

جامعة غرداية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



متطلبات الرقابة المالية على ميزانية الولاية

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في مسار

الحقوق تخصص: قانون إداري

إشراف الدكتور:

* عجيلة مُجَدّ

إعداد الطالب :

زيان علي.

السنة الجامعية : 1437/1436 هـ – 2016/2015 م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

نَرْفَعُ دَرَجَاتٍ مِّنْ نَّشَأٍ وَفَوْقَ كُلِّ ذِي عِلْمٍ

عَلِيمٌ " 76 "

سورة يوسف، الآية " 76 "

إهداء

أهدي ثمرة هذا الجهد إلى

ينبوع الصبر والتفائل والأمل إلى كل من في الوجود بعد الله ورسوله إلى سندي وقوتي

إلى التي شجعتني ودعمتني لأكمل مسيرتي العلمية إلى التي جعلت اللجنة تحت قدميها

إلى أمي الحبيبة

إلى من أحمل إسمك بكل فخر إلى من كان منيرا لدربي ومرشدا لي إلى من أدين له بتربيتي

إلى من كان ساهرا على راحتي إلى الذي علمني أسمى الأخلاق وأفضلها

إلى القلب الكبير أبي الحبيب رحمه الله

إلى من آثروني على أنفسهم إلى من علموني علم الحياة إلى من أظهروا لي ما هو أجمل من الحياة

إلى إخوتي الأعمام أحمد وزهرة وخيرة ويمينة والناصر وفاطمة ومحمد و هبة وفضيلة و إسماعيل وعمر

حفظكم الله

إلى كل إخوتي الذين لم تلدهم أمي من الأصدقاء

إلى كل طلبة سنة ثانية ماستر ل م د تخصص قانون إداري

إلى من سهر معي على إنجاز هذا العمل الدكتور محمد عجيبة

إلى عائلة زيان وواله .

شكراً روفان

الحمد لله الذي أنار لنا درب العلم والمعرفة ووفقني إلى إنجاز هذا العمل
أتوجه بجزيل الشكر والإمتنان إلى كل الأساتذة من الطور الإبتدائي إلى الجامعي الذين أشرفوا علي
خصوصا الأستاذ المشرف " محمد عجيلة " شكرا لتحفيزك لي على اتمام هذا العمل.
كما أشكر كل الشكر إخوتي محمد الشارف وعبد الرزاق قرباني وعبد الله الدهمة والأستاذة سليمة.

تعتبر الولاية امتداد للدولة يكرسها الدستور وهي جماعة عمومية فرضت نفسها كقوة لتحقيق التنمية المحلية في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وقد وسعت الجزائر منذ الاستقلال بتدعيم الولاية وجعلها أداة للتنمية المحلية بحكم طبيعتها المباشرة مع المجتمع المدني في معرفة الحاجات المحلية و الأقدار على تجسيدها.

وعلى ضوء قانون الولاية 07-12 فيعتبر الوالي من بين أحد الهيئات المكونة للولاية بتمتع به بعض الصلاحيات الجد هامة في تمثيله للولاية، وفي إطار تمثيل الدولة يعتبر القائد الإداري والممثل المباشر والوحيد الذي يسهر على تطبيق القوانين والتنظيمات. وقد قلصت الدولة من أدوارها ومنحت القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دورا كبيرا في عملية التنمية حيث تضطلع على الإشراف في إدارة الشؤون الولائية من قبل مجلس منتخب وهي هيئة متداولة تعبر عن إرادة الشعب. وبذلك هي تباشر نشاطها من خلال ميزانيتها المستقلة وتستوجب هذه الميزانية أن تندرج الإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة وذلك بهدف تحقيق برنامجها المسطر خلال السنة من إنفاقها.

بما أن ميزانية الولاية من مبادئها الاستقلالية في التسيير فهذا لايعني استقلالها من الرقابة سواء الرقابة السابقة في حفظ المال العام أو الرقابة اللاحقة المتمثلة في مجلس المحاسبة والمفتشية العامة.

summary

The city department is considered as an extension to the state of the country. This is reinforced through its constitution. It is defined as a public group which has imposed itself as an important power so as to achieve the local development in the different political, social and economical fields. Since the independence, Algeria has widely supported the city department and made of it a means to the local development. This is obviously due to its direct natural link with the civilian society in getting and recognizing the local needs and the most suitable in realizing them.

According to the city department code 12- 07, the head of the city state is considered as one of the different leagues which constitute the town and who enjoys many important roles in representing it. In this case, he is considered as the administrative leader and the unique direct representative who has to implement the different rules and regulations. For this reason, the state has strongly diminished a lot of its roles and give them to the private sector and the different civilian institutions. It has given them a big role in the development process where it can just supervise in the management of the different affairs of the city department through an elected council. This latter is about a permanent league which represents the public will and therefore it has to exert its activities through its independent state budget. This has to expose both incomes and expenses in an individual document so as to achieve its programme that has been already planned during the year.

Nevertheless, and though the city department budget is known for its independency in the management, this has nothing to mean its freedom from audition whether the previous audition in the preservation of the public funds or the following audition represented in both the audit council and the general inspection.

مقدمة

تعتبر الولاية في الجزائر من الوحدات الإدارية المحلية وواحدة من بين الهيئات اللامركزية للدولة وهي هيكل ونموذج للتطبيق وتسيير الجماعات المحلية باعتبارها جزءا لا يتجزأ من الدولة، أي أنها تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية التي تعتبر أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري، فالجماعات المحلية أو الإقليمية تحتل مركزا في التنظيم القانوني باعتبارها همزة وصل بين السلطة السياسية والمجتمع المحلي في تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والحكومة للارتفاع بمستوى الوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا.

تقوم الولاية على وضع سلطات أخذ القرار بيد هيئات معينة وهيئة منتخبة من طرف المواطنين، وتعتمد الدولة في سبيل ذلك على ممثليها وأعوانها، وأضفت عليهم الطابع اللامركزي بإسنادهم مهام التسيير لهذه الأقاليم، حيث تعد المجالس المحلية من أهم آليات التي تجسد من خلالها مشاركة أفراد المجتمع المحلي في مختلف الأعمال المحلية وتشكل الوسيط بين المواطن والإدارة المركزية.

أما الهيئة المعنية في سلطة أخذ القرار وهو الوالي الذي يعد في التنظيم الإداري جهاز لعدم التركيز، إذ يعمل باسم السلطة المركزية، ويتخذ القرارات باسم الوزراء في القضايا المتعلقة بالشؤون المحلية. وهو حلقة وصل بين اللامركزية والمركزية مما يجعل دوره ذو أهمية بالغة لامتزاجه بين السلطتين.

فالولاية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي في ممارسة نشاطاتها المختلفة عن طريق استغلال ميزانيتها وتطبيق مبادئها إلا أن التمويل المحلي والمستقل للجماعات المحلية هو من التحديات والرهانات التي تواجه الأنظمة المحلية قانونيا، وإداريا، وماليا تحت قيود وقواعد التي تفرزها الولاية.

إن الميزانية المحلية للولاية لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية تبعا للقوانين والتنظيمات في قانون الولاية 12-07. غير أن هذه النفقات المتزايدة قد تصبح عرضة للتلاعب والتبذير و الإسراف الناتج عن سوء تسييرها أثناء إنفاقها. مما ألزم المشرع إلى وضع أجهزة متنوعة ومتخصصة في الرقابة المالية على ميزانية الولاية.

يوجد ضمن البناء المؤسساتي للدولة جهاز على الرقابة المالية يطلق عليه تسميات مختلفة ويأخذ أشكال وأنظمة قانونية متعددة يصعب تقسيمها، وبهذا تبقى عملية الرقابة دائمة ومستمرة للمال العام حيث تختلف أنواعها وتباين صورها تبعا لتعدد مسالكها وجهات الباحثين فيها، ففي الجزائر تتم الرقابة المالية من خلال أجهزة

رقابية متخصصة مهمتها مراقبة النفقات العامة منها رقابة قبلية (سابقة) ورقابة بعدية (لاحقة) وأثناء التنفيذ على ميزانية الولاية

إشكالية الموضوع

في ظل معرفة دور الولاية وأهدافها على المستوى المحلي وانطلاقا من تركيزنا على موضوع مرتكزات الولاية وهيئاتها ودور التنمية من خلال تسيير نفقات ميزانية الولاية ومدى فعالية ومصداقية وميكانزمات هذه الهيئات الرقابية على الميزانية المحلية فان مجمل هذه التساؤلات تستدعي طرح الاشكالية الرئيسية:

ما مدى تأثير متطلبات الرقابة المالية على ميزانية الولاية التنموية في الجزائر؟ وتندرج تحت هذه الإشكالية التساؤلات الفرعية التالية:

- ماهو دور الولاية في إطار التنمية المحلية ؟
- ماهي هيئات الولاية وفيما تتمثل صلاحياتها؟
- ما المقصود بميزانية الولاية وماهي مراحلها؟
- ما هي أنواع آليات الرقابة المالية على ميزانية الولاية وكيف تعمل؟

أهمية الموضوع

نظرا للأهمية البالغة التي تعترى هذا الموضوع، فان أهميته تكمن في رصد دراسة متطلبات الرقابة المالية على ميزانية الولاية في تجسيد صورة الولاية ودورها الفعال في التنمية المحلية كبعد من أبعاد التنمية المستدامة .

فالاهتمام بهذا الموضوع يبرز تحديد صلاحيات واختصاصات هيئات الولاية المتمثلة في الوالي و المجلس الشعبي الولائي حيث تنعكس سبل نجاح هذه الهيئة في المصادقة على الميزانية من ناحية مشروعيتها التي تعتبر الوسيلة الأساسية لتنفيذ برامج التي سطرت في خطة التنمية المحلية وتسلط الضوء على نوعية الرقابة عليها .

أهداف الموضوع

يهدف موضوع الدراسة إلى إعطاء صورة شاملة على كيفية تسيير ميزانية الجماعات المحلية بصفة عامة وعلى وجه الخصوص ميزانية الولاية، وإبراز أهم التشريعات التي جاءت بها القوانين والتشريعات التي تدعم نجاعة وفعالية هذه الهيئة في التمويل المحلي والمستقل للجماعات المحلية في تحقيق اهدافها المسطرة.

وزيادة على ذلك يجب الإشارة إلى مشاركة أفراد المجتمع المدني ودوره في المساهمة لتحقيق التنمية المحلية كبعد من أبعاد التنمية المستدامة لضمان الاستقرار وبناء مجتمع متكامل.

كما يجب تسليط الضوء على الإمكانيات الرقابية ونوعها سعياً لنهج استراتيجية في رسم اتجاهاته في التقدم لتحقيق التغيير الجذري للارتقاء بالمجتمع اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً ومشاركة الجميع بكل معطياته ومستوياته على المستوى المحلي.

أسباب اختيار الموضوع:

يعودوا أسباب اختيارنا لهذا الموضوع للأهمية البالغة التي تكتسبها ميزانية الولاية وتشخيص أساليب التنمية المحلية و الرقابة عليها وهذا من ناحيتين هما الذاتية و الموضوعية

الذاتية :

- الرغبة الشخصية في تناول هذا الموضوع، يسمح بتعزيز المعرفة.
- طبيعة الوظيفة المهنية التي نمارسها تأهلنا إلى التطرق لمثل هذه المواضيع.
- كما أنّ تخصصنا يأهلنا إلى دراسة هذه المواضيع المتعلقة بالجماعات المحلية.

الموضوعية:

- بروز الاهتمام بالتنمية المحلية و أهميتها في تطوير الدولة
- اهتمامنا بموضوع تسيير ميزانية الولاية عامة و النهوض بالتنمية المحلية خاصة
- الإشكاليات القانونية من ناحية تجسيدها وتطبيقها على ارض الواقع أم مجرد حبر على ورق
- نقص المراجع المتخصصة والتي تتعلق بميزانية الولاية وكيفية الرقابة.

الدراسات السابقة

لقد تعددت الدراسات المتناولة للمواضيع المتعلقة بالجماعات المحلية، لكن مجملها تتمحور حول إشكالية تسيير ميزانية الجماعات المحلية للبلدية وتنميتها و إبراز الرقابة عليها التي تعتبر الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، دون

الخوض في ميزانية الولاية ومساهمتها في التنمية وتسييل الرقابة عليها، وعليه فان مختلف المواضيع السابقة، لم تكن مرتبطة بشكل مباشر بموضوع الولاية، ولكنها تتعلق بميزانية البلدية، ومن بين هذه الدراسات نذكر منها:

- عبد الرزاق قرباتي، الرقابة المالية و أثرها على أداء الهيئات المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2014-2015، حيث تم طرح الإشكالية التالية: ما مدى تأثير الرقابة المالية على أداء الهيئات الجماعات المحلية في الجزائر؟

فكان أهم ما توصل إليه الباحث في تحديد مدى الفعالية التي تتميز بها الرقابة السابقة من خلال تجنب الوقوع في الانحرافات والأخطاء المالية، وكذلك تجديد القوانين المتعلقة بالرقابة اللاحقة بين لنا مدى تطور الأجهزة الرقابية.

من خلال دراستنا لاحظنا عدم تركيز الباحث على وجود رقابة مالية محلية فعالة ومستقلة خارج الجماعات المحلية تقوم بعملها على حسن وجه، بالإضافة إلى عدم تطبيق توصيات الجماعات المحلية يؤدي إلى ضعف أجهزة الرقابة اللاحقة.

● عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات في ميزانية الجماعات المحلية، دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصور، مذكرة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة تلمسان، 2011-2012، محاولا الباحث الإجابة على الإشكالية التالية: ما هي الآليات التي من شأنها تحقيق فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية؟

ولقد استنتج الباحث من خلال بحثه في تحديد أسباب ضعف أجهزة الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية وافتقارها إلى مقاييس الأداء وزيادة على ذلك الإهمال المفرط في تحقيق فعالية تسيير النفقات العامة.

نرى أن الباحث حدد أسباب ضعف الأجهزة ولم يعطي البديل فلا بد من تحديد وسائل وأدوات قياس الأداء في كل مصلحة لقياس النتائج وتحديد البرامج للجماعات المحلية زيادة على ذلك لم يعد توظيف النفقات العامة للميزانية يساير التطور الحاصل للتشريعات القانونية.

• غزير مجد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة لنيل شهادة

الماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2009-2010،

حيث ركز الباحث في تساؤله على: ما مدى نجاعة الآليات القانونية التي حددها المشرع لتفعيل دور

البلدية في إدارة التنمية المحلية؟

و تمثلت أهم نتائجه في تدخل المشرع لضبط المشاركة في المجالس المنتخبة لضمان ديمقراطية نوعية لا

كمية، والتناقض في وضع البلدية كهيئة مستقلة من ناحية قانونية ومن ناحية الممارسة ليست المجالس

المحلية الفاعل الوحيد في مجال التنمية المحلية.

ومن ثم نحاول نحن الوقوف على أن توسيع دور المجتمع المدني في إدارة التنمية لا يكون على حساب

المصالح الحزبية و السياسية، بالإضافة إلى تفعيل الرقابة القضائية بتكريس مبدأ الفصل بين سلطة الوصاية و المجلس

المنتخب.

منهج دراسة الموضوع

لقد اعتمدنا في دراستنا على المنهج الوصفي، واتبعنا هذا المنهج في تحديد الهيئات المكلفة بالرقابة

على ميزانية الولاية للحد من الفساد على المستوى المحلي، واستخدام أهم الطرق في محاربه.

بالإضافة إلى استعمالنا المنهج التحليلي وهذا بغرض معرفة دور الولاية في التنمية المحلية من خلال

استقراء أهم القوانين التي جاءت بها الولاية من خلال مراحلها و توضيح النتائج القانونية المتبعة من طرف

أجهزة الرقابة للحد من إسراف المال العام.

صعوبات الدراسة

عدم تمكننا من الحصول على تقارير رقابة ميدانية وذلك لخوف الإدارات و الهيئات الرقابية من

إفشاء سر هوية المؤسسات الرقابية.

الصعوبة المرتبطة بالدراسة الميدانية، لأنها مرتبطة بالواقع وتتطلب على الباحث دراسة ميدانية ، وهذا

ما أدى إلى عدم حصولنا على معلومات دقيقة نتيجة البيروقراطية و العراقيل من الإدارة.

صعوبة جمع المراجع ذات الصلة بالموضوع خاصة الحديثة منها

هيكل الموضوع :

وحتى يتم الإلمام بجوانب الموضوع خدمة للغرض العام و المعرفي لمعالجة هذا الموضوع وللإجابة على الأسئلة السابقة استعرضنا في المقدمة توطئة للموضوع من خلال طرح الإشكالية ،أسباب اختيار الموضوع و أهميته، فاقترضنا منا تقسيم البحث إلى فصلين فالأول نظري و الثاني تطبيقي ، حيث كان الأول عبارة عن مرتكزات الولاية و هيئاتها في الجزائر حيث تناولنا في المبحث الأول على تعريف الولاية ودورها في التنمية المحلية بينما المبحث الثاني فتناولنا فيه على الهيئات التي تتكون منها الولاية واهم اختصاصاتها أما الفصل الثاني فخصصناه بدراسة ضوابط وميكانزمات الرقابة على ميزانية الولاية – من المراحل و الإجراءات، حيث تناولنا في المبحث الأول على ميزانية الولاية ومراحلها أما المبحث الثاني فتناولنا فيه على هيئات الرقابة الخاصة بميزانية الولاية وكخاتمة للموضوع أوردنا النتائج المتوصل إليها من خلال الدراسة المقترحة

الفصل الأول

مركبات ذرات الهلالية وهيئاتها - المفاهيم والأسس

تمهيد:

بما أن الولاية يعترف لها القانون بالاستقلالية والشخصية المعنوية فهي تمارس أعمالها من خلال القوانين السارية المفعول، فهي جزء لا يتجزأ عن الدولة، وباعتبارها الدائرة الغير مكرزة للدولة، فهي تساهم في تهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية وتساهم في تنفيذ السياسة العمومية ضمن الصلاحيات المخولة لها وقد مرت الولاية بعدة مراحل للاعتراف بها وذلك لكي تلعب دورها الفعال في التنمية المحلية ولتحقيق أهدافها الكاملة من الناحية الاجتماعية والاقتصادية والمعيشية في تحسين الفاعلية وإشباع الحاجات، حيث تركز الولاية على هيئتين: فهي تتمثل في الهيئة التنفيذية تحت سلطة الوالي الذي يعتبر جهاز لنظام عدم التركيز والموظف السامي الوحيد على المستوى المحلي، ويتميز بازدواجية الاختصاص كونه ممثل الدولة من جهة وممثل الولاية من جهة أخرى، ورغم ذلك فهو يخضع كغيره من الموظفين للنظام القانوني، أما الهيئة الثانية فهي الهيئة الإقليمية المنتخبة متمثلة في المجلس الشعبي الولائي الذي يمارس وظائفه عبر أعضائه المتمثلة في اللجان المنتخبين طبقاً للقوانين والمداولات لتسيير المجلس داخل مقر الولاية، ولهذا سنحاول في هذا الفصل الأول التطرق إلى دراسة مركزات الولاية وهيئاتها من خلال مبحثين، المبحث الأول تكلمنا على الولاية وتنظيمها الإداري والجوانب التنظيمية والقانونية وتعريفها ومرحلة إنشائها ومكانة الولاية من ناحية دورها وأهدافها في التنمية المحلية، أما المبحث الثاني فخصصناه في تعريف هيئات الولاية من خلال تعيين وإنهاء مهام الوالي وصلاحياته، وتشكيل المجلس واختصاصاته ونظام تسييره.

المبحث الأول: الولاية

تعتبر الولاية وحدة إدارية مهمة تقوم عليها الإدارة اللامركزية الإقليمية بالجزائر، هذه الأخيرة التي تكتسي أهمية بالنسبة لكيان الدولة وقوامها، وهي الجماعات المحلية التي تعتبر جزء لا يتجزأ من الدولة، أي أنها تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية التي تعتبر أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري والتي تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات.

المطلب الأول: منطلقات الولاية

الفرع الأول: التنظيم الإداري للولاية

تنص المادة 15 من الدستور على أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"¹

الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة.

وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة،² وأما الشخص المعنوي هو مجموعة أشخاص (أفراد) أو مجموعة أموال (أشياء)، تتكاثف وتتعاون أو ترصد لتحقيق غرض وهدف مشروع بموجب اكتساب الشخصية القانونية *personne juridique*³

وتعني كذلك تمتع الذات المعنوية بأموال خاصة بها منفصلة عن أموال أعضائها أو الأفراد المكونين لها. وتتمثل هذه الأموال في عقارات ومنقولات تنصرف فيها الذات المعنوية بحرية ولكن دون الخروج عن غرضها الاجتماعي وفي حدود ما يجيزه القانون.⁴

وهي أيضا الدائرة الإدارية غير ممرزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة.

¹ - المادة 15 من الدستور الجزائري 1996

² - المادة 1 من قانون الولاية 12-07 المؤرخ في 2012/02/21، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد رقم 12

³ - محمد صغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2014، ص 10.

⁴ - مصطفى بن لطيف، محاضرات في المؤسسات الإدارية والقانون الإداري، القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس، 2006-2007، ص 37.

وتساهم مع الدولة في إدارة وهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

وتتدخل في كل المجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون

شعارها هو بالشعب وللشعب، وتحدث بموجب القانون.

للولاية هيئتان هما:

- المجلس الشعبي الولائي؛
- الوالي.

تتوفر الولاية بصفتها الجماعة الإقليمية اللامركزية، على ميزانية خاصة بها لتمويل الأعمال والبرامج المصادق عليها من المجلس الشعبي الولائي ولاسيما تلك المتعلقة بما يأتي:

- التنمية المحلية ومساعدة البلديات؛
- تغطية أعباء تسييرها؛
- المحافظة على أملاكها وترقيتها.¹

وبذلك تعرف التنمية المحلية هي القدرة على الاستفادة من مصادر البيئة البشرية والمادية المتوفرة وزيادة تلك المصادر كمًّا ونوعًا وتطويرها بما يعود نفعه على جميع أفراد المجتمع، مع ضمان استدامة هذه المصادر، ويبقى العنصر البشري وتطويره ماديا وثقافيا وروحيا الشرط الأساسي لكل تنمية محلية²

وهذا ما يؤكد الميثاق الوطني لسنة 1976 "على البلديات والولايات حل المشاكل الخاصة بها، وعلى السلطة المركزية البث في القضايا الوطنية، ومن هنا ينبغي للمركزية أن تخول الولايات والبلديات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية.... الخ."¹

¹ - المادة 2 من قانون 07-12، المؤرخ في 2012/02/21، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12.

² - بن عثمان شويح، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011، ص 76

تكلف الولاية بصفتها الدائرة الإدارية، بالأعمال غير الممركزة للدولة وتساهم في تنفيذ السياسات العمومية ضمن الإطار المحدد لتوزيع صلاحيات ووسائل الدولة بين مستوياتها المركزية والإقليمية.

تخصص الدولة للولاية بصفتها الجماعة الإقليمية، الموارد المخصصة لتغطية الأعباء والصلاحيات المخولة لها بموجب القانون. وفي إطار القانون:

يرافق كل مهمة تحول من الدولة إلى الولاية توفير الموارد المالية الضرورية للتكفل بها بصفة دائمة.

يجب أن يعوض كل تخفيض في الموارد الجبائية للولاية ناجم عن إجراء تتخذه الدولة ويتضمن إعفاء جبائيا أو تخفيضا في نسب الضريبة أو إلغائها بمورد يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل.

تتوفر الولاية على أملاك تتولى صيانتها والحفاظ عليها وتأمينها.

يمكن للولاية إنشاء مصالح عمومية للتكفل باحتياجات المواطن وتضمن له الاستمرارية والتساوي في الانتفاع². حيث تأثرت الإدارة العامة الحديثة بالتغيرات المستمرة في شتى المجالات، وبالتالي أصبحت الأجهزة الإدارية الحكومية عاجزة عن مواجهة التحديات وهو ما أدى إلى بروز مطالب منادية بالإصلاح في إطار الإدارة العامة الحديثة في ظل الاهتمام بمصالح المواطنين والتعامل بشفافية والتحكم في التكاليف، وبالتالي أدى إلى بروز آليات حديثة في إدارة شؤون الدولة والمواطن³.

تستطيع الولاية في حدود صلاحياتها إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية قصد إرساء علاقات تبادل وتعاون طبقا لأحكام التشريع والتنظيم المعمول بهما في ظل احترام القيم والثوابت الوطنية.

وتتطلب إقامة هذه العلاقات وجود مصلحة عمومية وطنية ومحلية مؤكدة ويجب ألا تكون بأي حال من الأحوال مصدر إفقار للولاية.

تندرج علاقات تعاون الولاية مع الجماعات الإقليمية ضمن الاحترام الصارم لمصالح الجزائر والتزاماتها الدولية.

للولاية اسم وإقليم ومقر رئيسي.

¹ - الأمر 56-76، المتعلق بالميثاق الوطني، المؤرخ في 1976/07/05، العدد 61، ص 86

² - المادة 4 - 7 من قانون 07-12، المؤرخ في 2012/02/21، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم: 12.

³ - أمال نمر، حوكمة الإدارة المحلية، مذكرة الماستر أكاديمي في العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014-2015، ص 26.

يحدد الاسم والمقر الرئيسي للولاية بموجب مرسوم رئاسي.

ويتم كل تعديل لذلك حسب الأشكال نفسها.

يتطابق إقليم البلديات التي تتكون منها

يخضع كل تعديل في الحدود الإقليمية للولاية إلى القانون.

في حالة تعديل الحدود الإقليمية، فإن حقوق والتزامات الولايات المعنية تعدل تبعا لذلك.

تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.¹

الفرع الثاني: الجوانب التنظيمية والقانونية للولاية

إن محاولة فهم معنى الولاية يقتضي تعريفها ومعرفة مراحلها التي مرت بها والذي ثم من خلالها تكريس المعنى الحقيقي أو الدور الفعال للولاية من خلال صياغة شكلها الإداري في الجوانب التنظيمية والقانونية التي منحها الدستور إياها.

حيث تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر الإشارة للولاية باعتبارها شكلا من أشكال لا مركزية النظام الإداري الجزائري. فالمادة 09 من دستور 1963 أشارت بشكل عام أن الجمهورية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد نطاقها واختصاصها، وذكرت هذه المادة البلدية بوضوح النص دون الولاية.

أما المادة 36 من دستور 1976 فجاءت أكثر وضوحا من سابقتها لسنة 1963 فأشارت أن المجموعة الإقليمية هي الولاية والبلدية. وهو ما تكرر في المادة 15 من دستور 1989. وتم تثبيتته في التعديل الدستوري لسنة 1996 بموجب نص المادة 15 منه، كما أن للولاية وجودا قانونيا تضمنه القانون المدني في نص المادة 49 المشار إليها سابقا.

