

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد بوضياف - المسيلة

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية
فرع: الحقوق.
تخصص: قانون إداري



كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم: الحقوق
رقم:

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي

إعداد الطالبة: طيهار أم الخير

تحت عنوان

الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية ومدى استقلالها

تاريخ المناقشة: 2017/05/24

لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة محمد بوضياف بالمسيلة	- د.حاج عزام سليمان
مشرفا ومقررا	جامعة محمد بوضياف بالمسيلة	- د.بركات محمد
مناقشا	جامعة محمد بوضياف بالمسيلة	- أ.ناصرى مريم

السنة الجامعية: 2017/2016



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي
خَلَقَ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضَ
وَالَّذِي يُضَوِّبُ الْمَوْتَى
إِنَّ رَبَّهُ لَسَدِيدٌ
الْعَزِيزُ الرَّحِيمُ

كشـتـار

عملا بقوله تعالى {لَئِنْ شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ} (الآية 07، إبراهيم)

نحمد الله حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه، حمدا يوازي نعمه ويكافئ منزله، نحمده لأنه سهل لنا مبتغانا ووقفنا ومدنا بالقوة والعزم والإرادة لإتمام هذا العمل المتواضع، فالحمد له أولا لأنه علمنا ما لم نكن نعلم .

واقترءا بقوله صلى الله عليه وسلم "من لم يشكر الناس لم يشكر الله" فإننا نتقدم بأصدق معاني العرفان والشكر الجزيل إلى اساتذتنا الذين من علمهم قد استقيننا ومن حلمهم امرتونا ونخص بالذكر الأستاذ المشرف "**بركات محمد**" الذي لم يخل علينا بنصائحه وارشاداته لنا وشرفنا بتأطيرها البحث .

كما لا ننسى أن نتقدم بخالص الشكر إلى كل من قدم لنا يد العون وساعدنا من قريب أو من بعيد لانجاز هذا البحث .

{مَرَبِّ أَوْزَرَ عَنِّي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ أَدْخِلْنِي
بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ} النمل الآية 19 .

إهداء

إلى من أمرى نفسي حين أمراهم ويطيب لي لقياهم: والداي الغاليين

إخوتي، أخواتي وكل العائلة الكريمة . . . أبقاهم الله ذخرا لي في هذه

الحياة، إلى جميع زملائي وزميلاتني

واهدي هذا الجهد المتواضع إلى كل من يعرفني .

كما أهدي عملي هذا بعد مناقشتي له إلى أساتذتي الكرام كل باسمه بداية بـ:

الأستاذ الدكتور: نجدي العربي .

الدكتورة: خرباشي عقيلة .

الدكتور: خضري حمزة .

الدكتور: عجابي إلياس .

الدكتور: فخاري إبراهيم .

الدكتور: بو عيسى حسام الدين .

الدكتور: مرداوي مراد .

مقدمه

مقدمة:

لطالما كانت الرقابة على المال العمومي رهانا سعت الدولة المتدخلة لضمانه خاصة وأن التطور المستمر للمرافق العمومية وتحولها يحتم ذلك، وقصد تقريب الإدارة من المواطن لجأت الدولة إلى توزيع الاختصاص والصلاحيات من خلال النظام المركزي في أعلى الهرم واللامركزي في القاعدة.

وهو ما كرسته الدساتير الجزائرية إلى غاية الدستور الحالي¹، الذي عزز مكانة الجماعات الإقليمية واعتبرها مكانا لممارسة الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، ومكانا لتعبير المنتخبين المحليين عن إرادة المواطنين وتسيير شؤونهم، وإشباع حاجاتهم، وهذا يتطلب رصد الأموال اللازمة لتغطية النفقات العمومية، فمنح الجماعات الإقليمية الشخصية المعنوية ومهمة التسيير المالي، من خلال مشروع ميزانية الجماعات لإقليمية الذي يعد ويحضر ويضبط على المستوى المحلي بمجموعة من الإجراءات تبعا للقانون 84-17 المؤرخ في 07 جوان 1984 المعدل و المتمم بالقانون 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتضمن قانون المالية بالجزائر²، وقانوني البلدية والولاية.

ومن أجل المحافظة على صرف الأموال العمومية خاصة منها المخصصة للجماعات الإقليمية في الأوجه المخصصة للقانون، فمشروع الميزانية هو الوثيقة الرسمية التي تخبر عن الوضعية المالية للجماعات الإقليمية، ترصد له رقابة واسعة مثل رقابة السابقة واللاحقة على هذا المشروع لما له من أهمية بالغة.

وقد تجسد في فرض المشرع الرقابة على النشاط المالي وتوجيهه بما يضمن الفاعلية والدقة و التطبيق في إطار مبدأ المشروعية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

ونظرا للأهمية البالغة لميزانية الجماعات الإقليمية، ارتأينا محاولة البحث في حدود التشريعات والتنظيمات التي تحوي الصرح القانوني لهذا المشروع، معتمدين على المعيار الزمني الملئم لمثل هذا البحث ولأن ميزانية الجماعات الإقليمية تشكل جزءا من ميزانية الدولة ككل.

أهمية الدراسة:

تظهر أهمية هذا البحث من خلال إبراز مظاهر استقلالية ميزانية الجماعات الإقليمية، وتأثيرها على التنمية المحلية ومختلف الرقابة الممارسة على تنفيذ الميزانية، بما يتماشى ودافعية تطوير المجتمع وتحسين ظروف المعيشية وترقية المواطن محليا والحفاظ على صرف المال العمومي، ورفع الحرج عن الدولة في الاهتمام بتطوير الاقتصاد ونموه بتقديم برامج ضخمة من شأنها النهوض بالاقتصاد الوطني.

1- القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن الدستور الجزائر الجديدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 2016/03/07

2- لقانون 84-17 المؤرخ في 07 جوان 1984 المعدل و المتمم بالقانون 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتضمن قانون المالية، الجريدة الرسمية، العدد 28، الصادرة في 10-جوان 1984.

أهداف الدراسة:

لكل بحث علمي أهداف يسعى لتحقيقها سواء بغرض الإفادة أو من أجل الإجابة على تساؤلات أو تزويد أفراد المجتمع بالعلم والمعرفة، وكلها تشكل أهداف نبيلة، أما الأهداف التي أصبوا إليها من خلال هذه الدراسة هي:

- الوقوف عند طرح الباحثين من أساتذة وشراح القانون والنخبة السياسية وطلبة، بضرورة استقلالية الجماعات الإقليمية، ودراستنا تهدف إلى الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية.
- البحث في أسباب الفساد المالي على مستوى الجماعات الإقليمية، خاصة في مجال الصفقات العمومية.
- البحث في أسباب تركيز القرارات المالية على المستوى المركزي، وتشديد الرقابة الرئاسية وتقييد صلاحيات المنتخبين المحليين وتقزيم دورهم .
- محاولة تقييم الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية، ومدى فاعليتها .
- إضافة عمل جديد ومرجع علمي قانوني يثري المكتبة القانونية، يمكن الطلبة من الاستفادة منه .

صعوبات الدراسة:

خلال إعدادي لهذا البحث واجهتني العديد من الصعوبات، أهمها نقص المراجع المتخصصة والمستندات والقرارات، وكذلك كفاية الوقت، ومع ذلك حاولنا الإلمام بجوانب البحث والتوصل إلى نتائج علمية استنتجت من جملة القوانين والتنظيمات، بالتوصل إلى الإحاطة بظروف إخراج مشروع ميزانية الجماعات الإقليمية والرقابة الممارسة على تنفيذها، وذلك بطرح الإشكال الآتي:

الإشكالية:

إلى أي مدى تتجسد الاستقلالية في تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية؟ وما هي حدود الرقابة الممارسة على تنفيذها؟

و دعما لهذه الإشكالية و غوصا في حيثياتها نطرح التساؤلات الآتية:

- ما هي القيمة القانونية لميزانية الجماعات الإقليمية ؟
- ما مدى صلاحيات المجالس المنتخبة في صنع مشروع ميزانية الجماعات الإقليمية وما هي حدود رقابتهم؟
- ما هي عوائق تفعيل الرقابة على تنفيذ الميزانية، وما مجال وطبيعة هذه الرقابة؟
- ما دور الرقابة السياسية على ميزانية الجماعات الإقليمية و مدى تنشيطها؟

دواعي اختيار الموضوع:

لماذا أغلب البلديات عبر الوطن تسجل عجزا دائما وما يلفت الانتباه جملة الاختلاسات لاسيما في مجال الصفقات العمومية؟، هل عدم تحقيق التنمية المحلية مرده لتشديد الوصاية الإدارية، أم لعدم الاستقلال المالي؟ أم عدم فاعلية الرقابة أم لاستقلالها؟.

منهج الدراسة:

ولإعداد هذه الدراسة اعتمدت على المنهج الوصفي و التحليلي لأنه الأقرب لضبط هذا البحث، والمناسب مع طابع تركيز القرار المركزي وخرق مبادئ اللامركزية وتهميش وإنقاص من صلاحيات المجالس المنتخبة محليا، والغوص في الرقابة على المال العمومي بالجزائر. ولذلك اعتمدت الخطة التثائية وتتكون من فصلين وكل فصل من مبحثين

- الفصل الأول تطرقت إلى مفهوم ميزانية الجماعات الإقليمية بالجزائر
- الفصل الثاني إلى أنواع الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية .

الكلمات المفتاحية:

الجماعات الإقليمية، الميزانية المحلية، الرقابة الإدارية، الرقابة السياسية، الرقابة القضائية، الاستقلال المالي، ضبط الميزانية، المصادقة على الميزانية، الأمر بالصرف، المحاسب العمومي، المراقب المالي، الفاعلية، النجاعة، الاقتصاد.

key words:

Regional groups, Local budget, Administrative control, Political control, Judicial control, Financial independence, Adjust the budget, Budget approval, The order of exchange, Public Accountant, Financial auditor, Effectiveness, Efficiency, Economy.

فہرست المحتویات

فهرس المحتويات

أ - د

مقدمة

الفصل الأول: مفهوم ميزانية الجماعات الإقليمية ومدى استقلالها

6 المبحث الأول: المالية الإقليمية بالجزائر

7 المطلب الأول: تطوير نظام المالية بالجزائر

7 الفرع الأول: مرحلة التفكير وتطوير نظام للمالية بالجزائر (1830-1959)

9 الفرع الثاني: مرحلة التأسيس لنظام المالية بالجزائر (1959-1984)

12 المطلب الثاني: القيمة القانونية لميزانية الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

13 الفرع الأول: مرحلة التفكير والتأسيس 1967

18 الفرع الثاني: مرحلة التحول 2011

22 المبحث الثاني: مراحل ميزانية الجماعات الإقليمية ومظاهر استقلالها وفقا للتشريع الجزائري

22 المطلب الأول: التحضير والتصويت على الميزانية وضبطها

22 الفرع الأول: إعداد وتحضير الميزانية

25 الفرع الثاني: التصويت على الميزانية وضبطها

26 أولا: إجراءات التصويت على ميزانية البلدية

27 ثانيا: إجراءات التصويت على ميزانية الولاية

27 المطلب الثاني: تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

28 الفرع الأول: تنفيذ النفقات المحلية

28 أولا: الإلتزام بالنفقة

29 ثانيا: تصفية النفقة

29 ثالثا: الأمر بالدفع

29 الفرع الثاني: تحصيل الإيرادات المحلية

29 أولا: الإثبات

29 ثانيا: التصفية

30 ثالثا: الأمر بالتحصيل عن طريق الأمر بالصرف

30 رابعا: الأمر بالتحصيل عن طريق المحاسب العمومي

32 خلاصة الفصل الأول

33 الفصل الثاني: الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

35 المبحث الأول: الرقابة الإدارية و السياسية على تنفيذ الميزانية الإقليمية

36 المطلب الأول: الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية الإقليمية

36 الفرع الأول: الرقابة الإدارية السابقة على التنفيذ

36 أولا: رقابة السلطة الوصية

39 ثانيا: رقابة المراقب المالي والنفقات الملتمزم بها

43 ثالثا: تأشيرة لجان الصفقات العمومية

45	..... رابعا: رقابة المحاسب العمومي.
46	..... الفرع الثاني : الرقابة الإدارية اللاحقة على تنفيذ الميزانية الإقليمية
47	..... أولا: طبيعة رقابة المفتشية العامة للمالية على ميزانية الجماعات المحلية
50	..... ثانيا: الآثار المترتبة على عملية التفتيش
51	..... المطلب الثاني: الرقابة السياسية على تنفيذ الميزانية المحلية
50	..... الفرع الأول: الحساب الإداري كوسيلة للرقابة الشعبية على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية
52	..... الفرع الثاني: رقابة لجان المحلية على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية
52	..... أولا: اللجان الدائمة
53	..... ثانيا: اللجان المؤقتة
55	..... المبحث الثاني: الرقابة القضائية على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية
55	..... المطلب الأول: رقابة مجلس المحاسبة
56	..... الفرع الأول: مجال رقابة مجلس المحاسبة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية
56	..... أولا: صلاحياته الإدارية يكلف مجلس المحاسبة
57	..... ثانيا: الصلاحيات الاستشارية لمجلس المحاسبة
57	..... ثالثا: الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة
61	..... الفرع الثاني: فعالية رقابة مجلس المحاسبة
62	..... المطلب الثاني: الديوان الوطني للوقاية من الفساد ومكافحته
62	..... الفرع الأول: الطبيعة القانونية للديوان الوطني لمكافحة الفساد
63	..... أولا: عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية ولاستقلال المالي
63	..... ثانيا: الديوان مصلحة مركزية عملياتي للشرطة القضائية
63	..... ثالثا: تبعية الديوان لوزير المالية
63	..... الفرع الثاني: التدابير الوقائية في القطاع العام
64	..... أولا: التوظيف
64	..... ثانيا: التصريح بالامتلاكات
64	..... ثالثا: إبرام الصفقات العمومية
65	..... رابعا: تسيير الأموال العمومية
65	..... خامسا: مشاركة المجتمع المدني
65	..... سادسا: تبييض الأموال
66	..... خلاصة الفصل الثاني
68	..... الخاتمة
76-71	..... قائمة المصادر والمراجع

الفصل الأول

مفهوم ميزانية الجماعات
الإقليمية ومدى استقلالها

الفصل الأول: مفهوم ميزانية الجماعات الإقليمية ومدى استقلالها

إن انتقال فكرة الدولة الحارسة إلى دولة متدخلة لم يكن تغييرا، بل حقيقة أملت تغيير و تحول المرافق العمومية ويرى الباحثون وعلماء الاقتصاد، أن تدخل الدولة بات واضحا لاسيما في المجال الاقتصادي.

ولتمييز المال العام عن الخاص، عرفت المالية العامة أو الأصح المالية العمومية، وهي علم يمارس يوميا من طرف الأشخاص العمومية، وبهذا المعنى هي علم عملي يتعلق بتحصيل المال العمومي وإنفاقه من أجل تغطية النفقات العمومية¹، ولتوزيع النفقات وتحصيل الإيرادات ضمن ميزانية متوازنة وجوبا، فهي عمل تقني وإداري دقيق من أجل تحقيق من جهة التخطيط المركزي الذي تتولاه الحكومة ومن جهة أخرى نظام السوق الذي يتميز بنشاط المشروع الخاص ويعتمد على الثمن.

ولإشباع الحاجات المتزايدة للأفراد، سعت الدولة جاهدة للتلبية تلك الحاجات من خلال التحكم في النفقات ومحاولة ضبطها وتغطيتها، بتوزيعها عبر مختلف الدوائر الإدارية، فمالية الجماعات المحلية هي الوسيلة المثلى لتنفيذ مختلف النفقات وتحصيل مجمل الإيرادات وتوزيع المال العمومي بما يحقق التوازن الاقتصادي للدولة ككل.

فمالية الجماعات الإقليمية بالجزائر تعد وتنفذ وفقا لقانون المالية 84-17 المعدل والمتمم المتضمن قانون المالية بالجزائر²، والقوانين المنظمة للولاية والبلدية، ومختلف التنظيمات.

وسوف نعالج ذلك من خلال مبحثين

- المبحث الأول مالية الجماعات الإقليمية بالجزائر

- المبحث الثاني مراحل ميزانية الجماعات الإقليمية ومظاهر استقلالها.

المبحث الأول: المالية الإقليمية بالجزائر

لقد شهدت التحولات الاقتصادية والسياسية وتسابق معظم دول العالم إلى تحقيق نوع من

التوازن والاستقرار في المجال الاقتصادي، إلى تحديد نظام محكم ودقيق يتحكم في حركية توزيع المال

العمومي بأسلوب ينسجم ومفهوم تطور المرافق العمومية وقابليتها للتطور والتحول.

فمالية دول العالم عرفت تطورا متفاوتا خلال النصف الثاني من القرن العشرين،

ولجأت معظم الدول لاسيما بأوروبا وأمريكا إلى البحث من أجل تطوير الأساليب والطرق

لوضع ميزانية دقيقة تضمن عدم الوقوع في العجز المالي، خاصة بعد الأزمة الاقتصادية

عام 1929م، والتي كان لها الأثر البالغ على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي بسبب

الاهتزاز في ميزان النفقات على حساب الإيرادات.

1- أ. دنيدي يحي، المالية العمومية، دار الخلدونية، 2010، الطبعة الثانية، ص5.

2- القانون 84-17 المتضمن قانون المالية .

حيث أدت التطورات في مجال العلوم الإدارية والإحصاء والأساليب الكمية¹، إلي البحث عن أساليب تقنية لتطوير الميزانية بالدول لتفادي الوقوع في العجز، وظهرت عدة ميزانيات منها ميزانية البنود وهي ميزانية تقليدية، ثم ظهرت على أنقاضها ميزانية البرامج والأداء، وهي الأخرى ظهرت على أنقاضها ميزانية التخطيط والبرمجة والتي لا تزال تطبق ببعض دول العالم الثالث، لتظهر الميزانية الصفرية وهي الميزانية المطبقة على المستوى الإقليمي في بداية الأخذ بها، وطبقت بالدول الرأسمالية.

وسوف نعرض على المالية بالجزائر في مطلبين

- المطلب الأول تطوير نظام المالية بالجزائر

- المطلب الثاني القيمة القانونية لميزانية الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري.

المطلب الأول: تطوير نظام المالية بالجزائر

لم تعرف الجزائر نظام المالية خلال تأسيس الدولة الجزائرية خاصة في عهد البايات على الرغم من توفر المبادئ مثل الزكاة والعشور، أو بالأحرى أن دخول الاحتلال كبح وعرقل تقدم الدولة الجزائرية، لذلك سوف نعرض على مالية الدولة الجزائرية خلال فترتين أساسيتين، الأولى خلال مرحلة دخول الاستعمار 1830، والثانية بعد التوجه الاقتصادي للبلاد 1991. وذلك في فرعين

الفرع الأول مرحلة التفكير وتطوير نظام المالية بالجزائر

الفرع الثاني مرحلة التأسيس لنظام مالية بالجزائر

الفرع الأول: مرحلة التفكير وتطوير نظام المالية بالجزائر (1830 - 1959).

ينحتم علينا لمعرفة تأسيس نظام المالية بالجزائر الرجوع إلى فترة دخول الاحتلال الفرنسي إلى الجزائر، حيث كانت الجزائر في هذه المرحلة لا تعرف نظاما يعرف بتحديد ميزانية الدولة، بل كان هناك ما يعرف ببيت مال المسلمين (الخزينة العمومية)، على اعتبار أن النفقات كانت ثابتة والإيرادات هي مجمل ما فرضه السلاطين الأتراك أثناء فترة تواجدهم، مثل الضرائب والجزية... إلخ وهي المبادئ المستمدة من الشريعة الإسلامية².

وتعتبر الفترة الممتدة ما بين 1830 إلى 1844 فترة تعرف السلطة الدخيلة على التنظيم الداخلي للبلاد ومدى إمكانية التعمير على الجزائر وإلى متى؟، ولأن الوسيلة الأساسية التي تساعد على فرض هيمنتها هو تأسيس نظام مالي سيما وأن مثل هذا النظام لا تملكه الدولة، وهو ما سهل عنها أمر التأسيس له، فسارعت بإصدار مرسوم 1845/01/17 المتعلق بالضرائب مثل الزكاة، وضريبة العشر 1/10، وضريبة العمل في

1- د. قاسم إبراهيم الحسيني، المحاسبة العمومية والميزانية العامة للدولة، طبعة 1999، مؤسسة الوراق، عمان، الأردن، ص 109-110.

2- foudboalghaithwordprass.com/d8%a7%d8%-2 الرسم الإتاوة الجمارك، تاريخ الاطلاع 22 فيفري 2017.

المزارع الأوروبية (ضريبة السخرة)، الضرائب العربية و ظهرت في 1874/07/13 وتقرض على المسلمين فقط وتطورت من 14 مليون فرنك فرنسي 1872 إلى 19 مليون فرنك ف في 1890 وإلى 25 مليون ف سنة 1912¹.

فكانت تأسيسها للنظام المالي بالجزائر وفق ميزانيتين، الأولى تتعلق بالنفقات العسكرية، والثانية ميزانية البلدية تتعلق بالنفقات المخصصة للمدنيين تحت سلطة وزير الحرب الذي له سلطة الأمر بصرفها.

و قد دام ذلك إلى غاية صدور أمر 21 جويلية 1839 ينظم المحاسبة بالجزائر² يميز فيه بين النفقات العسكرية والنفقات المدنية ، وهذا التقسيم في الميزانية لم يحقق هدف فرنسا في استنزاف الأموال الجزائرية. وهو ما دفع الجنرال "بيجو Bugeaud إلى التخلي وأوقف أمر 21 أوت 1839 لأنه سبب هذا الأخير عجز الميزانية المخصصة النفقات العسكرية بسبب المقاومات الشعبية خاصة مقاومة الأمير عبد القادر، ولجأت إلى بدائل أخرى إلا أن السلطة الدخيلة لم تحقق من جهة استنزاف المال الجزائري، ومن جهة أخرى لم تنجح بتغطية النفقات العسكرية التي لم تكن لتنتهي.

فقامت في 1900 إلي وضع ميزانية خاصة بالجزائر حيث كانت المصالح الجزائرية تابعة مباشرة إلى الوزارة الفرنسية ممثلة في المحافظ العام، أين أوجب المحافظ العام تريمان "TRIMAN. مشروعاً جديداً للميزانية بالجزائر بهدف تغطية النفقات وزيادة الإيرادات لفرنسا، وكانت ميزانية الجزائر ملحقة بميزانية فرنسا فالوزراء يتصرفون في الاعتمادات المفتوحة بنفس الأشكال و نفس الشروط و تحت نفس المسؤوليات كميزانية فرنسا³.

وفي عام 1898 أمضى رئيس الجمهورية الفرنسية فيليكس فور Félix Faure ثلاثة مشاريع مراسيم و قد سمحت هذه المراسيم بإعطاء المزيد من الصلاحيات للمحافظ العام بالجزائر أين سارع هذا الأخير إلى إنشاء مؤسسة جديدة عرفت بالمندوبيات المالية بالجزائر.

نلاحظ أنه من خلال هذا التقسيم للسياسة المالية بالجزائر سمح للمحافظ العام أن يطلب استقلالاً مالياً للجزائر تحت سلطته، إلا أن هناك من النواب الفرنسيين عارض ذلك بشدة وترك نظام الميزانية بالجزائر ميزانية تابعة للميزانية بفرنسا، وبالنتيجة تبقى الجزائر دائنة لفرنسا دائماً إلا أن المحافظ العام استطاع أن يتحصل على تصويت مبدئي للغرفة

1 ، تاريخ الإطلاع 2017/02/22 السياسة الاستعمارية في الجزائر 1830-1494 (montada3odjzjutoo.com) t1494-topicghg162

2- أمر 21 جويلية 1839 أشار إليه الكاتب دنيديني يحي ، المرجع السابق، ص 31,32 .

