

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة أكلي محند أوالحاج _ البويرة
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
قسم: علوم التسيير

أثر تطبيق الحوكمة على ميزانية الولاية

دراسة حالة ميزانية ولاية البويرة

مذكرة تدرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
تخصص: محاسبة و تدقيق

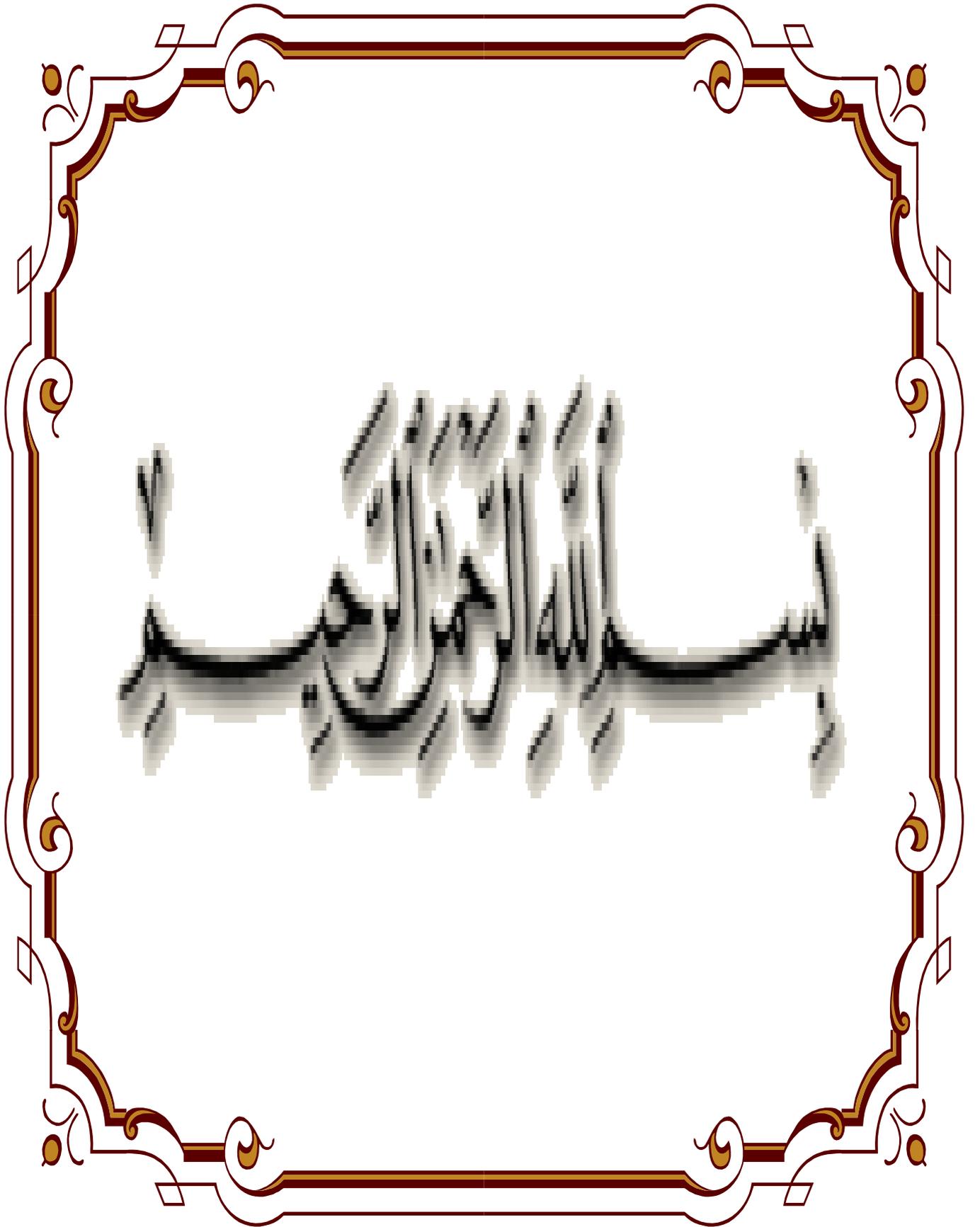
تحت إشراف الأستاذ : يجياوي أحمد

من إعداد الطلبة :
بشيرباي هشام
سعدو سعدية

لجنة المناقشة

أ. سيواني عبد الوهاب..... رئيسا
أ. يجياوي أحمد..... مشرفا
أ. زلاسي رياض..... ممتحنا

السنة الجامعية 2015/2014



شكر وتقدير

في البداية نحمد الله عز وجل الذي وفقنا وأمدنا بالصبر
وحسن التدبير لإتمام هذا العمل المتواضع
أتقدم بخالص الشكر والعرفان الى الأستاذ الفاضل
يحيىوي أحمد على التوجيه و الارشاد والدعم لإتمام هذا العمل
وما أبداه من اهتمام ومتابعة علمية كما نشكر السيد عبدلي فيصل.
و نشكر جميع أساتذة معهد العلوم الاقتصادية و التجارية
وعلوم التسيير و موظفي ولاية البويرة على الدعم الذي قدموه لنا من
حسن الاستقبال ، معاملة جيدة وتقديم معلومات مفيدة
في انجاز هذا العمل.

إهداء

إلى نور القلوب وسيد الوجود سيدنا محمد
صلى الله عليه وسلم
لا يمكن أن أقول إلا ما قاله خالقنا سبحانه وتعالى
بسم الله الرحمن الرحيم
'وقضى ربك ألا تعبدوا إلا إياه وبالوالدين إحساناً'
إلى التي جعل الله الجنة تحت أقدامها
إلى رمز المحبة والحنان، إلى التي لم تبخل علي يوماً بنصيحة
أو دعوة صالحة.

إلى ريحانة حياتي وبهجتها أهدي هذا العمل المتواضع متمنية أن تكون
فخورة بي، الصدر الحنون أُمي الغالية حفظها الله
إلى أروع أب أعترف به إلى من سهر الليالي لتربيتي وتعليمي
إلى من لا أستطيع رد فضله طول حياتي وكان لي درع أمان مرشدي
وسندي في هذه الحياة، والذي حفظه الله وأطال في عمره
إلى إخوتي وكل العائلة الكريمة وكل زملائي بالدراسة وخارج الدراسة.

سعدية سعدو

إهداء

إلى نور القلوب وسيد الوجود سيدنا محمد
صلى الله عليه وسلم
لا يمكن أن أقول إلا ما قاله خالقنا سبحانه وتعالى
بسم الله الرحمن الرحيم
'وقضى ربك ألا تعبدوا إلا إياه وبالوالدين إحسانا'
إلى التي جعل الله الجنة تحت أقدامها
إلى رمز المحبة والحنان، إلى التي لم تبخل علي يوماً بنصيحة
أو دعوة صالحة.
إلى ريحانة حياتي وبهجتها أهدي هذا العمل المتواضع
الصدر الحنون أمي الغالية حفظها الله
إلى أروع أب أعترف به إلى من سهر الليالي لتربيتي وتعليمي
إلى من لا أستطيع رد فضله طول حياتي وكان لي درع أمان مرشدي
وسندي في هذه الحياة، والذي حفظه الله وأطال في عمره
إلى إخوتي وأبناء إخوتي أشواق ، رحمة ، فريال ، وصال، رفيق ،
وكل العائلة الكريمة وكل زملائي بالدراسة وخارج الدراسة
وكل سكان بلدية بطحية ولاية عين الدفلى وإلى المستقبل الرياضي بطحية

بشيرباي هشام

الفهرس

I	آيات قرآنية
II	كلمة شكر
III	إهداء
IV	الفهرس
V	قائمة الأشكال
VI	قائمة الجداول
أ- ب	المقدمة العامة
01	الفصل الأول: مدخل عام حول الحوكمة
02	تمهيد
03	المبحث الأول: ماهية الحوكمة
03	المطلب الأول: تعريف الحوكمة
04	المطلب الثاني: نشأة الحوكمة، أسباب ودوافع ظهورها
10	المطلب الثالث: أهمية و أهداف تطبيق الحوكمة
13	المبحث الثاني: مبادئ الحوكمة
13	المطلب الأول: نشأة مبادئ الحوكمة
14	المطلب الثاني: مبادئ الحوكمة
24	المطلب الثالث: أهم مؤشرات قياس الحوكمة من المنظور العالمي
26	المبحث الثالث: آليات تفعيل الحوكمة
26	المطلب الأول: أطراف الحوكمة
29	المطلب الثاني: شروط تطبيق الحوكمة
31	المطلب الثالث: مراحل تطبيق الحوكمة
34	خلاصة
35	الفصل الثاني: الاطار النظري لميزانية الولاية
36	تمهيد
37	المبحث الأول: ماهية الولاية و ميزانية الولاية
37	المطلب الأول: تعريف الولاية و الهيئات التابعة لها
42	المطلب الثاني: مفهوم ميزانية الولاية

52	المطلب الثالث: نفقات و إيرادات ميزانية الولاية
58	المبحث الثاني: مراحل إعداد ميزانية الولاية و الأعوان المكلفون بتنفيذها
58	المطلب الأول: مرحلة تحضير الميزانية
59	المطلب الثاني: مرحلة الاقرار و المصادقة على الميزانية
61	المطلب الثالث: الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية
63	المبحث الثالث: مراحل تنفيذ الميزانية و الرقابة عليها
63	المطلب الأول: عمليات تحصيل الارادات و تنفيذ النفقات
66	المطلب الثاني: الرقابة السابقة و الملائمة لعملية التنفيذ
68	المطلب الثالث: الرقابة اللاحقة لعملية التنفيذ
71	خلاصة
72	الفصل الثالث: دراسة حالة تطبيقية لميزانية ولاية البويرة
74	تمهيد
75	المبحث الأول: تقديم عام لولاية البويرة
75	المطلب الأول: التعريف بولاية البويرة
77	المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي لولاية البويرة
82	المطلب الثالث: أهداف الولاية التنموية
85	المبحث الثاني: واقع الحوكمة في الجزائر
85	المطلب الأول: واقع و آفاق الحوكمة في الجزائر
91	المطلب الثاني: آليات تحقيق الحوكمة في الجماعات المحلية
92	المطلب الثالث: علاقة الحوكمة بالتنمية المستدامة
95	المبحث الثالث: دور حوكمة الميزانية في الحد من الفساد المالي و الاداري
95	المطلب الاول: أدوات الحوكمة ووسائلها في مكافحة الفساد المالي و الاداري
98	المطلب الثاني: أهمية مبادئ الحوكمة في تخفيض مشاكل إدارة ميزانية الولاية
100	المطلب الثالث: العلاقة بين الحوكمة و الميزانية
102	خلاصة
104	الخاتمة العامة
110	قائمة المراجع

قائمة الأشكال

قائمة الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
25	مبادئ الحوكمة	1
31	أطراف الحوكمة	2
33	المحددات الأساسية لتطبيق الحوكمة	3
81	الهيكل التنظيمي لولاية البويرة	4
84	الهيكل التنظيمي لمديرية الإدارة المحلية	5

قائمة الجداول

قائمة الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
20	دور منظمات المجتمع المدني	1
43	عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي	2
50	مصالح و برامج الولاية	3
59	توزيع حصيلة الرسم على النشاط المهني	4

المقدمة العامة

المقدمة

أصبح موضوع الحوكمة ميدانا رحبا للبحث باعتباره مفهوما تتجسد من خلاله منهجية وآليات السلطة في ممارسة مصالحها المختلفة، حيث أصبح التزام الدول النامية بالحوكمة أمرا في غاية الأهمية لأنها تعمل على تناسق الأدوار وتكاملها بين كل من الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني في رسم السياسات العامة وتطويرها، حيث يرتبط مفهوم الحوكمة بالدرجة الأولى بقواعد الإفصاح والشفافية والإدارة الرشيدة، وبذلك فإن الحوكمة أصبحت من أولويات واهتمامات المؤسسات والمنظمات والحكومات المختلفة المعنية أو المهتمة بمحاربة الفساد الإداري والمالي، أو التنمية المستدامة، أو تلك المهتمة بالإصلاح السياسي والديمقراطي، أو الإصلاح الهيكلي والمؤسسي في الإدارة أو تحسين الوضع الاقتصادي.

وللوقوف على واقع الحوكمة وتشخيص مبادئها وأبعادها وبنيتها الهيكلية والمؤسسية انطلقت هذه الدراسة في ذلك من خلال ربطها مع عملية ميزانية الولاية، أي من خلال الوقوف على واقع الحوكمة و تشخيصها في عملية إعداد وتنفيذ ميزانية الولاية، فهذه الوثيقة المالية ذات الأبعاد المتعددة و التأثيرات المتنوعة، حيث تكتسي ميزانية الولاية الإطار القانوني المتمثل في جملة من القواعد التي تقنن صياغتها وتنظم محتواها، وقد تم تأويل اختيار نشاط ميزانية الولاية سببا في اختياره لتشخيص وتجسيد واقع الحوكمة من خلالها وبواسطتها كون ميزانية الولاية هي العملية الرسمية التي تجسد بشكل رقمي أهداف الحكومة وفلسفتها وغاياتها على مختلف الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وكذلك تمثيلها لآليات التفاعل والتأثير لمختلف الأطراف الفاعلة في صياغة برنامج عمل الولاية من خلال الحوكمة. وبما أن ظاهرة الفساد المالي والإداري عرفت انتشارا كبيرا على كافة المستويات، حيث أصبحت هذه الظاهرة الخطيرة تمس مختلف الأجهزة الحكومية فلا يوجد قطاع أو ميدان اقتصادي أو غير اقتصادي يخلو ولو من بعض ملامح الفساد، والحل الأنسب لهذه الظاهرة هو الالتزام بتطبيق مبادئ الحوكمة.

لقد أصبح أداء ميزانية الولاية يقيم من خلال منظور الحوكمة بالإضافة إلى مدى استجابتها لتحديات الإدراك الاجتماعي المتزايد من قبل الأفراد للمشاركة في عملية صناعة القرار والشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون العامة، فإصلاح الترتيبات الهيكلية للميزانية يجب أن تصبح أكثر شفافية ووضوح من خلال توجيه بنودها المحاسبية وترشيدها لتصبح ميزانية مشاريع ونتائج وسياسات تمويلية بدل من كونها ميزانية نفقات وإيرادات فقط و على هذا الأساس نطرح الإشكالية على النحو التالي:

ما مدى أثر تطبيق مبادئ الحوكمة على ميزانية الولاية؟

وقصد توضيح الإشكالية سوف نطرح الأسئلة الفرعية التالية:

— ما المقصود بالحوكمة وفيما تتمثل مبادئها؟

— ما هو الدور الذي تلعبه الحوكمة في عملية إعداد و تنفيذ ميزانية الولاية؟

— كيف يمكن للحوكمة الحد من الفساد الإداري و المالي في الولاية؟

— هل يمكن أن تساهم مبادئ الحوكمة في زيادة مصداقية ميزانية الولاية؟
وبناء على التساؤلات المطروحة تم وضع الفرضيات التالية:

الفرضيات:

- الحوكمة تؤثر بشكل كبير وفعال على ميزانية الولاية وهذا بتطبيق مبادئ الحوكمة التي لها دور كبير في رفع كفاءتها وتحسين استغلال الأموال العامة بما يتوافق مع السياسات الموضوعة.
وتندرج ضمن هذه الفرضية الفرضيات الفرعية التالية:
- يقصد بالحوكمة أسلوب ممارسة السلطة الرشيدة، وتمثل مبادئها في ما يلي: الافصاح و الشفافية، المشاركة، العدالة و المساواة، تعزيز سلطة القانون، المساواة، والرؤية الاستراتيجية.
- للحوكمة دور كبير في عملية إعداد و تنفيذ ميزانية الولاية وهذا ببناء هيكل شامل يتصف بالشفافية و المشاركة ويكون قابلا للمساءلة.
- يمكن للحوكمة الحد من الفساد المالي والاداري المتعلق بالولاية في ظل الافصاح والشفافية ووجود أجهزة رقابية.
- يمكن لمبادئ الحوكمة أن تساهم بصورة كبيرة في زيادة مصداقية ميزانية الولاية.

أهداف الدراسة:

- تهدف من خلال هذه الدراسة إلى إبراز أهمية تطبيق الحوكمة على ميزانية الولاية، و الأسباب الملحة التي أدت إلى التوجه نحو هذه الآلية، بالإضافة إلى ذلك هناك مجموعة من الأهداف التي نسعى إلى تحقيقها:
- الوقوف على الجوانب الفكرية للحوكمة ومبادئها.
- التعرف على أهمية الالتزام بمبادئ الحوكمة.
- محاولة إيجاد تصور نظري لأهم الأدوات التي يمكن أن تساهم في تحقيق حوكمة فعالة لميزانية الولاية.
- التعرف على الجوانب التقييمية للحوكمة نظرا لما حققته الحوكمة من نجاحات على المستوى العالمي و في مختلف المجالات بما يسمح بضمان رؤية واقعية و حقيقية.
- التعرف على مدى تطبيق القوانين و القرارات التي تهدف إلى تحقيق الجودة و التميز في الأداء.
- التعرف على مدى العلاقة بين الحوكمة و ميزانية الولاية.
- إبراز أهمية الحوكمة على ميزانية الولاية.
- آليات تحقيق الحوكمة في الولاية وكذلك دور حوكمة ميزانية الولاية في الحد من الفساد المالي و الاداري.
- قياس مدى تطبيق مبادئ الحوكمة على ميزانية الولاية.

أهمية الدراسة :

تكمن أهمية البحث في كونه يتطرق إلى أحد المداخل الإدارية و التسيرية الحديثة التي أثبتت نجاعتها اتجاه تجنب الأزمات و تسيير المخاطر و حسن التصرف بغرض القضاء على المشاكل التي تنخر جسد الاقتصاديات

الوطنية كالفساد المالي والاداري إلى درجة تبنيها من طرف أكبر الهيئات العالمية سواء الاقتصادية أو غير الاقتصادية كما تهافت عليها المؤسسات بصفة عامة في عالم الأعمال خاصة مع إفرازات العولمة و تحديات الاندماج العالمي، لتعرف أشكال و أنواع امتدت إلى المستوى الكلي، أي على مستوى الدول و سياساتها.

— تساهم هذه الدراسة في إبراز الدور المهم و الملائم في تطبيق قواعد الحوكمة في المؤسسات العمومية، وهنا نتحدث عن الولاية خاصة عندما يكون الأمر يتعلق بالمال العام وهذا لتحقيق تنمية مستدامة على مستوى كافة المجالات.

— إن إبراز إيجابيات تطبيق قواعد الحوكمة التي تتعرض لها هذه الدراسة تعمل على التقليل من المخاطر التي تتعرض لها الميزانية خاصة عندما تكون متعلقة بالمال العام.

— تبرز لنا أهمية الموضوع مما سبق باعتبار كون ميزانية الولاية تهم بدراسة العلاقات القانونية والاقتصادية التي تنشأ عندما تقوم الولاية بالنشاط المالي الذي يهدف إلى إشباع الحاجات العامة أو المصلحة العامة أو تقديم الخدمات العامة، وبالتالي موضوع الحوكمة يعمل على حسن تسيير الأموال.

— قد أضحي موضوع الحوكمة يعمل على تدبير الشأن العام الذي بدوره أصبح يحظى باهتمام متزايد لدى الدولة، وهذا لا يوجد على مستواه أي فرق في كل من الدول المتقدمة أو النامية على حد سواء، حيث أن إصلاح وتطوير تدابير الأداء المالي ضروري لتحقيق التنمية وتأهيل الموارد البشرية المتاحة بالجهاز الإداري.

— تكمن أهمية الموضوع كذلك في أن الحوكمة تعمل على المطالبة بحماية المال العام ومراقبة مجالات صرفه وتحسينه من عمليات التبذير أو النهب والاختلاس من طرف الموكل لهم مسؤولية حمايته وحسن تديره وصرفه أو مراقبة صرفه، في إطار قواعد الشفافية والأمانة والنزاهة وكذا الخضوع للمسائلة عند ثبوت المخالفات التي تشكل مظهرا من مظاهر خيانة ثقة الشعب ومؤسساته واعتداء على أمواله.

أسباب اختيار الموضوع :

إن اختيارنا لهذا الموضوع يعود الى عدة أسباب منها ذاتية وأخرى موضوعية.

أ- الأسباب الذاتية :

- كون موضوع الحوكمة يحظى بكثير من الاهتمام من قبل الباحثين والمختصين ومجال مفتوح للبحث.

— لأن الحوكمة تعتبر موضوع الساعة وهذا لما تقدمه من خدمات على كافة المستويات.

— علاقة موضوع الحوكمة بالتخصص.

— محاولة دراسة الموضوع مستقبلا.

ب- الأسباب الموضوعية:

- تعد الحوكمة وسيلة ضرورية أصبحت تكتسح جل الممارسات الادارية وتفرض نفسها على كافة القطاعات

ولذلك فانه من الضروري إلقاء المزيد من الضوء على الحوكمة بغية التعرف على مختلف جوانبها.

— للوقوف على واقع الحوكمة وتشخيص مبادئها وأبعادها وبنيتها الهيكلية والمؤسسية انطلقت هذه الدراسة في ذلك من خلال ربطها مع عملية ميزانية الولاية، أي من خلال الوقوف على واقع الحوكمة و تشخيصها في عملية إعداد وتنفيذ ميزانية الولاية.

— كون ميزانية الولاية هي العملية الرسمية التي تجسد بشكل رقمي أهداف الحكومة وفلسفتها وغاياتها على مختلف الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

حدود الدراسة:

أ- الحدود المكانية : اقتصرنا موضوع الحوكمة على ميزانية ولاية البويرة.

ب- الحدود الزمنية: تمت هذه الدراسة في الفترة الممتدة من شهر فيفري لى أواخر شهرماي 2015.

أدوات الدراسة:

- أدوات جمع البيانات والمعلومات : تم الاعتماد على عدة مراجع باللغة العربية والأجنبية تمثلت في الكتب والمجلات المتخصصة وبالإضافة إلى أطروحات الدكتوراه التي لها علاقة بمتغيرات الموضوع، وكذلك القوانين والتشريعات والدوريات المتعلقة بالدراسة.

— المنهج المستخدم :

تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي لكونه من أكثر المناهج استخداما في الدراسات الاجتماعية و الانسانية وذلك بهدف التوصل إلى نتائج منطقية تدعم الفرضيات الواردة في الدراسة.

صعوبات البحث:

تلقينا في هذه الدراسة إلى بعض الصعوبات والمتمثلة فيما يلي:

— طبيعة الموضوع في حد ذاته والذي يحمل قدرا من التعقيد والغموض وصعوبة الامام بكل الجوانب المتعلقة به.

— قلة المراجع المتعلقة بموضوع الحوكمة وهذا نظرا لحدثة الموضوع.

الدراسات السابقة:

— إسلام بدوي، محمود الراعي، مدى تطبيق معايير الحوكمة في بلديات الضفة الغربية، رسالة ماجستير في إدارة الأعمال بكلية الدراسات العليا في جامعة الخليل، فلسطين، 2008.

حاول الباحثان من خلال هذه الدراسة إلى معرفة وقياس مدى تطبيق معايير الحوكمة الجيدة في بلديات الضفة الغربية من وجهة نظر أعضائها وفيما إذ كانت هناك فروق ذات دلالة إحصائية في مستويات تطبيق الحوكمة.

— إبراهيم إسحاق نسمان، دور إدارات المراجعة الداخلية في تفعيل مبادئ الحوكمة، رسالة ماجستير في المحاسبة و التمويل، كلية التجارة، الجامعة الاسلامية غزة، فلسطين، 2009.

تناولت هذه الدراسة بالتحليل و المناقشة دور إدارات المراجعة الداخلية في تفعيل مبادئ الحوكمة في المصارف العاملة في فلسطين، مع عرض سريع لمفهوم الحوكمة في المصارف، و بيان أهميتها و أهدافها، و التطرق إلى دور المراجعة الداخلية في تحقيق هذه المبادئ.

محتوى الدراسة:

من أجل التوسع أكثر في الموضوع ومعالجته تم تقسيم البحث إلى مجموعة من الفصول، حيث نتناول في الفصل الأول مدخل عام حول الحوكمة، ففي المبحث الأول تحدثنا على ماهية الحوكمة وأهميتها و أهدافها. أما في المبحث الثاني استعرضنا مبادئ الحوكمة، وفي المبحث الثالث فتطرقتنا إلى آليات تفعيل الحوكمة و أطرافها و شروط و مراحل تطبيقها.

في حين تطرقنا في الفصل الثاني إلى الاطار النظري لميزانية الولاية، بحيث تناولنا في المبحث الأول إلى ماهية الولاية وميزانية الولاية والهيئات التابعة لها ونفقات وإرادات ميزانية الولاية. أما في المبحث الثاني استعرضنا مراحل إعداد ميزانية الولاية من تحضير إلى الاقرار و المصادقة و الأعوان المكلفون بتنفيذ هذه الميزانية. وفي المبحث الثالث تناولنا مراحل تنفيذ ميزانية الولاية والمتمثلة في عملية تحصيل الارادات و تنفيذ النفقات و أنواع الرقابة المطبقة على الميزانية والمتمثلة في الرقابة السابقة والملازمة لعملية التنفيذ ثم الرقابة اللاحقة.

أما الفصل الثالث فهو الفصل التطبيقي تم فيه القيام بدراسة حالة ميزانية ولاية البويرة، حيث استعرضنا في المبحث الأول بتقديم عام لولاية البويرة والهيكلة التنظيمي لها. أما في المبحث الثاني فقمنا بالتكلم عن واقع الحوكمة في الجزائر وآليات تحقيق الحوكمة في الجماعات المحلية. أما في المبحث الثالث قمنا بالتحدث عن دور حوكمة الميزانية في الحد من ظاهرة الفساد المالي و الاداري، وقمنا بالتحدث عن مراحل التطبيق الناجح للحوكمة و العلاقة بين الحوكمة وميزانية الولاية.

الفصل الأول

مدخل عام حول

الحكومة

تمهيد:

أصبح موضوع الحوكمة أو الحاكمية ميدانا رحبا للبحث باعتباره مفهوما سياسيا واجتماعيا وإداريا تتجسد من خلاله منهجية وآليات السلطة في ممارسة الحكم في الوقت الحاضر، فهو حصيلة التفاعل الرسمي وغير الرسمي بين كل من الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني في رسم السياسات العامة وتطويرها في جميع مراحل وأشكال العمل وبذلك فإن هذا الميدان البحثي أصبح من أولويات واهتمامات المؤسسات والمنظمات والحكومات المختلفة المعنية أو المهتمة بمحاربة الفساد الإداري والمالي، أو التنمية المستدامة، أو تلك المهتمة بالإصلاح السياسي والديمقراطي، أو الإصلاح الهيكلي والمؤسسي في الإدارة، أو تحسين الوضع الاقتصادي وزيادة الاستثمار وتدقيق رؤوس الأموال.

وللوقوف على واقع الحوكمة وتشخيص مبادئها وأبعادها وبنيتها الهيكلية فقد تطرقنا في هذا الفصل للتحدث عن مدخل عام للحوكمة، بحيث تحدثنا في المبحث الأول إلى ماهية الحوكمة ونشأتها وأهميتها، أما فيما يخص المبحث الثاني والثالث فتطرقنا بالتفصيل إلى أسس و مبادئ الحوكمة وكذلك آليات تفعيل الحوكمة من أجل إعطاء صورة شاملة عن الحوكمة وكل ما يتعلق بها، أي من خلال الوقوف على واقع الحوكمة و تشخيصها في العملية الإدارية التي تجسد أهداف الحكومات وفلسفتها وغاياتها على مختلف الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

المبحث الأول: ماهية الحوكمة

الحوكمة مصطلح جديد على الساحة الاقتصادية ظهر خلال العقود القليلة الماضية وقد اهتمت به الدول على اختلاف نموها الاقتصادي، حيث هنالك تعاريف مختلفة وذلك نتيجة من تناولوا موضوع الحوكمة من كتاب ومفكرين و منظمات، وتعتبر الحوكمة الحكم الراشد أو أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة الذي يتم تطبيقه عبر مجموعة من القوانين و التشريعات ليؤدي إلى الشفافية و إتباع القانون.

المطلب الأول: تعريف الحوكمة

إن عدد من المنظمات الدولية بادرت إلى استخدام مضامين الحوكمة بشكل واسع وهذا كآلية لإدامة التنمية وذلك من خلال تحقيق تنمية اجتماعية بشكل عام بالإضافة إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية و الإدارية في القطاعات الحكومية والمجتمعية.

إن الحوكمة هي مجموعة من المفاهيم التي تطورت تدريجيا لتصل إلى معايير تتبناها القيادات السياسية و الكوادر الإدارية الملتزمة بتطوير موارد المجتمع و تحسين نوعية الحياة للمواطنين، وتستخدم الحوكمة من طرف العديد من المؤسسات الدولية كوسيلة لقياس الأداء و الحكم على ممارسة السلطة السياسية في إدارة شؤون المجتمع باتجاه تطوري تموي¹.

وفي الجزائر أول ما ورد مفهوم الحوكمة كان ضمن القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، في الفصل الأول المتعلق بالمبادئ العامة في مادته الثانية: حيث عرفته بأنه هو الذي بموجبه تكون الإدارة مهمة بانشغالات المواطن وتعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية². وإذا حللنا جيدا هذا التعريف الذي أطلقه المشرع الجزائري للحوكمة نجد فيه معيارين فقط، حيث يتضمن مؤشر السلوك بحيث تكون الإدارة مهمة بانشغالات المواطن، ومؤشر التسيير في إشارته ل العمل في إطار الشفافية.

الحوكمة هي الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة، وإطارات إدارية ملتزمة بتطوير أفراد المجتمع برضاهم وعبر مشاركتهم في مختلف القنوات السياسية للمساهمة في تحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم. ويتم تطوير أفراد المجتمع عبر ثلاثة أبعاد أساسية تتفاعل فيما بينها وترتبط ارتباطا وثيقا لإنتاج الحوكمة وهي:

1_ البعد السياسي: المرتبط بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها.

2_ البعد التقني: المرتبط بعمل الإدارة العامة و مدى كفاءتها.

3_ البعد الاقتصادي والاجتماعي: المرتبطان بطبيعة بنية المجتمع المدني ومدى استقلاليته عن الدولة من زاوية، وطبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي وتأثيرها في المواطنين.

¹ حسن كريم ، مفهوم الحكم الصالح، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بيروت، ط2، 2006، ص96،95.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة (02)، القانون رقم 06-06 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق ل 20 فبراير 2006 والمتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية، العدد 15 / 12 مارس 2006، ص 18.

و يمكن تعريف حوكمة الميزانية كما يلي " هي نظام يتم بموجبه إخضاع إدارة الموازنة العامة للدولة إلى مجموعة من القوانين والنظم والقرارات التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء، وتلبية احتياجات المجتمع وفق الموارد والإمكانيات المتاحة عن طريق اختيار الأساليب المناسبة والفعالة لتحقيق خطط وأهداف السياسات العامة للحكومة وضبط العلاقات بين الأطراف الأساسية التي تؤثر في الأداء"¹

وكذلك هي مجموعة الآليات والإجراءات والقوانين والنظم والقرارات التي تضمن كل من الانضباط والشفافية والعدالة، وبالتالي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء عن طريق تفعيل تصرفات إدارة الوحدة الاقتصادية فيما يتعلق باستغلال الموارد الاقتصادية المتاحة لديها بما يحقق أفضل منافع ممكنة لكافة الأطراف ذوي المصلحة والمجتمع ككل.²

فالحوكمة باختصار هي تعبير واسع يتضمن القواعد و الممارسات التي تحدد كيفية اتخاذ هيئة ما لقراراتها، بناء على مجموعة من المعايير الأخلاقية التي تحكم عملية اتخاذ هذه القرارات، ومدى المساءلة التي يتعرض لها المسؤولون عن هذه القرارات.³

المطلب الثاني: نشأة الحوكمة وأسباب ودوافع ظهورها

لقد ظهر مصطلح الحوكمة ضمن أدبيات علم الإدارة والذي أصبح من الموضوعات الهامة على كافة الأصعدة المتعلقة بالمؤسسات والمنظمات الإقليمية و الدولية، وهذا راجع لأسباب عديدة ومختلفة من أجل القضاء الفساد المالي و الإداري.

أولاً_ نشأة الحوكمة:

مصطلح الحكم ذو أصل يوناني (kubemân) وعرف باللاتينية بـ (gubernare) وكان يستخدم في الفرنسية القديمة في القرن الثالث عشر كمرادف لمصطلح الحكومة "gouvernement" (طريقة وفن الإدارة) وانتقل للغة الإنجليزية في القرن الرابع عشر (governance) ثم استخدم كمصطلح قانوني في الفرنسية سنة 1478، ليستعمل في نطاق واسع ومعبر عن عبء الحكومة سنة 1679 ومع تنامي ظاهرة العولمة كان الهدف منه ضمان نمط جيد في تسيير النظام الاجتماعي من أ تحقيق مطالب الديمقراطية⁴. ثم برز هذا المفهوم في أدبيات التحليل المقارن للنظم السياسية واستخدم في الوثائق الدولية للأمم المتحدة ومؤسسات التمويل الدولية حيث تم إضافة له صفة "الجيد" ليصبح « Bonne gouvernance » وترجم إلى اللغة العربية من خلال عدة مصطلحات أهمها: الحكم الراشد أو الرشيد، أو الصالح، أو الحكمانية أو الحوكمة، فأكثر التعبيرات شيوعاً هي الحكم الراشد أو الحكم الجيد

¹ عمر الشريف، عبد العالي محمدي، دور حوكمة الميزانية العامة للدولة في الحد من الفساد المالي والإداري، حالة الجزائر، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الوطني حول: إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة، يومي 30-31 أكتوبر 2012، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أكلبي محمد أولحاج البويرة، الجزائر، ص8.

² عبد الوهاب نصر علي، شحاتة السيد شحاتة، مراجعة الحسابات و حوكمة الشركات في بيئة الأعمال العربية و الدولية المعاصرة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر 2006، ص17.

³ Brahim lakhlaf, **la bonne gouvernance**, Edition Dar el khaldounia, Alger, Algérie, 2007, p30.

⁴ فارس رشيد البياتي، التنمية الاقتصادية سياسياً في الوطن العربي، دار زهران للنشر والتوزيع، الاردن، 2008، ص 08.

الذي تبنته المبادرة العربية سنة 2005 وعلى الرغم من الانتشار الواسع لهذا المفهوم فليس هناك اختلاف أو تباين كبير في إيجاد تعريف للحكم الرشيد، بل ربما يكون بعض التباين في تاريخ ومكان ظهور المصطلح¹.

ففي عام 1989 قدم البنك الدولي لأديبات التنمية تقرير عن الدول الإفريقية جنوب الصحراء، بعنوان "إفريقيا من الأزمة إلى النمو المستدام" وتم فيه وصف الأزمة في المنطقة كأزمة حكم، حيث ربط تحقيق التنمية الاقتصادية ومحاربة الفساد في هذه الدول بكفاءة الإدارة الحكومية، وأرجع أسباب فشل الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي بهذه الدول إلى الفشل في تنفيذ السياسات وليس إلى السياسات نفسها، وفي النصف الثاني من التسعينيات تم التركيز على فعالية المساعدات، مما أدى إلى المطالبة بإعادة تأهيل الأداء العمومي، والذي كان بمثابة العودة لدور الدولة، كما اقترحت المؤسسات المانحة على الدول المقترضة تدابير خاصة بإنشاء قواعد ومؤسسات توفر إطار يمكن التنبؤ به وشفاف لتصريف الشؤون العامة ويقدم المسؤولين للمحاسبة. وقد وصف البنك الدولي آنذاك الحكم الرشيد على أنه الحالة التي تكون فيها مؤسسات القطاع العام خاضعة للمساءلة وقادرة على تحقيق تنمية مستدامة، وفي سياق هذا التعريف وضع البنك الدولي أربعة معايير أساسية لضمان فعالية الحكم الرشيد القادر على إحراز تنمية مستدامة وهي إدارة القطاع العام، المساءلة، الإطار القانوني، والشفافية وإتاحة المعلومات².

ومع طرح مفهوم الحوكمة من قبل البنك الدولي فإن العديد من المؤسسات الدولية الأخرى والمؤسسات الإقليمية والمؤسسات العلمية المختصة، بدأت في تناول هذا المفهوم الجديد بدرجات متفاوتة وجاءت بعضها أكثر جرأة من البنك الدولي حيث نادى بضرورة إصلاح نظم الحكم وضرورة تفعيل النظام الديمقراطي المبني على التعددية الحزبية والحفاظ على الحقوق المدنية والحريات وحقوق الإنسان كمكونات أساسية للحكومة الرشيدة، في حين اكتفت بعض المؤسسات على وضع تعريفات للحكم الرشيد ينسجم مع المنهج الفكري الخاص بها والأولويات المرتبطة بسياق عملها وأهدافها³.

وسرعان ما شاع استخدام هذا المفهوم في حقبة التسعينيات وارتبط بعدد من المناهج الأخرى كالعولمة والمجتمع المدني ومن هنا ظهرت دعوة الهيئات المانحة كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي للدول النامية بإحداث تغييرات جوهرية في هيكلها السياسية والإدارية وإعادة صياغة أطر الحكم فيها، كشرط لتحقيق التنمية، وامتدت مناقشة الحوكمة من مؤسسات الدولة إلى مؤسسات القطاع الخاص الذي شمل قطاع التجارة والصناعة والبنوك وغيرها، ولقد مهّد هذا الاهتمام الواسع بمفهوم الحوكمة الطريق لتطور أديباتها بسرعة. فمع نهاية عقد التسعينيات من القرن العشرين برز هناك العديد من التعاريف الخاصة بالمفهوم على غرار طرح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عام 1997 الذي هدف إلى تغيير دور الدولة و الاعتراف بدور الفاعلين المتعددين والتوجه الفعال نحو التعامل في إطار المشاركة والشراكة مع قضايا وتحديات التنمية البشرية⁴.

¹ أماني قنديل، المؤسسة العربية للمجتمع المدني، سلسلة العلوم الاجتماعية، الهيئة العربية العامة للكتاب، القاهرة، 2008، ص 115.

² سلوى شعراوي جمعة، مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع، إشكاليات نظرية، المستقبل العربي، عدد 249، بيروت، 1999، ص 108.

³ محمد عبد الغني، حسن هلال، مقاومة ومواجهة الفساد، القضاء على أسباب الفساد، مركز تطوير الأداء، القاهرة، 2007، ص 75.

⁴ أماني قنديل، مرجع سابق، ص 155.

وعلى إثر هذا التطور تشكل مدخل جديد للحوكمة أكثر اتساعاً من مدخل البنك الدولي يركز على تبني أنماطاً من علاقات القوى السياسية والاقتصادية والإدارية ذات أطر أكثر تفاعلاً وتكاملاً بين كافة شركاء التنمية، وفي إطار هذا المدخل الواسع تجاوز مفهوم الحوكمة كونه أداة لمحاربة الفساد الإداري والمالي فقط ليشمل محاربة الفساد ودعم تعزيز المشاركة.

وبعد هذا التحول التدريجي لمفهوم الحوكمة حدثت هناك تحولات واسعة على المستوى العالمي وعلى نطاقات ومستويات مختلفة شملت الشركات والمؤسسات، ففي سنة 2000 تم إضافة بعداً جديداً للحوكمة يتحدث عن القدرة على التنبؤ، حيث قدم هذا الأخير في ضوء الأزمات المالية في نهاية التسعينيات من القرن الماضي الأمر الذي أدى إلى ضرورة إدخال تحسينات في إدارة الشركات والنظم المالية والمصرفية.

ومن خلال هذا الرصد للتطور التاريخي لنشأة الحكم الراشد يتضح أن ظهور هذا المفهوم يعود إلى عدة اعتبارات، كانت في البداية تقتصر أهدافها على تحسين مردودية المعونات في البلدان المتلقية من خلال شروط وضعتها المؤسسات والمنظمات الدولية للدول المتلقية، ليتطور فيما بعد ويصبح شرطاً أساسياً لتحقيق التنمية المستدامة والحد من الفقر من خلال تفعيل قيم الشفافية والمساءلة وإشراك المجتمع المدني في وضع السياسات التنموية وتنفيذها.

ثانياً_ أسباب و دوافع ظهور الحوكمة:

في ضوء مراجعة الدراسة الحالية للأدبيات الخاصة بتطور مفهوم الحوكمة ودوافع هذا التطور، فيمكن تقسيم هذه الدوافع التي كانت وراء بلورة مفهوم الحوكمة و تطور الاهتمام بها إلى نوعين وهما:
الدوافع الإدارية والدوافع الاقتصادية والمالية.

