وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة يحي فارس بالمدية
كلية الحقوق والعلوم السياسية

مذكرة نهاية الدراسة للحصول على شهادة الماستر

تخصص: دولة و مؤسسات

دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في تنفيذ المخططات البلدية للتنمية

من تقديم الطالبين:

- غزالي أحمد الشريف كمال
- هيصام سالم

تحت إشراف الأستاذ :

- شيخ عبد الصديق

السنة الدراسية 2019 / 2020

قال رجل للنبي - صلى الله عليه و سلم -:
((يا رسول الله أترك ناقتي وأتوكل
أو أعقلها وأتوكل؟
قال: بل أعقلها وتوكل))

- رواه الترمذي-

إهداء

إلى ...
روح والدتي رحمها الله و أسكنها فسيح جناته ،
والدي أطال الله في عمره ،
أخي ، أختي ، زوجتي الكريمة ،
و كل أفراد العائلة .

الطالب : غزالي أحمد الشريف كمال

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع و ثمرة هذا الجهد ،

إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمريهما .

إلى جميع إخوتي و أخواتي .

إلى عائلتي و نبع حياتي ، الزوجة الكريمة ، و بناتي قرة عيني ، إشراق ، إكرام ، إيمان ، وفاء و صفاء .

إلى كل من علمني في جميع مراحل التعليم .

إلى أساتذتي و زملائي بجامعة يحي فارس .

إلى زملاء المهنة و أخص منهم بوعلام خليلي مفتش التغذية المدرسية و بشير بوجمعة مدير مدرسة .

الطالب : سالم هيصام

الشكر و التقدير

نشكر الله العلي العظيم على القوة التي أمدنا بها لإتمام هذه المذكرة ، كما نتقدم بجزيل الشكر إلى الأستاذ الفاضل الدكتور شيخ عبد الصديق على قبلوه الإشراف على عملنا هذا ، حيث تفان في توجيهنا و إرشادنا طيلة مدة البحث ، كما نشكر أساتذتنا الذين لقنونا أسس الفكر القانوني، كما نشكر السيد : بوجمعة بشير ، مدير مدرسة طيبي محمد، على ما قدمه لنا من مساعدات في سبيل إنجاز هذا البحث .

مقدمة

تشغل عملية التنمية حيزا كبيرا من بين الاهتمامات التي توليها الدولة لترقية المجتمعات المحلية و التي من بينها البلدية ، فقد أكدت الجزائر منذ الاستقلال هذا المسعى ، و المتمثل في تحقيق التنمية المحلية الشاملة ، و التي يمكن تعريفها في أبسط معانيها على أنها العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية و الجهود الحكومية ، بالارتقاء بمستوى الجماعات المحلية (البلديات) اقتصاديا ، اجتماعيا ، و ثقافيا .

إن الهدف الأسمى لأي تنمية هو ترقية كل مجالات الحياة ، و ذلك من أجل تحقيق حياة مريحة لأفراد المجتمع إلى درجة الرفاه إن أمكن ذلك . إذ أن موضوع التنمية بصفة عامة و التنمية المحلية بصفة خاصة يعتبر من بين المواضيع التي يتقاسم معالجتها كل من الفكر القانوني ، و الفكر الاقتصادي، بالإضافة إلى الدراسات الاجتماعية و السياسية نظرا لنصيبها في بسط الاستقرار و الأمن الذي تسعى الدولة لتحقيقهما .

لقد اعتمدت الجزائر لتحقيق هذا الهدف عدة آليات لعل أبرزها المخططات التنموية ، التي تبنتها كوسيلة قانونية و تنظيمية مؤطرة لعملية التنمية ، باعتبار أن التخطيط هو الوسيلة العلمية المنظمة و المستمرة التي بموجبها يتم حصر الموارد المتاحة في المجتمع ـ المادية ، البشرية ، و المالية ـ و تقدير احتياجات المجتمع ، ثم تحديد طريقة تعبئة و استغلال هذه الموارد و تشغيلها و توجيهها على النحو الذي يساعد في تحقيق الغايات المرجوة في أقصر فترة ممكنة ، و بأقل جهد و تكلفة اقتصادية و اجتماعية .

لذا فإن التخطيط للتنمية يبقى من أنجع السبل و الوسائل الفعالة لبلوغ أهداف التنمية ، و هنا تجدر الإشارة إلى أن عملية التخطيط ليست متعلقة أساسا بطبيعة النظام الاقتصادي المنتهج (النظام الاشتراكي) ، فإنه غالبا ما يرتبط التخطيط بالنظام الرأسمالي الذي بدأ يتبلور حاليا في الجزائر ، لأن طبيعة تمويل التنمية المحلية لا يزال على عاتق ميزانية الدولة ، هذا من جهة ، و من جهة أخرى ، فإن أي عملية تنموية تتطلب إعداد خطة مسبقة تضمن نجاحها . فالأمر هنا يتعلق بفكرة الاستشراف .

برزت في الجزائر في السنوات الأولى للاستقلال مجموعة من المخططات التنموية المتوسطة المدى ، لعل أبرزها المخططات الرباعية و الخماسية ، و التي كانت نتاج تبني النظام الاشتراكي في الجزائر ، و قد كان للنظام المركزي النصيب الأكبر في الاستحواذ على إعداد المخططات التنموية و تحديد أهدافها و مجالاتها في جميع مستويات التخطيط ، لكن على أرض الواقع لم تتمكن هذه المخططات من تجسيد التنمية المحلية المرجوة ، حيث ما لبث أن بدأت عيوب هذا النمط للتنمية تظهر

و تتفاقم مما عجل بظهور الإصلاحات السياسية و الاقتصادية ، التي دفعت بها أحداث الثامن من أكتوبر من عام 1988 ، و التي كان من بينها تبني سياسة المخططات السنوية ابتداء من أول مخطط ارتبط بهذه الفترة ، و هو المخطط السنوي لسنة 1990 ، و الذي فتح فيه المجال واسعا لإعمال نظام لامركزي في إعداد المخططات التنموية المحلية ، و التي من ضمنها المخطط البلدي للتنمية ، حيث يعد من أهم الوسائل المالية و القانونية المعتمدة في التنمية المحلية من خلال إشراك البلدية في عملية التخطيط للتنمية و تنفيذ السياسة التنموية العامة على المستوى المحلي .

لقد كان الاهتمام بهذه الوسيلة المؤطرة للتنمية المحلية مبكرا ، من خلال العديد من المواثيق و النصوص القانونية لعل أبرزها ما جاء به الميثاق الوطني لسنة 1976 [1]، حيث ورد فيه " ... و من هنا ينبغي للامركزية أن تخول للولايات و البلديات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية و الجهوية التي بإمكانها حلها ... " . و يجب أن تشمل هذه الصلاحيات الميادين الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية ، فلها وحدها حق البت في كل الميادين المندرجة في إطار اللامركزية . كما كانت لقوانين البلدية المتعاقبة منذ الاستقلال ، نفس التوجه و المسعى ، فقد خولت لرئيس المجلس الشعبي البلدي مجموعة من الصلاحيات تتعلق بإعداد و تمويل و تنفيذ المخططات البلدية للتنمية . غير أن غموض بعض هذه النصوص و جمود بعضها مثلما يتعلق الأمر بالمرسوم رقم 73 - 136 المؤرخ في 9 أوت 1973 ، المتعلق بتسيير و تنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية [2]، و تداخل الصلاحيات بين بعض الهيئات و الهياكل و الإدارات التي لها علاقة بمخططات البلدية للتنمية أثر كبير على فعالية هذه الوسيلة الهامة المساهمة في عملية التنمية المحلية .

لم يستمر العمل بالمخططات السنوية للتنمية كثيرا ، و ما لبث أن ظهرت مع بداية الألفية الثانية صيغة جديدة لدعم التنمية بصفة عامة و التنمية المحلية بصفة خاصة التي واكبت التحول الذي عرفته الجزائر من خلال الانتقال من النظام الاشتراكي إلى نظام حرية السوق المبني على حرية المبادرة ، و التي تم تأطيرها من خلال برامج تنموية متوسطة المدى ، كانت على شاكلة المخططات التنموية .

غير أن المخططات التنموية البلدية لم تحظى بالنصيب الكافي من الدعم و الاهتمام ، و بقيت المخصصات المالية الخاصة بتمويل هذه المخططات من قبل الدولة ضعيفة ، حيث تم التركيز على التجهيزات العمومية الكبرى المجسدة في عديد المشاريع التي استهلكت مبالغ ضخمة لإنجازها على حساب المخططات البلدية للتنمية . و رغم الدعم الضئيل الذي تقدمه الدولة للجماعات المحلية إلا أنها

[1] الأمر رقم 76 – 57 بتاريخ 5 جوان 1976، المتضمن نشر الميثاق الوطني، الجريدة الرسمية عدد 61 ، بتاريخ 30 جوان 1976 .

[2] الجريدة الرسمية عدد 67 ، بتاريخ 21 أوت 1973 .

بقيت تتحكم في إعداد المخططات البلدية للتنمية إعمالا للمقولة التي تقول " من يمول يتحكم " ، و كان ضعف التمويل المحلي المعتمد على الجباية المحلية الضئيلة و عجز معظم البلديات على تمويل مشاريعها التنموية كرس من رهن استقلالية الجماعات المحلية (البلديات) في إعداد و تنفيذ مخططاتها التنموية .

إن ما يهمنا كثيرا هو التخطيط على المستوى المحلي أو على مستوى الجماعات المحلية و التي تعتبر البلدية أهم هذه المستويات ، باعتبارها جماعة إقليمية أساسية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي والتي تمثل القاعدة الإقليمية للامركزية ، و بالإضافة إلى أنها تمثل المجال الخصب لإعداد و تنفيذ المخططات البلدية للتنمية ، و التي يرتبط نجاحها بدرجة كبيرة بمدى مساهمة أفراد المجتمع المحلي فيه ، و أيضا بالقيادات المحلية و الأشخاص المحلية الذين يتولون أمره ، إذ يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي من أهم هذه القيادات الموكلة لها أمر إدارة التنمية المحلية على مستوى البلدية .

و نظرا للأهمية البالغة لهذا الموضوع ، و ارتباطه بحياة السكان المحليين الذين يتطلعون للعيش الكريم في أبعد حدوده من خلال تسهيل الحياة اليومية ، و توفير الاحتياجات المختلفة ، و الرفع من المستوى المعيشي الاجتماعي و الثقافي إن أمكن ، و نظرا لتمثيل رئيس المجلس الشعبي البلدي لتطلعات هؤلاء السكان فإنه من الضروري الكشف عن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في تجسيد المخططات البلدية للتنمية على المستوى البلدية ، كما تعكسه و تبينه مختلف النصوص القانونية و التنظيمية المتعلقة بالموضوع ، خاصة و أن هذه الدراسة تتزامن وعمل الحكومة على إعداد مخطط وطني للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية ، و التركيز على معالجة مشاكل التنمية المحلية خصوصا ما تعلق منها بالمناطق المحرومة ، أو ما أطلق عليه بمصطلح "مناطق الظل" .

إن هذه الدراسة تستجيب لضرورة مواكبة الدراسات و البحوث العلمية ـ و التي منها البحث القانوني ـ للأعمال و الإصلاحات التي تباشرها الدولة و السلطات العمومية . لذا كان من أهم الأسباب التي دفعتنا لتناول هذا الموضوع بالدراسة و البحث و إحاطته من جميع جوانبه كونه مرتبط بأمر واقع، و مستجدات و تطلعات مستقبلية ظهرت على الساحة مؤخرا و لعل أهمها التحضير لمخطط الإنعاش الاقتصادي و الاجتماعي التي تعمل الحكومة على تحضيره ، و الذي حتما ستكون له علاقة بالمخطط البلدي الخاص بالتنمية .

إن أهداف دراستنا هذه ، لإعداد و تنفيذ مخططات التنمية البلدية ، هو إظهار مواطن قوة و ضعف آليات تنفيذ مخططات التنمية البلدية الممنوحة في إطار النص الناظم للمخططات الذي يعد نصا

قديما، يطبق في سياق مغاير للظروف التي تم إصداره فيها ، بالإضافة إلى تناول بشيء من التفصيل طرق تمويل و تخصيص الاعتمادات المالية الخاصة بهذه المخططات .

إن إسناد مهمة إعداد و تنفيذ المخطط البلدي للتنمية إلى البلدية باعتبارها الخلية القاعدية اللامركزية، و تصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي لهذه المهمة من خلال صلاحيات و آليات قانونية للقيام بهذا الدور. من هنا دفعنا هذا الموضوع إلى طرح إشكالية البحث التالية :

ما مدى فعالية الآليات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في تنفيذ مخططات التنمية الخاصة بالبلدية ؟

للإجابة على هذه الإشكالية اعتمدنا على مناهج تتناسب و وضعية هذه الدراسة ، فاعتمدنا على وجه الخوص على المنهج التاريخي كأمر تفرضه طبيعة الموضوع الذي لا يخرج عن إطار التطور الذي عرفته مختلف المخططات و البرامج التنموية عموما ، و المخططات البلدية خصوصا و التي ترجمت في نصوص تطبيقية متعلقة بالموضوع خاصة منها قوانين المالية المتعاقبة .

كما اعتمدنا على المنهج الوصفي المقترن بالمنهج التحليلي ، فالأول من أجل جمع المعلومات المتعلقة بالموضوع و المتمثلة أساسا في النصوص القانونية و التنظيمية ، و الثاني من أجل إعمال القراءة التحليلية لهذه النصوص التي تخدم هذا البحث . كما كان للمنهج الإحصائي دوره في الإجابة على إشكالية البحث و لضرورته لمثل هذه الدراسة المبنية على أرقام و معطيات تتعلق بدعم التنمية المحلية .

أما فيما يخص الصعوبات التي إعترضتنا فهي تتعلق أساسا بقلة المراجع المتخصصة في الموضوع ، خاصة ما تعلق منها بالجانب التقني (الإعداد و التنفيذ) كما إعترضتنا صعوبة القيام بالجانب التطبيقي ، نظرا لتزامن إعداد هذه الدراسة مع انتشار جائحة "كوفيد 19 " التي كان لها التأثير البالغ في توفير الظروف الملائمة لمثل هذه الدراسة .

انطلاقا مما سبق ذكره قسمنا هذه الدراسة إلى فصلين تناولنا فيهما المحاور التالية :

الفصل الأول و المعنون بتطور تخطيط التنمية البلدية بين المخططات و البرامج التنموية و الذي حاولنا فيه إبراز مدى مساهمة البلدية و الجماعات المحلية عموما في إعداد المخطط الوطني الذي يعتبر مخطط البلدية الخاص بالتنمية جزء لا يتجزأ منه ، وهذا من خلال مختلف المخططات و البرامج التنموية التي عرفتها الجزائر ، و في الفصل الثاني المعنون بمسار مخطط البلدية الخاص بالتنمية حاولنا إظهار مصادر تمويل المخطط البلدي ، بالإضافة إلى إجراءات إعداده و تنفيذه .

الفصل الأول:

تطور تخطيط التنمية البلدية

بين المخططات و البرامج التنموية

الفصل الأول : تطور تخطيط التنمية البلدية بين المخططات و البرامج التنموية

لتحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية ، هناك أسلوبين بديلين ، الأسلوب التلقائي و أسلوب التخطيط ، أما الأسلوب التلقائي فهو متبع في مجتمع الاقتصاد الحر ، و هو تلقائي لأن تحقيق التنمية لا يقتضي تدخل الدولة بل يتوقف على جهود رجال الأعمال .

أما الأسلوب الثاني و المتمثل في أسلوب التخطيط فهو أسلوب تأخذ به كثير من الدول الآخذة في النمو باعتباره السبيل المأمون إلى بلوغ أهداف التنمية . كما أن الأسلوب الأول يحتاج إلى وقت طويل لبلوغ أهداف هذه التنمية[1].

بحيث أصبح التخطيط ضرورة ، تعد في حد ذاتها إقرارا صريحا بأنه لا يمكن التعويل على اقتصاد السوق في تحقيق التنمية و على نحو تلقائي من خلال تفاعلات السوق الحرة ، و من ثم في ضوء التحولات الاقتصادية التي تمر بها الدولة يشكل التخطيط ضرورة ملحة و لازمة.

وفي هذا السياق ، كانت التنمية المحلية و لا تزال من أهم و أكبر المعضلات التي تواجه الجزائر من فجر الاستقلال إلى يومنا هذا ، نظرا لما خلفه الاستعمار من دمار شامل و تخلف كبير مس كل القطاعات و المستويات و الجماعات و الأقاليم ، و لما كانت التنمية بأوسع مدلولاتها وسيلة و هدف تسعى السلطات إلى تجسيدها على أرض الواقع ، عملت الجزائر على تحقيق ذلك مراعية في ذلك رغبات و تطلعات سكان الأقاليم .

على ضوء ذلك سيتم إظهار العلاقة الموجودة بين المخططات الوطنية و المخططات التنموية الخاصة بالبلديات من جهة ، بالإضافة إلى دراسة الآليات القانونية الممنوحة للبلدية بغرض المساهمة في إعداد المخطط الوطني ، من جهة أخرى .

إن مخططات التنمية البلدية هي جزء لا يتجزأ من المخطط الوطني إذ تعد وفقا لتوجهات هذا الأخير و بغرض إبراز مساهمة الجماعات الإقليمية في إعداده ، وجب التناول أولا مفهوم المخططات التنموية في النظام القانوني الجزائري (المبحث الأول) ، حيث عملت الدولة على التخطيط من خلال تحديد الأهداف و الأولويات عبر إستراتجية بنيت خلال حقبة من الزمن بدء بالمخططات التنموية ، وهذا عبر مراحل تطور مختلف المخططات التي عرفتها الجزائر (المبحث الثاني) و انتقالا في حقبة ثانية إلى البرامج كآلية جديدة لتنفيذ التنمية (المبحث الثالث) .

[1] حسين عمر، التنمية و التخطيط الاقتصادي ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، صفحة 63 و 64.