ولقد أرسى الدستور الجزائري الحالي جملة من المبادئ تتعلق بالمجالس المنتخبة بما حفظ لها مكانة دستورية. فهذه المادة 14 في فقرتها الثانية نصت على أن "المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية". أما المادة 16 فاعتبرت المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة

¹ - المادة 8 - 11 من قانون 07-12، المؤرخ في 2012/02/21، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم 12.

المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.¹ عليه فالإدارة اللامركزية الإقليمية بالجزائر، أو ما يسمى أيضا بالإدارة المحلية أو المجموعات المحلية، إنما تقوم على وحدتين إداريتين هما: البلدية والولاية²

ومما لاشك فيه أن الوجود الدستوري للمجالس الولائية المنتخبة يضمن لها مكانة مميزة بين مؤسسات الدولة وهيئاتها المختلفة ويضفي عليها شرعية دستورية تمكنها من ممارسة الدور المنوط بها على الصعيد التنموي. فلا يتصور توثيق العلاقة بين الحاكم والمحكوم إلا من خلال الفعال وإبراز للمجالس المنتخبة.

وإذا كانت الدراسات قد أثبتت انه يتعذر على الإدارة المركزية ممثلة في الوزارة في أي دولة كانت القيام بكل الأعمال وإصدار كل القرارات المتعلقة بشؤون الأقاليم على اختلاف إمكاناتها وظروفها واحتياجات أفرادها، فإنه بات من الضروري الاستعانة بالمجالس المنتخبة لتسيير شؤون الإقليم، فسكان الإقليم، ولاية كانت أم بلدية، هم أقرب إلى الميدان وهم أعرف بالمنطقة واحتياجات أفرادها فكيف لا نعترف لهم بحق المشاركة في تسيير مختلف الشؤون الخاصة بهذا الإقليم، لذا فليس غريبا أن يعتبر الدستور الجزائري المجالس المنتخبة بأنها قاعدة للامركزية ومظهر مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

أما الأساس القانوني للمجالس الولائية المنتخبة فقد حدد في القانون 12-07 المتضمن قانون الولاية فهذه المادة 12 منه اعترفت بصريح النص أن للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام يدعى المجلس الشعبي الولائي.

ويعد المجلس الشعبي الولائي إطار للتعبير عن الديمقراطية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ذات الطابع المحلي، بما يبرز مكانة المجلس الولائي المنتخب في النظام القانوني الجزائري كأداة تسيير لتنظيم إداري محلي ألا وهو الولاية بما يجسد بحق الوجه السياسي للمجلس الولائي كونه أداة تعبير وأسلوب من أساليب المشاركة في الحكم على المستوى المحلي.³

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، ط1، 2012، ص ص 113 - 114.

² - محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص 7.

³ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص ص 114 - 115.

كما تركز الولاية النظام اللامركزية في النظام السياسي الجزائري، وهذا من خلال تركيبها المزدوجة بين المجلس الشعبي الولائي المنتخب وبين سلطة الوالي المعين من الجهة المركزية.¹

أولاً: تعريف الولاية

الولاية باعتبارها هيئة أو مجموعة إدارية لامركزية إقليمية (جغرافية في النظام الإداري الجزائري، تعرف بأنها:

"...جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وهي تكوّن أيضا منطقة إدارية"

فالولاية كوحدة إدارية لامركزية تتوفر فيها مقومات وأركان نظام اللامركزية الإدارية وأسسها الفنية والسياسية.²

1- مرحلة قانون الولاية لسنة 1969

عرفت المادة الأولى من الأمر 39-38 المؤرخ في 23 مايو 1969 المتضمن قانون الولاية، الولاية بأنها: "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة". ونصت المادة 2 على تحديث الولاية بقانون ويحدد اسمها ومركزها بموجب مرسوم. ولاشك أن هذا التعريف يعكس الوظائف الكثيرة للولاية ومهامها المتنوعة في ظل المرحلة الاشتراكية.

2- مرحلة قانون الولاية 1990

عرف المشرع الولاية بموجب المادة الأولى من القانون رقم 90-09 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتعلق بقانون الولاية "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة.

¹ - محمد لموسخ، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 06، ص 146.

² - عمار عوابدي، القانون الإداري، ج1، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2008، ص 251

تنشأ الولاية بقانون¹

3- مرحلة قانون الولاية لسنة 2012

إن تعريف المشرع الجزائري للولاية يحتوي على ميلاد ثلاث عناصر أساسية: شخصية قانونية، استقلالية مالية، اللامركزية وعدم التركيز.

فالنظام الإداري في الولاية يجمع بين اللامركزية وعدم التركيز مما يجعل هذا النظام يمتاز بسرعة اتخاذ القرار، وتقسيم العمل.²

عرف المشرع الولاية من خلال المادة الأولى "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة.

وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون شعارها بالشعب وللشعب"

ومن الملاحظ أن التعريف الأخير تميز بالتفصيل مقارنة مع تعريف 1990 فبعد الإعلان على أن الولاية جماعة إقليمية أضافت المادة الجديدة عبارة للدولة، وهذا لإبراز الربط بين الولاية كتنظيم إداري والدولة باعتبارها الجسم الأم والوحدة الأساسية.

وفصلت المادة الأولى أكثر بالقول أن الولاية هي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وأسندت إليها بهذه الصفة تنفيذ السياسات العمومية في شتى المجالات التي تعود إليها بالاختصاص، وأضافت المادة الأولى شعار الولاية وهو بالشعب وللشعب للتأكيد مكانة السلطة الشعبية في التنظيم الإداري الجزائري.

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 115-116.

² - محسن يخلف، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية، مذكرة الماستر أكاديمي في حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014 ص 60-61.

وتنشا الولاية طبقا للمادة الأولى من القانون 07-12 بموجب قانون وهو ما يضيف عليها طابعا خاصا، ويعطي لها أساسا قانونيا قويا، ويكفي القول أن الوزارة وهي تنظيم إداري أعلى وتتمتع بسمو المكانة، إلا أنها لا تنشأ بقانون بل بتنظيم. ولا تتمتع بالشخصية الاعتبارية بل تستعمل الشخصية الاعتبارية للدولة.

وتملك الولاية قانونا اسم ومقر رئيس طبقا للمادة 9 من القانون 07-12 ويجوز تغيير اسمها ومقرها بموجب مرسوم ويعدل بذات الكيفية.¹

الفرع الثالث: إنشاء الولاية

أولا: مراحل إنشاء الولاية

تمر عملية إنشاء الولاية بشكل جزئي أو إنشاء نظام الولاية ككل بثلاثة مراحل أساسية وهي:

- **مرحلة التقرير:** وهي مرحلة انعقاد الإرادة والنية للسلطات العامة (القيادة السياسية الممثلة في مجلس الثورة) المختصة على إحداث وإنشاء الولاية وذلك بعد إجراء الدراسات والمناقشات والمداولات اللازمة لاتخاذ قرار إنشاء الولاية.

- **مرحلة التحضير:** وهي تنحصر في إعداد الوسائل القانونية والفنية والبشرية والمادية والإدارية اللازمة والضرورية لمرحلة تنفيذ القرار (القانون) وإنشاء الولاية.

- **مرحلة التنفيذ:** والمقصود بهذه المرحلة هو الدخول فعلا في حيز التطبيق، وتحويل مرحلة التقرير إلى عمل وواقع مطبق، نظرا لأن عملية التنفيذ تمتاز بصفة الاستمرارية، فهي تحتاج إلى الاهتمام بوسائل التنفيذ وبالرقابة والمتابعة المستمرة حتى يتم تحقيق أهداف الولاية.²

ثانيا: خصائص نظام الولاية كمجموعة ووحدة إدارية لامركزية في النظام الإداري الجزائري:

تمتاز الولاية كمجموعة إدارية لامركزية إقليمية بمجموعة من الخصائص المميزات الذاتية منها:

¹ - عمار بوضيف، مرجع سابق، ص ص 116 - 117.

² - عمار عوادي، مرجع سابق، ص ص 253-254.

أ- إن الولاية هي وحدة ومجموعة إدارية لامركزية إقليمية وجغرافية وليست مجموعة أو وحدة لامركزية فنية أو مصلحة مرفقية فقد وجدت ومنحت الاستقلال والشخصية المعنوية ومنحت قسطا من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي أساسا وليس على أساس فني أو موضوعي.

ب- تعد الولاية كوحدة ومجموعة إدارية لامركزية في النظام الإداري الجزائري حلقة وهمزة وصل بين الحاجيات والمصالح والمقتضيات المحلية المتميزة عن مصالح الدولة ككل وبين مصالح ومقتضيات واحتياجات المصلحة العامة في الدولة.

وتعد الولاية بجهازها الإداري ونظامها القانوني واختصاصاتها العامة عاملا فعالا وحيويا ووسيلة فنية منطقية ناجحة في تحقيق التنسيق والتعاون والتكامل بين وظائف واختصاصات المجموعات الجهوية المحلية (بلديات) وبين أعمال السلطات المركزية في الدولة، والولاية هي وسيلة وعامل الانسجام والتوفيق والتوازن بين المصلحة المحلية الإقليمية الجهوية والمصلحة العامة في الدولة. ولذلك كانت الولاية صورة من صور نظام اللامركزية الإدارية النسبية لا صورة من صور اللامركزية الإدارية المطلقة مثل البلدية.

ج- تمتاز الولاية باعتبارها مجموعة أو وحدة إدارية لامركزية النظام الإداري الجزائري بأنها أوضح صورة لنظام اللامركزية الإدارية النسبية، وليست وحدة أو مجموعة لامركزية إدارية مطلقة وذلك لان أعضاء هيئة جهاز تسييرها وإدارتها لم تتم اختيارهم وانتقاؤهم كلهم بالأشخاص وإنما يختار بعضهم بالانتخاب العام (الاقتراع) العام، وأعضاء المجلس الشعبي الولائي بينما يعين باقي الأعضاء ووالي الولاية من قبل السلطات الإدارية المركزية بمرسوم وهم أعضاء المجلس التنفيذي لولاية مجلس شعبي منتخب عن طريق الاقتراع العام وهيئة تنفيذية تعين من قبل الحكومة، ويديرها والي.¹

¹ - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص ص 251-253.

المطلب الثاني: مكانة الولاية

الفرع الأول: دور الولاية

بما أن الولاية تمثل الجماعات الإقليمية طبقا للمادة 73 من قانون الولاية، حيث تكتسي دورا هاما من خلال الاختصاصات التي يمارسها في إطار التنمية وهي:

أولا: تعريف التنمية:

يعد تعريف التنمية المحلية من بين المفاهيم الأكثر تداولاً والأكثر غنى في دلالاته فقد حضي هذا المفهوم باهتمام الباحثين والمتخصصين وبذلك كانت هناك العديد من التعاريف كل تعريف يركز على زاوية معينة حسب وجهة نظر واضحة فمن الباحثين من ينظر على انه مفهوم يخص الوسط الريفي ومنهم من يعطي له دلالة معادلة لمفهوم اللامركزية ومنهم من يراه "كل مشروع تنمية إرادية وشاملة يخص إقليم محدد بمشاركة مواطنين وشركاء مستفيدين من هذا المشروع."¹

ثانيا: تعريف التنمية المحلية

يعرفها محي الدين صابر الذي يعتبرها "مفهوم حديث لأسلوب العمل الاجتماعي والاقتصادي في مناطق محددة يقوم على أسس وقواعد من مناهج العلوم الاجتماعية والاقتصادية، وهذا الأسلوب يقوم على إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والعمل والحياة عن طريق إثارة وعي البيئة المحلية وأن يكون ذلك الوعي قائما على أساس المشاركة في التفكير والإعداد والتنفيذ من جانب أعضاء البيئة المحلية جميعا في كل المستويات عمليا وإداريا." ويمكن تعريفها على أنها: "مجموعة العمليات التي يمكن من خلالها تضافر الجهود المحلية الذاتية، والجهود الحكومية لتحسين نوعية الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية للمجتمعات المحلية، وإدماجها في منظومة التنمية الوطنية الشاملة، لكي تشارك مشاركة فعالة في التقدم على المستوى الوطني."²

¹- Mihoub mezouaghi, les territoires productifs en questions: transformation occidentales et situation maghribines, maisonneuvre et larose,2007,p70.

²- عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، مصر، 2001، ص 13.

وتعرف أيضا على أنها: "عملية التغيير التي تتم في إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الوحدة المحلية، وذلك من خلال القيادات المحلية القادرة على استخدام واستغلال الموارد المحلية وإقناع المواطنين المحليين بالمشاركة الشعبية والاستفادة من الدعم المادي والمعنوي الحكومي وصولا إلى رفع مستوى المعيشة لكل أفراد الوحدة المحلية ودمج جميع وحدات الدولة".¹

ثالثا: أهمية التنمية المحلية

تعتبر الولاية ومنذ نشأتها جماعة عمومية إقليمية ولها اختصاصات سياسية اقتصادية واجتماعية وثقافية وهي أيضا منطقة إدارية للدولة، ثم عززت بقانون 1990 الذي رسخ أهمية التنمية المحلية لهذه الجماعة العمومية في بابه الثالث - اختصاصات المجلس الشعبي الولائي - "يتخذ المجلس الشعبي الولائي كل إجراء من شأنه ضمان تنمية الولاية حسب القدرات والمميزات الخاصة بكل ولاية، ولاسيما الفلاحة والري، الهياكل الأساسية الاقتصادية، التجهيزات التربوية وتجهيزات التكوين المهني، النشاط الاجتماعي والسكن.² وهو ما قد تم تعزيزه والتأكيد عليه في القانون الجديد للولاية" يعد المجلس الشعبي الولائي مخططا للتنمية على المدى المتوسط يبين الأهداف.

والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية. ويعتمد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية.³

رابعا: صور المشاركة في التنمية المحلية

يعد مصطلح المجتمع المدني من المصطلحات الأكثر تداولاً في السنوات الأخيرة على المستوى الأكاديمي والسياسي والاجتماعي، محليا ونظرا للدور المحوري الذي يلعبه إلى جانب الدولة في بناء المجتمع، ومؤسسات الدولة.

¹ - عبد الحميد عبد المطلب، مرجع سابق، ص 13.

² - نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، جامعة تلمسان، 2012، العدد 10، ص 162.

³ - المادة 80 من قانون 07-12، المتعلق بالولاية، المؤرخ في 21/02/2012، الجريدة الرسمية، العدد 12.

كما أصبح معيار مدى تمتع الأنظمة السياسية بالمنهج الديمقراطي فالأنظمة المنغلقة وخاصة الاشتراكية منها، تكون فيها آلية المجتمع المدني معطلة لما يشكله من خطر على سيطرة هذه المنظمات على المواطنين على حساب السلطة السياسية.

وفي الجزائر ارتبط ظهور مصطلح المجتمع المدني مع التحول النظام السياسي نحو التعددية بعد إقرار فتح المجال للجمعيات بموجب دستور 1989 بما فيها ذات الطابع السياسي والثقافي والاجتماعي و الجرائد المستقلة.

ورغم سلبيات هذا التحول السريع فلم يتم التراجع عن هذا المكسب الديمقراطي حتى في الدستور الحالي 1996 من خلال خاصة المواد 41 و42 و43 منه استثناء تلك القيود القانونية التي وضعها المؤسس الدستوري لإنشاء هذه الجمعيات، وهو ما يدل على أن هناك تأثير متبادل بين التنمية والنظام السياسي من جهة، وبين التنمية والديمقراطية من جهة أخرى وهو ما يعني العلاقة المباشرة بين المشاركة الفاعلة والتنمية.

وعلى المستوى المحلي يكون دور المجتمع المدني أكثر تأثير وفاعلية في التنمية المحلية، بحكم الاتصال المباشر بين السلطة من جهة، والمواطنين من جهة أخرى هذا شريطة وضع تحديد دقيق وإطار منظم للمجتمع المدني من خلال مفهومه.¹

1- تعريف المجتمع المحلي:

يعرف المجتمع المحلي بأنه: "مجموعة من الناس يقيمون في منطقة جغرافية محددة ويشتركون معا في الأنشطة السياسية والاقتصادية ويكونون فيما بينهم وحدة اجتماعية، ذات حكم ذاتي تسودها قيم عامة ويشعرون بالانتماء نحوها وأمثلة المجتمع المحلي المبنية الصغيرة والقرية... الخ.

ويلاحظ أن هذا التعريف يحاول أن يبرز أهم العناصر الأساسية التي تميز المجتمع المحلي وهي: مجموعة من الناس والمنطقة الجغرافية المحددة ومجموعة الأنشطة السياسية والاقتصادية التي يشتركون فيها، كما يعطي بعض

¹ - محمد الطاهر غزير، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2009-2010، ص 42

الأمثلة عن المجتمعات المحلية، التي تشترك جميعها في كونها وحدات جغرافية واجتماعية تتوافر فيها الشروط التي وضعها أو تحدث عنها¹.

2- دور المجتمع المدني في التنمية المحلية

يمكن القول أن الجزائر عرفت منظمات المجتمع المدني بعد التعديل الدستوري في 1989 حتى إن كان البعض يرى في حركات التحرر في الفترة الاستعمارية نموذجا للمجتمع المدني بما أنها كانت تحمل بالإضافة إلى مشروع مجتمع انطلاقا من الثوابت الوطنية وهي اللغة والإسلام وحقوق الإنسان.

أما الحديث عن المجتمع المدني قبل 1989 فقد كان غير ممكن بسبب سيطرة أدبيات الحزب الواحد على السلطة وعلى المجتمع ككل، فكل الجمعيات والنقابات والصحافة مصدرها إرادة الحزب وليس إرادة مؤسسها، كما أنها تهدف إلى التبعية العامة لصالح تدعيم الحزب الوحيد في السلطة، وليس لحماية حقوق الأفراد من تعسف السلطة. وهو مالا يتوفر على شروط منح صفة المجتمع المدني لبعض الجمعيات القائمة آنذاك، إضافة للعائق القانوني والمتمثل في عدم وجود قانون يرخص لإنشاء جمعيات مستقلة عن إطار الحزب.

أما بعد التحول إلى التعددية السياسية والسماح بتشكيل الجمعيات ذات الطابع السياسي والاجتماعي والثقافي والاقتصادي والنقابات الحرة ساهم في خلق نظام قانوني كما يسمى بمنظمات المجتمع المدني التي أصبح لها تأثير كبير في القضايا الحساسة التي تم المجتمع بصفة عامة، خاصة وأن الدولة سهلت من إجراءات إنشاء الجمعيات.²

خامسا: أهداف التنمية المحلية

هناك ثلاثة أهداف أساسية تسعى من أجلها الجماعات المحلية للتنمية وهي:

- **الاندماج والتكامل البيئي:** أي اندماج اهتمامات الحفاظ على الحيوية والتنوع البيئي في مجمل أعمال المجتمعات البشرية. والالتزام بإجراءات حماية جودة البيئة والإدارة المستمرة لاستثمار الحيوانات والنباتات واستهلاكها.

¹ محمد خشمون، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية، مذكرة الدكتوراه في علم الاجتماع، كلية العلوم الانسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010-2011، ص 99.

² - محمد الطاهر غزير، مرجع سابق، ص ص 45 - 46.

- تحسين العدالة الاجتماعية: أي تسهيل إشباع الحاجات الأساسية للتجمعات البشرية الحالية والمستقبلية، وتحسين جودة الحياة، وتوفير فرص العمل للجميع وكذا التعليم والعناية الصحية والخدمات الاجتماعية والسكن الجيد واحترام حقوق وحرية الأفراد من خلال مشاركتهم في اتخاذ القرار.¹ وهي تنفرع إلى ثلاثة أقسام:

1- إشباع الحاجات الأساسية: ويقصد بها توفير الحد الأدنى من الحاجات الأساسية والحد الأدنى من الحاجات يعني بكل ما يلزم الفرد من مآكل ومشرب ومسكن وعمل يضمن له قوت يومه حتى يتمكن من التأقلم مع كل المتغيرات، وبالتالي القدرة على التفكير والتمييز.

2- زيادة الدخل القومي: ويعتبر الهدف الأساسي من وراء عملية التنمية ويقصد به زيادة الدخل القومي الحقيقي أي ما يقابله من مشتريات من سلع وخدمات وهذا بهدف القضاء على الفقر وتحسين مستوى المعيشة.

3- رفع مستوى المعيشة: ويخص هذا الهدف الدول المتخلفة اقتصاديا بالدرجة الأولى فالتنمية ليست مجرد تحقيق زيادة في الدخل القومي دون أن يكون هناك تحسين في مستوى المعيشة وهذا من خلال تقليل الفوارق في توزيع الدخل بمراعاة التوزيع وعدالته، فيمكن أن يكون هناك نمو كبير في الدولة ولكن دون أن يكون هناك تحسين في مستوى المعيشة وهذا راجع إلى أن السلع أو الخدمات المنتجة توجه إلى الإنفاق العسكري أو الإنفاق على السلع الكمالية.²

- تحسين الفاعلية الاقتصادية: أي تشجيع الإدارة المثلى للموارد البشرية والطبيعية والمالية بغية السماح لإشباع حاجات التجمعات البشرية من خلال تحميلهم المسؤوليات للمؤسسات والمستهلكين إزاء السلع والخدمات التي ينتجونها ويستخدمونها ومن خلال إقرار السياسات الحكومية المقبولة مثل مبدأ ملوث/ مستخدم دافع الضرائب، وتحمل التكاليف البيئية والاجتماعية، واقتصاد الضرائب).³ وجذب

¹ - لبنى الكنز، دور المؤسسة الاقتصادية في تنمية المجتمع المحلي، مذكرة الماجستير، تنمية العلاقات العامة للمؤسسات، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة برج باجي مختار، عنابة، 2008-2009، ص 35

² - سوسن مريبي، التنمية البشرية في الجزائر، مذكرة الماجستير في علوم التسيير، كلية علوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة منتوري، 2012-2013، ص 13

³ - لبنى الكنز، مرجع سابق، ص 35

الصناعات والنشاطات الاقتصادية المختلفة لمناطق المجتمعات المحلية بتوفير التسهيلات الممكنة مما يساهم في تطوير تلك المناطق وبتيح لأبنائها مزيدا من فرص العمل.

- تحسين روح العمل الجماعي: وربط جهود الشعب مع جهود الحكومة للنهوض بالبلاد اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا.¹

سادسا: أبعاد التنمية المحلية

قبل أن نتطرق إلى أبعاد التنمية بشكل عام أولا، حيث "...تتمثل أبعاد التنمية كما لخصها الدكتور محمد الجوهري في ثلاث أبعاد:

- المستوى التكنولوجي: ويعمل على تغيير أساليب الإنتاج والنقل والاتصال؛
- المستوى الاقتصادي: يهتم بالإنتاجية وتوزيع العائد؛
- المستوى الاجتماعي: ويشمل مجالات العلاقات والوعي والمسؤولية ودراسة توزيع القوة والتعليم والدخل... الخ"

أما أبعاد التنمية المحلية فتشمل عدة أبعاد هي الأخرى، فمن بين أهم الأبعاد نجد:

1- البعد الثقافي: فحالما يتكون إقليم معين يستطيع تحقيق مسارات عدة للتنمية، ليس فقط في المجال جغرافي للمسارات الاقتصادية، ولكن هذا الإقليم يحقق بعدين الأول تنظيمي والثاني سوسيو ثقافي الذي يلعب دورا أساسيا في مسار تنمية الإقليم، فالإقليم المحلي له بعد ثقافي يميزه عن غيره، وهذا ما يعطي التنمية المحلية خصوصيتها فكل إقليم له خصوصيته الثقافية التي تحدد مسار التنمية المحلية.

2- البعد الاقتصادي: للتنمية المحلية بعد اقتصادي من أجل تنمية الإقليم اقتصاديا، وذلك عن طريق البحث عن القطاع أو القطاعات الاقتصادية التي يمكن أن تتميز بها المنطقة، سواء عن طريق النشاط الزراعي، أو الصناعي أو الحرفي، ولهذا نجد أن المنطقة التي تحدد ميزانيتها مسبقا تكون قادرة على النهوض بالنشاط الاقتصادي المناسب لها، ولهذا نجد توفير فائض القيمة عن طريق

¹ - أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، ط1، دار وائل للنشر، 2010، ص 140

المنتجات المحققة بالإضافة إلى ذلك يمكن أن يدمج أفراد المجتمع الباحثين عن فرص العمل، في النشاط الاقتصادي، ولهذا تصبح التنمية المحلية، تحقق البعد الاقتصادي عن طريق امتصاص البطالة من جهة، وتوفير المنتجات الاقتصادية التي تتميز بها المنطقة من جهة أخرى، سواء للاستهلاك المحلي أو للتوزيع للأقاليم الأخرى، وكذلك تعتمد التنمية المحلية على بناء هياكل القاعدة المحلية من الطرقات والمستشفيات... إلخ هذه الهياكل القاعدية بالإضافة إلى كونها تسمح بدمج طالبي العمل فإنها تمهد الجو المناسب لأفراد المجتمع القاطنين بذلك الإقليم، وتستقطب أصحاب رؤوس الأموال المتواجدين في الأقاليم الأخرى من أجل الاستثمار في هذه المنطقة.

3- البعد البيئي: ومنه فإن التنمية تتضمن التطوير النوعي في الجانب الاقتصادي دون

إهمال البعد البيئي في التنمية المحلية، فمن بين أهم الأبعاد التي تم تضمينها للتنمية المحلية البعد البيئي.

فالتنمية المستدامة تعني الاستجابة لحاجيات الحاضر بدون الأضرار بقدرات الأجيال القادمة في تلبية حاجياتهم¹، وتركز معظم تعريفات التنمية المستدامة على فكرة مفادها أن الإمكانيات المتاحة للناس في المستقبل يجب ألا تختلف عن الإمكانيات المتاحة للناس اليوم²، أما في سنة 2012، اعتمد مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة في ريو رؤية موسعة حول التقدم المستدام، إذا اعتبر أنه يجب أن يشمل الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية التي تؤثر على فرص الأفراد في الحياة.

فحماية البيئة هي بحد ذاتها مصلحة عامة، إلا أن أمارتيا وآخرين رأوا أن النهج المثمر هو في التركيز على استدامة الأفراد وخياراتهم³. ومن وجهة نظر الجمعية، تعرف التنمية المستدامة من زاوية محلية على أنها: "التنمية التي تحقق خدمة اقتصادية واجتماعية وبيئية أساسية لجميع سكان البلدية المحلية بدون الإخلال بتوازن النظام الطبيعي، والاجتماعي مع تقديم الخدمات". و هذا ما جعل التنمية المحلية تتضمن البعد البيئي، في أي تحرك تنموي يخص الإقليم المحلي، ومن بين الأبعاد الأخرى للتنمية المحلية نجد أيضا البعد الاجتماعي الذي له أهمية كبيرة.

¹ - محسن يخلف، مرجع سابق، ص 48-51.

