

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

المدرسة العليا للتجارة

مذكرة تخرج

مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم التجارية والمالية

تخصص: محاسبة ومالية

الموضوع:

تقييم فعالية النفقات العمومية في ميزانية الجماعات المحلية

- دراسة حالة: ولاية الجزائر-

تحت إشراف الأستاذ:

أ.د. محمد براق

أستاذ بالمدرسة العليا للتجارة

من إعداد الطالبين:

- أحمد زرقوق

- عبد القادر دحمان

السنة الجامعية: 2016/2015

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

كلمة شكر

الحمد لله الذي هدانا لهذا وما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله ثم،

"من لم يشكر الله لم يشكر الناس"

فالشكر موصول إلى:

الأستاذ الدكتور محمد براق، على قبوله الإشراف على هذا البحث ونصائحه القيمة وتوجيهاته المفيدة.

كل الأساتذة والمعلمين الذين تعلمنا منهم.

كل عمال ولاية الجزائر الذين ساعدونا على إنجاز هذا البحث خاصة السيد بوسمال كمال رئيس مصلحة الميزانية والممتلكات.

كل من أعاننا بالفعل أو بالكلمة الطيبة في إنجاز هذا البحث.

إليكم جميعا جزيل الشكر والعرفان.

الفهرس العام

الفهرس العام

كلمة شكر

III-I.....	الفهرس العام
IV.....	قائمة الجداول
V.....	قائمة الأشكال
VI.....	قائمة الملاحق
VII.....	الملخص
أ- د.....	مقدمة عامة

الفصل الأول: الإطار النظري للجماعات المحلية

2.....	المبحث الأول: ماهية الإدارة المحلية
2.....	المطلب الأول: مفاهيم حول المركزية و اللامركزية
5.....	المطلب الثاني: تعريف الإدارة المحلية وخصائصها
8.....	المطلب الثالث: تطبيقات الجماعات المحلية وفق التشريع الجزائري
14.....	المبحث الثاني: مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة المحلية
14.....	المطلب الأول: مفهوم النفقات العامة المحلية وخصائصها
16.....	المطلب الثاني: أقسام النفقات العامة المحلية وضوابط الإنفاق
19.....	المطلب الثالث: ظاهرة تزايد النفقات العامة المحلية
21.....	المبحث الثالث: ميزانية الجماعات المحلية ومراحل تنفيذها
21.....	المطلب الأول: مفهوم، خصائص ومبادئ ميزانية الجماعات المحلية
25.....	المطلب الثاني: وثائق ميزانية الجماعات المحلية
27.....	المطلب الثالث: مراحل تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية
32.....	خلاصة الفصل الأول

الفصل الثاني: آليات تحقيق فعالية النفقات العمومية في ميزانية الجماعات المحلية

34.....	المبحث الأول: ماهية فعالية النفقات العامة
34.....	المطلب الأول: مفهوم فعالية النفقات العامة وعلاقتها بالكفاءة
37.....	المطلب الثاني: فعالية النفقة العامة مدخل لترشيد الإنفاق العام
40.....	المطلب الثالث: المجالات الأساسية لترشيد الإنفاق العام

- المبحث الثاني: المشاكل التي تواجه الجماعات المحلية لتحقيق فعالية النفقات العمومية.....42
- المطلب الأول: النقاىص المرتبطة بنوع الميزانية التي تستخدمها الجماعات المحلية.....42
- المطلب الثاني: النقاىص المرتبطة بالمحاسبة العمومية المحلية.....46
- المطلب الثالث: مختلف المشاكل الأخرى.....49
- المبحث الثالث: موازنة البرامج والأداء.....52
- المطلب الأول: نشأة موازنة البرامج والأداء، تعريفها و التمييز بينهما.....52
- المطلب الثاني: نحو تطبيق موازنة البرامج والأداء على ميزانية الجماعات المحلية.....55
- المطلب الثالث: أسباب الحاجة إلى موازنة البرامج والأداء.....58
- 60..... خلاصة الفصل الثاني**
- الفصل الثالث: دراسة ميدانية لواقع النفقات العمومية بولاية الجزائر**
- المبحث الأول: التنظيم الداخلي لولاية الجزائر.....62
- المطلب الأول: نبذة تاريخية عن ولاية الجزائر.....62
- المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي لولاية الجزائر.....63
- المطلب الثالث: مديرية الميزانية، المحاسبة و الممتلكات (ميدان التربص).....68
- المبحث الثاني: دراسة تطور النفقات العامة في إطار ميزانية ولاية الجزائر.....71
- المطلب الأول: التصنيف المحاسبي لنفقات الولاية.....71
- المطلب الثاني: دراسة تطور النفقات العامة لولاية الجزائر.....75
- المطلب الثالث: تقييم طريقة تقدير النفقات العامة في ميزانية ولاية الجزائر.....79
- المبحث الثالث: إعداد نموذج مقترح لتطبيق موازنة البرامج والأداء.....83
- المطلب الأول: تحديد البرامج، تقسيمها ودراساتها.....83
- المطلب الثاني: تحديد مؤشرات الأداء لاستخدامها كأساس لقياس النتائج والرقابة عليها.....86
- المطلب الثالث: المشاكل التي تعترض تطبيق موازنة البرامج والأداء.....88
- 90..... خلاصة الفصل الثالث**
- 91..... خاتمة عامة**
- 99-95..... قائمة المراجع**

viii-i.....الملاحق

قائمة الجداول

الرقم	عنوان الجدول	الصفحة
1-3	نتيجة الدورات المالية لميزانية ولاية الجزائر خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2014	77
2-3	تطور نفقات التسيير والتجهيز لولاية الجزائر خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2014	78
3-3	نسبة نفقات التسيير والتجهيز بالنسبة لإجمالي النفقات العامة لولاية الجزائر خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2014	80
4-3	نسب الانحراف في تقدير النفقات العامة لولاية الجزائر خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2014	81
5-3	نسبة إنجاز المشاريع لولاية الجزائر خلال سنة 2013	82
6-3	نسبة إنجاز المشاريع لولاية الجزائر خلال سنة 2012	84

قائمة الأشكال

الرقم	عنوان الجدول	الصفحة
1-3	الهيكل التنظيمي لولاية الجزائر	69
2-3	أعمدة بيانية لتطور كل من نفقات وإيرادات ولاية الجزائر	78
3-3	تطور النفقات العامة (نفقات التسيير والتجهيز) لولاية الجزائر	79
4-3	نسبة مساهمة برامج الولاية في مجمل نفقات التجهيز	80
5-3	الانحراف في تقدير النفقات العامة لولاية الجزائر	81
6-3	توضيح تقسيمات مؤشرات أداء البرامج	89

قائمة الملاحق

الصفحة	العنوان	الرقم
i	الحساب الإداري لولاية الجزائر لسنة 2010	1
ii	الموازنة العامة للميزانية لسنة 2010	2
iii	موازنة المصالح والبرامج لسنة 2010 قسم التسيير	3
iv	موازنة المصالح والبرامج لسنة 2010 قسم التجهيز والاستثمار	4
v	الحساب الإداري لولاية الجزائر لسنة 2013	5
vi	الموازنة العامة للميزانية لسنة 2013	6
vii	موازنة المصالح والبرامج لسنة 2013 قسم التسيير	8
viii	موازنة المصالح والبرامج لسنة 2013 قسم التجهيز والاستثمار	9

المخلص

سعت هذه الدراسة إلى التعرف على واقع النفقات العمومية في ميزانية الجماعات المحلية والدور الذي تؤديه هذه النفقات على المستوى المحلي وذلك بدراسة فعاليتها، حيث تناولت دراسة ميدانية لولاية الجزائر وقد حاولت الوصول للأهداف الآتية:

التعرف على المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية والتي تقف معرقله لتحقيق فعالية الإنفاق العام وإيجاد بديل لكيفية تقدير النفقات العامة بدقة ومحاولة تطبيق أسلوب موازنة البرامج والأداء في إعداد ميزانية الجماعات المحلية، وقد تمت صياغة الفرضيات على أربعة جوانب، يتعلق الأول بالنفقات العامة المحلية، والثاني حول ميزانية البنود والقصور الذي تعاني منه أثناء عملية تقدير النفقات العامة، والثالث حول فعالية أسلوب موازنة البرامج والأداء، أما الرابع فهو يتعلق بتحقيق النفقات العامة لولاية الجزائر للفعالية المطلوبة منها.

لتحقيق هذه الأهداف، تم استعمال المنهج الوصفي والتحليلي في الجانب النظري من أجل التفسير والتحليل. كما تم استعمال منهج دراسة الحالة الذي شمل ولاية الجزائر بغرض جمع المعلومات الضرورية المتعلقة بموضوع الدراسة.

وفي الأخير تم التوصل من خلال هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج أهمها أن النفقات العمومية للعينة المدروسة تعرف تزايدا ملحوظا من سنة إلى أخرى ولكن مع عدم تحقيق الفعالية المطلوبة مع هذا التزايد، وذلك راجع لعدة أسباب أهمها عدم الدقة والموضوعية أثناء عملية تقدير النفقات العامة، إضافة إلى ذلك التسبب الواضح في نسب إنجاز المشاريع العامة وذلك راجع لغياب التخطيط والدراسات الدقيقة أثناء عملية إعداد هذه المشاريع، وقد تم تقديم اقتراحات تتعلق بضرورة العمل بموازنة البرامج والأداء لما لها من أهمية على التنفيذ الجيد للنفقات العامة واعتمادها على أسلوب منطور ومواكبتها للتطور السائد في الدول الكبرى.

مقدمة عامة

مقدمة عامة

تمثل دراسة النفقات العامة جزء هاماً في الدراسات المالية، ويتطور البحث فيها مع تطور الفكر المالي والسياسة المالية، وترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات، فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة، وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام واعتمادات تخصص لكل جانب منها، تلبية للحاجات العامة للأفراد، وسعياً وراء تحقيق أقصى نفع جماعي ممكن لهم.

فمع خضوع دور الدولة لتطور كبير كما ونوعاً عبر الزمان والمكان، وذلك نتيجة لعدة عوامل تاريخية وطبيعية، ولعل ما ساعد أكثر على تعاظم هذا الدور هو المذاهب الاشتراكية المؤيدة لزياد دور الدولة في النشاط الاقتصادي كما ساعد استقلال عدد كبير من الدول الفقيرة والنامية وتحملها مسؤولية التنمية الاقتصادية والاجتماعية على توسع هذا الدور في الكثير من البلدان رغبة منها للخروج من التخلف والتبعية الاقتصادية.

أما في الجزائر بعد حصولها على الاستقلال، كانت جميع هيكلها الإدارية عبارة عن هيكل موروث عن النظام الاستعماري ولا تتماشى مع المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية للبلد. كما أن متطلبات الشعب المتمثلة في تشييد دولة ديمقراطية قد حفز المشرع الجزائري للبحث عن قوانين ومؤسسات جديدة تكون الرابط بين الدولة والشعب. لهذا، فقد كانت الجماعات المحلية محل اهتمام المشرع الجزائري منذ الاستقلال ونتيجة لذلك، قام بإصدار العديد من النصوص الدستورية والعدد الكبير للنصوص القانونية في هذا المجال وكانت في مقدمتها تلك التي أدت إلى تغيير النظام الإداري، لتحل محله أجهزة إدارية محققة لآمال المواطنين.

ولذلك، شهدت السنوات الماضية اهتماماً متزايداً بموضوع الجماعات المحلية، وقد جاء هذا الاهتمام في إطار الاتجاه إلى توسيع نطاق مشاركة المواطنين ودورهم في عملية الحكم ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دوراً أكبر في عملية تسيير الجماعات المحلية. وقد عبرت عن ذلك الاهتمام تقارير البنك الدولي عن التنمية في العالم تحت العديد من العناوين مثل "جعل الدولة أكثر قرباً من الناس"، و"التحول إلى المحليات"، و"تحقيق اللامركزية وإعادة التفكير". لذا، فإن الجماعات المحلية تحتل مركزاً هاماً في نظام الحكم الداخلي كما تقوم بدور فعال في التنمية الوطنية، وتتميز بأنها قريبة من المواطنين.

كما تعتبر نفقات الجماعات المحلية أحد المتغيرات الاقتصادية التي تستخدمها في تحقيق الأهداف التي ترمي إليها، لأن لها بعدا مهما في ميزانيتها، ففي الوقت الذي تتزايد فيه التزامات الجماعات المحلية اتجاه مواطنيها وما يترتب على ذلك من آثار اقتصادية. إلا أن النظام المحاسبي يظل غير كاف في إنتاج المعلومات اللازمة لقياس فعالية النفقات بمختلف وحدات الجماعات المحلية، وذلك لطبيعة الوسط المحاسبي الذي يعكسه قانون المحاسبة العمومية على النظام المحاسبي للجماعات المحلية، والذي لا يسمح بدوره بإعطاء صورة واضحة لقياس فعالية هذا الإنفاق.

1- أهمية الدراسة

تعد النفقات العامة إحدى الوسائل المهمة التي تستخدمها الدولة بهدف تحقيق دورها في المجالات الاقتصادية والمالية، حيث إنها تعكس جميع الأنشطة العامة وتبين برامج الجماعات المحلية في الميادين المختلفة في شكل اعتمادات تخصص كل منها لتلبية الحاجات العامة للأفراد، لذلك يعد من الأهمية معاينة واقع النفقات العمومية للجماعات المحلية من أجل إبراز دورها.

2- أسباب اختيار الدراسة

لقد تم اختيار هذا الموضوع للأسباب الآتي ذكرها:

- أهمية موضوع الدراسة علميا وعمليا.
- ضرورة معرفة واقع نفقات الجماعات المحلية والدور المنوط بها.
- قلة البحوث والدراسات النظرية والتطبيقية والميدانية حول نفقات الجماعات المحلية.
- الميول إلى موضوع المحاسبة العمومية عامة والجماعات المحلية خاصة كونه موضوع في التخصص ويساعد على تطبيق المعارف النظرية في الميدان.

3- أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى التعرف على المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية والتي تقف معرقة لتحقيق فعالية الإنفاق العام وإيجاد بديل لكيفية تقدير النفقات العامة بدقة، كما تهدف إلى دراسة إمكانية استخدام أسلوب موازنة البرامج والأداء في إعداد الموازنة العامة لدى الجماعات المحلية في الجزائر والتعرف على الصعوبات والمعوقات التي تواجه تطبيق هذا الأسلوب.

4- طرح الإشكاليات

تتمثل إشكاليات الدراسة فيما يلي:

4-1- الإشكالية الرئيسية

وتمثلت كالاتي:

- ماذا يستلزم لتحقيق فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية بالجزائر؟

4-2- الإشكاليات الفرعية

للإجابة على الإشكالية والقيام بالبناء النظري، يتم تجزئتها إلى التساؤلات الفرعية الآتية:

- كيف تقسم الإدارة المحلية في الجزائر؟ وماهي خصائصها؟

- ما هي المشاكل و المعوقات التي تواجه الجماعات المحلية لتحقيق فعالية النفقات العمومية؟

- ماهي الآليات التي تسمح بتحقيق فعالية النفقة العامة في ميزانية الجماعات المحلية؟

- ما هو واقع النفقات العمومية في ميزانية ولاية الجزائر؟

5-فرضيات الدراسة

تمت صياغة فرضيات الدراسة كالاتي:

5-1-الفرضية الأساسية

وتمثلت الفرضية الأساسية كالاتي:

- تطبيق أسلوب موازنة البرامج والأداء في الجماعات المحلية يؤدي الى تحقيق فعالية النفقات العامة.

5-2-الفرضيات الفرعية

للتأكد من صحة الفرضية الأساسية يتم بناء الفرضيات الفرعية الآتية:

- تنقسم الإدارة المحلية في الجزائر إلى ولاية وبلدية، تتميز بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

- ميزانية البنود لا تساعد على توضيح الأهداف التي ترصد لها الاعتمادات، ووجود الانحرافات وعدم الدقة في تقدير النفقات.

- يعتبر أسلوب موازنة البرامج والأداء أسلوب فعال و حديث، لأنه يخضع لقواعد وتقديرات دقيقة.

- النفقات العمومية لولاية الجزائر تحقق الفعالية المطلوبة منها.

6-المنهج المتبع

المنهج الوصفي وكان في الفصلين النظريين، عند استعراض الأساس النظري لتحديد مفهوم

فعالية النفقات العامة، ميزانية الجماعات المحلية ومختلف المفاهيم، كما سيتم استعمال منهج دراسة حالة

في الدراسة التطبيقية التي جرت في ولاية الجزائر بغرض جمع المعلومات الضرورية المتعلقة

بموضوع الدراسة و هذا باستعمال أدوات علمية تتمثل في الملاحظة والمقابلة عن طريق طرح مجموعة من الأسئلة للحصول على المعلومات التي تخدم موضوع دراستنا.

7- خطة الدراسة

تم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة فصول، تتوزع كالآتي:

الفصل الأول يتعلق بالإطار النظري للجماعات المحلية وقد عالج مفاهيم حول الجماعات المحلية، نظام المركزية واللامركزية وتطبيقات الجماعات المحلية وفق التشريع الجزائري، مفهوم النفقات العامة المحلية وأسباب تزايدها إضافة إلى ميزانية الجماعات المحلية.

ويتعلق الفصل الثاني بالآليات التي تسمح للجماعات المحلية بتحقيق فعالية النفقات العامة في ميزانيتها، وقد تم التعرض إلى مفاهيم متعلقة بفعالية النفقة العامة وعلاقتها بالكفاءة، مختلف المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية لتحقيق فعالية النفقات العامة إضافة إلى مفاهيم حول موازنة البرامج والأداء.

أما الفصل الثالث فيعالج دراسة ميدانية بولاية الجزائر، وقد تناول التعريف بالتنظيم الداخلي لولاية الجزائر وتطور النفقات العامة لولاية الجزائر خلال الخمس سنوات الأخيرة مع تحليل هذا التطور، وتم ختم هذا المبحث بخاتمة عامة تلخص النتائج وتختبر الفرضيات.

الفصل الأول

الإطار النظري للجماعات المحلية

الفصل الأول: الإطار النظري للجماعات المحلية

تعتبر الجماعات المحلية جزء لا يتجزأ من الدولة أي أنها تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية التي تعتبر أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري، والتي تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة والهيئات الإدارية المنتخبة وتباشر مهامها تحت رقابة هذه السلطة، فتنظيم الدولة يستوجب تقسيمها إلى أقاليم، ولاية وبلدية، وبالرجوع إلى البلدية التي تعد الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية فهي تؤدي دورا هاما في التكفل بحاجيات المواطنين.

أما بالنسبة للولاية التي تعد وحدة إدارية من وحدات الدولة وفي نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وبالتالي كلاهما يؤديان دورا رئيسيا في مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية.

سيتناول هذا الفصل ثلاثة مباحث، تتوزع كالآتي:

المبحث الأول: ماهية الإدارة المحلية؛

يتم من خلاله إعطاء مفاهيم حول المركزية واللامركزية الإدارية، ثم تعريف الإدارة المحلية وخصائصها، وصولا إلى تطبيقات الجماعات المحلية وفق التشريع الجزائري.

المبحث الثاني: مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة المحلية؛

يحتوي على مفهوم النفقات المحلية وخصائصها مع وضع تقسيما لها وضوابط الإنفاق العام، إضافة إلى ظاهرة تزايد النفقات العامة المحلية.

المبحث الثالث: ميزانية الجماعات المحلية ومراحل تنفيذها؛

يعرض فيه مفهوم، خصائص ومبادئ الميزانية، ووثائق الميزانية ثم يختم المبحث بمراحل تنفيذ

الميزانية.

المبحث الأول: ماهية الإدارة المحلية

الإدارة المحلية هي أسلوب من أساليب التنظيم المحلي يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة وتمارس ما يناط إليها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية، وقد ظهرت الحكومة المحلية كواقع تنظيمي قانوني منذ زمن بعيد ولكنها أصبحت واقعا معروفا بظهور النظم الديمقراطية الحديثة، كما لا يمكن التحدث عن الإدارة المحلية دون التحدث عن المركزية واللامركزية.

المطلب الأول: مفاهيم حول المركزية و اللامركزية

عرف التنظيم الإداري مجموعة من التطورات الهامة يمكن حصر النظم الإدارية التي عرفتها مختلف الدول في نظامين أساسيين هما نظام وحدة السلطة الإدارية ويطلق عليه المركزية الإدارية، ونظام تعدد السلطات الإدارية ويطلق عليها اللامركزية الإدارية.

1- المركزية

يتم إعطاء تعريف حول المركزية وتحديد مختلف صورها.

1-1- تعريف المركزية

يقصد بالمركزية بصفة عامة تركيز السلطة في يد هيئة رئيسية واحدة، يمكن أن تكون فردا، هيئة أو مجلس، كما يمكن أن نعتبرها حصر مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في أيدي أعضاء الحكومة وتابعيهم في العاصمة أو في الأقاليم مع خضوعهم جميعا للرقابة الرئاسية التي يمارسها عليهم الوزير.

والمركزية نسق إداري مؤسس على الانفراد المطلق في صياغة القرارات السياسية والإدارية وتبدير الشؤون العامة للبلاد انطلاقا من مركز العاصمة لتوحيد مظاهر النشاط الإداري في الدولة وتجميعها في يد السلطة التنفيذية. فالسلطة المركزية في هذه الحالة تسيطر على جميع المرافق العامة ومعها إدارة شؤون الأقاليم عبر ممثليها المركزيين.

2-1- صور المركزية

والمتمثلة في مركزية سياسية، مركزية اقتصادية، ومركزية إدارية كما هو موضح كالاتي:¹

1-2-1- المركزية السياسية

وفيها يخضع إقليم الدولة لإدارة سلطة سياسية واحدة، وبالتالي تكون الوظيفة التشريعية، القضائية والتنفيذية مركزة في يد الحكومة المركزية دونما مشاركة في أي من هذه السلطات.

¹ هاني عرب، محاضرات في الإدارة المحلية، محاضرات الكترونية متاحة على الموقع www.rsscra.info، ص65، شوهذ يوم 2016/02/29، الساعة 11:15.

1-2-2-2- المركزية الاقتصادية

وتسود في بعض الدول المعاصرة، حيث تتولى السلطات المركزية في الدولة توجيه الاقتصاد والتخطيط الكلي أو الجزئي له.

1-2-2-3- المركزية الإدارية

هي التي تكون في المجال الإداري، بحيث تكون سلطة البت النهائي في شؤون الإدارة بيد الحكومة المركزية في العاصمة، وتتخصص المركزية الإدارية في حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة، ووجود علاقة تبعية رئاسية وتدرج بين أعضاء السلطة المركزية لأن هذه التبعية هي التي تحقق انحصار الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية، وتقوم المركزية الإدارية على ركنين أساسيين هما:

1-3-2-1- التركيز الإداري

وهي الصورة البدائية للمركزية الإدارية الأقدم في الظهور، والتي تضمن للدولة وحدتها وسلطتها من أجل القيام بوظائفها المختلفة، حيث يكون النشاط الإداري جميعه محصورا بالإدارة المركزية ولا يسمح للفروع في الأقاليم البت أو الانفراد باتخاذ القرارات فيه، ومشاركة هذه الفروع في التحضير والتمهيد في اتخاذ القرارات من خلال ما تجريه من دراسات أو تحقيقات.

فهذه الصورة لم تعد لها وجود في الوقت الحاضر للعمل بها، لأن محدودية الأنشطة التي كانت تقوم بها الحكومة وأجهزتها التنفيذية، والتي تمثلت في صيانة الأمن الداخلي والخارجي وجمع الضرائب لم تعد كما هي، بسبب كبر حجم التنظيمات الإدارية وتوسع نشاطها، إضافة إلى اعتبارات تتعلق بالسرعة في اتخاذ القرارات وتبسيط الإجراءات. ويطلق على هذه الصورة المركزية الإدارية المتشددة والتي كانت سائدة عندما كانت الدول تتسم بقلّة عدد السكان، وعدم التدخل في حياة الأفراد، وقلّة عدد الأجهزة الإدارية، وانتشار نظام الحكم الفردي.

1-3-2-2- عدم التركيز الإداري

بمقتضاه يخول إلى موظفي الوزراء في العاصمة أو في الأقاليم سواء بمفردهم أو في شكل لجان ولاية البت في بعض الأمور دون حاجة للرجوع إلى الوزير.¹

كما أن تطبيق نظام عدم التركيز الإداري ضرورة لازمة في تنظيم الدولة وفي كل المشروعات نظرا لما يترتب على التركيز المطلق من تعقيدات وقد أخذت معظم الدول الحديثة بصورة عدم التركيز الإداري ولهذا أخذت القوانين الحديثة تقيم بجانب رئيس السلطة التنفيذية جهازا إداريا يتدرج في وحدات إدارية منظمة تنظيما رئاسيا، غير أن قيام الدولة المعاصرة على أسلوب عدم التركيز الإداري لم يكن من

¹ عبد الرازق الشبخلي، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية- دراسة مقارنة، ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت، 23-25 سبتمبر 2002.

شأنه في بداية الأمر أن يسلب مظاهر الوظيفة الإدارية بعمومياتها وجزئياتها من يد الحكومة، إنما خفف العبء عن العاصمة بتحويل جزء من سلطاتها إلى مصالح وعمال مقسمين في مختلف إقليم الدولة و تبقى كل هذه الهيئات والمصالح والموظفين مرتبطين بعلاقة التدرج الرئاسي طبقاً للسلم الإداري القائم على قاعدة التبعية من ناحية، حيث تكون الهيئة الأدنى تابعة للهيئة التي تعلوها صعوداً إلى أن نصل إلى قمة الهرم وعلى قاعدة السلطة الرئاسية حيث تكون الهيئة الأعلى بمثابة الرئيس الإداري للهيئة التي تدنوها نزولاً إلى أن يصل إلى قاعدة الهرم.

2- اللامركزية

وفيها يتم إعطاء تعريف للامركزية الإدارية وصورها.

2-1- تعريف اللامركزية

اللامركزية هي أسلوب في التنظيم يقوم على أساس توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات محلية مستقلة قانوناً.¹ واللامركزية بهذا المعنى قد تكون لامركزية سياسية أو لامركزية إدارية، إذ سيركز على هذه الأخيرة والتي تعتبر أسلوباً من أساليب توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية قد تكون منتخبة أو معينة أو مزيجاً منهما. وفي جميع الحالات تحتفظ الحكومة المركزية بحق الرقابة والمراجعة والتوجيه، قد تكون اللامركزية عريضة أو محدودة المجال. وفي جميع الحالات، فإن ذلك يعتمد بشكل رئيسي على رغبة الحكومة المركزية في التخلي عن بعض مسؤولياتها للهيئات المحلية المختلفة والتي تختلف عملياً من بلد لآخر وطبقاً لخصوصية وظروف الدولة وخصائصها، إن مشاركة المواطنين المحليين هو العنصر الرئيسي الذي يميز اللامركزية، وتنطلق فكرة وفلسفة النظام اللامركزي أصلاً من أهمية مشاركة السكان في المسائل الإدارية المختلفة، ومن مقولة أن العنصر الديمقراطي في هذا النظام يقود إلى الفعالية والكفاءة الضرورية لإدارة الدولة بشكل عام.²

2-2- صور اللامركزية

يمكن من هذا التعريف الاستنتاج بأن اللامركزية الإدارية هي توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وبين الهيئات المحلية مشكلة في الإدارة المحلية، وتتخذ صورتان أساسيتان:

2-2-1- اللامركزية الإقليمية

وتتحقق بمنح جزء من التراب الوطني للشخصية المعنوية أي يعني منحها الاستقلال الإداري والمالي في مباشرة الاختصاصات الموكلة إليها بهدف السهر على تحقيق المصالح المحلية تحت إشراف الحكومة ورقابتها، أو بتعبير آخر هي " وحدات إقليمية مستقلة تقوم بإدارة الشؤون المحلية للإقليم أو

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، مصر، 2004، ص96.
² سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982، ص46.

المنطقة المحلية من الدولة، وهذا يعني أن هناك مصالح محلية متميزة يعهد بالإشراف عليها إلى وحدات إدارية مستقلة. ويعتبر هذا النوع من الإدارة مرادفًا لنظام الإدارة المحلية¹.

فاللامركزية الإقليمية هي الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة لجزء من إقليم الدولة كالمدن أو البلديات، بما يترتب على ذلك من استقلال في القيام برعاية المصالح المحلية التي يعترف بها المشرع لهذا الإقليم عن طريق مرافقه المحلية التي يحددها القانون في بيانه لاختصاصات الهيئات المحلية².

2-2-2- اللامركزية المصلحية (المرفقية)

تتحقق بمنح مرفق عام سواء كان وطنيا أو محليا الشخصية المعنوية أي منحه الاستقلال الإداري والمالي في تسيير شؤونه، إلا أن هذا الاستقلال غير مطلق وإنما هو مقيد بشرط الرقابة أو الوصاية من طرف السلطات المختصة، وتختلف اللامركزية المرفقية عن الإقليمية بكون الشخص العام المرفقي ينشأ لتحقيق غرض محدد ويكون اختصاصه محدودا فيما لا يتجاوز الغرض المحدد الذي أنشئت لتحقيقه، بينما ينشأ الشخص الإداري المحلي لرعاية مصالح الناس الذين يقيمون في إقليم من أقاليم الدولة. والملاحظ أن اللامركزية المصلحية ظهرت متأخرة مقارنة باللامركزية الإقليمية في ظل تزايد مهام الدولة وتحولها من دولة حارسة يقتصر دورها على حفظ الأمن والدفاع وإقامة العدل إلى دولة متدخلة تعمل على تحقيق الرفاهية لمواطنيها من خلال تدخلها في مختلف المجالات.

المطلب الثاني: تعريف الإدارة المحلية وخصائصها

لا يرجع التاريخ التشريعي لنظام الإدارة المحلية كظاهرة قانونية إلى أكثر من القرن التاسع عشر، ففي إنكلترا لم يكن للمدن مجالس محلية يشترك فيها المواطنون قبل عام 1835 م. ولعل أول تشريع صدر في هذا المجال هو قانون الإصلاح عام 1832 م ثم توالى بعد ذلك ظهور التشريعات المنظمة للحكم المحلي بها. أما فرنسا، فلم تنشأ بها المجالس المحلية إلا في عام 1833 م ولم تعط تلك المجالس حق إصدار القرارات الإدارية إلا في عام 1884.

1- تعريف الإدارة المحلية

تعددت التعاريف التي تناولت مفهوم الإدارة المحلية، تبعًا لوجهات نظر الفقهاء والمفكرين، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى أن كل مفكر ينظر إلى الإدارة المحلية من زاوية معينة مبنية على الفلسفة الفكرية، السياسية والقانونية للدولة التي ينتمي إليها المفكر أو الكاتب. لكن هؤلاء الكتاب بالنهاية يتفقون على المبادئ الأساسية التي تتعلق بنظام الإدارة المحلية³.

¹ محمد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية: المفهوم، الفلسفة والأهداف، الملتقى العربي الأول "نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي"، سلطنة عمان، 18-20 أغسطس 2003، ص7.

² ياقوت قديد، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية -دراسة حالة ثلاث بلديات، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص42.

³ محمد محمود الطعمنة، مرجع سبق ذكره، 2013، ص8.

هناك عدة اتجاهات تعرف الجماعات المحلية حسب مفهومها، وحسب نظرتها لدرجة استقلالية المجالس المنتخبة عن السلطة المركزية.

فالاتجاه الانكليزي يعرف الإدارة المحلية على أنها " مجلس منتخب تتركز فيه السلطات المحلية ويكون مسؤول سياسيا أمام الناخبين المحليين و يعتبر مكملا لأجهزة الدولة". كما يعرفها على أنها ذلك الجزء من الحكومة الذي يختص أساسا بالموضوعات التي تهم سكان منطقة معينة، بالإضافة إلى المسائل التي ينظر البرلمان ملاءمة إدارتها بواسطة سلطات منتخبة تكمل الحكومة المركزية، أما الاتجاه الفرنسي، فيعرفها على أنها عبارة عن هيئة محلية تقوم على إدارة نفسها بنفسها وتطلع بتصريف شؤونها المحلية، بشرط توفر عناصرها وعدم خضوع هذه الهيئات لرقابة صارمة من جانب السلطات المركزية.¹

كما يمكن أن تعرف أيضا على أنها " أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة، وتحقيق اغراضها المشروعة"، ومما يميز هذا التعريف أنه يبين أهمية ودور الإدارة المحلية في إدارة المرافق العامة المحلية داخل مجتمعها.²

قد اصطلح في بعض الدول إطلاق مصطلح الحكم المحلي على الإدارة المحلية ، وذلك لتمتعها بالاستقلال المالي الواسع عن الحكومة المركزية إلى درجة تشبيهها بالحكومات المحلية، كما يمكن التفريق بين مصطلحي الجماعات المحلية والحكم المحلي كون هذا الأخير يتضمن مظاهر الحكم التقليدية من التشريع، التنفيذ والقضاء، بينما الجماعات المحلية لا شأن لها بالتشريع ولا بالقضاء، حيث ينحصر عملها في مجال الوظيفة التنفيذية بالمرافق ذات الطابع المحلي.

ومنه يمكن إعطاء تعريف للإدارة المحلية من خلال التعاريف السابقة ، حيث يمكن تعريفها على أنها وحدات إدارية محلية تتكون من مجالس منتخبة، لها استقلالية مالية وإدارية عن السلطة المركزية حتى تتمكن من تحقيق الأهداف التي انشأت من أجلها، مع بقاء حق الرقابة للسلطة المركزية.

يستنتج أيضا أن الإدارة المحلية ليس لها تعريف جامع مانع ولكنها تشترك في مجموعة من العناصر يمكن حصرها في النقاط الآتية:

- وجود مصالح محلية متميزة؛

- وجود مجالس محلية منتخبة مستقلة عن السلطة المركزية.

¹ محمد الديداموني ومحمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة دراسة مقارنة، دار الفكر و القانون للنشر و التوزيع، مصر، 2008، ص26.

² عبد الرازق الشبخلي، مرجع سبق ذكره، 2002 ص.

2- خصائص الإدارة المحلية

تتميز الإدارة المحلية بالخصائص الآتية:

1-2- الاستقلال الإداري

الاستقلال الإداري معناه إنشاء أجهزة تتمتع بكل السلطات و الصلاحيات اللازمة بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المستقلة وهذا في إطار نظام رقابة مشددة من طرف الحكومة المركزية على الوحدات المحلية،¹ حيث لا تتحقق الاستقلالية الإدارية إلا من خلال العناصر الموالية:

2-1-1- وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية

يلزم لقيام نظام الإدارة المحلية وجود مصالح محلية خاصة بإقليم معين من أقاليم الدولة، تهم أبناء إقليم بذاته أكثر من جميع مواطني الدولة، مما يقتضي أن يتولوا بأنفسهم تسيير شؤونهم، وتنشأ هذه المصالح المحلية المتميزة نتيجة لارتباط مصالح مجموعة من الأفراد تقطن إقليما جغرافيا معينا مما يؤدي إلى خلق نوع من التضامن الاجتماعي الذي يعبر عن احتياجات سكان هذا الإقليم، والتي تختلف بدورها عن احتياجات جميع مواطني الدولة.²

2-1-2- اكتساب الشخصية المعنوية

تعتبر الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة من خلال إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها، بما يترتب عن ذلك من حقوق ومن التزامات وتحمل للمسؤولية، وإن إضفاء الشخصية المعنوية العامة على الهيئات المحلية يحقق قدرا من الحرية في التصرف ويدعم الاستقلال الذي يجب أن تمتع به في مواجهة الحكومة المركزية.³ فإذا لم تمنح هذه الأخيرة الشخصية المعنوية لجماعة محلية، فذلك يعني إنها فرع من فروعها المركزية وهذا هو الشأن مثلا في بعض الدول العربية كالسعودية والإمارات.

2-1-3- تشكيل المجالس المحلية بأسلوب الانتخاب

لا ينبغي أن تمنح المجالس المحلية الشخصية الاعتبارية لضمان استقلالها، بل لابد من الأخذ بالانتخاب كطريقة لتشكيل هذه المجالس أو غالبيتها على الأقل ذلك أن نظام الإدارة المحلية لا يهدف فقط إلى تحقيق أهداف إدارية وتقديم الخدمات للمواطنين بصورة جيدة فحسب ولكنه في الوقت ذاته يهدف إلى تحقيق أهداف سياسية تتمثل في ترسيخ النهج الديمقراطي والسماح للمواطنين أن ينتخبوا من يمثلهم في

¹ نور الدين يوسف، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية محلية في الجزائر دراسة تقييمية للفترة 2000-2008، دراسة حالة ولاية البويرة، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أمجد بوقرة - بومرداس، 2009، ص:6.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري، دار العلوم لنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص:63.

³ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم لنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص:16.

المجالس المحلية، ومن مزايا هذه الاستقلالية انها تخفف العبء عن الحكومة المركزية نظرا لكثرة وتعدد وظائفها ، كما تساهم أيضا في سرعة إصدار القرارات على المستوى المحلي.