المبحث الأول: مفهوم المخططات التنموية في النظام القانوني الجزائري

توجد مجموعة آراء متباينة حول ماهية أو مفهوم مخططات التنمية ، والتي يمكن تقسيمها إلى قسمين رئيسيين أحدهما يحاول من حيث الجوهر أن يعزل التخطيط للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية عن طبيعة السلطة السياسية و الأساس الاقتصادي للمجتمع ، و الثاني يؤكد على الربط العضوي فيما بينهما[1].

تتم دراسة هذا المبحث من خلال ثلاث مطالب، بحيث سنقوم بتعريف المخطط في المطلب الأول ثم التطرق إلى تصنيف المخطط ضمن الهرم التشريعي في المطلب الثاني و كدا أدوات التخطيط في المطلب الثالث.

المطلب الأول : مفهوم المخطط

مازالت المخططات يعتريها بعض الغموض و الإبهام في مجال تحديد مفهومها و تكييفها القانوني ، خاصة إذا علمنا أن المخططات ذات أهمية بالغة في مجالات متعددة و منها مجال التنمية بصفة عامة و التنمية المحلية بصفة خاصة . لإجلاء هذا الغموض وجب تناول المخططات بالشرح و التعريف اللغوي (الفرع الأول) ، و التعريف الاصطلاحي (الفرع الثاني) ثم تحديد الطبيعة القانونية للمخططات (الفرع الثالث).

الفرع الأول : التعريف اللغوي للمخطط

المخطط اسم مفعول من خطط ، و يعرف لغة على أنه خطط تخطيطا (1) الشيء سطره (2) الخط رسمه (3) البلاد جعلها لها خطوطا (4) الاقتصاد أوله : وضع له تخطيطا و منهجا [2] .أو مخطط ، كل ما به خطوط ، خطة مرسومة [3] .

و كذلك التخطيط بمعنى الخطة جمع خطط ، القصد و التصميم ، المنهاج ، الطريقة ، يقال : «خطة عمل» أي منهاج عمل ، « و طبقا لخطة مرسومة أي طبقا لما أعد مسبقا من منهج أو طريقة » [4].

الفرع الثاني : التعريف الاصطلاحي للمخطط

المخطط كما جاء في التعريف اللغوي هو نتاج التخطيط ، فالتخطيط يولد الخطة ويبرزها للوجود ، وباعتبار أن المشرع الجزائري لم يتناول المخططات بالتعريف في أي مجال كان بل اكتفى بتحديد وسائله المالية والقانونية المتعلقة بالتنمية المحلية في المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في

---

[1] مجيد سعود ، التخطيط للتقدم الاقتصادي و الاجتماعي، المجلس الوطني للثقافة و الفنون و الآداب، الكويت ، 1984 ، صفحة 15 .

[2] مسعود جبران ، الرائد : معجم ألفبائي في اللغة و الأعلام ، الطبعة الثالثة ، دار العلم للملايين ، بيروت ، 2005 ، صفحة 382.

[3] المرجع ذاته ، صفحة 798 .

[4] المنجد الأبجدي ، الطبعة السادسة ، دار الشروق ، بيروت ، 1986 ، صفحة 413 .

9 أوت 1973 ، المتعلق بتسيير و تنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية [1] ، وتحديد محتواه و أهدافه في القانون رقم : 88-02 المؤرخ في 12 جانفي 1988 ، المتعلق بالتخطيط [2]، و من ثم فإن تناول مصطلح التخطيط يصبح ضروريا للوصول إلى تعريف المخطط .

التخطيط فكرة قديمة تعود إلى الحضارة الإغريقية ، و قد استخدم التخطيط في معظم جوانب الحياة و خصوصا ما تعلق بالجانب الحربي و العسكري دون أي تأطير لمفهومه و فعاليته و مقوماته ، و استمر الوضع كذلك حتى ظهرت فكرة التخطيط الاقتصادي في مطلع القرن العشرين [3] .

و من ثم أصبح التخطيط يشكل وسيلة لتحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية في كثير من الدول المتخلفة اقتصاديا ، و الحديثة الاستقلال.

يعتبر التخطيط أسلوب فني حيادي يمكن استخدامه في أي بلد و إن اختلفت الظروف و أشكال السلطة السياسية فيه. كما يعتبر، عند البعض ، طابعا سياسيا واجتماعيا و اقتصاديا بالإضافة إلى الطابع الفني . و من كل هذا فإن التخطيط يمكن اعتباره نشاطا إنسانيا يمارسه الأفراد و الجماعات في كل شؤون حياتهم [4] .

يعرف التخطيط أيضا بأنه مجموعة البرامج و الخطط التي توضع من أجل تحقيق أهداف معينة، كما يعد مجالا لعمليات تربوية يعد فيها أفراد المجتمعات المحلية للعمل بأنفسهم و المساهمة في إدارة شؤونهم العامة ، و التخطيط لا يجري في فراغ اجتماعي . إذ لا يمكن أن يكون مجرد تنظيم آلي لموارد يتم إدماجها في عملية إنتاجية ، و إنما يجب أن يكون التخطيط اندفاعيا لتحقيق تنمية جماعية يشترك فيها الناس و الموارد باستمرار [5].

يعرف التخطيط كذلك بأنه الأسلوب العلمي الذي يستهدف تنظيم عملية التنمية الاقتصادية بغية رفع المستوى المعيشي للمواطنين ، و هو يتضمن حصر الموارد البشرية و المادية و المالية ، واستخدامها أنسب استخدام بطريقة علمية و عملية و إنسانية لسد احتياجات المجتمع . و من ثم يتضمن هذا التخطيط رسم خطة اجتماعية و اقتصادية شاملة، تضع أهدافا معينة لتحقيق هذه الأهداف في فترة زمنية معينة بوسائل و تنظيمات معينة، و ذلك عن طريق تنفيذ أعمال و برامج و مشروعات [6].

---

[1] الجريدة الرسمية عدد 67 ، بتاريخ 21 أوت 1973 .

[2] الجريدة الرسمية عدد 2 ، بتاريخ 13 جانفي 1988 .

[3] يوسف سلاوي ، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري ، أطروحة دكتوراه ، تخصص الدولة و المؤسسات ، فرع القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة يوسف بن خدة ، الجزائر ، 2017 – 2018 ، صفحة 113 .

[4] رابح حمدي باشا ، أزمة التنمية و التخطيط في ظل التحولات الاقتصادية العالمية ، أطروحة دكتوراه ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير ، جامعة الجزائر ، الجزائر ، 2006-2007 ، صفحة 23 .

[5] خيضر خنفري ، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع و آفاق ، أطروحة دكتوراه ، فرع التحليل الاقتصادي ، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير ، جامعة الجزائر 3 ، الجزائر ، 2010 – 2011 ، صفحة 22 .

[6] يوسف سلاوي ، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، صفحة 114 .

نتيجة لما سبق ، فالتخطيط هو إعداد و تنفيذ برنامج اقتصادي و اجتماعي متناسق معتمد على شيء من المركزية في الإعداد و اللامركزية في التنفيذ، و هو أسلوب تنظيمي بحت [1] ، فالتخطيط ليس إلا محاولة التنسيق المسبق لمجموعة من القرارات الاستثمارية . معنى التنسيق المسبق هنا ، قبل أن يتم تخصيص الموارد لإنجاز مشروع معين و بدء التنفيذ فيه [2].

يتسم التخطيط بوجود مركز تتمركز فيه مسألة اتخاذ القرارات التخطيطية الرئيسية ، و أن يكون له صفة الإلزام على كافة المستويات ، و هنا تبرز ضرورة المشاركة الفعالة لأوسع الجماهير و منظماتها في صياغة القرارات التخطيطية و إعداد الخطة ، قبل أن تأخذ شكلها و محتواها النهائي [3].

خلاصة كل ذلك أن المخطط هو وثيقة تعبر عن ضرورة علمية وعملية ، أعدت بأسلوب علمي لتنظيم عملية التنمية الاقتصادية و الاجتماعية ، وهي تتضمن حصر الموارد البشرية و المادية و المالية وفقا للخطوط العريضة التي جاء بها التخطيط .

الفرع الثالث : الطبيعة القانونية للمخطط

لقد تبنت الجزائر المنهج الإشتراكي مباشرة بعد الاستقلال بموجب دستور 1963 [4] والذي يقتضي إعداد مخطط من طرف الحكومة و المصادقة عليه من طرف البرلمان ، وعليه فإن عملية التخطيط هي عملية مركبة من عمل حكومي و إقرار تشريعي و نتيجة لذلك يصدر المخطط في صورة قانون و لهذا وجب التناول بالشرح أكثر الطبيعة القانونية للمخططات .

أولا : الطبيعة التشريعية للمخطط

السلطة التشريعية في الجزائر تتمتع بسلطة التصويت على النصوص القانونية . ففي مجال ممارسة البرلمان لسلطته التشريعية، تنص المادة 151 من دستور 1976 [5] أن المجلس الشعبي الوطني يشرع في المجالات التي خولها له الدستور لاسيما ما جاء في الفقرة 15 المتضمنة إقرار المخطط الوطني ، علما أن دستور سنة 1963[6] لم يحصر إختصاصات المجلس الوطني آنذاك في المادة 28 التي جاء فيها " يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية ، ويتولى التصويت على القوانين و يراقب نشاط الحكومة ".

---

[1] صليحة بن نملة ، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي ، أطروحة دكتوراه ، فرع الإدارة و المالية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر1 ، الجزائر ، 2012 – 2013 ، صفحة 4 .

[2] محي الدين عمرو، التنمية و التخطيط الاقتصادي ، دار النهضة العربية للطباعة و النشر ، لبنان ، 1972 ، صفحة 261.

[3] مجيد سعود، مرجع سابق ، 20 .

[4] الجريدة الرسمية عدد 64 المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.

[5] الأمر رقم 76-97 ، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 ، المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الجريدة الرسمية عدد 94 ، بتاريخ 24 نوفمبر 1976.

[6] الجريدة الرسمية عدد 64 المؤرخة في 10 سبتمبر 1963 .

كمـا نـص دسـتور 1989 [1] فـي مادتـه 115 فـي فقرتهـا 12 علـى أن البرلمـان يصـادق علـى المخطط الوطني .

نشـير هنـا ، إلـى أنـه كـان علـى المؤسـس الدسـتوري فـي دسـتور سـنة 1996 [2] حـذف هـذا الاختصـاص مـن المجـالات التـي يشـرع فيهـا البرلمـان ، وهـذا بـالنظر إلـى التغيـر الصـريح فـي المـنهج الإقتصادي المتبع .

غير أن ذات الإختصاص المتعلق بالمصادقة على المخطط الوطني تم حذفه من المادة 141 من دستور سنة 1996 [3] المعدل سنة 2016 [4]، لكن المثير للإهتمام هو أنه على الرغم من الإبقاء على هذا المجال طول هذه الفترة فإنه تم التوقف عن العمل بالمخططات الوطنية إبتداء من سنة 1993 تاريخ صدور آخر المخططات الوطنية .

إضافة إلى ذلك ، فإن المشرع بقي يشير إلى المخطط الوطني في الملحق " ج " لقانون المالية والمتضمن ميزانية التجهيز للدولة للفترة الممتدة من سنة 1994 إلى سنة 2003 ، تاريخ المصادقة على أول برنامج في إطار الإصلاحات الإقتصادية و الإجتماعية .

بناء على ما سبق ذكره فإنه كثيرا ما يقع الخلط بين اختصاص البرلمان في مجال المصادقة على المخطط الوطني و الميزانية بالنظر إلى تشابه مفهوم كل منهما ، خاصة و أن المادة 35 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 [5] المتعلق بقوانين المالية نصت على أنه " تجمع الإعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى الميزانية العامة وفقا للمخطط الإنمائي ..." .

هنا وجب التذكير بأن الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات و النفقات الخاصة بالتسيير و الاستثمار [6] و بالتالي فهي تتضمن إقرار و ترخيصا بالنسبة للمستقبل مبنيا على تقدير للإيرادات و النفقات ، بحيث تتضمن ترخيصا لتحصيل الإيرادات في الحدود المقررة بالإضافة إلى إجازة للإنفاق في الحدود المسموح بها .

---

[1] مرسوم رئاسي رقم 89 – 18 ، المؤرخ في 18 فيفري 1989، المتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في إستفتاء 23 فيفري 1989 ، الجريدة الرسمية عدد 9 ، بتاريخ 01 مارس 1989.

[2] مرسوم رئاسي رقم 96 -438 ، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 ، يتعلق بإصدار نص التعديل الدستورالمصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 ، الجريدة الرسمية عدد 76 بتاريخ 8 ديسمبر 1996.

[3] مرسوم رئاسي رقم 96 -438 ، سالف الذكر .

[4] قانون رقم 16 -01 ، المؤرخ في 6 مارس 2016 ، يتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية عدد14 ، بتاريخ 7 مارس 2016 .

[5] الجريدة الرسمية عدد 28 ، بتاريخ 10 جويلية 1984 .

[6] أنظر المادة 3 من القانون رقم 90 -21 ، المؤرخ في 15 أوت 1990 ، المتعلق بالمحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية عدد 3 ، بتاريخ 15 أوت 1990 .

أما المخطط فهو تقدير و التزام . لأنه تقدير لما سيتم تحقيقه في فترة مستقبلية ، و لأنه يعني إلزام القائمين على المشروعات و البرامج بتنفيذ الأهداف المقررة في المخطط ، مع إتباع الوسائل المحددة فيه لتنفيذ هذه الأهداف المقررة.

لذلك فإن عملية التخطيط ترتبط ارتباطا وثيقا بمختلف الدراسات منها زيادة عن المجال الاجتماعي والاقتصادي المرتبط بالميزانية العامة للدولة، فهو يخص كذلك الدراسات الإحصائية ، الجغرافية ، القانونية ، الإدارية و غيرها للوصول لتحقيق أكبر قدر من التنمية [1] ، و بالتالي فالميزانية العامة للدولة تعتبر أداة من أدوات تمويل المخطط سنويا بحسب الإعتمادات المرصودة في هذا الأخير .

نذكر هنا ، بأن تحديد صلاحيات الجماعات المحلية يعود إلى السلطة التشريعية (البرلمان) بموجب القوانين الأساسية المتعلقة بتلك الهيئات أو الجماعات (الولاية و البلدية) [2] لاسيما الأحكام المتعلقة بكيفيات مساهمة هاته الجماعات في إعداد و تنفيذ المخطط الوطني .

ثانيا : الطبيعة التنظيمية للمخطط

التخطيط هو إعداد و تنفيذ برنامج اقتصادي و اجتماعي متناسق معتمد على شيء من المركزية في الإعداد و اللامركزية في التنفيذ ، و عليه يعتبر المخطط على أنه من الأعمال التي تقوم بها الحكومة بجميع أجهزتها صعودا و نزولا ، سواء تعلق الأمر بعملية التحضير الأولي أو الإعداد في شكله النهائي، حيث تساهم كل من لجان التخطيط ، مكاتب الدراسات ، الأجهزة الإدارية المختلفة ، المركز الوطني للإحصائيات ، الوزارات المعنية ، المجلس الوطني و الاجتماعي ... إلخ ، و كلها أجهزة ليس لها علاقة بالبرلمان[3] .

لقد تم اعتماد أسلوب التخطيط في الجزائر بداية من ميثاق طرابلس[4] كأداة من أدوات التطور والتنمية الشاملة ، و تطبيقا لهذا تم تنصيب مجلس وطني للتخطيط [5] تحت وصاية مندوب الشؤون الاقتصادية و يقوم هذا المجلس بضبط قائمة مشاريع المخططات و البرامج قبل المصادقة عليها من طرف السلطات العليا للدولة.

---

[1] حسين عمر ، مرجع سابق ، صفحة 76 .

[2] محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2004 ، صفحة 11.

[3] عبد الكريم دحماني ، تمويل الاستثمار العمومي للدولة – دراسة حالة برنامج دعم النمو الاقتصادي - ، مذكرة ماجستير، فرع الدولة و المؤسسات العمومية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1 ، الجزائر ، 2011 – 2012 ، صفحة 39.

[4] وثيقة تتضمن مشروع برنامج لتحقيق الثورة الديمقراطية الشعبية – برنامج طرابلس – المصادق عليه من طرف المجلس الوطني للثورة الجزائرية المنعقد بطرابلس (ليبيا) شهر جوان 1962، النصوص الأساسية لثورة نوفمبر 54 (نداء أول نوفمبر ، مؤتمر الصومام ، مؤتمر طرابلس) ، المؤسسة الوطنية للاتصال و النشر و الإشهار ، الجزائر ، 2008 ، صفحة 51 و ما بعدها .

[5] الأمر رقم 62 – 031 ، المؤرخ في 25 أوت 1962 ، المتعلق بإنشاء هيئات التخطيط و تنظيم صلاحيات مديرية الدراسات الاقتصادية و التخطيط ، الجريدة الرسمية عدد 10 ، بتاريخ 1 سبتمبر 1962 .

تجدر الإشارة إلى أنه خلال شهر سبتمبر من عام 1962 تم إعادة تسمية هذا الجهاز بتسمية أخرى ، وهي " المديرية العامة للتخطيط و الدراسات الاقتصادية " ، حيث مارست هذه الأخيرة مهام التخطيط إلى غاية 1970 [1] .

إن نقطة البداية في مجال التخطيط، هي واقعية البيانات الاقتصادية و علمية التنبؤات لكمية و نوعية الحاجات الأساسية المستهدفة للمجتمع و أفراده في كل مرحلة، فوضع غايات غير واقعية يتضمن بالضرورة وسائل غير واقعية، و على واقع اقتصادي و اجتماعي غير حقيقي[2].

فلهذه الأسباب يبقى تحضير و إيداع مشروع المخطط في الجزائر حكرا للحكومة و يبقى التصويت عليه مرتبطا بأحكام تشريعية ذات قيمة دستورية. أما على المستوى الإجرائي نلاحظ بأن المخطط عمل حكومي بالطبيعة لأن تحضيره و إعداده يتم من طرف أجهزة تابعة للحكومة وليس للبرلمان . و هذه الأجهزة المشاركة ينحصر عملها في تقديم اقتراحات متباينة بشأن مضمون و أهداف المخطط ، لكن الشكل النهائي له هو ذلك الذي ترسمه الحكومة بصفة منفردة باعتبارها المسؤول الأول و الأخير عن تنفيذ المخطط [3].