² - سوسن مريعي، مرجع سابق، ص 29

³ - موقع برنامج منظمة الأمم المتحدة للتنمية، تقرير التنمية البشرية 2014، ص 43. www-undp.org تم الاطلاع عليها: 2016/04/16، الساعة 23:30

4- البعد الاجتماعي: إن البعد الاجتماعي له أهمية كبيرة، فلا فائدة من زيادة الدخل الفردي، دون أن يتحسن الوضع الاجتماعي من تحسن مستويات المعيشة، وتحسن مستوى تعليم، وشغل... الخ

يركز البعد الاجتماعي للتنمية المحلية على أن الإنسان يشكل جوهر التنمية وهدفها النهائي من خلال الاهتمام بالعدالة الاجتماعية، ومكافحة الفقر وتوفير الخدمات الاجتماعية لجميع الأفراد المجتمع، بالإضافة إلى ضمان الديمقراطية من خلال مشاركة الشعوب في اتخاذ القرار بكل شفافية ولهذا نجد أن البعد الاجتماعي للتنمية المحلية يمثل حجر الزاوية، لأن توفير الحياة الاجتماعية المتطورة من شأنها أن تندمج كافة طاقات المجتمع لتطوير الثروة وزيادة القيمة المضافة وعليه نجد أن تسخير التنمية لخدمة المجتمع يمكنها أن تقدم لنا مجتمع يتصف و ينبذ الجريمة، ومجبا لوطنه ومنطقته، وهناك ميادين مرتبطة بالبعد الاجتماعي تشملهم التنمية المحلية مثل التعليم، الصحة، الأمن والإسكان، كل اهتمامات التنمية المحلية بهذه الجوانب له اثر مباشر، على شرائح المجتمع إجابا أو سلبا.¹

سابعاً: معوقات التنمية المحلية

1- المعوقات الاجتماعية: حيث من الممكن أن تصطدم البرامج التنموية بالنظم الاجتماعية التي قد لا تتخفي بظهور النظم الحديثة.

وتمثل القيم الاجتماعية السائدة الإطار المرجعي لسلوك الفرد وتحتاج عملية التنمية إلى أنماط سلوكية جديدة ومن هذه المعايير التي تعوق عملية التنمية:

- الانعزالية والتوكل على الغير؛

- عدم الإيمان بالجديد والخوف من المستحدث؛

- عدم تقدير قيمة الوقت؛

- وضع المرأة في مكانة من الرجل.²

¹-محسن يخلف، مرجع سابق، ص 50.

²- لبنى الكنز، مرجع سابق، ص 33.

2- المعوقات الديمغرافية :

حيث يمثل النمو المتزايد للسكان، أحد أهم العوائق التي تقف في طريق التنمية الشاملة للمجتمعات النامية- لاسيما المستوى المحلي- فعدد السكان المتزايد يؤثر سلبا على بروز اثر زيادة الإنتاج والدخل وذلك بسبب الحاجات المتجددة التي تتولد عن هذه الزيادة والتي يصعب تلبيتها، خاصة إذا صاحبها قلة الموارد المحلية، ولا يمكن التغلب على هذه المشكلة، إلا من خلال إتباع سياسة توعية للمواطنين، لحثهم على تحديد النسل لو على الأقل تنظيمه، بالإضافة إلى بذل المزيد من الجهد لرفع الإنتاج وخلق مناصب عمل جديدة، تستطيع استيعاب هذا النمو المتجدد للسكان الذي أصبح يشكل عبئا كبيرا على معظم الدول المختلفة، التي تسعى إلى تحقيق التنمية المحلية الناجحة، التي تساعد في الوصول إلى التنمية الشاملة.¹

3- المعوقات الاقتصادية:

تتعلق هذه العوامل أساسا بالخدمات والعمليات التخطيطية الاقتصادية وتنفيذها كما ترتبط أيضا بظروف البيئة والموارد المتاحة فيها، فإذا كانت العوامل الطبيعية والمناخية في المجتمع المحلي غير ملائمة للنشاطات الزراعية والاقتصادية، فإن هذا يعتبر عائقا يصعب تحطيه لما يتطلبه من إمكانيات مالية وطاقات بشرية كبيرة قد تضعف من الجهد الضروري الذي أن يوجه أساسا للتنمية المحلية، فكلما كانت البيئة الطبيعية والخصائص المناخية ملائمة للنشاط التنموي الفلاحي أو الزراعي أو حتى الإنتاجي، كلما زاد مردود المشروعات التنموية والعكس يؤدي إلى العكس، فالبيئة الطبيعية تتدخل بقوة في تشكيل مختلف النظم الاجتماعية، لأن العلاقة الأزلية قوية بين البيئة والمجتمع.

كما أن عدم الاستقرار السياسي والأمني ونقص الخدمات الصحية والترفيهية يشكل عائقا معتبرا، أمام جهودات التنمية المحلية خاصة أمام إلحاح الأفراد المحليين على توفيرها وعزوفهم من أي مشروع تنموي آخر لا يستجيب بشكل مباشر لهذه الاحتياجات، وذلك لاعتقاد هؤلاء الأفراد أنها تحتل الأولوية، هذا بالإضافة إلى الأعباء المالية الكبيرة التي تتحملها الهيئات الحكومية، مما يعرقل المسيرة التنموية في المجتمع المحلي التي تهدف إلى أساسا إلى إخراج أفراد من حالة الركود إلى حالة الإنتاج و التصنيع كما يمكن لعمليات التخطيط و التنفيذ أن

¹ - مُجد خشمون، مرجع سابق، ص ص 114-115.

تكون عائقا أساسا أمام التنمية المحلية، خاصة إذا لم تبين على الأسس العملية المدروسة، ولم تبني على أولوية تلبية المطالب المحلية التي تشكل الهدف الأساسي لعملية التنمية المحلية في المجتمع.¹

الفرع الثاني: أهداف الولاية

إن تنظيم الدولة يستوجب تقسيمه إلى أقاليم، ولاية، وبلدية فهما يلعبان دورا هاما في التكفل بحاجيات المواطنين من خلال القوانين و التنظيمات واستقلالها في التسيير.

حيث يهدف مشروع قانون المتعلق بالولاية إلى تمكين هذه الهيئة ذات الطابع المزدوج من القيام بدورها على أكمل وجه في الغرض الذي أنشئت من اجله:

- كفضاء لممارسة السيادة الوطنية في إطار وحدة الدولة؛
- كفضاء للتعبير عن التضامن الوطني وإطار مفضلا لتنفيذ العمليات الكبرى لدعم نشاط الجماعات الإقليمية؛
- كمكان لتنسيق النشاط القطاعي المشترك و موحد للمبادرة المحلية؛
- كفضاء مكتملا للبلدية في تقديم خدمة عمومية جوارية و تنظيمها؛
- كمكان لممارسة الديمقراطية المحلية ومشاركة المواطن؛ لبلوغ الأهداف المحددة أعلاه ثم اقتراح التعديلات التالية:

- تكريس المبادئ الأساسية للولاية باعتبارها جماعة إقليمية لامركزية و مقاطعة غير ممرزة للدولة للتأكد على بعض المبادئ المكرسة منذ المصادقة على الأمر المتضمن قانون الولاية سنة 1969 وجمعها في نفس المنظومة التشريعية وتكتملتها بوضع مبادئ أخرى و يتعلق الأمر لاسيما بما يلي:

➤ تكريس السلطات لفائدة الولاية باعتبارها جماعة لامركزية، مع إعطائها استقلالية مالية في التسيير؛

➤ تقاسم المهام و الموارد بين الدولة والجماعة الإقليمية؛

¹ - محمد خشمون، مرجع سابق، ص 117.

- التكامل بين نشاط الدولة و نشاط الجماعة الإقليمية؛
- تعزيز تنسيق النشاط الحكومي على المستوى المحلي؛¹
- ويهدف كذلك إلى تحقيق أهداف سياسية تتمثل في ترسيخ النهج الديمقراطي والسماح للمواطنين ان ينتخبوا من يمثلهم على المستوى المحلي.

وتتمتع هذه الاستقلالية بعدة مزايا نذكر منها:

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية نظرا لكثرة وتعدد وظائفها؛
- تجنب التباطؤ وتحقيق الإسراع في إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية؛
- تحقيق مبدأ الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطن في تسيير شؤونه المحلية؛²
- تفويض السلطات لفائدة الولاية باعتبارها جماعة لامركزية، مع إعطائها استقلالية مالية في التسيير؛

- تقاسم المهام والموارد بين الدولة والجماعة الإقليمية؛

- تعزيز تنسيق النشاط الحكومي على المستوى المحلي؛³

- التحديد بدقة لسير المجلس الولائي كهيئة مداولة للجماعة الإقليمية لاسيما فيما يتعلق بتنظيم الدورات مع إدخال الاجتماع بقوة القانون في حالة الكوارث ومدتها (المحددة بخمسة (05) أيام على الأكثر ومكان انعقادها الذي يكون وجوبا بمقر الولاية وطريقة استدعاء المجلس بما في ذلك في حالة الانسداد، أو عندما يكون الرئيس مرفوضا أو عند رفضه أو عجزه من جمع المجلس وتحديد جدول الأعمال وتاريخ الدورة من قبل الرئيس بالتشاور مع الوالي (المواد 14-15-17-19-21-22-23 و30)؛

¹ - مشروع القانون المتعلق بالولاية، 2012، ص ص 4-5.

² - محسن يخلف، مرجع سابق، ص 20.

³ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 130.

- إعادة تحديد صلاحيات المجلس لتمكينه من أن يصبح قوة اقتراح ومشاركة في التكفل بالانشغالات المشتركة لكل مواطني الولاية؛
- تحسين حياة السكان من خلال إشباع الحاجات الأساسية لهم وتحقيق ظروف أحسن للعيش؛
- إحداث سلسلة من التغيرات الوظيفية والهيكيلية اللازمة لنمو المجتمع المحلي بزيادة قدرة الأفراد على استغلال الطاقات المتاحة بقدر أكبر من الحرية؛
- ضمان العدالة في الاستفادة من المرافق والخدمات الأساسية والعمل على تطويرها (كالتطهير، الإنارة العمومية، الغاز، المواصلات، الصحة، الاتصالات....)؛
- إدخال واستخدام التكنولوجيا في مختلف الميادين الخدمية والإنتاجية؛
- زيادة التعاون والمشاركة بين السكان مما يساعد في الانتقال إلى حالة المشاركة الفاعلة (بتحديد احتياجاتهم على المشروعات التي يساهمون في تنفيذها)؛
- توفير برامج التنمية المحلية ووسائل اتصال بين التخطيط المحلي والتخطيط الوطني مما يسمح بتأثير المتبادل الذي يعبئ الرأي العام لمساندة برامج التنمية الوطنية؛
- توفر المناخ الملائم لتنفيذ البرامج التنموية الوطنية التي تعتبر من التسهيلات الأساسية لمتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع، فتجارب المحليات في التنمية تزيد من وضوح الرؤية الواقعية لما يتناسب مع احتياجات ومعطيات المجتمع المحلي؛
- حشد وتأمين الموارد البشرية والطبيعية والأموال المحلية وترشيد استعمالها؛
- التحقق من الفوارق التنموية بين الأقاليم داخل الولاية؛
- ترقية الأنشطة الاقتصادية الملائمة لكل إقليم من خلال مراعاة الخصوصية التي تميز كل جهة؛
- وضع سياسة اقتصادية جوارية وتفعيلها لتتوافق مع مختلف الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية القطاعية؛

- محاربة الفقر والإقصاء والفوارق الاجتماعية والتهميش ودعم الفئات الضعيفة وإدماجها في

المجتمع؛

- التصدي للآفات الاجتماعية والعمل على نشر التوعية عبر برامج توعية وحملات وندوات؛¹

- إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية وإعادة تنفيذه المادة 48.

فضلا عن ذلك وفي إطار القوانين والنظم يتمتع المجلس الشعبي الولائي بصلاحيات متعددة القطاعات (

المادة 78).²

المبحث الثاني: هيئات الولاية

بما أن الولاية تقوم على هيئتين وذلك طبقا للمادة 2 من قانون الولاية 07-12 وهي هيئة معينة تتمثل في الهيئة التنفيذية تحت سلطة الوالي باعتباره شخص معنوي عام وهيئة إقليمية منتخبة تتمثل في المجلس الشعبي الولائي.

المطلب الأول: الوالي

الفرع الأول : التعيين وإنهاء المهام للوالي

إن النصوص القانونية والتنظيمية، وعلى الرغم من كثرتها وتنوعها إلا أنها لم تضع تعريفا محددًا لمنصب الوالي، لكن هذا لا يعني خلوها تماما من الإشارة إليه، فقد جاء في المادة 110 من القانون 07-12، المتعلق بالولاية بأن: "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية. وهو مفوض الحكومة" كما عرفته المادة 04 من المرسوم التنفيذي 90-230 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، المعدل والمتمم بأن: "الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في الولاية". كما تم تعريف

¹ - احمد لعور، دور الولاية في التنمية المحلية، مذكرة الماستر أكاديمي في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2014- ص 15-16.

² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 132.

الوالي بأنه جهاز لعدم التركيز الإداري، وأنه " رجل القرار والميدان بالولاية، وعميد الوساطة بين مختلف المؤسسات والأطراف.¹

أولا: التعيين

طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 89-44 الصادر في 10/04/1989 المشار إليه آنفا، وغيره من النصوص وخاصة المرسوم التنفيذي رقم 90-25 المؤرخ في 25/07/1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا في الإدارة المحلية، ينعقد الاختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية.² وهو ما أكدته المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 19/10/1990 المتعلق في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة. فوظيفة الوالي إذا إحدى الوظائف التي ينفرد بها رئيس الجمهورية بالتعيين فيها دون أن يكون له أيضا-وفقا للمادة 87 من الدستور- تفويض ذلك إلى غيره. ولعل سبب انفراد رئيس الجمهورية بهذه المسألة يعود إلى سبب وحيد وهو أهمية هذا المنصب وحساسيته على الصعيد السياسي والإداري... الخ.³

ونظرا لأهمية الدور المنوط بالوالي ومركزه الحساس، فقد تأكد اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية بموجب النص عليه صراحة في صلب الدستور المعدل سنة 1996 وذلك طبقا للمادة 78 منه.

ولا يوجد -حاليا- نص قانوني يبين ويحدد شروط الموضوعية والمعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاية ونظامهم القانوني، ذلك أن الطبيعة المزدوجة لمهمة الوالي (إدارية وسياسية) جعل عملية من وضع قانون أساسي له أمرا معقدا، وإن جاءت المادة 123 من قانون الولاية الجديد لتنص على أن:

"يحدد القانون الأساسي لسلك الولاية بموجب مرسوم"، دون أن تحدد طبيعة هذا المرسوم أهو تنفيذي أم رأسي؟

ويجب على الوالي طبقا للمادة 122 من قانون الولاية، أن يقيم بالمقر الرئيسي للولاية.

¹ - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ج1، ص 86.

² - محمد صغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 89

³ - توفيق حجارة، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 12-07، مذكرة الماستر أكاديمي الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة

قاصدي مرباح، ورقلة، 2012-2013، ص 6.

ثانيا: إنهاء مهام الوالي

أما بالنسبة لانتهاء مهامه، فهي تتم، طبقا لقاعدة "توازي الأشكال" parallélisme des formes بموجب مرسوم رئاسي وبالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه.¹

والتي تقضي بوحدة جهة التعيين، وجهة إنهاء المهام وفقا لنفس الأشكال والإجراءات، وعليه فلرئيس الجمهورية وحده إنهاء مهام الولاية بمقتضى مرسوم رئاسي.

وطبقا للقواعد العامة في الوظيفة العامة، هناك طرق عادية لانتهاء مهام الوالي وطرق أخرى غير عادية.

1- إنهاء المهام:

يتم إنهاء المهام الولاية من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يحمل نفس الأشكال التي تكون في مرسوم التعيين، وتكون هذه المراسيم غالبا دون تسبب أو تبرير لإنهاء المهام، بحيث يستعمل رئيس الجمهورية سلطاته المطلقة فيها كما هو الشأن في عملية التعيين، والذي يعد مظهرا من مظاهر السلطة الرئاسية التي تحكم الوالي، وهو ما يطلق عليه فقهاء بالفصل الإداري غير التأديبي من الوظيفة، والذي قد يقوم على إحدى الأسباب التالية :

أ- عدم الكفاية والصلاحيات المهنية، بعدم إثبات جدارة في التسيير والقيام بالوظائف المسندة إليه على أحسن وجه.

ب- عدم اللياقة الصحية، أي عجز صاحب المنصب صحيا كإصابته بمرض خطير أو مزمن، أو فقد إحدى حواسه.

ج- عدم الصلاحية المذهبية أو السياسية وهو ما اشرنا إليه بمعنى التعيينات السياسية، أي في حالة خروج الوالي عن السياسة العامة المنتهجة من قبل الحكومة بما فيه إعاقة لتنفيذ برنامجها فلا مناص من إنهاء مهامه لعدم صلاحيته السياسية، كونه ممثل الحكومة على مستوى الولاية.

¹ محمد صغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 89.

وقد عاب البعض على أسلوب إنهاء المهام الذي يقوم على اعتبارات شخصية وسياسية وذلك على اثر تعاقب الحكومات والسياسات قد يعيق العمل والنشاط الإداري الذي يفترض فيه الاستمرارية.

2- الاستقالة:

قد يكون انتهاء مهام الوالي بموجب استقالة يقدمها للسلطة التي لها صلاحية التعيين، ويكون العمل في ذلك وفقا للقواعد العامة التي تحكم الاستقالة في الوظيفة العامة، مع أنه لم يصادفنا خلال بحثنا هذا وجود استقالة بالمعنى الفني لها وإنما تكون هذه الاستقالة مكلفة بمرسوم رئاسي ينهي المهام لطالبتها¹.

ولا يجوز للوالي أن يترك منصبه ويعتبر نفسه مستقلا من وظيفته قبل بلوغه القرار أو المرسوم المتعلق بانتهاء المهام وهذا يعني أنه يتوجب عليه الاستمرار في مهامه إلى أن تقبل استقالته.

وبما أن المهام هنا يرجع لإرادة الموظف السامي فانه يخرج من المرتب الشهري و العلاوات الخاصة بالوظيفة العليا. و لا يستفيد من نظام التقاعد المرتبط بالموظفين السامين. كما لا ينقطع بالعطل الخاصة وفقا لأحكام المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 85-214 الصادر في 1985/08/20 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا غير انتخابية².

3- الوفاة

وهو سبب طبيعي في انتهاء مهام أي شاغل لوظيفة، فالعلاقة الوظيفية التي كانت قائمة تنتهي بمجرد وفاة صاحبها، غير انه يستفيد ذوي حقوقه من العديد من الامتيازات المالية كما هو معمول به في سائر الوظائف، على العكس من الاستقالة التي يتخلى فيها طالبا على كافة حقوقه ولا يستفيد من أية مزايا بعد تخليه عن وظيفته.

¹ - علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص ص 88-89.

² - المرسوم التنفيذي رقم 85-214 المؤرخ في 1985/08/20 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا غير انتخابية، الجريدة الرسمية رقم 35، الصادرة في 21 أوت 1985.

4- إنهاء المهام بسبب إلغاء المنصب

وهو ما نصت عليه المادة 31 من المرسوم التنفيذي 90-226 بعبارة "إذا أُلغيت الوظيفة العليا التي كان يشغلها أحد العمال أو ألغي الهيكل الذي كان يعمل فيه، فإنه يحتفظ بمرتبته مدة سنة، ثم يوضع بعدها في حالة عطلة خاصة.....وينجم عن إلغاء الهيكل إنهاء مهام الإطار الدائم في الوظيفة العليا المرتبطة بهذا الهيكل"

ويعد ذلك سببا منطقيًا لإنهاء المهام حال إلغاء المنصب أو الهيكل ككل، ونأخذ على سبيل المثال على هذه الحالة الإلغاء الضمني لمنصب والي ولاية الجزائر بعد صدور الأمر 97-14 المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، والأمر 97-15 المتضمن القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، وفقا للمادة 5 من الأمر 97-15 والتي تنص على: "تسير محافظة الجزائر الكبرى بواسطة الهيئات الآتية، كل في حدود صلاحياته: الوزير المحافظ للجزائر الكبرى.... الخ"، وتعيين ولاية منتدبين على رأس كل دائرة إدارية.

وكخلاصة لما سبق فإن هذا المنصب كونه من المناصب العليا هو عدم وجود نظام قانوني خاص يحكم كيفية انتهاء المهام على غرار التعيين، وهو ما أقر به مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 2001/06/11 بإقراره بانعدام الضمانات المتعلقة بالقانون الأساس التابعة لوظائف عليا، مما يجعل التوقيف وإنهاء المهام في هذه الوظائف يأتي سواء بمبادرة السلطة التي تملك سلطة التعيين أو بطلب من المعني.¹

الفرع الثاني: صلاحيات الوالي

بما أن الوالي يتمتع بالازدواجية في الاختصاص، حيث يحوز على سلطات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة.²

ابتداء ينبغي الإشارة أن صلاحيات الوالي كثيرة ومتنوعة ولا يعتبر قانون الولاية فقط مصدرا لها، بل إلى جانب ذلك هناك قانون البلدية وقوانين أخرى كثيرة. قانون الأملاك الوطنية وقانون الانتخابات وقانون الحالة المدنية وقانون الضرائب وقانون العمل والقوانين العقارية وغيرها. بل هناك العديد النصوص التنظيمية أشارت لبعض صلاحيات الولاية من ذلك على سبيل المثال لا الحصر المرسوم الرئاسي 10-236 المعدل والمتمم المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية.

¹ - علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص ص 90 - 91.

² - مُجد صغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص 191

ويتمتع الوالي بوضعية قانونية مركبة ومتميزة فهو إلى جانب انه ممثل للسلطة المركزية بمختلف الوزراء على مستوى إقليم الولاية، نراه يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي وأيضا يعتبر الوالي الرئيس الإداري للولاية نوضح ذلك فيما يلي:¹

أولا: صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة

يجسد الوالي صورة لعدم التركيز الإداري، نظرا للسلطات والصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية.² ويعتبر الوالي ممثلا للدولة ومفوضا للحكومة على مستوى إقليم الولاية وهذا ما نصت عليه المادة 110 من قانون الولاية. وبهذه الصفة ينسق ويراقب نشاط المصالح غير مكمزة للدولة خارج دائرة الاستثناءات التي سنشير إليها. ولذا يعهد إليه تنفيذ تعليمات مختلف الوزراء على مستوى إقليمه، كما يتولى التنسيق بين مختلف المصالح داخل تراب الولاية. ولقد استثنى المشرع بعض القطاعات فلم يخضعها لرقابة الوالي وهي:

- العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي علما أن المادة 93 من قانون الولاية لسنة 1990 لم تشر لقطاع التعليم العالي والبحث العلمي بما يمثل لاشك إضافة في قانون 2012؛
- وعاء الضرائب وتحصيلها و هو نفس ما أشارت إليه المادة 93 من قانون 1990؛
- الرقابة المالية. وقد وردت في المادة 93 من قانون 1990؛
- الجمارك. ولم يطرأ عليها تعديل؛
- مفتشية العمل وقد ورد ذكرها في المادة 93؛
- مفتشية الوظيف العمومي وهي الأخرى المذكورة؛
- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته حدود الولاية وهذا أيضا ورد في المادة 93.

وما يمكن ملاحظته أن المادة 111 من قانون الولاية لسنة 2012 بعد أن ذكرت على سبيل الدقة والتحليل مجموعة من القطاعات من الفقرة (أ) إلى الفقرة (و) وجدناها في الفقرة (ز) اتبعت أسلوبا للإطلاق والشمولية إذ وردت فيها عبارة "المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية" ويدخل تحت هذا العنوان المؤسسات الاقتصادية العامة والقضاء.

¹ - عمار بوضيف، مرجع سابق، ص ص 238-239

² - محمد صغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 192

والعبرة في استثناء هذه القطاعات واضحة كونها تخضع من حيث الأصل لتعليمات السلطة المركزية وتحكمها قواعد واحدة على مستوى الوطني وهيكلية واحدة.

وباعتباره ممثلاً للدولة على مستوى إقليم الولاية فقد عهد إليه المشرع المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية طبقاً للمادة 114.¹ وتمثل أهم الاختصاصات الموكلة للوالي بهذه الصفة، في:

1- **الضبط (الشرطة):** كما هو الشأن بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، فإن الوالي يتمتع بالعديد من سلطات الضبط الإداري (الشرطة الإدارية) كما نص قانون الإجراءات الجزائية؛²

2- **الضبط الإداري:** وحيث تنص المادة 114 من قانون الولاية على أن "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية. حيث يزود بالوسائل البشرية والقانونية اللازمة: مصالح الأمن والشرطة والدرك الوطني.³

3- **الضبط القضائي:** الضبط القضائي كما يسمى في قانون الإجراءات الجزائية يعني جمع الاستدلالات الموصلة للتحقيق. فهو يجرى نوعاً من التحقيق التحضيري أو الأولي.

وبالتالي فهو يعمل على مواصلة صيانة النظام العام وعدم الإخلال بمبدأ الأمن العام والسكينة العامة وهو ما يسعى إليه الوالي من خلال صلاحية الضبط الإداري، مما ولا شك جعل المشرع الجزائري يجمع بين هذه الصلاحيات، وصلاحية الضبط القضائي⁴

ويلزم القانون باتخاذ كل الإجراءات التي يراها مناسبة لتحقيق هذا الهدف وبغرض الوصول إلى ذات المقصد أجاز القانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بقانون البلدية بموجب المادة 100 و 101 للوالي أن يمارس سلطة الحلول فيحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتخذ عوضاً عنه كل إجراء يراه مناسباً للمحافظة على النظام على مستوى تراب البلدية وهذا إذا لم يبادر رئيس المجلس الشعبي البلدي لاتخاذ الإجراءات اللازمة وبعد إعداره.

¹ - عمار بوضيف، مرجع سابق، ص 239 - 240.

² - مُجّد صغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 193.

³ - مُجّد صغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 93.

⁴ - توفيق حبارة، مرجع سابق، ص 29.

ويسهر الوالي باعتباره ممثلاً للسلطات العمومية وهو يمارس سائر اختصاصاته على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم. وهذا ما نصت عليه المادة 112 من قانون 12-07. كما يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها في كامل تراب الولاية.

وإذا أصدر الوالي قرارات تتعلق بحريات الأفراد والأمن العام والسكينة العامة تعين عليه التنسيق بين مختلف مصالح الأمن لضمان حسن تنفيذ هذه القرارات. وتلزم مصالح الأمن طبقاً للمادة 115 من قانون الولاية بإعلام الوالي بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية. ويعد الوالي مسؤولاً عن وضع تدابير الدفاع والحماية التي تكتسي طابعاً عسكرياً ويشرف على تنفيذها حسب مضمون المادة 117 من قانون الولاية. ويسهر الوالي على تنفيذ مخططات تنفيذ الإسعافات وتجهيزها ويملك بهذه الصفة تسخير الأشخاص والممتلكات طبقاً للتشريع الجاري به العمل.

ومن المفيد التذكير أن صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة تتوسع أكثر في الظروف الغير العادية كحالة إقرار الطوارئ أو الحصار من قبل رئيس الجمهورية. إذ يمارس الولاية صلاحيات أوسع من تلك المقررة في الوضع العادي. وهو ما أكدته نصوص كثيرة منها على سبيل المثال المرسوم المتعلق بإقرار حالة الطوارئ أو الحصار.