2-2- الاستقلال المالي

تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري، مما يوجب الاعتراف لها بخاصية الاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة، ويعني هذا توفير مبالغ أو موارد مالية خاصة للإدارة المحلية تمكنها من أداء مهامها الموكلة إليها.¹ وإشباع حاجيات المواطنين في نطاق عملها وتمتعها بحق التملك للأموال الخاصة. بالإضافة إلى ذلك، فإن الاستقلالية المالية للإدارة المحلية تسمح لها بإدارة ميزانيتها بحرية وذلك في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية لدولة حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي.

لكن مع ذلك لا يعني استقلال الإدارة المحلية إفلاتها من رقابة الحكومة المركزية فتتصرف في نطاق اقليمها كما تشاء، فالدولة في ظل نظام الحكم المحلي نزل هي الشخص المعنوي الرئيسي، صاحب السلطة العليا في نطاق الإقليم الوطني كله، فمهما تمتعت الإدارة المحلية بالاستقلال فلا بد وأن تعمل في إطار السياسة العامة للدولة وطبقا لقوانينها، باعتبارها أجهزة مشاركة في جزء من النشاط الإداري والتنفيذي للدولة. لذلك تخضع ميزانية الإدارة المحلية إلى قيود مفروضة عليها بموجب قوانين تضعها السلطة المركزية. وتتمثل هذه القيود في مبدأ توازن الميزانية إذ تفرض عليها السلطة المركزية التوازن الفعلي لميزانيتها خلافا للميزانية العامة للدولة.

المطلب الثالث: تطبيقات الجماعات المحلية وفق التشريع الجزائري

ورثت الجزائر عادة الاستقلال نظاما إداريا كرسته السلطات الفرنسية متكون من ثلاثة مستويات للمجموعات الإقليمية (الجهات، المحافظات، الولايات)، كما نص أول دستور للجزائر سنة 1963 على أن الجمهورية الجزائرية تتكون من وحدات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصها وتعتبر الجماعات المحلية المجموعة الإقليمية الإدارية الاقتصادية والاجتماعية القاعدية².

1- الإطار القانوني والوظيفي للولاية

يتم من خلاله إعطاء تعريف للولاية إضافة إلى تحديد هيئات تسييرها مع ذكر اختصاص الهيئات

1-1- تعريف الولاية

الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير المركزة للدولة ويشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، كما تساهم مع الدولة في تهيئة وإدارة الإقليم والتنمية

¹ عمار عوادي، مبدأ الديمقراطية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1981 ، ص ص: 246-247
² المادة 9 من دستور 8 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية عدد 64 الصادر في 10 سبتمبر 1963.

الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية، حماية البيئة وكذا ترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين، تتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون.¹

2-1- هيات تسيير الولاية

طبقا للمادة 2 من قانون الولاية، فإن الولاية تقوم على جهازين أساسيين هما المجلس الشعبي الولائي والوالي.²

1-2-1- المجلس الشعبي الولائي

نعتي تعريف له والدورات التي يقوم بها إضافة إلى الاختصاصات المكلف بها.

1-1-2-1- تعريف المجلس الشعبي البلدي

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 والسهر على شؤونه ورعاية مصالحه،³ فهو هيئة إقليمية منتخبة من طرف الشعب عن طريق الاقتراع السري والمباشر ويحدد عدد أعضائه حسب عدد السكان لسلوك الولاية في حين تبين إليه صلاحيات ومهام مختلفة بحيث تدوم عهده خمس سنوات، كما بينت المادة 82 من قانون الانتخاب عدد أعضاء المجلس على النحو الآتي:⁴

- 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة؛
- 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.001 و 650.000 نسمة؛
- 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و 950.000 نسمة؛
- 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و 1.150.000 نسمة؛
- 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و 1.250.000 نسمة؛
- 55 عضوا في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1.250.000 نسمة.

2-1-2-1- الدورات

يعقد المجلس الشعبي الولائي دورات عادية وأخرى استثنائية، حيث يعقد أربع (4) دورات عادية في السنة خلال أشهر مارس، جوان، سبتمبر وديسمبر مدة كل دورة لا تقل عن 15 يوما، أما الدورات الاستثنائية يكون عقدها حسب الحاجة إلى ذلك بطلب من رئيس المجلس الولائي أو الوالي أو بطلب من ثلث (3/1) الأعضاء.⁵

¹ المادة 1 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، عدد 12.

² المادة 2 من القانون 07-12، مرجع سبق ذكره، 2012.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريجانة، الجزائر، 2002، ص: 111.

⁴ المادة 79 من القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 1.

⁵ مواد 12 إلى 15 من القانون 07-12، مرجع سبق ذكره، 2012.

3-1-2-1- اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

طبقا للمواد من 73 إلى 101 من قانون الولاية فإن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

تشمل:

- ترقية الفلاحة والوقاية من الكوارث الطبيعية، التشجير وحماية البيئة والغابات، المياه الصالحة للشرب وتطهيرها وكذا الصحة الحيوانية؛

- تهيئة طرق الولاية و صيانتها، ترقية هياكل استقبال الأنشطة، الإنارة الريفية وفك العزلة عن المناطق النائية؛

- إنجاز وصيانة مؤسسات التعليم الثانوي والتقني ومراكز التكوين المهني؛

- إنجاز هياكل الصحة العمومية، الوقاية الصحية، تقديم يد المساعدة لفئة المعوقين والمسنين، إنشاء المؤسسات الثقافية والرياضية وتنمية النشاطات السياحية.

2-2-1- الوالي

يعتبر الوالي سلطة إدارية وسلطة سياسية في نفس الوقت ويستخلص من النصوص القانونية بأنه يشكل السلطة الأساسية في الولاية، وعلى هذا الأساس يتمتع بصلاحيات هامة جدا تتمثل في كونه من جهة ممثل للدولة ومن جهة أخرى ممثل للولاية.¹

1-2-2-1- تعيين الوالي

طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 44-89 الصادر في 10-04-1989 ويتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة وغيرها من النصوص وخاصة المرسوم التنفيذي رقم 25-90 المؤرخ في 25-07-1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا في الإدارة المحلية ، ينعد الاختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية، أما بالنسبة لانتهاه مهامه فهي تتم طبقا لقاعدة توازي الأشكال بموجب مرسوم رئاسي وبالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه.

2-2-2-1- اختصاصات الوالي

نظمتها المواد من 102 إلى 123 من قانون الولاية و هي تنقسم إلى اختصاصات باعتبار

الوالي ممثلا للولاية أي هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، وباعتباره ممثلا للدولة.²

¹ ناصر لباد ، القانون الإداري: التنظيم الإداري ، منشورات دحلح، الجزائر ، 2001، ص 118.

² المواد 102 الى 123 من القانون 07-12، مرجع سبق ذكره، 2012.

1-2-2-2-1- الوالي كهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي

وتتمثل مهامه فيما يلي:

- تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وذلك بموجب إصدار قرارات ولائية باعتباره جهازا تنفيذيا لما يصادق عليه جهاز المداولة بالمجلس الشعبي الولائي؛
- ضرورة إطلاع وإعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية ونشاطات الولاية خلال الدورات المنعقدة عن طريق تقديم تقرير حول مدى تنفيذ المداولات عن كل دورة عادية، إضافة إلى تقديم بيان سنوي للمجلس يتضمن نشاطات مصالح الدولة في الولاية؛
- تمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية طبقا للتشريع الساري المفعول، كما أن الوالي يمثل الولاية أمام القضاء سواء كان مدعيا و مدعى عليه.

1-2-2-2-2- الوالي كممثل للدولة

- يجسد الوالي صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري، نظرا للسلطات و الصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية وتتمثل أهم اختصاصاته في:
- سلطة الضبط الإداري بحيث يكون مسؤولا على المحافظة على الأمن والسلامة والنظام والسكينة العمومية حسبما جاء به نص المادة 114 من قانون الولاية؛
 - سلطة الضبط القضائي حيث يتدخل الوالي كضابط قضائي في حال وقوع جنائية أو جنحة ضد أمن الدولة؛
 - السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات والأوامر الصادرة عن السلطة التشريعية وذلك بعد نشرها في الجريدة الرسمية؛
 - الرقابة على مختلف النفقات العمومية وتصنيفها؛
 - التنسيق بين مختلف الأعمال والخدمات التي تقوم بها المديریات والأسلاك التابعة لها على مستوى الولاية.

2- الإطار القانوني والوظيفي للبلدية

ويتم من خلاله تعريف البلدية والهيئات الإدارية لها مع ذكر اختصاصاتها

1-2-1- تعريف البلدية

- عرف المشرع البلدية بموجب القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2001 المتعلق بالبلدية على أنها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، كما تعتبر مكانا لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، تساهم مع

الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية إضافة إلى الأمن والحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين.¹

بمعنى أن البلدية هي وحدة لامركزية أساسية تم منحها الشخصية المعنوية باعتبارها مرفقا عموميا لها حقوق كما عليها من التزامات مما يجعلها متميزة عن الأفراد المسيرين لها من جهة ولها ذمة مالية خاصة من جهة أخرى أي أنها تتمتع باستقلال مالي عن الأشخاص المسيرين لها وكذا باعتبار أن الاستقلال المالي من خصائص الشخصية المعنوية.

2-2- هيات تسيير البلدية

حسب نص المادة 15 من قانون البلدية فإن الهيكل التنظيمي لإدارة البلدية في الجزائر يتشكل من هيتين، هيئة مداولات وهي المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي. كما أضاف المشرع إدارة تسهر على السير الحسن لمصالحها ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

2-2-1- المجلس الشعبي البلدي

يعد المجلس الشعبي البلدي هيئة أساسية في تسيير وإدارة البلدية كجماعة إدارية لا مركزية إقليمية حيث يعتبر أهم خلية في التنظيم البلدي نظرا لحساسية وضعه و الأعضاء المشكلين له، والذين يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري لتدوم مدة عضوية المجلس خمس سنوات، كما قسم المشرع عدد الأعضاء في المجلس بحسب التعداد السكاني لكل بلدية على النحو الآتي:²

- 13 عضو في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة؛
- 15 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000؛
- 19 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000؛
- 23 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000؛
- 33 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000؛
- 43 عضو في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه.

2-2-2- رئيس المجلس الشعبي البلدي

رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المسؤول الأول في البلدية وهو رئيسها، ويمثل الهيئة التنفيذية، وينتخب من بين أعضائه وتضم الهيئة نائبان أو أكثر ويتغير عددهم حسب عدد السكان.

¹ المواد من 1 إلى 3 من القانون رقم 11 - 10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37.

² المادة 79 من القانون العضوي رقم 01-12.

2-2-2-1- تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي

نصت المادة 62 من قانون البلدية على أنه يتم تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال الاقتراع العام و السري للقائمة التي تتناول أغلبية المقاعد، ويكون الرئيس على القائمة وينصب خلال مدة لا تتجاوز 15 يوم التي تلي الإعلان عن نتائج الاقتراع، وبعد تعيينه يقوم الرئيس بتشكيل هيئة تنفيذية وذلك بتعيينه لعدد من النواب حسب عدد الأعضاء لتدوم مدة عهده 5 سنوات وتنتهي مهام الرئيس بتوافر أحد الأسباب وهي: الاستقالة، التخلي، الإقصاء والوفاة.

2-2-2-2- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي**2-2-2-2-1-صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه رئيس الهيئة التنفيذية للمجلس**

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي رئاسة المجلس الشعبي البلدي حيث يقوم باستدعائه ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه، ويختص بإعداد مشروع جدول أعمال الدورات ويرأسها وهذا ما نصت عليه المادة 79 من قانون البلدية، كما منح القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية طرد أي شخص غير منتخب بالمجلس قام بالإخلال بحسن سير الجلسة، يحضر رئيس المجلس الشعبي البلدي الجلسات وينظمها، إذ يحدد تاريخ وجدول أعمال الدورات بعد التشاور مع الهيئة التنفيذية.

كما يتولى أيضا مهمة أخرى وهي تعليق المداولات وتنفيذها وهذا ما نصت عليه المادة 30 من قانون البلدية بقولها: " تعلق المداولات باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية ، تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي في الأماكن المخصصة للمصقات وإعلام الجمهور، وتنتشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال 8 أيام الموالية لدخوله حيز التنفيذ طبقا لأحكام هذا القانون ".

2-2-2-2-2-صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه ممثلا للدولة

وتتمثل صلاحيات رئيس المجلس الشعبي فيما يلي:

- صفة ضابط الحالة المدنية حسبما نصت عليه المادة 86 من قانون البلدية التي تخوله القيام بنفسه أو بالتفويض لأحد نوابه أو لموظف بالبلدية استلام تصريحات الولادات والزواج والوفيات وكذا تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية وهذا تحت وصاية النائب العام المختص إقليميا؛

- صفة الضبط الإداري وهذا ما نصت عليه المادة 93 من قانون البلدية على أنه من صلاحيات رئيس المجلس الصلاحيات الإدارية أو في مجال الشرطة الإدارية، وبوصفه كذلك فهو يعمل على حماية النظام العام بما يتضمنه هذا الأخير من مواضيع عدة كالصحة والأمن العام والسكينة العامة؛

- صفة ضابط الشرطة القضائية ولقد حددت المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية الذين يتمتعون بصفة بضابط الشرطة القضائية وذكرت من بينهم رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

المبحث الثاني: مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة المحلية

زادت أهمية النفقات العامة نتيجة لتطور مماثل حصل في دور الدولة في المجتمع وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية كما أخذت حيزا وافرا من التحليل الاقتصادي الكلي. وتتمثل أهمية النفقات العامة باعتبارها أحد المتغيرات الاقتصادية المهمة والأداة التي تستعملها الدولة في تحقيق الأهداف التي ترمي إليها، إذ تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة.

المطلب الأول: مفهوم النفقات العامة المحلية وخصائصها

قبل دراسة موضوع النفقات العامة المحلية، يجب أولا تناول موضوع النفقات العامة للدولة، والتي تعرف أنها استخدام مبلغ نقدي من قبل هيئة عامة بهدف إشباع حاجة عامة.¹ كما يمكن تعريفها بأنها مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام بقصد إشباع حاجة عامة.²

وبالتالي، يمكن اعتبار النفقات العامة بأنها تلك المبالغ المالية التي تقوم بصرفها السلطة العمومية بهدف تلبية الحاجات العامة للمجتمع.

أما من جهة أخرى فيمكن تعريف النفقات المحلية بأنها تلك النفقات التي تقوم بها الولايات أو مجالس الحكم المحلي، كمجالس المحافظات والمدن والقرى و التي ترد في ميزانية هذه الهيئات، أو بصفة أخرى هي النفقات التي تقوم بها الجماعات المحلية كتوزيع الماء والكهرباء و المواصلات.³ من التعريف السابق، يمكن الاستنتاج أن النفقة المحلية تستلزم شمول ثلاث خصائص أساسية يمكن اعتبارها خصائص للنفقة العامة وهي:

1- النفقة مبلغ من النقود

حتى تكون أمام نفقة فلا بد أن تتخذ تلك النفقة شكلا نقديا أي لا بد من استخدام النقود من قبل الجماعات المحلية للحصول على ما تحتاجه لتسيير مرافقها من سلع أو خدمة، واستخدام الولاية للنقود هو أمر طبيعي ويتمشى مع الوضع القائم في ظل اقتصاد نقدي تقوم به جميع المبادلات والمعاملات بواسطة النقود، ومن ثم تصبح النقود هي وسيلة للإنفاق شأنها في ذلك شأن الأفراد. ويعتبر الإنفاق النقدي من بين أفضل طرق النفقات التي تقوم بها الولاية وهذا راجع لعدة أسباب يمكن ذكرها فيما يلي:

- استعمال الجماعات المحلية للنقود في عملية الإنفاق يسهل ما يتطلبه النظام المالي الحديث من ترسيخ مبدأ الرقابة بصورها المتعددة على النفقات ضمانا لحسن استخدامها وفقا للأحكام والقواعد التي تحقق

¹ محمد عباس محرزى، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص:55.

² حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص:11.

³ محمد عباس محرزى، مرجع سبق ذكره، 2008، ص:79.

حاجات الأفراد العامة؛

- تحول المجتمعات من الاقتصاد العيني إلى الاقتصاد النقدي وعليه فلا يعقل أن يتعامل الأفراد فيما بينهم بالصيغة النقدية وتتعامل الجماعات المحلية معهم بالصيغة العينية؛
- صعوبة ممارسة الرقابة الإدارية والبرلمانية على الإنفاق العيني.

2- النفقة يقوم بها شخص عامل (الجماعة المحلية)

يتطلب الأمر حتى نكون أمام نفقة أن تكون تلك النفقة صادرة عن جهة عامة وقد اعتمد الفكر المالي في هذا الاتجاه معيارين هما:

1-2- المعيار القانوني

اعتمد التقليديون هذا المعيار الذي مفاده أن النفقة تعد عامة إذا كانت صادرة من الشخصيات المعنوية العامة وهي الدولة والمؤسسات والهيئات العامة والهيئات المحلية.

2-2- المعيار الوظيفي

لم يعد المعيار القانوني كافيا لتحديد طبيعة النفقة إذ مع تطور دور الدولة من الحياد إلى التدخل حيث انهار الأساس الذي بني عليه ذلك المعيار، وقد دفع ذلك الفكر المالي إلى البحث عن معيار جديد، فوجدوا ضالتهم في الأساس الوظيفي وعليه تعد نفقة عامة تلك التي تدفعها الدولة بصفقتها السيادية أمام ما تدفعه الدولة في نشاط مشابه لنشاط الأفراد فإنه يعد نفقة خاصة.

3- أن تهدف النفقة إلى إشباع الحاجة العامة

فغاية الإنفاق إشباع الحاجة العامة تماما كما يقال أن غاية الإنفاق الخاص هو إشباع الحاجات الخاصة، ولكن هذا القول قد يقود البعض إلى الاعتقاد بسهولة التفرقة بين الحاجات الخاصة والحاجات العامة ولا شيء أبعد عن الحقيقة فلقد كانت ومازالت معايير تحديد الحاجات العامة موضع الخلاف بين علماء المالية العامة إلى يومنا هذا.

فقد عرف البعض الحاجات العامة بأنها تلك الحاجات التي تقوم بها الحكومة أو أحد أجهزتها بإشباعها ومن الواضح أن هذا التعريف قد تجنب جوهر المشكلة بالكامل، فالمشكلة هنا في وضع معيار يتم بمقتضاه التعرف على الحاجات العامة، بينما ينطوي هذا التعريف على القول بأن كل ما تقوم الحكومة أو أحد أجهزتها بإشباعه يصبح حاجة عامة بغض النظر عن طبيعته، كما يمكن التمييز بين الحاجات كالاتي:¹

¹ عبد الجليل هويدي ، المالية العامة للحكم المحلي- دراسة مقارنة مع الإشارة إلى مصر، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1990، ص:122.

3-1- حاجات عامة بحتة

وهي الحاجات يجري إشباعها بمعرفة الدولة ولا يمكن إشباعها بمعرفة أفراد، مثل حاجة المجتمع للأمن والعدالة والأمن الخارجي، حيث تعود منافع هذه الخدمات على جميع المواطنين في مختلف الأقاليم.

3-2- حاجات خاصة بحتة

وهي حاجات يجري إشباعها بمعرفة السوق وتعتبر ذات طبيعة محلية بحتة، يمكن ترك مسؤوليتها للجماعات المحلية، حيث تقتصر منافعها على المواطنين في إقليم أو مدينة أو قرية بعينها.

3-3- حاجات عامة مستحقة أو متداخلة

وهي التي تجمع بين الصفتين المحلية والوطنية، حيث تعود منافعها على المواطنين في منطقة أساسية بذاتها، كما تتجاوز منافعها وأثارها الحدود المحلية البحتة كخدمة التعليم مثلا، حيث تقوم السلطة المركزية بالتخطيط ويقع التنفيذ على الجماعات المحلية.

المطلب الثاني: أقسام النفقات العامة المحلية وضوابط الإنفاق

يتناول المطلب تقسيم النفقات المحلية والتي تنقسم إلى عدة أقسام، إضافة إلى تحديد ضوابط الإنفاق العام.

1- أقسام النفقات العامة المحلية

تتعدد أنواع النفقات العامة المحلية، وذلك من خلال الزاوية التي ينظر منها إلى هذه النفقات، فهناك تقسيمات كثيرة جدا لا يسع المقام لذكرها كلها، سيركز على تقسيمين أساسيين، هما النفقات من حيث دوريتها تنقسم إلى عادية وغير عادية من جهة، ومن حيث سلطة المجالس المحلية في تقديرها تنقسم إلى نفقات اختيارية واجبارية من جهة أخرى.

1-1- النفقات العادية والنفقات الغير عادية

يرجع هذا التقسيم إلى الحاجة إلى تجديد الموارد بمراد غير عادية لتغطية النفقات العامة، وهناك عدة معايير للتمييز بين النفقة العادية والنفقة غير العادية توجز فيما يلي:¹

- إذا كانت النفقة تتم بنظام ودورية فهي نفقة عادية، أما إذا لم تتم بانتظام فهي غير عادية؛
- إذا كانت النفقة تستوعب بكاملها خلال الفترة المالية فهي نفقة عادية، وإذا تعدت الفترة المالية فهي نفقة غير عادية؛

- معيار الإنتاجية، إذا كانت النفقة منتجة فهي نفقة غير عادية، وإذا كانت غير منتجة فهي نفقة عادية؛

- معيار المساهمة في تكوين رأس المال العيني، تعتبر النفقة عادية إذا لم تساهم في تكوين رؤوس

الأموال العينية، وتعتبر نفقة غير عادية إذا أسهمت في تكوين رؤوس الأموال العينية.

¹ نعمت عبد اللطيف مشهور، اقتصاديات المالية الإسلامية والوضعية، مطبعة العمرانية، القاهرة، مصر، 1988، ص:236.

ويمكن من جهة أخرى، تبيان معنى النفقات العادية وغير العادية من خلال أن النفقات العادية تشمل نفقات التسيير والأدوات واللوازم التي تتطلبها الجماعات المحلية، بينما تشمل النفقات غير العادية أشغال التشييد الجديدة للبنىات، الطرق، مجاري المياه، قنوات الصرف الصالحة للشرب وأعمال التهيئة العمرانية... إلخ، وتفيد هذه التفرقة إلى الأخذ بها في مجال تقسيم النفقات في الحرص على تغطية النفقات العادية الواردة بالميزانية المحلية من حصيللة الموارد العادية، بينما يلجأ إلى الموارد غير العادية لتغطية النفقات غير العادية.¹

2-1- النفقات الاختيارية والاجبارية

تنقسم النفقات المحلية من حيث سلطة المجالس المحلية في إنفاقها إلى نفقات اختيارية وأخرى إجبارية، هذه الأخيرة تتكون من كل النفقات التي تأخذ الطابع الإجباري والمنصوص عليها قانونا كنفقات التسيير التي تشمل:

- نفقات أجور الموظفين؛
 - نفقات صيانة الأموال المنقولة والعقارية للجماعات المحلية؛
 - نفقات صيانة الطرق الولائية والبلدية؛
 - نفقات المشاركة في صندوق الضمان الاجتماعي؛
 - نفقات تسيير مصالح الجماعات المحلية.
- فهذه النفقات لا يمكن الاستغناء عنها حتى في حالة الأزمات لكونها ضرورية ولا بد منها في تسيير شؤون الجماعات المحلية، فالأولوية لها دائما لضمان سير هياكل الدولة.
- أما النفقات الاختيارية فهي النفقات التي للمجالس المحلية السلطة في ادراجها أو عدم إدراجها بالميزانية المحلية فهي تتصرف فيها وفق متطلباتها.

2- ضوابط الإنفاق العام

سلامة مالية الدولة تقتضي التزام مختلف الوحدات المكونة للاقتصاد العام عند قيامها بالإنفاق العام باحترام بعض المبادئ أو الضوابط، وحتى يحقق هذا الإنفاق آثاره المنشودة من إشباع الحاجات العامة، يجب أن تستهدف النفقات العامة تحقيق أكبر قدر من المنفعة القصوى للمجتمع من ناحية، وأن يتم هذا عن طريق الاقتصاد في النفقات العامة من ناحية أخرى.

2-1- ضابط المنفعة العامة (أي تحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة للمجتمع)

تحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة يعني بالدرجة الأولى ألا توجه النفقة العامة لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد أو لبعض فئات المجتمع دون البعض الآخر نظرا لما يتمتعون به من نفوذ سياسي

¹ لخضر مرغاد، مداخلة بعنوان "النفقات العامة وقواعد ترشيدها"، الملتقى الدولي "تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية"، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 1-2 ديسمبر 2004.

أو اجتماعي، كما يعني أيضا أن ينظر إلى المرافق والمشروعات العامة نظرة إجمالية شاملة لتقدير احتياجات كل مرفق وكل وجه من أوجه الإنفاق في ضوء احتياجات المرافق والمشروعات وأوجه الإنفاق الأخرى، ويستوجب تحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة أن توزع مبالغ النفقات العامة بحيث تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كل وجه من وجوه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كافة الوجوه الأخرى.

معرفة مبلغ الإنفاق العام الذي ينفق على وجه معين له فائدته، حتى لو استحال قياس المنفعة التي تعود على المجتمع منه، وتتمثل هذه الفائدة في إفراح المجال أمام الرأي العام والسلطة التشريعية لمراقبة الحكومة وهي بصدد توزيع مبالغ النفقات العامة بين وجوه الإنفاق المختلفة.

2-2- ضابط الاقتصاد في الإنفاق (ضغط النفقات العامة)

يعتبر الاقتصاد في الإنفاق شرطا ضروريا لأعمال ضابط المنفعة السابق ذكره، فمن البديهي أن المنفعة الجماعية القصوى الناجمة على النفقة لا يمكن تصورها إلا إذا كان تحقيقها ناتجا من استخدام أقل نفقة ممكنة وعليه، يتعين على سائر الهيئات والمشروعات العامة في الدولة مراعاة الاقتصاد في إنفاقها، والاقتصاد في الإنفاق لا يقصد به الحد من الإنفاق والتقليل منه إذا كانت هناك أسباب ضرورية تبرره، ولكن يقصد به حسن التدبير ومحاربة الإسراف والتبذير والعمل على تحقيق أكبر عائد بأقل تكلفة ممكنة، وفي الواقع أن التبذير أو الإسراف وهو ما يطلق عليه "التسيب المالي" يؤدي إلى ضياع مبالغ مالية في وجوه غير مجدية كان من الممكن توجيهها إلى غيرها من الوجوه المفيدة، أو تركها في يد الأفراد لاستغلالها في مجالات أكثر فائدة.¹

ومن جهة أخرى، فإن التبذير يضعف الثقة في الإدارة المالية للدولة ويبرر التهرب من دفع الضرائب في نظر المكلفين بدفعها، ومظاهر التبذير الحكومي متعددة ويمكن أن تحدث في شتى مجالات الإنفاق العام.

2-3- تقنين النشاط المالي والإنفاق العام في الدولة وإحكام الرقابة على النفقات العامة

ففيما يتعلق بتقنين القواعد الإجرائية للإنفاق العام، فإن قوانين المالية في الدولة تنظم كل ما يتعلق بصرف النفقات العامة أو إجرائها فتحدد السلطة التي تأذن بالإنفاق العام وتوضح خطوات الصرف والإجراءات اللازمة بالنسبة لكل منها حتى تؤدي النفقة العامة في موضعها²، وينجم عنها فعلا النفع العام الذي تستهدفه وعليه، فإن تقنين النشاط المالي والإنفاقي للدولة يقتضي أن تكون نفقاتها العامة مستوفية لإجراءات تحقيقها وصياغتها وتنفيذها على النحو المبين في الموازنة العامة والقوانين واللوائح والقرارات المالية الأخرى.

¹ محمد بصديق، النفقات العامة للجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2008-2009، ص: 17.

² نفس المرجع أعلاه، ص: 17.

المطلب الثالث: ظاهرة تزايد النفقات العامة المحلية

من بين الظواهر الاقتصادية التي جلبت اهتمام الاقتصاديين هي ظاهرة تزايد النفقات العامة وهذا مع زيادة حجم الدخل الوطني، أي أن العلاقة بينهما علاقة طردية بحتة، دون الأخذ بعين الاعتبار درجة نمو الدولة الاقتصادي أو النظام السياسي السائد فيها.

كما يجب أن الإشارة إلى أن الزيادة في النفقات العامة لا تعني زيادة المنفعة العامة المترتبة عليها بشكل آلي، كما أنها لا تؤدي حتما إلى الرفع في التكاليف العامة على المواطنين فقد ترجع هذه الزيادة إلى أسباب ظاهرية بمعنى زيادة في مقدار النفقات العامة دون زيادة في المنفعة الحقيقية للخدمات العامة، أو زيادة في عبء التكاليف العامة زيادة ظاهرية .

1- الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة المحلية

قد ترجع الأسباب المؤدية إلى ارتفاع النفقات العامة إلى ثلاثة عوامل رئيسية هي تدهور قيمة العملة و زيادة مساحة الإقليم وعدد سكانه ويتم تلخيص هذه الأسباب فيما يلي:

1-1- انخفاض قيمة النقود

تدهور قيمة النقود أي انخفاض قدرتها الشرائية يؤدي إلى نقص كمية السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بواسطة عدد معين من الوحدات النقدية مقارنة بالكمية التي كان يمكن الحصول عليها قبل هذا التدهور، ويترجم تدهور قيمة النقود في ارتفاع المستوى العام للأسعار، وفي الواقع إن مختلف العملات النقدية تعرضت إلى تدهور في قيمتها خلال تطورها التاريخي، وإن كانت نسبة هذا التدهور تختلف من عملة إلى أخرى.

ويعني تدهور قيمة النقود أن الزيادة في النفقات العامة تكون ظاهرية في جزء منها، أي لا ينتج عنها زيادة في القيمة الحقيقية للنفع المتحقق من هذه النفقات أو بمعنى آخر إن الزيادة في النفقات العامة قد تعود إلى ارتفاع الأسعار لا إلى الزيادة في كمية السلع والخدمات التي اشترتها أو أنتجتها النفقات العامة، ويعد تدهور قيمة النقود هو السبب الرئيسي في الزيادة الظاهرية في النفقات العامة في العصر الحديث.

1-2- زيادة مساحة الإقليم

إذا كان الإنفاق العام يتزايد لمجرد مواجهة التوسع في مساحة الإقليم أو بزيادة عدد سكانه دون أن يمس الإقليم الأصلي أو السكان الأصليين، فإن الزيادة في الإنفاق تكون مجرد زيادة ظاهرية، واتجاه النفقات العامة إلى التزايد في هذه الحالات لا يكون راجعا إلى التوسع في الخدمات العامة التي كان يحققها الإقليم من قبل، وإنما بسبب اتساع نطاق الحاجة إلى نفس أنواع الخدمات في المساحات الجديدة التي أضيفت لمساحة الإقليم، أو لمواجهة حاجات السكان المتزايدين من تلك الخدمات والمنافع العامة، مما يؤدي إلى زيادة الإنفاق العام.

3-1- اختلاف الطرق المحاسبية العامة المستخدمة

كان المتبع فيما مضى، أن تخصص بعض الإيرادات التي كانت تقوم بتحصيلها بعض الإدارات والمصالح لتغطية نفقاتها مباشرة، ومن ثم لم تكن تظهر نفقاتها أو إيراداتها في الميزانية مما كان يجعل النفقات الواردة في الميزانية أقل من حقيقتها.

ومع اتباع مبدأ وحدة أو عمومية الميزانية الذي يقضي بضرورة ظهور كافة نفقات الولاية وإيراداتها ظهرت زيادة في النفقات نتيجة الأخذ بهذا الأسلوب أي اختلاف طريقة قيد الحسابات ومن ثم، فإن الزيادة في النفقات تعد زيادة ظاهرية استدعت تغيير طرق المحاسبة المالية في الميزانية الحديثة.

2- الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة المحلية

من بين الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة المحلية نذكر كالاتي:

1-2- الأسباب الاقتصادية

من أهم الأسباب الاقتصادية المفسرة لظاهرة التزايد في النفقات العامة هي زيادة الدخل والتوسع في المشاريع العامة وعلاج التقلبات التي تطرأ على النشاط الاقتصادي (خاصة في حالة الكساد)، فزيادة الدخل يسمح للدولة في العصر الحديث من الزيادة في مقدار ما تقتطعه منه في صورة تكاليف أو أعباء عامة من ضرائب ورسوم وغيرها، حتى ولو لم تزداد أنواع الضرائب المقررة أو يرتفع سعرها وعادة ما تحفز هذه الموارد المتاحة الدولة على زيادة إنفاقها على مختلف الوجوه.¹

ومما يجب الإشارة إليه أن زيادة إيرادات الجماعات المحلية يشجعها على زيادة الإنفاق.

2-2- الأسباب الاجتماعية

أدى ميل السكان في العصر الحديث إلى التركيز في المدن والمراكز الصناعية إلى زيادة النفقات العامة المخصصة للخدمات التعليمية والصحية والثقافية والخاصة بالنقل والمواصلات والمياه والغاز والكهرباء... إلخ، ويرجع ذلك إلى أن متطلبات وحاجات سكان المدن أكبر وأعد من حاجات سكان الريف كما هو معلوم.

كما أدى انتشار التعليم إلى تعزيز فكرة الوعي الاجتماعي فأصبح الأفراد يطلبون من الدولة القيام بوظائف لم تعرفها في العصور السابقة، كتأمين الأفراد ضد البطالة والفقر والمرض والعجز، مما نتج عنه منح الجماعات المحلية لمختلف الإعانات و الخدمات الاجتماعية وبالتالي زيادة نفقاتها العامة، إلى جانب كل ذلك زيادة نمو الوعي الاجتماعي، كنتيجة حتمية لانتشار التعليم و ثم ازدياد وعي الموظفين بحقوقهم، فأصبحوا يطالبون الجماعات المحلية بالقيام بوظائف لم تعرف من قبل، وقد ترتب على ذلك زيادة النفقات.

¹ محمد بن عزة ، ترشيد سياسة الإنفاق العام بالاتباع منهج الانضباط بالأهداف، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، تخصص تدبير المالية العامة، كلية أبي بكر بلقايد تلمسان، 2009-2010، ص:55.

3-2- الأسباب الإدارية

سوء التنظيم الإداري وعدم مواكبته لتطور المجتمع الاقتصادي والاجتماعي والعلمي، والإسراف في عدد الموظفين وزيادتهم عن حاجة العمل والإسراف في ملحقات الوظائف العامة من سعاة وأثاث وسيارات... إلخ، يؤدي إلى زيادة الإنفاق العام. وهذه الزيادة في النفقات العامة حقيقية لأنها تؤدي إلى زيادة عبء التكاليف العامة على المواطنين، وإن كانت تمثل زيادة غير منتجة إنتاجا مباشرا لأنه لا يترتب عليها زيادة في القيمة الحقيقية للنفع العام، وهي في حقيقتها أقرب ما تكون إلى النفقات التحويلية منها إلى النفقات الفعلية.

4-2- الأسباب السياسية

نظرا لتطور الفكر السياسي وتشعبه وما صاحب ذلك من ضرورة مواكبة هذا الاتجاه بزيادة الاعتمادات المالية للتكفل بالسير الحسن للمصالح السياسية كما أن انتشار المبادئ الديمقراطية أدى إلى اهتمام الدولة بأحوال الطبقات محدودة الدخل، والقيام بالكثير من الخدمات الضرورية لها، وكثيرا ما يدفع النظام الحزبي للحزب الحاكم إلى الإكثار من المشاريع الاجتماعية بقصد إرضاء الناخبين وإلى الإفراط في تعيين الموظفين مكافأة لأنصاره وينجم عن هذا كله بطبيعة الحال تزايد في النفقات العامة.

المبحث الثالث: ميزانية الجماعات المحلية ومراحل تنفيذها

تطور مفهوم الميزانية مع تطور نشاطات الدولة في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والمالية، حيث أن زيادة حجم نشاطات الدولة بصورة كبيرة أدى إلى ظهور حاجة ملحة لتطوير إجراءات الميزانية وتصنيفها بشكل يلبي للإدارة المالية احتياجاتها من البيانات والمعلومات المالية اللازمة لاتخاذ القرارات ورسم السياسة المالية والاقتصادية، وإعداد خطط التنمية الاقتصادية وتقييم كفاءة وفعالية الأداء.

المطلب الأول: مفهوم، خصائص ومبادئ ميزانية الجماعات المحلية

يتناول هذا المطلب كل مفاهيم حول ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر وخصائصها إضافة إلى المبادئ التي تقوم عليها.

1- ماهية ميزانية الجماعات المحلية

قبل تعريف كل من ميزانيتي الولاية والبلدية على التوالي يجب تعريف ميزانية الدولة وهي وثيقة محاسبية تقديرية للإيرادات والنفقات العمومية يتم إعدادها لدورة معينة مصادق عليها من طرف السلطة التشريعية.

