمومية المقدمة والموازنة بين التكلفة والنوعية
- فعالية تسيير المرافق العامة (وجهة نظر المكلفين) والتي تقود إلى استغلال أمثل للموارد الموظفة.

2. أهداف ترشيد الإنفاق

يهدف ترشيد الإنفاق إلى تحقيق الكفاءة الاقتصادية في تخصيص الموارد العامة بين الاستخدامات المختلفة سواء الحاضرة أو المستقبلية بين المناطق الجغرافية المختلفة والكفاءة الإنتاجية في استخدام تلك الموارد بما يعظم الإنتاج، وتحقيق الكفاءة بنوعيتها الاقتصادية والإنتاجية بعظم رفاة الأفراد وبالتالي تحقيق نمو اقتصادي، كما يهدف ترشيد النفقات إلى تحقيق الأهداف التالية:

- رفع الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد والإمكانات المتاحة على نحو يزيد من كمية المخرجات بنفس مستوى المدخلات، أو على نحو يقلل من المدخلات بنفس مستوى المخرجات؛
- تطوير نظم الإدارة والرقابة وإدخال الأساليب التقنية ودراسة الدوافع والاتجاهات؛
- تقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والنفقات المطلوبة، وتقليص المصاريف التي لا تحقق مردودية كبيرة؛
- دفع عجلة التنمية وتجاوز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية؛
- محاربة الإسراف والتبذير وكل أشكال سوء استعمال المال العام؛
- الاحتياط لكافة الأوضاع المالية الجيدة والمستقرة والصعبة؛
- المحافظة على التوازن بين الموارد والسكان في مختلف المراحل الزمنية القصيرة، المتوسطة والطويلة؛ -تجنب مخاطر الميزانية الحالية وآثارها وخصوصا مع مشكلة العجز والديون³.

1 فرحي محمد، النمذجة القياسية و ترشيد السياسات الاقتصادية مع دراسة خاصة لسياسة الإنفاق العام بالجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر، 2003/2004، ص108.

²Stéphane Damarey, Finances Publiques, gualino éditeur, Paris, 2006, p 425.

³عزيز نسرین، حميدة مختار، ترشيد الإنفاق الحكومي ودوره في علاج الموازنة العامة للدولة، مجلدة الإبداع، جامعة البليدة، المجلد 08، عدد 01، 2018/01، ص ص 114-115.

3. مراحل ترشيد النفقات

إن تطور الأساليب الفنية الحديثة في جمع واستخدام البيانات وإصدار القرارات من جهة وإدارة التخطيط التي انتشرت في مختلف دول العالم ساعدت على اعتماد ترشيد النفقات العمومية، هذه العملية التي تتم وفق سبع مراحل¹:

المرحلة الأولى: تحليل وتحديد الأهداف المراد تحقيقها بصورة دقيقة مع ترتيب وتصنيف الأهداف المختلفة التي نسعى إلى تحقيقها وفقا لأهميتها النسبية مع الأخذ بعين الاعتبار المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تمثل المرحلة التي يمر بها المحيط؛

المرحلة الثانية: هي مرحلة تحليل وتحديد الوسائل وتقتضي أن يتم ضبط الوسائل المتوفرة لاختيار أفضل البرامج قدرة على تحقيق الأهداف المختلفة التي تطمح لها الإدارة؛

المرحلة الثالثة: هي مرحلة العلاقة بين الوسائل والأهداف إذ تتم الموازنة بين الأهداف المراد تحقيقها والوسائل المتوفرة، إذن فهي مرحلة الاختيار؛

المرحلة الرابعة: مرحلة وضع البرامج البديلة التي تمكن من تحقيق هذه الأهداف مع التمييز بين البرامج التي يجب أن تتولاها الدولة وتلك التي توكل للقطاع الخاص، أي تتم ترجمة الأهداف المسطرة إلى برامج واضحة؛

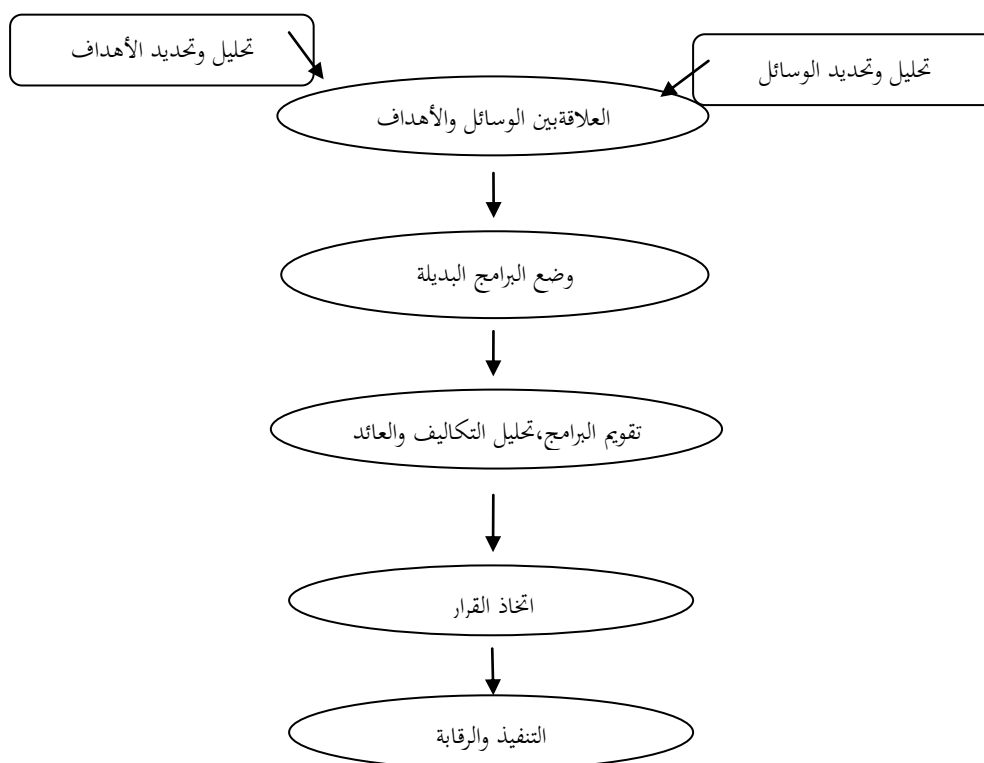
المرحلة الخامسة: يتم فيها تقويم البرامج وتحليل التكاليف والعوائد لمعرفة التكاليف التي يتطلبها كل برنامج والعوائد المنتظرة منها وبناء على النتائج يتم اتخاذ القرار؛

المرحلة السادسة: هي مرحلة اتخاذ القرار بعد اختيار أفضل البرامج، وتترجم هذه القرارات إلى اعتمادات مالية؛

المرحلة السابعة: مرحلة التنفيذ والرقابة، إذ يجب وضع إطار ملزم دقيق يتضمن كفاءة تنفيذ البرامج المختارة، مع تحديد مدى زمني للتنفيذ يمكن من الوقوف على مدى التقدم في إنجاز الأعمال على أن يتم ذلك في إطار من اللامركزية باعتبار أن الأهداف ومعايير الإنجاز محددة، وتتم عملية تنفيذ البرامج بالموازاة مع ضرورة توافر نظام رقابي فعال يضمن توافق التنفيذ مع ما سبق تخطيطه على أن تتضمن عملية الرقابة مراجعة مستمرة لطرق الإنجاز مع تطوير الرقابة المستندة إلى الرقابة التقييمية و هي الترجمة الفعلية للبرامج و سيرها بالشكل المرغوب.

1 بن موسى أم كلثوم وعيسي نبوية، ترشيد النفقات العمومية — دراسة تطور النفقات العمومية في الجزائر من سنة 1980 إلى سنة 2013، مجلة إدارة الأعمال و الدراسات الاقتصادية، العدد الرابع، ص197

الشكل رقم (03-01) مراحل ترشيد النفقات العمومية



المصدر: بن موسى أم كلثوم وعيسى نبوية، مرجع سبق ذكره.

من خلال ما سبق نستخلص أن ترشيد النفقات المحلية لا يعني التقليل منها وإنما يعني التحكم في الإنفاق وترشيده وتفاذي التبذير، فبالنسبة للنفقات الاستثمارية مردودها ليس مباشراً وإنما يتضح ذلك على المدى الطويل، إذ تعمل الإدارات المحلية على تنمية مؤشرات التنمية من خلال الإنفاق على توفير الهياكل الصحية والتخلص من البنايات المهشة عن طريق البناء الريفي والاجتماعي، إنشاء عيادات الصحة الجوية في المناطق النائية، مكافحة الفقر والبطالة، فتح الجسور والطرق من أجل فتح آفاق لتنمية مناطق كانت مهجورة، هذه النفقات للوهلة الأولى وعلى المدى القصير يتيبن بأنها تثقل كاهل الجماعات المحلية لكن إذا كانت بعد دراسة الجدوى فإنها تدر إيرادات هائلة على المدى الطويل، فالجماعات المحلية في تسييرها لنفقاتها تتبع سلوكاً مشابهاً لنظرية المستهلك في الاقتصاد الجزئي، هذه النظرية التي تهدف إلى تحليل سلوك هذا الأخير من خلال دراسة مختلف التصرفات والقرارات التي يتخذها في السوق ضمن عملية اختياره بين السلع والخدمات المراد استهلاكها، وكيفية إنفاق دخله المخصص للاستهلاك على السلع والخدمات بهدف الحصول على أقصى إشباع ممكن في حدود الدخل وفي ظل الأسعار السائدة، وتعتمد هذه النظرية على الافتراضات التالية¹:

- أن المستهلك يتصرف بطريقة عقلانية (أي أنه رشيد)؛

¹ بويهي محمد، مبادئ الاقتصاد الجزئي: تحليل نظري وتطبيقي، البدر الساطع للطباعة والنشر، الجزائر، 2010، ص 135.

- أن الدخل المخصص للإنفاق على السلع والخدمات محدود؛
- أن تكون أسعار السلع والخدمات المختلفة معروفة ومحددة في السوق؛
- أن تكون أذواق المستهلك ثابتة في الفترة الزمنية محل الدراسة؛
- أن يحصل المستهلك من خلال استهلاكه للسلع والخدمات على أقصى منفعة، أي يعمل على تعظيم المنفعة المكتسبة من استهلاك السلع والخدمات.

بإسقاط هذا السلوك على الجماعات المحلية نجدها هي أيضا تدرس مختلف أوجه الإنفاق ضمن عملية اختيار بين مختلف الخدمات والمشاريع من أجل الحصول على أكبر إيراد سواء على المدى القصير أو المدى الطويل وهذا طبعا في ظل محدودية مواردها المالية، وفق مبدأ ترشيد التخصيص وترشيد الخيارات الذي يمكن الوصول إلى منهجه بعد دراسة الجدوى، لأنه في الحالة العكسية تكون النتائج أيضا عكسية وخير مثال على ذلك مشروع إنشاء 100 محل في كل بلدية أو ما أطلق عليه بمحلات الرئيس والتي كانت تهدف إلى خلق مناصب شغل لفائدة الشباب والعمل على مكافحة البطالة، إذ أنشئت لتكون مراكز تجارية وأخرى لتكون سوقا جواريا وما إلى ذلك بغرض القضاء على البطالة ومساعدة الشباب على فتح مشاريع استثمارية مصغرة وتوفير فرص عمل ومنه زيادة الإيرادات، إلا أن غياب دراسة الجدوى حال دون تحقيق الهدف المنشود وقد كلف ذلك الخزينة العمومية خسائر كبيرة، إذ أن معظم المحلات أنشئت في مناطق نائية معزولة وبعيدة عن التجمعات السكانية ودون توفر أبسط حاجيات التنمية فبقيت أغلبها مهجورة بل وكثير منها تعرض للتخريب.

المبحث الثالث: عصنة التمويل المحلي وسير الميزانية

إن التمويل المحلي يعبر عن مدى استقلالية الإدارة المحلية في اتخاذ القرارات بعيدا عن تأثير الإدارة المركزية لتحقيق الاختصاصات الموكلة لها والانفاق على المشاريع التي تهم مواطنيها بما لها من موارد مالية مستقلة، وهذا يتطلب تنمية هذه الموارد ووضع آليات حديثة لتحصيلها وتسييرها.

المطلب الأول: إصلاحات لتحسين قدرة التمويل الذاتي

في إطار السعي لإيجاد حلول بناءة تحد من مشكلة محدودية وضعف التمويل وتطبيقا لتوجيهات وتعليمات الحكومة فقد تم بتاريخ 2007/07/09 إنشاء لجنة وزارية مشتركة حول إصلاح المالية والجباية المحليتين يندرج هذا الإصلاح ضمن دراسات ورؤى متنوعة لعدة سنوات مؤسسة على تشخيص للنظام الحالي وتفكير معمق يُشرك كافة القطاعات المعنية وينفذ تدريجيا مع احترام مستلزمات توفير الوسائل الضرورية، في هذا الإطار قدمت هذه اللجنة اقتراحات تتضمن أعمالا يجب القيام بها فورا وورقة عمل على المدى القصير وال المدى الطويل لأجل تنفيذ إصلاح عميق وقصد تصحيح النقائص والاختلالات المسجلة على مستوى مالية الجماعات المحلية، ولقد تم التكفل ببعض الأعمال من قبل السلطات المحلية من أجل تحسين الوضعية المالية للجماعات المحلية.

في إطار السعي لإيجاد حلول بناءة تحد من مشكلة محدودية وضعف التمويل وتطبيقا لتوجيهات وتعليمات الحكومة عرفت الجزائر عدة محطات إصلاحية بدأت منذ الاستقلال في محاولة لتكييف النظام الجديد مع النظام السابق الموروث عن الاستعمار الفرنسي، وقد كانت هذه الإصلاحات إما مؤسسة أو معدلة، أو متممة أو تلغي التي قبلها حسب ما ترى فيه الحكومة

إمكانية تحقيق الأهداف المرجوة، وقد مكنت الإصلاحات في بدايتها من بناء قاعدة جبائية تمكن من خلق نظام جبائي محلي قادر على تعزيز الموارد المالية للدولة و الجماعات المحلية.

1. بعد إصدار قانوني 08-90 و 09-90 .

لقد كان لإصدار قانون 08-90 وقانون 09-90 المتعلقين بالبلدية والولاية أثرا إيجابيا على مالية الجماعات المحلية، إذ تم تأسيس الرسم على القيمة المضافة الذي يدمج كلا من الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج والرسم الوحيد الإجمالي على الخدمات بالإضافة إلى تأسيس الرسم على النشاط المهني والذي يدمج كل من الرسم على النشاط الصناعي والتجاري والرسم على النشاط غير التجاري¹، كما تم تأسيس الضريبة على الأملاك بموجب قانون المالية لسنة 1993، وفي سنة 1996 وبموجب المادة 21 تم تأسيس الرسم على النشاط المهني بمعدلين 2.55% و 6.05%، كما تم تأسيس قسيمة السيارات والرسم السنوي على السكن، بموجب المادتين 47 و 70 على التوالي من قانون المالية لسنة 1997.

بموجب قانون المالية لسنة 2000 تم تأسيس كل من الرسم على رخص العقارات والرسم على الإعلانات والصفائح المهنية، تعديل مبلغ الرسم على رفع القمامات المنزلية، الرفع من حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، تعديل معدل الرسم على القيمة المضافة معدل الرسم على النشاط المهني،

بموجب قانون المالية 2006 تم تأسيس الرسم على الأطر المطاطية والزيوت وشحومات السيارات، مست التعديلات أيضا بعض الضرائب والرسوم الموجهة إما كليا أو جزئيا للجماعات المحلية منها رفع الرسم على الرخص العقارية والرسم على قسيمة السيارات ومراجعة الرسم على الممتلكات، بإضافة إلى رفع حصة البلديات من الرسم على القيمة المضافة².

بتاريخ 2007/07/09 تم إنشاء لجنة وزارية مشتركة حول إصلاح المالية والجباية المحليتين يندرج هذا الإصلاح ضمن رؤيا متعددة السنوات مؤسسة على تشخيص للنظام الحالي وتفكير معمق يُشرك كافة القطاعات المعنية وينفذ تدريجيا مع احترام مستلزمات توفير الوسائل الضرورية. في هذا الإطار قدمت هذه اللجنة اقتراحات تتضمن أعمالا يجب القيام بها فورا وورقة عمل على المدى القصير والمدى الطويل من أجل تنفيذ إصلاح عميق قصد تصحيح النقائص والاختلالات المسجلة على مستوى مالية الجماعات المحلية، ولقد تم التكفل ببعض الأعمال من قبل السلطات المحلية من أجل تحسين الوضعية المالية للجماعات المحلية والتي تجسدت من خلال الإجراءات التالية³:

من أجل رفع مستوى الإيرادات الضريبية للجماعات المحلية لا سيما الخاصة بالبلديات فقد تم إدراج الإجراءات التالية ضمن قوانين المالية وتتمثل فيما يلي:

- تخصيص 50% من الضريبة على الناتج الخام IRG الخاص بالمدخلات التجارية لصالح البلديات؛
- الزيادة في الرسم الخاص المتعلقة برخص العقار ولاسيما على مستوى التجمعات الكبرى؛

¹ وزارة الداخلية والجماعات المحلية، قانون يتضمن مشروع قانون الجباية المحلية، 2018، ص2.

² القانون رقم 05-16 المؤرخ في 2005/12/31 المتضمن قانون المالية 2006، ج ر ج ج د ش رقم 82، سنة 2005.

³ فرادي محمد، آفاق إصلاح النظام القانوني للجباية المحلية في الجزائر: نحو إصدار قانون الجباية المحلية، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 07، العدد 01، 221، ص 2774.

- توسيع رسم الإقامة على كافة البلديات مع الزيادة في التعريف بصفة متزنة حسب تصنيف مراكز الإيواء المعنية؛
 - الزيادة في الضريبة المستحقة للدولة، الولاية أو البلدية بعنوان البناء في الأملاك العمومية بناء على ترخيص الطرقات لصالح الأشخاص المعنويين أو الطبيعيين الخاضعين للقانون العام أو الخاص؛
 - تخصيص 50% من الضريبة الجزافية الوحيدة لفائدة الجماعات المحلية؛
 - تخصيص أقساط من الرسوم البيئية المخصصة للدولة لصالح البلديات؛
 - إصلاح نظام التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية؛
 - منح تخصيص سنوي من ميزانية الدولة لصالح الجماعات المحلية للتكفل بأعباء الأثر المالي الناتج عن الزيادة في أجور موظفي الجماعات المحلية؛
 - منح تخصيص سنوي من ميزانية الدولة لصالح البلديات للتكفل بنفقات تسيير وحراسة المدارس الابتدائية.
- كما فرضت الدولة على الجماعات المحلية القيام بـ¹:
- ضبط أسعار إيجار المحلات ذات الاستعمال السكني بالاعتماد على منشورات دواوين الترقية والتسيير العقاري؛
 - توثيق عقود الإيجار وتحديد الحقوق والواجبات وتسوية الساكنين غير الشرعيين بعقود إيجار منتظمة وقانونية للسماح للبلديات بتطبيق الأحكام المتعلقة بالفسخ خاصة في حالة الإيجار الباطل؛
 - تفضيل مبدأ المزايدة لمنح الأملاك المنتجة للمداخل خاصة منها الأسواق والمذابح؛
 - اعتماد رخص في شكل اتفاق عند كل استعمال مؤقت للدومين البلدي العمومي؛
 - إعداد الهيئات التي ألحقت أضرارا بالطريق العام أو ملحقاته ولم تباشر بإعادة الطريق إلى حالته من جراء ما أتلفته الأشغال التي قامت بها، وفي حالة الامتناع يجب على البلديات القيام بإصلاحها وإعداد سند تحصيل إجباري ضدها؛
 - استخدام المزايدة التي تخضع لقواعد محددة تسمح بمضاعفة العروض والتي تحدد مصالح أملاك الدولة سعرها الافتتاحي؛
 - إشراك أمين الخزينة البلدي في البحث عن طرق التثمين الفعلية، فالمؤشرات المعيارية للتقييم الدوري لممتلكات البلدية المتعلقة بالبيع والتأجير والمزايدة ينبغي أن تكون متاحة له لتمكينه من إدارة الشؤون البلدية بشكل أفضل؛
 - تحصيل حقوق الطريق حيث يمكن للبلديات جمع الإتاوات بمناسبة إصدار رخص البناء وإصلاح المباني على طول الطريق الحضري؛
 - حقوق التوقف وهي تمثل الإتاوات التي تجمعها البلديات عن شغل الطرق العمومية ؛
 - حقوق الإمكان والتوقف في القاعات والمعارض والأسواق، حيث تحدد التعريفات على أساس مساحة الأراضي المشغولة التابعة للبلدية، وكذا المنتجات المعروضة للبيع ونوعيتها.

تم تعديل المواد المعلقة بالوعاء الضريبي الخاص بنظام الضريبة الجزافية بموجب المادة 14 من القانون 09-09 المتضمن قانون المالية لسنة 2010 ، وإعفاء الدولة من جميع حقوق التسجيل فيما يخص العقود المتعلقة بالمبادلات وعمليات الشراء والتنازل

¹ حمدي معمر، إصلاح المالية المحلية في الجزائر كآلية لتصحيح عجز ميزانية الجماعات المحلية المحلية- بالإشارة إلى حالة ميزانية البلديات، مجلة الاقتصاد والمالية، المجلد 04، عدد 02، 2018، ص20.

عن الأموال من كل نوع بموجب المادة 16 من نفس القانون¹، كما تم تعديل أساس فرض الرسم على النشاط المهني و الرسم على القيمة المضافة بموجب المادتين 219 و 14 من قانون المالية التكميلي لنفس السنة².

2. بعد إصدار قانون 11-10 و قانون 07-12

جاء قانون البلدية 11-10 وقانون الولاية 07-12 نتيجة حتمية لوجود العديد من الثغرات في القانونين السابقين 90-08 المتعلق بالبلدية و 90-09 المتعلق بالولاية، وقد حمل هذان القانونان إضافات وتعديلات متوالية في جملة من النصوص التشريعية والنظام المالي للدولة وخصوصا قوانين الضرائب والرسم .

كما تم إصدار المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، والجديد الذي جاء به هذا المرسوم يتمثل في³:

- شفافية التسيير من خلال إشراك المنتخبين المحليين في إدارته وتسييره؛
- التنسيق بين المساعدات التي تقدمها الدولة عن طريق المخططات القطاعية والمخططات البلدية للتنمية من أجل ضمان التكامل وعدم تكرار العمل؛
- إعطاء الأولوية للجماعات المحلية الأكثر حرمانا من خلال قرار التوزيع النسبي بين البلديات وقاعدة التساوي بين الولايات.

وفي سياق التعديلات نصت المادة 68 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015 على تكريس التعاون الأفقي بين البلديات، إذ يمكن للبلديات التي تملك موارد مالية معتبرة تقديم مساعدات مالية في إطار التضامن المالي المحلي بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي على أن تكون هذه المساعدات لبلدية عبر نفس الولاية ومن خلال ميزانية الولاية⁴.

السنوات التالية أيضا شهدت تعديلات كثيرة مست أغلبها الضرائب والرسم العائدة إما كلياً أو جزئياً لصالح الجماعات المحلية، وهي تعديلات مست إما معدل فرض الضريبة أو وعائها الضريبي أو أي إطار قانوني من شأنه أن يؤثر في الناتج الجبائي.

كما شهدت هذه الفترة اقتراح مشروع يتضمن تأسيس قانون الجباية المحلية من شأنه تحديث و تدعيم الصلاحيات الجبائية للمجالس المحلية المنتخبة ، وخلق التجانس بين مختلف الضرائب والرسم العائدة للجماعات المحلية كلياً أو جزئياً، فهذا المشروع يهدف بصفة أساسية إلى تحقيق الاستقلال المالي وتحسين المردود المالي للجماعات المحلية من خلال تحسين دور مختلف الضرائب والرسم العائدة لهذه الأخيرة.

¹ قانون رقم 09-09 المؤرخ في 13 محرم 1431 الموافق ل 30 ديسمبر 2009، المتضمن قانون المالية لسنة 2010، ج.ر.ج. عدد 2009، 78.

² أمر رقم 10-01 مؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق ل 26 أوت 2010، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، ج.ر.ج. عدد 2010، ص 49.

³ شرفي أحمد، نظام التضامن بين وحدات الإدارة المحلية في الجزائر وتأثيره على أدائها، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، المجلد 5، العدد 1، 2016، ص 391.

⁴ أمر رقم 15-01 مؤرخ في 7 شوال 1436 الموافق ل 2 جويلية 2015، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج.ر.ج. عدد 2015، 40.

المطلب الثاني: عصنة تسيير الجماعات المحلية والتدبير المالي لها

اتخذت الدولة العديد من الإجراءات التي من شأنها أن تساهم في تحديث وتطوير تسيير الجماعات المحلية وكذا تحسين تدبيرها المالي، وهذا ما سيتم تناوله من خلال هذا المطلب.

1. إجراءات موجهة لتأسيس عقلنة تسيير الجماعات المحلية وعصنتها

- الترخيص للبلديات للقيام خلال الثلاثي الأول من كل سنة بدفع النفقات ذات الطابع الإجباري بدون كشوفات (المادة 16 من قانون المالية لسنة 2009)؛
 - تحسين تأطير المصالح المالية للجماعات المحلية بفتح مناصب مالي ممول من ميزانية الدولة وأخرى ممول من ميزانية البلديات؛
 - المعالجة المعلوماتية للمعطيات المادية والمالية للميزانيات المحلية؛
 - ضبط تكاليف النفقات لبعض الخدمات العمومية المحلية (رفع النفايات المنزلية- الطرق البلدية)؛
 - الإدخال التدريجي للميزانية الإلكترونية على مستوى الجماعات المحلية؛
 - وضع الرقابة القبيلة على النفقات الملزم بها على مستوى البلديات؛
- الترخيص للبلديات بدفع نفقاتها الإجبارية على المكشوف خلال الفصل الأول من كل سنة (المادة 16 من قانون المالية لسنة 2009)¹.

2. إجراءات موجهة لتحسين التسيير الميزانياتي للجماعات المحلية

تطبيقاً لأحكام قانون المالية لسنة 2011، شرعت وزارة الداخلية والجماعات المحلية في عمليات عصنة التسيير المالي للجماعات المحلية لاسيما إعداد ميزانية جديدة للبلديات: المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المؤرخ في 21 أوت 2012 المتضمن شكل ومضمون ميزانية البلدية، وفي هذا الإطار تم تنظيم أيام دراسية من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية حول الميزانية الجديدة للبلديات لفائدة الإطارات المحلية (المفتشون العامون للولايات، مديرو الإدارة المحلية، رؤساء الدوائر، الأمناء العامون للدوائر، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، الأمناء العامون للبلديات، أمناء خزينة البلديات وما بين البلديات، والمراقبون الماليون للبلديات)، بمشاركة ممثلين عن مجلس المحاسبة ووزارة المالية.

الطريقة المعتمدة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية لتطبيق المدونة الجديدة للميزانية للبلديات تتمحور حول ما يلي:

تحيين التعليمية: C1

في جويلية 1971 تم إصدار تعليمتين وزاريتين مشتركتين بين وزارة المالية ووزارة الداخلية والجماعات المحلية، التعليمية الأولى C1 متعلقة بتسيير العمليات المالية للبلديات، والتعليمية الثانية W1 متعلقة بتسيير العمليات المالية للولاية، ثم تم تكملتهما

¹ حمدي معمر، مرجع سبق ذكره، ص 91.