أ_ الدوافع الإدارية:

و تنقسم بدورها إلى نوعين هما:

1_ **الدوافع المرتبطة بتحديات الإدارة الحكومية:** ترجع بعض الدراسات الدوافع التي كانت وراء تطور مفهوم الحوكمة إلى التغيير الذي حدث في دور الدولة من فاعل رئيسي في صنع السياسات العامة، وممثل للمجتمع في تقرير السياسات ووضع الخطط ومتابعة التنفيذ ومالكة للمشروعات و مسؤولة عن إدارتها، وعن إعادة توزيع الدخل وتقديم الخدمات وعدالة توزيعها مكانياً وبين الفئات المختلفة، إلى مجرد كونها الشريك الأول من بين شركاء متعددين في إدارة شؤون الدولة و المجتمع.¹

فالمجتمع الحديث و في ظل الثورة التكنولوجية والمعرفية وما أسفرت عنه عولمة الأنشطة و المعاملات الاقتصادية وبالشكل الذي أدى إلى احترام المنافسة الدولية وتعدد أنماطها، أصبح يطالب بأنماط مختلفة من ذات السلعة وبمستويات عالية ومتباينة من الجودة، الأمر الذي وضع الدول في مواجهة تحديات واسعة فحتى السلع والخدمات التي كانت تقدمها الحكومة وتمتع فيها بأداء مرضي لم تعد تحظى بالقبول العام من المجتمع.

¹ محمد محمود الطعمانية، سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي و اتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، 2005، ص 373 ، 374.

ومن هنا لم تعد الحكومة في الاقتصاد الحديث بكل ظروفه ومعطياته قادرة على أن تكون مسؤولة بمفردها عن الوفاء بمتطلبات التنمية الشاملة، فأعباء التنمية في المجتمع الحديث أصبحت في تطور وتنامي مستمر وبالشكل الذي يتطلب تضافر الجهود و استغلال الطاقات المتاحة في كل قطاعات المجتمع.

ويضاف إلى ذلك ما يمثله تدخل الحكومة ومسؤوليتها المطلقة عن إدارة النشاط الاقتصادي من تقييد واضح للطاقات البشرية والمالية التي يمتلكها المجتمع، وبالتالي جاء تطور مفهوم الحوكمة لينقل الإدارة الحكومية من أدوارها التقليدية، بما تتضمنه من مسؤولية كاملة عن التخطيط والتنفيذ للأنشطة الاقتصادية والخدمية، وإلى وضع جديد أكثر تفاعلا وتكاملا بين الشركاء الأساسيين في المجتمع وهم: الحكومة، والقطاع الخاص أو ومؤسسات المجتمع المدني.

ومن هنا فإن الدراسات التي تبين أثر بزوغ وتطور مفهوم الحوكمة تؤكد على مجموعة من العوامل والتحديات التي واجهت الإدارة الحكومية في العقود الثلاثة الأخيرة من القرن الماضي خاصة في الدول التي اعتمدت على نموذج التنمية القائم على التوسع في القطاع العام و من أهم تلك التحديات ما يلي:

— تدني مستوى الخدمات العامة وارتفاع معدلات الفقر في الدول النامية هذا من جهة، وارتفاع معدلات الفساد المالي والإداري في القطاع العام من جهة أخرى؛

— انتشار التيار المحافظ سياسيا ووصوله للحكم في العديد من الدول مثل "المملكة المتحدة و الولايات المتحدة" وانتشار رؤية هذا التيار لطبيعة الدولة ودورها، حيث تبنى المحافظون سواء تحت قيادة "مارغريت تاتشر" و"ميجور" في بريطانيا، أو في إدارة "ريجان" في الولايات المتحدة الأمريكية، دورا مختلفا للحكومة تتخلى بموجبه عن القيام بتقديم العديد من الخدمات العامة والتي كانت جزءا لا يتجزأ من وظيفتها الرئيسية¹؛

— العولمة و الانفتاح التجاري العالمي وما ارتبط بذلك من تزايد المنافسة الدولية وهو الأمر الذي أصبح يحتم على الدول أن تقدم استجابة نشطة و سريعة للفرص الاقتصادية الايجابية، وفي ذات الوقت يجب عليها أن تسلك ردود أفعال رادعة وسريعة للضغوط الاقتصادية السلبية؛

— التطورات الحديثة في تكنولوجيا المعلومات، وما أفرزته من مداخل جديدة لإدارة المعلومات واستشارات العمليات وتسليم الخدمات على المستوى الإقليمي والوطني والمحلي للحكومة؛

— تزايد الاهتمام الدولي بعمليات تقييم الأداء المؤسسي من قبل الدول والمنظمات الدولية المختلفة، نتيجة لعملية التطور التقني والحاجة إلى تقديم الخدمات الحكومية بصورة أكثر كفاءة وسرعة من خلال الحكومة، بالإضافة إلى محدودية الموارد وزيادة المنافسة؛

— التوجه نحو اللامركزية وذلك في ظل فشل الخطط والبرامج الوطنية التي قامت على المنهج المركزي خلال فترة الستينات والسبعينات، وأيضا وفي ظل رغبة الدولة المعاصرة في تضافر الجهود الرسمية والشعبية لتقديم الخدمات للمواطنين بصورة تكاملية تعزز الكفاءة والفاعلية وتستجيب لاحتياجات و توقعات المواطنين، بالإضافة إلى التوجه نحو خيار السوق

¹ سلوى شعراوي جمعة، مرجع سابق، ص 03.

الحر لمواجهة المشكلات الاقتصادية، مع ما حملته هذا التيار من دور جديد للحكومة وإرساء مبادرات الشراكة ما بينها وبين الفاعلين الآخرين في المجتمع من القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني وعلى النحو الذي خلق توجه عالمي جديد يتسم بالاتجاه نحو التخصصية.

— التغييرات الديمغرافية في العالم خاصة دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والتي أثرت على الحكومات كموظف وكمقدم للخدمات، وفي ذات الوقت فإن الهيئات العامة يجب أن تتنافس في الأسواق مع موظفي القطاع الغير هادف للربح والقطاع الخاص وهو الأمر الذي أصبح أكثر صعوبة خاصة مع الحقيقة التي تبين أن مستوى المرتبات في الحكومة أقل من مثلتها في القطاع الخاص، ومنه فإن المؤسسات العامة أصبحت في تحدي كبير لإيجاد الكفاءة؛

— باتت الدول خاصة التي كانت تتبنى نماذج التنمية القائمة على أداء القطاع العام، في حاجة ماسة إلى أن تأخذ بتوجهات مختلفة فيما يتعلق بكيفية إدارة حكوماتها، وهذا بطبيعة الحال استدعى في ظل البيئة العالمية الحديثة، أن تأخذ هذه الدول بالتوجه نحو إدماج المواطن من خلال ممثليه من مجالس منتخبة ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص أيضا في عملية صنع السياسات والقرارات وتحمل المسؤوليات وفقا لمنهجية تكامل الأدوار؛¹

2_ الدوافع المرتبطة بتحديات بيئة الأعمال: وهي الدوافع التي نتجت عن تغيير بيئة الأعمال الدولية نتيجة لعولمة الأنشطة والمعاملات الاقتصادية والتحرير المالي بشكل عام، وما ترتب عليها من اتساع حجم المشاريع وفصل الإدارة عن الملكية وظهور الشركات المتعددة الجنسيات وما تقوم به من ممارسات الاستحواذ والاندماج بين الشركات من أجل السيطرة على الأسواق الدولية، وبالتالي كان لتلك العوامل تأثير قوي على بلورة وظهور مفهوم الحوكمة وانتشار تطبيقاتها على مستوى الشركات و المصارف وأسواق المال على وجه الخصوص، ومن أهم تلك الدوافع ما يلي:

— اتجاه كثير من دول العالم التحول إلى النظام الاقتصادي الرأسمالي و الذي يعول فيه بدرجة كبيرة على الشركات الخاصة لتحقيق معدلات مرتفعة ومتواصلة من النمو الاقتصادي، وقد أدى اتساع حجم تلك المشروعات إلى فصل الملكية عن الإدارة وشرعت تلك المشاريع في البحث عن مصادر تمويل أقل تكلفة من المصادر البنكية فالتجتهت إلى أسواق المال، وساعد على ذلك ما شهده العالم من تحرير للأسواق المالية فتزايدت انتقالات رؤوس الأموال عبر الحدود بشكل غير مسبوق ودفع اتساع حجم الشركات وانفصال الملكية عن الإدارة إلى ضعف آليات الرقابة على تصرفات المسيرين وإلى وقوع كثير من الشركات في أزمات مالية ومن أبرزها:²

— انفجار الأزمة المالية الآسيوية سنة 1997، والتي اعتبرت أزمة ثقة في المؤسسات والتشريعات التي تنظم نشاط الأعمال والعلاقات فيما بين منشآت الأعمال والحكومة، هذا بالإضافة إلى الأزمات المالية المماثلة التي شهدتها دول أمريكا اللاتينية وروسيا، ولقد كانت تلك الأزمات سببا رئيسيا في دفع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية عام 1999 إلى إصدار مبادئ حوكمة الشركات " Principles Corporate Governance " لمساعدة كل الدول

¹ زهير عبد الكريم الكايد ، مرجع سابق ،ص93 .

² - سميحة فوزي، تقييم مبادئ حوكمة الشركات في جمهورية مصر العربية، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة، مصر، 2003، ص56.

الأعضاء وغير الأعضاء بالمنظمة لتطوير الأطر القانونية والمؤسسية لتطبيق حوكمة الشركات لكل من الشركات العامة والخاصة¹

— الانهيارات المالية لعدد من الشركات في الولايات المتحدة الأمريكية في سنة 2002، وعلى رأسها كل من شركة أنرون "Enron" وشركة ورلد كوم "World Com" حيث كانت القوائم المالية لتلك الشركات لا تعبر عن الواقع الفعلي وذلك بالتواطؤ مع كبار الشركات العالمية الخاصة بالمراجعة والمحاسبة وهو الأمر الذي دفع نحو المزيد من الاهتمام بمعايير الإفصاح والممارسات المحاسبية السليمة، بالإضافة إلى المشكلات التي شهدتها أسواق المال العالمية، وعليه قامت المنظمة بالتعاون الاقتصادي والتنمية بتحديث مبادئ حوكمة الشركات سنة 2004، لتواكب الديناميكية التي تفرضها أسواق المال العالمية.

— الحاجة لبث الطمأنينة للمستثمرين لضمان عوائد استثماراتهم مع الحفاظ على حقوقهم وخاصة حملة الأسهم المحدودة من جهة، وضعف النظام القانوني وأنظمة المعلومات في الديمقراطيات الناشئة بما أثر على عمليات تنفيذ العقود وحل النزاعات، وعاق عمليات الإشراف والرقابة وساعد على انتشار الفساد وانعدام الثقة.

ب_ الدوافع الاقتصادية والاجتماعية:

لقد ساد في عقد السبعينات والثمانينات من القرن العشرين عددا كثيرا من الظواهر الاقتصادية التي جاءت نتاجا طبيعيا لضعف البيئة المؤسسية التي تتم فيها عمليات التنمية، وبالتالي ترى العديد من الدراسات أن تلك الظواهر مثلت عاملا مهما في تطور وبلورة مفهوم الحوكمة وأهمها:

— ارتفاع العجز المالي في الدول المتقدمة و النامية خلال عقدي السبعينات و الثمانينات و بالرغم من أن هذا الأمر أدى إلى تراكم المديونية الحكومية في بعض الدول المتقدمة حيث دق ناقوس الخطر تلك الدول، فإن آثاره كانت أكثر حدة على الدول النامية، حيث مثل ارتفاع العجز المالي مصدرا لعدم الاستقرار الاقتصادي لتلك الدول مما كان له أثر بالغ على الإجماليات النقدية ونسب التضخم، بالإضافة إلى ارتفاع الدين المحلي في تلك الدول، خاصة في عدم ثبات حجم المساعدات المالية لتلك الدول وعدم نضوج أسواق المال بها، ولقد كان لتلك التداعيات أثر كبير في تزايد الاهتمام بالشفافية المالية وزيادة جاذبيتها السياسية.

— تعثر العديد من برامج التكيف والإصلاح الهيكلي التي قدمها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في العديد من الدول النامية، خاصة تلك التي لم تستكمل مقومات البناء الديمقراطي. و لقد جاء ذلك التعثر بعقد كامل من تبني تلك السياسات الليبرالية لفكرة التنمية، و في إطار ما يسمى بإجماع واشنطن " Washington Consensus " و في ظل موجة عارمة من التأكيد على أن سياسات السوق أصبحت مهيمنة على التوجهات الاقتصادية المقترحة بالنسبة للدول النامية، و لقد أثبتت معظم الدراسات أن التعثر يرجع في جانب كبير منه إلى انتشار الفساد وضعف المؤسسات في الدول التي طرحت فيها تلك البرامج.

¹ - هاني أبو الفتوح، أهمية الحوكمة في الشركات الصغيرة والمتوسطة، مجلة التنفيذي، العدد 09، مجلة دورية ربع سنوية تصدر عن مركز المديرين المصري، القاهرة، مارس 2009، ص40.

فمن خلال دراسات ميدانية دقيقة قامت بها مؤسسات دولية حكومية وغير حكومية ، ثبت أن هذا التعثر يرجع في جانب كبير منه إلى انتشار الفساد وذيوعه و الذي كان قد وصل إلى درجة خطيرة تهدد بتوقف عملية التنمية وتخريبها برمتها، فعلى سبيل المثال أظهرت إحدى الدراسات أن إجمالي حصيلة الضرائب المسددة في إحدى الدول الإفريقية لا يتجاوز 28% من إجمالي الحصيلة التي يتعين تحصيلها وهو ما يعني أن خسائر هذه الدولة في الموارد الضريبية وحدها بسبب الفساد يزيد على 70% من قيمتها ، وأظهرت دراسة أخرى أن نسبة العقود المبرمة من خلال ممارسات تشوبها أوجه فساد وصلت في إحدى الدول العربية إلى نسبة تتراوح ما بين 7% إلى 30%، و هذا كله كان سببا لقيام المؤسسات الدولية على التأكيد بأن الحوكمة في تلك الدول شرطا أساسيا وحاسما للقضاء على الفساد وتخفيف مناعته.¹

و من هنا جاء التأكيد على أهمية الدور الذي تلعبه المؤسسات الوطنية المختلفة في تشكيل السياق التنموي للمجتمع، حيث أبرز البنك الدولي وصندوق النقد الدولي أن برامجهم حول الإصلاح الهيكلي في البلدان النامية فشلت في الثمانينات بسبب ضعف هذه المؤسسات خاصة في قارة إفريقيا، فالبنك الدولي أوضح أن الأداء السيئ لمؤسسات القطاع العام والحكومات الضعيفة كانت بمثابة المعوقات الرئيسية للنمو و التنمية المتوازنة في العديد من البلدان النامية.

— فشل المساعدات و الإعانات المالية في تحقيق أهدافها في الدول النامية وهو الأمر الذي أرجعته الدول و المؤسسات المالية الدولية المانحة إلى غياب الحوكمة في تلك الدول وفي السياق نفسه أوضح البنك الدولي في عدة تقارير أن المساعدات التنموية تكون فعالة فقط عند ما يتحقق في الدولة المتلقية أحد الشرطين على الأقل وهما "امتلاك مؤسسات جيدة" و "تنفيذ سياسات جيدة"، وهو الأمر الذي تم تفسيره على أنه إشارة ضمنية على أهمية الحوكمة في الدول النامية، ما دفع إلى وضع الحوكمة كشرط أساسي للمساعدات التنموية من قبل الدول و المؤسسات المالية الدولية المناحة.

المطلب الثالث: أهمية و أهداف تطبيق الحوكمة

أصبح مفهوم الحوكمة مرتبطا ارتباطا وثيقا بجميع النواحي القانونية و المالية و المحاسبية، و كذلك يرتبط بالنواحي الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و سلطة التحكم بوجه عام، وهذا لأهمية الحوكمة في تحقيق النمو والحفاظ على المال العام، كما تهدف إلى تحقيق الشفافية و العدالة و منح حق المساءلة و الحد من استغلال السلطة في غير المصلحة العامة.

أولا_ أهمية الحوكمة:

يعود الاهتمام البالغ بالحوكمة في السنوات الأخيرة لأسباب كثيرة منها اهتمام الدول بتحسين الأداء حيث اهتمت البلدان النامية والاقتصاديات الصاعدة بنظام الحوكمة وذلك لما تواجهه من فساد مالي و إداري، وتزداد أهمية الحوكمة في إدارة المؤسسات من أجل تحقيق الثقة في المعلومات الواردة في القوائم المالية، حيث تعتبر الحوكمة من أهم العمليات الضرورية و اللازمة لأداء أي مؤسسة لوظائفها على أكمل وجه وتأكيد نزاهة الادارة، و كذلك تقوم الحوكمة بمحاربة الفساد المالي و الإداري وكل أنواع الاختلاس و السرقة للمال العام، كما أنها تقضي على الانحرافات والأخطاء

¹ حسن نافعة، دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد 310، 2004، ص 94، 93.

وكل طرق الغش و عدم السماح باستمرارها إلى أدنى قدر ممكن، و تحسين الكفاءة الادارية و تيزد الوعي لدى مسؤولي الإدارة.¹

كما أنها تقوم بإدخال أنماط تنظيمية جديدة بحيث تلائم أنواع النشاط الجديد مع إدخال نظم وقواعد وإجراءات للعمل داخل هذه الأنماط الجديدة، بالإضافة إلى تحقيق العلاقات الإشرافية والإدارية والاستشارية بين هذه التنظيمات من ناحية وبين التنظيمات الجديدة والقديمة من ناحية أخرى، فضلا عن توفير القيادات الكفوءة والواعية بهذه السياسات وكذلك التركيز على أهمية الموارد البشرية باعتبارها العنصر الحاسم في تنفيذها وإحداث التغيير المطلوب، والتركيز المكثف على أن تكون عملية إدارة الميزانية تتسم بالنوعية والجودة لتحقيق المساهمة الفاعلة في الارتقاء بمستوى الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية، نستطيع أن نستنتج من المعنى السابق أن الهدف الأساسي من الحوكمة هو نجاح الحكومة في تحقيق أهدافها بفعالية عالية وبالمحصلة النهائية تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية للفرد والمجتمع.

وبعد هذا المستوى من التحليل يمكن أن ننظر إلى هذه النتيجة من منطلق مفهوم الحوكمة، ولا يخفى علينا أنها بأبسط التعابير لا تتعدى وجود نظم معينة تحكم العلاقة بين الأطراف الأساسية التي تؤثر في الأداء بشكل عام، أي أنها تشمل مقومات معينة لتقوية الجهات المنوطة بالإدارة ودورها وتأثيرها في المجتمع على المدى البعيد، وكذلك إذا أردنا التأكيد على هذا المفهوم نقول بأن ظهور مفهوم الحوكمة ابتداء كان في أعقاب الانهيارات الاقتصادية والأزمات المالية، وتزايدت أهمية هذا المفهوم في إدارة المؤسسات عموما نتيجة للاتجاه العام في التحول باتجاه النظم الرأسمالية التي يُعتمد فيها بدرجة كبيرة على الشركات الخاصة لتحقيق معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي، فالحوكمة تعني في جوهرها التغيير باتجاه التقدم والتطور وتحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية.²

إن أهم ما عنيت به حوكمة القطاع العام هو تكريس تضافر الجهود في كافة القطاعات الحكومية لمنع حدوث الأزمات الإدارية التي تؤدي بشكل عام إلى هدر الأموال الحكومية والعامه وإلى فقدان التحكم في النظام الإداري وفقدان المسؤوليات عند حدوث خلل في تطبيق الأنظمة و المشاريع المختلفة.

تعد حوكمة القطاع العام في أغلب دول العالم مطلباً أساسياً في الوقت الحاضر أكثر من أي وقت مضى، فقد أولت الدول كامل اهتماماتها للتطوير وبشكل عام وهذا من خلال المبادرات المختلفة التي ينصب جلها في إصلاح الأنظمة الإدارية والتشغيلية في القطاعات العامة المختلفة ونحن في انتظار مبادرات هامة وجديدة ذات أهمية لتفعيل حوكمة القطاع العام في الجزائر لوضع الحلقة المفقودة في سلسلة التطوير التي نرغب أن تشهدها بلادنا. وتعود أهمية الحوكمة في وحدات القطاع العام إلى أهمية تأسيس وتفعيل دور وحدات المراجعة الداخلية في القطاعات العامة والحكومية والتأكد من استقلالها وعدم ارتباطها تنظيمياً بالإدارات التنفيذية.

¹ عبد الوهاب نصر علي، مرجع سابق، ص 04

² عمر الشريف، عبد العالي محمدي، مرجع سابق، ص 10.

ثانياً_ أهداف تطبيق الحوكمة:

أصبح إلتزام الدول النامية بفكرة الحوكمة أمراً في غاية الأهمية، وذلك لأن الحوكمة تعمل على تنسيق الأدوار وتكاملها ما بين الحكومة ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، من خلال ما توفره من مميزات تتمثل في النزاهة و الشفافية والمساءلة والمشاركة في تحمل المسؤولية و رسم السياسات وتعزيز سلطة القانون من أجل تحقيق التنمية.

إن المقيم للبنية التكاملية لعناصر ومضامين الحوكمة يري سعياً متواصلاً تستهدفه هذه النظم وتفاعلات عناصرها من العمل على الارتقاء بأداء المؤسسات و السعي لتحقيق أهدافها وتقليل حدود المخاطر المتعلقة بالفساد الاداري و المالي ضمن مجموعة من الأبعاد بداية من البعد الاقتصادي إلى البعد الاجتماعي.

وعموماً يمكن إجمال الأهداف التي تسعى الحوكمة لتطبيقها إلى ما يلي:¹

* التأكد من الرقابة على الأداء الاداري وتحسين كفاءة الافراد وزرع ثقافة الإلتزام بالقوانين المتفق عليها؛

* إيجاد الهيكل الذي من خلاله تحدد الأهداف ووسائل تحقيق تلك الأهداف و متابعة وتقييم الأداء؛

* تجنب حدوث مشاكل مالية و محاسبية، بما يعمل على استقرار نشاط المنظمة وعدم حدوث انـهيارات والمساعدة على تحقيق التنمية و الاستقرار الاقتصادي و الاجتماعي؛

* تخفيض المخاطر المتعلقة بالفساد المالي و الاداري الذي تواجهه العديد من الدول؛

* تحقيق الشفافية و العدالة ومنح الحق في المساءلة من طرف السلطات المعنية مما يساعد على اتخاذ القرارات؛

* الحصول على إدارة قوية تحقق و تنفذ أنشطة المنظمة في إطار القوانين و اللوائح المعمول بها بطريقة أخلاقية؛

* وضع الأنظمة الكفيلة بتجنب أو تقليل الغش وتضارب المصالح والتصرفات غير المقبولة أخلاقياً؛

* إصلاح الهيئات الحكومية، و تحقيق الحماية اللازمة للملكية العامة، وضع نظام الحوافز المناسبة للمجالس المحلية المنتخبة حتى تستطيع تحقيق الأهداف؛

* تعزيز الثقة لجميع أطراف العلاقة مع إدارة الميزانية؛

* تحقيق الاستفادة القصوى والفعالية من نظم المحاسبة الداخلية أكثر معرفة بما يحدث داخل المؤسسة؛

* تحقيق واستمرارية حالة الشرعية في المجتمع؛

وتهدف الحوكمة بصفة عامة إلى تحقيق الشفافية والعدالة ومنح حق مساءلة الإدارة، وبالتالي تحقيق الحماية للمال العام

والحد من استغلال السلطة في غير المصلحة العامة بما يؤدي إلى التنمية، كما أن الحوكمة تؤكد على أهمية الإلتزام بأحكام

القانون والعمل على ضمان مراجعة الأداء المالي ووجود هياكل إدارية تمكن من محاسبة الإدارة أمام السلطات المكلفة

بالرقابة على التنفيذ.²

¹ محسن أحمد الحضري، حوكمة الشركات، مجموعة النيل العربية، القاهرة، مصر، 2005، ص58_59.

² صبيحة برزان فهدود، دور ركائز الحوكمة في كفاءة إعداد الموازنة العامة (دراسة تطبيقية على عينة من الوحدات الحكومية) العراق، 2011، ص09، 08.

المبحث الثاني: مبادئ الحوكمة

إن كل مفهوم أو مصطلح اقتصادي كان أو علمي فإنه يرتكز على مقومات و مبادئ أولية ليظهر إلى الوجود و الحوكمة كنتيجة للانهيارات المالية التي حدثت بأسواق عديدة منها جنوب شرق آسيا و أمريكا اللاتينية و تعرض العديد من الشركات للفشل وبالتالي هذه العوامل دفعت كل من صندوق النقد الدولي " FMI " و البنك العالمي " BM " بالمشاركة مع منظمة التعاون " OECD " إلى دراسة آلية حوكمة الشركات و مدى فاعليتها أسفرت عن بروز مبادئ و شروط الحوكمة نتطرق إليها بالتفصيل كما يلي:

المطلب الأول: نشأة المبادئ

تمت وضع مبادئ الحوكمة من قبل منظمة التعاون الاقتصادي استجابة لدعوة من اجتماع مجلس المنظمة على مستوى الوزاري في 28/27 افريل 1998 للقيام جنباً إلى جنب مع الحكومات القومية والمؤسسات الدولية و الخاصة، و منذ عام 1999 أصبحت تشكل أساساً لمبادئ الحوكمة في الدول المنظمة أو الدول الأخرى، وقد تم الموافقة عليها أيضاً من جانب منتدى الاستقرار المالي، و باعتبارها احد المعايير الاثني عشر الرئيسية للمنظم المالية السليمة، وتبعاً لذلك فهي تشكل الأساس لعنصر الحوكمة.

وقد وافق اجتماع مجلس التعاون الاقتصادي و التنمية على المستوى الوزاري في عام 2002 على القيام بمسح التطورات في دول المنظمة لتقييم المبادئ، وقد عهد بهذه المهمة إلى ممثلين من دول المنظمة إضافة إلى حضور البنك الدولي و بنك التسويات الدولية وصندوق النقد الدولي كمراقبين، كما قامت بدعوة منتدى الاستقرار المالي و لجنة بازل للرقابة المصرفية و المنظمة الدولية للجان الأوراق المالية " IOSCO " باعتبارهم الملتقيات و المؤتمرات العالمية لحوكمة الشركات في كل من روسيا و آسيا و جنوب شرق أوروبا وأمريكا اللاتينية، و على أساس المناقشات التي دارت في المجموعة القيادية تم الاتفاق على متابعة عملية المراجعة بغرض المحافظة على منهج غير ملزم يقوم على أساس المبادئ وهو ما يعترف بالحاجة إلى تكييف التنفيذ وفقاً لاختلاف الظروف القانونية الاقتصادية، وتعد منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية " OECD "،¹ منظمة أخرى رائدة في وضع المعايير و المبادئ الدولية للحوكمة، و هي تضم 30 بلداً عضواً يشتركون في الالتزام بالحكم الديمقراطي و اقتصاد السوق و تقييم المنظمة علاقات نشطة مع 70 دولة ليست عضواً فيها و قد صادقت على مجموعة جديدة من مبادئ الحوكمة سنة 2004.

¹OECD : Organization for economic corporation and development.

المطلب الثاني: مبادئ الحوكمة وأسباب و دوافع ظهورها

تقوم الحوكمة على مبادئ أساسية يؤدي الالتزام بها إلى كفاءة أداء السلطات العليا المخولة بتسيير المصالح العامة للدولة التي تطبقها، وهذه المبادئ أهمية كبيرة على كافة المستويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وهذا ما سنتطرق إليه بالتفصيل.

أولاً- مبادئ الحوكمة:

لا يمكن تعميم أسس و مبادئ الحوكمة عبر استخدام معايير موحدة نظراً لخصوصية ثقافة كل مجتمع وكذا الفوارق الموجودة على مستوى التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي بين الدول، لهذه الأسباب ينبغي أن تتكيف هذه المعايير حسب تاريخ و تراث وثقافة ومستوى تطور هذه البلدان، وهذا التكيف ضروري لأجل الانتقال من مرحلة المفهوم النظري للحوكمة إلى الآليات التطبيقية لها.

وتتوزع هذه المبادئ بين مبادئ سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية ولا تشمل أداء الحكومة ومؤسساتها فحسب، بل تشمل مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص وحتى المواطنين، كما تختلف هذه المبادئ حسب اختلاف الجهات الصادرة عنها، ويمكن حصرها في تسعة معايير وهي: المشاركة، حكم القانون، الشفافية، حسن الاستجابة، التوافق، المساواة، الفعالية، المحاسبة، والرؤية الاستراتيجية. وسوف نركز على هذه المعايير في دراستنا نظراً لشمولها:

1_ المساءلة و المحاسبة: يثير مفهوم المساءلة والمحاسبة في الإدارة العامة العديد من الصعوبات، إذ بالرغم من أن المفاهيم المتداولة بكثرة إلا أنه يفتقر إلى التحديد الدقيق، وسوف نحاول إعطاء تعريف شامل لهذا المفهوم.

أ_ مفهوم المساءلة: ورد للمساءلة عدة تعاريف من طرف الباحثين والمتخصصين، وذلك حسب الزاوية التي ينظر إليها من طرفهم، وسوف نحاول الإشارة لأهم التعاريف من زاوية مساءلة القائمين على الدولة والهياكل التابعة لها.

فالمساءلة تعني التزام الدولة ومؤسساتها الحكومية بتقديم حساب عن طبيعة ممارستها للواجبات المنوطة بها بهدف رفع كفاءتها وفعاليتها¹، وتقديم إجابات أو تفسيرات عن أسباب فشلها في نفس الوقت الذي تحصل فيه عن الثقة عند النجاح، ويمكن تحقيق مساءلة الحكومة من خلال النظم الداخلية (المساءلة الداخلية) التي تحكم سلوك مختلف الأجهزة الحكومية، وذلك لحماية المصالح العامة، كما يمكن أيضاً تحقيق مساءلة الحكومة من خلال الوسائل المباشرة (المساءلة الخارجية)، ويتم ذلك باستجواب الحكومة وأجهزتها عن تصرفاتها وعن أدائها وعن النتائج التي تخص أفراد المجتمع، كما تعني المساءلة جملة من العمليات والأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من أن الأمور تسيّر وفقاً لما هو مخطط لها وضمن أقصى المستطاع، لذلك فهي ليست تحقيقاً أو محاكمة، بل القصد منها التحقق من أن الأداء يتم ضمن الأطر التي حددتها الأهداف وفق المعايير المتفق عليها للوصول بالنظام إلى مستوى متميز من الكفاءة والفاعلية، وهو ما يتطلب وجود نظام جيد للإدارة يشتمل على رقابة داخلية للتأكد من تحقق الفاعلية

¹ وائل عمران علي، الرقابة الشعبية كوسيلة لمساءلة الإدارة العامة (دراسة تطبيقية على التجربة الليبية)، دراسة مقدمة للحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 2008، ص 29.

والكفاءة في خدمة الصالح العام، بالإضافة إلى مجموعة من المؤسسات التي تكونها الحكومة للإجابة مباشرة عن استفسارات الناس كما تتطلب وضع وترسيخ نظام لمكافحة الفساد في القطاع العام.¹

ومبدأ المساءلة والمحاسبة لا يشمل فقط القطاع العام إنما يشمل أيضاً مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص كما يركز على مبدأ فصل الخاص عن العام، وحماية الصالح العام من تعسف واستغلال السياسيين.

أما المحاسبة فتعني خضوع الذين يتولون المناصب العامة للمساءلة القانونية والإدارية والأخلاقية إزاء قراراتهم وأعمالهم، ويتمثل ذلك بمسؤولية من يشغلون الوظائف العامة أمام مسئوليتهم المباشرين، وهكذا حتى قمة الهرم في المؤسسة، أي الوزراء ومن هم في مراتبهم الذين يكونون مسئولين بدورهم أمام الهيئات الرقابية المختلفة القائمة في النظام السياسي وفي مقدمتها البرلمانات التي تتولى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

ب_ أهداف المساءلة: يمكن حصر أهداف المساءلة في النقاط الثلاثة التالية:

ـ **المساءلة كوسيلة للرقابة والتحكم:** بحيث تشكل المساءلة إحدى آليات ضبط الأداء، لضمان حسن الاستخدام أو منع إساءة استخدام السلطة.

ـ **المساءلة كنوع من الضمان:** بحيث تشكل وسيلة يضمن المواطنون والمشرعون والرؤساء من خلالها حسن الالتزام بالقانون من قبل الممارسين للسلطة العامة في مجال الخدمة العامة، ومراعاة الأولويات في استغلال المصادر.

ـ **المساءلة كعملية للتحسين المستمر:** فعند تحقيق الهدفين السابقين تكون المساءلة أداة لخفض السلبية في الأداء، وتخلق استعداداً مسبقاً لدى المسؤولين والموظفين للبحث وتجنب الأعمال التي من شأنها أن تؤدي إلى تلك الأنواع من الأخطاء لتلافيها، وبذلك يكون مفهوم المساءلة قد توسع أكثر من معناه الجوهري المتضمن التقديم للمساءلة والمحاسبة أو إيقاع العقوبة.

2_ المشاركة:

يركز الحكم الراشد على المشاركة والتي تعد هدف انمائي جوهري في حد ذاتها، فالقدرة على المشاركة في اتخاذ القرارات هي حق من حقوق الإنسان الأساسية.

ـ **مفهوم المشاركة:** يعتبر مفهوم المشاركة شديد الارتباط بالمجتمع الديمقراطي، وتعني المشاركة تلك العملية التي تضمن لجميع الفاعلين في المجتمع المشاركة الفعالة في اتخاذ القرار والتي تضمن حرية الرأي والتعبير والمعايير الأساسية لحقوق الإنسان، كما تعني المشاركة جميع الآليات التي تخول للمواطنين والقطاع الخاص المشاركة في عملية إدارة الحكم، وتقوم على مجموعة من الأنشطة يسعى من خلالها هؤلاء الأطراف إلى التأثير في أعمال الحكومة، إما مباشرة بالتأثير في صياغة السياسة العامة وتطبيقها، أو بطريقة غير مباشرة بالتأثير في اختيار المسؤولين الرسميين، وتأخذ المشاركة عدة أشكال فقد تكون عبر الاقتراع، أو عبر الانضمام إلى منظمات المجتمع المدني، أو عبر المساهمة في إدارة قطاع الخدمات العامة.²

¹ حوار رشيدة، عالية خلف، المساءلة والفاعلية في الإدارة التربوية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص 21.

² أمين مشاقبة، المعتصم بالله علوي، الإصلاح السياسي والحكم الرشيد (إطار نظري)، مطبعة السفير، الأردن، 2010، ص 58.

ب_ أشكال المشاركة: إن تعزيز المشاركة الشاملة للكافة يتطلب وجود قنوات فعالة لدى الأنظمة الديمقراطية تتيح لكل مواطن الإدلاء بصوته في انتخابات حرة ونزيهة، والمشاركة في الحياة العامة، وتعزيز مصالحه من خلال الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني والعمل التطوعي، لهذا تأخذ المشاركة عدة أشكال أهمها:

* مشاركة المواطنين المباشرة: وتعني أن يكون للمواطنين دور فعال في إدارة شؤون مجتمعهم. وهو ما يقتضي أن تتاح لكل الناس (ذكور وإناث) فرص كافية ومتساوية لعرض قضاياهم، والتعبير عن مصالحهم، وإعلان رأيهم في النتائج المتوقعة من قرارات معينة، كما تتاح لهم فرص حقيقية للتأثير في عملية صنع القرار. وفي البرامج والسياسات والقرارات الصادرة عن مؤسسات الدولة، ويكون ذلك إما عن طريق التصويت وإبداء الرأي مباشرة، أو عبر المجالس التمثيلية المنتخبة ديمقراطياً، أو عبر الانضمام لمنظمات المجتمع المدني التي تمارس الضغط على الحكومة، أو عبر المشاركة في النقاشات التي تمس مصالحهم ومصصلحة وطنهم.¹

ومشاركة المواطنين مبنية على الديمقراطية والتي تعني مجموعة التدابير المؤسسية التي تتخذ من أجل التوصل إلى القرارات السياسية التي يكتسب من خلالها الأفراد سلطة اتخاذ القرار عن طريق التنافس على الأصوات (الانتخاب)، وتتميز بمجموعة من السمات الأساسية التي يأتي في مقدمتها ضمان حقوق الأفراد وحررياتهم. وتتعزز مشاركة المواطنين أكثر في ظل اللامركزية التي تسمح بمشاركة أكبر عدد من أفراد المجتمع المحلي بأفكارهم وجهودهم في تنمية مجتمعاتهم.

كما تكون مشاركة المواطنون غير مباشرة من خلال اختيار ممثلين لهم سواء على المستوى الوطني كالسلطة التشريعية التي توكل لها مهمات عديدة منها سن القوانين والتشريعات، وإقرار الموازنة العامة للدولة، وتعد هذه المشاركة معياراً من معايير الديمقراطية ومظهرًا من مظاهرها، وهي الضامن لتحقيق الإجماع على أولويات الموازنة لتحقيق الصالح العام للمجتمع، كما تكون من خلال اختيار ممثلين على المستوى المحلي لإدارة شؤونهم المحلية، أو من خلال منظمات المجتمع المدني والتي تعد هي الأخرى شكلاً من أشكال المشاركة في الحياة السياسية والاقتصادية للمواطنين. وتتم مشاركة المواطنون بالتنمية التي تتعلق بهم وبحياتهم ومستقبلهم مباشرة وتعد مسألة حيوية لهم لأنها تبحث في شكل التنمية التي تخصهم، وبالمستويات التي ينبغي أن تكون عليها التنمية، ومن أجل الوصول إلى ذلك يجب أن تتاح لهم الفرص الملائمة للتمكن من المشاركة في القرارات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، التي تنعكس على المسائل المتعلقة بالتنمية التي يريدونها إما مباشرة، وإما من خلال تمثيلهم في هيكل وآليات صنع القرار.²

* مشاركة القطاع الخاص: يعد الحكم الراشد سبيلاً لتحقيق التنمية المستدامة، كما يعد القطاع الخاص شريكاً أساسياً في تحقيق هذه التنمية، وانطلاقاً من هذا الترابط وبعدها اتجهت أغلب دول العالم نحو اقتصاد السوق، أصبح للقطاع الخاص دوراً كبيراً في إدارة اقتصاديات الكثير من الدول. من خلال آليات الخوصصة حيث تم إعطاؤه الفرصة لإدارة بعض المرافق العامة التي كانت في وقت مضى حكراً على الدولة فقط، كقطاعات التعليم والصحة وغيرها، كما أن اتساع

¹ إبراهيم العيسوي، التنمية في عالم متغير " دراسة في مفهوم التنمية ومؤثراتها"، دار الشروق، ط2، جمهورية مصر العربية، 2001، ص37.

² صاموئيل عبود، افكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سوريا، سلسلة الرضا للنشر، دمشق، 2002، ص 15.

نطاق الأسواق العالمية اليوم في ظل العولمة واتساع نطاق استخدام تكنولوجيا المعلومات أتاح الفرصة للقطاع الخاص نظرًا للتنافسية العالية لمنتجاته وخدماته.

ومما عزز من تفعيل دور القطاع الخاص زيادة اندماج الأسواق وتعميق المنافسة في العالم نتيجة لتحرير التجارة العالمية سواء في الخدمات أو السلع أو رأسمال وغيرها، لهذا أصبح في الوقت الحالي إشراك القطاع الخاص في إدارة الحكم أمرًا ضروريًا نتيجة العلاقة الإيجابية والقوية بين أنشطته والنمو الاقتصادي من جهة، ولتفوق كفاية وإنتاجية استثماراته على كفاية وإنتاجية استثمارات القطاع العام في بعض الدول من جهة أخرى.

* مشاركة مؤسسات المجتمع المدني: إن مؤسسات المجتمع المدني متنوعة وكثيرة تختلف من بلد إلى آخر تشمل المؤسسات الإعلامية والصحافة والاتحادات، والمؤسسات التطوعية والجمعيات (رجال الأعمال الشباب،...) والجمعيات المهنية، الجمعيات الدينية، وجمعيات حماية المستهلك... إلخ، وكلها خارج نطاق القطاع العام، وبهذا يمثل المجتمع المدني رأس المال الاجتماعي، وتضطلع منظمات المجتمع المدني بجزء كبير من العمل الاجتماعي القائم على التطوع والتنظيم والذي يهدف إلى حماية حقوق الأفراد والجماعات. وقد شكل عدد من هذه المنظمات، مثل الجمعيات الخيرية والتعاونية، أطرا للمشاركة العامة في معالجة مشكلات اقتصادية واجتماعية، والمساهمة في توفير الخدمات والرعاية. وساهم البعض من منظمات المجتمع المدني في قضايا الحكم الراشد والديمقراطية، وذلك من خلال دعم جهود الإصلاح السياسي والاجتماعي، فيما ساهم البعض الآخر في أنشطة الدعوة العامة والمراقبة وتعبئة الرأي العام حول قضايا وسياسات تنمية ملحة، ومنهم من انخرط في مجال الدفاع عن حقوق الإنسان السياسية والمدنية، وحقوق المرأة والطفل والأشخاص ذوي الإعاقات وغيرها من الفئات المعرضة، كما ينصب دوره بصورة خاصة على تسهيل التفاعل السياسي والاجتماعي، وتحريك الجماعات من أفراد المجتمع للمشاركة في الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية¹ كما أن وجود وإشراك مجتمع مدني نشيط ومثقف ومتشعب بالقيم يكون مؤهلاً بشكل جيد لفض النزاعات دون اللجوء إلى العنف، ويرفع من شفافية النظام السياسي ويقوي من سلامة حكم القانون والمساءلة، ويكون طرفاً أساسياً في مكافحة الفساد وفي توفير مناخ ملائم للتنمية التي يسعى لتحقيقها الحوكمة.²

¹ الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، تعزيز مشاركة المجتمع المدني في عمليات السياسات العامة، ص5، نقلا عن الموقع التالي: <http://www.escwa.un.org/information/publications/edit/upload/sdd-10-TP1-a.pdf> بتاريخ

2015/04/03، الساعة 17:00.