1-1- تعريف ميزانية الولاية

ميزانية الولاية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار.¹

1-2- تعريف ميزانية البلدية

يسمى البعض بميزانية الإدارة المحلية وهي المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقه خلال سنة معينة، وهي تعكس بذلك الخطط والاتجاهات من أجل تحقيق احتياجات ورغبات المواطنين.² كما عرفت بأنها جدول للتقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية، وتشكل أمرا بالإذن الممنوح للإدارة تمكن من سير المصالح العمومية.³

وحسب قانون المحاسبة بأنها وثيقة تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والتجهيز والاستثمار.⁴

من التعريفين السابقين يستنتج أن ميزانية الجماعات المحلية وثيقة تقديرية لمجموع الإيرادات والنفقات العامة المحلية تكون لفترة معينة عادة ما تكون سنة.

2- خصائص الميزانية

هناك أربع خصائص للميزانية العامة يمكن عرضها كما يلي:⁵

1-2- وثيقة محاسبية

تعتبر الميزانية وثيقة محاسبية، حيث إنها تخضع للقواعد المحاسبية، وذلك بتقسيمها إلى جانبين، الأول خاص بالنفقات والآخر خاص بالإيرادات، وكل جانب مقسم إلى أبواب، وكل باب مقسم إلى فصول، وكل فصل مقسم إلى مواد، وكل مادة إلى فقرات، وهي من بين القواعد التي يفرضها نظام المحاسبة العمومية على كل المؤسسات العمومية ذات الطابع غير الربحي.

2-2- وثيقة تقديرية

عادة ما تبين الميزانية الإيراد المخطط المنتظر تحقيقه والنفقات المنتظر تحملها خلال فترة زمنية محددة، وعلى هذا الأساس نكون أمام عدم اليقين في تنفيذ العمليات المخططة والمنتظرة، وهو مما يستوجب التنفيذ للتأكد من تلك العمليات بصفة دقيقة، ويرجع سبب ذلك للمتغيرات الخارجية المتعددة التي لها تأثيرها المباشر على عناصر الميزانية.

¹ المادة 157 من قانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، مرجع سبق ذكره.

² عبد الرزاق الشبخلي، الإدارة المحلية، دار المسيرة للنشر، عمان، الأردن، 2000، ص: 17.

³ المادة 149 من القانون رقم 11 - 10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، مرجع سبق ذكره.

⁴ القانون 20/90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 35.

⁵ محمد براق، مقدمة لطلبة السنة الثالثة في المحاسبة العمومية، تخصص محاسبة، المدرسة العليا للتجارة-الجزائر، 2011-2012، ص ص: 61-60.

2-3- وثيقة مساعدة على اتخاذ القرارات

تشمل الميزانية على البيانات التي توضح المعلومات الكافية والتي تسمح للمؤسسة أو الدولة بالتعبير عن كل الإمكانيات المتاحة بسهولة، وتتخذ هذه المعلومات كوسيلة للتحليل واتخاذ القرارات.

2-4- قاعدة لمراقبة الأداء

تعبر الميزانية على برنامج عمل ونشاط المؤسسة أو الدولة لفترة زمنية محددة، يعتمد عليها المسؤولون في مقارنة البرنامج المسطر مع البرنامج المحقق فعلا واستخراج الفروقات لتقييم الأداء.

3- مبادئ ميزانية الجماعة المحلية

تقوم ميزانية الجماعة المحلية على أربعة مبادئ وهي:

3-1- مبدأ سنوية الميزانية

يقصد به أن يتم تحضير والإعداد والتصديق لنفقات وإيرادات بصورة دورية، أي أن الميزانية ينبغي أن تعتمد على الهيئة التداولية سنويا، وفي حالة ما إذا لم يحدد الاعتماد فانه لا يستطاع إنفاق أي مبلغ، والواقع أن المبررات الأساسية لقاعدة سنوية الميزانية تكمن في اعتبارات سياسية أولا، وذلك لأنها تؤمن استمرار الرقابة السياسية التي تفرضها الهيئة التداولية على أعمال الجماعة، كما أن ذلك ينسجم مع الاعتبارات المالية، إذ أن المشروعات الخاصة تضع ميزانيتها كل سنة، وفي ذلك يفرض ضرورة تجميع النفقات العامة على مستوى السنة من أجل مقارنتها بالإيرادات المحصلة فعلا من مصادر الإيرادات في ميزانية واحدة.

من جانب آخر تعتبر فترة السنة هي أصلح فترة لتقدير نفقات وإيرادات الجماعة، فلو تم اختيار مدة أكثر من سنة (3 سنوات مثلا) لأدى ذلك إلى عدم دقة التقديرات، وذلك لتباعد الفترة بين التقدير والتنفيذ الفعلي، كما أن اختيار فترة أقل من سنة كأن تكون ثلاث أشهر سوف يؤدي إلى صعوبة إعداد وتحضير تقديرات الميزانية ومناقشتها من قبل الهيئة التداولية، إضافة إلى أن فترة السنة تعتبر حدا طبيعيا لتكرار العمليات المالية تبعا للتغيرات الفصلية ذاتها كل سنة، فهي تأخذ بعين الاعتبار تغيرات مستوى النشاط في هذه الفترة، فضلا عن أن فترة السنة تتفق مع مبدأ سنوية إعداد الميزانيات الختامية للمشروعات الخاصة والعامة.

كما تتلاءم مع تقدير الإيرادات العامة الناجمة عن الضرائب المباشرة التي تفرض على الدخل (الأرباح) المتحقق سنويا، وعلى الرغم من أهمية تطبيق هذه القاعدة إلا أنه تظهر أحيانا صعوبات تؤدي إلى الخروج عليها، فمثلا إذا لم يتم التصويت والمصادقة على الميزانية الأولية قبل 31 ديسمبر يتم العمل بالإيرادات والنفقات العادية المقيدة في السنة المالية الأخيرة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة، غير أنه لا يجوز الالتزام بالنفقات وصرفها إلا في حدود الجزء الثاني عشر (12/1) من مبلغ باعتمادات السنة المالية السابقة، كما أن صرف نفقات ميزانية التجهيز يتم إلى غاية 15 مارس من

السنة التالية ، مع العلم أن نفقات التجهيز بحد ذاتها خاصة تلك المتعلقة بالمشاريع الكبرى تتعدى بطبيعتها آجال تنفيذها السنة الواحدة، فلذلك تبرمج على عدة سنوات فيتم ترحيل باقي الإنجاز من سنة مالية إلى أخرى في الميزانية الإضافية ، وهذا يعد من الاستثناءات على مبدأ السنوية.

3-2- مبدأ وحدة الميزانية

تدون جملة الموارد والنفقات بوثيقة واحدة مما يجنب الغموض والمقاصة ويسهل المراقبة، يستنتج هذا المبدأ من الفصل الأول من القانون الأساسي لميزانية الجماعات المحلية الذي أكد نصه على أن تشمل ميزانية الجماعات المحلية جملة نفقاتها وجملة مواردها. بمعنى وجوب تضمين ميزانية كل جماعة محلية جميع الموارد والنفقات دون استثناء، و هو ما من شأنه إتاحة الفرصة لمجلس الجماعة الاطلاع على مجمل نشاطها وتقييم وضعها المالي.

3-3- مبدأ توازن الميزانية

يمثل توازن الميزانية السنوية في ظاهره تعادل نفقات الجماعة المحلية مع مواردها، إلا أن التوازن الحقيقي لميزانية كل جماعة محلية يتمثل في تحقيق المعادلة بين إمكانياتها الحقيقية وما أنيط بعهدتها من تسيير امثل لمرافقها العمومية ومن تنمية للطاقت الاقتصادية والاجتماعية المتواجدة بمنطقتها.

3-4- مبدأ عمومية الميزانية (شمولية الميزانية)

يقصد بهذا المبدأ أن تظهر جميع تقديرات النفقات والإيرادات في وثيقة واحدة دون إجراء مقاصة بين الاثنين وإذا كانت وحدة الميزانية كما رأينا تهدف إلى إعداد وثيقة واحدة لميزانية الجماعة المحلية ، فإن مبدأ العمومية يهدف أن يسجل في هذه الوثيقة وبالتفصيل كل تقدير لنفقة أو إيراد دون أن يحدث مقاصة بين نفقات بعض المرافق (أو هيئات العامة) وبين إيراداته، وهذا يعني أن الميزانية لا تظهر سوى رصيد الفرق بين تقديرات نفقات المرفق وتقديرات إيراداته.

ويرتبط بمبدأ عمومية الميزانية قاعدتان هما:

3-4-1- قاعدة عدم تخصيص الإيرادات

وهي تعني عدم تخصيص إيراد معين من قنوات النفقات وإنما ينبغي أن يدرج الاثنان معا (الإيراد والإنفاق) في الميزانية طبقا لقاعدة عمومية أو شمولية الميزانية.

3-4-2- قاعدة تخصيص الاعتمادات

وتعني أن تصديق الهيئة التداولية على الميزانية العامة الواردة في الميزانية لا يجوز أن يكون إجماليا، وإنما يجب أن يخصص مبلغ معين لكل قناة من قنوات الإنفاق، مما يتيح لهذه المجالس ممارسة دورها في الرقابة على الإنفاق بتفصيلاته، ويقيد الهيئة التنفيذية في الإنفاق في حدود المبالغ التي صادقت

عليها المجالس السابقة دون تجاوزها. إلا بعد حصول إذن مسبق ورغبة في التخفيف من حدة هذه القاعدة.

المطلب الثاني: وثائق ميزانية الجماعات المحلية

تعتبر وثائق ميزانية الجماعات المحلية الوسيلة الوحيدة والأساسية التي تبين كيفية توظيف الإيرادات و صرف النفقات، والتي تتكون من الأبواب لها عنوان خاص بها، تتعلق بكل قسم من أقسام الميزانية وكل باب ينقسم إلى مواد تحمل رقما معيناً، وتتكون ميزانية الجماعات المحلية من:

1- الميزانية الأولية

هي تقدير للنفقات، والإيرادات التي ستحصل أثناء السنة لتغطية هذه النفقات، ثم مقارنتها (الإيرادات والنفقات) للحصول على توازن موارد واحتياجات الميزانية وعند إعداد الميزانية لا بد من مراعاة ما يلي:

- الخطوط العريضة للخطة الإنمائية؛
 - التعليمات والمقررات الصادرة عن وزارة الداخلية ومجلس الوزراء المتعلقة بالسياسة المحلية والعامة؛
 - وضعية الموارد التي في حوزة الجماعة.
- وقبل تقديم الميزانية للتصويت والمصادقة عليها، يلزم مراعاة ما يلي:
- دراسة التقديرات الأولية ومناقشتها ويجب أن تكون حقيقية، سواء كانت هذه التقديرات متعلقة بالنفقات أم بالإيرادات؛
 - تجنب تضخيم الإيرادات والنفقات، بمعنى آخر يجب أن يكون توازن الميزانية حقيقياً.
- وبما أن رؤساء المصالح هم الذين يصوغون مشروع الميزانية، يطلب منهم تحديد المتطلبات المالية للاختيارات التي يقترحونها، باعتبارهم على دراية باحتياجات مصالحهم.
- وعملية الإعداد يجب أن تبدأ بقسم التسيير مع المقارنة بالسنة الماضية لكون نفقات قسم التسيير تحتوي على النفقات الإجبارية كأجور الموظفين وحساب الاقتطاع لفائدة قسم التجهيز الذي يغطي نفقات هذا القسم ويكون الرابطة بين القسمين، ويتغير هذا الاقتطاع حسب قرار السلطة الوصية (وزارة الداخلية) حيث تحدد نسبته كل سنة عن طريق قرار وزاري، فقد تزيد أو تنقص نسبته حسب سياسة الاتجاه نحو العمليات الأكثر إنتاجاً ومردودية وحسب مردودية الجماعة المحلية.
- وتنتهي الميزانية الأولية بحوصلة عامة تبين رصيد الإيرادات ورصيد النفقات، فإن كان هذا الأخير يفوق رصيد الإيرادات، وجب على الهيئة المسؤولة أن تعيد التوازن بتخفيض النفقات غير الضرورية وانتظار الميزانية الإضافية لإضافتها وتعديلها في حالة ظهور إيرادات جديدة.

2- الميزانية الإضافية

فنظرا لعدم إمكانية تقديم التقديرات بدقة لسنة مالية كاملة، فإنه يعتمد على الميزانية الإضافية التي تعد وسيلة ضبط الإيرادات والنفقات المسجلة في الميزانية الأولية وتعديل لها في بعض الحالات استنادا إلى مؤشرات تتعلق بنتائج السنة المالية المنصرمة والمهام التي يجب على الجماعة (الولاية، البلدية) القيام بها.

وعليه، فإن رئيس مكتب ميزانية يدمج نتائج الحساب الإداري الذي يبين كل العمليات المنجزة خلال السنة المنصرمة ويبين وضعية البرامج الواجب اتباعها والتي سوف يتم تصحيحها في الميزانية الإضافية بواسطة الترحيلات المختلفة.

قاعدة توازن الميزانية تستبعد كل عجز مالي أو فائض وذلك بتحويل الاعتمادات من مادة إلى مادة في نفس الباب على مستوى نفس القسم وهذا بتدخل الوالي بالنسبة للولاية ورئيس المجلس الشعبي بالنسبة للبلدية من أجل مواجهة نفقات عاجلة أو تخفيض نفقات غير ضرورية كما أنه يمكن له أن يزود الميزانية باعتماد مالي من أجل تسديد نفقات طارئة.

أما التحويل من باب إلى باب فيشترط فيه مصادقة المجلس الشعبي الولائي حسب قانون الولاية كما يوجد حالات لا يتم فيها التحويل إلا بموافقة وزارة الداخلية، و عليه فإن التصويت على الميزانية الإضافية يتم قبل 15 جوان،¹ ونفس الشيء بالنسبة للبلدية.

3- الحساب الإداري

يعتبر الحساب الإداري نتيجة السنة المالية حيث يقدم للجماعة المحلية كل المصاريف الحقيقية التي صرفت والإيرادات التي تحصلت فعلا اثناء السنة المالية وكل البواقي التي سجلت سواء بالنسبة لقسم التسيير والتجهيز والاستثمار.² يشار هنا بالنسبة لقسم التجهيز والاستثمار في الصفحات الأخيرة من (تفضيل البرامج) بأن هناك ثلاثة أنواع من البرامج.

-البرامج المنتهية وهي البرامج التي تتساوى التزاماتها مع انجازاتها؛

- البرامج التي هي في طور الانجاز وهي البرامج التي تكون التزاماتها اقل من نفقاتها؛

-البرامج غير المنجزة وهي البرامج التي سجلت ولم تعرف التزام.

و منه يمكن الاستنتاج من أن الحساب الإداري يجمع كل التسجيلات السنة المالية ويبينها في جدول مفصل يقسم إلى قسمين الأول يعرف بقسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار ، كما يوضح الحساب الإداري ثلاث نفقات أساسية يعتمد عليها في إعداد الميزانية الإضافية وهي:

¹المادة 165 من القانون 07-12 المؤرخ في 29 فبراير 2012.

² المادة 152 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

- بواقي الإنجاز والتحصيل لفرع التسيير والذي يرحل الى الميزانية الإضافية (سواء الفائض أو العجز)؛

- يستخرج منه الرصيد الاجمالي لفرع التجهيز والاستثمار؛

- يستخرج منه أيضا الفائض أو العجز إن وجد؛

- كما يعتبر الحساب الإداري هو مسك المحاسبة العمومية من طرف الجماعة المحلية ويقابله بنفس الطريقة مسك محاسبة عمومية لنفس الحسابات من طرف المحاسب العمومي ويسمى هذا الحساب بحساب التسيير الذي يجب أن يكون متطابقا مع الحساب الإداري على اعتبار انهما دفتران (وثيقان) بهما نفس الحسابات؛

- كما أن الحساب الإداري للسنة المنصرمة يجب أن يقدم قبل المصادقة على الميزانية الإضافية. وهذه الوثيقة هي التي تسمح بأخذ فكرة عن التسيير وتقييم الوضعية المالية ، قبل تغيير المقترحات للسنة الجارية عن طريق الميزانية الإضافية.

المطلب الثالث: مراحل تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية

يعرض من خلاله الأعوان المكلفين بتنفيذ ميزانية كل من الولاية والبلدية وعمليات التنفيذ.

1- الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية

هما الأمر بالصرف الذي يكون بالنسبة للولاية والوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية والمحاسب العمومي المتمثل في كل من أمين الخزينة فيما يخص الولاية والمحاسب البلدي للبلدية.

1-1- الأمر بالصرف

هو كل شخص يؤهل قانونيا لتنفيذ العمليات المتعلقة بأموال الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية كما يمكن للأمرين بالصرف تفويض التوقيع للموظفين العاملين تحت سلطتهم.

1-1-1- الوالي كأمر بالصرف لميزانية الولاية

يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها وهو الأمر بصرفها.¹

وتتمثل مهام الوالي فيما يلي:

- مسك محاسبة إدارية للإيرادات و النفقات؛

- إعداد الميزانية وعرضها للمصادقة؛

- الشخص الوحيد الذي يخول له القانون إصدار سندات التحصيل؛

- تقديم الحساب الإداري الخاص بالولاية؛

¹ المادة 107 من قانون 07-12 مؤرخ في 21 فبراير 2012، مرجع سبق ذكره.

- تقديم الوضعية المالية المتعلقة بعمليتي الالتزام والأمر بالدفع و ذلك كل ثلاثة أشهر إلى الوزارة الوصية.

1-1-2- رئيس المجلس الشعبي البلدي كآمر بالصرف للبلدية

ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف.¹ والمهام المكلف بها رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار تنفيذ ميزانية البلدية هي كالاتي:

- الحفاظ على أموال البلدية وتسييرها.
- تحرير الأمر بالصرف للنفقات وتسيير إيراداتها؛
- عقد الصفقات وإبرام عقود الإيجار؛
- تولى إجراءات التقادم؛
- تمثيل البلدية أمام القضاء؛
- منح سندات المداخيل وحوالات الدفع؛
- تحرير مخلفات إيرادات ومخلفات نفقات؛
- إعداد الحساب الإداري.

1-2- المحاسب العمومي:

هو عبارة عن عون مكلف بتنفيذ الميزانية، و يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونيا للقيام بالعمليات الخاصة بأموال الدولة أو كل من يكلف قانونيا بمسك الحسابات الخاصة بالأموال العمومية كما يعتبر:

1-2-1- أمين الخزينة المحاسب الرئيسي على مستوى الولاية

وتكمن مهام أمين الخزينة فيما يلي :

- مسك محاسبة الولاية؛
- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات؛
- متابعة حركة تنفيذ الميزانية؛
- الحفاظ على الوثائق الإدارية "الدفاتر المحاسبية"؛
- إعداد حساب التسيير وإرساله إلى الوزارة الوصية ومجلس المحاسب؛
- لا يقبل دفع أي نفقة قبل التأكد من :
- * مطابقة العمليات للقوانين؛
- * صفة الأمر بالصرف؛
- * شرعية عملية تصفية النفقات؛

¹ المادة 81 من قانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، مرجع سبق ذكره.

* توفر الاعتمادات الكافية.

1-2-2 - المحاسب البلدي بالنسبة للبلدية

المحاسب البلدي ملزم بقيام عدة عمليات تذكر فيما يلي:

- تحصيل الإيرادات والهبات والعطايا والموارد الأخرى تحت مسؤوليته؛
- القيام بالإعلانات والمتابعات الضرورية ضد المدينين المتأخرين عن التسديد؛
- تنبيه الأمرين بالصرف بانتهاء آجال الإيجار؛
- منح سقوط حقوق البلدية بالتقادم؛
- تسجيل أو تسديد الامتيازات والرهنون؛
- تحرير الوضعية المالية للمصالح التي يسيرها مرحليا، ومخلفات الإيرادات والنفقات في آخر كل سنة مالية، وحالات الحصص غير المغطاة لمحاصيل البلدية وإعفاءات الديون الفاقدة¹.

2- مراحل تنفيذ الميزانية

ويتم تنفيذ الميزانية خلال عمليتين هما عملية تحصيل الإيرادات وعملية صرف النفقات، تلخص كالآتي:

1-2-1 عملية تحصيل الإيرادات

تختلف القيمة القانونية لإجازة الهيئة التداولية للإيرادات الواردة في الميزانية عن قيمتها فيما يتعلق بالنفقات. إجازتها للنفقات تعني مجرد الترخيص للأمر بالصرف بالإنفاق في حدود المبالغ التي تم اعتمادها، أما إجازتها للإيرادات فهي تنشئ التزاما على عاتق الأمر بالصرف بضرورة تحصيل كافة المبالغ الواردة في الإيرادات بحيث لا تملك هذه عدم تحصيل جزء منها، وإلا تكون قد ارتكبت خطأ تحاسب عليه أمام الهيئة التداولية.

ويتم تحصيل الإيرادات عن طريق الإجراءات التالية المنصوص عليها في القانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق 1990/08/15 المتعلق بالمحاسبة العمومية:

1-1-2- الإثبات

هو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي ' وهي المرحلة يثبت فيها حق الولاية أو البلدية و تختلف حسب نوع أو طبيعة هذا الحق.

2-1-2- التصفية

هي المرحلة التي تسمح بتحديد المبالغ الصحيحة للديون الواقعة على المدين لفائدة الخزينة ويترتب على كل خطأ في التصفية يكون على حساب المدين إصدار أمر بإخفاء الإيراد أو تخفيضه.

¹ الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز، و التحكم الجيد في التسيير، دار القصة للنشر، الجزائر 2003، ص:45.

2-1-3- إصدار أمر التحصيل

هو سند يصدره الأمر بالصرف يبين فيه أسس تصفية الإيراد ويتضمن كل البيانات الضرورية للتعرف على المدين واقتطاع الدين ويجب أن يكون مؤرخا و مرقما و ممضيا من طرف الأمر بالصرف.

2-1-4- 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 والأنظمة لتحصيل الإيرادات، ويجب مراعاة عدة قواعد عامة في عملية تحصيل الإيرادات وتتمثل فيما يلي:

- يتعين على المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف أن يتحقق من أن هذه الأخيرة مرخص له بموجب القوانين والأنظمة لتحصيل الإيرادات؛
- فضلا عن ذلك يجب عليه على الصعيد المادي مراقبة صحة إلغاءات سندات الإيرادات والتسويات وكذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها؛
- يجب على المحاسب العمومي أن يقوم بتحصيل الإيرادات ضمن الأجل المحددة لها عن طريق التنظيم.

2-2- عملية تنفيذ النفقات

إجازة الهيئة التداولية لاعتمادات النفقات لا يعني التزام الولاية بإنفاق كافة مبالغ الاعتمادات ولكنه يعني الإجازة والترخيص للولاية بأن تقوم بنفقاتها في حدود هذه المبالغ دون أن تتعداها بأي حال من الأحوال إلا بعد الحصول على موافقة صريحة، وفقا للإجراءات السالف بيانها، من الهيئة التداولية المختصة في ذلك وبمعنى آخر، فإن الولاية تكون غير ملزمة بإنفاق كافة المبالغ المعتمدة، بل تستطيع دائما عدم إنفاق هذه المبالغ كلها أو بعضها، إذ لم تدع إلى ذلك الحاجة.

ويتم دفع النفقات عن طريق الإجراءات التالية المنصوص عليها في القانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق 1990/08/15 المتعلق بالمحاسبة العمومية:

2-2-1- الالتزام بالنفقة(عقد النفقة)

بموجبها تصبح الولاية دائنة للغير، لكن هذا الالتزام لا يصبح صحيحا إلا إذا كان مرخصا ومقيدا في الميزانية وفي حدود الاعتمادات المقدرة.

2-2-2- تصفية النفقة

التصفية هي التأكد من تادية الخدمة المستحق عنها الدين وفقا للشروط المبرمة ثم تحديد مبلغ النفقة وتتم النفقة بمبادرة من الأمر بالصرف أو بطلب من المدين.

3-2-2- الأمر بالدفع أو تحرير الحوالات

بعد أن يتم تحديد مبلغ النفقة أو الدين، يصدر الأمر بالصرف (الوالي) حوالات الدفع ، فهو الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية، وهذه المراحل الثلاث هي مراحل إدارية من اختصاص الأمر بالصرف.

4-2-2- الدفع

يقصد بالدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي، أي دفع المبلغ المحدد في الأمر بالصرف عن طريق المحاسب العمومي (أمين خزينة الولاية)، ومن المقرر في قاعدة الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي أن يقوم بعملية الصرف موظف غير الذي يصدر عنه أمر الدفع منعا للتلاعب، وقد يرفض أمين الخزينة تنفيذ النفقة لأسباب منها:

- عدم توفر تخصيص الاعتمادات بالميزانية؛
- عدم توفر الأموال في الخزينة؛
- عدم إرفاق الحوالة بوثائق إثبات النفقة؛
- عندما تكون النفقة قد تم تسديدها؛
- عندما يكون الأجل قد انقضى بانقضاء المدة المحددة؛

خلاصة الفصل الأول

لقد تم الخروج بمجموعة من النتائج من خلال هذا الفصل أهمها أن الجماعات المحلية هي وحدات إدارية محلية تتكون من مجالس منتخبة، لها استقلالية مالية وإدارية عن السلطة المركزية حتى تتمكن من تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها، مع بقاء حق الرقابة للسلطة المركزية لتجسد بذلك صورة اللامركزية، كما خلص أن التنظيم الإداري الجزائري يعتمد على نظام البلدية والولاية واللذان تعتمدان في تسييرها على هيئتين الوالي والمجلس الشعبي الولائي بالنسبة للولاية، رئيس البلدية والمجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية و كل هذا بغية حماية و ترقية و تحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

واستنتج أيضا أن النفقات العامة هي أحد المتغيرات الاقتصادية التي تستخدمها الجماعات المحلية في تحقيق الأهداف التي ترمي إليها، لأن لها بعدا مهما في ميزانيتها. في الوقت الذي تتزايد فيه التزامات الجماعات المحلية اتجاه مواطنيها وما يترتب على ذلك من آثار اقتصادية، كما أن ظاهرة ازدياد النفقات العامة المحلية هي إحدى السمات التي أصبحت تميز الجماعات المحلية، وتعتبر هذه الظاهرة خطيرة بالنسبة للجماعات التي ليست لها موارد إضافية لتغطية هذه الزيادة.

كما خلص أيضا إلى أن موضوع تسيير الجماعات المحلية أصبح حاليا من أهم المواضيع المطروحة على الساحة الاقتصادية و السياسية، نظرا للدور الهام التي أصبحت تؤديه هذه الجماعات في دفع عجلة النمو نحو الأمام ومن ثم أصبحت الأنظار متجهة إلى نمط تسييرها، أو بالأحرى على ميزانياتها التي تعتبر جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بها، وهي أيضا عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الجماعات المحلية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار، يتم تنفيذها عن طريق الأمر بالصرف والذي يعتبر الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي والمحاسب العمومي، وذلك عن طريق عمليات تنفيذ الإيرادات والتي تشمل الإثبات، التصفية والتحصيل، إضافة إلى عمليات تنفيذ النفقات والتي تشمل بدورها الالتزام، التصفية والدفع.

وبعد معرفة مختلف جوانب الجماعات المحلية إضافة إلى ميزانياتها مع التركيز على نفقاتها، سينتقل في الفصل الثاني إلى مختلف الآليات التي تسمح للجماعات المحلية بتحقيق فعالية نفقاتها العامة.

الفصل الثاني

آليات تحقيق فعالية النفقات العمومية
في ميزانية الجماعات المحلية

الفصل الثاني: آليات تحقيق فعالية النفقات العمومية في ميزانية الجماعات المحلية

تعتبر الجماعات المحلية الخلية الأساسية والقاعدة النواة في هرم الدولة، والتي أسندت إليها جملة من الصلاحيات والاختصاصات ذات الأهمية البالغة، ذلك لقربها من عامة المواطنين. غير أن قداسة هذه الصلاحيات والمهام بدأت في الآونة الأخيرة تصطم بمشكلة نقص وانخفاض مصادر التمويل، الشيء الذي أدى إلى العجز في ميزانيات العديد منها وبالتالي عدم إمكانية التكفل بكل المصالح العمومية بشكل جيد وفعال، فالمشاكل التي أصبحت تعاني منها اقتصاديات الدول هي مشاكل تحديد الأهداف بالدرجة الأولى وليست مشكلة الندرة، لذلك أصبح من الضروري الأخذ بمفهوم فعالية النفقات العمومية، فتحقيقها في ميزانية الجماعات المحلية يعتبر الوسيلة الأمثل للخروج من العجز الذي تعاني منه هذه الميزانيات.

يعالج هذا الفصل ثلاثة مباحث تتوزع كما يلي:

المبحث الأول: ماهية فعالية النفقات العامة؛

يتم من خلاله دراسة مفاهيم حول فعالية النفقات العامة وعلاقتها بالكفاءة، ثم فعالية النفقة العامة كمدخل لترشيد الإنفاق العام، إضافة إلى المجالات الأساسية لترشيد الإنفاق العام.

المبحث الثاني: المشاكل التي تواجه الجماعات المحلية لتحقيق فعالية النفقات العمومية؛

وتتمثل هذه المشاكل في المشاكل المرتبطة بمدونة الميزانية التي تستخدمها الجماعات المحلية، إضافة إلى المشاكل المتعلقة بالمحاسبة العمومية، ثم مختلف المشاكل الأخرى وعلى رأسها الفساد.

المبحث الثالث: موازنة البرامج والأداء؛

يدرس هذا المبحث نشأة موازنة البرامج والأداء ومختلف المفاهيم المتعلقة بها، إمكانية تطبيق موازنة البرامج والأداء على ميزانية الجماعات المحلية، وأخيرًا أسباب الحاجة إليها.

المبحث الأول: ماهية فعالية النفقات العامة

تسعى العديد من المناهج إلى تحديد مفهوم دقيق لفعالية النفقات العامة وذلك من خلال محاولة تصميم معايير ومؤشرات لقياسها. ويكون الحكم على فعالية وكفاءة هذه النفقات بعد القيام بدراسة موضوعية حول آثارها الواقعية والحقيقية بالنظر إلى الأهداف المحددة سلفاً، ويتم ذلك على عدة مستويات منها الاقتصادية، الاجتماعية، نوعية الخدمات المقدمة وفعالية تسيير المرافق العامة.

المطلب الأول: مفهوم فعالية النفقات العامة وعلاقتها بالكفاءة

يعتبر مفهوم الكفاءة ملازماً لمفهوم الفعالية، ولكن يجب أن يستخدم بالتبادل. فقد تكون الوحدة المحلية فعالة ولكنها ليست كفوة، أي أنها تحقق الأهداف المسطرة ولكن بخسارة. وهكذا فالمفهومان يكمل كل منهما الآخر.

1- مفهوم فعالية النفقات العامة

لدراسة موضوع فعالية النفقة العامة يجب أولاً تناول موضوع الفعالية بصفة عامة.

1-1- تعريف الفعالية

اختلف الكتاب والباحثون في تعريف الفعالية من الناحية الاصطلاحية، ويرجع هذا الاختلاف إلى وجود تباين في وجهات نظر المنظمات والأفراد القائمين عليها، كما يرجع إلى وجود تباين واختلاف في الخلفيات العلمية لهؤلاء الكتاب والباحثين، مما أدى إلى صعوبة في تحديد أهداف المنظمة، التي غالباً ما تتعدد وتتعارض ويصعب الاتفاق على صياغتها بصورة محددة، ويؤدي ذلك إلى اختلاف في تحديد مفهوم واضح وموحد للفاعلية لأنها تعتمد على مدى تحقيق الأهداف بصورة جيدة.

يعتبر برنارد (Bernard) أول من حاول أن يقدم تعريفاً للفاعلية معتمداً على عنصر الهدف كمؤشر رئيسي للفاعلية حيث عرفها بأنها "الدرجة التي تستطيع فيها المؤسسة تحقيق أهدافها" وبمعنى أكثر وضوحاً فإن المؤسسة تتسم بالفاعلية حين تستطيع تحقيق أهدافها، أما إذا فشلت المؤسسة في ذلك فإنها تتصف بعدم الفعالية، وهكذا فإن الفعالية وفق هذا المفهوم ترتبط أساساً بقدرة المؤسسة على تحقيق أهدافها وبدرجات متفاوتة.¹

يرى كاتز و كان (Katz et Kahn) أن الفعالية يمكن تعريفها وفهمها من خلال العديد من الأبعاد والجوانب فالفاعلية تعني تعظيم معدل العائد على الاستثمار بكافة الطرق، كما أنها تعني تعظيم عوائد الأفراد والإسهام في رفع كفاءة المؤسسة ككل، كما تشير إلى القدرة على البقاء والاستمرار والتحكم في البيئة.²

¹ خليل محمد حسين الشماع، نظرية المنظمة، دار المسيرة للنشر، عمان، الأردن، الطبعة الثالثة، 2007، ص:327.

² عيد السلام أبو قحف، اقتصاديات الأعمال، المكتب العربي الحديث، الاسكندرية، مصر، 1993، ص:92.

وتعرف أيضا على أنها القدرة على تحقيق الأهداف المسطرة من طرف التنظيم والتي يمكن قياسها مثل هدف الربح أو هدف النمو، ويعتبرها بعض الباحثين على أنها محصلة تفاعل مكونات الأداء الكلي للتنظيم، بما يحتويه من أنشطة فنية وإدارية ووظيفية، ومدى تأثره بالمحيط، كما أنها ترتبط بمدى تحقيق التنظيم لأهدافه.

ومن خلال التعاريف السابقة يمكن أن نستنتج أن الفعالية هي مدى تحقيق التنظيم للأهداف المسطرة طبقا لمعايير يتم تحديدها مسبقا، ويمكن وصف التنظيم الذي يحقق أهدافه بأنه تنظيم فعال.

أما فعالية النفقة العامة فإنها تعرف على أنها قدرة الإدارات المحلية على تحقيق مختلف الأهداف والبرامج المسطرة سلفا في إطار مجموعة الأعمال داخل نشاط حكومي معين،¹ وتعرف كذلك على أنها حجم الأهداف المنتظرة من خلال الآثار الاجتماعية و الاقتصادية لبرنامج إنفاقي معين مقارنة بالأهداف المحددة مسبقا، ويتم تقييم فعالية النفقات العامة على ثلاثة محاور أساسية هي:

2-1- تقسيم فعالية النفقة العامة

الحكم على فعالية النفقة العامة يأتي بعد دراسة حول آثارها الواقعية والحقيقية بالنظر إلى الأهداف المحددة مسبقا. وبالتالي، يمكن تقسيم فعالية النفقة العامة إلى النقاط الآتية:

1-2-1- الفعالية الاجتماعية والاقتصادية (وجهة نظر المواطنين) ذلك ما يسمح بتأمين النتائج المتوصل إليها وأثرها على المحيط الاجتماعي والاقتصادي من خلال مدى رضا المواطنين، وبالتالي هذا المحور يسمح بتقييم مدى ملاءمة السياسة المنتهجة.

2-2-1- نوعية الخدمات المقدمة (وجهة نظر المواطنين) وذلك من خلال تحسين الخدمة العمومية المقدمة والموازنة بين التكلفة والنوعية.

3-2-1- فعالية تسيير المرافق العامة (وجهة نظر المكلفين) والتي تقود إلى استغلال أمثل للموارد الموظفة، فمثلا زيادة الإنفاق العام على خدمات قطاع معين لا يعتبر مؤشرا لتحسن أداء هذه الخدمات المقدمة للمواطنين ولكن يجب مراعاة تأثير هذه الزيادة في الإنفاق على تحسين وضعية المواطنين في هذا القطاع.²

2- علاقة الكفاءة بالفعالية

ارتبط مفهوم الكفاءة في الفكر الاقتصادي الرأسمالي بالمشكلة الاقتصادية الأساسية، والمتمثلة في كيفية تخصيص الموارد المحدودة والمتاحة للمجتمع من أجل تلبية حاجيات ورغبات الأفراد المتجددة و المتكررة، ويعود مفهوم الكفاءة تاريخيا، إلى الاقتصادي الإيطالي فلوريديو باريتو الذي طور صياغة هذا

¹ محمد عبد الفتاح العشماوي، نموذج لتحسين بيئة القاس المحاسبي لإنتاجية وفعالية النفقة بالقطاع العام، ملتقى "أدوار المحاسبين و مراقبي الحسابات في تعظيم قيمة المؤسسات"، القاهرة، مصر، ماي 2007، ص: 154.

² محمد بن عزة، مرجع سبق ذكره، 2009-2010، ص: 60.