بالتعليمتين C2 و W2، وهي تعليمات جوهرية ومرجعية في التسيير المالي للجماعات المحلية، ونظرا للتحفظات المحيطة بتلك التعليمات من حيث:

- عدم وجود نسخة عربية نتيجة صدورهما باللغة الفرنسية فقط في حين الإطار الميزانياتي المحدد قانونا للجماعات المحلية يشترط أن تكون نسخته الأساسية باللغة العربية، وهو ما يطرح عدة تعقيدات لدى الأعوان المكلفين بإعداد الميزانية؛
- عدم تحيينها وفق متطلبات النظام الميزانياتي المراد تبنيه، خصوصا المرسوم التنفيذي رقم: 12-315 المؤرخ في 21 أوت 2012 المتضمن شكل ومضمون الميزانية ؛

لذلك اقترحت وزارة الداخلية والجماعات المحلية برنامج عمل جديد تمثل فيوضع لجنة مؤقتة (ad-hoc) تكلف بمراجعة وتحيين التعليمات C1 المتعلقة بالعمليات المالية للبلديات. من أجل:

- ملاءمة أحكامها مع الإصلاحات المالية والإدارية الجديدة، خصوصا ما يتعلق بآليات إعداد الميزانية وفق مقارنة الأداء؛
- توضيح إجراءات الترخيص بالنفقات وتبسيط عمليات التسيير المحلي لتقليل البيروقراطية وتسريع التنفيذ؛
- إدماج مبادئ الرقمنة والشفافية في إعداد الميزانيات ومتابعتها ؛
- إعادة تصنيف النفقات والإيرادات بما يتماشى والاقتصاد المحلي واحتياجات التنمية المحلية؛
- تعزيز الرقابة القبلية والبعدية على تسيير الأموال العمومية لضمان ترشيدها.

برنامج تكوين وتأهيل:

وضع برنامج تكوين حول الميزانية الجديدة في شكل تربص مغلق لفائدة الأمناء العامين للبلديات والمسؤولين الماليين وكذا رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

إعداد برنامج إعلام آلي موجه للأمرين بالصرف حول تحضير وإعداد وتنفيذ الميزانية الجديدة للبلديات .

3. مكافحة الفساد المالي

تسعى الجزائر لمحاربة الفساد المالي لاسيما على المستوى المحلي، وقد تعددت آليات ذلك وتنوعت نذكر منها:

- 1.3. تطبيق القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته: تطبيق قانون رقم 06-01 الصادر في 20/02/2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وقد صدر بناء على المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19/04/2004 المتضمن التصديق بحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31/10/2003، من أهم نتائج هذا القانون¹:

- اقتراح سياسية شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبدأ الشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية؛

¹ علاوي ياسر، إصلاح مالية الجماعات المحلية في الجزائر و تأثيرها على التنمية المحلية دراسة حالة بلديات المدية، ذراع السمار، تمزقيرة للفترة (2013-2017)، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه العلوم الثالث في العلوم التجارية، تخصص علوم مالية، جامعة يحي فارس، جامعة المدية، 2018-2019، ص 102.

- إعداد برنامج يسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد؛
- جمع واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها، والبحث في التشريع عن الثغرات لأجل تقديم توصيات لإزالتها؛
- تلقي التصريحات بالملوكات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية؛
- الاستعانة بالنبابة العامة لجمع المعلومات والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد؛
- ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانيا، على أساس التقارير الدورية والمنظمة المدعمة بإحصائيات وتحليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته؛
- الحث على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته؛

2.3. مكافحة الفساد من خلال قانون الصفقات العمومية: تم تعديل قانون الصفقات أكثر من مرة من أجل تعزيز الآليات

الوقائية من الفساد، فقد صدر التنظيم الخاص بالصفقات سنة 2002 بموجب المرسوم الرئاسي 250/02 المؤرخ في 2002/07/24 الذي عدل وتم سنة 2003 بموجب المرسوم الرئاسي 301/03، والذي عدل هو الآخر بالمرسوم الرئاسي رقم 338/08 المؤرخ في 2008/10/26.

ألغى قانون الصفقات العمومية السابق سنة 2010 ليعوضه بالمرسوم الرئاسي 236/10 المؤرخ في 2010/10/07 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي 98/11 المؤرخ في 2011/03/10، ثم جاء بعده المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 2015/09/16 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، اهتم هذا القانون بموضوع الفساد بحيث خصص له القسم الثامن وهو قسم مكافحة الفساد.

المطلب الثالث: مشروع قانون الجباية المحلية 2018

جاء مشروع الجباية المحلية ضمن الإصلاحات التي قامت بها الدولة على المستوى المحلي بعد الأزمة المالية التي شهدتها الجزائر بداية سنة 2014 بعد تراجع أسعار النفط في الأسواق العالمية التي من الطبيعي أن تمتد آثارها إلى المستوى المحلي ومن ثم مالية الجماعات المحلية، ومن أجل ضمان التمويل الدائم والمستمر للجماعات المحلية لابد من استقلالية تشريع الجباية المحلية عن الجباية العامة للدولة للاستفادة مباشرة من مداخيل جباية النشاطات المختلفة التي تقع على نطاق إقليمها الجغرافي، ومن ثم تجسيد اللامركزية الإدارية.

حرصت وزارة الداخلية والجماعات المحلية على السعي لإعداد مشروع قانون للجباية المحلية الذي يهدف إلى مشاركة الجماعات المحلية في تحصيل الضرائب والرسوم، تهمين الممتلكات المحلية كمصدر تمويل محلي، التضامن والتعاون بين البلديات والجماعات الإقليمية.

1. محتوى مشروع قانون الجباية المحلية

ترجمت هذه المساعي في إعداد مشروع قانون الجباية المحلية الذي تضمن سبعة أبواب: الباب الأول يتضمن أحكاما عامة، الباب الثاني يتضمن جملة الضرائب والرسوم العائدة بصفة كلية لفائدة الجماعات المحلية، الباب الثالث يتعلق بالضرائب والرسوم العائدة بصفة جزئية لفائدة الجماعات المحلية، الباب الرابع يتضمن مختلف الإتاوات العائدة لفائدة الجماعات المحلية، الباب الخامس

خاص بمختلف الإجراءات الجبائية الخاصة بالجباية المحلية، الباب السادس يتمحور حول المرصد الوطني للجباية المحلية، أما الباب السابع والأخير فيخص الأحكام الانتقالية والختامية، ونحاول فيما يلي تلخيص أهم الإجراءات التي تضمنتها المحاور المذكورة سابقاً¹:

● تجميع النصوص المتعلقة بالجباية المحلية

من أهم عوائق التحصيل الجبائي المحلي هو كثرة النصوص القانونية المنظمة له وكثرة التعديلات الجبائية مما يؤثر سلباً على المردود، وكثرة الضرائب المحلية أدى إلى تعدد الجهات المسؤولة عن تحصيلها (خزينة البلدية، مصالح سونلغاز بالنسبة للرسم على السكن، مصالح الطاقة والمناجم، مصالح بريد الجزائر، مصالح الجمارك... إلخ)، مما يؤدي إلى حرمان الجماعات المحلية في الكثير من الأحيان من مستحقاتها، فكان العمل على توحيد كافة هذه النصوص في مدونة واحدة .

● تأسيس صلاحيات جبائية لفائدة البلديات والولايات

يهدف مشروع قانون الجباية المحلية إلى تمكين المجالس الشعبية المحلية من اتخاذ مختلف الإجراءات المتعلقة بتحديد مختلف التعريفات والرسوم والغرامات وكذا الإعفاءات والتخفيضات الواقعة على مستوى أقاليمها، بالإضافة إلى تمكين المجالس الشعبية وبخاصة الولائية من دراسة ومناقشة السياسة الجبائية المحلية واقتراح مختلف الحلول ورسم السياسات التي من شأنها تحسين المردود المالي للجماعات المحلية.

● ضمان تمويل الجماعات المحلية ابتداء من انطلاق السنة المالية

تهدف الدولة إلى تمكين الجماعات المحلية من الحصول على تسبيقات مالية شهرية تصل إلى 12/1 من مجموع المبالغ المالية المتوقع الحصول عليها من الإيرادات الجبائية المتوقعة، وهذا من شأنه دفع الجماعات المحلية إلى مواجهة جزء من النفقات المتوقعة.

● التكريس التشريعي للتضامن المحلي الأفقي

يسمح مشروع قانون الجباية المحلية للبلديات التي تعاني وضعية مالية صعبة من الحصول على إعانات مالية من طرف البلديات التي تتمتع بأريحية مالية على أن تكون هذه الإعانات في إطار مداولة المجلس الشعبي البلدية وتقدم من خلال ميزانية الولاية، إضافة إلى ذلك فإن مشروع قانون الجباية المحلية يجبر الدولة على تعويض الجماعات المحلية ناقص القيمة الجبائية الناتجة عن مختلف الإجراءات المتخذة مركزياً سواء المتعلقة بالإعفاءات أو التخفيضات الجبائية التي تمس المردود المالي للجباية المحصلة لصالح الجماعات المحلية، وأيضاً من خلال هذا الإجراء يؤسس ولصالح الجماعات المحلية دائماً مبدأ استرجاع الرسم على القيمة المضافة وكذا إنشاء آليات جديدة تضمن التضامن المالي لتمويل التنمية المحلية.

● تكريس التعاون ما بين المصالح الجبائية والجماعات المحلية

¹ بن بوريش رضا، آليات تمويل الجماعات المحلية في ظل التسيير العمومي الحالي وضرورات التحديث دراسة حالة عينة من البلديات 2015-2019، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2020/2021، ص ص، 180-181.

يقترح مشروع قانون الجباية المحلية تصورا جديدا لعلاقة الجماعات المحلية بإدارة الضرائب من خلال جعلها أكثر متانة، إذ يقترح إنشاء لجان محلية للجباية المحلية على مستوى البلديات والولايات من أجل متابعة السياسة الجباية للجماعات المحلية والتنسيق بينها وبين المصالح الجبائية التابعة لها، مهمتها طبقا لنص المادة 226 من مشروع قانون الجباية المحلية¹:

- المشاركة في عملية الإحصاء السنوي للمكلفين بالضريبة ومختلف الأنشطة والأموال العقارية التي تقوم بها مصالح الضرائب، لاسيما في عملية الإحصاء الشامل.
- المشاركة في تحين البطاقات الجبائية للمكلفين بالضريبة.
- اقتراح مبالغ وتعريفات الرسوم والحقوق والإتاوات العائدة كليا للجماعات المحلية وعرضها على المجلس المحلي للتداول.
- المشاركة في تقييم العناصر المرجعية لتحديد القيمة الإيجارية للملكيات الخاضعة للضريبة.
- تقديم آراء حول شكاوي المكلفين بالضريبة.
- تقديم اقتراحات للمرصد الوطني للجباية المحلية

2. الإجراءات الجبائية المحلية

تضمن مشروع قانون الجباية المحلية تأسيس الجباية المحلية إلى جانب الضرائب والرسوم العائدة كليا أو جزئيا لفائدة الجماعات المحلية وكذا الحقوق والإتاوات، الإجراءات الجبائية الخاصة بها وإجراءات تسييرها وتحصيلها²:

1. إجراءات التسيير

أبقى مشروع قانون الجباية المحلية فيما يخص إجراءات تسيير الضرائب والرسوم بنفس الإجراءات المتعلقة بإجراء تسيير الضرائب والرسوم العائدة للدولة في ما يخص الوعاء والتصفية والتحصيل والمتابعة والرقابة والمنازعات وامتيازات الخزينة على الضرائب والرسوم والحقوق والإتاوات العائدة للجماعات المحلية؛ أما فيما يخص هياكل التحصيل ومن خلال ما نصت عليه أحكام المادة 163 من مشروع القانون فيلاحظ أنه تم تحديد هياكل تحصيل الضرائب والرسوم المحلية العائدة بصفة كلية للجماعات المحلية، في حين لم تحدد هياكل تحصيل الضرائب والرسوم العائدة جزئيا لفائدة الجماعات المحلية، حيث نصت المادة على ما يلي: "يكون تسيير وتحصيل الضرائب والرسوم والحقوق والإتاوات العائدة كليا للجماعات المحلية كما يلي: -تسيير وتحصل من قبل مصالح الضرائب بالنسبة للرسم على النشاط المهني والرسم العقاري، ورسم رفع القمامات المنزلية، - وتسيير من قبل مصالح الجماعات المحلية وتحصل من قبل أمين خزينة البلدية أو أمين خزينة الولاية بالنسبة للرسم على السكن، رسم الإقامة، الرسم الخاص على الرخص العقارية، الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية، وكافة الحقوق والإتاوات العائدة للجماعات المحلية".

2. إجراءات التحصيل

يتم تحصيل الضرائب والرسوم العائدة كليا للجماعات المحلية عند انقضاء الشهر الثاني الذي يلي شهر إدراجها في التحصيل، في حين تستحق فوراً الإيرادات المصدرة بعنوان تسوية الضرائب والرسوم التي يتم أدائها عن طريق التصريح، وتستحق أوامر

¹ مفتاح عبد الجليل، الجباية المحلية كآلية لتعزيز إيرادات البلدية، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه في الحقوق، تخصص المالية العامة والتشريع الضريبي، قسم القانون العام، جامعة لويسيفي على، البلدة 2019، 2020/2، ص 205.

² مفتاح عبد الجليل، المرجع السابق، ص 208.

الإيرادات المتعلقة بالحقوق والإتاوات العائدة كلياً لفائدة الجماعات المحلية عند انقضاء أجل ثلاثين يوماً من تاريخ إصدارها، أما فيما يخص التحصيل الذي يتم على مستوى مديرية المؤسسات الكبيرة فتضمن هذه الأخيرة لفائدة الجماعات المحلية ناتج الجباية المحلية المستحق من طرف المكلفين بالضريبة التابعين لمجال اختصاصها طبقاً لأجل يتم تحديدها بموجب تعليمات وزارية مشتركة.

بخصوص تقادم الدين الجبائي فتطرق مشروع قانون الجباية المحلية لمدة تقادم استدراك الاغفالات الكلية أو الجزئية المسجلة في وعاء الضرائب والحقوق والرسوم والإتاوات، وأيضاً النقائص وعدم الصحة والأخطاء المسجلة في فرض الضريبة المسجلة من طرف الجماعات المحلية أو مصالح الضرائب حيث حدد أجل التقادم بأربع سنوات، إلا أن المشرع لم يحدد مدة تقادم الدين الجبائي المحلي ككل واكتفى بمدة تقادم الاغفالات والنقائص فقط.

3. الإجراءات المتعلقة بالمنازعات

تعد الشكاوي المتعلقة بالضرائب والرسوم والحقوق والإتاوات المقدمة من قبل مصلحة الضرائب أو الجماعات المحلية في اختصاص الطعن الجبائي، ومشروع الجباية المحلية تطرق إلى كيفية معالجة الإشكالات الناتجة عن فرض الرسوم والضرائب التي لم يتناولها المشرع، أصبحت الجماعات المحلية إلى جانب مصالح الضرائب مختصة في الفصل في المنازعات المترتبة عن أخطاء في وعاء الضرائب أو حسابها أو الاستفادة من حق ناتج عن حكم .

المطلب الرابع: أسباب عطلت تجسيد مشروع قانون الجباية المحلية في الواقع

تضمن مشروع الجباية المحلية العديد من الإيجابيات التي من شأنها إحداث تحول مهم في مسار المالية المحلية وتطوير طرق تسييرها كتحميل الجماعات المحلية مسؤولية التحصيل والرقابة والمتابعة على أداء الضريبة المحلية، بالإضافة إلى الإصلاحات التي مست الجانب المتعلق بعلاقة الجماعات المحلية بإدارة الضرائب، مما ساهم في الرفع من المردودية الضريبية، إلا أن ذلك غير كاف فالإصلاح لا بد أن يمس كافة القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية كما أن الجماعات المحلية غير مستعدة لتطبيق وتفعيل هذه القوانين نظراً لعدة أسباب¹:

- افتقار الجماعات المحلية للوسائل المادية والتنظيمية كما أن مواردها البشرية لا تمتلك من الكفاءة ما يؤهلها للقيام بعمليات الرقابة ومتابعة المشاريع التنموية، فالمشكلة ليست مشكلة نصوص قانونية بل مشكلة من يطبق هذه النصوص؛
- أيضاً مشروع قانون الجباية المحلية لم يعالج أزمة الفوارق الجبائية التي تعاني منها الجماعات المحلية بتمركز الضرائب ذات المردود الكبير في مناطق معينة دون أخرى بالأخص الرسم على النشاط المهني الذي يشكل نسبة 80% من مداخيل الجماعات المحلية؛
- عدم تكييف النصوص القانونية المتعلقة بالمالية المحلية مع متطلبات المرحلة الحالية؛
- استمرار التحكم المركزي في الشؤون المالية للجماعات المحلية فعلى الرغم من الإصلاحات التي جاء بها مشروع قانون الجباية المحلية إلا أن هذه الصلاحيات تبقى تمارس تحت رقابة مركزية، فالمادة 3 من هذا المشروع تنص على أنه: "لا يمكن

¹ بلال فؤاد، دراسة نقدية لمشروع قانون الجباية المحلية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 02 (عدد خاص) 2020، ص 74-

للجماعات المحلية أن تفرض ضريبة أو رسم أو حق أو إتاوة إلا بعد تأسيسها بقانون والتصويت عليها من قبل الهيئة التداولية والمصادقة عليها من قبل السلطة المختصة؛

- غياب البعد التشاركي في هذا المشروع في مختلف نصوصه، إذ لم تتضمن أية مادة منه ما يفيد بإشراك المواطن على المستوى المحلي في تفعيل نصوص هذا القانون، فقد اعتبر المواطن - الذي من المفروض أنه هو محور العملية الجبائية - مجرد مكلف بالضريبة، و هو ما ينمي التهرب الضريبي لأن القانون لم يعالج هذا المشكل؛
- عجز الموارد المالية للجماعات المحلية عن تغطية نفقاتها المتزايدة مما يجعل هذه الإدارات بعيدة كل البعد عن تطبيق قانون الجباية المحلية.
- إصلاحات الجباية المحلية لسنة 2022 بالمقارنة مع سنة 2021

شهدت الجباية المحلية من خلال التشريع الجبائي الخاص بسنة 2022 في مختلف القوانين والنصوص التنظيمية تغييرات جد طفيفة بالمقارنة مع سنة 2021 يمكن أن نوجزها فيما يلي¹:

- تغيير طفيف في الرسم على النشاط المهني حدد بـ 1.5% في سنة 2022، كما تم رفعه إلى 3% بالنسبة لأنشطة الإنتاج بعدما كان 1% فقط؛
- كما أحدث تغييرات طفيفة في تعريفات رسم التطهير،
- الرسم العقاري على الملكيات المبنية، بالنسبة للملكيات الثانوية تم تخفيض العدد المضاعف إلى 7% أما بالنسبة للملكيات غير المبنية فقد تم توحيد الرسم بعدما كان يحسب على حسب المناطق،
- الرسم على الإقامة أصبح له باب فرعي في قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة وهو ما لم يكن في 2021،
- الضريبة على الثروة، شهد في بابه الفرعي إلغاء المادة 281 مكرر3،

الجدول رقم (3-2): إصلاحات الجباية المحلية لسنة 2022 بالمقارنة مع سنة 2021

السنة الرسم أو الضريبة	2021	2022
الرسم على النشاط المهني	- الرسم كان محدد بـ 2% - يتم تخفيضه إلى 1% بالنسبة لأنشطة الإنتاج	- تم تحديده بـ 1.5% - يرفع إلى 3% بالنسبة لأنشطة الإنتاج
	- تعريفات الرسم: - ما بين 1500 دج و 2000 دج استعمال سكني - ما بين 4000 دج إلى 14000 دج استعمال تجاري	- تغيرت التعريفات: - 2000 دج استعمال سكني - 10000 دج استعمال تجاري

¹ ديوش محمد أمين، بوضياف مليكة، قراءة للإيرادات الجبائية العائدة للجماعات المحلية المتضمنة بالتشريع الجبائي الجزائري لسنة 2022 - عرض وتحليل، المجلة الجزائرية للحقوق و العلوم السياسية، المجلد 07، العدد 01 (2022)، ص 1249.

الفصل الثالث _____ التجربة الجزائرية في ظل التسيير العمومي الجديد

رسم التطهير	- ما بين 10000 دج و 25000 دج أرض للتخميم - ما بين 22000 دج و 132000 دج أرض ذو استعمال صناعي	- 18000 دج أرض للتخميم - 80000 دج ذو استعمال صناعي
الرسم العقاري على الملكيات المبنية	- بالنسبة للملكيات الثانوية تخضع لمعدل مضاعف 10% - تم تقليص العدد المضاعف حيث أصبح يقدر ب 7%	
الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية	- كان الرسم يحصب حسب المناطق	- تم توحيد الرسم في كل المناطق
الرسم على الإقامة	- لم يكن له باب فرعي في القانون	- أصبح له باب فرعي في قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة
الضريبة على الثروة	- المادة 281 مكرر3 تنص على أنه في حالة وجود اعتراض على تقدير الأملاك يلتزم من اللجنة الوزارية المشتركة الإدلاء برأيها	- إلغاء المادة 281 مكرر3

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على القوانين الجبائية لسنتي 2021 و 2022

خلاصة الفصل

في ظل محدودية التمويل الذاتي وعدم كفايته في تغطية متطلبات التنمية، قامت الدولة بالعديد من الإصلاحات الواسعة على مختلف الأصعدة، فبدأت باعتماد مبادئ التسيير العمومي الجديد من تطبيق للإدارة الإلكترونية والاستثمار الأمثل في الموارد البشرية المحلية لتحقيق اللامركزية وكذا عصنة نظم المعلومات والاتصال للجماعات المحلية، كما كان الاهتمام بعصنة تسيير الميزانية باعتبار أن أكبر مشكل تعاني منه الجماعات المحلية هو مشكل تسيير الإيرادات والنفقات؛

تبنت الجزائر على غرار عدة دول مشروع إصلاح الميزانية الذي يهدف إلى القيام بمراجعة كاملة لنظم التحضير والتنفيذ والمحاسبة والمراقبة، ومن ثم حوكمة ميزانية الجماعات المحلية تجسيدا للحوكمة المالية العامة، وذلك أن الميزانية ذات الاستخدام الرشيد تنطلق من مبادئ الشفافية، التشاركية، الرقابة والمساءلة بالإضافة إلى الرقابة، كما سعت إلى ترشيد الإيرادات من خلال تعبئتها وتعظيمها وتقديم تسهيلات قانونية وإدارية لمختلف المشاريع والإجراءات التي من شأنها ذلك وأيضا ترشيد النفقات من خلال إسقاط نظرية المستهلك سلوك على الإدارة المحلية في سعيها للتحكم في الإنفاق المحلي وعدم التبذير.

الفصل الرابع

دراسة ميدانية ببلديات

جمورة، برانيس، لوطاية، بسكرة، القنطرة، عين زعطوط

المبحث الأول: الإطار المنهجي للدراسة

المبحث الثاني: دراسة تحليلية لتطور مصادر تمويل ميزانية بلديات الدراسة

المبحث الثالث: عرض وتحليل الاستبيان

تمهيد

بعد أن حاولنا الإلمام بمختلف الجوانب النظرية لهذا البحث في الفصول الثلاثة السابقة، خصص هذا الفصل للدراسة الميدانية والتي تمكن من مقارنة ما تم التوصل إليه من نتائج وأفكار نظرية بالواقع الفعلي بدراسة ميدانية لست بلديات والمتمثلة في (بلدية جمورة، بلدية برانيس، بلدية لوطاية، بلدية بسكرة، بلدية القنطرة، بلدية عين زعطوط)، وللتمكن من الإجابة عن الفرضيات المطروحة وتقديم نتائج واقعية.

وعليه سنحاول دراسة وتحليل واقع البلديات المدروسة فيما يتعلق بالبدايل التمويلية وترشيد ميزانيتها في ظل التسيير العمومي الجديد، وفي هذا السياق اخترنا أدوات تحليل مختلفة في محاولة للإلمام بأبعاد الموضوع الذي يضم تحليلا كيفيا وآخر كميا، وسوف يتم عرض هذا الفصل وفق المباحث التالية:

- **المبحث الأول:** الإطار المنهجي للدراسة
- **المبحث الثاني:** دراسة تحليلية لتطور مصادر تمويل ميزانية بلديات الدراسة
- **المبحث الثالث:** عرض وتحليل الاستبيان

المبحث الأول: الإطار المنهجي للدراسة

نستعرض في هذا المبحث الإطار المنهجي الذي تم اختياره في هذه الدراسة في جانبها التطبيقي، مجسدا في المطالب التالية:

-المطلب الأول: الإطار المنهجي للدراسة،

-المطلب الثاني: دراسة تحليلية لتطور مصادر تمويل ميزانية بلديات الدراسة،

-المطلب الثالث: عرض وتحليل الاستبيان.

المطلب الأول: الأدوات البحثية المستخدمة في الدراسة Researchtoolsused in the study

يمكن للباحث العلمي أن يستخدم أداة أو أكثر من أدوات البحث العلمي وعليه أن يختار الأنسب لهذا الغرض، وبما أن عملية اختيار أدوات الدراسة تؤمن جمع المعطيات والبيانات اللازمة للدراسة، فقد تم استخدام مجموعة من أدوات البحث العلمي نذكرها:

أولا: تحليل الوثائق (Document analysis)

تتمثل هذه الوثائق في ميزانيات التسيير والتجهيز المتحصل عليها من مختلف البلديات الخاضعة للدراسة، تحليلها يولد نتائج تساهم في الإجابة على الفرضيات الموضوعة من خلال تفسيرها.

ثانيا: الاستبيان (Questionnaire)

بعد الحصول على مختلف الإحصائيات المتعلقة بالإيرادات (الإيرادات الحقيقية لميزانية التسيير، رصيد ناتج الأملاك العمومية، رصيد حساب عائدات الاستغلال) لبلديات الدراسة، ومن أجل تحقيق هدف الدراسة تم اعتماد أداة دراسة ثانية وهي الاستبانة بالموازات مع تحليل البيانات الإحصائية، الاستبيان عبارة عن مجموعة من الأسئلة المرتبة، المنظمة والبسيطة موضوعة في استمارة ترسل أو توزع باليد، للحصول على أجوبة للأسئلة الواردة فيها، لغرض الوصول إلى حقائق حول الموضوع المدروس واتخاذ قرارات أو إصدار أحكام، وهو من أبرز الوسائل التي يلجأ إليها الباحث العلمي لجمع المعلومات.

ثالثا: المقابلة (Interview)

تعد المقابلة إحدى أدوات البحث لجمع المعلومات، تتشابه إلى حد كبير مع أداة الاستبيان في خطواتها لكنها تختلف عنها في طبيعتها، فهي عبارة عن محادثة بين الباحث والمستجيب (شخص أو أشخاص آخرين ذو صلة بموضوع البحث)، بهدف الوصول مسعى معين لتحقيق أهداف الدراسة¹، تبدأ هذه المحادثة بخلق علاقة وثام بينهما ليضمن الباحث الحد الأدنى من تعاون المستجيب، ثم يشرح الباحث الغرض من المقابلة، وبعد أن يشعر الباحث بأن المستجيب على استعداد للتعاون يبدأ بطرح الأسئلة التي يحددها مسبقا.