3- د دنيديني يحي ، المرجع السابق، ص 33.

البرلمانية في 19 ديسمبر 1900 وفعلا صوت فيه على قانون يتضمن ميزانية خاصة بالجزائر.¹

وهنا نستنتج عدة خصائص ميزت نظام الميزانية بالجزائر:

- (1) منح الجزائر ميزانية ذاتية مستقلة لم يمنحها الاستقلال السياسي.
- (2) ميزانية تابعة لفرنسا و خاضعة لوصاية وزير الداخلية و المالية بفرنسا.
- (3) أن ميزانية الجزائر نشأت ميزانية إقليمية كونها إقليم مستعمر آنذاك.
- (4) ميزانية مقسمة إلى قسمين عادية واستثنائية.

أ- الميزانية العادية: تتكون من مجمل النفقات العادية والدائمة للجزائر وهي مغطاة بجملة الإيرادات المحصل عليها، الضرائب ومحاصيل أخرى.

ب- الميزانية الاستثنائية: تحتوي على نفقات استثنائية كبرامج الأشغال الكبرى والمبرمجة لعدة سنوات.²

وعلى الرغم من محاولة السلطة الدخيلة تكبيل وربط الميزانية بالجزائر واضفاء عليها الطابع الإقليمي، إلا أنها استطاعت أن تكتسي وتظهر كميزانية الدولة و هو ما برره ارتفاع قيمة النفقات بـ 65 مليون فرنك سنة 1900، و 25 مليار سنة 1947 و 110 مليار سنة 1945.

ودام الأمر إلى غاية 1945 بإنشاء مجالس مالية جديدة تتكون من أغلبية الأوروبيين مع تمثيل رمزي للمسلمين، كان آخر مجلس أنشئ بموجب قانون 20 ديسمبر 1947 المتضمن القانون العضوي للجزائر.

الفرع الثاني: مرحلة التأسيس لنظام مالية بالجزائر (1959 - 1984).

وهي المرحلة التي زادت فيها النفقات المدنية بالجزائر حيث قامت السلطة الدخيلة إلى تقسيم الميزانية الخاصة بالجزائر إلى ميزانية خاصة بالشمال، وتسيير اعتمادات الميزانية الاستثنائية (الميزانية المخصصة للمشاريع) من طرف مؤسسات خاصة، عن طريق عقود الامتياز.

ولأن هدف السلطة الدخيلة هو فصل الصحراء عن الجزائر والافراد بثرواتها نشأت بموجب قانون 10 جانفي 1957 المنظمة الموحدة لنواحي الصحراء، وأصبحت ميزانية التجهيز تخص فقط الشمال الجزائري دون منطقة الصحراء التي تمول من طرف الميزانية الفرنسية، لتأسس فيما بعد بموجب مرسوم 13 جوان 1957 وزارة الصحراء.³

1- د دنيدي يحي، المرجع السابق، ص 34، 35 .

2- د دنيدي يحي، المرجع نفسه، ص 38.

3- د دنيدي يحي، المرجع نفسه، ص 40.

وما يلاحظ على هذه المرحلة الآتي:

- ارتفاع النفقات المدنية حيث مولت الميزانية الفرنسية الميزانية بالجزائر بـ 40 مليار للجهيز و 92 مليار من نفقات التسيير.

- سرعان ما ألغيت الميزانية الاستثنائية خاصة بعد اعتماد ميزانية التجهيز والتي تسيير من قبل مؤسسات خاصة بموجب مرسوم 10 أوت 1957 والتي تحولت بموجب مرسوم 17 مارس 1959 إلى صندوق التجهيز من أجل تطوير الجزائر، فـ قانون 02 جويلية 1959 أخضع الميزانية الجزائرية لنفس شروط التصويت والإصدار كميزانية فرنسية، التي ينظمها أمر 02 جانفي 1959 وعليه فإنه يخضع لجميع إجراءات التصويت والإصدار من خلال المواد 44.42.39.34 من الأمر رقم 02-59 لـ 02 جانفي 1959، أن النفقات المدنية والتابعة للمصالح الجزائرية تحضر من طرف محافظ الجزائر ويصوت عليها البرلمان الفرنسي ويصادق عليها من طرف الحكومة الفرنسية، وهذه الفترة سمحت بإضفاء طابع الميزانية الوطنية، ويرى الباحثين أن هذا الإصلاح الجدي لنظام المالية في الجزائر جاء إثر التصويت على مخطط قسنطينة والذي ارتكز على الأمر الفرنسي لـ 02 جانفي 1959 المتضمن القانون العضوي لقوانين المالية الفرنسية والذي يعتبر أساسيا لنظام المالية بالجزائر المستقلة¹.

غداة الاستقلال مباشرة ارتأت السلطات الجزائرية استمرار العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما تعارض منها مع مبادئ الشريعة الإسلامية والسيادة الوطنية، خاصة بعد صدور أول دستور للجزائر المستقلة 1963 استمر العمل بالأمر 59 جانفي 1959م ولأن هذا الأمر انطوى على مزج الأموال الفرنسية بالأموال الجزائرية لاسيما من خلال تنفيذ الميزانية الاستثنائية والتي تعتمد على الاقتراض في كل مرة من الميزانية الفرنسية، الأمر الذي دفع بالسلطات الوطنية في سنة 1965 بإصدار أمر 65- 320 لـ 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية² 1966 والذي تضمن بعض الأحكام جاءت لتنظيم وبصفة مؤقتة ميزانية الدولة الجزائرية³.

حيث حاول المشرع الجزائري أن يضع مبادئ على شكل أحكام تسيير ميزانية الدولة، فالمادة 6 مكرر 4 من الأمر 65-320 لـ 31 ديسمبر 1965 أعطت تعريفا لقانون المالية "يحدد قانون المالية ابتداء من أول يناير 1967 نوع ومبلغ مجموع التكاليف والموارد الخاصة بالدولة و كذلك التوازن المالي الناتج. إن العمليات المرخص بها في قانون المالية تشتمل على أربع مجموعات متميزة:

1- - دنيدي يحي، المرجع السابق، ص42

2- الأمر رقم 65-320 مؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لـ 1966، الجريدة الرسمية، عدد رقم 107

3- دنيدي يحي، المرجع نفسه، 50

- 1- عمليات الميزانية العامة، والميزانيات الملحقة وحسابات الخزينة العمومية التي تضم مجموع تكاليف وموارد الدولة ذات الصيغة النهائية.
- 2- عمليات الحسابات الخصوصية بالخزينة التي تدون فيها أعباء الدولة ذات الصيغة المؤقتة والموارد المطابقة.
- 3- العمليات التي يتشكل منها رأس مال الدين العمومي والطويل الأجل الذي يشتمل على أعباء الاستهلاك والموارد المنتظرة من القروض الخارجية والداخلية.
- 4- عمليات الخزينة الناتجة عن الإصدار وتسديدات القروض القصيرة الأجل وإيداعات عملاء الخزينة¹.
ما يلاحظ على هذه المادة أنها :

- (1) أعطت تعريفا لقانون المالية يبدأ من 01 جانفي وينتهي في 31 ديسمبر من كل سنة.
 - (2) محاولة الدولة الجزائرية التخلص نهائيا من الاقتراض بالتحكم في تسيير الميزانية وهو ما أشارت إليه في الفقرة (2) المذكورة أعلاه.
 - (3) فتح الحسابات الخاصة بالخزينة فقرة (2).
واستمر العمل بنفس الطريقة في جميع قوانين المالية التالية إلى غاية 1984.
- وقد طرح سؤال من قبل الباحثين، لماذا انتظر المشرع الجزائري كل هذا الوقت من 1963 إلى 1984 ليصدر قانون مالية مغاير للأمر رقم 59-02 لـ 02 جانفي 1959.
- ولكن في واقع الأمر ذلك راجع لعدة أسباب:

- أن الجزائر كانت تعيش فترة تنظيم وهيكلية للدولة المستقلة والإدارة الجزائرية، خاصة النظام اللامركزي القاعدة الأساسية لتوزيع التنمية الشاملة عبر الوطن ككل، لا سيما في المرحلة الانتقالية 1962-1967، حيث أثبتت الدراسات أن أكثر من 1500 بلدية جزائرية كانت مشلولة بسبب ضعف التمويل المالي²، ولتفادي العجز الحاصل سارعت الحكومة الجزائرية إلى إنشاء لجنة تتولى مهمة تسيير شؤون البلديات تسير من قبل رئيس البلدية وقلصت عدد البلديات إلى 676 بلدية³.

ولتعزيز مبادئ الدستور فكر المشرع الجزائري في إصدار قانون ينظم البلدية لسنة 1967، ولعله السبب الرئيسي الذي جعل المشرع يرجئ خطوة إصدار قانون مالية للجزائر مغايرا للأمر رقم 59-02 لـ 02 جانفي 1959 وهو قانون 84-17 بصفة نهائية ثم يليه مباشرة قانون الولاية. لا سيما أن المواد 34-35-36 من دستور 1976⁴ ركزت وبشكل ملفت على دور الجماعات الإقليمية في التنظيم الإداري والسياسي للبلاد، وهي المبادئ ترجمه قانون المالية لـ 07 جويلية 1984 وهو القانون الإطار لقوانين المالية

1- أمر رقم 65-320 مؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لـ 1966.

2- د عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع 2012، ص 109.

3- دينديني يحي، المرجع السابق، ص 110.

4- دستور 1976 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 الجريدة الرسمية، عدد 76

بالجزائر، واعتبر قانونا إطار وليس قانون عضوي لأنه حتى سنة 1984 لم يكن هناك مجلس دستوري ولا الغرفة الثانية، أي مجلس الأمة وعدم توافر الشروط لتكليفه على أنه قانون عضوي¹.

وانطلاقا من سنة 1984 أصبح قانون المالية بالجزائر والميزانية تعد وتحضر على ضوءه شكلا ومضمونا، هذا رغم التعديلات التي عرفتها، وبعزم السياسة الجزائرية التوجه نحو النظام المفتوح وتغيير النظام الاشتراكي والذي لم يعد يتماشى والتوجهات الاقتصادية والمالية والمتطلبات الاجتماعية للمجتمع الجزائري آنذاك حتم عصرنة نظام المالية بالجزائر.

المطلب الثاني: القيمة القانونية لميزانية الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

عقب استقلال الجزائر عمد المشرع الجزائري إلى الإبقاء على القوانين الفرنسية إلا ما تعارض منها والسيادة الوطنية ومبادئ الشريعة الإسلامية.

فنظام المالية الذي كان معمول به هو الأمر 59-02 المؤرخ في 02 جانفي 1959 المتضمن القانون العضوي لقوانين المالية بالجزائر آنذاك ، وبصدر أول دستور للجزائر المستقلة 1963 في 10 سبتمبر 1963 حيث جاء في نص المادة التاسعة منه (09): "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها و اختصاصها. تعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية و الاقتصادية و الاجتماعية"².

ما يلاحظ على هذه المادة أن المشرع الجزائري أراد تأسيس الجمهورية الجزائرية الديمقراطية والتي تتكون من مجموعات إدارية وذلك بـ:

الملاحظة الأولى: أنه أشار إلى التقسيم الإداري والإقليمي للجمهورية الجزائرية، واعتبر البلدية أساسا للتقسيم الإقليمي للبلاد تختص بمهام إدارية اجتماعية واقتصادية.

الملاحظة الثانية: أشار إلى مجموعات إدارية أخرى ولعله قصد الولاية.

أما دستور 1976 فقد جاء أكثر دقة ووضوحا في تحديد المجموعات الإقليمية، خاصة بعد اتضاح الرأى والقضاء على بعض المشاكل الموروثة. حيث نصت المادة السادسة والثلاثون (36): "المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية. البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة"³.

ويلاحظ أنه أشار بوضوح على أن الجماعات الإقليمية هي البلدية في القاعدة تتمتع باختصاصات إدارية واقتصادية واجتماعية وثقافية، غير أنه ما يلفت الانتباه إضفاء صفة السياسية على البلدية وهذا معناه أن البلدية تسير بواسطة منتخبين أي أن الشعب يختار ممثليه على مستوى البلديات.

1- ددنديني يحي ، المرجع السابق ،ص 48,50.

2- الدستور الجزائري الصادر 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية، عدد 64

3- الدستور الجزائري الصادر 1976 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976،

ومن خلال ما سبق يتضح بأن ميزانية الجماعات الإقليمية تخبطت بين التنظيم الإقليمي و الإداري للبلاد رغم أن السلطة الدخيلة اعتمدها كأساس للاستنزاف المال العمومي بالجزائر ووسيلة لتحصيل إيراداتها ووجهت لبناء الاقتصاد الفرنسي. وعليه فقد مرت مرحلة إنشاء قانون مالية للجماعات الإقليمية بالجزائر بمرحلتين أساسيتين:

الفرع الأول مرحلة التفكير والتأسيس بدأت من 1976.

الفرع الثاني مرحلة التحول من 2011.

الفرع الأول: مرحلة التفكير والتأسيس 1976

بالرجوع إلى بيان الثورة الصادر في 1966، انطلق من فكرة على أن الجماعات الإقليمية لاسيما البلدية الأكثر قربا من المواطن و التصاقا به ، وجب منح هذه الأخيرة صلاحيات تسيير مالية للقيام بالمهام الموكلة على عاتق مسيرتها، في ميدان التجهيز والانتعاش الاقتصادي فإن البلدية هي التي تتولى المبادرة لحصر الجماعات المحلية وتحديد ترتيب الأولوية بين النشاطات الواجب الشروع فيها وفقا لأهداف التنمية¹، أي أن البلدية مسؤولة عن تسيير شؤونها.

وتظهر نية المشرع الجزائري في إصدار قانون خاص بالجماعات الإقليمية يضمه اختصاصات مختلفة، وذلك لا يكون إلا بعد التحديد الإقليمي لمختلف البلديات و الولايات وهي الجماعات الإقليمية المنصوص عليها بالدستور، وهو السؤال الذي لم يشيء المشرع الجزائري أن يقع فيه، كيف يخصص ميزانية لجماعات هي لم تتحدد أصلا؟ .

وهو الطرح الذي يفسر و يؤكد إعادة التقسيم للبلاد المتتالي وتجل بوضوح من خلال الأمر المتضمن إعادة التنظيم الترابي للبلديات، الملغى 63-421 الممضي في 28 أكتوبر 1963 و المؤرخ في 05 نوفمبر 1963 لاسيما المواد الأولى والثانية²، الملغى بالأمر بـ 64-54 الممضي في 04 جانفي 1964 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد لاسيما المواد من 1 إلى 4³، الملغى بـ القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04 فيفري 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، حيث نصت المادة الأولى (01) جاء فيها "يستهدف هذا القانون تحديد الإطار الإقليمي الجديد للولايات و البلديات طبقا لمبادئ اللامركزية ولا تركز وكل ولاية وكل بلدية ثم ملائمة القاعدة الإقليمية مع أهداف تنمية البلاد وترقية السكان اللذين يعيشون فيها"⁴، وهي المبادئ

1- البيان الصادر عن رئيس مجلس الثورة ، في 19 يونيو 1965 ،الجريدة الرسمية رقم 07

2- الأمر رقم 63-421 الممضي في 28-10-1963 و المؤرخ في 05-11-1963، المتضمن إعادة التنظيم الترابي للبلديات ،ص1102

للاطلاع أنظر المواد 1 و 2 ، الجريدة الرسمية الناطقة باللغة الفرنسية رقم 82، في الثلاثاء 05-11-1963.

3- لأمر رقم 64-54 الممضي في 04-01-1964 ، المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد ،الجريدة الرسمية رقم 13 الصادرة في الثلاثاء

11-11-1964 ، للاطلاع أكثر أنظر المواد من 1 إلى 4 ،

4- القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04-02-1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد ،الجريدة الرسمية عدد 06، الصادرة في 07-02-1984.

التي اقرها مجلس الثورة، كما أشارت المادة الثالثة منه (03) إلى عدد ولايات البلاد والبلديات" يتكون عدد بلديات إلى 1540 بلدية، كذلك الأمر رقم 74-69 ممضي في 02 يوليو 1974، والمؤرخ في 09 يوليو 1974، لاسيما المواد الخامسة إلى السادسة منه.

وما يؤكد على أن المشرع الجزائري كان أكثر احترازية في منح اختصاص تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية ما ترجمته قوانين المالية لسنوات 1966 إلى 1984، والتي طبعها التبعية المالية وتركيز اختصاص القرار المالي على المستوى المركزي، حيث جاء في الأمر رقم 65-220 مؤرخ في 31 ديسمبر 1965، المتضمن قانون المالية لعام 1966 المادة 10 منه أين تختلف الجباية المحلية بالنسبة لبلديات الصحراء عن باقي بلديات الوطن مثل الضريبة على الأملاك المبنية أو غير المبنية والتي تمثل ما نسبة 50 %، إضافة إلى القرارات التي تتعلق بجانب مالية الجماعات الإقليمية أين أشارت المادة 102 من نفس الأمر والتي جاء فيها "أن حسابات البلديات و المؤسسات العمومية التابعة لها و التي تقل مواردها عن ثلاثة ملايين دينار يجري إقرارها من قبل مديري الضرائب"، كما تم تحديد الرسم على إقامة الحفلات للصالح ميزانيات البلديات حيث حدد بنص المادة 106 من نفس الأمر "إن مبلغ هذا الرسم الذي يجري تحقيقه بسند قبض صادر عن بلدية للجهة التي تؤديه، يستوفي نقدا قبل البدء بالحفلة ويدفع لصندوق الضرائب المختلفة المحلي وتحدد التعريف كما يلي: 25 دج في البلدية التي تضم أقل من 10.000 نسمة، 25 دج في البلدية الأخرى".¹

وهي إجراءات دفع الرسوم ومبلغها أي كيفية تحصيلها فقط، وبالرجوع إلى الأمر 67-24 المؤرخ في 18 ديسمبر 1967 المتضمن قانون البلدية الملغى²، نجد أن المشرع الجزائري كان أكثر احترازا في منح الاختصاص المالي للبلديات، فنص المادة 244 والتي أعطت تعريف للميزانية البلدية والمادة 97 من الأمر 69-38 المؤرخ في 22 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية الملغى³، صرف ميزانية البلدية نص المادة 245 من نفس القانون حيث جاء موضحا لذلك. أي ضرورة التوازن الوجوبي للنفقات والإيرادات.

وبصدور قانون مالية خاص بالجزائر تخطى المشرع الجزائري مرحلة التنظيم ليدخل في مرحلة التأسيس لقانون مالية جزائري، القانون الإطار وهو القانون 84-17 المؤرخ في 07 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية بالجزائر⁴، وهو القانون الذي جاء يخلو من أية تأشيرات وتضمن جملة من الإجراءات والتدابير المخالفة للأمر 59-02 الفرنسي وبالاطلاع على نص المادة الأولى 01 من قانون 84-17 التي جاء فيها: "تحدد قوانين المالية

1- الأمر 65-320 المتضمن قانون المالية 1966 الجريدة الرسمية رقم 07

2- الأمر 67-24 المؤرخ في 18 12/1967 المتضمن قانون البلدية الملغى ،الجريدة الرسمية رقم 6، المؤرخة في 18/01/1967

3- الأمر 69-38 المؤرخ في 22/05/1969 المتضمن قانون الولاية الملغى، الجريدة الرسمية رقم 33، المؤرخة في 23/05/1969

4- القانون 84-17 المؤرخ في 07 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية بالجزائر المعدل المتمم،

في إطار التوازنات العامة، المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوية، طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها"، وبالمقارنة مع نص المادة الأولى من الأمر 65-320 السابق الذكر الفقرة (01) البند الأول: "1- مع الاحتفاظ بمقتضيات هذا الأمر، يستمر في استيفاء الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لها والضرائب غير المباشرة والرسوم المختلفة وكذا جميع الحاصلات والمدخولات المخصصة للدولة وذلك خلال العام 1966 ووفقاً للقوانين المقررات والأنظمة القائمة بتاريخ صدور هذا الأمر، في استيفاء مختلف الحقوق والحاصلات والمدخولات المخصصة للميزانية الملحقة وحسابات الخزينة الخصوصية والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية والمنظمات المؤهلة."

يتضح جلياً أن المشرع الجزائري اتجه إلى الاقتصاد الموجه أو المخطط، فبعدما كان يعتمد على الميزانية الصفرية والتي تبدأ من 01 جانفي إلى 31 ديسمبر من كل سنة مالية، ليعمل بميزانية البرامج و هي الميزانية التي تعتمد على مخططات طويلة الأمد و تنفيذ المشاريع، والتي تركز على التنسيق بين البرامج على المستوى المركزي وبين الأهداف العامة للدولة، ويتم ذلك بتقسيم الميزانية العامة للدولة إلى ميزانيات فرعية على مستوى الوزارات أو الهيئات ثم إلى برامج رئيسية، وفرعية على مستوى الجماعات الإقليمية وتكلف هذه الأخيرة بتنفيذ تلك البرامج والمخططات¹، خاصة بعد تأميم المحروقات 1974 وهو القرار الذي جاء نتيجة سيطرة الشركات الخاصة والمتعددة الجنسيات بالعالم، حيث وجد كساداً كبيراً في الولايات المتحدة الأمريكية لأعوام 1974-1975 وذلك بين عامي 1980-1982²، ولعل السبب الذي دفع الساسة بالجزائر إلى نهج الاقتصاد الموجه أو التخطيط، يضاف له فميزانية البرامج تعتمد على الأبعاد الثلاث "تخطيط، تنفيذ الرقابة"، وهنا تزعزعت مكانة ميزانية الجماعات الإقليمية وأصبحت البرامج تعد على المستوى المركزي، وانعدمت تشاركية المواطنين في تسيير وإنشاء المرافق العمومية... الخ، على الرغم من النوايا الحسنة للمشرع آنذاك.

وما يؤكد مركزية القرارات المالية ما أشارت له المادة (19) من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم³. وفي هذه المادة اعترف صراحة على مركزية القرار المالي وإقصاء واضح لدور الجماعات الإقليمية وقصر دورها على التنفيذ، وبذلك أسس المشرع الجزائري لنظام مالي بالجزائر مغاير

1- د قاسم إبراهيم المرجع السابق، ص 115

2- ليوغراف، الوجيز في المالية، ترجمة مرضي محمد المرضي، دار الكتاب العربية، بيروت، لبنان، مؤسسة بن راشد آل مكتوم، 2009،

ص 36

3- المادة 29 من القانون 84-17 المؤرخ في 07/07/1984 المعدل و المتمم .

تماماً للأمر 59-02 السالف الذكر الفرنسي، يقوم على قاعدة "مركزية التخطيط واللامركزية التنفيذ المالي".

وهنا يطرح السؤال إلى أي مدى حققت سياسة الاقتصاد الموجه بالجزائر الأهداف المرجوة؟ وهل عدم الاعتراف بالقرار المالي للجماعات الإقليمية كان قراراً صائباً؟.

بالرجوع إلى القانون 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 يعدل ويتم القانون 84-17 معدل والمتمم، حيث عدلت المادتين 67 و68¹، تظهر نية المشرع في ضرورة الانتعاش الاقتصادي لاسيما بعد زوال أزمة التضخم التي شهدتها العالم خلال 1974 إلى 1988، والتأسيس للهياكل القاعدية واكتمال البنى التحتية وإرسائها، وبالرجوع إلى قانون 89-27 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 يتضمن المخطط الوطني لسنة 1990، فبالنظر إلى التأشيرات التي أسندت إليها انتقل المشرع من فكرة التنظيم الهيكلي والمؤسسي إلى توزيع النشاط وتحديد الرقابة عليه، ضمن ملحق الثاني "النشاطات ذات الأولوية" وهي 26 نشاطاً إنتاجي، وهي نشاطات موزعة عبر الجماعات الإقليمية، وفي نفس القانون وتحت عنوان التنمية المحلية وهو ما نصت عنه المادة (35)².