² أمين مشاقبة، المعتصم بالله علوي، مرجع سابق، ص59.

الجدول رقم(01): دور منظمات المجتمع المدني

المتغير	دور منظمات المجتمع المدني
الدور السياسي	_ تعزيز المشاركة السياسية. _ نشر الثقافة السياسية. _ مراقبة النظام السياسي. _ التأثير في السياسات العامة.
الدور الاقتصادي	_ المشاركة في التنمية الاقتصادية. _ تعزيز التوجه نحو الخصوصية. _ مكافحة الفساد.
الدور الاجتماعي	_ العمل على تحقيق العدالة الاجتماعية. _ الاهتمام بمجال الصحة والسكان _ المحافظة على العلاقات العامة.

المصدر: خيرة بن عبد العزيز، دور المجتمع المدني في ترقية الحكم الرشيد، نموذج المنطقة العربية، مذكرة مقدمة ضمن نيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2007، ص 56.

3_ الشفافية والإفصاح:

تعد الشفافية من المفاهيم الإدارية الحديثة التي دعا إلى اعتمادها وتطبيقها رواد الفكر الإداري والسياسي في العملية الإدارية على جميع المستويات نظراً للفوائد التي تنجم عنها خاصة من ناحية زيادة التنافسية ومكافحة الفساد، وقد وردت هناك عدة تعريفات للشفافية تبعاً لمجالات استخدامها سواءً على المستوى الجزئي (المؤسسات بمختلف أنواعها والبنوك وغيرها) أو على المستوى الكلي (الدولة والهياكل التابعة لها).

أ_ مفهوم الشفافية: الشفافية نقيض الغموض والسرية وهي تعني على مستوى الدولة والمؤسسات التابعة لها ضرورة وضوح العلاقة مع الجمهور فيما يخص إجراءات تقديم الخدمات، والإفصاح للجمهور عن السياسات العامة المتبعة، خاصة السياسات المالية العامة وحساب القطاع العام وكيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها بمختلف مستوياتهم كما تعني تدفق المعلومات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الشاملة في الوقت المناسب وبطريقة يمكن الاعتماد عليه..

وعرفت الشفافية على أنها وضوح التشريعات وسهولة فهمها، واستقرارها وانسجامها مع بعضها و وضوح لغتها ومرونتها وتغيرها وفقاً للتطورات الاقتصادية، والاجتماعية والإدارية وبما يتناسب مع روح العصر إضافة إلى تبسيط الإجراءات، ونشر المعلومات والإفصاح عنها وسهولة الوصول إليها، بحيث تكون متاحة للجميع.

وهناك ثلاث مكونات للمعلومات الشفافة هي: أولاً إمكانية الحصول على المعلومات أي أن تكون متاحة لجميع المواطنين، وثانياً أن تكون المعلومة وثيقة الصلة بالموضوع أي أن تكون متعلقة بالقضية المعنية بإصدار قرار معين وثالثاً إمكانية الاعتماد على المعلومات ، لذلك يجب أن تكون دقيقة وحديثة وشاملة.

ويرتبط مفهوم الشفافية ارتباطاً وثيقاً بأربع مفردات أو كلمات وهي: المصدقية والإفصاح والوضوح والمشاركة. أما إذا حصرنا الشفافية في الجانب المالي للدولة فقد عرفها صندوق النقد الدولي في النسخة المعدلة لدليل الشفافية المالية العامة بأنها اطلاع الجمهور على هيكل القطاع العام ووظائفه والنيات التي تستند إليها السياسات المالية العامة وحسابات القطاع العام والتوقعات الخاصة بالمالية العامة.¹

وتعتبر الحكومة والمؤسسات الاقتصادية العامة والخاصة مثل البنوك المصدر الرئيسي للمعلومات حيث يجب أن تنشرها بعناية ودورية من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة من جهة، ومن أجل التخفيف من الهدر ومحاصرة الفساد من جهة أخرى.

ب_ أهمية الشفافية: تحظى الشفافية اليوم بأهمية وطنية ودولية تعنى بها المنظمات العالمية والوطنية، فهي تعمل على تقليص الغموض والضبابية، وتساهم في الحد من الفساد. ويمكن حصر أهمية الشفافية في النقاط التالية:

__ تحسين الشفافية هو خطوة أولى لتحسين الحكم، ومزيد من الشفافية يحرك سلسلة من ردود الفعل من بينها زيادة المساءلة التي تعمل على تحسين الأداء الحكومي، وذلك راجع لكون الحكومة تصبح تمارس أعمالها على مرئ ومسمع المواطنين (نشر كل ما يتعلق بنشاطها سواء المالي أو السياسي أو الإداري) ما يعزز من ثقتهم بها؛

__ تساعد الشفافية على الحفاظ على المال العام وحمايته من الفساد، فحرية المعلومات في الإدارة تؤثر بشكل فعال في الحد من الاستبدادية التي تتطلبها المعاملات المبنية على الفساد، أضف إلى ذلك إلى أن تكاليف زيادة الشفافية محدود مقارنة مع تكاليف الفساد الناتجة عن الغموض؛

__ تساعد الشفافية على فتح قنوات الاتصال بين المواطنين وأصحاب المصالح والمسؤولين، ما يعمل على الحد من الفساد والرشوة، ويعزز المساءلة والمحاسبة؛

__ تعمل الشفافية على تقليص الغموض والضبابية في التشريعات والقوانين ما يحد من الفهم الخاطئ للشفافية من طرف المواطنين، ومن جهة أخرى تحد من حرية تفسير تلك القوانين من طرف الموظفين واستغلالها في الحصول على مكاسب غير مشروعة؛

__ تمكن الشفافية المعنيين بالقرارات الصادرة من خارج وداخل المؤسسة على تلبية حقوق العامة من خلال مشاركتهم في المعلومات، وتقديم المساعدة لهم في فهم إدارة عملية البيانات الداخلية، وتسمح بتوعية المواطنين وتسهيل عملية تقييم الأداء، وتحقيق الديمقراطية والمساءلة وضمن نجاحها ما يعرف بالنظام المفتوح.

¹ جابر محمد علي الكعبي، ياسر عمار عبد الحميد، شفافية الضريبة وآفاق تطبيقها في الهيئة العامة للضرائب، ورقة مقدمة ضمن مؤتمر "نحو إستراتيجية وطنية شاملة لمواجهة الفساد وتعميم ثقافة النزاهة"، هيئة النزاهة، بغداد، 2008، ص 05.

— تعمل شفافية أي منظمة على تأكيد مصداقيتها أمام الرأي العام والحكومة والقطاع الخاص والمنظمات الدولية، ويتحقق ذلك من خلال الصدق والإعلان عن النشاط وأهدافه ومصادر تمويله وفتح أبواب هذه المنظمة أمام الجميع؛

— الشفافية تمكن المواطنين من الحصول على حقهم في مراقبة وفهم وتقييم القرارات والإجراءات المتخذة من قبل المسؤولين ومساءلتهم عن كل ما يتعلق بتسيير وإدارة المال العام؛

— تعمل الشفافية على تحقيق ترابط المنظمة على جميع المستويات الإدارية والتنفيذية، وأحداث التكامل بين أهدافها، وإشاعة النظام والانضباط، والحرص والدقة والانجاز والحسم، وتقوية الترابط المجتمعي بما ينسجم مع الحقوق الاجتماعية والاقتصادية للفئات المهمشة والفقراء وتعميق أركان الديمقراطية والإسهام في بناء القواعد القانونية؛

4_ حكم القانون:

صعد مفهوم حكم القانون إلى الواجهة العالمية نتيجة اعتباره وسيلة أساسية لتحقيق التنمية وتعزيز الديمقراطية في أي مجتمع بل وجزء لا يتجزأ من الشرعية الدولية حتى قال الأمين العام لمنظمة الأمم المتحدة السابق "كوفي عنان" إن مفهوم حكم القانون هو في صميم مهمة المنظمة، لكن وبالرغم من أهمية مفهوم حكم القانون ورواجه الشديد في الأوساط السياسية والاقتصادية والقانونية حول العالم، لا يزال لحد اليوم هذا التعبير أكثر غموضاً والتباساً إذ يكاد يختلف مضمونه باختلاف الجهات الداعية إلى تطبيقه.

أ_ مفهوم حكم القانون: يقصد بحكم القانون وجود بنية قانونية مستقرة، ومرجعية للقانون وسيادته على الجميع دون استثناء، انطلاقاً من حقوق الإنسان بشكل أساسي، وهو الإطار الذي ينظم العلاقات بين المواطنين من جهة وبين الدولة من جهة ثانية، كما أنه ينظم العلاقات بين مؤسسات الدولة، ويحترم فصل السلطات واستقلالية القضاء، وهذا يعمل على إعلاء الديمقراطية وعلى تحقيق العدالة والمساواة بين المواطنين.

ونفس الشيء ينطبق على القوانين التي تحكم النشاطات الاقتصادية خاصة بعد التوجه نحو اقتصاد السوق فينبغي أن يكون جوهرها هو المصلحة العامة وأن لا تثبط نشاط القطاع الخاص. وعليه يترتب ضرورة توفير الإطار القانوني المناسب الذي يوفر الحماية للمعاملات الاقتصادية وحسن سيرها واستقرارها، لذلك فإن الدولة تتدخل لوضع نظام قانوني سليم يحمي الحقوق ويضمن العقود، بما في ذلك إقامة نظام قضائي وتنفيذي فعال وهكذا يصبح القانون أداة رئيسية في الإدارة الاقتصادية يوفر الاستقرار الاقتصادي والمالي و يتيح فرص العمل ويشجع الاستثمار والادخار.¹

و يوصف حكم القانون بعناصره الأساسية والمتمثلة في: نظام عدالة نافذ، نزيه، منصف، وحكومة تمثيلية ويعبر عن تلازم الأنظمة التشريعية والقضائية الناجعة والنافذة والحكومة التي تطبق القوانين بشكل عادل ومنصف وبالتساوي على جميع الأفراد.

ب_ الخصائص الرئيسية لحكم القانون: يمكن تلخيصها في النقاط التالية:²

¹ حازم البيلاوي، مرجع سابق، ص: 101.

² غالب غانم، حكم القانون، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واشنطن، 2005، ص 15. نقلا عن الموقع التالي :

— تشير سيادة القانون إلى مبدأ للحكم يكون فيه جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات والقطاعات العام والخاص، بما في ذلك الدولة ذاتها، مسؤولين أمام قوانين صادرة علناً، وتطبق على الجميع بالتساوي ويحتكم في إطارها إلى قضاء مستقل، وتتفق مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، ويقتضي هذا المبدأ كذلك اتخاذ تدابير لكفالة الالتزام بمبادئ سيادة القانون، والمساواة أمام القانون، والمسؤولية أمام القانون، والعدل في تطبيق القانون، والفصل بين السلطات والمشاركة في صنع القرار وتجنب التعسف والشفافية الإجرائية والقانونية.

— مفهوم عدالة يسلط الضوء على المعاملة المتساوية بين الناس، استناداً إلى معايير وأهمية الأصول؛

— تقييد ممارسة السلطة الاستثنائية؛

— أخذ السوابق القانونية بعين الاعتبار؛

— اعتماد منهجية القانون العام؛

— يجب أن يكون التشريع متجهاً نحو المستقبل لا نحو الماضي (مبدأ عدم رجعية القوانين)؛

— استقلالية القضاء؛

— ممارسة البرلمان للسلطة التشريعية، وتقييد نشاط السلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية؛

— وجود أساس أخلاقي ضمني مشترك لجميع القوانين.

ومن خلال ما سبق يمكن القول أن دولة القانون تقوم على عنصرين، سيادة وحكم القانون بمفهومه الواسع وخضوع مختلف الأطراف له بما فيها السلطات العامة، ووجود محاكم تسهر على احترام القانون من طرف الجميع وإذا كانت معظم الدول تقبل إخضاع سلطاتها العامة لمبدأ المشروعية بمعناه الواسع (الدستور التشريعات والتنظيمات) فإن ذلك يتطلب من جهة أخرى إحداث جهاز قضائي قوي ومستقل يتوافر على جميع الصلاحيات للقيام بدوره في الرقابة والمساءلة.

5_ الاستقلالية:

عادة ما تفتقر السلطات العليا المخولة بمراقبة تنفيذ الموازنة العامة إلى الوقت والموارد اللازمة لمتابعة كل قطاع حكومي، إذ ترتبط هذه الركيزة بتشكيل اللجان مراقبة مستقلة، وتكمن الميزة الأساسية للاستقلالية في زيادة الثقة بين السلطات العليا والمجالس المحلية المنتخبة، فالجتمتع ينبغي أن تتوفر لديه الثقة في قدرة المجالس المحلية المنتخبة على انتهاج السياسات التي تضمن الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية، فضلاً عن الثقة في قدرة هذه المجالس على تنفيذ استراتيجيات فاعلة في الأجل الطويل.

6_ التضمينية والمساواة:

تعني التضمينية والمساواة تلك الآليات التي تحدد وتحترم الحقوق الأساسية للجميع، وتؤمن وسائل مراجعة ومعالجة يضمنها حكم القانون، كما تتطلب أن يتساوى المواطنون بحقوقهم أمام القانون، وأن تتسنى لهم فرص متساوية لممارسة هذه الحقوق، ومشاركة المواطنين في إدارة الحكم، وتذهب التضمينية إلى أن كل من هو معني بعملية إدارة الحكم ويريد المشاركة به رجال ونساء، أثرياء وفقراء، سكان الريف وسكان المدن قادر على فعل ذلك بصورة متساوية، عبر الإدلاء

بصوته، عبر المساهمة بالمشاورات أو عبر مراقبة هيئات الخدمات العامة المحلية كما تعني أيضا أن الدولة تعامل أفراد المجتمع على أساس المساواة، وأنها تحمي حقوق الجميع بنفس الحماسة، وأن لا تهميش ولا تمييز في تأمين الخدمات العامة، وأن الجميع يتمتع بحقوق المراجعة والتصويب نفسه في حال ميز المسئولون بين الفرد والآخر¹.

7_ الاستجابة وبناء التوافق والرؤية الاستراتيجية:

ويقصد بالاستجابة قدرة المؤسسات على خدمة وتلبية مصالح الجميع في فترة زمنية معقولة وبدون أي استثناء أما التوافق فيعني العمل على التوفيق بين المصالح المختلفة للتوصل إلى توافق واسع يشكل أفضل مصلحة للجماعة ويتطلب بناء التوافق رؤى طويلة الأمد تتعلق بالتنمية البشرية والوصول إليه، وينتج هذا فقط عن فهم ثقافة وتاريخ والتكوين المجتمعي لهذه الشعوب.

أما الرؤية الاستراتيجية وحسب مفهوم الحوكمة، فإنها تتحدد بمفهوم التنمية بالشراكة بين مؤسسات الدولة والقطاع الخاص من خلال خطط بعيدة المدى لتطوير العمل المجتمعي من جهة وأفراده من جهة أخرى والعمل على التنمية البشرية، وحتى يتم تحقيق النتائج الايجابية في رسم الخطط ضمن إطار الحكم الراشد فيجب الأخذ بعين الاعتبار المتغيرات الداخلية والخارجية ودراسة المخاطر ومحاولة وضع الحلول. كما تعني الرؤية الاستراتيجية أن يمتلك القادة والجمهور العام منظورا عريضا وطويل الأجل فيما يتعلق بالحكم الراشد والتنمية البشرية المستدامة، مع الإحساس بالمطلوب لهذه التنمية، كما ينبغي أن يكون هناك فهم للتعقيدات التاريخية والثقافية والاجتماعية المركبة لهذا المنظور.²

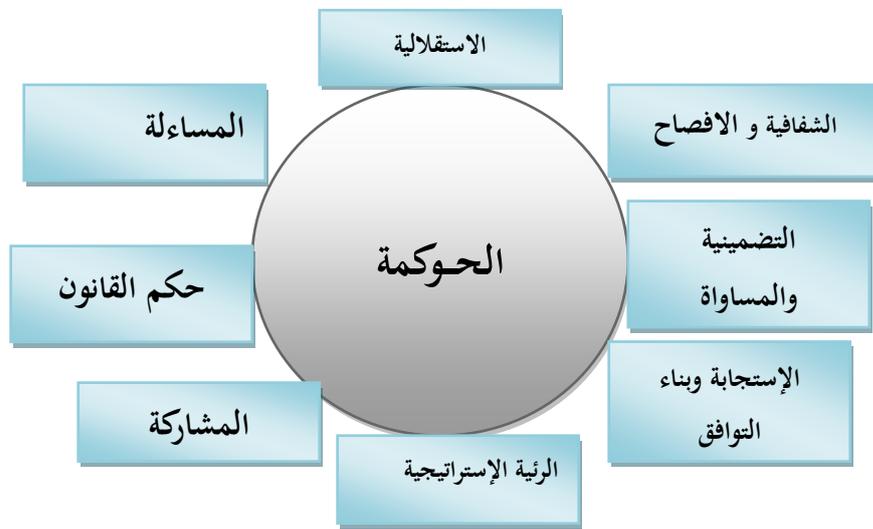
وإلى جانب هذه المبادئ هناك مبدئين آخرين مهمين ارتباطا بمفهوم الحوكمة، وهما التمكين واللامركزية حيث يشير التمكين والتحويل إلى تمكين المواطنين من متابعة تنفيذ الأهداف المشروعة وتهيئة البيئة الضرورية التي تمكنهم من زيادة مستوى الرفاهة، أما اللامركزية فتعني إعطاء الصلاحيات التنفيذية الكافية للمستويات الإدارية الأدنى وخصوصا الإدارة المحلية واقتصار دور الإدارة العليا على رسم السياسات وإصدار التشريعات والإشراف.

ويمكن إعطاء تلخيص لمبادئ الحوكمة من خلال المخطط التالي:

¹ علي حميدوش، التنمية البشرية والتنمية الاقتصادية، دراسة حالة الجزائر خلال الفترة 1990-2005، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006/2005، ص 10.

² برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، وثيقة للسياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يناير 1997، ص 10، نقلا عن الموقع التالي: <http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97> بتاريخ 2015/03/03 الساعة 10:00 a.pdf

الشكل رقم(01): مبادئ الحوكمة



_ المصدر: رميدي، فرج، الإطار الفكري و النظري للحكم الراشد ، حالة الجزائر، مداخلة مقدمة ضمن المنتدى الوطني الثاني حول: إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة، يومي 30-31 أكتوبر 2012، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أكلي امحمد ولحاج البويرة، الجزائر، ص 20.

المطلب الثالث: أهم مؤشرات قياس الحوكمة من المنظور العالمي

لتقييم ما مدى صلاحية الحوكمة يمكننا أن نركز على عنصرين أساسيين هما:¹

✓ جودة الإدارة في القطاع العمومي؛

✓ مستوى المساءلة العامة؛

وضعت هيئة البنك العالمي 22 مؤشرا لاختيار وتحقيق الحوكمة الناجعة، 12 مؤشرا منها تخص المساءلة العامة و10 تخص جودة الإدارة، ويتم ترتيب الدول بحسب موقعها من هذه المقاييس على سلم يتكون من 173 رتبة بحسب عدد الدول المعنية (التي تؤخذ من مناطق مختلفة وحسب مستويات مختلفة) وتراوح علامة الدولة من صفرا إلى 100 حسب درجة صلاح الحكم، وتغطي الأسئلة حقولا عدة وحيوية تجسد مدى اندماج الشعوب في مسار أنظمتها الحاكمة.

1- مؤشر المساءلة العامة: يخص هذا المؤشر أربع مجالات هي:

_ درجة انفتاح المؤسسات السياسية في البلد؛

_ درجة المشاركة ونوعيتها؛

_ درجة الشفافية ومدى القبول الذي تحظى به الحكومة لدى الشعب؛

_ درجة المساءلة السياسية؛

وتشمل البيانات الموضوعات التالية:

* الحقوق السياسية للأفراد؛

* المدنية؛

* الصحافة؛

* الأداء السياسي؛

* التوظيف لدى الجهاز التنفيذي؛

* تنافسية التوظيف وانفتاحه؛

* المشاركة في التوظيف؛

* المساءلة الديمقراطية والشفافية؛

2- مؤشر جودة الإدارة: يقيس لنا هذا المؤشر حدود الفساد في مجال إدارة الموارد وإدارة السوق ومدى احترام الحكومة

للقوانين ويشمل بيانات هي:

_ درجة الفساد؛

_ نوعية الإدارة؛

¹ عيسى دراجي، عدوك، الحوكمة _ المفهوم المبادئ و الدوافع، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الوطني حول: إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة، يومي 30-31 أكتوبر 2012، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أكلي احمد أوحاج البويرة، الجزائر، ص، 12.13.

- _ حقوق الملكية؛
- _ الإدارة المالية؛
- _ تخصيص الموارد؛
- _ احترام وتطبيق القانون؛
- _ السوق الموازي؛

المبحث الثالث: آليات تفعيل الحوكمة

لكي نطبق الحوكمة فعلياً أولاً معرفة الأطراف التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة مع الحوكمة كالحكومة، المجتمع المدني، والقطاع الخاص، كما يجب أن تتوفر شروط معينة لتطبيق الحوكمة ثم نبدأ بتطبيقها عبر مراحل من تحديد تعريف موحد محلياً إلى وضع القوانين التشريعية الخاصة بها و مراقبة تطبيقها و تنفيذها في المؤسسات.

المطلب الأول: أطراف الحوكمة.

تتضمن الحوكمة ثلاث أطراف هي: الحكومة، القطاع الخاص، المجتمعات المدنية.

فالحكومة هي البيئة الأساسية و القانونية المساعدة، بينما يعمل القطاع الخاص على توفير فرص العمل و تحقيق الدخل لأفراد المجتمع، أما المجتمعات المدنية فتتبع التفاعل السياسي و الاجتماعي بتسخير الجماعات المشاركة في الأنشطة السياسية، الاجتماعية و الاقتصادية، و الهدف الاستراتيجي للحكومة الجيدة هو تعزيز التفاعل البناء بين الميادين الثلاثة في المجتمع.

أولاً _ الحكومة:

إن الحكومة لا تزال هي الجهة الفاعلة و الرئيسية، فإنها لا تتحمل وحدها عبء الحكم ، فقد تغير دورها من دور السلطة الإداري إلى دور قيادي في بيئة حكم متعددة المراكز، ومن أسلوب العمل البيروقراطي إلى أسلوب العمل الجماعي الهدف، ومن إعطاء الأوامر و الإشراف إلى المحاسبة على النتائج المسطرة، ومن الاعتماد على القدرات الداخلية إلى القدرة على التنافس والابتكار.¹

تعتبر صاحبة السلطة فهي تتحكم و تراقب ممارسة القوة وهي المسؤولة نحو تقديم الخدمات العامة للمواطنين كما تعمل على تهيئة البيئة المساعدة على التنمية المستدامة في المجتمع ، كما أن الأداء الجيد للحكومة يسمح باستمرار تطوير الاستراتيجيات و الهياكل و الأنظمة لتدع المسؤولين يديرون شؤون عملهم و إزالة المعوقات وتقديم الحوافز المناسبة و تقوية المسائلة عن الأداء و تطوير نوعيته.²

فالدولة هي المسؤولة عن توفير الإطار التشريعي الملائم الذي ينظم العلاقة بينها وبين أفراد الشعب، ويسمح بمشاركة في بناء دولتهم باعتبارهم طرفاً فيها، كالقوانين التي تسمح بتشكيل المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني، إلى جانب إعطاء صلاحيات إدارية ومالية مناسبة لهيئات الحكم المحلي لتقوم بوظائفها، وخلق الأطر الحوارية بين جميع هذه الأطراف على شكل منظم و رسمي كما ينبغي على الدولة توفير الحريات العامة واحترام حقوق الإنسان و سن التشريعات التي تضمن حرية الإعلام و تطبيق مبدأ حكم القانون.

¹ زهير عبد الكريم الكايد ، مرجع سابق ،ص44.

² صلاح محمد الغزالي، الحكم الصالح الطريق الى التنمية ، جمعية الشفافية الدولية ،ص06 ، نقلا عن الموقع التالي:

www.transparency-kuwait.org/indix.php?ind=download تاريخ الاطلاع: 2010/11/22 الساعة 16:30.

كما أن السلطة التنفيذية في الحكومة هي المسؤولة عن توفير المستوى اللازم من الإدارة المطلوبة للحفاظ على حرية المؤسسات الحكومية دون أن تمس باستقلال القضاء ويتوجب عليها أيضا إدارة أموال الدولة ومتابعة تحصيل الموارد دون أي إخلال بمهامها لأن أي خلل أو ثغرة في نظم عملها يعيد الدولة عن الحكم الرشيد أما السلطات المحلية فالمنوط بها أن تعمل هي كذلك على إشراك المواطنين سواء عبر اللقاءات الدورية مع ممثليهم، أو عبر الاستماع لانشغالاتهم بتشكيل لجان متابعة وإشراف، كما ينبغي عليها أن تكون أكثر شفافية في نشر المعلومات وميزانياتها ومشاريعها، كما أنه يقع عليها عبء العمل على إشراك الهيئات المحلية ومنظمات المجتمع المدني في المشاريع المحلية لتلاقي المصالح ولبناء الثقة بين السلطة المحلية وهيئات المجتمع المدني¹.

ثانياً_ القطاع الخاص:

تشكل الدولة أكبر قوة لتحقيق التنمية إلا أنها ليست الوحيدة في هذا المجال، فهناك تحول في معظم دول العالم نحو الاعتماد على القطاع الخاص و اقتصاديات السوق و تطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي من قبل العديد من الدول النامية التي تعمل على تحرير الأنظمة المالية و النقدية و التجارية، و التي تعتمد على أهمية القطاع الخاص في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، في معظم الدول النامية هناك ضرورة لتأهيل المشاريع الخاصة و تشجيعها لتصبح أكثر شفافية و تنافسية على مستوى الأسواق الدولية في ظل العولمة، ومن المعروف أن العدالة في النمو و المحافظة على البيئة و اتساع نطاق القطاع الخاص و المشاركة الفعالة و المسؤولية في التجارة الدولية، وبهذا أصبح القطاع الخاص يلعب دورا كبيرا كشريك في الإدارة والتنمية، وهذا ما يتناسب مع المسؤولية الاجتماعية التي تقع على كاهله، فهو يستطيع أن يوفر الخبرة والمال والمعرفة اللازمين لعملية التنمية بالشراكة مع السلطات المحلية وأجهزة الدولة، كما بإمكانه تأمين الشفافية في الكثير من القطاعات لقدرة على نشر المعلومات وإصدار الإحصائيات الدورية، بالإضافة إلى دوره في توفير مناصب الشغل والتقليل من البطالة ومكافحة الفقر وكل هذه الأدوار التي يؤديها تصب في إطار إرساء أسس الحكم الرشيد الذي يهدف إلى الاستغلال الأمثل لموارد الدولة وتحقيق التنمية المستدامة.

إن الحكومة تستطيع بدورها تقوية و تطوير القطاع الخاص وإدامته من خلال الآليات التالية:²

. خلق البيئة الاقتصادية الكلية المستقرة؛

. تنفيذ القوانين و الالتزام بتطبيقها ؛

. التأكيد على إشراك الفقراء و الفئات البسيطة في المساهمة في الإنتاجية في المجتمع؛

. تحفيز التنمية البشرية؛

¹ حسن كريم، مرجع سابق، ص122.

² زايري بلقاسم، أثر المدخل المؤسسي على الحوكمة المؤسساتية، ورقة بحثية مقدمة ضمن الملتقى الدولي حول أبعاد الجيل الثاني من الإصلاحات الاقتصادية، جامعة بومرداس، الجزائر، يومي 4 و5 ديسمبر 2006.

ثالثا_ المجتمع المدني:

عرف المجتمع المدني على انه المناخ الحديث الاجتماعي والتوجهات والحركات الاجتماعية المستقلة، التي تسعى لتنظيم المجتمع، ويكون الهدف من نشاطها زيادة قدرات وإمكانات المواطن وحمايته من الاستخدام غير المنضبط للسلطة من قبل الدولة أو جماعات تنظيمية أخرى.¹

تعمل المؤسسات ذات الطابع الاجتماعي المدني على إشراك أفراد المجتمع في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية و تعمل على تنظيم هؤلاء الأفراد في جماعات ذات قوة للتأثير في السياسات العامة و الحصول على حق الدخول في الموارد العامة و بشكل خاص إلى وتشمل مؤسسات المجتمع المدني و النقابات المهنية، المنظمات الغير حكومية و المنظمات التي لا تسعى للربح، الجمعيات الخيرية و الاجتماعية والدينية والثقافية و العلمية و التعاونيات و الأحزاب السياسية و النوادي، وجماعات البيئة الأكاديمية و البحث، و حماية المستهلك، الأحياء المحلية التي ليس لها علاقة مباشرة وظيفيا أو تنظيميا مع المؤسسات الخاصة أو الحكومية.²

كما تساعد على تحقيق إدارة أكثر ترشيدا للحكم من خلال علاقاتها بين الفرد و الحوكمة من خلال تعبئتها لأفضل الجهود الفردية والجماعية و التي يمكن استخدامها وفقا للآليات التالية:

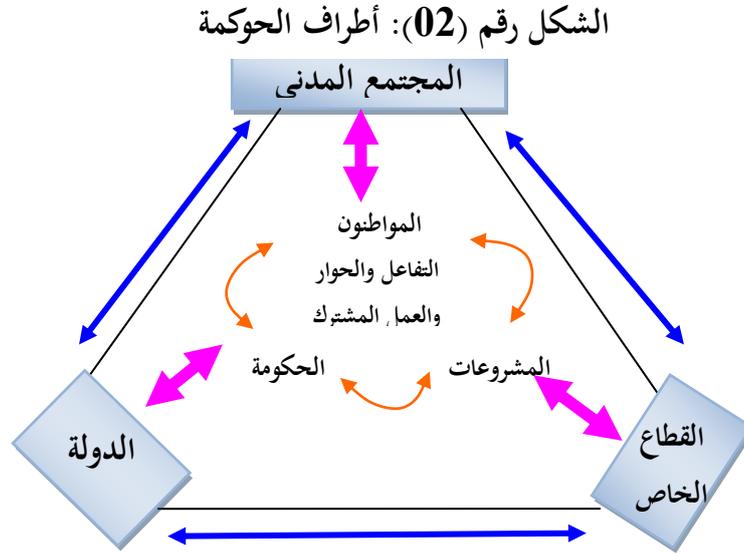
- تعميق المسائلة و الشفافية عبر نشر المعلومات والسماح بتداولها على نطاق واسع؛
- العمل على تحقيق العدالة والمساواة أمام القانون وحماية المواطنين من التعسف في السلطة؛
- تربية المواطنين على ثقافة الديمقراطية من خلال إكساب أعضاء فيهم الحوار وقبول الآخر ومساءلة القيادات والمشاركة في الانتخابات أو التعبير الحر عن الرأي؛

يمكن القول أن المجتمعات الحديثة، أصبحت اليوم تتكون من ثلاثة قطاعات مهمة، والتي تعد المكون الرئيسي للحكومة والمتمثلة في القطاع الحكومي والقطاع الخاص وقطاع المجتمع المدني، بحيث تتطلب الحوكمة وجود نوع من التوازن في طبيعة العلاقة التي تربط بينهم، وهو الأمر الذي يتطلب خلق شبكات التفاعل والحوار والعمل المشترك ما بين هؤلاء الأطراف على جميع الأصعدة لتحقيق الحكم الراشد المطلوب، وهذا ما نوضحه من خلال المخطط التالي:

¹ مهدي محمد القصاص، دور المجتمع المدني في تنمية الوعي السياسي وتحقيق الحكم الراشد، ورقة بحثية مقدمة ضمن الملتقى الدولي السادس تحت عنوان الحكم الراشد ودوره في التنمية المستدامة ، الجمعية الوطنية للاقتصاديين الجزائريين، كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر، يومي 09 و10 ديسمبر 2006، ص:02.

² زهير عبد الكريم الكايد ، مرجع سابق، ص48-49.

يتضمن الحوكمة كما يمثل الشكل أدناه على عناصر رئيسية وهي الحكومة و القطاع الخاص و مؤسسات المجتمع المدني وهذه العناصر الثلاثة تشكل مكونات الحوكمة، كما هو مبين :



المصدر: من إعداد الطلبة بالاعتماد على المعلومات المقدمة.

إن التفاعل بين هذه العناصر الثلاثة يعطي قوة اقتصادية واجتماعية وسياسية كبيرة حيث يقوم كل طرف من هذه الأطراف بالمسؤولية الملقاة على عاتقه، فالحكومة تقوم بتهيئة المناخ السياسي والقانوني المساعد، ويعمل القطاع الاقتصادي (الخاص) على خلق فرص التشغيل وتحقيق الدخل لأفراد المجتمع، أما فيما يخص مؤسسات المجتمع المدني فتهدى نفسها للتفاعل السياسي والاجتماعي والمشاركة في الأنشطة السياسية والاجتماعية والاقتصادية على وجه الخصوص .

وبما أن من تلك المكونات والميادين نقاط قوة ونقاط ضعف خاصة بها، يكون الهدف الاستراتيجي للحكومة الجيدة هو تعزيز التفاعل البناء بين الميادين الثلاثة في المجتمع من أجل تحقيق تنمية مستدامة.

المطلب الثاني: شروط تطبيق الحوكمة

وضعت منظمة التعاون الاقتصادي و التنمية شروط لتحقيق الحوكمة ومن أهمها:
 . توفير الحماية للمساهمين في هذه الشركات، و أن يسهل لهم ممارسة حقوقهم؛
 . معاملة متساوية للمساهمين كافة سواء كانوا وطنيين أو أجانب كما ينبغي إتاحة الفرصة للمساهمين كافة للحصول على تعويض فعال عن انتهاك حقوقهم؛
 . الشفافية أي ضمان القيام بالإفصاح السليم في الوقت المناسب عن الموضوعات المهمة المتعلقة بالشركة بصفة عامة، بما في ذلك المركز المالي و الأداء و حقوقهم الملكية؛

. ضمان الرقابة الفعالة لمجلس الإدارة على إدارة الشركة و محاسبة مجلس الإدارة عن مسؤوليته أمام الشركة و المساهمين عن طريق التوجيه و الإرشاد الاستراتيجي للشركة؛

. دور أصحاب المصلحة أو الأطراف المرتبطة بالشركة، و تشمل احترام حقوقهم القانونية و التعويض عن انتهاك الحقوق وكذلك آليات مشاركتهم الفعالة في الرقابة على الشركة و يقصد بأصحاب المصالح: البنوك، العاملين، حملة السندات، الموردين و العملاء؛

. و يضاف إلى ذلك عوامل أخرى مثل: أخلاقيات الأعمال، مدى إدراك الشركات بالمصالح البيئية و الاجتماعية للمجتمعات التي تعمل فيها الشركات، والتي يمكن أن يكون لها أثر في سمعتها؛

1_ أدوات الحوكمة ووسائلها: حتى يتم تحقيق أهداف الحوكمة بشكل فعال لابد من توافر الآتي:¹

— إحساس رئيس وأعضاء مجلس الإدارة بحجم المسؤولية الملقاة على عاتقهم وجسامتها؛

— جود هيكل تنظيمي يحدد الواجبات والمسؤوليات بشكل دقيق ومتوازن؛

— توفير نظم محاسبية ومالية فعالة تضمن تشغيل عملية اتخاذ القرار الإداري بكفاءة عالية؛

— إيجاد مدونة أخلاق أو ميثاق شرف يتميز بالنزاهة والموضوعية؛

— توفير بيئة اقتصادية واجتماعية وقانونية تتصف بكل مقومات الكفاءة والصدق والعدالة؛

— الالتزام بالمعايير الدولية للمحاسبة والتدقيق لضمان عملية المقارنة وتحقيق الرقابة وتسهيلها؛

2_ محددات الحوكمة:

هناك اتفاق على أن التطبيق الجيد للحوكمة يتوقف على مدى توافر مستوى وجوده مجموعتين من المحددات، منها ما هو داخلي ومنها ما هو خارجي وهي على النحو التالي:

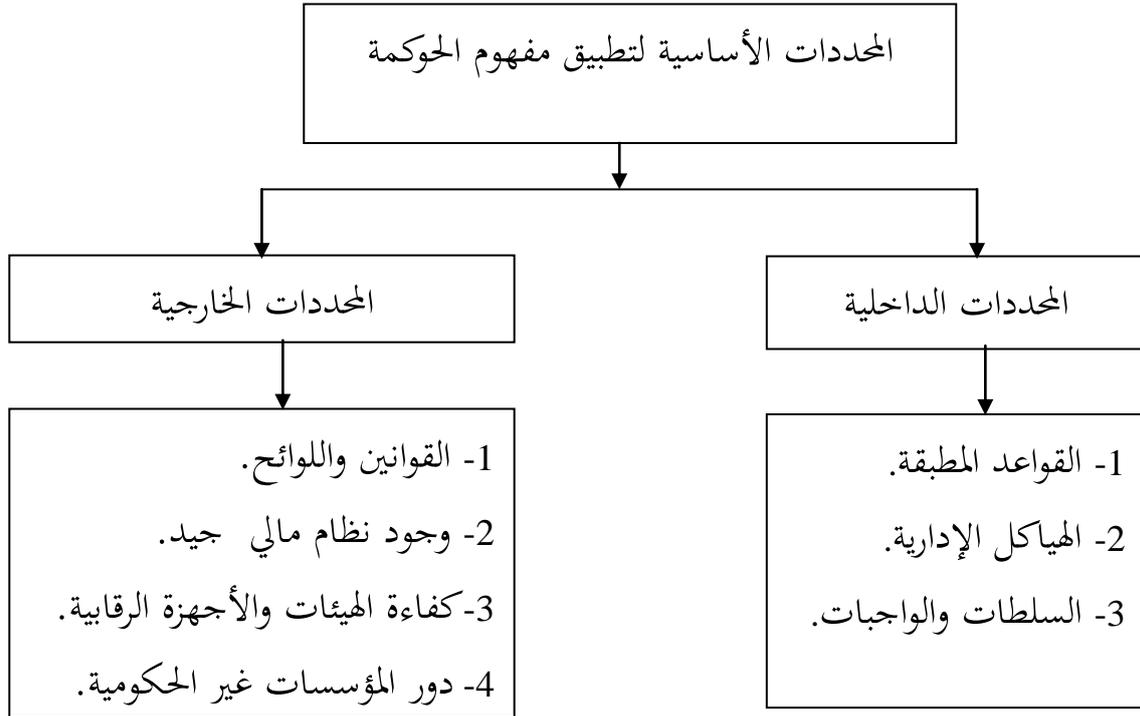
أ_ **المحددات الداخلية:** تشير إلى القواعد والأسس التي تحدد كيفية اتخاذ القرارات وتوزيع السلطات داخل الشركة بين الجمعية العامة ومجلس الإدارة والمدراء التنفيذيين، والتي يؤدي توافرها من ناحية وتطبيقها من ناحية أخرى غالى تقليل التعارض بين مصالح هذه الأطراف الثلاثة، وتؤدي الحوكمة في النهاية إلى زيادة الثقة في الاقتصاد القومي، وتعميق دور سوق المال وزيادة قدرته على تعبئة المدخرات ورفع معدلات الاستثمار والحفاظ على حقوق الأقلية أو صغار المستثمرين ومن ناحية أخرى تشجع الحوكمة على نمو القطاع الخاص ودعم قدراته التنافسية، وتساعد المشروعات في الحصول على التمويل وتوليد الأرباح وأخيرا خلق فرص عمل.

ب_ **المحددات الخارجية:** وتشير إلى المناخ العام للاستثمار في الدولة، والذي يشمل على سبيل المثال القوانين المنظمة للنشاط الاقتصادي (مثل قوانين سوق المال والشركات وتنظيم المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية والإفلاس) وكفاءة القطاع المالي (البنوك وسوق المال) في توفير التمويل اللازم للمشروعات، ودرجة تنافسية أسواق السلع وعناصر الإنتاج وكفاءة الأجهزة والهيئات الرقابية (هيئة سوق المال والبورصة) في أحكام الرقابة على الشركات، وذلك فضلا عن بعض

¹ فيصل محمود الشواربة، قواعد الحوكمة و تقييم دورها في مكافحة ظاهرة الفساد و الوقاية منه في الشركات المساهمة العامة الأردنية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية، المجلد 25، العدد الثاني، سوريا، 2009، ص، 126، 129.

المؤسسات ذاتية التنظيم التي تضمن عمل الأسواق بكفاءة (ومنها على سبيل المثال الجمعيات المهنية التي تضع ميثاق شرف العاملين في السوق مثل المراجعين والمحاسبين والمحامين والشركات العاملة في سوق الأوراق المالية وغيرها)، بالإضافة إلى المؤسسات الخاصة للمهن الحرة مثل مكاتب المحاماة والمراجعة والتصنيف الائتماني والاستشارات المالية والاستثمارية . وترجع أهمية المحددات الخارجية إلى أن وجودها يضمن تنفيذ القوانين والقواعد التي تضمن حسن إدارة الشركة والتي تقلل من التعارض بين العائد الاجتماعي والعائد الخاص¹.