لقد تم إجراء المقابلة مع بعض المسؤولين (الأمناء العامون، موظفون في مختلف المصالح) في البلديات محل الدراسة من أجل الحصول على معطيات الميزانيات والاستفسار منهم على بعض البيانات المهمة، وتنوعت المقابلات بين مقابلات رسمية وأخرى غير رسمية بهدف جمع أكبر قدر من المعطيات التي تخدم موضوع الدراسة

¹ محمد عبيدات وآخرون، منهجية البحث العلمي - القواعد والمراحل والتطبيقات -، دار وائل للنشر، الأردن، الطبعة الثانية، سنة 1999، ص 55

رابعا: نموذج الدراسة (Researchmode)

يعد أنموذج الدراسة بمثابة الهيكل العام للبحث كما أنه المخطط التوضيحي لمتغيرات الظاهرة المدروسة، وهو يقوم على فكرة التفاعل والتأثير لكل من أبعاد المتغيرات المستقلة وأبعاد المتغيرات التابعة وأبعاد المتغيرات الوسيطة، من أجل الوصول إلى طبيعة العلاقة بين متغيرات الدراسة التابعة والمستقلة في ظل وجود متغير وسيط بينهما وأيضا من أجل للإجابة عن كل التساؤلات الرئيسية والفرعية واختبار فرضيات الدراسة، وتمثل متغيرات هذه الدراسة في:

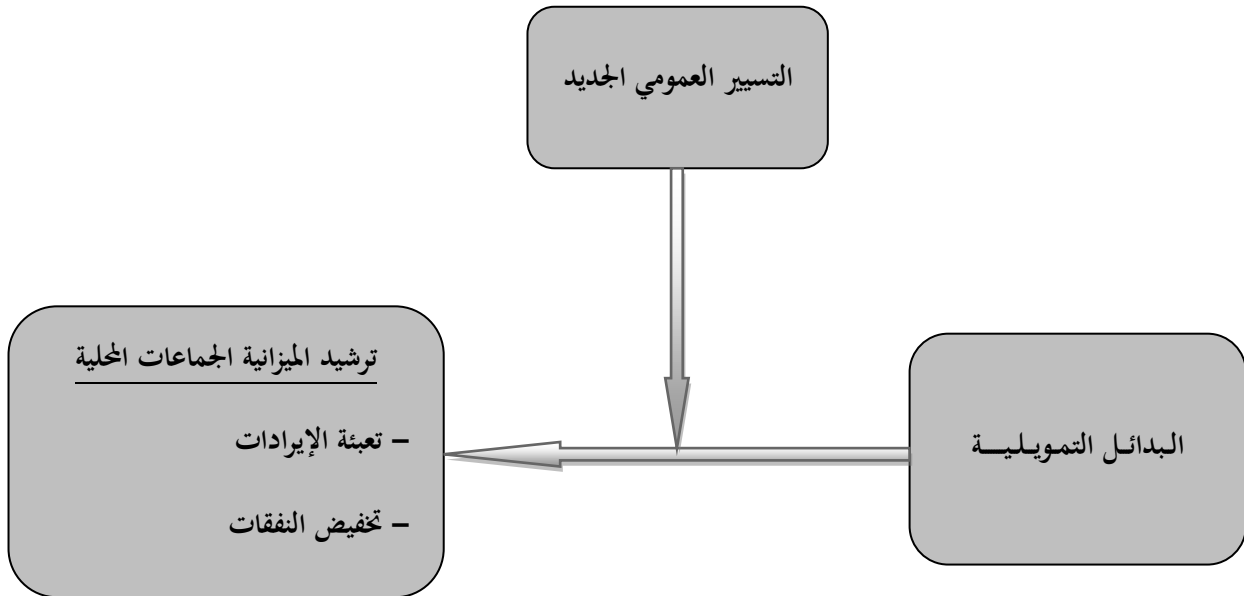
- **المتغير المستقل:** يتمثل في البدائل التمويلية للجماعات المحلية ببعديه: الاستثمار المحلي سواء كان فلاحيا أو صناعيا أو سياحيا، والشراكة بين الجماعات المحلية و القطاع الخاص

- **المتغير التابع:** يتمثل في ترشيد ميزانية الجماعات المحلية التي تشتمل على بعدين: ترشيد النفقات ، تعبئة الإيرادات

- **المتغير الوسيط:** يتمثل في التسيير العمومي الجديد

وذلك على مستوى ست بلديات من ولاية بسكرة (بلدية جمورة- بلدية بسكرة - بلدية لوطاية - بلدية القنطرة -بلدية عين زعطوط - بلدية برانيس)

الشكل رقم: (1-4): نموذج الدراسة (Research mode)



المطلب الثاني: أداة الدراسة (Studytool)

لدراسة الدور الذي تلعبه البدائل التمويلية للجماعات المحلية في ترشيد الميزانية وللإجابة عن الإشكالية المطروحة حول البدائل التمويلية ودورها في ترشيد ميزانية الجماعات المحلية في ظل التسيير العمومي الجديد، والتي تمثل بعض بلديات ولاية بسكرة عينة منها، وقد تم اعتماد المحورين التاليين

أولاً: عرض وتحليل الموارد المالية للبلديات محل الدراسة وتحديد دور البدائل التمويلية في تعبئة الإيرادات في ظل التسيير العمومي الجديد

حتى يتمكن من معرفة مدى اعتماد البلديات محل الدراسة على بدائل تمويلية من خلال الإصلاحات التي مستها ، لا بد من دراسة الإحصاءات الخاصة بتطور إيرادات ميزانية بلديات الدراسة، وتحديد ميزانية التسيير، حيث أن اعتماد البلدية على بدائل تمويلية يترجم من خلال الميزانية في حسابات عائدات الاستغلال و ناتج الأملاك العمومية ، وكذلك في الجباية (الرسم على النشاط المهني والرسم على القيمة المضافة).

أما بالنسبة لميزانية التجهيز فإصلاحها ما هو إلا محصلة لإصلاح ميزانية التسيير ذلك أنها تعتمد على مصادر التمويل التالية:

- التمويل الذاتي: هو عبارة عن اقتطاع من ميزانية التسيير لميزانية التجهيز والاستثمار

- مخططات التنمية البلدية: رغم أن المخطط محلي إلا أن تمويله يكون كلياً عن طريق الدولة

- بواقي انجاز المرحلة: في حالة عدم إتمام انجاز المشروع في نفس السنة.

بالتالي البلدية لا تملك مرونة إصلاحية مالية في ميزانية التجهيز، والإصلاح الفعلي يكون في مجال الرقابة والتخطيط من خلال

اختيار طبيعة المشاريع و أسلوب تنفيذها. فكلما كانت الموارد البشرية التابعة للبلديات تتمتع بالكفاءة و الفاعلية كلما كانت

الاختيارات موفقة، فالفاضلة تكون على أساس القيمة المالية للمشروع، أهميته النسبية، إمكانية تنفيذ المشروع ومدة التنفيذ

بالإضافة إلى ضرورة تفعيل الرقابة بنوعيتها المالية والتقنية.

ثانياً: عرض وتفسير نتائج الاستبيان الذي تم إجراؤه لمعرفة دور البدائل التمويلية في ترشيد ميزانيات البلديات محل الدراسة في ظل

التسيير العمومي الجديد.

صدق الأداة (Validity of the tool)

يقصد بصدق الأداة التأكد من أنها سوف تقيس ما أعدت لقياسه، كما يقصد به أيضاً الشمول و احتواء الاستبيان على كل العناصر التي يجب ذكرها والتطرق لها من أجل التحليل، وكذا الوضوح من خلال وضوح العبارات و الفقرات لتكون مفهومة لدى مستخدميها.

للتأكد من صدق الاستبانة تم عرض الصورة الأولى لها على مجموعة من المحكمين من أعضاء هيئة التدريس بالجامعة مختصين في

الجمال ، و مسؤولين في البلديات، مع توضيح الهدف من الدراسة و تساؤلاتها و مجتمعها من أجل التقييم و تقديم مقترحاتهم و

آرائهم حول مدى ملائمة فقرات الاستبانة في قياس ما وضعت من أجله، من حيث الانتماء، وضوح الفكرة والصياغة اللغوية.

تكون الاستبيان في صورته النهائية من قسمين، شمل القسم الأول عرضاً موجزاً للهدف من الاستبيان و المطلوب من المستجوبين، بالإضافة إلى المعلومات الخاصة بكل مستجوب (الجنس، السن، المستوى التعليمي، المنصب، الخبرة)، أما القسم الثاني فضم 64 سؤالاً يساعد على معرفة مدى مساهمة البدائل التمويلية في ترشيد ميزانيات البلديات المدروسة في ظل التسيير العمومي الجديد.

تم توزيع الأسئلة في الاستبانة وفق أربعة محاور و هي:

1-محور التسيير العمومي الجديد (الأسئلة من 1 إلى 24)

يتضمن هذا المحور أربعة و عشرون سؤالاً تعتبر مؤشراً لمدى تطبيق مبادئ التسيير العمومي الجديد في البلديات (من التركيز على الموارد البشرية، التسيير بالنتائج، الإدارة الإلكترونية،...)

2-محور إصلاح المالية المحلية (الأسئلة من 25 إلى 32)

يتضمن ثمانية أسئلة لمعرفة آراء المبحوثين في الإصلاحات التي مست المالية المحلية و هل هي كافية و تؤدي إلى التطوعات المرجوة

3-محور البدائل التمويلية (الأسئلة من 33 إلى 53)

يتضمن هذا المحور 20 سؤالاً يهدف إلى معرفة خيارات التمويل المتاحة للبلديات و مدى سعي هذه الأخيرة للوصول إلى مصادر تمويلية ذاتية

4- محور ترشيد الميزانية المحلية (الأسئلة من 54 إلى 64)

يتضمن 11 سؤالاً يهدف إلى معرفة آراء المبحوثين حول مفهومهم لترشيد الميزانية المحلية وهل تسعى الإدارة لذلك.

بالإضافة إلى أسئلة مفتوحة موجهة إلى المبحوثين للكشف عن آرائهم حول الخيارات التمويلية و الإصلاحات المالية المحلية و دورها في ترشيد الميزانية

أساليب المعالجة الإحصائية (Statistical processing methods)

- اعتمد الاستبيان على مقياس ليكرت الذي صمم للتعرف على قوة الموافقة أو عدم موافقة المبحوث منه على فقرات معينة و ذلك باستخدام مقياس مكون من 5 درجات ممكنة للإجابة²: (موافق بشدة، موافق، محايد، غير موافق، غير موافق بشدة) تم حساب المدى (5-1=4) و تقسيمه على عدد خلايا المقياس للحصول على طول الخلية الصحيح إي (0.8=5/4)، ليتم إضافة هذه القيمة إلى أقل قيمة في المقياس لتحديد الحد الأعلى لهذه الخلية وهكذا أصبح طول الخلايا كما يلي:

الإجابة	موافق بشدة	موافق	محايد	غير موافق	غير موافق بشدة
	(من 4.2 إلى 5)	(من 3.4 إلى 4.19)	(من 1.6 إلى 3.39)	(من 1.8 إلى 2.59)	(من 1 إلى 1.79)
الدرجة	5	4	3	2	1

²أوما سيكاران، طرق البحث في الإدارة مدخل لبناء المهارات البحثية، تعريب إسماعيل علي بسيوني، دار المريخ للنشر، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2006، ص284.

- تم حساب التكرارات و النسب المئوية للتعرف على الصفات الشخصية لمتغيرات الدراسة و لتحديد استجابات أفرادها اتجاه عبارات المحور التي تتضمنها أداة الدراسة
- تم حساب المتوسط الحسابي لمعرفة مدى ارتفاع أو انخفاض آراء أفراد الدراسة عن كل عبارة من عبارات متغيرات الدراسة الأساسية إلى جانب الأبعاد الرئيسية، كما أنه يفيد في ترتيب العبارات من حيث الموافقة .
- تم حساب الانحراف المعياري للتعرف على مدى انحراف استجابات أفراد الدراسة لكل عبارة من عبارات متغيرات الدراسة و لكل بعد من الأبعاد الرئيسية عن متوسطها الحسابي، كما أن الانحراف المعياري يوضح التشتت في آراء أفراد عينة الدراسة لكل عبارة من عبارات متغيرات الدراسة، فكلما اقتربت قيمته من الصفر كلما تركزت الآراء و كلما انخفض تشتتها بين المقياس.

المطلب الثالث: مجتمع وعينة الدراسة (the StudycommunityandSample)

من خلال هذا المطلب سيتم تحديد كل من مجتمع الدراسة و عينة الدراسة، إذ يتكون مجتمع الدراسة المستهدف من إداريين و مسيرين (رؤساء مصالح، رؤساء مكاتب، أمناء عامون، موظفون بمختلف المصالح) في بلديات ولاية بسكرة (27 بلدية) ، و تم استبعاد المسيرين السياسيين نظرا لمحدودية الفترة التي يقضونها بالبلدية مقارنة بالإداريين. نظرا لصعوبة المسح الشامل لجميع عناصر المجتمع ونتيجة امتناع بعض البلديات عن تقديم المعلومات والإحصائيات الضرورية للدراسة، اعتمدت الطالبة على استخدام أسلوب العينة القصدية* لتحديد عينة الدراسة من هذا المجتمع وتحقيق غرض الدراسة، فتكونت عينة الدراسة من أمناء عامين و رؤساء مصالح و رؤساء مكاتب وموظفون في مختلف المصالح لست بلديات من ولاية بسكرة (جمورة، برانيس، عين زعوط، القنطرة، لوطاية، بسكرة) تم توزيع 90 استبياناً على أفراد عينة الدراسة بشكل شخصي ولم تتمكن الباحثة من ملأ الاستبيانات عن طريق المقابلة مع المستجوبين لأن أغلبهم طلبوا ملأ الاستبيان بشكل منفرد مع ترك مدة محددة للقيام بذلك. تم استرجاع كل الاستمارات التي وزعت و قد كانت كلها قابلة للتحليل والمعالجة الإحصائية أي بنسبة 100% من إجمالي عدد الاستمارات الموزعة.

*العينة القصدية: هي عينة عمدية يختارها الباحث متعمدا لإجراء الدراسة على فئة معينة من مجتمع ما لاعتبارات علمية أو غير علمية، يختارها الباحث لأنه يرى أن مفرداتها هي الأقدر على تزويده بالبيانات التي يحتاجها في دراسته

المبحث الثاني: دراسة تحليلية لتطور مصادر تمويل ميزانية بلديات الدراسة

في هذا المبحث سنحاول تحليل مصادر تمويل ميزانيات البلديات المدروسة، وذلك من خلال التركيز على مصادر التمويل الذاتية.

المطلب الأول: دراسة تطور مصادر تمويل ميزانية التسيير

نعتمد في هذه الدراسة على الحساب الإداري للبلديات والذي يعتبر بمثابة الميزانية الختامية، ويعتمد على المبالغ الحقيقية أي ما تم إنفاقه أو تحصيله فعلا، وقد كانت إيرادات التسيير الإجمالي للبلديات كالتالي:

جدول رقم (4-1): الإيرادات الإجمالية لميزانية التسيير للبلديات الدراسة خلال الفترة 2010-2021

الوحدة: (دج)

السنوات	جمورة	برانيس	لوطاية
2010	149 649 591.98	81 249 600.44	4 206 749.48
2011	198 627 114.87	113 773 221.33	250 435 844.45
2012	221 312 654.68	129 129 360.36	319 004 920.10
2013	239 497 982.24	145 760 649.89	260 265 035.26
2014	289 946 275.62	188 871 724.09	246 939 016.26
2015	323 019 891.84	181 407 279.51	239 807 353.14
2016	372 727 249.76	195 202 607.48	189 098 239.09
2017	465 935 371.14	262 082 703.65	176 232 771.15
2018	334 075 693.80	206 290 944.04	140 684 981.08
2019	350 274 983.80	140 320 199.01	180 738 297.37
2020	256 590 811.77	136 381 710.97	173 737 629.10
2021	226 841 485.61	165 869 869.51	154 844 869.08
السنوات	بسكرة	القنطرة	عين زعوط
2010	1 798 684 264.74	122 299 169.47	77 214 000.00
2011	1 814 051 676.76	143 013 937.29	108 054 811.37
2012	3 132 413 279.61	185 801 561.28	139 979 637.02
2013	2 904 981 484.64	210 269 799.77	157 292 128.97
2014	3 132 413 279.61	251 263 773.04	187 382 857.55
2015	3 516 975 691.40	130 626 135.20	10 728 523.18
2016	2 798 271 777.58	274 888 964.00	210 551 495.39

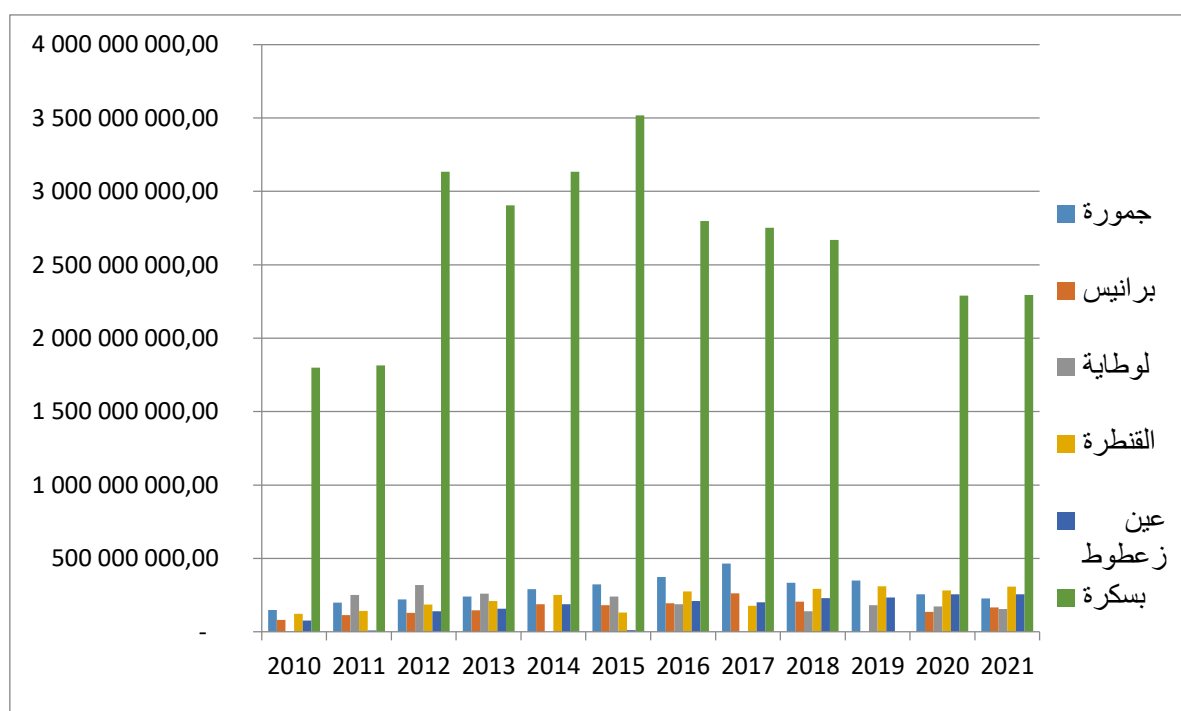
210 567 798.06	176 232 771.15	2 751 345 219.45	2017
229 093 544.57	291 893 200.01	2 669 388 876.21	2018
234 800 785.26	310 566 633.55	2 360 145 202.54	2019
255 131 597.07	281 607 298.81	2 290 754 138.14	2020
265 722 906.32	306 913 811.33	2 294 398 269.54	2021

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على الحساب الإداري لبلديات الدراسة قسم التسيير

والشكل الموالي يبين تطور هذه الإيرادات الإجمالية الخاصة بميزانيات التسيير الخاصة بالبلديات المدروسة خلال الفترة المدروسة 2021-2010

شكل رقم (4-2): الإيرادات الإجمالية لميزانية التسيير لبلديات الدراسة خلال الفترة 2021-2010

الوحدة: (دج)



المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على معطيات الجدول السابق

قبل تحليل هذه المعطيات تتجدر الإشارة إلى أن ميزانية التسيير تتكون من عدة حسابات أهمها ح/82 (حساب ناتج السنوات المالية السابقة) حيث يتم ترجيل ناتج السنة السابقة إلى السنة الحالية سواء كان عجزاً أو فائضاً، ويُدْرَج ضمن إيرادات السنة المقبلة فبالنظر لا يعتبر إيرادا حقيقيا تم تحصيله من طرف البلدية خلال السنة الحالية.

وعليه لتكون الدراسة أكثر مصداقية ونتائجها تمكننا من إعطاء تحليل أكثر واقعية يجب استبعاد هذا الحساب خلال دراستنا لمعرفة الإيرادات الحقيقية التي تحققها البلدية خلال السنة، فيما يلي جدول يبين الإيرادات الحقيقية للتسيير بعد استبعاد الحساب المرحل الخاص بالسنوات السابقة.

إيرادات التسيير الحقيقية = إجمالي إيرادات التسيير - الناتج المرحل (ح/82)

جدول رقم (4-2): الإيرادات الحقيقية لميزانية التسيير لبلديات الدراسة خلال الفترة 2010-2021

الوحدة: (دج)

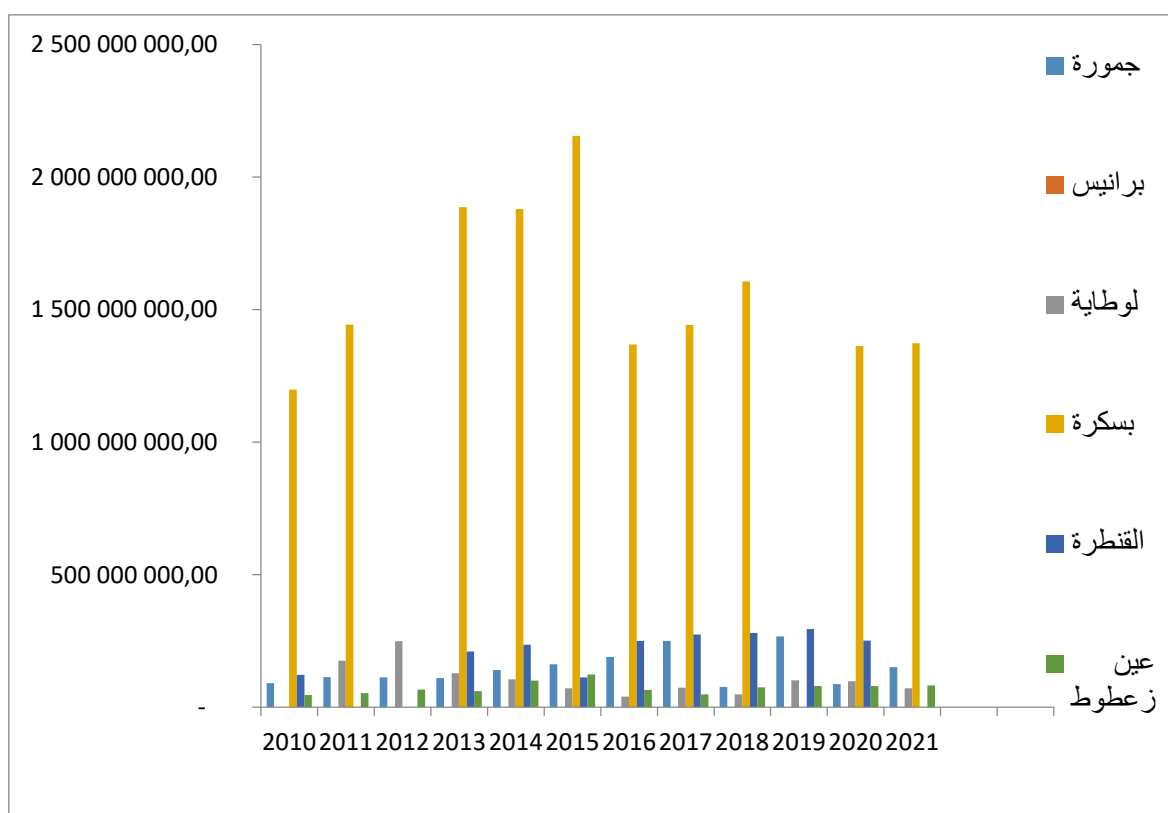
السنوات	جمورة	برانيس	لوطاية
2010	90 494 833.33	73 555 141.50	140 106 321.99
2011	113 662 172.49	96 358 473.65	176 017 236.78
2012	113 104 913.54	106 082 602.45	249 253 873.37
2013	110 570 323.73	126 006 240.71	127 847 135.51
2014	140 220 262.22	167 185 671.20	105 886 280.93
2015	162 365 464.41	135 810 779.36	71 958 981.90
2016	189 643 274.07	134 070 083.65	60 040 054.35
2017	250 205 343.34	207 452 259.83	73 984 439.84
2018	76 773 950.68	113 193 010.59	48 987 362.23
2019	267 058 767.07	110 130 001.74	101 898 115.69
2020	87 868 511.86	41 513 775.97	97848230.29
2021	151 139 762.80	101 822 218.75	71 963 881.05
السنوات	بسكرة	القنطرة	عين زعطوط
2010	1198589872	122219993,7	46 729 330.73
2011	1 443 029 868,95	153 625 984.66	54 188 086.00
2012	1 635 249 522.80	184 123 325.45	66 551 198.26
2013	1 886 697 159.07	210 232 698,22	60 917 496.95

101 105 990.30	235 856 097,19	1 878 977 727.41	2014
123 543 218.14	112 531 122,36	2 154 908 323,63	2015
65 166 460.47	250 448 523,59	1 368 116 013.08	2016
48 610 346.06	273 984 439,48	1 442 427 963.15	2017
74 901 041.24	279 945 443,39	1 606 067 783.68	2018
79 984 103.51	294 657 186,07	1 596 354 213.25	2019
80 047 386.82	251 219 651,33	1 362 589 907.82	2020
82 861 453.16	254 396 789.54	1 373 443 168.47	2021

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على الحساب الإداري لبلديات الدراسة قسم التسيير

شكل رقم (3-4): الإيرادات الحقيقية لميزانية التسيير لبلديات الدراسة خلال الفترة 2010-2021

الوحدة: (دج)



المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على معطيات الجدول السابق

من خلال التحليل الأولي للإحصائيات الموضحة في الجدول رقم (2-4) و المترجمة في الشكل رقم (3-4) فإن أول ما نلاحظه هو الفرق الكبير بين قيمة الإيرادات بالنسبة لبلدية بسكرة من جهة وقيمة الإيرادات لباقي البلديات المدروسة من جهة أخرى،

وهذا أمر طبيعي نظرا للفرق في عدد السكان وأيضا متطلبات التنمية التي تختلف من بلدية لأخرى بالإضافة إلى مدى توفر المصادر المولدة للإيرادات.

● بالنسبة لتطور إيرادات التسيير الحقيقية فقد كانت كما يلي:

❖ بلدية جمورة

قدرت إيرادات التسيير الحقيقية بـ 90 494 833.33 دج سنة 2010، أما سنة 2017 فقد بلغت 250 205 343.34 دج وهو أعلى مستوى لها، ثم بدأت هذه الإيرادات في الانخفاض لتصل في سنة 2021 إلى 151 139 762.80 دج.

❖ بلدية برانيس

قدرت إيرادات التسيير الحقيقية سنة 2010 بـ 44 349 738.5 دج ثم ارتفعت لتصل إلى 149 715 899.44 دج سنة 2017 وهو أعلى مستوى لها أما في سنة 2021 فقد قدرت بـ 101 822 218.75 دج

❖ بلدية لوطاية

قدرت إيرادات التسيير الحقيقية سنة 2010 بـ 140 106 321.99 دج وفي سنة 2019 بلغت 101 898 115.69 دج لتتخفص إلى 71 963 881.05 دج سنة 2021

❖ بلدية بسكرة

الإيرادات الحقيقية لبلدية بسكرة سجلت أرقاما مرتفعة بالمقارنة ببلديات الدراسة الأخرى، حيث قدرت سنة 2010 بـ 1 198 589 872,34 دج إلى 2 154 908 323,63 دج سنة 2015، أما في سنة 2021 فقد بلغت 1 373 443 168.47 دج.

❖ بلدية القنطرة

ارتفعت الإيرادات الحقيقية للتسيير لبلدية القنطرة من 122 219 993,67 دج في سنة 2010 إلى 235 856 097,19 دج سنة 2014 لتعرف بعدها تذبذبا بين الارتفاع والانخفاض حيث وصلت إلى 254 396 789.54 دج سنة 2021.

❖ بلدية عين زعوط

سجلت الإيرادات الحقيقية للتسيير لهذه البلدية في المرحلة الأولى ارتفاعا حتى وصلت إلى 123 543 218.14 دج سنة 2015 بعد أن قدرت بـ 46 729 330.73 دج سنة 2010 بعدها انخفضت إلى 48 610 346.06 دج سنة 2017، ثم ارتفعت إلى 82 861 453.16 دج سنة 2021

المعروف أن ميزانية التسيير تتكون من جملة من الحسابات يمكن حصرها في ثلاث حسابات رئيسية: التمويل الذاتي، التمويل الجبائي والتمويل الخارجي.

