

مجلة العلوم القانونية والاجتماعية

Journal of legal and social studies

Issn: 2507-7333

Eissn: 2676-1742

دور الحوكمة في تحسين إدارة الجماعات المحلية

—دراسة وصفية—

The role of governance in improving the management of local communities

غولام جمال الدين^{1*} ، رواق فتيحة²،

¹ جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2 ، (الجزائر) djamelghoulam1@gmail.com ،

² جامعة أبو القاسم سعد الله ، (الجزائر)

تاريخ النشر: 2023/06/01

تاريخ القبول: 2023/05/01

تاريخ ارسال المقال: 2023/03/23

*المؤلف المرسل

الملخص:

كانت الأمم المتحدة أول من استعملت مصطلح الحوكمة في تقرير حول الحكم والإدارة في إفريقيا، إذ استخدم خصيصاً للدول النامية لتتمكن من النهوض بإدارتها نحو التنمية، بحيث ركزت على التمكين؛ الذي يعتبر أحد الركائز الأساسية للتنمية المستدامة؛ وهذه الأخيرة متوقفة على وجود لا مركزية فعلية. إن تكريس أسلوب اللامركزية متوقف على مدى استقلالية الجماعات الإقليمية في ممارسة مهامها و الاختصاصات المنوطة بها، ويجمع المختصون على أن الدور التنموي لهذه الإدارة مرتبط بالتسيير العقلاني للأموال العامة؛ والذي يكون من خلال حوكمة العلاقة بين المصالح الإدارية المحلية، كهيئات عمومية قاعدية؛ ومدى شمول هذه الحوكمة للمصالح التمويلية والرقابية الأخرى .

الكلمات المفتاحية: الحوكمة ؛ . الرقابة ؛ الجماعات المحلية ؛ التنمية.

Abstract :

The United Nations was the first to use the term governance in a report on governance and administration in Africa, as it was used specifically for developing countries to be able to advance their management towards development, as it focused on empowerment; which is considered one of the main pillars of sustainable development; The latter is dependent on the existence of actual decentralization. The consolidation of the decentralization method depends on the extent of the independence of the regional groups in the exercise of their tasks and the competencies entrusted to them, and the specialists unanimously agree that the developmental role of this administration is linked to the rational management of public funds; Which is through the governance of the relationship between local administrative interests, as basic public bodies; And the extent to which this governance covers other financing and oversight interests.

Keywords: governance ; Censorship ; Local groups ; development

مقدمة:

يعد مصطلح الحوكمة (Governance) من المصطلحات الإدارية الحديثة الذي يطلق عليه أيضاً الإدارة الرشيدة، إذ يعبر عن مجموعة الطرق والأساليب الحديثة والآليات والإجراءات والنظم والقرارات التي تضمن تفعيل مبادئ الاستقلالية والنزاهة والشفافية والانضباط والمساءلة والعدالة وغيرها من مبادئ الحوكمة التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء من خلال تصرفات إدارة الشركة تجاه هذه المبادئ، واستغلال الموارد الاقتصادية المتاحة لديها، وبما يحقق أفضل منافع ممكنة لكافة الأطراف، وبما يضمن تحقيق العدالة ويحفظ للمساهمين وللأطراف الأخرى المتعاملة مع الشركة حقهم.

ولتحقيق ذلك لابد من التزام الإدارة والعاملين بالقواعد الأخلاقية والمهنية للحد من ممارسات تهدد مستقبل الشركة في النمو والبقاء والاستمرار. (خليل، 2011)

ولتحليل موضوع الحوكمة في تحسين إدارة الجماعات المحلية وتحليل العلاقة بينهما تم طرح السؤال الآتي: كيف يمكن للحوكمة المساهمة في تحسين إدارة الجماعات المحلية؟

لمناقشة هذا الموضوع والامام به تم الاعتماد على المنهج الوصفي بحكم أنه المنهج الذي يهتم بوصف الظاهرة كما هي في الواقع إضافة الى تقديم تحليلات وتفسيرات حول الظاهرة بشكل عميق أما أهداف الدراسة فتتمثل في

- تسليط الضوء على أهمية الحوكمة في الجماعات المحلية
- التعريف بإدارة الجماعات المحلية ومعرفة متطلبات تطورها
- التعريف بالحوكمة أهميتها وخصائصها
- إبراز دور الحوكمة في ترقية الإدارة المحلية
- الامام بمفهوم وأنواع الرقابة في الجماعات المحلية

1 ماهية الحوكمة:

تعددت التعريفات المقدمة من الباحثين حول هذا المصطلح تبعاً لوجهات نظرهم المختلفة، وفيما يلي أهم التعريفات للحوكمة:

عرفها (Williamson): " هو نظام لإدارة الشركة بشكل إستراتيجي لتحقيق أهدافها الرئيسية، ورقابتها بشكل شامل وبطريقة موقفية وأخلاقية وملزمة كونها شخصية معنوية مستقلة وقائمة بذاتها، لها من الهيكل (willason, 2009)

الإداري والأنظمة واللوائح الداخلية ما يكفل لها تحقيق تلك الأهداف بقدراتها الذاتية بمنأى عن تسلط أي فرد فيها وبالقدر الذي لا يتقارب مع مصالح الفئات الأخرى ذات العلاقة.