المفهوم وأصبح يعرف " بأمتليه باريتو. وحسب باريتو، فإن أي تخصيص ممكن للموارد فهو إما تخصيص كفاء أو تخصيص غير كفاء، وأي تخصيص غير كفاء للموارد فهو يعبر عن اللاكفاءة.¹ لذلك تعرف الكفاءة بأنها كل من يساهم في تعظيم القيمة وتخفيض التكاليف، حيث لن يكون كفوًا من يساهم في تخفيض التكاليف فقط أو في رفع القيمة فقط، ولكن الكفو من يساهم في تحقيق الهدفين معا بأقل قدر ممكن من المجهود أو النفقة.²

ويوضح كل من مايو ومات أن الكفاءة تتمثل في العلاقة الاقتصادية بين الموارد المتاحة والنتائج المحققة من خلال تعظيم المخرجات على أساس كمية معينة من المدخلات، أو تخفيض الكمية المستخدمة من المدخلات للوصول إلى حجم معين من المخرجات وبالتالي، يفهم من الكفاءة غياب الإسراف في توظيف الموارد المادية والمالية والبشرية المتاحة.³

أما فيما يخص العلاقة بين الكفاءة والفعالية فيعتبر مفهوم الكفاءة ملازما لمفهوم الفاعلية، ولكن لا يجب أن يستخدم بالتبادل فقد تكون المنظمة فعالة ولكنها ليست كفوّة أي أنها تحقق أهدافها ولكن بخسارة، وعدم كفاءة المنظمة يؤثر سلبا على فاعليتها ويمكن اعتبار الكفاءة على أنها إنجاز العمل بشكل صحيح بينما الفاعلية هي إنجاز العمل بالشئ الصحيح و هكذا المفهومين يكمل كل منهما الآخر. أما من جانب آخر فإن الفعالية ترتبط بالقيادة، وترتبط الكفاءة بالإدارة لذلك، فإن الفعالية تتحقق عندما يكون هناك رؤيا واضحة وأهداف محددة واستراتيجيات ومبادئ وقيم وتنمية وتطوير وغير ذلك من سمات القيادة، وتتحقق الكفاءة عندما يكون هناك تخطيط وتنظيم وإدارة للوقت ورقابة ومتابعة، وعندما يكون هناك فعالية ولا يوجد كفاءة، فإن الرؤى والأهداف لا تجد من يحققها بصورة صحيحة، وفي حالة عدم وجود فعالية ووجود كفاءة، فإن الأعمال تنجز ولكن بدون وضوح الأهداف.

يمكن الاستنتاج من مختلف التعاريف السابقة أن الوحدات الحكومية التي تتسم بالفعالية في تحقيق الأهداف لا يعني أنها تتسم بالكفاءة في استخدام مواردها ولعكس صحيح لذلك يجب الاهتمام بتحسين الكفاءة والفعالية في وقت واحد، حيث إن أحسن ظروف الإدارة الناجحة تتمثل في أن يسير مؤشرات الكفاءة ومؤشرات الفعالية في اتجاهات متوازنة ومتنامية.⁴

¹ هال فاريان، ترجمة أحمد عبد الخير وأحمد أبوزيد، الاقتصاد الجزئي التحليلي، مدخل حديث، جامعة الملك سعود، الرياض، 2000، ص: 19-20.

² محمد سعيد أحمد، "الكفاءة والفاعلية والفعالية"، مجلة التجاربيين، نقابة التجاربيين، العدد 5، أكتوبر نوفمبر، 1979، ص: 20.

³ MALO J-L. et MATHE J-C., L'essentiel du contrôle de gestion, Edition d'Organisation, Paris, 2ème édition, 2000, p. 106.

⁴ طارق نوبر، نحو تطبيق موازنة الأداء لتحقيق الإدارة الرشيدة في الدول العربية، محاضرات الكترونية، ص: 12.

المطلب الثاني: فعالية النفقة العامة مدخل لترشيد الإنفاق العام

لقد أسهمت العديد من الآراء الاقتصادية في موضوع التحديد الأمثل لحجم الإنفاق العام والذي من خلاله يمكن تحقيق أعلى منفعة للمجتمع دون إسراف أو تبذير، فمن خلال النظرة التقليدية، فإن المعيار الذي على أساسه يمكن تحديد الحجم الأمثل للإنفاق العام هو المستوى الذي تتعادل عنده المنفعة الحدية لهذا الإنفاق مع المنفعة الحدية للدخل المتبقي للأفراد بعد اقتطاع الضريبة منهم،¹ أي أن الدولة يمكن أن تتوسع في إنفاقها بصفة رشيدة إلى الحد الذي لا تتجاوز فيه الإضرار بالمنفعة الحدية المترتبة على فرض الضرائب المستخدمة لتمويل المنافع الحدية المترتبة على أداء الخدمات العامة، كما أنه أصبح من اللازم أن النفقة العامة يجب أن تخضع لمبدأ أكبر منفعة بأقل نفقة، وهذا المبدأ له أصل في الفكر الاقتصادي موضع اتفاق بين المفكرين التقليديين والمحدثين.

1- مفهوم ترشيد الإنفاق العام

يقصد بترشيد الإنفاق العام "العمل على زيادة فعالية الإنفاق العام بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد الوطني على تمويل ومواجهة التزاماته الداخلية والخارجية مع القضاء على مصدر التبذير والإسراف إلى أدنى حد ممكن. لذا فإن ترشيد الإنفاق العام لا يقصد به تقليصه ولكن يقصد به الحصول على أعلى قدرة إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من الإنفاق والإسراف، يمكن تحديد نطاقه إذا زاد الإنفاق إلى مستوى أعلى بكثير عن موارد الدولة أو انخفاض إنتاجية الإنفاق العام إلى أدنى حد ممكن.² كما يمكن تعريفه أيضا على أنه تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع كفاءة هذا الإنفاق إلى أعلى درجة ممكنة والقضاء على أوجه الإسراف والتبذير ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامة وأقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العادية للدولة.³

يمكن الاستنتاج من التعارف السابقة أن ترشيد الإنفاق العام التزام الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها بما يضمن تحقيق أعلى درجة من المنفعة لضمان رفاهية المجتمع، لذا يجب دمج الفعالية والكفاءة أثناء استخدام الموارد المتاحة دون إسراف ولا تبذير مع التركيز على ضرورة تحقيق الأهداف المسطرة من خلال كل عملية إنفاق.

¹ مجدي شهاب، أصول الاقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2004، ص:228.

² محمد عبد المنعم عفر وأحمد فريد مصطفى، الاقتصاد الوضعي المالي والإسلامي بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 1991، ص:77.

³ مسعود درواسي، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، "حالة الجزائر 1990-2004"، اطروحة دكتوراه دولة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2004، ص:171.

2- عوامل نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام

تتوقف عملية نجاح ترشيد الإنفاق العام على مجموعة من العوامل يمكن إيجازها فيما يلي:

2-1- تحديد الأهداف بدقة

يتم تحديد الأهداف الطويلة ومتوسطة الأجل من خلال حصر الاختصاصات الرئيسية التي من أجلها تنفق الأموال كما أن طبيعة الأهداف تحدد طبيعة وحجم الوظيفة التي يتم تنفيذها من أجل تحقيق الأهداف سواء المتعلقة بالمجتمع ككل أو بالوحدات التنظيمية، ومن الضروري عدم تعارض أهداف الوحدات التنظيمية مع أهداف المجتمع المحددة سلفاً في خطط التنمية الطويلة ومتوسطة الأجل، كما أن أهم المشاكل التي تواجه إعداد الميزانية وفقاً لمتطلبات الإدارة هي مشكلة تحديد أهداف دقيقة واضحة للبرامج الحكومية الأمر الذي يستدعي مراجعة شاملة لاختصاصات وحدات الجهاز الإداري حتى لا تكون الأهداف المحددة غامضة، فصعوبة تحديد الأهداف الرئيسية تنعكس على صعوبة تحديد الأهداف الفرعية التي تقرها الوحدات الحكومية لأن تحديد الأهداف يؤثر على صياغة البرامج الحكومية.¹

2-2- تحديد الأولويات

تعتبر عملية تحديد الأولويات من أهم العمليات الفرعية في منظومة التخطيط، وأن احترام هذا المبدأ ضرورة لحفظ المال العام من الضياع وتعظيم منفعة استخدامه، وتحديد الأولوية يعني تحديد درجة أهمية البرنامج أو المشروع الذي تريد الهيئة العمومية تنفيذه ومدى قدرته على إشباع الحاجات العامة المتزايدة في ظل قلة الموارد المتاحة والمساهمة بدور كبير في تحقيق الأهداف المحددة مسبقاً، وتقوم عملية تحديد الأولويات على مجموعة من المبادئ الأساسية هي:²

- خطورة المشكلة التنموية القائمة وانعكاساتها على أفراد المجتمع وجوانب الحياة المختلفة فيها، لها دور كبير عند تحديد الأولويات؛

– عامل الزمن، فهو عنصر مؤثر في تحديد الأولويات بين البرامج والمشاريع، فكلما كان الوقت

المطلوب لإنجاز برنامج معين أقصر كان ذلك مبرراً مقنعاً لاختياره؛

– درجة اهتمام المواطنين بالمشكلة القائمة، فكلما زاد الاهتمام بالمشكلة زاد التفضيل لها ومنحت

الأولوية لحلها قبل غيرها من المشاكل؛

– عامل الخبرة، فكلما كانت الحلول المطروحة لحل مشكلة معينة مجربة ومضمونة النجاح، كلما كان

ذلك دافعاً لمنحها الأولوية في الإنجاز.

¹ خالد المهاني، "الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة"، مجلة إدارة المال العام، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، مصر، 2010، ص:95.

² عثمان مجد غنيم، التخطيط أسس و مبادئ عامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الثانية 2004، ص:94.

2-3- القياس الدوري لأداء برامج الإنفاق العام

يقصد بقياس أداء برامج الإنفاق تقييم كفاءة وفعالية أداء الوحدات ولأجهزة الحكومية عند قيامها بتنفيذ الخدمات والبرامج المختلفة الموكلة إليها،¹ وذلك أن الوحدات الحكومية يجب أن تخضع للمساءلة عن الاستخدام الأمثل للموارد العامة عند تقييم الخدمات والبرامج للمواطنين.

2-4- عدالة الإنفاق العام ومدى تأثيره لمصلحة الفئات الأضعف

تهدف دراسة عدالة الإنفاق العام إلى تبيان مدى ملائمة لحاجات الفئات الأكثر فقرا في المجتمع ومراعاة حصة كل فئة من الإنفاق العام ومدى استخدامها للخدمة العمومية، وبالتالي، يتوجب على الدولة أن تراعي العدالة في توزيع المنافع والخدمات التي تنتج عن النفقات العامة فلا تحابي طبقة أو فئة من طبقات أو فئات المجتمع على حساب طبقات الفئات الأخرى، ولا يقصد من ذلك أن يتساوى نصيب كل الطبقات بل هناك طبقات الفقراء هي في حاجة ماسة لخدمات الدولة يستوجب زيادة النفقات عليها لأجل النهوض بها.

وتظهر الدراسات أن الفئات ذات المداخل الأعلى غالبا ما تتلقى القسم الأكبر من الخدمات العامة، وهذا ما يوجب معرفة الوضعية الاجتماعية لفئات المجتمع المختلفة والتي على أساسها يتم إعادة توزيع الدخل. ودراسة عدالة توزيع الإنفاق العام على الفئات الاجتماعية لا تقتصر على الجانب المالي بل تتعداه إلى تمكين هذه الفئات الفقيرة من الاستفادة من الخدمات العامة بصورة مجانية كالتعليم والصحة.²

2-5- تفعيل دور الرقابة على النفقات العامة

ضرورة توافر نظام رقابي فعال يضمن توافق التنفيذ مع ما سبق التخطيط له على أن تتضمن عملية الرقابة مراجعة مستمرة لطرق الإنجاز، مع تطوير مفهوم المستندية إلى الرقابة التقييمية، ولكي تكون هذه الرقابة مجدية، فإنه لا بد أن تكون منطلقاتها ووسائلها منسجمة و مؤدية إلى تسهيل مهمة هذه البرامج في تحقيق الأهداف المطلوبة منها، وضمان حمايتها من الانحراف لذا فإن حدود صلاحية أجهزة الرقابة ووسائل القيام بها يجب أن تكون واضحة، لا من الناحية القانونية فحسب بل على صعيد الواقع العلمي.³

¹ سعد بن صالح الرويتع، "قياس الأداء في الوحدات الحكومية"، مجلة جامعة الملك عبد العزيز-الاقتصاد والإدارة، العدد2، الرياض، 2002، ص:65.

² البنك الدولي، تقرير حول مراجعة الإنفاق العام لسنة 2004، ص:18.

³ علي خليفة الكواري، دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية، عالم المعرفة للنشر والتوزيع، الكويت، 1981، ص:47.

المطلب الثالث: المجالات الأساسية لترشيد الإنفاق العام

كما تم رأيته سابقا يعتبر ترشيد الإنفاق العام مدخل جد مهم لتحقيق فعالية النفقات العامة، ولكن من الضروري أيضا التفرقة بين النفقات العامة بحسب أغراضها لأنه يصعب في بعض الأحيان تطبيق الترشيح على كل أنواع النفقات العامة، فهناك ثلاثة مجالات للإنفاق العام، الخدمات العامة، الأشغال العامة الإنشائية والمشروعات العامة التجارية والصناعية.¹

1- مجال الخدمات العامة

يتوقف حجم الخدمات العامة على التوجه الاقتصادي السائد في الدولة، فهناك الدول التي تنادي بالحرية والدور الريادي للقطاع الخاص و بالتالي تقل خدماتها، أما الدولة المتدخلة فإن حجم الخدمات متزايدة بصورة ملحوظة و هناك الدولة حيث الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج والتي تتميز بضخامة الخدمات المقدمة، فتحدد الأساليب و الطرق ضمن ترشيد الإنفاق العام في مجال الخدمات العامة تتلخص في النقاط الآتية:

- الاقتصاد في نفقة الخدمة العامة ما أمكن دون المساس بأدائها؛
- تحديد التكلفة الدنيا للخدمات العامة بإجراء مقارنات بين تكلفة الخدمات التي تؤديها الحكومة ومثيلاتها التي يؤديها القطاع الخاص أو إجراء مقارنات بين دولتين تتشابه ظروفهما الاقتصادية.
- ذلك أن الاقتصاد في النفقة و تحديد التكلفة الدنيا يسمح بالحكم على سلامة الإنفاق العام في الدولة المعنية، فإذا تبين على ضوء هذه المقارنات أن التكلفة الفعلية لوحدة الخدمة مرتفعة عن المستوى المعقول فإنه يتعين دراسة أسباب هذا الارتفاع و البحث عن طرق علاجه وهذا لا يكون إلا بالطرق الآتية:²

- إعادة تنظيم مرافق الخدمات العامة وتوزيع الاختصاصات بينها؛
- التنسيق بين أعمالها المختلفة؛
- محاربة بعض التصرفات المنحرفة للمسيرين؛
- الضغط على بعض النفقات المظهرية غير الأساسية ومحاولة تخفيضها.

2- مجال الأشغال العامة الإنشائية

تواجه الجماعات المحلية عند وضع برنامج لمشاريع الأشغال العامة ومختلف البنى التحتية التي ستنفذها في المستقبل بمشكلة تحديد أكثر لهذه المشروعات تعظيما للنفع العام. فهناك مشاريع لإقامة الطرق والسكك الحديدية، إنشاء السدود وتوصيل شبكة المياه وشبكة الكهرباء... إلخ، و بالتالي، فإن الجماعات المحلية تواجه أعدادا كبيرة من المشاريع التي تعتقد أنه من الواجب تنفيذها، إلا أن قلة الموارد

¹ محدي شهاب مرجع سبق ذكره، 2004، ص 230.

² بلقاسم رابح، محددات وأبعاد النفقات العامة في النظم الاقتصادية، مذكرة ماجستير، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1999، ص:

المالية يضطرها للمفاضلة بينها واختيار البعض منها وتدخل هذه المفاضلة في نطاق الدراسة الاقتصادية إذ يتعلق الأمر ببيان كيفية استخدام هذه الموارد لتحقيق أقصى قدر من النفع العام بالاعتماد على قاعدتين أساسيتين :

– الإنفاق الأمثل على هذه المشروعات يتحقق بتساوي المنفعة الحدية الاجتماعية في كل أوجه الإنفاق مع التكلفة الحدية الاجتماعية له؛

– مقارنة التكلفة والمنفعة الحدية لكل مشروع مع التكلفة و المنفعة الحدية لمشروع آخر ويطلق على هذا الأسلوب تحليل المزايا والتكاليف.

ولكن نظرا للصعوبات التي تكتنف تطبيق القاعدة الأولى و المتمثلة في العجز عن قياس كل من المنفعة الحدية والاجتماعية لأنه أمر مستحيل في الجزائر خاصة مع الإمكانيات المتواضعة للجماعات المحلية في الوقت الحالي، فإنه من الممكن الاكتفاء بالمفاضلة بين المشروعات البديلة باستعمال القاعدة الثانية أي المفاضلة باستعمال التكلفة والمنفعة الحدية وذلك بداية بتقدير تكلفة و منفعة كل مشروع، ثم مقارنة هذه المشروعات مع بعضها البعض وما ستأتي به من مزايا إضافية، لأنه على ضوء هذه المقارنات يمكن تحديد أكثر المشاريع ملاءمة وهو الذي تزيد منفعته الحدية عن تكلفته أكثر من غيره.¹ وتكمن أهمية هذا الأسلوب في أنه يدفع بالمسؤولين عن الإنفاق العام إلى وضع برامج واضحة ومحددة تخضع كل تفاصيلها للمناقشة العلمية مما يسمح بتجنب الاستخدام السيئ والمبذر لموارد الدولة في الجماعات المحلية.

3- في مجال المشاريع العامة التجارية و الصناعية

تختلف قواعد ترشيد الإنفاق العام الخاصة بهذا المجال عن تلك التي سبق ذكرها ذلك أنه من السهل في كثير من الأحيان قياس إنتاجية النفقة العامة في حالة المشاريع التجارية والصناعية على ضوء معايير واضحة ومحددة مثل معيار الربح التجاري أو العائد الاجتماعي للمشروع، وكقاعدة، عامة فإنه من الممكن تنظيم الإنفاق العام المتعلق بهذه المشاريع على أساس الأساليب المتبعة في المشاريع الخاصة مع مراعاة أن الاستعانة بكل من جهاز السوق والحوافز الفردية على النحو المتبع في حالة القطاع الخاص لتعظيم النفع العام تعترضه بعض العقبات في حالة المشاريع العامة:

3-1- بالنسبة للاستعانة بجهاز السوق

في مجال المشاريع العامة في جانب منها يمكن قياس إنتاجية النفقة إذ يتم تحديد حجم الإنفاق من الإنتاج على ضوء معيار الربحية وحده، وهناك مشاريع عامة أخرى لا يمكن تحديد حجم إنفاقها وإنتاجها على هذا النحو في حالة التزامها بتحقيق أهداف اجتماعية معينة كالرغبة في تشجيع الطلب على

¹ محمد بن عزة، مرجع سبق ذكره، 2009-2010، ص77.

سلعة أو خدمة معينة لرفع مستوى المعيشة، ويلزم حينئذ تقدير العائد الاجتماعي للمشروع والحكم بعد ذلك على إنتاجية المشروع على ضوء مقارنة نفقاته بعائده الإجمالي.

3-2- بالنسبة للحوافز الفردية

من المعروف أن الحوافز الفردية هي التي تدفع المشاريع الخاصة لتخفيض تكلفة الانتاج وتحسين مستواه، ونظرا لعدم وجود هذه الحوافز إطلاقا فيما يتعلق بالمشاريع الخاصة بالجماعات المحلية، فإنه من غير الممكن أن تسعى بدورها لتقليص الإنفاق وتعظيم الناتج، على أنه من المتصور وعن طريق إشراك العاملين في هذه المشاريع في الأرباح التي تحققها وربط الترقيات والمكافآت التي تنفق لهم بالكفاءة التي يبذلونها في العمل وهذا ما يساعد على التقليل من حجم الفساد المستشري فيها وبالتالي زيادة فعالية الإنفاق العام.

المبحث الثاني: المشاكل التي تواجه الجماعات المحلية لتحقيق فعالية النفقات العمومية

تسيير ميزانية الجماعات المحلية يعتمد على منطوق الوسائل، إذ يتم تخصيص الاعتمادات للمصالح المختلفة التابعة لها حسب الوسائل المتاحة دون التركيز على تحقيق فعالية النفقات العامة وبالتالي تحقيق الأهداف المسطرة مسبقا، ونخص بذلك نفقات التسيير لأن نفقات الاستثمار والتجهيز حاليا في الجزائر تسيير على أساس برامج لها أهداف لكن دون أن تخضع إلى التقييم أو ما يعرف بمقاييس الأداء. لذلك يوجد من مجموعة من النقائص والعيوب التي لا تسمح بتحقيق فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية.

المطلب الأول: النقائص المرتبطة بنوع الميزانية التي تستخدمها الجماعات المحلية

تعاني ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر من مجموعة من النقائص والمشاكل التي أصبحت تحول دون تحقيق فعالية النفقات العامة. ومن جملة النقائص التي سيتم ذكرها، منها ما هو مرتبط بنوع الميزانية المستخدمة (موازنة البنود)، ومنها ما هو مرتبط بمدونة الميزانية.

1- نقائص مرتبطة بميزانية البنود

تستخدم الجماعات المحلية في الجزائر ميزانية البنود، و يطلق عليها تسمية الموازنة التقليدية أو موازنة الاعتمادات، ويمكن اعتبار هذه الموازنة من أقدم أنواع الموازنات والتي لازالت مسيطرة على معظم ميزانيات دول العالم الثالث، شرع في تطبيقها سنة 1921 بالولايات المتحدة الأمريكية تتسم بالبساطة والبساطة في إعدادها وعرضها وتنفيذها والرقابة عليها¹ ويستند مبدأ إعداد هذه الموازنة على أساس تقدير النفقات وفقاً لبنود يمثل كل منها نوعاً من أنواع الصرف لذلك، فإن المدخلات لهذه الموازنة

¹ حجازي محمد أحمد، المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة، مؤسسة النبا للخدمات المطبعية وتجارة الورق، عمان، الأردن، الطبعة الثانية 1995، ص:97.

تعتبر أنواع المصروفات وتوزع على مستوى الوحدات المنفذة ويجري تقسيم هذه المصروفات الى فقرات أكثر تفصيلاً مثل تقديرات الرواتب والأجور وتقديرات النفقات الجارية.

كما أطلق على هذه الموازنة موازنة الرقابة لأنها تهدف الى فرض رقابة مركزية على الإنفاق العام ويتم تقدير النفقات والإيرادات طبقاً لذلك ولا بد من تحقيق تلك التقديرات عند تنفيذ الموازنة والإبلاغ عن الانحرافات، ولذا تحتاط الوحدات لتقديراتها من المساءلة وذلك برفع وتضخيم حجم التقديرات للنفقات وتقوم بعملية عكسية بالنسبة للإيرادات.¹

ورغم المزايا التي تتمتع بها ميزانية البنود إلا أنها لا تخلو من مجموعة كبيرة من العيوب التي تؤثر على تحقيق فعالية النفقات العامة تلخص كالآتي:

1-1- لا تساعد على توضيح الأهداف التي ترصد لها الاعتمادات

لا توضح ميزانية البنود الأهداف التي ترصد لها الاعتمادات لأنها تركز على مقدار الزيادة أو النقص في الاعتمادات المخصصة للجماعة المحلية دون توضيح العلاقة بين هذه الاعتمادات و الأنشطة والنتائج المتوقعة من هذا الإنفاق، فلا يكون الاهتمام بالأهداف والعوائد الاقتصادية واعتبارات الكفاءة للإنفاق،² ومن ثم يمكن القول أن أهداف الإنفاق العام في ظل ميزانية الاعتمادات تكون مبهمه وغير محددة ومن ثم، فإن عملية تخصيص الموارد تتم وفقاً لأسس غير موضوعية، فهذه الميزانية توضح ما سيتم إنفاقه دون أن توضح نتائج هذا الإنفاق.

1-2- وجود الانحرافات وعدم الدقة في تقدير النفقات

يتم تقدير النفقات بشكل جزافي دون الاعتماد على أسس علمية في وضع التقديرات، فمن المستحيل تحقيق الأهداف المرجوة وراء تخصيص الاعتمادات دون التقدير الصحيح لتحقيق هذه الأهداف، فهذه الانحرافات في تقدير النفقات تؤثر في فعاليتها في صورتين:

- عدم تحقيق الأهداف نتيجة عدم قدرة النفقات على تغطية تكاليف هذه الأهداف وبالتالي عدم تحقيق الفعالية؛

- تحقيق الأهداف نتيجة قدرة النفقات العامة على تغطية تكاليف هذه الأهداف، لكن بالرغم من تحقيق يبقى هناك مبالغ إضافية كمل تبقى اعتمادات تدفع بالوحدات التنفيذية قبل نهاية السنة المالية ضماناً للحصول على أكبر اعتماد في السنة المقبلة ما ينتج عنه التبذير وانتشار الفساد المالي.

¹ محمد، منير شاكر، "مضامين استخدام موازنة الأساس الصفري في الإدارات الخدمية العامة في العراق"، اطروحة دكتوراه - الجامعة المستنصرية - قسم المحاسبة - بغداد - 1996، ص:153.

² طارق نوبر، مرجع سبق ذكره، ص:5.

1-3- مبدأ سنوية الميزانية يحد من فعالية النفقات العامة

يعتبر مبدأ السنوية جامدا بالنظر إلى بعض قيود النشاط العام، و الأمر الذي أدى إلى ضرورة التخلي عن هذا المبدأ لدى بعض الدول المتقدمة هو توسع دور الدولة بعد الحرب العالمية الثانية، إذ أصبح غير مناسب من أجل اتخاذ القرارات الكبرى و الحاسمة التي تخص السياسة العامة للحكومة وتتمثل مجمل الانتقادات الموجهة إلى هذا المبدأ فيما يلي:

- النظرة السنوية وغير المتعددة السنوات تشكل نقصا يعاينيه نظام الميزانية الحالي، إذ بعد أن البعد التوقعي المنحصر في سنة لا أكثر غير كاف للإلمام بكامل العوامل التي تتدخل على مستوى الأمد المتوسط و البعيد.

- تحديد الإطار الزمني بسنة واحدة يبعد الموازنة عن الاهتمام بالاستثمارات الطويلة المدى، وعن تحليل المؤشرات المستقبلية في مجال الإنفاق العام إلا بشكل مبسط، بالإضافة إلى ضعف الانسجام مع تطور دور الدولة نتيجة عدم وضوح العلاقة بين هذا الأسلوب من تبويب الموازنة وبين الخطة مما يتعذر معه ربط هذه الموازنة بأهداف الجماعات المحلية.¹

1-4- لا تساعد على إدخال برامج أساسية جديدة في الموازنة تكون ذات فعالية أعلى من البرامج القديمة

الأولوية في توزيع الاعتمادات في الموازنة التقليدية هي للبرامج والمشاريع تحت التنفيذ، لذا عادة ما يزيد نصيب البرامج والمشاريع القديمة (قيد التنفيذ) عن المشاريع الجديدة. لهذا، فإن الموازنة التقليدية لا تساعد في إدخال برامج ومشاريع جديدة تحتاج إلى مبالغ كبيرة من الأموال،² مع العلم أن هذه البرامج ذات فعالية ونتائج أعلى من البرامج القديمة لتفوت بذلك الفرصة على الجماعات المحلية لتحسين فعالية نفقاتها العمومية التي ستحققها البرامج الجديدة بينما تبقى تضخ الأموال للمشاريع القديمة دون إعادة توجيهها أو النظر فيها.

1-5- الجمود وقلة المرونة عند التنفيذ

فهذا النوع من الميزانية لا يضمن للوحدات التنفيذية إلا قدرا قليلا من المرونة، إذ لا يجوز للوحدات أن تتجاوز الاعتمادات من جهة ومن جهة أخرى أن تنتقل من بند إلى آخر في نفس الباب بالرجوع إلى المجالس الشعبية وموافقة هذه الأخيرة، لأن هذه الاعتمادات مرصودة لبنود محددة فقط لتعكس وسائل الإنجاز أو المخرجات ولا يخفى ما لهذه القيود من آثار على تأخير تنفيذ الأعمال التي تنتهي اعتماداتها في الوقت الذي يتوفر لدى الجهات التنفيذية فوائض في أبواب أو بنود أخرى تعمد على

¹ جمال لعمارة، "تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الأول، 2001
² محمد حماد أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعلاج عجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2006، ص:122.

إنفاقها بلا جدوى خشية تخفيضها في العام التالي، وهذا يؤثر بشكل ملحوظ على فعالية النفقات العامة وتحقيق الأهداف المخطط لها وأضل النتائج.

2- النقائص المرتبطة بمدونة الميزانية

يتم حصر النقائص المرتبطة بمدونة الميزانية في النقاط الآتية:

1-2- الطابع غير المفصل للنفقات

يعتبر النظام الحالي لتصنيف النفقات غير فعال إذ تشوبه مجموعة من العيوب تحول دون فهم واستيعاب العناوين المتضمنة في الميزانية وتتمثل فيما يلي:

- من حيث طريقة التقديم نلاحظ عدم وضوح عناوين النفقات بشكل لا يمكن من تحديد أوجه الإنفاق المختلفة، إذ هناك نوع من تشتت النفقات؛

- طريقة التقديم والتصنيف الحالية لا تعكس بوضوح تقسيم المهام بين القطاعات الوزارية، إذ يوجد من بين النفقات الخاصة بوزارة ما نفقات متعلقة بنشاطات تدرج ضمن مهام وزارات أخرى.¹

2-2- عدم تماشي مدونة نفقات التسيير مع نفقات التجهيز

وهذا لأن مدونة نفقات التسيير تقسم النفقات حسب الوزارات، أما مدونة نفقات التجهيز تقسم على شكل قطاعات، كما أن عدم التناسق بين المدونتين أدى إلى وجود نفقات مسجلة في ميزانية التجهيز ولكنها من المفروض أن تسجل في ميزانية التسيير.²

3-2- مدونة لا توفر المعلومة المطلوبة

يعتبر التقنين الحالي للميزانية العامة في مجالي التسيير و التجهيز لا يبدو مطابقا للحاجات الضرورية لاستعمال المعلوماتية، لذلك يكون من المستحسن إعادة النظر في المدونة تبعا لمقتضيات تناسق التصنيفات الإدارية الاقتصادية و الوظيفية بما يسمح باستعمال سهل للمعلوماتية، و عليه فالنظام الميزاني الحالي يعاني من عدم كفاية وصعوبة ونقص المعلومة في مجال عمليات الميزانية، فهذه المعلومات يمكن أن تكون محل دراسة تستخدم في قياس وتحليل فعالية النفقات العامة ومن ثم وجود البدائل.³

¹ حلقة دراسية حول "مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر"، نفقات التسيير لسنة 2007، الدفعة 40، المدرسة الوطنية للإدارة، 2007، ص16.

² نفس المرجع أعلاه، ص: 17.

³ فاطمة مفتاح، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2011، ص: 77.

2-4- اختلالات الرقابة

رغم توفر أجهزة رقابية كثيرة إلا أن الدور الذي تؤديه يبقى بعيدا عن المستوى المطلوب، فمثلا و على الرغم من أن المادة 16 من الأمر 16/95 الصادر في 17/07/1995 تشير إلى أن مجلس المحاسبة يعد تقريرا حول التحقيقات وأعمال الرقابة التي يقوم بها وترسل نسخة منه إلى رئيس الجمهورية و أن النص ينشر جزئيا أو كليا في الجريدة الرسمية وأن نسخة منه تسلم إلى الهيئة التشريعية إلا أن الواقع يخالف ذلك تماما، الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في أهمية ودور الرقابة، وإعادة النظر في نصوصها التشريعية من أجل دعمها و تفعيل دورها في الكشف عن التجاوزات و الإسهام بتعديلها.

المطلب الثاني: النقائص المرتبطة بالمحاسبة العمومية المحلية

تحتل المحاسبة العمومية مكانة هامة في القانون المالي الجزائري إلى جانب قانون الميزانية والقانون الجبائي، واستقلالية قانون المحاسبة العمومية أصبح حقيقية واضحة و جلية، إلا أن نظام الحاسبة العمومية الجزائري المعتمد كليا على نظام المحاسبة على الأساس النقدي أصبح يعاني من نقائص واختلالات كثيرة.

1- تعريف المحاسبة العمومية

لقد تطور مفهوم المحاسبة العمومية ليتلاءم مع التطور الحاصل في دور الدولة ووظائفها في الحياة الاقتصادية، وما ترتب عليها من ازدياد في حجم النفقات وتنوع مجالاتها، إضافة إلى تطور حجم الإيرادات وتنوع مصادرها وانعكاس ذلك على نوعية وجودة الإبلاغ المالي الحكومي، بحيث أصبحت المحاسبة العمومية أداة مهمة لمراقبة وتقييم أداء وحدات القطاع العام في تسيير المال العام، ومصدرا مهما للبيانات اللازمة لأغراض التخطيط واتخاذ القرار.

وتعرف المحاسبة العمومية من الجانب التقني على أنها التقني أنها قواعد عرض الحسابات العمومية وتنظيم وظيفة المحاسبة العمومية، غير أن هذا التعريف ضيق حيث يحصر مدلول المحاسبة العمومية في تقنية عرض حسابات الهيئات العمومية غير أن مجالها يشمل إضافة إلى ذلك العمليات المالية للأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين والتزاماتهم ومسؤولياتهم. أما من الجانب الإداري، فتعرف على أنها قواعد عرض الحسابات العمومية وتنظيم وظيفة المحاسبين العموميين. غير أن هذا التعريف يبقى هو الآخر محدودا كون السمة الإدارية في هذا التعريف تنسم في تنظيم وظيفة المحاسبين العموميين وتستثني تنظيم وظيفة الأمرين بالصرف و كذا مختلف الجوانب الأخرى التي تدخل ضمن تطبيق قواعد المحاسبة العمومية.¹

مما سبق، يمكن جمع مختلف الجوانب التي مستها التعاريف السابقة و تقديم التعريف الشامل للمحاسبة العمومية والتي تعني كل القواعد والأحكام القانونية التي تبين وتحكم كيفية تنفيذ ومراقبة

¹ قاسم إبراهيم الحسيني، المحاسبة الحكومية و الميزانية العامة، مؤسسة الوراق للنشر، عمان، الأردن، 1999، ص: 54.

الميزانيات والحسابات والعمليات الخاصة بالدولة والمجلس الدستوري والمجلي الشعبي الوطني ومجلس الحسابات والميزانيات الملحقة والجماعات الإقليمية (أي المحلية) والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري. كما تبين أيضا التزامات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين ومسؤولياتهم، ويقصد بتنفيذ الميزانية كل من تنفيذ النفقات وتحصيل الإيرادات كما تبين المحاسبة كذلك كيفية مسك الحسابات سواء بالنسبة للأمرين بالصرف أو المحاسبين العموميين.¹

2- مفهوم المحاسبة على الأساس النقدي

ترتكز كيفية تنظيم حسابات الجماعات المحلية للسنة المالية في ميزانيتها العامة على اتباع أسس محاسبية في كيفية معالجتها لعملياتها المالية، ويعتبر الأساس النقدي أحد هذه الأسس التي تتبعها الجماعات المحلية، وتعني المحاسبة على الأساس النقدي إثبات الإيرادات في السجلات المحاسبية عند قبض الأموال وإثبات النفقات في السجلات المحاسبية عند دفع الأموال، أي أن التقييد يكون بعد القبض الفعلي للإيرادات والصرف الفعلي للنفقات بغض النظر عن الفترة المحاسبية التي تخص كلا منهما سواء كانت تتعلق بالفترة السابقة أو الحالية أو اللاحقة.

3- النقصان التي تؤثر على فعالية النفقة العامة من استخدام المحاسبة على الأساس النقدي

ويمكن ذكرها في العناصر الآتية:

3-1- لا توفر مقاييس الأداء

تفتقر إلى توفير المعلومات الهامة عن إيرادات الفترة، النفقات، الالتزامات طويلة الأجل، المبالغ المستحقة الدفع ومجموعة تكلفة الخدمات المنتجة. نتيجة لذلك، فهي لا توفر مقاييس موثوقة عن أداء الجماعات المحلية وتأثيرها على الاقتصاد. كما لا توجد أيضا معلومات متاحة حول التكلفة الإجمالية للخدمات، السلع، الإيرادات والنفقات مقارنة مع الأرقام المدرجة في الميزانية. أما المقياس الوحيد الذي يمكن أن تدرجه هو مقارنة فعالية هذه النفقات.

3-2- لا يوجد معلومات عن التكلفة الإجمالية الحقيقية للخدمات المقدمة من طرف الجماعات المحلية

نظام المحاسبة على الأساس النقدي من شأنه أن يؤدي إلى الإبلاغ عن تلك التكاليف التي انطوت على التدفق النقدي خلال هذه الفترة فقط، ومع ذلك، فإن المدفوعات النقدية لا تعكس تكلفة التشغيل خلال هذه السنة لأن هذه المدفوعات قد تشمل أيضا التدفقات النقدية الناتجة عن فترات مالية سابقة وهذا يعني أنه لا فرق بين النفقات والإيرادات، كما لا يوجد أي فرق بين نفقات التسيير ونفقات التجهيز والاستثمار لأن هذه الأخيرة تعمل بنفس الطريقة التي تعمل بها نفقات التسيير، ونتيجة لذلك ليس هناك حافز لاستخدام الأصول الرأسمالية،² وأيضا نتيجة لعدم الاستفادة من الأصول الثابتة وعدم الاعتراف

¹ الزين منصور، دروس في المحاسبة العمومية، محاضرات الكترونية، ص: 2-3.