— مصادر التمويل الذاتية: تضم حساب عائدات الاستغلال (ح70) وناتج الأملاك العمومية (ح71)

— مصادر التمويل الجبائية: تضم الضرائب المباشرة (ح75) والضرائب غير المباشرة (ح76)

-مصادر التمويل الخارجية: تتمثل في التحصيلات والإعانات المقدمة من طرف الدولة أو الولاية (ح/72) وأيضاً ممنوحات الصندوق المشترك للجماعات المحلية (ح/74)

ولدراسة ما إذا كانت بلديات الدراسة تسعى لإيجاد بدائل تمويلية لمعالجة عجز ميزانيتها ومدى عملها ونجاعتها في ذلك، يجب علينا معرفة الأهمية والأهمية النسبية لهذه المصادر التمويلية الذاتية لميزانية البلديات المدروسة، إذ كلما زادت نسبة إيرادات المصادر الذاتية كلما دل ذلك على أن إدارتها تسعى لتطوير مصادرها التمويلية وتحاول التخلي عن التمويل المركزي.

المطلب الثاني: دراسة تطور المصادر التمويلية الذاتية

المصادر التمويلية الذاتية هي قدرة البلديات على تمويل نفسها بنفسها دون اللجوء إلى مصادر أخرى، وتتمثل في عائدات الاستغلال وحساب ناتج الأملاك العمومية.

أولاً: عائدات الاستغلال (ح/70)

يضم هذا الحساب كل الإيرادات المتأتية من الدورة الاستغلالية للبلديات، ذلك أن القانون يسمح للبلديات أن تنشأ مؤسسات، مقاولات، مصانع.... الخ تكون تابعة لها أو بالشراكة مع مؤسسات خاصة وإيراداتها تدرج ضمن هذا الحساب الخاص بعائدات الاستغلال (ح/70).

جدول رقم (3-4): رصيد حساب عائدات الاستغلال لبلديات الدراسة خلال الفترة 2010-2021

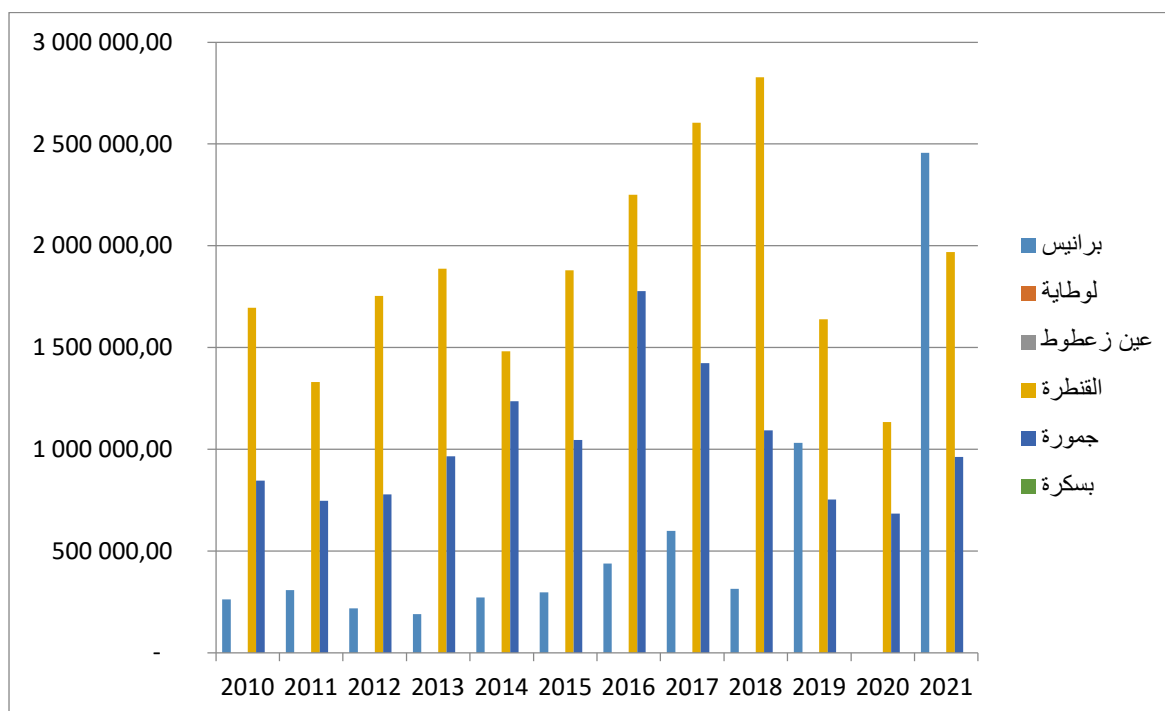
الوحدة: (دج)

السنوات	جمورة	برانيس	لوطاية
2010	844 910.66	261 580.00	3 452 579.20
2011	746 814.78	307 045.00	4 860 472.50
2012	778 224.00	218 280.00	5 136 520.00
2013	965 207.25	77 520.00	4 942 970.00
2014	1 235 638.60	189 640.00	4 486 480.00
2015	1 045 731.80	271 333.65	2 586 885.00
2016	1 776 210.80	296 680.00	409 450.00
2017	1 423 197.80	438 800.00	436 330.00
2018	1 091 984.40	599 280.00	176 500.00
2019	752 281.70	313 760.00	392 190.00
2020	683 581.40	1 031 630.00	799 790.00
2021	962 339.80	2 456 231.00	283 590.00

السنوات	بسكرة	القنطرة	عين وعطوط
2010	2 262 600.00	1 695 483.40	79 600.00
2011	881 400.00	1 330 077.80	35 000.00
2012	989 246.00	1 752 996.90	185 000.00
2013	2 858 400.00	1 887 444.00	40 533.40
2014	1 573 250.00	1 480 978.35	1 609 900.00
2015	2 972 800.00	1 879 730.00	62 500.00
2016	2 789 300.00	2 250 477.80	125 100.00
2017	3 682 300.00	2 604 446.08	49 000.00
2018	3 471 200.00	2 827 477.89	22 000.00
2019	3 698 132.00	1 638 891.85	1 944 500.00
2020	4 807 550.00	1 134 147.70	19 000.00
2021	4 321 200.00	1 968 196.30	470 300.00

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على الحساب الإداري لبلديات الدراسة

شكل رقم (4-4):رصيد حساب عائدات الاستغلال لبلديات الدراسة خلال الفترة 2010-2021



المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على معطيات الجدول السابق

من خلال الجدول والشكل أعلاه الخاصين بعائدات الاستغلال نلاحظ مايلي:

❖ بسكرة

حققت بلدية بسكرة أعلى إيرادات استغلال مقارنة بإيرادات البلديات المدروسة الأخرى خلال الفترة المدروسة حيث قدرت سنة 2010 بما يعادل 2 262 600.00 دج بعدها عرفت تذبذبا بين الارتفاع والانخفاض بين السنوات 2011 و2018، لتبلغ سنة 2020 ما قيمته 4 807 550.00 دج و 4 321 200.00 دج سنة 2021.

❖ القنطرة

بلدية القنطرة أيضا كانت إيرادات الاستغلال بها معتبرة نسبيا، حيث سجلت ارتفاعا من 1 695 483.40 دج سنة 2010 إلى 2 827 477.89 دج سنة 2018، وفي سنة 2021 بلغت 1 968 196.30 دج

❖ برانيس

قدرت قيمة إيرادات الاستغلال سنة 2010 بـ 261 580.00 دج ، بعدها سجلت ارتفاعا حيث وصلت إلى 1 031 630.00 دج سنة 2020، و 2 456 231.00 دج سنة 2021

❖ جمورة

قدرت قيمة إيرادات الاستغلال ببلدية جمورة بـ 844 910.66 دج سنة 2010 لتسجل بعدها ارتفاعا متتاليا حتى وصلت إلى 1 776 210.80 دج سنة 2016، ثم انخفضت سنة بعد أخرى إلى أن وصلت إلى 962 339.80 دج سنة 2021

❖ لوطاية

قدرت قيمة إيرادات الاستغلال سنة 2010 بـ 3 452 579.20 دج و وصلت سنة 2017 إلى 176 500.00 دج، أما سنة 2021 فانخفضت إلى 283 590.00 دج

❖ عين زعطوط

تطورت إيرادات الاستغلال في بلدية عين زعطوط وتذبذب بين الارتفاع والانخفاض، فمن سنة 2010 إلى سنة 2014 ارتفعت من 79 600.00 دج إلى 1 609 9000.00 دج، ثم سجلت انخفاضا حيث وصلت إلى 22 000.00 دج سنة 2018، ثم بدأت في الارتفاع إذ قدرت سنة 2021 بـ 470 300.00 دج.

من خلال معطيات الجدول نلاحظ أن كل بلديات الدراسة لها مدخول خاص بمنتجات الاستغلال أي أنها تملك استثمارات حقيقية مكنتها من تحصيل إيرادات لميزانيتها،

ثانيا: رصيد ناتج الأملاك

تمتلك البلديات مجموعة من الممتلكات المنقولة وغير المنقولة التي تمكنها من تعزيز مواردها المالية، باعتبار أن البلدية حرة في تحديد قيم ومجالات الاستغلال ويمكن تحيينها باستقلالية تامة، وهنا سنحاول دراسة الإيرادات المتأتية من الأملاك العمومية للبلديات المدروسة خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2021

جدول رقم (4-4): رصيد ناتج الأملاك العمومية لبلديات الدراسة خلال الفترة 2010-2021

الوحدة: (دج)

السنوات	جمورة	برانيس	لوطاية
2010	931 520.00	72 250.00	798 125.00
2011	836 616.63	198 200.00	815 000.00
2012	547 437.20	153 000.00	919 600.00
2013	859 545.83	192 000.00	1 031 500.00
2014	1 229 848.76	235 100.00	1 047 200.00
2015	1 189 662.88	222 600.00	1 077 163.45
2016	1 298 639.32	197 700.00	1 843 542.10
2017	1 588 461.18	272 400.00	1 304 988.80
2018	1 418 648.02	167 143.80	2 044 469.20
2019	1 630 810.75	366 461.20	1 915 934.00
2020	1 598 580.70	298 010.85	2 407 197.87
2021	1 380 889.99	456 225.35	1 893 121.50
السنوات	بسكرة	القنطرة	عين زعطوط
2010	53 332 739.80	1 405 037.92	582 535.68
2011	57 405 306.80	1 583 655.28	576 944.74
2012	85 487 205.90	1 846 666.82	558 794.00
2013	55 123 605.46	1 740 882.98	470 200.00
2014	54 945 107.06	2 427 132.19	407 076.93
2015	73 505 292.81	1 988 419.59	559 267.52
2016	69 108 836.06	2 035 338.00	587 324.65
2017	80 475 966.11	2 156 524.00	164 537.00
2018	102 614 386.76	1 844 625.40	115 545.29

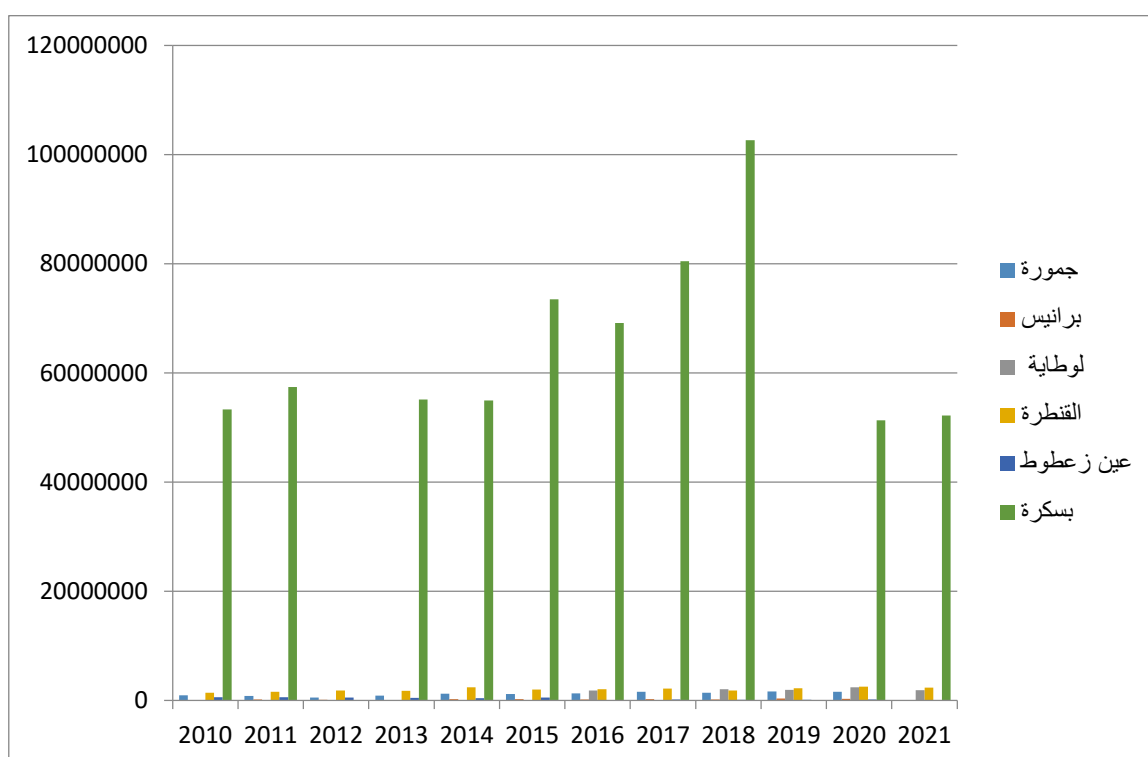
111 346.00	2 210 132.64	70 598 723.54	2019
176 613.03	2 543 798.00	51 291 843.92	2020
212 371.12	2 357 009.80	52 175 962.70	2021

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على الحساب الإداري لبلديات الدراسة من سنة 2010 إلى سنة 2021.

الشكل التالي يوضح تطور رصيد ناتج الأملاك العمومية للبلديات المدروسة خلال الفترة 2010-2021

شكل رقم (4-5): رصيد ناتج الأملاك العمومية للبلديات الدراسة خلال الفترة 2010-2021

الوحدة: (دج)



المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على معطيات الجدول السابق

من خلال المعطيات الواردة في الجدول رقم (4-4) والشكل رقم (4.5) الخاصة بتطور إيرادات الأملاك العمومية

نلاحظ ما يلي:

❖ بلدية بسكرة

عرفت مداخيل الأملاك العمومية لبلدية بسكرة استقرارا نسبيا ثم بدأت في التزايد بدءًا من سنة 2015 إلى غاية سنة 2018 أين وصلت المداخيل إلى 102 614 386.76 دج، بعدها بدأت في الانخفاض لتصل إلى 52 175 962.70 دج سنة 2021 أي انخفاض بنسبة 50% مقارنة بسنة 2018.

❖ بلدية القنطرة

مداخل الأملاك العمومية لبلدية القنطرة شهدت ارتفاعا من 1 405 037.92 دج سنة 2010 إلى 2 427 132.19 دج سنة 2014، بعدها انخفضت سنة 2015 لتعاود الارتفاع بعدها حيث بلغت 2 357 009.80 دج سنة 2021.

❖ بلدية جمورة

عرفت إيرادات الأملاك العمومية لبلدية جمورة انخفاضا خلال الفترة الممتدة من سنة 2010 إلى سنة 2013، لتعرف بعدها ارتفاعا بدءاً من سنة 2014 حيث وصلت إلى 1 380 889.99 دج سنة 2021

❖ بلدية لوطاية

ارتفعت إيرادات الأملاك العمومية لبلدية لوطاية من 798 125.00 دج سنة 2010 إلى 1 843 542.10 دج، بعدها عرفت هذه الإيرادات تذبذبا بين الارتفاع والانخفاض في السنوات الموالية، لتقدر سنة 2021 ب 1 893 121.50 دج.

❖ بلدية برانيس

نلاحظ أن تطور إيرادات الأملاك العمومية لبلدية البرانيس ضعيف حيث قدرت هذه الإيرادات بـ 72 250.00 دج سنة 2010 ثم ارتفعت لتصل إلى 456 225.35 دج سنة 2021

❖ بلدية عين زعطوط

بلدية عين زعطوط عكس باقي بلديات الدراسة فان إيراداتها في انخفاض من 582 535.68 دج سنة 2010 إلى 582 535.68 دج سنة 2014 بعدها شهدت ارتفاعا فتذبذبا بين الارتفاع والانخفاض حتى بلغت 212 371.12 دج سنة 2021.

من خلال التحليل السابق نستنتج أن الفرق الشاسع بين القيمة المالية لإيرادات ناتج الأملاك العمومية بين بلدية بسكرة وبين وباقي إيرادات ناتج الأملاك العمومية لبلديات الدراسة راجع إلى تنوع مداخل الأملاك الخاصة ببلدية بسكرة مثل كراء المحلات، حقوق وضع اللافتات، الرسوم على الطرق وأماكن التوقف، ..الخ، أين تنوعت وتعددت مصادر هذا التمويل في هذه البلدية على عكس باقي البلديات التي جل إيراداتها ناتجة عن كراء المحلات والعقارات فقط. ولتكون الدراسة أكثر تحليلا ومدلولا لابد من توضيح مدى مساهمة هذه الإيرادات (التمويل الذاتي) في تمويل ميزانية التسيير، بحساب نسبتها إلى إجمالي إيرادات التسيير الحقيقية

نسبة المساهمة في تمويل الميزانية = قيمة الإيراد الخاص بمصدر التمويل / إجمالي الإيرادات الحقيقية.

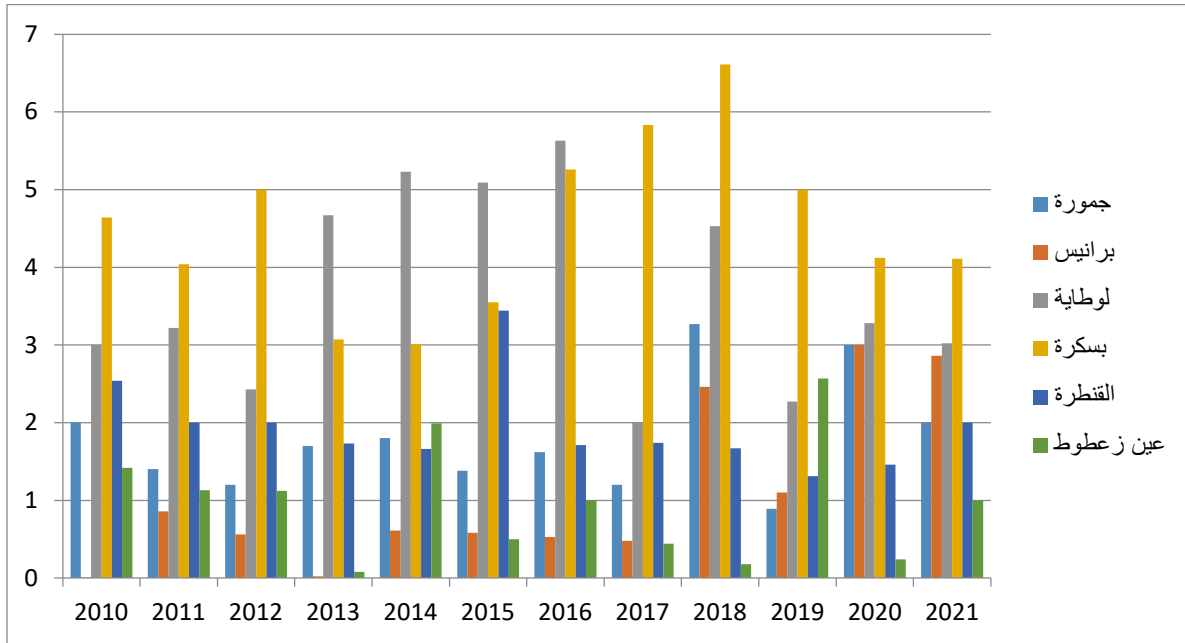
الجدول رقم (4-5): نسبة مساهمة المصادر الذاتية(عائدات الاستغلال +ناتج الأملاك العمومية)في تمويل ميزانية البلدية

الوحدة: (%)

السنوات	جمورة	برانيس	لوطاية	بسكرة	القنطرة	عين زعطوط
2010	2.00	0,01	3.00	4,64	2,54	1,42
2011	1,4	0,86	3.22	4,04	2.00	1,13
2012	1,2	0,56	2.43	5.00	2.00	1,12
2013	1,7	0.02	4.67	3,07	1,73	0,08
2014	1,8	0,61	5.23	3,01	1,66	1,99
2015	1,38	0,58	5.09	3,55	3,44	0,5
2016	1,62	0,53	5.63	5,26	1,71	1.00
2017	1,2	0,48	2.00	5,83	1,74	0,44
2018	3,27	2,46	4,53	6,61	1,67	0,18
2019	0,89	1,1	2,27	5.00	1,31	2,57
2020	3.00	3.00	3,28	4,12	1,46	0,24
2021	2.00	2.86	3,02	4,11	2.00	1.00

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على الجدول رقم(4-2)، الجدول رقم(4-3)،الجدول رقم(4-4)

الشكل رقم (4-6):نسبة مساهمة المصادر الذاتية (عائدات الاستغلال +ناتج الأملاك العمومية)في تمويل ميزانية البلدية
الوحدة: (%)



المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على الجدول (4-5)

من خلال الشكل والجدول السابقين، نلاحظ أن نسبة مساهمة المصادر التمويلية الذاتية في تمويل الميزانية تلاحظ ما يلي:

❖ بلدية بسكرة

تنحصر نسبة مساهمة إيرادات التمويل الذاتي في تمويل ميزانية بلدية بسكرة بين 3.01% و 6.61% وقد سجلت أعلى نسبة سنة 2018، في حين بلغت نسبة المساهمة سنة 2021 ما يعادل 4.11%.

❖ بلدية القنطرة

تنحصر نسبة مساهمة إيرادات التمويل الذاتي في تمويل ميزانية القنطرة بين 1.31% و 3.44% سجلت أعلى نسبة مساهمة سنة 2015، وكانت نسبة المساهمة 2% سنة 2021.

❖ بلدية جمورة

تنحصر نسبة مساهمة إيرادات التمويل الذاتي في تمويل ميزانية بلدية جمورة بين 0.89% و 3.27% سجلت أعلى نسبة مساهمة سنة 2018، لتتخفص سنة 2021 إلى 2%.

❖ بلدية لوطاية

تنحصر نسبة مساهمة إيرادات التمويل الذاتي في تمويل ميزانية بلدية لوطاية بين 2% و 5.63%، أعلى نسبة كانت سنة 2016 ، أما سنة 2020 فقد بلغت نسبة المساهمة في الإيرادات 3.02%.

❖ بلدية برانيس:

تنحصر نسبة مساهمة إيرادات التمويل الذاتي في تمويل ميزانية بلدية برانيس بين 0.01% و 3 %، أعلى النسب سجلت في السنتين الأخيرتين للدراسة 3% سنة 2020 و 2.86 % سنة 2021.

❖ بلدية عين زعطوط

تنحصر نسبة مساهمة إيرادات التمويل الذاتي في تمويل ميزانية بلدية عين زعطوط بين 0.08 % و 2.57 % هذه الأخيرة كانت سنة 2019، لتتخفص إلى 1% سنة 2021.

من خلال الملاحظة والتحليل لما سبق نجد أن:

* بلدية بسكرة سجلت نسبيا أكبر إيرادات التمويل الذاتي مقارنة بباقي البلديات المدروسة، حيث نجد أدنى نسبة مساهمة بها هي 3.01 % وهي تقريبا أعلى نسبة مساهمة لباقي البلديات فيما عدا بلدية لوطاية التي حددت أعلى نسبة مساهمة بـ 5.63 %. إلا أن هذا لا ينفي التدني الكبير في نسب مساهمة المصادر الذاتية في تمويل ميزانية التسيير، حيث نجد هذه النسب تتراوح بين 0.01% و 6.61% وهي تعكس مدى ضعف البلديات في تمويل ميزانياتها ذاتيا من خلال أملاكها ودورها الاستغلالية، إذا أخذنا بعين الاعتبار أن هذا الإيراد تمتلك البلدية كل الصلاحيات في تحيينه وتحديد قيم استغلاله وكيفية دون الرجوع للسلطة المركزية.

* البلديات لا تقوم باستغلال فعال لأموالها المنتجة للمداخل وذلك راجع لعدة أسباب أهمها:

- وجود ثغرات في نظام التسيير المتواجد على مستوى البلديات؛
- عدم معرفة البلديات للجرد الحقيقي العام لممتلكاتها؛
- عدم دفع المستحقات من طرف المتعاقدين معها يجعل من الصعوبة تحديد الأسعار أو الإيرادات المتأتية منها لأنها تعرف تذبذبا وعدم استقرار؛

فالواجب على البلديات أن تضع مخططا توجيهيا يجمع ويحدد استراتيجية تسيير وإدارة أملاكها ومعرفة قيمتها المحاسبية والإيجارية والوسائل الكفيلة بالتحكم في أعباء الصيانة وتطوير آفاقها.

المطلب الثالث: دراسة تطور الرسم على القيمة المضافة (TVA) والرسم على النشاط المهني (TAP)

في سياق بحثنا هذا ومن خلال اطلعنا على الحساب الإداري لبلديات الدراسة تبين لنا أن الموارد الجبائية الأكبر إيرادا من بين إجمالي الضرائب هو الرسم على النشاط المهني (TAP) ثم يليه الرسم على القيمة المضافة (TAP)، وفيما يلي ندرس تطور نسب هاتين الضريبتين في الإيرادات المحصلة بالنسبة لبلديات الدراسة.

جدول رقم (4-6): دراسة تطور نسب مساهمة الرسم على القيمة المضافة في إيرادات ميزانيات بلديات الدراسة خلال الفترة من 2010-2021

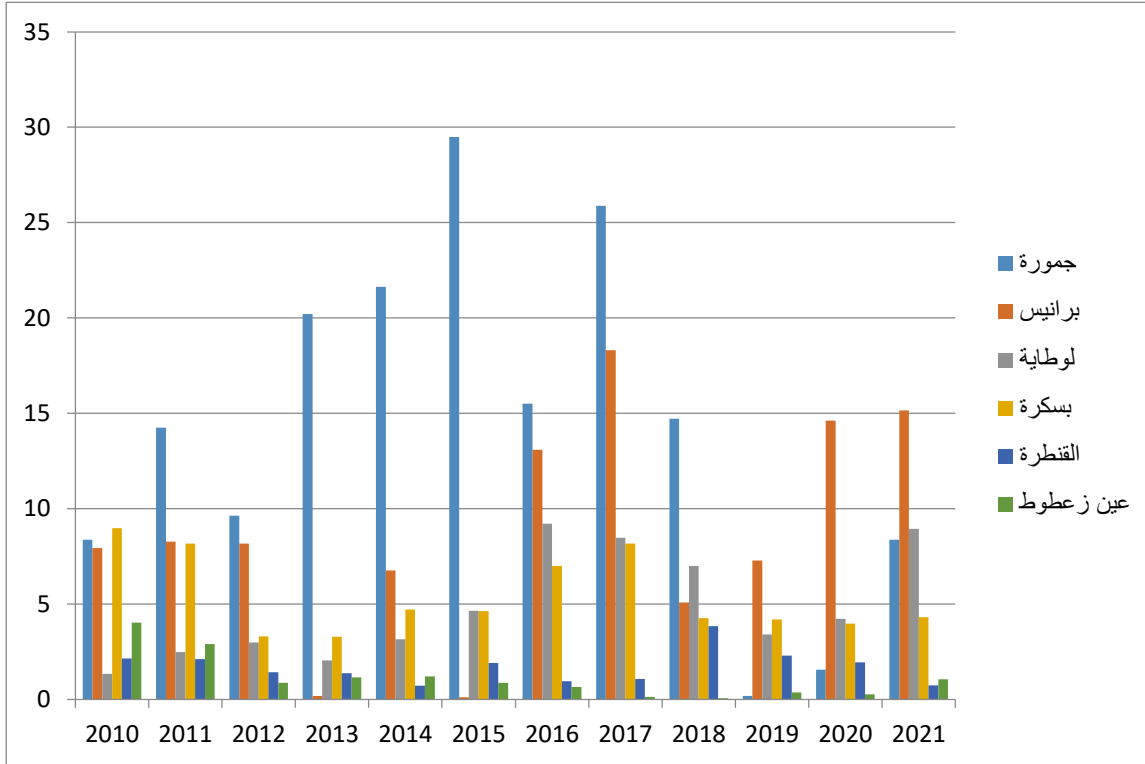
الوحدة: (%)

السنوات	جمورة	برانيس	لوطاية	بسكرة	القنطرة	عين زعوط
2010	8,38	7,94	1.34	8,97	2,15	4,02
2011	14,25	8,25	2.48	8,18	2,12	2,91
2012	9,64	8,17	2.98	3,31	1,43	0,87
2013	20,20	0,19	2.04	3,29	1,38	1,16
2014	21,63	6,76	3.15	4,72	0,72	1,20
2015	29,48	0,11	4.65	4,63	1,92	0,87
2016	15,50	13,09	9,22	7,00	0,96	0,66
2017	25,88	18,31	8.48	8,18	1,07	0,13
2018	14,71	5,08	7,77	4,26	3,85	0,07
2019	0,18	7,29	3,41	4,19	2,29	0,37
2020	1,56	14,62	4,23	3,98	1,95	0,27
2021	8,38	15,15	8,95	4,31	0,73	1.05

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على الحساب الإداري لبلديات الدراسة

شكل رقم (4-7): دراسة تطور نسب مساهمة الرسم على القيمة المضافة (TVA) في إيرادات ميزانيات بلديات الدراسة خلال الفترة من 2010-2021

الوحدة: (%)



المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على الجدول رقم (4-6)

من خلال الجدول أعلاه والملحق رقم 01 نلاحظ أن قيمة الرسم على القيمة المضافة ونسبة مساهمتها في إيرادات البلدية تختلف من بلدية إلى أخرى، وهي نسب تتأرجح بين الارتفاع والانخفاض.