ويسهر الوالي على المحافظة على أرشيف الدولة والولاية والبلديات. ويعد الوالي هو الأمر بالصرف فيما يخص ميزانية الدولة للتجهيز والخاصة بكل البرامج التنموية المقررة على مستوى الولاية.¹

ثانياً: صلاحيات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي

إن الوالي وبصفته على رأس الجهاز التنفيذي في الولاية فإنه مسنود إليه مهمة تنفيذ القرارات التي تسفر عن مداورات المجلس الشعبي الولائي² وهي كما يلي:

- 1- ينشر مداورات المجلس وينفذها؛
- 2- يقدم تقرير عن تنفيذ المداورات عند افتتاح كل دورة عادية؛
- 3- يطلع المجلس سنوياً على نشاط القطاعات المختلفة بالولاية؛

¹ - عمار بوضيف، مرجع سابق، ص 240-241.

² - علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 149.

- 4- يطلع المجلس في الفترات الفاصلة بين الدورات على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة على المجلس؛
- 5- يقدم بيانا سنويا أمام المجلس حول نشاطات الولاية ومناقشتها؛
- 6- يرسل التوصيات إلى وزير الداخلية وإلى القطاعات المعنية.¹

ثالثا: صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للولاية

خلافًا للوضع بالبلدية، حيث يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية، فإن مهمته تمثيل الولاية مسندة قانونا للوالي وليس للرئيس المجلس الشعبي الولائي.

ومن ثم فإن الوالي يمثل الولاية فيما يلي:

- في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها؛
- يؤدي الوالي كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون من ممتلكات الولاية باسم الولاية وتحت رقابة المجلس الشعبي الولائي، ومن المعلوم أن أملاك الولاية تدخل ضمن إطار الأملاك الوطنية تطبيقا لنص المادة 24 من القانون 24/90 المؤرخ في 18/11/1990 المتضمن التوجيه العقاري والقانون 30/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطني لاسيما المادة 02 منه؛
- يمثل الوالي أيضا الولاية أمام القضاء سواء كان مدعيا أو مدعى عليه ما عدى الحالات التي يكون فيها طرفا التزام الدولة و الجماعات المحلية²؛
- ويلزم القانون الوالي بتقديم تقرير في كل دورة يتضمن تنفيذ مداولة المجلس الشعبي السابقة، مصالح الدولة على المستوى الولاية، ويزود المجلس بكافة الوثائق و المعلومات لحسن سير أعماله ودوراته. ويسهر الوالي على إشهار مداولات المجلس ويوجه التعليمات لمختلف المصالح بغرض تنفيذ ما تداول حوله المجلس³؛
- ومن الناحية المالية يعد الوالي الأمر بالصرف على مستوى الولاية، ويعد مشروع الميزانية ويعرضها على المجلس الشعبي الولائي، ويتولى تنفيذ هذه الميزانية بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، كما يتولى إبرام العقود

¹ انظر المواد من 102- 109 من قانون 12-07، المؤرخ في 21/02/2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12

² علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص ص 151-152.

³ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الاداري، ط2، المحمدية، الجزائر، جسر للنشر و التوزيع ، 2007، ص 263.

والصفقات باسم الولاية. ويقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية يتبع مناقشة. ويمكن أن تنتج عن ذلك توصيات ترفع إلى الوزير المكلف بالداخلية وإلى القطاعات المعنية. وهذا ما أشارت إليه صراحة المواد من 102 إلى 109؛

- ويتولى الوالي سلطة الإشراف على المصالح التابعة للولاية، ويمارس السلطة السلمية المقررة قانونا على مجموع الموظفين التابعين للولاية.¹

المطلب الثاني: المجلس الشعبي الولائي

يقتضي مفهوم ومنطق الديمقراطية المحلية أن يتولى إدارة الشؤون المحلية هيئات محلية خاصة، تمثل السكان المحليين سياسيا، ولا يتحقق هذا التمثيل، إلا عن طريق الانتخاب، نظرا لاستحالة اشتراك جميع الموظفين المحليين في إدارة وتخطيط وتنفيذ برامج التنمية المحلية.

يشرف على إدارة شؤون الولاية مجلس منتخب وهو عبارة عن هيئة مداولة، وتقتضي دراسة هذه الهيئة التطرق لتشكيلها وقواعد عملها وسيرها ونظام مداولاتها واختصاصاتها،² حيث يعتبر المجلس الشعبي للولاية هيئة أساسية وحتمية في تشكيل جهاز تسيير وإدارة الولاية باعتبارها جماعة وهيئة إدارية لامركزية إقليمية، تحتم وجود هذه الهيئة الشعبية (المجلس الشعبي للولاية) وإلا انتفت مقومات وأركان الطبيعة اللامركزية للولاية.³

الفرع الأول: تشكيل المجلس الشعبي الولائي

يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية حسب تغير عدد سكان الولاية الناتج عن عملية الإحصاء الوطني للسكن والسكان الأخير وضمن الشروط الآتية:

- 35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة؛
- 39 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.001 و 650.000 نسمة؛
- 43 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و 950.000 نسمة؛
- 47 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و 1.150.000 نسمة؛

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص ص 242 - 243.

² - نفس مرجع، ص 196.

³ - عمار عوادي، مرجع سابق، ص ص 254 - 255.

- 51 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و 1.250.000 نسمة؛
- 55 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.250.000.

إلا أنه يجب أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو واحد على الأقل.¹

ويقوم المجلس الشعبي الولائي المشكل بممارسة وظائفه طيلة العهدة المقدرة بخمس سنوات كاملة، وتمدد تلقائيا في الحالات الاستثنائية والحصار والعدوان.² وهي مشاهجة للمادة 75 من الأمر 97-07³ "ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة خمس (5) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة.

تجري الانتخابات في ظرف الأشهر الثلاثة (3) التي تسبق انقضاء المدة النيابية الجارية غير أن العهدة النيابية الجارية تمدد تلقائيا في حالة تطبيق التدابير المنصوص عليها في المواد 90 و 93 و 96 من الدستور".⁴

الفرع الثاني: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

يمارس المجلس الشعبي الولائي صلاحياته في إطار اختصاصاته وذلك بموجب القوانين والتنظيمات المخولة له سواء التي يتم اقتراحها بصفة عامة أو خاصة في تسيير شؤون الولاية في إطار التنمية.

حيث خص قانون الولاية لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي المواد من 73 إلى 101 بما يمثل 29 مادة وهو ما يدل على الاختصاصات الواسعة لهذا المجلس والتي لاشك تعزز مكانة السلطة الشعبية في تسيير شؤون الإقليم⁵، ويختص بدراسة كافة القضايا التي تهم الولاية بصفة عامة والتي يتم اقتراحها من قبل رئيسه أو ثلث أعضائه أو من قبل الوالي و للمجلس كذلك تشكيل لجان التحقيق حول المسائل المتعلقة بالتسيير والتنمية في الولاية مع وجوب إخطار الوالي ووزير الداخلية لتقديم المساعدات اللازمة لذلك، وبصورة عامة يختص المجلس بالمسائل التالية:

- المصادقة على مخطط الولاية المتعلق بالتهيئة العمرانية ويراقب تنفيذه؛

¹ - المادة 82 من القانون العضوي 12-01 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بنظام الانتخابات.

² - علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 145.

³ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 206.

⁴ - المادة 65 من القانون العضوي 12-01 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بنظام الانتخابات.

⁵ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 230.

- تجسيد العمليات المتعلقة بالفلاحة والري وحماية وتوسيع الأراضي الفلاحية وترقيتها، واتخاذ كافة الإجراءات والتدابير الرامية إلى الوقاية من المخاطر والكوارث الطبيعية؛
- المبادرة بالأعمال المتعلقة بأشغال التهيئة وصيانة الطرقات الولائية.

كما للمجلس العديد من المجالات التي له أن يبدي بشأنها آراء ومقترحات ودراسات في جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق المداولة، فإن اختصاصاتها تشمل بصفة عامة أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية متهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة.

لكن الملاحظ على كافة هذه الصلاحيات أنها مجال دراسته ومداولة للمجلس الشعبي الولائي مع غياب أهم الآليات والتي تتمثل في التنفيذ الذي اسند المشرع للوالي دون سواء إضافة إلى إمكانية الاقتراح، وهذا ما يبرز سيطرة الوالي كمثل للدولة على المجلس ومن مرحلة إعداد جدول الأعمال إلى التنفيذ.¹

يتميز تدخل الولاية بالطابع المكمل لوظيفة البلدية، ذلك أن العديد من أحكام قانون الولاية المتعلقة باختصاصات المجلس الشعبي للولاية تنص على أن تدخل المجلس الشعبي الولائي يكون في حالة تجاوز النشاط للإطار الإقليمي للبلديات أو لقدراتها، كما لها أن تتدخل تنسيقا وتشاورا مع البلديات أو دعما لها.²

الفرع الثالث: تسيير و تنظيم المجلس الشعبي الولائي

يقوم المجلس الشعبي الولائي من أجل تسيير شؤونه الى قواعد أساسية منها انتخاب الرئيس وإجراء المداولات والدورات والتي تشمل جميع أعماله. حيث يعمل المجلس الشعبي الولائي في إطار قانوني عن طريق المداولات واللجان التي قد يشكلها، تحت رئاسة رئيس المجلس الشعبي الولائي الذي يناط به تنظيم أعمال هذا المجلس،³ خلافا للوضع لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يعينه أعضاء القائمة الفائزة بالأغلبية، فإن رئيس المجلس الشعبي الولائي ينتخب، للفترة الانتخابية، من طرف جميع أعضاء المجلس بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة في الدورة الأولى.⁴

¹ - علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص ص 145 - 146.

² - محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 87.

³ - علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 146.

⁴ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 185.

أولاً: انتخاب الرئيس

ينتخب رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين قائمة الأغلبية، أو من القائمتين الحاصلتين على نسبة (35%)، أو من جميع القوائم طبقاً للمادة 59 من قانون الولاية رقم 07-12، وذلك بعد تشكيل مكتب مؤقت للإشراف على انتخاب الرئيس، ويتكون من المنتخب الأكبر سناً ويساعده المنتخب الأصغر سناً غير مترشحين يستقبل الترشيحات، وكذا محضر النتائج النهائية، بقوة القانون فور إعلان النتائج طبقاً للمادة 58 و60 من القانون المذكور أعلاه.¹

ينصب رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب في مهامه بمقر الولاية بحضور الوالي وأعضاء المجلس الشعبي الولائي وأعضاء البرلمان ورؤساء المجالس الشعبية البلدية في جلسة علنية.

يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي خلال الثمانية (8) أيام التي تلي تنصيبه نوابه، للمصادقة من بين أعضاء المجلس ويعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي الولائي ، ولا يمكن أن يتجاوز عددهم:

- اثنين (2) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 35 و 39 منتخبا؛
- ثلاثة (3) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية من 43 الى 47 منتخبا؛
- ستة (6) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 51 إلى 55 منتخبا.²

وفي حالة حدوث مانع مؤقت لرئيس المجلس الشعبي الولائي يعين رئيس المجلس احد نوابه لإستخلافه في مهامه. وإذا استحال عليه تعيين مستخلف تولى المجلس نيابة عنه اختيار أحد نواب رئيس المجلس وتكليفهم مؤقتاً بمهام الرئاسة.

أما إذا تغيب رئيس المجلس عن دورتين عاديتين في السنة دون عذر مقبول، فهذه تعد حالة من حالات التخلي عن العهدة.³ ولقد حمل قانون الولاية لسنة 2012 حكماً جديداً بموجب المادة 64 مفاده أن غياب رئيس المجلس عن دورتين عاديتين دون عذر مقبول فانه يكون في وضعية تخلي عن العهدة بعد مداولة المجلس.

¹ - أحمد الخير، إصلاح الإدارة الإقليمية الجزائرية دراسة في قانون الولاية لسنة 2012، مذكرة الماستر أكاديمي في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2012-2013، ص30.

² - المادة 61-62 من قانون 07-12، المتعلق بالولاية، المؤرخ في 2012/02/21، الجريدة الرسمية، العدد 12.

³ - أحمد الخير، مرجع سابق، ص31.

ومن المؤكد أن المشرع حرص من خلال هذا الحكم الجديد إضفاء مزيد من الجدية بالنسبة لرؤساء المجالس الشعبية الولائية خاصة والأمر يتعلق بمنصب محلي له إمكانية رفيعة.¹

"إذا تغيب رئيس المجلس الشعبي الولائي عن دورتين عاديتين في السنة دون عذر مقبول، فإنه يعلن في حالة تخل عن العهدة من طرف المجلس"².

وإذا كانت رئاسة المجلس الشعبي الولائي في القانون الجزائري قارة طوال العهدة كأصل عام، غير أن القانون ذاته اعترف لرئيس المجلس بتقديم استقالته أمام المجلس وتكون سارية المفعول ابتداء من تاريخ تقديمها. ويبلغ الوالي بذلك، وهذا ما نصت عليه المادة 65 من قانون الولاية.

وفي حالة استقالة الرئيس بالكيفية المذكورة أو وفاته أو إعفائه بسبب التخلي عن العهدة يستخلف بذات الطريقة الأولى في أجل 30 يوما، مع الإشارة أن المادة 66 من قانون الولاية لم يرد فيها صراحة وبالدفقة بدء هذا الأجل، وكان حري بالمشرع أن يلتزم الدقة في المواعيد والآجال بالقول 30يوما من تقديم الاستقالة³

أ- صلاحيات الرئيس:

تتمثل اختصاصات ومهام الرئيس -أساسا- في تسيير شؤون المجلس بواسطة ديوان يتكون من موظفين بالولاية، ذلك أن قانون الولاية لم يخوله اختصاص التمثيل الذي يبقى موكولا للوالي⁴.

وبممارسة رئيس المجلس الشعبي الولائي طبقا لقانون الولاية صلاحيات عديدة أهمها:

1- طبقا للمادة 17 يتولى رئيس المجلس إرسال الاستدعاءات للأعضاء مرفقة بجدول الأعمال وتسلم لهم في

مقر سكنهم مقابل وصل استلام و هذا قبل 10 أيام من الاجتماع؛

2- يتولى إدارة المناقشات و ضبط الجلسة طبقا للمادة 27 من القانون 07-12. ويمكنه بهذه الصفة طرد

كل شخص غير عضو بالمجلس يخل بحسن سير أعماله؛

¹ - عمار بوضيف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص ص 210-211.

² - المادة 64 من قانون 07-12، المؤرخ في 2012/02/21، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12.

³ - عمار بوضيف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 211.

⁴ - محمد الصغير بعلبي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 119.

- 3- يختار موظف يتولى مهام أمانة الجلسة من بين الموظفين الملحقين بديوان الرئاسة طبقا للمادة 30؛
- 4- يقترح اللجان الدائمة طبقا للمادة 34؛
- 5- بإمكانه طلب إنشاء لجنة تحقيق حسب مقتضيات المادة 35؛
- 6- يطلع الوالي باستقالة المنتخب الولائي حسب المادة 42؛
- 7- يتولى طبقا للمادة 52 الفقرة 2 إيداع مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي لدى الولاية مقابل وصل استلام؛
- 8- يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي نوابه طبقا للمادة 62 بالكيفية المشار إليها؛
- 9- يعين أحد نوابه لاستخلافه وهذا ما نصت عليه المادة 63 الفقرة 2؛
- 10- يختار رئيس المجلس موظفي الديوان من بين أعوان الدولة التابعين للولاية طبقا للمادة 68 الفقرة 02؛
- 11- يمثل رئيس المجلس الشعبي الولائي المجلس في جميع المراسيم التشريعية و التظاهرات الرسمية حسب مضمون المادة 72؛
- 12- يبلغ رئيس المجلس الشعبي الولائي المجلس بالوضعية العامة للولاية ولاسيما النشاطات المسجلة بالولاية ما بين الدورات حسب ما نصت عليه المادة 71.
- ويهدف القيام بمهامه على أفضل وجه فرض المشرع بموجب المادة 63 من قانون الولاية أن يتفرغ رئيس المجلس ولا يباشر أي مهمة أخرى، ويمكنه بالمقابل أن يتلقى تعويضا عن ذلك وهذا ما نصت عليه المادة 70. كما فرض القانون على الوالي بموجب المادة 67 أن يضع تحت تصرف رئيس المجلس كل الوسائل المادية والوثائق لأداء مهامه.
- ويجوز لرئيس المجلس قانونا أن يقدم استقالته ويفصح عن رغبته في التخلي عن رئاسة المجلس وهذا أمام هيئة المداولة (رئيس المجلس الشعبي الولائي). وفي هذه الحالة يختار المجلس رئيسا جديدا له حسب الطريقة المذكور.¹

¹ - عمار بوضيف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص ص 211 - 213.

ثانيا: الدورات

يعقد المجلس الشعبي الولائي (م.ش.و) دورات: عادية وغير عادية، وبقوة القانون:

أ- **الدورات العادية:** يعقد المجلس أربعة 04 دورات عادية في السنة مدة الواحدة أقصاها 15 يوما وقد نص قانون الولاية على ضرورة إجرائها في تواريخ محددة، وإلا عدت باطلة، وهي أشهر: مارس، جوان، سبتمبر، ديسمبر؛ كما يشترط القانون أن يوجه الرئيس الاستدعاءات لأعضاء المجلس قبل 10 أيام (بالبريد العادي أو الإلكتروني) من تاريخ انعقاد الدورة مرفقة بجدول الأعمال؛

ب- **الدورات غير العادية:** يمكن للمجلس، عندما تقتضي الحاجة إلى ذلك، أن يعقد دورات غير عادية سواء بطلب من: رئيس المجلس الشعبي الولائي، أو ثلث 3/1 أعضاء المجلس، أو الوالي؛ لم يحدد قانون الولاية مدة الدورة غير العادية، حيث تنتهي باستنفاد جدول الأعمال.¹

ت- **الدورات الاستثنائية:** يمكن للمجلس، عندما تقتضي الحاجة إلى ذلك، أن يعقد دورات استثنائية (غير عادية) سواء بطلب من: رئيس المجلس الشعبي الولائي، أو ثلث (3/1) أعضاء المجلس، أو الوالي.²

ثالثا: المداولات

يجري المجلس الشعبي الولائي أشغاله باللغة العربية وتحرر محاضره تحت طائلة البطلان أيضا بنفس اللغة، وهذا ما نصت عليه المادة 25 من قانون الولاية، وتكون جلسات المجلس علنية كأصل عام خارج دائرة الاستثناء المقرر بموجب المادة 26 من القانون 12-07 ويتخذ القرار أثناء المداولة بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس، وتوقع المداولات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء، وطبقا للمادة 52 من قانون الولاية تسجل مداولات المجلس في سجل خاص يؤشر عليه رئيس المحكمة المختص إقليميا، وكان أفضل بنظرنا وتكريسا لنظام الازدواجية القضائية أن يشير النص صراحة للمحكمة الإدارية دون غيرها رفعا لأي لبس في قواعد الاختصاص، ويوقع محضر الجلسة من جميع المنتخبين الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، ويرسل مستخلص المداولة في أجل 8 أيام للوالي من قبل رئيس المجلس مقابل وصل استلام.

¹ - مُجَدِّ الصغِير بعلِي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص ص 81-82.

² - مُجَدِّ الصغِير بعلِي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 186.

ويعتبر تاريخ إيداع مستخلص المداولة التاريخ المسجل على وصل الاستلام، وتشكل المداولات مظهرا من مظاهر استقلال المجلس الشعبي الولائي وصورة من صور مشاركة الشعب في تسيير شؤون الإقليم¹. إذا تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات طبقا للمادة 53، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل الواحد والعشرين (21) يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها.²

رابعا: اللجان

يشكل المجلس الشعبي الولائي من لجان دائمة، وأخرى مؤقتة، إما اللجان الدائمة فعددها 9 لجان، تختص في المجالات التالية:

- 1- لجنة التربية والتعليم العالي والتكوين المهني؛
- 2- لجنة الاقتصاد والمالية؛
- 3- لجنة الصحة والنظافة وحماية البيئة؛
- 4- لجنة الاتصال وتكنولوجيا الإعلام؛
- 5- لجنة تهيئة الإقليم والنقل؛
- 6- لجنة التعمير والسكن؛
- 7- لجنة الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة؛
- 8- لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب؛
- 9- لجنة التنمية المحلية والتجهيز والاستثمار والتشغيل؛

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص ص 229 - 230.

² - مُجَد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 83.

تكوين اللجنة الدائمة

تشكل اللجان الدائمة عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، بناء على اقتراح من رئيس المجلس، أو بالأغلبية المطلقة لأعضائه.

- تشكل هذه اللجان بتمثيل نسبي يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي الولائي.
- وتعد كل لجنة نظامها الداخلي وتصادق عليه، ويرأسها عضو منتخب من طرفها.

وأما اللجان الخاصة

مثل لجنة التحقيق، فتنشأ بطلب أو اقتراح من رئيس المجلس، أو من ثلث أعضائه الممارسين، وتنتخب بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الحاضرين.

ويخطر رئيس المجلس الشعبي الولائي والوالي ووزير الداخلية، ويجب أن تقدم لها السلطات المحلية المساعدات لإتمام مهمتها كما لها الحق في دعوة كل شخص لتقديم معلومات مفيدة من خبرته.

آلية توجيه الأسئلة من اللجنة الخاصة

للمجلس حق توجيه الأسئلة الكتابية للمدرين، والمسؤولين عن المصالح، والمديريات غير الممركزة للدولة على المستوى الولاية، وعلى المدير أو المسؤول وجوبا، الإجابة كتابة على السؤال المتعلق بنشاطه في أجل لا يتجاوز 15 يوما، من تاريخ تبليغه.¹

¹ - انظر المادة 33 - 37 من قانون 07-12، المؤرخ في 2012/02/21، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد: 12.

خلاصة الفصل:

لقد تطرقنا من خلال هذا الفصل إلى دراسة مركزات الولاية وهيئاتها، بحيث أفردنا مبحثنا كاملا لدراسة الولاية، من خلال منطقتها وتنظيمها الإداري للولاية ومرورا بجوانبها التنظيمية والقانونية بمختلف الدساتير الجزائرية بالإضافة إلى ذكر المراحل التي مرت بها الولاية في نشأتها، ابتداء من مرحلة التقرير مرورا بمرحلة التحضير وانتهاء بمرحلة التنفيذ، وهي الدخول الفعلي في حيز التطبيق وتعزيزها بمشاركة التنمية المحلية لهذه الجماعة، ومبرزا أبعادها الاجتماعية والاقتصادية التي تساهم الولاية بشكل كبير في إنمائها لتحقيق أهدافها. أما المبحث الثاني فكان موضوعه هو هيئات الولاية؛ لأن الولاية تتركز على هيئتين وهي الوالي باعتباره ممثل الدولة على مستوى اقليم الولاية ومفوض الحكومة مع إبراز صلاحياته ضمن قانون 07-12 المتعلق بالولاية. ومن جهة أخرى ممثل الولاية في تنفيذ قرارات التي تصدر عن المجلس الشعبي الولائي، أما الهيئة الثانية المتمثلة في المجلس الشعبي الولائي التي تتولى إدارة الشؤون المحلية بتشكيل أعضائها المنتخبين وممارسة صلاحياتها لتسيير أعمال المجلس عبر المداورات وذلك طبقا لقانون الانتخابات 01-12.

الفصل الثاني

ضوابط وميكانيزمات الرقابة على ميزانية الولاية

من المراحل و الإجراءات

تمهيد:

تعتبر ميزانية الولاية ضمن ميزانيات الجماعات المحلية، فهي الصورة العاكسة لنشاط الولاية خلال السنة وبذلك فهي المخطط التنموي الذي تعمل الولاية على تحقيقه وبالتالي فإن تحضير الميزانية يسهل في تسيير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها، وهي مبدأ من مبادئ استقلاليتها في التسيير والتجهيز لبلوغ طموحها خلال السنة بناء على مواردها، وقد يمر تحضيرها بمراحل بدءا بالميزانية الأولية التي تعتبر الوثيقة الأصلية مرورا بالميزانية الإضافية التي تسمح بتعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية وانتهاء بتحضير الحساب الإداري، الذي ينطوي على النفقات العامة الفعلية والإيرادات العامة الفعلية وبحيث لا تكون ميزانية الولاية قابلة للتنفيذ إلا بعد المصادقة والتصويت عليها من طرف السلطة المختصة بعد إعدادها من طرف الوالي وعرضها على المجلس الشعبي الولائي. وبعد هذا تأتي مرحلة الاعتماد من السلطة المختصة وبذلك يباشر الأعوان المكلفون بالتنفيذ وهم الأمرون بالصرف الذين يعملون باسم الدولة والجماعات المحلية والمحاسبون العموميون المعينون قانونيا. ومن ثم القيام بممارسة الرقابة المالية على عملية التنفيذ السابقة واللاحقة للحد من ممارسة الفساد المالي، فقد تطرقنا في هذا الفصل إلى دراسة ضوابط وميكانزمات الرقابة المالية على ميزانية الولاية ولقد قسمنا هذا الفصل العملي إلى مبحثين:

المبحث الأول تكلمنا على مفهوم الميزانية وتعريفها ومراحل إعدادها والتصويت والمصادقة على ميزانية الولاية وعملية التنفيذ والأعوان المكلفون بها. أما المبحث الثاني فخصصناه على الرقابة السابقة المتمثلة في المجلس الشعبي الولائي والمراقب المالي والمحاسب العمومي والرقابة اللاحقة لعملية التنفيذ المتمثلة في مجلس المحاسبة والمفتشية العامة.

المبحث الأول: مفهوم ميزانية الولاية

تعتبر ميزانية الولاية الصورة العاكسة لنشاط الولاية وسياستها المنهجية باعتبارها تظهر في جانبيها أوجه الإعتمادات، فهي أداة فعالة للتخطيط والتوجيه غير انه تتعدد التعريفات المتعلقة بالميزانية وتتفاوت من حيث شموليتها وتكاملها ويعود ذلك بالدرجة الأولى إلى طبيعة النظرة التي ينظر من خلالها الباحثون.

المطلب الأول: مرحلة إعداد ميزانية الولاية

وهي المرحلة التي يتم فيها وضع الميزانية العامة بدءا بعمليات التحضير لإعدادها، وإنتهاء بوضع الصيغة النهائية للميزانية، والتي تتم من قبل السلطة التنفيذية، باعتبارها السلطة الأكثر قدرة ومعرفة وارتباطا بعملية الإعداد هذه¹.

الفرع الأول: تعريف ميزانية الولاية

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

تشمل ميزانية الولاية على قسمين متوازنين في الإيرادات والنفقات وهما:

- قسم التسيير؛
- قسم التجهيز والاستثمار.

ينقسم كل قسم إلى إيرادات و نفقات متوازنة وجوبا.

يقتطع من إيرادات التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار وفقا للشروط التي يحددها التنظيم.