الشكل رقم(03): المحددات الأساسية لتطبيق مفهوم الحوكمة.



المصدر: محمد مصطفى سليمان، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والاداري، الدار الجامعية، الاسكندرية، ط2، مصر، 2006، ص 19.

المطلب الثالث: مراحل تطبيق الحوكمة

لكي يتم قبول الحوكمة من قبل المجتمع و الاقتصاد الوطني يجب أن يتم إزالة المفاهيم الخاطئة التي تحيط بالتعريف الحقيقي لها وما ينجر عنه من فوائد كالأرباح بالنسبة لأصحاب المصالح و ضمان لحقوق حملة الأسهم لذلك تطبيق الحوكمة يمر عبر مراحل هي:

1_ رفع مستوى الوعي²:

إن أحد أهم التحديات التي تواجه نجاح الحوكمة في اللغة المحلية وذلك بتحديد معناه وتطبيقه في الواقع وترتكز الجهود الأولية أيضا على جعل الأوساط التجارية و الحكومات تدرك فوائد الحوكمة المؤسساتية، فمثلا بدأت جمعية تطوير

¹ عيسى دراجي، عدوكة، مرجع سابق ص12.

المؤسسات المالية في آسيا والمحيط الهادي جهودده الرفع مستوى حوكمة الشركات بين المصارف الأعضاء فيها، وهي تعمل على غرس مفهوم الحوكمة و كيفية تقييم ممارسات الحوكمة عندما تتخذ القرارات بشأن القروض لمعرفة مستوى المجازفة بالتسليف، وكان من نتيجة ذلك أن العديد من الشركات الآسيوية باتت تعني الآن كيف تؤثر عوامل حوكمة الشركات على أرباحها.

2 _ وضع القوانين القومية:

بعدما تعرف مجموع المؤسسات و الأفراد على مفهوم الحوكمة يصبح من السهل بدء عملية تحديد مبادئ السلوك المحلي و غالبا ما يبدأ بوضع مبادئ منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية للحوكمة المؤسساتية كقاعدة يتم الانطلاق منها كما تستطيع الدول تعديل و إضفاء بعض العناصر التي تميزها عن خلاف البلدان الأخرى آخذة في ذلك تقاليدها و معتقداتها .

تجمع بين المدافعين عن الإصلاحات في البلدان المضيفة الذين يمثلون المنظمات غير الحكومية و معاهد تعليم حوكمة الشركات و القطاع الأكاديمي ووسائل الإعلام و مؤسسات الأعمال، و في الشرق الأوسط و بلدان شمال إفريقيا يعمل مركز المشروعات الدولية الخاصة بدعم من مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق الأوسطية مع مجموعة منظمات اقتصادية لتطوير معاييرها الخاص والتي تعكس واقع هيمنة مؤسسات الأعمال التي تملكها الدولة.

3_ مراقبة التطبيق:¹

عندما يتم رسميا تبني قانون قومي ما للحوكمة ، يجب توضيح مدى تقييد الشركات به، كانت أسواق الغرب للأوراق المالية تقليدا ضامنة التقييد بالحوكمة المؤسساتية من خلال متطلبات الإدراج فيها، ولكن هذه الطريقة كثيرا ما تكون غير كافية خارج الدول الصناعية الغربية ، و في الأماكن الأخرى، حيث توجد بحصة كبيرة و مهمة من النشاطات الاقتصادية و بموازاة مع إنشاء و تطوير أسواق الأوراق المالية يجب إنشاء و تطوير المؤسسات الحكومية لمراقبة صناعة التعامل بالأوراق المالية.

4 _ التدريب على المسؤوليات الجديدة:

بعد أن يتم وضع إطار لحوكمة الشركات تقع مسؤوليات جديدة على عاتق المديرين التنفيذيين في الشركات التجارية و أعضاء مجالس الإدارة، وأمناء سر الشركات و أمثالهم ويتعين أن يقوم قطاع الشركات التجارية كيفية أداء دور المدير التنفيذي الجديد، مثلا بعد أن يتم إصدار قانون حوكمة الشركات ،تعقد سلسلة مكثفة من الدورات التدريبية كبار موظفي الشركات في مختلف أنحاء البلاد، كذلك ترجمة المواد المناسبة من البلدان الأخرى و بالتالي تأكيد المعلومات و الإحساس بالمسؤولية كقواعد سلوك مهنية جديدة في نفوسهم.

5 _ إضفاء الطابع المؤسساتي على حوكمة الشركات:²

¹ طارق عبد العال حماد، مرجع سابق،ص 11.

² عبد الرحمان المشهداني ، حوكمة الشركات، نقلا عن الموقع التالي: www.almada.paper.Com .2015/02/22 الساعة 18:00

تعتبر هذه المرحلة آخر مراحل تطبيق الحوكمة وذلك بتقبل الوسط التجاري لمفهوم الحوكمة كجزء طبيعي و مفيد من القيام بالأعمال التجارية، و عندما تكون المؤسسات التي تدعم التطبيق و الامتثال لمبادئ الحوكمة قد أصبحت ثابتة في مكانها، و تشمل هذه المؤسسات مبادرات القطاع الخاص مثل المعاهد القومية للمديرين لتأمين التطور المهني المستمر، وكذلك المؤسسات الحكومية كالنظام القضائي الذي يحكم في النزاعات بالعدل.

خلاصة

إن الغاية الأساسية لظهور و تطور مفهوم الحوكمة تتمثل في تفعيل آليات الرقابة و توازن السلطات بوجه عام بين الأطراف الثلاثة و الأساسية لهذا المفهوم، و نتيجة للتغير الذي حدث في الأنظمة السياسية و الاقتصادية تغير دور الدولة من فاعل رئيسي في صنع السياسات العامة إلى مجرد كونها من الأطراف الأساسية في إدارة شؤون الدولة و المجتمع، بالإضافة إلى القطاع الاقتصادي (الخاص) و مؤسسات أو منظمات المجتمع المدني. و يظهر جليا في التطور التاريخي لمصطلح الحوكمة، و بالنظر إلى مختلف جوانبه من خلال تفعيل المحددات و المعايير الأساسية له كالمشاركة و المساءلة و الشفافية و الفصل بين السلطات و سيادة القانون، فإن جوهر فكرة الحوكمة تهدف إلى تطوير البيئة المؤسسية التي تكون فيها عملية التنمية الاقتصادية الشاملة ما بين الأطراف الفاعلة و الأساسية في تلك البيئة.

تعد حوكمة القطاع العام مشروع وطني يبدأ بالإرادة والعزيمة لتكريس الشفافية في القطاعات المشتركة بنظرة أفقية لا عمودية، وتعمل الدولة الجزائرية على محاور عدة من أبرزها معالجة حالات تعارض المصالح، وانعدام المسؤوليات وتقليل المخاطر والخسائر المتوقعة بكافة أوجهها، ويعتمد اعتمادا جذريا على قياس وتقييم الأداء المشترك بين دوائر القطاع العام، فلا يجوز النظر لدائرة دون أخرى وهنا فإن تقييم الأداء لا يقصد به الأداء المالي من حيث دراسة وتحليل ميزانيات القطاعات المختلفة بل يعتمد أيضا على قياس مستوى الخدمة العامة وعلى مقدار المعرفة والنضج الناشئين من جراء تطبيق حوكمة القطاع العام.

تتضح أهمية الحوكمة في تحقيقها لأهدافها التي تتمثل في تحقيق الشفافية والعدالة وتحديد القواعد وتنظيم الممارسة السليمة للرقابة، ومنح حق المسائلة للمشرفين عليها داخل الجهاز الإداري، وبالتالي تحقيق الحماية لأموال الدولة وهيئاتها العمومية المختلفة، والذي ينعكس بدوره لحماية أفراد المجتمع، وما موارد الدولة ونفقاتها إلى خدمة للمجتمع.

الفصل الثاني

الإطار النظري

لميزانية الولاية

تمهيد

تعرف اللامركزية على أنها طريقة من طرق التنظيم الإداري داخل الدولة، تتضمن توزيع السلطات الإدارية بين السلطة المركزية وبين الهيئات المحلية المنتخبة.

وبما أن الولاية إحدى هذه الهيئات فهي تتمتع بالإستقلال المالي الذي تستطيع من خلاله تحضير ميزانية سنوية تدرج فيها جميع إيراداتها وكيفية توزيعها على النفقات المحلية التي تدخل في إطار التنمية الإقتصادية والإجتماعية للولاية. وقبل كل شيء لا بد أولاً من التعريف بالولاية والهيئات التابعة لها، وكذلك التعريف بالميزانية وما تحتويه من إيرادات ونفقات وكل ما يتعلق بهما في المبحث الأول، أما في المبحث الثاني والثالث فسوف نتطرق لمراحل اعداد ميزانية الولاية وتنفيذها، والتي تحضى بعناية واهتمام كبيرين من طرف جميع هيئات الولاية ومؤسساتها، لذا وضعت في إطار هذه العناية قواعد وأنظمة صارمة لم تعهداها في الميادين الأخرى من تسيير شؤون الولاية، و تعتبر مرحلة تنفيذ ميزانية الولاية كمرحلة تحصيل للإيرادات، وإنفاق مبالغ بعد إعتماها من السلطة المختصة لذلك يتطلب إجراء نوعين من العمليات خلال هذه المرحلة، الأولى خاصة بالإيرادات، والثانية تتعلق بالنفقات.

و قبل الشروع في دراسة مختلف هذه العمليات، يجب أولاً التعرف على الهيئات أو الأعوان المكلفون بالتنفيذ، وبيان القواعد التي تنشط ضمنها هذه الهيئات، ثم نقوم بدراسة التحصيل والصرف ويليها عرض كيفية الرقابة على تنفيذ الميزانية.

المبحث الأول: ماهية الولاية وميزانية الولاية

تعتبر الولاية جزءا لا يتجزأ من الدولة، أي أنها تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية التي تعتبر أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري، و التي تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة والهيئات الإدارية المنتخبة، التي تباشر مهامها تحت رقابة هذه السلطة، حيث يتساءل الكثير منا عن التعريف الصحيح للولاية و الهيئات التابعة للولاية و التي تسيرها و تعمل على تنفيذ ميزانيتها وتطبيق نفقاتها و إراداتها المختلفة، وهذا ما سنتطرق إليه بالتفصيل.

المطلب الأول: تعريف الولاية و الهيئات التابعة لها

حيث تعرضنا فيه للولاية باعتبارها جماعة محلية وأيضا الهيكل التنظيمي العام لها، زيادة على ذلك سنأخذ لمححة عن مديرية الإدارة المحلية بصفتها المسؤولة عن الميزانية.

أولا- تعريف الولاية:

الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة وتنشأ بقانون، كما لها إقليم و إسم ومقر، وللولاية مجلس منتخب يسمى المجلس الشعبي الولائي، ويحدد إسمها و مقرها بمرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية باقتراح من المجلس الشعبي الولائي، ويتم كل تعديل بالطريقة نفسها.¹ إضافة إلى ذلك للولاية إدارة عامة توضع تحت الإدارة السلمية للوالي، هذه الإدارة تصرف النظر عن المصالح و الأجهزة القائمة بمقتضى القطاعات المختلفة تشتمل على مايلي:²

— مصالح الأمانة العامة؛

— المفتشية العامة؛

— الديوان؛

— مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية والذي يحدد المرسوم التنفيذي رقم 94-177 المؤرخ 16 محرم 1415 الموافق ل 26 يونيو 1994 يعدل و يتمم المرسوم التنفيذي رقم 90-285 وحسب المادة الأولى منه قواعد تنظيمها و عملها؛

ثانيا- مديرية الإدارة المحلية:

بما أن مديرية الادارة المحلية تدخل ضمن الهيكل التنظيمي للولاية وتتعلق بالميزانية فسوف نتطرق إليها.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مديرية الجرائد الرسمية، التشريعات الجديدة لتنظيم الإدارة المحلية، البلدية- الولاية، المواد 1، 2، 3، 4، 1، أفريل 1990، ص 52 و 53.

² الجماعات المحلية، التشريع والتنظيم، الولاية، الجزء 1، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، 1997، ص 28.

مفهوم الإدارة المحلية:

هي تنظيم محلي يتم بموجبه توزيع المهام الإدارية بين الحكومات المركزية وهيئات محلية منتخبة و مستقلة، تؤدي وظيفتها تحت إشراف الحكومة المركزية وراقبتها.¹

تسهر هذه المديرية على تنفيذ كل التدابير التي تضمن تطبيق التنظيم العام و احترامه، كما تقوم بكل عمل بشأنه أن يقدم دعما إسنادي يمكن المصالح المشتركة في الولاية من السير سيرا منتظما، وبالتالي يمكن حصر مهمة الإدارة المحلية على الخصوص في مايلي:

— تعد مع المصالح الأخرى المعنية ميزانية التسيير و ميزانية التجهيز في الولاية كما تسهر على تنفيذها حسب الكيفيات المقررة؛

— تضبط باستمرار الوثائق المتعلقة بتسيير ممتلكات الولاية؛

— تدرس الميزانيات والحسابات الإدارية في المؤسسات العمومية و توافق عليها؛

— تقوم بكل دراسة وتحليل يمكنان الولاية و البلدية من دعم مواردها المالية وتحسينها؛

— تدرس وتطور عمليات تحسين مستوى المستخدمين وتكوينهم؛

تتضمن مديريةية التنظيم والإدارة المحلية في كل ولاية على خمسة مديريات فرعية:²

— المديرية الفرعية للتنظيم العام؛

— المديرية الفرعية للشؤون العامة والمنازعات؛

— المديرية الفرعية للشؤون الإدارية و المالية المحلية؛

— المديرية الفرعية للتجهيزات والإستثمارات المحلية؛

— المديرية الفرعية للمؤسسات المحلية؛

ثالثا_ الهيئات التابعة للولاية:

تضم الولاية هيئتان تابعتان لها، و المتمثلتان في الوالي ومجلس منتخب يسمى بالمجلس الشعبي الولائي، ولكل هيئته دور فعال في تسيير الولاية ككل.

¹ ناجي عبد النور، "دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة": تجربة البلديات الجزائرية، دفا تر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، العدد الأول، جوان 2009، ص153.

² الجماعات المحلية، التشريع والتنظيم، مرجع سابق، ص29

1_ الوالي كهيئة تابعة للولاية:

يعتبر الوالي الهيئة الأولى في الولاية فهو الممثل الرسمي للحكومة والوزارات على مستوى الولاية، وهو شخص معين من طرف رئيس الجمهورية، كما يعتبر الوالي هو الأمر بالصرف عندما يتصرف لحساب ولايته.¹

أ_ السلطات المخولة للوالي كممثل للدولة:²

الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية، وينفذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء (حسب مانص عليه القانون رقم 90-09 مؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 7 أفريل 1990، المادة 92).

ينشط الوالي وينسق ويراقب أعمال مصالح الدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية باستثناء:

+ وعاء الضرائب وتحصيلها.

+ العمل التربوي والتنظيم في ميدان التربية والتكوين.

+ إدارة الجمارك.

+ الرقابة المالية للنفقات العمومية وتصفياتها.

+ مفتشية الوظيف العمومي.

+ المصالح التي نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية (حسب ما نص عليه القانون السابق المادة 95).

يسهر الوالي على تنفيذ القانون والتنظيمات (من القانون السابق، المادة 95).

يسهر على ممارسة مهامه وفي حدود اختصاصاته على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم حسب الأشكال والشروط

المنصوص عليها في القانون (نفس القانون، المادة 94)

ب_ سلطات الوالي باسم الولاية:

إن للوالي سلطات متعددة يخولها له القانون و التي تتمثل فيما يلي:

ينفذ الوالي القرارات التي تسفر عن مداوات المجلس الشعبي الولائي (نفس القانون السابق، المادة 83)

يقدم الوالي عند كل دورة عادية للمجلس الشعبي الولائي تقريرا حول حالة تنفيذ المداوات، وكذا متابعة الآراء والمقترحات التي أبقاها المجلس.

يؤدي الوالي كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية باسم الولاية، وتحت مراقبة المجلس الشعبي الولائي (نفس القانون، المادة 86).

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 9/90، الصادرة بتاريخ 7 أفريل 1990، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية، العدد 15، المادة 135، ص 504.

² الجماعات المحلية، التشريع والتنظيم، مرجع سابق، ص 7

— يسهر الوالي على إقامة وحسن تسيير مصالح الولاية ومؤسساتها العمومية ويتولى تنشيط أعمالها ومراقبتها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما(نفس القانون، المادة90).

— يقدم الوالي بيانا سنويا عن نشاطات الولاية للمجلس الشعبي الولائي، يتبع بمناقشة، ويمكن أن تنتج عنه لائحة ترفع إلى السلطة الوصية(نفس القانون،المادة91).

2_ المجلس الشعبي الولائي:

يعتبر المجلس الشعبي الولائي كهيئة تابعة للولاية، وهو يمثل القاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

أ_ التعريف بالمجلس الشعبي الولائي:¹

إن المجلس الشعبي الولائي هو جهاز مداولة على مستوى الولاية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية و الصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره و السهر على شؤونه ورعاية مصالحه.

يحدد عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي حسب عدد السكان إذ يتراوح ما بين 35 إلى 55عضو وهذا طبقا للمادة 99 من الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات فإن عدد مقاعد المجلس الشعبي الولائي تكون حسب الجدول التالي:

¹ عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 2003،ص114،113.

جدول رقم "02": عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي حسب عدد السكان

عدد الأعضاء	عدد السكان
35 عضو	أقل من 250000 نسمة
39 عضو	ما بين 250001 و 650000 نسمة
43 عضو	ما بين 650001 و 950000 نسمة
47 عضو	ما بين 950001 و 1150000 نسمة
51 عضو	ما بين 1150001 و 1250000 نسمة
55 عضو	يفوق 1250001 نسمة

المصدر: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 6 مارس 1997، المعدل والمتمم لنظام الانتخابات.

ب_ إختصاصات المجلس الشعبي الولائي:¹

تحدد إختصاصات المجلس الشعبي الولائي من خلال مايلي:

- . يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لإختصاصاته عن طريق المداولة؛
- . تقديم الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات، كما يمكنه زيادة على ذلك أن يقدم الإقتراحات أو الملاحظات الخاصة بشؤون الولاية والتي يرسلها الوالي للوزير المختص مرفقة برأيه، وهذا في أجل أقصاه 30 يوم؛
- . يمكنه أن يحدث في أي وقت لجنة تحقيق حول القضايا المرتبطة بتسيير وتنمية الولاية؛
- . وكأهم نقطة يقوم المجلس الشعبي الولائي بدراسة ميزانية الولاية ومناقشتها والمصادقة عليها بعد توزيعها حسب القطاعات، وهذا ما نصت عليه المادة 138 من القانون السابق الذكر؛

المطلب الثاني: مفهوم ميزانية الولاية

الميزانية هي عبارة عن صورة للحالة المالية للمنشأة، حيث تصور أصولها وخصومها في تاريخ معين، و الولاية كغيرها من المؤسسات ملزمة بأن تكون لها ميزانية خاصة بها، حيث ومن خلال هذا المبحث سنتناول ميزانية الولاية، محتواها، خصائصها، وأهم أقسامها.

أولا_ مفهوم ميزانية الولاية:

فيمايلي وبأكثر تفصيل سندرس كل ما هو متعلق بميزانية الولاية من تعريف وخصائص ومبادئ ميزانية الولاية، وكذا إعطاء صورة عن الشكل المحاسبي للميزانية.

أ_ التعريف بميزانية الولاية:

تعتبر ميزانية الولاية الصورة العاكسة لنشاط الولاية وسياستها المنهجية باعتبارها تظهر في جانبيها أوجه الإعتمادات، فهي أدوات فعالة للتخطيط و التوجيه غيرأنه تتعدد التعريفات المتعلقة بالميزانية وتتفاوت من حيث شموليتها وتكاملها و يعود ذلك بالدرجة الأولى إلى وجهة نظر الباحثين، ويمكن القول أن الميزانية:

هي عبارة خطة سنوية معتمدة قانونا و تتضمن مجموعة من البرامج المتعلقة بعدد من الخدمات و النشاطات و المشاريع التي يفترض غنجازها خلال فترة محددة بالاستناد إلى مجموعة من التقديرات المحسوبة ماليا و رقميا لمختلف الإيرادات و النفقات المتعلقة بذلك.

هي " توقيع وإجازة للنفقات والإيرادات عن مدة مقبلة غالبا ما تكون سنة " ²

¹ الجريدة الرسمية، لعدد 15 القانون رقم 90-09 مرجع سابق، المواد رقم 55،56،57.

² محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 87.

وكذلك هي عبارة عن جدول تقديرات للإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، كما هي قرار بالترخيص والإدارة يسمح بحسن سير مصالح الولاية، وتنفيذ برنامجها الخاص بالتجهيز والإستثمار، وتكون معتمدة ومخصصة سنويا من طرف المجلس الشعبي الولائي لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية لسكان الولاية كما تعد للسنة المالية المقبلة.¹
ومن هذا التعريف نستخلص الخصائص التالية:²

_ وثيقة محاسبية:

ونقصد بذلك أنها تخضع للشكليات المحاسبية التي يفرضها نظام المحاسبة العمومية على كل المؤسسات العمومية ذات الطابع غير الربحي، والتي تعتمد في مسك محاسبتها على تقسيم الميزانية إلى جانبين، أولهما خاص بالإيرادات، وثانيهما خاص بالنفقات، وكل جانب مقسم إلى فصول، وكل فصل إلى أبواب، وكل باب إلى مواد وكل مادة إلى فقرات.

_ وثيقة تقديرية:

حتى ولو إعتد أثناء وضع الميزانية على عناصر موضوعية، إلا أنها تبقى متميزة بعدم اليقين، لأنها مجرد أرقام تقديرية تستوجب التنفيذ للتأكد من مدى دقتها، ويرجع سبب ذلك إلى التغيرات الخارجية المتعددة و المختلفة والتي لها تأثير مباشر على عناصر الميزانية.

_ المساعدة على اتخاذ القرارات:

نظرا لطبيعة ومميزات المعلومات التي تتضمنها الميزانية، والتي تسمح بالتعبير عن كل الإمكانيات المتاحة بطريقة مبسطة ومعيرة وسهلة التحليل، فإن المسؤولين يعتمدون في اتخاذ قراراتهم بصفة أساسية على معطيات الميزانية.

_ قاعدة لمراقبة الأداء:

إن الميزانية وبصفتها تعبر بشكل أو بآخر عن برنامج العمل أو النشاط لفترة زمنية محددة، فإنها تؤخذ كمرجع أساسي لقياس حجم ونسبة ما تم اتخاذه في البرامج المسطرة خلال فترة زمنية محددة، وذلك عن طريق المقارنة بين ما كان مقررا تحقيقه من جهة، وما تحقق فعلا من جهة أخرى.

ب_ مبادئ الميزانية:

تخضع الميزانية لعدد من القواعد التي تستند عليها في مختلف مراحلها، وتطبيقها هو بهدف معرفة المركز المالي للهيئة العامة وعملية الرقابة عليها، ويمكن حصر هذه المبادئ فيما يلي:³

¹ الجريدة الرسمية، العدد 15 قانون 90_09، مرجع سابق، المادة 135، ص 504

² بلقاسم، عبد اللاوي، مقارنة لتطبيق مبادئ الحوكمة في الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة، ورقة بحثية مقدمة ضمن المنتدى الوطني حول: إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة، يومي 30-31 أكتوبر 2012، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أكلي امحمد أولحاج البويرة، الجزائر، ص 8.

³ غازي عنابة، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار البيارق، عمان، 1998، ص 223.

1_ مبدأ الشمولية:

أي لا بد من إظهار كل عناصر النفقات وعناصر الإيرادات بالتفصيل الكامل، حيث يجب إظهار كل البنود و لا تقبل أي مقاصة مما يسهل مهمة الباحث، ولا سيما بالنسبة للسلطة التشريعية التي يهملها الوقوف على حقيقة وطبيعة كل إيراد ونفقة، كما يعتبر بمثابة رقابة داخلية على الوحدة أو المصلحة في مرحلة تنفيذ الميزانية أو عرض حساباتها الختامية، دون أن تجد وسيلة لها في تعمد إخفاء بعض عناصر المصروفات أو بعض عناصر الإيرادات فهي شاملة لكل النفقات والإيرادات.

2_ مبدأ الوحدة:

أي ظهور الميزانية في وثيقة واحدة، وبالتالي تظهر عناصر الإيرادات العامة والإنفاق العام في بيان واحد، وهذا من أجل سهولة عرض الميزانية وتوضيح المركز المالي لها ككل، بالإضافة إلى أن ذلك يسهل على السلطة مهمة ترتيب أولويات الإنفاق العام.¹

3_ مبدأ السنوية:

مدة تنفيذ الميزانية هي سنة كاملة ومن مبررات هذا المبدأ مايلي:
لو أخذت المدة أكثر من سنة، فقد لا تتحقق التوقعات التي بنيت عليها نظرا للتقلبات التي تمر بها الحياة الإقتصادية، والتي يصعب التكهن بها لمدة أطول من سنة، لو أخذت المدة أقل من سنة، تكون في هذه الحالة إعتمدت على إيرادات موسمية وبالتالي الميزانية اللاحقة قد لا يحقق لها موردا.

4_ مبدأ عدم التخصيص:

والمقصود به هو عدم تخصيص نوع معين من الإيرادات لإنفاقه على نوع معين من النفقات، وبالتالي من المفروض أن أوجه الإنفاق تحدد وفقا للحاجات العامة للمجتمع بغرض إشباعها، ولهذا يجب أن توجه جميع الإيرادات لإشباع هذه الحاجات دون تخصيص حسب درجة الأولوية.

5_ مبدأ التوازن

أي تساوي مجموع الإيرادات العامة مع مجموع النفقات العامة، فميزانية الولاية تسعى إلى إحداث التوازن المالي.²

ج_ الشكل المحاسبي لميزانية الولاية:

إن شكل ميزانية الولاية يتكون من خلال العديد من الأصناف والمتمثلة في فيما يلي:

_ الأصناف المستعملة في المخطط المحاسبي للولاية:

يشتمل المخطط المحاسبي للولاية على عدة أصناف وهي كمايلي:¹

¹ عادل أحمدحشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة و النشر، بيروت، 1992 ص 284.

² علي زغدود، المالية العامة، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 75، 97.

. الأصناف (0،1،2) المستعملة في قسم التجهيز والإستثمار.

. الأصناف (6،7،8) المستعملة في قسم التسيير.

1_ الأصناف المستعملة في قسم التجهيز والإستثمار:²

_ الصنف "0" الإحصائيات: وتتمثل في العجز أو الفائض المرحل في الميزانية

_ الصنف "1" الأموال الخاصة: ويتمثل هذا القسم في التمويل المستعمل لتزويد قسم التجهيز والإستثمار ويحتوي

على الحسابات:

ح/10 تزويدات؛

ح/13 إعانات مسددة من طرف الولاية؛

ح/14 مساهمات الغير في أشغال التجهيز؛

ح/16 إقتراضات؛

ح/17 مداخيل القطاع الإقتصادي؛

_ الصنف "2" الإستثمارات: وتسجل فيه عمليات الحيازة أو التنازل أو إنشاء وصيانة العقارات والمنقولات الخاصة

بالولاية، وتحتوي على الحسابات:

ح/21 أملاك عقارية ومنقولة؛

ح/23 أشغال جديدة وتصليحات كبرى؛

ح/24 كوارث؛

ح/25 سلفيات الولاية لأكثر من سنة؛

ح/26 سندات وقيم؛

ح/28 تخصيصات للوحدات الإقتصادية الولائية؛

2_ الأصناف المستعملة في قسم التسيير:

_ الصنف "6" النفقات: وهي جميع النفقات الحاصلة في السنة الجارية، وتتفرع إلى الحسابات التالية:

ح/60 سلع ولوازم؛

ح/61 مصالح المستخدمين؛

ح/62 ضرائب ورسوم؛

¹ Instruction interministérielle sur les opérations financières des wilayas, w1, p7 et 8.

² وثائق إدارية للميزانية الأولية، الموازنة العامة للميزانيات، ص3

ح/63 أشغال وخدمات خارجية؛

ح/64 مساهمات وحصص لفائدة الغير؛

ح/65 منح و إعانات؛

ح/66 مصاريف التسيير العام؛

ح/67 مصاريف مالية؛

ح/68 تزويد حساب الإهلاك والمؤونات؛

ح/69 أعباء إستثنائية؛

_ **الصف "7" الإيرادات:** وهي جميع الإيرادات من طرف الولاية وتحتوي على الحسابات التالية:

ح/70 منتوجات الاستغلال؛

ح/71 ناتج الأملاك العمومية؛

ح/72 ناتج مالي؛

ح/73 تحصيلات وإعانات ومساهمات؛

ح/74 ممنوحات صندوق التضامن للولاية؛

ح/75 ضرائب غير مباشرة؛

ح/76 ضرائب مباشرة؛

ح/77 الرسم الوحيد على القيمة المباشرة؛

ح/78 تقليص الأعباء؛

ح/79 ناتج استثنائي؛

_ **الصف "8" النتائج:** ويحتوي على الحسابات التالية:

ح/82 ناتج وأعباء السنوات المالية السابقة؛

ح/83 الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار؛

ح/85 الفائض الإجمالي: ويمثل نتيجة السنة المالية.

ثانيا_ مصالح وبرامج الولاية:

يمكن أن نلخص مصالح وبرامج الولاية في الجدول التالي:

جدول رقم "03": مصالح وبرامج الولاية

قسم التسيير		قسم التجهيز والإستثمار	
الأبواب	90. المصالح غير المباشرة	الأبواب	95. برامج الولاية
900	المصالح المالية	950	البنيات والتجهيزات الادارية
901	أجور وأعباء المستخدمين الدائمين	951	طرق الولاية
902	وسائل ومصالح الإدارة العامة	952	الشبكات المختلفة
903	مجموعة العقارات والمنقولات	953	التجهيزات المدرسية، الرياضية، الثقافية
904	طرق الولاية	954	التجهيزات الصحية والاجتماعية
905	شبكات الولاية	955	التوزيع، النقل، المواصلات
906	أشغال التجهيز المنحزة بالإستغلال المباشر	956	التعمير والإسكان
		957	التجهيز الصناعي والحرفي والسياحي
		958	التنمية الفلاحية والصيد البحري
	91. مصالح إدارية		96. برامج لحساب الغير
910	المصالح الادارية العمومية	960	برامج المؤسسات العمومية الولائية
911	الأمن والحماية المدنية	961	برامج للوحدات الاقتصادية الولائية
912	المساهمة في اعباء التعليم	962	برامج للبلديات ووحداتها الاقتصادية
913	المصالح الإجتماعية المدرسية	963	برامج الأطراف الأخرى
914	الشباب والرياضة والثقافة		
	92. المصالح الاجتماعية		97. العمليات الخارجة عن البرامج
920	المساعدة الاجتماعية المباشرة	970	العمليات العقارية والمنقولة
921	النظافة العمومية والاجتماعية	971	حركة المديونية والدائنية
922	المصالح والمؤسسات العمومية	979	عمليات أخرى خارجة عن البرامج
	93. المصالح الاقتصادية		
931	المشاركة في التنمية الاقتصادية		
932	الأموال الخاصة بالولاية		
	94. المصالح الجبائية		
940	ناتج الجبائية		
941	ممنوحات صندوق التضامن للولاية		

المصدر: وثائق إدارية، ميزانية الولاية، ص2

ثالثا_ أقسام ميزانية الولاية:

تنقسم ميزانية الولاية إلى عدة أقسام ولكل قسم ضرورة كبيرة وترتب كما يلي:

1_ الميزانية الأولية:

هي عبارة عن كشف إجمالي وبيان تفصيلي لكافة العمليات المالية المقررة خلال السنة المالية، يتم عرضها في شكل تقديرات (إيرادات ونفقات) تحضر للسنة المالية المقبلة، حيث تعد قبل بدء السنة المالية، ويجب أن يصوت عليها قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المالية التي يطبق خلالها.¹

تحتوي الميزانية الأولية على مجموعة من الصفحات وهي:²

أ_ الصفحة الأولى: تحتوي على قرار المصادقة الذي يحتوي على مادتين:

_ المادة الأولى: تحدد ميزانية الولاية للسنة المالية.

_ المادة الثانية: يكلف الوالي وأمين خزينة الولاية كل فيما يخصه بتنفيذ هذا القرار، وفي آخر الصفحة نجد إمضاء وزير الداخلية.

ب_ الصفحة الثانية: وهي عبارة عن فهرس عام للميزانية.

ج_ الصفحة الثالثة: تبين الموازنة العامة للميزانية، وهي عبارة عن جدول مقسم إلى خانتين (المصادقة، الإقتراحات) وكل خانة تنفرع إلى نفقات وإيرادات.

كما يظهر في هذا الجدول بيان عام لكل من قسم التسيير وقسم التجهيز والإستثمار، حسب تقسيم الحسابات.

حيث قسم التسيير يحتوي على الحسابات المذكورة سابقا من الصنف "6" النفقات، والصنف "7" الإيرادات، والصنف "8" النتائج (ح/82، ح/83). وقسم التجهيز والإستثمار يحتوي على الحسابات من الصنف "0" الإحصائيات، والصنف "1" الأموال الخاصة، الصنف "2" الإستثمارات، وفي آخر الصفحة نجد توقيع الوالي.

د_ الصفحة الرابعة والخامسة: تحتوي على موازنة المصالح والبرامج، وهي عبارة عن جدول مقسم إلى:

* حسب مصالح التسيير (المذكورة في جدول مصالح وبرامج الولاية) وفي آخر الجدول نجد:

. مجموع قسم التسيير.

. ح/850 الفائض في حالة وجوده.

. مجموع متساوي في الإيرادات والنفقات.

* حسب البرامج (المذكورة في جدول مصالح وبرامج الولاية)

¹ التشريعات الجديدة لتنظيم الإدارة المحلية، مرجع سابق، المادة 142، ص 81

² Instruction interministérielle, w1, p14.

وفي آخر الجدول نجد:

. مجموع قسم التجهيز والإستثمار.

— ح/065 فائض في حالة وجوده.

. مجموع متساوي في النفقات والإيرادات.

وكل جدول مقسم إلى خانتين(الإقتراحات ، المصادقة) وكل خانة مقسمة إلى نفقات وإيرادات.

وفي آخر الصفحة الخامسة: نجد جدول مصغر، وهو عبارة عن ملخص لمجاميع النفقات والإيرادات لقسم التسيير وقسم التجهيز والإستثمار والحساب 850(حالة فائض فقط).

هـ_ الصفحة السادسة: تحتوي على "موازنة الميزانيات الملحقة والمستقلة"

أما بالنسبة للميزانية المستقلة فهي عبارة عن جدول به عدة خانات، خانة نعين فيها المؤسسة، وخانتين لقسم التسيير وقسم التجهيز، وهما بدورهما ينقسمان إلى نفقات وإيرادات وفائض أو عجز.

و_ الصفحات الموالية: فهي تحوي جداول مقسمة حسب المواد(نفقات، إيرادات) وتتفرع إلى ثلاث خانات، خانة للتذكير بالميزانية السابقة، خانة للإقتراحات وأخرى للمصادقة، وكل جدول يقابله جدول لتفصيل الأبواب الفرعية.

وفي آخر الميزانية نجد عدة جداول تحتوي على معلومات تفصيلية مكملة للميزانية توضح نشاط الولاية وهذه الجداول هي:

. كشف المديونية للإقتراضات.

. كشف المديونية للإقتراضات المضمونة.

. كشف التسيقات والسلفيات الطويلة ومتوسطة الأجل.

. جدول المستخدمين الدائمين.

. بيان مجموعة العقارات والمنقولات.

. البيانات غير التابعة للولاية.

. الأملاك المنقولة(السيارات).

وفي نهاية الميزانية يوجد تفصيل لبعض الأبواب الفرعية من قسم التسيير وقسم التجهيز والإستثمار، وتجدر الإشارة أنه لا يمكن ذكر الميزانية الأولية دون دفتر ملاحظاتها، إذ أن هذا الأخير هو بدوره عبارة عن عدة صفحات بها عدة جداول مقسمة حسب الأبواب، حيث أن كل جدول مقسم إلى خمسة أعمدة:

. الأول: نجد فيه المواد الخاصة بذلك الباب.

. الثاني: عنوان المادة.

. الثالث: تقدير الميزانية التقديرية.

. الرابع: تقدير الميزانية الاولية.

. الخامس: ملاحظات تمكنا من معرفة مصدر المبلغ المتحصل عليه كإيراد وكذلك وجهة المبلغ المنفق.

2_ الإعتمادات المفتوحة مسبقا:

يتم التصويت على الإعتمادات المفتوحة مسبقا بالنسبة للإيرادات في حالة الضرورة الملحة أو الحالات الإستثنائية قبل التصويت على الميزانية الإضافية، أي في الفترة التي تفصل بين الميزانية الأولية والإضافية وذلك من أجل تغطية بعض النفقات المستعجلة التي لم تدرج ضمن الميزانية الأولية.¹

3_ الميزانية الإضافية:

تملك الولاية ميزانية واحدة تتصف بطابع التقدير فيما يخص الإيرادات والنفقات وما الميزانية الإضافية إلا تكملة وتعديل للميزانية الأولية، وهذا التعديل قد ينتج عن ظهور إحتياجات جديدة سواء في الإيرادات أو النفقات. وبهذا تعتبر الميزانية الإضافية كتصحيح للميزانية الأولية سواء بالإضافة أو الحذف نتيجة للتغيرات الإقتصادية والإجتماعية. كما تهدف إلى الربط بين السنة المالية الجديدة والسابقة، ولأن الميزانية الإضافية هي امتداد للميزانية الأولية فإن تحضيرها والمصادقة عليها يتم بنفس الطريقة المعتمدة في الميزانية الأولية، وهي تنتهي بحوصلة تبين الوضعية النهائية للسنة المالية الحالية.

وللميزانية الإضافية نفس الشكل القانوني للميزانية الأولية من حيث ترتيب الأبواب والأبواب الفرعية والمواد وكذا عناوينهم وحتى في ترتيب الصفحات التي تحتوي على:

الفهرس، الموازنة العامة للميزانية، موازنة المصالح والبرامج، موازنة الميزانيات الملحقة و المستقلة.

و الإختلاف هو في صفحات تفصيل الأبواب فهي تنقسم إلى:

__ خانة المواد؛

__ خانة تبيان؛

__ خانة الميزانية الأولية؛

__ خانة الترحيلات؛

__ خانة التعديلات وهي مقسمة إلى خانتين فرعيتين (الزيادة والتخفيض) ؛

__ خانة الإقتراحات الجديدة؛

__ خانة المصادقة؛

كما أن للميزانية الإضافية أيضا دفتر ملاحظات يتفرع إلى إيرادات و نفقات، وهو عبارة عن عدة صفحات بها عدة جداول مقسمة حسب الأبواب، وكل جدول مقسم إلى سبعة أعمدة:

¹ جريدة رسمية، العدد15، قانون90-9، المادة142، مرجع سابق، ص515.

_ الأول: نجد فيه المواد؛

_ الثاني: عنوان المادة؛

_ الثالث: المبالغ التقديرية؛

_ الرابع: تسجل فيه الزيادة إن وجدت؛

_ الخامس: يسجل فيه التخفيض إن وجد؛

_ السادس: الإقتراحات الجديدة؛

_ السابع: الملاحظة؛

4_ الترخيصات الخاصة:

يتم التصويت عليها بعد الميزانية الإضافية في حالة تأخر التصويت على الميزانية الأولية للسنة المقبلة أو ظهور حالات إستعجالية تتطلب ترخيصات خاصة، كظهور إحتياجات جديدة وذلك من أجل ضمان سير أعمال ونشاطات الولاية.¹

5_ الحساب الإداري:

هو عبارة عن حوصلة لجميع الميزانيات السابقة (الميزانية الأولية، الميزانية الإضافية)، ولهذا يعتبر الميزانية الحقيقية للولاية، حيث يسجل من خلاله العمليات التي سبق وأن خصصت لها إعتمادات مالية وهو يساعد على دراسة تقدم إنجاز المشاريع التي تقوم الولاية بإنجازها. ويمر الحساب الإداري بالمراحل التالية:

_ تلخيص النتائج الإجمالية للسنة المالية السابقة.

_ وضعية باقي الدفع لمصالح قسم التسيير وقسم التجهيز للسنة السابقة.

وبالنسبة لشكله القانوني فالفرق بينه وبين الميزانية الأولية يكمن في تقسيم جدول الموازنة العامة للميزانية وموازنة المصالح والبرامج إلى قسمين (إنجازات، باقي الإنجاز)، كما أن الأبواب الفرعية مقسمة كالاتي:

_ خانة التقديرات (الميزانية الإضافية، الترخيصات الخاصة، المجموع)

_ خانة التحديدات؛

_ خانة الإنجازات؛

_ خانة باقي الإنجاز؛

وذلك لكل من قسم التسيير وقسم التجهيز والإستثمار.