❖ بلدية بسكرة

كانت نسبة مساهمة الرسم على القيمة المضافة (TVA) منخفضة خصوصا في السنوات الأخيرة حيث قدرت سنة 2021 بـ 4.31% من إيرادات التشغيل

❖ بلدية القنطرة

بلدية القنطرة من البلديات الضعيفة من حيث نسبة مساهمة الرسم على القيمة المضافة (TVA) في إيرادات ميزانيتها إذ نجد أن هذه النسبة لا تكاد تتجاوز نسبة 1% أو تتعداه بقليل .

❖ بلدية جمورة

كانت نسب مساهمة الرسم على القيمة المضافة (TVA) مرتفعة مقارنة بباقي البلديات إذ وصلت إلى 29.48% سنة 2015، لكن هذه النسب انخفضت في السنوات اللاحقة إذ قدرت بـ 8.38%.

❖ بلدية لوطاية

كانت نسب مساهمة الرسم على القيمة المضافة (TVA) ضعيفة أيضا لكنها ارتفعت فيما بعد حيث قدرت بـ 8.95% سنة 2021.

❖ بلدية برانيس

كانت نسب مساهمة الرسم على القيمة المضافة (TVA) مرتفعة مقارنة بأغلب البلديات المدروسة إذ وصلت أكبر نسبة مساهمة فيها 18.31% سنة 2018، لكن هذه النسب انخفضت في السنوات اللاحقة إذ قدرت بـ 15.15% .

❖ بلدية عين زعطوط

بلدية عين زعطوط هي الأضعف من حيث نسبة مساهمة الرسم على القيمة المضافة (TVA) في إيرادات ميزانيتها إذ نجد أن هذه النسبة لا تكاد تتجاوز نسبة 1% أو تتعداه بقليل .

جدول رقم (4-7): تطور نسب مساهمة الرسم على النشاط المهني في إيرادات ميزانيات بلديات الدراسة خلال الفترة من 2010-2021

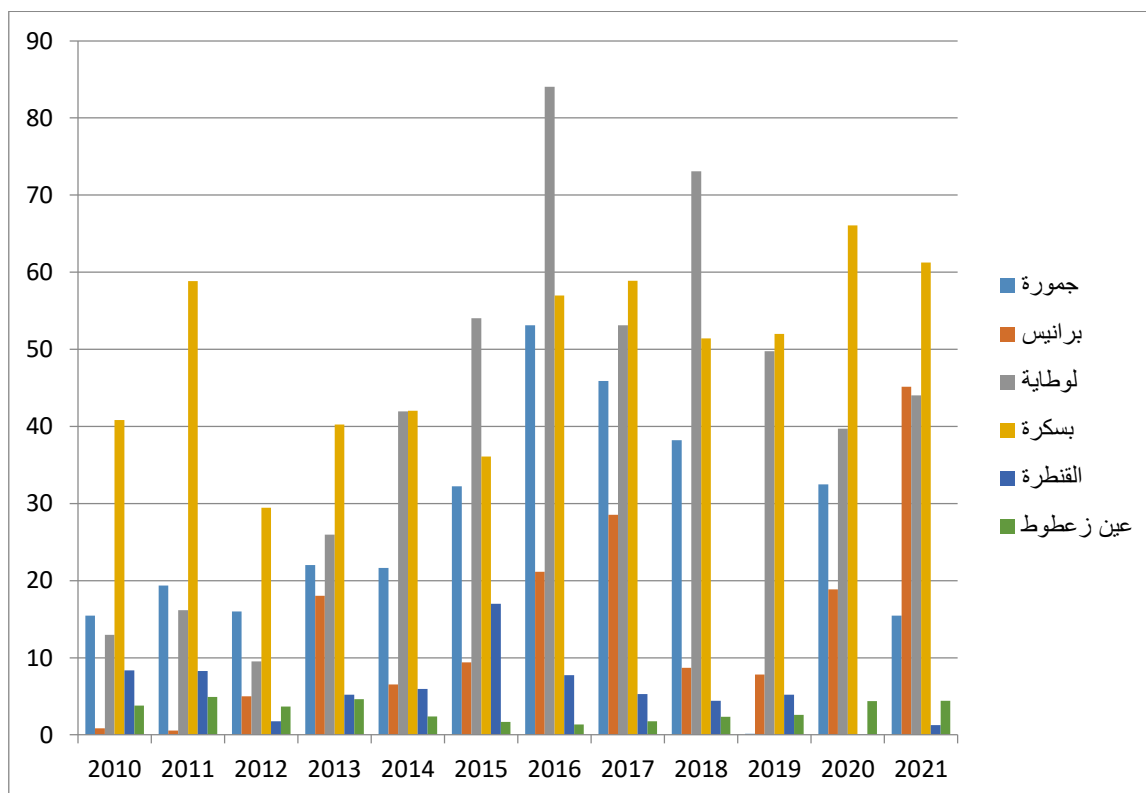
الوحدة: (%)

السنوات	جمورة	برانيس	لوطاية	بسكرة	القنطرة	عين زعطوط
2010	15,47	0,86	12,98	40,82	8,38	3,80
2011	19,38	0,57	16,16	58,85	8,27	4,90
2012	15,98	4,98	9,52	29,46	1,76	3,68
2013	22,02	18,02	25,98	40,24	5,22	4,61
2014	21,63	6,53	41,94	42,02	5,97	2,40
2015	32,25	9,39	54,04	36,11	17,00	1,66
2016	53,10	21,14	84,04	56,97	7,74	1,33
2017	45,88	28,52	53,13	58,87	5,30	1,76
2018	38,23	8,70	73,10	51,42	4,41	2,35
2019	0,15	7,84	49,75	52,00	5,22	2,61
2020	32,49	17,85	39,71	66,08	0,07	4,37
2021	15,47	45,15	44,04	61,24	1.25	4.40

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على الحساب الإداري لبلديات الدراسة

شكل رقم (4-8): تطور نسب مساهمة الرسم على النشاط المهني في إيرادات ميزانيات بلديات الدراسة خلال الفترة من 2010-2021

الوحدة: (%)



المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على الجدول رقم (4-7)

- ❖ من خلال الجدول والشكل أعلاه والملحق رقم 01 نلاحظ أن بلدية عين زعطوط تبقى هي البلدية الأضعف مقارنة بباقي بلديات الدراسة من حيث قيمة الرسم على النشاط المهني ونسبة مساهمته في إيرادات ميزانية بلديتها تليها بلدية القنطرة،
- ❖ نجد أن باقي البلديات تسجل قيما ونسبا مرتفعة نوعا ما، خصوصا بلدية بسكرة التي فاقت نسبة مساهمة هذا الرسم في الإيرادات 50 %، إذ قدرت نسبة مساهمته ب 66.08 % سنة 2020 و 61.24 % سنة 2021،
- ❖ بالنسبة لبلديتي لوطاية وبرانيس فقد بلغت نسبة مساهمة الرسم على النشاط المهني في الإيرادات 44.04 % و 45.15 % على التوالي سنة 2021 وهي أعلى نسبة مساهمة لبلدية لوطاية وقد كانت أعلى نسبة مساهمة بالنسبة لبلدية برانيس سنة 2016 حيث بلغت 84.04 %،
- ❖ بلدية جمورة أيضا كان الرسم مرتفعا خلال سنتي 2016 و 2017 حيث قدر بـ 53.10 % و 45.88 % على التوالي لكن بعدها بدأ في الانخفاض إلى أن وصل إلى نسبة مساهمة قدرت بـ 15.47 % سنة 2021..
- ❖ إن ارتفاع قيمة الرسم على النشاط المهني في بلديات معينة راجع إلى وجود العديد من المصانع على ترابها أي أنه يعكس مدى وجود المشاريع التنموية والاستثمارات المولدة للثروة.

❖ من خلال الجدول رقم (4-6) والجدول رقم (4-7) أعلاه والملحق رقم (01) نلاحظ أن الرسم على النشاط المهني له وزن أكثر من الرسم على القيمة المضافة، إذ نلاحظ أن كل البلديات المدروسة الإيرادات المحصلة من الرسم على النشاط المهني تفوق تلك المحصلة من الرسم على القيمة المضافة، ذلك أن الرسم الأول هو ضريبة مباشرة أما الرسم الثاني فهو ضريبة غير مباشرة.

المطلب الرابع: دراسة تحليلية لنفقات التجهيز

إن تأثير ميزانية التجهيز واضح من خلال تنفيذ المشاريع الاقتصادية وفق آليات قانونية ومن أهمها التسجيل ضمن ميزانية التجهيز، وعلى عكس ميزانية التسيير فإن تأثير ميزانية التجهيز يظهر من الناحية الإنفاقية لأن جانباً من الإيرادات الخاص بما لا تملك مرونة إصلحية فهي عبارة عن اقتطاع من ميزانية التسيير، مخططات التنمية البلدية وبقاى انجاز المرحلة. تتصف نفقات التجهيز بالاستثمارية، الإنتاجية والمؤثرة في التنمية، حيث تدرج في ميزانية التجهيز مختلف النفقات المتعلقة بالمشاريع المدرجة في هذه الميزانية.

الجدول رقم (4-8): إجمالي نفقات التجهيز لبلديات الدراسة خلال الفترة 2010-2021

الوحدة: (دج)

السنوات	جمورة	برانيس	لوطاية
2010	115 624 538.57	54 622 069,09	956.85 548 60
2011	77 603 977.86	38465487,85	63157586,33
2012	65 641 376.44	55813048,7	113445850,5
2013	74 830 547.13	9 446 339,26	98 138 221,85
2014	143 020 697.38	57 559 929,75	133 577 170,08
2015	147 547 337.12	51 696 784,32	131 131 783,56
2016	169 791 275.13	45 318 278,75	92 116 381,77
2017	140 968 275.02	55 977 571,61	85 028 468,85
2018	94 330 233.11	99 730 336,21	72 653 776,88
2019	136 449 010.31	75 584 125.47	72 644 039,98
2020	144 873 132.13	51 691 520,33	81 572 588,03
2021	110 457 002.32	94 078 394,84	97 772 982,16
السنوات	بسكرة	القنطرة	عين زعطوط

24 839 350,06	7 124 587.48	794 246 875.32	2010
38 151 902,34	7 548 782.85	897 853 684.75	2011
44 839 350,06	10 526 742.35	984 245 874.01	2012
43 085 062,55	14 907 675,88	1 096 097 057,38	2013
61 844 132,68	25 394 353,21	1 250 764 112.84	2014
57 590 873,49	24 440 485,41	1 405 261 610,82	2015
67 464 171,72	44 183 636,83	1 282 912 240,98	2016
42 293 885,49	11 911 256,62	1 037 598 885,86	2017
49 317 899,04	13 909 349,35	996 858 892,78	2018
35 053 662,35	22 182 142,80	920 548 123. 54	2019
28 729 180,11	23 275 233,59	982 064 781,36	2020
23 358 427,26	24 874 254.23	1 009 085 476,80	2021

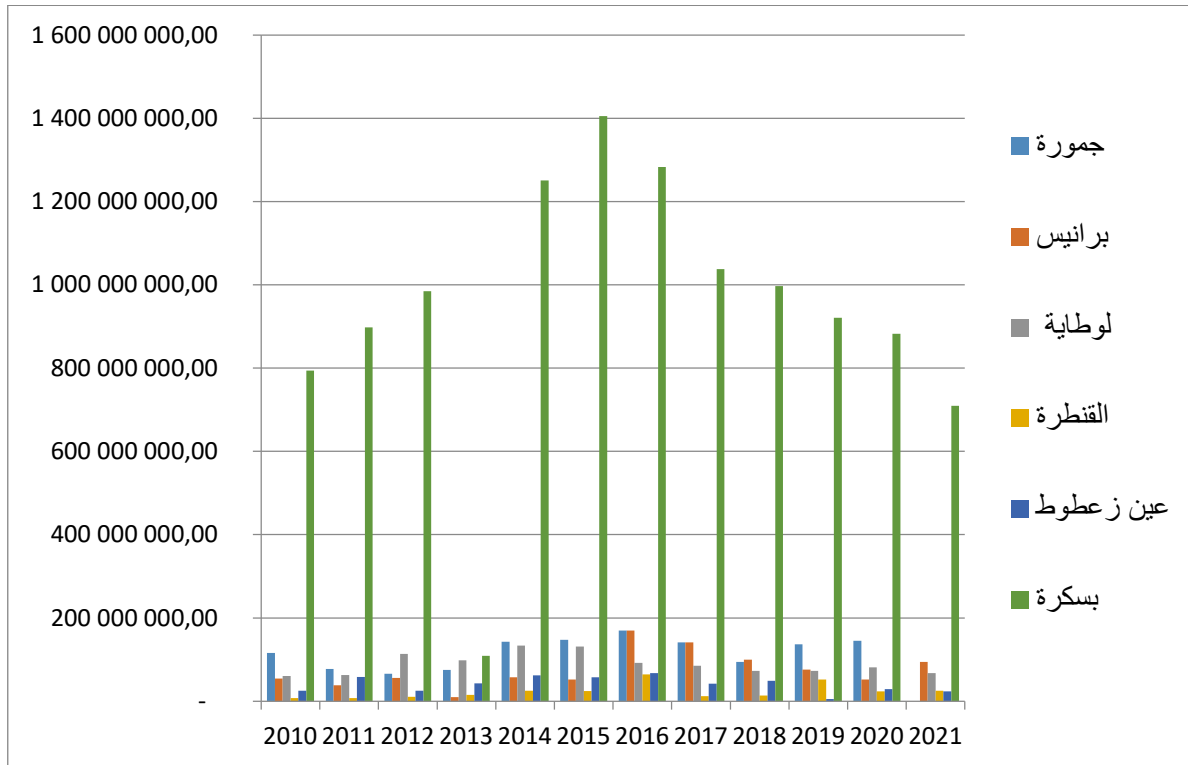
المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على الحساب الإداري لبلديات الدراسة قسم التسيير.

يوضح الجدول أعلاه إجمالي نفقات التجهيز لبلديات الدراسة خلال الفترة 2010-2021، ومن خلاله نلاحظ أن بلدية بسكرة هي الأكثر إنفاقا في مجال التجهيز إذ بلغ 1 009 085 476,80 دج سنة 2021، تليها بلدية جمورة التي قدر إنفاقها بـ 110 457 002.32 دج سنة 2021، ثم بلدية لوطاية بإنفاق قدر بـ 97 772 982,16 دج تليها بلدية برانيس بإنفاق مقدر بـ 94 078 394,84 دج خلال نفس السنة، في حين كانت قيمة الإنفاق سنة 2021 في بلدية القنطرة 24 874 254.23 دج و 23 358 427,26 دج لبلدية عين زعوط.

الشكل التالي يوضح تطور هذه النفقات لكل بلدية.

شكل رقم (4-9) : إجمالي نفقات التجهيز لبلديات الدراسة خلال الفترة 2010-2021

الوحدة (دج)



المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على الجدول رقم (4-8)

من خلال هذه المعطيات نلاحظ أن تطور نفقات التجهيز لبلديات الدراسة كما يلي:

❖ بلدية بسكرة

انخفضت نفقات التجهيز لبلدية بسكرة خلال السنوات 2016، 2017، 2018، 2019 بالنسبة التالية 8.71%، 19.12%، 3.93%، 7.66% على التوالي، ثم ارتفعت خلال السنتين 2020 و 2021 بالنسبة 6.68% و 2.75% على التوالي.

❖ بلدية القنطرة

انخفضت نفقات التجهيز لبلدية بسكرة خلال السنوات 2015، 2017 بالنسبة 3.76%، 73.04% على التوالي، ثم ارتفعت خلال السنوات 2018، 2019، 2020، 2021 بالنسبة 16.77%، 59.48%، 4.93%، 6.87% على التوالي.

❖ بلدية جمورة

انخفضت نفقات التجهيز لبلدية بسكرة خلال السنوات 2011، 2012، 2017، 2018 بالنسبة 32.88%، 15.41%، 16.98%، 33.08% على التوالي، ثم ارتفعت خلال السنوات 2013، 2014، 2016، 2019 و 2020، 2021 بالنسبة 14%، 91.13%، 3.17%، 15.08%، 44.65%، 6.17% على التوالي.

❖ بلدية لوطاية

شهدت نفقات التجهيز لبلدية بسكرة انخفاضا من سنة 2015 إلى سنة 2019 بالنسب 1.83%، 29.75%، 7.69%، 14.55%، 0.01% على التوالي، لترتفع خلال سنتي 2020 و 2021 بالنسب 12.29% و 17.69% على التوالي.

❖ بلدية برانيس

انخفضت نفقات التجهيز لبلدية بسكرة خلال السنوات 2011، 2013، 2015، 2016، 2019، 2020 بالنسب 29.58%، 29.32%، 10.42%، 51.03%، 24.51%، 31.61% على التوالي، ثم ارتفعت خلال سنة 2021 بنسبة 82%.

❖ بلدية عين زعطوط

انخفضت نفقات التجهيز لبلدية بسكرة خلال السنوات 2013، 2015، 2017، 2019، 2020 بالنسب 3.91%، 6.88%، 37.29%، 28.92%، 3.78% على التوالي، ثم ارتفعت خلال سنة 2021 بنسبة 13.72%.

إن عملية الارتفاع والانخفاض في قيمة نفقات التجهيز بالنسبة للبلديات المدروسة راجع إلى طبيعة مصادر التمويل الخاصة بالبلدية كما تترجم قدرتها على تنفيذ المشاريع، أيضا الاستقرار والانسجام بين أعضاء المجالس المنتخبة له دور في تفعيل ذلك.

من أجل أن تكون الصورة أكثر وضوحا نعرض فيما يلي تركيب نفقات التجهيز بالتفصيل إذ نجدها تنقسم إلى:

*نفقات أشغال جديدة وتوصيلات كبرى: تسجل هنا كل المصاريف الخاصة بإنجاز مختلف المشاريع و عمليات إصلاح مختلف الهياكل التابعة للبلديات.

*نفقات أملاك عقارية ومنقولة: تسجل فيه المصاريف الخاصة بشراء عتاد منقول أو عقارات للبلديات.

جدول رقم (4-9) : تطور نسب مساهمة كل من نفقات الأشغال الجديدة والإصلاحات ونفقات اقتناء العقارات واقتناء

المنقولات للبلديات الدراسة في نفقات التجهيز خلال الفترة 2010-2021

الوحدة: (%)

السنوات	جمورة		برانيس		لوطاية	
	أشغال جديدة واصلاحات	اقتناء عقارات و اقتناء منقولات	أشغال جديدة واصلاحات	اقتناء عقارات و اقتناء منقولات	أشغال جديدة واصلاحات	اقتناء عقارات و اقتناء منقولات
2010	87.25	12.75	97.79	2.21	81.96	18.04
2011	53.31	46.69	70.24	29.76	45.79	54.21
2012	52.43	47.57	84.51	15.49	76.42	23.58
2013	66.64	33.36	73.02	26.98	75.06	24.94
2014	87.70	12.30	74.02	25.98	83.67	16.33

8.99	91.01	6.12	93.88	12.67	87.33	2015
15.58	84.42	54.73	45.27	32.18	67.82	2016
13.82	86.18	43.45	56.55	26.53	73.47	2017
15.57	84.43	21.20	78.80	5.74	94.26	2018
16.08	83.92	26.05	73.95	12.80	87.20	2019
13.34	86.66	4.11	95.89	10.16	89.84	2020
35.73	64.27	06.89	93.11	20.54	79.46	2021
عين زعطوط		القنطرة		يسكرة		السنوات
اقتناء عقارات واقترناء منقولات	أشغال جديدة واصلاحات	اقتناء عقارات و اقتناء منقولات	أشغال جديدة واصلاحات	اقتناء عقارات اقتناء منقولات	أشغال جديدة واصلاحات	
10.00	90.00	32.84	67.16	27.91	72.09	2010
1.31	98.69	22.16	77.84	29.72	70.28	2011
7.45	92.55	7.55	92.45	20.14	79.86	2012
13.13	86.87	26.75	73.25	16.50	83.50	2013
8.05	91.95	47.59	52.41	18.09	81.91	2014
20.16	79.84	46.08	53.92	17.86	82.14	2015
38.67	61.33	21.37	78.63	17.97	82.03	2016
02.24	97.76	41.63	58.37	19.12	80.88	2017
08.14	91.86	46.04	53.96	19.99	80.01	2018
4.34	95.66	21.78	78.22	11.89	88.11	2019
14.21	85.79	24.48	75.52	23.83	76.17	2020
28.42	71.58	21.43	78.57	41.39	58.61	2021

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على الحساب الإداري لبلديات الدراسة

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أن النفقات الخاصة بالأشغال الجديدة والتوصيليات الكبرى أكبر بكثير من النفقات الخاصة باقتناء الأملاك العقارية والمنقولة ما يعني أن البلديات تولي اهتماما أكبر لإنجاز مشاريع جديدة تختلف من سنة لأخرى ومن بلدية لأخرى كل حسب قدرتها المالية و طبيعتها.

والمشاريع التي تقوم بها هذه البلديات منها ما هو متعلق بمشاريع البنية التحتية من طرقات وإنارة العمومية ومنها ما هو متعلق بالتهيئة الحضرية والمياه والتطهير، بالإضافة إلى المنشآت والمدارس ومشاريع متعلقة بحماية البيئة وكذا العمل الإداري من تجهيز... الخ، وكل ما من شأنه أن يساهم في تطوير التنمية لتلك البلديات وفسح المجال لجلب استثمارات جديدة من شأنها أن تثمن وتوفر إيرادات جديدة للبلديات.

■ بعد تحليلنا لمختلف مصادر التمويل الذاتية لميزانيات البلديات المدروسة وكذا بعض الرسوم الجبائية التي لها وزن في الإيرادات (TAP، TVA)، بالإضافة إلى تحليل نفقات التجهيز واستفسارنا عن بعض الأرقام التي لفتت انتباهنا، نستنتج أن الإيرادات الذاتية للبلديات ضعيفة جدا لعدة أسباب من بينها:

- عدم تحيين وعدم تثمين الممتلكات ،
- عدم وجود أساليب فعالة لتحصيل مختلف الإيرادات وكذا انتشار التهرب الضريبي.
- عدم الحرص على تحصيل الإيرادات من أصحابها.

المبحث الثالث: عرض و تحليل الاستبيان

تم في هذا المبحث وصف عينة الدراسة من حيث خصائصها (السن، الجنس،....) وفق مختلف المتغيرات المحددة في الاستبيان، كما تم عرض نتائج الدراسة وفق محاور الاستبيان

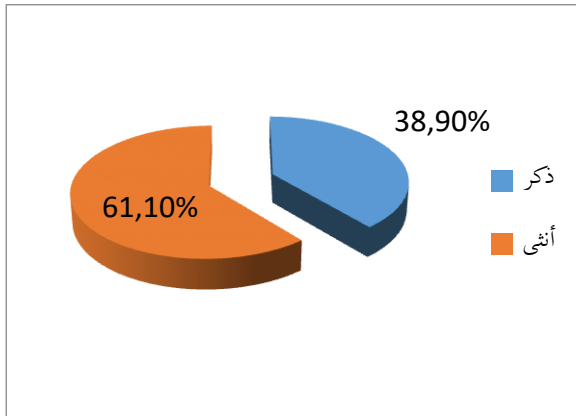
المطلب الأول: الدراسة الوصفية لعينة الدراسة

تميزت عينة الدراسة بعدة صفات في ضوء المتغيرات التي تم تحديدها في الدراسة، وتحليل الاستبيانات الواردة فإن الجداول الآتية تبين التوزيع التكراري والنسب المئوية لأفراد عينة الدراسة وفقا للجنس، السن، المستوى الدراسي، الخبرة، المنصب .

أولا: توزيع أفراد عينة الدراسة حسب الجنس

فيما يلي مجتمع الدراسة موزعا حسب الجنس كما هو موضح في الجدول و الشكل المواليين.

الشكل رقم (4-10): العينة حسب الجنس



الجدول رقم (4-10) العينة حسب الجنس

الجنس	التكرار	النسبة
ذكر	35	38.9%
أنثى	55	61.1%
المجموع	90	100%

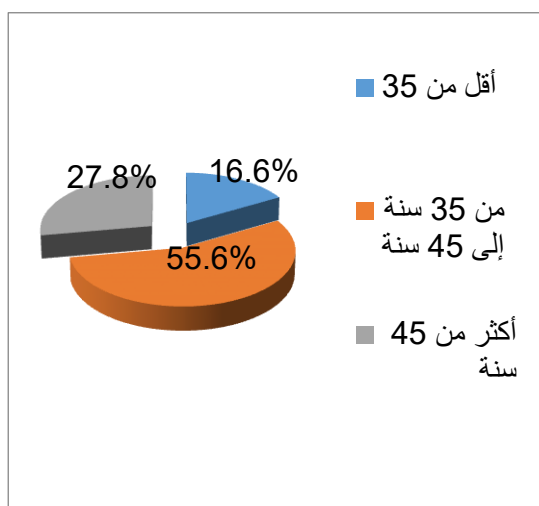
يتضح من خلال الجدول والشكل أعلاه أن الذكور يمثلون نسبة 38.9% من عينة الدراسة البالغ عدد أفرادها 90 فردا ويمثل الإناث نسبة 61.1% من العينة، وهو ما يوضح أن أغلب المسيرين في البلديات هم من فئة الإناث.

ثانيا: توزيع أفراد عينة الدراسة حسب السن

فيما يلي توزيع مجتمع الدراسة حسب السن كما هو موضح في الجدول والشكل الموائين

الشكل رقم (4-11): العينة حسب السن

الجدول رقم (4-11): العينة حسب السن



السن	التكرار	النسبة %
أقل من 35	15	16.6%
من 35 و أقل من 45	50	55.6%
أكبر من 45 سنة	25	27.8%
المجموع	90	100%

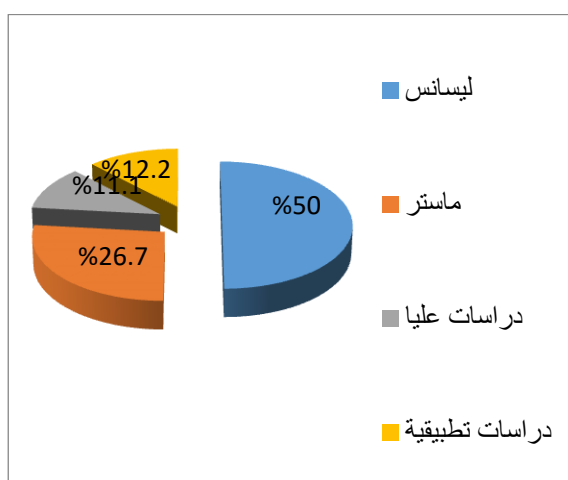
الجدول و الشكل أعلاه أن 55.6% من أفراد العينة ينتمون إلى الفئة العمرية 35 - 45، و 27.8% منهم ينتمون إلى الفئة العمرية أكبر من 45 سنة، في حين 16.6% فقط من أفراد العينة سنهم لا يتجاوز 35 سنة أي أن أغلب أفراد العينة يتراوح سنهم ما بين 35 سنة و 45 سنة.