المطلب الثاني : تصنيف المخطط ضمن الهرم التشريعي

المعايير القانونية مرتبة و مصنفة و متدرجة و متسلسلة في شكل هرمي في اتجاه نحو الأعلى، حسب قوة كل معيار و مكانته و درجة تأثيره في النظام القانوني بشكل عام ، و تحديد مكانة و مرتبة كل معيار على حدى مرهونة بتقدير ظروف و إجراءات تحضيره و إصداره ، و كذا تقدير أهمية الموضوعات التي يعالجها و ينظمها.

يقودنا هذا الأمر إلى المبدأ العام الذي يحكم التصنيف المعياري ، و الذي مفاده أن قوة المعيار القانوني تقاس على مكانة الجهاز الذي يتولى إصداره [4] ، وعليه ظل التصنيف القانوني للمخططات يتأرجح من حيث التكييف القانوني بين العمل الحكومي و العمل التشريعي ، لكن بالنسبة لنا – فيما يتعلق بحالة الجزائر – فإننا نظن بأن تحديد مرتبة المخطط ضمن قائمة المعايير مرهون بتحديد نقطة

---

[1] وهيبة خبيزي ، التخطيط على مستوى الإقليم : (الجوانب القانونية) ، مذكرة ماجستير ، تخصص الدولة و المؤسسات العمومية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1 ، الجزائر ، 2013 – 2014 ، صفحة 27.

[2] مجيد سعود، مرجع سابق ، صفحة 19 .

[3] أحسن رابحي ، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري ، أطروحة دكتوراه ، معهد الحقوق و العلوم الإدارية ، جامعة الجزائر ، الجزائر ، 2005 – 2006 ، صفحة 205.

[4] زبيدة مرنيز ، مبدأ تدرج القواعد القانونية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماستر، تخصص دولة و مؤسسات عمومية،قسم الحقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف ، المسيلة ، 2014 – 2015 ، صفحة 10.

التقاء عناصره الرئيسية من الناحية العضوية ، والإجرائية ، و الموضوعية ، لنحكم بعدها على تصنيفه [1] .

و عليه فتصنيف المخطط و وضعه في المرتبة القانونية المناسبة يستوجب إعمال معايير التصنيف و ذلك من الناحية العضوية في (الفرع الاول) و من الناحية الاجرائية في (الفرع الثاني) و من الناحية الموضوعية في (الفرع الثالث) .

الفرع الأول : تصنيف المخطط من الناحية العضوية

المقصود بالمعيار الشكلي أو العضوي هو تحديد مرتبة القاعدة القانونية ليس على أساس موضوعها و مادتها و إنما تبعا للجهة التي تصدرها و كذلك الأشكال و الإجراءات المتبعة في إصدارها و تعديلها .

هنا الأمر بهذه الزاوية واضح ، بحيث أن الجهة المسؤولة عن سن المخططات هي نفسها المكلفة بسن باقي النصوص التشريعية ، و هي السلطة التشريعية [2] ، ولهذا من هذه الزاوية لا شيء أصبح يميز المخطط عن التقنين أو عن سائر القوانين العادية الكلاسيكية ، مما يعني عدم الجدوى من اعتماد هذا المعيار في تمييز التشريعات العادية و التي من ضمنها القانون المخطط .

الفرع الثاني : من الناحية الإجرائية

تدرج القواعد القانونية من حيث الشكل أو الإجراءات مرجعه إلى الجهة التي أصدرت القانون وكذا الإجراءات التي يمر بها ، و هذا يعني أنه كلما كانت الجهة المصدرة للقانون مهمة كلما كان القانون الذي تصدره أهم و ملزم أكثر ، و كلما كانت الإجراءات التي يمر بها معقدة أكثر كلما صعب بذلك تعديله و المساس به ، و منه يكتسي بذالك طابع القوة و الهيبة و الإلزام [3].

بالاعتماد على هذا المعيار، يأخذ المخطط شكل العمل التشريعي ، فهو يخضع أثناء مراحل إعداده إلى غاية إصداره لإجراءات طويلة و معقدة.

علما أن الصياغة الدستورية لمجالات التشريع العادي الواردة في المادة 151 من دستور سنة 1976 لا توحي بذلك ، فقد وضعت المخطط في المرتبة الخامسة عشر ضمن قائمة مجالات التشريع العادي ، رغم أنه يمكن اعتباره كنوع أسمى من النصوص التشريعية الأخرى ، لأنها ملزمة تقنيا باحترام أحكامه و السير وفقها [4].

---

[1] أحسن رابحي ، مرجع سابق ، صفحة 209 و 210 .
[2] عبد الكريم دحماني ، مرجع سابق ، صفحة 39 .
[3] زبيدة مرنيز ، مرجع سابق ، صفحة 13.
[4] المرجع ذاته ، صفحة 40 .

بدليل أن المادة المذكور في الفقرة أعلاه ، تعالج و تشمل و تحيط بالمجالات المخولة لكل معيار تشريعي عادي على حدى ، لكن صياغة نص المادة لا يظهر هذا التمييز ، لأن تحديد و ترتيب المجالات التي يشملها القانون قد تم بشكل موضوعي و ليس بشكل معياري ، بدليل أن التنصيص على المخطط جاء ضمن الفقرة 15 منها (الرتبة) ، و هذا التأخير في الترتيب و المعالجة لا يوحي فعلا بالمكانة الحقيقية التي يحتلها المخطط ، و الذي نعتبره أسمى التشرعات العادية على الإطلاق [1].

و الدليل على ذلك أيضا ، هو الأشكال و الإجراءات المتبعة في إصداره و تعديله ، وهذا من خلال مشاركة البلديات و الولايات و الوزارات المعنية ، و كذا الأجهزة الإدراية المختلفة ، و كذا فتح فضاءات للاستشارة القاعدة الشعبية حول مشروع المخطط ، كل ذلك من أجل تحقيق أكبر قد من الإجماع حوله [2] ، على خلاف باقي القاونين الأخرى .

الفرع الثالث : من الناحية الموضوعية

نلاحظ في هذا الصدد أن المخطط يقترب كثيرا من فكرة المواثيق الوطنية ، نظرا لالتقاء كليهما على المستوى الموضوعي للاعتبارات تتمثل في أن كليهما هما نصوص حوصلة تضع خطوطا عريضة يجب العمل وفقها ، كما أن كليهما يقدم دراسة لما يجب اعتماده في المستقبل[3].

غير أن الاختلاف الجوهري بينهما يكمن في كون المواثيق أوسع مجالا ، فهي تعالج و تحدد التوجهات الإيديولوجية ، السياسية ، الاقتصادية ، الاجتماعية و الثقافية . في حين أن المخططات تقتصر في موضوعها على ثلاث مجالات أو أقطاب هي : المجال الاقتصادي ، المجال الاجتماعي و المجال الثقافي.

وهكذا يظهر بأن المخطط هو جزء لا يتجزأ من الوثيقة " الأم " أي الميثاق الوطني ، و الدليل على ذلك الإشارة إليه دائما ضمن التأشيرات الخاصة بالمخططات ، من هذه الزاوية نرى بأن المخطط – باعتباره تشريع عادي – يسمو على أقرانه من التشريعات ، نظرا لأهمية المواضيع التي يعالجها و ضخامة المجالات الموجهة إليها ، ثم إن افتتاحه عن طريق " ديباجة " يبرز مكانته أكثر و يجعل من تصنيف هذا المعيار ضمن طائفة المعايير القانونية الأساسية بالطبيعة [4].

---

[1] أحسن رابحي ، مرجع سابق ، صفحة 206.

[2] Mohamed Salah BENAISSA , L'idéologie de la planification et son effectivité en Algérie et en Tunisie : bilan et perspectives, Annuaire de l'Afrique du nord , Centre national de la recherche scientifique, Université d'Aix-en-Provence , Marseille – France , N ° 22 , 1983 , page 194 .

[3] يوسف سلاوي ، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، صفحة 40 .

[4] أحسن رابحي ، مرجع سابق ، صفحة 207.

حيث نص دستور سنة 1976[1] عن التخطيط و أهميته في هرم تدرج القوانين ، إذ يأتي مباشرة بعد الميثاق و قبل القاعدة القانونية و هذا من خلال المواد 29 ، 30 ، 31 منه ، بالإضافة إلى المواد 7 ، 8 ، 34 ، 36 ، 150 ، منه [2].

من هنا يبدو أن المخطط يحمل " طبيعة قانونية مختلطة " ، فمن جهة يمثل وثيقة تشريعية صادرة عن البرلمان ، و من جهة أخرى – و على خلاف سائر التشريعات العادية الأخرى – فإن تحضيره و إعداده هو من اختصاص الجهاز الحكومي بشكل أساسي [3].

نستخلص بأن المخطط أسمى تشريع على الإطلاق في مجال التشريع العادي ، رغم أن الفقه أدرجه ضمن قائمة التشريعات العادية دون تمييز ، مما يعتبر إنقاصا من قيمته القانونية التي لا تعطيه المكانة اللائقة ، و في الأخير يمكن القول بأن المخطط يمثل " تشريع عادي غير عادي " أو بالأحرى " تشريع عادي مختلط " [4] .

المطلب الثالث : أنواع المخطط في الجزائر

التخطيط وسيلة لتنظيم استخدام الموارد أكفأ استخدام ممكن ، بحيث يعطي أكبر إنتاج و أكبر دخل في أقل فترة زمنية ممكنة [5] ، و يختلف التخطيط باختلاف مستوياته فمنه التخطيط القومي (الوطني) الشامل (الفرع الأول) ، و منه التخطيط الذي يتم على مستوى الإقليم أي التخطيط الإقليمي (الفرع الثاني)، و أخيرا التخطيط المحلي (الفرع الثالث) .

الفرع الأول : المخطط الوطني

يعرف أيضا بأنه عملية رسم الخطة للتوزيع الإقليمي لمشروعات الخطة الشاملة للدولة و التي تشمل على التخطيط الاقتصادي و الاجتماعي و العمراني ، و نعني بذلك تخصيص المكان المناسب في داخل الأقاليم المختلفة لتنفيذ مشروعات الخطة الشاملة بصورة متناسقة [6] .

إذ ترتكز المنظومة الوطنية للتخطيط على تنظيم التخطيط في الزمن و المجال الوطني [7]، حيث تندرج ذات المنظومة في إطار ثلاث آفاق دورية : الأهداف الاستراتيجية الطويلة الأمد ، التخطيط المتوسط الأمد ، التخطيط السنوي [1] .

---

[1] الأمر رقم 76-97 ، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 ، سالف الذكر .
[2] يوسف سلاوي ، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، صفحة 48 .
[3] أحسن رابحي ، مرجع سابق ، صفحة 204 .
[4] المرجع ذاته ، صفحة 209 .
[5] صليحة بن نملة ، مرجع سابق ، صفحة 43 .
[6] إنتصار عريوات و عادل إنزارن ، دور المخططات البلدية في التنمية المحلية في الجزائر ، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني ،جامعة باتنة، باتنة –الجزائر ، العدد 6 ، 2018 ، صفحة 60 .
[7] أنظر المادة 7 من قانون رقم 88 – 02 ، سالف الذكر .

المخطط الوطني المتوسط الأمد هو الذي يحدد - يعد لفترة مرجعية تكون مبدئيا خماسية - أهداف الإشراف على الاقتصاد الوطني و سيره ، و أهداف التنمية الشاملة و قواعدها و أساليبها ، كما يبين بدقة للفترة المقصودة الأوليات المقررة و تظافرها ، و الوسائل الضرورية ، و الخطوط الرئيسية لتنظيم الاقتصاد و التنمية الجهوية و التهئية العمرانية [2].

إذ يتضمن المخطط الوطني مختلف البرامج المتعلقة بمختلف القطاعات الوزارية و التي يطلق عليها في إطار ميزانية التجهيز للدولة البرامج القطاعية الممركزة ، حيث نصت المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 98- 227 المؤرخ في 13جولية 1998 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز [3] على ذات البرامج تكون موضوع مقررات يتخذها الوزراء باسمهم أو باسم المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الموضوعة تحت وصايتهم ، وكذا المؤسسات التي تتمتع بالاستقلال المالي و الإدارات المتخصصة .

أخيرا يعد المخطط الوطني المرجع الأساسي لإعداد المخططات على جميع مستويات التخطيط الأخرى[4].

الفرع الثاني : المخطط الولائي

التخطيط على المستوى الإقليمي و المحلي ضرورة مردها صعوبة التخطيط على المستوى الوطني لمعالجة مسائل و أمور معينة يتميز بها إقليم معين ، ذلك لعدم وجود تجانس بين الأقاليم [5] ، حيث تعددت مبررات اللجوء إلى التخطيط الإقليمي ، غير أنه يمكن حصر أهمها في تطور عدد البلديات بعد الاستقلال من 673 بلدية إلى 1541 بلدية سنة 1984 و عدد الولايات من 15 ولاية سنة 1969 إلى 31 ولاية سنة 1974 ثم 48 ولاية سنة 1984 .

أشارت المادة الأولى من القانون رقم 84-9 المؤرخ في 4 فيفري 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد [6] إلى هذا المبرر و التي نصت على أنه "يستهدف هذا القانون تحديد الإطار الإقليمي الجديد للولايات و البلديات طبقا لمبادئ اللامركزية و لا تمركز (عدم تركيز) كل ولاية و كل بلدية ثم ملائمة القاعدة الإقليمية مع أهداف تنمية البلاد وترقية السكان الذين يعيشون فيها " .

نجد أيضا من بين المبررات التطور الديمغرافي و حدة النزوح الريفي ، حيث نجد أن عدد السكان قد تضاعف خلال 20 سنة الأخير التي انقضت فمن 11.4 مليون نسمة سنة 1967 و 22.6 مليون نسمة سنة 1987 إلى 34.4 مليون نسمة سنة 2008 ثم إلى أكثر من 40 مليون سنة حاليا ،

---

[1] أنظر المادة 8 من قانون 88 – 02 ، سالف الذكر .
[2] أنظر المادة 14 من قانون رقم 88 – 02 ، سالف الذكر .
[3] الجريدة الرسمية عدد 51 ، بتاريخ 15 جويلية 1998 .
[4] أنظر المادة 18 من قانون رقم 88 – 02 ، سالف الذكر .
[5] صليحة بن نملة ، مرجع سابق ، صفحة 13 و 14 .
[6] الجريدة الرسمية عدد 6 بتاريخ 7 فيفري 1984 .

و نتج عن ذلك حدة و تطور لظاهرة النزوح الريفي بسبب الميل أو النزعة للتمدن و هذا ما جعل معدل التمدن (النزوح الريفي و التحول للعيش في المدن) في تطور مستمر[1].

حسب عرض الأسباب المتعلق بالأمر 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتعلق بميثاق و قانون الولاية [2] فقد أعطى للولاية دورا أساسيا في المجتمع الجزائري المستقبلي ، فإلى جانب الصلاحيات التقليدية للولاية تضاف صلاحيات جديدة لاسيما في الميدان الاقتصادي ، هكذا تمكن اللامركزية على مستوى الولاية من تحسين أساليب التخطيط الاجتماعي و الاقتصادي بفضل تكوين جديد لتفهم أقرب لمشاكل التنمية ، و ذلك بجعل شؤون الولاية تسير من قبل السكان الحقيقيين للولاية [3]، كما أكدت على هذا الدور جميع القوانين اللاحقة المتعلقة بالولاية .

إذا التخطيط الإقليمي هو ذلك التخطيط الذي يتوسط مستوى التخطيط الوطني و المحلي ، فهو يتم على مستوى إقليم (الولاية) من أقاليم الدولة ، حيث تلجأ بعض الدول إلى إجراء خطط تنموية لأقاليم معينة ، و ذلك لتحقيق أهداف معينة و محددة تتمحور حول إزالة الفوارق الكبيرة بين أجزاء الدولة الواحدة [4] .

إن التخطيط الإقليمي يعرف بأنه عملية رسم الخطة للتوزيع الإقليمي لمشروعات الخطة الشاملة للدولة ، و التي تشمل على التخطيط الاقتصادي و الاجتماعي و العمراني ، ونعني بذلك تخصيص المكان المناسب في داخل الأقاليم المختلفة لتنفيذ مشروعات الخطة الشاملة بصورة متناسقة [5].

تثار في هذا السياق إشكالية عدم توحيد المصطلحات المستعملة فيما يخص الجماعات الإقليمية و الجماعات المحلية و ذلك في غياب نص قانوني يوضح موضوع استعمال المصطلحين ، بالرغم من أن الدستور و باعتباره القانون الأسمى في البلاد قد استعمل مصطلح " الجماعات الإقليمية " إلا أنه لا زال هذا الخلط قائما ، بالموازاة مع ذلك الخلط بين المستوى الإقليمي و المستوى المحلي و استعماله لغرض واحد ، في حين أن المستوى الإقليمي (الولاية) أوسع نطاق من المستوى المحلي (البلدية)[6] .

---

[1] قانون رقم 10 -02 المؤرخ في 29 جوان 2010 ، المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم ، الجريدة الرسمية عدد 61 ، بتاريخ 21 أكتوبر 2010 .

[2] الجريدة الرسمية عدد 44 ، بتاريخ 23 ماي 1969 ، الملغى بالقانون رقم 90- 09 المؤرخ في 7 أفريل 1990 ، الجريدة الرسمية عدد 15 ، بتاريخ 11 أفريل 1990 ، و الملغى كذالك بالقانون رقم 12 -07 المؤرخ 21 فيفري 2012 ، الجريدة الرسمية عدد 12 ، بتاريخ 29 فيفري 2012 .

[3] عبد الكريم دحماني ، مرجع سابق ، صفحة 73.