وعرفها (**Freeland**): "النظام الذي يتم من خلاله توجيه وإدارة شركات الأعمال، ويحدد هيكل الحوكمة الحقوق والمسؤوليات بين مختلف الأطراف ذات الصلة بنشاط الشركة مثل مجلس الإدارة والمساهمين وأصحاب المصالح، كما يحدد قواعد وإجراءات اتخاذ القرارات المتعلقة بشؤون الشركة، كذلك يحدد الهيكل الذي يتم من خلاله وضع أهداف الشركة ووسائل تحقيقها ووسائل الرقابة على الأداء. (Freeland, 2007) كما عرفها (**Cattrysse**): "المنهج المتبع من قبل أصحاب المصالح في الشركة لمراقبة مصالحهم الخاصة، وكذلك فهي تعبير عن النظام الذي يتم من خلاله إدارة الشركة والرقابة عليها".

وعرفتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (**OECD**): هي مجموعة من العلاقات بين القائمين على إدارة الشركة ومجلس الإدارة وحملة الأسهم وغيرهم ممن لهم علاقة في الشركة. (Cattrysse, 2005) ويرى (سليمان) بأنها: "مجموعة القوانين والقواعد التي تحدد العلاقة بين إدارة الشركة من جهة، والممولين وأصحاب المصالح من جهة أخرى، بأن يضمن الممولون حسن استغلال الإدارة لأموالهم وتعظيم ربحية وقيمة أسهم الشركات في الأجل الطويل وتحقيق الرقابة الفعالة على الإدارة". (مصطفى، 2007)

ويرى الباحث من خلال التعاريف السابقة بأن الحوكمة هي مجموعة من الآليات والإجراءات والقوانين والقواعد والنظم والقرارات والمعايير التي تحدد العلاقة بين إدارة الشركة من ناحية وحملة الأسهم وأصحاب المصالح أو الأطراف المرتبطة بالشركة مثل حملة السندات، العمال، الدائنين، المواطنين من ناحية أخرى.

2 أهمية الحوكمة أهدافها والأطراف المعنية بها

أثارت الحوكمة اهتمام الباحثين والدارسين والمساهمين وغيرهم من أصحاب المصالح، وذلك نتيجة حالة الفشل والإفلاس المالي للكثير من المنظمات الكبرى في العالم، واختيار الأسواق في الولايات المتحدة الأمريكية ودول شرق آسيا. ومن خلال دراسة الأسباب التي أدت إلى حدوث هذا الفشل المالي والإداري، تبين أن انعدام أسلوب الحوكمة يمكن القائمين في المنظمة من الداخل، سواء كانوا مجلس إدارة أو مديرين أو موظفين أو غيرهم، من تفضيل مصلحتهم الشخصية على حساب مصلحة المساهمين والدائنين وعامة الجمهور.

وعليه فإن الدول والمنظمات التي تضعف بها أساليب الحوكمة تعتبر أكثر عرضة لحدوث نتائج وخيمة، تفوق مجرد كونها أزمات مالية وفضائح وقد أصبح من الواضح تماما أن إدارات المنظمات المختلفة، ومن خلال الحوكمة، تحدد بدرجة كبيرة مصير المنظمة بشكل خاص واقتصاديات الدول بشكل عام. (عيسى، 2008)

ويشير (بورسلي وآخرون)، إلى أن أهمية الحوكمة المؤسسية وفوائدها تلخص في الآتي :

1. تعزيز الكفاءة الإدارية للشركات: حيث تحث مبادئ الحوكمة على إتباع وممارسة النهج الصحيح في إدارة المؤسسات، وتشجع على إتباع أساليب إدارية حديثة.
2. تسهيل الحصول على تمويل وتكلفة أقل: لان إلزام المؤسسات بالحوكمة المؤسسية يولد الثقة لدى المستثمرين الممولين.