ثالثا: توزيع عينة الدراسة حسب المستوى الدراسي

يعرف مجتمع الدراسة وتوزيعه من حيث المستوى الدراسي كما هو موضح في الجدول و الشكل الموائين.

الشكل رقم (4-12) العينة حسب المستوى الدراسي

الجدول رقم (4-12) العينة حسب المستوى الدراسي



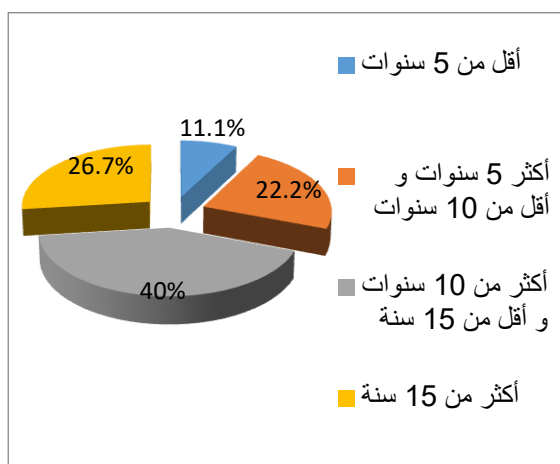
التصنيف	التكرار	النسبة %
ليسانس	45	50%
ماستر	24	26.7%
دراسات عليا	10	11.1%
دراسات تطبيقية	11	12.2%
المجموع	90	100%

أظهرت النتائج أن المستوى التعليمي الذي يحتل أعلى نسبة هو ليسانس بنسبة 50% من أفراد العينة، تليها نسبة 26.7% متحصلين على شهادة ماستر، 11.1% دراسات عليا و 12.2% دراسات تطبيقية.

رابعا: توزيع أفراد عينة الدراسة حسب الخبرة

يعرف مجتمع الدراسة وتوزيعه من حيث الخبرة كما هو موضح في الجدول و الشكل المواليين.

الشكل رقم (4-13): العينة حسب الخبرة



الجدول رقم (4-13): العينة حسب الخبرة

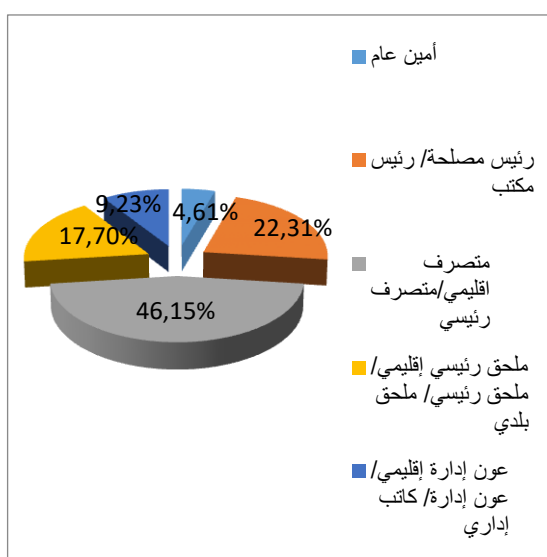
الأقدمية	التكرار	النسبة
أقل من 05 سنوات	10	11.1%
من 05 و أقل من 10 سنة	20	22.2%
من 10 و أقل من 15 سنة	36	40%
أكثر من 15 سنة	24	26.7%
المجموع	90	100%

يتضح من الجدول أعلاه أن سنوات الخبرة التي يتصف بها أفراد العينة في غالبيتها معتبرة، حيث نجد نسبة 40% منهم لديهم خبرة ما بين 10 سنوات و 15 سنة، 26.7% لديهم خبرة أكثر من 15 سنة، وبنسبة مقاربة لها (22.2%) لديهم خبرة بين 05 و 10 سنوات، في حين حصل من تقل خبرتهم عن 5 سنوات على نسبة 11.1%.

خامسا: توزيع أفراد عينة الدراسة حسب المنصب

يعرف مجتمع الدراسة وتوزيعه من حيث الخبرة كما هو موضح في الجدول و الشكل المواليين.

الشكل رقم (4-14): العينة حسب المنصب



الجدول رقم (4-14): العينة حسب المنصب

المنصب	التكرار	النسبة
أمين عام	6	6.7%
رئيس مصلحة/ رئيس مكتب	29	21.1%
متصرف إقليمي/ متصرف رئيسي	42	46.7%
ملحق رئيسي إقليمي/ ملحق رئيسي/ ملحق بلدي	15	16.70%
عون إدارة إقليمي/ عون إدارة/ كاتب إداري	8	8.9%
المجموع	90	100%

يوضح الجدول والشكل أعلاه مجتمع الدراسة موزعا حسب الوظيفة التي يشغلها أفراد العينة، ويتضح أن متصرف إقليمي، متصرف رئيسي أعلى نسبة في عينة الدراسة حيث بلغت نسبتهم 46.15% من العينة، يليهم رئيس مصلحة ورئيس مكتب بنسبة 22.31%، بعدها ملحق رئيسي إقليمي، ملحق إدارة وملحق بلدي بنسبة 17.70% من العينة، وأقل نسبة كانت للأمناء العاميين بنسبة 4.61% ذلك أن كل بلدية بها أمين عام واحد فقط، أما أعوان الإدارة، الكتاب والإداريين فيمثلون نسبة 9.23% من العينة.

المطلب الثاني: المعالجة الإحصائية والتحليل الإحصائي

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على دور البدائل التمويلية في ترشيد ميزانية الجماعات المحلية في ظل التسيير العمومي الجديد من خلال دراسة مبادئ التسيير العمومي الجديد في البلديات، البدائل التمويلية المتاحة، تعبئة الإيرادات وترشيد النفقات أولاً: التحليل الإحصائي لإجابات الاستبانة

في هذا الجزء تم تحليل اتجاهات إجابات أفراد عينة الدراسة أي اختبار الفروق بين إجابات المبحوثين حول البدائل التمويلية لست بلديات من ولاية بسكرة ودورها في ترشيد الميزانية في ظل التسيير العمومي الجديد، بالاعتماد على المتوسطات الحسابية، الانحرافات المعيارية، واختبار إحصائية T، والدرجة (اتجاه الإجابات) لكل عبارة على حدة ولكل محور من محاور الاستبانة .
الجدول رقم (4-15): نتائج تحليل المحور الأول للقسم الثاني للاستبانة المتعلقة بالتسيير العمومي الجديد

العبارة	المتوسط	الانحراف	النسبة	T Test	الدرجة	الترتيب
A1	4,0556	0,54795	81,11	18,263	موافق	8
A2	1,9889	0,46191	39,78	-20,751	غير موافق	18
A3	4,6111	0,83052	92,22	18,390	موافق بشدة	5
A4	4,0333	0,48459	80,67	20,214	موافق	9
A5	4,1889	0,49479	83,78	22,779	موافق بشدة	7
A6	4,7889	0,48562	95,78	34,922	موافق بشدة	3
A7	2.55556	1.142746	51,11	-3,687	موافق	12
A8	2.1667	0.67458	43,33	-11,711	موافق	11
A9	1,7889	0,48562	35,78	-23,642	غير موافق بشدة	20
A10	2,1444	0,55204	42,89	-14,693	غير موافق	15
A11	4,8444	0,44749	96,89	39,073	موافق بشدة	4
A12	2,2333	0,88749	44,67	-8,190	محايد	17

19	غير موافق	-13,527	36,22	0,83322	1,8111	A13
16	غير موافق	-10,509	42,67	0,78182	2,1333	A14
24	غير موافق بشدة	-40,313	24,44	0,41807	1,2222	A15
23	غير موافق بشدة	-17,466	30,67	0,79606	1,5333	A16
21	غير موافق بشدة	-19,792	32,22	0,66526	1,6111	A17
14	موافق	7,308	71,33	0,73515	3,5667	A18
13	موافق	11,546	72,00	0,49264	3,6000	A19
2	موافق بشدة	59,706	98,00	0,30168	4,9000	A20
1	موافق بشدة	73,065	98,67	0,25084	4,9333	A21
6	موافق بشدة	-0,815	56,89	1,81077	2,8444	A22
22	غير موافق بشدة	-16,232	30,89	0,85013	1,5444	A23
10	موافق	20,839	78,22	0,41447	3,9111	A24

المصدر: مخرجات برنامج SPSS

من خلال نتائج الجدول (4-12)، نلاحظ أن متوسط قيم آراء الأفراد حول عبارات المحور، كان في مجال (1,2222-4,9333) وهو مجال حسابي يغطي الدرجة من: غير موافق تماما إلى موافق تماما، وبانحراف معياري وتشتت لهذه الآراء في مجال رياضي من (0 - 0,962) وهو مجال مقبول جدا لدرجة التجانس في آراء الموظفين حول عبارات هذا المحور، ومن خلال مقارنة T المحسوبة ب T الجدولية في القيم الحرجة لاختبار T عند مستوى دلالة 0.05" عند عمود بطرفين عند درجة حرية (N-1) و التي تساوي 89(1-90) فنجدها تساوي 1.98.

ومن خلال الجدول أعلاه، نلاحظ أن T المحسوبة أكبر من T الجدولية وبالتالي فإن الفروقات بين استجابات الباحثين دالة إحصائيا.

- العبارة **A21** هي الفقرة الأكثر توافقا بين أفراد العينة بمتوسط حسابي يساوي **4,9333** وانحراف معياري لهذه الآراء عن متوسطها الحسابي بـ **0,25084** درجة، وهو تأكيد أن أفراد العينة الإحصائية موافقون بشدة على أن هناك تعميم لاستعمال أجهزة الإعلام الآلي واقتناء برامج معلوماتية تطبق في جميع المصالح.
- العبارة **A20** جاءت في المرتبة الثانية من حيث درجة الموافقة، بين أفراد العينة بمتوسط حسابي يقدر بـ **4,9000** وانحراف معياري لهذه الآراء عن متوسطها الحسابي قدر بـ **0,30168** درجة، وهو تأكيد أن أفراد العينة الإحصائية موافقون بشدة على أن استخدام الإدارة الالكترونية ساهم في التقليل من النفقات.

- العبارة **A6** جاءت في المرتبة الثالثة من حيث درجة الموافقة بين أفراد العينة، بمتوسط حسابي يقدر بـ **4,8556**، وانحراف معياري عن متوسطها الحسابي يقدر بـ **0.3535** درجة، أي أن أفراد العينة موافقون بشدة على أن برامج التكوين تتوافق مع متطلبات القوانين الجديدة من قانون البلدية وقانون الصفقات ومختلف قوانين المالية.
- كان رأي أفراد العينة محايداً فيما يخص الفقرة **A12** "يتم اعتماد الشفافية في اتخاذ القرارات"، وذلك بمتوسط حسابي يقدر بـ **2.000** وانحراف معياري عن المتوسط الحسابي يقدر بـ **0.000** درجة.
- العبارة **A17** جاءت في المرحلة الثانية ما قبل الأخيرة من حيث درجة الموافقة بين أفراد العينة، متوسطها الحسابي يقدر بـ **1.6111**، والانحراف المعياري للآراء عن متوسطها الحسابي يقدر بـ **0,66526** درجة، مما يفسر أن أفراد العينة الإحصائية يرون أن إدارة البلدية لا تتبنى إدارة الأداء.
- العبارة **A16** جاءت في المرتبة ما قبل الأخيرة من حيث درجة الموافقة بين أفراد العينة (غير موافقين بشدة)، متوسطها الحسابي يقدر بـ **1.5333**، والانحراف المعياري للآراء عن متوسطها الحسابي يقدر بـ **0.79606** درجة، مما يفسر أن أفراد العينة الإحصائية يرون أنه البلدية لا تتبنى إدارة الموارد البشرية (تحفيزات - ترقية...)
- احتلت العبارة **A15** المرتبة الأخيرة من حيث درجة الموافقة بين أفراد العينة، بمتوسط حسابي يساوي يقدر بـ **1,2222** وانحراف معياري لهذه الآراء عن متوسطها الحسابي بـ **0,418** درجة، وهو تأكيد أن أفراد العينة الإحصائية يرون بأن البلدية لا تربط بين أداء الموظفين والحوافز المالية والمادية.

الجدول رقم (4-16): نتائج تحليل المحور الثاني للقسم الثاني للاستبانة المتعلق بإصلاح المالية

الترتيب	الدرجة	T (Test)	النسبة	الانحراف	المتوسط	العبارات
5	موافق بشدة	18,039	89,78	0.78245	4.4889	B1
3	موافق بشدة	47,975	96,89	0.36446	4.8444	B2
1	موافق بشدة	88,936	99,556	0.21082	4.9778	B3
6	موافق	15,987	76,444	0.48755	3.8222	B4
4	موافق بشدة	22,528	91,778	0.66863	4.5889	B5
2	موافق بشدة	56,662	97,778	0.31603	4.8889	B6
7	غير موافق بشدة	-21,644	24,888	0.76893	1.2444	B7
8	غير موافق بشدة	-56,662	22,222	0.31603	1.1111	B8

المصدر: مخرجات برنامج SPSS

من خلال نتائج الجدول (4-13)، فإن متوسط قيم آراء الأفراد حول عبارات المحور كان في المجال (1.111-4.9778) وهو مجال حسابيغطي الدرجة من غير موافق تماما إلى موافق تماما، وانحراف معياري وتشنت هذه الآراء في مجال رياضي من (0.21082 - 0.78245) وهو مجال مقبول جدا لدرجة التجانس في آراء الموظفين.

من خلال مقارنة **T** المحسوبة بـ **T** الجدولية في القيم الحرجة لاختبار **T** عند مستوى دلالة 0.05 للعمود بطرفين عند درجة حرية (N-1) والتي تساوي 89 (90-1) فنجد أنها تساوي 1.98، ومن خلال الجدول أعلاه نلاحظ أن **T** المحسوبة أكبر من **T** الجدولية وبالتالي فال فروقات بين استجابات المبحوثين دالة إحصائية.

▪ العبارة **B3** هي الفقرة الأكثر توافقا بين أفراد العينة بمتوسط حسابي يساوي **4.9778** وانحراف معياري لهذه الآراء عن متوسطها الحسابي بـ **0.21082** درجة، وهو تأكيد أن أفراد العينة الإحصائية موافقون بشدة على أن هناك ضرورة لإصلاحات أخرى إدارية، تسييرية وميزانية.

▪ العبارة **B** جاءت في المرتبة الثانية من حيث درجة الموافقة بين أفراد العينة بمتوسط حسابي يساوي **4.8889** وانحراف معياري لهذه الآراء عن متوسطها الحسابي بـ **0.31603** درجة، وهو تأكيد أن أفراد العينة الإحصائية موافقون بشدة على أن إيرادات البلدية ضعيفة جدا.

▪ احتلت العبارة **B1** المرتبة الخامسة من درجة الموافقة بين أفراد العينة بمتوسط حسابي يساوي **4.4889** وانحراف معياري لهذه الآراء عن متوسطها الحسابي قدر بـ **0.78245** درجة، وهو تأكيد أن أفراد العينة الإحصائية موافقون بشدة على أن الإصلاحات القانونية المتعلقة بالبلدية أثرت تأثيرا إيجابيا على التسيير المحلي.

▪ احتلت العبارة **B4** المرتبة السادسة من درجة الموافقة بين أفراد العينة بمتوسط حسابي يساوي **3.8222** وانحراف معياري لهذه الآراء عن متوسطها الحسابي يقدر بـ **0.48755** درجة، وهو تأكيد أن أفراد العينة الإحصائية موافقون على أن القانون الجديد للبلدية حفز البلديات على تنشيط الاستثمار العمومي.

▪ احتلت العبارة **B7** المرتبة ما قبل الأخيرة من حيث الموافقة بين أفراد العينة بمتوسط حسابي يساوي **1.2444** وانحراف معياري لهذه الآراء عن متوسطها الحسابي قدر بـ **0.76893** درجة، مما يدل على أن أفراد العينة لا يرون أن هناك اعتمادا على الشفافية من خلال الإفصاح عن ميزانيات البلدية

▪ احتلت العبارة **B8** المرتبة الأخيرة من حيث درجة الموافقة بين أفراد العينة، بمتوسط حسابي يقدر بـ **1.1111** وانحراف معياري عن متوسطها الحسابي قدر بـ **0.31603** درجة، مما يدل على أن أفراد العينة لا يرون أن الجباية المحلية منحت الاستقلال المالي للبلديات.

الجدول رقم (4-17): نتائج تحليل المحور الثالث للقسم الثاني للاستبانة المحور الثالث المتعلق بالبدائل التمويلية

العبارة	المتوسط	الانحراف	النسبة	T (Test)	الدرجة	الترتيب
C1	4.9000	0.30168	98	59,706	موافق بشدة	2
C2	4.8778	0.32938	97,556	54,046	موافق بشدة	3
C3	2.7444	0.50971	54,888	-4,754	محايد	11
C4	4.0333	0.38071	76,666	12,955	موافق	10
C5	2.1556	0.36446	43,112	-21,964	غير موافق	12
C6	1.1556	0.36446	23,112	-47,975	غير موافق بشدة	19
C7	2.0222	0.44916	40,444	-20,638	غير موافق	14
C8	4.1000	0.60056	82	17,364	موافق	7
C9	1.9889	0.31780	39,778	-30,161	غير موافق	15
C10	2.0778	0.52420	41,556	-16,678	غير موافق	13
C11	1.9444	0.40672	38,888	-24,604	غير موافق	16
C12	4.9111	0.28618	98,222	63,307	موافق بشدة	1
C13	3.8889	0.75616	77,778	11,144	موافق	9
C14	3.9111	0.28618	78,222	30,181	موافق	8
C15	1.8889	0.31603	37,778	-33,330	غير موافق	18
C16	4.1333	0.58444	82,666	18,383	موافق	5
C17	4.1333	0.62170	82,666	17,281	موافق	6
C18	1.0556	0.23034	21,112	-80,021	غير موافق بشدة	20
C19	1.9111	0.28618	38,222	-36,071	غير موافق	17
C20	4.2333	0.49831	84,666	23,463	موافق بشدة	4
C21	4.9000	0.30168	98	59,706	موافق بشدة	2

المصدر: مخرجات برنامج SPSS

من خلال نتائج الجدول (4-14)، متوسط قيم آراء الأفراد حول عبارات المحور كان في مجال (1.1556-4.9111) وهو مجال حسابي يغطي الدرجة من غير موافق تماماً إلى موفق تماماً، وانحراف معياري وتشنت لهذه الآراء في مجال رياضي (0.23034-0.75616) وهو مجال مقبول جداً لدرجة التجانس في آراء الموظفين حول عبارات هذا المحور. ومن خلال مقارنة T المحسوبة بـ T الجدولية في القيم الحرجة لاختبار T عند مستوى دلالة 0.05" عند عمود بطرفين عند درجة حرية (N-1) والتي تساوي 89(1-90) فنجد أنها تساوي 1.98.

نلاحظ أن T المحسوبة أكبر من T الجدولية وبالتالي فإن الفروقات بين استجابات المبحوثين دالة إحصائياً.

- العبارة C12 هي الفقرة الأكثر توافقاً بين أفراد العينة بمتوسط حسابي يساوي 4.9111 وانحراف معياري لهذه الآراء عن متوسطها الحسابي بـ 0.28618 درجة، فأفراد العينة موافقون بشدة على أن الشراكة مع القطاع الخاص تعد مصدراً حقيقياً لتمويل مشاريع البنية التحتية على مستوى البلدية.
- العبارة C1 جاءت في المرتبة الثانية من حيث درجة الموافقة (موافقون بشدة) بين أفراد العينة بمتوسط حسابي قدر بـ 4.9000 وانحراف معياري لهذه الآراء عن متوسطها الحسابي يقدر بـ 0.30168 درجة لكل عبارة على حدة، فأفراد العينة يرون أن مداخل البلدية غير كافية وهي بحاجة ملحة لتوسيعها من خلال البحث عن مصادر جديدة وأيضاً يرون أن التسيير الجيد للمالية المحلية يكمن في تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات.
- العبارة C2 احتلت المرتبة الثالثة من حيث درجة الموافقة، قدر متوسطها الحسابي بـ 4.8778 وانحراف معياري لهذه الآراء عن متوسطها الحسابي قدر بـ 0.32938 درجة، فأفراد العينة موافقون بشدة على أنه لا بد من توجه الإدارة المحلية للاستثمار المحلي باعتباره مدر للمداخل وهم متفقون على هذا الرأي بنسبة 97.5%.
- العبارة C20 قدر متوسطها الحسابي بـ 4.2333 وانحراف معياري لهذه الآراء عن متوسطها الحسابي قدر بـ 0.49831 درجة، المبحوثون موافقون بشدة على أن التسيير الجيد للمالية المحلية ينعكس في انجاز استثمارات منتجة، وهم متفقون على هذا الرأي بنسبة 86.66%
- العبارة C18 جاءت في المرتبة الأخيرة من حيث درجة الموافقة (غير موافقين بشدة)، قدر متوسطها الحسابي بـ 1.0556 وانحراف معياري لهذه الآراء عن متوسطها الحسابي قدر بـ 0.23034 درجة، مما يؤكد أن أفراد العينة يرون أن المصادر التمويلية المتاحة للبلدية لا تلبي الاحتياجات المالية لها إذ لا يمكنها أن تستغني عن الإعانات.
- العبارة C6 جاءت في المرتبة ما قبل الأخيرة من حيث درجة الموافقة (غير موافقين بشدة)، قدر متوسطها الحسابي بـ 31.155 وانحراف معياري لهذه الآراء عن متوسطها الحسابي يقدر بـ 0.3644 درجة، مما يدل على أن أفراد العينة لا يرون أن الاستثمار الفلاحي قد ساهم في تمويل ميزانية البلدية.

الجدول رقم (4-18): نتائج تحليل المحور الرابع للقسم الثاني للاستبانة المتعلق بترشيد الميزانية

الترتيب	الدرجة	T Test	النسبة	الانحراف	المتوسط	العبارات
3	موافق	9,057	76,00	0.48560	4.1011	D 1
3	موافق	27,489	84,67	0.48560	4.0111	D 2
4	موافق	28,634	83,78	0.58015	3.9778	D 3
10	غير موافق	5,403	70,00	0.59587	2.4000	D 4
6	غير موافق	2,102	80,00	3.59810	3.5556	D 5
7	غير موافق	18,683	77,56	0.91628	3.0556	D 6
8	غير موافق	18,683	77,56	0.93590	2.9778	D 7
2	موافق	29,810	81,56	0.39409	4.0444	D 8
5	موافق	33,330	82,22	0.50725	3.9667	D 9
9	غير موافق	28,699	8,80	1.09954	2.9333	D10
1	موافق	40,314	81,33	0.25084	4.0667	D11

المصدر: مخرجات برنامج SPSS

من خلال النتائج الموضحة في الجدول (4-15)، متوسط قيم آراء الأفراد حول عبارات المحور، كان في مجال (1.9333-4.0667) وهو مجال حساسي يغطي الدرجة من غير موافق إلى موافق، وبانحراف معياري وتشنت لهذه الآراء في مجال رياضي (0.25084 - 1.09954) وهو مجال مقبول جدا لدرجة التجانس في آراء الموظفين حول عبارات هذا المحور. ومن خلال مقارنة T المحسوبة بـ T الجدولية في القيم الحرجة لاختبار T عند مستوى دلالة 0.05" عند عمود بطرفين عند درجة حرية (N-1) والتي تساوي 89 (1-90) فنجدتها تساوي 1.98.

نلاحظ أن T المحسوبة أكبر من T الجدولية وبالتالي فإن الفروقات بين استجابات الباحثين دالة إحصائيا.

*العبارة D11 هي الفقرة الأكثر توافقا بين أفراد العينة بمتوسط حساسي يساوي 4.0667 وانحراف معياري لهذه الآراء عن متوسطها الحساسي بـ 0.2508 درجة، فأفراد العينة موافقون على هذا الرأي ويرون أنه يتم استخدام الإدارة الميزانية في عملية الرقابة على الأداء من خلال مقارنتها بالإنجاز الفعلي (الحساب الإداري)

- العبارة **D8** جاءت في المرتبة الثانية من حيث درجة الموافقة بين أفراد العينة بمتوسط حسابي يساوي **4.0444** وانحراف معياري لهذه الآراء عن متوسطها الحسابي بـ **0.3940** درجة، فأفراد العينة موافقون على أن الرقابة المالية وترشيد النفقات يساهم في التقليل من العجز الميزاني.
- العبارة **D2** والعبارة **D1** احتلتا المرتبة الثالثة من حيث درجة الموافقة بين أفراد العينة بمتوسط حسابي يساوي **4.0111** وانحراف معياري لهذه الآراء عن متوسطها الحسابي بـ **0.48560** درجة، فأفراد العينة يرون أن ترشيد ميزانية البلدية يكمن في تعبئة الإيرادات والتقليل من النفقات.
- أما في المرتبة ما قبل الأخيرة فجاءت العبارة **D4** بمتوسط حسابي يقدر بـ **2.4000** وانحراف معياري لهذه الآراء عن متوسطها الحسابي بـ **0.59587** درجة، مما يدل على أن أفراد العينة غير موافقين ويرون أن الإصلاحات التي قامت بها الدولة لم تساهم بشكل كبير في ترشيد ميزانية البلدية.
- احتلت العبارة **D1** "المرتبة الأخيرة من حيث درجة الموافقة بين أفراد العينة، بانحراف معياري يقدر بـ **1.9333** وانحراف معياري لهذه الآراء عن متوسطها الحسابي بـ **0.44469** درجة، مما يدل على أن أفراد العينة غير موافقين على أنتسير المالية المحلية وفق مبدأ ترشيدها .

❖ من خلال تحليل الاستبيان نخلص إلى :

المحور الأول

معدل المتوسطات الحسابية قدر بـ **2,4328625** أي أن إجابات أفراد العينة على هذا المحور كانت ضمن مجال "غير موافق"، وانحرافه معياري قدر بـ **0,4758875** ليبين أنه لا وجود لتباين بل هناك تجمع للأجوبة حول متوسطها الحسابي. ونخلص هنا إلى نتيجة مفادها أن مقارنة التسيير العمومي الجديد ومبادئه غير معتمدة حرفيا في تسيير البلديات لكن ميكانيزماته مطبقة من خلال تحديد الإنفاق واعتماد الإدارة الإلكترونية.

المحور الثاني

معدل المتوسطات الحسابية قدر بـ **3,7458** أي أن إجابات أفراد العينة على هذا المحور كانت ضمن مجال "موافق"، وانحرافه معياري يقدر بـ **0,4893** مما يبين أنه لا يوجد لتباين بل هناك تجمع للأجوبة حول متوسطها الحسابي، مما يؤكد أن المبحوثين (أفراد العينة) متفقون بأن الدولة قامت بإصلاحات كبيرة على مستوى المالية المحلية سواء من ناحية القوانين أو من ناحية التسيير وكذا التحصيل من شأنها أن تساهم في منح نوع من الاستقلالية للبلديات.

المحور الثالث

معدل المتوسطات الحسابية قدر بـ **3,4528** أي أن إجابات أفراد العينة على هذا المحور كانت ضمن مجال "موافق"، وانحرافه معياري قدر بـ **0,5479** ليبين أنه لا وجود لتباين بل هناك تجمع للأجوبة حول متوسطها الحسابي.

ونخلص هنا إلى نتيجة مفادها أن الجماعات المحلية توجهت إلى اعتماد بدائل تمويلية جديدة لتغطية العجز الذي تعاني منه ميزانياتها والتخلص من التبعية إلا أن هذالمصادر التمويلية المتاحة للبلدية لا تلي الاحتياجات المالية لها إذ لا يمكنها أن تستغني عن الإعانات.