[4] وهيبة خبيزي ، التخطيط على مستوى الإقليم : (الجوانب القانونية) ، مرجع سابق ، صفحة 3.

[5] إنتصار عريوات و عادل إنزارن ، المرجع السابق ، صفحة 60.

[6] وهيبة خبيزي ، التخطيط على مستوى الإقليم : (الجوانب القانونية) ، مرجع سابق ، صفحة 7.

نجد كذلك في إطار التخطيط الإقليمي أن الجزائر تعمل بما يعرف بالبرنامج القطاعي للتنمية ، و تدخل ضمن هذا البرنامج كل استثمارات الولاية و المؤسسات العمومية التي تكون وصية عليها ، و يسجل باسم الوالي و هو الذي يسهر على تنفيذه [1].

يمكن القول أن مخطط الولاية للتنمية هو واحدة من أدوات سياسية التنمية الاقتصادية و الاجتماعية التي يمكن أن تستخدمها الدولة على المستوى الإقليمي ، فهو يندرج في إطار المضمون السياسي الرامي لتدعيم المبادرات المحلية [2] .

فعملية التخطيط الإقليمي في ظل اللامركزية الإدارية يجب أن تعنى بتفعيل المشاركة الشعبية في عملية إعداد ، تنفيذ و متابعة خطط التنمية الإقليمية ، هذا ما يعرف بأسلوب التخطيط من الأسفل أو ما يطلق عليه التخطيط بالإقليم [3].

الفرع الثالث : المخطط البلدي

إن تخطيط التنمية المحلية تم إدراجه ضمن المخطط الوطني ، من حيث اختيار الاستثمارات المحلية و تحديد الأولويات ، كما أدرجت التنمية المحلية ضمن عملية التهيئة العمرانية التي تشكل في حد ذاتها تخطيطا [4].

إن من بين أدوات التخطيط نجد المخطط البلدي ، الذي هو عبارة عن مخطط شامل للتنمية في البلدية ، جاء لتكريس مبدأ اللامركزية على مستوى الجماعات المحلية ، مهمته توفير الحاجيات الضرورية للمواطنين و دعم القاعدة الاقتصادية ، يشمل هذا المخطط التجهيزات القاعدية و الفلاحية ، و تجهيزات الإنجاز[5] .

المخطط البلدي هو من بين المخططات الأكثر تجسيدا للامركزية على مستوى الجماعات الإقليمية مقارنة بالمخطط الولائي [6] ، مهمته توفير الحاجات الأساسية للمواطنين و دعما للقاعدة

---

[1] يوسف سلاوي ، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، صفحة 134 .

[2] خيضر خنفري ، مرجع سابق ، صفحة 87 .

[3] وهيبة خبيزي ، المخططات البلدية للتنمية : إطار لامركزي ضيق و تدبير مركزي شامل ، دفاتر البحوث العلمية ، المركز الجامعي مرسلي عبد الله ، تيبازة - الجزائر ، العدد1، 2019 ، صفحة 108.

[4] مصطفى كراجي ، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، جامعة الجزائر ، الجزائر، العدد 2 ، 1996 ، صفحة 346 .

[5] ليندة أونيسي ، المخطط البلدي للتنمية و دوره في التنمية البلدية ، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر ، باتنة – الجزائر ، العدد 9 ،2016 ، صفحة 228 .

[6] زهرة سعيود ، الإطار القانوني للمخطط البلدي للتنمية في الجزائر ، مجلة بحوث ، ، جامعة الجزائر 1 ، الجزائر ، العدد 1 ، 2017 ، صفحة 220.

الاقتصادية و قد نصت المادة 86 من القانون 90-08 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية [1] المتعلق بالبلدية " ...على أنه على البلدية إعداد مخططاتها و السهر على تنفيذها".

كذلك جاء في نص المادة 107 من القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان المتعلق بالبلدية[2] بأن المجلس الشعبي البلدي يعد برامجه السنوية و المتعددة السنوات الموافقة لعهدته و يصادق عليها و يسهر على تنفيذها. بالإضافة إلى أنه يختار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية [3].

كما اعتبر المرسوم 73- 136 المؤرخ في 9 أوت 1973 المتعلق بشروط تسيير و تنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية [4] المخطط البلدي للتنمية برنامج أعمال قصير المدى تقره السلطات المحلية في إطار إستراتيجية تنفيذ المخطط الوطني [5].

تجدر الإشارة و في نفس السياق إلى أنه قد تم تعريف المخطط البلدي الخاص بالتنمية في القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 21 فيفري 2013 المحدد لمعايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع المقترحة بعنوان مخططات البلديات للتنمية [6] في مادته الثانية على أنه : " السياسة و الإستراتيجية التنموية المتبعة من قبل البلدية في إطار التهيئة الاجتماعية و السياسية و البيئية لإقليمها ".

و الملاحظ في هذا الصدد هو أن كل قوانين البلدية لم تتطرق لتعريف المخطط البلدي للتنمية، و كان من الأفضل على المشرع تعريفه و عدم الاكتفاء إلى الإشارة لها فقط .

يمكن القول مما تقدم بأن المخططات البلدية الخاصة بالتنمية هي عبارة عن برامج عمل تقررها السلطات المختصة في إطار المخطط الوطني ، و تحدد مدتها و أولوياتها و كيفية تمويلها ، و يتم إنجازها عبر مراحل[7] .

نجد من بين مبررات اللجوء إلى التخطيط المحلي تزايد عدد البلديات نتيجة التقسيم الإداري المتعاقب ، بالإضافة إلى التطور الديمغرافي 63 % من السكان في مناطق الشمال التي تمثل 4 % من مساحة الإقليم الوطني ، و 28 % منهم يعيشون في الهضاب العليا و التي تغطي مساحة 9 % من المساحة الإجمالية ، و 9 % منهم في الصحراء و التي تغطي مساحة 87 % من المساحة الإجمالية[8].

---

[1] الجريدة الرسمية عدد 15 بتاريخ 15 أفريل 1990 ، والملغى بالقانون رقم 11 – 10 ، المؤرخ في 22 جوان 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية عدد 37 بتاريخ 3 جويلية 2011 .

[2] الجريدة الرسمية عدد 37 بتاريخ 3 جويلية 2011 .

[3] يوسف سلاوي ، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، صفحة 134.

[4] الجريدة الرسمية عدد 67 بتاريخ 21 أوت 1973.

[5] سارة عبايدية ، المخطط البلدي للتنمية رهان لدعم التنمية المحلية – قراءة في نصوص - ، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية ، جامعة إبن خلدون ، تيارت – الجزائر ، العدد 2، 2019 ، صفحة 114.

[6] الجريدة الرسمية عدد 40 المؤرخة في 4 أوت 2013 .

[7] ليندة أونيسي ، المرجع السابق ، صفحة 229.

[8] وهيبة خبيزي ، التخطيط على مستوى الإقليم : (الجوانب القانونية) ، مرجع سابق ، صفحة 45.

ظهر هذا المخطط البلدي للتنمية للوجود سنة 1973 بهذه التسمية ، ودخل حيز التنفيذ في سنة 1974 ، وهذا عندما تنازلت الحكومة عن قروض التجهيز و الاستثمار لصالح الولاية ، و ذلك في إطار البرامج القطاعية للتنمية [1] ، وهو ما تضمنه المرسوم 73-135 المؤرخ في 9 أوت 1973 المتضمن لامركزية اعتمادات الدولة الخاصة باستثمار التجهيزات لفائدة الولاية ثم لصالح البلدية [2].

إضافة إلى المخطط البلدي لتنمية ، ظهر مخطط التحديث العمراني ، و الذي يعتبر جزء لا يتجزأ من ذات المخططات ، و هو عبارة عن مخطط ملحق باعتماد مالي مخصص للمدن الكبرى بغرض ترقية و صيانة مكتسباته العمرانية العمومية ، و يتمثل هدف هذا النوع من المخططات في صيانة التراث العمراني الذي أصبح معرض للتدهور من جراء القدم في الأحياء العتيقة و مراكز المدن[3]. وهذا باعتبار أن المخطط الوطني لا يمكنه أن يغطي و يعالج هذه الوضعية من جهة و مواجهة التوزيع غير المتوازن لسكان الإقليم بالرغم من مساهمة الجماعات الإقليمية في إعداد هذا الأخير

المبحث الثاني : مراحل تطور مختلف المخططات التي عرفتها الجزائر

التحضير للخطة يولد الخطة ، ثم تعقبها عملية التنفيذ و المتابعة ، و قد يقتضي الوضع المتجدد التصحيح ، ثم تأتي عملية تقويم الأداء لمشروعات الخطة ، وهكذا فالعملية التخطيطية تتسم بالاستمرارية [4].

بعد الاستقلال تكفل النظام الوطني في الجزائر بضبط و تقنين سياسة اللامركزية ، ومبادئ الديمقراطية السياسية الاجتماعية و الاقتصادية في تنظيم و قيادة و تسيير الجماعات المحلية ، و ذلك في جميع نصوص و مواثيق الدولة و دساتير الجمهورية ، بداية من أول مخطط ثلاثي متبوع ببرامج خاصة لبعض الولايات لتحقيق التوازن الجهوي ، ثم مخططات رباعية ، فخماسية تهدف لتحقيق التنمية انطلاقا من القاعدة [5].

تميزت هذه الفترة بكون التخطيط هو الأداة الأساسية في يد الدولة لتحقيق تنمية شاملة و كان هذا في ظل إطلاق العديد من المخططات التنموية مختلفة المدة [6].

---

[1] يوسف سلاوي ، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري ، مرجع سابق ،صفحة 135 .
[2] الجريدة الرسمية عدد 67 بتاريخ 21 أوت 1973.
[3] رابح حمدي باشا ، مرجع سابق ، صفحة 48 .
[4] مجيد سعود، مرجع سابق ، صفحة 25 .
[5] صليحة بن نملة ، مرجع سابق ، صفحة 3 .
[6] يوسف سلاوي ، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، صفحة 122 .

بقصد تبيان مختلف المراحل المتعلقة بالتخطيط ، تم التناول بالدراسة مختلف المخططات التي عرفتها الجزائر في بداية من المخططات الرباعية (المطلب الأول) ثم المخططات الخماسية (المطلب الثاني) و أخيرا المخططات الوطنية (المطلب الثالث).

المطلب الأول : المخططات الرباعية

تم إصدار المخططين الرباعيين الأول و الثاني في شكل أوامر ، مع أن الأصل أن يتم إصدار المخططات في شكل قوانين عادية وذلك راجع لغياب البرلمان في تلك الفترة (أحسن، 2005-2006، صفحة بدون)[1] ، حيث تمت إصدار تلك الأوامر من طرف الحكومة آنذاك التي كانت تحوز على تفويض من مجلس الثورة لتسيير أجهزة الدولة و كيان الأمة ، و عليه فإن التدابير التي تتخذها تكون في شكل أوامر أو مراسيم [2] .

لذا سنتناول كلا المخططين في هذا المطلب من خلال البحث في الرباعي الأول (الفرع الأول) و المخطط الرباعي الثاني (الفرع الثاني) مع محاولة إظهار مساهمة البلديات في إعدادها من خلال تناول أحكام كل مخطط على حدى .

الفرع الأول : المخطط الرباعي الأول 1970 – 1973

تم تكليف وزارة المالية و التخطيط بإعداد مشاريع مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ذات المدى الطويل ، المتوسط و القصير ، بالإضافة إلى المتابعة و السهر على شروط تنفيذ و تنظيم و مراقبة المخططات التنموية [3] .

تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن المخطط الرباعي الأول تم إعداده في ظل آفاق سباعية " 1967 – 1973 " ، بحيث أن ذات المخطط يأخذ بعين الاعتبار نتائج المخطط الثلاثي 1967 – 1969 . و هذا ما أكدته المادة الأولى من المخطط التي نصت على أنه : " على ضوء الآفاق السباعية 1967-1973 ، و نتائج المخطط الثلاثي 1967 ، فإن مخطط التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للجمهورية الديمقراطية الشعبية ، يصادق به على المخطط الرباعي الذي يمتد من أول يناير سنة 1970 إلى 31ديسمبر 1973" [4].

---

[1] أحسن رابحي ، مرجع سابق ، صفحة 204 .

[2] أنظر المادة 4 و المادة 5 من المرسوم رقم 65-182 ، المؤرخ في 10 جويلية 1965 ، المتضمن تأسيس الحكومة ، الجريدة الرسمية ، العدد 58 لسنة 1965 ، بتاريخ 13 جويلية 1965 .

[3] وهيبة خبيزي ،التخطيط على مستوى الإقليم : (الجوانب القانونية) ، مرجع سابق ، صفحة 25 .

[4] الأمر رقم 70 - 10 المؤرخ في 20 جانفي 1970 الخاص بالمخطط الرباعي 1970 – 1973 ، الجريدة الرسمية العدد 7 بتاريخ 20 جانفي 1970 .

يعتبر المخطط الثلاثي بمثابة الديباجة أو المنطلق لعملية التخطيط ، و كانت المهمة الأساسية له إعداد المقدمة الضرورية لخطة المخطط الرباعي الأول [1] .حيث كان يمثل النظام الأساسي (القانون) الذي ينظم و يوجه النشاطات الاقتصادية و الاجتماعية للبلاد خلال تلك الفترة [2].

ركزت الجزائر في هذا المخطط بالدرجة الأولى على قطاع الصناعة ، حيث خصصت لهذا القطاع نصف الاستثمارات تقريبا و هذا يعكس بوضوح التوجه العام لمسيرة التنمية في الجزائر . على عكس ما نجده في قطاعات السكن و التربية و التعليم و الخدمات الاجتماعية الأخرى التي عرفت وتيرة ضعيفة مقارنة مع قطاع الصناعة ، بحيث ترتب على ذلك نتائج سلبية انعكست على الواقع الاجتماعي للمواطن الجزائري [3] .

وجب التذكير أن في هذه الفترة صدر أول قانون يتعلق بالبلدية [4] ، و الذي أبان في عرض الأسباب كل من مساهمة الدولة و البلدية في كيفية الدفع بعجلة التنمية في إطار ذات المخطط ، ففي ميدان التجهيز و الإنعاش الاقتصادي الذي هو محور المخطط ، فإن البلدية هي التي تتولى المبادرة لحصر الحاجات المحلية و تحديد ترتيب الأولوية بين النشاطات الواجب الشروع فيها وفقا لأهداف التنمية البلدية و تقديم الاقتراحات لسلطات الدولة حول عمليات التجهيز العمومي الواجب إنجازها في نطاق البلدية [5] .

هذا ما أكده ميثاق و قانون البلدية في الباب الأول : التنمية الاقتصادية و الاجتماعية ، الفصل الأول : التجهيز و الإنعاش الاقتصادي ، في المادة 135 التي نصت على أنه : " يضع المجلس الشعبي البلدي برنامجه الخاص بالتجهيز المحلي في حدود موارده و الوسائل الموجودة تحت تصرفه . و يحدد وفقا للمخطط الوطني للتنمية النشاطات الاقتصادية التي من شأنها أن تحقق التنمية البلدية و يقرر الوسائل الخاصة بإنجازها " .

إن البلدية في مهامها الاقتصادية الجديدة تجد مساهمتها في التنمية العامة للاقتصاد ناميا بفضل دور الإحداث و التنسيق و التوجيه و المراقبة للنشاطات الاقتصادية المؤسسة في أرضها ، فتكون المبادرة و الدفع و الحث على المشاريع ضمن شروط محددة هو من عمل البلدية في جميع القطاعات [6].

---

[1] وهيبة خبيزي ،التخطيط على مستوى الإقليم : (الجوانب القانونية) ، مرجع سابق ، صفحة 23.

[2] يوسف سلاوي ، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، صفحة 122.

[3] عامر هني ، قراءة في مخططات التنمية في الجزائر (1967 – 2014)، مجلة التنمية و الاقتصاد التطبيقي ، جامعة المسيلة ، المسيلة – الجزائر ، العدد 2 ، 2018 ، صفحة 217 .

[4] الأمر رقم 67 -24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 ، يتضمن ميثاق و قانون البلدية ، الجريدة الرسمية العدد 6 بتاريخ 18 جانفي 1967 .

[5] أنظر بيان أسباب الأمر رقم 67-24 ، سالف الذكر .

[6] أنظر بيان أسباب الأمر رقم 67-24 ، سالف الذكر .

كانت الدولة في هذه الفترة مدفوعة بصورة تدريجية لتحل محل البلديات قصد تزويد الجماعات المحلية بتجهيزات الاجتماعية الأولية و تحقيق التجهيزات الأساسية التي تستهدف تحسين مستويات الدخل المتوسط الفلاحين على وجه الخصوص بالنظر إلى أن مالية البلدية ، و التي كانت تتميز في الواقع بتناقص خطير في الموارد مع زيادة كبيرة في النفقات [1].

نجم عن هذه التدابير التي أملتها الظروف رفع مالية البلديات فإنها على النقيض من ذلك قد وضعت البلديات في حالة من التبعية المالية لا تتلاءم مع التنمية الاقتصادية المحلية التي تفرضها اللامركزية ، سواء في الموارد المالية و سواء في المبادرات الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية [2]، حيث تضمن الدولة للمجلس الشعبي البلدي المعونة التقنية و المالية لوضع و تحقيق برنامج التجهيز المحلي "[3].

نشير بهذا الصدد إلى عدم صدور القانون المؤسس للمخطط الخاص بالفترة 1967-1969 ، حيث يستشف ذلك من نص المادة الأولى للأمر 70-10 المؤرخ في 20 جانفي 1970 الخاص بالمخطط الرباعي 1970-1973 و هذا مقارنة مع المخططات الأخرى التابعة له ، هذا الأخير شمل على ثلاث عشرة (13) مادة . مع الإشارة إلى أن أهدافه و توجيهاته لم تدرج ضمن نص الأمر وإنما كانت موضوع تقرير عام ألحق بأصل هذا الأمر ، حيث أنه و بعد استقراء للنص القانوني لم يشر بأي حال من الأحوال إلى مشاركة البلدية و الولاية في إعداد المخطط الوطني .