ما يلاحظ على نص هذه المادة مجموعة من الإجراءات التنموية فقد أشار إلى أعمال التنمية الجهوية ولم يعبر عنها بالمحلية ولا الإقليمية في إشارة منه إلى بعض المناطق الصناعية، بالإضافة إلى التصريح بالضرورة الاهتمام بالجماعات الإقليمية عن طريق دعم المجالس المنتخبة وتحديث وتحسين الإدارة المحلية على أن تحدد الجباية المحلية بموجب التنظيم أي مركزية وتابعة لمديريات الضرائب على مستوى كل بلدية، وتطبيقاً لنفس المخطط اصدر المشرع الجزائي قانوني البلدية والولاية على التوالي، القانون رقم 90-08 مؤرخ في 07 أفريل 1990³ و القانون رقم 90-09 مؤرخ في 07 أفريل المتضمن قانون البلدية⁴ 1990 فنص المادة (146) من قانون البلدية، والمادة (132) من القانون 90-09 مؤرخ في 07 أفريل 1990 المتضمن قانون الولاية)، والتي أشارت على أن الجماعات المحلية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة بها، ومسؤولة عن تعبئة حصيلة هاته

1- القانون 89-24 المؤرخ في 31/12/1989، المعدل المتمم للقانون 84-17 السالف الذكر، الجريدة الرسمية رقم 01، في 03/01/1990

2- المادة 35 من قانون 89-27 لسنة 1989 المتضمن المخطط الوطني لسنة 1990، جريدة الرسمية عدد 01 الصادرة في 03/01/1990

ص 42

3- القانون 90-08 المتعلق بالبلدية مؤرخ في 11-04-1990 الجريدة الرسمية عدد 06

4- القانون 90-09 المتعلق بالولاية المؤرخ في 21 جويلية 2012، الجريدة الرسمية عدد 50

الإيرادات أي أنها مسؤولة أمام القانون، عرفت ميزانية البلدية من قانون 08-90 بالمادة(149) فقرة الأولى: "ميزانية البلدية هي جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية، وتشكل كذلك أمرا بالإذن والإدارة يمكن من حسن سير المصالح العمومية"¹، والإذن في مفهوم هذه المادة هو أمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بصرف النفقة وتخضع لرقابته قبل الأمر بصرفها ومسؤول عن إدارتها أمام القانون، و المادة(135)من القانون الولاية 09-90 التي جاء فيها "ميزانية الولاية عبارة عن جدول تقديرات للإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، كما هي قرار بالترخيص والإدارة يسمح بحسن سير مصالح الولاية تنفيذ برنامجها الخاص بالتهيؤ والاستثمار"²، أي أن الوالي يقدم قرارات ترخيص كالمصادقة والموافقة على المشاريع وهو الهيئة الوصية التي تمارس الرقابة المالية على ميزانية البلديات، وهنا وقع المشرع الجزائي من جهة يعترف باللامركزية، ومن جهة أخرى يفرض الوصاية الإدارية المركزية في التسيير المالي.³

ومن أوجه الوصايا الإدارية على ميزانية البلدية

المادة الثانية 02 من قانون 08-90 البلدية "تتخذ مداولات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي. -الميزانيات والحسابات - إحداث مؤسسات مالية وعمومية"

ما أشارت له المادة150 فقرة (02) من نفس القانون "تسمى الاعتمادات المصادق عليها على انفراد في حالة الضرورة اعتمادات مفتوحة مسبقا أو إذن خصوصا حسب مجيئها قبل الميزانية الإضافية أو بعدها".

وهو ما يظهر نية المشرع الجزائي في تسليط الرقابة على تنفيذ الميزانية البلدية والتي تتضاءل في الرقابة على ميزانية الولاية وتكمن الرقابة فقط في حالة العجز، وهو ما أشارت له المادة 146 فقرة 2 من قانون الولاية 09-90 "إذا تخلف المجلس الشعبي الولائي عن اتخاذ التدابير الضرورية للاستدراك العجز يتولى وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية أخذ التدابير وتحديدها وإعطاء الإذن بإزالة العجز في مدى سنتين ماليتين أو أكثر"، وهي حالة الضرورة الملحة فالسلطة الوصية هي التي تقوم بتحمل العجز. وهو ما يتناقض مع نص المادة 132 من قانون 09-90 المتعلق بالولاية.

1- المواد 42,150,149 من القانون 08-90 المتضمن قانون البلدية .

2- المواد 150,146 من القانون 09-90 المتضمن قانون الولاية.

3- الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية والرقابة ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، الطالبة ملياني صليحة، جامعة المسيلة، 2015/03/10،

وتشتمل الميزانية الإقليمية على قسمين هما قسم التسيير، وقسم التجهيز والاستثمار وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات تتوازن وجوبا، طبقا للمادة 136 من القانون 90-08، والمادة 151 من القانون 90-09 من قانون البلدية، وتمول ميزانية الجماعات الإقليمية من ناتج الضرائب المباشرة إلا أن الدولة تستولي على الجانب الأكبر حيث لا تتعدى سوى 10% من قيمة الجباية العمومية، وذلك راجع لقيود دستورية وقانونية، فالدولة تستأثر الضريبة الجزافية الوحيدة 49 %، البلدية 40.25 %، الولاية 5% و صندوق الضمان والتضامن 5%. أما باقي الرسوم فمداخيلها ضعيفة بالمقارنة مع الضرائب مثل ضريبة المناجم ومؤسسات البناء¹.

فرغم عزم الحكومة تحقيق الانتعاش الاقتصادي خلال تلك الفترة إلا أنه وقع في تناقض كبير من جهة يعترف باللامركزية، هو ما نص عنه دستور 1996 بنص المادة 15 و 16 منه²، ونص المادة 64 التي تحدد التساوي في الأعباء الضريبية و التي تحدث بقانون، والمواد 149 من القانون 90-09 و 135 من القانون 90-08 اللتان تحمل كلا من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي مسؤولية تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية والأمر بصرفها، إلا أن ذلك يتعارض مع أهداف المخطط الوطني لسنة 1990 والذي قدم سياسة واضحة على ضرورة التنمية المحلية والنهوض بها. حيث سجل خلال سنة 1992 عدد البلديات التي سجلت عجزا بـ 660 بلدية من أصل 1548 بنسبة عجز بلغت 43 %. لتصل إلى 1184 بلدية سنة 2000 بنسبة عجز بلغت 77%³.

الفرع الثاني: مرحلة التحول 2011

بالرجوع إلى سنة 2011/2012 تون المنظومة القانونية للجماعات الإقليمية أهمية حيث عرفت ثلاث قوانين.

حيث صدر 67-24 المتعلق بالولاية، و 69-38 المتعلق بالبلدية في مرحلة الشرعية الثورية، وهي المرحلة التي لم يكن فيها دستور. و صدر القانوني 90-08 المتعلق بالبلدية و 90-09 المتعلق بالولاية في ظل دستور 1989 الذي تبنى التعددية الحزبية أو السياسية⁴.

1- الطالبة حمدي مريم ، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير ،كلية الحقوق العلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف ،26 سبتمبر 2016، ص 206

2- دستور 1996 المؤرخ في 08 ديسمبر 1996 والمعدل والمتمم

3- مجلة المدرسة الوطنية للإدارة ، إشكالية عجز ميزانية البلديات ، المجلد 21 العدد 2011، ص 41، ص 35

4- سلسلة القوانين الجديدة ، قانون الولاية ، إشراف الأستاذ عمار بوضياف، جسر للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى 2012 . ص 12 و ص

ليصدر القانونين 12-07 المتعلق بالولاية المؤرخ في 21 فبراير 2012 والذي جاء لاغيا للقانون 09-90، والقانون 11-10 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22 يونيو 2011. فبالنظر إلى ظروف إصدار القانونين نجد¹:

- وجود عدة فراغات قانونية ازدادت حدتها مع تعاقب منذ 1990 مثل قيام القانون 09-90 بحذف المجلس التنفيذي للولاية وتعدد الحدود المفروضة على سلطة الوالي وسلطته للتنسيق على المصالح الخارجية للدولة المتواجدة على تراب الولاية.
- وجود نزعة لإعادة النظر في عدم التمركز والذي باشرته الدولة منذ 1991 بوضع صناديق خاصة كالصندوق الوطني للتنمية الريفية والفلاحية، والصندوق الوطني للسكن، والصندوق الوطني للبيئة ومحاربة التلوث.
- تزايد ظاهرة الفساد وتبديد المال العمومي ومحاولة الدولة تفعيل الرقابة والقضاء على أسباب العجز المسجلة على مستوى البلديات، حيث بلغت نسبة العجز حتى سنة 2008 نسبة 51 % لـ 791 بلدية.

وفيما يخص الجانب المالي وتحديدًا مالية الجماعات الإقليمية في ظل القانونيين، قد وسع من مركزية القرارات المالية على الرغم من الصلاحيات الواسعة لكل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي وكذلك الدائرة ككيان مركزي منسق بينهما، فقد نصت المادة 169 من القانون 10-11 "البلدية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة بها. وهي مسؤولة أيضا على تعبئة لمواردها". بالمقارنة مع نص المادة 146 من القانون 08-90 المتعلق بالبلدية الملغى، حيث أضافت المادة مجموعة من موارد ميزانية البلدية وهي:

- استبدلت عبارة الرسوم بناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤدها البلدية، أي أن هناك مرفق وأملك تخص البلدية دون غيرها. والتي لم ينص عنها القانون 08-90 الملغى
- مداخل أملك البلدية، كالاشتراكات وتأجير العقارات وناتج الاستغلال والاستثمار التي لم ينص عنها القانون الملغى
- ناتج الهبات والوصايا، والتي لم ينص عنها القانون الملغى، على أن تخضع للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية ويتم جردها وإدراجها في الميزانية البلدية وهو ما أشارت إليه المادة 171 من القانون 10-11 وهي الإعانات المقدمة من طرف الدولة
- ناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات في إشارة إلى مختلف الرسوم.
- الإعانات والمخصصات والتي يمكن تلقيها ضمن شروط أشارت لها المادة 172 منه.
- أهداف المستوى المطلوب فيها يتعلق بتلبية الاحتياجات المخولة لها قانونا، وما قد يتعارض مع تطور تقديم الخدمة العمومية

1- سلسلة القوانين الجديدة، قانون الولاية، إشراف الأستاذ عمار بوضياف، المرجع نفسه.

- نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية، في تشجيع الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية.¹ وهذه الإضافات حتمتها تطور المرافق العمومية وتنوع وتطور سبل الحياة وضرورة تغطية مختلف النفقات، وتكون بتنوع مختلف الإيرادات، إلا أن هذه المادة توضح تبعية الميزانية البلدية للدولة وينحصر دورها فقط في التسيير وتنفيذ القرارات المركزية.
- وبالرجوع إلى نص المادة 151 من القانون 12-07 ومقارنتها بالمادة 132 من القانون 90-09 الملغى، حيث تم إضافة مجموعة من موارد ميزانية الولاية لم ينص عليها القانون الملغى وهي:
- التخصيصات.
- الإعانات ونواتج الهبات والوصايا، والتي أشارت له المادة 154 وهي إعانات ومخصصات تسيير بالنظر لما يأتي:
- (1) عدم مساواة مداخل الولايات.
 - (2) عدم كفاية مداخلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هو محدد في هذا الميدان.
 - (3) عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإلزامية،
 - (4) التبعية الناجمة عن التكفل بحالات القوة القاهرة ولاسيما منها الكوارث الطبيعية أو الأضرار كما هي محددة في القانون.
 - (5) الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المخولة لها قانونا.
 - (6) نقص القيمة للإيرادات الجبائية الولائية ولاسيما في إطار التشجيع على الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية.
- وتخصص إعانات الدولة الممنوحة للولاية للغرض الذي منحت لأجله².
- ونستشف من نص المادة 169 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية والمادة 151 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، أن المشرع الجزائري اعتمد على معيار التخصيص المال العمومي. ويلاحظ تركيز المشرع الجزائري على التشجيع في مجال الاستثمار هو ما أشارت له المواد، 154، 158، 154 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، والمواد 174، 172، 179، 176، من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.
- على الرغم من محاولة المشرع الجزائري تشجيع الجماعات الإقليمية، ومنح مسيرتها صلاحيات تسيير في الجانب المالي إلا أنه وأمام تركيز القرارات الإدارية مركزيا، واستيلاء الميزانية العامة على المداخل الجبائية نسبة 80%، عاق دون تحقيق الهدف المرجو من تحقيق الفقرة الاقتصادية المنتظرة، حيث سجلت قضايا فساد بالجملة، ونسبة عجز بالعديد من البلديات والتوقيف للعديد من رؤساء البلديات بتهم الإهمال.

1- القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 03 جويلية 2011، الجريدة الرسمية عدد 37 .

2- القانون 12-07 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 21 جويلية 2012.

أمام هذا الوضع وأمام فشل الحكومة من تحقيق التنمية المحلية بما يتماشى مع التطورات الاقتصادية الراهنة دفعها إلى التفكير وبصفة جدية، خاصة بعد تراجع أسعار النفط وانهارها، ترجمه لقاء الولاية المنعقد في 2016/11/14، وظهرت نية واضحة وصريحة للحكومة على ضرورة التركيز على الجباية المحلية، فقانون المالية لسنة 2017 والذي وقعه السيد رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة في 28 ديسمبر 2016، والذي أعد على أساس مرجعي لبرميل النفط ب 50 دولار و سعر الصرف ب 108 دج للدولار للبرميل الواحد ويتوقع معدل تضخم عند 4 % و معدل نمو ب 3.9 %، و أمام ذلك تتوقع الحكومة لسنة 2017 نفقات التسيير ب 4591.8 مليار دج مقابل 4807.3 في قانون المالية لسنة 2016، وميزانية تجهيز ب 2291.3 مليار دج مقسمة على نفقات الاستثمار ب 1620.4 مليار دج عمليات رأس المال ب 670 مليار دج، تقدر عجز الميزانية لسنة 2017 بما يعادل 1247.6 مليار دج - 11.55 مليار دولار¹.

و لأول مرة منذ صدور قانون المالية 1984، الجزائر تضع مخطط على مستوى ثلاث سنوات 2019/2017، كما اعترفت الحكومة الجزائرية بالقرار اللامركزي واقتتعت بضرورة التنمية المحلية وإعطاء صلاحيات مالية للمسيرين المحليين، وهي المبادئ التي أقرها مجلس الثورة الجزائرية الصادر في 1965 السالف الذكر وأقرها المخطط الاقتصادي 1991 السالف الذكر، قد أسفر لقاء الولاية على ضرورة التنمية المحلية بما يتماشى مع التنمية المحلية وعصرنة المرفق العمومي وترقية الاستثمار المحلي ولا مركزية قراره.

لكن يبقى السؤال المطروح لماذا لم يشرك اللقاء رؤساء المجالس المنتخبة في هذا اللقاء؟ وكيف ينادى بالقرار المالي اللامركزي على المستوى المحلي؟ في حين أن قاعدة اللامركزية هي البلدية ومكان ممارسة الديمقراطية، وما مصير قانوني البلدية والولاية الجديدين المنتظر صدورهما؟ و هل سينجح الاقتصاد المحلي المخطط له والذي يعتمد على الجباية المحلية؟

المبحث الثاني: مراحل ميزانية الجماعات الإقليمية ومظاهر استقلالها وفقا للتشريع الجزائري
جاء في نص المادتين 16، و17، من التعديل الدستوري لسنة 2016¹ بأن الجماعات الإقليمية هي الولاية والبلدية ويمثل المجالس المنتخبة قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، في إشارة منه إلى البلدية، و تتمتع الجماعات الإقليمية بالإضافة إلى الوظيفة الإدارية التقليدية، مهمة إعداد الميزانية في حدود القانون المالية المنصوص عنها قانون 17-84 الصادر في 1984 لاسيما المواد 67 إلى 81 منه. يكون إعداد وتحضير والتصويت على الميزانية وضبطها، في مطلبين

- المطلب الأول التحضير والتصويت على الميزانية الإقليمية و ضبطها
- المطلب الثاني تنفيذ الميزانية الإقليمية .

المطلب الأول: التحضير والتصويت على الميزانية الإقليمية وضبطها

طبق لنص المادتين 176 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، 157 من قانون الولاية بأن الميزانية جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، كما هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية، البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار. وهو ما أشارت له المادة 03 من القانون 90-21 المتضمن المحاسبة العمومية².

تضمنت المادتين جملة من الخصائص تميزت بها ميزانية الجماعات الإقليمية :

- 1 - تعتبر كشف توقعات خاص بالإيرادات والنفقات السنوية للبلدية والولاية وهي أيضا جدول ترخيص وتسيير يسمح بالسير الأفضل للمصالح المحلية.
 - 2 - عمل منظم لأنها تخضع القانون المنظم والنصوص المكملة.
 - 3 - عمل تقديري حيث تقوم بإعداد برنامج تقديري -مستقبلي- أي معرفة الموارد والنفقات
 - 4- هي عمل ترخيصي يقوم به كل من الوالي والمجلس الشعبي الولائي، ورئيس المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي البلدي. وسوف نتطرق لذلك في فرعين الفرع الأول إعداد وتحضير الميزانية الإقليمية.
 - الفرع الثاني التصويت وضبط الميزانية .
- الفرع الأول: إعداد وتحضير الميزانية.**

طبقا لنص المادة 160 من القانون 12-07³، والمادة 180 من القانون 11-10 المتعلق بالولاية الهيئة المكلفة بتحضير الميزانية إعداد مشروعها، ذلك بوضع جميع تقديرات الإيرادات والنفقات لكل قسم من أقسام الميزانية، شريطة احترام التوازن بين الإيرادات والنفقات وجوبا بنص المادة 158 من

1- القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن الدستور الجزائر 2016.

2- القانون 90-21 المضمن المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 35، مؤرخة في 15 غشت 1990.

3- المادة 160 و158 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق .

قانون 07-12 المتعلق بالولاية و المادة 178 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية¹، تحت إشراف الأمين العام لكل ولاية وكل بلدية.

و تجدر الإشارة إلى أن تحضير ميزانية البلدية تختلف عن ميزانية الولاية، سواء من حيث الإعداد والتنفيذ، فميزانية الولاية يتولى الوالي إعداد الميزانية وتنفيذها لأنه يتمتع صلاحية تنسيق بين السياسة الاقتصادية وبرامج الدولة للتنمية الذي يعمل جاهدا على تنفيذها متابعتها إلى جانب البرامج البلدية للتنمية البرامج القطاعية للتنمية، ويلاحظ أن إعداد الميزانية البلدية تحت إشراف ومسؤولية منتخب هو رئيس المجلس الشعبي البلدي، بينما ميزانية الولاية فتحضر من قبل معين هو الوالي، أي أن البلدية أكثر استقلالية من الولاية من حيث إعداد الميزانية².

إجراءات التحضير: عملا بالتقارير والإحصائيات والتوصيات والمعوقات التي شابت تنفيذ ميزانية السنة السابقة، بناء على ذلك يتم التحضير بتشكيل مجموعة وثائق تتضمن صياغة مشروع الميزانية³.

وعليه يمكن القول بان التحضير يستند إلى الوثائق الآتية:

- بطاقة حساب الضرائب:

البطاقة الحسابية: وهي وثيقة ثبوتية يقدمها المدير الولائي، لكل ولاية وكل بلدية في بداية كل سنة تتضمن التنبؤات الجبائية بالنسبة للضرائب المباشرة وغير المباشرة لتسجيلها في ميزانيتها البلدية والولاية وتضم العناصر التالية:

أولا - أبالنسبة للإيرادات

*** الضرائب المباشرة L impôt direct:**

أ- الرسم على النشاط المهني (La taxe sur l'activité professionnelle): أحدث هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996، يفرض على الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين اللذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا⁴ تفرض 0.59% لفائدة الولاية، 1.30% البلدية، 0.11% الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية.

ب- الرسم النوعي على البنزين الممتاز والغاز أويل والبتترول وكذلك الزيوت والمواد الصيدلانية:

1- المادة 180 و 178 من القانون المتعلق 10-11 بالبلدية، المرجع السابق
2- أملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية و الرقابة، دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية 07-12 و 10-11، مذكرات نيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري / 2015/03، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة / 2014/2015، ص 72
3- عريوة محاد، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه، تطبيق أدوات التسيير الحديثة في إطار الحوكمة لقياس وتقييم الأداء المستدام في القطاع العمومي المحلي دراسة عينة لبعض المجالس البلدية، كلية العلوم التجارية و الاقتصادية، جامعة محمد بوضياف، ص 173
4/ AHMED SADOUDI ,DROIT FISCAL 1ER édition .sarl HOUSE PRINT Editions ,Alger 2014page N° 85

يؤسس على أساس مبلغ سعر البيع بالتجزئة للمنتجات المذكورة، يحصل الرسم لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية ويحدد كما يلي: بنزين ممتاز وعادي 0.510%، غاز اويل 0.6375%، مواد صيدلانية 2.55%¹.

ج- الضريبة على الأملاك (L'impôt sur le patrimoine): تأسست بموجب قانون المالية 1991 كون يخضع لها الأشخاص الطبيعيون الذين يمتلكون الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية والحقوق العينية العقارية والأموال المنقولة مثل السيارات، وتضاف هذه الضريبة إلى الرسم العقاري، ويعفى من هذه الضريبة الأملاك المهنية وحصص وأسهم الشركات، 20% لصالح البلديات².

* الضرائب المحصل عليها لفائدة البلدية وحدها:

1- الرسم العقاري (La taxe foncières): أسس قانون الضرائب، رسم على العقارات المبنية، وآخر على العقارات غير المبنية.

2- رسم التطهير (La taxe de d'assainissement) لفائدة البلدية

* الضرائب غير المباشرة L'impôt indirect:

1- الرسم على القيمة المضافة: وهو ضريبة على الاستهلاك يفرض على المنتجات والخدمات 19% السعر العادي و 9% السعر خاص، هي الضريبة التي تستولي عليها الدولة بنسبة 80%، و 10% للبلدية، 10% لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية وهي الضريبة الأكثر إنتاجا.

2- رسم الإقامة (La taxe de séjour): يفرض على الأشخاص غير المقيمين في البلديات المصنفة وتحدد تعريفته على الشخص اليوم الواحد للإقامة.

3- حقوق الاحتفال (La taxe de fête).

* مصادر التمويل الخارجية:

- الإيرادات المختلفة لصندوق المشترك للجماعات المحلية. FCCL، إعانات الدولة و الولاية.

- مداخيل الهبات، ومداخيل الإقراض، ومداخيل التصرف في الممتلكات.