¹ التشريعات الجديدة لتنظيم الإدارة المحلية، مرجع سابق، المادة 142، ص 81.

المطلب الثالث: نفقات وإيرادات الولاية

لا يمكننا التطرق لمفهوم ميزانية الولاية دون تحليل عناصرها الأساسية من إيرادات ونفقات وهذا ماسوف نتعرف عليه بالتفصيل.

أولا_ نفقات الولاية:

إن للولاية نفقات متعددة ومختلفة تقوم بصرفها حسب ما هو مخطط له من أجل إشباع حاجيات أفراد المجتمع وتحقيق وإدامة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

1_ تعريف النفقات:

تعرف بأنها مبلغ من النقد ينفقه شخص عام بقصد أداء خدمة عامة ذات نفع عام¹، ومن هذا التعريف يمكن القول أن النفقة هي عبارة عن:²

أ. مبلغ نقدي: أي عدم إستخدام المقابل العيني ويعود هذا لعدة أسباب:

. الإنفاق النقدي يسهل عملية الرقابة على النفقات عكس الإنفاق العيني.

. تحقيق مبدأ المساواة والعدالة في الإستفادة من النفقة.

. الإنفاق العيني يؤدي إلى وقوع إشكاليات إدارية تنظيمية وبالتالي سوء في التدقيق والمراجعة.

ب_ الصفة العامة للشخص القائم بالنفقة: ونقصد بالأشخاص العامة، الدولة وجماعاتها المحلية (البلدية، الولاية) والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

ج_ الهدف من النفقة: يجب أن يكون الهدف من النفقة هو إشباع الحاجات العامة، وتحدد على مستوى قسم التسيير وقسم التجهيز.

2_ تقسيم نفقات الولاية:

هي تلك الممارسات و التطبيقات التي تعتمد وتلجأ إليها الولاية بشأن تنظيم نفقاتها و تنقسم النفقات المتعلقة بالولاية إلى مايلي:

أ_ نفقات التسيير: هي مبالغ تنفق من أجل تسيير الجهاز الإداري للولاية وتنقسم إلى 3 أنواع:

* نفقات ضرورية: وهي نفقات لازمة الدفع وغير قابلة للتخفيض، تصرف بهدف تسيير المصالح العمومية ، حيث تحدد

على أساس السنة المالية السابقة وتغير الأسعار بالإضافة إلى:

2. % توجه ل صندوق الضمان الضريبي.

¹ عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص 63.

² محرز محمد عباس، إقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 65.

7. % لصالح صندوق مبادرات الشباب.

10% على الأقل لصالح قسم التجهيز والإستثمار.

* **نفقات اختيارية:** تلجأ الولاية لمثل هذه النفقات عندما تكون في وضعية مالية حسنة، وعند تغطية النفقات الضرورية، وكأمثلة ذلك: المساعدات، المنح، الجوائز.

* **نفقات استثنائية:** وهي نفقات مخصصة لمواجهة أعباء غير متوقعة والتي تكون عبارة عن إعمادات مفتوحة مسبقاً أو ترخيصات خاصة.¹

ب_ **نفقات قسم التجهيز:** بعد التقسيم الإقليمي الجديد ودخول الولاية في المجال الإقتصادي بكل الوسائل، عرفت نفقات قسم التجهيز إرتفاعاً مستمراً، حيث أصبح من الضروري القيام بمشاريع تتطلب أموال باهضة، ومن بين هذه النفقات نجد:

* **نفقات الأشغال الكبرى:** تهدف إلى القيام بمشاريع كبرى على مستوى الولاية سواء كانت ترميم المرافق العمومية أو بناء هياكل جديدة بالولاية.

* **نفقات الإستثمار الإقتصادي:** تهدف إلى تنمية النشاطات الإقتصادية، ونظراً لضخامة هذه المشاريع، قد تضطر الولاية إلى الإستعانة بمؤسسات سواء كانت عمومية أو خاصة مثل: مؤسسات البناء وهذا ما يعرف بالصفقات العمومية، ولأهمية هذه النفقة سوف نتطرق إليها بالتفصيل .

1_ **تعريف الصفقات العمومية:** هي عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به تبرم وفق الشروط المنصوص عليها قصد إنجاز الأشغال واقتناء المواد والخدمات والدراسات لحساب المصلحة المتعاقدة وقد تم تحديد مبلغ 6000000 دج كحد أدنى للصفقات.²

وقد وضعت شروط تبرم وتنفيذ وفقها الصفقات وتشمل على ما يلي:

- دفاتر البنود الإدارية العامة المطبقة على كل صفقات الأشغال والوزام والدراسات والخدمات الموافق عليها بموجب قرار وزاري مشترك.

- دفاتر التعليمات المشتركة التي تحدد الترتيبات التقنية المطبقة على كل الصفقات المتعلقة بنوع واحد من الأشغال والوزام والدراسات أو الخدمات الموافق عليها بقرار من الوزير المعني.

- دفاتر التعليمات الخاصة التي تحدد الشروط الخاصة بكل صفقة.

¹ جريدة رسمية، العدد 15، قانون رقم 90-9، المادة 142، مرجع سابق، ص 515.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي رقم 02 - 250 المؤرخ في 13 جمادى الأولى 1423 الموافق لـ 24 يوليو 2002 المتضمن قانون الصفقات العمومية المادة 3، ص 4.

2_ **كيفية إبرام الصفقات العمومية:** ترم الصفقات العمومية تبعا لإجراء المناقصة التي تعتبر القاعدة العامة أو الإجراء بالتراضي، والتراضي هو إجراء تخصيص صفقة لمعامل متعاقد واحد دون اللجوء إلى المنافسة ويمكن له أن يكتسي شكل التراضي البسيط أو بعد الاستشارة.

ثانيا_ إيرادات الولاية:

إن ميزانية الولاية تتشكل من إيرادات متعددة والتي تحصل عليها من موارد و طرق مختلف وهذا من أجل تحقيق التوازن بين الاراد والانفاق.

1_ **تعريف إيرادات الولاية:** تعتبر إيرادات الولاية على أنها إيرادات ذات سيادة ذلك أنها تخضع في تحديد انواعها وحجمها وطرق تحصيلها إلى نصوص التشريعات و القوانين، ويمكن تعريف إيرادات الولاية على أنها مجموعة المداخل التي تتحصل عليها الولاية من مصادر مختلفة، بهدف تغطية نفقاتها، وتحقيق التوازن الإقتصادي والاجتماعي.¹

2_ تقسيم إيرادات الولاية:

تنقسم الإيرادات الخاصة بالولاية إلى:

أ_ **إيرادات اقتصادية:** تحصل الولاية عليها بصفتها شخص قانوني يملك ثروة ويقوم بأداء الخدمات العامة، فإيرادات الولاية تكمن في إيجار العقارات العائدة لها وأرباح المشروعات الصناعية والزراعية.

ب_ **إيرادات سيادية:** تحصل عليها الولاية جبرا مقابل انتفاع رعاياها بالخدمات العامة التي تقدمها ومن أمثلة هذا النوع من الإيرادات الرسوم، الضرائب المختلفة والغرامات.

3_ مصادر إيرادات الولاية:

تعددت مصادر الإيرادات في عصرنا الحديث وتنوعت أساليبها واختلفت طبيعتها تبعا لنوع الخدمة التي تقوم بها الولاية، والهدف منها مواجهة النفقات وعلى الولاية أن تتحصل على الإيرادات اللازمة والكافية لذلك، حيث أن القسم الأكبر من هذه الإيرادات يأتي من مداخل الأملاك وإعانات الهيئات المختلفة، وتنقسم الإيرادات بدورها إلى قسمين هما إيرادات جبائية وإيرادات غير جبائية.

أ_ **حصيلة الموارد الجبائية والرسوم:** تتحصل الولاية على إيرادات ناتجة عن مجموعة من الضرائب التي تكون مباشرة أو غير مباشرة. حيث تعتبر الضريبة في عصرنا الحالي من أهم أنواع الإيرادات التي تعتمد عليها الدولة لتغطية النفقات ، هذه الأخيرة التي تجبر الأفراد لنظام معين على مجموعة من القواعد و المبادئ التي تسيير الدول و التزام الأفراد بأداء الضريبة ، و للضريبة أهميتها البالغة للدولة باعتبارها من أهم الموارد الممولة لميزانيتها و تستخدمها كأداة فعالة في تنفيذ السياسات المالية و الاقتصادية و الاجتماعية.

¹ سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2000 ص 85

* **تعريف الضريبة:** إنها اقتطاع مالي نقدي جبري بصفة نهائية يتحمله المكلف ويقوم بدفعه بدون مقابل حسب مقدراته التكلفة للمشاركة في الأعباء العامة.

وكذلك هي " ان الضريبة هي الأداء المالي الإلزامي الذي يدفعه الملتزم بها (أي الضريبة) بصفة نهائية و بدون مقابل لتحقيق تغطية النفقات العمومية"¹

وبناء على هذا التعريف يتبين لنا أن هناك عدة خصائص هامة للضريبة نذكر منها:

— الصفة النقدية للضريبة.

— الصفة الجبرية للضريبة.

— الضريبة بلا مقابل.

— الضريبة نهائية.

— الضريبة تهدف إلى تحقيق النفع العام (أهداف مالية، اقتصادية و اجتماعية)

* **تعريف الرسم:** هو مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبرا إلى الدولة أو إحدى هيئاتها العامة مقابل نفع خاص يحصل عليه الفرد بجانب نفع عام يعود على المجتمع ككل.²

ومن هذا التعريف للرسم تتضح عدة خصائص هي:

— الصفة الجبرية للرسم.

— الرسم يكون مقابل خدمة.

وبما أن الرسم على النشاط المهني يعد الرسم الوحيد للولاية والذي تحصل عليه كإيراد لذلك نعرفه كما يلي:

* **تعريف الرسم على النشاط المهني TAP:** هو رسم يفرض على رقم الأعمال المحقق، ولقد طبق هذا الرسم في أول

جانفي 1996، وقد عوض هذا الرسم النظام السابق الذي كان يحتوي على الرسم على النشاط الصناعي والتجاري TAIC

والرسم على النشاط غير التجاري TANC حسب المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، حدد معدل

الرسم على النشاط المهني بـ 2% حيث توزع حصيلته على الجماعات المحلية حسب الجدول التالي:³

¹ حسين الصغير،، دروس في المالية و المحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة .، الجزائر ، 1999، ص 53.

² سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 102 ، 103.

³ ناصر مراد، الإصلاح الضريبي في الجزائر، دار الحكمة، الجزائر، 2003 ص 45.

الجدول رقم 04: توزيع حصيلة الرسم على النشاط المهني

المعدلات				الرسم على النشاط المهني
المجموع	حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية	حصة البلدية	حصة الولاية	
2 %	0.11 %	1.30 %	0.59 %	المعدل

المصدر: مديرية الضرائب

ب_ **مداخل ممتلكات الولاية:** باعتبار الولاية شخصية معنوية فهي تحوز على عدة ممتلكات مثل الأراضي، العقارات بمختلف أشكالها فتقوم الولاية بالتصرف في هذه الأموال بأوجه مختلفة مثل الزراعة، كراء الأراضي أو المحلات. إن عوائد هذه الاستغلالات للممتلكات تعود على الولاية بإيرادات تدخل ضمن مواردها الخاصة وهذا ما زاد من أهمية هذا الإيراد باعتباره يدعم الاستقلالية المالية للولاية وأن الولاية تحصل عليه من الموارد الذاتية لها أو الممتلكات الخاصة بها.

ج_ **الإعانات:** في حالة عجز الولاية عن تمويل ميزانيتها من مواردها الذاتية تبحث عن مصادر أخرى للتمويل، هذه المصادر تكون خارجية ومن بينها الإعانات.

تتلقى الولاية عدة إعانات تستند عليها في تمويل ميزانيتها وتمويل مشاريعها، هذه الإعانات قد تكون من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية أو الدولة، كما يمكن لها أن تحصل عليها من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية أو من جهات أخرى " داخلية أو خارجية "

* **إعانات مقدمة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية:** تقوم وزارة الداخلية والجماعات المحلية بتقديم إعانات للولاية حسب الحاجة التي تدعو إليها وبالأخص هناك إعانات التوازن التي تمنحها وزارة الداخلية والجماعات المحلية بين إيرادات ونفقات الولاية وتمثل في معادلة التوزيع وهي غير محددة بشروط، توزعها الولاية على الأبواب التي تعاني من عجز لأنه لا بد من المصادقة على ميزانية متوازنة فإذا كان هناك عجز في تنفيذ الميزانية يجب على المجلس الشعبي الولائي أن يتخذ جميع التدابير اللازمة لامتصاص هذا العجز وتحقيق التوازن الدقيق للميزانية الإضافية الخاصة بالسنة المالية الموالية.

وإذا تخلف المجلس الشعبي الولائي عن اتخاذ التدابير الضرورية لاستدراك العجز يتولى وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية أخذ التدابير وتحديدها وإعطاء الإذن بإزالة العجز في مدى سنتين ماليتين أو أكثر¹

* **إعانات مقدمة من طرف الدولة:** غالبا ما تحصل الولاية على إعانات من طرف الدولة في إطار المخططات الولائية للتنمية، فتقوم الولاية بإعداد مخططاتها التنموية القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل من خلال مشاركة مختلف الأجهزة الإدارية

¹ جريدة رسمية، العدد 15، قانون 90 - 09، مرجع سابق، المادة 146، ص 515

في الولاية لترسل المخططات إلى وزارة الداخلية والجماعات المحلية على مستوى إدارة التخطيط، فتقوم هذه الأخيرة بانتقاء المشاريع وتقوم بإبلاغ الهيئة المعنية وتقديم رخص برامج للمشاريع المقترحة وبذلك تقدم الإعانة في هذه الحالة باقتراح من الولاية، لكن هناك حالات أخرى تقدم فيها الدولة إعانات للولاية في إطار المخططات الولائية للتنمية ولكن باقتراح المشاريع من قبل وزارة الداخلية والجماعات المحلية وذلك تماشيا مع متطلبات التنمية الوطنية.

* **إعانات مقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية:** يقصد بالصندوق المشترك للجماعات المحلية تلك المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري والمندرجة تحت رعاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية وأسندت إليه مهمة تسيير صناديق الضمان والتضامن في الولاية والبلدية، حيث تحدد موارد هذين الصندوقين بموجب التشريع المعمول به.¹ وعلى هذا فإن الإعانات المقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية تكون إما إعانات صندوق الضمان أو صندوق التضامن أو كلاهما، حيث يدفع صندوق التضامن للولايات:²

- تخصيصا ماليا سنويا بالتساوي موجهة لقسم تسيير ميزانية الولاية.
 - تخصيصات موجهة لقسم التجهيز واستثمار ميزانية الولاية.
 - تخصيصات استثنائية للولايات التي تعاني وضعية مالية صعبة على وجه الخصوص أو التي تواجه كوارث أو حوادث غير متوقعة.
 - إعانات تشجيعية للبحث والاتصال.
 - اعتمادات موجهة لتنمية المناطق المزعم ترقيتها.
- حيث تحدد كيفية تطبيق ما ورد بهذه المادة عن طريق التنظيم المعمول به، أما بالنسبة لصندوق الضمان الولائي فإنه يوجه إلى تأمين تحصيل الولايات تحصيليا كليا لتقديراتها الجبائية في مجال الضرائب المباشرة المحلية.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رقم 86 - 266 المؤرخ في 04 - 11 - 1986 المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، المادة 1

² قانون 90 - 09، مرجع سابق، المادة 152، ص 516

المبحث الثاني: مراحل إعداد ميزانية الولاية والأعوان المكلفون بتنفيذها

تمر الميزانية بعدة مراحل قبل تنفيذها، وأهم ما تتسم به هذه المراحل، إرتباطها بعامل الزمن، وهنا تكمن أهمية دراسة مراحل ميزانية الولاية. لهذا إرتأينا أن نخصص لكل مرحلة مطلباً، حيث ومن خلال المطلب الأول قمنا بدراسة مرحلة تحضير الميزانية، أما المطلب الثاني فمضمونه مرحلة الإقرار والمصادقة على الميزانية.

المطلب الأول: مرحلة تحضير الميزانية

تقسم ميزانية الولاية (وكما رأينا سابقاً) إلى ثلاث أقسام رئيسية والمتمثلة في: الميزانية الأولية، الميزانية الإضافية، الحساب الإداري، لهذا سنتعرض فيما يلي إلى تحضير كل قسم على حدى.

أولاً- تحضير الميزانية الأولية:

هي الميزانية التي تمثل بداية نشاط السنة المالية، يتم تحضيرها في شهر "سبتمبر" وتحتوي على جداول محاسبية، يتم تنفيذها خلال السنة المالية المقبلة، حيث تتولى كل هيئة أو مؤسسة عمومية بإعداد تقديراتها بشأن ما تحتاج إليه، وتقدير النفقات لا يثير في المعتاد صعوبات كبيرة، حيث تقدر النفقات مباشرة تبعاً للحاجات المنتظرة مع مراعاة الدقة، ويطلق على المبلغ المقترح تسمية "إعتماد".

لكن العكس في تقدير الإيرادات وعلى الأخص الضريبة باعتبارها أهم مصدر، وبعد تقدير كل هيئة لنفقاتها وإيراداتها تقوم بإرسالها إلى مصلحة الميزانية والممتلكات التابعة لمديرية الإدارة المحلية بالولاية والتي تقوم بمراجعتها ثم إدراجها في مشروع الميزانية الأولية للولاية، وترفع إلى المجلس الشعبي الولائي في شهر أكتوبر للمصادقة عليها.

وبالتالي فالميزانية تشتمل على قسمين متوازنين للإيرادات والنفقات وهما: قسم التسيير وقسم التجهيز والإستثمار¹.

ثانياً- تحضير الميزانية الإضافية:

تحضر الميزانية الإضافية في شهر "جوان". وكما تطرقنا سابقاً فهي عبارة عن إمتداد للميزانية الأولية، فقد تلجأ الولاية إلى إجراء تعديلات على ميزانيتها وذلك بإتخاذ الإجراءات التالية:

1- الإيرادات:

— تسجيل الفائض الناتج في الحساب الإداري للسنة المالية السابقة.

— تسجيل الإيرادات التي لم تسجل في الميزانية الأولية.

— تسجيل كل التعديلات التي تقع على بعض الإيرادات سواء بالزيادة أو النقصان.

هناك ملاحظة يجب الطرق إليها والتي في مضمونها أنه إذا تحصلت الولاية على مداخيل في الفترة بعد المصادقة على الميزانية الأولية يقوم المجلس الشعبي الولائي بعقد مداولة يتم من خلالها فتح قرض يتم تسويته في الميزانية الإضافية.

¹ التشريعات الجديدة لتنظيم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 80.

2_ النفقات:

وذلك من خلال تحويل بواقي الإنجاز للسنة المنتهية، وهي الإعتمادات التي عرفت إلتزام قبل 31 ديسمبر من السنة المنتهية فبقيت كدين على الولاية.

— تسجيل العجز الناتج في الحساب الإداري للسنة المالية السابقة.

— تسجيل الإعتمادات التي لم تسجل في الميزانية الأولية، ولم تظهر ضرورتها إلا بعد المصادقة على هذه الأخيرة

ثالثا_ تحضير الحساب الإداري:

يتم تحضير الحساب الإداري على ثلاث مستويات وهي كالتالي:

أ- حساب التقديرات:

على أساس الميزانية الإضافية يحسب بهذا الخصوص فائض النفقات والإيرادات المثبتة في كل من الميزانية الإضافية والترخيصات الخاصة.

ب- حساب التحديدات:

على أساس الوثائق الإثباتية كالعقود والفواتير تظهر المبالغ المقدرة سواء بالنسبة للإيرادات أو النفقات.

ج- حساب الإنجازات:

على أساس تقارير المتابعة الميدانية تظهر فيه ما أنجز من قيمة المبالغ المستحقة وكذا باقي الإنجاز.

المطلب الثاني: مرحلة الإقرار والمصادقة على ميزانية الولاية

بعد تحضير ميزانية الولاية (الأولية، الإضافية، الحساب الإداري) تعرض أمام المجلس الشعبي الولائي للتصويت عليها وذلك قبل تاريخ 31-10 بالنسبة للميزانية الأولية، وكذا قبل 15-06 للميزانية الإضافية والحساب الإداري الخاص بالسنة المالية السابقة وبعد التصويت تعرض على الوزارة الوصية للمصادقة عليها¹. وتجدر الإشارة إلى أن المصادقة على الميزانية تمر بثلاث مراحل وهي:

1_ الأعمال التحضيرية التي تقوم بها لجنة الإقتصاد والمالية للمجلس الشعبي الولائي، حيث تقوم بدراسة الميزانية في شكلها المفصل، وتنتهي بإعداد تقرير حول الميزانية المعروضة للمصادقة.

2_ إنعقاد الدورة العادية للمجلس الشعبي الولائي، التي تدرج ضمن جدول أعماله مناقشة الميزانية، حيث تفتح هذه الأخيرة بتقرير المدير المعني بإعداد الميزانية، تقرير لجنة الإقتصاد والمالية، ليشرع بعدها في المناقشة التفصيلية للميزانية.

3_ إختتام المناقشة بالمصادقة أو الرفض من طرف أعضاء المجلس الشعبي الولائي حيث يشترط الحصول على الأغلبية (ثلاثة أرباع).

¹ جريدة رسمية، العدد 15، قانون 90-9، مرجع سابق، المادة 143، ص 515.

أولاً_ التصويت والمصادقة على الميزانية الأولية:

- تعرض الميزانية الأولية على المجلس الشعبي الولائي وخلال دوراته العادية قصد التصويت عليها في الآجال المحددة، ويتم وجوباً إرسالها إلى السلطة الوصية مرفقة بالوثائق التالية:
- . المداولة المتضمنة التصويت على الميزانية الأولية؛
 - . المداولة المتضمنة التوزيع المحتمل للإعانات؛
 - . مداولة الإشتراك بالجرائد والجريدة الرسمية؛
 - . قائمة الأملاك المؤجرة؛
 - . وضعية العتاد؛
 - . الجدول التحديدي لمستخدمي الولاية؛
 - . دفتر الملاحظات؛
 - . قائمة المستخدمين؛

ثانياً_ التصويت والمصادقة على الميزانية الإضافية:

- يتم التصويت على الميزانية الإضافية قبل 06/15/ من سنة التنفيذ من طرف المجلس الشعبي الولائي، حيث ترسل إلى السلطة الوصية للمصادقة عليها مرفوقة بالوثائق التالية:
- _ جدول الملاحظات؛
 - _ جدول الراتب السنوي التكميلي؛
 - _ مداولة متضمنة جميع التسجيلات الجديدة بالنسبة للإيرادات و النفقات؛
 - _ مداولة متضمنة المصادقة على توزيع إعتمادات المنح المقدمة؛

ثالثاً_ التصويت والمصادقة على الحساب الإداري:

- الحساب الإداري هو ناتج العمليات الحسابية للسنوات المالية السابقة، ويتم التصويت عليه للسنة المالية محل التنفيذ قبل نهاية السداسي الأول من السنة المالية الموالية، ثم ترسل للجهة الوصية للمصادقة عليها.
- وهناك بعض الإستثناء و التي تكون عند التأخر في المصادقة على الميزانية وهي:
- . إذ لم تضبط ميزانية الولاية نهائياً قبل بدء السنة المالية لسبب من الأسباب لا تتوقف نشاطات الولاية بل تكون محدودة نوعاً ما، إذ ينبغي العمل بالإيرادات والنفقات العادية المقيدة في السنة المالية الأخيرة حتى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة.
 - غير أنه لا يجوز الإلتزام بالنفقات و صرفها إلا في حدود الجزء الثاني عشر من مبلغ إعتمادات السنة المالية السابقة¹.

¹ التشريعات الجديدة لتنظيم الإدارة المحلية، مرجع سابق، المادة 146، ص 82.

أما بالنسبة للإيرادات تكون وفق شروط النسب وأشكال التحصيل السارية المفعول، أو عن طريق طلب تسييق من الخزينة العمومية.

وبالنسبة للأجور والمرتببات، لا تقوم بدفع هذه النفقات وفق قاعدة الجزء الثاني عشر لأنها نفقات إجبارية، بل تدفع كاملة، ويتم طلب تسييق لتغطية هذه المصاريف بناء على مبررات تتضمن القائمة الإسمية للعمال. يجوز للوالي نقل الإعتمادات من بند إلى بند آخر داخل فصل واحد، ويمكنه في حالة الإستعجال أن ينقل الإعتمادات من فصل إلى فصل بالإتفاق مع رئيس المجلس الشعبي الولائي في أول دورة قادمة لانعقاده.¹

المطلب الثالث: الأعوان المكلفون بتنفيذ ميزانية الولاية

يعتبر تحصيل الإيرادات ثم القيام بإنفاقها كأنشطة مالية للولاية، ومن أجل تنفيذها لا بد من وجود أعوان متكفلون بالعمليات حسب القانون.

أولا_ الأمر بالصرف:

لقد أشار قانون المحاسبة العمومية على الأشخاص المكلفون قانونا بتنفيذ العمليات المالية.

1_ التعريف بالأمر بالصرف:

الأمر بالصرف هو كل شخص يؤهل قانونيا لتنفيذ العمليات المتعلقة بأموال الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية، وذلك بإثبات دين-حق- هيئة عمومية وتصفيته و الأمر بتحصيله، أو لإنشاء دين على هذه الهيئة وتصفيته والأمر بدفعه.²

2_ مهام الأمر بالصرف:

للأمر بالصرف مهام متعددة ومختلفة حسب ما نص عليه القانون وهذا مانلخصه فيمايلي:

- _ مسك محاسبة إدارية للإيرادات والنفقات؛ (مرسوم تنفيذي رقم 91-313 مؤرخ في 28 صفر 1412، المادة 48)
- _ إعداد الميزانية وعرضها للمصادقة؛
- _ يعتبر الشخص الوحيد الذي يخول له القانون إصدار سندات التحصيل؛
- _ تقديم الحساب الإداري الخاص بالولاية، والمتعلق بالسنة المالية السابقة إلى كل من الوزارة الوصية ومجلس المحاسبة؛
- _ يتحمل الوالي مسؤولية المتابعة حسب الباب، الفرع، المادة، مع احترام المبالغ المحددة لكل منها؛
- _ تقديم الوضعية المالية المتعلقة بعمليتي الإلتزام والأمر بالدفع، وذلك كل ثلاثة أشهر إلى الوزارة الوصية؛

¹ نفس المرجع، المادة 147، ص 82.

² محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2004، ص 28.

ثانياً_ المحاسب العمومي: يعتبر المحاسب العمومي من بين الأعوان المكلفين بتنفيذ ميزانية الولاية.

1_ تعريف المحاسب العمومي:

يعد محاسباً عمومياً كل شخص يعين قانونياً للقيام بالعمليات الخاصة بأموال الدولة، أو كل من يكلف قانونياً بمسك الحسابات الخاصة بالأموال العمومية، هذه الأخيرة تتعلق بحسابات الدولة، الجماعات المحلية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، كما يعتبر أمين الخزينة المحاسب الرئيسي على مستوى الولاية.¹

2_ مهام المحاسب العمومي:

حدد المشرع الجزائري مهام المحاسب العمومي كما يلي:

- _ مسك محاسبة الجماعات المحلية بواسطة الدفاتر الرئيسية والمساعدة الفرعية؛
 - _ تحصيل الإيرادات ودفع النفقات؛
 - _ متابعة حركة تنفيذ الميزانية؛ الحفاظ على الوثائق الإدارية من مستندات ودفاتر محاسبية؛
 - _ إعداد حساب التسيير وإرساله إلى الوزارة الوصية ومجلس المحاسبة في الآجال المحددة، ومن مهامه أيضاً أن لا يقبل دفع أي نفقة قبل التأكد مما يلي:
 - + مطابقة العمليات للقوانين والأنظمة المعمول بها؛
 - + صفة الأمر بالصرف أو المفوض عنه؛
 - + شرعية عملية تصفية النفقات؛
 - + توفر الإعتمادات الكافية؛
- وإذا رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع، يمكن للأمر بالصرف أن يطلب منه كتابياً وتحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض، إلا إذا كان هذا الرفض معللاً بعدم توفر الشروط السابقة الذكر، فعلى المحاسب العمومي تقديم تقرير إلى الوزير المكلف بالمالية خلال 15 يوم، مصحوباً بنسخة من الوثائق المحاسبية التي تتضمن تفاصيل الأسباب الداعية إلى الرفض ومنها:
- _ عدم توفر الإعتمادات المالية؛
 - _ عدم توفر الأموال في الخزينة؛
 - _ إنعدام إثبات أداء الخدمة؛
 - _ إنعدام تأشيرة المراقبة للنفقات الموظفة أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة؛

¹ حسين الصغير، مرجع سابق، ص 121.

المبحث الثالث: مراحل تنفيذ ميزانية الولاية و الرقابة على تنفيذها

بعد المصادقة على الميزانية ترسل نسخة منها إلى الأطراف المعنية بالتنفيذ والرقابة، وذلك عن طريق تجميع إيرادات الولاية من مختلف المصادر السابقة الذكر، وإنفاقها في الحدود الواردة في إعمادات الميزانية.

المطلب الأول: عمليات تحصيل الإيرادات و تنفيذ النفقات

تمر عمليات تحصيل الإيرادات وتنفيذ النفقات بعدة مراحل حيث تعتبر هي الأساس في الميزانية.

أولاً: تحصيل الإيرادات

إن عمليات تحصيل الإيرادات تستوجب تحديد الإيراد من جهة، وتحصيله من جهة أخرى كما يجب مراعاة عدة قواعد عامة في ذلك وهي:

- _ أن يتم التحصيل في مواعيد وبطرق معينة وفقاً لنص قانوني.
- _ يجب تحصيل مستحقات الولاية فور نشوء حقوقها لدى الغير.
- _ الفصل في عمليات التحصيل بين الموظفين المختصين.
- _ يجب أن تتم العملية عن طريق "الإثبات، التصفية، التحصيل"¹

1_ العمليات الإدارية:

إن العمليات الإدارية هي من صلاحيات الأمر بالصرف، وتتمثل في مايلي:

أ_ الإثبات:

هو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي، و هي المرحلة التي يثبت فيها حق الولاية وتختلف حسب نوع أو طبيعة هذا الحق، فمثلاً إذا كان هذا الحق جبائياً هنا يخضع لقواعد الجباية المعروفة كالفعل المنشئ للضريبة أو متمثلاً في تصرف قانوني كبيع أراضي للمواطنين.

ب_ التصفية:

هي المرحلة التي تسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الخزينة، و يترتب على كل خطأ في التصفية يكون على حساب المدين إصدار أمر بإخفاء الإيراد أو تخفيضه.²

ج_ إصدار الأمر بالتحصيل(سند الإيراد):

هو سند يصدره الأمر بالصرف، يبين فيه أسس تصفية الإيرادات ويتضمن كل البيانات الضرورية للتعرف على المدين، وإقتطاع الدين.

¹ جريدة رسمية، العدد35، قانون رقم90-21، مرجع سابق، المادة15، ص1133.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جريدة رسمية، العدد9، قانون رقم63-46، مؤرخ في18 شعبان1413، المادة8، ص9.

ويجب أن يكون مؤرخ، مرقم، وممضي من طرف الأمر بالصرف. على أن يصدر في أجل أقصاه 30 يوم من يوم إثبات الإيرادات المتعلقة بتحصيل ديون خارجة عن الضرائب، وأملاك الدولة في نسختين، الأولى يحتفظ بها في أرشيف الولاية، والثانية ترسل إلى أمين الخزينة، الذي يمكن أن يرفضها. وفي هذه الحالة تشطب بالأحمر وترجع إلى الأمر بالصرف مع التبرير.

2_ العمليات المحاسبية:

أ_ **التحصيل:** هي العملية التي يقوم بها المحاسب العمومي إذ يتعين قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف، التحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القانون و الأنظمة لتحصيل الإيرادات، وعليه يجب على الصعيد المادي مراقبة صحة إلغاءات سندات الإيرادات وكذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها، ثم يقوم بإرسال إشعار إصدار أمر الإيراد إلى المدين في أجل أقصاه 8 أيام.

وهناك بعض الإيرادات يمكن لأمين الخزينة تحصيلها قبل إرسال السند، ويتعلق الأمر بالإيرادات التي تدفع نقدا مثل الهبات.¹

كما يمكن كذلك لأمين الخزينة تحصيل بعض الإيرادات قبل تأشيرة الأمر بالصرف على سند الإيراد مثل: التعويضات، الإعانات و الإشتراكات.

و يكون التكفل بهذه الإيرادات على النحو التالي:²

في آخر كل أسبوع يقوم أمين الخزينة بجمع هذه الإيرادات في دفتر خاص في ثلاث نسخ ترسل إلى الأمر بالصرف مرفقة بالوثائق المبررة، وبعد تأكد هذا الأخير من دقة التسجيلات المتضمنة في هذا الدفتر، يقر به ويبرره في نسختين، ترسل واحدة منها إلى أمين الخزينة.

كما يمكن لهذا الأخير القيام ببعض التغييرات في سندات الإيرادات:

. تصحيح الأخطاء المتعلقة بإسم ولقب وعنوان والمدين.

. التضخيم في المبالغ عند الضرورة، ويتم عن طريق إصدار سند إيراد إضافي يضم إلى السند الأصلي.

. كما يمكنه تخفيض الإيراد أو إلغاءه.

ثانيا_ عمليات تنفيذ النفقات:

إن التنفيذ مقيد بقواعد وأصول هدفها مراقبة نفقات الولاية، وفقا للقوانين والأنظمة وفي إطار الغايات التي أجازها المجلس الشعبي الولائي دون أي تلاعب في استعمال المال العام، ويتم تنفيذ الميزانيات والعمليات المالية من حيث النفقات عن طريق الإلتزامات، التصفية، الأمر بالدفع و الدفع.

¹ جريدة رسمية، العدد9، مرسوم تنفيذي رقم93-46، مرجع سابق، المادة10، ص10.

² struction interministérielle sur l'exécution du budget de wilaya,w2,p5.

1_ التنفيذ الإداري:

بعد أن يتم التصويت على النفقات من طرف المجلس الشعبي الولائي، وإعتمادها من قبل الجهة الوصية، فإن الأمر بالصرف هو الوحيد الذي له سلطة الأمر بالتنفيذ وهذا ضمن الإعتمادات المقررة ومختلف الإلتزامات الأخرى وهو الذي بدوره يقوم بعملية التصفية.

أ_ الإلتزام:

الإلتزام هو الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات إنشاء الدين على الولاية،¹ ويمكن أن نفرق بين نوعين من الإلتزام:

- **الإلتزام القانوني:** هو كل تصرف أو عمل إداري صادر عن الأمر بالصرف، يؤدي إلى إنشاء عبء على الولاية يجعلها مدينة للغير، كإلتزام بمشروع، أو إبرام صفقة... إلخ، وقد ينشأ الإلتزام دون تدخل الولاية، كإصدار حكم قضائي ضدها كتعويض لموظف.

- **الإلتزام المحاسبي:** والمقصود به تخصيص قسط من الإعتمادات من أجل صرف النفقة المترتبة عن الإلتزام القانوني، ولا يمكن للأمر بالصرف أن يقوم بأي إلتزام إلا تحت قيود:

- التأكد من الإعتمادات المفتوحة في الميزانية وفق الباب، المادة، الفرع.

- التأكد من أن النفقة مطابقة للقوانين.

- الإلتزام بالوقت المحدد.

ب_ التصفية:

وهي التقدير الفعلي للمبلغ الواجب دفعه أي الاجراء الذي من خلاله يسمح بالتأكد من حقيقة الدين و تحديد مبلغ صرف النفقات على أساس السندات و الوثائق المحاسبي التي تثبت نشوء الدين، وتتم هذه العملية من خلال الأمر بالصرف.²

ج_ الأمر بالدفع: هو الأمر الذي يوجهه الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي لدفع مبلغ الدين إلى صاحبه، أو الإجراء الذي يتم من خلاله تحرير حوالات الدفع، ومن شروط الأمر بالدفع أن يجرر الأمر باسم الدائن، وأن يحتوي على البيانات التالية:

_ السنة المالية؛

_ الفصل والمادة؛

_ وثائق تبرير النفقة؛

¹ جريدة رسمية، العدد35، قانون رقم21/90، مرجع سابق، المادة19، ص1133

² محمد صغير بعلي، مرجع سابق، ص108

_ توقيع الأمر بالصرف؛

2_ التنفيذ المحاسبي:

أ_ دفع النفقة: هو ذلك الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي، وتعتبر هذه المرحلة أساسية في تنفيذ النفقة وتتم على مستوى الخزينة العمومية، بحيث يقوم المحاسب بالتدقيق في صحة النفقة، ثم وبواسطته يتم دفع هذه النفقة، ومنه فالمحاسب العمومي له صفتين:

_ **صفة المدقق أو الدافع:** يعتبر مسؤولاً عن شرعية كل نفقة يدفعها أو يلغيها.

_ **صفة أمين الصندوق:** حيث بواسطته يتم دفع قيمة النفقة وعليه التأكد من هوية صاحب الحق (الأهلية) كما للنفقة أجال محددة وهي:

" ترسل حوالات الدفع إلى المحاسب العمومي بين اليوم الأول واليوم العشرين من الشهر، ويجب أن تحول في أجل أقصاه عشرة أيام من تاريخ الإستيلاء"¹

المطلب الثاني: الرقابة السابقة و الملازمة لعملية التنفيذ

تعتبر الرقابة على ميزانية الولاية الأسلوب المثالي للحفاظ على المال العام، هذا لأن النفقة إذا أنفقت دون رقابة قد تصبح محل اختلاسات، وبالتالي ضياع الأموال العمومية، ولهذا تعتبر الرقابة ركنا أساسيا في حماية الأموال العمومية من جميع أشكال الانحراف والغش والتلاعب، وهو ما يفسره تعدد أشكال هذه الرقابة وتنوع طبيعتها واختلاف أهدافها وكثرة الهيئات والمؤسسات المضطعة بها.

إن الرقابة تعني التحقق من توافق التنفيذ مع الأهداف وأن العمل يسير وفقا للسياسات الموضوعة، وهي بذلك عملية تتركز على التحقق مما إذا كان الجهاز الحكومي يحترم متطلبات الوظيفة و القواعد المفروضة عليه وهذا من أجل الوقوف والحد من الثغرات و مختلف التلاعبات بالمال العام.

أولا_ مفهوم الرقابة السابقة والملازمة لعملية التنفيذ:

إن الرقابة تضمن التسيير الحسن للأموال العمومية واستغلالها بعقلانية وبدون تلاعب من أجل المصلحة العامة، و كذلك من أجل إحداث التوازن الإقتصادي و الإجتماعيين في إطار إحترام القوانين المعمول بها.

1_ الرقابة السابقة:

الرقابة السابقة هي التي تسبق عملية التنفيذ، مما يسمح للأعوان المكلفون بالتنفيذ بعدم الوقوع في الأخطاء. وقد نص القانون على وجوب إمتناع مديري الحسابات ورؤسائهم عن تأشير أمر بصرف مبلغ إذا لم يكن هناك إعتقاد، أو ترتب على تنفيذ الصرف تجاوز الإعتمادات المخصصة في باب معين، أو نقل إعتقاد من باب إلى باب.¹

¹ صالح الرولي، اقتاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 2004، ص15.

2_ الرقابة الملازمة:

هي رقابة تتبع وتلازم عملية التنفيذ من أجل ضمان عدم الإنحراف عن الأهداف المسطرة، والتي تقوم بها السلطة التشريعية بالنسبة لميزانية الدولة. أما فيما يخص الإدارة اللامركزية فتمارس هذه الرقابة على مستوى المجالس المنتخبة (المجلس الشعبي البلدي، المجلس الشعبي الولائي).²

3_ هيئات الرقابة السابقة و الملازمة:

عملية الرقابة السابقة و الملازمة على ميزانية الولاية تتم عن طريق هيئات عينها المشرع الجزائري وهذا للحفاظ على المال العام والحد من ظاهرة الفساد المالي و الإداري وهذه الهيئات الرقابية هي:

أ_ المجلس الشعبي الولائي:

لقد نص القانون رقم 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية، وحسب المادة 61 منه على أن الجماعات الإقليمية تخضع مراقبة تنفيذ ميزانياتها لمجالسها المتداولة، وتعتبر رقابة المجلس رقابة سابقة وملازمة، رقابة سابقة من خلال دراسة مشاريع الميزانيات المقدمة لها من أجل تعديلها والمصادقة عليها. أما فيما يخص الرقابة الملازمة تكون بمتابعة سير تنفيذها والإمتثال لإطارها.

ب_ المراقب المالي: يعتر المراقب المالي أحد الهيئات الرقابية التي عينها المشرع الجزائري للرقابة على ميزانية الولاية.