استهدف المخطط الرباعي الأول تحقيق معدل نمو سنوي يقدر بـ : 9 ٪ و حجم استثمار قدر بمبلغ سبعة و عشرين مليار و سبعمائة مليون (000 000 700 27) دينار ، في حين لم يبلغ حجم الاستثمارات المخصصة للخطة الثلاثية سوى إحدى عشر مليار و واحد و ثمانون مليون (000 000 081 11) دينار [4] ، حيث تم منح حظوظ متساوية في التنمية بين مختلف جهات الوطن و هذا للقضاء على الاختلال الجهوي من خلال توسيع ميدان تطبيق البرامج الخاصة بالتنمية ، و كذلك توسيع الاستثمارات على كامل التراب الوطني ، تبني سياسية الثورة ، إقامة قاعدة صناعية صحيحة أو ما يعرف " صناعة مصنعة " ، بالإضافة إلى برامج التجهيز المحلي .

رغم أن مساهمة البلدية في إعداد المخطط الوطني قد كرستها المادة 136 من ميثاق و قانون البلدية [5] و التي جاء فيها : " يساهم المجلس الشعبي البلدي في وضع و تنفيذ المخطط الوطني للتنمية .

---

[1] أنظر بيان أسباب الأمر رقم 67-24 ، سالف الذكر .

[2] أنظر بيان أسباب الأمر رقم 67-24 ، سالف الذكر .

[3] أنظر المادة 137 من الأمر رقم 67 – 24 ، سالف الذكر .

[4] أنظر المادة 7 و المادة 8 من الأمر رقم 70 – 10 ، سالف الذكر

[5] الأمر رقم 67 -24 ، سالف الذكر .

و يستشار مسبقا في كل مشروع يكون تحقيقه من واجبات الدولة أو كل جماعة عمومية أخرى في دائرة البلدية ".

يعتبر الأخذ بالتخطيط المحلي ضمن المخطط الرباعي الأول محاولة إيجاد توافق بين فعالية الإنفاق العمومي ، هذا من جهة ، و التوزيع المتوازن للنفقات العمومية على المستوى القطاعي من جهة أخرى ، حيث يمنح للجماعات المحلية المحرومة الحصول على الشروط الملائمة لتحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية [1] .

الفرع الثاني : المخطط الرباعي الثاني 1974 – 1977

حاول هذا المخطط التعريف بأهداف التنمية الاقتصادية و الاجتماعية على المستوى المحلي و توسيع مجال التنمية عبر كامل التراب الوطني [2].

أسندت مهام التخطيط في إطار هذا المخطط إلى مصالح كتابة الدولة للتخطيط عكس ما كانت عليه في المخطط الرباعي الأول التي أسندت مهامه إلى مصالح وزير المالية و التخطيط ، و عليه يبدو الاهتمام الذي منحته السلطات العمومية لمهمة التخطيط و ذلك عن طريق مصالح مختصة بهذا الشأن تتمثل في كتابة الدولة.

سمح لهذه الأخيرة ، لتحقيق الاستثمارات العمومية خلال الرباعي الثاني ، بأن تعد برامج تصل مبالغ نفقاتها المرخص بها بمائة و عشر(000 000 000 110) مليار دينار. كما كان المخطط الرباعي الثاني بمثابة قانون أساسي يسري على مجموع النشاط الاقتصادي و الاجتماعي للبلاد خلال الفترة 1974– 1977 [3] .

تضمن هذا المخطط الصادر بمقتضى الأمر رقم 74 – 68 المؤرخ في 24 جوان 1974 و المتضمن المخطط الرباعي 1974 – 1977[4] ، على أنه يجب أن يُمَكّن التخطيط الشامل لكل جهات الوطن، خصوصا بواسطة تطبيق المخططات البلدية ، من تحقيق سياسة التوازن الجهوي بالبحث عن الاستعمال الكامل للطاقات البشرية و موارد البلاد و ذلك في إطار تطبيق سياسة اللامركزية [5] .

---

[1] يوسف سلاوي ، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، ، صفحة 120 .
[2] وهيبة خبيزي ، التخطيط على مستوى الإقليم : (الجوانب القانونية) ، مرجع سابق ، صفحة 26 .
[3] المادة 9 من الأمر رقم 74 – 68 ، المؤرخ في 24 جوان 1974 ، المتضمن المخطط الرباعي الثاني 1974 - 1977 ، الجريدة الرسمية ، عدد 52 ، بتاريخ 28 جوان 1974 .
[4] الأمر رقم 74 – 68 ، المؤرخ في 24 جوان 1974 ، المتضمن المخطط الرباعي الثاني 1974 - 1977 ، الجريدة الرسمية ، عدد 52 ، بتاريخ 28 جوان 1974 .
[5] المادة 6 من الأمر رقم 74 – 68 ، سالف الذكر .

تجدر الإشارة بموجب نفس الأمر إلى أن المشرع يشير إلى مخططات التنمية البلدية على أساس أنها تطبيق ، ما يسمح بإثبات العلاقة الطردية بين المخططات في حد ذاتها و المخططات التنموية الخاصة بالبلدية .

و الملاحظ كذلك تناول المشرع في المادة 10 [1] دور المجالس المحلية في إعداد المخططات بالإضافة إلى تحديد نطاق مسؤولياتها ، هذا من جهة ، و من ثم التأكيد على إعمال مبدأ اللامركزية في تنفيذ المخططات ، من جهة أخرى .

نجد في باب إعمال مبدأ اللامركزية ، أن الميثاق الوطني لسنة 1976[2] أكد على ذات المبدأ بالنص على أن الدولة الجزائرية دولة موحدة ، غير أن هذا لا يمنعها من أن تتحصن ضد مخاطر المركزية و استفحال مظاهر البيروقراطية .

و ترتكز سياسة اللامركزية على توزيع متزن للصلاحيات و المهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل وحدة الدولة ، فعلى البلديات و الولايات حل مشاكلها الخاصة بها ، و على السلطة المركزية البحث في القضايا ذات الأهمية الوطنية [3].

و من هنا ينبغي للامركزية الولايات و البلديات منح كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية التي بإمكانها حلها ، و يجب أن تشمل هذه الصلاحيات الميادين الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية[4].

تساهم الولايات و البلديات بوصفها خلايا قاعدية للتخطيط في وضع و تنفيذ إستراتيجية التنمية و التخطيط على المستوى الجهوي ، فإن اللامركزية تسمح للجماعات المحلية بأن تلعب دورها كسند لتعميم التنمية و خاصة في نطاق سياسة التوازن الجهوي "[5].

و في هذه الفترة تم إصدار العديد من النصوص التطبيقية للأمر رقم : 74 – 68 و التي يمكن تلخيص أهمها فيما يلي :

صدور المرسوم رقم 73-134 المؤرخ 09 أوت 1973 المتضمن تطبيق المادة 27 من قانون المالية لسنة 1973 ، و إحداث مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية [6].

صدور المرسوم رقم 73-135 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتضمن لامركزية اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز و الاستثمار لفائدة الولاية [1].

---

[1] الأمر رقم 74 -68 ، سالف الذكر .

[2] الأمر رقم 76 – 57 بتاريخ 5 جوان 1976 ، المتضمن نشر الميثاق الوطني ، الجريدة الرسمية عدد 61 ، بتاريخ 30 جوان 1976 .

[3] الأمر رقم 76 – 57 ، سالف الذكر .

[4] الأمر رقم 76 – 57 ، سالف الذكر .

[5] الأمر رقم 76 – 57 ، سالف الذكر .

[6] الجريدة الرسمية عدد 67 ، بتاريخ 21 أوت 1973.

صدور المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية [2].

ما يلاحظ على ما جاء في هذا المرسوم من شروط تسيير و تنفيذ المخطط البلدي ، يعني اقتصار دور اللامركزية على التسيير و التنفيذ دون الإعداد لأن الإعداد هو جزء من المخطط الوطني الشامل [3].

لقد جاء المخطط البلدي الخاصة بالتنمية ليخلف النظام القديم و المتمثل في " برنامج التجهيز المحلي " ، إذ تتكفل الدولة ببعض المشاريع المدرجة في المخططات البلدية بعد أن تكون قد وافقت عليها[4].

في هذه الفترة بدأ العمل بالمخطط التنموي الخاص بالبلدية سنة 1974 إلى يومنا هذا ، ليعتبر أهم إصلاح مس الجماعات المحلية غرضه تحسين الخدمة العمومية ، و الارتقاء بمستوى المعيشة لدى الأفراد ، ليكون فضاء للتعبير عن مختلف المشاكل و السعي إلى اقتراح حلول لها [5].

من هنا برزت المخططات البلدية الخاصة بالتنمية التي تعكس عملية التخطيط الإقليمي على مستوى البلدية ، والذي يعتبر الأداة لبلورة المشاريع و البرامج على مستوى إقليم البلدية ، حيث يمس مختلف الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية للمواطنين ، و مراعاة أولوياتهم التنموية لذلك هو صورة عاكسة للامركزية [6] .

المطلب الثاني : المخططات الخماسية

من الركائز و الأسس التي اعتمدت و استندت إليها عملية التنمية في الجزائر في ظل المخططات الخماسية ، هي سياسة اللامركزية باعتبارها الأسلوب الناجع في تحقيق التنمية الشاملة و المتوازنة جهويا ، و إقليميا [7].

حيث اتسمت الفترة الممتدة من سنة 1980 إلى غاية 1989 بظهور و صدور منظومة تشريعية تتجه نحو التخلي عن مركزية التخطيط بالرغم من إتباع الدولة نفس النهج الاشتراكي .

وعليه أصبحت النصوص القانونية تتجه بطريقة غير مباشرة إلى التخلي عن مركزية التخطيط ، حيث أصبح التخطيط المركزي يراعي بصفة تدريجية خصوصية البعد الإقليمي و المحلي (وهيبة،

---

[1] الجريدة الرسمية عدد 67 ، بتاريخ 21 أوت 1973.
[2] الجريدة الرسمية عدد 67 ، بتاريخ 21 أوت 1973.
[3] يوسف سلاوي ، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، صفحة 123 .
[4] ليندة أونيسي ، المرجع السابق ، صفحة 229 .
[5] سارة عبايدية ، المرجع السابق ، صفحة 109.
[6] وهيبة خبيزي ، التخطيط على مستوى الإقليم : (الجوانب القانونية) ، مرجع سابق ، صفحة 45.
[7] صليحة بن نملة ، مرجع سابق ، صفحة 19 .

2013-2014، صفحة 28) . و فيما يلي نتناول بالشرح و التفصيل المخطط الخماسي الأول (الفرع الأول) و المخطط الخماسي الثاني (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : المخطط الخماسي الأول 1980 – 1984

تم في هذا المخطط الذي تم إصداره بموجب القانون رقم : 80 -11 مؤرخ في 13 ديسمبر 1980 يتضمن المخطط الخماسي 1980 – 1984[1]، تطبيق التوجهات السياسية التي جاءت بها مقررات المؤتمر الرابع للحزب المنعقد في جانفي 1979 ، بحيث توقع هذا المخطط تحقيق حجم استثمارات تقدر بأربعمائة (400) مليار دينار جزائري .

كما بدأ التركيز أكثر على إعمال مبدأ اللامركزية في هذه الفترة ، حيث اتخذت عدة إجراءات في هذا الإطار و منها اعتماد التقسيم الإداري الجديد الذي سمح ببلوغ 48 ولاية و 1541 بلدية ، بالإضافة إلى اعتماد رؤية جديدة للتخطيط مثل تحسين الوضع بالنسبة للضرائب و الأجور ، و نظام الأسعار[2].

و في مطلع هذا المخطط تم إحداث وزارة التخطيط و التهيئة العمرانية كجهاز إداري ، كان بمثابة اللبنة الأولى لبناء جهاز متحكم في عملية التخطيط [3] .

لقد اعتمد في هذا المخطط فترة زمنية أطول من تلك الفترات التي اعتمدت في المخططات السابقة ، و هذا يدل على اكتساب الدولة تجربة في التنظيم الاقتصادي ، كما جاء هذا المخطط منسجما مع ما ورد من اختيارات كبرى تم تبينها في الميثاق الوطني و الخاصة بالتهيئة العمرانية ، و التنمية المحلية[4].

من خلال ما سبق ، لاحظنا أيضا أن نية السلطة الجزائرية تتجه إلى تبني ما ورد في ميثاق 1976 [5] من خلال الأخذ بالمبادرة المحلية ضمن عملية التنمية لكل من البلديات و الولايات و اعتبارها كفاعل أساسي في العملية.

حيث نص الميثاق ، على أنه يجب أن ينطبق التخطيط على كل مستويات الاقتصاد ، و يتخذ صيغة ديمقراطية لامركزية جلية ، و يصبح قضية الأمة بأكملها ، وهذا بتدعيم ديمقراطية التخطيط ، ولامركزيته بصورة خاصة . كما ينبغي في هذا الإطار تعزيز دور البلديات و الولايات بصفتها أطراف في عملية التخطيط [6].

---

[1] الجريدة الرسمية عدد 51 بتاريخ 16 ديسمبر 1980 .
[2] عامر هني ، المرجع السابق ، صفحة 218 .
[3] وهيبة خبيزي ، التخطيط على مستوى الإقليم : (الجوانب القانونية) ، مرجع سابق ، صفحة 29 .
[4] يوسف سلاوي ، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، ، صفحة 124 .
[5] الأمر رقم 76 – 57 ، سالف الذكر .
[6] الأمر رقم 76 -57 ، سالف الذكر .

و عليه فإن التوزيع الدقيق للاستثمارات عبر أنحاء البلاد ، يجب أن يتجسد من خلال استثمار موارد كل جهة ، و هو ما يتطلب دمج التخطيط الجهوي ضمن التخطيط الوطني " [1].

و لقد تم الحرص هنا على منح الصلاحيات و الوسائل اللازمة لتحقيق تنمية المنطقة الخاصة بها. لكن بالمقابل نجد السلطة ، من جهة أخرى ، تؤكد على دمج التخطيط الجهوي ضمن التخطيط الوطني ، و هذا ما يؤدي إلى أن التنمية المراد القيام بها من قبل البلديات و الولايات ما هي إلا جزء من تنمية شاملة موجهة [2] .

و الجدير بالذكر هنا أنه في هذه الفترة تم تعديل الأمر رقم : 67 -24 المتضمن ميثاق و قانون البلدية بموجب القانون رقم : 81 -09 المؤرخ في 4 جويلية1981 [3] الذي جاء ليتماشى مع المعطيات الجديدة التي أفرزتها تلك الفترة ، حيث نص في مادته 283 على أنه : " تحدد صلاحيات البلدية و اختصاصاتها بموجب مرسوم بالنسبة لكل قطاع نشاط " .

و بالفعل تم إصدار ما لا يقل عن سبعة عشرة (17) مرسوما بين سنتي 1981 و 1982، و منها المرسوم رقم : 81 -380 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 [4] المحدد لصلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع التخطيط و التهيئة العمرانية [5] .

حيث جاء في ذات المرسوم على أن تعد البلدية و الولاية المخطط المحلي للتنمية طبقا للتشريع الجاري به العمل، و في إطار توجيهات المخطط الوطني للتنمية و أهدافه، لاسيما تحديدها لاحتياجات السكان الرئيسية، و تمييزها للمشاريع الواجب إنجازها و الأعمال الواجب القيام بها [6].

مما سبق يمكننا أن نستخلص أن المرسوم رقم 81-380 [7] قد أعطى صلاحيات بالغة الأهمية للولاية و البلدية في مجال التخطيط، والتهيئة العمرانية ، كما اعترف بدورها في إعداد المخطط الوطني للتنمية.

كما منح ذات المرسوم ، المجلس الشعبي الولائي (باعتباره هيئة منتخبة ممثلة لتطلعات مواطني الولاية) صلاحية إبداء رأيه المسبب إبان إعداد المخطط الوطني للتنمية في العمليات ذات الطابع الوطني التي يمكن الشروع فيها على مستوى الولاية ، و يقدم كل الاقتراحات التي تبدو له كفيلة بخدمة أهداف المخطط الوطني للتنمية في الولاية (تهمش المادة من المرسوم 81-380) .

---

[1] الأمر رقم 76 – 57 ، سالف الذكر .

[2] يوسف سلاوي ، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، ، صفحة 44.

3 الجريدة الرسمية العدد 27 ، بتاريخ 07 جويلية 1981.

[4] الجريدة الرسمية العدد 52 بتاريخ 29 ديسمبر 1981 .

[5] ليلى عزيزي ، صلاحيات البلدية في التنمية المحلية ، مذكرة ماجستير ، فرع الإدراة العامة : قانون و تسيير الإقليم ، كلية الحقوق ، جامعة الإخوة منتوري ، قسنطينة ، 2015-2016 ، صفحة 8.

[6] وهيبة خبيزي ، التخطيط على مستوى الإقليم : (الجوانب القانونية) ، مرجع سابق ، صفحة 28 .

[7] الجريدة الرسمية العدد 52 بتاريخ 29 ديسمبر 1981 .

الفرع الثاني : المخطط الخماسي الثاني 1985 – 1989

بمقتضى القانون المتضمن المخطط الخماسي الثاني 1985 – 1989 [1] حدد المبلغ الإجمالي من نفقات الاستثمار خلال فترة المخطط الخماسي بخمسمائة و خمسين (550) مليار دينار توزع بين القطاعات وفقا للجدول أ الملحق بهذا القانون [2] .

لقد كان من بين مرتكزات هذا المخطط هو إيلاؤه اهتماما بالغا للتهيئة الإقليمية و التوازن الجهوي ، و جعلها أولوية رئيسية يجب تدعيمها خاصة مع صدور القانون رقم 84 -09 المؤرخ في 04 فيفري 1984 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد [3] .

و كانت مجهودات الدولة في هذه المرحلة ترتكز على تجهيز ثمانمائة و واحد و أربعين (841) بلدية جديدة ، ناتجة عن التقسيم الإداري للبلاد لسنة 1984 ، و مخططات العصرنة الحضرية و التي يتمثل هدفها في إعادة هيكلة و تأهيل النسيج العمراني.