1- قوانين الجباية، المديرية العامة للضرائب، 2010، منشورات الساحل

قانون 14-16 المتضمن قانون المالية 2017، في 28/12/2016، الجريدة الرسمية 77

جدول يوضح توزيع الضرائب¹:

مصادر التمويل الخارجية	صندوق المشترك للجماعات المحلية	البلدية	الولاية	الدولة	الضريبة
0	0	0	0	100%	-IRG
0	0	0	0	100%	- IBS
0	0.11%	1.30%	0.59%	0	- TAP 2%
0	0.16%	1.96%	0.88	0	-TAP 3%
0	0	100%	0	0	- Tax foxier
20%	0	20%	0	60%	- Impôt/ patrimoine
1.50%	0	40%	5%	48.50%	- IFC
0	0	10%	0	80%	- TVA intérieure
0	0	0	0	85%	- TVA import
5%	0	0	0	95%	- TIC
0	0	0	0	100%	- TPP
0	0	0	0	0	- Impôts indirects
0	0	100%	0	0	- Taxe sanitaire/Viandes
100%	0	0	0	100%	- Taxe usage appareils radio TV
0	0	0	0	100%	- Droit d'enregistrement
0	0	0	0		-Droit de timbre
					- sauf
100%	0	0	0	0	- Taxe 1ere mise en circulation véhicule
0	0	0	0	20%	- Vignette automobile

ثانيا - بالنسبة للنفقات:

- 1- الأعباء الإجبارية: والتي لا يمكن تفاديها مثل رواتب الموظفين، والأعباء الاجتماعية، التمويل الذاتي الإجباري، المساهمات الإجبارية والتزود بالهاتف والطاقة.
- 2- الأعباء الضرورية: وهي مجمل الأعباء اللازمة لحسن سير مصالح البلدية وتضم خاصة الوقود، مواد واللوازم المكتبية ومواد الصيانة.
- 3- الأعباء الاختيارية: وهي الأعباء التي بإمكان البلدية تحملها في حدود توفر الموارد المالية ومنها الإعانات والدعم الممنوحة إلى الجمعيات وغيرها.

الفرع الثاني: التصويت على الميزانية وضبطها

بعد الانتهاء من إعداد الميزانية المحلية، بالنسبة لميزانية البلدية تعرض على لجنة المالية التي يمكنها إدخال بعض التعديلات دون المساس بالنفقات الإجبارية.

ويجب أن يصوت على الميزانية المحلية وجوبا على أساس التوازن وجوبا. هو ما نصت عنه المادة 179 فقرة 2 من القانون 11-10²، والمادة 161 فقرة 1 من القانون 12-07³.

خلافا للقواعد العامة فإنه يجب التصويت على الميزانية المحلية على أساس التوازن وجوبا ولم يكتفي المشرع الجزائي على النص على مبدأ التوازن بل ذهب إلى وضع القواعد القانونية الكفيلة بضمان هذا المبدأ⁴.

1/ AHMED SADOUDI ,DROIT FISCAL , opcit.,page N° 27

2- المادة 179 /2، القانون 10-11 المتعلق بالولاية.

3- المادة 161 /1، القانون 07-12 المتضمن قانون الولاية.

4- أيلس شاوش، المرجع السابق، ص 165.

أولاً: بالنسبة للتصويت على ميزانية البلدية

يتم التصويت على الميزانية البلدية من طرف المجلس الشعبي البلدي، طبقاً لنص المادة 1/182 "فإنه يصوت على الاعتمادات بابا بابا ومادة مادة". ولتسهيل التسيير والعمل الإداري أعطى المشرع الجزائري في الفقرة 2 من المادة المذكورة إمكانية إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم عن طريق مداولة وذلك دائماً لضمان مبدأ المشاركة في اتخاذ القرار وهو المبدأ الذي جاء به ميثاق الثورة

ما يلاحظ على هذه المادة أن المشرع يعتبر رئيس المجلس الشعبي مجرد رئيس إداري، على الرغم من أنه الأمر بالصرف، ومن جهة أخرى لم تحدد هذه المادة طريقة الإخطار واكتفت بمجرد انعقاد دورة المجلس الشعبي البلدي وكان الأجدر في دورة استعجالية.

مدة التصويت:

بالرجوع إلى نص المادة 181 /2 من القانون 10-11 يصوت على الميزانية الأولية إجبارياً قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، وذلك ليتسنى فترة مناقشتها وتعديلها إن أمكن، في حين يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها، وتكريساً لمبدأ التوازن الوجوبي الذي نصت عنه المادة 179 أعلاه، نصت المادة 2/183 في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظات خلال الخمسة 15 يوماً التي تلي استلامها، إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة 10 أيام وذلك بـ:

1- يقوم الوالي بإعذار المجلس الشعبي البلدي في حالة رفضه التصويت على الميزانية، بتبرير ذلك بأن التصويت لم يراعي مبدأ التوازن الوجوبي، أو لم تنص على النفقات الإيجابية.
2- عل أنه إذا لم يتم التصويت عليها ضمن الشروط المنصوص عليها خلال ثمانية 8 أيام من يوم الإعذار فإن الوالي يضبط الميزانية تلقائياً. هذا بالنسبة للبلديات الأقل 50000 نسمة تعتبر الدائرة هي السلطة الوصية.

ما يلاحظ على ذلك ما يلي:

- لم يحدد طريقة الإعذار التي يقوم بها الوالي، في حالة عدم مراعاة مبدأ التوازن للمرة الثانية فإن الميزانية البلدية تضبط من قبل الوالي.
- غير أنه ما يلفت الانتباه أن هذه المادة لم تحيل على تنظيم، هذا من جهة كما أنه لم يحدد الطريقة التي يتم ضبط الميزانية بها من قبل الوالي على أية أسس.
- تناقض المشرع الجزائري في حين يعترف في القانون 10-11 بأن السلطة الوصية للمصادقة على الميزانية هو الوالي إلا أنه إجرائياً نجد سلطة وصية أخرى موازية في اختصاص المصادقة هو رئيس الدائرة بموجب تفويض.

ثانيا : بالنسبة للتصويت على ميزانية الولاية:

طبقا لنص المادة 161 من القانون 12-01 المتعلق بالولاية "يصوت المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية التوازن وجوبا"، وبأبوابا، ويشمل فضلا عن ذلك توزيع للنفقات والإيرادات في شكل فصول وفصول فرعية ومواد، أضافت المادة 162 منه.

مدة التصويت: المادة 165 من القانون 12-07¹.

- يجب أن يصوت على مشروع الميزانية الأولية وجوبا قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها.

- يجب أن يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها.

المادة 167 من نفس القانون إلى مدة التصويت، وما يلاحظ على هذه المادة أن المشرع الجزائري وقع في إشكال من جهة يأمر باستمرار بالعمل بالإيرادات والنفقات العادية للسنة المالية الفائتة، ومن جهة لا يمكن الالتزام بالنفقات وصرفها.

- المادة 168 / 1 في حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن الوالي يقوم استثناء باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه.

من خلال هذه المادة يصرح المشرع الجزائري بوجود اختلالات داخل المجالس المنتخبة، يتطلب عقد دورة غير عادية للمصادقة على المشروع ذلك لشرط واقف على انعقاد هذه الدورة ألا تتجاوز الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 167 المذكورة وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها، أي أن السلطة الوصية هي المكلفة بالمصادقة على ميزانية الولاية.

غير أنه تجدر الإشارة أن هناك بلديات يفوق نسبة معينة، تخضع لمصادقة وزير المالية والداخلية عن طريق قرار وزاري مشترك.

المطلب الثاني: تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية.

حتى تكون قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي صحيحة لا يشوبها عيب البطلان، يجب أن تتوفر على أركان القرارات الإدارية صفة عامة، غير أن المشرع الجزائري وضع شروطا أخرى لنفاذ القرارات البلدية ومنه نفاذ قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي².

1- المادة 161/165 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية.

2- ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية و الرقابة، المرجع السابق، ص 114

يعرف القرار الإداري Acte administratif بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة، يصدر عن سلطة مختصة إدارية و يرتب آثار قانونية"¹، فقرار الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي بأمر صرف الميزانية المحلية هو قرار إداري صادر عن سلطة مختصة، تنفيذه ينطلق من فكرة تنفيذ الإدارة لقراراتها مباشرة دونما الحاجة إلى إعلام الأفراد²، لأن مثل قرارات الجماعات المحلية ذات الجانب المالي محددة في قانون المالية والتنظيمات والقوانين الخاصة، سواء طريقة الإعداد أو التصويت والضبط وحتى التنفيذ مثل: طريقة استيفاء الرسوم والضرائب... وغيرها.

لذلك فإن مرحلة تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية هي المرحلة الملموسة عن طريق التقيد تقنيا بما جاء في جدول الميزانية من إنفاق وجباية، وتتسم هذه المرحلة بالدقة والاحتراز في تفصي النزاهة والمسؤولية.

وتشمل المرحلة الإدارية ينفذها الأمر بالصرف، المرحلة الحسابية ويقوم بها المحاسب العمومي. وسوف نرى ذلك في فرعين

- الفرع الأول تنفيذ النفقات المحلية

- الفرع الثاني تحصيل الإيرادات المحلية

الفرع الأول: تنفيذ النفقات المحلية

وهي المرحلة الإدارية وتشمل ثلاث فترات، الالتزام النفقة، تصفيته، الأمر بصرفها، وهي

الفئات التي نصت عنها المواد من 15 إلى 22 من قانون 90-21.

تعريف الأمر بالصرف: طبقاً لنص المادة 23/فقرة 1 من القانون 90-21 المتضمن قانون المحاسبة العمومية "يعد أمراً بالصرف في مفهوم هذا القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 19، 17، 16، و 21³". فالأمر بالصرف طبقاً للمخطط الإداري هو مسير رئيسي والوظيفة المالية ما هي إلا مكملة للوظائف الأخرى، فالأمر بالصرف على مستوى البلدية هو رئيس المجلس الشعبي البلدي، وعلى مستوى الولاية يعد الوالي أمراً بالصرف.

أولاً: الالتزام بالنفقة طبقاً لنص المادة 19 من القانون 90-21

هو دور الأمر بالصرف وهو كل تصرف يؤدي إلى نشوء الالتزام اتجاه الغير، وهو الأمر

الذي يثبت بموجبه نشوء الدين ويكون:

* **الالتزام قانوني:** هو القيام بتصرف أدى إلى نشوء الالتزام، كإمضاء صفقة عمومية أو عقد أو قرار

قضائي.

* **الالتزام محاسبي:** وهو تخصيص اعتمادات للعملية الناتجة عن الالتزام القانوني.

1- د ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1994 دار المطبوعات الجامعية، ص 498.

2- د سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة الطبعة السادسة، 1991، مطبعة جامعة عين شمس، ص 614.

3- القانون 90-21 المتضمن المحاسبة العمومية، المؤرخ في 15-08-1990، الجريدة الرسمية، العدد 35.

غير أن هذا الالتزام مقيد بشرط، وهو أن لا يتجاوز الالتزام الاعتمادات المقدره والمصادق عليها، كل تجاوز لذلك يعرض الأمر الصرف إلى المسؤولية الشخصية والمالية طبقا لما جاء به المرسوم التنفيذي 268-97¹ المتضمن تحديد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين الصرف مسؤولياتهم.

ثانيا: تصفية النفقة طبقا لنص المادة 20 من قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة

تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية، يقصد بها تحديد مبلغ الدين بعد التأكد من وجده واستحقاقه، والغرض من التصفية في غالبية الأحيان، التأكد من تأدية الخدمة الفعلية والتي على أساسها يحدد مبلغ النفقة مثل لا يمكن الأمر بدفع النفقات إلا بعد التأكد من أداء الخدمة مثل مرتبات الموظفين²، ويتم تحديد مبلغ النفقة احتساب مبلغ الدين والتأكد من استحقاقه، والتصفية تخضع لشروطين: وجود التزام بالنفقة سابق، وتقديم مستندات من شأنها إثبات الدين.

ثالثا: الأمر بالدفع.

طبقا لنص المادة 21 من قانون المحاسبة "يعد الأمر بالصرف أو تحرير الجوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية"، أي أن هذا الأمر يأخذ شكل الجواله ويكون كتابيا ويعتبر 03/15 من السنة الموالية كآخر أجل للأمر بالدفع، مع مراعاة أحكام المادة 36 من نفس القانون.

الفرع الثاني: تحصيل الإيرادات المحلية

وتشمل هي الأخرى أربعة 04 مراحل وهي "الإثبات، التصفية، الأمر التحصيل والتحصيل، هي المراحل المنصوص عنها في قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية. أولا الإثبات: وهو عملية تكريس حق الدين العمومي، أي تكريس الحق قانونا مثل: تحديد الوعاء الضريبي.

ثانيا التصفية: وهي عملية تحديد مبلغ الدين الواجب تحصيله مثل: مبلغ الضريبة، نسبة الضريبة أو الرسم، الغرامة، وذلك بإصدار وثائق تحدد ذلك هي عملية تمهيدية لإصدار الأمر بالتحصيل من بين هذه الوثائق:

- جداول التنفيذ مثل العقارات الخاضعة المبنية وغير المبنية.
- كشوف النواتج مثل الرسم على التظاهرات.
- الأمر بالدفع مثل حقوق الاحتفالات.
- محاضر المداولات، المقررات ودفاتر الشروط وغيرها.

1- المرسوم التنفيذي 268-97 المتضمن تحديد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها و يضبط صلاحيات الأمرين الصرف مسؤولياتهم، الجريدة الرسمية عدد 48 مؤرخة في 23 يوليو 1997، الصفحة 13

2- د بلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 220-221

ثالثاً: الأمر بالتحصيل عن طريق الأمر بالصرف: ويكون من قبل الأمر بالصرف وهو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي¹، ويتم التحصيل إلى غاية 03/31 من السنة الموالية لتنفيذ الميزانية .
ويحدد هذا الأمر طبيعة الإيراد، أساس الحساب سند القيمة المستحقة ويحمل رقم تسلسلي حسب السنة والأقسام تسيير/ تجهيز/ استثمار .

رابعاً: الأمر بالتحصيل عن طريق المحاسب العمومي: وهو إجراء يقوم به المحاسب العمومي أمين خزينة الولاية أو البلدية، وهناك نوعين من التحصيل "الودي والجبري"².

* التحصيل الودي: وهو إشعار المدين وإعطائه مهلة لتسديد ما عليه.

* التحصيل الجبري: ويكون عندما لا يستجيب المدين في الفترة المحددة في التحصيل الودي.

ويتم التحصيل من طرف المحاسب العمومي انطلاقاً من تسجيل الأمر بالصرف لسندات التحصيل في كشف يسمى الملحق 12 الذي يفصل فيه بتسلسل مواد الميزانية، مبلغ كل سند، المبلغ الإجمالي للسندات لكل مادة وغيرها، أما فيما يخص بسندات التحصيل هناك الحالات التالية:

* **سندات على عدة سنوات:** وتتعلق بالعقود مثل الإيجار، حيث يسجل الأمر بالصرف على الكشف 12 مبلغ السنة المالية المعنية ويعمل المحاسب في بداية كل سنة على جمع المبالغ الكلية على كشف خاص رقم 13.

* **إيرادات محصلة قبل إصدار السند:** هناك إيرادات يحصلها المحاسب قبل إصدار السند من طرف الأمر بالصرف منها: الهبات، الإعانات والرسم، وفي نهاية كل أسبوع يقوم المحاسب بتسجيل المبالغ المحصل عليها على كشف خاص رقم 14 و يرسل نسخة منه للأمر بالصرف للإثبات وإصدار السند على الكشف 12 الموالي.

* **التحصيل من قبل الموكلين:** التحصيل من قبل الموكلين تحت مسؤوليته وتصرفه يقوم المحاسب بتكليف شخص معين لتحصيل بعض الإيرادات.

* **تعديلات على السندات:** قبل نهاية السنة المالية بإمكان إجراء تعديلات على الإيرادات منها:

- رفع مبلغ الإيرادات بإصدار سند تحصيل إضافي.

- تخفيض أو إلغاء الإيراد، إذا كان التعديل يخص سنوات سابقة، فالتعديل بالتخفيض أو الإلغاء يكون عن طريق إصدار جولة .

يمسك كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي محاسبة إدارية منظمة من أجل متابعة كل مراحل تنفيذ والتي تكمل في الأخير بوضع حسابين أحدهما، الحساب الإداري ويعدده الأمر بالصرف، وحساب التسيير ويعدده المحاسب العمومي زيادة على المسك الإجمالي للمحاسبة.

1- قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية،

2- قانون الإجراءات الجبائية.

1/ المسك الإجمالي للمحاسبة العمومية:

- معرفة مدى تقدم المشاريع.
- معرفة نسبة استهلاك الاعتمادات المالية.
- تحديد الفارق بين التنبؤات و الإنجازات.
- الوضعية الدورية للخزينة.
- إعداد الحساب الإداري في نهاية السنة.

2/ الحساب الإداري: نصت المادة 166 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية¹ والمادة 188 من القانون 10-11 المتعلق البلدية²، على كلا من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، عند غلق السنة المالية تاريخ 31 مارس، يقوم الوالي بإعداد الحساب الإداري يعرضه على المجلس الشعبي للتصويت عليه، فهو حساب يبين تنفيذ الميزانيات بصورة أدق ومستوى إنجاز التقدير الجرافي المصوت عليه. وتعد وثيقة إجبارية تسهل عملية الرقابة المختلفة على الميزانية.

3/ حساب التسيير: و هو حساب يعده أمين الخزينة ويعرف بالبطاقة المحاسبية، ويقرب من الحساب المالي أكثر من الحساب الإداري، لاحتوائه على حساب ميزانية مفصل وهو يخضع للرقابة المسبقة لإدارة الضرائب ويقدم لأمانة الضبط مجلس المحاسبة المختص إقليميا قبل 30 جوان من السنة المالية³.

1- المادة 166 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق

2- المادة 188 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق

3- 11 القانون 10-11 المرجع السابق.

خلاصة الفصل الأول

نستخلص مما تم عرضه أن مالية الجماعات الإقليمية لها أهمية بالغة في مجال المالية العمومية، وتعتبر الجماعات الإقليمية الركيزة الأساسية لميزانية الدولة ككل، إلا أنه لا يتمتع الأمرين بالصرف بالاستقلالية في صرف النفقة أو تحصيل الإيرادات، حيث يقتصر دور الأمر بالصرف على المستوى المحلي فقط في الإعداد للمشروع والتصويت عليه، فالإعداد يتولاه الأمين العام تحت رئاسة الأمر بالصرف، بناء على البطاقة الحسابية أو ما يعرف بحساب التسيير والذي يقدمه مدير الضرائب المحلية الذي تعد على ضوئه الميزانية الأولية، أما التصويت فيكون طبقاً للتوازن الجوبي، أي يقتصر على التصويت فقط دون إمكانية التعديل، وهنا تكبيل وعرقلة للمجالس المنتخبة في أداء دورها في حق التقرير على المستوى المحلي، كما أن ضبط الميزانية المحلية يخضع لمصادقة الوصاية. هذا وأن تنفيذ الميزانية المحلية يخضع لتأشيرة الوصاية أيضاً.

وعليه مظهر استقلال المسير المحلي يكمن فقط في الدور الإداري وتنفيذ القرار المركزي وتطبيق القانون رغم الصلاحيات العديدة الممنوحة لرئيس البلدية بموجب قانون البلدية، وهنا نكون أمام نظام عدم التركيز الذي يقوم على تخفيف العبء على الإدارة المركزية بتكليف بعض الموظفين (الوالي، رئيس الدائرة، الأمين العام، رئيس المجلس الشعبي البلدي، المراقب المالي، المحاسب العمومي) وذلك بمنحهم سلطة الإشراف والتحكم في بعض المسائل الإقليمية، مع خضوعهم لسلطة الوزير (الجماعات المحلية، الوزير المكلف بالمالية) مما يجعل قراراتهم تخضع للرقابة المشددة. كما أن تشعب المسؤولية في صرف المال العمومي صعب من الرقابة عليه وتقصي أسباب العجز الاقتصادي للدولة ككل وتحديد المسؤولية.

الفصل الثاني

الرقابة على تنفيذ ميزانية
الجماعات الإقليمية

تمهيد:

الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية تأخذ طريقتين: الرقابة من الناحية النظرية، من حيث النوعية وتكون ما رقابة موضوعية، أي انتقال الموظف المختص ليعاين ويراقب مدى تحقق برنامج الميزانية، أو رقابة وثائقية، ورقابة من حيث الأجل، وهي رقابة مسبقة أو وقائية، رقابة من حيث نطاق تطبيقها، وتكون على الموظفين والمسؤولين التنفيذيين¹. أما الرقابة من الناحية التطبيقية: وهي الرقابة الإدارية، والرقابة المستقلة، والرقابة السياسية.

وهي الرقابة الممارسة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية، أي مدى تطبيق وتنفيذ الميزانية على أرض الواقع، وهي التي سوف نتعرض لها بالدراسة والتحليل في هذا الفصل من خلال تقسيمه إلى مبحثين

- المبحث الأول الرقابة الإدارية و السياسية

- المبحث الثاني الرقابة القضائية.

1- د فوزي عطوي، أستاذ المالية العامة في قسم الدراسات العليا في كلية الحقوق، المالية العامة، النظم الضريبية و موازنة الدولة، منشورات الحلبي، 2003، ص 414

المبحث الأول: الرقابة الإدارية والسياسية المطبقة على تنفيذ الميزانية المحلية

الرقابة الإدارية على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية هي رقابة الجهاز التنفيذي على مجمل المؤسسات والهيئات الإدارية التابعة له وذلك طبقاً للتشريع المعمول به.

وتجدر الإشارة أن الرقابة الإدارية تكون قبل التنفيذ وبعد التنفيذ، ومن بين وسائل الرقابة الإدارية نجد النفثيش، الإشراف، المتابعة، كتابة التقارير، وفحص الشكاوى.

وأهم صورها: الرقابة الرئاسية، الرقابة الوصائية، الرقابة الداخلية أو الخارجية، الرقابة السابقة أو اللاحقة.

وللرقابة الإدارية بوجهيها، السابقة و اللاحقة أهمية بالغة في مراقبة مدى تنفيذ الميزانية الإقليمية، ومراقبة المال العمومي.

أما الرقابة السياسية فهي رقابة الهيئات المنتخبة سواء مركزياً أو لا مركزياً طبقاً للتنظيم الساري المفعول والدستور.

ونتطرق لذلك في مطلبين

- المطلب الأول الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية

- المطلب الثاني الرقابة السياسية على تنفيذ الميزانية

المطلب الأول: الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية

الرقابة الإدارية هي رقابة السلطة التنفيذية لنفسها، أي رقابة داخلية وذاتية، من أهم قواعد الرقابة المالية السابقة قاعدة رقابة الالتزام بالنفقات التي تهدف بالدرجة الأولى إلى مراقبة المشروعات المالية للنفقة ومدى مطابقتها مع القواعد والنصوص القانونية¹. والتوجيهات والتعليمات والمنشورات الرئاسية، أي تستهدف تحقيق التطبيق السليم للمشروعات الشكلية والمادية للأعمال الإدارية².

لذلك سوف نتطرق في

- الفرع الأول لرقابة الإدارية السابقة على التنفيذ
- الفرع الثاني الرقابة اللاحقة على التنفيذ.

الفرع الأول: الرقابة الإدارية السابقة على التنفيذ

سميت الرقابة السابقة لأنها تكون قبل صدور القرار المتعلق بالإذن بصرف الميزانية وقبل إبرام الصفقات العمومية وتنفيذها، الهدف من تفعيلها قانونا هو حماية ملائمة التصرفات المالية وتدقيق الحسابات³، وقانونا، هي الرقابة التي تمارسها كل من الجهة الوصية، و رقابة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، و لجان الصفقات تعرف على أنها مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا لمنع انحراف وتخاذل وتعنت وإساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة.

أولا. رقابة الوصاية:

يكون هذا النوع من الرقابة من خلال استعمال امتيازات السلطة العامة، فدور الوصاية ضروري وهام في الرقابة على ميزانية الجماعات الإقليمية وذلك بالحفاظ على توازن الميزانية وجوبا⁴، وهو ما نصت عليه المادة 183 من القانون 11-10⁵، المادة 161 من القانون 12-07⁶.