3. تعزيز الإجراءات الرقابية وإجراءات التدقيق على الشركات: حيث تحت مبادئ الحوكمة المؤسسية المنظمات أو الهيئات الرقابية على زيادة الإجراءات الرقابية والتنظيمية وتحديثها باستمرار في المؤسسات.
4. دعم الدور الاجتماعي للشركات: يشجع تطبيق مبادئ الحوكمة المؤسسية المؤسسات على القيام بدور اجتماعي يكون أكثر فاعلية.
5. تعزيز العدالة والشفافية والمعادلة النزاهة بين جميع الأطراف سواء كانوا مساهمين أو مستثمرين وغيرهم من الجهات ذات العلاقة والمصلحة مما يولد الثقة بالاقتصاد والتنمية.
6. القضاء على تعارض المصالح لأن تطبيق مبادئ الحوكمة المؤسسية يحفز على التزام الشركات بالنهج القويم في تعاملها مع الأطراف ذات العلاقة بين جميع الفئات المختلفة في المؤسسات سواء كانوا داخليين أو خارجيين.
7. تساهم في تشجيع تدفق رأس المال الأجنبي إلى الأسواق المالية: وذلك من خلال ثقة المستثمرين الأجانب والشركات الأجنبية في الإقتصاد والشركات. (محمد، 2011)

3 أهداف الحوكمة

- يعمل تطبيق الحوكمة المؤسسية على تحقيق عدد من الأهداف التي تعود بالفائدة على المنظمة ومن هذه الأهداف
- 1- دعم طبيعة وظائف المديرين وأعضاء مجلس الإدارة في المنظمة.
- 2- تقييم أداء الإدارة العليا وتعزيز الثقة بينهم وبين جميع الأطراف ذوي العلاقة.
- 3- عدم الخلط بين المهام والمسؤوليات الخاصة بالمديرين التنفيذيين ومهام مجلس الإدارة ومسؤوليات أعضائه.
- 4- إيجاد الهيكل الذي تتحدد من خلاله أهداف المنظمة، ووسائل تحقيق تلك الأهداف ومتابعة الأداء.
- 5- التأكيد على مبدأ الفصل بين الملكية والإدارة والرقابة في المنظمة.
- 6- إمكانية مشاركة المساهمين والموظفين والدائنين في القرارات الخاصة بالمنظمة، وتفعيل دورهم كمراقبين لأداء المنظمة، وبما يحقق مصالحهم أيضا.
- 7- تقليل المخاطر المتعلقة بالفساد الإداري والمالي الذي قد يواجه المنظمات.
- 8- تشجيع جذب الاستثمارات، ومساهمتها في دعم مركز المنظمة، وحماية المستثمرين.
- 9- الشفافية والدقة والوضوح والنزاهة في جميع أعمال المنظمة، مما يزيد من اعتماد جميع أصحاب المصالح عليها.

الأطراف المعنية بتطبيق الحوكمة

هناك أربعة أطراف رئيسة تؤثر وتتأثر بالتطبيق السليم لمفهوم الحوكمة، وتحدد مدى نجاحها أو فشلها في المنظمات. وهذه الأطراف مهمة، فهم الذين يقومون فعلاً بأداء المهام التي تساعد المنظمة على الإنتاج، وبدونهم لا تستطيع أي منظمة تحقيق استراتيجياتها الموضوعية، وهذه الأطراف هي (شحاته، 2008)

- 1- المساهمون: وهم يقومون بتقديم رأس المال عن طريق ملكيتهم للأسهم في المنظمة، مقابل الحصول على أرباح لاستثماراتهم، وتعظيم قيمة المنظمة على المدى البعيد، وهم من يملك الحق في اختيار أعضاء مجلس الإدارة المناسبين لحماية حقوقهم.
 - 2- مجلس الإدارة: وهم الذين يمثلون المساهمين وأصحاب المصالح، حيث يقوم مجلس الإدارة باختيار المديرين التنفيذيين الذين توكل إليهم سلطة الإدارة، بالإضافة إلى الرقابة على أدائهم، ومتابعة حسن إدارتهم لخدمة المصالح العامة، كما يقومون برسم السياسات العامة وكيفية المحافظة على حقوق المساهمين.
 - 3- الإدارة: وهي المسؤولة عن الإدارة الفعلية للمنظمة، وتقديم التقارير الخاصة بالأداء إلى مجلس الإدارة، كما تعتبر المسؤولة عن تعظيم الأرباح، وزيادة قيمتها، بالإضافة إلى مسؤوليتها اتجاه الإفصاح والشفافية في المعلومات التي تنشر للمساهمين.
 - 4- أصحاب المصالح: وهم مجموعة من الأطراف الذين تربطهم مصالح مع المنظمة، مثل الموردين الدائمين والعمال والموظفين والزبائن والموردين غير الدائمين. ويجب ملاحظة أن هؤلاء الأطراف يكون لديهم مصالح قد تتعارض وتختلف أحيانا، فالدائنون يهتمون بقدرة المنظمة على السداد، في حين يهتم الموظفون بقدرة المنظمة على دفع أجورهم.
- أما الموردون فهم جميع من يبيع المنظمة مدخلات الانتاج. لذلك تعتمد المنظمة على كفاءة هؤلاء الموردين في التوريد بالوقت والجودة والمكان المناسب.
- أما الممولون كالبنوك وشركات التمويل، وجميع الجهات التي تمنح المنظمة تسهيلات ائتمانية، فينبغي أن يكون التعامل معها بمنتهى الحرص والدقة، فالمعلومات المضللة للممولين قد تقطع مستقبلاً خطوط التمويل، مما يؤثر سلباً على أعمال المنظمة وخططها المستقبلية.
- أما الجماعات المحلية فقد تناولها العديد من الباحثين والمؤلفين سنتطرق إليها بشكل دقيق في مجموعة من التعاريف جاءت كالآتي:

4 ماهية الجماعات المحلية

تعتبر الجماعات المحلية جزءاً لا يتجزأ من الدولة ، أي أنها تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية ، التي تعتبر أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري، و التي تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة و الهيئات الإدارية المنتخبة ، تباشر مهامها تحت رقابة هذه السلطة .

فتنظيم الدولة يستوجب تقسيمها إلى أقاليم ، ولاية و بلدية و بالرجوع إلى البلدية التي تعد الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية فهي تلعب دوراً هاماً في التكفل بحاجيات المواطنين .

أما بالنسبة للولاية التي تعد وحدة إدارية من وحدات الدولة و في نفس الوقت شخصاً من أشخاص القانون تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، وبالتالي كلاهما يلعبان دوراً رئيسياً في مختلف الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية .

ولتحقيق الأهداف وعدم التلاعب بنفقات و الارادات للجماعات المحلية ضرورة وجود رقابة تواكب جميع مراحل الميزانية

من إعداد ، و الاعتماد و التنفيذ و الرقابة على سلامة تنفيذ الخطة المالية للجماعات المحلية إنفاقا وإيرادا . وفقا لما قرره ميزانيتها

هذه الرقابة التي تعمل على التحقق من استخدام الاعتمادات المقررة في الأغراض التي تخصص من أجلها مع كشف سوء التسيير و الاستغلال ، بالإضافة إلى الزيادة في الإنفاق .هكذا نجد أن هناك بلديات تعاني من عجز في ميزانيتها ، وتبقى عاجزة على إحداث التنمية المحلية بالرغم من التوزيع العادل للثروة الجزائرية . كما أن مدى تطبيق الأهداف المسطرة من خلال تغطية الميزانية تتعلق بصفة مباشرة بمدى سلامة القواعد المحاسبية و القوانين المنظمة لها . فالرقابة تهدف إلى ترسيخ روح الصرامة لتحقيق العدالة بردع كل من قامه . بالتلاعب بمداويل و نفقات الجماعات المحلية

ومن هنا يمكن إثبات أن نجاعة وصرامة الحوكمة راجع أساسا إلى مدى إلمامها بكل جوانب و مراحل تكوين الميزانية مع إقرار الأخطاء إضافة إلى ردع مرتكبيها قانونيا ، مما يستوجب تجنبها مستقبلا . لكن الإلمام بهذه الجوانب لا يتمكن من تحديد فعاليته إذ أن تحديد ما يتعلق بصورة مباشرة بمدى تحقيق الأهداف المسطرة أو مقدرة الرقابة على تأطير وتثبيت النزاهة و بالتالي إمكانية أن تلعب دورا هاما و أساسيا للسيرورة الايجابية و المتجانسة بين النفقات و المداويل المقابلة لها . (2023، mohamed)

مفهوم الولاية

إذا رجعنا إلى قانون الولاية نجد أن هذه الأخيرة هي هيئة أو مجموعة محلية لامركزية إقليمية فهي جماعة ذات شخصية معنوية و استقلال مالي و لها اختصاصات، سياسية ، اقتصادية وثقافية و هي أيضا تنظيم إداري للدولة

مفهوم البلدية

هي الجماعة القاعدية الإقليمية السياسية ، الإدارية ، الاقتصادية و الثقافية الأساسية . و هي تتمتع بالشخصية المعنوية العمومية التي ينتج عنها الاستقلال المالي ، وحرية التقاضي و لها نفس الإمتيازات و الحقوق والواجبات المقررة للأشخاص ماعدا المرتبطة منها بالشخصية الطبيعية و كذلك أن أموالها غير قابلة للتداول.