و بالتالي جاء هذا المخطط من اجل تدعيم التخطيط المحلي ، و ذلك بإسناده لعمل تنظيمي للجماعات المحلية ، سواء كان ذلك عن طريق الإصلاح المالي ، أو عن طريق تنمية نشطات اقتصادية ذات الكفاءة الاقتصادية ، إلى جانب توسيع شبكة الهياكل الأساسية و تزويدها بوسائل الإنجاز المادية والبشرية اللازمة [4] .

حيث نص المخطط على أنه يجب تدعيم التخطيط ، أثناء الفترة الخماسية كإطار مرجعي وحيد، و شامل للنشاط الاقتصادي و الاجتماعي ، و لتنفيذ السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية ، ولاسيما من خلال الاستمرار في تعميق اللامركزية التي شرع في تجسيدها تدريجيا بعنوان المخطط الخماسي الأول، بالإضافة إلى التأكيد على ضرورة تفعيل مخططات الولايات و البلديات ، و المعدة بانسجام مع المخططات الوطنية السنوية [5] .

وتأكيدا لهذا التوجه ، نذكر ما جاء في المرسوم رقم : 86 – 22 المؤرخ في 9 فيفري 1986، المتعلق بنشر الميثاق الوطني ، الموافق عليه في استفتاء 16 جانفي 1986 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، محضر إثبات نتائج الاستفتاء النهائية في إثراء الميثاق الوطني [6] ، و الذي أكد على أن " الدولة الجزائرية دولة موحدة ، إلا أن هذا لا يمنعها من اتخاذ

---

[1] قانون رقم 84 – 22 مؤرخ في 24 ديسمبر 1984 يتضمن المخطط الخماسي 1985 – 1989 ، الجريدة الرسمية عدد الأول بتاريخ بتاريخ 02 جانفي 1985.

[2] المادة 17 من القانون رقم 84 – 22 ، سالف الذكر .

[3] الجريدة الرسمية العدد 6 بتاريخ 7 فيفري 1984 .

[4] يوسف سلاوي ، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، ، صفحة 124 .

[5] أنظر المادة 23 من القانون رقم 84 -22 ، سالف الذكر .

[6] الجريدة الرسمية العدد 7 بتاريخ 16 فيفري 1986.

اللامركزية أساسا لتطويرها و تنظيمها، لجعل الأجهزة التنفيذية القاعدية تحقق الفعالية ،و تقرب الإدارة من المواطن".

من خلال دراسة ميثاق الجزائر لسنة 1986 ، نلاحظ أنه يعتبر كأساس للتنمية المحلية كمفهوم استخدم صراحة ، و من جهة أخرى ركز على الدور الذي تلعبه الجماعات المحلية للقيام بهذه العملية، و لم يحصر مشاركتها في التنفيذ فقط ، و إنما أكد على الدراسة و الإنجاز و التسيير فيما يخص جميع المشاريع التنموية المحلية [1] .

و لأول مرة يتم الإشارة إلى إجراء إعداد المخطط الولائي و المخطط البلدي مقارنة مع باقي المخططات السابقة ، حيث نص هذا المخطط ، على أنه يتم إعداد مخططات الولاية و البلدية سنويا من قبل الهيئات المعنية على أساس برنامج تنموي متعدد السنوات مطابق للأهداف الطويلة ، و المتوسطة الأمد لاسيما منها تلك المتعلقة بالتهيئة العمرانية [2].

صدرت في هذه الفترة ، مجموعة من النصوص القانونية التي نظمت السياسة الإقليمية ذات العلاقة المباشرة مع التخطيط ، نذكر أهمها فيما يلي :

القانون رقم : 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 ، المتعلق بقوانين المالية [3]، حيث كان من بين الاهتمامات التي شغلت الساحة السياسة منذ الاستقلال ، كون العمل بالتشريع الفرنسي - إلا في بنوده المنافية للسيادة الوطنية - عملا لا يمكن الاستمرار عليه ، لأن الدولة الجزائرية عزمت على بناء مؤسساتها بنصوص قانونية صادرة عن مؤسساتها السياسية [4] .

حيث يعتبر القانون المتعلق بقوانين المالية بمثابة النص الذي يحدد إطار و محتوى قوانين المالية الجزائرية ، كما له مكانة خاصة في عملية التخطيط ، إذ يحدد ذات القانون ، طبيعة الموارد و الأعباء المالية للدولة ، و مبلغها ، و تخصيصها في إطار التوازنات العامة في مخطط التنمية الاقتصادية و الاجتماعية .

كما يعتبر بمثابة النص الشامل الذي وضع حدا للممارسات التشريعية و التنظيمية المتفرقة، التي عرفها إطار قوانين المالية الجزائرية إلى غاية 1984[5] .

و الجدير بالذكر بأن التأخر المسجل في صدور نص القانون رقم 84-17 [1] يرجع إلى سياسية الدولة التي كانت تعتمد على فكرة البناء القانوني من القاعدة إلى القمة ، حيث تم صدور قانون البلدية

---

[1] يوسف سلاوي ، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، ، صفحة 47 .

[2] المادة 29 من القانون 84 – 22 ، سالف الذكر .

[3] الجريدة الرسمية عدد 28 ، بتاريخ 10 جويلية 1984 .

[4] يحي دنيدني ، المالية العمومية ، الطبعة الثانية ، دار الخلدونية ، الجزائر ، 2014 ، صفحة 45 .

[5] Yahia Denideni, La pratique du système budgétaire de l'État en Algérie, offices des publications universitaires, Alger , 2002 , page 67 .

في سنة 1967 ثم بعد ذلك صدور قانون الولاية سنة 1969 ، ليأتي بعده صدور دستور سنة 1976 في 22 نوفمبر 1976 ليتبعها صدور قانون رقم 84 – 17 ، الذي جاء لينظم الجانب المالي للدولة، و كل أموال الأشخاص العمومية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

حيث أن الجزائر عرفت فترة فراغ قانوني في هذا الإطار ، يمتد بين سنة 1975 و سنة 1984 فيما يخص القانون الإطار الذي ينظم المالية العمومية ، باعتبار أن إلغاء القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 الرامي إلى التمديد ، حتى إشعار آخر ، لمفعول التشريع النافذ إلى غاية 31 ديسمبر 1962 [2]، و الذي تم إلغاؤه بموجب الأمر رقم : 73-29 المؤرخ في 5 جويلية 1973 [3]، و الذي نص في مادته 04 على أي يكون " دخول هذا الأمر حيز التنفيذ اعتبارا من 5 جويلية 1975".

كما نلاحظ في هذا السياق ، من خلال التعديلات التي طرأت على القانون رقم 84-17 بمقتضى القانون رقم : 88-05 المؤرخ في 12 جانفي 1988 [4] ، تم التخلي على المخطط السنوي للإنماء في نص المادة 03 [5] و عوضت بالمصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية و كذلك النفقات برأس المال ، علما أن الإصلاح أتى منقوصا في نصه، حيث عدل القانون 88- 05 المادة 03 المذكورة أعلاه دون تعديل المادة الأولى[6] و المادة 35[7] التي بقيت على نفس الصياغة مما يظهر اختلال بين أحكام مواد نفس القانون .

القانون رقم : 87 -03 المؤرخ في 27 جانفي 1987 المتعلق بالتهيئة العمرانية [8] حيث يندرج في تطبيق السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية في إطار نظام التخطيط ، الذي يعتمد على توزيع الصلاحيات بين الدولة ، الولاية ، البلدية ، و بين مختلف أجهزة الدولة.

---

[1] الجريدة الرسمية عدد 28 ، بتاريخ 10 جويلية 1984.

[2] الجريدة الرسمية عدد 2 ، بتاريخ 11 جانفي 1963 .

[3] الجريدة الرسمية عدد 62 ، بتاريخ 3 أوت 1973.

[4] الجريدة الرسمية العدد 2 بتاريخ 13 جانفي 1988.

[5] المادة 03 : " يقر و يرخص قانون المالية للسنة ، بالنسبة لكل سنة مدنية ، مجمل موارد الدولة و أعباءها و كذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية . كما يقر و يرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية و كذلك النفقات بالرأس المال ".

[6] المادة الأولى : " تحدد قوانين المالية ، في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية المتعددة السنوات و السنوية ، طبيعة الموارد و الأعباء المالية للدولة و مبلغها و تخصيصها ".

[7] المادة 35 : " تجمع الإعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى الميزانية العامة وفقا للمخطط الإنمائي السنوي ، لتغطية نفقات الاستثمار... " .

[8] الجريدة الرسمية عدد 5 مؤرخة في 28 جانفي 1987 و الملغى الملغي بالقانون رقم : 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة ، الجريدة الرسمية عدد 77 ، بتاريخ 15 ديسمبر 2001.

كما جاء القانون رقم : 88 -02 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتعلق بالتخطيط[1] ليؤكد هو الآخر على تحمل الجماعات المحلية مسؤوليتها في إطار اللامركزية ، و ضمان التنمية المحلية للمخططات . حيث تكون الجماعات المحلية و أجهزتها القانونية ملزمة بالمخطط المتوسط الأمد [2] .

و أخيرا ، يمكن القول على أن هذا المخطط أخذ على عاتقه الانشغال المتعلق بالنمو الديمغرافي المضطرد ، الذي صاحبه ظهور حاجات اجتماعية جديدة تزامنت مع ظهور ظروف اقتصادية عالمية و محلية (الأزمة البترولية لسنة 1986) ، جراء انخفاض أسعار النفط في السوق العالمية ، مما أدى إلى العجز في تمويل المشاريع المدرجة ضمن المخطط بسبب تراجع الوفرة المالية ، و هو ما دفع إلى انفجار اجتماعي و سياسي في الخامس من شهر أكتوبر 1988 .

المطلب الثالث : المخططات الوطنية

إن موجة الانفتاح نحو اقتصاد السوق كانت مع بداية الثمانينات ، و تسارعت التحولات مع سقوط الاتحاد السوفيتي و المعسكر الاشتراكي .

إذ أن الصعوبات التي واجهتها الجزائر ، و هي بصدد تطبيق المخطط الخماسي الثاني دفعها إلى القيام بإصلاحات في المجال السياسي و الاقتصادي ، و تطبيق سياسات أكثر حزما ، و الاتجاه نحو المؤسسات المالية و النقدية الدولية من اجل إعادة التنظيم الاقتصادي و المالي وفقا لبرامج التثبيت الاقتصادي الذي سيشرع في تطبيقه بداية من سنة 1989 [3] .

حيث عرف نظام التخطيط في الجزائر ثلاثة أنواع من المخططات في هذه الفترة ، إذ نصت المادة 08 من القانون 88 -02 المتعلق بالتخطيط على ما يلي : " تدرج المنظومة الوطنية للتخطيط في إطار ثلاث آفاق دورية : الأهداف الإستراتيجية الطويلة الأمد ، التخطيط المتوسط الأمد ، التخطيط السنوي ".

و حسب المواد من 9 إلى 11 من نفس القانون [4] يتجسد كل أفق بمخطط خاص ، و تعتبر هذه المخططات بمثابة الأدوات القانونية الخاصة بكل عون اقتصادي و اجتماعي .

و في هذا الصدد ، صدرت مخططات سنوية ابتداء من سنة 1989، أما المخططات على المدى المتوسط فقد جسدت لأول مرة في المرسوم التشريعي رقم 93-07 المؤرخ في 24 أفريل 1993

---

[1] الجريدة الرسمية عدد 2 بتاريخ 13 جانفي 1988.

2 وهيبة خبيزي ، التخطيط على مستوى الإقليم : (الجوانب القانونية) ، مرجع سابق ، صفحة 31.

[3] عامر هني ، المرجع السابق ، صفحة 218.

[4] قانون رقم 88 – 02 ، سالف الذكر .

[1] الذي حدد الأهداف من سنة 1993 إلى سنة 1997 كما تضمن مواد تتعلق بالمخطط السنوي لسنة لـ 1993.

لقد تميزت فترة ما بعد 1997 إلى سنة 2001 بعدم وجود أي مخطط تنموي متوسط المدى نظرا للظروف الاستثنائية الخطيرة التي مرت بها البلاد ، و التي تمثلت في غياب الاستقرار و الأمن ، و هذه الفترة أكدت أن هناك علاقة جدلية بين الاستقرار والأمن و التنمية ، حيث أن هذا المناخ يولد ما يعرف بالاستقرار السياسي الذي هو أساس أي تنمية منشودة و التي كان الفضل فيها يعود لصدور قانون الوئام المدني [2] .

حيث ظهر المخطط السنوي في القانون رقم 88-02 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتعلق بالتخطيط ، هذا النوع من المخططات شكل ثنائية من حيث المحتوى مع قانون المالية [3] .

إن المخطط السنوي في الجزائر يعتبر عنصر أساسيا للنمو الاقتصادي و الاجتماعي . فالميزانية إذا تحدد حسب الأهداف المدرجة في الخطة .

فالمادة الأولي من قانون رقم 84 -17 ، سالف الذكر ، تذكر التوازنات العامة المنصوص عليها في المخططات المتعددة السنوات والسنوية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، التي تعرف على ضوئها قوانين المالية ، و التي على إثر توجيهات المخطط تسطر السياسة الاقتصادية المتبعة خلال الميزانية .

فالسؤال الذي يطرح يتعلق بالروابط التي تجمع أو تفصل بين الميزانية و التخطيط خاصة في الدولة التي تنتهج الاقتصاد الحر و تعتمد إذا التخطيط المرن عكس ما هو الأمر بالنسبة للدول ذات التخطيط المركزي ، إذ تعتبر الميزانية في هذا الإطار الشطر السنوي للخطة الاقتصادية [4] .

و هذا ما يؤكد أسباب تعديل سنة 1989[5] لأحكام المادة 13 من القانون المتعلق بالتخطيط [6] و ذلك بالتخلي عن التخطيط المتوسط المدى و اعتماد المخططات السنوية و هذا في ظل الظرف الاستثنائية التي كانت تمر بها الجزائر في تلك الفترة ، وعليه نتناول بالشرح و التحليل لأحكام المخططات الوطنية لكل من سنة 1990 (الفرع الأول)، سنة 1991 (الفرع الثاني) ، سنة 1992 (الفرع الثالث) و سنة 1993 (الفرع الرابع).

---

[1] الجريدة الرسمية العدد 26 بتاريخ 26 أفريل 1993 .

[2] نعيمة عزوف ، سياسة الوئام المدني و الواقع ، مذكرة ماجستير ، كلية العلوم السياسية و الإعلام ، جامعة الجزائر ، الجزائر ، 2005-2006 ، صفحة 20.

[3] Tahar Mohamed BOUARA , L'évolution de la loi de finances en droit Algérien, Éditions Pages bleus internationales, Alger , 2007 , 433.

[4] يحي دنيني ، مرجع سابق ، صفحة 57.

[5] مرسوم رئاسي رقم 89 – 18 ، سالف الذكر .

[6] القانون رقم 88 -02 ، سالف الذكر .

الفرع الأول : المخطط الوطني لسنة 1990

بناء على دستور سنة 1989 لاسيما المادة 115 منه ، و بمقتضى القانون رقم : 89-27 المؤرخ في 31 ديسمبر1989 المتضمن المخطط الوطني لسنة 1990 [1] ، حيث حدد مبلغ الإعتمادات المالية المرصودة لهذا المخطط بـ : ستة و خمسين مليارا و اثني عشر مليون (56. 012. 000 000.00) دينار جزائري [2].

حيث خصص مبلغ مائتي مليون (200 000 000.00) دينار جزائري بعنوان البرامج البلدية للتنمية ، و هذا بناء على ما ورد في المحلق الأول لذات المخطط .

وفي هذا السياق تضمن ذات المخطط في الشق المتعلق بالتنمية المحلية ، الأهداف التي تصب في سياسية التنمية الجهوية في اتجاه التوازن الجهوي ، و تنمية المناطق الواجب النهوض بها ، من خلال توسيع التشغيل ، التثمين الاقتصادي للإمكانيات المحلية ، تطبيق أعمال تكاملية في مجال التهيئة العمرانية [3] .

كما يعتمد المخطط لتحقيق الأهداف في الفقرة أعلاه على الركائز التالية : توضيح مجالات اختصاص الجماعات المحلية و وسائل عملها، ولاسيما بإعادة تحديد الجباية المحلية ، تدعيم صلاحيات المجالس المنتخبة بتحسين جهاز تسيير الجماعات المحلية ، توسيع برامج التنمية المحلية ، لاسيما في مجال الكهربة الريفية و فك العزلة ، مع تدعيم وسائل نقل المسافرين و البضائع في المناطق الواجب ترقيتها [4].

أما دستور 1989 [5] جاء خلافا لذلك ، حيث أن الدستور هو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق و الحريات الفردية و الجماعية ، كما أن هذا الدستور جاء بالتعددية الحزبية ، فاتحا بذلك مجالا للحرية السياسية ، و منهيا بذلك فترة النظام الاشتراكي الذي ساد من 1962 إلى 1989 ، و كان لذلك التحول الأثر المباشر على نظام البلدية حيث جاء في أحكام المادة 15 من هذا الدستور بما يلي : " الجماعات الإقليمية ..." فقد اكتفت المادة بذلك على خلاف دستور 1976 [6] الذي أكد على الطابع الاجتماعي لتسيير البلدية و ذلك بتكليفها بمهام اقتصادية [7] .

---

[1] الجريدة الرسمية العدد 1 بتاريخ 3 جانفي 1990 .
[2] أنظر المادة 9 من القانون رقم 89-27 ، سالف الذكر.
[3] أنظر المادة 33 من القانون رقم 89-27 ، سالف الذكر.
[4] أنظر المادة 34 من القانون رقم 89-27 ، سالف الذكر.
[5] مرسوم رئاسي رقم 89 – 18 ، سالف الذكر .
[6] الأمر رقم 76-97 ، سالف الذكر .
[7] بلعباس بلعباس ، إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري ، أطروحة دكتوراه ، تخصص الدولة و المؤسسات العمومية ، كلية الحقوق سعيد حمدين ، جامعة الجزائر 1 ، الجزائر ، 2015-2016 ، صفحة 29.