¹ - حسن خلف فليح، المالية العامة، ط1، جدار للكتاب العالمي، عمان، الأردن، 2008، ص 300.

ترتب الإيرادات والنفقات في آن واحد حسب الطبيعة أو المصلحة أو البرنامج أو العملية خارج البرنامج.

يحدد شكل ميزانية الولاية ومحتواها عن طريق التنظيم.¹

أولا: مبادئ ميزانية الولاية

1- مبدأ سنوية الميزانية: يقصد بها أن يكون إعداد الميزانية لسنة واحدة مقبلة، أي يكون تقدير

الإيرادات المالية العامة، والنفقات المالية العامة عن مدة سنة قادمة.²

وسنوية الميزانية ترتبط بكون السنة فترة مقبولة ومناسبة لإعداد التوقعات والتقديرات الخاصة بكل من

إيرادات العامة، والنفقات العامة،³ ويترتب عن تطبيق هذا المبدأ النتائج التالية:

- أن يكون الترخيص بتحصيل الموارد وصرف النفقات عن سنة واحدة؛

- أن يتجدد هذا الترخيص كل سنة؛

- أن تتوقف مبدئياً عمليات تحصيل الموارد في اليوم الأخير من السنة إلى أن يتجدد الترخيص؛

- أن تلغى الإعتمادات الغير مستعملة في اليوم الأخير من السنة (يستثنى من ذلك نفقات التجهيز).⁴

2- مبدأ الشمولية: ويقصد بها أن تكون الميزانية عامة، شاملة لجميع الإيرادات العامة، والنفقات

العامة، ودون تخصيص إيرادات معينة لتغطية نفقات معينة.

وبعبارة أخرى: وقف جميع الإيرادات على جميع النفقات دون تحديد، أو توجيه أي نوع من الإيرادات لأي

نوع من النفقات، فالإيرادات المالية تمثل وحدة واحدة ترصد لتغطية كل النفقات، فلا يجوز أن ترصد إيرادات

ضريبة معينة كالضريبة المباشرة مثلاً لتغطية نفقات التعليم، وأن تخصص الضرائب غير المباشرة لتغطية نفقات

¹ - المادة 157 - 159 من قانون 07-12 المؤرخ في 2012/02/21، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية 12.

² - عناية غازي، المالية العامة و التشريع الضريبي، ط 1، دار البيارق، عمان، 1998، ص 229.

³ - فليح حسن خلف، مرجع سابق، ص 285.

⁴ - بشير يلس شاوش، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 144.

المواصلات، وأن تخصص حصائل الضرائب على الدخل لتغطية نفقات الصحة، والرعاية الاجتماعية؛ وأن تخصص حصائل الضرائب الجمركية لتغطية نفقات الإنشاء، والتعمير: كبناء الجسور، وشق الإنفاق، وفتح الشوارع... الخ.¹

3- مبدأ الوحدة: يقوم مبدأ وحدة الميزانية على فكرة مفادها أن نفقات وموارد جميع المصالح التابعة لنفس الجماعة العمومية أي الدولة تجمع وتفيد في وثيقة واحدة²، حيث يقصد بها هو إدراج كافة النفقات والايادات للدولة المتوقع انفاقها أو تحصيلها خلال دورة الموازنة في وثيقة واحدة أي في موازنة واحدة أو بعبارة أخرى عدم تعدد الموازونات.³

4- مبدأ التوازن: ويقصد به توازن بنود الإيرادات، والنفقات؛ أي كفاية كافة الإيرادات العامة لمواجهة كافة النفقات العامة؛ بحيث لا تزيد، ولا تنقص عنها.

ويترب على هذا التوازن أن تغطي النفقات العامة بالإيرادات العامة التقليدية من ضرائب، ورسوم، وعائدات أملاك الدولة العامة، والخاصة؛ وإلا فإن زيادة الإيرادات العامة عن النفقات العامة سيؤدي إلى حدوث خلل في توازن الميزانية يتمثل في ظهور عجز فيها. وكلتا الحالتين تتعارضان مع مبدأ توازن الميزانية.⁴

أ- إن زيادة الإيرادات عن النفقات؛ أي تكوين فائض في الميزانية يعني في حد ذاته اقتطاعا من الدخل القومي يترتب عليه انخفاض في حجم الإنفاق النقدي المتداول، وبالتالي انخفاض في حجم الطلب الكلي النقدي.

ب- إن زيادة النفقات عن الإيرادات، أي إحداث عجز في الميزانية يعني في حد ذاته ارتفاعا ضخما في الأسعار، وعائقا استثماريا يحول دون استحداث التنمية المنشودة؛ نظرا لعدم الكفاءة في توظيف الأموال الاتفاقية المستخدمة.⁵

¹ - عناية غازي ، مرجع سابق، ص 231.

² - بشير يلس شاوش ، مرجع سابق، ص 80.

³ - عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، ط1، دار حامد، عمان، 2007، ص 524.

⁴ - عناية غازي ، مرجع سابق، ص 234.

⁵ - نفس المرجع، ص 23.

الفرع الثاني: تحضير الميزانية الأولية للولاية

وهي الوثيقة الأصلية التي يمكن أن تكفي لوحدها، تقدر فيها جميع النفقات والإيرادات المتعلقة بالدورة التي وضعت من أجلها، وهي تحتوي على وثائق متعددة:

- الميزانية الأصلية ذاتها؛

- جدول تلخيصي يسمح التحقق من التوازن بين أقسام الميزانية؛

- جدول إحصائية ملحقة.

وتجدر الإشارة إلى أن الصفحة الأولى من الميزانية تعطي ملخصا عاما من الوضعية الاقتصادية والسياسة المالية للجماعة المحلية، لا بد أن يتم وضع هذه الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية الجديدة.¹

وتعد الهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الميزانية الأولية التي تكون خلال السنة وهي توضع قبل بداية السنة المالية وبالتحديد قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة التنفيذ. والميزانية الأولية هي الواقع عبارة عن كشف تنبئي بالإيرادات والنفقات وذلك اعتمادا على مجموعة من الوثائق والمعطيات التي تساعد في إعداد هذه الميزانية.

الفرع الثالث: تحضير الميزانية الإضافية للولاية

هي ميزانية تسمح بتعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة المالية السابقة، وعبارة أخرى فإن الميزانية الإضافية هي عبارة عن الميزانية الأولية مضافا إليها ترحيل بواقى الحساب الإداري والتغيرات في الإيرادات والنفقات التي تعتبر ضرورية للسنة المعينة وبالتالي يمكن القول أن الميزانية الإضافية هي:

- ميزانية ترحيلية لأنها تتضمن كل ترحيلات النفقات المتبقية للسنة المنصرمة وكذا كل ترحيلات الإيرادات والأرصدة للسنة المنصرمة سواء كانت دائنة أو مدينة؛

- كما يمكن اعتبارها معدلة لأنه يمكن زيادة أو تخفيض النفقات المسجلة والمصادق عليها في الميزانية الأولية

¹ - بشير بلس شاوش، مرجع سابق، ص 162.

- يتم المصادقة على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المطبقة خلالها هذه الميزانية.¹
- يتمثل دورها في إعادة النظر في الميزانية الأولية قصد تكميلها وتعديلها بإجراء معادلة النفقات والإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج تنفيذ ميزانية السنة السابقة. تعتبر إذا الميزانية الإضافية تصحيحا وتتميما للميزانية الأولية.
- وزيادة على الميزانية الإضافية يرخص للمجلس البلدي والولائي، في حالة الضرورة وبصفة استثنائية، التصويت على انفراد على إعتمادات تسمى:
- **الاعتمادات المفتوحة مسبقا (les ouvertures de crédit):** وهي اعتمادات تفتح قبل التصويت على الميزانية الإضافية؛
- **الترخيصات الخاصة (les autorisations spéciales):** وهي اعتمادات التي تقرر وتفتح بعد التصويت على الميزانية الإضافية.
- اشتترطت المادة 178 من قانون البلدية عند فتح هذين النوعين من الاعتمادات توفر إيرادات جديدة لمواجهة هذه النفقات. ومهما تعددت خلال السنة الوثائق المالية المعدلة للميزانية المحلية، فانه لا توجد بالنسبة لهذه الدورة سوى ميزانية واحدة تتشكل من:
- الميزانية الأولية،
- الاعتمادات المفتوحة مسبقا إن اقتضى الحال؛
- الميزانية الإضافية؛
- الترخيصات الخاصة إن اقتضى الحال.²

¹ - الزين منصورى ، محاضرات في المحاسبة العمومية، مقدمة لطلبة العلوم الاقتصاد والتسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب البلدية، دفعة، 2014- 2015، ص ص 223- 224.

² - بشير يلس شاوش ، مرجع سابق، ص 163.

الفرع الرابع: تحضير الحساب الإداري

يعرف الحساب الإداري (الختامي) على انه الحساب الذي ينطوي على النفقات العامة الفعلية والإيرادات العامة الفعلية، والذي يتم إعداده من سنة مالية منتهية.

فالحساب الإداري إذن يشكل الإطار المفصل للإيرادات والنفقات المنجزة باستخراج كل ما يتم تحصيله بصفة فعلية وإنفاقه بصفة فعلية، بمعنى آخر نتيجة السنة المالية، يقوم ويجمع تسجيلاتها ويلخصها في جدول مفصل يسمى الميزان العام والذي بدوره ينقسم إلى قسمين قسم التسيير، وقسم التجهيز¹

وكما جاء في قانون الولاية، عند غلق السنة المالية المعنية بتاريخ 31 مارس، يعد الوالي الحساب الإداري للولاية ويعرضه على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه.

تتم المصادقة على الحساب الإداري وإعداد حساب التسيير وكذا التقارب الدوري للحسابات طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها²

المطلب الثاني: التصويت والمصادقة والتنفيذ على ميزانية الولاية

الفرع الأول: التصويت والمصادقة على ميزانية الولاية

إذا كان المبدأ أن تنفذ مداوات المجالس الشعبية المحلية بحكم القانون بعد 21 يوم من تاريخ إيداعها لدى السلطة الوصية، فإن المداوات المتعلقة بالميزانيات والحسابات لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من السلطة الوصية.

وهكذا لا تكون الميزانية المحلية قابلة للتنفيذ إلا بعد المصادقة التي تهدف إلى تمتع السلطة الوصية بصلاحيات مراقبة مضمون هذه الميزانية، وتطرح المصادقة مشكلتين على الأقل: الأولى بتحديد السلطة الوصية الممارسة للمصادقة، والثانية تتعلق بمضمون المصادقة.³

¹ - ياقوت قديد، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مذكرة الماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010-2011، ص 74.

² - المادة 166 من قانون 07-12، المؤرخ في 2012/02/21، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12.

³ - بشير يلس شاوش، مرجع سابق، ص 167.

يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية وعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت ويصادق عليه وفق الشروط المنصوص عليها في هذا القانون.

ويوافق عليه وفق الوزير المكلف بالداخلية وفقا لأحكام المادة 55 أعلاه.

يصوت المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية بابا بابا.

ويشمل فضلا عن ذلك توزيعا للنفقات والإيرادات في شكل فصول وفصول فرعية ومواد.

تسجل السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقا للتنظيم المعمول¹.

الفرع الثاني: التنفيذ على ميزانية الولاية

بعد التصويت والمصادقة على الميزانية تأتي مرحلة تحصيل الإيرادات وإنفاق مبالغ بعد اعتمادها من السلطة المختصة (وزارة الداخلية) ولذلك يتطلب إجراء نوعيين من العمليات خلال هذه المرحلة، الأولى خاصة بالإيرادات، والثانية خاصة بالنفقات.

ويعني تنفيذ الميزانية مباشرة جباية، وتحصيل الإيرادات المالية، ومباشرة النفقات في وجوهها، كما هي واردة في بنود الميزانية².

أولاً: الإيرادات: يقصد بها بالإيرادات (حاصل الجباية وعائدات أملاك الدولة). أما الإيرادات غير عادية، من قرض وإصدار نقدي، كانت مستبعدة.

أ- الإيرادات العادية: التي تغطي النفقات العامة أساسا بواسطة الإيرادات العادية التي تتشكل من موارد الجباية وعائدات أملاك الدولة.

1- الإيرادات الجبائية: وهي تتكون من حاصل الضرائب والرسوم التي كانت تشكل المصدر الأساسي والعادي لموارد الدولة. ويلاحظ بالنسبة للضريبة، في هذه المرحلة، اختصار دورها

¹ - المادة 160-163 من قانون 07-12، المؤرخ في 2012/02/21، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12.

² - عناية غازي، مرجع سابق، ص 218.

في جلب الموارد المالية للدولة فحسب دون استخدامها للتأثير على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية؛

2- إيرادات أملاك الدولة: وهي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من خلال عملية استغلال أملاكها وهي تنحصر أساسا في العائدات الناتجة عن أملاكها العقارية (أراضي، غابات، مناجم... الخ). أما النشاطات الاقتصادية كانت نادرة جدا، إلا انه يمكن الإشارة إلى استثناء بالنسبة لفرنسا يتمثل في احتكار الدولة الفرنسية لإنتاج التبغ في سنة 1674.

ب- الإيرادات الغير عادية: اعتبرت النظرية الكلاسيكية القرض وإصدار الأوراق النقدية إيرادات غير عادية حددت من اللجوء إليها لتمويل نفقاتها.

1- الاحتياط من القرض: لم تكن تلجأ الدولة إلى الاستقراض إلا في حالات استثنائية (كوارث طبيعية، حروب... الخ).¹

ثانيا: النفقات: يخضع عادة لقواعد ومؤشرات وتعليمات قانونية حتى يتم صرف الأموال ضمن القوانين، والأنظمة المرعية، والتي تستهدف أن يحقق صرف النفقات الغايات المرجوة منه، ومن هذه القواعد التأكد من حقيقة العلاقة بين الإدارة والحكومة، وبين مستحق النفقة، وأن هذا الدائن قدم فعلا للدولة شيئا يستحق النفقة، وقام بالأسباب المنشئة للاستحقاق المالي في ذمتها، وأن يصدر أمرا من الحكومة أمرا بالصرف، وأن يكون هذا الصرف قانونيا كأن يؤشر عليه من صاحب الصلاحية، وأن يتأكد مقدار النفقة، وتوفر اعتمادها.²

الفرع الثالث: الأعوان المكلفون بالتنفيذ

وهم أعوان المحاسبة العمومية وهم الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وقد تطرقت العديد من النصوص القانونية موضحة مختلف أصنافهم وآليات عملهم.

¹ - بشير يلس شاوش ، مرجع سابق، ص 11.

² - عناية غازي ، مرجع سابق، ص ص 218-219.

أولاً: الأمر بالصرف: هو الشخص الذي يعمل باسم الدولة والمجموعات المحلية أو المؤسسات العمومية ويقوم بعملية التعاقد وبتصفية دين الغير أو قيمته أو بتحصيل الإيرادات العامة وأمر بصرف النفقات، وفي هذا الإطار فيتحقق من حقوق الهيئات العمومية¹.

وتعرفه المادة 23 من قانون 90-21 بما يلي "يعد الأمر بالصرف في مفهوم هذا القانون كل شخص مؤهل للتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16،17،19،20،21 يخول التعيين أو الانتخاب لوظيفة لها من بين الصلاحيات تحقيق العمليات المشار إليها² وهذه العمليات هي الإثبات، التصفية والتحصيل بالنسبة للإيرادات، وعمليات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف بالنسبة للنفقات.

● عملية إدارية بالنسبة للإيرادات

1- الإثبات: تتعلق بنشأة الحقوق ومعابنتها، ويكون ذلك على عاتق إدارة البلدية أو الولاية أو من قبل الدولة، وتتم عن طريق إجراءات الإثبات حسب المادة 16 من قانون المحاسبة العمومية "يعد الإثبات الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي"³.

2- التصفية: "تسمح التصفية بالتحقيق على الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية"⁴، ويقصد بهذا تحديد المبلغ الذي تلتزم الجماعات المحلية بدفعه نتيجة النفقة السابق الالتزام بها، فلا يمكن صرف النفقات إلا بعد تنفيذ موضوعها، أي التحقيق من أداء الخدمة الفعلية من طرف الدائن ومطابقة هذا الأداء لشروط الالتزام بالنفقات فلا تدفع النفقة للمستفيد إلا بعد الانجاز الفعلي للخدمة⁵.

3- التحصيل: إجراء يتم بموجبه إثبات الدين العمومي، فيقوم المحاسب العمومي بمراقبة شرعية عملية التحصيل المبلغ المحدد في السند، إلا أن هناك بعض الإيرادات التي يمكن للمحاسب تحصيلها دون

¹ - علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 131.

² - المادة 23، من القانون 90-21 المؤرخ في 15/08/1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35، المؤرخ في 1990.

³ - عبد الرزاق قرباتي، الرقابة المالية وأثرها على أداء الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة الماستر أكاديمي في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2014-2015، ص 74.

⁴ - المادة 20، من قانون 90-21، المؤرخ في 15/08/1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35، المؤرخ في 1990.

⁵ - عبد الرزاق قرباتي، مرجع سابق، ص 74.

إرسال السند ويتعلق الأمر بالإيرادات التي تدفع نقدا مثل الهبات، يعد التحصيل للإيراد الذي يتم بموجبه إيراد الديون العمومية وتعد عملية التحصيل عملية محاسبية يقوم بها المحاسب العمومي، فبعد وصل سند التحصيل إلى مكتبه يتحقق من أن هذا السند مرخص له بموجب القانون والنظم للتحصيل ثم يقوم بتسجيل هذا السند ويلتزم بمتابعة السندات والمداخيل وجميع المبالغ التي ترجع إلى البلديات، كما يثبت إرسال للآمر بالصرف السند إلى المحاسب العمومي، وبهذا تقع المسؤولية التامة على عاتق المحاسب العمومي بتحصيل المبلغ، ويجب على المحاسب العمومي كذلك مراقبة إلغاءات سندات الإيرادات والتسويات على الصعيد المادي.

● عملية محاسبية بالنسبة للنفقات

- 1 - **الالتزام:** "يعد الالتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين" ومعناه أنه المستند الذي يجعل الإدارة مدينة، والذي يترجم بالضرورة في التجسيد المحاسبي بخروج الموارد العامة، وهو مستند يتضمن واجب الذي يؤدي إلى إنفاق مثل توظيف موظفين في هيئة عمومية أو طلب شراء أو لوازم ... الخ. ولكن هذا المستند يجب أن يكون مأخوذا بالاحترام الصادر للإذن الوارد في الميزانية.¹
- 2 **التصفية:** وهو التقدير الفعلي للمبلغ الواجب دفعه والتأكد من حلول موعد استحقاقه ومن أنه لم يسبق دفعه أو تسويته بواسطة المقاصة وقد يتطلب الأمر تقديم بعض المستندات التي تثبت ترتب الدين في ذمة الدولة،² تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية".
- 3 **الأمر بالصرف:** يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية،³ وهو عبارة عن قرار إداري موجه من قبل الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي المخصص لدفع النفقة المصفاة، هذا الأمر يأخذ شكل أمر بالصرف إذا قام به أمر بالصرف رئيسي، ويأخذ شكل حوالات دفع إذا قام به أمر بالصرف ثانوي، الأمر بالصرف يعتبر واجب الدفع من قبل

¹ - الزين منصور، مرجع سابق، ص 36.

² - جهاد سعيد خصاونة، علم المالية والتشريع الضريبي، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 353.

³ - المادة 20-21، من قانون 90-21، المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35.

صندوق الخزينة المركزية أو من الخزينة الرئيسية بينما حوالة الدفع واجبة الدفع على صندوق خزائن الولاية¹.

4 الدفع: يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبرام الدين العمومي²، ويقصد به كذلك الدفع الفعلي للمبلغ الصادر به أمر الدفع إلى صاحب الحق فيه³.

أ-1 أنواع الآمرين بالصرف:

• الآمرين بالصرف الأوليين أو الأساسيين

- المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي لوطني ومجلس المحاسبة؛
- الوزراء؛
- الولاية عندما يتصرفون لحساب الولاية؛
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلدية؛
- المسؤولون المعينون قانونا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري؛
- المسؤولون المعينون على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة؛
- المسؤولون على الوظائف المحددة في الفقرة 2 من المادة 23 أعلاه.

• الآمرين بالصرف الثانويين

وهم المسؤولون بصفتهم رؤساء المصالح غير الممركزة على الوظائف المحددة في المادة 23 من القانون⁴ 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، وهم الذين يصدرون حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الإعتمادات المفوضة وأوامر الإيرادات ضد المدنين، وهم المسؤولون عن ميزانية التسيير بصفتهم رؤساء مصالح الدولة الغير ممركرة،

¹ - الزين منصور، مرجع سابق، ص 36.

² - المادة 22 من قانون 90-21، المؤرخ في 15/08/1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية الجريدة الرسمية، العدد 35.

³ - جهاد سعيد خصاونة، مرجع سابق، ص 353.

⁴ - المادة 26-27 من قانون 90-21، المؤرخ في 15/08/1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية الجريدة الرسمية، العدد 35.

وكذلك الموظفون المرسمون الحائزون على تفويض التوقيع من الأمر بالصرف الأصلي وهذا في حدود صلاحيات هذا الأخير وتحت مسؤوليته.¹

• الأمر بالصرف الوحيد

هناك عمليات ذات طابع وطني ولكن بحكم طابعها الجغرافي يستحسن تسجيلها باسم شخص محلي كفاء لتسييرها، وعادة ما يكون الوالي الذي يعتبر في هذه الحالة الأمر بالصرف الوحيد بالنسبة لعمليات التجهيز اللامركزية والمسجلة باسم الوالي في نطاق عمليات تجهيز القطاعات اللامركزية.

وهو الأمر بالصرف الوحيد لأنه يمثل جميع السلطات المركزية والقطاعات الوزارية. الأمر بالصرف الوحيد صفة جديدة أنشئت بموجب المادة 73 من القانون المالية التكميلي لسنة 1993.

بالنسبة للأمر بالصرف الثانوي والابتدائي فإن مسؤوليتهم تبقى ثابتة في إنجاز العمليات المالية ولكن يبقى مطالبا باحترام الأوامر التي تأتيه من طرف السلطة المركزية، وفي حالة تناقض الأوامر الإدارية والاعتمادات الموضوعة تحت تصرفه، يجب عليه أن يمتنع عن تنفيذ العمليات التي قد لا تحترم قانون المحاسبة العمومية لأن الأمر بالصرف الثانوي والابتدائي سيكون مسؤولا شخصيا وماليا عن الأموال التي ينفقها.

• الأمر بالصرف بالتفويض: يعطي قانون 21/90 لكل أمر بالصرف الحق أن يفوض صلاحياته

المحاسبية في حدود اختصاصاته، وتحت مسؤولياته في إعطاء تفويض بالإمضاء إلى موظفين دائمين (مرسمين) يكونون تحت سلطته المباشرة²، ومنه الشروط الخاصة بتفويض الصلاحيات:

- أن يكون أمرا بالصرف؛

- أن يكون التفويض في حدود اختصاص الأمر بالصرف؛

- أن يكون تفويض الإمضاء لصالح موظف مرسم، وهذا التفويض شخصي يزول بمجرد إنتهاء

مهام احد طرفيه؛

¹ - يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص 209.

² - المادة 29 من قانون 90-21، المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35.

- أن يكون الموظف موضوعا تحت السلطة الإدارية المباشرة للأمر بالصرف؛
- الأمر بالصرف المفوض لصالحه ينفذ العمليات المالية ولكن تبقى المسؤولية تابعة للأمر بالصرف الأصلي؛
- وتنتهي مهام الأمر بالصرف بالتفويض بنهاية وظيفة الأمر بالصرف الأصلي أو الموظف.

أ-2- الأمر بالصرف على المستوى المحلي

- **الوالي الأمر بالصرف بالنسبة للولاية:** بما أن الوالي هو الهيئة الأولى في الولاية فهو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية، يتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية، يقوم بتنفيذ ميزانية الولاية وهو صاحب القرار فيها، فهو الأمر بالصرف الرئيسي بالنسبة لميزانية الولاية.
- حيث يقوم بتسيير موارد الولاية والإذن بإنفاقها كما له أن يفوض إمضائه لأحد أعوان المصالح التابعة له، والوالي مكلف بتحقيق العمليات الخاصة بتنفيذ الميزانية، والتي تدخل في المرحلة الإدارية، وهي من حيث النفقات "الالتزام بالنفقات، التصفية والأمر بدفعها" ومن جهة الإيرادات "إثبات الإيرادات، التصفية، والأمر بتحصيلها"¹.
- **رئيس المجلس الشعبي البلدي كآمر بالصرف بالنسبة للبلدية:** بما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف بصفته أمر بالصرف تحت مراقبة المجلس ورقابة الإدارة العليا بما يلي:

- الحفاظ على أموال البلدية وإرادتها؛
- تسيير إيرادات البلدية، تحرير الأمر بالصرف الخاص بالنفقات ورقابة المحاسبة البلدية؛
- عقد الصفقات وإبرام عقود الإيجار؛
- تمثيل البلدية أمام القضاء؛
- القيام بكل الإجراءات المتعلقة بانقطاع التقادم أو سقوط الأجل القانوني؛
- منح سندات المداخيل وحالات الدفع؛

¹ - عبد الرزاق قرباني، مرجع سابق، ص 38.

- كما يقوم في نهاية كل سنة مالية بتحرير حالة متخلفات الإيرادات ومتخلفات النفقات؛
- ويقوم بإعداد الحساب الإداري للسنة المالية المنتهية.¹

ثانيا/ المحاسبون العموميون: يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام، كل شخص يعين قانونا للقيام، فضلا عن عمليات المشار إليها في المادتين 18 و22، بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات؛
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلفة بها وحفظها؛
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد؛
- حركة حسابات الموجودات.²

المبحث الثاني: الرقابة المالية على تنفيذ ميزانية الولاية

تتضمن الرقابة على تنفيذ ميزانية الولاية التسيير الحسن للأموال العمومية واستغلالها بعقلانية وبدون تلاعب من أجل المصلحة بحيث تهدف هذه الرقابة إلى الوصول بالإنفاق العام إلى أعلى كفاءة وكشف الانحرافات الموجودة وحيث تتضمن في صورتها: الرقابة السابقة والملازمة لعملية التنفيذ. الرقابة اللاحقة لعملية التنفيذ.

المطلب الأول: الرقابة المالية السابقة لعملية التنفيذ على ميزانية الولاية

الفرع الأول: الرقابة المالية السابقة

وهي الرقابة التي تسبق عملية التنفيذ مما يسمح للأعوان المكلفون بالتنفيذ بعدم الوقوع في الأخطاء

¹ - عبد الرزاق قرياتي، مرجع سابق، ص 39.

² - المادة 33 من قانون 90-21 المؤرخ في 15/08/1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35، المؤرخة في 1990.