² غادة شهير الشمراني، متطلبات إصلاح وتطوير الموازنة العامة، ورشة عمل، جامعة الملك سعود، المملكة العربية السعودية، 2010، ص: 28.

بالديون طويلة الأجل وتكلفة إنتاج الخدمات التي تقدمها الجماعات المحلية، فإن التكلفة الإجمالية للبرامج والأنشطة التي تتم في فترة زمنية محددة هي أيضا غير معروفة، وبالتالي عدم الحصول على المعلومات الصحيحة حول التكلفة الإجمالية للخدمات والسلع المنتجة خلال السنة لأن هذه التكاليف مهمة لتقييم الأداء، السيطرة، العقود العامة وقياس كفاءة وفعالية الجماعات المحلية.

3-3- تقديم صورة غير حقيقية للمركز المالي للجماعات المحلية

لا يساعد نظام المحاسبة على الأساس النقدي في إظهار البيانات الضرورية واللازمة لتصوير المركز المالي للجماعة بشكل سليم، لكونه لا يظهر حقوق الجماعة المحلية في الإيرادات المستحقة أو حقوق الغير في النفقات المستحقة،¹ ويترتب على ذلك إحداث خلل واضح الحساب الختامي والمركز المالي للجماعات المحلية.

3-4- لا تخدم أغراض المقارنة

صعوبة إجراء المقارنات بين الجماعات المحلية المختلفة من جهة، وبين بيانات الجماعة المحلية نفسها من جهة أخرى عبر الفترات الزمنية المختلفة، ويرجع ذلك إلى تداخل أنشطة السنوات المالية ببعض وتحميل كل سنة مالية بنفقات تمت في سنوات مالية أخرى أو حرمان بعض السنوات من بعض مواردها وإضافتها لموارد السنة التي يتم فيها التحصيل الفعلي، وهذا ما يترك أثره في درجة الاعتماد على هذه البيانات في عملية التخطيط و إعداد الموازنات للفترات المستقبلية.

3-5- إخلاله لمبدأ استقلال السنوات المالية

وذلك عند إجراء القياس المحاسبي حيث إن النفقات التي لم يتم إنفاقها خلال السنة المالية تلغى وتعاد إلى خزينة الجماعة المحلية و بالتالي يتم تحميل السنة المالية بكافة النفقات المدفوعة سواء كانت تخص السنة المالية الحالية أو تخص السنوات السابقة وبالتالي صعوبة قياس فعالية النفقات لكل سنة لصعوبة تتبعها.²

4- النقائص المرتبطة بالمخطط المحاسبي للدولة

- عدم إصدار تعليمات لتحديد الإجراءات المحاسبية لقيد العمليات المتعلقة بحسابات المخزون وتصنيفاتها؛
- لم تتم الاستعانة بالمعايير الدولية للمحاسبة في القطاع العام عند إعداد المخطط المحاسبي للدولة ولم تتم الإشارة إليها في مشروع التعليمات العامة للمخطط المحاسبي للدولة؛
- عدم إمكانية تطبيق محاسبة الاستثمارات في شكلها الحالي، لأن المخطط لم يتعرض بالتفصيل لتحديد طرق ونسب الاهتلاك الواجب تطبيقها على الاستثمارات العمومية؛

¹ حجازي محمد أحمد، مرجع سبق ذكره، 1995 ص43.

² نفس المرجع أعلاه، ص44.

- لم يتناول تحديد آليات التقييم وإعادة التقييم للاستثمارات العمومية سواء من جانب عرض القيود المحاسبية أو جانب شرح آليات تطبيق؛

- ينتج عن تطبيق إجراء إعادة توزيع قيد نفس العمليات مرتين تسجيل الإيرادات والنفقات في حسابات تنفيذ الميزانية ثم يتم إعادة توزيعها في حسابات الأعباء والموارد معا مما يشكل عبئا إضافيا على المحاسب العمومي.

المطلب الثالث: مختلف المشاكل الأخرى

أصبحت الجماعات المحلية تعاني من جملة من المشاكل غير مرتبطة بالميزانية أو بالمحاسبة المستخدمة. وعلى رأس هذه المشاكل نجد الفساد بمختلف أنواعه، ضف إلى ذلك مختلف المشاكل الإدارية والاجتماعية.

1- فساد المجالس المحلية المنتخبة

يُعتبر الفساد من أكثر الظواهر الإنسانية خطورة على المجتمعات و الدول نظرا للأثار السلبية التي يخلفها في شتى المجالات وعلى مختلف المستويات، فكون الفساد سلوكا شبيكيا ينتج من تفاعلات تنشأ بين عدة أطراف في المجتمع، جعل منه ظاهرة متعددة الأبعاد فهو ينتشر أفقيا في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وعموديا عبر المستويات المتعددة التي يتكوّن منها البناء السياسي والاجتماعي لأي دولة، ورغم إقرار مختلف النصوص القانونية بضرورة تفعيل دور الهيئات المحلية في الجزائر في تقديم الخدمات العامة المحلية وتحفيز المسار التنموي عبر استغلال الإمكانيات المادية المتاحة، إلا أن أداء الجماعات المحلية بقي ضعيفا بسبب عوامل الفساد الذي استشرى بصفة رهيبة في مختلف الإدارات المحلية في الآونة الأخيرة.

1-1- الفساد المالي

يتمثل بمجمل الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها.

1-2- الفساد الإداري

يتعلق بمظاهر الفساد والانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية، وتلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام خلال تأديته لمهام وظيفته الرسمية ضمن منظومة التشريعات والقوانين والضوابط ومنظومة القيم الفردية.

1-3- أسباب الفساد بالمجالس المحلية

كما تم توضيحه فالبيئة، الاجتماعية والسياسية والاقتصادية بالجزائر تشجع على تورط المسؤول والمواطن معا في الممارسات الفاسدة، لكن في نفس الوقت هناك بعض العوامل الأخرى التي تشجع

- المنتخبين المحليين خصوصا على القيام بسلوكيات فاسدة أهمها:¹
- ضخامة وتعدد وتعقد الاختصاصات الموكلة للمنتخبين المحليين؛
 - إمكانية الترشح لعضوية المجالس المحلية المنتخبة لجميع المواطنين، حيث إن الدستور والقانون العضوي للانتخابات سمح لأي مواطن جزائري بالترشح لعضوية المجالس البلدية و الولائية بدون شروط تتعلق بالمعرفة بقواعد التسيير و نظمه؛
 - ضعف الأجر الموجهة للمنتخبين المحليين مع ضخامة المبالغ المالية التي يشرفون على إنفاقها؛
 - ضعف المستوى التعليمي للمنتخبين المحليين، حيث إنه يوجد 39% فقط من المنتخبين المحليين يتمتعون بمستوى تعليمي عال، وهو ما يؤدي إلى تورطهم في قضايا الفساد بفعل الجهل بالقوانين المنظمة.

4-1- الآثار المترتبة على الفساد

للفساد أضرار كبيرة وخطيرة على مختلف نواحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية نوجزها فيما يلي:

- عدم الاستقرار السياسي وإضعاف حكم القانون وغياب العدالة وتكافؤ الفرص وحلول الرشوة والمحاباة و المحسوبية محلها وهو ما يؤدي إلى بروز بؤر التوتر والمعارضة والتصادم بين الطبقات المستفيدة والمحرومة من الموارد والثروات وجماعات المصالح فيما بينها؛²
- تعطيل عجلة التنمية الاقتصادية، فالإقبال على الاستثمار في الدول التي تعرف مستويات عالية من الفساد يكون منخفضا، فالدول التي يتميز سياسيوها وموظفوها بالفساد لا تستطيع إقناع الشركات الأجنبية بالاستثمار فيها، لأن المستثمر يجد في طريقه الكثير من العراقيل البيروقراطية التي لا يمكن القضاء عليها إلا بالرشاوى؛
- تشويه التماسك الاجتماعي، فتفشي الفساد في مجتمع ما يؤدي إلى زيادة حدة الفقر بسبب غياب المساواة في توزيع الثروة والموارد، وضعف ورداءة الخدمات الاجتماعية يؤديان للشعور بالظلم لدى الطبقات المحرومة يؤدي إلى الاحتقان الاجتماعي والبحث عن وسائل بديلة لتحقيق المساواة مع الطبقة الفاسدة والاحتذاء بها؛³
- إضعاف كفاءة الأجهزة الإدارية مما يؤدي إلى خلق جو من اللائيقين وانعدام الثقة داخلها. ففساد كبار المسؤولين داخل المنظومة الإدارية يثبط روح المسؤولية والحماس والدافعية للعمل لدى الموظفين و يقلل من القدرة على السيطرة عليهم، بسبب عدم تطبيق النصوص القانونية التي تنظم العلاقات بينهم، وعدم

¹ مصطفى دريوش، "الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة"، مجلة النائب، العدد1، 2003، ص 48.

² مصطفى كامل السيد، العوامل و الآثار السياسية في الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، المحرر: إسماعيل الشطي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006، ص: 273.

³ حسن أبو حمود، "الفساد و منعكساته الاقتصادية والاجتماعية"، مجلة جامعة دمشق، المجلد18، العدد الأول، 2002، ص: 450.

اتخاذ قرارات رشيدة تخدم الهدف العام الذي تقوم عليه المنظومة الإدارية. إضافة إلى ذلك فإن الرشوة والمحسوبية في وضع وتطبيق نظم الحوافز و الترقيات داخل المنظومة، تقلل من مدى ولاء الموظف لها؛

– يؤثر الفساد على حقوق مواطني الإقليم و بالتالي فإنه يؤثر على فعالية النفقة العامة حيث يؤدي إلى إضعاف المؤسسات العامة للجماعة المحلية و يعزز المؤسسات التقليدية مثل القبيلة والعشيرة، وهو ما يحول دون إقامة جماعة محلية حديثة ونظام ديمقراطي يتساوى فيه الجميع في الحقوق و الواجبات، كما يؤدي بالمواطنين إلى عدم الصدق في الانتماء السياسي أي التظاهر بالولاء لحزب أو جهة معينة من أجل الحصول على منافع أو مصالح خاصة.

2- المشاكل الإدارية

من المشاكل الإدارية التي تعاني منها الجماعات المحلية في العديد من الدول النامية بما فيها الجزائر غموض القوانين والتشريعات التي تتعلق بالعلاقة بين المركز والهيئات المحلية من ولاية وبلدية، فمتطلبات الإدارة الرشيدة و الفعالة تتطلب وتحتم تطبيق نظام حكم لامركزي تتسم فيه العلاقة بين المركز والجماعات المحلية بالاستقلالية النسبية لا التبعية والخضوع.

فبالرغم من النصوص والقوانين التي حددت اختصاصات المجالس المحلية، إلا أنها لا تتمتع باستقلالية حقيقية في إدارة شؤونها، ثم إنه مادامت الأنظمة اللامركزية تعتمد على الدعم المركزي المباشر من الحكومة المركزية فهذا يؤدي إلى اختلال العلاقة بين المركز والأطراف¹، ففي الجزائر من خلال قوانين الجماعات المحلية (قانون الولاية والبلدية) يتضح مدى اتساع اختصاصات الولاية و البلدية ومدى تدخلها في كل الأنشطة الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية إلا أن هذه الاختصاصات مقيدة إلى حد كبير بتدخل سلطة الرقابة.

إضافة إلى هذا، هناك عدة مشاكل إدارية تواجهها الجماعات المحلية أهمها:²

- الشكوى من الروتين الحكومي الذي يعرقل أعمال الإدارة المحلية إضافة إلى تعدد الإجراءات الحكومية؛

- فقدان التنسيق بين أعمال الهيئة المحلية و فروعها؛

- ضعف أجهزة المتابعة والتدقيق؛

- ضعف الجهاز التنفيذي للهيئات المحلية وعدم تفهمها للواقع والظروف المحلية.

¹ سمير محمد عبد الوهاب، مصادر التمويل المحلي و طبيعة العلاقات بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية في الدول العربية، ندوة بيروت، لبنان، ص257.

² نور الدين يوسف، مرجع سبق ذكره، 2009-2010، ص60.

3- الانفجار السكاني

إضافة إلى المشاكل السابقة، فإن الانفجار السكاني الذي تعاني منه الجزائر والهجرة المتزايدة للسكان من الريف إلى المدينة بمختلف أسبابها و دوافعها ساهم بشكل كبير في الحد من فعالية النفقات العمومية، فقد ساعد في تدني مستوى الخدمات بسبب زيادة الضغط على مختلف البلديات والولايات حيث اكتظت مدارس التعليم ومختلف المستشفيات والمرافق الصحية، ازدياد نسب البطالة والجريمة وظهور ظاهرة أحزمة الفقر (البيوت القصديرية) التي شوهدت صورة المدينة كثيرا.

المبحث الثالث: موازنة البرامج والأداء

مجالات القصور التي لازمت تطبيق الأسلوب التقليدي المعروف بموازنة البنود والتي أشير إليها سابقا هي التي دعت التي دعت إلى ضرورة التفكير بتطبيق أسلوب أفضل يمكن من الاستفادة من أساليب الإدارة العلمية الحديثة في مجال إدارة الجماعات المحلية من أجل التأكد من قيام الوحدة المحلية (الولاية، البلدية) بتنفيذ ما يعهد إليها من واجبات بكفاءة وفعالية، وقد عرف هذا الأسلوب بأسلوب موازنة البرامج والأداء التي سيتم دراسة مختلف المفاهيم التي تحيط بها.

المطلب الأول: نشأة موازنة البرامج والأداء، تعريفها و التمييز بينهما

تعتبر موازنة البرامج والأداء من الموازنات الحديثة التي ظهرت مؤخرًا. حيث تعددت المفاهيم حولها، ولكن العامل المشترك هو أنها تركز على الأعمال والأنشطة التي تقوم بها الوحدات الإدارية وليس على وسائل تنفيذ الأعمال أو الأنشطة

1- نشأة موازنة البرامج والأداء

تطورت أساليب إعداد الموازنة عبر التاريخ في ضوء نواحي القصور التي كانت تبرز في تلك الموازنات. ففي عام 1912 تم تشكيل لجنة في الولايات المتحدة الأمريكية عرفت باسم لجنة تافت، وذلك من أجل تقييم أوضاع الموازنة المطبقة وتبين لها أن الإجراءات الحالية المطبقة في إعداد الموازنة في حاجة إلى تغييرات هامة، وأوصت اللجنة في تقريرها إلى ضرورة إعداد موازنة إدارية شاملة، وتبويبها في صورة برامج ذو وظائف وحسب نوع العمل، مع مراعاة التبويب أيضًا على أساس التمييز بين البنود الرأسمالية والجارية، كما اقترحت اللجنة في تقريرها عدة نماذج للتقييم الوظيفي للموازنة العامة للولايات المتحدة الأمريكية.

في عام 1921، أي بعد الحرب العالمية الأولى، ظهرت الحاجة إلى الاقتصاد والكفاية في استخدام الأموال العامة، مما دعا إلى إصدار لائحة للموازنة والمحاسبة تمكن من إجراء المقارنة بين البدائل في الوحدات التنفيذية.

ولكن فكرة موازنة الأداء لم تنفذ بجدية إلا في عام 1934 عندما بدأت وزارة الزراعة الأمريكية في إعداد موازنة بالمشاريع المنتظر إنجازها إلى وضع الموازنة على جداول بيان النشاط التفصيلي للمشاريع أساس البرامج والإنجازات، وبعد الحرب العالمية الثانية مباشرة زاد اهتمام الحكومة الفيدرالية بموازنة الأداء.

وفي عام 1946، قدم سلاح البحرية الأمريكية موازنة عام 1948 متبعاً الأساس التقليدي حسب الغرض من الإنفاق وكذلك أساس البرامج، وتوالت بعد ذلك الأبحاث المتعلقة بتطبيق نظام موازنة الأداء خاصة في وزارة الدفاع الأمريكية.

2- تعريف موازنة البرامج والأداء

موازنة الأداء هي نظام يقوم بتقسيم أنشطة المنظمة إلى عدد من البرامج والبرامج الفرعية وتتم موازنة الأداء داخل كل من هذه الأنشطة للتعرف على الأداء المتوقع تحقيقه، والمدة اللازمة للوصول إلى هذا الأداء خلال العام. وتتمثل فلسفة موازنة البرامج والأداء في أن إنفاق المزيد من الأموال بصورة فعالة أفضل من الالتزام بما هو محدد بصورة غير فعالة، وفي موازنة البرامج والأداء تقوم الإدارة بتحديد أهدافها وتنظيم أولوياتها مع تخصيص اعتمادات معينة للأهداف والمهام والأنشطة المتعددة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها، وبموجب موازنة البرامج والأداء تقوم وزارة المالية أو هيئة الموازنة المركزية بالاهتمام ببند الإنفاق بصورة موجزة. وكذلك، فإن موازنة البرامج والأداء تركز على الربط أو التنسيق بين البرامج في الوحدات الحكومية وبين الأهداف العامة للدولة وخاصة في الدول التي تأخذ بمفهوم الاقتصاد المخطط أو الموجه، ويتم ذلك بتقسيم موازنة العامة للدولة إلى موازونات فرعية على مستوى الوزارات أو الهيئات ثم إلى برامج رئيسية و فرعية على مستوى الوحدات الإدارية الأصغر حجماً التي تكلف بتنفيذ البرنامج كاملاً أو جزء من البرنامج وفي النهاية يتم تقسيم البرامج إلى مجموعة من الأنشطة التي تترجم إلى وحدات أداء.

وعلى ذلك، فإنه يتم بناء موازنة البرامج والأداء على أساس تبويب الموازنة وفقاً للبرامج ووحدات الأداء أو المسؤولية على اعتبار أنه التبويب الرئيسي على أن تستخدم تبويبات فرعية أخرى كالتبويب النوعي.¹

3- التمييز بين موازنة البرامج وموازنة الأداء

يتميز البعض بين موازنة البرامج وموازنة الأداء على اعتبار أن كلا من البرامج والأداء يشكلان نظامين مستقلين ذو أهداف محددة، وإنهما يمثلان مرحلتين تاريخيتين متتاليتين مرت بها الموازنة أثناء تطورها، ففي الولايات المتحدة الأمريكية كان أول ذكر لتعريف موازنة الأداء جاء في "تقرير لجنة هوفر"

¹ أحمد هاني بحيري، أصول المحاسبة الحكومية مع دراسة خاصة لدولة الكويت، دار السلاسل، الكويت، الطبعة الرابعة، 2000، ص: 30.

عام 1949 ، والذي ورد فيه أن موازنة الحكومة الفيدرالية بأكملها تحتاج إلى تعديل، ليأخذ في الاعتبار الوظائف والمشروعات والأنشطة، وكان يقصد بذلك موازنة الأداء.

يتم التركيز على الأهمية النسبية للعمل الواجب أدائه أو على الخدمة الواجب تأديتها أكثر من الاهتمام بالأشياء الواجب الحصول عليها، كخدمة الموظفين والموارد والمعدات وما إليها، حيث تعتبر هذه الأشياء وسيلة فقط لتحقيق غاية، فأهم ما تستهدفه العمل أو الخدمة الواجب أدائها وما سيكلفه هذا العمل أو هذه الخدمة.¹

ولم يمض وقت طويل حتى تكونت لجنة خاصة في مدينة نيويورك، استخدمت تعبير موازنة البرامج لأغراض تطوير الموازنة التقليدية. وقد أشارت اللجنة في أول تقرير لها إلى أن تركيزها سيكون أساساً على موازنة البرامج والأنشطة التي تقوم بها الوزارات والحكومة بوجه عام، معبراً عنها بالنفقات التي ستصرف في السنة القادمة. وبناء على ذلك، فإن موازنة البرامج تصنع الأهداف وتحدد مسؤوليات التنفيذ التي يتم على أساسها قياس أداء ما تم إنجازه من قبل الوحدات، وبالتالي تعتبر الموازنة أساساً لموازنة السنة التالية، وبالتالي يمكن لكل من المسؤولين والجمهور الحكم على سلامة تخصيص الأموال للبرامج المتنافسة التي تشكل في مجموعها ما تقوم به الحكومة.²

ومما سبق، يتضح أن كلا من موازنة البرامج والأداء تشكل نظاماً واحداً متكامل يصعب النظر إليه كموازنتين منفصلتين عن بعضهما البعض. فموازنة الأداء تركز على قياس المخرجات فهي تعتمد على قواعد لقياس الأداء بهدف تحسين العمل الإداري وذلك عن طريق الربط بين التكلفة وقياس النتائج وفقاً لمعايير الأداء. أما موازنة البرامج فهي تربط الأهداف بالبرامج وتوضح الآلية اللازم إتباعها للوصول إلى الأهداف وذلك من خلال رسم البرامج ووضع آليات تنفيذها.

أما موازنة البرامج والأداء معاً، فهي نظام مترابط يجمع بين الموازنتين حيث يتم تبويب الموازنة إلى وظائف وبرامج وأنشطة لتحقيق الأهداف التي تتبناها الحكومة. وبالتالي، يمكن النظر إلى موازنة البرامج والأداء باعتبارها الأسلوب الذي يوضح الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها، والبرامج التي تنفذ من أجل تحقيق هذه الأهداف وتكاليف البرامج ومعدلات الأداء والبيانات الكمية اللازمة لقياس أداء الأنشطة لكل برنامج.³

¹ أحمد، عبد العزيز، ميزانية البرامج والأداء، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1966، ص: 44.

² شكري محمود، الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1990، ص: 85.

³ الشوابكة لعون الشوابكة، "مدى ملائمة النظام المحاسبي الحكومي لتطبيق موازنة البرامج والأداء في الأردن" مذكرة ماجستير، كلية الاقتصاد و العلوم الإدارية، جامعة آل البيت، المفرق، 2000، ص: 122.

المطلب الثاني: نحو تطبيق موازنة البرامج والأداء على ميزانية الجماعات المحلية

لما لفته موازنة البنود أو الموازنة التقليدية من قصور في انجاز الجماعات المحلية لأهدافها وذلك لغيابها لحسن التخطيط وضعفه ما وجب عليها الانتقال إلى التحكم الجيد في إعداد موازنتها وذلك بالانتقال إلى موازنة البرامج والأداء والتي تعتمد على تحديد أهداف الجماعات المحلية وهيكلتها برامجهما، الانتقال من المحاسبة على الأساس النقدي إلى المحاسبة على أساس الاستحقاق وأخيراً تحديد وسائل قياس الأداء.

1- تحديد أهداف الجماعات المحلية وهيكلتها برامجهما

1-1- تحديد أهداف الجماعات المحلية

تحديد الأهداف العامة للجماعات المحلية هو أحد العناصر الأساسية في تطبيق نظام موازنة البرامج الأداء، وتشكل أهداف كل برنامج على حدة والأنشطة التابعة له في مجملها الأهداف العامة للجماعات المحلية، لذا يمكن القول أنه إذا تحققت أهداف البرامج والأنشطة التابعة لها، تكون الجماعات المحلية قد حققت أهدافها العامة.

ويتعين تحديد الأهداف العامة للوزارة في عملية إعداد ميزانية البرامج والأداء للنقاط الآتية:¹

- تحديد أهداف الوزارة هو أساس تطوير هيكل البرنامج، حيث يكون تخصيص الموارد مرتبطاً بتحقيق هذه الأهداف؛

- الأهداف هي وسيلة لتحديد التوجهات والتنسيق لأنشطة الجماعات المحلية؛

- عملية تحديد الأهداف تتيح إجراء عملية قياس الأداء، كما أنها وسيلة للتعريف بالمرجات اللازمة لتحقيق هذه الأهداف، كذلك تحديد مؤشرات الأداء لقياس المخرجات وقياس درجة تحقيق الأهداف.

2-1- هيكلتها البرامج والأنشطة

يتكون البرنامج من مجموعة من الأنشطة لتطبيق أهداف أو مسؤوليات الوزارة، وقد يكون البرنامج رئيسي يتضمن برامج فرعية، ونظراً لكبر حجم البرامج وصعوبة متابعتها، يتم تجزئتها إلى مجموعات فرعية من الأنشطة.

2- الانتقال من المحاسبة على أساس النقدي إلى المحاسبة على أساس الاستحقاق

ويهتم هذا الأساس بإثبات العمليات المالية التي تخص السنة المالية، بغض النظر عن موعد الدفع الفعلي أو القبض الفعلي، وسواء تم الدفع أو القبض في السنة المالية التي حدثت بها أو في سنة مالية سابقة أو لاحقة، الأمر الذي يرسخ فكرة استقلال السنوات المالية عن بعضها البعض.

¹ هشام عبد الحي، الأداء المتوازن للتدريب، دبي، الإمارات، 2005، ص: 35.

- وقد لاقى استخدام هذا الأساس قبولاً كبيراً في قطاع الأعمال الهادف للربح كما اتجهت دول العالم إلى تطوير نظمها المالية باستخدامه باعتباره منهجاً محاسبياً متكاملًا يتسم بالدقة ويقدم كافة البيانات اللازمة لإظهار نتائج تنفيذ الأنشطة الحكومية خلال فترة الموازنة.
- وقد برزت أسباب عديدة وراء فكرة استخدام أساس الاستحقاق في مجال المحاسبة الحكومية وما يترتب عليه من فوائد لأغراض إعداد موازنة البرامج والأداء وفيما يلي أهمها:¹
- الثورة الإدارية في الجهاز الحكومي التي أدت إلى ظهور قيادات إدارية مؤهلة ومدربة تطالب بضرورة توفير البيانات على أسس سليمة وكاملة؛
 - الثورة التكنولوجية المتمثلة في استخدام الحاسبات التي أصبحت أداة ضرورية للإدارة في معالجة البيانات المالية واستخراج النتائج بدقة كبيرة و سرعة فائقة؛
 - الاتجاهات الجديدة لطلبات السلطة التشريعية التي بدأت بالاهتمام بحصر تكاليف الأنشطة والمشاريع والخدمات الأخرى للحكومة، وذلك بقصد التعرف على مدى كفاءة الإدارة الحكومية في إدارة المال العام ومدى تقيدها بالقوانين والأنظمة؛
 - ضرورة استخدامه لتوفير البيانات والمعلومات الكاملة عن تكاليف الخدمات والأنشطة المختلفة التي تقوم بها الحكومة، الأمر الذي يمكن متخذي القرارات من دراسة هذه البيانات وتحليلها، ومقارنة التكاليف الفعلية بين سنة وأخرى، لتحديد اتجاه هذه التكاليف ومعرفة المتوقع منها على أسس سليمة تمهيداً لاستخدام ذلك في عمليات التخطيط وتوزيع الموارد المحدودة على الأنشطة المختلفة حسب أولويتها؛
 - توفير البيانات اللازمة لتحقيق الرقابة الشاملة والفعالة على أنشطة الحكومة المختلفة وبيان مدى تحقيقها لأهدافها بأحسن الوسائل وأقل التكاليف.
- هذا ويمكن توضيح أهم مزايا ومآخذ استخدام أساس الاستحقاق على النحو الآتي²:
- يعطي البيانات المالية الدقيقة والضرورية لإظهار حساب نتائج الأعمال بصورة واقعية وسليمة، نتيجة معالجته لكل من النفقات والإيرادات وذلك بتحميل السنة المالية نصيبها العادل من كل منهما؛
 - يعطي البيانات المالية والحقائق الضرورية لإظهار المركز المالي للحكومة بصورة عادلة، حيث يظهر كافة أصول الحكومة، وخصومها، بما في ذلك حقوق الحكومة وحقوق الغير؛
 - يمكن من إجراء المقارنات والدراسات لكل من النفقات والإيرادات من سنة مالية إلى أخرى وعلى أسس ثابتة، وتحقيق الرقابة الشاملة عليها؛
 - يؤدي إلى منح القائمين على تنفيذ المشاريع قدرة أكبر على الاستمرار في استكمال تنفيذ المشاريع؛

¹ هشام عيد الحي، مرجع سبق ذكره، 2000، ص: 44.

² هشام عيد الحي، مرجع سبق ذكره، 2005، ص: 50.

- يؤدي إلى التمييز الواضح بين كل من النفقات الرأسمالية الإردية وما يعكسه ذلك من أثر إيجابي على حقيقة نتائج الأعمال وسلامة وعدالة المركز المالي.

3- تحديد وسائل قياس الأداء

تسعى الحكومات الحديثة إلى مواكبة التطورات السريعة والمتلاحقة، بشتى الطرق من خلال إدارة الأداء الحكومي بنفس منهج إدارة القطاع الخاص سعياً إلى تحقيق التطوير، وتقديم الخدمات في أفضل صورته، وذلك لمواجهة الكثير من التحديات ، والتي يتمثل أهمها في : تعدد الأهداف وتزايد حاجات المجتمع وتنوعها، وندرة الموارد والتحول الاقتصادي، والتي أدت إلى تسابق الدول في جذب رؤوس الأموال والاستثمارات من خلال خلق البيئة المناسبة لذلك.

فهناك تحول جوهري في الإدارة الحكومية للدول المتقدمة التي أصبحت تعمل بفلسفة نمط إدارة البرامج والأنشطة الذي يركز على النتائج التي يجب قياسها وتقييمها والتأكد من حسن تنفيذها مقارنة بالنتائج المتوقعة والمستهدفة وفي المقابل لازالت معظم الدول النامية تتمسك بنمط إدارة الموارد المادية، المالية والبشرية الذي يركز على مجرد رصد تدفق مدخلات العمل الحكومي على إدارات وأقسام الهياكل التنظيمية المعمول بها بالوحدات الحكومية أكثر من تدفقها على برنامجها وأنشطتها بما يساعد على قياس وتقييم جودة الخدمات المترتبة عليها بدلالة مقاييس ومؤشرات أداء موضوعية وحقيقية ومعلنة للأطراف الداخلية والخارجية.

فالمعايير الرقابية وحدها لا تمكن من تقييم أداء النفقات العامة و كشف الانحرافات في غياب مقاييس الأداء الفعلية، فالخطوة التالية و الطبيعية في قياس فعالية النفقة العامة هي اختيار طريقة لقياس النتائج التي تنجم عن صرف النفقات.

فمقياس الأداء هو أداة مهمة للحكم على الأمور، كفعالية النفقة وغيرها، وبدون مقياس واضح وسهل الاستخدام ومبسط ومتفق عليه، ستتحوّل الأمور إلى التدخّل الشخصي الانطباعي في الحكم على الأمور وتقييمها، فمقياس الأداء هو القيمة الحقيقية لمؤشرات الأداء.

وتتكون نظم قياس الأداء من مؤشرات ومعايير الأداء على التخطيط والملاحظة والرقابة على الموارد بهدف تحقيق حاجات المواطنين وإنجاز أهداف الجماعة المحلية، ونظام قياس الأداء ضروري لاكتشاف الأخطاء، وتحقيق الرقابة على مختلف العمليات التي تقوم بها الجماعة المحلية لإحداث التحسينات فيها وتحقيق أهدافها على اختلاف مستوياتها.

فهذه المؤشرات هي علاقة بين المدخلات والمخرجات التي تحققها الوزارة أو الجماعات المحلية ويمكن تلخيص مزايا هذه المؤشرات فيما يلي:

- تقوم مؤشرات الأداء بتعريف المخرجات والأثر الناتج عن كل نشاط، كما أنها تسمح للوحدة المحلية بتحديد الأهداف الكمية والنوعية للمخرجات والأثر المتوقع منها في السنة المالية المعنية، وعليه يمكن متابعة ومراقبة درجة تحقيق الأهداف الموضوعية؛
- وضع أهداف محددة للأداء بمستوى واقعي يمنح العاملين والمؤسسة الحافز الفعال لبلوغ مستويات أعلى في الأداء لتحقيق هذه الأهداف؛
- تحديد هدف واضح للأداء يساعد في عملية تخصيص الموارد المبنية على القيمة الفعلية المطلوبة لتحقيق النتائج المستهدفة، مما يبسر عملية تبرير الميزانية المطلوبة؛
- قياس ملاءمة ميزانية الجهات بناء على مستويات الأداء المقترحة ومطابقتها مع مستوى الأداء المحقق.
- مع اعتبار أن هناك عدة مؤشرات لقياس الأداء منها على سبيل المثال مؤشر فعالية النفقة العامة الذي يعتبر من أهم المؤشرات المستخدمة في قياس أداء الوحدات الحكومية، وتعني هذه المؤشرات بمقارنة الناتج والأداء المحصل عليه بالنسبة إلى الهدف المرسوم، وتقاس فعالية النفقة العامة بنسبة الإنجاز الفعلي إلى الإنجاز المخطط.

المطلب الثالث: أسباب الحاجة إلى موازنة البرامج والأداء

فلسفة موازنة البرامج والأداء تتمثل في أن إنفاق المزيد من الأموال بصورة فعالة وكفؤة أفضل من الالتزام بما هو محدد بصورة غير فعالة، فهي تعالج نواحي القصور في موازنة البنود، التي لا يمكن الاستغناء عن تقديراتها في ظل العمل بموازنة البرامج والأداء، بل لا يمكن الاستغناء عنها خاصة فيما يتعلق بعمليات الموازنة والتشغيل.

حتى يتمكن المدير المالي للوزارة على سبيل المثال ذات العلاقة من أحكام الرقابة على موازنته بصورة أفضل لا بد أن يعرف بالتحديد القنوات التي يتم من خلالها إنفاق الموازنة، وكم خصص لهذه البنود، فهذه الاهتمامات تقع ضمن اختصاص المدير المالي أثناء مراقبته لأداء الموازنة بينما يكون تركيز دائرة الموازنة العامة للدولة على الأمور الأكثر شمولية والمتعلقة بتحديد الأهداف والأولويات وتقديم النصيحة للإدارة حول كيفية تحسين الأداء وكيفية التخصيص الأمثل للموازنة من خلال الأولويات المحسوبة والمعتمدة وفقاً لأهداف الدولة.

وبناء عليه، فإن موازنة البرامج والأداء تعالج العديد من نواحي القصور في موازنة البنود أهمها:¹

- عدم قدرة موازنة البنود على قياس الأداء الفعلي للوحدات الحكومية؛
- عدم وضوح الأهداف التي ترصد لها الاعتمادات؛
- قلة المرونة، فنجد عند التنفيذ بأنه وفقاً لموازنة البنود الاعتمادات مرصودة لبنود محددة مسبقاً ولا يجوز تحويل هذه الموارد من بند إلى آخر إلا وفق إجراءات وأساليب طويلة ومعقدة؛

¹ محمود شكري، مرجع سبق ذكره، 1990، ص ص: 129-130.

- تعمل موازنة البنود على ضغط الإنفاق دون ترشيده فموازنة البنود لا تهتم بالكفاءة والفاعلية وإنما تهتم دائماً بتخفيض المخصصات المرصودة للبنود وبالتالي لا يوجد ربط بين المدخلات والمخرجات؛
- حصر مسؤولية متخذي القرار بدرجة الالتزام بالقوانين واللوائح المالية وعدم التركيز على الجودة أو حجم الخدمات المقدمة؛
- عدم القدرة على ربط الموازنة العامة بخطة التنمية، حيث إن موازنة البنود لا تحقق الربط بين مصروفات الموازنة والبرامج والأنشطة التي يتم الإنفاق عليها.

خلاصة الفصل الثاني

من خلال الفصل الثاني الذي تناول آليات تحقيق فعالية النفقات العمومية في ميزانية الجماعات المحلية، تم الخروج بمجموعة من النتائج أهمها أن فعالية النفقة العامة هي قدرة الإدارات المحلية على تحقيق أهدافها ومختلف البرامج المسطرة سلفا في إطار مجموعة الأعمال داخل نشاط حكومي معين. كما أن هذه الفعالية ترتبط ارتباطا وثيقا بالكفاءة بحيث لا يعني أن كل وحدة إدارية تحقق فعالية النفقات العامة هي وحدة تتميز بالكفاءة. وتعتبر عملية ترشيد الإنفاق العام من الأسباب الرئيسية المؤدية إلى تحقيق الفعالية بحيث يجب تحديد الأهداف والأولويات قبل كل عملية إنفاق من أجل ضمان عملية الترشيح.

واستنتج أيضا أن الجماعات المحلية في الجزائر تعاني من مشاكل كثيرة أثناء عملية إعداد الميزانية، فمنها ما هو مرتبط بنوعية الميزانية التي تستخدمها الجماعات المحلية ألا وهي ميزانية البنود التي لا تساعد على توضيح الأهداف المسطرة إضافة إلى الانحرافات في عملية تقدير النفقات كما أنها تتميز بالجمود وقلة المرونة، ومنها ما هو مرتبط بالمحاسبة العمومية التي تتميز باستخدام المحاسبة على الأساس النقدي والذي لا يعطي صورة حقيقية للمركز المالي للجماعات المحلية إضافة إلى إخلاله بمبدأ استقلالية السنوات، ومنها ما هو مرتبط بمختلف المشاكل الأخرى التي يأتي الفساد بمختلف أشكاله على رأسها.