الفرع الثاني : المخطط الوطني لسنة 1991

بعد المخطط الوطني لسنة 1990 ، جاء المخطط الوطني لسنة 1991 الصادر بمقتضى القانون 90-36 المؤرخ في 11 ديسمبر 1990 1991[1] والذي صدر في خضم بوادر الأزمة السياسية التي عرفتها الجزائر في تسعينيات القرن الماضي .

حدد مبلغ المخطط بسبعة و سبعين (000 000 000 77) مليار حيث خصص مبلغ ثمانية ملايير و خمسمائة مليون (8.500.000.000) دينار بعنوان المخططات البلدية للتنمية ، و هذا حسب ما جاء في الملحق "ج" لذات المخطط .

سطر هذا المخطط جملة من الأهداف تتعلق بالتنمية المحلية و التهيئة العمرانية جاء ذكرها في الباب الخامس من ذات القانون ، حيث ذكر في المادة 14 منه على أن سياسة التنمية الجهوية و التهيئة العمرانية ستنصب على التوازن الجهوي و تنمية المناطق الواجب ترقيتها ، و هي تستند في ذلك بالخصوص على دعم الإدارة المحلية من حيث الهياكل و التأطير البشري و ميكانزمات و أدوات التهيئة العمرانية ، و الإلمام الجيد بالقدرات المحلية قصد تثمينها ، كما يتم تحديد البرامج الإنمائية المحلية أو الجهوية و مصادر تمويلها في آفاق إصلاح المالية المحلية ، خاصة في الميادين ذات الأولوية و المتمثل في الإنارة الريفية و النقل و فك العزلة .

الفرع الثالث : المخطط الوطني لسنة 1992

بمقتضى القانون رقم: 91-26 المؤرخ في 18 ديسمبر 1991 المتضمن المخطط الوطني لسنة 1992 [2] ، فقد حدد مبلغ المخطط بـ : مائة و أربعة و عشرين مليار(000 000 000 124) دينار جزائري .

حيث خصص مبلغ إحدى عشرة (000.00 000 000 11) مليار دينار جزائري بعنوان المخططات البلدية للتنمية و هذا بناء على ما ورد في المحلق رقم 4 لذات المخطط المتضمن التوزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط الوطني لسنة 1992 حسب القطاعات .

و لقد تضمن ذات المخطط في الباب الخامس المتضمن التنمية الجهوية ، على تحسين ظروف حياة المواطنين خاصة في المناطق المحرومة، من خلال تنمية التجهيزات الاجتماعية ، و المنشآت القاعدية ، خاصة في مجال فك العزلة و التزويد بالكهرباء ،إقامة أنشطة تنشأ منها مناصب شغل دائمة، مع إنشاء ورشات الشغل الكامل، لاسيما في اتجاه الشباب ،مع تنظيم الأسواق المالية و العقارية و تحديد قواعد التعمير[3].

---

[1] الجريدة الرسمية عدد 57 المؤرخة في 1990/12/31.

[2] الجريدة الرسمية العدد 65 بتاريخ 18 ديسمبر 1991.

[3] أنظر المادة 14 من القانون رقم 91- 26 ، سالف الذكر.

الفرع الرابع : المخطط الوطني لسنة 1993

بمقتضى المرسوم التشريعي رقم : 93-07 المؤرخ في 24 أفريل 1993 ، المتعلق بالأهداف العامة للفترة 1993 – 1997 و المتضمن المخطط الوطني لسنة 1993 [1]، حيث أنه و على عكس المخططات الوطنية السابقة.

حيث أنه في الباب الثاني من المرسوم التشريعي المذكور آنفا، تناول أهداف المخطط الوطني في المواد 6 و 7 منه ، مؤكدا على ضرورة استعادة هيبة الدولة و تحسين نوعية الخدمة العمومية ، واسترجاع علاقات الثقة بين المواطن و إدارته .

و بالرجوع إلى أحكام المرسوم التشريعي رقم : 93- 01 المؤرخ في 19 جانفي 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1993 لاسيما المادة 129 التي نصت على أنه : " يرصد لسنة 1993 ، لتمويل التكاليف النهائية من الميزانية العامة للدولة : ... إعتماد مبلغ مائتي (000 000 000 200) دينار لتغطية النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط الوطني ... " ، حيث باستقراء الجدول ج المتضمن التوزيع حسب القطاعات للنفقات ذات الطابع النهائي المخطط الوطني لسنة 1993 و الذي رصد مبلغ أربعة عشر مليار(000 000 000 14) دينار بعنوان المخططات البلدية للتنمية.

و عليه نستنتج أن قانون المخطط هو الذي يحدد مبالغ الإعتمادات المالية المرصودة لميزانية، الواردة في قانون المالية لاسيما ميزانية التجهيز للدولة , و عليه فإن الإجراءات المتبعة آنذاك كانت تتعارض بصورة صارخة مع أحكام المادة 03 من القانون المتعلق بقوانين المالية [2]التي تنص على أنه : " يقر و يرخص قانون المالية للسنة ، بالنسبة لكل سنة مدنية ، مجمل موارد الدولة و أعباءها ... "، ليتم الرجوع بعدها إلى الإجراءات الصحيحة و هذا بعد التخلي عن إصدار قانون المخطط الوطني .

تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن المخطط الوطني لسنة 1993 هو آخر المخططات الوطنية المنشورة في الجريدة الرسمية ، حيث أن المشرع اعتمد نص تنظيمي جديد في صورة مرسوم تنفيذي ينظم نفقات التجهيز للدولة، الصادر تحت رقم : 93 -57 المؤرخ في 27 فيفري 1993 [3] ، و الذي نص في مادته 27 على : " يبقى هذا المرسوم ساري المفعول إلى حين صدور المرسوم القادم الذي ينظم نفقات الدولة للتجهيز، و ذلك ما لم تصدر أحكام تشريعية لاحقة تخالف ذلك " ، و بذلك صدر المرسوم التنفيذي رقم : 98- 227 المؤرخ في 07 جويلية 1998[4] ليمهد لسياسة العمل بالبرامج .

نشير في هذا المجال ، إلى أن المشرع لم يتخلى على منطق المخططات الوطنية للفترة الممتدة بين 1998 و 2003 و هذا بالإشارة إلى المخطط الوطني في الملحق ج لقانون المالية لذات الفترة،

---

[1] الجريدة الرسمية عدد 26 ، بتاريخ 26 أفريل 1993 .

[2] قانون رقم 84 -17 ، سالف الذكر .

[3] الجريدة الرسمية عدد رقم 14 بتاريخ 03 مارس 1993.

[4] الجريدة الرسمية عدد 51 ، بتاريخ 15 جويلية 1998.

علما أن المحلق يخص توزيع الإعتمادات على مختلف القطاعات ، و ذلك دون التخلي عن العمل بالمخططات الوطنية.

المبحث الثالث : البرامج كآلية جديدة لتنفيذ التنمية

عرف الاقتصاد الوطني فيما سبق سياسة المخططات متوسطة الأمد، و المخططات السنوية التي وضعتها الدولة لتحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة بهدف ضمان تحقيق الحاجيات الأساسية للمواطن .

لكن ، و بعد التغير في الإيديولوجية الاقتصادية للدولة ، و نظرا لظروف داخلية و خارجية المتعددة ، توقف العمل بالمخططات متوسطة الأمد ثم السنوية التي كانت تعبر عن فكر اشتراكي تدخلي للدولة .

بالمقابل ظهرت صيغة أخرى لرسم سياسة التنمية الاقتصادية و الاستثمار العمومي للدولة ، تمثلت في ظهور برامج دعم التنمية (المطلب الأول) و التي تتمتع بنظام قانوني لتنفيذها (المطلب الثاني).

و عليه فالانتقال من أداة المخطط إلى البرنامج كوسيلة لتنفيذ سياسة الاستثمارات العمومية ، يترجم الفكر الجديد للدولة في محاولة لإحداث نوع من القطيعة من السياسات التدخلية ، و التوجه نحو نظرة جديدة تتسم بالنجاعة و الفعالية ، في صورة آلية جديدة لتنفيذ السياسات العمومية المترجمة في برامج تنموية (المطلب الثالث).

المطلب الأول : ظهور برامج دعم التنمية

من المتعارف عليه اصطلاحا ، أن البرنامج ببعده التنظيمي هو مجموعة الأهداف التي يتم تحقيقها في فترة زمنية محددة ، لكن من خلال دراسة مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالعمليات المتضمنة " برنامج دعم التنمية " ، فإننا لا نجد تحديدا لمفهوم البرنامج ، لا من خلال التعريف القانوني و لا من خلال الأهداف أو حتى من خلال الوسائل [1].

حيث أشار المرسوم التنفيذي رقم 98 – 227 المؤرخ في 7 جويلية 1998 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز ، المعدل و المتمم ، في مادته 4 مكرر -2 على أنه "... يقصد بالبرامج مجموع المشاريع أو النشاطات المحددة و التي تصب في نفس الهدف ..." .

و في هذا الصدد جاء قانون المالية لسنة 2000 [2] ، بمفهوم للبرنامج ، و التسيير عن طريق الأهداف ، الذي يسمح بتقييم فعالية العمليات المنفذة عن طريق حسابات التخصيص الخاص ، حيث

[1] عبد الكريم دحماني ، مرجع سابق ، صفحة 90 .

[2] قانون رقم 99 – 11 ، المؤرخ في 23 ديسمبر 1999 ، المتضمن قانون المالية لسنة 2000 ، الجريدة الرسمية عدد 92 ، بتاريخ 25 ديسمبر 1999 .

تنص المادة 89 منه على أن : " حسابات التخصيص الخاص تمثل برامج عمل معد من طرف الآمرين بالصرف المعنيين ، حيث يحدد لكل حساب الأهداف المسطرة و المنتظرة و كذا آجال الإنجاز" ، و يضيف في الفقرة الثالثة منها أن " حسابات التخصيص تكون محل متابعة ، و مراقبة من طرف وزير المالية و الآمرين بالصرف المعنيين ".

و باستقراء أحكام المادة 89 المذكورة أعلاه [1]، يمكن أن نستخرج المميزات الجديدة ، و المتمثلة في اعتبار حسابات التخصيص الخاص كأداة لترجمة البرامج التنموية على أرض الواقع، والتي تتمثل في كونها تعبر عن برنامج محدد و لها أهداف معينة ، و آجال إنجاز محددة ، كما يجب متابعة و مراقبة تنفيذ البرنامج من طرف المسيرين المعنيين [2] .

في حين أن اختيار حسابات التخصيص لتسيير هذه البرامج يعود لمعالجة إشكال اعتمادات الدفع التي لم تستعمل في آخر السنة المالية ،فهي تنتقل إلى السنة الموالية مما يضمن التوفر الدائم الاعتمادات لتغطية النفقات ، مع إمكانية استعمال الرصيد الإيجابي بعنوان السنة المالية المنصرمة .

إن هذه الميزة ، تتلائم أكثر مع مفهوم البرنامج ، الذي يعني تحقيق أهداف معينة و في آجال محددة ، و هذا يقتضي التوفر المستمر للاعتماد ، و منه فإن نقل الاعتمادات من سنة إلى أخرى هو العامل الأساسي المحدد للجوء إلى حسابات التخصيص الخاص ، خاصة فيما يتعلق بحسابات التسيير التي تشمل أغلبها عمليات استثمار عمومي يمكن إدراجها في إطار ميزانية التجهيز للدولة [3] .

يبدو من خلال استفحال حسابات التخصيص الخاص في الممارسة الميزانية أنها أصبحت وسيلة ضرورية لتسيير العمومي ، وهذا نظرا لشمولها لكل القطاعات الوزارية ، و كأن هذه الوزارات تفتقد لكل آلية تسمح لها بتحقيق أهدافها كالميزانيات المخصصة لها المرتبطة بكل من التسيير و التجهيز على حد سواء [4] .

إن السياسات القطاعية التي تعدها مختلف الوزارات، تأتي غالبا لتبرير طلبات الإعتمادات الميزانية ، إذ أن هذه السياسات تبلور خارج البرنامج الممركز و البرنامج غير الممركز اللذان يدخلان

---

[1] قانون رقم 99 – 11 ، سالف الذكر .

[2] Tahar Mohamed BOUARA , L'évolution de la loi de finances en droit Algérien, op.Cit , page 488 .

[3] فاتح أمزال ، نظام حسابات التخصيص الخاص في الجزائر ، دار بلقيس ، الجزائر ، 2010 ، صفحة 125.

[4] المرجع ذاته ، صفحة 87 .

ضمن البرامج المتعلقة بنفقات التجهيز للدولة ، و عليه فهذه السياسات والمخططات تبقى محسوبة على المستوى الإداري و ليست مؤطرة من الناحية القانونية [1] .

في الممارسة الميزانية الجزائرية يصعب التمييز بين حسابات التخصيص الخاص بالمفهوم القانوني المحض و عمليات الميزانية العامة ، و التي تخضع لقواعد محاسبية صارمة ، هذه الممارسة أسفرت عن تداخل العماليات المتعلقة بكليهما ، خاصة عندما يتعلق الأمر بنفقات التجهيز التي تنفذ في إطار ثلاث (3) برامج أساسية كالتالي : البرنامج القطاعي الممركز (PSC) ، البرنامج القطاعي غير الممركز (PSD) ، مخططات البلدية للتنمية (PCD) ، في هذا الصدد أصبحت حسابات التخصيص الخاص أداة لتنفيذ الميزانية العامة، و إن لم تكن كذلك، فإن الموارد الخاصة التي تدخل في مفهوم حسابات التخصيص الخاص غيبت في أغلب الحسابات المفتوحة في كتابات الخزينة ، إن لم نقل نسخة مطابقة للجدول " ج " الذي يلخص نفقات التجهيز للدولة [2] .

و هنا نجد قوانين المالية لإضفاء الطابع القانوني لهذه المخططات التي تقدم على شكل برامج ، و الجدير بالذكر هنا هو أن هذه البرامج لا تحظى بأي معالجة قانونية كافية في قانون المالية ، وإنما يكتفي التأطير القانوني عادة بعنوان الحساب المعين الذي يعبر عن محتوى البرنامج [3].

و عليه فإن المفهوم الجديد الذي أدرج في هذا المجال و هو قانون البرنامج الذي تجسد في سياسة عمومية للدولة ، حيث نص القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالي المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 [4] في مادته 2 التي نصت على أنه: " يعد قانون المالية بالرجوع إلى تأطير و برمجة الميزانية ... و يساهم في تجسيد السياسات العمومية التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج ، انطلاقا من أهداف واضحة و محددة وفقا لغايات المصلحة العامة و التي تكون موضوع تقييم ".

من خلال جملة النصوص القانونية التي تؤطر برامج دعم النمو الاقتصادي ، يبدو لنا جليا تذبذب الإطار القانوني لبرنامج دعم النمو ، و عدم إمكانية حصرها، و بالتالي تحديد مفهوم قانوني واضح لها و هذا ما يؤدي إلى صعوبة تحديد مفهوم " للبرنامج " و ما يقصد به بالضبط في المنظومة القانونية .

---

[1] Tahar Mohamed BOUARA , L'évolution de la loi de finances en droit Algérien, op.Cit , page 490.

[2] فاتح أمزال ، مرجع سابق ، صفحة 130 و 131 .

[3] المرجع ذاته ، صفحة 77 .

[4] الجريدة الرسمية عدد 53 ، بتاريخ 2 سبتمبر 2018

و بالمقارنة بالمخططات التنموية التي انتهجتها الدولة في مرحلة الاقتصاد الموجه ، فإننا نلاحظ غياب نص تشريعي خاص بالبرامج التنموية التي اتخذتها الدولة في السنوات الأخيرة يحدد مفهومها ، و إستراتيجيتها و يبين كيفيات و سبل تنفيذها بشكل دقيق [1].

المطلب الثاني : مختلف البرامج التي عرفتها الجزائر

كقاعدة عامة تعتمد الدولة على الميزانية العامة كوسيلة لتنفيذ سياستها ، غير أن ما يلاحظ من خلال النظام الميزاني الجزائري هو أن العديد من هذه السياسات إن لم نقل جلها أصبحت تنفذ عن طريق حسابات التخصيص الخاص [2] .

و من أهم أدوات تمويل نفقات الاستثمار العمومي هي حسابات التخصيص الخاص ، التي تظهر في قوانين المالية في الباب المتعلق بالحسابات الخاصة للخزينة التي أصبحت تعد من بين العناصر المحورية التي يقوم عليها النظام الميزاني للدول الحديثة ، و التي تطورت من تاريخ ظهورها ، كاستثناء لمبدأ الشمولية نظرا لطبيعة الإيرادات و النفقات التي تتضمنها ، لتتحول إلى آلية راسخة لتنفيذ التدخل الاقتصادي للدولة .

الملاحظ في الممارسة الميزانية الجزائرية هي كثرة المخططات ذات الطبيعة الإدارية ، هذه المخططات التي تفتقر إلى الإطار القانوني على غرار كل المخططات المقررة كالمخططات السنوية و المخططات على المستوى المتوسط ، و التي ليست في الحقيقة إلا أدوات في يد الحكومة لتبرير فتح حسابات التخصيص الخاص خلال الأعمال التحضيرية لإعداد قوانين المالية ، وهو ما أسفر على بروز صنف لحسابات التخصيص الخاص تتعلق ببرامج قطاعية [3] .

إن الجزائر في الآونة الأخيرة أدركت أهمية التنمية المحلية و أعطت لها مكنة متميزة، و موقعا لا بأس به، من خلال مجموعة من البرامج ، و التي أوكلت مهمة إدارتها لصالح الولايات ، و البلديات مع تخصيص اعتمادات مالية كبيرة .