أولاً: تعريف الرقابة المالية السابقة

وهي الرقابة التي تتم قبل اتخاذ الإجراءات التنفيذية التي تؤدي إلى صرف الأموال، أي صرف الأموال قبل الحصول على الموافقة من الجهة المختصة بالرقابة، ويمكننا القول عن هذا النوع أنه (رقابة وقائية)¹. وبذلك تتم هذه الرقابة من خلال وضع القواعد التي على أساسها يتم التعامل مع الأموال العامة تحصيلاً وإنفاقاً ومتابعة الالتزام بهذه القواعد، هذه الرقابة تمنع إلى حد كبير من وقوع الخطأ في التعامل مع المال العام، ومن أمثلة هذا النوع من الرقابة ما قام به عمر بن الخطاب رضي الله عنه "عندما قام بإحصاء الذمة المالية للولاية قبل تعيينهم، وبعد مرور سنة أو أكثر يقارن ذمتهم المالية في التاريخين فإن وجدها زادت زيادة غير طبيعية حاسبهم عليها، وإن حصلت لديهم شبهة بأن المسؤول قد استفاد من منصبه الإداري استفادة مالية غير مشروعة قاسمه أمواله أو يأخذ الزيادة ويردها إلى بيت المال.² ومن خلال ذلك.

تتمثل هذه الرقابة في إجراء عمليات المراجعة (التدقيق) والرقابة قبل الصرف ويعني ذلك عدم جواز الارتباط بأي نوع من أنواع الإنفاق إلا بعد الحصول على إذن من الجهة المختصة من قبل الدولة بالرقابة على الإنفاق³، حيث تقسم عملية التدقيق من حيث الهيئة التي تقوم بها إلى تدقيق داخلي وتدقيق خارجي فالتدقيق الداخلي يقوم به موظفون تابعون لإدارة المشروع، بينما يقوم بالتدقيق الخارجي مدققو حسابات يتمتعون باستقلال وحياد وتأمين عن إدارة المشروع.

والتدقيق الداخلي هو أحد الوسائل الفعالة للرقابة الداخلية ويمكن تعريف التدقيق الداخلي بأنه نشاط تقييمي مستقل، ينشأ داخل المؤسسة لتدقيق العمليات كخدمة للإدارة وهو وسيلة رقابية تعمل على قياس وتقييم فعالية وسائل الرقابة الأخرى.

ومن البديهي أن الرقابة السابقة إنما تتم على جانب النفقات دون جانب الإيرادات في الموازنة العامة. إذ من غير المتصور أن تتم أو أن تجرى رقابة سابقة على تحصيل الإيرادات وقد تتم الرقابة السابقة من قبل الجهة ذاتها التي تتولى عملية الإنفاق مثل أقسام التدقيق أو الموازنة في الوزارات والدوائر المركزية التابعة لها أو قد تتم من قبل

¹ - بوزيد كبحول، مرجع سابق، ص 2.

² - سعيد على العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، ط1، دار دجلة، عمان، 2011، ص 279.

³ - عادل فليح العلي، مرجع سابق، ص 562.

جهة خارجية عنها كما هو الحال في المملكة المتحدة إذ تمارس تلك الرقابة من قبل المحاسب العام أو محكمة المحاسبة في فرنسا.¹ أما في الجزائر نجد أن هذا النوع من الرقابة السابقة في المجال المالي قد نص عليه المرسوم على أن: "نطاق تطبيق الرقابة القبليّة على الالتزام بالنفقات يشمل ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة وميزانيات الولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري". كما أن هذه الرقابة من حيث الموضوع تنصب كقاعدة عامة على جميع النفقات مهما كانت طبيعتها، أو الغرض منها، كما أنّها تشمل بعض القرارات الإدارية التي من أثارها ترتيب إلتزام بنفقات، مثل تلك المتعلقة بالتوظيف، ومرتببات الموظفين، ومساهمهم المهني.²

فإن قيام المسؤول الإداري بها كتدقيق، سابق للصرّف، وبحيث يعلق الصرّف على موافقته، فلا يوافق عليه إلا بعد التأكد من أنه يخلو من أية تجاوزات، أو مخالفات، وبأنه مثلا لا يتعدى الاعتمادات المالية المخصصة له في الميزانية.

وتمارس هذه الرقابة عادة من قبل الجهات، والأقسام، والإدارات الحكومية التي تتولى عادة القيام بالإنفاق مثل أقسام التدقيق، أقسام الرقابة المالية، أقسام الصرّف، أو الدوائر التابعة لها، وغيرها.

وتمارس الرقابة السابقة عادة على الإنفاق حيث يتعذر ممارستها على الإيرادات، لأنها لم تحصل بعد، أو لأنه لم يباشر بعد في إنفاقها.³

ثانيا/ مزايا الرقابة المالية السابقة.

- يمنع هذا النوع من الرقابة التصرفات التي تقوم بها السلطة التنفيذية والتي تتسم بعدم المشروعية، الأمر الذي يدعم سلطة القانون كما أنّها تحقق وفرا في النفقات العامة وتحويل دون الإشراف مادامت ترفض النفقات غير المشروعة خاصة وإن بعض الجهات تلجأ إلى زيادة إنفاقها والتصرف في بقايا الاعتمادات في نهاية السنة المالية دونما حاجة ملحة إلى ذلك؛

¹ - عادل فليح العلي، مرجع سابق، ص 562.

² - دحمان حمادو ، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، ص 49.

³ - عناية غازي ، مرجع سابق، ص 223.

- تسهل مهمة الرقابة اللاحقة على الصرف الإداري وترفع عن كاهل الرقابة كثيرا من الجهد والوقت الذي يبذل لو لم تكن الرقابة السابقة قائمة؛

- تقوم الرقابة السابقة بتخفيف المسؤولية الملقاة على عاتق رجل الإدارة التي تتأتى من جراء إبرامه التصرفات المالية وهذا التخفيف يحدث مهما كان قرار هيئة الرقابة سواء بالموافقة أم بالرفض فإذا كان بالموافقة يتخذ من موافقتها سندا له في أي مناقشة لتصرفه في المستقبل وإن كانت بالرفض تكون قد خلصته من شبهة الخطأ؛

- كما تتصف الرقابة السابقة بالسرعة والفورية لأنها تقوم على الصرف الإداري قبل إصداره والسرعة الفورية من صفات الرقابة الناجحة المؤثرة التي تتمشى مع الحياة العصرية ومتطلباتها.¹

الفرع الثاني: هيئات الرقابة المالية السابقة

أولا: الرقابة المالية السابقة للمجلس الشعبي الولائي

لقد نص دستور 1996 على أنه: "المجالس المنتخبة تضطلع بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي، ويعد المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي قاعدة هذه المجالس"² وتقوم الرقابة السابقة من طرف المجالس المتداولة لميزانية الجماعات المحلية الإقليمية قبل تنفيذها طبقا للمادة 61 من قانون 90-21. وتعد الميزانية إدارة الولاية، ويقدمها الوالي إلى المجلس الشعبي الولائي وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها. وتكون ممارسة هذه الرقابة من طرف المجالس المنتخبة، في حدود القانون، وهذا باعتبارها رقابة مشروعية، إذ تقوم بالاطلاع الدائم والمستمر على جميع الأعمال، والتصرفات المتخذة على المستويين البلدي والولائي.³

حيث تنص المادة 61 منه على أن: "الجماعات الإقليمية تخضع مراقبة تنفيذ ميزانيتها لمجالسها المتداولة، وتعتبر رقابة المجلس رقابة سابقة"، وبذلك فالمجالس الشعبية المنتخبة تعتبر تجسيدا للديمقراطية بحيث تسمح للمواطنين بتسيير شؤونهم العمومية بأنفسهم، وتكون هذه الرقابة في حدود القانون في كونها رقابة شرعية، إذ تقوم بالاطلاع الدائم والمستمر على مختلف الأعمال والتصرفات المتخذة على المستويين البلدي والولائي. فالميزانية يتم

¹ - عادل فليح العلي، مرجع سابق، ص 563.

² - المادة 169 من دستور 1996.

³ - حمادو دحمان، مرجع سابق، ص 77.

التصويت عليها من طرف هذه المجالس ويتم التصويت على الإعتمادات بابا بابا ومادة مادة، ويكون إسهامهم واسعا خاصة في الميزانية الإضافية حيث يتم المناقشة بشكل واسع وفعال وبناء. كما يشكل الحساب الإداري وسيلة للمراقبة يسمح للمجالس الشعبية المنتخبة تقويم التسيير المالي قبل أي تعديل للتوقعات المدرجة في الميزانية الأولية عن طريق الميزانية الإضافية، وتكون الرقابة عن طريق المقارنة بين الإيرادات والنفقات ومقارنة المجموع المالي لقسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمارات حسب النماذج المرفقة مع الميزانية،¹ ومن ثم فهي تلعب دورا مهما في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، فالنظام الرقابي يشبه الجهاز العصبي الذي يعمل على تحسين مواطن الخطأ، ومن ثم تجنبها، وتفاديها، إلا أنه إذا ما تجاوزت الرقابة مفهوم الاستثناء، لتستغرق الاستقلال، ضاع مفهوم اللامركزية الإقليمية، فقد كانت الرقابة السياسية في عهد الحزب الواحد تمارس بطريقة مباشرة، بحيث نجد أن المادة 2/97 من دستور 1976 تنص على أنه: "تشكل جبهة التحرير الوطني دليل الثورة الاشتراكية والقوة المسيرة للمجتمع، وهي أداة الثورة الاشتراكية والتخطيط والتنشيط" ومن أجل الحرص على عدم تداخل صلاحيات الجهاز الإداري بالجهاز السياسي، أحدث ما كان يعرف بمجالس التنسيق البلدية والولائية، المشكلة من أعضاء الإدارة، وآخرون من الحزب، أي مجالس مختلطة، لكن هذا الوضع تغير في ظل التعددية السياسية، بظهور دستور 1989، الذي كان من بين الذي أتى به في المجال السياسي، وهو التعددية الحزبية، وإنهاء احتكار الحزب الواحد للحياة السياسية، وتكثيف الأنشطة مع برنامج ومشروع المجتمع للحزب الفائز.²

ومن ثم تأتي أهمية الرقابة على تنفيذ الميزانية، والتي تمارس عن طريق أجهزة فنية متخصصة يعمل فيها خبراء يتمتعون بكفاءات سلوكية، وإدارية، ورقابية عالية، وتتعدد الرقابة تبعا لتعدد الأنظمة المالية المطبقة.³

ثانيا: المراقب المالي

أ-1 تعريف المراقب المالي: هو شخص معين من طرف الوزير المكلف بالمالية، يمارس الرقابة المسبقة للنفقات⁴، وهو كل موظف يعين قانونا للقيام بعملية رقابة ويكون تابع لوزارة المالية ويتم تعيينه بموجب قرار وزاري

¹ - الزين منصور، مرجع سابق، ص 57.

² - دحمان حمادو، مرجع سابق، ص 38-39.

³ - عناية غازي، مرجع سابق، ص 221.

⁴ - المادة 4 المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم، الجريدة الرسمية العدد 82، المؤرخة سنة 1992.

بمضيه الوزير المكلف بالميزانية، فعلى المستوى المركزي يعين مراقب مالي لكل دائرة وزارية تشمل اختصاصه، أيضا المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري التابعة للوزارة معينة، أما على المستوى المحلي فهناك مراقب مالي في كل ولاية مكلف بالمراقبة المسبقة للنفقات الملتزم بها، وكذلك المصالح المركزية للدولة أو الهيئات العمومية الأخرى، والمؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإداري.¹

أ-2 مجال اختصاص المراقب المالي والنفقات الملتزم بها: يعين الوزير المكلف بالمالية مراقبين ماليين للاضطلاع بمهمة الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها من طرف الإدارات العمومية.² ومن ثم فإن الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات العمومية الخاصة بميزانية الدولة تكون من طرف المراقب المالي، حسب المرسوم التنفيذي 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها،³ وبعد ذلك ثم إصدار المرسوم التنفيذي رقم 374-09 المؤرخ في 2009/11/16 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 الذي أعطى أهمية خاصة للمراقب المالي، وتوسيع الرقابة السابقة لميزانية البلديات من طرف وزير الداخلية والجماعات المحلية، وكذلك وزير المالية،⁴ والذي يؤكد على خضوعها لهذا النوع من الرقابة، حيث تخضع لهذه الرقابة عمليات الإنفاق المتعلقة بميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخرينة وميزانيات الولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، غير أنه تستثنى منها ميزانيات غرفتي البرلمان التي تبقى خاضعة للأحكام الخاصة بها، حيث وسع التعديل الحاصل في سنة 2009 رقابة المراقب المالي إلى ميزانيات البلديات وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني،⁵ جاء هذا بعدما كانت ميزانية البلدية مستثنات من الرقابة على النفقات، صدر مرسوم رقم 374-09 المؤرخ في 2009/11/16.

¹ - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى الجزائر، 2003، ص 137.

² - بشير يلس شاوش، مرجع سابق، ص 282.

³ - أنظر المرسوم التنفيذي 414-92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية، العدد 82، المؤرخة سنة 1992.

⁴ - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 374-09، المؤرخ في 2009/11/16، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية، العدد 67، المؤرخة سنة 2009. المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم: 92-414، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

⁵ - بشير يلس شاوش، مرجع سابق، ص 283.

أ-3 أساليب الرقابة القبلية الممارسة من طرف المراقب المالي: يتمثل دور المراقب المالي في ممارسة رقابة قبلية على الالتزام بالنفقة والتأشير عليه. أي لا يمكن لأي إدارة عمومية صرف اعتماد إلا إذا كان الالتزام بالنفقة صحيحاً ومؤشراً عليه من طرف المراقب المالي، ولقد حدد المرسوم الصادر في 1992 نوع العمليات الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي وهي كالتالي:

- مشاريع قرارات التعيين والتثبيت والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ودفع مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجة؛
- الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية؛
- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد في بداية السنة والجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية؛
- كل التزام مدعم بسند الطلب أو الفاتورة الشكلية عندما لا يتعدى مبلغه المستوى المحدد لإبرام الصفقات العمومية؛
- كل مشروع مقرر وزاري يتضمن إعانة أو تفويضا بالاعتماد أو تكفلا بالإلحاق أو تحويل اعتمادات... الخ؛
- كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقمة، وكذا نفقات التصرف عن طريق الوكالات المثبتة بفاتورات نهائية.¹

أ-4 دور المراقب المالي على مستوى الولاية: بما أن ممارسة الرقابة القبلية تكون من طرف موظفين تابعين لوزارة المالية (المديرية العامة للميزانية) فهم يسمون مراقبين ماليين على المستوى المركزي، وهناك مراقب مالي على المستوى المحلي مكلف بالرقابة القبلية للالتزام بنفقات هذه الأخير، ومصالح غير ممرضة للدولة وهيئات العمومية الأخرى والمديريات ومؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، يساعده في أداء مهامه مراقبين ماليين معاونون وتمثل الصلاحيات الأساسية للمراقبين الماليين في الرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات العمومية الخاضعة لذلك وتمثل

¹ - المادة 05-07 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 2009/11/16 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية، العدد 67، المؤرخة سنة 2009، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

في فحص بطاقات الالتزام وسندات الإثبات المرفقة ومقدمة من قبل الأمر بالصرف، وبذلك يجب على الأمر بالصرف إعداد استمارة الالتزام التي ترفق بجميع الأوراق الثبوتية، ويقوم الوزير المكلف بالميزانية بتحديد نوعها وترفق استمارة الالتزام والقرارات المنصوص عليها في المواد 07،06،05 من المرسوم التنفيذي رقم 09-474 إلى تأشيرة المراقب المالي بعد قيام من عملية الفحص المذكورة في المادة 58 من قانون 90-21 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالحاسبة العمومية وهي:

تتمثل المهام المسندة للمراقب المالي في النفقات فيما يلي:

- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به؛
- التحقق مسبقا من توفر الإعتمادات؛
- إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليل رفض التأشيرة عند الاقتضاء وذلك ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم والتي تراعي طبيعة الوثيقة؛
- تقديم النصائح للأمر بالصرف في المجال المالي؛
- إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا، بصحة توظيف النفقات وبالوضعية العامة للإعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة.¹

ومن الوظائف المرتبطة بممارسة الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، أن يرسل المراقب المالي إلى الوزير المكلف بالميزانية، الوضعيات الدورية قصد إعلام المصالح المختصة بتطوير الالتزام بالنفقات وبالتعداد الميزانياتي، كما يرسل المراقب المالي في نهاية كل سنة مالية إلى الوزير المكلف بالميزانية تقريرا مفصلا على سبيل العرض.²

أ-4-1 دور المراقب المالي المساعد: يحدد المراقب المالي مهام المراقب المالي المساعد الموضوع تحت

سلطته، باستثناء بعض المهام وفقا لكيفيات تحدد بموجب قرار، وذلك في ما يخص الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية، حيث يكلف بما يلي:

¹ - المادة 58 من قانون 90-21 المؤرخ في 15/08/1990، المتعلق بالحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35، المؤرخة سنة 1990.
² - المادة 17 من المرسوم التنفيذي 09-374 متعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية، العدد 67، المؤرخة سنة 2009، المعدل والمتمم المرسوم التنفيذي 92-414 متعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

- مساعدة المراقب المالي عن نشاطه وظروف ممارسة صلاحيات المسندة إليه؛
 - إنابة المراقب المالي في حالة غيابه أو حصول مانع له، حسب الشروط والكميفيات التي تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية.
- كما يمارس المراقب المالي المساعد، بالإضافة إلى المهام المكلف قانوناً، المهام يحددها له المراقب المالي بموجب مقرر، بعد مصادقة المدير العام للميزانية عندما يتعلق الأمر بمصالح الرقابة المالية لدى الولاية أو البلدية، غير أنه لا يمكن للمراقب المالي المساعد القيام به بالرفض النهائي -الإشهار- التقرير المفصل.¹
- أ-5 الالتزامات الغير قانونية أو التي تكون مطابقة للتنظيم: وتكون موضع رفض مؤقت أو نهائي.

• التبليغ بالرفض المؤقت يكون كالتالي:

- اقتراح الالتزام مشوب بمخالفة للتنظيم قابلة للتصحيح؛
- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المرفقة؛
- نسيان بيان هام في الوثائق.

• التبليغ بالرفض النهائي

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها؛
- عدم توافر الاعتمادات أو المناصب المالية؛
- عدم احترام الأمر بالصرف لملاحظات المراقب المالي المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.²

• تجاوز الرفض أو التغاضي

¹ - المادة 2 من القرار الوزاري المشترك رقم 2012/04/20، المتعلق بمهام المراقب المالي المساعد وشروط إنابة المراقب المالي.

² - المادة 11-12-13 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية العدد 82، المؤرخة سنة 1992، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 09-374 متعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

"في حالة رفض نهائي للالتزام بالنفقات يمكن للأمر بالصرف أن يتغاضى عن ذلك تحت مسؤوليته بمقرر معلل، يعلم به الوزير المكلف بالميزانية".¹

فإن الرفض النهائي للالتزام بالنفقة يفتح الباب أمام الأمر بالصرف لتجاوزه لكن على مسؤوليته، وهذا بواسطة قرار معلل، ويجب إعلام وزير المالية بذلك، حيث يتم إرفاق الالتزام بقرار تجاوز الرفض وإرسالها إلى المراقب المالي الذي يضع تأشيرة تضمن معلومات ورقم وتاريخ التجاوز، ويتم إرسال نسخة من ذلك إلى وزير المالية وكل هيئات الرقابة المؤهلة.²

غير أنه لا يمكن اللجوء إلى إجراء التغاضي في حالة ما إذا كان سبب الرفض النهائي يرجع إلى:

- عدم تمتع الأمر بالصرف بالصفة القانونية التي تؤهله بالقيام بالعملية؛
- عدم توفر الإعتمادات أو المناصب المالية؛
- غياب التأشيرات والآراء المسبقة المنصوص عليها في القانون والتنظيم المعمول بهما؛
- غياب الوثائق الإثباتية المتعلقة بالالتزام؛
- التخصيص الغير قانوني للالتزام سواء بتجاوز الاعتماد أو تغييرها.³

أ - 6 آجال تنفيذ الرقابة من طرف المراقب المالي

يتم فحص ملفات الالتزام التي يقدمها الأمر بالصرف في اجل 10 أيام،⁴ ويمكن تمديد هذا الأجل للضرورة القانونية.⁵

¹ المادة 18 من المرسوم التنفيذي 92-414، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المذكور أعلاه.

² سامية شويخي ، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الاسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة الماجستير في تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة ابي بكر بلقايد، 2010-2011، ص 56.

³ Manuel de Contrôle des dépenses engagés. Ministère des finance – DGB- année .2007.P108

⁴ المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية، العدد 67، المؤرخة سنة 2009، المعدل والمتمم للرسوم التنفيذية 92-414 متعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

⁵ المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المذكور أعلاه.

طبقا للمادة 15 من المرسوم التنفيذي 92-414 يبدأ سريان هذه المدة من تاريخ استلام مصالح الرقابة المالية لاستمارة الالتزام، وبذلك يتم الرفض الصريح والمؤقت المعلن إيقاف سريان الآجال المذكورة في المرسوم 92-414 فهو الذي يحدد الالتزام بنفقات التسيير يوم 10 ديسمبر من السنة التي يتم فيها، ويمدد هذا التاريخ إلى غاية 20 ديسمبر في نفس السنة للنفقات التالية:

- مسك سجلات تدوين التأشيرات ومذكرات الرفض؛
- مسك حسابات التعديد الميزانيات؛
- مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات؛
- تقديم نصائح للآمرين بالصرف في المجال المالي¹.

ثالثا: المحاسب العمومي

أ-1 تعريف المحاسب العمومي: يعد محاسبا عموميا بمفهوم هذه الأحكام، كل شخص يعين قانونا للقيام، فضلا عن العمليات المشار إليها في المادتين 18-22 بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات؛
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها؛
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد؛
- حركة حسابات الموجودات.²

وقد عرفه الفقيه جاك ماني المحاسب العمومي بأنه: "الموظف أو العون العمومي المرخص له قانونا للتصرف في الأموال الخاصة للمنظمة".³

¹ - المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المذكور أعلاه.

² - المادة 33 من قانون 90-21، المتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ في 15/08/1990، الجريدة الرسمية، العدد 35، المؤرخة 1990.

³ - مُجَّد مسعي، مرجع سابق، ص 44.

ويتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساسا لسلطته، وبذلك يمكن اعتماد بعض المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية، وتحدد كفاءات تعيين بعض المحاسبين أو اعتمادهم عن طريق التنظيم.¹

وطبقا لما جاء في المادة " يكون المحاسبون إما رئيسيون أو ثانويون ويتصرفون بصفة مخصص أو مفوض " فهو يحدد إجراءات المحاسبة التي يقوم بإمسائها الأمور بالصرف والمحاسبون العموميون²، وإضافة إلى ذلك حيث تكون رقابة المحاسب العمومي موالية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الأمر بالصرف، وأما فيما يخص العمليات المالية للدولة أو الولاية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري فهو محاسب ثانوي، ولذلك فهو ملزم بتحويل جميع هذه العمليات إما إلى المحاسب المركزي لهذه العمليات وإما إلى خزينة الولاية أو بواسطته إلى الخزينة الرئيسية.³

أ-2 دور أمين خزينة الولاية كمحاسب عمومي بالنسبة للولاية

بما أن أمين الخزينة هو المحاسب العمومي الرئيسي لميزانية الولاية⁴، فيعتبر محاسبا رئيسيا بصفته رئيسا على تحصيل الموارد وصرفها، ويقوم بالعمليات التالية:

- تركيز العمليات المحاسبية التي يجريها المحاسبون الثانويون والتابعون له؛
- تنفيذ الإيرادات و النفقات لميزانية الدولة على المستوى المحلي؛
- يتكلف بتوزيع المعاشات على مستوى ولايته؛
- تنفيذ ميزانية الولاية و المؤسسات ذات الطابع الإداري التي يسيرها؛

¹ - المادة 34 من قانون 90-21، المتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ في 15/08/1990، الجريدة الرسمية، العدد 35، المؤرخة 1990.

² - المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07/09/1991 الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمور بالصرف والمحاسبين العموميين الجريدة الرسمية، العدد 43، المؤرخة سنة 1991.

³ - الشيخ عبد الصديق، رقابة الأجهزة و الهيئات المالية على الصفقات العمومية، ملتقى الوطني السادس حول دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام، جامعة المدية، 2013، ص 5

⁴ - المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07/09/1991 الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمور بالصرف والمحاسبين العموميين الجريدة الرسمية، العدد 43، المؤرخة سنة 1991.

- تداول الأموال والقيم والسندات وحراستها، ويقوم بحركة حسابات أرصدة الخزينة والمحافظة على الأوراق الثبوتية الخاصة بالعمليات المالية التي يجريها.¹

إذن يجب التأكد من العناصر السابقة حتى يتسنى للمحاسب العمومي قبل مباشرة إجراءات الدفع أن يتأكد من أن الأمر بالدفع الموجه إليه يكتسي الطابع الشرعي وأن المبلغ المستحق مسجل في الفصل والبند الذي بشأنه تجري عملية الدفع، أما إذا رأى فيه مخالفة لها، رفض قبول الصرف لتلك النفقة، إلا أن القانون خول للأمر بالصرف كونه الساهر على السير الحسن للمرافق العامة وتلبية للمصالح العامة، ووسيلة أخرى تمكنه من تمرير الأمر بالصرف رغم رفض المحاسب العمومي وهذا ما يعرف بالتسخير المكتوب وهذا ما أكدته المادة 47 من قانون 21/90 وأيضاً المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 314/91 بقولها: "يمكن للأمر بالصرف إذا ما قام المحاسب العمومي بإيقاف عملية دفع أن يطلب منه كتابياً وتحت مسؤولية دفعها".

وبالتالي إذا امتثل المحاسب العمومي لأمر التسخير هذا فستبرأ ذمته من أي مسؤولية مالية أو شخصية، والملاحظ أنه حتى وإن كان هناك أمر بالتسخير فتبقى للمحاسب العمومي سلطة رفض صرف النفقة ورفض الامتثال للأمر بالصرف ولكن عليه أن يبرر هذا الرفض بأحد الأسباب التالية:

- عدم وجود إعمادات المالية المخصصة للنفقة الملتزم بها من قبل الدائن المستحق للنفقة؛
- عدم توفر أموال للخزينة- ماعدا بالنسبة للدولة- لتسديد هذه النفقات؛
- انعدام إثبات أداء الخدمة؛
- طابع النفقة غير لإبرائي أي الشخص المعني بالدفع هنا هو غير الدائن الحقيقي؛
- انعدام تأشيرة المراقب المالي أو تأشيرة الصفقات عند الضرورة.²

¹ - عباس عبد الحفيظ، مرجع سابق، ص ص 45- 46.

² - سامية شويحي، مرجع سابق، ص ص 59-60.