1- د زينب حسين عوض الله ، مبادئ المالية العامة ، الفتح للطباعة والنشر ، الأزاريبية الإسكندرية ، 2003 ، ص 301
2- د عمار عوادي ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، الطبعة الثالثة ، 1994 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1994 ، ص 10 .
3- بالمبروكي العربي ، البلدية كهيئة عدم تركيز ، مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق ، قانون إداري ، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، 2016/2015 ص 61
4- ملياني صليحة ، الجماعات المحلية بين الاستقلالية و الرقابة ، المرجع السابق ، ص 233
5- القانون 11-10 المتعلق بالبلدية .
6- القانون 12-07 المتعلق بالولاية .

الفصل الثاني — الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

بمقتضى سلطاتها الاستثنائية حلول محل الهيئة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية مثل تنفيذ الميزانية، غير أن حلولها يجب أن يكون بنص القانون أو لم تقم الهيئة اللامركزية بواجباتها ويكون بعد أذارها بذلك¹.

(أ) - حالة النفقات الإلزامية بالنسبة لميزانية الولاية: نصت المادة 163 من قانون 07-12

إذا رفض المجلس الشعبي الولائي الأخذ بالإجراءات الملزمة قانونا، كأن لا يصوت على النفقات الإلزامية في الميزانية، الأولية أو الإضافية، يقوم وزير الداخلية بـ .

1- ضبط ميزانية الولاية: ما نصت عنه المادة 168 من القانون 07-12²

في حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، وفي حالة عدم وجود حل، فإن الوالي يقوم استثناء باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه، شرط أن لا تعقد الدورة إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 167 من نفس القانون. كما أن المجلس الشعبي الولائي هو الهيئة التنفيذية طبقا للمرسوم 13-217 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي³، المكلفة بالإشراف وإعداد وتحضير والتصويت على مشروع الميزانية.

2- حالة إعادة التوازن: وهو ما نصت عنه المادة 3/169 من نفس القانون

في الحالات الآتية يتولى كلا من وزير الداخلية والجماعات المحلية سلطة الحلول بالإذن في امتصاص العجز، وفقا لشروط محددة:

- أن يتولى المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة للامتصاص العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية أي ضمان جدية أداء التسيير الفعال.
- أن يكون هناك عجز ظهر أثناء تنفيذ الميزانية لاسيما النفقات الوجوبية.
- إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي بصفته هيئة تنفيذية، التدابير التصحيحية الضرورية، أي تعديل النفقات غير الضرورية.

ما يلاحظ على رقابة تنفيذ ميزانية الولاية، أنها رقابة رئاسية على اعتبار أن الوالي معين وعليه فإن السلطة الرئاسية يمكنها أن تحل محل السلطة الأدنى منها وفقا للسلم الرئاسي، نستنتج بأن المجلس الشعبي الولائي طبقا للمرسوم 13-217 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، لا يعدو أن يكون سوى هيئة مشرفة على إعداد والتصويت على مشروع الميزانية وهو ما يعد خرق لمبدأ اللامركزية.

1- ملياني صليحة ، المرجع نفسه ، ص 220

2- المادة 168 و 169 من القانون 07-12 المتضمن قانون الولاية.

3- المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي المؤرخ في 15/03/2013، الجريدة الرسمية

الفصل الثاني — الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

(ب) - حالة النفقات الإلزامية بالنسبة لميزانية البلدية:

1- حالة التوازن الوجوبي للميزانية:

أن الوالي أو رئيس الدائرة لا يمكن له المصادقة على ميزانية البلدية إذا لم تكن متوازنة وجوبا، وتتوقف رقابة الوالي فقط على رفض المصادقة وتعليل رفضه بملاحظات خلال 15 يوما من استلامها، ليخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة 10 أيام ، وفي حالة التصويت بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإلزامية، يقوم الوالي بإعذار المجلس الشعبي البلدي الهيئة التنفيذية المكلفة بالإعداد والتصويت على مشروع الميزانية، إذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عنها في المادة 183 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية خلال أجل ثمانية 08 أيام ، التي تلي إعذار الوالي، في هذه الحالة يقوم الوالي بضبطها تلقائيا.

2- حالة امتصاص العجز: وهو ما أشارت إليه المادة 184 من القانون 10-11

أثناء تنفيذ ميزانية البلدية ووقوعها في عجز، فإنه يستوجب على المجلس الشعبي البلدي مجتمعا اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية، أي العجز الذي يمس الميزانية الإضافية، وفي حالة ما إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية، فإنه يتم اتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر.

ما يلاحظ على هذه المادة أن المشرع الجزائري وسع من صلاحية الوصاية في بسط رقابتها على تنفيذ ميزانية البلدية مثل تعديل النفقات الأقل وجوبا رغم أنها ضرورية وهو اختزال في الميزانية بسبب ضعف التنمية ببعض البلديات.

3 - حالة ضبط ميزانية البلدية : طبقا لنص المادة 186 من نفس القانون¹.

عندما لا يصوت على ميزانية البلدية لسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي، طبقا للمادة 102 من نفس القانون، يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها.

غير أنه لا تتعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على الميزانية يضبطها الوالي نهائيا.

نلاحظ على ضبط ميزانية البلدية من قبل الوصاية يلي:

1- أنها رقابة إدارية وصائية سابقة.

2- أن المشرع يعترف صراحة بوجود اختلالات داخل المجالس المحلية المنتخبة، تأثر على التسيير المالي للجماعات المحلية ويؤثر على التنمية المحلية سيما أن مشروع الميزانية يكتسي أهمية بالغة.

1- المواد 186، 79، 20 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

الفصل الثاني — الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

3- طبقا لنص المادة 20 و79 من نفس القانون، بأن رئيس المجلس الشعبي البلدي يقدم تاريخ وجدول أعمال دورات المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية، أي أعضاء المجلس الشعبي البلدي و يتأسس هذه الدورات وهو ما أكدته المادة السادسة 06 من المرسوم 13-105¹ السالف الذكر على أن اختصاصات المجلس الشعبي البلدي تحديد جدول أعمال وتاريخ دورات المجلس بعد استشارة نوابه حضور الأمين العام للبلدية مع رؤساء اللجان الدائمة المعينين عند الاقتضاء، وبالتالي الوالي ليس له دور في إعداد جدول أعمال، أي ميزانية البلدية قابلة للتنفيذ سواء بالمصادقة أو لا فهي قابلة للتنفيذ بقوة القانون، فهو يعد سلطة رقابية، واستدعاؤه للهيئة التنفيذية في دورة خرق للمركزية، كما أن المصادقة لا تكون إلا بانتهاء المدة القانونية.²

وعمليا يلاحظ أنه لا يوجد رئيس مجلس شعبي بلدي أو والي اتخذ المبادرة لتنفيذ المداولة بعد انتهاء الآجال الممنوحة للسلطة الوصية، حيث دائما ينتظرون مصادقة الوصاية والتي أصبحت شرط لازم للتنفيذ، وهنا يلاحظ تراجع من المنتخبين في ممارسة مهامهم لصالح الوصاية لأنها تتحمل الجزء الأكبر في تنفيذ الميزانية المحلية وتكون بذلك تدفع بعدم مسؤولية الهيئة المنتخبة، سواء من خلال المصادقة أو تأشير الوصاية بحجة تطبيق القانون والتنظيم المعمول بهما³.

ثانيا: رقابة المراقب المالي و النفقات الملتمزم بها

نظم المشرع عمل المراقب المالي بموجب قانون المحاسبة العمومية 90-21 السالف الذكر وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14-11-1992 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16-11-2009 المتعلقين بالرقابة السابقة على النفقات العامة الملتمزم بها الأحكام القانونية المتعلقة بثلاث نقاط أساسية، اختصاص المراقب المالي طبيعة رقابة المراقب المالي، وسيلة المراقب المالي الرقابية.

1- اختصاص المراقب المالي في الرقابة السابقة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

عند صدور المرسوم التنفيذي 92-414 المتضمن الرقابة السابقة على التنفيذ، ومع ذلك لم يمنع المشرع من أن يخضع بعض المؤسسات العمومية، بحكم طبيعة وظائفها للرقابة البعدية، ولقد وسع التعديل الحاصل في سنة 2009 رقابة المراقب المالي إلى ميزانيات البلديات وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني⁴.

1- المادة 06 من المرسوم التنفيذي 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي المؤرخ في 17-03-2013، الجريدة الرسمية عدد 15.

2- ملياني صليحة الجماعات المحلية بين الاستقلالية و الرقابة، المرجع السابق، ص 256،

3- ملياني صليحة الجماعات المحلية بين الاستقلالية و الرقابة، المرجع نفسه، ص 259/

4- أ بلس اوش بشير، المرجع السابق، ص 283

الفصل الثاني — الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

وتكون رقابة المراقب المالي القبلية في الالتزام بالنفقة من خلال التأشير عليها، وهي القرارات التي نصت عليها المادة الخامسة والسادسة والسابعة 5-06-07 من المرسوم 92-414¹.

قبل صدور المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16-11-2009 بموجب المادة الثانية منه أصبحت الصفقات العمومية البلدية تخضع لرقابة المراقب المالي زيادة على الرقابة التي يمارسها أمين خزينة البلدية.

- كل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو تفويضا بالاعتماد أو تكفلا بالإلحاق أو تحويل واعتمادات.
- كل التزام يتعلق بتسديد مصاريف التكاليف الملحقة والنفقات التي تصرف من الإدارة المباشرة والمثبتة بفاتورات نهائية.

على أن يقوم المراقب المالي بفحص بعض العناصر الأساسية قبل قبول طلب التأشير وعادة ما تكون عمليا على مستوى الأمانة العامة، وهي العناصر التي نصت عليها المادة 58 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية²:

- صفة الأمر بالصرف.
- مطابقتها للقوانين و التنظيمات المعمول بهما.
- توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
- التخصيص القانوني للنفقة.
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.
- وجود التأشير أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض، عندما تكون مثل هذه التأشير قد نص عليها التنظيم والتي أشارت لها المادة 9 من المرسوم التنفيذي 92-414 المذكور.

ولإثبات هذه العمليات القانونية، يقدم الأمر بالصرف سواء الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، استمارة الالتزام الملائمة التي يحدد نوعها الوزير المكلف بالميزانية، على أن ترفق هذه الاستمارة بجميع الأوراق الثبوتية للنفقات، فصلت المادة الثامنة من نفس المرسوم 92-414³، وطبقا للمرسوم ذاته تدرس وتفحص ملفات الالتزام التي يقدمها الأمر بالصرف، والمعروضة للرقابة في أجل عشرة 10 أيام كحد أقصى على أن يمدد هذا الأجل إلى 20 عشرين يوما شرط أن تكون بعض الملفات، نظرا لتعقيدها، دراسة معمقة، و عليه فإن للمراقب المالي وظيفة مزدوجة،

1- انظر المواد 07/06/05 المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14-11-1992 المعدل المتمم بالمرسوم التنفيذي 09-374 المؤرخ في 16-11-2009 المتعلقين بالرقابة السابقة على النفقات العمومية الملتمزم بها، الجريدة الرسمية المؤرخة في 15/11/12، العدد 82

2- 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية

3- المادة 08/09 من المرسوم التنفيذي 2-414 المعدل المتمم، المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات العمومية

الفصل الثاني — الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

فهو عضو في لجنة الصفقات والتي تختص بالتأشير أو عدم التأشير على قبول الصفقة وهو في ذات الوقت يراقب النفقات الملتزم بها ويؤشر عليها¹.

ويلاحظ على الرقابة السابقة للمراقب المالي أنها رقابة التدقيق في المستندات المقدمة والتحقق من توقيع الأمر بالصرف على أن تكال تلك التدقيقات بمنح التأشيرة أو رفض منح التأشيرة.

أ- الرفض المؤقت: تكون الالتزامات القانونية الملتزم بها محل رفض مؤقت طبقا لنص المادة 11 الحادية عشر من القانون 92-414 حسب الحالات الآتية²:

- اقتراح التزام مشوب مخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح.
- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة مثل مصادقة المجلس الشعبي المحلي على الميزانية أو مصادقة الوصاية.
- نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.
- وهي جوانب شكلية تتعلق بالوثائق و المستندات الثبوتية.

ب- الرفض النهائي: ويكون طبقا لنص المادة 12 الثانية عشر من نفس المرسوم شرط تعليقه و تبريره

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين و التنظيمات المعمول بها.
 - عدم توافر الاعتمادات أو المناصب المالية.
 - عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.
- على أن يمكن الأمر بالصرف بالاطلاع على قرار الرفض، وفي حالة عدم اقتناعه تعليلا الرفض اللجوء إلى:

ج- التناضي: نصت المادة 18 من الرسوم التنفيذية 92-414

على أنه في حالة رفض نهائي للنفقات المنصوص عليها في المواد 6-7 من هذا المرسوم، يمكن الأمر بالصرف أن يتغاضى عن ذلك وتحت مسؤوليته بمقرر معلل، يعلم به الوزير المكلف بالميزانية. يرسل الملف الذي يكون موضوع التناضي فورا إلى الوزير المعني أو الوالي المعني حسب الحالة، شريطة أن لا يحصل هذا الإجراء في حالة رفض نهائي يعلن عنه بالنظر إلى الحالات التي عدتها المادة 58 من القانون 90-21 المذكورة سابقا.

2- طبيعة رقابة المراقب المالي الرقابة التي يمارسها المراقب المالي تكتسي طابع:

1- المبروكي العربي، البلدية كهيئة عدم التركيز، المرجع السابق، ص 64

2- المادة 12/11/13/19 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات العمومية

الفصل الثاني — الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

أ- رقابة المشروعية:

- فهو مكلف بمقتضى المادة 09 من المرسوم التنفيذي 92-414 بالتحقق من صفة الأمر بالصرف ومطابقة الالتزام بالنفقات للقوانين والتنظيمات المعمول بها والتأكد من وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة التي سلمتها الإدارة لهذا الغرض وعليه فإنه يراقب ما يلي:
- مدى مطابقة الصفحة العمومية.
 - مراقبة صفة الأمر الصرف.
 - مصادقة الوصاية على مشروع الميزانية.
 - التوازن الوجوبي للميزانية.
 - وجود تأشيرات لجان الصفقات.

ب- رقابة ملائمة:

تبعاً للمرسوم التنفيذي 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009¹، الذي يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي 92-414 و المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها بموجب المادة الثالثة 03 منه المعدلة المتممة، يتولى المراقب المالي في تسليط رقابته على ميزانية الجماعات الإقليمية من خلال رقابة مدى ملائمة الميزانية، يعد في إطار رقابة الملائمة تقريراً حول ظروف تنفيذ الميزانية كل ثلاثة 03 أشهر أو ستة 06 أشهر حسب الحالة يرسله إلى كل من الوزير المكلف بالميزانية والأمر بالصرف المعني في آن واحد، على أن يشمل هذا التقرير شروط التنفيذ والصعوبات التي لقيها إن وجدت في مجال تطبيق التنظيم والمخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العمومية وكذا كل الاقتراحات التي من شأنها أن تحسن شروط صرف الميزانية، وبناء على هذه التقارير تعد المصالح المختصة التابعة للوزير المكلف تقريراً ملخصاً عما يوزع على مجموع الإدارات المعنية ومؤسسات الرقابة تضمنه تعليمات وتوصيات، وهذا من شأنه ترشيد استعمال النفقات العامة وضمان الالتزام بمبدأ المشروعية لاسيما في مجال تنفيذ الميزانية المحلية، والصفقات العمومية.

3- وسيلة المراقب المالي في الرقابة على تنفيذ الميزانية.

التأشيرة هي الوسيلة القانونية التي منحها المشرع للمراقب المالي في إطار رقابته السابقة على تنفيذ النفقات الملتزم بها عموماً، وعلى تنفيذ الميزانية المحلية خصوصاً، وذلك بموجب المواد 5-6-8-9 من المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل والمتمم، على أن تتم الدراسة والفحص في أجل عشرة 10 أيام يمكن أن تمتد إلى عشرين 20 يوماً عندما تتطلب الملفات دراسة معمقة وهو

1- المادة 9/8/6/5 المرسوم التنفيذي 09-374 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المؤرخ في 16-11-2009، الجريدة الرسمية، عدد 67 المؤرخة في 16-11-2009.

الفصل الثاني — الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

ما نصت عنه المادة السادسة عشر¹ من المرسوم التنفيذي 92-414¹، وتتوج إما بقرار منح التأشير أو رفض منح التأشير، إذا منح التأشير فإنها تمر لرقابة المحاسب العمومي. بالاطلاع على المادة 165 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، في القسم الثاني تحت عنوان هيئات الرقابة الخارجية القبلية للصفقات العمومية تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة مذكورة في المادة السادسة 06 منه، لجنة للصفقات تكلف بالرقابة القبلية الخارجية للصفقات العمومية في حدود مستويات في حدود الاختصاص المحدد في المادتين 173 و184 من هذا المرسوم².

ثالثا: رقابة لجان الصفقات المحلية

الرقابة القبلية الخارجية للصفقات العمومية في حدود مستويات الاختصاص المحدد في المادتين 173 و184 من هذا المرسوم.

يلاحظ أن هذا المرسوم 15 الرئاسي-247 ألغى نهائيا اللجان الوطنية للصفقات العمومية وهي اللجنة الوطنية لصفقات الأشغال، واللجنة الوطنية لصفقات الدراسات والخدمات، كما ألغى العمل بنظام اللجان الوزارية وهذا من أجل القضاء على مركزية الرقابة على الصفقات العمومية والقضاء على بيروقراطية الإجراءات من جهة أخرى³. وسوف نتعرض للجان المحلية.

01: اختصاص اللجنة الولائية.

طبقا لنص المادة 173⁴ من نفس المرسوم تختص اللجنة الولائية للصفقات بدراسة

مشاريع:

- دفاتر الشروط و الصفقات والملاحق التي تبرمها الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة والمصالح الخارجية للإدارات المركزية.
- دفاتر الشروط و الصفقات التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية التي يساوي مبلغها أو يفوق التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة، مائتي مليون دينار 200.000.000 بالنسبة لصفقات الأشغال أو اللوازم، خمسين مليون دينار 50.000.000 بالنسبة لصفقات الخدمات، وعشرين مليون دينار 20.000.000 بالنسبة لصفقات الدراسات.
- الملاحق التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية.

1- المادة 16 من المرسوم التنفيذي 92-414

2- المادة 165 من المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16/09/2015، الجريدة الرسمية عدد 50، مؤرخة في 20/03/2015.

3- مداخلة الدكتور حمزة خضري، الرقابة على الصفقات العمومية في ضوء المرسوم الرئاسي 15-247، تاريخ الاطلاع 10/03/2017 - f7fsd.univ biskra.dz sem droit yawm/

4- المادة 173 من المرسوم 15-247 المتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المرجع السابق.

02: اختصاص اللجنة البلدية

طبقا لنص المادة 174 من نفس المرسوم تختص اللجنة البلدية للصفقات بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالبلدية

03: اختصاص لجنة الصفقات العمومية المحلية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري: طبقا لنص 175 من المرسوم 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام¹، إثر انتهاء لجان الصفقات المحلية لاختصاصها الرقابي يترتب عن ذلك منح أو رفض منح التأشير.

1- منح التأشير: تتوج الرقابة التي تمارسها لجنة صفقات المصلحة المتعاقدة بمقرر منح التأشير أو رفضها خلال أجل أقصاه عشرون يوما، ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملا لدى كتابة هذه اللجنة. ويسير أجل دراسة الطعون بموجب أحكام المادة 82 من هذا المرسوم وهو ما أشارت له المادة 178 من نفس المرسوم.

نصت المادة 196 من نفس المرسوم السالف الذكر أنه من حق المصلحة المتعاقدة أن تطلب إجباريا التأشير، وتفرض التأشير الشاملة التي تسلمها لجنة الصفقات العمومية على المصلحة المتعاقدة والمراقب المالي والمحاسب العمومي المكلف، وفي حالة معاينة عدم المطابقة للأحكام التشريعية التي تتعلق بالصفقات العمومية من قبل المراقب المالي، يتعين في هذه الحالة على المراقب المالي أن يأشر على الصفقة من جهة ويعد بذلك عضوا في اللجنة الصفقات، هذا من جهة ويقوم برقابة المطابقة والمشروعية استعمال المال العمومي بتأشير على مطابقة الصفقة، وهو ما يتداخل مع اختصاص لجان الصفقات التي تعد رقابتها هي الأخرى رقابة مشروعية، وتبرير ذلك تفعيل الرقابة على الصفقات العمومية من حيث مراعاة واحترام القواعد القانونية المتضمنة تنظيم الصفقات العمومية، كخرق أحكام المتعلقة بالإعلان عن الصفقة العمومية والذي يشكل صورة من صور المحاباة².

2- رفض منح التأشير: طبقا لنص المادة 200 و202 من نفس المرسوم³.

يرتب في حالة رفض لجنة صفقات المصلحة المتعاقدة منح التأشير، ما يأتي:

- يمكن الوزير أو المسؤول الهيئة العمومية المعني ببناء على تقرير من المصلحة المتعاقدة، أن يتجاوز ذلك بمقرر معل.
- يمكن للوالي، في حدود صلاحياته وبناء على تقرير من المصلحة المتعاقدة، أن يتجاوز ذلك بمقرر معل و يعلم وزير الداخلية والجماعات الإقليمية بذلك.

1- المادة 175 من المرسوم الرئاسي 15-247، المتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، .

2- أزوز وليخة، جرائم الصفقات العمومية وآلية مكافحتها في التشريع الجزائري، دار الراجعية للنشر و التوزيع 2016، ص93

3- المادة 200 و202 من المرسوم 15-247. المتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، .

الفصل الثاني — الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

- يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي في حدود صلاحياته وبناء على تقرير من المصلحة المتعاقدة، أن يتجاوز ذلك بمقرر معلل ويعلم الوالي المختص بذلك.

وفي جميع الحالات، ترسل نسخة من مقرر التجاوز المعد حسب الشروط المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما، إلى مجلس المحاسبة وإلى الوزير المكلف بالمالية - سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام والمفتشية العامة للمالية - وإلى لجنة الصفقات المعنية.

ومهما يكن من أمر لا يمكن اتخاذ مقرر التجاوز، في حالة رفض التأشير المعلل لعدم مطابقة الأحكام التشريعية.

وفي حالة رفض التأشير المعلل لعدم مطابقة الأحكام التنظيمية، فإن مقرر التجاوز يفرض على المراقب المالي والمحاسب العمومي المكلف، لا يمكن اتخاذه بعد أجل تسعين 90 يوما ابتداء من تاريخ تبليغ رفض التأشير.

إن رفض أو منح التأشير بالنسبة للجان الصفقات العمومية المحلية تخضع لرقابة الوصاية الإدارية من حيث رقابة المشروعية ورقابة مطابقة التنظيمات المعمول بها، توسيع لدائرة الرقابة في استعمال المال العمومي وعدم انتشار الفساد الإداري¹.

رابعاً: رقابة المحاسب العمومي.

المحاسب العمومي هو كل موظف أو عون له الصفة القانونية للممارسة باسم الدولة أو الجماعات المحلية والهيئات العمومية، وذلك طبقاً لنص المادة 33 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية أين يعد محاسباً عمومياً في مفهوم أحكام هذه المادة * كل شخص يعين قانوناً للقيام بالعمليات التالية²:

- تحصيل الإيرادات و دفع النفقات.
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والموارد.
- حركة حسابات الموجودات.

01: أصناف المحاسبين العموميين³.

المحاسب العمومي هو معينا أو معتمد من قبل الوزير المكلف بالمالية طبقاً للقانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة ويكون إما محاسباً رئيسياً أو ثانوياً، هذا الأخير شخص مكلف برقابة وتنفيذ

1- أوزو زوليفة، جرائم الصفقات العمومية، المرجع السابق، ص 100.