كما خلص هذا الفصل إلى أن أفضل أسلوب لتعويض موازنة البنود التي لم تعدد تتماشى والأساليب الحديثة في عملية إعداد الميزانية هو أسلوب موازنة البرامج والأداء المستعمل في أغلبية الدول المتطورة، حيث ظهر في أمريكا مع منتصف أربعينات القرن العشرين، ويتميز هذا الأسلوب بتحديد أهدافه وتنظيم أولوياته مع تخصيص اعتمادات معينة للأهداف والمهام والأنشطة المتعددة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها، ويتطلب تطبيق هذا الأسلوب في ميزانية الجماعات المحلية تحديد الأهداف وهيكلية البرامج إضافة إلى الانتقال من المحاسبة على الأساس النقدي المطبق في موازنة البنود إلى المحاسبة على أساس الاستحقاق مع تحديد وسائل قياس الأداء.

الفصل الثالث

دراسة ميدانية لواقع النفقات العمومية
بولاية الجزائر

الفصل الثالث: دراسة ميدانية لواقع النفقات العمومية بولاية الجزائر

سيتم من خلال الدراسة التطبيقية في ولاية الجزائر تجسيد الدراسة النظرية بتطبيقها على الميزانية الولائية خاصة في شقها المتعلق بالنفقات العامة. وقد تم استخدام المفاهيم النظرية المتعلقة بميزانية الجماعات المحلية (الولاية)، إضافة إلى المفاهيم المتعلقة بالنفقات العامة المحلية من أجل تحليل تطور النفقات العامة لولاية الجزائر في الخمس سنوات الأخيرة. وقد تم اختيار مصلحة الميزانية والممتلكات باعتبارها المصلحة المكلفة بإعداد وتنفيذ الميزانية العامة للولاية،

لذلك سيقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث

المبحث الأول: التنظيم الداخلي لولاية الجزائر؛

يبرز هذا المبحث نبذة تاريخية عن ولاية الجزائر وهيكلها التنظيمي، إضافة إلى التعريف بالمديرية التي أجري فيها التربص وهي مديرية الميزانية والممتلكات.

المبحث الثاني: دراسة تطور النفقات العامة في إطار ميزانية ولاية الجزائر؛

يشمل هذا المبحث التصنيف المحاسبي لنفقات الولاية، مع دراسة تطور النفقات العامة لولاية الجزائر، تقييم طريقة تقدير النفقات العامة في ميزانية الولاية.

المبحث الثالث: إعداد نموذج مقترح لتطبيق موازنة البرامج والأداء؛

ويذكر في هذا المبحث عملية تحديد البرامج، تقسيمها ودراستها، إضافة إلى تحديد مؤشرات الأداء لاستخدامها كأساس لقياس النتائج والرقابة عليها، وأخيراً المشاكل التي تعترض تطبيق موازنة البرامج والأداء.

المبحث الأول: التنظيم الداخلي لولاية الجزائر

تعد الولاية بجهازها الإداري ونظامها القانوني و اختصاصاتها العامة، عاملا فعالا و حيويا ووسيلة لإقامة التعاون والتكامل بين وظائف الجماعات المحلية القاعدية وبين أعمال السلطة المركزية، حيث يشرف على تسيير المصالح العامة جهازين، جهاز منتخب هو المجلس الشعبي الولائي و كذا جهاز معين ممثل في الجهاز التنظيمي الإداري الذي يشمل كل من الوالي وكافة الهياكل الإدارية الواقعة تحت سلطته.

المطلب الأول: نبذة تاريخية عن ولاية الجزائر

تقع ولاية الجزائر على الضفة الوسطى للبحر الأبيض المتوسط يحدها شمالا البحر الأبيض المتوسط، جنوبا ولاية البليدة، شرقا ولاية بومرداس، غربا ولاية تيبازة، يعيش عليها أكثر من 3 ملايين نسمة حسب آخر الإحصائيات الرسمية، موزعين على مساحة تقدر ب: 1190 كلم²، و لكن الرقم الحقيقي أكثر من ذلك نظرا لازدياد النزوح إليها لأسباب اجتماعية و أمنية بالدرجة الأولى، وبهذا تعتبر الولاية الأولى على المستوى الوطني من حيث التعداد السكاني.

وبعد حصول الجزائر على استقلالها كانت جميع هياكلها الإدارية عبارة عن هياكل موروثية عن النظام الاستعماري، ولا تتماشى مع التغييرات الاجتماعية والاقتصادية للبلاد، كما أن متطلبات الشعب المتمثلة في تشييد دولة ديمقراطية قد حفز المشرع الجزائري للبحث عن قوانين ومؤسسات جديدة تكون الرابط بين الدولة والشعب.

ونتيجة لذلك، قام المشرع الجزائري بإصدار العديد من القوانين، وكانت في مقدمتها تلك التي أدت إلى تغيير النظام الإداري، لتحل محله أجهزة إدارية محققة لآمال المواطنين و متماشية مع اختيار الاشتراكية.

وقد كان الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 مايو 1969 من جملة التشريعات التي بادرت إلى العمل على إيجاد نظام إداري جديد حيث يتضمن هذا الأمر قانون الولاية، تلك الخلية التي تعتبر تجسيدا لمبدأ الديمقراطية، وهمزة وصل بين القمة والقاعدة وصورة بارزة من صور اللامركزية.

وهكذا كانت ولاية الجزائر من بين الولايات التي أنشأت على مستوى الوطن والتي بلغ عددها 15 ولاية سنة 1969، حيث كانت تضم 8 دوائر و 27 بلدية بمقتضى التقسيم الإداري لسنة 1974، ثم تغيرت خريطتها الإقليمية طبقا لتقسيم سنة 1984 وأصبحت تضم 6 دوائر و 33 بلدية، بموجب القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04 فيفري 1984 المتعلق بالتقسيم الإقليمي للبلاد.

ومع التطورات التي شهدتها البلاد، استوجب صدور قانون جديد يراعي تلك المستجدات، وكان

ذلك سنة 1990، حين صدر القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 فبراير 1990 المتعلق بالولاية.

وقد خضعت ولاية الجزائر إلى تنظيم خاص بالنظر إلى أنها عاصمة البلاد وتسعى إلى أن ترقى إلى مصف العواصم العالمية الكبرى، وذلك سنة 1997 بموجب الأمر رقم 97-14 المؤرخ في 31 ماي 1997 المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، وأصبحت تضم 12 دائرة إدارية و57 بلدية، حيث اقتطعت عدة بلديات كانت تابعة إلى كل من ولايات: بومرداس، تيبازة والبلدية، كما تغير الطابع الإداري لولاية الجزائر وأصبحت تسمى محافظة الجزائر الكبرى، وذلك بموجب الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997 المتعلق بتنظيم محافظة الجزائر الكبرى، وأصبحت تسير من طرف وزير محافظ بدلا من الوالي.

ولكن هذا التغيير لم يدم طويلا إذ تم إلغاء نظام محافظة الجزائر الكبرى سنة 2000 بموجب الأمر رقم 01-2000 المؤرخ في 01 مارس 2000 المتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها، لمخالفته الدستور الجزائري، وأصبحت من جديد ولاية الجزائر وتسير من طرف الوالي، مع احتفاظها بالبلديات التي ورثتها من قبل، وأصبحت تتكون من 13 دائرة إدارية و57 بلدية.

المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي لولاية الجزائر

تعد الولاية بجهازها الإداري و نظامها القانوني و اختصاصاتها العامة، عاملا فعالا و حيويا و وسيلة لإقامة التعاون و التكامل بين وظائف الجماعات المحلية القاعدية و بين أعمال السلطة المركزية حيث يشرف على تسيير المصالح العامة جهازين، جهاز منتخب هو المجلس الشعبي الولائي و كذا جهاز معين ممثل في الجهاز التنظيمي الإداري الذي يشمل كل من الوالي و كافة الهياكل الإدارية الواقعة تحت سلطته.

وتتمثل كافة الهياكل الإدارية لولاية الجزائر الواقعة تحت سلطة الوالي في:

- الأمانة العامة؛
- الديوان؛
- المفتشية العامة؛
- المديرية الكلاسيكية.

1- الأمانة العامة

وتتشكل الأمانة العامة لولاية الجزائر من:

1-1- الأمين العام

وفقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 90-285 المؤرخة في 28 ديسمبر 1990 يتولى الأمين العام للولاية التنشيط و التنسيق بين المصالح التابعة للأمانة المكلفة بالتلخيص والتحليل والوثائق والأرشيف.

1-2-1 مصالحي الأمانة العامة

وتتمثل هذه المصالح في:

1-2-1-1 مصلحة التحليل

وتتكون من المكاتب الآتية:

- مكتب الصفقات؛

- مكتب التنسيق؛

- مكتب التنظيم.

1-2-2-1 مصلحة التوثيق

و تتكون من المكاتب الآتية:

- مكتب التوثيق وبنك المعلومات؛

- مكتب التلخيص.

1-2-3-1 مصلحة الأرشيف

وتتكون من مكنتين هما:

- مكتب المعلومات والمساعدة؛

- مكتب الحفظ.

2- الديوان

يعتبر الديوان جهاز إداري تابع لسلطة الوالي ومكلف بعلاقاته الخارجية، و حسب المرسوم 90-285 المعدل بالمرسوم التنفيذي 92-138 المؤرخ في 7 فبراير 1992 ويتكون الديوان من 1 إلى 10 ملحقين يعينون بموجب قرار مشترك بين وزارة الداخلية ووزارة المالية ومديرية الوظيف العمومي.

3- المفتشية العامة

تكلف المفتشية العامة الموضوعة تحت سلطة الوالي بمهمة عامة ودائمة لمراقبة نشاط أجهزة الولاية و هيكلها ومؤسساتها وتقويمه، وبهذه الصفة يتعين عليها أن تقوم بما يلي:

- تقوم باستمرار نشاط هيكل الولاية و أجهزتها بغية الوقاية من أنواع التقصير وتسيير المرافق

العمومية و عملها وتقتصر التصحيحات الضرورية، وكذلك كل التدابير الكفيلة برفع مستوى النتائج

وتحسين نوعية الخدمات لصالح المواطنين؛

- تسهر على الاحترام الدائم للتشريع و التنظيم المعمول بهما المطبقين على مهام أجهزة ولاية الجزائر و هيكلها و مؤسساتها و على نشاطاتها؛

- تسهر على الاستخدام الرشيد والأمثل للوسائل والموارد و توجه وترشد المسيرين في هذا الإطار.

4- المديرية الكلاسيكية لولاية الجزائر

4-1- مديرية التنظيم و الشؤون العامة و المنازعات

وتتكون هذه المديرية من أربعة مصالح:

4-1-1- مصلحة التنظيم العامة

وتنقسم إلى المكاتب الآتية:

- مكتب تنقل السيارات؛

- مكتب المؤسسات المصنفة والمهن المقننة؛

- مكتب الأسلحة والمواد المتفجرة.

4-1-2- مصلحة الشؤون القانونية و المنازعات

وتتفرع إلى المكاتب الآتية:

- مكتب الشؤون القانونية والذي يشمل المنازعات ونزع الملكية؛

- مكتب العقود الإدارية والمداولات الولائية؛

- مكتب العقود الإدارية ومداولات البلدية.

4-1-3- مصلحة تنقل الأشخاص

تتكون هذه المصلحة من المكاتب التالية:

- مكتب الحالة المدنية والخدمة الوطنية؛

- مكتب تنقل الأشخاص؛

- مكتب الأجانب.

4-1-4- مصلحة الشؤون العامة

وتضم مكتب الجمعيات.

4-2- مديرية الإدارة المحلية والانتخابات و المنتخبين

تتكون هذه المديرية من مصلحة واحدة وهي:

4-2-1- مصلحة التنشيط البلدي

باعتبار البلدية قاعدة الجماعات المحلية وانطلاقا من مصالحها يستخلص نجاح أو فشل العمل الإداري ذلك لأنها تتعامل مباشرة مع المواطنين والاستجابة إلى متطلباتهم، فهذه المصلحة تحتوي على المكاتب الآتية:

- مكتب الميزانية والمؤسسات؛

- مكتب المستخدمين البلديين؛

- مكتب أملاك البلدية.

4-3- مديرية الموارد البشرية و التكوين

تتكون هذه المديرية من مصلحة واحدة وهي:

4-3-1- مصلحة تسيير المستخدمين للولاية

وتتكون من المكاتب التالية:

- مكتب تسيير الإطارات؛

- مكتب المستخدمين التقنيين؛

- مكتب المستخدمين الإداريين؛

- مكتب التكوين.

4-4- مديرية الميزانية، المحاسبة والممتلكات

وتضم هذه المديرية مصلحتين:

4-4-1- مصلحة الميزانية والممتلكات

وتضم 3 مكاتب:

- مكتب ميزانية الولاية؛

- مكتب ميزانية المصالح الغير ممركرة للدولة؛

- مكتب الممتلكات.

4-4-2- مصلحة الصفقات العمومية

وتضم بدورها ثلاث مكاتب:

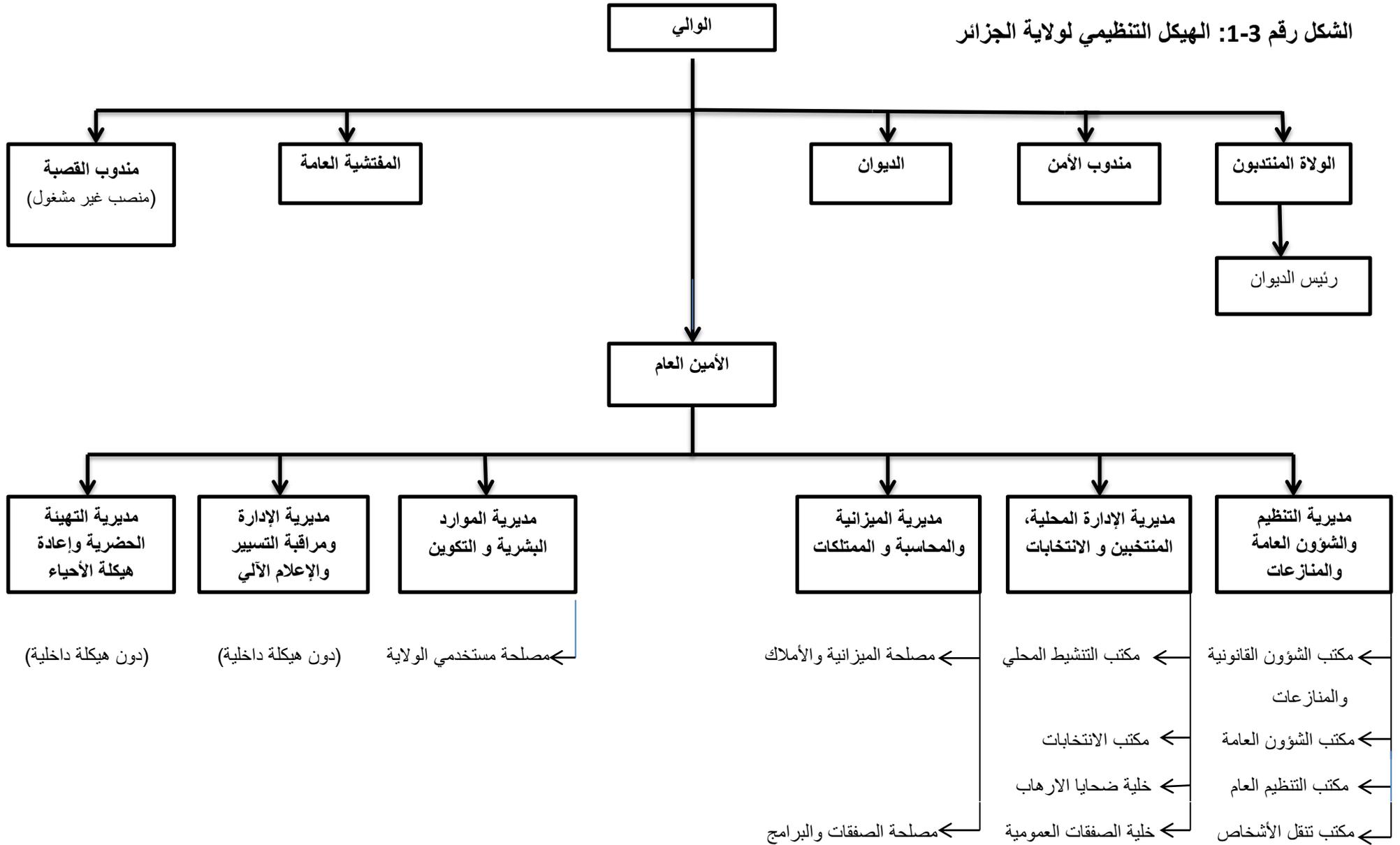
- مكتب الصفقات العمومية؛

- مكتب البرامج؛

- مكتب الإعلام الآلي.

والشكل الموالي يوضح الهيكل التنظيمي لولاية الجزائر:

الشكل رقم 1-3: الهيكل التنظيمي لولاية الجزائر



المصدر: مديرية التكوين والموارد البشرية لولاية الجزائر

المطلب الثالث: مديرية الميزانية، المحاسبة و الممتلكات (ميدان التربص)

1- تعريف مديرية الميزانية، المحاسبة والممتلكات

تم إنشاء هذه المديرية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 97-480 المؤرخ في 15 ديسمبر 1997 المتضمن تنظيم محافظة الجزائر الكبرى وطبقا للقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 08 ماي 1999 المحدد للتنظيم الداخلي لمديريات محافظة الجزائر الكبرى والذي ينص على أن هذه المديرية تنقسم إلى مصلحتين كما سبق ذكره هما مصلحة الميزانية والممتلكات ومصلحة الصفقات العمومية.

2- مهام مصلحة الميزانية والممتلكات

ويمكن تقسيمها حسب المكاتب التي تحتوي عليها هذه المصلحة وهي كالآتي:

1-2- مهام مكتب الميزانية الولائية

تتمثل مهام مكتب الميزانية الولائية كالآتي:

- إعداد الميزانية الأولية والميزانية الإضافية الخاصة بالولاية؛
- إعداد الحساب الإداري؛

- تنفيذ العمليات المالية المتعلقة بالنفقات الالتزام، التصفية، الأمر بالدفع والعمليات المالية المتعلقة بالإيرادات الإثبات، التصفية الأمر بالتحصيل.

2-2- مهام مكتب ميزانية المصالح الغير ممرضة للدولة

ويشمل المهام الموالية:

- تنفيذ نفقات التسيير والتجهيز من الاعتمادات التي تخصصها الدولة لحساب الولاية في إطار الميزانية غير الممرضة للدولة؛
- تسيير و متابعة الحسابات الخاصة، حساب لمساعدة ضحايا الإرهاب و حساب خاص بالكوارث و حساب خاص بالتضامن الوطني، الحساب الخاص لإعادة الاعتبار للحظيرة العقارية للولاية، الحساب الخاص بضحايا حركة استرجاع الهوية الوطنية، الحساب الخاص بتعويض الأشخاص وضحايا المأساة الوطنية.

3-2- مهام مكتب الممتلكات

يكن فيما يلي:

- تغطية احتياجات مصالح الولاية من معدات مكتب واللوازم الضرورية لتأدية مهامهم؛
- السهر على نظافة وتهيئة مقر الولاية وملحقاته؛
- تسيير مخازن المعدات واللوازم الأخرى بما فيها قطع غيار السيارات ومتابعة تحركات المخزون؛
- إعداد عملية جرد الأملاك العقارية والمنقولة للولاية ومسك دفاتر الجرد؛
- إحالة العتاد المهتك على العطب النهائي بالتنسيق مع مصالح مديرية أملاك الدولة؛

- متابعة أشغال التهيئة والترتيبات على مستوى مقر الولاية عقارات أو سيارات وهذا بواسطة وكالات التأمين؛

- تسيير الممتلكات العقارية المنتجة والغير المنتجة العائدة لولاية الجزائر؛

- متابعة دفعات الكراء الخاصة بالممتلكات العقارية للولاية؛

- إعداد عقود الكراء والقرارات المتعلقة بصلاحيات ممتلكات العقارية لولاية الجزائر؛

- متابعة سكنات التوظيف الخاصة بإطارات الولاية.

3- مهام مصلحة الصفقات العمومية

هذه المصلحة اعتمدت حديثا نظرا للتطور الذي عرفته الإدارات الموجودة في الدول المتطورة. هدف المصلحة هو تعميم استعمال و إدخال الإعلام الآلي إلى مصالح الولاية، ضف إلى ذلك أنها تقوم بإبرام صفقات خاصة باقتناء لوازم أو خدمات أو إقامة أشغال...إلخ.

3-1- مهام مكتب الإعلام الآلي

- اتخاذ كافة الإجراءات الهادفة إلى جمع المعلومات والمعطيات و معالجتها آليا؛

- العمل على توسيع و تعميم مجال استعمال الحواسيب و الأجهزة المتطورة في الإدارة.

3-2- مهام مكتب البرامج

- وضع و تنفيذ الديون الموجهة لمصلحة البلديات؛

- التحليل المالي و الإحصائيات.

وبصفة عامة فإن لهذا المكتب دورا يشمل في تعيين اعتمادات الدفع بالنسبة لبرامج المخططات البلدية للتنمية والمتابعة المالية، لذلك هذا المكتب يربط بين البلديات ومديرية التخطيط والتنمية العمرانية. أما فيما يخص مخططات البلدية للتنمية فهي موجهة بالدرجة الأولى إلى القطاعات التالية:

- قطاع الري؛

- قطاع الهياكل الاجتماعية و الثقافية؛

- قطاع البناءات ووسائل الإنتاج.

مع العلم أنه هناك مخططات البلدية للتنمية المؤقتة التي ترجع إلى ميزانية الدولة كما أن هناك مخططات البلدية للتنمية التي تعتبر بمثابة تسليف تقوم البلدية بموجبه بتنفيذ مشاريع تجارية على أن تسدد المبلغ المستحق في الآجال المنصوص عليه في عقد الضمان، و يترتب عن كل تأخر في تسديد المبلغ المستحق توظيف فائدة بمعدل متفق عليها.

3-3- مهام مكتب الصفقات العمومية

- إعداد دفاتر الشروط؛

- الإعلان عن إجراء المناقصات والمزايدات والاستشارات؛

- تشكيل لجان والمتمثلة في لجنة فتح الأطراف ولجنة تحليل ودراسة وتقييم العروض؛
- اختيار أفضل العروض؛
- تقديم مشاريع الصفقات لدى لجنة الصفقات العمومية على مستوى الأمانة العامة لولاية الجزائر وذلك لدراستها والموافقة عليها؛
- تسجيل الصفقات و الاتفاقيات للأمرين بالصرف قصد تنفيذ العمليات المالية بها.

المبحث الثاني: دراسة تطور النفقات العامة في إطار ميزانية ولاية الجزائر

مع اتساع دور الولاية زاد الاهتمام بموضوع النفقات العامة حيث احتلت مكانا بارزا في الدراسات المالية وذلك بتحديد مفهومها وتحليل مكوناتها، وقد أصبحت أداة في توجيه السياسة المالية لتحقيق الأهداف المسطرة من خلال لتطبيق مشاريع التنمية الولائية المنصوص عليها في المخططات الولائية.

المطلب الأول: التصنيف المحاسبي لنفقات الولاية

تنقسم نفقات الولاية إلى قسمين أساسيين هما قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، فكل إنفاق يكون بهدف الحصول على السلع والخدمات الضرورية لسير مصالح الولاية يعتبر من نفقات التسيير، وكل إنفاق تقوم به الولاية بهدف زيادة القدرات الانتاجية داخل الاقتصاد بطريقة مباشرة أو غير مباشرة يعد من نفقات التجهيز والاستثمار.

1- قسم التسيير

تتضمن نفقات التسيير الأعباء العادية الضرورية لتسيير المصالح الولائية التي تسجل اعتماداتها في الميزانية الولائية، وتترتب هذه النفقات حسب ترتيبين، الأول حسب طبيعتها، أما الثاني فهو حسب وظيفتها

1-1 ترتيب نفقات التسيير حسب طبيعتها

ويتم تقسيمها في الميزانية إلى حسابات مرقمة من 60 إلى 83 وهي مرتبة على الشكل الآتي:

- حساب 60: سلع ولوازم.
- حساب 61: مصاريف المستخدمين.
- حساب 62: ضرائب و رسوم.
- حساب 63: أشغال وخدمات خارجية.
- حساب 64: مساهمات وحصص و آداءات لفائدة الغير.
- حساب 65: منح وإعانات.
- حساب 66: مصاريف التسيير.
- حساب 67: مصاريف مالية.
- حساب 68: تزويد حساب الاهتلاك والمؤونات.
- حساب 69: أعباء استثنائية.
- حساب 82: أعباء السنوات المالية السابقة.
- حساب 83: الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار.

1-2- ترتيب نفقات التسيير حسب وظيفتها

ويتم تقسيمها في الميزانية إلى أبواب مرقمة من 900 إلى 922 وهي مرتبة على الشكل الآتي:

- باب 900: المصالح المالية.
- باب 901: أجور المستخدمين الدائمين.
- باب 902: وسائل ومصالح الإدارة العامة.
- باب 903: مجموعة العقارات والمنقولات غير المنتجة للمداخيل.
- باب 903: مجموعة العقارات والمنقولات غير المنتجة للمداخيل.
- باب 904: طرق الولاية.
- باب 905: شبكة الولاية.
- باب 910: مصالح الإدارة العمومية.
- باب 911: الأمن والحماية المدنية.
- باب 912: المساهمة في أعباء التعليم.
- باب 913: المصالح الاجتماعية والمدرسية.
- باب 914: الشبكة الرياضية والثقافية.
- باب 920: المساعدة الاجتماعية المباشرة.
- باب 921: النظافة العمومية والاجتماعية.
- باب 922: نتائج الجباية.

وهذه الأبواب موضوعة في جدول مكون من خمسة أعمدة مخصصة كما يلي:

- عمود رقم 01: رقم الباب.
- عمود رقم 02: التسمية.
- عمود رقم 03: تذكير بحسابات ميزانية 2005 (BP+BS).
- عمود رقم 04: يسجل فيه الاستهلاكيات إلى غاية 30 نوفمبر 2005.
- عمود رقم 05: تسجل فيه كل الاعتمادات المقترحة من طرف مديرية الميزانية، وهذا كله في الميزانية الأولية في قسم التسيير.

أما في الميزانية الإضافية في نفس القسم يتم تعديل الاعتمادات المفتوحة في الميزانية الأولية

وتتضمن صفحات الميزانية المخصصة لنفس القسم أعمدة مخصصة كما يلي:

- عمود رقم 01: ترحيل اعتمادات الميزانية الأولية.
- عمود رقم 02: تعديلات على الاعتمادات ينقسم إلى: عمود الزيادة وعمود التتقيص.
- عمود رقم 03: الاقتراحات الجديدة بعد التعديل.

- عمود رقم 04: مخصص للمصادقة من طرف السلطة المختصة.

2- قسم التجهيز والاستثمار

يتضمن نفقات التجهيزات العمومية ونفقات الاستثمارات والنفقات بالرأسمال في الميزانية على شكل رخص برامج وتنفيذ باعتمادات الدفع، وتمثل رخص البرامج الحد الأعلى للنفقات التي يؤذن للأمرين بالصرف باستعمالها في تنفيذ الاستثمارات المخططة وتبقى صالحة دون أي تحديد لمدتها حتى يتم إلغاؤها.

وتمثل اعتمادات الدفع التخصيصات السنوية التي يمكن للأمر بصرفها أو تحويلها أو دفعها لتغطية الالتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج المطبقة

2-1- ترتيب نفقات التجهيز والاستثمار حسب طبيعتها

ويتم تقسيمها في الميزانية إلى حسابات مرقمة من 060 إلى 28 وهي مرتبة على الشكل الآتي:

- حساب 060: العجز أو الفائض المرحل.

- حساب 10: تزويدات.

- حساب 13: إعانات مسددة من طرف الولاية.

- حساب 14: مساهمات الغير في أشغال التجهيز.

- حساب 16: افتراضات.

- حساب 17: مداخيل القطاع الاقتصادي.

- حساب 21: أملاك عقارية ومنقولة.

- حساب 23: أشغال جديدة وتصليات كبرى.

- حساب 24: كوارث.

- حساب 25: سلفيات الولاية لأكثر من سنة.

- حساب 26: سندات وقيم.

- حساب 28: تخصيصات للوحدات الاقتصادية.

2-2- ترتيب نفقات التجهيز والاستثمار حسب وظيفتها

ويتم تقسيمها في الميزانية إلى أبواب مرقمة من 950 إلى 979 وهي مرتبة على الشكل الآتي:

- باب 950: بنايات وتجهيزات إدارية.

- باب 951: طرق الولاية.

- باب 952: الشبكات المختلفة.

- باب 953: التجهيزات المدرسية والرياضية والثقافية.

- باب 954: التجهيزات الصحية والاجتماعية.

- باب 956: التعمير والإسكان.
 - باب 957: التجهيز الصناعي الحرفي والسياحي.
 - باب 958: التنمية الفلاحية والصيد البحري.
 - باب 979: عمليات أخرى خارجة عن البرامج.
- وهذه الأبواب بدورها موضوعة في جدول متكون من الأعمدة التالية:
- العمود 01: رقم الباب.
 - العمود 02: التسمية.
 - العمود 03: المبلغ المسجل.
- وهذا كله يوجد في الميزانية الأولية في قسم التجهيز، أما في الميزانية الإضافية وفي نفس القسم يوجد اقتراحات الوالي يتم عرضها في ثلاثة أعمدة ومجموعة مع الاعتماد المفتوح في الميزانية الأولية في عمود يسمى الاقتراحات الجديدة.
- أما الترحيلات تسجل في العمود المخصص لها وهي ترحيلات السنة المالية السابقة (عمود 02)، والعمليات المقررة في السنة المالية السابقة.
- مبالغ هذا العمود (عمود 03) مطابقة دائما للاعتمادات الغير مستعملة في نهاية السنة المالية وهي مغطاة إجباريا بالفائض المرحل أو بباقي الانجاز في الإيرادات.

المطلب الثاني: دراسة تطور النفقات العامة لولاية الجزائر

سيتم من خلال هذا المطلب دراسة النفقات الخاصة بولاية الجزائر، مع الأخذ بعين الاعتبار تطور رصيد الموازنة لأنه يعطي صورة حقيقية عن الإيرادات الفعلية والنفقات الفعلية للولاية. كما يتم التركيز على نفقات التسيير والتجهيز ونسب كل منهما إلى النفقات الكلية.

1- تطور رصيد الموازنة

والجدول الآتي يوضح تطور رصيد الموازنة لولاية الجزائر خلال السنوات الخمس الأخيرة.

الجدول رقم 3-1: نتيجة الدورات المالية لميزانية ولاية الجزائر (الوحدة: دينار جزائري)

السنوات	الإيرادات الفعلية	النفقات الفعلية	النتيجة
2010	60 814 897 700,74	59 751 464 067,65	1 063 433 633,09
2011	73 985 028 671,98	67 823 484 985,13	6 161 543 686,85
2012	83 918 896 795,46	80 126 329 877,36	3 792 566 918,10
2013	90 591 288 498,43	84 832 408 064,42	5 758 880 434,01
2014	93 515 313 445,58	97 939 330 901,41	- 4 424 017 455,83

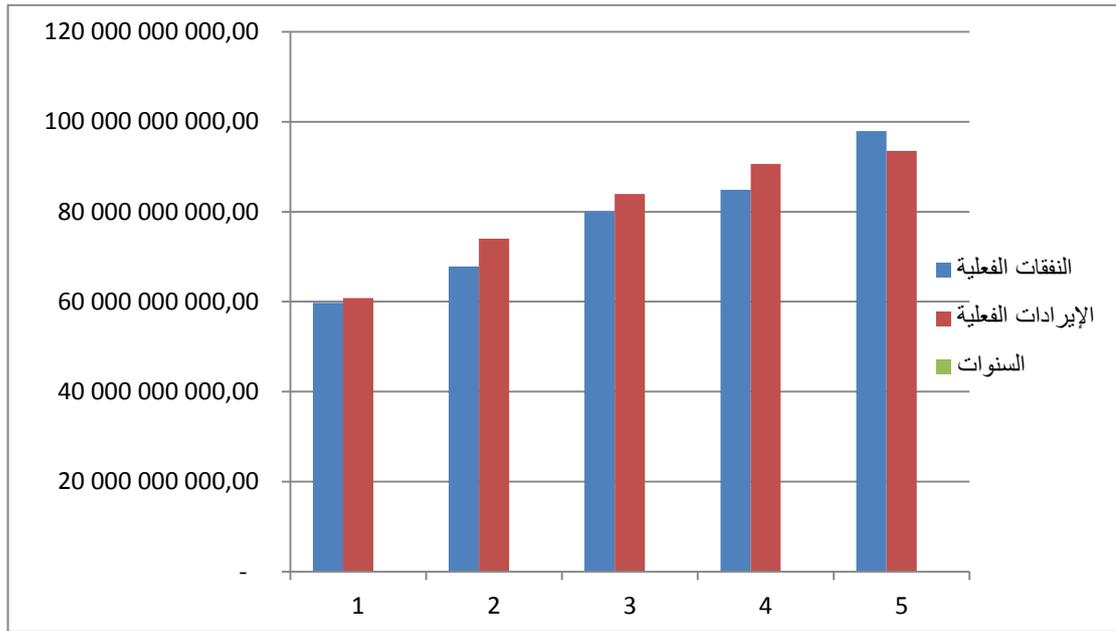
المصدر: من المعطيات المستخرجة من الحساب الإداري للفترة الممتدة من 2010 إلى 2014

من الجدول يمكن الملاحظة بأن رصيد الموازنة كان فائضاً في السنوات من 2010 إلى 2013 أي أن الولاية في هذه السنوات حصلت إيرادات أكثر من النفقات الحقيقية حيث إن قيمة الفائض تختلف من سنة إلى أخرى، بحيث كان يقدر في سنة 2010 بـ 1 063 433 633,09 دج، ليرتفع سنة 2013 إلى 5 758 880 434,01 دج، بخلاف سنة 2014 التي كانت فيه الميزانية تعاني من عجز يقدر إلى 4 424 017 455,83 دج .

2- تطور كل من الإيرادات والنفقات الفعلية

يتطور نشاط الولاية بتطور مختلف أنشطتها مما يؤدي إلى المزيد من الإنفاق العام لتلبية الحاجيات المتزايدة إذ يصبح على عاتقها تحصيل موارد كافية لتغطية النفقات المتزايدة

الشكل رقم 3-2: أعمدة بيانية لتطور كل من نفقات وإيرادات ولاية الجزائر



المصدر: من المعطيات المستخرجة من الحساب الإداري للفترة الممتدة من 2010 إلى 2014 من الرسم يلاحظ تطور كل من الإيرادات والنفقات في اتجاه موجب أي أنه كلما زادت النفقات يقابل ذلك الزيادة في الإيرادات، لكن نسبة الزيادة تختلف من سنة إلى أخرى، ففيما يخص الإيرادات الفعلية بلغت سنة 2010 حوالي 60 814 897 700,74 دج، لتصل إلى 93 515 313 445,58 دج سنة 2014. أما فيما يخص النفقات الفعلية التي بلغت 59 751 464 067,65 دج سنة 2010، لتصل إلى 97 939 330 901,41 دج سنة 2014.