المحور الرابع

معدل المتوسطات الحسابية يقدر بـ **3,5536** أي أن إجابات أفراد العينة على هذا المحور كانت ضمن مجال "موافق"، وانحرافه المعياري قدر بـ **0,8916** ليبين أنه لا وجود لتباين بل هناك تجمع للأجوبة حول متوسطها الحسابي. مما يؤكد أن المبحوثين (أفراد العينة) متفقون على أن الجماعات المحلية لم تصل بعد إلى مستوى ترشيد الميزانية المحلية.

خلاصة الفصل الرابع:

جاء هذا الفصل داعما لما جاء في الفصول التي سبقتة في محتواه التطبيقي والتحليلي من خلال تحليل المعطيات التي جمعت خلال الدراسة الميدانية، بشكل وصفي وكمي بهدف معرفة دور البدائل التمويلية للجماعات المحلية في ترشيد ميزانية الجماعات المحلية في ظل التسيير العمومي الجديد في ست بلديات من ولاية بسكرة، من خلال تحليل أرقام ومعطيات من وجهة نظر فئة من المسيرين الإداريين فيها، وقد تم استبعاد فئة المسيرين السياسيين (أعضاء المجالس الشعبية البلدية)، لكونهم أقل خبرة وإلمام ببيئة البلدية مقارنة بباقي الإداريين.

وقد تم التوصل في هذا الفصل إلى عدة نتائج بعد إسقاط الدراسة الميدانية على بعض بلديات ولاية بسكرة والنتائج التي تم التوصل إليها من خلال تحليل الإحصائيات والمعلومات المتحصل عليها من الإدارات المعنية يمكن تجميعها على باقي البلديات في ولاية بسكرة، ذلك أنها متجانسة من حيث التنظيم وإجراءات التسيير وتشابها من حيث مصادر الإيرادات، وقد تبين لنا أن مقارنة التسيير العمومي الجديد ومبادئه غير معتمدة حرفيا في تسيير البلديات، لكن ميكانيزماته مطبقة من خلال تحديد الإنفاق واعتماد الإدارة الإلكترونية، من جهة أخرى فقد قامت الدولة بإصلاحات كبيرة على مستوى المالية المحلية سواء من ناحية القوانين أو من ناحية التسيير وكذا التحصيل، من شأنها أن تساهم في منح نوع من الاستقلالية للبلديات.

خاتمة

خاتمة

تتمتع الجماعات المحلية باللامركزية الإدارية التي تتيح لها صلاحيات واسعة في مجال إدارة شؤونها ضمن إطار اختصاصها الإقليمي، ونجاحها في تحقيق التنمية المحلية لن يتم إلا إذا كان هناك هيكل تمويلي محلي فعال يضمن تمويل ميزانيتها بما تحتاجه من موارد، ونظرا لمحدودية المصادر التمويلية التقليدية التي لا تكاد تغطي الحد الأدنى من ضروريات الإنفاق المحلي، إذ هناك ضعف للموارد المالية بأغلب الجماعات المحلية مما سمح بتدخلات تمويلية من ميزانية الدولة كمحاولات للتخفيف من حدة الاختلال والعجز الذي تعانيه. أمام هذا الوضع وجدت الجماعات المحلية نفسها أمام تحديات حقيقية في البحث عن مصادر تمويلية بديلة قادرة على خلق الثروة وإنعاش التمويل المحلي وذلك بالتوجه للاستثمار المحلي (فلاحي، صناعي، سياحي) وخلق مشاريع منتجة والشراكة مع الخاص.

كما شهدت الجماعات المحلية على غرار باقي الإدارات العمومية عدة إصلاحات مست مختلف الجوانب سواء التسييرية أو المالية في ظل تبنيها لمبادئ التسيير العمومي الجديد الذي يحاكي قواعد التسيير في القطاع الخاص وفق آليات السوق مع مراعاة خصوصيات الجماعات المحلية، ويهدف هذا الإصلاح بالدرجة الأولى إلى تحقيق الجودة والفعالية والرشاد بالإضافة إلى إصلاح التسيير المالي و التمويلي وعصرنة الميزانية، ولما كانت الميزانية المحلية من أهم أدواتها المالية التي من خلالها تقوم الجماعات بتنفيذ سياستها الاقتصادية والاجتماعية، فإن هذا استدعى ضرورة تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات، فمن جهة تتم تنمية وتنويع الإيرادات والاستخدام الأمثل لها ومن جهة أخرى محاولة التقليل من النفقات، بغية الوصول إلى ترشيد ميزانية الجماعات المحلية ظل التسيير العمومي الجديد.

من خلال دراستنا لموضوع " دور البدائل التمويلية في ترشيد ميزانية الجماعات المحلية في ظل التسيير العمومي الجديد اعتمدنا على المنهج الوصفي التحليلي بتحليل الإحصائيات التي جمعت والمعلومات التي تم الحصول عليها بعد تجميعها وتبويبها في جداول وأشكال مختلفة، وقد تم من خلال ذلك مناقشة واختبار الفرضيات كالاتي:

الفرضية الأولى " هناك اعتماد محدود للتسيير العمومي الجديد في تسيير الجماعات المحلية" إن انتقال

الجماعات المحلية من اعتماد التسيير التقليدي إلى اعتماد التسيير العمومي الجديد يتطلب تبني مبادئ هذا الأخير، وقد لمسنا الرغبة في تطبيق هذا المنهج التسييري الجديد إلا أن الواقع ينحصر على تطبيق الإدارة الإلكترونية كاستخراج بطاقة التعريف البيومترية وجواز السفر البيومتري وشهادات الميلاد بالإضافة إلى اعتماد إدارة الموارد البشرية بنسبة ضعيفة، أما باقي المبادئ فلم نلمس لها فعالية، وهو ما يثبت صحة الفرضية الأولى.

الفرضية الثانية "البدائل التمويلية المعتمدة من طرف البلديات المدروسة ساهمت في تعبئة إيراداتها" طبقا

للنتائج المتحصل عليها من خلال تحليل الإحصائيات المتعلقة بمساهمة التمويل الذاتي في تمويل ميزانيات بلديات الدراسة، والتي تظهر أن عائدات الاستغلال ونتاج الأملاك لها دور في تمويل الميزانية رغم أن هذه المساهمة تبقى ضعيفة، وهو ما يثبت صحة الفرضية الثالثة.

الفرضية الثالثة "ساهم اعتماد مبادئ التسيير العمومي الجديد في ترشيد نفقات الجماعات المحلية" إن اعتماد

الجماعات المحلية على مبادئ التسيير العمومي الجديد جعلها تقوم بتحديد الأهداف وتحليل وتحديد الوسائل ومن ثم دراسة كيفية التوفيق بينهما وترجمة ذلك إلى برامج واضحة مع تقويمها ويتم تنفيذها تحت مراقبة الهيئات المختصة، أيضا استخدام الإدارة

الإلكترونية وفر على البلديات العديد من النفقات سواء المتعلقة باقتناء الأوراق أو الحاجة إلى موظفين إضافيين، وهذا يترجم بترشيد النفقات على المدى البعيد، وهو ما يثبت صحة الفرضية الرابعة، ونشير في هذا السياق أن زيادة النفقات التي تمكن من زيادة القدرة على التمويل يعتبر ترشيدا لأن الترشيد لا يقصد به ضغطه و لكن يقصد به تحقيق أعلى إنتاجية ممكنة بأقل قدر ممكن من الإنفاق.

نتائج الدراسة

في سياق الإجابة عن الإشكالية المطروحة وأسئلتها الفرعية، إلى اختبار الفرضيات يمكن القول أن الدراسة توصلت إلى مجموعة من النتائج أبرزها:

- ❖ غياب نظام إحصائي فعال للعقارات التابعة للبلديات في الجزائر يؤثر بشكل سلبي على مردود هذه الضرائب العقارية ؛
- ❖ عدم الاستغلال الأمثل للأموال العمومية على مستوى الجماعات المحلية يؤثر سلبا على مردودها المالي؛
- ❖ عدم استقرار النظام الضريبي المحلي في الجزائر نظرا لكثرة الإصلاحات الضريبية من خلال قوانين المالية؛
- ❖ ليس هناك تامين لموارد البلدية مما انعكس على المردود المالي للجماعات المحلية؛
- ❖ سوء استغلال الأملاك العمومية للجماعات المحلية يؤثر سلبا على مردودها المالي واستقلاليتها المالية؛
- ❖ هناك محدودية لتطبيق التسيير العمومي الجديد كنموذج إصلاح الإدارة المحلية إذ ينحصر تطبيقه في الإدارة الإلكترونية فقط؛
- ❖ الجماعات المحلية أمام تحدي كبير في إطار البحث عن خيارات تمويلية جديدة تخلصها من التبعية وتحقق لها الاستقلال المالي.
- ❖ تبني التسيير العمومي الجديد بكل مبادئه ضرورة لا بد منها في الجماعات المحلية بالجزائر من أجل تحقيق فعالية في التسيير وترشيد الجانب المالي والإداري لها.

توصيات الدراسة

- من خلال ما توصلت إليه الدراسة يمكن أن نقدم جملة من التوصيات في هذا المجال:
- فتح مجال اللجوء للقروض المالية المقدمة من طرف البنوك لبعث عدد من المشاريع المربحة بدلا من انتظار مساعدات الدولة؛
- تحويل الصندوق المشترك إلى بنك يمنح قروضا استثمارية للإدارة المحلية ؛
- تشجيع المبادرات الاستثمارية على مستوى الجماعات المحلية و تحفيز تبني الاستثمار المحلي لتحقيق التمويل الذاتي؛
- إعادة النظر في نسب توزيع الضرائب والرسوم؛
- جرد وإحصاء دقيق وفعال للعقارات العمومية وتسوية طبيعتها القانونية بسندات ملكية ، وبعدها ترميمها وإصلاحها إن لزم الأمر من أجل تحقيق موارد إضافية للبلديات؛
- تحسين أسعار كراء العقارات و أملاك الجماعات المحلية سنويا وفق أسعار السوق؛
- إعادة الاعتبار لعائدات الاستغلال لتنمية مداخله ، ولو بالدخول في شراكة استثمارية مع متعاملين اقتصاديين؛
- ضرورة التطبيق الفعلي لمبادئ التسيير العمومي الجديد و تقييم السياسات العمومية ، وحوكمة القرارات والفعالية في الإنجاز.

آفاق الدراسة

من خلال هذه الدراسة والتي تركزت على الدور الذي تلعبه البدائل التمويلية في ترشيد ميزانية الجماعات المحلية في ظل التسيير العمومي الجديد، والتحديات التي تم تحصيلها من نتائج الدراسة الميدانية، فإن ذلك يفتح المجال للدراسة بالتركيز على جوانب أخرى من ضمنها:

- الإصلاح الميزانياتي للجماعات المحلية وأثره على التمويل المحلي؛
- آفاق تمويل الجماعات المحلية من خلال الاقتصاد الدائري والسندات الخضراء ؛
- الوكالة الوطنية لدعم وتنمية المقاولاتية كبديل تمويلي للجماعات المحلية؛
- الميزانية الذكية والتمويل الرقمي في الجماعات المحلية؛
- أثر تعديل قانون الجماعات المحلية على منهجها التمويلي.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب

1. العاني رعد مجيد، الاستثمار والتسويق السياحي، دار كنوز المعرفة العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2008.
2. المؤمن قيس وآخرون، التنمية الإدارية، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.
3. أمجد عاتم، دراسة حول: الشركات القطاعية القائمة في تقديم الخدمات العامة والبلدية على مستوى الهيئات المحلية، شركة النخبة للاستشارات الإدارية، رام الله - فلسطين، 2009.
4. أمين ساعاتي، إعادة اختراع الحكومة الثورة الإدارية في القرن الحادي والعشرون، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة الأولى، 1999.
5. أوما سيكاران، طرق البحث في الإدارة مدخل لبناء المهارات البحثية، تعريب إسماعيل علي بسيوني، دار المريخ للنشر، المملكة العربية السعودية، 2006.
6. أيمن عودة المعاني، الإدارة العامة الحديثة، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2010.
7. أيمن عودة المعاني، الإدارة العامة الحديثة، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، الأردن، 2012.
8. أيمن المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، ط1، الأردن، 2013.
9. بشير عباس علاق، الإدارة مبادئ وظائف وتطبيقات، الدار الجماهيرية، ليبيا، 2004.
10. بوحوش عمار، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، طبعة 1، دار الغرب الإسلامي، بيروت، 2006.
11. بويهي محمد، مبادئ الاقتصاد الجزئي: تحليل نظري وتطبيقي، البدر الساطع للطباعة والنشر، الجزائر، 2010.
12. توفيق عبد الرحيم يوسف، إدارة الأعمال التجارية الصغيرة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 2002.
13. جاسم مجيد، أساسيات علم الإدارة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2005.
14. جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.
15. جواد سعد العارف، الاقتصاد الفلاحي، دار الراية للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، 2009، ص 81.
16. حسين العمري وآخرون، مقدمة في الاقتصاد الصناعي، ذات السلاسل للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت، 2002.
17. حسن حريم، إدارة المنظمات _ منظور كلي _، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2003.
18. خالد سمارة الزغبى، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، شركة الشرق الأوسط للطباعة، الطبعة الثانية، الأردن، 1989.
19. خالد ممدوح، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية، مصر، 2009.
20. خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2010/2011.
21. زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1998.
22. سالم محمد الشوابكة، المالية العامة والتشريعات الضريبية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2015.
23. سامي حسن نجم الحمداي، المحلية وتطبيقاتها والرقابة عليها، مركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2014.
24. سعد غالب ياسين، الإدارة الالكترونية وآفاق تطبيقاتها العربية، المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، 2005.
25. سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة مدخل نظري معاصر، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 2008.
26. سوزان رفيق العاني، علم الاقتصاد الفلاحي، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، 2005.

27. شريف إسماعيل، أساسيات التسيير العمومي، دار قرطبة للنشر، الجزائر، 2015.
28. شريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز، التحكم الجيد في التسيير"، دار القصة للنشر، الجزائر، 2003.
29. طارق الحاج، مبادئ التمويل، دار صفاء للنشر والتوزيع، الأردن ، 2002.
30. طارق المجذوب، الإدارة العامة العلمية الإدارية والوظيفية العامة والإصلاح الإداري، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005.
31. طارق مجذوب، الإدارة العامة _ العملية الإدارية والوظيفية العامة والإصلاح الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 2000.
32. عادل محمود الرشيد، إدارة الشراكة بين القطاعين العام و الخاص - المفاهيم - النموذج - التطبيقات -، منشورات المنظمة العربية للتنمية، 2006.
33. عبد الرزاق بن حبيب، اقتصاد وتسيير المؤسسة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2000.
34. عبد السلام أحمد هماش، يوسف عبد الحميد المرشدة، عقود المشاركة وسيادة الدولة، مؤتمر عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2008.
35. عبد القادر الشخيلي، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، 2001.
36. عبد الكريم أحمد جميل، إدارة الموارد البشرية، الجنادرية للنشر والتوزيع، ، 2015.
37. عبد المجيد دراز وسميرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2002.
38. عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية 2001.
39. عبيد أحمد الحيجاوي، مصادر التمويل مع شرح لمصدر القروض وبيان كيفية معاملتها ضريبيا، دار النهضة العربية، مصر، 2001.
40. على خطار شنتاوي، الإدارة المحلية، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، الأردن ، 2003.
41. علي جدوع الشرفات، التنمية الاقتصادية في العالم العربي، دار جليس الزمان للنشر والتوزيع، الأردن ، ط1، 2010.
42. علي سيد إسماعيل، الدروس المستفادة من تجارب الإصلاح الاقتصادي المعتمدة من طرف صندوق النقد الدولي (المفاهيم . النتائج . الدروس)، دار التعليم الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2020.
43. غازي سلطان فلاح القبلان، تنمية المجتمع المحلي والعوامل المؤثرة على قرارات الحكام والإداريين - دراسة ميدانية، دار الخليج للنشر والتوزيع، ط1، 2015.
44. فيصل بن معيض آل سمير، استراتيجيات الإصلاح و التطوير الإداري و دورها في تعزيز الأمن الوطني، مركز الدراسات و البحوث، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، 2008.
45. مجموعة من الخبراء، الإدارة المحلية و البلديات في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2007.
46. مجموعة مؤلفين ، البلديات و المحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2009.
47. محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار الميسر للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.
48. محمد عبد العزيز عجمية ومحمد علي الليثي، التنمية الاقتصادية (مفهومها، نظرياتها، سياساتها)، الدار الجامعية الإسكندرية، مصر، 2003.
49. محمد عبيدات وآخرون، منهجية البحث العلمي -القواعد والمراحل والتطبيقات-، دار وائل للنشر، الاردن، ط1، 1999.

50. محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر _ دراسة تحليلية مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
51. محمد قاسم القريوتي، مقدمة في الإدارة العامة، دار وائل، الأردن، ط1، 2012.
52. محمد محمد بدران، نظم التمويل المحلي في النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، 1983.
53. محمد وائل القيسي، الأداء الاستراتيجي الأمريكي بعد العام 2008 - باراك أوباما أنموذجا، العبيكان للنشر، المملكة العربية السعودية، 2016.
54. محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، 2007.
55. مريزق عدان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
56. مصطفى يوسف كافي، الإدارة الإلكترونية: إدارة بلا أوراق - إدارة بلا مكان، إدارة بلا زمان، إدارة بلا تنظيمات جامدة، مؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، سوريا، 2011.
57. المؤمن قيس وآخرون، التنمية الإدارية، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.
58. هشام فوزي دباس العبادي ويوسف حجيم الطائي و آخرون، إدارة التعليم الجامعي - مفهوم حديث في الفكر الإداري المعاصر، مؤسسة الوراق للنشر و التوزيع، الأردن، الطبعة الاولى، 2008.
59. يحيى وناس، دليل المنتخب المحلي لحماية البيئة، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
60. يلس شاوش بشير، المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.

ثانيا: الأطروحات

1. بديعة بوعقلين، الإستثمارات السياحية في الجزائر وإشكالية تسويق المنتجات السياحية في الجزائر، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه دولة، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2006، ص 52.
2. بن عيسى ليلي، مساهمة في تحسين أداء قطاع الخدمات العامة باعتماد التسيير العمومي الجديد والحكم الراشد: دراسة عينة من مؤسسات التعليم العالي في الجزائر للفترة 2008-2013، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص تسيير عمومي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة 2014/2015
3. بن بوريش رضا، آليات تمويل الجماعات المحلية في ظل التسيير العمومي الحالي وضرورات التحديث دراسة حالة عينة من البلديات 2015-2019، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه الطور الثالث، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2020/2021.
4. بن نعمان محمد، إمكانية تطبيق آليات التسيير العمومي الجديد في الإدارة المحلية الجزائرية ولاية بومرداس نموذجا، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، 2017/2018.
5. بوشعالة رقيق جمال، أهمية انتقال الإدارة العمومية من نموذج التسيير التقليدي إلى التسيير العمومي الجديد دراسة حالة، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه في الطور الثالث، تخصص تسيير عمومي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة البليدة 2 على لونيبي 2021/2022.
6. بوغدة نور الهدى، دور الكفاءة الاستخدامية للموارد المائية في تحقيق التنمية الزراعية المستدامة والأمن الغذائي، رسالة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماجستير، 2015.

7. تيشات سلوى، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية (نيوزلندا، فرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية)، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه، تخصص تسيير المنظمات، جامعة بومرداس، 2014/2015.
8. خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 03، 2011.
9. رفاع شريفة، نحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية "نحو تسيير عمومي جيد وفق نظرية الإدارة العمومية الحديثة، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه في علوم التسيير تخصص إدارة أعمال، جامعة الجزائر، 2008.
10. سالمى ياسين، الإصلاح الإداري أداة لترشيد الإنفاق العمومي — دراسة حالة الجزائر—، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه، قسم العلوم التجارية، جامعة الجزائر 03، 2014/2015.
11. سايح فريد، أثر عجز ميزانيات البلديات على تمويل التنمية المحلية بالجزائر، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث، تخصص مالية و محاسبة، قسم العلوم التجارية، كلية العلوم التجارية و علوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2017/2018.
12. سليمان نسرين، تسيير الخدمات العامة المحلية، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه في تسيير المالية العامة— دراسة حالة ولاية تلمسان— جامعة أبو بكر بلقايد صالح، 2017/2018.
13. شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام و الحد من الفقر— دراسة حالة الجزائر (2000-2010)، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص نقود و مالية، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2011/2012.
14. صابور لخضر، اعتماد الجماعات المحلية على اللامركزية الجبائية لتمويل الميزانية، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث، تخصص المالية العامة والتشريع الضريبي، جامعة البليدة 2-لونيسى علي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، 2020/2021.
15. صباد باية، الإصلاح الإداري في الجزائر 1999-2007، دراسة حالة المنظومة التربوية، رسالة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2008.
16. طري سميحة، الحوكمة المحلية ودورها في تحقيق التنمية بالجزائر —مجمع الإخوة عموري ببسكرة أنموذجا، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه الطور الثالث في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص رسم السياسات العامة، جامعة الجزائر 03، 2019/2020.
17. علاوي ياسر، إصلاح مالية الجماعات المحلية في الجزائر و تأثيرها على التنمية المحلية دراسة حالة بلديات المدية، ذراع السمار، تمزقيرة للفترة (2013-2017)، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه الطور الثالث في العلوم التجارية، تخصص علوم مالية، جامعة يحي فارس، جامعة المدية، 2018-2019.
18. فرحي محمد، النمذجة القياسية وترشيد السياسات الاقتصادية مع دراسة خاصة لسياسة الإنفاق العام بالجزائر، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2003/2004.

19. ليلي بن عيسى، مساهمة في تحسين أداء قطاع الخدمات العامة باعتماد التسيير العمومي الجديد و الحكم الراشد: دراسة عينة من مؤسسات التعليم العالي في الجزائر للفترة 2008-2013، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه علوم، تخصص تسيير عمومي، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، قسم علوم التسيير، 2015/2014.
20. معروف رابح، دور الحوكمة في تسيير ميزانية الجماعات المحلية - دراسة حالة ولاية تيارت - رسالة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة البليدة 2، 2016/2015.
21. مفتاح عبد الجليل، الجباية المحلية كآلية لتعزيز إيرادات البلدية، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه في الحقوق، تخصص المالية العامة والتشريع الضريبي، قسم القانون العام، جامعة لونيبي على، البليدة 2019، 2020/2.
22. وحشي عفاف، أثر التسيير العمومي الحديث على كفاءة الإدارة العدلية - دراسة ميدانية بوزارة العدل الجزائرية -، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة باتنة 1، 2018 2017.
23. يحياوي أحمد، الحوكمة المحلية وإعداد الميزانية في الجماعات الإقليمية الجزائرية - دراسة حالة بلديات ولاية البويرة -، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه علوم، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة بومرداس، 2018/2017.

ثالثا: المقالات العلمية

1. إبراهيم العيسوي، نموذج التنمية المستقلة البديل لتوافق واشنطن و إمكانية تطبيقه في زمن العولمة، مجلة التنمية السياسات الاقتصادية، المجلد الثالث عشر، العدد الأول، المعهد العربي للتخطيط، الكويت.
2. آدم أحمد سليمان، تعبئة الموارد المحلية لتمويل التنمية في إفريقي، مجلة دراسات إفريقية، جامعة إفريقيا العالمية، الخرطوم، العدد 49، يونيو 2013.
3. الأهر عزة وآخرون، البنى التحتية مفاهيم وأساسيات، مجلة المنهل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الوادي، المجلد الأول، العدد الثاني، ديسمبر 2018.
4. إيمان عبد خضير، وعبير علي كاظم، دور صناعة السياحة في تطور الاقتصاد العراقي للمدة (1990-2009)، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 18، العدد 67، بغداد، العراق.
5. بشير عبد العالي، التسيير العمومي الجديد كآلية لإصلاح الإدارة العمومية في الجزائر، مجلة البحوث الاقتصادية المتقدمة، جامعة الوادي، المجلد 07، العدد 01، مارس 2022.
6. بلال فؤاد، دراسة نقدية لمشروع قانون الجباية المحلية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 02 (عدد خاص) 2020،
7. بلقاسم بومعزة وكمال العقريب، الإدارة الإلكترونية كدعامة لعصرنة البلدية - دراسة حالة بلدية حجرة النص، مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال، المجلد 06، العدد 02، جانفي 2020.
8. بملول خيرة وسماعيل عيسى، الإدارة الإلكترونية كآلية لتطوير الجماعات المحلية بالجزائر، مجلة صوت القانون، المجلد 07، العدد 30، 2021/11/04.

9. بن عيسى ليلي، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 14، ديسمبر 2013.
10. بن موسى أم كلثوم وعيسى نبوية، ترشيد النفقات العمومية - دراسة تطور النفقات العمومية في الجزائر من سنة 1980 إلى سنة 2013، مجلة إدارة الأعمال و الدراسات الاقتصادية، العدد 04.
11. بن عيشي بشير و بن عبيد عبد الباسط، التسيير العمومي الإلكتروني: مدخل حديث لمعالجة أزمة التسيير العمومي، مجلة الحقيقة، العدد 37، 2016.
12. بن نعمان محمد و بوزيدة حميدة، دور الشراكة بين القطاعين العام و الخاص في تحقيق التنمية المحلية، مجلة الدراسات الاقتصادية و المالية، المجلد الثاني، العدد التاسع، جامعة الوادي.
13. بواشري أمينة و سالم بركاهم، الإصلاح الإداري في الجزائر عرض تجربة مرفق العدالة (1999. 2017)، المجلة العلمية لجامعة الجزائر 3، المجلد 06، العدد 11، جانفي 2018.
14. بوسليمان صليحة و دريفي نوال، فعالية حوكمة القطاع العام كإحدى آليات تحديث التسيير العمومي، مجلة الحوكمة المسؤولة الاجتماعية والتنمية المستدامة، جامعة الجزائر، العدد 2، جوان 2019.
15. بوزيدة حميد و خلادي راضية، مكانة الجباية المحلية في تمويل الجماعات المحلية، مجلة دراسات جبائية، المجلد 7، العدد 2، 2018، ص 25.
16. حديدي آدم و حمودة أم الخير، دور الحوكمة الضريبية في الحد من التهرب و الغش الضريبي - دراسة ميدانية لعينة من مديريات الضرائب في الجزائر-، مجلة المقرري للدراسات الاقتصادية و المالية ، المجلد 3، العدد 1، خاص، جانفي 2019.
17. حمدي معمر، إصلاح المالية المحلية في الجزائر كآلية لتصحيح عجز ميزانية الجماعات المحلية - بالإشارة إلى حالة ميزانية البلديات، مجلة الإقتصاد والمالية، المجلد 04، عدد 02، 2018.
18. حموري بلال، شراكة القطاعين العام و الخاص كمطلب تنموي، جسر التنمية، الكويت، مجلد 12، عدد 117، 2014.
19. دراجي السعيد، عقود الشراكة بين القطاع العام و الخاص آلية فعالة لتمويل التنمية المحلية، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 41، جوان 2014.
20. ديوش محمد امين، بوضياف مليكة، قراءة للإيرادات الجبائية العائدة للجماعات المحلية المتضمنة بالتشريع الجبائي الجزائري لسنة 2022- عرض و تحليل، المجلة الجواترية للحقوق و العلوم السياسية، المجلد 07، العدد 01 (2022).
21. زياد طاهر محمد علي، فاعلية القواعد الضريبية في تعزيز الإذعان الضريبي دراسة استطلاعية لآراء عينة من المكلفين بالتحاسب الضريبي في محافظة نينوي، مجلة جامعة كركوك للعلوم الإدارية و الاقتصادية، المجلد 4، العدد 1، 2014،
22. سامي الوافي، عجز المالية المحلية في الجزائر: الأسباب و الانعكاسات، مجلة شعاع للدراسات الاقتصادية ، العدد 02، سبتمبر 2017.
23. سحر عبد الله الحملي، الإصلاح الإداري مفهومه و آليات تطبيقه (دراسة مقارنة)، المجلة العلمية لقطاع كليات التجارة، جامعة الأزهر، العدد العاشر، جانفي 2013.
24. سلام نواف المومني، مهند محمد العبيني، الحوكمة الضريبية و الإيرادات الضريبية، مجلة التنمية و الاقتصاد التطبيقي، العدد 03، 2018.