2- المادة 33 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

3- لطفي فاروق زلاسي، دور الرقابة المالية في تسيير و ترشيد النفقات العمومية، دراسة حالة: مراقبة المالية لولاية الوادي، مذكرة ماستر، علوم إقتصادية، تخصص اقتصاد عمومي و تسيير المؤسسات، جامعة حمة لخضر الوادي، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، 2015/2014، ص 51

الفصل الثاني — الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

جميع العمليات المالية التابعة للدائرة الإدارية، ويكون تحت إشراف المحاسب الرئيسي، فهو يتصرف بصفته محاسباً عمومياً مساعداً لحساب المحاسب العمومي الرئيسي ويتحلى بهذه الصفة كلا من:

- أمين خزينة البلدية.
- أمناء خزائن القطاعات الصحية والمراكز الإستشفائية الجامعية قايضوا الضرائب.
- قايضوا أملاك الدولة.
- قايضوا الضرائب.
- قايضوا الجمارك.
- محافظو الرهون.

02: طبيعة رقابة المحاسب العمومي.

نص القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، فإن رقابة المحاسب العمومي رقابة مطابقة، حيث أشارت المادة 36 القانون 90-21 أن المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة التأكد من¹:

* مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها ويكون ذلك بالعودة إلى جميع الوثائق الثبوتية التي تبرر عملية الدفع لاسيما الفواتير

* صفة الأمر الصرف أو المفوض لها ويتأكد من توقيع الأمر بالصرف المعتمد لديه بالعودة إلى نموذج إمضائه وبالإعتماد على نسخة من قرار أو مرسوم تعيينه.

* شرعية عمليات تصفية النفقات

* توفر الاعتمادات المحاسب العمومي قبل القيام بأية عملية دفع يقوم بالتأكد من وجود الاعتمادات الكافية لتنفيذ العملية بالعودة إلى مدونة الميزانية التي تم فيها تخصيص الاعتمادات حسب الأبواب والمواد وكذا مرسوم تخصيص الاعتمادات².

* أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة حيث أن الديون الواقعة على عاتق الدولة والتي لم تدفع في أجل أقصاه أربع سنوات تسقط نهائياً ولا تدفع من طرف الهيئة العمومية،

* الطابع الإبرائي للدفع: يقوم المحاسب العمومي باقتطاع الدين الواقع على عاتق الدائن ويقوم بدفع المبلغ المتبقي.

* تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها: التأكد من وجود تأشيرات المراقب المالي ولجان الصفقات العمومية.

1- المادة 36 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية .

2- المحاسبة العمومية والمالية العامة تاريخ الإطلاع (arab) uploads2014/022017/03/20 (www.iefpedia.com) pd

الفصل الثاني — الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

* الصحة القانونية للمكسب الإبرائي: فالمحاسب العمومي لا يقوم بعملية الدفع إلا بعد التحقق من أداء الخدمة وذلك بالعودة إلى الوثائق الثبوتية وعملية التصفية حيث تحتوي وثيقة التصفية على عبارة*تصفية الخدمة بعد الخدمة المنجزة*.

03: مجال رقابة المحاسب العمومي.

إن رقابة المحاسب العمومي هي رقابة مشروعية فقط لأنها تكون قبل صرف النفقة، لا يمكن له أن تكون رقابة ملائمة لأنه يتحقق من مطابقة النفقة للقوانين والتنظيمات، موضحا سبب رفضه صرف النفقة المأمور بها¹،

فرقابه رقابة شكلية على قانونية الأوامر بالصرف المتعلقة الإيرادات والنفقات مقارنة مع الرقابة الوصاية السابقة التي يمارسها الوالي، والمصادقة عليها عند الاقتضاء من طرف القاضي الإداري².

ما يلاحظ على الرقابة الإدارية على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية أنها رقابة مشروعية ومدى تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية فهي رقابة وصائية بامتياز لاسيما في حالة ضبط الميزانية، وتحمل العجز الذي تقع فيه، وإعانات المقدمة، والسيطرة على مجمل الإيرادات، مثل الاستيلاء على مجمل الضرائب والجباية، كالضريبة على الدخل والثروة. وما يعاب على مثل هذا النوع من الرقابة أنها رقابة داخلية وذاتية أي أن السلطة التنظيمية ممثلة في السلطة التنفيذية ترأب نفسها.

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية اللاحقة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

وهي رقابة تكون بعد انتهاء السنة المالية لاستخراج الحساب الإداري للولاية أو البلدية وهي رقابة لا تنصب على النفقات فقط بل تمتد إلى الإيرادات كما هو الحال بالنسبة للإيرادات تنفيذ الميزانية وهي رقابة ردعية ووقائية، تهدف إلى مزامنة مراقبة تنفيذ المال العمومي وحركتيه. أحدثت المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980³ يتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، والذي نص في مادته الأولى على وضع هذه الهيئة تحت السلطة المباشرة لوزير المالية لتختص بمراقبة التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات اللامركزية والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الاشتراكية وفروعها ودواوين الخدمات الاجتماعية كصناديق الضمان الاجتماعي والنقاع والتأمينات والتعاون وكل هيئات تأخذ طابعا اجتماعيا، أصدر المشرع بعد ذلك مرسومين تنفيذيين رقم 92-31 المؤرخ في

1- حمادو دحمان ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، الوسائل غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية بالجزائر، جامعة أبي بكر بلقايد ، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة تلمسان 2010/2011 / ص87.

2- تاريخ الاطلاع 2017/03/22 bitream (www.dspace.univ-boura.dz)jspui-

3- المادة 08/01 من المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01/03/1980 يتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية رقم

10مؤرخة في 10/03/1980

الفصل الثاني — الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

20-01-1992 المتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية والمرسوم التنفيذي رقم 92-32 المؤرخ في 20-01-1992 المتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية ويضبط اختصاصها، ليصدر بعد ذلك وفي نفس السنة المرسوم 92-78 المؤرخ في 22-02-1992 المتعلق بتحديد اختصاصات المفتشية العامة للمالية والذي تميز بإلغاء المواد 02 إلى 32 من المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01-03-1980 السابق الذكر¹.

ونظرا للتطور الاقتصادي، وبعد ثمانية عشر سنة من الجهود أصدر المشرع المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06 ستمبر 2008 المتعلق بصلاحيات المفتشية الجهوية للمالية المتعلق بتنظيم المنشآت الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، وأن لآخر نص قانوني يتعلق بها هو المرسوم التنفيذي 09-96 المؤرخ في 26 فيفري 2009 المتضمن شروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية.

ونظرا لهذه الترسنة القانونية سوف نعرض على رقابة المفتشية العامة للمالية على مستوى الجماعات الإقليمية وسوف نتطرق إلى:

- الفرع الأول إلى طبيعة الرقابة التي تمارسها على ميزانية الجماعات الإقليمية.
- الفرع الثاني إلى الآثار المترتبة على عملية التفتيش.

أولا: طبيعة رقابة المفتشية العامة للمالية على ميزانية الجماعات الإقليمية

طبقا لنص المادة 02 فقرة 02 من المرسوم التنفيذي 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، تنصب رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية، والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية².

وتمارس وظيفة التفتيش عن طريق مفتشين عاميين للمالية ومفتشين للمالية ومفتشين مساعدين محلفين ويدعون "مفتشين" يؤدون اليمين قبل مباشرتهم لوظائفهم وجوبا (أقسم بالله العظيم أن أقوم بأعمال وظيفتي بأمانة وصدق و أن أحافظ على السر المهني)، ويزودون ببطاقة وظيفية تثبت صفتهم وتبرر مراقبتهم³.

وتتميز رقابة المفتشية العامة للمالية في كل الحالات بما يلي:

- 1- رقابة وقائية لاحقة تكون بعد الشروع في تنفيذ الميزانية وتمس الإيرادات والنفقات.
- 2- رقابة محاسبية تدقيقية، مدى مطابقة الحسابات والصناديق مراجعة الأموال القيم والسندات ومختلف المواد التي تكون في حيازة المسيرين والمحاسبين.

1- المفتشية العامة للمالية في الجزائر: www.srartines.co

2- المادة 02 من المرسوم التنفيذي 92-78 المؤرخ في 22/02/1992، المتضمن تنظيم الهياكل المركزية

3- المادة 10/09 من المرسوم 80-53 المؤرخ في 01/03/1980 الملغى

الفصل الثاني — الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

- 3- رقابة فجائية ميدانية ، تقوم على المباغثة والمفاجأة أو إشعار مسبق¹.
 - 4- تجمع بين رقابة المطابقة في تنفيذ النفقات العمومية أو التسيير المالي والمحاسبي².
 - 5- رقابة موضوعية تتجنب التدخل في التسيير، وأنها تحافظ على السر المهني، وتقدم تقارير وملاحظات على أساس الوثائق الثبوتية.
- ولأن هذه الرقابة تكتسي طابع التدقيق والفحص والتقييم ومدى الفاعلية، فما حدود ومجال هذه الرقابة؟.

01: رقابة التقييم والتدقيق الاقتصادي والمالي:

طبقا لنص المادة الرابعة 04 من المرسوم 272-08 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، المؤرخ في 2008/0/06، تقوم المفتشية العامة للمالية على تدقيق أداءات أنظمة الميزانية، التقييم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي.

02: رقابة التسيير المالي والمحاسبي:

لا تتم هذه الرقابة بطريقة عشوائية، بل من خلال إعداد الدليل المنهجي لفحص ومراجعة المحاسبة ورقابة نوعية التسيير، وبعد الانتهاء من التحضير للمهمة تنتقل الفرقة التفتيشية إلى مقر البلدية أو الولاية، وذلك بإشعار مسبق أو بصفة مفاجئة وتشمل هذه الرقابة طبقا للمادة السادسة (06) من 272-08 المتضمن تحديد صلاحيات المفتشية العامة للمالية³.

- تراقب تسيير الصناديق، وفحص الأموال والقيم والسندات والموجودات من أي نوع والتي يحوزها المسيرون أو المحاسبون.
- الحصول على كل مستند أو وثيقة تبريرية ضرورية لفحصهم، بما في ذلك التقارير التي تعدها أية هيئة رقابية وأية خبرة خارجية.
- تقديم أي طلب معلومات شفاهي أو كتابي.
- القيام، في الأماكن، بأي بحث و إجراء أي تحقيق، بغرض رقابة التصرفات أو العمليات المسجلة في المحاسبات.
- الاطلاع على السجلات والمعطيات أيا كان شكلها.
- التيقن من صحة المستندات المقدمة و صدق المعطيات و المعلومات الأخرى المبلغة.
- القيام في عين المكان بأي فحص، بغرض التيقن من صحة وتمام التقييد المحاسبي لأعمال التسيير ذات التأثير المالي، وعند الاقتضاء، معاينة الخدمة المنجزة.

1- المادة 04 من المرسوم التنفيذي 272-08، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية .

2- عبد اللطيف لونيبي، الرقابة على تنفيذ ميزانية البلدية، المرجع السابق، ص 129 .

3- المادة 06 من المرسوم 272-08 المتعلق تحديد صلاحيات المفتشية العامة للمالية .

الفصل الثاني — الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

وبهذه الصفة، تمارس المفتشية العامة للمالية حق مراجعة جميع العمليات التي أجراها المحاسبون العموميون ومحاسبو الهيئات المذكورة في المادة 02 من نفس المرسوم، غير أنه لا يمكن مراجعة الحسابات التي تمت تصفيتها نهائيا طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها. ويلاحظ أن رقابة المفتشية العامة للمالية، لا يمكن لمفتشيها التدخل بأي شكل من الأشكال لتعديل أو إعطاء أوامر بالتغيير، كما يحضر عليهم تماما التدخل في مجال التسيير، بل يقتصر دورهم في الكشف والتدقيق في مدى مطابقة القانون والتنظيمات المعمول بها، مثل التصويت على الميزانية المحلية أو النفقات المحددة أو الإيرادات، ومدى استعمال الجماعات الإقليمية لمختلف الوسائل المادية والمالية.

ثانيا الآثار المترتبة على عملية التفتيش

- يمكن استنتاج نتائج العملية التفتيشية الممارسة على الميزانية المحلية من قبل مفتشي المفتشية العامة للمالية وذلك بالنظر إلي الصلاحيات القانونية ومجالها:
- التأكد من قيام مسيري الجماعات المحلية بتحصيل جميع مواردها وأن كل ما تحصل قد ورد بالفعل إلى خزينة الجماعة المحلية.
 - التأكد من وجود جميع الوثائق المالية والمحاسبية، وحساب إداري سجلات الجرد ومدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
 - تحضير محضر يتضمن كل الملاحظات المسجلة يقوم بإمضائه كل من المفتشين والمحاسب العمومي، وفي حالة التأكد من وجود اختلاسات أو مخالفات خطيرة تمس بالنشاط المادي للهيئة محل رقابة، يتم إعلام رئيس المهمة الذي يعلم بدوره رئيس المفتشية¹.
 - تحرير تقرير يتضمن اقتراحات في مجال تسيير الهيئة الخاضعة للرقابة، واقتراح قانوني لتحسين المنظومة التشريعية.
 - تبليغ التقرير المحرر للمصالح المراقبة التي يجب أن تجيب في غضون شهرين، تعد المفتشية التقرير النهائي الذي يبلغ للسلطة السلمية أو الوصية².
- وهنا يطرح سؤال ما مصير التقرير المتبل بالمشكلات؟ وكيف تسلط الوصاية العقوبة على مرتكبي المخالفات والتجاوزات؟، علما أن رقابة المفتشية العامة للمالية رقابة شاملة وواسعة وتتوقف وتنتهي فقط في تحرير التقارير وتبليغها للوصاية، والواقع يؤكد أن أسباب الفساد المالي ونهب المال العمومي مرده للتجاوزات الإدارية.
- على الرغم من توسيع دائرة الرقابة الإدارية في الرقابة على تنفيذ الميزانية المحلية إلا أنها تنحصر فقط في الرقابة الوثائقية، خاصة فيما يخص التصويت والمصادقة على الميزانية

1- الفصل الثاني تاريخ الإطلاع 2017/04/01 dpdfspace .unit-bouira .dz

2- بلس شاوش، المالية العامة، المرجع السابق، ص 301

الفصل الثاني — الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

المحلية، والتدقيق المحاسبي، وتأشيرة المراقب المالي ولجان الصفقات، فالأمر بالصرف على مستوى البلدية لا يقوم بالأمر بصرف النفقة إلا بعد انقضاء أجل التأشير من قبل الوصاية، وذلك من أجل الدفع بالمسؤولية على التسيير المالي، وهو ما أضعف التنمية المحلية، كما يقوم رؤساء البلديات بإعطاء الأولوية لتنفيذ المشاريع والبرامج، دون الاهتمام بتطوير البلدية والنهوض بالتنمية المحلية.

المطلب الثاني: الرقابة السياسية على تنفيذ الميزانية المحلية

الرقابة السياسية أو الرقابة الشعبية بالجزائر تعرف على أنها تلك "الرقابة التي يضطلع بها الشعب بصورة رسمية وبواسطة ممثليه في المجالس الشعبية المحلية محليا والاقتصادية والسياسية للمجتمع وحماية حقوق وحرريات الإنسان والمواطن بواسطة آليات الرقابة الشعبية المنصوص عليها في الدستور وفي المنظومة القانونية الوطنية"¹.

النصوص القانونية والتنظيمية تكرر تبعية الجماعات الإقليمية للسلطة المركزية في ممارسة اختصاصاتها للوصاية والرقابة، وهذا كان له تأثير على قرارات المجالس المنتخبة المحلية². فقد نصت المادة 159 من دستور 1996 "المجالس المنتخبة تضطلع بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي، ويعد المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي قاعدة هذه المجالس المنتخبة"³ فقرارات هذه المجالس نافذة فيما له مصلحة لخدمة المواطن وترقيته.

وقد لجأت الحكومة لذلك بهدف تحقيق التشاركية والديمقراطية الشعبية في تسيير شؤونها و تحقيق التنمية المحلية بما يتوافق ومتطلبات تطور المرافق العمومية، وتحقيق أهداف إنمائية عبر جميع متطلبات الحياة الاجتماعية، لكن السؤال الذي يطرح نفسه لماذا لم تنجح المصالح المنتخبة في القدرة على تسيير شؤونها المالية المحلية و تحقيق التنمية المحلية؟

وهو ما سوف نجيب عليه في فرعين

- الفرع الأول الحساب الإداري كوسيلة للرقابة الشعبية على تنفيذ الميزانية

- الفرع الثاني رقابة اللجان المحلية .

الفرع الأول: الحساب الإداري كوسيلة للرقابة الشعبية على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

بالرجوع إلى قانوني البلدية والولاية نجد العديد من الضمانات للمجالس المنتخبة، سواء من حيث المداولات وعلنيتها، ولكل شخص الاطلاع على محاضر المداولات، سواء مداولات المجلس الشعبي البلدي أو الولائي، وقد أعطى قانون الولاية الحق للمجلس الشعبي الولائي أو البلدي إنشاء

1- الجماعات المحلية بين الرقابة و الإستقلالية ، ملياني صليحة ، المرجع السابق ، ص 273

2- حمدي مريم ، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 194

3- الدستور الجزائري المعدل و المتمم ، لسنة 1996 المؤرخ في 07/12/1996 ، الجريدة الرسمية عدد 76

الفصل الثاني — الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

اللجان، وتسخر المصالح المحلية كل الإمكانيات المادية والبشرية لمساعدة تلك اللجنة قصد تحقيق الشفافية والقضاء على الفساد¹.

طبقا لنص المادة 188 من قانون البلدية 11-10 فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي، عند نهاية الفترة الإضافية للسنة المالية، الحساب الإداري للبلدية ويعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة²، نص المادة 166 من قانون الولاية³، ويعتبر الحساب الإداري الميزانية الحقيقية للجماعات الإقليمية، لأنه عبارة عن حصيلة لميزانيتها الأولية والإضافية وهو بمثابة قانون ضبط الميزانية الدولة يتم التصريح بجميع النفقات وجميع الإيرادات وكل البواقي على مستوى التسيير والاستثمار والتجهيز، كما يتم تقييد جميع الديون، وتقدم نسخة من الحساب إلى مجلس المحاسبة للرقابة، ويلعب الحساب الإداري دورا بارزا في إعداد الميزانية الإضافية⁴.

الفرع الثاني: رقابة لجان المحلية على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

يتم اختيار اللجان من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وتتخلص مهامها في دراسة مختلف المشاكل والمسائل المتعلقة بالإدارة المحلية، والشؤون الاقتصادية والمالية، التجهيز والأشغال العامة والإسكان والشؤون الاجتماعية، وتنقسم اللجان إلى اللجان الدائمة، واللجنة المؤقتة⁵.
أولاً: اللجان الدائمة: طبقا لنص المادة 31 من القانون 11-10⁶، والمادة 33 من القانون 12-07 يشكل كلا من المجلس الشعبي البلدي ولولائي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه لاسيما تلك المتعلقة بما يأتي:

أ- اللجنة البلدية.

- الاقتصاد والمالية والاستثمار.
- الصحة والنظافة وحماية البيئة.
- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعة التقليدية.
- الري والفلاحة والصيد البحري.
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

1- الطالب حمادو دحمان الوسائل غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية بالجزائر ، المرجع السابق، ص78

2- المادة 188 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية .

3- المادة 175 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية .

4- بري دلال، الاستقلال المالي للبلدية ، مذكرة ماستر ،قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة 2014/2013 - ص24

5- تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية في الجزائر ، مداخلة أ بسمة العولمي ، المجلة اقتصادية شمال إفريقيا ، جامعة باجي مختار ، عنابة ، ص 266

6- المادة 31 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية .

ب- اللجنة الولائية¹:

- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني .
 - الاقتصاد و المالية.
 - الصحة و النظافة و حماية البيئة.
 - الاتصال و تكنولوجيايات الإعلام.
 - تهيئة الإقليم و النقل.
 - التعمير و السكن.
 - الري و الفلاحة و الغابات و الصيد البحري و السياحة.
- أي أن هذه اللجان تختص بمهام وفقا للاختصاصات محددة و تتطلب كفاءات تقنية و متخصصة وفقا لكل مجال.

تشكيلتها تتحدد كما يأتي:

بالنسبة للجان البلدية تتشكل عن طريق مداولة مصادق عليها أغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيسه ،على أن تعد اللجنة نظامها الداخلي و تعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة².

- ثلاث 03 لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل،
 - أربع 04 لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 إلى 50.000 نسمة،
 - خمس 05 لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها 50.001 إلى 100.000 نسمة،
 - ستة 06 لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة.
- بالنسبة للجان الولائية فتتشكل طبقا لنص المادة 34 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، تتشكل اللجان الدائمة عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بناء على اقتراح من رئيسه أو الأغلبية المطلقة لأعضائه. ويجب أن يضمن تشكيل هذه اللجان تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي الولائي³.

ثانيا اللجان المؤقتة:

أجازت المادة 33 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية إنشاء لجان خاصة بنفس الكيفية التي تنشئ بها اللجان الدائمة عن طريق مداولة بناء عن اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي شريطة أن تقدم تقريرها لرئيس المجلس الشعبي البلدي، أما المادة 35 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية أشارت إلى إنشاء لجان تحقيق بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو من ثلث 1/3

1-المادة 33 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية.

2- المادة 33/32 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية .

3-المادة 34 / 35 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية ،

الفصل الثاني — الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

أعضائه الممارسين وتنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين، على أن يحدد الموضوع والأجال الممنوحة للجنة التحقيق قصد إتمام مهمتها في المداولة التي أنشأتها.

يخطر رئيس المجلس الشعبي الولائي بذلك الوالي والوزير المكلف بالداخلية. تقدم السلطات المحلية المساعدة للجنة التحقيق لتمكينها من إتمام مهمتها وتقديم نتائج التحقيق للمجلس الشعبي الولائي وتتبع بمناقشة، ما يلاحظ على رقابة اللجان الخاصة البلدية أنها تتشكل بناء على إقتراح، في حين اللجان الولائية تتشكل بأمر وهو خرق للامركزية، إضافة إلى أن اللجنة البلدية تقدم تقريرها لرئيس المجلس الشعبي البلدي في حين اللجنة البلدية تقدم تقريرها لرئيس المجلس الشعبي الولائي، وفي هذا أكد الدكتور عمار بوضياف كان على اللجان البلدية تقديم نتائجها إلى المجلس الشعبي البلدي طالما أن تشكيلها تم عن طريق مداولة، إذن ما الفائدة من التشكيل عن طريق مداولة، ويواصل الدكتور أن المادة 33 من قانون البلدية تتعارض والطابع التشاركي في تسيير شؤون البلدية¹، فمثلا في حالة إثبات تجاوزات في تنفيذ الميزانية المحلية في حساب التسيير مثلا القرار يرفع للوصاية، فإن المسؤولية تتحملها الوصاية.