المطلب الثاني: الرقابة المالية اللاحقة لعملية التنفيذ على ميزانية الولاية

الفرع الأول: مجلس المحاسبة

أولا/ تعريف الرقابة المالية اللاحقة لعملية التنفيذ على الميزانية

تعني الرقابة المالية اللاحقة مراجعة المالية التي تمت في الماضي والحاضر كما تعني مراجعة المصروفات والإيرادات للتحقق من أن تدفق الأموال النقدية يتم طبقا للميزانية التقديرية النقدية وأن الانحرافات قد عولجت أسبابها حتى يسير المشروع بنجاح من الناحية المالية دون إعمار.¹

ثانيا: تعريف مجلس المحاسبة

إن الرقابة المالية التي يجريها مجلس المحاسبة هي من قبيل الرقابة اللاحقة على النفقات العامة ولا تقل أهمية عن رقابة باقي الهيئات بل تعد أعلى هيئة وأدقها إجراء،² وطبقا لميثاق الوطني 1967 الذي ينص على أن "...يتصدر هذه المؤسسات مجلس المحاسبة، الذي يراقب أوجه إنفاق الأموال العمومية واستعمال وحماية لأموال الدولة في التسبب والتلاعب والاختلاس، ويسهر على الحسن التسيير والاستعمال الأمثل لوسائل الإنتاج الجماعية من خلال المتابعة الدقيقة التحري الكامل عن الحسابات وتدقيقها، لاشك أن المهمة النبيلة التي يطالع بها مجلس المحاسبة تستوجب الدقة في اختيار قضاة ومحاسبه من بين ذوي الاختصاص والكفاءة والنزاهة والالتزام بمبادئ الثورة، كما توجب حمايتهم من ضغوطات المادية... الخ.³

ثم اسند الدستور الجزائري الرقابة القضائية على تنفيذ الميزانية والعمليات المالية لمحكمة متخصصة في المجال المالي تدعى مجلس المحاسبة، تقرر إنشاء هذا المجلس لأول مرة في الجزائر من دستور 1976 بموجب المادة 190 التي جاء فيها "يؤسس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة والحزب والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها.

¹ - رضا اسماعيل البسيوني، الإدارة المالية، ط1، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007، ص 163.

² - عبد الله زرباني، عمر نسيل، دور مجلس المحاسبة الجزائري في الرقابة على نفقات العامة، ملتقى دولي الثاني حول متطلبات مهنة المحاسبة والتدقيق ودورها في الإصلاح المحاسبي، الواقع والمعوقات والحلول، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة غرداية، 2014، ص2.

³ - الميثاق الوطني 1976 الصادر بموجب أمر 57-76 المؤرخ في 05/08/1976.

ورغم أن النص الدستوري اوجب إنشاء هذا المجلس مند سنة 1976 إلا أن هذا الجهاز لم يظهر إلى الوجود فعليا إلا في سنة 1980 بعد صدور قانون أول مارس 1980 الذي حدد كيفية تنظيم مجلس المحاسبة وسيره والجزاءات التي يطبقها.

ومن خصائص هذا المجلس أنه يتمتع بطبيعة قضائية إذ أنه يتكون من قضاة يعينون بموجب مرسوم ويتمتعون بالحصانة القضائية هذا من جهة، ومن جهة أخرى كانت له صلاحيات اتخاذ قرارات قضائية بتوقيع جزاءات مالية تتمثل في الاستحقاق والغرامات المالية، وأن قراراته قابلة للطعن بالمراجعة والاستئناف والنقض، كما أن اختصاصه من حيث الزمان كان واسعا بحيث يمكن له ممارسة الرقابة القبلية (قبل تنفيذ العمليات المالية) والبعدية (بعد التنفيذ) على السواء.¹

فالرقابة البعدية تتم بعد حصول الوقائع المالية والغرض منها هو التأكد من حسن سير الإجراءات المالية جباية وإنفاقا والكشف عن الانحرافات الموجودة ومعالجتها والعمل على عدم تكرارها لاحقا.²

غير أن دستور 1989 قلص من مهام مجلس المحاسبة بان حصر دوره في الرقابة البعدية فقط، إذ نصت المادة 160 منه على ما يلي: "يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية". وإضافة إلى هذا التقليل في اختصاصات المجلس من حيث الزمان، جاء قانون 4 ديسمبر 1990 ليخلع عن المجلس طبيعته القضائية وذلك بأن سحب منه سلطة توقيع الجزاءات، مما جعله يفقد فعاليته وهيبته وبمائل المفتشية العامة للمالية،³ حيث خضع هذا المجلس في تسييره للتغيرات المتتابة التالية:

- القانون 80-05 المؤرخ في فاتح ماي 1980 الذي أعطى له الاختصاص الإداري والقضائي لممارسة رقابة شاملة على الجماعات المحلية والمرافق والمؤسسات والهيئات التي تدير الأموال العمومية أو تستفيد منها مهما يكن وضعها؛

- القانون 90-32 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 الذي حصر مجال تدخله حيث استثنى من مراقبته المؤسسات العمومية والمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وجرده من صلاحياته القضائية؛

¹ - بشير يلس شاوش ، مرجع سابق، ص ص 301-302.

² - سعيد على العبيدي، مرجع سابق، ص 280.

³ - بشير يلس شاوش ، مرجع سابق، ص 302.

- الأمر 95-20 المؤرخ في 95/07/17 الذي يوسع مجال اختصاصه ليشمل رقابة كل الأموال العمومية مهما يكن الوضع القانوني لمسيرى هذه الأموال أو مستفديها.¹

أ-1 تشكيل مجلس المحاسبة:

يجتمع مجلس المحاسبة في شكل:

- كل الغرف مجتمعة، برئاسة رئيس مجلس المحاسبة؛
- الغرفة وفروعها، حيث تتكون تشكيلة المداولة من 3 قضاة على الأقل؛
- غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية؛
- لجنة البرامج و التقرير.²

يتمتع مجلس المحاسبة أساسا بصلاحيات قضائية ولذلك ينظم في غرف ذات اختصاص وطني وأخرى ذات اختصاص إقليمي تنقسم إلى فروع، وغرفة الانضباط في مجال الميزانية والمالية، أما الغرف ذات الاختصاص المحلي فإنها تتولى الرقابة البعدية على مالية المصالح العمومية التابعة لاختصاصها، ويفهم من هذا التمييز أن الغرفة المحلية ليست لها صلاحيات قضائية.³

أ-1-1 الغرف ذات الاختصاص الوطني

تتولى الغرف ذات الاختصاص الوطني رقابة الحسابات والتسيير المالي للوزارات ورقابة الهيئات والمرافق العمومية مهما كان نوعها التابعة لوزارة ما أو تلك التي تتلقى الإعانات المسجلة في حسابها وكذا رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية.

كما تحدد المادتين الأولى والثانية من القرار المؤرخ في 25 شعبان 1416 الموافق ل16 يناير 1996 الصادر عن رئيس مجلس المحاسبة مجالات تدخل مجلس المحاسبة وتطبيقات انقسامها إلى فروع وهي:

¹ - الزين منصورى ، مرجع سابق، ص 59.

² - المادة 47، من الأمر 95-20 المؤرخ في 15/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم بالأمر 02/10 المؤرخ في 26/08/2010، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 50، المؤرخة سنة 2010.

³ - بشير يلس شاوش ، مرجع سابق، ص 304.

- المالية؛

- السلطة العمومية والمؤسسات الوطنية؛

- الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية؛

- التعليم والتكوين؛

- الفلاحة والري؛

- المنشآت القاعدية والنقل؛

- التجارة والبنوك والتأمينات؛

- الصناعة والمواصلات.

وتطبيقا لذلك، فقد حدد القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996 السالف الذكر، مجال اختصاص الغرف

وفروعها على الشكل التالي:

- الغرفة الوطنية للمالية: تختص بفرعيها بمراقبة مصالح المالية؛
- الغرفة الوطنية للسلطة العمومية والهيئات الوطنية: يراقب الفرع الأول منها مصالح رئاسة الجمهورية ومصالح رئاسة الحكومة، وزارة الدفاع الوطني، وزارة الداخلية والجماعات المحلية وكذلك الهيئات الوطنية، ويختص الفرع الثاني بمراقبة وزارة العدل ووزارة الشؤون الخارجية؛
- الغرفة الوطنية للصحة والشؤون الاجتماعية، ووزارة التكوين المهني، وزارة المجاهدين، ويراقب الفرع الثاني وزارة الاتصال، وزارة الثقافة ووزارة الشبيبة و الرياضة؛
- الغرفة الوطنية للتعليم والتكوين: يراقب الفرع الأول وزارة التربية ووزارة الشؤون الدينية، ويراقب الفرع الثاني وزارة التعليم العالي والبحث العلمي؛
- الغرفة الوطنية للفلاحة والري: يختص الفرع الأول بمراقبة وزارة الفلاحة والغابات، ويراقب الفرع الثاني وزارة الري والصيد البحري؛

جدول: الغرف ذات الاختصاص التوزيع الإقليمي

الغرفة الاقليمية	الفرع الاول	الفرع الثاني
الولاية	الولاية	الولاية
عنابة	عنابة - سكيكدة - الطارف	قالمة - سوق اهراس - تبسة - ام البواقي
قسنطينة	قسنطينة - ميلة - جيجل	باتنة - بسكرة - سطيف - خنشلة
تيزي وزو	تيزي وزو - بجاية - بومرداس	برج بوعرييج - المسيلة - البويرة
البليدة	البليدة - عين الفلى - المدية	الشلف - الجلفة - تيسمسيلت
الجزائر	الجزائر	تيزازة
وهران	وهران - مستغانم	غليزان - معسكر - سعيدة
تلمسان	تلمسان - سيدي بلعباس	عين تموشنت - تيارت - النعامة
ورقلة	ورقلة - غرداية - الاغواط	اليزي الوادي - تامنغست
بشار	بشار - تندوف	ادرار - البيض

المصدر: يلس شاوش، مرجع سابق، ص 306

يراقب كل فرع من الغرفة الإقليمية الجماعات الإقليمية الداخلة ضمن اختصاصه، والمرافق والهيئات العمومية بشتى أنواعها التابعة لهذه الجماعات أو التي تتلقى مساعدات مالية مسجلة باسمها وكذا المؤسسات العمومية المحلية، كما يمكن أن يكلفها رئيس المجلس بمساعدة الغرف ذات الاختصاص الوطني في تنفيذ عمليات الرقابة المسجلة في برنامج نشاطها.¹

¹ - بشير يلس شاوش ، مرجع سابق، ص 306.

أ-1-3 غرفة الانضباط في مجال الميزانية و المالية

يعين رئيس مجلس المحاسبة بأمر لمدة سنتين قابلة للتجديد تشكيلة غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية والتي تتكون من رئيس الغرفة وستة مستشارين على الأقل، ويتم اختيارهم من بين القضاة المصنفين خارج السلم أو القضاة المصنفين في الرتبة الأولى، ولا تصلح مداولات غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية إلا بحضور أربعة قضاة على الأقل زيادة على رئيسها.¹

ثالثا: كيفية وإشكال رقابة مجلس المحاسبة على ميزانية الولاية

أ-1 حق الاطلاع وسلطة التحري

"يجق لمجلس المحاسبة أن يطلب كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبية أو اللازمة لتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاصة لرقابته،² "أي يمكن للقاضي المحقق أن يطلب الاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها تسهيل رقابة العمليات المالية والمحاسبية". كما يمكن له الاستماع إلى أي عون تابع للمصلحة الخاضعة لرقابته،³ كما له أيضا سلطة الاطلاع على نصوص المرسله إليه ذات الطابع التنظيمي الصادرة عن إدارات الدولة والتي تتعلق بالتنظيم المحاسبي والمالي والإجرائي في تسيير الأموال العمومية، ويجق له الاستعانة بخبراء ومختصين لأجل دعم مهامه ومساعدته في أشغاله إن اقتضى الأمر ذلك.

ومن جهة أخرى نجد أنه يستوجب على كل محاسب عمومي أن يودع لدى كتابة الضبط لمجلس حسابه عن التسيير رفقة المستندات في الآجال القانونية، كما أنه يتعين على كل أمر بالصرف في الهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة أن يقدم حساباته في الآجال القانونية وإلا تتم معاقبته، كما تستوجب على الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة أن ترسل إليه ويطلب منه وفق الآجال التي يحددها الحسابات والوثائق الضرورية في ذلك ونفس الالتزام على مسيري الأسهم العمومية للجماعات المحلية والهيئات العمومية.⁴

¹ - المادة 35، المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20/11/1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 72، المؤرخة في 26/11/1995.

² - المادة 2 أو 55 من الأمر 95-20، المتعلق بالمحاسبة العمومية، المعدل والمتمم بالأمر 02/10 المؤرخ في 26/08/2010 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 50، المؤرخة سنة 2010.

³ - بشير يلش شاوش، مرجع سابق، ص 308.

⁴ - عبد الله زرباني، عمر نسيل، مرجع سابق، ص 06.

أ-2 رقابة نوعية التسيير

هي تلك الرقابة الممارسة من قبل مجلس المحاسبة على الهيئات العمومية من أجل مراقبة مدى شرعية نشاطها المالي، وكذا العمل على تحسين مستوى أدائها ومردودها،¹ فإن مجلس المحاسبة يعمل بمراقبة نوعية التسيير للجماعات المحلية، فهو يقوم بتقويم شروط استعمال الجماعات المحلية والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها والفعالية والنجاعة واستناد للأهداف والمهام الموكلة لها كما يقيم فعالية النظام الرقابة الداخلية موثقة ويقدم كل التوصيات التي يراها ملائمة لتحسين الفعالية.²

أ-3 مراقبة حسابات المحاسبين العموميين

"يجب على الأمين الرئيس والثانويين وعلى المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية ومختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أن يودعوا حساباتهم الإدارية وحسابات التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يوليو من السنة الموالية للميزانية المقفلة".³

فيتعين على مجلس المحاسبة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين وإصدار أحكاما بشأنها، فهو يقدر 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 يمكنه من أن يحمل المسؤولية الشخصية أو المالية للوكلاء أو الأعوان الموضوعين تحت سلطة أو رقابة المحاسب العمومي المعني طبقا للتشريع المعمول به، وهذا ما أكدته المادة 82 من الأمر رقم 95-20.⁴

أ-4 رقابة الانضباط في مجال المالية والميزانية

يسهر مجلس المحاسبة على مراقبة احترام قواعد الانضباط تسيير الميزانية والمالية بالنسبة للجماعات المحلية، إذا شكلت مخالفة أو خطأ أو خرقا صريحا للأحكام التشريعية التي تسري على أموال الجماعات المحلية أو الوسائل

¹ - الهادي منصور، مرجع سابق، ص 49.

² - عبد الله زرباني، عمر نسييل، مرجع سابق، ص 07.

³ - المادة 2 من المرسوم التنفيذي 96-56 المؤرخ في 1996/01/22 الذي يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 06، المؤرخة في 1996.

⁴ - العادي منصور، مرجع سابق، ص 41.

المادية.¹ وألحقت ضررا بالخزينة العمومية للدولة أو هيئة عمومية فهنا لمجلس المحاسبة الاختصاص في تحميل أي مسير أو عون تابع للمؤسسة أو المرفق أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابتها المسؤولية عن هذا الخطأ المرتكب ومن هنا فللمجلس أن يعاقب عن هذه الأخطاء والمخالفات بغرامات يصدرها في حق مرتكبيها لا تتعدى المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند ارتكابه للخطأ المعاقب عنه وهذا ما أكدته المادة من القانون 95-20.²

وبممارسة المجلس هذه المهمة بناء على إخطار من رئيس الهيئة التشريعية أو رئيس الحكومة أو الوزير المكلف بالمالية أو الوزراء أو المسؤولين على المؤسسات الوطنية.

رابعاً: نتائج رقابة مجلس المحاسبة الممارسة على ميزانية الولاية

إن تنوع السلطات القضائية والإدارية لمجلس المحاسبة يقابلها تنوع النتائج المخصصة لتدخلاته التي يمكن أن يجمعها في فئتين اثنتين:

النتائج القضائية:

- في مجال تقديم حسابات المحاسبين العموميين و الأمرين بالصرف، فإن مجلس المحاسبة:

يصدر غرامات ضد المحاسبين والأمرين بالصرف المعنيين في حالة تأخير إيداع الحسابات والمستندات الثبوتية.

يطبق إكراهات مالية على المحاسبين والأمرين بالصرف المعنيين إذا انقضت الآجال المحددة لإيداع حساباتهم لدى مجلس المحاسبة.

- في مجال مراجعة حسابات المحاسبين العموميين:

يبث مجلس المحاسبة بقرار نهائي Arrêt définitif عندما لا يسجل على ذمة المحاسب أية مخالفة يقضي بإبراء مسؤوليته (يمكن بالإضافة إلى ذلك إخلاء ذمة décharge de la responsabilité المحاسب المنتهية مهامه) وبخلاف ذلك فإن المجلس يبت أولاً بقرار مؤقت arrêt provisoire يتضمن أوامر

¹ - عبد الرزاق قرباتي، مرجع سابق، ص 60.

² - إبراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، مذكرة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002-2003، ص 105.

injonctions (أو تحفظات réserves أحيانا) إلى المحاسب المعني الذي يكون ملزما بالرد عليها كتابيا، وذلك بتقديم التبريرات (لاسيما المستندات الثبوتية والتوضيحات اللازمة، والتي من شأنها إبراء مسؤوليه عن المخالفات المسجلة عنه ويكون رده عن القرار المؤقت في اجل شهر قابل للتسديد) من تاريخ تبليغه له.

بعد تلقي ذلك الرد أو عند نهاية الأجل المحدد لذلك، يبت المجلس بقرار نهائي يبرئ بموجبه مسؤولية المحاسب العمومي الذي يكون قد برر كل المخالفات المنسوبة إليه في القرار المؤقت، أو اثبت تسديد المبالغ المترتبة عنها في ذمته، وإلا فإنه يضعه في حالة مدين met en débet le، أي يحكم عليه بدفع مبالغ النفقات المسددة لا شرعيا، أو الإيرادات غير المبرر عدم تحصيلها، أو النقص في الأموال والقيم.

وتخضع لنفس إجراءات المراجعة والحكم، حسابات أشخاص الدين يصرح مجلس المحاسبة بأنهم محاسبون فعليون، أي الأشخاص الذين تنسب إليهم أفعال تسيير أموال عمومية دون أن تكون لهم صفة محاسبين عموميين (أو باختصار، الأشخاص الذين يتدخلون في وظائف المحاسبين العموميين).

تكون القرارات النهائية قابلة للمراجعة والاستئناف أمام مجلس المحاسبة نفسه طبقا للإجراءات المقررة في الأمر رقم 95-20، وللطعن بالنقض أمام مجلس الدولة طبقا لقانون الإجراءات المدنية.

• في مجال الانضباط في تسيير الميزانية و المالية :

يصدر مجلس المحاسبة الغرامات ضد المحاسبين أو أعوان المرافق والمؤسسات والهيئات الذين ارتكبوا خطأ أو مخالفة تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية، ويتم ذلك عبر الإجراءات الطويلة والمعقدة المنصوص عليها في الأمر رقم 95-20، والمرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 والمحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، حيث يمكن أن تستمر لعدة سنوات)، إحالة الملف المتعلق بالمخالفات لقواعد الانضباط الميزاني والمالي على الغرفة المختصة، وهي غرفة الانضباط في تسيير الميزاني والمالي chambre de discipline budgétaire et financière، والتي يمكنها الحكم على مرتكبي تلك المخالفات بغرامات في حالة ثبوت مسؤوليتهم عنها.

وقرارات المجلس الصادرة في هذا المجال قابلة لنفس طرق الطعن المشار إليها بخصوص مراجعة الحسابات.

النتائج الإدارية

مذكرة التقييم: عقب مراقبة نوعية التسيير يضبط مجلس المحاسبة تقييمه النهائي ويصدر كل التوصيات والاقتراحات بغرض تحسين فعالية ومردود تسيير المصالح والهيئات المعنية ويرسلها إلى مسؤوليها والوزراء وإلى السلطات الإدارية المعنية.

رسالة رئيس الغرفة:

تطلع مسؤولي المصالح والهيئات التي خضعت للرقابة بملاحظات مجلس المحاسبة المتعلقة بالوضعيات أو بالوقائع أو الحالات أو المخالفات التي تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بأملاك الهيئات والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته بغرض اتخاذ التدابير التي يتطلبها التسيير السليم للأموال العمومية.¹

التقرير المفصل: يسجل فيه كل الوقائع التي يمكن أن توصف بالوصف الجزائي، والتي لاحظها مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته يوجه الناظر العام هذا التقرير إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا مصحوبا بمجمل الملف.²

يبلغ الناظر العام هذا التقرير إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا مصحوبا بمجمل الملف.

التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية:

ترسل الحكومة هذا التقرير بعد أن يقوم بإعادة مجلس المحاسبة إلى الهيئة التشريعية بغرفتيها مرفقا بمشروع القانون المرتبط به.

التقرير السنوي: يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرسله إلى رئيس الجمهورية، يبين التقرير السنوي أهم المعايير والملاحظات والتقييمات الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها وكذلك ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك.

ينشر هذا التقرير كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، يرسل مجلس المحاسبة نسخة منه إلى الهيئة التشريعية.¹

¹ - سامية شويحي، مرجع سابق، ص 39-95.

² - عبد الله زرباني، عمر نسيل، مرجع سابق، ص 9.

خامسا: أهداف مجلس المحاسبة

تهدف هذه الرقابة من خلال النتائج التي يتوصل إليها إلى:

- تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية؛
- ترقية إجبارية تقديم الحسابات؛
- تطوير شفافية تسيير المالية العمومية؛
- كما يساهم في تعزيز الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية او غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة او الضارة بالأموال العمومية.²

الفرع الثاني: المفتشية العامة للمالية

أولا: تعريف المفتشية العامة للمالية: تعتبر المفتشية العامة للمالية جهاز رقابيا دائما يمارس رقابة لاحقة على ميزانية الجماعات المحلية أي أن تدخلها يكون بعد صرف نفقات وتحصيل الإيرادات، ولقد أحدثت هذه الهيئة بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01-03-1980³، ولقد تم تحديد صلاحيات هذه الهيئة، وكذا تنظيم الهيئات المركزية والجهوية لهذه الهيئة الرقابية، في ثلاثة مراسيم تنفيذية نشرت في الجريدة الرسمية رقم 50 المؤرخة في 7 سبتمبر 2008 وهي:

- المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 6 سبتمبر سنة 2008 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية؛

- المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 6 سبتمبر سنة 2008 الذي يحدد تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية؛

¹ - سامية شويحي، مرجع سابق، ص ص 95-96.

² - بشير يلس شاوش، مرجع سابق، ص 302.

³ - المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 01/03/1980 يتضمن مفتشية عامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 10، المؤرخة سنة 1980.

- المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 6 سبتمبر سنة 2008 الذي يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية¹، حيث ينص هذا المرسوم على أنه: "تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية في شكل مفتشيات جهوية تقع مقراتها بولايات الأغواط وتلمسان وتيزي وزو وسطيف وسيدي بلعباس وعنابة وقسنطينة ومستغانم وورقلة ووهران.

يحدد الاختصاص الإقليمي للمفتشيات الجهوية بقرار من الوزير المكلف بالمالية، يمكن تعبئة الوحدات العملية للمفتشيات الجهوية للقيام بمهام خارج الدوائر الإقليمية للمفتشيات الجهوية التابعة لها.²

ثانيا: اختصاصات المفتشية العامة للمالية

تمارس المفتشية العامة للمالية رقابتها على كل شخص معنوي يستفيد من المساعدة المالية أو الجماعات المحلية أو الهيئة العمومية بصفة تساهمية أو في شكل إعانة أو قرض أو تسبيق أو ضمان،³ كما تتولى المفتشية العامة للمالية بالعديد من المهام والتدخلات في إطار الاختصاصات العامة ومنها القيام بما يلي:

- تقييم أداءات أنظمة الميزانية؛
- التقييم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي؛
- التدقيق أو الدراسات أو التحقيقات أو الخبرات ذات الطابع الاقتصادي والمالي والمحاسبي؛
- تقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الامتيازية مهما كان نظامها.⁴

يمكن أيضا للمفتشية العامة للمالية أن تقوم بتقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية وكذا النتائج وبهذه الصفة تكلف خصوصا بما يأتي:

¹ - الزين منصور، مرجع سابق، ص 62.

² - المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 06/09/2008، المتضمن تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخة في 2008.

³ - المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06/09/2008، المتضمن تحديد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخة في 2008.

⁴ - المادة 4 من المرسوم 08-272 المتضمن تحديد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، المذكور أعلاه.

- القيام بالدراسات والتحليل المالية والاقتصادية من أجل تقدير فاعلية ادارة وتسيير الموارد المالية والوسائل العمومية الأخرى؛

- إجراءات دراسات مقارنة وتطويرية لمجموعات قطاعات أو ما بين قطاعات.¹

ثالثا: تشكيل المفتشية العامة للمالية

تعمل المفتشية العامة للمالية تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية ويديرها رئيس. وهي تتشكل من هياكل مركزية للرقابة والتقييم تمارس مهامها على نشاط الإدارات والمصالح المركزية، وهذه الهياكل امتداد على المستوى المحلي تتمثل في المفتشيات الجهوية تتكفل بمراقبة المصالح المحلية.

أ-1 الهياكل المركزية للمفتشية العامة

تتشكل الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية من ثلاثة انواع من الهياكل.

- هياكل عملية للرقابة والتدقيق والتقييم: يديرها مراقبون عامون للمالية وعددهم أربع، يمارس كل واحد منهم الرقابة على عدد من قطاعات النشاط؛
 - وحدات عملية: يديرها مديرو بعثات وعددهم 20، يعملون تحت إشراف المراقبين العامين للمالية التابعين لهم؛
 - فرق الرقابة: يديرها مكلفون بالتفتيش وعددهم 30، يمارسون تحت إدارة مديري البعثات.
- بالإضافة إلى هذه الهياكل العملية، تضم المفتشية هياكل الدراسات والتفتيش والإدارة والتسيير.

أ-2 الهياكل الجهوية للمفتشية العامة للمالية

تهيكل تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية المصالح الخارجية للمفتشية في شكل مفتشيات جهوية تقع مقراتها في تسع ولايات،² وقد سبق ذكرها.

¹ - سامية شويحي، مرجع سابق، ص 68.

² - بشير يلس شاوش، مرجع سابق، ص 298-299.

رابعاً: إجراءات رقابة المفتشية العامة للمالية

تتم عملية التفتيش والمراقبة التي تجريه المفتشية العامة للمالية لميزانية الجماعات المحلية بالانتقال إلى مقر البلديات أو الولايات المرشحة للقيام بعملية الرقابة وذلك في ثلاث حالات:

1- بناء على الوثائق وفي عين المكان؛

2- تجري المراجعات والتحقيقات بصورة فجائية، أي دون إعلام الولاية أو البلدية؛

3- بعد الإخطار والتبليغ المسبق عند المهام المتعلقة بالدراسات أو الخبرات المحتملة من أجل تحضير نفسيهما (الولاية، البلدية).