3- تطور نفقات الولاية

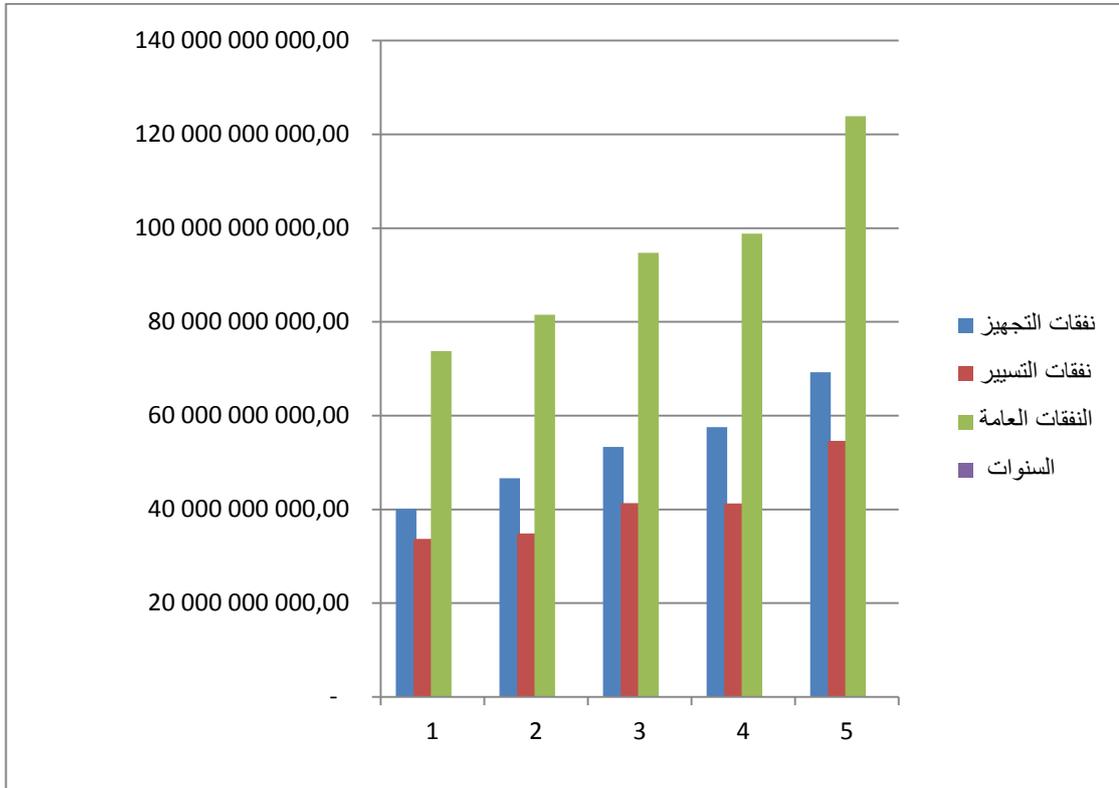
من الجدول أدناه يبين تطور نفقات الولاية لسنوات ما بين 2010 إلى 2014

الجدول رقم 3-2: تطور نفقات التشغيل والتجهيز لولاية الجزائر (الوحدة: دينار جزائري)

السنوات	النفقات العامة	نفقات التشغيل	نفقات التجهيز
2010	73 793 098 630,78	33 684 656 595,89	40 108 442 034,89
2011	81 549 751 172,09	34 892 623 042,70	46 657 128 129,39
2012	94 709 121 314,11	41 353 422 936,34	53 355 698 377,77
2013	98 836 718 232,92	41 301 664 166,53	57 535 054 066,39
2014	123 861 479 425,20	54 624 750 129,62	69 236 729 295,58

المصدر: من المعطيات المستخرجة من الحساب الإداري للفترة الممتدة من 2010 إلى 2014

الشكل رقم 3-3: تطور النفقات العامة (نفقات التسيير والتجهيز) لولاية الجزائر



المصدر: من المعطيات المستخرجة من الحساب الإداري للفترة الممتدة من 2010 إلى 2014

يلاحظ من الشكل تطور النفقات العامة لولاية الجزائر حيث قدرت في سنة 2010

73 793 098 630,78 دج، لترتفع من سنة إلى أخرى لتصل سنة 2014 إلى

123 861 479 425,20 دج.

كما يلاحظ من الشكل تطور نفقات التجهيز حيث بلغت 40 108 442 034,89 دج سنة

2010 لتعرف بعد ذلك تطور متزايد بلغ 69 236 729 295,58 دج سنة 2014.

أما فيما يخص نفقات التسيير عرفت هي الأخرى ارتفاعا متتاليا على مر السنوات، فقدرت سنة

2010 33 684 656 595,89 دج، لتصل 54 624 750 129,62 دج سنة 2014.

ومنه، يستنتج ارتفاع كل من النفقات العامة بما فيها نفقات التسيير والتجهيز وهذا راجع لتطور

نشاط ولاية الجزائر من خلال تحملها لمختلف المهام الموكلة لها والتزامها بمختلف مسؤولياتها اتجاه

سكانها.

4- نسب نفقات التسيير والتجهيز

ومن الجدول الآتي يتبين مدى مساهمة كل من نفقات التسيير والتجهيز بالنسبة للنفقات العامة. الجدول رقم 3-3: نسبة نفقات التسيير والتجهيز بالنسبة لإجمالي النفقات العامة لولاية الجزائر

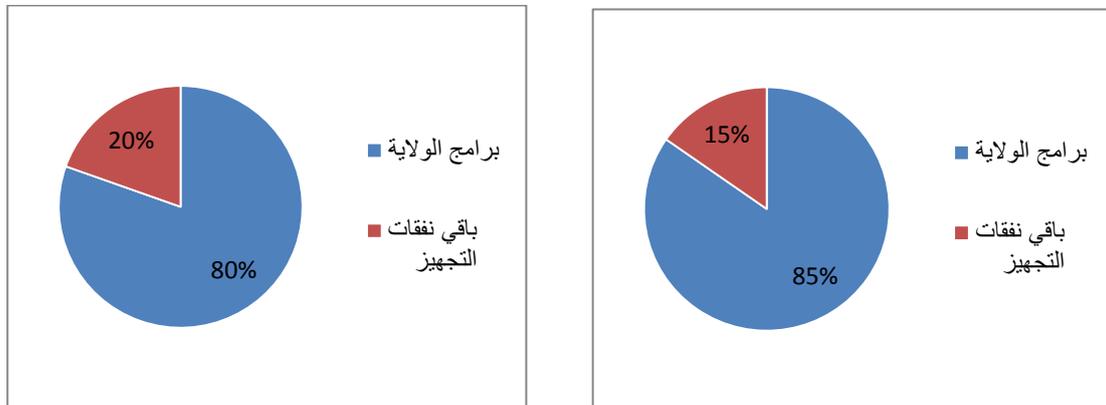
السنوات	النفقات العامة	نسبة نفقات التسيير بالنسبة لإجمالي النفقات %	نسبة نفقات التجهيز بالنسبة لإجمالي النفقات %
2010	73 793 098 630,78	46%	54%
2011	81 549 751 172,09	43%	57%
2012	94 709 121 314,11	44%	56%
2013	98 836 718 232,92	42%	58%
2014	123 861 479 425,20	44%	56%

المصدر: من المعطيات المستخرجة من الحساب الإداري للفترة الممتدة من 2010 إلى 2014

يلاحظ أن نسبة نفقات التجهيز تمتلك حصة أكبر من نفقات التسيير على مدى كل سنوات الدراسة وذلك راجع لطبيعة هذه النفقات التي تخصصها الولاية لمختلف برامجها خاصة برامج الولاية (الطرق، بنايات، الشبكات المختلفة، التجهيزات بمختلف أنواعها، الإسكان...إلخ)، وهذا ما يفسر التكلفة المرتفعة لهذه المشاريع، أما فيما يخص البرامج لحساب الغير والعمليات الخارجة عن البرامج تمثل نسبة أقل من نفقات التجهيز.

وهذين المثالين يمثلان نسبة مساهمة برامج الولاية في مجمل نفقات التجهيز لسنتي 2013 و2014

الشكل رقم 3-4: نسبة مساهمة برامج الولاية في مجمل نفقات التجهيز



2013

2014

المطلب الثالث: تقييم طريقة تقدير النفقات العامة في ميزانية ولاية الجزائر

يتم تقييم طريقة تقدير النفقات العامة في ميزانية ولاية الجزائر بدراسة الدقة في تقدير النفقات العامة، ونسب إنجاز المشاريع المدرجة في الميزانية.

1- عدم الدقة في تقدير النفقات

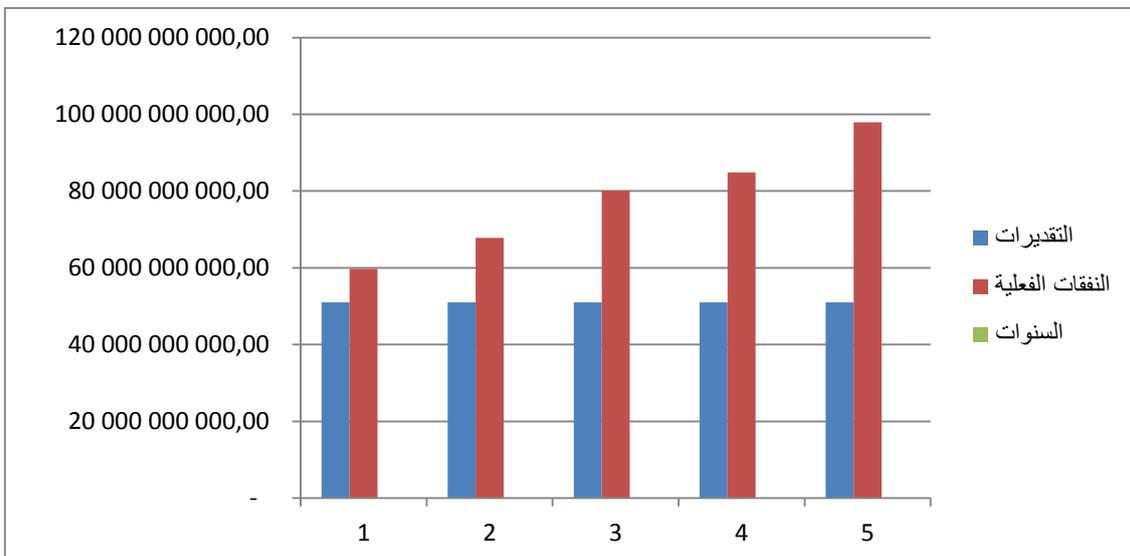
من المعلوم أن تقدير النفقات العامة في الجزائر يقوم على أساس موازنة البنود والتي تعتمد بصفة كلية على نفقات السنة المالية السابقة دون الاستناد إلى أسس موضوعية تراعي فيها الظروف المحيطة بالجماعات المحلية

الجدول رقم 3-4: نسب الانحراف في تقدير النفقات العامة لولاية الجزائر خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2014 (الوحدة: دينار جزائري)

السنوات	النفقات الفعلية	التقديرات	الانحراف	نسبة الانحراف
2010	59 751 464 067,65	51 027 504 229,78	8 723 959 837,87	17%
2011	67 823 484 985,13	51 027 504 229,78	16 795 980 755,35	33%
2012	80 126 329 877,36	51 027 504 229,78	29 098 825 647,58	57%
2013	84 832 408 064,42	51 027 504 229,78	33 804 903 834,64	66%
2014	97 939 330 901,41	51 027 504 229,78	46 911 826 671,63	92%

المصدر: من المعطيات المستخرجة من الحساب الإداري للفترة الممتدة من 2010 إلى 2014

الشكل رقم 3-5: الانحراف في تقدير النفقات العامة لولاية الجزائر



المصدر: من المعطيات المستخرجة من الحساب الإداري للفترة الممتدة من 2010 إلى 2014

من الشكل يلاحظ أنه يوجد انحراف بين التقديرات والنفقات الفعلية أو الحقيقية ويرتفع من سنة إلى أخرى حيث قدر سنة 2010 بمبلغ 8 723 959 837,87 دج أي ما نسبته 17% من التقديرات، ليرتفع بعد ذلك في السنة الموالية إلى 16 795 980 755,35 دج بنسبة بلغت 33% من النفقات المقدره، ليواصل هذا الانحراف الارتفاع من سنة إلى أخرى ليبلغ 46 911 826 671,63 دج سنة 2014 ما معدله 92%، وهذا ما يعكس بشكل واضح ابتعاد أسلوب التقدير المتبع من طرف ولاية الجزائر عن الدقة و الموضوعية.

2- التأخر في إنجاز المشاريع

يعتبر تأخر إنجاز المشاريع من أهم المشاكل التي تقف في سبيل تحقيق فعالية النفقة، وبالتالي التخلف في تحقيق التنمية المحلية والأهداف المسطرة من طرف الولاية، فامتلاك الموارد المالية اللازمة ليس شرطا أساسيا لتحقيق التنمية إذا لم يتبعه حسن التخطيط في التسيير العقلاني لمواردها.

على سبيل المثال سيتم أخذ سنتي 2012 و 2013 لعرض نسبة إنجاز المشاريع لولاية الجزائر وهذا من أجل إبراز التأخر الفادح في التخلف عن إنجاز المشاريع.

الجدول رقم 3-5: نسبة إنجاز المشاريع لولاية الجزائر خلال سنة 2013 (الوحدة: دينار جزائري)

2013				مشاريع حسب كل قطاع
نسبة الانجاز	الباقي للإنجاز	الانجازات	الاعتمادات المفتوحة	
14%	1 577 918 260,53	249 668 783,01	1 827 587 043,54	البنائات والتجهيزات الإدارية
19%	6 429 161 309,94	1 476 647 596,03	7 905 808 905,97	طرق الولاية
33%	3 402 301 387,41	1 675 296 914,01	5 077 598 301,42	الشبكات المختلفة
16%	2 527 969 995,34	471 507 844,07	2 999 477 839,41	التجهيزات المدرسية والرياضية والثقافية
16%	508 709 178,89	96 871 440,86	605 580 619,75	التجهيزات الصحية والاجتماعية
-	-	-	-	توزيع - النقل - المواصلات
12%	23 996 124 310,02	3 320 221 898,40	27 316 346 208,42	التعمير والإسكان
6%	243 491 387,83	14 580 129,85	258 071 517,68	التجهيز الصناعي والحرفي والسياحي
8%	260 755 072,87	23 928 636,20	284 683 709,07	التنمية الفلاحية والصيد البحري
27%	278 712 153,79	103 870 442,63	382 582 596,42	برامج البلديات ووحداتها

الاقتصادية				
18%	184 898 480,16	40 428 656,07	225 327 136,23	برامج لأطراف أخرى
60%	4 232 422 790,03	6 416 567 397,38	10 648 990 187,41	عمليات أخرى خارجة عن البرنامج
24%	43 642 464 326,81	13 889 589 738,51	57 532 054 065,32	مجموع النفقات

المصدر: من المعطيات المستخرجة من الحساب الإداري للفترة الممتدة من 2010 إلى 2014

يلاحظ من الجدول التأخر الكبير والواضح في إنجاز المشاريع فمثلا بالنسبة لتجهيزات الإدارية، التجهيزات الصحية والاجتماعية، التجهيز الصناعي والحرفي والسياحي، التنمية الفلاحية والصيد البحري لم تتجاوز نسبة الإنجاز بها على الترتيب: 14%، 16%، 6%، 8%، هذه النتائج تعكس عدم تحكم الولاية في تنفيذ مختلف المشاريع والبرامج التنموية إذ يجب وضع دراسات وتخطيط على المدى البعيد من أجل التحكم في إنجاز المشاريع.

فيما يلي بعض الأمثلة التي توضح التأخر في إنجاز المشاريع:

- البنايات والتجهيزات الإدارية هناك بعض النفقات التي حدد لها بعض المبالغ مع أنها لم تنجز بعد مثل اقتناء سيارات نفعية بمبلغ 77521854,51 دج حيث لم تنفذ هذه النفقات خلال سنة 2013؛
- برامج للبلديات و وحداتها الاقتصادية على سبيل المثال تصليحات كبرى و التي حدد لها مبلغ 26463662,95 دج ومع نهاية سنة 2013 لم يشرع في تنفيذها بعد؛
- كما يوجد بعض النفقات التي لا تستدعي وقتاً طويلاً لإنجازها، ومع ذلك، فإن نسبة الإنجاز تبقى ضئيلة مع الاعتماد المخصص لهذه النفقة مثل مصاريف الدراسات والبحوث التي حدد لها مبلغ 31275320,00 دج ومع ذلك لم ينفذ إلا 10699065,00 دج أي ما نسبته 34%.

الجدول رقم 3-6: نسبة إنجاز المشاريع لولاية الجزائر خلال سنة 2012 (الوحدة: دينار جزائري)

2012				مشاريع حسب كل قطاع
نسبة الانجاز	الباقى للإنجاز	الانجازات	الاعتمادات المفتوحة	
21%	1 075 135 948,66	288 938 287,30	1 364 074 235,96	البنائيات والتجهيزات الإدارية
26%	6 115 808 905,97	2 151 857 978,45	8 267 666 884,42	طرق الولاية
27%	2 794 626 818,74	1 012 029 635,09	3 806 656 453,83	الشبكات المختلفة
16%	2 458 777 176,12	458 809 950,21	2 917 587 126,33	التجهيزات المدرسية والرياضية والثقافية
12%	510 580 619,75	71 741 176,40	582 321 796,15	التجهيزات الصحية والاجتماعية
-	-	-	-	توزيع - النقل - المواصلات
10%	21 321 928 005,20	2 489 682 308,52	23 811 610 313,72	التعمير والإسكان
15%	258 071 517,68	46 905 458,02	304 976 975,70	التجهيز الصناعي والحرفي والسياحي
13%	234 683 709,07	35 511 337,49	270 195 046,56	التممية الفلاحية والصيد البحري
38%	372 360 045,64	231 845 395,00	604 205 440,64	برامج البلديات ووحداتها الاقتصادية
13%	225 327 136,23	34 672 863,77	260 000 000,00	برامج لأطراف أخرى
28%	8 060 854 808,01	3 105 549 296,45	11 166 404 104,46	عمليات أخرى خارجة عن البرنامج
19%	43 428 154 691,07	9 927 543 686,70	53 355 698 377,77	مجموع النفقات

المصدر: من المعطيات المستخرجة من الحساب الإداري للفترة الممتدة من 2010 إلى 2014

نفس الملاحظات بالنسبة للجدول الثاني التي تبقى نسبة الانجاز فيه لمختلف المشاريع ضئيلة جدا، ويبقى المعدل العام لنسبة إنجاز المشاريع منخفضاً ويقدر 19% ، والذي يعكس الصورة السلبية لإنجاز المشاريع المأخوذة عن الجماعات المحلية في الجزائر.

المبحث الثالث: إعداد نموذج مقترح لتطبيق موازنة البرامج والأداء

مع تخصيص الولاية لأموال هائلة كل سنة بغية تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية لتلبية الحاجات العامة وتحسين ظروف معيشة المواطنين من سكن، مناصب شغل، مراكز الصحة... إلخ، لكن ما يظهر على أرض الواقع يبين عكس ذلك بسبب ضعف التخطيط في إنجاز مختلف المشاريع، وعدم تحقيق هاته النفقات للأهداف المرجوة منها. لذا وجب اتباع أساليب أخرى في تقدير النفقات العامة، لذلك سيعالج في هذا المبحث ميزانية الولاية في إطار موازنة البرامج والأداء.

من أجل ذلك سيتم في هذا المبحث دراسة النقاط الآتية:

- تحديد الأنشطة الرئيسية وتقسيمها إلى برامج رئيسية وبرامج ثانوية؛
- تحديد مؤشرات أداء لاستخدامها كأساس لقياس النتائج والرقابة عليها؛
- المشاكل التي تعترض تطبيق موازنة البرامج والأداء.

المطلب الأول: تحديد البرامج، تقسيمها ودراستها

تشكل عملية تحديد البرامج خطوة أساسية في إطار إعداد موازنة البرامج والأداء، كما أن تحديد البرامج الرئيسية والثانوية التي تستند إلى تلك الأنشطة تعد خطوة ذات أهمية خاصة باعتبارها بمثابة مراكز التكلفة التي ستوجه إليها كافة عناصر النفقات وبالتالي فهي خطوة حساسة وهامة جداً وتتطلب معرفة ودراية بطبيعة عمل الولاية.

تعتبر نقطة البداية الأساسية في هذا الأسلوب هي تحديد البرامج التي تعبر عن أولويات التنفيذ في الولاية، فتحديد البرنامج يتطلب تحديد أنشطة البرنامج، ثم تحديد عناصر النشاط، بشكل مالي ومادي وفني وبشري وزمني، وجميع هذه المتطلبات توضع قبل تحديد الجهة التنفيذية التي يطلب منها تنفيذ هذا البرنامج.

كما يجب تقسيم الولاية إلى إدارات تنفيذية من أجل تنفيذ مختلف الأهداف، ويزداد عدد الإدارات التنفيذية أو يقل حسب تنوع وظائف الولاية، و يكون توزيع مهام كل برنامج في الموازنة على الإدارات حسب اختصاصات الإدارات التنفيذية، فبعض الإدارات تنفذ البرنامج جميعه، والبعض الآخر تنفذ نشاط أو عدد من الأنشطة من البرنامج وكما يتفق مع إمكانياتها وتخصصها، وقد يكون التنفيذ من إدارة واحدة أو أكثر. كما قد يكون من خارج الولاية نفسها، كأن يكون على شكل عطاء تنفذه جهات خارجية، ويمكن ملاحظة أن التركيز في أسلوب موازنة البرامج والأداء يكون على البرنامج وليس على الوحدة التنفيذية المكلفة بالأداء، وهذا أصل الاختلاف بين موازنة البرامج والأداء عن موازنة البنود التي تركز على الوحدة التنفيذية أساساً لوضع التقديرات.¹

¹ اسماعيل حسين، موازنة البرامج والأداء "المفهوم الفلسفة والأهداف"، ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية، دمشق، سوريا، 27-25 يوليو 2004، ص:11.

كما يجب على الولاية إعداد دليل حسابات يتلاءم والتقسيمات المقترحة للأنشطة والبرامج التي تتضمنها موازنة البرامج والأداء، ويكون ذلك باستعمال دليل حسابات على أساس الاستحقاق لمواكبة التطور الحاصل، وهذا ما لم يلاحظ في ولاية الجزائر التي تستعمل دليل حسابات على الأساس النقدي. وفيما يلي بعض الأمثلة عن البرامج الأساسية وتفرعاتها:

1- برنامج الرعاية الصحية والاجتماعية

ويمكن لهذا البرنامج أن يتفرع للبرامج الآتية:

- برنامج البيئة والسلامة؛
- برنامج أشغال إعادة البناء والترميم؛
- برنامج اقتناء الأجهزة والمعدات الصحية؛
- برنامج البحث والتطوير.

2- برنامج التعمير والإسكان

ويمكن تقسيمه إلى البرامج الآتية:

- برنامج اقتناء العقارات؛
- برنامج المراقبة والتخطيط؛
- برنامج الدراسات والبحوث.

3- برنامج بناء الهياكل القاعدية (البنية التحتية)

يمكن أن يتفرع إلى البرامج الآتية:

- برنامج إنجاز طرق الولاية؛
- برنامج توصيل المياه والصرف الصحي؛
- برنامج التهيئة الحضرية وإعادة هيكلة الأحياء.

كما سبق وتم معالجته فإن دراسة البرامج هي حجر الأساس في تطبيق أسلوب موازنة البرامج والأداء، إذ أنه في هذا الأسلوب ينتقل الاهتمام من الولاية إلى البرنامج، لذلك فدراسة البرنامج وتحديد معالمه وخصائصه تُعد من أساسيات تطبيق هذا الأسلوب. وتهدف دراسة البرامج إلى:¹

- تقييم استمرار ملاءمة البرنامج وألويته وفقاً للظروف الراهنة، بما في ذلك تغيير السياسات الحكومية؛
- التأكد من أن نتائج البرنامج تحقق أهدافه المعلن؛
- بحث وجود طرق أو وسائل أخرى لتحقيق أهداف البرنامج؛
- تقييم حالة إنشاء برامج جديدة أو توسيع البرامج الحالي؛

¹ اسماعيل حسين، نفس المرجع السابق، 2004، ص14.

- تقرير ما إذا كانت الموارد المخصصة للبرنامج كافية بتقديرها الحالي أو أنها تحتاج لزيادة أو إنقاص أو لإيقاف.

كما يحتاج البرنامج إلى تقييم يسبق التنفيذ، وفي أثناء تنفيذه، وبعد انتهائه، وذلك بطرق عديدة

منها:¹

- **تقييم الملاءمة**، ويخدم في التأكد من استمرار الحاجة للبرنامج، أو اقتراح برنامج جديد بدلاً عنه، وتحديد أولوياته، ويكون تقييم الملاءمة بمقارنة أهدافه مع حاجات المجتمع وأولويات السياسة الحكومية، ويتم تقييم الملاءمة قبل تحديد البرنامج وفي أثناء تنفيذه، وتتحدد الملاءمة من قبل الإدارة أو السلطة العليا.

- **تقييم الكفاءة**، ويقاس مقدار الحد الأدنى من مدخلات البرنامج التي نتج عنها مقدار معين من المخرجات، أو أعلى قدر من المخرجات التي نتجت عن مقدار معين من المدخلات، وبذلك فتقييم الكفاءة يهتم بالمدخلات والعمليات اللازمة لتنفيذ البرنامج ومن ثم لتقييم مخرجاته. يجري تحسين الكفاءة بالتركيز على العمليات أو الأنشطة التي تعنى بالحرص على حسن استخدام المدخلات لتحسين نسبة ونوعية المخرجات. ويتطلب ذلك إجراء تحليل فني علمي لعمليات التشغيل، ويمكن أن يتم تقييم الكفاءة في أي وقت أثناء تنفيذ البرنامج، ويفضل أن يكون في أوقات مبكرة من التنفيذ لتسهيل إجراء أية تعديلات قد يتطلبها التنفيذ.

- **تقييم الفاعلية**، ويهتم بقياس القدر الذي تم إنجازه، والعناصر التي أثرت في تحقيق ذلك الإنجاز، وتوضيح أسباب الانحراف في مقدار المنفذ عن المخطط سواء كانت سلبية أو إيجابية، مع بيان تأثير أية عوامل خارجية وأية نتائج عرضية لم يخطط لها ولم يتم توقعها.

المطلب الثاني: تحديد مؤشرات الأداء لاستخدامها كأساس لقياس النتائج والرقابة عليها

من المعلوم أن كل برنامج يتطلب وضع مؤشرات خاصة به مختلفة عن مؤشرات البرامج الأخرى، ويقصد بمؤشرات الأداء المقاييس التي تقمّم بها مدخلات البرنامج ومخرجاته ونتائجه.

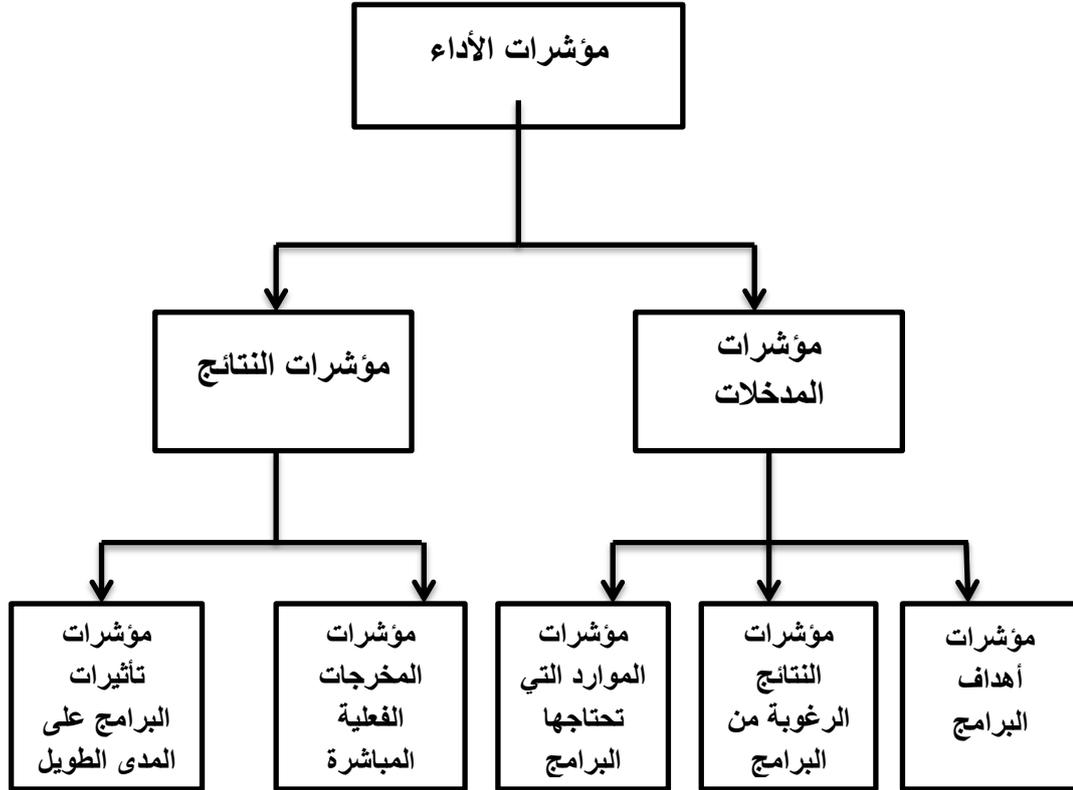
1- ضرورة إنشاء مقاييس للأداء

مقاييس الأداء من مستلزمات موازنة البرامج والأداء ويمكن بواسطتها من قياس الأداء المقدر للبرامج وكشف الانحراف عن الأداء المستهدف وتحليل الانحراف للوقوف على أسبابه مما يمكن معه اتخاذ القرارات على ضوء الحقائق التي يظهرها هذا التحليل وتكون هذه المقاييس مؤشرات للعمالة المنتجة إنتاجاً كاملاً وتلك التي لم تصل إلى الهدف المطلوب وبذلك تبرز القيادات القادرة على تحمل المسؤولية كما أنه عن طريق مقاييس الأداء يمكن المقارنات بين البرامج ذات النشاط المتماثل سواء على مستوى الوحدة أو على مستوى الدولة ككل.

¹ نفس المرجع أعلاه، ص 14.

وليس إمكانية القياس واحدة لأوجه نشاط الوحدة الحكومية فهناك أعمال يسهل قياسها وأخرى يصعب فيها القياس، فالأولى تكون عادة نمطية بينما الثانية تكون عادة ذهنية كالتجارب والبحوث والأعمال الاستثمارية، أو يكون ناتج هذه الأعمال متغير الطبيعة والنوع كخدمات الطوارئ أو أن العمل ينفذ مرة واحدة ولمدة قصيرة كأعمال اللجان. وبسبب تعذر قياس الأداء لهذه الأعمال يمكن الالتجاء إلى أقرب الأسس للحصول على صورة توضح كمية العمل المبذول وحالة الأداء.

الشكل رقم 3-6: توضيح تقسيمات مؤشرات أداء البرامج



المصدر: سوسن الشمراني، موازنة البرامج والأداء المفاهيم والتطبيق، محاضرات في مادة الميزانية، جامعة الملك سعود، الرياض، السعودية، 2010.

2- دراسة معدلات الأداء وأشكالها

للحكم على مدى أداء البرامج يجب أن توجد معدلات للأداء بعد دراسة الأداء والوقت بالطرق

الآتية:

- طرق تاريخية بمقتضاها يتم الرجوع إلى السجلات المدونة فيها دراسة الاداء والوقت؛
- طرق تقديرية، بمقتضاها يتم الرجوع إلى السجلات المدونة فيها النتائج السابقة لأداء الأعمال واستنباط المتوسط الذي يكمن في اتخاذه كأساس عادل لمعدل الأداء الزمني والنوعي، كما يعتمد فيه على خبرة الرؤساء بالأعمال التي يشرفون عليها؛

- طرق علمية وتحليلية، وذلك بتحليل العمل إلى عناصره والعوامل المتحركة فيه والظروف السائدة وإمكانية تبسيطها وبعد ذلك تجري عملية قياس الزمن اللازم للأداء.
- وتفضل الطرق العلمية على غيرها من الطرق وإن كانت تستدعي وقتا وجهدا وتكلفة أكثر، ويمكن التوصل إلى أحد الأشكال الآتية للمعدلات:
- معدل زمني، وهو عبارة عن عدد وحدات الزمن اللازم لإنجاز وحدة باستخدام جهد معين؛
- معدل كمي، وهو عبارة عن كمية معينة من وحدات عمل تنتج في وقت معين؛
- معدل كمي نوعي، ويمثل عدد وحدات عمل يمكن إنتاجها بمستوى معين من حيث الجودة في وقت معين؛
- معدل المعيار: وهو المعدل الذي يشير إلى الأهداف (كمية ونوعية) المفروض أن يحققها العمل ويقارن به الأداء الفعلي. ولهذا، يجب أن تهيأ ظروف العمل وخطواته بحيث تسمح بتحقيقه فهو لا يأخذ في الحسبان الظروف السائدة في العمل؛
- وقد يكون معدلا واقعيًا وهو المعدل الذي يمكن تنفيذه في ضوء ظروف العمل والعوامل الأخرى المؤثرة في الكفاءة.

3- العوامل التي تراعى عند قياس الأداء

يجب قياس الأداء معرفة مقاييس الأداء المحددة والحكم على معدلات الأداء المنفذة ونسبة كفايتها مراعاة الظروف السائدة في العمل فعند مقارنة وحدات أداء وحدة بأخرى تزاوّل نفس النشاط ينبغي مراعاة حجم العمل فهو ليس فهو ليس متماثلا في أغلب الأحيان، ودرجة التنظيم السائد أيضا لها تأثير فمن الطبيعي أن تزيد وحدات الأداء المؤدات في عمل ذو إمكانيات عن عمل آخر يدوي، كما أنه للموقع الجغرافي أثره في إنتاجية العمال بسبب الظروف الجوية المحيطة بالعمل. وعند المقارنة بين الأعمال المنجزة في مختلف الوحدات، فإن هذه المقارنة لا تقتصر على الناحية العددية (الأرقام) بل تمتد إلى نوعية وحدة الأداء ودرجة كفايتها.¹

4- الرقابة على الأداء

بعد أن يتم وضع البرنامج وتحديد متغيراته التي تم التعبير عنها بمؤشرات الأداء، والتي تم توزيعها على المدخلات والمخرجات والنتائج، فإن تنفيذ البرنامج وضمان تحقيقه أهدافه، تحتاج إلى متابعة من أول لحظة في تطبيقه.

يمكن القول أن مرحلة متابعة البرنامج أثناء تنفيذه وبعده، تمثل مرحلة الرقابة على الأداء والتي تعني الاستفادة من المؤشرات التي وضعت للبرنامج أثناء التنفيذ وبعده، وفي ذلك يتم الحكم على جودة الخطة أو جودة التنفيذ أو كليهما، كما نستطيع تحديد الجهة والسبب المباشر في نجاح البرنامج أو اختلافه

¹ محمد قطب ابراهيم، الموازنة العامة للدولة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، الطبعة الثانية، القاهرة 1977، ص: 274.

عن خطته وكيفية التعامل مع أية مستجدات وتأثير أي تغييرات قد تنشأ على الخطة المتبقية لتنفيذ البرنامج.

يقوم بمراقبة الأداء أية جهة مالية أو غير مالية، ولعله يتأكد أن رقابة الأداء تبدأ من الجهة المنفذة نفسها، فهي قادرة في أية لحظة على الحكم على جودة الأداء من خلال مقارنة مؤشرات البرنامج مع نتائجه، وآلية هذا الحكم تكون عن طريق التقارير الدورية التي تصدرها الجهة عن أدائها الفعلي المقارن مع البرنامج المخطط.

المطلب الثالث: المشاكل التي تعترض تطبيق موازنة البرامج والأداء

تختلف الصعوبات التي قد تواجه هذا الأسلوب حسب نوع الوحدة، فالوحدة الحكومية المركزية باعتبارها جزء من الحكومة المركزية يتوقع أن تكون مشاكل التطبيق فيها أكبر بسبب اتساع وتعقد وتنوع العمل في الوحدات المركزية، مع ما يصاحب ذلك من إجراءات وتفويض للسلطة واختلاف في درجة تبني الوحدات المركزية لتطبيق هذا الأسلوب.

أما في الوحدات المستقلة، فالأمر أقل صعوبات وأقل تحديات، وذلك أن إطار التغيير محدود بحدود تلك الوحدة، ولا يعتمد نجاح تطبيق الأسلوب هنا على نجاحه في وحدات أخرى.

وعلى الرغم من ذلك يمكن التأكيد أنه ما دام التوجه قويا لدى الجهات العليا في الوحدة نحو تطبيق هذا الأسلوب، كلما كانت إمكانية التغلب على التحديات والتعامل معها أكثر جدوى.

كما أنه من المفيد الإشارة إلى أن أصعب التحديات تواجه تطبيق هذا الأسلوب هي كالاتي:

- ترجمة الأهداف والاستراتيجيات العامة وطويلة الأجل إلى أهداف محددة وسنوية؛
- صعوبة تحديد الأهداف لجميع الأجهزة والنشاطات الحكومية تحديد دقيق إذ تذكر الأهداف عادة بشكل عام وغامض؛
- النقص الكبير في إعداد الموظفين المؤهلين علميا وعمليا لإدارة وتنفيذ هذا النوع من الموازنات.
- التمييز بين المخرجات والتأثيرات؛
- الربط بين عمليات البرنامج ونتائجه ومخرجاته المرغوبة؛
- إعداد تفاصيل أنشطة البرنامج من أجل وضع مقاييس أداء النتائج والمخرجات من الأنشطة؛
- تحديد مؤشرات أداء كمية قابلة للقياس؛
- ارتفاع تكلفة تطبيقها وذلك لأن التطبيق يتطلب أعدادا كبيرة من الموظفين من ذوي الخبرة في محاسبة التكاليف؛
- تقدير المستوى المقبول من الأداء المتوقع؛
- تعريف مقاييس أداء وطنية وعامة للبرامج اللامركزية؛

- إرسال كميات كبيرة من المعلومات إلى مكتب الميزانية عن البرامج الرئيسية والفرعية والدراسات التحليلية، حيث تصبح هذه المعلومات عبئا كبيرا على مكتب الميزانية مما يسبب عدة مشكلات كتصنيف المعلومات ودراسة محتويات تلك الدراسات؛
- اهتمام موازنة الأداء وتركيزها على تحقيق الكفاءة من المشاريع قصيرة الأجل، جعلها تبدو وكأنها عقبة أمام التخطيط طويل الأجل.