جاء في المادة 149 من قانون البلدية رقم 90/08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 و المادة رقم 135 من قانون الولاية رقم 90/09 فالمادة 149 من قانون البلدية تعرفها بأنها : جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها و نفقاتها

السنوية. وتشكل كذلك أمرا بالإذن و الإدارة يمكن من حسن سير المهام العمومية أما المادة 135 من قانون

الولاية عرفتها على أنها : ميزانية الولاية هي عبارة عن جدول التقديرات الخاصة بنفقاتها إيراداتها السنوية تمكن من السير الحسن للمصالح العمومية (محيو، 1986)

5 حوكمة الجماعات المحلية

الجماعات المحلية و الاستقلال المالي

إن اتساع حجم المجتمعات و زيادة الطلب على الخدمات المختلفة بصورة تعكس استجابة سريعة وحقيقية لاحتياجات المواطنين و تمثيلهم و نقل وجهة نظرهم و مشاركتهم في رسم السياسات العامة التي تخدم المجتمع و المواطنين ، ساهمة في إنشاء و بروز مؤسسات الدولة كشريك أساسي للحكومة ، من منطلق أن الاهتمام و العناية بالأمور العامة issues publics ليست حكرا على الحكومة حيث أن هناك عناصر أخرى تشارك ليس فقط في الاهتمام بل و في أخذ الدور في طرح الأمور العامة و المساهمة في أدوار تنموية جادة.

إن الاتجاهات المعاصرة في الحوكمة الشاملة تتطلب مشاركة حقيقية من قبل الجماعات المحلية . إن هذا التعبير غير شائع الاستخدام في كثير من الدول النامية لأسباب مختلفة تتعلق إما بالدور الهامشي لهذه المؤسسات أو عدم رسوخ التجربة و ممارسة هذه الإدارات في النسيج التنظيمي لتلك الدول .

جاء في المادة 149 من قانون البلدية رقم 90/08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 و المادة رقم 135 من قانون الولاية رقم 90/09 فالمادة 149 من قانون البلدية تعرفها بأنها : جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها و نفقاتها السنوية. وتشكل كذلك أمرا بالإذن و الإدارة يمكن من حسن سير المهام العمومية أما المادة 135 من قانون الولاية عرفتها على أنها : ميزانية الولاية هي عبارة عن جدول التقديرات الخاصة بنفقاتها إيراداتها السنوية تمكن من السير الحسن للمصالح العمومية

خصائص الميزانية

تتماز بجملة من الخصائص أهمها:

- الميزانية هي عمل علني : هذا يعني أن كل مساهم في دفع الضريبة له الحق في الإطلاع على مدى استعمال المداخيل الجبائية من قبل الجماعات المحلية قصد تحقيق المنفعة العامة هذا من جهة و من جهة أخرى لا يمكن للمواطن المشاركة في النقاش عند التصويت على الميزانية.
- الميزانية هي عمل تقديري : تقوم الجماعات المحلية بتحديد المشاريع المراد تحقيقها ، هذا العمل التقديري يحدد النفقات المتوقعة بالتفصيل.
- الميزانية هي عمل مرخص : تسجل في الميزانية رخص الإيرادات و النفقات المقترحة . وهذه قاعدة إلزامية لكل الجماعات المحلية.

- الميزانية هي عمل دوري : هناك ميزانية واحدة لكل سنة مالية تعد بشكل دوري.

- الميزانية عمل ذو طابع إداري : يسمح بتسيير الحسن لمصالح البلدية.

المبادئ التي تقوم عليها ميزانية الجماعات المحلية:

- مبدأ السنوية : تبدأ من 1 جانفي و تنتهي في 31/12. تتخللها تعديلات بواسطة فتح رخصيات أو اعتمادات خاصة أو قرارات معدلة.

—مبدأ الشمولية : تحدد جميع الإيرادات و النفقات بمعنى أنها تشمل المبلغ الصافي بغرض تسهيل المراقبة (فريد، 1990).

—مبدأ تسلسل النفقات : لا بدأ على الجماعات المحلية أن تأخذ بعين الاعتبار مبدأ التسلسل في تسيير النفقات فتقوم بإنفاق الأموال اللازمة لذلك و المتمثلة في النفقات الإجبارية.

—مبدأ عدم تخصيص الإيرادات و عدم تصرف الجماعات المحلية في المداخل التي لا يخصصها القانون : إن كل الإيرادات مخصصة للنفقات باستثناء الإيرادات المقيدة بتخصصات معينة (مكفوفين ن عجرة ، بناء مدرسة...) .

—فلا يمكن لرئيس البلدية مثلاً تخصيص هذه الإيرادات لنفقات أخرى.

وثائق ميزانية الجماعات المحلية وأقسامها:

تعتبر وثائق ميزانية الجماعات المحلية الوسيلة الوحيدة و الأساسية التي تبين كيفية توظيف الإيرادات و صرف النفقات ، و التي 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:

—الميزانية الأولية : تعتبر الوثيقة الأساسية لكل النفقات و الإيرادات السنوية المحققة.

—الميزانية الإضافية : عندما تمضي الأشهر الأولى من السنة ، فإن الاحتياجات سترد بوضوح الشيء الذي يؤدي بالجماعات المحلية إلى المصادقة على الميزانية الإضافية . و المقصود بها هو تصحيح الميزانية الأولية أو النقصان في كل من الإيرادات و النفقات . و تعد كآخر أجل في شهر جوان من السنة التي ستطبق فيها . و التصويت عليها يكون من قبل السلطة الوصية قبل 15 جوان.