بالمقابل يجب على مسؤولي الجماعات المحلية أو الهيئات التابعة لها أن يقوموا بالتدخل لتوفير ظروف العمل اللازمة لأداء المفتش مهامهم، وذلك بتقديم الأموال والقيم التي يجوزونها للمفتش ومدعم بكل السجلات والأوراق والإثباتات أو الوثائق الخاصة بذلك.

- الإجابة على المطالب المقدمة في شأن المعوقات دون تأخير.

لا يمكن لمسؤولي الجماعات المحلية والهيئات التابعة لها أن يتخلصوا من التزامات المذكورة سابقاً، بدافع احترام الطريق السلمي والسر المهني أو الطابع السري للوثائق المطلوب الاطلاع عليها أو العمليات التي تجري عليها المراقبة.

خامساً: نتائج الرقابة اللاحقة للمفتشية العامة

بمجرد انتهاء عملية المراقبة على ميزانية الجماعات المحلية تحرر المفتشية تقريراً تسجل فيه ملاحظاتهم والمعانيات التي قاموا بجمعها أثناء القيام بممارسة مهامهم في كل من مقر البلديات أو الولايات،¹ حيث يرفع هذا التقرير إلى وزير المالية والذي يقوم بدوره بإخطار وزير الجماعات المحلية وبعدها يقوم بإبلاغ الوالي للإجابة عليه من طرف مسؤولي الجماعات المحلية في ظرف شهرين، على عكس مجلس المحاسبة الذي له يتميز بسلطة قضائية ويتكون من قضاة فله الحق في إيقاف المسؤولين المحليين كإجراء تحفظي ومتابعة العمل ويتم إصدار الحكم عليه من

¹ - عباس عبد الحفيظ، مرجع سابق، ص ص 72-73.

طرف مجلس المحاسبة في حالة المخالفة¹ وعند معاينة قصور أو ضرر جسيم خلال المهمة، تعلم المفتشية العامة للمالية فوراً السلطة السلمية أو الوصية حتى تتخذ في الحين التدابير الضرورية لحماية مصالح المؤسسة أو الهيئة المراقبة، وإعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير المتخذة في هذا الصدد.²

خلاصة الفصل:

¹ - مقابلة مع السيد، ادريس شويحة ، مفتش عام للمالية، المفتشية العامة للمالية، يوم 2016/04/14، على الساعة 15:30.
² - المادة 9 من المرسوم 08-272 المؤرخ في 2008/09/06، المتضمن تحديد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 50، المؤرخة في 2008.

نخلص خلال هذا الفصل أن ميزانية الولاية هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بتسيير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها الذي يشمل على قسم في التسيير والتجهيز والاستثمار وذلك طبقا للمبادئ التي تحكم وضع الميزانية، وكيفية تحضيرها بتقدير النفقات والإيرادات المتعلقة بالسنة الواحدة من الميزانية الأولية إلى الميزانية الإضافية والحساب الإداري. وإضافة إلى قيام المجلس الولائي بعملية التصويت في أجل 21 يوما من إيداعها بحيث لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية وقيام الأعوان المكلفون بالتنفيذ بمختلف أصنافهم، بموجب الأمر 90-21 بالنسبة للأمرين بالصرف وطبقا للمادة 18 و22 من نفس الأمر بالنسبة للمحاسب العمومي.

ثم تطرقنا في المبحث الثاني إلى أنواع الهيئات التي تمارس الرقابة السابقة على ميزانية الولاية والمتمثلة في رقابة المجلس الشعبي الولائي بعدما قمنا بتعريف الرقابة السابقة ومزاياها في حفظ الأموال العامة وذلك طبقا للمادة 169 من الدستور 1969 وممارسة المراقب المالي في الرقابة السابقة على ميزانية الولاية طبقا للمرسوم 93-414 المعدل والمتمم بالمرسوم 09-374 على الميزانيات المحلية الولائية والبلدية بعدما كانت مستثنات منها. مع إنشاد الدور البارز الذي يقوم به المراقب خلال وظيفته في التأشير على الأموال العامة بالإضافة إلى المحاسب العمومي المعين قانونا باعتباره أمين خزينة الولاية والمحاسب الرئيسي للخبزينة في التصرف على إنفاق الأموال العامة، إضافة إلى الرقابة اللاحقة والمتمثلة في مجلس المحاسبة بكلتا وظيفتيه وأشكاله وغرفه والاختصاص الوطني والإقليمي في ممارسة رقابته والمفتشبية العامة طبقا لمراحل المراسيم في إحداثها والاختصاصات التي تمارسها في اتخاذ التدابير

خاتمة

خاتمة:

إن واقع الحال يشير إلى قيام الولاية في الاضطلاع بدورها التنموي الاقتصادي والاجتماعي والثقافي على المستوى المحلي مرهون بمدى الاستقلال الذي تتمتع به، بالمقابل الرقابة المفروضة عليه، فقد يستدعي ضرورة إعادة النظر في النظام الرقابي الممارس على الجماعات المحلية خاصة منها الولاية باعتبارها كيان قانوني يتمتع بالاستقلالية في تسيير الشؤون المحلية. وكذا تنفيذ السياسات العمومية بين مستوياتها المركزية والإقليمية.

وبذلك فإن موضوع متطلبات الرقابة المالية على ميزانية الولاية يكتسي أهمية بالغة من حيث الإنفاق على المستوى المحلي الإقليمي، حيث كرس المشرع أنواع الرقابات التي يخضع لها هذا النوع من الهيئات المستقلة، لتجسد الدولة أداة لتحقيق الرفاهية للمجتمع المحلي، وحيزا أكبر من الحرية في تسيير ميزانية الجماعات المحلية، ولكي تبقى هذه الآليات أساسية للحفاظ على المال العام متأقلمة مع الأنظمة الحديثة، والإشكالية الكبرى لهذه الهيئات هي تسيير المال العمومي فهو عامل للاستقرار المجتمعي المحلي.

فلاحظ أن المشرع سعى جاهدا وهذا من أجل إيجاد هيئات قضائية مستقلة تقضي على الفساد في هدر المال العام الوطني والمحلي إلا أن بعضها يعتبر غير كاف والبعض الآخر مجرد حبر على ورق.

ومن خلال دراستنا وطرح الإشكالية فقد تم الإجابة عنها في بحثنا ابتداء من الولاية ودورها في التنمية المحلية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بأبعادها المختلفة مرورا بهيئات الولاية ومختلف اختصاصاتها واستقلاليتها في تسيير ميزانيتها المحلية وانتهاء بالرقابة التي تخضع لها هذه الهيئة بأنواعها المختلفة من مجلس المحاسبة بطبيعة اختصاصاته والمفتشية العامة ودورها في الرقابة المحلية والوطنية من خلال المراسيم والتنظيمات في إنشاءها.

وإجمالا يمكن تلخيص ما توصلنا إليه من نتائج خلال هذه الدراسة فيما يلي:

- مساهمة الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتحسين الإطار المعيشي من خلال مساهمة الأفراد في الشؤون المحلية في استقلالية التسيير؛
- تمتع الولاية بالشخصية المعنوية والذمة المالية مما يؤدي إلى توفرها على ميزانية خاصة بها لتمويل البرامج المحلية ويساعدها على قيام التعاون بين الدولة والجماعات الإقليمية؛

- تخفيف العبء على الإدارة المركزية بتوزيع الوظائف على الجماعات المحلية لتحقيق نوع من الديمقراطية بمشاركة المواطنين في الشؤون المحلية؛
- وجود فرق بين اختصاصات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة والولاية واختصاصات المجلس الشعبي الولائي في ممارسة مهامه، فالأول يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي والرئيس الإداري للولاية وممارسة الضبطية بمختلف أنواعها. أما الثاني فيمارس مهامه في هيئات محلية خاصة في تمثيل السكان المحليين ولا يتحقق إلا بالانتخابات المحلية؛
- إعادة تحديد صلاحيات المجلس في المشاركة الفعلية في التكفل بالانشغالات المواطنين في الولاية.
- تفعيل دور المجلس من خلال النصوص والتنظيمات ولا تكون محصورة فقط في دور الرقابة القبلية
- تعزيز مكانة السلطة الشعبية في تسيير شؤون الإقليم من خلال مشاركة المجتمع المحلي في نشاط السياسة؛
- الميزانية هي الصورة العاكسة للوضع الاقتصادية للولاية وسياساتها فالميزانية الأولية تبنى على تنبؤات أما الميزانية الاضافية فهي الميزانية الحقيقية التي تسمح بتعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية.
- الفرق بين ميزانية البلدية وميزانية الولاية فالبلدية تنفذ بعد 21 يوم من إيداعها، أما ميزانية الولاية فلا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية؛
- نوعية الرقابة الممارسة على ميزانية الولاية السابقة من المجالس المنتخبة إلى المراقب المالي والمحاسب العمومي وانتهاء بالرقابة اللاحقة من مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية.

يجب التوصيات التالية:

- توفر الظروف الملائمة لتطوير الاستثمار المحلي من خلال تكييف البيئة المحلية مع متطلبات الاستثمار؛
- بث روح ديمقراطية ورفع الوعي المحلي للمجتمع والمسؤولين يجعل هذه الهيئات المحلية تعكس رغبات المواطنين لتحقيق الهدف المشترك و المنفعة العامة؛
- المساهمة في ترقية وتطوير أساليب التنمية على أسس ومبادئ الحكم المحلي لضمان الشفافية في اتخاذ القرار؛

- إعطاء صلاحيات أوسع واستقلالية أكبر للهيئات المستقلة من خلال التحرر من القيود التي تفرضها الهيئات الوصية؛
 - تخفيف الوصاية على أعمال المجالس المحلية بحيث تتمكن من اتخاذ قراراتها دون اللجوء إلى السلطة المركزية؛
 - حفظ المال العام والرقابة عليه في زمن تعددت فيه وتطورت وسائل النهب يتطلب إرادة سياسية حقيقية من جانب جميع السلطات التنفيذية التشريعية والقضائية؛
 - عدم ترك ميادين المالية والرقابية لأصحاب السياسية و الأحزاب لجدها حسب مصلحتها؛
 - يجب أن تلجأ الولاية لاستثمار الثروة وإيجاد الضمانات لاستقطاب المستثمرين وبذلك خلق موارد جديدة للولاية تقلل من تبعيتها للدولة؛
 - دراسة آليات تفعيل شراكة المجتمع المحلي المدني في إدارة التنمية المحلية مع الدولة ومؤسساتها المحلية في الجزائر؛
 - تفعيل نص المادة 123 من قانون 07-12 التي تنص على أن القانون الأساسي للوالي سيحدد بموجب مرسوم والذي نأمل بواسطته الإلمام بجميع القوانين المنظمة لمنصب الوالي؛
 - بناء شبكة إعلامية شفافية تجعل من الإعلام شريك في إيصال المعلومة بمصدقية وفتح أيام إعلامية توعية حول نشاطات وإشغال المجالس المحلية والإدارات المحلية؛
 - تعزيز الشراكة بين القطاع العام والخاص والأجنبي.
- وكل هذا يتطلب توفر إرادة سياسية حقيقية لتكريس مبدأ الديمقراطية في التسيير، وحتى يبلغ المجتمع درجة عالية من النصح و الإصلاح السياسي الذي تسمح به دولة العدالة القانونية.

افاق الباحث(نظرة مستقبلية)

- دور الولاية كضرورة في دعم البلديات لتجسيد التنمية المحلية
- الرقابة على ميزانية الولاية كمؤشر لتحقيق التنمية لدى الجماعات المحلية
- تفعيل دور المجتمع المحلي في ممارسة الرقابة المالية على ميزانية الولاية

المعراج

المراجع والمصادر

أولاً: المراجع

I: قائمة الكتب

- 1- أئمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2010 .
- 2- جهاد سعيد خصاونة، علم المالية والتشريع الضريبي، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
- 3- رضا اسماعيل البسيوني، الإدارة المالية، الطبعة الأولى، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007.
- 4- سعيد علي العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، ط1، دار دجلة، عمان، 2011.
- 5- عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، الطبعة الأولى، دار حامد، عمان، 2007.
- 6- عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي والتنمية المحلية، دون طبعة، الدار الجامعية، مصر، 2001.
- 7- علي زغدود، المالية العامة، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- 8- علاء الدين عشي، مدخل القانون الاداري، الطبعة الجديدة، دار الهدى، الجزائر، الجزء الأول، 2012
- 9- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الاداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 10- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 11- عمار عوابدي، القانون الاداري، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الجزء الأول، 2008.
- 12- غازي عناية، المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة الأولى، دار البيارق، عمان، 1998
- 13- فليح حسن خلف، المالية العامة، الطبعة الأولى، جدار للكتاب العالمي، الأردن، 2008.

14- مُجَدِّ صَغِير بَعْلِي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2004.

15- مُجَدِّ صَغِير بَعْلِي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004.

16- مُجَدِّ صَغِير بَعْلِي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دون طبعة، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر،

2014.

17- مُجَدِّ مَسْعِي، المحاسبة العمومية، دون طبعة، دار الهدى، الجزائر، 2003.

18- يِلْس شَاوْش بِشِير، المالية العامة، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

II- المذكرات الجامعية

19- أَمَال نَمْر، حوكمة الإدارة المحلية، مذكرة الماستر أكاديمي في العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم

السياسية، جامعة قاصديمرباح، ورقلة، 2014-2015.

20- أَمَد الْخَيْر، إصلاح الإدارة الإقليمية الجزائرية دراسة في قانون الولاية لسنة 2012، مذكرة الماستر

أكاديمي في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة غرداية، 2012-2013.

21- أَمَد لَعُور، دور الولاية في التنمية المحلية، مذكرة الماستر أكاديمي في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم

السياسية، جامعة غرداية، 2014-2015.

22- إِبْرَاهِيم بِن دَاوُد، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، مذكرة

الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002-2003

23- بِن عَثْمَان شَوَيْح، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام،

كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011

- 24- دحمان حمادو، السائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011
- 25- لبنى الكنز، دور المؤسسة الاقتصادية في تنمية المجتمع المحلي، مذكرة الماجستير، تنمية العلاقات العامة للمؤسسات، كلية الآداب و العلوم الإنسانية، جامعة برج باجي مختار، عنابة، 2008-2009
- 26- ياقوت قديد، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ، مذكرة الماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010-2011.
- 27- الهادي منصوري، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة الماستر اكايمي في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مُجَّد خيضر بسكرة، 2014-2015.
- 28- مُجَّد لموسخ، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مُجَّد خيضر بسكرة، العدد 06.
- 29- محسن يخلف، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية، مذكرة الماستر أكاديمي في حقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مُجَّد خيضر، بسكرة ، 2013-2014.
- 30- مُجَّد الطاهر غزيز، اليات تفعيل دور البلدية في ادارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2009-2010.
- 31- مُجَّد خشمون، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية، مذكرة الدكتوراه في علم الاجتماع، كلية العلوم الانسانية و العلوم الاجتماعية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010-2011.
- 32- سوسن مربيغي، التنمية البشرية في الجزائر، مذكرة الماجستير في علوم التسيير، كلية علوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة منتوري، 2012-2013.

33- سامية شويخي، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة

الماجستير في تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر

بلقايد، 2010-2011.

34- عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، كلية العلوم الاقتصادية و

التجارية و علوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012

35- حبارة توفيق، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 12-07، مذكرة الماستر أكاديمي الحقوق، كلية

الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012-2013.

III-الملتقيات العلمية

36- الشيخ عبد الصديق، رقابة الأجهزة و الهيئات المالية على الصفقات العمومية، ملتقى الوطني السادس

حول دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام، جامعة المدية، 2013.

37- الميثاق الوطني 1976 الصادر بموجب أمر 57-76 المؤرخ في 05/08/1976.

38- عبد الله زرباني، عمر نسييل، دور مجلس المحاسبة الجزائري في الرقابة على نفقات العامة، ملتقى دولي الثاني

حول متطلبات مهنة المحاسبة و التدقيق ودورها في الإصلاح المحاسبي، الواقع و المعوقات و الحلول، كلية العلوم

الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، جامعة غرداية، 2014.

IV-الجرائد والمجلات والمقابلات

39- بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة

الباحث، جامعة تلمسان، 2012، العدد 10.

40- مقابلة مع السيد، شويخة ادريس، مفتش عام للمالية، للمفتشية العامة للمالية، يوم 14/04/2016،

على الساعة 15:30

V-المحاضرات الجامعية

41- بوزيد كيحول، الرقابة المالية، محاضرة سنة الثانية ماستر حقوق، تخصص اداري، كلية الحقوق و العلوم

السياسية، جامعة غرداية، 2015-2016.

42- منصورى الزين، محاضرات في المحاسبة العمومية، مقدمة لطلبة العلوم الاقتصاد والتسيير، جامعة سعد

دحلب، دفعة، 2014-2015

43- مصطفى بن لطيف، محاضرات في المؤسسات الإدارية والقانون الإداري، القانون العام، كلية الحقوق و

العلوم السياسية، تونس، 2006-2007

ثانيا: المصادر

الديساتير والقوانين والأوامر

44- الدستور الجزائري 1996

القوانين

45- القانون 90-21 المؤرخ في 15/08/1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35،

المؤرخة سنة 1990.

46- القانون العضوي 12-01 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية العدد

01، المؤرخة سنة 2012.

47- قانون الولاية 12-07 المتعلق بالولاية المؤرخ في 21/02/2012، الجريدة الرسمية، العدد رقم 12،

المؤرخة سنة 2012.

مشروع القانون المتعلق بالولاية، 2012.

الأوامر

48- الأمر 76-56، المتعلق بالميثاق الوطني، المؤرخ في 1976/07/05، العدد 61، المؤرخة سنة 1976.

49- الأمر 95-20 المؤرخ في 1995/07/15 المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم بالأمر 02/10

المؤرخ في 2010/08/26 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 50، المؤرخة سنة 2010.

المراسيم الرئاسية و التنفيذية

50- المرسوم رقم 80/53 المؤرخ في 1980/03/01 يتضمن مفتشية عامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد

10، المؤرخة سنة 1980.

51- المرسوم التنفيذي رقم 85-214 المؤرخ في 1985/08/20 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون

وظائف عليا غير انتخابية، الجريدة الرسمية رقم 35 المؤرخة سنة 21 أوت 1985.

52- المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 1991/09/07 الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكوها

الأمرون بالصرف و المحاسبين العموميين الجريدة الرسمية، العدد 43، المؤرخة سنة 1991.

53- المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 1992/11/14 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم،

الجريدة الرسمية العدد 82، المؤرخة سنة 1992. المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374، المؤرخ في

2009/11/16، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية، العدد 67، المؤرخة سنة

2009.

54- المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 1995/11/20 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة،

الجريدة الرسمية العدد 72، المؤرخة في 1995/11/26.

55- المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 1996/01/22 الذي يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم

الحسابات إلى مجلس المحاسبةن الجريدة الرسمية العدد 06، المؤرخة سنة 1996.

56- المرسوم التنفيذي رقم 274-08 المؤرخ في 2008/09/06، المتضمن تنظيم المفتشيات الجهوية

للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، الجريدة الرسمية العدد 50، المؤرخة في 2008.

57- المرسوم التنفيذي رقم 272-08 المؤرخ في 2008/09/06، المتضمن تحديد صلاحيات المفتشية

العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 50، المؤرخة في 2008.

القرارات الوزارية

58- القرار الوزاري المشترك رقم 2012/04/20، المتعلق بمهام المراقب المالي المساعد وشروط إنابة المراقب

المالي.

المواقع الالكترونية

59- www-undp.org بتاريخ 16-04-2016.

المراجع بالفرنسية

- 60- Mihoubmezouaghi, les territoires productifs en question,s:
transformation occidentales et situation maghribines, maisonneuvre
et larose,2007
- 61- Manuel de Contrôle des dépenses engages. Ministère des finance
- DGB- année 2007.

الملاحق

ملحق رقم: 01

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

20 في

وزارة المالية
مديرية العامة للميزانية
مديرية الجهوية للميزانية - ورقلة
مراقبة المالية لدى

السيد (الأمر بالصرف)

مذكرة رفض مؤقت

رقسم:

الموضوع :

ميزانية السنة
ب أ رقم في المبلغ
طبيعة العملية
إسناد فصل العادة

المرجع : (المرسوم التنفيذي رقم 92 / 414 في 14/11/1992) - مثل و متمم بالمرسوم التنفيذي 374/09 في 16/11/2009.
يشرفني أن أعيطكم علما بأن الملف المذكور في الموضوع لا يمكن أن يحظى
بتأشيرتي وذلك للأسباب التالية :

كسر بالنصوص : (2)

ملاحظات أخرى :

بإعداد الملف بدون تأشيرة :
مرسلة إلى

المسراقب العسكاري

ملحق رقم: 02

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

20 في

وزارة المالية
مديرية العامة للميزانية
مديرية الجهوية للميزانية - ورقلة
مراقبة المالية لدى

السيد (الأمر بالصرف)

مذكرة رفض نهائي رقم:

الموضوع :

ميزانية السنة
ب أ رقم في المبلغ
طبيعة العملية
إسناد فصل العادة

المرجع : (المرسوم التنفيذي رقم 92 / 414 في 14/11/1992) - مثل و متمم بالمرسوم التنفيذي 374/09 في 16/11/2009.
يشرفني أن أعيطكم علما بأن الملف المذكور في الموضوع لا يمكن أن يحظى
بتأشيرتي وذلك للأسباب التالية :

كسر بالنصوص : (2)

ملاحظات أخرى :

بإعداد الملف بدون تأشيرتي :
مرسلة إلى

المسراقب العسكاري

ملحق رقم: 02

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

20 في

وزارة المالية
مديرية العامة للميزانية
مديرية الجهوية للميزانية - ورقلة
مراقبة المالية لدى

السيد (الأمر بالصرف)

مذكرة رفض نهائي رقم:

الموضوع :

ميزانية السنة
ب أ رقم في المبلغ
طبيعة العملية
إسناد فصل العادة

المرجع : (المرسوم التنفيذي رقم 92 / 414 في 14/11/1992) - مثل و متمم بالمرسوم التنفيذي 374/09 في 16/11/2009.
يشرفني أن أعيطكم علما بأن الملف المذكور في الموضوع لا يمكن أن يحظى
بتأشيرتي وذلك للأسباب التالية :

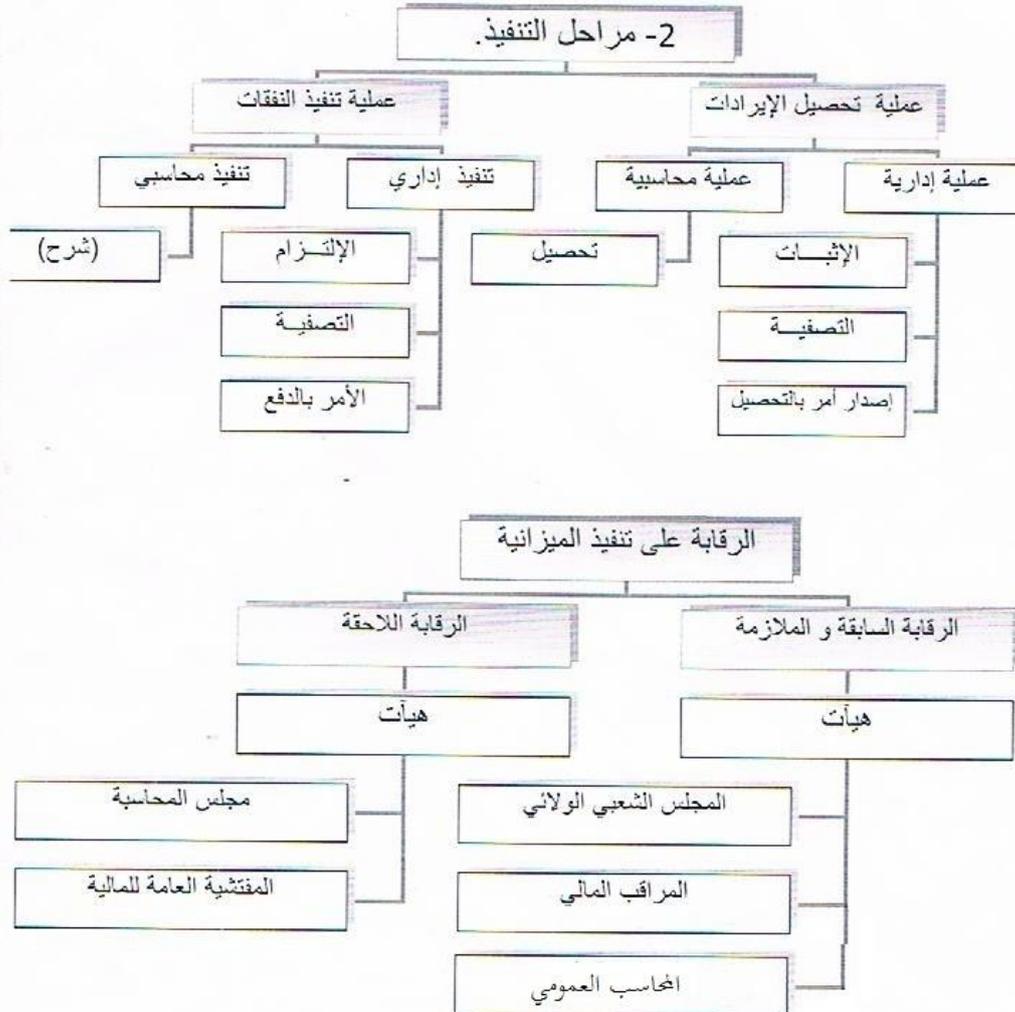
كسر بالنصوص : (2)

ملاحظات أخرى :

بإعداد الملف بدون تأشيرتي :
مرسلة إلى

المراقب العمومي

ملحق رقم: 04



الفهرس

الصفحة	العنوان	الرقم
I	إهداء	
II	شكر وعرفان	
III	الملخص	
أ-و	مقدمة	
الفصل الأول: مرتكزات الولاية وهيئاتها - المفاهيم والأسس		
08	تمهيد	
09	المبحث الأول: الولاية	
09	المطلب الأول: منطلقات الولاية	
18	المطلب الثاني: مكانة الولاية	
30	المبحث الثاني: هيئات الولاية	
30	المطلب الأول: الوالي	
39	المطلب الثاني: المجلس الشعبي الولائي	
48	خلاصة الفصل	
الفصل الثاني: ضوابط وميكانزمات الرقابة على ميزانية الولاية - المراحل والإجراءات		
50	تمهيد	
51	المبحث الأول: مفهوم ميزانية الولاية	
51	المطلب الأول: مرحلة إعداد ميزانية الولاية	
56	المطلب الثاني: التصويت والمصادقة والتنفيذ على ميزانية الولاية	
64	المبحث الثاني: الرقابة المالية على تنفيذ ميزانية الولاية	
64	المطلب الأول: الرقابة المالية السابقة لعملية التنفيذ على ميزانية الولاية	
77	المطلب الثاني: الرقابة المالية اللاحقة لعملية التنفيذ على ميزانية الولاية	
93	خلاصة الفصل	
94	خاتمة	
98	قائمة المراجع والمصادر	
106	قائمة الملاحق	
111	الفهرس	