خلاصة الفصل الثالث

من خلال الدراسة الميدانية لولاية الجزائر ومعالجة تطور نفقاتها خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2014، تم التبين أن نفقات الولاية يتم تصنيفها وفق تصنيفين رئيسيين: الأول حسب طبيعتها ويتضمن مجموعة من الحسابات من 60 إلى 66 بالنسبة لنفقات التسيير ومن 060 إلى 28 بالنسبة إلى نفقات التجهيز. أما الثاني فهو حسب وظيفتها ويتكون من الباب 900 إلى الباب 979.

كما تم دراسة تطور نتيجة موازنة ولاية الجزائر خلال فترة الدراسة والذي عرف فائضًا إلا في السنة الأخيرة التي عرفت عجزًا، وعرفت نفقات ولاية الجزائر تطورا متزايدا خاصة في السنة الأخيرة وذلك نتيجة لتوسع التزاماتها خاصة مع قانون الولاية الجديد.

وتفوق نفقات التجهيز في ميزانية نفقات التسيير وهذا راجع إلى مختلف المشاريع التي تقوم بتنفيذها ولاية الجزائر، إلا أنه يعاب عليها التأخر الواضح في نسب إنجاز المشاريع رغم وفرة الاعتمادات المفتوحة، وهذا راجع لضعف الأجهزة التنفيذية للجماعات المحلية وغياب مؤشرات تقييم الأداء لتتبع عملية إنجاز مختلف المشاريع، كما تم استنتاج أن نسب الانحراف في عملية تقدير التكاليف مرتفعة جدا ويرجع ذلك لغياب الموضوعية والدقة في تقدير النفقات العامة ما نتج عنه إهمال الأهداف المسطرة من عملية الإنفاق العام.

لذلك، تم اقتراح تطبيق موازنة البرامج والأداء وذلك من أجل المساعدة على تقدير النفقات العامة في الميزانية بصورة موضوعية من خلال تحديد مختلف البرامج ودراستها إضافة إلى تحديد مؤشرات الأداء لاستخدامها كأساس لقياس النتائج والرقابة عليها، ومع كل ذلك إلا أنه تبقى هناك صعوبات كثيرة في سبيل تطبيق هذا الأسلوب أبرزها صعوبة تحديد الأهداف وترجمتها على أرض الواقع وارتفاع تكلفة تطبيق هذا النوع من الموازنات لأنه يتطلب موظفين من ذوي الخبرة في محاسبة التكاليف.

خاتمة عامة

خاتمة عامة

لقد تناولت هذه الدراسة أحد المواضيع في المالية المحلية وهي النفقات العامة والدور الذي تؤديه في ميزانية الجماعات المحلية وإبراز مختلف المشاكل التي تعاني منها لتحقيق فعالية النفقات العامة، كما عالجت هذه الدراسة مختلف المفاهيم حول الجماعات المحلية التي تعتبر وحدات إدارية محلية تتكون من مجالس منتخبة، لها استقلالية مالية وإدارية عن السلطة المركزية حتى تتمكن من تحقيق الأهداف التي انشأت من أجلها، مع بقاء حق الرقابة للسلطة المركزية لتجسد بذلك صورة اللامركزية.

فموضوع تسيير الجماعات المحلية أصبح حاليا من أهم المواضيع المطروحة على الساحة الاقتصادية والسياسية، نظرا للدور الهام التي أصبحت تؤديه هذه الجماعات في دفع عجلة النمو نحو الأمام ومن ثم أصبحت الأنظار متجهة إلى نمط تسييرها، أو بالأحرى على ميزانياتها التي تعتبر جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بها، وهي أيضا عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الجماعات المحلية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار.

كما عالجت هذه الدراسة مختلف الآليات التي تسمح للجماعات المحلية بتحقيق فعالية النفقات العامة في ميزانياتها وخلصت إلى أن فعالية النفقة العامة هي قدرة الإدارات المحلية على تحقيق أهدافها ومختلف البرامج المسطرة سلفا في إطار مجموعة الأعمال داخل نشاط حكومي معين. كما أن هذه الفعالية ترتبط ارتباطا وثيقا بالكفاءة بحيث لا يعني أن كل وحدة إدارية تحقق فعالية النفقات العامة هي وحدة تتميز بالكفاءة. فالجماعات المحلية في الجزائر أصبحت تعاني من مشاكل كثيرة أثناء عملية إعداد الميزانية، فمنها ما هو مرتبط بنوعية الميزانية التي تستخدمها الجماعات المحلية ألا وهي ميزانية البنود التي لا تساعد على توضيح الأهداف المسطرة إضافة إلى الانحرافات في عملية تقدير النفقات كما أنها تتميز بالجمود وقلة المرونة، ومنها ما هو مرتبط بالمحاسبة العمومية التي تتميز باستخدام المحاسبة على الأساس النقدي والذي لا يعطي صورة حقيقية للمركز المالي للجماعات المحلية إضافة إلى إخلاله بمبدأ استقلالية السنوات، ومنها ما هو مرتبط بمختلف المشاكل الأخرى التي يأتي الفساد بمختلف أشكاله على رأسها.

وقد تم اقتراح مجموعة من الحلول تكمن في تطبيق أسلوب موازنة البرامج والأداء الذي يتميز بتحديد أهدافه وتنظيم أولوياته مع تخصيص اعتمادات معينة للأهداف والمهام والأنشطة المتعددة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها، ويتطلب تطبيق هذا الأسلوب في ميزانية الجماعات المحلية تحديد الأهداف وهيكله البرامج إضافة إلى الانتقال من المحاسبة على الأساس النقدي المطبق في موازنة البنود إلى المحاسبة على أساس الاستحقاق مع تحديد وسائل قياس الأداء.

1- نتائج الدراسة الميدانية

أما عن نتائج الدراسة الميدانية التي أجريت في ولاية الجزائر فيمكن تلخيصها في النقاط الآتية:

- يتم تقسيم نفقات الولاية إلى نفقات التسيير ونفقات التجهيز ويتم تصنيف هذين النوعين حسب تصنيفين رئيسيين الأول حسب طبيعتها والثاني حسب وظيفتها.

- عرفت نفقات ولاية الجزائر تطورا ملحوظا خلال سنوات الدراسة، وذلك نتيجة لتوسع التزامات الولاية، كما عرفت نتيجة الموازنة فائضا في السنوات الأولى من الدراسة أي من سنة 2010 إلى سنة 2013، بخلاف سنة 2014 التي كانت النفقات الفعلية أكثر من الإيرادات المحصلة.

- وجود تباين كبير بين النفقات الفعلية وتقديراتها مع ملاحظة أن تقديرات النفقات العامة بقت ثابتة خلال كل سنوات الدراسة بخلاف المنطق، ويرجع ذلك لغياب الموضوعية والدقة في عملية التقدير ما نتج عنه إهمال الأهداف المسطرة من عملية الإنفاق العام.

- عرفت عملية تنفيذ النفقات العامة خصوصا نفقات التجهيز والاستثمار نسب تأخر واضحة، فهناك بعض المشاريع المدرجة في الميزانية والتي لم يشرع بعد في إنجازها رغم وفرة الاعتمادات المفتوحة وهذا راجع لضعف الأجهزة التنفيذية للجماعات المحلية وغياب مؤشرات تقييم الأداء لتتبع عملية إنجاز مختلف المشاريع.

- تم تطبيق النموذج المقترح لموازنة البرامج والأداء على ميزانية الولاية وذلك من أجل المساعدة على تقدير النفقات العامة في الميزانية بصورة موضوعية من خلال تحديد مختلف البرامج ودراساتها إضافة إلى تحديد مؤشرات الأداء لاستخدامها كأساس لقياس النتائج والرقابة عليها، صعوبات كثيرة في سبيل تطبيق هذا الأسلوب أبرزها صعوبة تحديد الأهداف وترجمتها على أرض الواقع.

2- اختبار فرضيات الدراسة

من الدراسة تم اختبار الفرضيات على النحو الآتي:

الفرضية الأولى: " تنقسم الإدارة المحلية في الجزائر إلى ولاية وبلدية، تتميز بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي "، وهي فرضية مؤكدة حيث يبرز من خلال الدراسة النظرية أن الإدارة المحلية في الجزائر تنقسم إلى الولاية والبلدية، حيث تعتبر الأخيرة الهيئة القاعده للإدارة المحلية. ومن خصائصها الاستقلال الإداري وهو اكتساب الجماعة المحلية الشخصية المعنوية والحرية في تسيير مصالحها العامة إضافة إلى الاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة ويعني هذا توفير مبالغ أو موارد مالية خاصة للإدارة المحلية تمكنها من أداء مهامها الموكلة إليها.

الفرضية الثانية: " ميزانية البنود لا تساعد على توضيح الأهداف التي ترصد لها الاعتمادات، ووجود الانحرافات وعدم الدقة في تقدير النفقات"، وهي فرضية مؤكدة حيث تبين من خلال الدراسة أن هذا النوع من الموازنات يركز على مقدار الزيادة أو النقص في الاعتمادات المخصصة للجماعة المحلية دون توضيح العلاقة بين هذه الاعتمادات والأنشطة والنتائج المتوقعة من هذا الإنفاق. كما أنه يتم تقدير

النفقات بشكل جزافي دون الاعتماد على أسس علمية في وضع التقديرات، فمن المستحيل تحقيق الأهداف المرجوة وراء تخصيص الاعتمادات دون التقدير الصحيح.

الفرضية الثالثة: " يعتبر أسلوب موازنة البرامج والأداء أسلوب فعال و حديث، لأنه يخضع لقواعد وتقديرات دقيقة"، وهي فرضية مؤكدة حيث يعتبر نظام يقوم بتقسيم أنشطة المنظمة إلى عدد من البرامج والبرامج الفرعية وتتم موازنة الأداء داخل كل من هذه الأنشطة للتعرف على الأداء المتوقع تحقيقه، والمدة اللازمة للوصول إلى هذا الأداء خلال العام، كما يركز هذا النوع من الموازنات على الربط أو التنسيق بين البرامج في الوحدات الحكومية وبين الأهداف العامة للدولة.

الفرضية الرابعة: " النفقات العمومية لولاية الجزائر تحقق الفعالية المطلوبة منها"، وهي فرضية منفية حيث تبين من خلال الدراسة الميدانية أن تقدير النفقات لولاية الجزائر يقوم على أساس موازنة البنود والتي تعتمد بصفة كلية على نفقات السنة المالية السابقة دون الاستناد إلى أسس موضوعية تراعي فيها الظروف المحيطة بالجماعات المحلية وهذا ما عكس بشكل واضح ابتعاد الأسلوب المتبع من طرف ولاية الجزائر عن الدقة و الموضوعية، كما أن التأخر في انجاز المشاريع والذي تعاني منه ولاية الجزائر من أهم المشاكل التي تقف في سبيل تحقيق فعالية النفقة العامة وبالتالي التخلف في تحقيق التنمية المحلية والأهداف المسطرة من طرفها.

الفرضية الأساسية: " تطبيق أسلوب موازنة البرامج والأداء في الجماعات المحلية يؤدي الى تحقيق فعالية النفقات العامة"، فمن خلال هذه الدراسة يتبين لنا مدى أهمية نظام موازنة البرامج والأداء إذا ما طبق في ميزانية الجماعات المحلية، فهو بعملية تحديد البرامج التي تعبر عن أولويات التنفيذ في الولاية، فتحديد البرنامج يتطلب تحديد أنشطة البرنامج، ثم تحديد عناصر النشاط، بشكل مالي ومادي وفني وبشري وزماني، كما يهتم بتحديد مؤشرات الأداء التي تقيّم بها مدخلات البرنامج ومخرجاته ونتائجه.

3- اقتراحات الدراسة

- بعد عرض أهم النتائج النظرية والتطبيقية، يمكن تقديم الاقتراحات الآتية:
- ضرورة العمل بموازنة البرامج والأداء لما لها من أهمية على التنفيذ الجيد للنفقات العامة واعتمادها على أسلوب متطور ومواكبتها للتطور السائد في الدول الكبرى.
 - ضرورة تعديل النظام المحاسبي حتى يتماشى مع منهجية موازنة البرامج والأداء.
 - ضرورة تحديد مؤشرات القياس لإنجاز البرامج وذلك بأن تكون مدروسة بدقة وواضحة غير مبهمة الأهداف والمعالم وقابلة للتحقيق.
 - تفعيل دور الرقابة على البرامج والمحاسبة الدورية للمسؤولين عن مختلف البرامج والأنشطة المؤداة لما يتماشى مع الأهداف المسطرة.

- ضرورة إنجاز التقارير لما يتناسب مع موازنة البرامج والأداء.

آفاق الدراسة

تظهر الدراسة بعض المواضيع التي تمكن من طرح إشكاليات في بحوث مستقبلية

- إمكانية تطبيق موازنة البرامج والأداء على ميزانية الولاية (استعمال الاستبيان في الدراسة).
- كيفية التحول من المحاسبة على أساس النقدي إلى المحاسبة على أساس الاستحقاق.
- دراسة الفرق بين موازنة البرامج والأداء وموازنة البنود.
- الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية في ظل موازنة البرامج والأداء.
- موازنة البرامج والأداء وأهميتها في تحديد وسائل قياس الأداء للنفقات المحلية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

1. الكتب

1. أبو دوح محمد حماد، ترشيد الإنفاق العام وعلاج عجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2006.
2. أبو قحف عبد السلام، اقتصاديات الأعمال، المكتب العربي الحديث، الاسكندرية، مصر، 1993.
3. أحمد حجازي محمد، المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة، مؤسسة النبا للخدمات المطبعية وتجارة الورق، عمان، الأردن، الطبعة الثانية، 1995.
4. الحسيني قاسم إبراهيم، المحاسبة الحكومية و الميزانية العامة، مؤسسة الوراق للنشر، عمان، الأردن، 1999.
5. السيد مصطفى كامل، العوامل و الآثار السياسية في الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، المحرر: إسماعيل الشطي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006.
6. رحمانى شريف، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز، والتحكم الجيد في التسيير، دار القصة للنشر، الجزائر 2003.
7. شماع خليل محمد حسين، نظرية المنظمة، دار المسيرة للنشر، عمان، الأردن، الطبعة الثالثة، 2007.
8. شخيلي عبد الرزاق، الإدارة المحلية، دار المسيرة للنشر، عمان، الأردن 2000.
9. الطماوي سليمان، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982.
10. الكواري علي خليفة، دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية، عالم المعرفة للنشر والتوزيع، الكويت، 1981.
11. بحيري أحمد هاني، أصول المحاسبة الحكومية مع دراسة خاصة لدولة الكويت، دار السلاسل، الكويت، الطبعة الرابعة، 2000.
12. بسيوني عبد الغني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، مصر، 2004.
13. بعلي محمد الصغير، القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري، عنابة، دار العلوم لنشر والتوزيع، 2002.
14. بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم لنشر والتوزيع، عنابة، 2004.
15. حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.

16. شهاب مجدي، أصول الاقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2004.
17. عبد العزيز أحمد، ميزانية البرامج والأداء، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1966.
18. عفر محمد عبد المنعم ومصطفى أحمد فريد، الاقتصاد الوضعي المالي و الإسلامي بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 1991.
19. عوابدي عمار ، مبدأ الديمقراطية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1981.
20. غنيم عثمان محمد، التخطيط أسس و مبادئ عامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الثانية، 2004.
21. ترجمة أحمد عبد الخير وأحمد أبو زيد، الاقتصاد الجزئي التحليلي، مدخل حديث، جامعة الملك سعود، الرياض، 2000.
22. قطب محمد ابراهيم، الموازنة العامة للدولة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، الطبعة الثانية، 1977.
23. لباد ناصر، القانون الإداري: التنظيم الإداري ، منشورات دحلب، الجزائر ، 2001.
24. محرز محمد عباس ، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
25. محمود شكري، الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، طبعة 1، 1990.
26. مشهور نعمت عبد اللطيف، اقتصاديات المالية الإسلامية والوضعية، مطبعة العمرانية، القاهرة، مصر، 1988.
27. هشام عبد الحي، الأداء المتوازن للتدريب، دبي، الإمارات، 2005.

II. المقالات

1. أبو حمود حسن ، " الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية" ، مجلة جامعة دمشق، المجلد 18، العدد الأول، 2002.
2. أحمد محمد سعيد ، الكفاءة والكفاية والفعالية، مجلة التجاريين، نقابة التجاريين، العدد 5، أكتوبر نوفمبر، 1979.
3. المهائني خالد ، " الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة" ، مجلة إدارة المال العام، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، مصر، 2010.
4. الرويتع سعد بن صالح ، " قياس الأداء في الوحدات الحكومية" ، مجلة جامعة الملك عبد العزيز- الاقتصاد والإدارة-، الرياض، العدد 2، 2002.

5. دريوش مصطفى، "الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة"، مجلة النائب، العدد1، 2003.
6. لعمارة جمال ، "تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة"، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الأول، 2001.

III. التقارير الأخرى

1. البنك الدولي، تقرير حول مراجعة الإنفاق العام لسنة 2004.
2. الشمراني سوسن ، موازنة البرامج والأداء المفاهيم والتطبيق، محاضرات في مادة الميزانية، جامعة الملك سعود، الرياض، السعودية، 2010.
3. براق محمد، مقدمة لطلبة الماستر في المحاسبة العمومية ، تخصص محاسبة، المدرسة العليا للتجارة-الجزائر، 2011-2012.
4. عرب هاني، محاضرات في الإدارة المحلية، محاضرات إلكترونية متاحة على الموقع www.rsscra.info.
5. منصورى الزين، دروس في المحاسبة العمومية، محاضرات الكترونية.
12. نوبر طارق، نحو تطبيق موازنة الأداء لتحقيق الإدارة الرشيدة في الدول العربية، محاضرات الكترونية.

IV. الندوات والملتقيات العلمية

1. الديداموني محمد، محمد عبد العال، الرقابة السياسية و القضائية على اعمال الادارة دراسة مقارنة، دار الفكر و القانون للنشر و التوزيع، مصر، 2008.
2. الشمراني غادة شهير، متطلبات إصلاح وتطوير الموازنة العامة، ورشة عمل، جامعة الملك سعود، المملكة العربية السعودية، 2010.
3. الشبخلي عبد الرازق، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية- دراسة مقارنة، ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت، 23-25 سبتمبر 2002.
4. العشموي محمد عبد الفتاح، نموذج لتحسين بيئة القاس المحاسبي لإنتاجية وفعالية النفقة بالقطاع العام، ملتقى " أدوار المحاسبين و مراقبي الحسابات في تعظيم قيمة المؤسسات"، القاهرة، مصر، ماي 2007.
5. الطعمنة محمد محمود، نظم الادارة المحلية (المفهوم، الفلسفة والأهداف)، الملتقى العربي الأول "نظم الادارة المحلية في الوطن العربي"، سلطنة عمان، 18-20 اغسطس 2003.

6. حسين اسماعيل ، موازنة البرامج والأداء "المفهوم الفلسفة والأهداف، ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية، دمشق، سوريا، 25-27 يوليو 2004.
7. حلقة دراسية حول "مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر"، نفقات التسيير لسنة 2007، الدفعة 40، المدرسة الوطنية للإدارة، 2007.
8. عبد الوهاب سمير محمد، مصادر التمويل المحلي و طبيعة العلاقات بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية في الدول العربية، ندوة بيروت، لبنان.
9. مرغاد لخضر، مداخلة بعنوان "النفقات العامة وقواعد ترشيدها"، الملتقى الدولي "تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية"، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 1-2 ديسمبر 2004.
10. هويدي عبد الجليل، المالية العامة للحكم المحلي- دراسة مقارنة مع الإشارة إلى مصر - ، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1990.
- v. المذكرات والرسائل الجامعية**
1. الشوابكة لعون الشوابكة، مدى ملائمة النظام المحاسبي الحكومي لتطبيق موازنة البرامج والأداء في الأردن، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد و العلوم الإدارية، جامعة آل البيت، المفرق ، الأردن 2000.
2. بلقاسم رابح، محددات وأبعاد النفقات العامة في النظم الاقتصادية، مذكرة ماجستير، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1999.
3. بن عزة محمد، ترشيد سياسة الإنفاق العام بالتباع منهج الانضباط بالأهداف، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، كلية أبي بكر بلقايد تلمسان، 2009-2010.
4. درواسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، "حالة الجزائر 1990-2004"، أطروحة دكتوراه دولة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2004.
5. شاكر محمد منير، مضامين استخدام موازنة الأساس الصفري في الإدارات الخدمية العامة في العراق، أطروحة دكتوراه - الجامعة المستنصرية - قسم المحاسبة - بغداد - 1996.
6. قديد ياقوت، "الاستقلالية المالية للجماعات المحلية -دراسة حالة ثلاث بلديات، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010،
7. مفتاح فاطمة، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2011.

8. يوسف نور الدين، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية لمحلية في الجزائر دراسة تقييمية للفترة 2000-2008، دراسة حالة ولاية البويرة، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أمجد بوقرة – بومرداس، 2009.

VI. النصوص التشريعية

1. دستور 8 سبتمبر 1963، الصادر في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية عدد 64.
2. القانون 20/90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 35.
3. القانون رقم 11 – 10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37.
4. القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 1.
5. القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، عدد 12.
6. الأمر رقم 38-69 المؤرخ في 23 مايو 1969 يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، عدد 44.
7. القانون رقم 09-84 المؤرخ في 04 فيفري 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية، عدد 6.
8. الأمر رقم 14-97 المؤرخ في 31 ماي 1997 المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، الجريدة الرسمية، عدد 38.
9. الأمر رقم 15-97 المؤرخ في 31 ماي 1997 المتعلق بتنظيم محافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية، عدد 38.
10. الأمر رقم 01-2000 المؤرخ في 01 مارس 2000 المتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها، الجريدة الرسمية، عدد 9.
11. المرسوم التنفيذي رقم 90-285 المؤرخة في 28 ديسمبر 1990 المتعلق بتحديد قواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها وعملها، الجريدة الرسمية، عدد 42.

ثانيا: باللغة الفرنسية

I. LES OUVRAGES

1. MALO J-L. et MATHE J-C., L'essentiel du contrôle de gestion, Edition d'Organisation, Paris, 2ème édition, 2000

الملاحق

الملحق رقم 1: الحساب الإداري لولاية الجزائر لسنة 2010

ولاية الجزائر رقم 16

السنة المالية 2010

السلطة الإدارية

الباقي للاجواز	الاجازات	التحديدات	التدفقات	تبيان
209 076 167.06	60 605 821 533.68	60 814 897 700.74	51 027 504 229.78	الإيرادات الحقيقية (الفعلية)
32 854 621 190.74	26 896 842 876.91	59 751 464 067.65	51 027 504 229.78	التدفقات الحقيقية (الفعلية)
32 645 545 023.68				النفقات
	33 708 978 656.77	1 063 433 633.09		الإيرادات الفاصل العجز

اطلع بالجـزائر في

الوالي

وزير الداخلية

الملحق رقم 2: الموازنة العامة للميزانية لسنة 2010

الباقي للاحتياز		الاجازات		الموازنة العامة للميزانية
الارادات	التنقات	الارادات	التنقات	
196 839 281.50	65 722 640.96	32 970 114 879.07	33 618 933 954.93	قسم التسيير
	424 751.32		205 955 707.31	سلع و لوازم
	-		2 328 307 607.62	مصالح المستخدمين
	30 827.99		-	ضرائب و رسوم
	-		457 950 801.66	اشغال و خدمات خارجية
	-		1 948 086 004.39	مساهمات و حصص و اداءات لفائدة الغير
	-		3 184 073 127.57	منح و اعانات
	64 156 610.00		208 189 867.81	مصاريف التسيير العام
				مصاريف مالية
				تزويد حساب الاستهلاك
	1 110 451.65			اعباء استثنائية
1 394 735.63		213 974 250.02		منتوجات الاستغلال
				نتائج الاملاك العمومية
				نتائج مالي
				تحويلات و اعانات و مساهمات
786 265.46		4 930 020 337.01		ممنوحات صندوق التضامن للولايات
		4 734 000 911.00		ضرائب غير مباشرة
		2 399 882 737.57		ضرائب مباشرة
		19 918 844 756.98		الرسم الوحيد على القيمة المضافة (ر و م)
				تقليص الأعباء
				نتائج استثنائية
		8 225 765.59		نتائج و أعباء السنوات المالية السابقة
194 658 280.41		765 166 120.90		الاقطاع لنفقات التجهيز و الاستثمار
				قسم التجهيز و الاستثمار
12 236 885.56	32 788 898 549.78	41 677 341 217.74	7 319 543 485.11	العجز أو الفائض المرحل
		27 140 212 708.15		تزييدات
		14 328 574 563.13		اعانات مسددة من طرف الولاية
		192 659 766.46		مساهمات الغير في اشغال التجهيز
				اقتراضات
9 086 008.69				مداخل القطاع الاقتصادي
3 134 779.31				املاك عقارية و منقولة
16 097.56	1 063 472 344.95	15 894 180.00		اشغال جديدة و تصليحات كبرى
	23 902 445 654.13			كرات
				سلفيات الولاية لأكثر من سنة
				سندات و قيم
				تخصيصات الوحدات الاقتصادية الولاية
209 076 167.06	32 854 621 190.74	74 647 456 096.81	40 938 477 440.04	مجموع التنقات و الإيرادات
		14 041 634 563.13		الحساب 83 من التنقات والمادة 100 من لارادات
				المادة 780 من التنقات و الأيرادات
209 076 167.06	32 854 621 190.74	60 605 821 533.68	26 896 842 876.91	المجموع الحقيقي (الفعلي) التنقات و الأيرادات (المجموع)
32 645 545 023.68			33 708 978 656.77	الحساب 85 - الفائض الاجمالي
32 854 621 190.74	32 854 621 190.74	60 605 821 533.68	60 605 821 533.68	مجموع متساوي في التنقات و الأيرادات (المجموع ب)

الملحق رقم 3: موازنة المصالح والبرامج لسنة 2010 قسم التسيير

المصادقة		الإقتراحات			قسم التسيير	الأبواب
الإيرادات	التفقات	الإيرادات	التفقات			
78 174 334.38	65 434 490.66	3 591 307 384.55	27 155 979 444.01	90 - المصالح غير المباشرة	900	
75 819 847.22	4 491.60	3 387 657 609.31	25 155 393 534.25	المصالح المالية	901	
1 964 823.60	61 531 774.02	202 986 256.17	672 486 800.05	أجور و أعباء المستخدمين الدائمين	902	
-	1 136 788.04	663 519.07	200 053 216.34	وسائل ومصالح الإدارة العامة	903	
389 663.56	2 761 437.00	-	168 499 897.12	مجموعة العقارات و المقولات (غير المنتجة للمداخل)	904	
-	-	-	686 244 516.81	طرق الولاية	905	
-	-	-	273 301 479.44	شيكات الولاية	906	
687 335.88	-	4 368 111 397.66	5 826 340 960.43	91 - المصالح الإدارية	910	
687 335.88	-	1 968 228 660.09	74 926 682.35	المصالح الإدارية العمومية	911	
-	288 150.30	112 875 000.00	201 526 579.03	92 - المصالح الاجتماعية	912	
-	288 150.30	112 875 000.00	201 526 579.03	المساعدة الاجتماعية المباشرة	913	
117 977 611.24	-	244 975 428.88	-	93 - المصالح الاقتصادية	914	
117 977 611.24	-	244 975 428.88	-	المشاركة في التنمية الاقتصادية	920	
-	-	24 652 845 667.98	435 086 971.46	94 - مصالح الجبائية	921	
-	-	19 918 844 756.98	435 086 971.46	نتج الجبائية	922	
-	-	4 734 000 911.00	-	ممنوحات صندوق التضامن للولايات	930	
196 839 281.50	65 722 640.96	32 970 114 879.07	33 618 933 954.93	مجموع قسم التسيير	931	
131 116 640.54	-	648 819 075.86	-	850 - الفائض	940	
65 722 640.96	65 722 640.96	33 618 933 954.93	33 618 933 954.93	مجموع متساوي في النفقات و الإيرادات	941	

الملحق رقم 4: موازنة المصلح والبرامج لسنة 2010 قسم التجهيز والاستثمار

الأبواب	قسم التجهيز و الاستثمار	الانجازات		
		النفقات	الائرادات	النفقات
950	95 - برامج الولاية	3 047 632 015.96	27 692 478 848.52	23 524 755 608.67
951	البيانات والتجهيزات الادارية	229 813 450.22	2 062 044 189.18	1 789 599 002.53
952	طرق الولاية	670 873 922.42	6 605 298 254.72	5 934 424 332.30
953	الشبكات المختلفة	951 143 093.05	2 616 692 408.51	1 624 210 207.53
954	التجهيزات المدرسية و الرياضية و الثقافية	144 868 012.84	2 679 186 888.16	1 778 570 482.82
955	التجهيزات الصحية و الاجتماعية	40 890 558.61	662 430 698.88	590 789 457.82
956	التوزيع - النقل - المواصلات	878 352 357.07	12 703 604 857.11	11 644 478 917.89
957	التعمير و الاسكان	42 488 693.23	169 723 804.02	122 237 881.97
958	التجهيز الصناعي و الحرفي و السياحي	89 201 928.52	193 497 747.94	40 445 325.81
	التنمية الفلاحية و الصيد البحري	3 601 457.49	1 447 120 582.90	1 443 519 125.41
960	برامج - برامج لحساب الغير			
961	برامج للمؤسسات العمومية الولاية			
962	برامج للوحدات الاقتصادية الولاية	3 601 457.49	1 187 120 582.90	1 183 519 125.41
969	برامج للبيانات و وحداتها الاقتصادية		260 000 000.00	260 000 000.00
	برامج لأطراف أخرى			
970	97 - العمليات الخارجة عن البرامج	4 268 310 011.66	12 597 741 786.32	7 820 623 815.70
971	العمليات العقارية و المنقولة (الخارجة عن البرامج)			
979	حركة المدبونية و الدائنية	4 268 310 011.66	12 597 741 786.32	7 820 623 815.70
	عمليات أخرى خارجة عن البرامج			
	مجموع قسم التجهيز و الاستثمار	7 319 543 485.11	41 737 341 217.74	32 788 898 549.78
	065 - الفائض	34 417 797 732.63		
	مجموع في النفقات و الإيرادات	41 737 341 217.74	41 737 341 217.74	32 788 898 549.78
الحوصلة				
	قسم التسيير	33 618 933 954.93	32 970 114 879.07	65 722 640.96
	قسم التجهيز و الاستثمار	7 319 543 485.11	41 737 341 217.74	32 788 898 549.78
	المجموع	40 938 477 440.04	74 707 456 096.81	32 854 621 190.74
	85 - الفائض	33 768 978 656.77		
	مجموع متساوي في النفقات و الإيرادات	74 707 456 096.81	74 707 456 096.81	32 854 621 190.74

16

رقم

جزائري

ولاية

السجل الإداري

السنة المالية 2013

الباقى للانجاز	الانجازات	التحديدات	النتائج	تبيين
109 358 744.18	90 481 929 754.25	90 591 288 498.43	51 027 504 229.78	الايرادات الحقيقية (الفعلية)
44 046 092 368.25	40 786 315 696.17	84 832 408 064.42	51 027 504 229.78	التفقات الحقيقية (الفعلية)
43 936 733 624.07	49 695 614 058.08	5 758 880 434.01		الائيرادات الفاصل العجز

الملحق رقم 7: موازنة المصالح والبرامج لسنة 2013 قسم التسيير

المصادقة		الأقرب احداث		قسم التسيير	الأبواب
الإيرادات	التفقات	الإيرادات	التفقات		
496 577.40	367 403.50	4 726 452 936.05	33 406 649 031.99	90 - المصالح غير المباشرة	
-	-	4 412 801 783.94	31 114 674 514.80	المصالح المالية	900
27 337.01	-	299 637 262.87	784 262 606.22	أجر و أعباء المستخدمين الدائنين	901
469 240.39	22 955.50	795 165.33	321 649 043.06	رسائل و مصالغ الإدارة العامة	902
-	344 448.00	13 218 723.91	198 545 711.28	مجموعة العقارات و المقاولات (غير المنتجة للمنازل)	903
-	-	-	744 261 361.75	طرق الولاية	904
-	-	-	243 255 794.88	شبكة الولاية	905
-	-	-	-	اشغال التجهيز المنجزة بالاستقلال المباشر	906
1 390 607.52	312 334 056.68	4 499 584 935.12	6 743 793 390.72	91 - المصالح الادارية	
-	498 020.50	-	73 417 634.18	المصالح الادارية العمومية	910
1 390 607.52	-	1 440 961 641.58	1 020 856 992.16	الأمن و الحماية المدنية	911
-	-	-	148 954 400.00	المساهمة في أعباء التعليم	912
-	-	-	452 260 000.00	المصالح الاجتماعية المدرسية	913
-	311 836 036.18	3 058 623 293.54	5 048 304 364.38	الغالب و الرياضة و الثقافة	914
-	-	-	174 508 765.56	92 - المصالح الاجتماعية	
-	-	-	77 478 892.42	المساعدة الاجتماعية المباشرة	920
-	-	-	97 029 873.14	التغطية العمومية الاجتماعية	921
-	-	-	-	المصالح و المؤسسات الاجتماعية	922
107 434 863.02	-	89 724 431.38	-	93 - المصالح الاقتصادية	
107 434 863.02	-	89 724 431.38	-	المشاركة في التنمية الاقتصادية	930
-	-	-	-	الأحلاك الخاصة بالولاية (المنتجة للمنازل)	931
-	90 914 296.26	37 321 521 972.08	573 097 221.82	94 - مصالغ الجباية	
-	90 914 296.26	31 252 690 312.08	573 097 221.82	نتائج الجباية	940
-	-	6 068 831 660.00	-	منسوحات صندوق الضمان للولايات	941
109 322 047.94	403 615 756.44	46 637 284 274.63	40 898 048 410.09	مجموع قسم التسيير	
294 293 708.50	-	-	5 739 235 864.54	850 - الفائض	
403 615 756.44	403 615 756.44	46 637 284 274.63	46 637 284 274.63	مجموع مقساي في التفقات و الإيرادات	

الملحق رقم 8: موازنة المصالح والبرامج لسنة 2013 قسم التجهيز والاستثمار

الباقي للانجاز		الاجازات		قسم التجهيز و الاستثمار	الايواب
الايادات	التنققات	الايادات	التنققات		
36 696.24	38 946 430 902.83	46 585 287 746.95	7 328 723 243.10	95 - برامج الولاية	
	1 577 918 260.53	1 982 732 690.66	249 668 783.01	البنيات والتجهيزات الادارية	950
	6 429 161 309.94	7 905 808 905.97	1 476 647 596.03	طرق الولاية	951
	3 402 301 387.41	5 077 626 818.74	1 675 296 914.01	الشبكات المختلفة	952
	2 527 969 995.34	3 035 892 176.12	471 507 844.74	التجهيزات المدرسية و الرياضية و الثقافية	953
	508 709 178.89	605 580 619.75	96 871 440.86	التجهيزات الصحية و الاجتماعية	954
36 696.24	23 996 124 310.02	27 434 891 308.96	3 320 221 898.40	التوزيع - النقل - المواصلات	955
	243 491 387.83	258 071 517.68	14 580 129.85	التعمير و الامكان	956
	260 755 072.87	284 683 709.07	23 928 636.20	التجهيز الصناعي و الحرفي و السياحي	957
	463 610 633.95	607 909 732.65	144 299 098.70	التسمية القلاحية و الصيد البحري	958
				96 - برامج لحساب الغير	
	278 712 153.79	382 582 596.42	103 870 442.63	برامج للمؤسسات العمومية الولاية	960
	184 898 480.16	225 327 136.23	40 428 656.07	برامج للوحدات الاقتصادية الولاية	961
	4 232 422 790.03	10 655 770 453.52	6 419 567 397.78	برامج للتعليمات و وحداتها الاقتصادية	962
				برامج لأطراف أخرى	969
				97 - العمليات الخارجية عن البرامج	
	4 232 422 790.03	10 655 770 453.52	6 419 567 397.78	العمليات القارية و المنقولة (الخارجية عن البرامج)	970
				حركة المنقولة و الدائنية	971
36 696.24	43 642 464 326.81	57 848 967 933.12	13 892 589 739.58	عمليات أخرى خارجية عن البرامج	979
43 642 427 630.57			43 956 378 193.54	مجموع قسم التجهيز و الاستثمار	
43 642 464 326.81			57 848 967 933.12	065 - الفائض	
				مجموع في التنققات و الايادات	
الحوصلة					
109 322 047.94	403 615 756.44	46 637 284 274.63	40 898 048 410.09	قسم التسيير	
36 696.24	43 642 464 326.81	57 848 967 933.12	13 892 589 739.58	قسم التجهيز و الاستثمار	
109 358 744.18	44 046 080 083.25	104 486 252 207.75	54 790 638 149.67	المجموع	
43 936 721 339.07			49 695 614 058.08	85 - الفائض	
44 046 080 083.25	44 046 080 083.25	104 486 252 207.75	104 486 252 207.75	مجموع متساوي في التنققات و الايادات	