_تعريف المراقب المالي: هو شخص معين من طرف الوزير المكلف بالمالية، يمارس الرقابة المسبقة للنفقات، ويمكن أن يساعده مراقبين ماليين. أما على مستوى الولاية فالمراقب المالي هو موظف بمديرية المراقبة المالية.³

_ مهام المراقب المالي:

- مسك تعداد المستخدمين ومتابعتهم حسب أبواب الميزانية؛
- مسك سجلات تدوين التأشيرات والرفض؛
- مسك محاسبة الإلتزام بالنفقات؛
- التحقق المسب من توفر الإعتمادات؛
- إثبات صحة النفقة بوضع ختم التأشير أو تعليق الرفض؛
- تقديم التقرير الشهري إلى وزارة المالية؛

* **الفحص:** قبل تنفيذ العملية المتعلقة بالنفقة، يجب إرسالها إلى المراقب المالي مرفقة بالوثائق الملزمة على أن لا تتعدى عشرة أيام، وعند الفحص يتم التأكد ممايلي:⁴

¹ محززي محمد عباس، مرجع سابق، ص 453.

² محمود إبراهيم الوالي، علم المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 1987، ص 102.

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 20 جمادى الأولى 1413، مرسوم تنفيذي رقم 92-414، المادة 10، ص 2101.

⁴ جريدة رسمية، العدد 82، مرجع سابق، المادة 14، ص 2102.

- _ صفة الأمر بالصرف.
- _ مطابقة النفقة للقوانين والتشريعات.
- _ توفر الإعتمادات المالية.
- _ مبلغ العملية موازي للوثائق المرفقة.
- * **التأشيرة:** بعد فحص الملف من قبل مكتب مصلحة الرقابة المالية يقوم المراقب المالي بالتأشيرة عن طريق الختم للقبول أو الرفض.
- * **التغاضي:** يكون التغاضي في حالة الرفض النهائي وعلى مسؤولية الأمر بالصرف، غير أنه لا يمكن حدوث التغاضي في حالة الرفض النهائي في الحالات التالية:
 - _ صفة الأمر بالصرف.
 - _ عدم توفر الإعتمادات.
 - _ عدم إثبات الوثائق الملزمة.
 - _ التخصيص غير القانوني للإلتزام.

المطلب الثالث: الرقابة اللاحقة لعملية التنفيذ

تعتبر الرقابة اللاحقة لعملية تنفيذ ميزانية الولاية أمرا مهما في هذه العملية وهذا للتحقق من مصداقية العمليات.

أولا_ مفهوم الرقابة اللاحقة:

يقصد بها الرقابة التي تلي عملية التنفيذ وهي تنصب على قسيمي النفقات والإيرادات، وتهدف إلى التأكد من صحة العمليات.¹

ثانيا_ هيئات الرقابة اللاحقة:

إن الرقابة اللاحقة تتم عن طريق هيئات رقابية متعددة وهي:

1_ مجلس المحاسبة:

أسس هذا المجلس بموجب الأمر 76-97 المؤرخ في 22-11-1976 وعدل بعد ذلك بالقانون رقم 95-20 المؤرخ في: 17-07-1995 متعلق بمجلس المحاسبة.²

وللمجلس الحق في الرقابة على تنفيذ الميزانية ويساعده في ذلك الحسابات الختامية، حسابات التسيير، الحساب الإداري، المنفذة من قبل المحاسبين العموميين والأميرين بالصرف.

¹ غازي عناية، مرجع سابق، ص223.

² حسين الصغير، مرجع سابق، ص146.

وتجري هذه الرقابة بمقر المجلس أو بالقرعة الجهوية التابعة له، وذلك بناء على الملفات المودعة، كما أن الرقابة تسمح بمد المخالصة للآمر بالصرف وكذا الإبراء للمحاسب العمومي إذا أثبتت صحة الحسابات.

ويمكن تلخيص إختصاص المجلس في النقاط التالية:

أ- الإختصاصات الإستشارية:

- يعتبر المجلس مستشارا لرئيس الجمهورية، حيث يحيل إليه أي موضوع مالي لإبداء الرأي فيه.
- يعد المجلس مذكرات حول مشروعات القوانين المالية المقدمة للمجلس الشعبي الولائي.
- يقدم المجلس تقريرا سنويا إلى رئيس الجمهورية يتضمن نتائج الأعمال وكذا تقريرا عاما عن سير الأحوال المالية في الهيئات المعني برقابتها.

ب- الإختصاصات الإدارية:

دور المجلس في الرقابة المالية، ويختص برقابة مالية الدولة والحزب والمنظمات المنتخبة من الهيئات المحلية.

ج- الإختصاص القانوني:

- وذلك بقيام المجلس بالتحقيقات اللازمة. وفي حالة ما إذا ألحقت أضرار بالخزينة يتحمل المسؤولية ويعاقب على¹:
- خرق الأحكام التشريعية والتنظيمات المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات.
- إستعمال الإعتمادات والمساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية، المؤسسات العمومية في غير الأهداف التي منحت من أجلها.
- الإلتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة.
- صرف النفقة بطرق غير قانونية، كالتجاوز في الإعتماد أو التخصيص غير الأصلي.
- التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة.
- عدم إحترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك الحسابات وسجلات الجرد.
- تقديم وثائق مزيفة أو إخفاء مستندات.

2_ المفتشية العامة للمالية:

أنشأت بموجب المرسوم 80-53 المؤرخ في 4 مارس 1980، وقد حدد هذا الأخير إختصاصات هذه الهيئة كما يلي:²

تختص المفتشية بمراقبة التسيير المالي لكل المرافق والمؤسسات والجماعات المحلية، كما يحدد وزير المالية كل سنة برنامج عمل لهذه المفتشية؛ وتتمثل رقابة هذه الأخيرة في فرعين هما:

¹ نصوص متعلقة بالمحاسبة العمومية، المادة 65، ص 83.

² حسين الصغير، مرجع سابق، ص 148.

__ تفتيش حسابات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين وذلك بالانتقال إلى عين المكان دون إعلامهم.
__ الرقابة من خلال زيارات عادية يحدد فيها تاريخ الزيارة.

ملاحظات:

* تعمل المفتشية تحت إشراف وزير المالية.

* يمكن أن تكون الرقابة آنية (ملازمة).

* هناك رقابة تفرض على الصفقات العمومية وتمثل في:¹

أ- الرقابة الداخلية: وتمثل في:

__ رقابة لجنة فتح الأظرفة.

__ رقابة لجنة تقويم العروض.

__ لجنة رقابة الصفقات.

ب- الرقابة الخارجية.

ج- رقابة الوصاية.

¹ الجماعات المحلية، التشريع والتنظيم، مرجع سابق، ص124.

خلاصة

من خلال الفصل الثاني وبشكل من التفصيل قمنا بتقديم نظرة شاملة عن الاطار العام للولاية و ما له علاقة بميزانية الولاية، وتعمقنا في حيثياتها، وفي تحليل مكوناتها من إيرادات ونفقات بقسميهما " تسيير وتجهيز "، وكأهم نقطة مراحل إعداد الميزانية من تحضير وإقرار وفي الأخير المصادقة. لتأتي عملية التنفيذ وكيفية توزيع الإيرادات والنفقات، ومن هو المكلف بذلك.

بعد تعرضنا لتنفيذ نفقات ميزانية الولاية خلصنا إلى أن الأمر بالصرف والمحاسب العمومي هما المسؤولان الأساسيان على عملية التنفيذ، ولضمان الدقة الجدية في هذه العملية وجدنا أن الولاية قد كلفت أجهزتها الإدارية المحاسبية والقضائية بمهام وإختصاصات مختلفة تهدف في محتواها الجوهرية إلى تحقيق غرض واحد وهو تحصيل إيرادات الولاية المقررة في الميزانية عن طريق الإثبات، التصفية، الأمر بالتحصيل، والتحصيل من جهة، وتنفيذ نفقاتها عن طريق الإلتزام، التصفية، الأمر بالدفع، الدفع في الإطار الذي رسمه القانون من جهة أخرى، إن جميع هذه المهام تكون تحت أعين هيئات رقابية متعددة الأطراف قبل، أثناء، وبعد عملية التنفيذ.

الفصل الثالث

دراسة حالة تطبيقية

لميزانية ولاية البويرة

تمهيد

أدت انحرافات القطاع الحكومي وجوئه إلى التظليل والفساد في السنوات الأخيرة، إلى اهتمام الرأي العام والصحافة بالوصول إلى إدارة رشيدة تهدف إلى تعظيم أداء السلطات المنوطة بإدارة الميزانية عن طريق إعادة هيكلة الإدارة والجهات ذات العلاقة للوصول إلى مزيد من الشفافية والنزاهة، والمتبع لملف الفساد المالي والإداري يلاحظ أن الجزائر خسرت 30 مليار دولار بين عامي 2000-2010 وهذا حسب تقرير منظمة الشفافية الدولية، وهذا الرقم المخيف إن دلّ على شيء فإنما يدل على تفاقم ظاهرة الفساد وتفشيها في المجتمع الجزائري في السنوات الأخيرة، ما انعكس سلبا على السياسة العامة للدولة والأهداف المسطرة من وراءها، وهو ما عجل بضرورة المناقشة بتطبيق مبادئ الحوكمة على مستوى الميزانية للحد من آثار هذا الشبح المسمى بالفساد. ومن خلال هذا الفصل سنقوم بدراسة تطبيقية لميزانية ولاية البويرة.

وبما أن إدارة الميزانية تعتبر الحلقة المركزية في عملية التنمية الشاملة خاصة منها الاجتماعية، ولأن وضعها أصبحت اليوم أحد أهم مؤشرات التنمية المستدامة، كان ولا بد من إعادة النظر في الكثير مما هو متعلق بها، خاصة منه ما تعلق بإدارتها وتسيير مواردها وخدماتها، وتأتي الحوكمة عند الذروة في ذلك، باعتبارها السبيل الوحيد لتحقيق التنمية.

حيث قمنا في المبحث الأول بإعطاء تقديم عام عن ولاية البويرة، أما في المبحث الثاني تطرقنا إلى واقع الحوكمة في الجزائر، وفي ما يخص المبحث الثالث تحدثنا بالتفصيل عن دور حوكمة الميزانية في الحد من الفساد المالي والإداري.

المبحث الأول: تقديم عام لولاية البويرة

لقد تعاقبت على مدينة حمزة (البويرة حاليا) حضارات عديدة، مخلفة إرثا ماديا ومعنويا، لا يزال البعض منه شاهدا على فترة معينة من الفترات التاريخية السابقة.

المطلب الأول: التعريف بولاية البويرة

تعتبر ولاية البويرة من أعرق المدن الجزائرية فد مرت بها حضارات عديدة ومختلفة وهذا نظرا للموقع الاستراتيجي الذي تتميز به ولهد سوف نتطرق إلى الفترات التي مرت بها ولاية البويرة مند القدم إلى الوقت الحالي.

أولا_ فترة ما قبل التاريخ: لقد عرفت منطقة البويرة أولى الحضارات الإنسانية، ففي هذه المنطقة ومحدودها الحالية تعتبر مغارة الاخضرية التي تعود إلى عصر النيولوليتيك، واحدة من المواقع الأثرية الهامة حيث خضعت إلى دراسة أثرية من طرف الباحثين H.Marchand et A.Ayme سنة 1932م وهي تؤرخ لهذه الفترة، أما الجهة الشرقية للولاية وبالضبط بمنطقة امشدالة، فتم اكتشاف عدة مواقع عثر من خلالها على أدوات حجرية متمثلة في أداة البيفاس أو ذات الوجهين، تعود إلى أكثر من 50.000 سنة، في حين تم اكتشاف مواقع أخرى. **ثانيا_ الفترة القديمة:** تعتبر المعالم والمواقع الأثرية التي تعود إلى الفترة الرومانية جانب هام من التراث المادي الذي تزخر به المنطقة، فبعد سقوط قرطاجة سنة 146 ق.م على يد الرومان، سعى هؤلاء إلى توسيع مراكز نفوذهم إلى المناطق الداخلية واحتلوها لأن طابع تواجدهم بالجزائر كان استيطانيا بالدرجة الأولى، ومن ثم فمنطقيا يكونون قد وصلوا إلى البويرة بل وأكثر من ذلك، حيث قاموا بتأسيس حامية أو قلعة بمدينة سور الغزلان. إن تواجد الرومان عرف انتشارا واسعا وذلك عبر كامل تراب المنطقة، فجنوبا وكما ذكرنا سابقا يوجد آثار مدينة رومانية كاملة المعالم والمتمثلة في مدينة أوزيا، بقي شاهدا على تواجدها أنصاب تذكارية تجاوز عددها 162 نصبا، وعن بعد حوالي 02 كلم عن مركز المدينة غربا تتواجد حنية مائية في المكان المسمى الأقواس، تعود إلى ذات العهد وذلك حسب القائمة الوطنية للممتلكات الثقافية، يوجد أيضا معلما رومانيا عبارة عن ضريح يدعى ضريح أولاد سلامة، والمعروف عند عامة الناس بضريح تاكفاريناس، حيث يبعد عن مركز المدينة ب11 كم، ودائما في الجهة الجنوبية وبالضبط بمنطقة الهاشمية التي تبعد عن مدينة سور الغزلان ب18 كم، أشار « ستيفان قزال » إلى وجود إحدى عشرة (11) موقعا أثريا يعود إلى الفترة الرومانية.

أما مدينة عين بسام، التي تقع غرب عاصمة الولاية، فهي الأخرى يوجد بها قلعة رومانية تعود للفترة الرومانية، حيث أشار « ستيفان قزال » إلى أكثر من تسعة عشرة موقعا رومانيا بذات المنطقة، في حين يوجد بمنطقة الشماس، بلدية العجبية، دائرة امشدالة موقعا أثريا يدعى تشاشيث، بمعنى القبعة باللهجة المحلية. **ثالثا_ الفترة الإسلامية:** عرفت البويرة في العهد الوسيط باسم مدينة حمزة، هذا ما أجمعت عليه جل المصادر التي ذكرتها، فهي تقوم على سهل فسيح، يعرف بسهل حمزة، الذي نسبت إليه المدينة، فيذكرها « أبو عبيد البكري » وهو من أهل القرن 5هـ/12م في كتابه « المغرب في ذكر افريقية والمغرب، المعروف بالمسالك والممالك

بقوله: ((...مدينة تسمى حمزة نزلها وبنها حمزة بن الحسن بن سليمان بن الحسين بن علي بن الحسن بن علي بن أبي طالب رضي الله عنهم والحسن بن سليمان هو الذي دخل المغرب وكان له من البنين حمزة هذا وعبد الله وإبراهيم واحمد ومحمد والقاسم وكلهم أعقب وعقبهم هناك...سوق حمزة وهي مدينة عليها سور وخذق. أما ابن خليكان فيذكرها على أنها بليدة افريقية ما بين بجاية وقلعة بني حماد، في حين يذكرها « ابن الحوقل » على طريق سطيف أشير باسم حائط حمزة بقوله ((...ومن أراد من سطيف إلى حائط حمزة إلى أشير كان اقصد له إن كان يريد المغرب...))، غير أن « ابن حزم الأندلسي » فيذكرها بقوله: ((...ومنهم حمزة بن الحسن بن سليمان بن سليمان بن الحسين بن علي بن أبي طالب ملك هاز في ارض المغرب وملك قطيعة من صنهاجة واليه ينسب سوق حمزة وولده بها كثير وكذلك أيضا ولد إخوته)) من خلال مقارنة ومقارنة هذه النصوص يتضح لنا أن مدينة حمزة أو سوق حمزة أو حائط حمزة أو برج حمزة تمثل الحدود الشرقية لمملكة بني سليمان، ومن حيث النشأة محصورة بين الفترة الممتدة بين أواخر القرن 3هـ/9م وبداية القرن 4هـ/10م باعتبار يحي وأخيه حمزة هما آخر من خلفا أباهما يحي بن محمد بن إبراهيم صاحب تنس، إضافة إلى كون سنة 342هـ هي تاريخ خضوعها للفاطميين وكان ذلك زمن القاسم بن احمد بن محمد رابع أمراء بني سليمان، كما خضعت منطقة البويرة للحكم الزييري الحمادي(361-405هـ/972-1014م)، والحكم المرابطي (472-539هـ/1079-1145م)، والحكم الموحيدي (541-668هـ/1146-1296م)، والحكم الزياني (633-963هـ/1235-1554م)، والحكم المريني(737-760هـ/1337-1359 م)، فأول منطقة دخلها العثمانيين بالقبائل هي منطقة دلس سنة 1517م او 1518م، ويهمننا من التقسيم الإداري المذكور، إن مدينة حمزة (ولاية البويرة) التي كانت أطراف وأجزاء منها تابعة إداريا لبابلك التيطري، كدوائر سور الغزلان وعين بسام والاحضرية (وطن بني جعد)، قبل أن يلحق هذا الأخير بدار السلطان في نهاية الفترة العثمانية، وأجزاء أخرى تابعة لبابلك الشرق كدوائر شرق الولاية جميعها، بل أن برج حمزة ذاته، حاضر الولاية حاليا، كان في بعض الفترات تابعا لبابلكالتيطري.

رابعا_الفترة الاستعمارية: بعد تعيين الجنرال « بيجو » سطر هذا الأخير برنامجا للقضاء على زعيم الدولة الجزائرية الحديثة(الأمير عبد القادر) ودحر قواته مركزا في ذلك على احتلال أهم المراكز التي يدخل ضمنها منطقة البويرة، التي تمكنت منها القوات الفرنسية بقيادة بيجو بتاريخ 10/أكتوبر/1842م، ورغم ذلك فقد لعبت منطقة البويرة دورا كبيرا في إحدى أكبر الثورات الشعبية الجزائرية في القرن 19 ضد المستدمر الفرنسي ألا وهي ثورة 1871م، ففي هذه السنة شهدت ولاية البويرة برمتها معارك ضارية شنها مجاهدو أبناء المنطقة تحت قيادة المقراني، ثم خليفته « بومزراق » في كل من جبال ونوغة، سور الغزلان، سهول الأصنام، البويرة، واد سو فلات، واد سيدي سالم، و واد الرخام. وتجدد الإشارة إلى أن البويرة عرفت باسم Coligny أثناء الاحتلال الفرنسي وكان من أبرز نتائج الثورة على المنطقة، أن ارتقت إلى بلدية 1871م وفي النصف الأول من القرن العشرين،

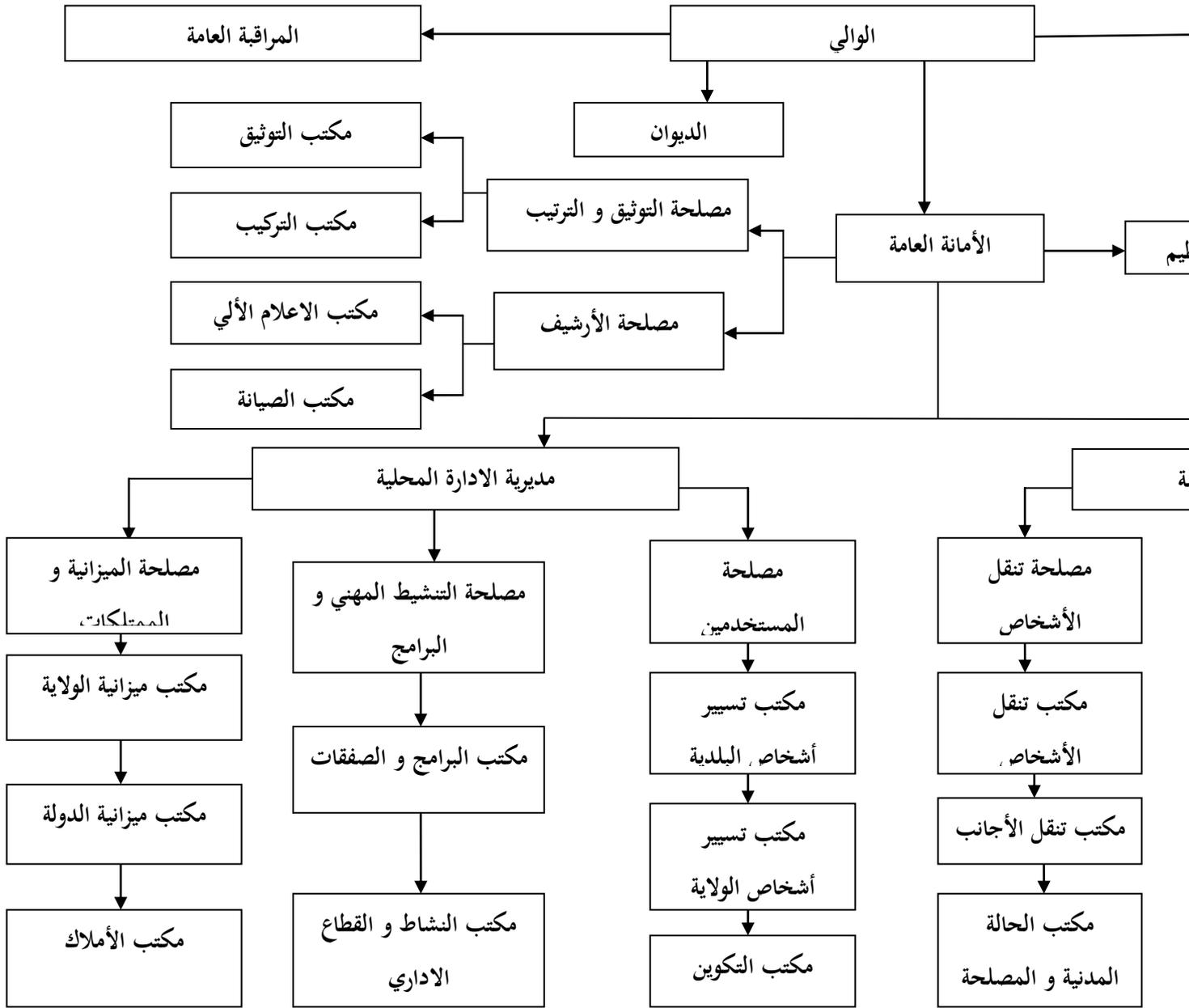
كانت البويرة تابعة إداريا لعمال أحد بلديات دائرة الاخضرية حاليا، ثم تحولت إلى سور الغزلان قبل أن ينعم الله على الجزائر بالاستقلال وتصبح البويرة دائرة ويكون قسمها الشرقي تابعا لولاية تيزي وزو وغيرها تابعا لإقليم التيطري (المدينة).

تمخضت ولاية البويرة (ثوبيرتس بالأمازيغية) عن التقسيم الإداري لسنة 1974، حيث أنشئت بموجب الأمر رقم 1325_74 المؤرخ في جويلية 1974، متربعة على مساحة قدرها 4454 كم²، وتقطنها 742.855 نسمة وهو ما يعادل 167 نسمة في كم² وتقع جنوب الجزائر العاصمة، تمتلك ولاية البويرة موقعا جغرافيا هاما إذ أنها تعتبر همزة وصل بين الشرق و الغرب و بين الشمال و الهضاب العليا، يحدها من الشمال ولايتي بومرداس وتيزي وزو وولاية المسيلة من الجنوب، أما من الشرق، فتحدها ولايتي برج بوعرييج وبجاية، ومن الغرب ولايتي البليدة والمدينة، تضم ولاية البويرة 12 دائرة و45 بلدية.

المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي لولاية البويرة

يولي الباحثون و المختصون أهمية بالغة في في شأن دراسة وتحليل الهيكل التنظيمي لأية منظمة باعتباره لبناء أو الأساس الذي يحدد التركيب الداخلي للعلاقات السائدة في المنظمة، فهو يوضح التقسيمات و الوحدات الرئيسية التي من خلالها يتم توزيع المهام و الاعمال و النشاطات المخولة لم مصلحة والتي بدورها تحقق الأهداف المرغوب تجسيدها من قبل الولاية، إضافة إلى بيان أشكال و أنواع الاتصالات و شبكات العلاقات القائمة، وفضلا عن كل هذا يعد الهيكل التنظيمي للولاية من وسائل التسيير الادارية التي تستخدم لمنح رؤية شاملة و متكاملة لجل العمليات و التفاعلات.

و بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 215-94 المؤرخ في 23 جويلية 1994 والذي يحدد الهيكل التنظيمي للولاية وهذا ما سوف نلاحظه من خلال المخطط التالي:



يقوم مكتب ميزانية الولاية بعدة مصالح و المتمثلة في:

— إعداد التقارير الخاصة بتسيير ممتلكات الولاية؛

— تنفيذ كل الدراسات والتحليل التي تسمح للولاية بتدعيم مواردها المالية؛

— دراسة ومراجعة الميزانية والحسابات الادارية والموافقة عليها؛

— جمع الوثائق الضرورية لتسيير مصالح الولاية سيرا منظما؛

— تحضر مع المصالح الأخرى المعنية ميزانية التوظيف و التجهيز للولاية وتنفيذها؛

— دراسة تطور جميع التغيرات الأساسية المتقنة للتوظيف.

— تضبط باستمرار الوثائق المتعلقة بتسيير ممتلكات الولاية؛

كما تتجلى وظيفة مكتب ميزانية الولاية في تحضير الميزانية الاولى الواجبة التطبيق مع الحساب الاداري للعمليات السابقة قبل تحويل الفائض إلى نفقات الميزانية الإضافية للسنة المقبلة.

ثانياً_ الهيكل التنظيمي لمديرية الادارة المحلية:

تتكون مديرية الادارة المحلية من عدة مصالح والتي سوف نتطرق إليها بالتفصيل:

1_ مصلحة التنشيط المهني و البرامج: تشرف هذه المصلحة على مراقبة أعمال البلديات فيما يخص مراقبة ميزانية البلديات، وهذه هي المهمة الأساسية وذلك من خلال القيام ببرنامح لمختلف البلديات لمراقبة كيفية التسيير من حيث الميزانية و القيام بالملاحظات للتحسين، وتتكون من مكتبين هما:

أ_مكتب النشاط و القطاع الاداري: يقوم هذا المكتب بالمراقبة و المصادقة على الوثائق المالية و المحاسبية والمداوات الخاصة بالتسيير المالي وكذلك دراسة ملف مساعدات البلدية وتنشيط وتوجيه مصالح البلدية ومتابعة تزايد وتناقص ديونها.

ب_ مكتب الصفقات: يتكلف بتحضير الصفقات العمومية التي تبرم بين الولاية و المؤسسات المختلفة و كتابة مراحل إعدادها إلى أن تقدم لمكتب الصفقات بالأمانة العامة للولاية و الذي يقوم بعرضها على لجنة الصفقات العمومية الولائية، كما يتابع تنفيذ هذه الصفقات.

2_ مصلحة الميزانية و الأملاك: تتكلف بهذه المصلحة بالشؤون المتعلقة بميزانية الولاية وتتضمن توفير الوسائل اللازمة لعمل مصالح الولاية وتتكون من ثلاث مكاتب وهي:

أ- مكتب ميزانية الولاية: يقوم بتحضير ميزانية الولاية "الميزانية الاولية ،الميزانية الاضافية ، والحساب الاداري" وذلك بتقدير الإيرادات والنفقات. وبعد المصادقة عليها يقوم بمتابعة تنفيذها، ويقوم أيضا بمتابعة ميزانيات وحسابات الهيئات التابعة للولاية وإعداد أجور الموظفين التابعي للولاية.

ب- مكتب ميزانية الدولة:

يقوم بتنفيذ المشاريع والمخططات الممولة من ميزانية الدولة لصالح الجماعات المحلية ، و بالخصوص المخططات الاقطاعية للتنمية بالتنسيق مع مديرية التخطيط والتنمية العمرانية. كما يتكلف بالمصاريف الخاصة بموظفي الدولة على مستوى الولاية ، صيانة الممتلكات التابعة للدولة ويتكفل أيضا بالحسابات الخاصة بالخرزينة.

ج- مكتب الاملاك:

يقوم بتسيير الاملاك العقارية والمنقولة التابعة للولاية وصيانتها، كما يتابع باستمرار جرد املاك الولاية ويقوم أيضا بتمويل مختلف المصالح الإدارية للولاية بالوسائل الضرورية و سيرها الحسن.

3- مصلحة المستخدمين:

تتمثل هذه المصلحة بتسيير الموارد البشرية بصفة عامة وتتكون من:

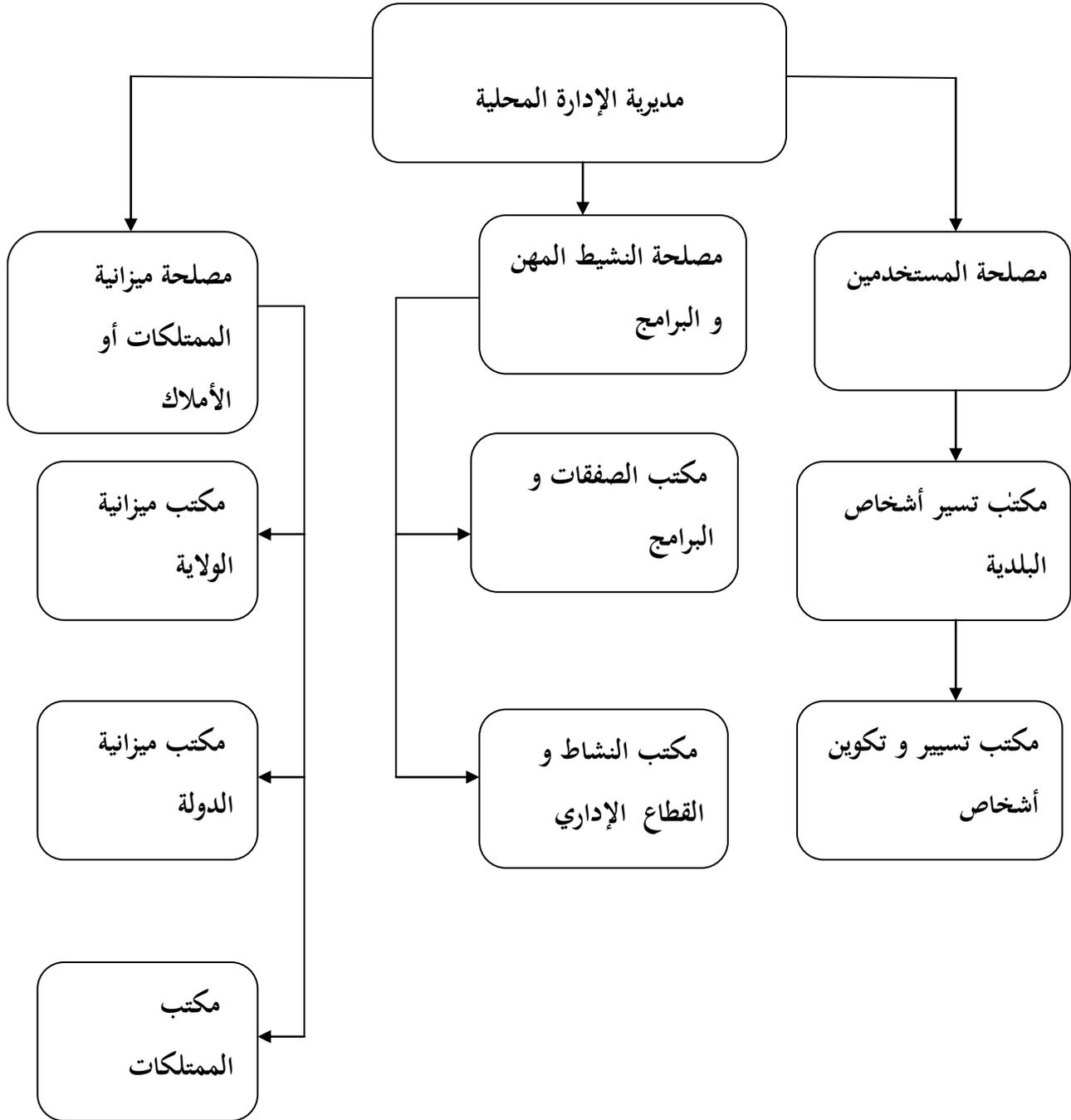
أ- مكتب تسيير أشخاص البلدية:

يمثل مكتب الوصاية على البلديات فيما يخص المستخدمين ، كما يتابع إجراءات المسابقات المهنية والتكوينية في البلدية لحسن توظيف المستخدمين.

ب- مكتب تسيير أشخاص الولاية:

يقوم هذا المكتب بتسيير أشخاص الولاية الإداريين والتقنيين للولاية، وتنفيذ مخططات تسيير الموارد البشرية للولاية، ويضاف لهم موظفي الدوائر، ويقوم بتنظيم المسابقات المهنية والتي تهدف إلى تحسين مستوى المستخدمين. والمخطط التالي يوضح الهيكل التنظيمي لمديرية الادارة المحلية:

المخطط رقم (02) الهيكل التنظيمي لمديرية الإدارة المحلية.



المصدر: من إعداد الطلبات حسب المعلومات المتوفرة.

المطلب الثالث: أهداف الولاية التنموية

إن الهدف الأسمى من صرف ميزانية الولاية هو تحقيق تنمية على مستوى كافة المجالات الاقتصادية الاجتماعية والسياسية. فميزانية الولاية لها دور كبير في تحقيق الأهداف الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية و السياسية. و مع التطور الاقتصادي أصبحت الولاية تلعب دورا هاما في تطوير المجتمعات وأصبحت لها موارد مختلفة و التي تتحصل عليها من مصادر متعددة.

أولاً_ تعريف التنمية: حيث تعرف التنمية المحلية على أنها "العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتفاع بمستوى التجمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا وإدماجها في منظومة التنمية القومية بأكملها لكي تشارك مشاركة فعالة في التقدم على المستوى القومي"¹

لعل من شأن توفير المناخ الملائم للتنمية المحلية من خلال توظيف الإمكانيات المتوفرة فيما هو ايجابي وهادف إلى النهوض بالمهام المستعجلة. للدفع بعجلة التنمية إلى الأمام وامتصاص الضغوط والأزمات وحتى النزاعات وخوض رهان التنمية بمناهضة جميع أشكال التخلف، و التنمية المحلية وسيلتها وهدفها هو الإنسان المتواجد على تراب الجماعة فيجب أن تستند الأعمال أساسا على تعبئة البطاقات البشرية المستهدفة بالتنمية.

ثانياً_ مجالات التنمية المحلية:

من خلال تعريفنا للتنمية بصفة عامة لاحظنا اتساع مجالات ونطاق التنمية كتخصص ليصل إلى معظم العلوم الإنسانية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية وكذلك الإدارة حيث تم طرح التنمية كمفهوم له روابط واتصالات قوية بالعلوم الأخرى مما أدى إلى بروز المجالات التنموية التالية.

1_ التنمية الاقتصادية:

ويقصد بها تحريك وتنشيط الاقتصاد القومي من خلال زيادة القدرة الاقتصادية مع ضرورة استخدام كافة الموارد بهدف تشجيع الاستثمار وهنا علينا إبراز الفرق بين النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية فالأول يعني زيادة في شبه الدخل القومي الحقيقي التي تحدث بمرور الزمن أما التنمية الاقتصادية فتشير إلى قيام الدولة بتغيير هيكل الإنتاج وهيكل توزيع الدخل لصالح الأفراد.

2_ التنمية الاجتماعية:

يقصد بها الارتفاع في الجانب الاجتماعي من خلال تبني سياسات اجتماعية تساعد على تحسين المستويات المعيشية والحد من الفقر وخاصة في المجتمعات المحلية من خلال خلق فرص عمل والقيام بأنشطة لتنمية المجتمع وهذا ما يؤدي إلى تخفيض معدلات البطالة والحد من انتشار الآفات الاجتماعية .

¹ عبد المطلب عبد المجيد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، دار النشر الثقافية الإسكندرية، مصر، 2001 ص 13.

كما تطمح التنمية الاجتماعية إلى تحسين نوعية الخدمات المقدمة على مستوى المجتمع في المناطق التي تعاني من الفقر من خلال القيام ببرامج تنموية مختلفة.

3_ التنمية السياسية:

التنمية السياسية تعتبر من إحدى الجوانب الرئيسية للتنمية باعتبارها الأساس في تحقيق العمل التنموي، ولهذا تسعى الدول إلى إقامة نظام سياسي قادر على التعبير عن آراء القطاعات العريضة من أبناء المجتمع، بحيث يعتمد على الديمقراطية منهجا وتحفيز المشاركة في حل المشكلات.

ثالثا_ أهداف التنمية المحلية:

من التعاريف السابقة يتضح لنا أن التنمية المحلية تهدف إلى تحقيق مجموعة من الأهداف في مختلف النواحي الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية والحضارية.

1_ أهداف اقتصادية:

- تنمية المؤسسات الاقتصادية والاهتمام بجميع النشاطات الاقتصادية.
- إقامة الصناعات الأساسية التي تشكل الدعامة التي يقوم عليها التصنيع.
- زيادة المداخل الجبائية المحلية بما يكفل إمكانية تحسين وزيادة الخدمات المقدمة لأفراد المجتمع المحلي.
- توفير الإمكانات التي تتيح إنشاء وظائف حقيقية.
- تعمل على زيادة أسواق واختراقها وازدحام أسواق جديدة محلية.

2_ أهداف اجتماعية:

- تنمية المجتمع المحلي وتوفير وتطوير الخدمات المقدمة لهم.
- تلبية وتزويد الخدمات بشكل سريع ونوعي لكل من يطلبها.
- الحصول على رضا أفراد المجتمع المحلي.
- زيادة درجة الاكتفاء الذاتي بالنسبة للمجتمع المحلي وخاصة في مجال (السكن، الصحة، الشغل، التعليم).
- ربط علاقة ثقة وتعاون بين السكان.
- القضاء على معاناة الفقراء والمحرومين.

3_ أهداف ثقافية:

- اكتساب ثقافة مالية محلية تؤدي إلى ترشيد استخدام الأموال العمومية.
- تعزيز وحدة التصور الثقافي والقيادة لضمان الانضباط الضروري بشكل منظم وتعزيز الديمقراطية المحلية.
- التخلص من مظاهر الضعف الإداري و سوء الانتماء أو مظاهر الفساد.
- إحياء النشاط والجمعيات الثقافية مما يؤدي إلى اهتمام بالإطارات الفنية.

4_ أهداف حضارية:

- تطوير المدن بما يجعل منها رمز للسيادة الوطنية.
- رفع المستوى الحضري بحيث يخلق ظروف مماثلة للرقى الاجتماعى عبر سائر المستوى المحلى.
- إعطاء القيمة الحقيقية للطاقات البشرية والمالية ولو لمدة مؤقتة.
- زيادة المشاريع التطويرية بالإضافة إلى مجالات جديدة وفق خطة أولويات من شأنها أن تنهض بالمجتمع المحلى نحو أفق أفضل.

المبحث الثاني: واقع الحوكمة في الجزائر

في هذا الإطار عرفت الجزائر في الفترة الانتقالية بين الفترة الممتدة من 1999 إلى 2006 تغييرات على كافة المستويات حاول من خلالها النظام السياسي إرساء مفهوم الحوكمة بحيث انتهجت الجزائر سلسلة من التحولات في إطار التعددية الذي شمل جل الجوانب المؤسساتية والهيكلية على غرار الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وإن كان قد واجه تطبيق الحوكمة في الجزائر العديد من التحديات والمعوقات أهمها غياب الإرادة الحقيقية في تجسيد هذا الطرح، إلا أن ذلك يبقى يتطلب تكثيف الجهود وتضافرها من أجل خلق أطر لتوطيد هذا المفهوم كضرورة ومستلزم من مستلزمات العولمة، إذ اتخذ مفهوم الحوكمة في ظل العولمة أبعاد جديدة لتجسيده في جميع المجالات، ففي البعد السياسي لا يتجسد إلا عن طريق التعددية بتفعيل المجتمع المدني والتداول السلمي على السلطة و الوصول إلى الحكم بالأغلبية.

المطلب الأول: واقع و أفاق الحوكمة في الجزائر¹

إن تراجع الجزائر في الترتيب الدولي إلى مستوى أسوأ راجع إلى ظاهري الفساد والرشوة حيث وصلنا إلى مستويات قياسية وهذا لعدم اتخاذ الجزائر لأي خطوات في مجال الفساد المالي كالحوكمة، وكذلك نتيجة التحول من الاقتصاد المركزي إلى اقتصاد السوق، لذلك تعد عمليات خصخصة الشركات العمومية الفاشلة، وسيلة ناجحة من وسائل الحوكمة، وفي ظل ظروف الفوضى التي يمر بها الاقتصاد الوطني وتفشي ظاهرة الفساد المالي والاداري والسطو على الأموال العامة في القطاع العام، تبرز الحاجة لدور الحوكمة وضرورة تحويلها من نظرية تتداول في الندوات والمؤتمرات إلى أداة فاعلة من أدوات الإصلاح الاقتصادي.

أولاً- أسباب ظهور الحوكمة في الجزائر:

كما سبق وذكرنا، في الجزائر ورد مفهوم الحوكمة، كان ضمن القانون رقم 06-06 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق لـ 20 فبراير 2006 والمتضمن القانون التوجيهي للمدينة. وبشكل عام، هنالك عدة أسباب ساهمت في ظهور الحكم الراشد في الجزائر، وهي أسباب متعددة تتراوح بين ما هو اجتماعي وثقافي واقتصادي، ويمكن بشكل عام إعادة تبويب تلك الأسباب ضمن أربعة فئات أساسية:

1_ الأسباب السياسية: وتتضمن اندماج الجزائر في العولمة وما تحتضنه من إشاعة للمفاهيم الديمقراطية الغربية، وتزايد عدد المنظمات غير الحكومية، إضافة إلى نمو وتصاعد ماديات الفساد الإداري والبيروقراطية وضعف البنية المؤسسية والإدارية في إدارة مؤسسات الدولة، وتدهور معدلات الاستقرار السياسي منذ 1988، وبديات البحث عن مصادر حكم جديدة تعوض القديمة.