و تعرف أيضا بأنها ميزانية تعديلية للميزانية الأولية . و تحتوي على أرصدة و بواقي الإنجاز ولها ثلاث مهام هي:

—الارتباط بالنسبة للسنة المالية السابقة التي تترك للسنة الجارية عمليات لم تتم بعد أو فائضا من الموارد أو عجز في المالية.

—ضبط الميزانية الأولية للسنة الجارية.

—برمجة العتاد.

الحساب الإداري:

بعد انتهاء السنة المالية يكون من الضروري إعداد حصيلة العمليات التي أنجزت بالفعل

هـ السنة المالية في الحساب الإداري . و تقفل وثيقة المحاسبة في شهر أكتوبر من السنة التي تلي السنة التي هي بصدد عرض ما أنجز بها . فالحساب الإداري هو حوصلة مالية للسنة الماضية متأخرة بسنة . و يعد في 31 مارس من السنة المعنية بالنسبة للسنة الماضية . (بوكحيل)

أقسام ميزانية الجماعات المحلية:

ميزانية الجماعات المحلية تتكون من قسمين:

—قسم التسيير العمومي.

—قسم التجهيز و الاستثمار.

ويتقسم كل من هذين القسمين إلى نفقات و إيرادات تتوازن وجوبا.

النفقات : تنطوي النفقات العامة على قيام الهيئات العامة و أشخاص القانون العام من مركزية و محلية باستخدام (أو إنفاق مواردها النقدية بقصد إشباع الحاجات العامة . و لتسيير مصالحها و الخدمات الضرورية لمجموع الأفراد . تقوم الجماعات المحلية بإنفاق الأموال اللازمة و التي تقتطع من قسم التسيير العمومي و قسم التجهيز والاستثمار . وهي كالآتي:

—نفقات قسم التسيير العمومي :هي تلك النفقات التي تخصص لتسيير المصالح التابعة للجماعات المحلية و تنقسم إلى:

*نفقات إجبارية.

*نفقات ضرورية.

*نفقات اختيارية.

—نفقات قسم التجهيز والاستثمار : هناك نفقات حسب طبيعتها و نفقات حسب وظيفتها ، فالنفقات حسب طبيعتها هي تلك التي تؤدي إلى زيادة أملاك الجماعات المحلية مباشرة أو تلك المتعلقة بالإعانات الممنوحة إلى الجمعيات و الهيئات وكذا تسديد قروض الجماعات المحلية . أما بالنسبة للنفقات حسب وظيفتها فهي تلك الخاصة ببرامج التجهيز التي تصبح ملك للجماعات المحلية كالبرامج التي تنجزها لحساب الغير كالجمعيات و المؤسسات العمومية.

—تسديد رأسمال الدين.

—اقتناء العقارات و العتاد والمعدات.

—الأشغال الجديد و التصليحات الكبرى.

—إكساب القيم و السندات.

—المساعدات المالية للوحدات الصناعية والتجارية.

الإيرادات : تعددت مصادر الإيرادات في عصرنا الحديث و تنوعت أساليبها و اختلفت طبيعتها تبعا للنوع الخدمة التي تقوم بها الدولة و الهدف منها . و لمواجهة النفقات التي ذكرناها سابقا ، على الجماعات المحلية أن تحصل على الإيرادات اللازمة و الكافية لذلك ، حيث أن القسم الأكبر من هذه الإيرادات يأتي من المداخل الجبائية في المرتبة الأولى ، ثم تأتي مدا خيل الأملاك بالإضافة إلى إعانات الهيئات المختلفة . و تنقسم الإيرادات بدورها إلى قسمين هما : إيرادات جبائية وإيرادات غير جبائية.

مفهوم الاستقلال المالي و اللامركزية المحلية:

المقصود باستقلال الجماعات المحلية هو أن يكون لها حق إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك إلى أوامر السلطة المركزية و توجيهاتها ، و عليه يترتب على استقلال الهيئة المحلية مايلي:

- حرية المبادرة ولا تتدخل السلطة المركزية إلا في الحالات المنية على القانون.
- أن لا يكون للسلطة المركزية حق تعديل قرارات الجماعات المحلية.
- أن لا تسأل عن أعمالها حتى وإن كانت خاضعة للسلطة الوصائية.
- حق مخاصمة الدولة ذاتها أمام القضاء و طلب إلغاء القرارات الصادرة من السلطة المركزية.