25. سلامة عبد الحميد، تطبيقات الإدارة الإلكترونية و أثرها على إدارة الجماعات المحلية، مجلة الحقوق و الحريات، العدد الخامس، 2018.
26. شريف أحمد، نظام التضامن بين وحدات الإدارة المحلية في الجزائر وتأثيره على أدائها، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، المجلد 5، العدد 1، 2016.
27. عزيز نسرين، حميدة مختار، ترشيد الإنفاق الحكومي و دوره في علاج الموازنة العامة للدولة، مجلد الإبداع، جامعة البليدة، المجلد 08، عدد 01، 2018.
28. عصام بشور، المالية العامة و التشريع الضريبي، منشورات جامعة دمشق، سوريا، 1994.
29. علوي عمار، دور المؤسسات الصغيرة و المتوسطة في التنمية المحلية، مقارنة نظرية، مجلة أبحاث اقتصادية و إدارية، جامعة بسكرة، - العدد الرابع عشر، ديسمبر 2013.
30. علي دحمان محمد وشباب سهام، حوكمة الإصلاح الميزاني ودورها في ترشيد الإنفاق العام - دراسة حالة الجزائر-، مجلة براديجم، العدد 02، أوت 2016.
31. عمر ملاعب، الإصلاح الإداري مدخلا لتصويب المسار التنموي تجارب دول، المعهد العربي للتخطيط، مجلة دراسات تنموية، العدد 62، 2019.
32. غربي وهيب، الشراكة بين الإدارة المحلية و القطاع الخاص ودورها في تحقيق التميز في تقديم الخدمات العامة، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية ، العدد 16، ديسمبر 2014.
33. فرادي محمد، آفاق إصلاح النظام القانوني للجباية المحلية في الجزائر: نحو إصدار قانون الجباية المحلية، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 07، العدد 01، 2021.
34. فيرم فاطمة الزهراء، الإصلاح الإداري و دوره في تحسين الأداء الوظيفي، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، المجلد الحادي عشر، العدد الأول، 2018/03/31.
35. مرغاد لخضر، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 7، 2015.
36. محمد المعتز المجتبي إبراهيم و يوسف حسن عثمان جعفر، دور الحوكمة الضريبية في زيادة مستوى الالتزام الضريبي، مجلة الدراسات العليا، جامعة النيلين، السودان، مجلد 9، عدد 36، 15 نوفمبر 2017.
37. مريم والي، إسهام المؤسسات الصغيرة و المتوسطة في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 19، ديسمبر 2014.
38. مطالي ليلي و زغلول آمنة، الإدارة الإلكترونية للجماعات المحلية و دورها في تحقيق التنمية المستدامة- حالة الجزائر، مجلة آفاق علوم الإدارة و الاقتصاد، المجلد 02، العدد 02، 2018.
39. ملاحي رقية، واقع و تحديات الاستثمار السياحي في الجزائر ولاية مستغانم- نموذجاً، المجلة الجزائرية للعلوم و السياسات الاقتصادية، العدد 5، 2014.
40. نعمون وهاب و سريد سمية، دور المؤسسات الصناعية في تحقيق التنمية المحلية-دراسة مجمع عمر بن عمر بولاية قالمة، حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 16، جوان 2016.

رابعاً: الندوات والملتقيات

1. خالد كواش، الدور الاقتصادي والاجتماعي للسياحة، حالة الجزائر، المؤتمر العلمي الدولي حول السياحة رهان التنمية المستدامة- دراسة تجارب بعض الدول-، جامعة البليدة، يومي 24 و 25 أبريل 2012.
2. عبد القادر خليل، محمد مداحي، رقابة ميزانية الجماعات المحلية كمدخل لتحسين الحوكمة، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة يومي 3 و 31 أكتوبر 2012، معهد العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة العقيد آكلي محمد أولحاج بالبويرة الجزائر.
3. عمر شريقي، موسى بن منصور، مؤشرات الحوكمة المحلية في تونس في ضوء الدستور الجديد لسنة 2014، ورقة بحثية مقدمة ضمن الملتقى الدولي حول الحوكمة والتنمية المحلية، يومي 7-8 ديسمبر 2015، الجزائر.
4. صبار عابر العنزي، الزحف العمراني وحش يتمدد على الرقعة الخضراء، الملف الصحفي ليوم 2022/12/12، وزارة البيئة و المياه و الزراعة، الرياض، ص 34.
5. لحبيب بلية، التسيير العمومي الجديد كآلية لتحسين حكامه مؤسسات القطاع العام، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الدولي الأول حول: تفعيل الدور التنموي للقطاع العام كآلية للنهوض بالاقتصاد خارج قطاع المحروقات، جامعة لونيبي علي، البليدة 2، 27-28 نوفمبر 2018.

خامساً: الجرائد الرسمية و الصحف

1. الأمر 67-83 مؤرخ في 02 جوان 1967، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1967، الجريدة الرسمية العدد 67، مؤرخة في 3 جوان 1967.
2. الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 20/08/2001، المتعلق بإنشاء الوكالة الوطنية لدعم وتطوير الاستثمار، الجريدة الرسمية رقم 47 المؤرخة في 22/08/2001.
3. القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخ في 03/07/2011.
4. القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35، 1990.
5. قانون الرسم على رقم الأعمال، المديرية الجهوية للضرائب، وزارة المالية، 2017.
6. قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، المديرية الجهوية للضرائب، وزارة المالية، 2016.
7. قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، المديرية الجهوية للضرائب، وزارة المالية، 2019.
8. قانون الطابع، المديرية الجهوية للضرائب، وزارة المالية، 2017.
9. قانون المالية 2001، ج ر ج ج د ش، العدد 80 المؤرخة في 24/12/2000.
10. قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ج ر ج ج د ش رقم 42 المؤرخة في 27/07/2008.
11. قانون المالية لسنة 2000، ج ر ج ج د ش، العدد 92 المؤرخة في 23/12/1999.
12. قانون المالية لسنة 2007، ج ر ج ج د ش رقم 85 المؤرخة في 27/12/2006.
13. قانون المالية لسنة 2015، ج ر ج ج د ش، العدد 78 المؤرخة في 31/12/2014.
14. القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، ج ر ج ج د ش العدد 12 المؤرخة في 29/02/2012.
15. القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06/03/2016، المتعلق بالتعديل الدستوري.

16. القانون رقم 17-02 المؤرخ في 10/01/2017، القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة رقم 17-02 المؤرخ في 10/01/2017، ج ر ج د ش رقم 02 المؤرخة في 11/01/2017.
17. القانون رقم 90-21، الصادر في 15 أوت 1990، المتعلق بالحاسبة العمومية، ج ر ج د ش العدد 35 المؤرخة في 15/08/1990.
18. القانون 20-95 المؤرخ في 04/02/1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الصادر في 17/07/1995.
19. المرسوم 92-78 المؤرخ في 22/02/1992، المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 15 المؤرخة في 26/02/1992.
20. المرسوم التنفيذي 23-330 المؤرخ في 17 سبتمبر 2023، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لدعم تنمية المقاولاتية وتحديد قانونها الأساسي، ج ر ج د ش رقم 62، المؤرخة في 26/09/2023.
21. المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 24 نوفمبر 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية العدد 64 المؤرخة في 27/11/2011.
22. المرسوم التنفيذي رقم: 05-165 المؤرخ في: 03/05/2005 المتضمن القانون الأساسي لإنشاء الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ج ر ج د ش ، العدد 32، 04/05/2005، ص 28.
23. مرسوم تنفيذي رقم 77/06، المؤرخ في 18 فيفري 2006، يحدد مهام الوكالة الوطنية للتشغيل و تنظيمها و سيرها، ج ر ج د ش رقم 09 المؤرخة في 19/02/2006
24. مرسوم تنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06/09/2008، الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر ج د ش، العدد 50، المؤرخة في 07/09/2008.
25. المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 20 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، ج ر ج د ش، العدد 50 المؤرخة في 20/09/2015.
26. وزارة تهيئة الإقليم، البيئة والسياحة، المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية 2025، تشخيص وفحص السياحة الجزائرية، جانفي 2008.
27. الحساب الإداري للبلديات المدروسة خلال السنوات من 2010 إلى 2021.

I. Books

1. Christofer Pollit, Greet Boukaertt, public management reform-
acomparative analysis, Oxford University Press, New York, 2000.
2. David Giauque, la bureaucratie libéral (nouvelle gestion publique et
régulation organisationnelle), édition l'harmattan, France, 2003.
3. Felix A. Negro, Public personnel Administration. New York: hest, Rinehart
and Winston, inc. 1995.
4. François Deruel , Jacques Buisson, finances publiques: budget et pouvoir
financier , dalloz, Paris, 2001.
5. Hahen-been Lee, the role of leader in administrative reform interregional
esminar on major administrative reform in developing countries, New
York, united nation, ST/TAO/M/G2Add.
6. Janet V Denhardt, Robert B. Denhardt, the new public service: serving,
not steering, New York Routledge, 3rd édition, 2015, p12.
7. Jean-Pierre Fragnière et Roger Girod, Dictionnaire suisse de politique
sosiale, edition 2002, p 233.
8. Manuel- Viriatosanto, Pierre-Eriv Verrier, Le management public, 3ed,
paris, presses universitaires de France, 2007.
9. Marcel GUENOUN 3: Le Management De La Performance Publique
Local Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations
Intercommunales, these pour l'obtention du doctorat en sciences de
gestion , Ecole Doctorale d'Economie et de Gestion, UNIVERSITE PAUL
CEZANNE, AIX-MARSEILLE III, mars 2009.
10. Marie-Jo Demante, Isabelle Tyminsky, Décentralisation et gouvernance
locale en Afrique: des processus, de experiences, IPAM études méthodes,
paris, février 2008.
11. Maurice Baslé, Le budget de l'état, 6 eme editions, edition la découverte,
Paris, 2000.
12. Michaela Martin et Antony Stella, Assurance qualité externe dans
l'enseignement supérieur: les options, Paris: institut international de
planification de l'éducation de l'UNESCO, 2007
13. OCDE, L'administration Electronique : Un impératif, Paris, France : 2004.
14. Pollitt, Christopher, the essential public manager, England: McGraw-Hill,
Education, 2003
15. Serge Huteau, la nouvelle gestion publique locale, LOLF et collectivité
territoriales, paris, Dexia, 2002,

II.Revue

1. Abu Elias Saker, New public management in developing countries, an analysis of success and failure with particular reference of singapore and Bangladesh, the international journal of public sector management, vol19n⁰ 2, 2006.
2. .Boeck Supérieur, La Nouvelle Gestion Public " En Action" ,Revue Internationale de politique comparée, vol 11,N⁰2, 2004
3. Carole Sigman, The Impact of « new public management » on Russian higher education, Russian Nis Center, 2008
4. Christiane Gagnon et Juan Klein,le partenariat dans le développement local :tendances actuelles et perspectives de changement social, Cahiers de géographie du québec,vol35,n⁰95,1991.
5. Era Dabla Norris, the challenge of fiscal décentralisation in transition countries, comparative economic studies, 2006.
6. F. X. Merrien, la nouvelle gestion publique (concept mythique lien social et politique), riac, N^o41, Printemps, 1999,.
7. Florence Noguera, Les défis posés par la nouvelle gestion publique a la GRH: Cas de la direction générale des impots, revue de gestion des ressources humaines, N0 78,2010
8. Kissi Fadia ,Proget de modernisation du système budgétaire en Algérie, revue Al-IJTIHED des études juridiques et économiques,N 02, juin 2012.
9. Ludger,V, Public-Private Partnerships in Schooling:20- Cross-Country Evidence on their effectiveness in Providing cognitive Skills.IFO:Institute for Economic Research, University of Munich, Germany, 2005.
- 10.MOHAMMAD EHSAN and FARZANA NAZ ,Origin, ideas , practice of new public management : lessons for developingcontries , CDRB publication , Asian Affairs, Vol. 25, No. 3, July-September, 2003.
- 11.Simon James and CintonAlly , tax compliance self, assessment and tax administration, journal of finace and management in public services ,vol2, 2005.
- 12.Stéphane Damarey, Finances Publiques, gualino éditeur, Paris, 2006.

III.Mémoire

1. Babacar Faye.La réforme du système financier des collectivités locales Sénégalaise. Thèse de doctrat.droitpublic. UnuversitéJeanMoulon3.France.année 2017
2. BinodAtreya," the applicability of new public management to developing countries: A case from Nepal " (thesis of Doctorate in Philosophy, School

of Management, Faculty of Business and Law, Victoria University of Technology, Melbourne, Australia, 2002.

3. Ibrahimngouhouo. "Les investissements directs étrangers en Afrique central : attractivité et effets économique" ; thèse de doctorat son publiée, (université de sud Toulon var. France. faculté de sciences économique et gestion,).2008

IV. Rapport

1. Calvin Miller-Sylvia Ritcher, Agriculture Fund For Developing Contries, Economic and social developement paper or food and agriculture organisation of the United Nation-Rome 2010
2. Evelyne Bechtold-Rognon, Thomas Lamarche manager ou sevir, les services public aux prise avec nouveau management public, paris, Ed Syllepse, 2011

المواقع الإلكترونية

1. الإدارة المحلية (مداخل التطوير) مع التركيز على حالة المملكة الهاشمية، الموقع <https://books.google.dz/books>
2. تقرير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، نقطة الإرتكاز الوطنية، الجزائر، نوفمبر 2008 من الموقع http://algerianembassy.org.my/PDF/Rapport%20Gouvernance/rapport_gouvernance_ar.pdf
3. راييس وفاء، نظام التسيير بالأهداف في المؤسسات العامة بين النظرية و التطبيق، دار اليازوري للنشر، <https://books.google.dz/books>
4. . رحون محمد، مصادر مالية ميزانية البلدية في التشريع الجزائري، <https://platform.almanhal.com/Reader/2/60075>
5. زيد منير عبوي، الاستراتيجية الحديثة في إدارة التخطيط والتطوير، دار معتر للنشر و التوزيع، <https://books.google.dz/books?id=EHcyDwAAQBAJ&printsec>
6. سعد غالب ياسين، الإدارة الإلكترونية، اليازوردي، <https://books.google.dz/books>
7. سعيد باتول، الإدارة الإلكترونية، اقتصاد للملايير ومحاربة للرشوة والبيروقراطية، بوابة الشروق، على الرابط: <https://www.echoroukonline.com>
8. عايد عبد الله العصيمي، المسؤولية الاجتماعية للشراكة نحو التنمية المستدامة، اليازوردي، <https://books.google.dz/books>

9. على عبد الله وبوطويل رقية، إدارة الموارد البشرية في ظل تحديات قطاع الوظيفة العمومية الجزائرية، مجلة الإبداع.

<https://www.asjp.cerist.dz>

10. فريدة مزياي، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد

السادس <http://dspace.univ-biskra.dz:808>

[0/jspui/bitstream/123456789/1745/1/rg6a5.pdf](http://dspace.univ-biskra.dz:808/jspui/bitstream/123456789/1745/1/rg6a5.pdf)

11. وزارة الداخلية و الجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، <https://www.interieur.gov.dz>

12. وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، الموقع <http://madrp.gov.dz>

12.C.Favoreu, Reflexions sur les fondamentants de la stratégie et du management stratégique en milieux public disponible sur site :

www.strategie.aims.com.

13.Young ,D,W et Emanuele Padovani,Moving Toward the New Public Management Paradigm, Published 20/01/2009, Economics.

<https://www.semanticscholar.org/paper/Moving-Toward-the-New-Public-Management-Paradigm-Young-Padovani/b793433e95fe602be1068e1a4f3e47d1eec00d9f>

ملاحق

استبيان الدراسة

جامعة محمد خيضر بسكرة

كلية العلوم الاقتصادية و التسيير و علوم التسيير

قسم العلوم الاقتصادية

تحية طيبة و بعد

الاستمارة المرفقة عبارة عن أداة لجمع المعلومات اللازمة، لغرض إجراء دراسة بعنوان " دور البدائل التمويلية والتسيير العمومي الجديد في ترشيد ميزانية الجماعات المحلية " و ذلك استكمالا لمتطلبات الحصول على شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص مالية، بنوك و تأمينات.

و نظرا لأهمية رأيكم في هذا المجال فإن الباحثة تأمل منكم التكرم بالإجابة على جميع فقرات هذا الاستبيان بعناية و دقة و موضوعية، علما أن المعلومات الواردة في هذا الاستمارة ستعامل بسرية تامة و تستخدم لأهداف البحث العلمي فقط.

أخيرا تقبلوا منا فائق الاحترام و التقدير.

لمزيد من المعلومات يرجى الاتصال على الرقم الشخصي: 06 73 33 26 62

أو على البريد الإلكتروني: reddas1981@yahoo.com

الطالبة: مسعودة رداس

المحور الأول: البيانات الشخصية

نرجو منكم الإجابة بوضع علامة (X) في الخانة المناسبة:

1.الجنس: ذكر ☐ - أنثى ☐

2.السن:

-من 25 سنة إلى أقل من 35 ☐ -من 35 سنة إلى أقل من 45 سنة ☐

-من 45 سنة إلى أقل من 55 سنة ☐

3.المستوى الدراسي:

ليسانس ☐ ماستر ☐ دراسات عليا ☐ دراسات تطبيقية ☐

4.الخبرة

من سنة إلى 10 سنوات ☐ من 10 سنوات إلى أقل من 20 سنة ☐

من 20 سنة إلى أقل من 30 سنة ☐ من 30 سنة إلى 40 سنة ☐

5.المنصب

<input type="checkbox"/>	أمين عام	<input type="checkbox"/>	رئيس مكتب
<input type="checkbox"/>	رئيس مصلحة	<input type="checkbox"/>	موظف بمكتب الصفقات
<input type="checkbox"/>	موظف بمصلحة المالية	<input type="checkbox"/>	موظف بمصلحة اخرى (مع ذكرها)

القسم الثاني: محاور الاستبيان

الرجاء منكم الإجابة بوضع علامة (X)

المحور الأول: التسيير العمومي الجديد

الرقم	الفقرة	موافق تماما	موافق	محايد	غير موافق	غير موافق تماما
1	يخضع موظفو بلديتكم لدورات تكوينية					
2	تساهم الدورات التكوينية في تطوير مهارات الموظفين المهنية والتقنية (المعلوماتية)					
3	عدد الدورات التكوينية كافي					
4	تساهم الدورات التكوينية لموظفي البلدية تطوير قدراتهم المعرفية المرتبطة بالتسيير					
5	إذا كان الجواب على السؤال السابق بالإيجاب: ساهمت الدورات التكوينية في التقليل من أخطاء الموظفين وزيادة الكفاءة					
6	برامج التكوين و التدريب تتوافق مع متطلبات القوانين الجديدة (قانون البلدية، قانون الصفقات، قوانين المالية)					
7	تهتم غدارة البلدية بتقييم عملية التكوين للتأكد من أنها حققت أهدافها					
8	تحرص إدارة البلدية على تحقيق التوافق بين مؤهلات الموظف و واجبات الوظيفة التي يشغلها					
9	يمارس المواطنون حقهم في حضور الجلسات					
10	يطلع المواطنون على القرارات المتخذة من طرف البلدية					
11	يحضر لممثلي المواطنين بحضور أشغال و مداولات المجلس					
12	يتم اعتماد الشفافية في اتخاذ القرارات					

					يخضع رؤساء المكاتب و رؤساء المصالح للمتابعة و قياس الأداء	13
					تهتم البلدية بتقييم أداء الموظفين	14
					هناك ربط بين أداء الموظفين و الحوافز المالية و المادية على مستوى البلدية	15
					هناك امكانية لتبني إدارة الموارد البشرية بدل إدارة المستخدمين (تحفيزات - ترقيةات ...)	16
					هناك قابلية لتبني إدارة الاداء في البلدية (تقييم دوري ...)	17
					يتم اعتماد المقارنة المرجعية من أجل تحسين الأداء	18
					تقوم البلدية بتفويض سلطات كافية لإنجاز الوظائف واتخاذ القرارات باستقلالية	19
					يساهم استخدام الإدارة الالكترونية في التقليل من النفقات.	20
					هناك تعميم لاستعمال أجهزة الإعلام الآلي و اقتناء برامج معلوماتية تطبق في جميع المصالح	21
					يتم استخدام تكنولوجيا الإعلام والاتصال في القيام بالمهام	22
					عدد المختصين في الإعلام الآلي والمعلوماتية كافي	23
					ساهمت الإدارة الإلكترونية في تنمية كفاءة الموارد البشرية للمجالس الشعبية المحلية	24

المحور الثاني: إصلاح المالية

الرقم	الفقرة	موافق	غير موافق	لا أدري	محايد
25	أثرت الإصلاحات القانونية تأثيرا ايجابيا على التسيير المحلي				
26	الإطار القانوني لإعداد الميزانية المحلية بحاجة إلى تغيير (مراحل إعداد الميزانية - التتويب ...)				
27	لا زالت هناك ضرورة لإصلاحات أخرى				
28	القانون الجديد للبلدية حفز البلديات على تنشيط الاستثمار العمومي				
29	يتم إنفاق الموارد المتوفرة لدى البلدية وفق أولويات و حاجات المجتمع المحلي				
30	إيرادات البلدية ضعيفة جدا				
31	يتم اعتماد الشفافية من خلال الإفصاح عن ميزانيات البلدية				
32	يسمح للمواطنين بالمشاركة في وضع الميزانيات				

المحور الثالث: البدائل التمويلية

الرقم	الفقرة	موافق	غير موافق	لا أدري	محايد
33	هناك ضرورة ملحة لتوسيع مداخيل البلدية				
34	التوجه للاستثمار المحلي				
35	هناك سعي من طرف رؤساء المجالس للبحث عن مصادر جديدة للتمويل				
36	يتم استعراض تأثيرات التوجهات التمويلية الجديدة على الإيرادات.				
37	هناك توجه ايجابي من طرف البلدية لإبرام الصفقات و منح الامتياز أو الشراكة مع المتعاملين الاقتصاديين.				
38	بحكم الموقع الجغرافي للبلدية فقد ساهم الاستثمار الفلاحي				

				تمويل ميزانيتها.	
				يساهم الاستثمار السياحي في تنمية إيرادات البلدية	39
				المؤسسات الصناعية الموجودة فوق تراب البلدية ساهمت في إنعاش إيرادات البلدية.	40
				أعادت البلدية الاعتبار لمنتجات الاستغلال (الدخول في شراكة استثمارية مع متعاملين اقتصاديين، بحيث يمكنها الدخول كشريك بعقاراتها و الأراضي التي تملكها و المتعامل الاقتصادي بتمويله و تسييره للمشروع)	41
				التوجه للاستثمار المحلي ظهرت آثاره في تطور إيرادات البلدية.	42
				حقق الاستثمار مع القطاع الخاص في مؤسسات (صناعية، تجارية،...) أثارا إيجابيه على إيرادات البلدية.	43
				تشكل الشراكة مع القطاع الخاص مصدر تمويل مشاريع البنية التحتية على مستوى البلدية	44
				هناك ثقة بين القطاع الخاص كشريك للبلدية في المشاريع المحلية	45
				قانون الصفقات العمومية في الجزائر يغطي كل انواع عقود الشراكة مع القطاع الخاص	46
				تخضع ممتلكات البلدية لمراجعة دورية لأسعار تأجيرها	47
				الاستثمار مع القطاع الخاص له آثار ايجابية	48
				وجود آليات واضحة تساهم في تثمين الإيرادات المحلية	49
				المصادر التمويلية المتاحة تلبي الاحتياجات المالية للبلدية دون الحاجة إلى إعانات	50
				الاستقلالية المالية للبلدية جعلها توفق بين ما هو متاح و ما هو موجود	51
				التسيير الجيد للمالية المحلية يظهر في انجاز استثمارات منتجة	52
				التسيير الجيد للمالية المحلية يكمن في تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات	53

المحور الرابع: ترشيد الميزانية

54	ترشيد ميزانية البلدية يكمن في تعبئة الإيرادات			
55	ترشيد ميزانية البلدية يتمثل في القدرة على تقليص النفقات			
56	ساهمت الإصلاحات التي قامت بها الدولة في ترشيد ميزانية البلدية			
57	إذا كانت الإجابة عن السؤال السابق بعدم الموافقة فما هي الأسباب:			
58	يتم تسيير الميزانية وفق مبدأ ترشيدها			
59	التسيير الرشيد للمالية المحلية يظهر في زيادة إيرادات البلدية			
60	ساهمت الإصلاحات في التسييرية في ترشيد الميزانية			
61	ساهمت الإصلاحات القانونية في ترشيد الميزانية			
62	الرقابة المالية و ترشيد النفقات يساهم في التقليل من العجز الميزاني.			
63	تهتم إدارة البلدية بمهام التدقيق و مراجعة النفقات			
64	تستخدم إدارة البلدية التقارير الإدارية كأداة رقابية			
65	تستخدم إدارة الميزانية في عملية الرقابة على الأداء من خلال مقارنتها بالإنجاز الفعلي (الحساب الإداري)			

دراسة تطور الرسم على القيمة المضافة و الرسم على النشاط المهني خلال الفترة من 2010-2021

الوحدة (دج)

لوطاية		برانيس		جمورة		السنوات
TAP	TVA	TAP	TVA	TAP	TVA	
18 185 800,59	1 877 424,71	629384.60	4252485.1	14 003 313,52	7 581 560,71	2010
28 442 688,03	4 398 209,97	549651.12	7951719.90	22 031 704,85	16 196 356,46	2011
23 731 481,40	8 250 303,21	5285534.12	8668779.02	18 072 303,64	10 903 621,12	2012
33 209 596,88	4 206 170,76	22709555.48	239573.7812	24 347 644,70	22 337 409,70	2013
44 406 225,30	4 997 832,46	10909123.20	11309183.46	30 327 109,80	30 327 109,75	2014
38 885 686,83	3 331 700,86	12752295.99	14750727.68	52 363 631,20	47 867 173,18	2015
50 458 387,10	5 535 989,40	28346789.10	17549520.10	100 697 029,00	97 667 480,21	2016
39 305 364,73	6 540 224,48	59172356.77	37988343.30	114 805 147,00	114 805 147,03	2017
35 811 231,48	3 807 967,61	9853236.61	5749866.90	29 468 409,09	65 032 799,91	2018
50 695 704,28	3 473 526,77	8638861.60	8029286.20	39 347 660,26	485 402,23	2019
38 854 821,18	4 138 422,07	7409973.47	14372364.30	28 552 778,20	1 371 174,43	2020
31 689 526,91	6 440 847,78	770452882.00	990.00 752 459	23 351 093.35	12 665 512.12	2021
عين زعطوط		القنطرة		بسكرة		السنوات
TAP	TVA	TAP	TVA	TAP	TVA	
1776981,71	1 877 582,90	10 242 035.47	2 627 729.86	489 264 385.75	107 513 511.52	2010
2 657 824,67	1 577 469,24	12 708 988,30	3 264 274,80	849 225 325,68	117 994 418,60	2011
2 447 250,68	576 729,09	3 237 091,95	2 640 240,68	482 685 820,99	54 047 760,76	2012
2 809 406,98	707 520,49	10 972 718,57	2 892 198,85	759 233 364,97	62 086 803,11	2013
2 429 398,08	1 211 608,42	14 073 688,63	1 688 667,37	789 532 079,18	88 700 341,21	2014
2 047 805,00	1 073 571,10	19 135 055,58	2 163 823,86	778 086 234,64	99 866 073,26	2015
853 609,79	432 786,40	19 379 363,28	2 406 080,18	779 469 034,14	95 763 680,66	2016
857 022,32	62 329,02	14 522 916,20	2 940 238,06	849 225 325,68	117 994 418,63	2017
1 758 814,08	51 961,98	12 338 975,12	10 776 751,16	825 902 666,98	68 367 916,42	2018
2 089 660,32	296 570,80	15 388 375,54	6 760 187,57	830 092 564,89	66 873 196,24	2019
3 501 212,56	215 431,97	16 748 421,44	4 906 282,35	900 357 924,63	54 169 435,62	2020
3 645 903.94	870 045.26	13 645 002,80	1 858 419,02	841 147 739,84	59 151 054,28	2021