¹ نورالدين جوادي وعقبة عبد اللاوي، الحكم الراشد: المفهوم، المحددات وواقعه ومستقبله في الجزائر، مداخلة قدمت في الملتقى الوطني حول: إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة ورقلة، 12 و 13 ديسمبر 2010.

2_ الأسباب الاقتصادية: وتعتبر أزمة المديونية الدولية والتي عكست ضعف تلك الحكومات على إدارة مواردها، وضرورة التحول إلى الحوكمة خاصة على مستوى الميزانية العامة للدولة.

3_ الأسباب الاجتماعي: ومن أهمها تدني معدلات التنمية البشرية، إضافة إلى انتشار ظواهر البطالة والامية.

4_ الأسباب العلمية: فبقدر ما سببت تلك العوامل ظهور الحوكمة، فهناك بعض العوامل الأخرى من تطور مفاهيم التنمية وظهور دراسات حقوق الإنسان، وتطور علم الإدارة والتسيير.

ثانيا_ تقييم مدى تطبيق مبادئ الحوكمة في الجزائر:¹

جاءت الجزائر حسب تصنيف مؤشر عن الحوكمة في المرتبة الـ (14) إفريقيا، لتكون بذلك الثالثة في إفريقيا بعد كل من مصر و تونس، حيث تعتبر هذه الأخيرة الدولة الوحيدة في شمال أفريقيا التي احتلت المرتبة (8) في قائمة أفضل عشرة أنظمة حكم، تليها مصر في المرتبة (11) لتقفز تسعة مراكز بالمقارنة بنفس الفترة من العام السابق، وتليها الجزائر في المرتبة (14) ثم المغرب في المرتبة (16) ومن بعدهم ليبيا التي حصلت على مرتبة متأخرة جدا وهي (23).

ومع تزايد الدعوات للإصلاح في الجزائر، تنامت بصورة واضحة الاهتمامات بمتابعة أوضاعها في مؤشرات الإدارة الرشيدة بقصد تحسين هذه الأوضاع حيث قام معهد البنك الدولي بوضع قاعدة بيانات لمؤشرات الإدارة الرشيدة غطت خمس فترات تمتد من 1996-2004 يتم تحديثها كل عامين في إطار عدد من المحاور الرئيسة التي يتابعها والتي تشمل محاربة الفساد ، الإصلاح الفضائي، الإصلاح الاقتصادي ، التنمية البشرية.

وقد استهدف «معهد البنك الدولي» من إصدار هذه المؤشرات مساعدة الدول النامية وكل من الدول والمنظمات المانحة على تتبع أدائها وبيان مدى نجاح جهودها لبناء قدراتها وتحسين الإدارة الرشيدة وتعزيز الشفافية فيها، إذ ينظر إلى الإدارة الرشيدة كمكون رئيسي من مكونات التنمية المستدامة والمناخ الاستثماري السليم . ويستند صندوق مواجهة تحديات الألفية إلى نتائج مؤشرات الإدارة الرشيدة في قراراته لتخصيص المساعدات للدول النامية الأقل دخلا .

ويتصاعد اهتمام صناع القرار ودعاة الإصلاح والمجتمع المدني بمتابعة مكونات الإدارة الرشيدة لتعزيز التوجه صوب التغيير . وقد أشار تقرير صدر مؤخرا إلى أن تحسن الإدارة الرشيدة يؤدي إلى مستويات معيشية أعلى ،إلى الحد من الفقر، وتدرك الجهات المانحة للمساعدات أن ما تقدمه من دعم يكون أكثر فعالية في الدول التي تتمتع بحكم رشيد وتستند بيانات مؤشرات الإدارة الرشيدة إلى عدد كبير من المتغيرات التي تقيس نطاقا واسعا من العناصر المرتبطة بالحوكمة والتي تم استقاؤها من أكثر من (25) مصدرا مستقلا تابعا لمنظمات عالمية مختلفة إذ اتبع المعهد نظاما إحصائيا محددًا لإقامة خاص بكل دولة وبأوزان تتناسب مع أهمية المصدر الذي يزود

¹ . نوزاد عبد الرحمن الهيبي، الحكم الصالح في الوطن العربي : قراءة تحليلية، مجلة علوم انسانية www.ulum.nl السنة الرابعة، 29 جويلية

البيانات، وقد تم تصنيف الدول في مؤشرات الإدارة الرشيدة وفق نسب مئوية تتراوح بين (0-100)، حيث تدل النسب المئوية الأعلى على حالة أفضل تضع الدولة ضمن مجموعة الدول ذات حسن الإدارة وصلاح الحكم، والعكس صحيح ، وبذلك ينقسم دليل المؤشر على خمس مستويات من الإدارة الرشيدة وصلاح الحكم كما هو موضح أدناه، مع ملاحظة أن النسب المئوية ليست مطلقة.

في وضع مقارن ممتاز	- أعلى من 75%
في وضع مقارن جيد	- أعلى من 50%
في وضع مقارن متوسط	- أعلى من 25%
في وضع مقارن ضعيف	- أعلى من 10%
في وضع مقارن ضعيف جدا	- أقل من 10%

وقد اشتملت قاعدة بيانات مؤشرات الإدارة الرشيدة لعام 2005 على 209 دولة منها 21 دولة عربية للفترة (2002-2004) مقارنة مع 195 دولة منها 19 دولة عربية للفترة (2000-2002).

وتتمثل مكونات مؤشرات الإدارة الرشيدة وصلاح الحكم بالآتي:

- 1- مؤشر المشاركة السياسية والمساءلة؛
- 2- مؤشر الاستقرار السياسي؛
- 3- مؤشر فعالية الحكومة؛
- 4- مؤشر البيئة الإجرائية؛
- 5- مؤشر حكم القانون؛
- 6- مؤشر محاربة الفساد؛

وتقيس هذه المؤشرات الجوانب المختلفة للإدارة الرشيدة وصلاح الحكم، والتي تتضمن الاختيار الحر للحكومات ومراقبتها واستبدالها وقدرتها على صياغة السياسات وتنفيذها بفعالية بالإضافة إلى احترامها للقانون.

1_مؤشر المشاركة السياسية والمساءلة:

يقيس هذا المؤشر الجوانب المرتبطة بالحريات السياسية، ويلاحظ من خلال احتساب المؤشر لعامي 2002 و2004 حصول تدني واضح في حجم المشاركة السياسية، حيث تراجعت تراتيب بعض الدول العربية من وضع متوسط إلى وضع ضعيف وضعيف جدا، والجدول التالي يوضح ذلك.

ويبين مؤشر المشاركة السياسية والمساءلة نمطا مثيرا للاهتمام، فقد حصلت (7) دول من بين الدول العربية الواحد والعشرين المشمولة على وضع متوسط في عام 2004 مقارنة مع (9) دول في عام 2002 من بين (19) دولة شملها المؤشر لعام 2002 والدول هي بحسب الترتيب الكويت ، المغرب ، الاردن ، البحرين ، قطر ، لبنان ، جيبوتي . وكانت مؤشرات جميع الدول العربية الأخرى ما بين ضعيف في (8) دول هي: سلطنة عمان، الجزائر،

اليمن، الإمارات، مصر، تونس، موريتانيا، فلسطين، وضعيف جدا في (6) دول تمثلت في الصومال، السعودية، العراق، سوريا، ليبيا، السودان.

وغني عن البيان فان هذا المؤشر لا يخلوا من الانتقادات، حيث يمكن أن يكون الاستقرار السياسي الوجه الأخر لنسق للحكم يحول دون تداول السلطة .

2_ مؤشر الاستقرار السياسي:

أما من حيث مؤشر الاستقرار السياسي، فقد حصلت دولتان هما قطر والإمارات على تصنيف ممتاز في عام 2004 مقارنة بثلاثة دول في عام 2002. وارتفع عدد الدول التي حصلت على تصنيف جيد من ثلاثة إلى أربعة دول وبقي عدد الدول التي حصلت على تصنيف متوسط على حاله (8 دول)، ونفس الشيء بالنسبة لتصنيف ضعيف حيث بقي عدد الدول دولتان هما لبنان وفلسطين، أما بالنسبة لتصنيف ضعيف جدا ، فقد ازداد عدد الدول من (3) في عام 2002 إلى (5) دول في عام 2004 ، والدول هي: الجزائر ، اليمن ، السودان ، الصومال ، والعراق.

3_ مؤشر فعالية الحكومة:

أما من حيث مؤشر فعالية الحكومة ، فقد حصلت أربع دول عربية من بين واحد وعشرون دولة على تصنيف ممتاز في عام 2004 مقارنة بدولتين في عام 2002 . وكانت دولة الإمارات في مقدمتها ، حيث كانت قيمة مؤشرها 86.1% تبعتها سلطنة عمان(79.3%) فقطر (78.4%) فالبحرين (75.5%) . أما بالنسبة لتصنيف جيد فقد انخفض عدد الدول من (8) دول من بين (19) دولة في عام 2002 إلى (6) دول من بين 21 دولة في عام 2004 وبالنسبة لتصنيف ضعيف بقي عدد الدول العربية على حاله (4) دول وازداد عدد الدول التي حصلت على تصنيف ضعيف جدا من دولة واحدة إلى ثلاث دول هي: السودان والعراق والصومال.

4_ مؤشر البيئة الإجرائية:

وبالنسبة لعنصر لمؤشر البيئة الإجرائية حصلت دولة عربية واحدة فقط على تصنيف ممتاز هي الإمارات في عام 2004 مقارنة بدولتين حصلت على نفس التصنيف في عام 2002 هي الإمارات والبحرين، وانخفض عدد الدول التي حصلت على تصنيف جيد من ثمان دول إلى خمسة دول. وازداد عدد الدول التي حصلت على تصنيف متوسط من أربعة دول إلى ستة دول ، وكذلك ارتفع عدد الدول التي صنفت بدرجة ضعيف من ثلاث دول إلى ست دول ، وأيضا ازداد عدد الدول العربية التي حصلت على تصنيف ضعيف جدا من دولتان في عام 2002 هما ليبيا والصومال إلى ثلاث دول في عام 2004 هي العراق بالإضافة الى الصومال وليبيا .

5_ مؤشر سيادة القانون:

شهد هذا المؤشر تدهورا فسي الدول العربية في عام 2004 مقارنة بعام 2002، فقد حصلت ثلاث دول عربية على تصنيف ممتاز في عام 2004 مقارنة مع خمس دول عربية في عام 2002، وتصدرت سلطنة عمان الترتيب، حيث كان قيمة المؤشر فيها (83.1%)، وانخفض عدد الدول التي حصلت على تصنيف جيد من ست دول إلى دولتان هما البحرين والكويت ، وازداد عدد الدول التي حصلت على تصنيف ضعيف من دولة واحدة في عام 2002 إلى سبع دول في عام 2004 ، وبقي تصنيف الدول التي حصلت على تصنيف جدا على ثلاث دول ، هي السودان والعراق والصومال .

6_ مؤشر محاربة الفساد:

تبين البيانات المتاحة إلى أن اربع دول عربية من بين 21 دولة حصلت على تصنيف ممتاز في عام 2004 مقارنة مع خمس دول في عام 2002 ، وكانت في مقدمتها الإمارات بمؤشر يساوي (86.7%) تليها سلطنة عمان (77.3%) فالبحرين (76.8%)، أما مؤشرات بقية الدول العربية فقد حصلت سبع دول على تصنيف جيد في عام 2004 مقارنة مع خمس دول ، وكان عدد الدول التي حصلت على تصنيف ضعيف ثلاث دول هي جيبوتي وليبيا واليمن ، وارتفع عدد الدول التي حصلت على تقدير ضعيف جدا من دولتان في عام 2002 إلى ثلاثة دول في عام 2004 ، وكانت هذه الدول هي الصومال والعراق والسودان. وعموما فقد شهد المؤشر تحسنا ملحوظا يعكس جهود بعض الدول العربية في مكافحة الفساد من خلال جعل التشريعات والقوانين التي تحاسب الأشخاص والشركات تمارس أنشطة غير قانونية.

ثالثا_ معوقات ترشيد الإدارة المحلية الجزائرية:¹

في إطار محاولة الأنظمة السياسية تقرب الإدارة من المواطن فقد سعت إلى ضرورة العمل على الانتقال من الأسلوب المركزي إلى الأسلوب اللامركزي ومن طابع الحكم الوطني إلى طابع الحكم المحلي، ونتيجة لذلك فقد ازدادت أهمية الإدارة المحلية خاصة مع ما تلعبه من دور فعال في تحقيق التنمية المحلية. إذ تعد جزءا لا يتجزأ من الدولة، وهي نظام إداري لا مركزي يتكون من البلدية التي تعد الخلية الأساسية للمركزية الإقليمية، إضافة إلى الولاية التي تعد وحدة إدارية من وحدات الدولة وفي نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و بالتالي كلاهما يلعبان دورا رئيسيا في مختلف الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية وحتى السياسية، ومن أهم المعوقات التي تواجه الإدارة المحلية في الجزائر ما يلي :

_ انتشار ظاهرة الفساد: فإذا كانت ظاهرة الفساد ظاهرة عالمية، فإن الجزائر شأنها في ذلك شأن غيرها من الدول النامية لم تفلت بدورها من هذه المعضلة التي أصبحت تمثل خطرا بارزا على أجهزتها، تعمل على نسف

¹ . بن مرزوق عنتره و خليل بن علي، تحديات ترشيد الإدارة المحلية الجزائرية، مداخلة قدمت في المنتدى الوطني حول : إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة ورقلة، 12 و 13 ديسمبر 2010 .

أسس المجتمع وتقويض أركان الدولة، وذلك من خلال ما تشهده من اختلاس للأموال ونهبها وتبذيرها، وتعاطي الرشوة، واستغلال النفوذ، والمحسوبية، وتزوير الوثائق والمحرمات الرسمية، والإهمال، إضافة إلى عدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب، وعدم الإحساس بالمسؤولية، وانتشار مختلف أشكال التسبب والعراقيل البيروقراطية وغيرها من المظاهر التي تعبر عن حقيقة معضلة الفساد في الدولة الجزائرية.

نتيجة لبروز هذه الحقيقة فقد أصبحت قضية الفساد في الجزائر من القضايا الهامة التي حظيت باهتمام الحكومات المتعاقبة، وأخذت حيزًا كبيرًا في برامج الأحزاب السياسية والدوائر الحكومية، وفي تصريحات الشخصيات الوطنية، فها هو رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة يصف حالة الدولة الجزائرية وما أصابها من فساد خطير في أجهزتها الإدارية في خطاب وجهه للأمة بتاريخ 29 ماي 1999 حيث قال: «إن الدولة مريضة معتلة، إنها مريضة في إدارتها، مريضة بممارسة المحاباة، مريضة بالمحسوبية، والتعسف بالنفوذ والسلطة، وعدم جدوى الطعون والتظلمات، مريضة بالامتيازات التي لا رقيب عليها ولا حسيب، مريضة بتبذير الموارد العامة ونهبها بلا ناه ولا رادع، كلها أعراض أضعفت الروح المدنية لدى الأفراد والجماعات، وأبعدت القدرات، وهجرت الكفاءات ونقرت أصحاب الضمائر الحية والاستقامة، وحالت بينهم وبين الإسهام في تدبير الشؤون العامة، وشوّمت مفهوم الدولة وغاية الخدمة العمومية ما بعده تشويه...»¹

كما قام بإلقاء خطاب آخر أمام ولاية الجمهورية و الذي صدر في جريدة النصر ليومي 12-13 ماي 2000، حيث بيّن واقع الإدارة المحلية الجزائرية واصفا إياها: «... بأنها إدارة غير موصلة العرى بالمواطنين وبالأوضاع الحقيقية الملموسة، وغير مبالية برغبات الناس الذين تشرف عليهم ولا بحاجتهم، إدارة عملت على تكوين منطوق خاص بها يعاكس أحيانا ما هو بمثابة العمود الفقري للدولة، وهي تضاعف من إجراءات الإكراه وأشكال التقعر التي لا فائدة ترجى من ورائها بالنسبة لرعاياها، وهي تسبب في تمييع المسؤوليات واعتماد التعطيم في مضممار اتخاذ القرارات، وتؤدي في غالبية الأحيان إلى تشجيع اللاكفاءة وتعميم التفاهة، إدارة هي أميل ما تكون إلى التبذير منها إلى التسيير، إدارة متقادمة في مناهجها، ولا تكاد تلمّ بأسباب التقدم العلمي»

— الأمية الحاصلة في الإدارة المحلية الجزائري: سواء الأمية العلمية فكم من رئيس مجلس شعبي بلدي لا يعرف القراءة ولا الكتابة، إضافة إلى الأمية التي فرضتها الثورة التكنولوجية وهي الأمية الإلكترونية التي يعاني منها غالبية موظفي الإدارة المحلية.

— الاختلاف الواضح بين الجوانب النظرية والجوانب التطبيقية في تسيير الإدارة المحلية: إذ نجد العديد من الشعارات التي تعبر أن المواطن هو الفاعل الرئيسي «من الشعب بالشعب وإلى الشعب» حيث الناحية

¹ . جريدة المساء، عدد 31/661 ماي 1999. (خطاب رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة، موجه للأمة بتاريخ 29 ماي 1999) .

الواقعية يبقى المواطن يعاني من بيروقراطية الإدارة المحلية الجزائرية حتى في استخراج أبسط الوثائق الشخصية تستغرق فترة زمنية طويلة رغم أننا في زمن الإدارة الإلكترونية.

– **ضعف نظام الأجور الخاص بموظفي الإدارة المحلية:** وغيرها من المعوقات الأخرى التي لا يسع المجال لذكرها ومن خلال هذا يتضح أن الجزائر في حاجة إلى إدارة محلية قوية، فعالة ورشيدة قادرة على تلبية وتحقيق رغبات وأهداف المجتمع، ولن يتأتى ذلك إلا من خلال القضاء على كل مظاهر الفساد الإداري من رشوة، اختلاس، تسريب، إساءة استعمال السلطة وغيرها، وبذلك يعتبر مطلب إصلاح الإدارة المحلية الجزائرية ضرورة حتمية يملها واقع الإدارة المزري.

المطلب الثاني: آليات تحقيق الحوكمة في الجماعات المحلية(الولاية)

هناك آليات يجب توفرها لتحقيق التنمية و هي:¹

1_ وضع قوانين تتماشى و تطوير التنمية المحلية:

التسيير المحلي الفعال يتطلب إعادة النظر في القوانين الحالية الخاصة بالإدارة المحلية (قانون البلدية و الولاية)، و هذا يترك المجال للجهات المحلية من أجل وضع برامج مسطرة فتقوم بالتخطيط ثم التنفيذ ، و للدولة دور الرقابة و المحاسبة، و من هذا يجب توسيع صلاحيات مسؤولي الجماعات المحلية لإنجاح التنمية و إعادة النظر في القانون المصرفي (البنكي) و المؤسسات الاقتصادية المحلية، لذا نجح التنمية يبدأ بوضع دراسات تمويلية و كفاءات تجسيدها على الواقع المحلي ثم وضع قوانين لها.

2_ تأهيل الكفاءات:

أي استبدال كفاءات التأهيل المعمول بها حاليا على المستوى المحلي و استبدالها بما يوافق إحداث التنمية، كذلك مراعاة أحدث الدراسات المتبعة في مجال التسيير و الإدارة و منها قاعدة قلب الهرم أي وضع الكفاءات العليا و المهارات و القدرات المهنية قريبة من أفراد المجتمع، لأن بعدها عنه يولد الأزمات و المشاكل التي يصعب حلها، و الإداريين البارعين هم الأقدر على إنجاز تحسينات كبيرة في مستوى بيئتهم المحلية.

3_ توفير رواتب و تحفيزات مناسبة:

إن إنزال الكفاءات و المهارات من أعلى هرم الإدارة من اجل تسيير شؤون الجماهير و معالجة مشاكلهم ، يجب أن يقابله توفير أجور و محفزات مادية تسهل قيامهم بهذه المهام، و لذا يجب النظر في الرواتب المعتمدة من الوظيفة العمومي واستبدالها بما يضمن.

التنمية و جلب المهارات و الكفاءات ، فالدول المتقدمة الكبرى تقسم الراتب إلى جزء ثابت و آخر متغير تغير مرتبط بتحقيق الأهداف المسطرة في التنمية.

¹ . عيشة خلدون، أساليب تفعيل الحكم الراشد في الإدارة المحلية في الجزائر: واقعا و تحديات، مداخلة قدمت في الملتقى الوطني حول : إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة ورقلة، 12 و 13 ديسمبر 2010، ص 81 .

4_ الإشراف الكامل للأفراد:

- لإنجاح و تفعيل الحكم الراشد يجب أن يشارك المواطنون المحليون في هذه العملية، فوجودهم يساهم بقدر كبير في إنجاح و تطوير التنمية و هذا للأسباب التالية:
- قدرة المواطنون المحليون على تحديد الأولويات؛
 - الأفراد المحليون هم الأكثر دراية بالحلول الممكنة على مستوى بيئتهم؛
 - أفراد المجتمع يعملون غالباً على مراقبة مشاريع البيئة؛
 - بمشاركة المواطنين تتكون قواعد جماهيرية تؤثر على الرأي العام و تؤيد التغيير نحو الأفضل؛

5_ التعاون مع القطاع الخاص:

يجب على الحكومة الاعتماد على مبدأ التعاون و تضافر الجهود المشتركة بينها وبين القطاع الخاص، و منظمات المجتمع المدني لأنها عناصر أساسية في العملية الاستثمارية و التنمية و التصدي لمشاكل البيئة.

6_ مكافحة الفساد:

لقد كان لانتشار الفساد داخل المجتمع التأثير الكبير على تنميته و ازدهاره لذا يجب مكافحته، خاصة الفساد الإداري و الفساد الاقتصادي لأنها الأكثر أنواعاً تأثيراً على نمو المجتمع و تطوره و هذا من خلال إتباع:

- **قوة البيانات و الشفافية:** أي استخدام البيانات لقياس و مراقبة مدى التقدم و التطور في مجال جودة الإدارة العامة و للمساعدة على اتخاذ القرارات الخاصة بها، و تعزيز الشفافية بوضع قوانين حرية المعلومات و إفصاح كبار المسؤولين عن ممتلكاتهم.
- **الشفافية المالية:** أي نشر وثيقة الميزانية في الوقت المناسب يجعل العمليات الحكومية أكثر انضباطاً.
- **المساءلة:** عبارة عن مبدأ يشكل قيوداً على سلوك أصحاب السلطة و يلزمهم باحترام رغبات و احتياجات المواطنين.
- **مشاركة المواطن في مكافحة الفساد:** إن تفعيل وسائل مكافحة الفساد يتطلب تضافر جهود المؤسسات الحكومية و المجتمع المدني و وسائل الإعلام و إشراك المواطنين على مستواهم المحلي للتعاون مع بلدياتهم من أجل تحسين نظام الإدارة العامة و ضبط الفساد.

المطلب الثالث: علاقة الحوكمة بالتنمية المستدامة:

تعمل الحكومات وفي إطار تطبيق سياستها لمفهوم الحوكمة من منطلق علاقتها بالتنمية على توسيع دائرة المشاركة العامة لأفراد المجتمع مع التركيز على فئة الشباب القادرة على تنمية مفهوم الشراكة من أجل الإصلاح والذي عادة ما يحمل شعار التنمية والنهوض بالمجتمعات ومن أجل ذلك كله فلا بد من تعزيز دور الشباب في صياغة القرارات واتخاذها.

وقد كان لصندوق النقد الدولي بتعريفه للحكومة بعدا تقنيا لمفهوم التنمية وعلاقتها بالحكم الراشد من خلال التركيز على النواحي الاقتصادية من الحكم وتحديد مظاهر حسابات الحكومة وإدارة الأموال والموارد العامة في الدولة واستقرار البنية التنظيمية لنشاطات القطاع الخاص.

إن الحكومة مرتبطة ارتباطا وثيقا وهو ضروري لإتمام عملية التنمية وخصوصا التنمية المستدامة. ويمكن ان نحدد عناصر الحكم الراشد وعلاقته بالتنمية من خلال المرتكزات التالية:

— احترام المعايير الدولية والمحلية لحقوق الإنسان وخصائصها المبنية على المساواة وعدم التمييز وعدم قابلية هذه الحقوق للتجزئة أو الانتقاص.

— التشجيع على دعم مؤسسات المجتمع القائمة والتشجيع على تسهيل إجراءات تكوينها وتفعيل دورها في الحياة العامة.

— احترام سيادة القانون وتعزيز مفهوم استقلال القضاء وتحديد معايير المحاكمات العادلة وحق التقاضي أمام محاكم مختصة وقضاة مستقلون.

— إدارة أموال الدولة بطريقة شفافة وسليمة تخضع لمفهوم الرقابة العامة للمجتمع ولمفهوم المساءلة، وان تقوم على إدارتها مؤسسات حكومية تعرف بقدرتها على التعامل مع قضايا إدارة أموال الدول ومواردها بكل احتراف ومهنية عالية، وتضع مصلحة المجتمع وأفراده في أولى غاياتها.

— اعتماد السلطة اللامركزية للحكومة وتوزيعها على مختلف مناطق الدولة جغرافيا والاعتماد على المشاركة التامة لأفراد المجتمع في تلك المناطق واحترام كافة الحقوق والحريات الأساسية وتعزيز مفهوم الرقابة وترسيخ مفهوم الحكومة ومن خلال تمكين العلاقة بين الحكومة ومفهوم التنمية على الدولة أن تقوم بتشجيع الاستثمار وبالأخص استثمار الموارد البشرية، والمساعدة بالقضاء على الفقر والبطالة، وعلى الدول أن تعمل على صياغة التشريعات لتعزز تبادل المعلومات المتعلقة بالتنمية وترسيخ الحكومة في إطار عمل الدول وتفعيلها في جميع المؤسسات وسيترك هذا أثرا إيجابيا في العديد من شؤون الحياة وخصوصا المتعلقة بالتنمية كالقضاء على الفقر والبطالة وتعزيز دور السلطة التشريعية في سن القوانين المتعلقة بحقوق الإنسان وكذلك تعزيز النظم القانونية الوطنية في إنفاذ القوانين للحد من انتشار الجريمة والاعتداء على سلامة المواطنين والاتجار غير المشروع ووضع تدابير فاعلة للتصدي للجرائم المختلفة.

في هذا السياق نعتبر أن الحكومة وسيادة القانون وأثرهما على التنمية ستساعد إلى حد كبير في تعزيز المساواة بين جميع أفراد المجتمع وخصوصا بين الجنسين من جهة وإلى الارتقاء بالشؤون الصحية والتعليمية والرعاية وتنوع الخدمات وغيرها ومساعدة الفئات المهمشة، والمشاركة في شؤون الحياة العامة والمحافظة على حقوق الإنسان واحترام الآخرين وتعزيز نظام دولة القانون ومؤسساتها المبنية على المحافظة على موارد الدولة وطريقة استثمارها وتوزيعها بصورة شفافة وواضحة وتخضع لمفهوم المحاسبة والمسؤولية ولأي تقصير تجاه الوطن والمواطن.

ومنه نستخلص أن الحوكمة يمكن أن تقاس من خلال تحقيق حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاجتماعية والثقافية ومن توافر الحق في الحياة، والصحة والمسكن والطعام، والمساواة في التعليم، والأمن الشخصي والجماعي، وتعزيز مفهوم المشاركة، وتطبيق النظام الديمقراطي والتعددية الحزبية وإجراء الانتخابات وكذلك مكافحة الفساد وهذه كلها تعتبر مكونات أساسية للتنمية المستدامة للمجتمع، بالإضافة إلى فرص بناء إعلام حر حيث يتطلب ذلك توافر بيئة تضمن استقلال المؤسسات والمنابر الإعلامية وتعطي الحق لكل إعلامي في ممارسة دوره المهني دون مراقبة مسبقة أو ضغط سياسي أو آمني أو مالي ودون ضغط وإكراه مجتمعي، وكل هذه السبل الرامية لتعزيز مبدأ الحكم الراشد تعمل على إدخال الإصلاح كتطلع منشود للمجتمعات العربية.

المبحث الثالث: دور حوكمة ميزانية الولاية في الحد من الفساد المالي والإداري

تعتبر ظاهرة الفساد المالي والإداري من الظواهر الخطيرة التي تواجه جميع الدول وخاصة الدول النامية منها، حيث للحكومة تأثير كبير على التنمية الشاملة والاستقرار السياسي والاجتماعي والاقتصادية واتفقت حل دراسات التنمية الاقتصادية أنه لا تنمية بدون مكافحة الفساد، فالفساد يهدر الأموال العامة المخصصة للتنمية بشقيها الاقتصادي والاجتماعي، حيث يتطلب القضاء على هذا الفساد خلق جهات رقابية ذات سلطات واسعة، وهذا من خلال دعم البنية التشريعية المسؤولة عن إصدار التشريعات واللوائح التنفيذية أو تعديل موادها، والأخذ بمبادئ الحوكمة بغرض رفع مستويات الشفافية والإفصاح، وإنشاء جهاز إشرافي ورقابي للتأكد من الالتزام بالمعايير والضوابط، ومحاسبة المخالفين لتلك الضوابط.

المطلب الأول: أدوات الحوكمة ووسائلها في مكافحة الفساد المالي والإداري

إن قدرة الدول على مكافحة الفساد قد تأتي من خلال نوعين من الأساليب، الأول يتعلق بوجود أجهزة رقابية يجري الاعتماد عليها في رصد نتائج الفساد وكشفها بينما يتعلق الثاني باعتماد الدول توسيع مساحة المشاركة في النشاط الخاص وتمكين الجمعيات العمومية من ممارسة دور ناجح يضع المؤسسات في موضع مساءلة عند اللزوم، والعمل على إلزام المؤسسات بتطبيق مفهوم الحوكمة وما يرتبط بذلك من قيام الدول بإصدار العديد من التشريعات والقوانين على اعتبار أن موضوع الحوكمة يعتمد على عدد من القوانين و يترتب على ذلك أن يكون الإطار القانوني للدولة هو الذي يحمي النشاط الاقتصادي ويضمن الجدية ويحصر مظاهر الاستغلال والفساد كما لا يمكن تجاهل العوامل التعليمية والثقافية والإعلامية لأنها تخلق النواحي السلوكية القادرة على كشف وسائل الفساد ومحاربتها.

و اكتسبت الحوكمة أهمية كبيرة خاصة في الدول النامية نظرا لضعف نظامها القانوني والذي لا يمكن معه إجراء تنفيذ العقود وحل المنازعات بطريقة فعالة، كما أن ضعف نوعية المعلومات تؤدي إلى منع الإشراف والرقابة ويعمل على انتشار الفساد وانعدام الثقة.

ويؤدي إتباع مبادئ الحوكمة إلى خلق الاحتياطات اللازمة ضد الفساد وسوء الإدارة، مع تشجيع الشفافية في الحياة الاقتصادية ومكافحة مقاومة المؤسسات للإصلاح، وقد أدت الأزمة المالية إلى اتخاذ نظرة عملية جيدة عن كيفية استخدام الحوكمة لمنع انتشار وتفشي الفساد المالي والإداري وتجنب الأزمات المالية القادمة ويرجع ذلك إلى أن الحوكمة ليست مجرد شيء أخلاقي جيد نقوم بعمله فقط بل إن الحوكمة مفيدة لمنشآت الأعمال، وحتى تقوم الحوكمة بتحقيق أهدافها بشكل فعال لابد من توفير مايلي:¹

- إحساس المسؤولين بحجم المسؤولية الملقاة على عاتقهم وجسامتها؛

¹ فيصل محمود الشواربة: "قواعد الحوكمة وتقييم دورها في مكافحة ظاهرة الفساد والوقاية منه في الشركات المساهمة العامة الأردنية"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 25، العدد الثاني، 2009، ص 127-128.

- وجود هيكل تنظيمي يحدد الواجبات والمسؤوليات في المؤسسة بشكل دقيق ومتوازن؛
 - توفير نظم محاسبية ومالية فعالة تضمن تشغيل عملية اتخاذ القرار الإداري بكفاءة عالية؛
 - إيجاد مدونة أخلاق أو ميثاق شرف يتميز بالنزاهة والموضوعية؛
 - توفير بيئة اقتصادية واجتماعية وقانونية تتصف بكل مقومات الكفاءة و الصدق والعدالة؛
 - الالتزام بالمعايير الدولية للمحاسبة والتدقيق لضمان عملية المقارنة وتحقيق الرقابة وتسهيلها؛
- إن الحوكمة الجيدة في شكل الإفصاح عن المعلومات المالية يمكن لها أن تعمل على تخفيض و مكافحة الفساد الذي يدرك كل فرد الآن مدى ما يمثله من إعاقة للنمو خاصة في لدول النامية.

أولاً_ إسهامات حوكمة ميزانية الولاية في الحد من ظاهرة الفساد المالي والإداري:¹

يتعذر فض ظاهرة الفساد ووضعه تحت السيطرة على الصعيد المحلي من دون تفكيكه على الصعيد الإقليمي والدولي، ويمكن للبرلمانيين أن يلعبوا دوراً مهماً في مكافحة الفساد والسيطرة عليه، على الرغم مما تسبب فيه النظام الدولي من تهميش المؤسسات النيابية، وأداء دورها في خلق بيئة ديمقراطية نظيفة، تفسح المجال لمزيد من المشاركة الشعبية في صنع القرارات الاقتصادية والسياسية، والمساهمة في تفعيل دور الدولة في حياة المجتمع، فضلاً عن مساهمتها في تحقيق التوازن بين الدولة من جهة ومؤسسات المجتمع المدني من جهة أخرى. ومواجهة المؤثرات السلبية للعولمة.

إن بإمكان الحكم الجيد السيطرة على الفساد واجتثاثه من جذوره، من خلال تحسين نوعية الحكم الذي يُعد بحق المدخل الرئيسي لقيام مؤسسات حاكمة وقادرة على مواجهة الفساد على الصعيدين المحلي والعالمي، والبرلمان بوصفه مؤسسة ديمقراطية فإنه يحقق التواصل بين الدولة والمجتمع من خلال النهوض بمهامه التشريعية والرقابية والتمثيلية، وبما يُسهم في ترسيخ أركان الحكم الجيد والمتمثلة في المحاسبة والشفافية، ولا تستقيم المحاسبة إلا في حال التوازن السليم بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، وبين مختلف مستويات الحكم، وفي حال اختلال هذه التوازنات سرعان ما تتزعزع أركان الحكم الجيد، كذلك تلعب الشفافية دوراً مهماً في ترسيخ الحكم الجيد، فهي تتيح تدفق المعلومات وتفتح الباب على مصراعيه للحوار البناء بين المواطنين ومؤسساتهم المدنية والشفافية شرط لا غنى عنه في تطبيق المحاسبة (كون المعرفة بجد ذاتها تعني القوة) المقترنة بالمشاركة الشعبية في رسم سياسات الدولة.

والمشاركة بمعناها الواسع تعني إشراك المواطنين في الحكم بغض النظر عن انتماءاتهم العرقية، والمشاركة بقدر ما هي حق للمواطن فإنها ترتب عليه مسؤولية المشاركة في صنع القرارات الاقتصادية والسياسة التي تتعلق بصياغة

¹ ناصر عبيد ناصر، تفكيك ظاهرة الفساد، مجلة النبأ، العدد 80، العراق، جانفي 2006، نقلا عن الموقع:

<http://www.annabaa.org/nbhome/nba80/011.htm>، تاريخ الإطلاع : 2015/03/03، الساعة: 22:16.

- حاضر البلاد ومستقبلها، وإذا كان هذا هو حال الحكم الجيد فكيف لنا أن نميزه عن الحكم غير الجيد؟ إن الحكم غير الجيد هو الحكم غير المتوازن من حيث:
- 1- طغيان السلطة واحتوائها المجتمع المدني، بل تحكم السلطة التنفيذية بالسلطين التشريعية والقضائية، والسيطرة المطلقة للسلطة المركزية على السلطات المحلية.
 - 2- إقصاء المواطنين عن المشاركة في صنع حاضرهم ومستقبلهم، ففي ظل غياب الشفافية، فإن السلطة التنفيذية تتحكم بالمعلومات وتتصرف بها كما تشاء لإحكام سيطرتها على المجتمع.
 - 3- إن الحكم غير المتوازن يحول دون تمكين السلطة التشريعية من الاضطلاع بمهامها، وتهميشها، ويتحول أعضاء البرلمان إلى مجرد وسيط لتأدية الخدمات لناحبيهم، مما يهيئ المناخ لانتشار ظاهرة الفساد.
 - 4- تتحول السلطة في ظل الحكم غير الجيد إلى مجرد شكل، فاقدة استقلاليتها، وفي إطاره يتم احتواء السلطة القضائية التي لا تقوى على فرض هيبة القانون وسطوته، فيتحول القضاء إلى مجرد موظفين، والمحاكم إلى دوائر تقع تحت سطوة السلطة التنفيذية، بل يصبح القضاء عرضة للنهب وتلقي الرشاوى. فتهتز ثقة المواطنين بالقضاء، وتعم أجواء اللاشعورية، الأمر الذي يمهّد الطريق لتفشي ظاهرة الفساد الذي يتهدد كيان المجتمع ويدمره على المدى الطويل.
 - 5- إن المركزية المفرطة تجسد طغيان السلطة التنفيذية وتحكمها بالسلطين التشريعية والقضائية، ناهيك عن تحكمها بالسلطات المحلية وتكبير حركتها، بل تهمش دور القضاء في مكافحة الفساد على المستوى المحلي.
 - 6- تتوجه الأحزاب والحركات السياسية في ظل الحكم غير الجيد للحصول على الامتيازات والمنافع والغنائم، بدلاً من التنافس فيما بينها على تنفيذ برامجها الانتخابية، وغالباً ما يحصل في مرحلة الانتخابات صولات وجولات، تتوج في المحصلة باقتسام الثروة والسلطة.
 - 7- يترافق الحكم غير الجيد بإطلاق يد الأجهزة الرقابية من قبل السلطة التنفيذية، فتتحول مع مرور الزمن إلى محاكم تفتيش، تعيق حركة المجتمع وتطوره، بل تتسبب في رفع فاتورة الرشوة.
 - 8- تغييب مؤسسات المجتمع المدني وتهميشها في ظل الحكم غير الجيد، وعندها تختفي الأصوات التي تطالب بمحاسبة الحكومة، وتتحول بمرور الزمن مؤسسات المجتمع المدني إلى توابع للحكومة، وقد تتحالف معها، وهذا هو حال المؤسسات الإعلامية التي تتحول إلى أبواق لتبرير أخطاء السلطة والإشادة بإنجازاتها المحققة حتى وإن كانت ضعيفة.

المطلب الثاني: أهمية مبادئ الحوكمة في تخفيض مشاكل إدارة ميزانية الولاية

يمكن تلخيص دور الحوكمة في تخفيض مشاكل الميزانية من خلال الركائز الأساسية لهذا المفهوم وضرورة تطبيقها على كافة مفاصل الجهاز الإداري في الجزائر تحقيقاً للأهداف الكلية، كما يلي:¹

— إن ضمان حقوق الملكية سواء كانت عامة أو خاصة يستند إلى التشريعات النافذة لتنظيم العلاقات بين الأفراد فيما بينهم أو بين الأفراد والدولة، حيث يعد تطبيق الحوكمة في الجزائر وسيلة ناجحة لإجراء إصلاحات إدارية شاملة في أجهزة الدولة، وقد يكون من المناسب تكثيف الجهود باتجاه تطوير التشريعات بما يضمن مواكبة التطورات الحاصلة، وبما يصب في المحصلة النهائية باتجاه الحفاظ على ممتلكات وموارد وتطويرها واستخدامها بالشكل الأمثل فضلاً عن تفعيل دور المؤسسات الرقابية، إذ أن من أبرز مهام الجهاز الإداري الحكومي هو الحفاظ على الممتلكات العامة وبالتالي فإن تفعيل دوره ودعمه وضمن استقلالته ومهنيته يعني التطور باتجاه الحفاظ على المال العام، كما لا يفوتنا في هذا المجال التأكيد على دور المجتمع المدني والإعلامي في الرقابة إذ أن الارتقاء بثقافة المجتمع يجعل منه خير رقيب على المال العام.

— إن نظام الحوكمة بما يمثله من قوانين وتعليمات وأسس، يمثل في حقيقته اتجاهًا إصلاحيًا يوفر أساسًا ثابتًا وثقة كاملة للمتعاملين مع مؤسسات الدولة المختلفة بحيث يوفر هذا الأساس ضمانًا للجدوى الاقتصادية المستهدفة من تعاملاتهم المختلفة، وما يضاف للجهاز الإداري الحكومي في الجزائر أنه يخطط خطوات ثابتة بهذا الاتجاه، إذ تمثلت في تشريع العديد من القوانين التي تنظم العلاقات بين كافة الأطراف في النشاط الاقتصادي ومنها قانون الاستثمار وقانون النقد والقرض، وكذلك اعتماد معايير وقواعد التدقيق والمحاسبة الدولية الصادرة عن المنظمات الدولية، وتكييفها بما يتلاءم وخصوصية البيئة الجزائرية ممثلة بالأساس في النظام المحاسبي المالي الصادر سنة 2007 والقانون الجديد لمهنة التدقيق لسنة 2010.