6 مفهوم و أنواع الرقابة المالية:

مفهوم الرقابة المالية:

إن الرقابة المالية لا تختلف عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة على النشاط الإداري فهي أداة من أدوات الحوكمة، حيث تحتوي على عدة جوانب تتميز بها عن غيرها من الصور المتعددة للرقابة. فالإدارة العامة هي التي تهدف إلى الحماية المالية العامة إيرادا وإنفاقا . و الرقابة المالية العامة لها أهمية بالغة ، فأى إساءة للمال العام أو إهمال له يؤدي إلى نتائج سيئة.

فتطور الدولة أدى إلى زيادة نفقاتها ، ولما كانت ندرة الموارد المالية و الاقتصادية تعتبر من أهم المشاكل التي واجهت معظم البلدان خاصة الدول النامية ، فلا بدا من القيام بعملية المراقبة لاستخدام هذه الموارد و الإمكانيات حتى تتمكن من تخصيصها و توزيعها توزيعا عادلا من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي.

الهدف من عملية الرقابة المالية:

تمثل أهم المبادئ التي تقوم عليها الرقابة المالية في انتظام ذلك النشاط و أدائه طبقا للخطط الموضوعة و في إطار السياسة المقررة لتحقيق الأهداف المحددة دون المساس بالحقوق الفردية للأفراد و الاعتداء على الحريات العامة . كما أن أهداف الرقابة تطورت وفق تطور الدول ، حيث أن هناك أهداف تقليدية و أخرى حديثة ومتطورة ، نتعرض إليها في الفرعين التاليين:

—الأهداف التقليدية:

تدور هذه الأهداف حول الانتظام ، و هي من أقدم الهداف التي سطرت لها الرقابة و يمكن ذكر أهمها:

- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة و التحقق من صحة الدفاتر و السجلات و المستندات.

- التأكد من عدم تجاوز الوحدات النقدية في الإنفاق و حدود الاعتمادات المقررة مع ما يستلزم من مراجعة المستندات المؤدية للصرف و التأكد من صحة توقيع الموكل لهم سلطة الاعتماد.

- عملية التفتيش المالي و التي يقوم بها جهاز إداري تابع لوزارة المالية.

—الأهداف الحديثة:

- التأكد من كفاية المعلومات و الأنظمة و الإجراءات المستخدمة.

- مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية وفقا للسياسة المعتمدة.

- بيان آثار التنفيذ على مستوى النشاط الاقتصادي و اتجاهاته.

—الربط بين التنفيذ و ما يتخلله من إنفاق و النتائج المترتبة عن هذا التنفيذ.

المبادئ التي تقوم عليها الرقابة المالية:

الرقابة على الميزانية أو الرقابة المالية تخضع لجملة من المبادئ و الأسس تميزها عن غيرها من أنواع الرقابة و تنفرد دون سواها ، ويمكن حصر هذه المبادئ فيما يلي:

—خضوع العمليات المالية لمجموعة من الإجراءات و التي تعرف بالدورة المستديرة ، و التي تسبق و تعاصر كل عملية مالية سواء كانت متصلة بالإيراد أو الإنفاق.

—حصر كل خطوة إلى المراجعة دون القيام بأي إجراء قبل التأكد من سلامة و صحة ما سبقها من إجراءات.

—عدم تدخل جهة منفردة في إتمام هذه الإجراءات.

7 أنواع الرقابة المالية:

إن الرقابة الداخلية هي المراقبة التي تمارس من داخل التنظيم نفسه . و حسب التقسيم التقليدي ، فقد قام بتقسيم الرقابة إلى رقابة إدارية تهدف إلى رقابة صرف الإيرادات و تنفيذ النفقات ، كما أنها تعتبر ممارسة الإدارة على نفسها مراقبة من الداخل فتحدث لهذا الغرض هيئات ودوائر خاصة.

و من هنا فإن هذا النوع من الرقابة هو أول خطوة تخضع لها ميزانية الجماعات المحلية ، وذلك عن طريق قيام الإدارة برقابة على أعمالها ، لكن هل صحيح الإدارة تقوم برقابة على نفسها ؟ و كيف تتجسد هذه الرقابة ؟ من هنا نستنتج أنه لايمكن أن تتحقق على الوجه الكامل دون أن يتوفر لها مقومات نجاحها ، أهمها كفاءة نظم الرقابة الداخلية التي تتمثل في سرعة الكشف عن المخالفات و تحفيز مسؤولية القائمين بها ، إضافة إلى توفير الخبرات الإدارية و المالية عن طريق التدريب المستمر . (طبي، 2002)

و يمكن الإشارة إلى الأجهزة المكلفة بالرقابة الداخلية و المتمثلة في رقابة المراقب المالي و رقابة المحاسب العمومي ، بالإضافة إلى الرقابة الشعبية الممارسة من طرف المجالس الشعبية المحلية و رقابة السلطة الوصية ، و بالتالي سوف نقسم هذا المحور إلى:

—الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية من طرف المراقب المالي و المحاسب العمومي.