1- أستاذ عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، المرجع السابق ، ص. 195.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

وهي الرقابة البعدية أو الردعية وتكون لاحقة على التنفيذ، وطبقا للدستور والقوانين المنظمة أسندت مثل هذه الرقابة إلى مجلس المحاسبة، بهدف التأكد من سلامة العمليات الالتزام بالنفقة والأمر بالصرف والتصفية ذلك قصد الكشف عن المخالفات والقصور والانحراف بعد إتمام كل عمليات الإنفاق أي الحكم على النتائج بعد إتمام الأعمال¹، وذلك ما حتمته متطلبات مبادئ الدولة الحديثة أن يكون لدى الدولة جهاز أعلى للرقابة مستقل عن بقية أجهزة الدولة التنفيذية، المبدأ الذي تبناه المؤتمر التاسع للهيئات العليا للرقابة المالية المنعقد "لانتوساي" في 1977²، على أن يكون لكل دولة جهاز مستقل يتولى الرقابة المالية والاستقلالية القرار على النتائج³،

وتعرض لهذا النوع من الرقابة في مطلبين

- المطلب الأول رقابة مجلس المحاسبة

- المطلب الثاني رقابة الديوان الوطني لمكافحة الفساد والوقاية منه

المطلب الأول: رقابة مجلس المحاسبة

تطبيقا للمادة 10 من دستور 1976 تم إحداث هيئة مجلس المحاسبة التي صدر بشأنها القانون 80-05 المؤرخ في 01-03-1980 المتعلق بمجلس المحاسبة والذي أسند لهذه الهيئة الاختصاص الإداري والقضائي لممارسة رقابة شاملة على الجماعات والمرافق والمؤسسات التي تدير بالأموال العمومية أو تستفيد منها مهما يكن وصفها القانوني.

بعد هذا القانون صدر القانون 94-32 المؤرخ في 04-12-1990 الذي عرف تقليص اختصاص مجلس المحاسبة، حيث اقتصر على رقابة المؤسسات العمومية والمرافق العامة الصناعية والتجارية وجرى من الاختصاصات القضائية، وبعد خمس 05 سنوات من سريان تطبيق هذا القانون صدر الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17-07-1995 المعدل والمتمم بالأمر 10-02 المؤرخ في 26-08-2010 المتعلقين بمجلس المحاسبة، وهو النص الذي خول اختصاص شامل لهذه الهيئة لمراقبة كل الأموال العمومية مهما كانت الوضعية القانونية لمسيرها أو المستفيدين منها كما خول له سلطة رقابة وتقييم نوعية التسيير في مجال الفاعلية والنجاعة والاقتصاد في تنفيذ ميزانية الدولة والهيئات الخاضعة لرقابته⁴، ونظرا لكثرة النصوص المنظمة

1- د محرز محمد عباس ، اقتصاديات المالية العامة ، اقتصاديات المالية العامة ، النفقات ، الإيرادات ، الميزانية العامة للدولة ، الطبعة الخامسة ، ديوان

المطبوعات الجامعية. الجزائر ، ص 161

2- مشروع مبادئ الانتوساي التوجيهية لمراقبة المطابقة المتعلقة بمراجعة البيانات المالية، المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية في نوفمبر 2007.

3- د علي زغود ، المالية العامة ، المرجع السابق ، ص 162/

4- الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة . http://www.comptes.org.dz/ra/index_ar.html.

الفصل الثاني — الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

لمجلس المحاسبة فسوف يقتصر دراستنا على مجال رقابته وطبيعتها على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية طبقاً للآخر تعديل في فرعين

- الفرع الأول مجال رقابة مجلس المجلس على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية.

- الفرع الثاني فعالية رقابة مجلس المحاسبة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية.

الفرع الأول: مجال رقابة مجلس المحاسبة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

بالاستدلال بنص المادة 192 من الدستور الحالي التي تنص "يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة. يساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية. يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول¹. وهو ما ترجمته المادة الثانية 02 من الأمر رقم 95-02 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة والتي نصت على أنه يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية. وبهذه الصفة يدقق في شروط استعمال الهيئات للموارد والوسائل المادية والأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصه، كما هو محدد في هذا الأمر، ويقوم بتسييرها، ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها. تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها، إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، وترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية².

وعليه فإن صلاحيات مجلس المحاسبة الرقابية تتعدد، فهناك صلاحيات إدارية قضائية، استشارية.

أولاً: صلاحياته الإدارية يكلف مجلس المحاسبة الصلاحيات الآتية: نص عنها لأمر 95-02

المتعلق بمجلس المحاسبة

- رقابة حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته، وجميع المؤسسات الممولة كلياً أو جزئياً من ميزانية الدولة.
- يراقب الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية.
- يقيم نوعية التسيير من حيث الفاعلية والتسيير والاقتصاد.
- تقديم توصيات عند اكتمال تحرياته بل إجراءات التي يراها ملائمة.
- يرسل تقرير إلى المجلس الشعبي الوطني مع مشاريع القوانين أو مع البيانات المرتبطة بها.

1- المادة 192 من التعديل الدستوري 2016،

2- المادة 02 من الأمر 95-02 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 39

الفصل الثاني — الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

- يراقب استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية. التي تلجأ إلى التبرعات العمومة من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية أو الثقافية على الخصوص. وذلك بمناسبة حملة التضامن الوطني.

ويستثنى من رقابة مجلس المحاسبة بنك الجزائر.

ثانيا: الصلاحيات الاستشارية لمجلس المحاسبة

- يعتبر مجلس المحاسبة مستشارا ماليا لرئيس الجمهورية،
- يبدي رأيه في مشاريع التمهيدية المتضمنة ضبط الميزانية¹،
- النصوص التنظيمية الحسابات وتسييرها أو مراقبتها².

ثالثا: الصلاحيات القضائية

يمارس مجلس المحاسبة الصلاحية القضائية وهي الأصلية وذلك عن طريق مختلف الغرف وهي كالاتي³:

- ثماني 08 غرف ذات اختصاص وطني.
- تسعة 09 غرف ذات اختصاص إقليمي.
- غرف الانضباط في مجال الميزانية و المالية.

على أن تنقسم كلا من الغرف ذات الاختصاص الوطني والإقليمي إلى فروع لا يتجاوز عددها أربعة 04، وتقام الغرف ذات الاختصاص الإقليمي في عواصم الولايات الآتية (عناية- قسنطينة- تيزي وزو- البليدة- الجزائر- وهران- تلمسان- ورقلة- بشار).

يعين رئيس مجلس المحاسبة بأمر، المستشارين اللذين يكونون غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، تطبيقا للمادة 51 من الأمر رقم 95- 20 المتعلق بالمحاسبة، لمدة سنتين 02 قابلة للتجديد من بين القضاة المصنفين خارج السلم الذين لا يشغلون وظائف، أو المصنفين في الرتبة الأولى.

1- المادة 18 من الأمر 10-02 المؤرخ 26/09/2010، يعدل و يتم الأمر رقم 95-20 الموافق 17/07/1995 المتعلق بمجلس

المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 50

2- لونيبي عبد اللطيف، الرقابة على تنفيذ ميزانية البلدية، المرجع السابق، ص 151.

3- انظر المواد من 8 إلى 14 من المرسوم الرئاسي 95-377 في 20/11/1995 يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة

الرسمية عدد 72ص5

الفصل الثاني — الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

جدول يوضح توزيع الغرف الجهوية لمجلس المحاسبة

الفرع الثاني	الفرع الأول	الغرفة الإقليمية
الولاية	الولاية	
قالمة-سوق أهراس-نسبة-أم البواقي	عنابة-سكيكدة-الطارف	عنابة
باتنة-بسكرة-سطيف-خنشلة	قسنطينة-ميلة-جيجل	قسنطينة
برج بوعرييج-المسيلة-البويرة	تيزي وزو-بجاية-بومرداس	تيزي وزو
الشلف-الجلفة-تيسمسيلت	البلدية-عين الدفلى-المدية	البلدية
تيزازة	الجزائر	الجزائر
غيليزان-معسكر-سعيدة	وهران-مستغانم	وهران
عين تيمشنت-تيارت-النعامة	تلمسان-سيدي بلعباس	تلمسان
إليزي-الوادي-تامنغاست	ورقلة-غرداية-الأغواط	ورقلة
أدرار-البيض.	بشار-تندوف-	بشار

المصدر: أ- بلس شاوش، المالية العامة ص 306.

حيث تمارس الغرف ذات الاختصاص الوطني وغرفة الانضباط الصلاحيات القضائية، أما الغرف ذات الاختصاص الإقليمي فإنها تتولى الرقابة البعدية على مالية المصالح العمومية لاختصاصها، وهنا يفهم من هذا التمييز أن الغرفة المحلية لا تتمتع بالصلاحية القضائية¹. والرقابة القضائية لمجلس المحاسبة على مالية الجماعات المحلية تأخذ شكلين "مراجعة حسابات المحاسبين العموميين" رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية".

(1) - رقابة حساب التسيير

أ- رقابة المحاسبين العموميين المحليين:

عند نهاية كل سنة يقدم كل من أمناء الخزائن اللذين يعدون محاسبين عموميين بتقديم حساباتهم وفق ما يعرف بحساب التسيير للسنة المقفلة خلال أجل أقصاه 30 جوان طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 22/01/1996 المتعلق بتحديد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة²، ويشتمل حساب التسيير للسنة المالية المقفلة على عرض شامل ومفصل لمختلف العمليات المالية المنجزة، عمليات الميزانية (الأولية، الإضافية)، النتائج السنوية في شكل أرصدة ختامية وتقديمها إلى الغرف الإقليمية المختصة بمجلس المحاسبة ضمن الأجل القانونية³. ويمكن لمجلس المحاسبة تمديد في حالة التأخر في التسليم، تمديد الأجل طبقا للمادة 15 من الأمر 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة، يمكن أن يرسل مجلس المحاسبة أمرا إلى المحاسب العمومي أمرا بتقديم حساباته وفق الأجل المحددة له، وهذا الأمر يعد إنذارا في حقيقة الأمر لأن الأصل وبالرجوع إلى القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة، يرسلها المحاسب العمومي دون أمر إذا

1- بلس شاش، المالية العامة، المرجع السابق، ص 304.

2- للمرسوم التنفيذي رقم 96-56، المؤرخ في 22/01/1996، المتعلق بتحديد الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 6 مؤرخة في 24 يناير 1996، الصفحة 17.

3- لونيبي عبد اللطيف، الرقابة على مالية البلدية، المرجع السابق، ص 157.

الفصل الثاني — الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

انقضى الأجل المحدد يطبق هنا المجلس إكراها ماليا على المحاسب العمومي قدره 500 دج عن كل يوم تأخر لمدة لا تتجاوز ستين 60 يوما، وكل رفض لتسليم الحسابات والوثائق والمستندات¹.
يدين مجلس المحاسبة المحاسب العمومي إذا ما سجل نقص مبلغ مالي أو صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة أو إيراد غير محصل فيقرر عند إلزامه بتسديد المبلغ الذي يحدده قصد تغطية أو التقليل مبالغ العجز أو النقص الملاحظ، بواسطة إجراء الاستحقاق وهو قرار استرجاع مبلغ محدد أو تغطية العجز أو التقليل منه². وهو الوضع الذي يضع المحاسب العمومي في وضع المدين.

يقرر المجلس مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية في حالات السرقة أو ضياع الأموال أو القيم أو المواد التي يمكن للمحاسب العمومي أن يحتج فيها بعامل القوة القاهرة أو يثبت بأنه لم يرتكب أي خطأ أو إهمال في ممارسة وظيفته، وفي هذه الحالة يمكن عند الاقتضاء أن يحمل المسؤولية الشخصية والمالية الوكلاء أو الأعوان الموضوعين تحت سلطة أو رقابة المحاسب العمومي المعني. يوقع كل من رئيس الجلسة والمقرر المراجع وكاتب الضبط على القرار النهائي الذي يكتسي الصيغة التنفيذية³.

تبلغ القرارات إلى الوصاية أو الوزير المكلف بالمالية لمتابعة تطبيقها، ويترتب على رقابة مجلس المحاسبة لحساب التسيير بالبت في طلبات الإبراء ومراجعة حسابات المحاسبين الفعليين.
- **طلب الإبراء:** عند مغادرة المحاسب العمومي وظيفته نهائيا، يلتزمون من مجلس المحاسبة إبراء ذمتهم، في أجل سنتين من تاريخ استلام كتابة الضبط لطلب الالتماس، إذا انقضى الأجل ولم يصدر أي قرار عن المجلس، تبرأ ذمة المحاسب العمومي بقوة القانون.

ب- **مراجعة حسابات المحاسبين الفعليين:** يراجع مجلس المحاسبة طبقا لنص المادة 86 من القانون 10-02 من القانون المذكور يصدر أحكاما حسب نفس الشروط الجزاءات المقررة لحسابات المحاسبين العموميين. يصرح مجلس المحاسبة بأنه محاسب فعلي كل شخص يقبض إيرادات ويدفع نفقات ويحوز أو يتداول أموالا أو قيما تعود أو تستند إلى مصلحة أو هيئة خاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أو هي ملك لها، وذلك بالتماس من الناظر العام، ودون أن تكون لهذه الشخص صفة المحاسب العمومي، دون أن يحوز ترخيصا صريحا من السلطة المؤهلة لهذا الغرض، وبحسب المبالغ محل التهمة يعاقب مجلس المحاسبة بغرامة 100.000 دج.

1- أنظر المواد 15 و16 من القانون 10-02، المتعلق بمجلس المحاسبة، المرجع السابق

2- أ. يلس شاوش، المالية العامة، المرجع السابق، ص 313.

3- أنظر المواد 83/84/85/86 من القانون 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة.

الفصل الثاني — الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

ب- رقابة مجلس المحاسبة لرؤساء المجالس المحلية:

هي الصلاحية التي منحت لمجلس المحاسبة بموجب القانون 10-02 المذكور، من رقابة نوعية التسيير وضمان العناصر المكونة له المشار إليها في نفس القانون وهي المعايير الاقتصادية:

- **الفعالية:** تعني قياس مدى تحقيق الأهداف المسطرة.

- **النجاعة في الأداء:** وتعني الاستعمال الأمثل للموارد والوسائل التي تتمتع بها الهيئات العمومية ببلوغها الحد الأقصى في استخدامها لتحقيق الأهداف المسطرة¹.

- **الاقتصاد في التسيير:** ترشيد النفقات وتحقيق التوازن المالي.

ويترتب على رقابة نوعية التسيير، إرسال تقارير وإرسال توصيات وبهذا المعنى فهي رقابة إدارية ويبرره اختصاص الغرفة الإقليمية لأنها تتلخص فقط في تقديم الحساب الإداري فقط. لأن الوصاية تنفرد بضبط الميزانية.

(2) - **رقابة الانضباط:**

هي الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على الأمرين بالصرف بهدف معاينة مدى تطبيقهم للأحكام التنظيمية والتشريعية المعمول بها في تسيير الأموال العمومية والوسائل المادية الموضوعة تحت تصرفهم، وتطبيقاً للأمر 10-02 المذكور تشمل رقابة الانضباط².

- أي مسؤول أو عن في المؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية المذكورة في المادة 07 من الأمر 95-20 هي:

* مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها، التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية:

* الأشخاص المذكورين في المادة 86 من القانون 10-02 من نفس القانون (المحاسب الفعلي).

* يمارس على رقابة تسيير الشركات والمؤسسات والهيئات مهما يكن وضعها القانوني، الممولة كلياً أو جزئياً من ميزانية الدولة.

* خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات.

* استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية أو الممنوحة لضمان مثل تمويل صناديق الضمان المحلية.

* الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو التجاوز في الترخيصات الخاصة بالميزانية.

1- لونيبي عبد اللطيف، الرقابة على تنفيذ الميزانية البلدية، المرجع السابق، ص 159

2- المادة 88 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة

الفصل الثاني — الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

- * خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء أو تغييرا للترخيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة¹.
 - * تنفيذ عمليات النفقات الخارجية بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية.
 - * الرفض غير مؤسس للتأثيرات أو العراقيل الصريحة من طرف الهيئات الرقابة الإدارية.
 - * عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبة و سجلات الجرد و الاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية.
 - * التهاون في التحصيل الجبائي، والاستعمال التعسفي لإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات غير المنصوص عنها قانونا.
 - * أعمال التسيير التي تتم باختراق قواعد إبرام وتنفيذ الصفقات العمومية.
 - * عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارات والهيئات العمومية
 - * تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى المجلس أو إخفاء مستندات عنه.
- ويعاقب على المخالفات والأخطاء المعدودة في المادة ثمانية و ثمانون 88 ،وهي ليست مذكورة على سبيل الحصر .

يعاقب بغرامة في حق المخالفين لا يتعدى مبلغ الغرامة المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضه العون المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة، فيما جعلت المادة 90 من نفس الأمر إمكانية إصدار الغرامات المطبقة على رقابة الانضباط في مجال الانضباط في تسيير الميزانية والمالية إذا تمت معاينة الخطأ بعد مضي 10 سنوات من تاريخ ارتكاب الخطأ².

الفرع الثاني: فعالية رقابة مجلس المحاسبة

- هناك عدة عراقيل لتفعيل رقابة هذه الهيئة الرقابية لاسيما رقابة نوعية التسيير أهمها .
- 1- عدم وجود توازن بين الإمكانيات المادية والبشرية، بالمقارنة مع عدد البلديات والعقود المبرمة لاسيما الصفقات العمومية مما يدي إلى خنق الرقابة سيما أن القرار المالي تتحمل مسؤوليته الوصاية.
 - 2- عدم وجود معايير دقيقة لرقابة التسيير خاصة مع تشعب القرار والاختصاص في اتخاذه سيما محليا.
 - 3- عدم جدوى التوصيات والاقتراحات نظرا لصعوبة تفعيل الرقابة خاصة الفجائية والاعتماد على الرقابة الوثائقية.
 - 4- تجريد الصلاحية القضائية للغرفة الإقليمية واقتصارها فقط على الإدارية.

1- للتفصيل أكثر أنظر الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة

2- أنظر المادة 90 من نفس الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة

الفصل الثاني — الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

- 5- تقادم المدة بالنسبة فالرقابة العمليات المالية بعد 10 سنوات من عدم التحقيق وهو تصريح من الهيئة بعدم القدرة على تفصي وتحري جميع حركية المال العمومي .
- 6- عدم نشر التقارير التي يصدرها مجلس المحاسبة باستثناء تقريرين تم نشرهما 1997-1998 على التوالي في الجريدة الرسمية، مما يجهض آلية التقارير التي أعطاها الأمر 95-20 المعدل والمتمم والتي يوجهها لرئيس الجمهورية حتى تعتبر دليلا للرأي العام الدولي حول شفافية الإجراءات .
- 7- محدودية اختصاص مجلس المحاسبة في مراقبة السياسات والبرامج المسطرة خاصة في العقود الإدارية .

المطلب الثاني: الديوان الوطني للوقاية من الفساد ومكافحته

استحدث الديوان تنفيذا لتعليمية رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة رقم 03 المتعلقة بتنفيذ مكافحة الفساد والوقاية منه المؤرخة في 13 ديسمبر 2009 تضمنت وجوب تعزيز آليات مكافحة الفساد ودعمها على الصعيدين المؤسسي والعملي بإحداث ديوان مركزي لقمع الفساد صفته أداة عمليتي تتضافر في إطارها الجهود للتصدي قانونيا لأعمال الفساد الإجرامية وردعها¹. وهو ما تجسد بصدور القانون 10-05 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتمم للقانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومحاربه، والمرسوم الرئاسي 11-426 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011 الذي يحدد تشكيلة الديوان وتنظيمه وقواعد سيره .

وسوف نتطرق في

- الفرع الأول الطبيعة القانونية للديوان الوطني للوقاية من الفساد ومكافحته
- الفرع الثاني التدابير الوقائية في القطاع العام .

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للديوان الوطني لمكافحة الفساد

بالرجوع إلى القانون 06-01² المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، لم يحدد الطبيعة القانونية للديوان وأحال ذلك على التنظيم المرسوم الرئاسي 11-426 الذي يحدد تشكيلة الديوان وتنظيمه وقواعد سيره حدد دقة طبيعة الديوان، فبالرجوع إلى المواد 02 و03 و04 نستنتج بأن الديوان هو آلية مؤسسية أنشئت خصيصا لقمع الغش تتميز بجملة من الخصائص تميزها عن الهيئة الوطنية، وتتميز طبيعتها القانونية وتدفق في دورها لمكافحة الفساد وتتمثل في:

1- تعليمية السيد رئيس الجمهورية رقم 03 في 13/12/2009

2- القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المؤرخ في 20 فيفري 2006 الجريدة الرسمية عدد 14 في 08/03/2006.

أولاً: عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي

بالمقارنة مع الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد لا يملك الديوان الشخصية المعنوية ولا الاستقلال المالي فالمدير العام هو الذي يعد ويحضر الميزانية، ويعرضها على وزير المالية للمصادقة فهو الأمر بالصرف على مستوى الديوان، مقارنة بالمهمة الموكلة¹.

ثانياً: الديوان مصلحة مركزية عملياتي للشرطة القضائية

تكلف بالبحث عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد طبقاً لنص المادة 02 من المرسوم الرئاسي 11-426 المذكور وهو بهذا لا يختلف عن باقي أجهزة الضبطية القضائية، وعليه فهو ليس بسلطة إدارية تصدر قرارات أو أوامر أو اقتراحات في مجال مكافحة الفساد، كما هو الحال بالنسبة للهيئة وبالتالي فهو له صلاحية قضائية تحت إشراف ومراقبة القضاء².

ثالثاً: تبعية الديوان لوزير المالية

طبقاً للمادة 03 من المرسوم الرئاسي 11-426 فإن الديوان يوضع لدى وزير المالية، وهنا يتبادر إلى الأذهان إذا كان الوزير لا يتمتع بالشخصية المعنوية، في حالة التقاضي من يمثل الديوان أمام القضاء، هذا من جهة كما أن الخاضعين له، يخضعون لرقابة وإشراف وزير المالية والقضاء وعليه فإن الديوان شأنه شأن مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية يخضع للسلطة التنفيذية.

الفرع الثاني: التدابير الوقائية في القطاع العام

موظفو الديوان أو الأخرى أعوان الشرطة القضائية التابعين للديوان، يقومون بأداء مهامهم وفقاً لقانون الإجراءات الجزائية الأمر 66-155 المؤرخ في 08 جوان 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية والقانون 06-01 المتعلق بالفساد ووقايته، وقد جاء في تعليمة وجهها السيد رئيس الجمهورية خلال تنصيبه للعهد الرابعة في 2014 "سيتم فتح ورش أخرى لتجسيد جودة الحكامة ودحر البيروقراطية وترقية اللامركزية تركز على الديمقراطية التشاركية تستقطب على نحو أفضل المجتمع المدني في التسيير المحلي وأضاف أن الأمر سواء بالنسبة لمحاربة الجرائم الاقتصادية وفي مقدمتها آفة الفساد وسواء بالنسبة فيما يخص مضاعفة حماية الإطار المسيرة في أداء مهامها"³. والتدابير الوقائية في القطاع العام المنصوص عليها في القانون 06-01 المعدل والمتمم المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته

1- انظر المادة 24/03 من المرسوم الرئاسي 11-426 المتعلق ب تحديد تشكيلة الديوان و تنظيمه و قواعد سيرها لمؤرخ في

2011/12/08، الجريدة الرسمية عدد 68 في 2011/12/14

2- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمحاربة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم تخصص قانون عام، جامعة

محمد خيضر، بسكرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق 2012/2013، ص 504

3- تعليمة السيد رئيس الجمهورية المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته في 2014 المصدر 2016. www.alderiahannel.et

الفصل الثاني — الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

أولاً: التوظيف¹:

- طبقاً للمادة الثالثة 03 من القانون 06-01 تراعي في توظيف مستخدمي القطاع العام وفي تسيير حياتهم المهنية القواعد الآتية:
- مبادئ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة.
 - الإجراءات المناسبة للاختيار وتكوين الأفراد المرشحين لتولي المناصب العمومية التي تكون أكثر عرضة للفساد.
 - أجر ملائم بالإضافة إلى تعويضات كافية.
 - إعداد برامج تعليمية وتكوينية ملائمة لتمكين الموظفين العموميين من الأداء الصحيح والنزيه من وعيهم بمخاطر الفساد.
- وبهذه المناسبة صدرت تعليمية من قبل الوزير الأول السيد عبد المالك سلال إلى أعضاء الحكومة "بهدف تحمل الإدارة مسؤوليتها لمحاربة الفساد" في 2014 / 12 / 3 بمناسبة فضائح قضية الخليفة بنك، الطريق السيار شرق غرب"².