— إن التأثير المتبادل بين مؤسسات الدولة والبيئة التي تعمل ضمنها يستوجب الاهتمام والتركيز على الأبعاد الاجتماعية الناتجة عن عمل المؤسسات داخل المجتمع، بهدف تعظيم الفائدة المتوخاة من عملها وتحقيق أهدافها وتقليل الآثار السلبية التي قد تنتج عن ذلك إلى أدنى الحدود الممكنة، كما أن نظام الحوكمة بما يكفله من توفير المعاملة المتكافئة لجميع أفراد الشعب يمثل في حقيقته اتجاهًا إصلاحيًا، من خلال تحديد الحقوق والواجبات وبما ينمي الشعور الوطني والولاء لعموم أفراد الشعب.

— يعد الإفصاح من المبادئ الأساسية التي أشارت إليها المعايير المحاسبية الدولية بمثابة تطوير الأسس والقواعد المعتمدة في التدقيق والتي أشارت إليها ركائز الحوكمة وهو ما يتعلق بالإفصاح عن نتائج التسيير تسعى الولاية إلى تحقيقها بشكل واضح ودقيق والتي تصب في الأخير باتجاه تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية العليا،

¹ صبيحة برزان فهدود، دور ركائز الحوكمة في كفاءة إعداد الموازنة العامة (دراسة تطبيقية على عينة من الوحدات الحكومية)، الناصرية، العراق، 2011، ص 08، 07.

حيث أن من المبادئ الرئيسية التي يجب الاتفاق عليها والعمل لتحقيقها هو (مبدأ الشعب أولاً)، ويمكن تحقيق ذلك من خلال إعلان القوائم المالية السنوية على مستوى الولاية ومن ثم على مستوى الوزارات وعلى مستوى الدولة، لمعرفة مدى التوازن بين الدخل الوطني والإنفاق العام، وفي أوقاتها المحددة بالإضافة إلى المؤشرات الإحصائية الأخرى وحسب خصوصية كل نشاط وبما يؤدي إلى تكوين صورة واضحة لدى المعنيين والمهتمين بإعداد ميزانية الولاية، كما يستوجب هذا الاتجاه أيضا الإفصاح عن جميع المزايا العينية والنقدية التي يتمتع بها القائمون على الإدارة في الولاية، إضافة إلى الإفصاح عن الإجراءات والهياكل التي اعتمدها للسير بخطة واضحة وثابتة باتجاه تطبيق متطلبات الحوكمة والمرحلة التي تم الوصول إليها.

— أما الشفافية فهي تضمن اطلاع الشعب على كافة المعلومات والوثائق الخاصة بعمل أجهزة الولاية بما ينمي فرصة جديدة لتكوين صورة واضحة عن عملها والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها ومما تجدر الإشارة إليه أن الإفصاح والشفافية لا تشمل كافة المعلومات عن الأجهزة الإدارية والعاملين فيها وإنما الجزء الذي لا يتعارض مع خصوصية عمل هذه الإدارة التي من شأنها إلحاق أضرار بها أو بالعاملين فيها، لذا نرى أنه من الضروري تحديد كافة المعلومات التي يتطلب الإفصاح عنها لتجنب سوء استخدامها من قبل الجهات الأخرى والأخطاء التي قد تقع نتيجة إعلان هذه المعلومات.

أولاً_ مراحل التطبيق الناجح للحوكمة:

إن التطبيق الناجح للحوكمة يستوجب المرور بعدة مراحل نذكرها كما يلي:¹

1_ رفع مستوى الوعي: إن أحد أهم التحديات التي تواجه نجاح الحوكمة في الجزائر وغيرها من الدول النامية، هو أن مفهوم الحوكمة لم يكن موجودا في اللغة المحلية، ولذا تتركز المناقشات في الفترة الأولى على تحديد معنى التعبير وعلى محاولة تطبيقه في السياق المحلي وتتركز الجهود الأولية أيضا على جعل الأوساط التجارية والحكومات تدرك فوائد الحوكمة .

2_ وضع القوانين القومية: ما أن يبرز الوعي في الأوساط التجارية في بلد ما، حتى يصبح بالإمكان بدء عملية تحديد مبادئ السلوك المحلية التي تشكل قضية في ما يتعلق بالامتثال، وغالبا ما يبدأ وضع القوانين القومية بالاعتماد على مبادئ منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية للحوكمة كقاعدة يتم الانطلاق منها، ومن خلال الانطلاق من مثل هذه القاعدة، تستطيع الدول تطوير مجموعات مبادئها وقوانينها الخاصة التي تعالج الواقع المحلي في ما يتعلق بالالتزام بالمعايير الدولية.

¹ طارق عبد العال حماد، حوكمة الشركات، شركات قطاع عام و خاص و مصارف، المفاهيم، المبادئ، التجارب، المتطلبات، الدار الجامعية، الطبعة الثانية، 2007-2008، ص 25.

3_ مراقبة التطبيق: عندما يتم رسميا تبني قانون قومي ما للحكومة، يجب توضيح مدى تقييد المؤسسات بالقوانين، ففي الغرب كانت أسواق الأوراق المالية تقليديا ضامنة التقييد بالحكومة من خلال متطلبات الإدراج فيها، ولكن هذه الطريقة كثيرا ما تكون غير كافية خارج الدول الغربية الصناعية وفي الأماكن الأخرى.

4_ التدريب على المسؤوليات الجديدة: بعد أن يتم وضع إطار للحكومة، تقع مسؤوليات جديدة على عاتق المسؤولين على المؤسسات و بهذا يجب تدريب هؤلاء المسؤولين وتحسيسهم بالمسؤولية الملقاة على عاتقهم.

5_ إضفاء الطابع المؤسسي على الحكومة: تأتي المرحلة الأخيرة في تطور الحكومة في دولة ما عندما يتقبل الوسط التجاري تلك الحكومة كجزء طبيعي ومفيد من القيام بالأعمال التجارية وعندما تكون المؤسسات التي تدعم التطبيق والإمتثال لمبادئ الحكومة قد أصبحت ثابتة في مكانها وتشمل هذه المؤسسات مبادرات القطاع الخاص مثل المعاهد القومية للمديرين لتأمين التطور المهني المستمر.

المطلب الثالث: العلاقة بين الحكومة والميزانية

إن العلاقة بين ميزانية الولاية وتطبيق الحكومة، تقوم على العديد من الوظائف وللقيام بهذه الوظائف يتم تخصيص الموارد من خلال النفقات طبقا لأولويات المجتمع الاستراتيجية، فهل تم تخصيص الموارد بالشكل السليم وما يتفق مع إحتياجات المجتمع ويطلق على هذه العملية الكفاءة التخصيصية، فكلما كان هذا التخصيص موافقا لرغبات المجتمع كلما اتسم بالكفاءة، وكلما ابتعد التخصيص عن الإحتياجات الإستراتيجية للمجتمع من خدمات كلما اتسم بعدم الكفاءة، من هنا تقاس كفاءة التخصيص بمدى وفاء الموارد واحتياجات المجتمع الاستراتيجية، ولا يقتصر الأمر على كفاءة تخصيص الموارد بل هناك أيضا ما يسمى بالكفاءة التشغيلية وهي تقاس بمدى فاعلية الخدمات العامة، ففي حدود ما تم تخصيصه من موارد لتوفير الخدمات العامة هل تم توفير هذه الخدمات بالقدر والجودة المطلوبة أم لا؟

هذا التحليل ينقلنا إلى ما يسمى بتوازن الميزانية ويتحقق التوازن المالي إذا ما حققت المنافع التي ينتجها مجموع الاستعمالات أكبر زيادة ممكنة في الدخل الوطني، وهذا تجنبنا للإجراءات المعقدة للميزانية والرقابة عليها، وقد لا يكون هناك غنى عن هذه الحسابات في الأجل القصير ولكن في الأجل الطويل ينبغي أن يكون الهدف هو تحسين تلك العمليات وإدماج تلك الحسابات في الميزانية.¹

مشكلة أخرى في قياس فاعلية الميزانية وكفاءتها هي مدى الدقة في تقدير الإيرادات والمصروفات وعدم تحقيق المستهدف من الإيرادات، وتجاوز النفقات للتقديرات، ومن هنا تتزايد الفجوة بينهما ويزداد العجز، ولا شك أن تجاوز تلك التقديرات يعتبر دليلا على عدم كفاءة الجهاز المنوط به في إعداد ميزانية الولاية وتنفيذها، وتمثل شكلا من أشكال عدم الرشادة أو عدم جودة المؤسسات المالية الحكومية، كما أن هذه التجاوزات تعكس إهدار

¹ البنك الدولي، " تقرير عن التنمية في العالم"، 1997، ص 142.

للموارد المالية والاقتصادية للدولة سواء كان هذا التبذير ينطوي على عدم كفاءة أو سوء استخدام أو عدم الشعور بالمسؤولية أو لتحقيق منافع ومكاسب شخصية بشكل مباشر أو غير مباشر وهي إحدى صور الفساد.

ولأن ميزانية الولاية تعكس أولويات السياسة العامة وترجمة هذه الأولويات إلى مشروعات وبرامج فإن إدارة هذه السياسات وتحليلها يعكس مدى مصداقية تلك السياسات ويفتح باب المساءلة عنها " والمؤشرات التي تقيس فاعلية سياسة إعداد وإدارة الميزانية تبين أن الإدارة الجيدة للميزانية ترتبط بشكل قوي بجودة و رشادة الحكم بشكل عام، فزيادة فاعلية الترتيبات الخاصة بالميزانية تساهم في تحسين جودة الحكم، وكلما زادت جودة الحكم بشكل عام كلما زادت مصداقية المساءلة للترتيبات الخاصة بالموازنة وأصبحت ترتيباتها أكثر فاعلية، وعلى المستوى العالمي فالدول التي تحصلت على تقديرات عالية في مؤشر جودة الإدارة وهو يعتبر مؤشرا جيدا يعكس جودة الخدمات العامة التي يقدمها القطاع الحكومي - فإنها تحقق نتائج أفضل ومخرجات جيدة للخدمات العامة ، ويبين الشكل التالي العلاقة بين كل من إجراءات إعداد موازنة وفاعليتها وجودة الحوكمة.

وفي مجال الجهود المبذولة لوضع ضوابط الحوكمة المتعلقة بميزانية الولاية تبين لنا أن حوكمة الميزانية تعتبر محورا رئيسيا للإصلاح والتي لها تأثيرا مباشرا وهام على تطوير التنمية ، فإن الموازنة كأحد الأدوات الرئيسية لتخصيص جزء ملموس من الناتج المحلي للدولة فإنها تضع أولويات للسياسة من خلال عملية تخصيص الموارد، وبشكل عام فإن الموازنة تضع الإطار الهندسي لعملية اتخاذ القرار والمساءلة في الحكومة. إنها أداة رئيسية لدعم النمو الاقتصادي و الاجتماعي.

خلاصة

إن الحوكمة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالسياسة النقدية و المالية، وهذا لما تحتويه من مجموعة أدوات ووسائل تعتمد عليها لتحقيق أهدافها أبرزها أن تتوفر هذه الحوكمة في مناخ و بيئة تتسم بالعقلانية و الرشادة في رسم الخطة، و بالتسيير الرشيد للوصول إلى النتائج المخطط لها، و بالشفافية في التسيير، و بالرقابة و الردع للهدر و الفساد. وهناك علاقة بين الحوكمة و ميزانية الولاية و تتمثل في أن للحكومة مبادئ هي المشاركة، الإفصاح و الشفافية، و المساءلة، سلطة القانون، و لكي يتم إعداد و تسيير الميزانية بصورة صحيحة لابد من إدخال مبادئ الحوكمة في إعدادها و تسييرها حتى تتسم هذه الميزانية بالقبول، و تحقق أهدافها الإقتصادية و الإجتماعية.

تعتبر ظاهرة الفساد المالي و الإداري من الظواهر الخطيرة التي تواجه جميع الدول و خاصة الدول النامية منها و لها تأثير كبير على التنمية الشاملة و الاستقرار السياسي و الاجتماعي و الاقتصادي بها، وللحد من هذه الظاهرة يجب دعم البنية التشريعية المسؤولة عن إصدار التشريعات واللوائح التنفيذية أو تعديل موادها، و الأخذ بمبادئ الحوكمة بغرض رفع مستويات الشفافية والإفصاح، وإنشاء جهاز إشرافي ورقابي للتأكد من الالتزام بالمعايير والضوابط، ومحاسبة المخالفين لتلك الضوابط.

و قد توصلت في هذا الفصل إلى بعض النتائج أهمها:

- ضرورة وضع سياسات فعالة و منسقة لمكافحة الفساد و تنفيذها و ترسيخها بمختلف الوسائل التي تراها كل دولة مناسبة و التي تهدف إلى:

- تجسيد مبادئ سيادة القانون ؛
- تعزيز مشاركة المجتمع ؛
- حسن إدارة الشؤون و الممتلكات العمومية ؛
- إرساء قواعد النزاهة و الشفافية و المساءلة.

الخاتمة العامة

الخاتمة العامة

بعد معالجتنا لإشكالية الحوكمة ومدى الاستفادة منها في دفع حركية التنمية المستدامة في بلد كالجائر الذي يجوز مقومات متعددة كفيلة بانطلاقة جادة لزيادة النمو وحل الكثير من المعوقات ذات الأبعاد المختلفة والتي أثرت على مصداقية الدولة من جانب سير الجماعات المحلية التي تعتبر قنوات لممارسة الديمقراطية والشفافية لتحقيق رفاهية المواطنين وزيادة استغلال الموارد المتاحة استغلالا مثاليا، وعقلانيا، ومصطلح الحوكمة كما ذكرنا يتعلق بالعديد من أنواع السياسات العمومية والخاصة وله ميزة على مختلف المستويات الإقليمية من جانب التدخل، فمن الحوكمة المحلية إلى الحوكمة العالمية، إلى الحوكمة الحضرية، وعليه يتعين أن تتحقق فرضية التطبيقات التقليدية للحكومة الجيدة والنظيفة القائمة على التعاون. ولا بد من الاستفادة من مبادئ الحكم الراشد لحل المشاكل الناتجة عن الفساد المالي والاداري.

كما تعتبر الحوكمة إحدى المتطلبات الجديدة لتحقيق التنمية المستدامة الشيء الذي يعد احد الاعمدة التي تركز عليها الولاية في تنفيذ ميزانيتها، فالحوكمة ما هي الا وسيلة يستند عليها الجهاز الحكومي بهدف تحقيق مختلف مشروعاته الاقتصادية، والاجتماعية وللحوكمة مبادئ ومقومات قائمة على الإفصاح والشفافية، وقد تبين الآن أكثر من أي وقت قد مضى أن تبني نظام شفاف وعادل يؤدي إلى خلق ضمانات ضد الفساد وسوء الإدارة، ولهذا قمنا بربط الحوكمة مع ميزانية الولاية حيث تمثل ميزانية الولاية حجر الزاوية أو المحور الأساسي في نظام المحاسبة الحكومية وتظهر أهمية ميزانية الولاية من أن بياناتها التقديرية يتم إثباتها في السجلات المحاسبية في بداية العام، حيث توضع الميزانية بالكيفية التي يتم من خلالها حصول الولاية على مواردها لتمويل هذه الاعتمادات، إذ تعتبر ميزانية الولاية بمثابة وثيقة قانونية تقدر فيها نفقات الولاية وإيراداتها عن سنة مالية مقبلة، وذلك ضمن إطار الخطة الخاصة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وعلى أساس أن محاولة تطبيق آليات الحوكمة في سبيل تفعيل المسارات الخاصة بتنفيذ ميزانية الولاية تقع المسؤولية الأولى على عاتق النخب الحاكمة، لكن قبل تجسيدها على أرض الواقع لا بد من تجسيد أفكار الحوكمة والتنمية في أذهان النخب الحاكمة أولا وقبل كل شيء،" فالتنمية الميدانية تقتضي تنمية ذهنية بالأساس.

يعتبر الالتزام بتطبيق آليات الحوكمة من المحددات الأساسية لحماية و رقابة ميزانية الولاية، كونها تشمل مختلف القوانين و القواعد لتفعيل الشفافية و الإفصاح عن المعلومات المالية عن طريق إعداد و مراجعة المعلومات في الميزانية و التي تساعد على ترشيد النفقات العامة بما يضيفي الثقة للجمهور حول الأموال العامة و كيفية إدارتها خاصة مع ندرة الموارد مقارنة مع زيادة النفقات ، كما أن الرقابة المالية تقوم على التأكد من فعالية و كفاءة الأداء المالي لميزانية الولاية

وفي الأخير تتطلب عملية تنفيذ ميزانية الولاية بناء جهاز إداري محلي فعال ورشيد ليساهم في العملية التنموية الشاملة و المتوازنة و ضرورة اتخاذ إجراءات حاسمة والمتمثلة في تطبيق مبادئ الحوكمة.

اختبار الفرضيات:

الفرضية الأولى:

توصلنا إلى أن الحوكمة هي عبارة عن مجموعة من القواعد والاجراءات تمكن من ممارسة سلطة الادارة الرشيدة ، فهي تؤثر فعلا بصورة كبيرة على تسيير ميزانية الولاية.

الفرضية الثانية:

توصلنا إلى ضرورة تطبيق مبادئ الحوكمة المتمثلة في الافصاح والشفافية، المشاركة، العدالة والمساواة، تعزيز سلطة القانون، المساءة و الوية الاستراتيجية. الحوكمة تسمح بمعالجة المشاكل السياسية التمعقدة بالنظر إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفق هذه المبادئ التي تحد وتكبح التجاوزات والمجابهات الخشنة الملاحظة يوميا على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر.

الفرضية الثالثة:

تم التوصل إلى أن للحوكمة دور كبير في عملية إعداد وتنفيذ ميزانية الولاية ، إن مفهوم الحوكمة و ما حققه من نجاحات على المستوى العالمي و في مختلف المجالات، يسمح بضمان رؤية واقعية و حقيقية، تعمل الحوكمة على كفاءة استخدام الموارد، الأمر الذي يؤدي للحفاض على المال العام و بالتالي تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المطلوبة.

الفرضية الرابعة:

يمكن للحوكمة الحد من الفساد المالي و الاداري لان الحوكمة ظهرت من خلال التلاعب بالأموال العامة، يؤدي تطبيق آليات الحوكمة في ميزانية الولاية إلى تحسين و تطوير الأداء المالي العام، و يساعد على ترشيد النفقات، وضبط النفقات وزيادة الكفاية الإنتاجية و الاستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية.

النتائج:

و من خلال هذه الورقة البحثية توصلنا إلى مجموعة من النتائج أهمها:

- تمثل حوكمة ميزانية الولاية الكيفية التي تدار بها إيرادات الولاية وطريقة استغلالها لتغطية النفقات العامة؛
- إن تطبيق آليات الحوكمة على ميزانية الولاية يؤدي إلى إعطاء الثقة في المعلومات المالية الموجودة في الميزانية و بالتالي المساهمة في ترشيد تسيير الأموال العامة؛
- تمر عمليات ميزانية الولاية في دورة مستمرة تتضمن مراحل لكل منها خصائص، بداية بمرحلة التحضير والإعداد ثم الاعتماد من السلطة المسؤولة، ثم التنفيذ لترفق بمرحلة الرقابة و المراجعة؛
- تعتبر الرقابة إحدى الوظائف الأساسية التي تقوم بها أجهزة متعددة بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي للولاية دون إسراف أو تقتير حفاظا على حسن سير الإدارة الحكومية ماليا و على الأموال العامة؛

— تعد الحوكمة أحدث صور الرقابة إذ أخذت دورا متزايدا، و يكمن هدفها في مدى تحقيق الأحداث الاقتصادية والاجتماعية، و الكشف عن كفاءة الجهاز التنفيذي ، وتقييم الأداء و إعطاء الاقتراحات؛

— تعتبر الشفافية من العناصر الضرورية لضمان سلامة ميزانية الولاية، فهي تتيح المعلومات اللازمة حول تخصيص و إنفاق الأموال العامة؛

— إن المساءلة تؤدي إلى ردع القائمين على انجاز ميزانية الولاية من خلال محاسبة و معاقبة كل من يقوم باستغلال المال العام و تبذيره، و هي وسيلة للقضاء على الفساد؛

— إن الاعتماد على اللامركزية في التسيير يساعد على مشاركة المواطنين في الحفاظ على المال العام من خلال كفاءة تخصيص الموارد العامة، وزيادة الوعي للاستعمال العقلاني للمال العام؛

— إن الحوكمة تساهم في تحديد الخيارات ووضع الاستراتيجيات ورسم السياسات التنموية برؤية مستقبلية أكثر توازنا وعدلا. وتشجع على توحيد الجهود والتعاقد بين القطاعات الحكومية والخاصة حول ما يتم الاتفاق عليه، من أهداف وبرامج تساهم في تلبية حاجيات جميع فئات المجتمع الحالية والقادمة

التوصيات:

من خلال دراستنا لموضوع الحوكمة وجدنا أن فكرة الحوكمة تعتبر حدثا جدا و أنها لازلت تحتاج إلى المزيد من البحث والتطوير حتى يرقى أدائها إلى المستويات العليا، وبالتالي فإن الحوكمة تستطيع مواكبة التطورات والتحديات، وهذا ما نقدمه في التوصيات التالية:

- 1— من هذا فإن أول عمل يجب القيام به هو توفير المناخ العام الملائم لتطبيق الإصلاحات، الأمر الذي يستلزم إعادة النظر في بناء وأداء الجهاز الإداري المتعلق بالولاية خاصة المتعلق بصرف الميزانية حتى يتم الاستغلال الأمثل للمال العام و من أجل مواكبة التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية.
- 2— للوصول إلى إرساء مبادئ الحوكمة في ظل ميزانية الولاية يلزم البدا بمجهودات مسئولة في هذا المجال تركز على ضرورة الاهتمام بتحديث منظومة ميزانية الولاية عن طريق التركيز على مبادئ الشفافية في تقديم المعلومات عن العمليات المالية التي تقوم بها الولاية، والمساءلة التي تعتبر مبدءا مهم في اضاء روح الجدية في تنفيذ مشاريع الميزانية على أكمل وجه.
- 3— على مستوى الولاية، يجب تنظيم أنشطة من شأنها تحفيز الجماعات المحلية، حيث أن الولاية يقومون بتوعية حول مشاكل التنمية على مستوى الولاية، مع وضع النقاط على الحروف بخصوص الدور التنسيقي لبرامج الترقية بالولاية ، وكذلك إشراك المنتخبين المحليين وبالتحديد المجالس الشعبية الولائية للوضع موضع التنفيذ للسياسة الوطنية التنموية على مستوى الولاية، ويتم ذلك عن طريق القيام بدورات تكوينية في مجال برمجة توافقية للمفاهيم وكذلك مقاربات قطاعية متعددة من مرتكزات تسيير قواعد المعطيات وكذا الأبحاث والدراسات النوعية لأجل ضمان فاعلية في التسيير المحلي.

آفاق البحث:

و أخيرا نتمنى أن نكون قد وفقنا في إزالة بعض الغموض عن هذا المصطلح الجديد " الحوكمة " و الذي يبقى موضوع لايزال يطرح نفسه على الساحة، وبمحاة إلى أكثر من توضيح وتفعيل خاصة في بلدنا الجزائر. و نتمنى أن يعالج وفق الإشكالية التالية:

— معوقات تطبق مبادئ الحوكمة وأثرها على ميزانية الولاية.

— دراسة مقارنة تطبيقية بين مبادئ الحوكمة في القطاع العام و القطاع الخاص.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أولاً: المراجع باللغة العربية.

الكتب..

- 1- إبراهيم العيسوي، التنمية في عالم متغير" دراسة في مفهوم التنمية ومؤشراتها"، دار الشروق، ط2، جمهورية مصر العربية، 2001.
- 2- أماني قنديل، المؤسسة العربية للمجتمع المدني ، سلسلة العلوم الاجتماعية ، الهيئة العربية العامة للكتاب، القاهرة، 2008.
- 3- أمين مشاقبة، المعتصم بالله علوي، الإصلاح السياسي والحكم الرشيد (إطار نظري)، مطبعة السفير، الأردن، 2010.
- 4- حسن كريم ، مفهوم الحكم الصالح من كتاب الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ط2، 2006.
- 5- حسن نافعة، دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد310، 2004.
- 6- حسين الصغير،. دروس في المالية و المحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة .، الجزائر ، 1999.
- 7- حوار رشيدة، عالية خلف، المساءلة والفاعلية في الإدارة التربوية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2006.
- 8- سميحة فوزي، تقييم مبادئ حوكمة الشركات في جمهورية مصر العربية، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة، مصر، 2003.
- 9- سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2000.
- 10- صالح الرولي، اقتاديات المالة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 2004 .
- 11- صاموئيل عبود، افكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سوريا، سلسلة الرضا للنشر، دمشق، 2002.
- 12- صبيحة برزان فرهود، دور ركائز الحوكمة في كفاءة إعداد الموازنة العامة (دراسة تطبيقية على عينة من الوحدات الحكومية)، الناصرية، العراق، 2011.
- 13- طارق عبد العال حماد، حوكمة الشركات، شركات قطاع عام و خاص و مصارف، المفاهيم، المبادئ، التجارب، المتطلبات، الدار الجامعية، ط2، مصر، 2007-2008.
- 14- عادل أحمدحشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة و النشر، بيروت، 1992.
- 15- عبد المطلب عبد المجيد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، دار النشر الثقافية الإسكندرية، مصر، 2001.
- 16- عبد الوهاب نصر علي، شحاتة السيد شحاتة، مراجعة الحسابات و حوكمة الشركات في بيئة الأعمال العربية و الدولية المعاصرة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر 2006.

قائمة المراجع

- 17- عبير مصلح، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، ط2، رام الله ، فلسطين، 2007.
- 18- علي زغدود، المالية العامة، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
- 19- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 2003.
- 20- فارس رشيد البياتي، التنمية الاقتصادية سياسيا في الوطن العربي، دار زهران للنشر والتوزيع، الاردن، 2008.
- 21- محرز محمد عباس، إقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
- 22- محسن أحمد الحضري، حوكمة الشركات، مجموعة النيل العربية، القاهرة، مصر، 2005.
- 23- محمد عبد الغني، حسن هلال، مقاومة ومواجهة الفساد، القضاء على أسباب الفساد، مركز تطوير الأداء، القاهرة، 2007.
- 24- محمد محمود الطعمانة، سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي و اتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، 2005
- 25- محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2004.
- 26- محمد مصطفى سليمان، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والاداري، الدار الجامعية، الاسكندرية، ط2، مصر، 2006.
- 27- محمود إبراهيم الوالي، علم المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 1987.
- 28- محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- 29- ناصر مراد، الإصلاح الضريبي في الجزائر، دار الحكمة، الجزائر، 2003.
- الرسائل و المذكرات**
- 30- خيرة بن عبد العزيز، دور المجتمع المدني في ترقية الحكم الراشد ،نموذج المنطقة العربية، مذكرة مقدمة ضمن نيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2007.
- 31- صبيحة بزان فرهود، دور ركائز الحوكمة في كفاءة إعداد الموازنة العامة (دراسة تطبيقية على عينة من الوحدات الحكومية)، الناصرية، العراق، 2011.
- 32- وائل عمران علي، الرقابة الشعبية كوسيلة لمساءلة الإدارة العامة (دراسة تطبيقية على التجربة الليبية)، دراسة مقدمة للحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 2008.
- الأطروحات**
- 33- علي حميدوش، التنمية البشرية والتنمية الاقتصادية، دراسة حالة الجزائر خلال الفترة 1990-2005، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006/2005.

الملتقيات و الأيام الدراسية

- 34- بن مرزوق عنتر، و خليل بن علي، تحديات ترشيد الإدارة المحلية الجزائرية، مداخلة قدمت في الملتقى الوطني حول : إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة ورقلة، 12 و 13 ديسمبر 2010.
- 35- جابر محمد علي الكعبي، ياسر عمار عبد الحميد، شفافية الضريبة وآفاق تطبيقها في الهيئة العامة للضرائب، ورقة مقدمة ضمن مؤتمر "نحو إستراتيجية وطنية شاملة لمواجهة الفساد وتعميم ثقافة النزاهة"، هيئة النزاهة، بغداد، 2008.
- 36- رميدي، فرج، الإطار الفكري و النظري للحكم الراشد، حالة الجزائر، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول: إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة، يومي 30-31 أكتوبر 2012، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أكلي امحمد ولحاج البويرة، الجزائر
- 37- زايري بلقاسم، أثر المدخل المؤسسي على الحوكمة المؤسساتية، ورقة بحثية مقدمة ضمن الملتقى الدولي حول أبعاد الجيل الثاني من الإصلاحات الاقتصادية، جامعة بومرداس، الجزائر، يومي 4 و 5 ديسمبر 2006.
- 38- عمر الشريف، عبد العالي محمدي، دور حوكمة الميزانية العامة للدولة في الحد من الفساد المالي والإداري، حالة الجزائر، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الوطني حول: إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة، يومي 30-31 أكتوبر 2012، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أكلي امحمد ولحاج البويرة، الجزائر.
- 39- عيسى دراجي، عدوكة، الحوكمة_ المفهوم المبادئ و الدوافع، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الوطني حول: إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة، يومي 30-31 أكتوبر 2012، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أكلي امحمد ولحاج البويرة، الجزائر.
- 40- عيشة خلدون، أساليب تفعيل الحكم الراشد في الإدارة المحلية في الجزائر: واقعا و تحديات، مداخلة قدمت في الملتقى الوطني حول : إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة ورقلة، 12 و 13 ديسمبر 2010.
- 41- مهدي محمد القصاص، دور المجتمع المدني في تنمية الوعي السياسي وتحقيق الحكم الراشد، ورقة بحثية مقدمة ضمن الملتقى الدولي السادس تحت عنوان الحكم الراشد ودوره في التنمية المستدامة، الجمعية الوطنية للاقتصاديين الجزائريين، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، يومي 09 و 10 ديسمبر 2006.
- 42- نورالدين جوادي وعقبة عبد اللاوي، الحكم الراشد : المفهوم، المحددات وواقعه ومستقبله في الجزائر، مداخلة قدمت في الملتقى الوطني حول : إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة ورقلة، 12 و 13 ديسمبر 2010.

المجلات

- 43- جريدة المساء، عدد 31/661 ماي 1999. (خطاب رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة، موجه للأمم بتاريخ 29 ماي 1999).
- 44- فيصل محمود الشواورة: "قواعد الحوكمة وتقييم دورها في مكافحة ظاهرة الفساد والوقاية منه في الشركات المساهمة العامة الأردنية"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 25، العدد الثاني، 2009.
- 45- ناجي عبد النور، "دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة": تجربة البلديات الجزائرية، دفا تر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد الأول، جوان 2009.
- 46- هاني أبو الفتوح، أهمية الحوكمة في الشركات الصغيرة والمتوسطة، مجلة التنفيذي، العدد 09، مجلة دورية ربع سنوية تصدر عن مركز المديرين المصري، القاهرة، مارس 2009.

القوانين و الأوامر

- 47- الجماعات المحلية، التشريع والتنظيم، الولاية، الجزء 1، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، 1997.
- 48- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 6 مارس 1997، المعدل والمتمم لنظام الانتخابات.
- 49- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 20 جمادى الأولى 1413، مرسوم تنفيذي رقم 92-414، المادة 10.
- 50- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جريدة رسمية، العدد 9، قانون رقم 63-46، مؤرخ في 18 شعبان 1413، المادة 8.
- 51- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 90/9، الصادرة بتاريخ 7 أفريل 1990، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية، العدد 15، المادة 135. 12 مارس 2006.
- 52- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مديرية الجرائد الرسمية، التشريعات الجديدة لتنظيم الإدارة المحلية، البلدية-الولاية، المواد 1، 2، 3، 4، 1990.
- 53- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رقم 86 - 266 المؤرخ في 04 - 11 - 1986 المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، المادة 1
- 54- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي رقم 02 - 250 المؤرخ في 13 جمادى الأولى 1423 الموافق ل 24 يوليو 2002 المتضمن قانون الصفقات العمومية المادة 3.

ثانيا_ المراجع باللغة الفرنسية:

الكتب

55-Brahim lakhlaf, la bonne gouvernance, Edition Dar el khaldounia, Alger, Algérie, 2007, p30.

56-Instruction interministérielle sur les opérations financières des wilayas, w1, p7 et 8¹

57-struction interministérielle sur l'exécution du budget de wilaya, w2, p5.

المواقع الإلكترونية

58-www.transparency-kuwait.org/indix.phpind=download

59-www.Usinfo .state .gov.

60-http://www.escwa.un.org/information/publications/edit/upload/sdd10-TP1-a.pdf

61-http://www.arabruloflaw.com/Files/pdf2008/CompleteBook.pdf

الملاحق

906 أشغال التجهيز المنجز بالتشغيل المباشر	905 شبكات الولاية	904 طرق الولاية	903 مجموعة العقارات والمنقولات	902 وسائل ومصالح الإدارة العامة	901 أجور وأعباء المستخدمين الدائمين	900 المصالح المالية
9060 أشغال بالإستغلال المباشر(البناء والتصليحات الكبرى للبنيات)	9050 التطهير	9040 صيانة وتصليح الطرق	9030 مصاريف صيانة وتسيير الولاية	9020 المجلس الشعبي الولائي	9010 التكوين المهني	9000 مديونية الولاية الناتجة عن الإقتراضات الخاصة بها
9061 أشغال بالإستغلال المباشر(البناء والتصليحات الكبرى للعتاد والمقولات)	9051 إبصال الكهرباء	9041 إزالة الثلوج والرمال	9031 مصاريف صيانة وتسيير الدوائر	9021 الوالي،ديوان الوالي	9011 الأجور	9001 المديونية الناتجة عن اقتراضات الولاية لوحداتها الاقتصادية
9062 أشغال بالإستغلال المباشر(الطرق والشيكات)	9052 الإنارة	9042 أشغال لحساب الغير	9032 مصاريف صيانة وتسيير عتاد النقل	9022 الأمانة العامة	9012 الأعباء	9002 الإقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار
	9053 الغاز	9043 المخابر	9033 مصاريف صيانة وتسيير المشاغل	9023 مصلحة المحاسبة		9003 ناتج وأعباء غير مخصصة
	9054 الشبكة الهاتفية		9034 المساكن المخصصة	9024 مصلحة المحفوظات		
				9025 المشاغل(تفريغ إجباري)		
9069 أشغال أخرى	9059 شبكات اخرى		9039 مصالح صيانة وتسيير مصالح أخرى	9023 مصالح أخرى		9009 ناتج وأعباء مالية

جدول رقم "4": الأبواب الفرعية للمجموعة "91" مصالِح إدارية

914	913	912	911	910
الشباب والرياضة والثقافة	المصالح الإجتماعية المدرسية	المساهمة في أعباء التعلم	الأمن والحماية المدنية	المصالح الإدارية العمومية
9140	9130	9120	9110	9100
المساحات الرياضية (المساح والملاعب)	التوجيه المدرسي والثانوي	تعليم الطور الثاني	حصة الحماية المدنية	الحالة المدنية (النمو السكاني)
9141	9131	9121	9111	9101
تشجيع الرياضة	النظافة المدرسية	التعليم الفلاحي والمنزلي	مصالح الردع والتفتيش والشرطة	الانتخابات
9142	9132	9122		9102
المتاحف والمعالم التاريخية	المطاعم المدرسية	التعليم التقني		مكتب الخدمة الوطنية
9143	9133			9103
المكتبات	المخيمات الصيفية			مصلحة السيارات
9144				9104
الموسيقى والمسرح				الإعلام (استقبالات، استشارات عمومية، نشرة العقود الإدارية)
9145				9105
تشجيع الجمعيات الثقافية				الأعباء العمومية والحفلات
	9139	9129	9119	
	خدمات اجتماعية	تعلم أخرى	مصالح أخرى	

922 المصالح والمؤسسات الاجتماعية	921 النظافة العمومية والاجتماعية	920 المساعدة الاجتماعية المباشرة
تقسم حسب الاحتياجات	9210 مجلس النظافة	9200 حصة الإسعافات الطبية
تقسم حسب الاحتياجات	9211 التطهير وإبادة الحشرات والفئران	9201 المساعدة الاجتماعية للمكفوفين
تقسم حسب الاحتياجات	9212 التلقيح	
تقسم حسب الاحتياجات	9213 التدابير الوقائية(بما فيها مصالح الايوبئة)	
تقسم حسب الاحتياجات	9219 مصالح أخرى للنظافة العمومية	

جدول رقم "6": الأبواب الفرعية للمجموعة "93" المصالح الاقتصادية

931 الأملك الخاصة بالولاية	930 المشاركة في التنمية الاقتصادية
9310 الأراضي الجرداء	9300 الفلاحة
9311 الغابات	9301 الصناعة
9312 الملكيات الفردية	9302 التوزيع
9313 العقارات المبنية	9303 الحرف
	9304 السياحة
9319 ممتلكات أخرى خاصة	

جدول رقم "7": الأبواب الفرعية للمجموعة "94" المصالح الجبائية

941 ممنوحات صندوق التضامن للولايات	940 ناتج الجبائية
9410 منح معادلة التوزيع	9400 الرسم على النشاط الصناعي والتجاري والحقوق الثابتة
9411 إعانات للطرق	9401 الرسم على النشاط الغير التجاري والحقوق الثابتة
9412 توزيع بعض عائدات الضرائب	9402 قسط الولاية من التسديد الجزافي للضرائب على المرتبات و الأجرور
	9403 الرسم الإضافي على رسم الذبح
	9404 قسط الولاية من الرسم الوحيد على القيمة المضافة
9419 ممنوحات أخرى	

جدول رقم "8": الأبواب الفرعية للمجموعة "95" برامج الولاية

958	957	956	955	954	953	952	951	950
التنمية الفلاحية والصيد البحري	التجهيز الصناعي والحرفي والسيادي	التعمير والإسكان	التوزيع النقل المواصلات	التجهيزات الصحية والاجتماعية	التجهيزات المدرسية والرياضية والثقافية	الشبكات المختلطة	طرق الولاية	البنيات والتجهيزات الإدارية
9580	9570	9560		9540	9530	9520	9510	9500
إستصلاح الأراضي المسقية	التجهيز الصناعي	عمرانية وتجديد عمراني		الملاجئ	مؤسسة التوجيه والتربية	التطهير	التجهيزات بالعتاد	الولاية
9581	9571	9561		9541	9531	9521	9511	9501
إستصلاح الأراضي الجافة	التجهيز الحرفي	تجزئة تربوية		مؤسسات الأطفال	مؤسسة الرياضة والشباب	إيصال المياه	تجهيزات للطرق	الدوائر
9582	9572	9562		9542	9532	9522		
الرعي	التجهيز السياسي	المساكن المتخصصة		عيادات الولادة	التجهيز الثقافي	الإنارة		
9583		9563		9543		9523		
النخيل		العمارات ومجموع العقارات		المستوصفات مراكز الإسعاف		الغاز		
9584				9544		9524		
الصيد البحري				المخابر		الشبكة الهاتفية		
9585								
تربية الدواجن وتربية النحل								
9589		9569		9549	9539	9529	9519	9505
تجهيزات أخرى للفلاحة والصيد البحري		تجهيزات أخرى للتعمير والإسكان		تجهيزات أخرى صحية وإجتماعية	تجهيزات أخرى مدرسية رياضية وثقافية	شبكات أخرى مختلفة	تجهيزات أخرى للطرق	بنيات إدارية أخرى

جدول رقم "9": الابواب الفرعية للمجموعة "96" برامج لحساب الغير

969 برامج الأطراف الأخرى	962 برامج للبلديات ووحداتها الإقتصادية	961 برامج للوحدات الإقتصادية الولائية	960 برامج للمؤسسات العمومية الولائية
9690 مراكز صناعية صحراوية	9620 عمليات لنفقات التجهيز الريفي		
	9621 عمليات لنفقات المنفعة المحلية		
	9622 عمليات لنفقات التجهيز البلدي		
	9623 عمليات		
	9624 التشغيل الكامل		
9699 برامج لأطراف أخرى	9629 عمليات أخرى		

الجدول رقم "10": الأبواب الفرعية للمجموعة "97" العمليات الخارجة عن البرامج

979 عمليات أخرى خارجة عن البرامج	971 حركة المديونية الدائنة	970 العمليات العقارية والمنقولة الخارجة عن البرامج
9790 مصاريف الدراسات والبحوث	9710 سداد الولاية لإقتراضاتها الخاصة	9700 عمليات على السندات والقيم
9791 متأخر الإعانات	9711 سداد الإقتراضات المضمونة من طرف الولاية	9701 الهيئات والوصايا
9792 متأخر الإقتراضات	9712 سلفيات الولاية لوحدها الإقتصادية	9702 عمليات خارجة عن البرامج (على الأملاك العقارية والمنقولة)
9793 تزويد الوحدات الإقتصادية الولائية	9713 سلفيات الولاية للغير	
9794 إعانات التجهيز للجماعات المحلية	9714 إقتراضات الولاية المرممة لوحدها الإقتصادية	
9797 الفائض المتوفر		9709 عمليات أخرى عقارية و منقولة خارجة عن البرامج