—رقابة المجالس المحلية و رقابة السلطة الوصية على ميزانية الجماعات المحلية.

—الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية من طرف المراقب المالي و المحاسب العمومي:

إن ميزانية الجماعات المحلية قبل تنفيذها لابد أن تخضع إلى نوع خاص من الرقابة نطلق عليها تسمية الرقابة السابقة ، و التي تهدف إلى اكتشاف وتحليل المشاكل الممكن حدوثها و تفاديها و معالجتها قبل حدوثها ، و الموافقة السابقة لأجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بصرف الأموال ، و برغم من أنها تؤدي إلى كثرة الإجراءات اللازمة للقيام بعملية النفقات ن مما يترتب عليها بطء سير المرافق العامة إلا أنها تعتبر الحاسمة في تأدية الغرض التي تهدف إلى تحقيقه ، و المتمثل في تطبيق الميزانية تطبيقا سليما تراعي فيه كافة قواعد الإنفاق المقررة ، كما يكون هدفها ضمان تطبيق القوانين و القواعد التنظيمية و التحقق من الشرعية المالية للالتزامات للنفقات العمومية.

كما أن عمليات المراجعة و الرقابة تتم قبل الصرف و لا يجوز لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة قبل الصرف ، حيث أن عمليات المراجعة و الرقابة تتم على جانب النفقات فقط حيث ليتصور أن تتم رقابة سابقة على تحصيل إيرادات العام.

و بالتالي فهي تمارس قبل تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية ، كما يمكن الإشارة إلى أن هذا النوع من الرقابة قائم على أساس التوقيت الزمني الذي تمارس فيه عملية الرقابة من قبل الأجهزة المختصة ، و التي بدورها تحول دون الوقوع في الخطأ أو بالأحرى التفادي من الوقوع فيه ، وقد أطلق عليها البعض اسم الرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة (طبيي، 2002).

خاتمة:

يؤكد مفهوم الحوكمة على ضرورة رشادة القيادات في تبني السياسات التنموية، وتوفير مناخ يأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات المحلية و يعتمد على آليات الحوكمة

الحوكمة المحلية الرشيدة هي استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية

من أجل النهوض بنظام الادارة المحلية في الجزائر وتحقيق التنمية المحلية لا بد من الانسجام بين ما يصدر من قوانين وبين ظروف ومقتضيات التطور الذي يستوجب مشاركة جميع الاطراف في خدمة الصالح العام.

تبني الادارة المحلية لمبادئ الحوكمة الرشيدة من شأنه ان يقوي من مساهمة المجتمعات والأطراف الفاعلة الرئيسة في القيام بدور رئيسي في عملية الرقابة والمساءلة لتصبح وسيلة لتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة

المراجع

Cattrysse, J. (2005). Reflection on Corporate Governance and the Role of the Internal Auditor. www.ssrn..com.

Freeland, C. (2007). Basel Committee Guidance on Corporate Governance corporate Governance and Reform:

Paving the way to Financial Stability and Development,. a Conference organized by the Egyptian

Banking Institute, Cairo, May7-8.

. Récupéré sur قانونية مجانية مارس (19) استشارات mohamed. (2023,

<https://www.mohamah.net/law/%D8%A8%D8%AD%D8%AB-%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%D9%8A-%D9%85%D8%AA%D8%B9%D9%85%D9%82-%D8%AD%D9%88%D9%84-%D9%85%D9%8A%D8%B2%D8%A7%D9%86%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%85%D8%A7%D8%B9%D8%A7%D8%AA/>

willason. (2009). the mechanism of governance. oxford university press.

willason. (2009). the mechanism of governance. oxford university press.

بوكحيل م. (1992). لضرية مصدر من مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية. القليعة: معهد الضرائب.

خليل ا. (2011). حوكمة الشركات ورفع مستوى الافصاح وآثاره على الأزمات المالية المعاصرة. مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع.

شحاته، ع. ع. (2008). تدقيق الحسابات والحاكمة المؤسسية في بيئة الأعمال العربية والدولية المعاصرة، الدار الجامعية. مصر: الدار الجامعية.

طبيي س. (2002). الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون. الجزائر.

عيسى ا. ع. (2008). إدارة الجودة الشاملة. عمان الأردن: دار اليازوري للنشر والتوزيع.

فريد م. (1990). ميزانية البلدية مذكرة لنيل شهادة الدراسات العليا في العلوم المالية. القليعة: معهد الضرائب.

محمد ب. أ. (2011). حوكمة الشركات، اتحاد الشركات الاستثمارية. الكويت: مكتب آفاق.

محيو ح. (1986). محاضرات في المؤسسات الإدارية. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.

مصطفى س. م. (2007). حوكمة الشركات ودور أعضاء مجالس الإدارة والمديرين التنفيذيين. الاسكندرية: لدار الجامعية.