ثانياً: التصريح بالامتلاكات

- قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية، وصون ونزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية، يلزم الموظف العمومي بالتصريح بامتلاكاته. يقوم الموظف العمومي باكتتاب تصريح بالامتلاكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته أو بداية عهده الانتخابية. يجدد هذا التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول كما يجب التصريح بالامتلاكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو عند انتهاء الخدمة ويشمل جميع الأموال المنقولة والعقارية داخل البلاد وخارجها سواء الموظف أو أولاده القصر ولو في الشبوع.

ثالثاً: إبرام الصفقات العمومية

- يجب أن تؤسس الإجراءات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية على قواعد الشفافية والمنافسة الشريفة وعلى معايير موضوعية. ويجب أن تركز هذه القواعد على وجه الخصوص:
- عقلانية المعلومات المتعلقة بإجراءات إبرام الصفقات العمومية.
 - الإعداد المسبق لشروط المشاركة والانتقاء.
 - معايير موضوعية ودقيقة لاتخاذ القرارات المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية.
 - ممارسة كل طرق الطعن في حالة عدم احترام قواعد إبرام الصفقات العمومية.

1 - أنظر المواد 3، 4، 5 من القانون 06-01 و المعدل و المتمم، المرجع السابق

2- تعليمية الوزير الأول، الموجهة للإدارات العمومية على ضرورة التحلي بالنزاهة والشفافية، في 2015/12/03، تاريخ الإطلاع

www.algeriachannel.net 216 المصدر: 2017/04/25

الفصل الثاني — الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية

رابعاً: تسيير الأموال العمومية¹

تتخذ التدابير اللازمة لتعزيز الشفافية والمسؤولية طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما، لاسيما على مستوى القواعد المتعلقة بإعداد ميزانية الدولة وتنفيذها.

خامساً: مشاركة المجتمع المدني

- يجب تشجيع مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته بتدابير مثل:
- اعتماد الشفافية في كيفية اتخاذ القرار وتعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية،
 - إعداد برامج تعليمية وتربوية وتحسيسية بمخاطر الفساد على المجتمع.
 - تمكين وسائل الإعلام والجمهور من الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد، مع مراعاة حرمة الحياة الخاصة وشرف وكرامة الأشخاص، وكذا مقتضيات الأمن الوطني والنظام العام وحياد القضاء.

سادساً: تبييض الأموال

دعماً لمكافحة الفساد يتعين على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية، بما في ذلك الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الذين يقدمون خدمات نظامية في مجال تحويل الأموال أو كل قيمة، أن تخضع لنظام رقابة داخلي من أنه منع وكشف جميع أشكال تبييض الأموال وفقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

1- أنظر المواد من 5،6،7،10،16 من القانون 01-06 ، المرجع السابق

خلاصة الفصل الثاني

ما يمكن استخلاصه من الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية، هو أن الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية تنحصر فقط في الرقابة الإدارية سواء السابقة أو اللاحقة، وقد اعتمدنا على المعيار الزمني لأنه المناسب لتقييم الرقابة المالية وتدقيقها، بدءا برقابة الوصاية التي تتفرد بقرار ضبط الميزانية وتحمل مسؤولية العجز إلى التدخل في تحديد الرسوم والجباية وتقديم الإعانات، وينحصر دور الأجهزة المحلية فقط على التسيير الإداري (المهمة التقليدية)، على اعتبار أن المراقب المالي والمحاسب العمومي مسؤولون على صرف النفقة من عدمه كما أن البطاقة الحسابية التي تحضر على ضوئها الميزانية الأولية الإقليمية تقدم من طرف المدير الضرائب، وإن كان إجراءي التفاضلي والتسخير رخصة أكثر منهما صلاحية إلا أنه إجرائيا من الصعب حدوثهما.

وتنحصر الرقابة فقط في رقابة المشروعية ومدى تطبيق القانون و فقط، وهو ما يجعل المجالس الشعبية تحاول التنسيق مع الجهة الوصية، وهو ما يكبت بداخلها روح التفكير في برامج تنمية لتطوير الجماعات الإقليمية بما يتوافق والتطور المستمر للمرافق العمومية وتحولها. أما رقابة المفتشية العامة للمالية والتي تقتصر رقابتها فقط على إرسال التقارير إلى السلطة الرئاسية وتنحصر في توجيه التوصيات كما أن التجاوزات المكتشفة فيتعرض مرتكبوها لعقوبات تأديبية فقط.

وأمام نقص الموارد البشرية والمادية لمجلس المحاسبة وعدم قدرة مثل هذا الجهاز الرقابي على السيطرة بالتحكم في جميع الأقاليم المحلية بالموازاة وعدد قضااته الذي يعد قليلا، خاصة وأن الغرفة المحلية لمجلس المحاسبة تتمتع فقط بالصلاحية الإدارية، لذلك وجب تفعيل الرقابة على المال العمومي خاصة على الميزانية المحلية ومنح صلاحية ضبط الميزانية للأمرين بالصرف "الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي"، مع استقلالية الجبابة المحلية.

خج

آأمة

من آلال هذا البآء آاولنا الإآابة على إشكالية في آاية الأهمية وهي:
إلى أي مدى آآآسء الاستقلالية في آنفذ ميزانية الآماعاء الإقليمية؟ وماهي آءوء الرقابة الممارسة على آنفذها؟

وآم الآوصل إلى أن الإآابة على هذه الإشكالية ليست سهلة وبسيطة، وآآآاج أولا إلى آآليل مالية الآماعاء الإقليمية وآآويرها من قبل السلطة الءخيلة وآآريسها من قبل الءساتير الآزائرية بآآصيص قوانين للآماعاء الإقليمية ومنآها صلاآيات آسيير وآنفذ السياساء المالية .
كما اسآآلصنا مآاهر الاستقلال المالي، وهي ضئيلة آآاء آآءم، آسءها آآآيز القرار المالي المحلي كأنفراد الوصاية بسلطة ضبط الميزانية المحلية، كما تم الآطرق إلى أنواع الرقابة المطبقة على آنفذ ميزانية الآماعاء الإقليمية، والتي توزعت بين السابقة على الآنفذ واللاحقة على الآنفذ، آمآلت في الرقابة الإدارية والسياسية والقضائية .

وما سبق آراسآه يمكن اسآآآاج النآآآج الآآية :

- انفراد السلطة الآآآيمية بالقرار المالي سواء مركزيا أو لا مركزيا راجع لآرص الآكومة على آنفذ برنامجها الآكومي وضمان آنفذه.
- إن منح الاستقلال المالي على المستوى المحلي من شأنه رفع مستوى الءآل الفردي الءآل مختلف الأقاليم وآآسين المستوى المعيشي وآآسينه.
- لاضير من الآبعية الإدارية وآآآييد الرقابة على صرف المال العمومي على المستوى المحلي، في مقابل ذلك منح صلاآيات آآمل الأمرين بالصرف سواء معينين أو منآآبين، لأن الإشكالية لا آآمن في صفة الأمر بالصرف بل في الآقييد ومآءوءية القرار المالي المفروض على الأمر بالصرف على المستوى المحلي، وأن صلاآياته إءارية فقط.
- آآآريم ءور المنآآبين المحليين وانآصار قرارآهم في مجال مشروع الميزانية المحلية فقط في الآصويت، لأن الآآضير والإءاءاء يكون من قبل الأمين العام آآآ إشراف الأمر بالصرف (رئيس المجلس الآعبى البلدي والوالي)، وذلك بناء على البطاقة الآسابية التي يقدمها المدير الولائي للضرائب
- هيمنة الوالي والمبالغة في الآلول المالي على البلدية، آآل من البلدية مجرد هيئة آءم آآآيز وليس هيئة لامركزية، وكتب روح الإباء وعرقل المنآآبين من آنفذ برامجهم التي انآآبهم المواطنين لأآلها.
- المبالغة في الوصاية أثقل كاهل الهيئات المركزية .
- اسآآلالية الآباية المحلية أصبح آآآية أكثر منه ضرورة لآآوير الآماعاء الإقليمية وآآآيق الآآمية وآآشيد النفقاء.

- التركيز على الرقابة الإدارية السابقة من قبل المراقب الوالي والمحاسب العمومي رقابة إيجابية أثبتت فعاليتها لاسيما الآلية القانونية الممنوحة لذلك ساهمت بشكل واضح في التحكم في مشروعية القرارات المالية و إلزامها بتطبيق الصارم للقانون.
 - الرقابة اللاحقة الممثلة في المفتشية العامة للمالية، رغم الصلاحيات الواسعة لها إلا أن قراراتها قاصرة وغير ردعية .
 - نقص الموارد البشرية لمجلس المحاسبة أنقص من دوره في التحكم وتغطية الرقابة القضائية على صرف المال العمومي ،خاصة الغرفة المحلية التي تتمتع بصلاحيات إدارية فقط.
- بالنظر لكل ذلك ارتأينا تقديم توصيات الآتية:
- ضرورة تجسيد فكرة اللامركزية بمنح الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية، وإعادة النظر في القوانين المنظمة، في مقابل ذلك منح الهيئات الرقابية صلاحية أوسع تكون أكثر صرامة وردعية لمحاصرة الفساد المالي والقضاء عليه.
 - ضرورة التنسيق بواسطة الاتصال الرقمي بين مختلف الأجهزة الرقابية، بإصدار مجلة خاصة بذلك.
 - إعادة النظر في صناديق الضمان المحلية التي تشكل وسيلة دعم يرجع إليه المسيرين المحليين في كل مرة لتغطية العجز، مما صعب تجسيد فكرة ترشيد النفقات.
 - استقلال الجباية المحلية و العمل على تحقيقها بتضمينها القوانين المنظمة.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولا	النصوص الدستورية
1	الدستور الجزائري الصادر 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية، عدد 64
2	دستور 1976 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 الجريدة الرسمية، عدد 76.
3	دستور 1989 المؤرخ في 23 فيفري 1989.
4	دستور 1996 المؤرخ في 08 ديسمبر 1996 والمعدل والمتمم ب: القانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أفريل 2002، ج ر العدد 25. القانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر العدد 63. القانون رقم 02-16، المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر العدد 14.
ثانيا	النصوص التشريعية والتنظيمية
1	القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 03 جويلية 2011، الجريدة الرسمية عدد 37
2	القانون 07-12 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 21 جويلية 2012، الجريدة الرسمية عدد 50
3	القانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن الدستور الجزائري الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 2016/03/07
4	القانون 21-90 المضمن المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 35، مؤرخة في 15 غشت 1990.
5	القانون 17-84 المؤرخ في 07 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية بالجزائر المعدل المتمم، الجريدة الرسمية 28، الصادرة في 10 يوليو 1984.
6	القانون 24-89 المؤرخ في 31/12/1989، المعدل المتمم للقانون 17-84 السالف الذكر، الجريدة الرسمية رقم 01، في 03/01/1990
7	قانون 27-89 لسنة 1989 المتضمن المخطط الوطني لسنة 1990، جريدة الرسمية عدد 01 الصادرة في 03/01/1990 ص 42
8	القانون 09-90 المتعلق بالولاية الجريدة الرسمية عدد 15 مؤرخة في 11 أبريل 1990، الصفحة 504
9	القانون 08-90 المتعلق بالبلدية مؤرخ في 11-04-1990 الجريدة الرسمية عدد 06
10	قوانين الجباية، المديرية العامة للضرائب، 2010، منشورات الساحل
11	قانون 14-16 المتضمن قانون المالية 2017، في 28/12/2016، الجريدة الرسمية 77
12	القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحه، المؤرخ في 20 فيفري 2006 الجريدة الرسمية عدد 14 في 08/03/2006.

13	القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04-02-1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية عدد 06، الصادرة في 07-02-1984.
14	الأمر رقم 63-421 الممضي في 28-10-1963 والمؤرخ في 05-11-1963، المتضمن إعادة التنظيم الترابي للبلديات، ص 1102، الجريدة الرسمية الناطقة باللغة الفرنسية رقم 82، في الثلاثاء 05-11-1963. ¹
15	الأمر رقم 64-54 الممضي في 04-01-1964، المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية رقم 13 الصادرة في الثلاثاء 11-11-1964.
16	الأمر 10-02 المؤرخ 26/09/2010، يعدل و يتم الأمر رقم 95-20 الموافق 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 50.
17	الأمر 90-02 المؤرخ في 1 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 39.
18	أمر رقم 65-320 مؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لـ 1966، الجريدة الرسمية، عدد رقم 107.
19	الأمر 65-320 المتضمن قانون المالية 1966 الجريدة الرسمية رقم 07
20	الأمر 67-24 المؤرخ في 18 12/1967 المتضمن قانون البلدية الملغى، الجريدة الرسمية رقم 6، المؤرخة في 18/01/1967
21	الأمر 69-38 المؤرخ في 22/05/1969 المتضمن قانون الولاية الملغى، الجريدة الرسمية رقم 33، المؤرخة في 23/05/1969
22	المرسوم الرئاسي 11-426 المتعلق ب يحدد تشكيلة الديوان و تنظيمه و قواعد سيرها لمؤرخ في 08/12/2011، الجريدة الرسمية عدد 68 في 14/12/2011.
23	من المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16/01/2015، الجريدة الرسمية عدد 50، مؤرخة في 20/01/2015.
24	المرسوم الرئاسي 95-377 في 20/11/1995 يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 72 ص 5
25	من المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01/03/1980 يتضمن إحداث المفتية العامة للمالية، الجريدة الرسمية رقم 10 مؤرخة في 10/03/1980.
26	المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14-11-1992 المعدل المتمم بالمرسوم التنفيذي 09-374 المؤرخ في 16-11-2009 المتعلقين بالرقابة السابقة على النفقات العمومية الملتمزم بها، الجريدة الرسمية المؤرخة في 15/11/2012، العدد 82
27	المرسوم التنفيذي 09-374 يعدل و يتم المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة

	للفقاعات التي يلتزم بها ،المؤرخ في 16-11-2009 ،الجريدة الرسمية ،عدد 67 المؤرخة في 2009-11-16
28	من المرسوم التنفيذي رقم 03-41 مؤرخ في 19/01/2003، يعدل و يتم المرسوم التنفيذي رقم 9-1-311 مؤرخ في 07/0/1991 ،و المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين و اعتمادهم ،الجريدة الرسمية ،عدد 12
29	المرسوم التنفيذي 97-268 المتضمن تحديد الإجراءات المتعلقة بالالتزام النفقات العمومية وتنفيذها و يضبط صلاحيات الأمرين الصرف مسؤولياتهما الجريدة الرسمية عدد 48 مؤرخة في 23 يوليو 1997 ،الصفحة 13
30	المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي المؤرخ في 17-03-2013 ،الجريدة الرسمية عدد 15.
31	المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي المؤرخ في 17-03-2013 ،الجريدة الرسمية عدد 15
ثالثا	التعليمات
1	تعليمية السيد رئيس الجمهورية رقم 03 في 13/12/2009 المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته و تعزيز مكانة الجماعات المحلية
رابعا	الوثائق الرسمية
1	البيان الصادر عن رئيس مجلس الثورة ، في 19 يونيو 1965 ،الجريدة الرسمية رقم 07
2	مشروع مبادئ الانتوساي التوجيهية لمراقبة المطابقة المتعلقة بمراجعة البيانات المالية، المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية في نوفمبر 2007.
خامسا	الكتب
1	حامد عبدالمجيد الدراز ،مبادئ المالية العامة ، 2000 ، مركز الإسكندرية للكتاب.
2	دنيديني يحي، المالية العمومية، دار الخلدونية ، 2010، الطبعة الثانية.
3	زوزولوخة ، جرائم الصفقات العمومية وآلية مكافحتها في التشريع الجزائري ،دار الولاية للنشر و التوزيع طبعة 2016.
4	زينب حسين عوض الله ، مبادئ المالية العامة ، الفتح للطباعة والنشر ،الأزاريبية الإسكندرية ،2003.
5	سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية ،دراسة مقارنة ،دار الفكر العربي ،القاهرة الطبعة السادسة ،1991،مطبعة جامعة عين شمس.
6	عمار بوضياف، شرح قانون البلدية ، جسور للنشر والتوزيع 2012.

7	عمار عوادي ،عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ،الطبعة الثالثة، 1994، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر
9	علي زغود ، المالية العامة ، الطبعة الرابعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2011
10	محززي عباس ،إقتصاديات المالية العامة ،النفقات ،الإيرادات، الميزانية العامة للدولة ،الطبعة الخامسة ، ديوان المطبوعات الجامعية.
11	سلسلة القوانين الجديدة ،قانون الولاية ،إشراف الأستاذ عمار بوضياف، جسور للنشر والتوزيع ،الطبعة الأولى 2012.
12	فوزي عطوي،أستاذ المالية العامة في قسم الدراسات العليا في كلية الحقوق ،المالية العامة ،النظم الضريبية و موازنة الدولة ،منشورات الحلبي ،2003.
13	قاسم إبراهيم الحسيني ،المحاسبة العمومية و الميزانية العامة للدولة ،طبعة 1999،مؤسسة الوراق ، عمان ،الأردن.
14	ليوغراف ،الوجيز في المالية ، ترجمة مرضي محمد المرضي ، دار الكتاب العربية ، بيروت،لبنان،مؤسسة بن راشد آل مكتوم ، 2009.
15	ماجد راغب الحلو ،القانون الإداري ، دار الفكر العربي ،1994 دار المطبوعات الجامعية.
16	يلس شاوش ،المالية العامة المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري ،ديوان المطبوعات الجامعية، 2013
سادسا	المذكرات
1	الآليات القانونية لمحاربة الفساد الإداري في الجزائر ،أطروحة دكتوراه في العلوم تخصص قانون عام ،حاحة عبد العالي ،جامعة محمد خيضر ،بسكرة ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ،قسم الحقوق 2013/2012.
2	عريوقمحاد ، تطبيق أدوات مراقبة التسيير الحديثة في إطار الحوكمة لقياس وتقييم الإداء المستدام في القطاع العمومي محلي، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه ،علوم التسيير ،كلية علوم إقتصادية و التجارية و علوم التسيير ،جامعة محمد بوضياف بالمسيلة.
3	حمدي مريم ،دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري ،مذرة لنيل شهادة الماجستير ،كلية الحقوق العلوم السياسية ،جامعة محمد بوضياف ،26سبتمبر 2016
4	ملياني صليحة ،الجماعات المحلية بين الاستقلالية و الرقابة ،دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية 07-12 و11-10مذكرة لنيل شهادة الماجستير ،تخصص قانون إداري 2015،كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة محمد بوضياف بالمسيلة
5	بالمبروكي العربي ، البلدية كهيئة عدم تركيز، مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في

الحقوق ،قانون إداري ،جامعة محمد بوضياف بالمسيلة،2016/2015	
6 دور الرقابة المالية في تسيير و ترشيد النفقات العمومية ،دراسة حالة :مراقبة المالية لولاية الوادي ،لطفي فاروق زلاسي ،مذكرة ماستر ،علوم إقتصادية ،تخصص إقتصاد عمومي و تسيير المؤسسات ،جامعة حمة لخضر الوادي ،كلية العلوم الإقتصادية و التجارية و علوم التسيير،2015/2014.	
7 مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ،الوسائل غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية بالجزائر ،الطالب حمادو دحمان ،جامعة أبي بكر بالقايد ،كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة تلمسان 2011/2010.	
8 مذكرة لنيل شهادة الماستر ،الرقابة على تنفيذ ميزانية البلدية ،تخصص قانون إداري ،عبد اللطيف لونيبي،2012/2011 ،جامعة محمد خيضر،بسكرة.	
9 الإستقلال المالي للبلدية ،بري دلال ،مذكرة ماستر ،قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة قاصدي مرباح ،ورقلة 2014/2013.	
مجلات	سابعاً
1 مجلة المدرسة الوطنية للإدارة ،إشكالية عجز ميزانية البلديات ،المجلد 21،العدد 41، 2011.	
2 تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية في الجزائر ، مداخلة أ بسمة العولمي ، المجلة إقتصاديات شمال إفريقيا ،جامعة باجي مختار ،عنابة.	
مراجع باللغة الفرنسية	ثامناً
AHED SADOUDI ,DROIT FISAL 1 ^{ER} édition .sarl HOUSE PRINT Editions ,Alger 2014page N° 85	1
المواقع الالكترونية	تاسعاً
http;www.joradp.dz الموقع الرسمي للجريدة الرسمية الجزائرية	1
http;www.comptes.org.dz/ra/index_ar.html الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة	2
تعليمية الوزير الأول في 2014/12/03 المصدر : www.algeriachannel.net2016 حول ضرورة تحلي الإدارات العمومية بالنزاهة بمناسبة إحداث الديوان الوطني للوقاية من الفساد و الوقاية منه	3
fouadboalghaithwordpress.com/d8%a7%d8% الضرائب الرسم الإتاوة الجمارك، تاريخ الاطلاع 22فيفري 2016.	4
نسرين لعراش لقاء الحكومة مع الولاة تاريخ الإطلاع www.Aljazairalyoum .com.tag2017/04/02	5

مداخلة الدكتور حمزة خضري، الرقابة على الصفقات العمومية في ضوء المرسوم الرئاسي f7fsd.univ.biskra.dz sem droit_yawm247-15	6
الفصل الثاني dpdfdSPACE .unit-bouira.dz	7
تعليمية السيد رئيس الجمهورية في 2014 المصدر 2016 . www.alderiahannel.et	8
،odzjutgoo.com)t1494-topicghg 3montada تاريخ الاطلاع 2017/02/22 السياسة الاستعمارية في الجزائر 1830-162	9
http://iefpedia.com/arab/wp-content/uploads/2014/02	10
المفتشية العامة للمالية في الجزائر: www.srartines.co	11

ملخص الدراسة

إن هذه الدراسة بعنوان الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية ومدى استقلالها، تم التطرق فيها إلى ميزانية الجماعات الإقليمية من حيث الإعداد والتحضير وضبطها، ومختلف الأجهزة المخولة قانوناً لصنع المشروع والمسؤولة على تنفيذه بتسليط مختلف الرقابة الإدارية سابقة كانت أو لاحقة، والسياسية والقضائية. وتوصلنا إلى أن مشروع ميزانية الجماعات الإقليمية هو مشروع مركزي شأنه شأن مشروع قانون المالية ككل، أي أن دور المسيرين المحليين يقتصر على تنفيذ القرار المركزي وتعليمات وزير المالية والجماعات المحلية، وعليه فإن ميزانية الجماعات المحلية ليست مستقلة وجب إعادة النظر في الحلول المالي من قبل الوصاية ووقفنا على الدور الهام الذي تلعبه هيئات الرقابة في الحفاظ على المال العمومي وضرورة منحها صلاحيات أوسع لإثبات الفاعلية والنجاعة والاقتصاد.

Abstract

This study, entitled "Monitoring the implementation of the budget of the regional groups and the extent of their independence, dealt with the budget of the regional groups in terms of preparation, preparation and control, and the various bodies authorized by law to make the project and responsible for its implementation by shedding the various administrative controls.

The draft budget of the regional groups is a central project, as is the draft of the finance law as a whole. In other words, the role of local managers is limited to the implementation of the central decision and the instructions of the Minister of Finance and local communities. Therefore, the budget of the local communities is not independent.

We have noted the important role played by oversight bodies in preserving public funds and the need to grant them broader powers to prove efficiency, efficiency and economy.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