و في خطوة جديدة لإعادة بعث التنمية الوطنية بعد العشرية السوداء ، قامت الدولة بإقرار عدة برامج متوسطة المدى - تضاهي المخططات المتوسطة المدى و الوطنية - المتبناة من طرف الحكومة و المتمثلة في برنامج الإنعاش الإقتصادي (الفرع الأول) ، البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش الإقتصادي (الفرع الثاني) ، برنامج دعم النمو الإقتصادي (الفرع الثالث) و برنامج توطيد النمو الإقتصادي (الفرع الرابع) .

---

[1] عبد الكريم دحماني ، مرجع سابق ، صفحة 89 .
[2] المرجع ذاته ، صفحة 38 .
[3] فاتح أمزال ، مرجع سابق ، صفحة 74 .

الفرع الأول : برنامج الإنعاش الاقتصادي

هو برنامج بادر به رئيس الجمهورية ، يمتد على مدى (4) أربع سنوات (2001-2004)، و كان هذا البرنامج يتمحور حول الأنشطة المخصصة لدعم المؤسسات و الأنشطة الزراعية المنتجة ، و أيضا تعزيز المرافق العمومية في ميدان الري و النقل و المنشآت القاعدية، و تحسين ظروف المعيشة، و تنمية الموارد البشرية ، و قد خصص له غلاف مالي يقدر بخمسمائة و خمسة و عشرين (525) مليار دينار ، خصصت منها مائة و أربعة عشر (114) مليار دينار للتنمية المحلية [1] .

حيث أنه بمقتضى المادة 230 من القانون رقم : 01-21 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001 ، و المتضمن قانون المالية لسنة 2002 [2] تم فتح حساب التخصيص الخاص رقم : 108 – 302 الذي عنوانه " حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان برنامج دعم الإنعاش " .

حيث أنه بموجب المرسوم التنفيذي رقم : 02 – 145 المؤرخ في 9 ماي 2002 المحدد لكيفيات تسيير ذات حساب التخصيص الخاص المذكور في الفقرة أعلاه [3]، لاسيما المادة 3 منه ، يقيد في باب الإيرادات باقي اعتمادات الدفع المحررة إلى غاية ديسمبر سنة 2001 و المتعلقة بالمشاريع المسجلة بعنوان برنامج دعم الإنعاش لسنة 2001 ، بالإضافة إلى تخصيصات الميزانية المخصصة سنويا في إطار برنامج دعم الإنعاش .

و في نفس المجال ، يسجل في باب نفقات ذات الحساب ، النفقات المرتبطة بتنفيذ برامج الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان برنامج دعم الإنعاش .

و تكون تخصيصات الميزانية لعمليات التجهيز العمومية محل أمر بالتحويل بموجب مقرر من وزير المالية من حساب نفقات التجهيز إلى حساب التخصيص الخاص رقم : 108 302 ، و بالتالي يعادل الأمر بالتحويل موضوع المقرر أعلاه ، إذنا بالدفع ، علما أنه ينفذ برنامج دعم الإنعاش من خلال برامج العمل المعتمدة في إطار الميزانيات السنوية [4] .

و الجدير بالذكر بخصوص المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه ، و خلافا للمراسيم التنفيذية اللاحقة المتضمنة النصوص التطبيقية المتعلقة بمختلف حسابات التخصيص المتعلقة بمختلف البرامج الاقتصادية، فإنه لم يتم النص على الفترة التي يغطيها برنامج دعم الإنعاش.

حيث أن ذات الحساب تم غلقه بموجب المادة 78 من قانون المالية لسنة 2005، و بموجب نفس المادة حول رصيده إلى حساب نتائج الخزينة ، في هذا السياق تم فتح الحساب رقم 120 – 302

---

[1] يوسف سلاوي ، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، ، صفحة 126 .
[2] الجريدة الرسمية 79 العدد بتاريخ 23 ديسمبر 2001 .
[3] الجريدة الرسمية العدد 33 بتاريخ 12 ماي 2002.
[4] أنظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 02-145 ، سالف الذكر .

المعنون : " حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان البرنامج التكميلي لدعم النمو" .

الفرع الثاني : البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش الاقتصادي

يمتد هذا البرنامج للفترة ما بين 2005 إلى 2009 ، و يبلغ حجمه الاستثماري تسعة آلاف (9000) مليار دينار ، و كان يهدف إلى بعث التشغيل و توفير استقرار النشاطات، و إعادة التوازن الجهوي ، و هذا بتحسين مستوى المعيشة [1].

حيث أنه بمقتضى المادة 27 من الأمر رقم : 05 – 05 المؤرخ في 25 جويلية 2005، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005 [2] تم فتح حساب التخصيص الخاص رقم : 302 – 120 الذي عنوانه : " حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان : البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش " .

حيث أنه بموجب المرسوم التنفيذي رقم : 05 – 403 المؤرخ في 15 أكتوبر 2005 المحدد لكيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص المذكور أعلاه [3]، لا سيما المادة 03 منه ، التي نصت على أنه يغطي هذا البرنامج الجاري لنهاية سنة 2004 ، و كذا عمليات الاستثمارات المسجلة خلال الفترة الممتدة بين سنة 2005 و سنة 2009 .

كما ذكرت المادة 04 من نفس المرسوم التنفيذي المذكور في الفقرة أعلاه ، على أن يقيد في هذا الحساب في باب الإيرادات باقي إعتمادات الدفع المحرر إلى غاية 31 ديسمبر 2005 ، و المتعلقة بالمشاريع المسجلة بعنوان البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش ، بالإضافة إلى تخصيصات الميزانية المخصصة سنويا في إطار ذات البرنامج .

أما في باب النفقات تقيد كل النفقات المرتبطة بتنفيذ مشاريع الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان : البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش .

و بهذا تكون التخصيصات الميزانية لعمليات التجهيز العمومي المتعلقة بالبرنامج التكميلي لدعم الإنعاش محل أمر بالتحويل بموجب مقرر من وزير المالية من ميزانية التجهيز إلى حساب التخصيص الخاص رقم : 120 – 302 [4] .

و ضمن هذا البرنامج خصصت برامج ثانوية لتنمية منطقة الجنوب و الهضاب العليا ، نظرا للوضعية الاقتصادية والاجتماعية التي تعيشها مناطق الجنوب ، قد جعلت السلطات العمومية تفكر في

---

[1] يوسف سلاوي ، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، ، صفحة 127 .
[2] الجريدة الرسمية عدد 52 ، بتاريخ 26 جويلية 2005 .
[3] الجريدة الرسمية عدد 70 ، بتاريخ 19 أكتوبر 2005 .
[4] المادة رقم 05 من المرسوم التنفيذي رقم : 05 – 403 ، سالف الذكر .

وضع برنامج خاص لتنمية هذه المناطق يراعي خصوصيتها ومشاكلها ، و في هذا الإطار تم إحداث الصندوق الخاص لتطوير مناطق الجنوب بموجب المادة 85 من القانون رقم 97 – 02 المؤرخ في 31 ديسمبر 1997 المتضمن قانون المالية لسنة 1998 [1] .

الفرع الثالث : برنامج دعم النمو الاقتصادي

بمقتضى المادة 70 من القانون رقم: 09 – 09 المؤرخ في 30 ديسمبر 2009 المتضمن قانون المالية لسنة 2010 [2] ، تم فتح حساب تخصيص خاص رقم : 134 – 302 و الذي عنوانه " حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان برنامج دعم النمو الاقتصادي " .

حيث أنه بموجب المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم : 10- 151 المؤرخ في 17 جوان 2010 ، المحدد لكيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص المذكور أعلاه [3] بأن يغطي هذا البرنامج عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة خلال الفترة التي تمتد بين سنة 2010 و 2014 ، و كذا الاستثمارات العمومية لقطاع " السكن " من مدونة الميزانية المسجلة مسبقا بعنوان نفس الفترة .

كما حددت المادة 4 من نفس المرسوم التنفيذي المذكور في الفقرة أعلاه ، أن ما يقيد في هذا الحساب في باب الإيرادات كل مخصصات الميزانية الممنوحة سنويا في إطار برنامج دعم النمو الاقتصادي 2010 - 2014 .

أما في باب النفقات فكل النفقات المتصلة بتنفيذ مشاريع الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان برنامج دعم النمو الاقتصادي 2010 – 2014 .

حيث تكون مخصصات الميزانية لعمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان ذات البرنامج موضوع مقرر تبليغ من وزير المالية إلى الأمرين بالصرف المعنيين ، كما يعد ذات المقرر بمثابة أمر بالتحويل ، من حسابات نفقات التجهيز إلى حساب التخصيص الخاص رقم : 134 – 302 " المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم : 10 – 151 المؤرخ في 17 جوان 2010 المحدد لكيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص 134 – 302 الذي عنوانه " حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان برنامج دعم النمو الاقتصادي " [4]

---

[1] الجريدة الرسمية عدد 89 ، بتاريخ 31 ديسمبر 1998 .
[2] الجريدة الرسمية 78 المؤرخة في 31 ديسمبر 2009 .
[3] الجريدة الرسمية عدد 38 ، بتاريخ 20 جوان 2010 .
[4] الجريدة الرسمية عدد رقم 38 ، بتاريخ 20 جويلية 2010.

الفرع الرابع : برنامج توطيد النمو الاقتصادي

بمقتضى المادة 121 من القانون رقم 14- 10 المؤرخ في 30 ديسمبر 2014 ، و المتضمن قانون المالية لسنة 2015 [1] ، تم فتح حساب التخصيص الخاص رقم : 143 302 الذي عنوانه : " صندوق تسيير عمليات الاستثمارات المسجلة بعنوان برنامج توطيد النمو الاقتصادي 2015 – 2019" .

حيث أنه بموجب أحكام المرسوم التنفيذي رقم : 15 -205 المؤرخ في 17 جويلية 2015 ، المحدد لكيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص المذكور في الفقرة أعلاه [2] ،لاسيما المادة 4 منه ، يسجل في باب الإيرادات مخصصات الميزانية الممنوحة سنويا في إطار برنامج توطيد النمو الاقتصادي 2015 – 2019 .

بالإضافة إلى ما سبق ذكره ، يسجل في باب نفقات ذات الحساب ، النفقات المتعلقة بتنفيذ مشاريع الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان : برنامج توطيد النمو الاقتصادي 2015 – 2019 .

حيث تكون مخصصات الميزانية لعمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان : برنامج توطيد النمو الاقتصادي ، موضوع مقرر تبليغ من وزير المالية إلى الأمرين بالصرف ، إذ يعتبر هذا المقرر بمثابة أمر بالتحويل من حساب نفقات التجهيز إلى حساب التخصيص الخاص رقم : 145 – 302 [3] .

وفي الأخير نشير إلى أن كل من حسابات التخصيص الخاص المتعلقة بمختلف برامج التنمية ابتداء من حساب التخصيص الخاص رقم : 120 – 302 إلى غاية آخر حساب تم غلقها بموجب المادة 119 من قانون المالية لسنة 2017 [4].

حيث نصت المادة 119 على أنه : " تقفل عند تاريخ 31 ديسمبر 2016 و يصب رصيدها في حساب نتائج الخزينة ، باستثناء مبلغ قدره ثلاثمائة (300) مليار دينار سيتم تحويله لحساب التخصيص الخاص رقم 145 – 302 الذي عنوانه حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز" [5].

---

[1] الجريدة الرسمية عدد 78 ، بتاريخ 31 ديسمبر 2014 .
[2] الجريدة الرسمية عدد 41 ، بتاريخ 29 جويلية 2015.
[3] أنظر المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 15 – 205 ، سالف الذكر .
[4] قانون رقم 16 – 14 المؤرخ في 28 ديسمبر 2016 ، المتضمن قانون المالية 2017 ، الجريدة الرسمية عدد 77 ، بتاريخ 29 ديسمبر 2016 .
[5] قانون رقم 16 -14 ، ساف الذكر .

و عليه نستنتج بأن الجزائر تركت العمل بتاريخ 31 ديسمبر 2016 بمنطق البرامج الاقتصادية لتعود إلى منطق ميزانية التجهيز ، غير أن الملاحظ في هذا الصدد هو الإبقاء على آلية حسابات التخصيص الخاص لتنفيذ هذه الأخيرة .

إن الميزة الأساسية لحسابات التسيير التي يصل عددها إلى الأربع (4) و التي تتشكل إيراداتها من تخصيصات ميزانية الدولة، و المتمثلة في كل العمليات المسجلة بعنوان هذه الحسابات ، و التي تمول من هذه الأخيرة .

و حسب الأستاذ بوعارة، فإن هذه البرامج هي تعبير عن شكل من التخطيط أو البرمجة يتطور خارج الإطار القانوني ، و بهذه الطريقة فإن مبدأ تعدد السنوات في اعتمادات الميزانية يتطور بصورة تجعل من التدخل الإداري من خلال التعديل التنظيمي لرخص البرامج و اعتمادات الدفع يطغى على حساب الرخصة القانونية (الموكلة للبرلمان)[1] .

المطلب الثاني : النظام القانوني لآلية تمويل البرامج

أدرجت المادة 8 من القانون رقم 84 -17 ، سالف الذكر ، مبدأ يضبط شكل الميزانية ، و يتمثل هذا المبدأ في شمولية الميزانية ، و حسب نص المادة المذكورة " لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة ...".

إن مبدأ الشمولية في معناه التقليدي يفرض كيفية عرض قانون المالية و هذه الكيفية تعتمد على قاعدتين، قاعدة الناتج الخام و قاعدة عدم تخصيص الموارد .

غير أنه ، يمكن أن ينص قانون المالية صراحة على بعض الاستثناءات ، بحيث تخصص بعض الإيرادات لتغطية بعض النفقات ، ويأخذ هذا الاستثناء حسب الحالات الأشكال التالية : الميزانية الملحقة، الحسابات الخاصة بالخزينة ، الإجراءات المحاسبية الخاصة ضمن الميزانية العامة التي تسري على الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات [2].

و يقصد بالحسابات الخاصة للخزينة العمومية ، الإطار الذي يسجل فيه دخول و خروج بعض الأموال إلى الخزينة العمومية بمناسبة بعض العمليات الخاصة التي تقوم بها ، بحيث لا تعتبر لا إيرادات عامة و لا نفقات عامة [3].

---

[1] Tahar Mohamed BOUARA , L'évolution de la loi de finances en droit Algérien, op.Cit , page 496.

[2] يحي دنيدني ، مرجع سابق ، صفحة 67 .

[3] محمد عباس محرزي ، اقتصاديات المالية العمومية ، الطبعة الرابعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2010 ، صفحة 332 .

و يرجع أصل الحسابات الخاصة للخزينة العمومية ، إلى فكرة أساسية مفادها أنه بالرغم من أن بعض المبالغ المالية تخرج من الخزينة العمومية إلا أنها لا تعتبر إنفاقا بالمعنى الصحيح للنفقات [1] ، أي النفقات المؤقتة التي لا تدخل ضمن النفقات التي تحتسب ضمن الميزانية العامة للدولة أي النفقات النهائية، حيث تجدر الإشارة إلى أن الأعباء المنصوص عليها في قانون المالية للسنة ، تضم النفقات النهائية و النفقات المؤقتة [2].

يتبين مما تقدم ، بأن هناك مبالغ مالية تدخل الخزينة العمومية على أن تخرج منها فيما بعد ، و مبالغ تخرج من الخزينة على أن تعاد إليها لاحقا [3] . بالنسبة لهذه الحسابات أصبحت تستخدم في كثير من الأحيان لاستقبال العمليات ذات الطبيعة النهائية .

لقد كرس المشرع حسابات التخصيص الخاص في الفصل الأول من الباب الرابع المتعلق بعمليات الخزينة من قانون رقم 84 -17 ، سالف الذكر ، حيث أن ذات النظام اكتفي بتحديد بعض الجوانب التطبيقية لها دون الجوانب القانونية الجوهرية ، كتقديم تعريف دقيق لهذه الحسابات ، الشيء الذي يعبر عن محدودية التصور القانوني التي اكتسى النص [4] .

إن التصور القانوني لحسابات التخصيص الخاص المكرس في قانون 84- 17 ، سالف الذكر ، تضمن قواعد عامة تطبق على جميع أصناف الحسابات الخاصة للخزينة (الفرع الأول) و قواعد خصوصية تطبق فقط على حسابات التخصيص الخاص تتعلق أساسا بالجانب المحاسبي (الفرع الثاني).

الفرع الأول : القواعد المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة

تشمل القواعد المطبقة على جميع أصناف الحسابات الخاصة للخزينة ثلاث جوانب أساسية :

أولا : فتح حسابات التخصيص الخاص لا يتم إلا بموجب قانون المالية

هذا الجانب من الإطار العملي لحسابات التخصيص الخاص ، كرسه المشرع في المادة 48 من قانون رقم 84 – 17 ، سالف الذكر ، التي تنص على : " لا يجوز فتح الحسابات الخاصة للخزينة إلا بموجب قانون المالية ..." .

هذا الإجراء يعني الأصناف الخمسة للحسابات الخاصة للخزينة ، و بالتالي فحسابات التخصيص الخاص يجب فتحها في إطار قانون المالية السنوي أو التكميلي ، و لا يمكن أن تخرج عن ما نصت

[1] عبد الصديق شيخ ، الوجيز في المالي العامة وفقا للتشريع الجزائري ، دار هومه ، الجزائر ، 2020 ، صفحة 50.
[2] أنظر المادة 6 من قانون رقم 84 – 17 ، سالف الذكر .
[3] عبد الصديق شيخ ، مرجع سابق ، صفحة 50.
[4] فاتح أمزال ، مرجع سابق ، صفحة 40.

عليه أحكام القانون المذكور أعلاه [1] . وعليه فإن حسابات التخصيص الخاص يتم فتحها بموجب قانون المالية كما يتم غلقها ضمن نفس القواعد .

الحسابات الخاصة للخزينة تنشأ و تسير من طرف الحكومة وحدها ، و لم تكن تخضع لمراقبة البرلمان ، الأمر الذي ترتب عنه مبالغ كبيرة في استعمال هذه الحسابات ، حيث أدى لجوء الحكومة المتزايد لهذه الحسابات ، إلى إخفاء عجز الميزانية العامة ، بإدراجها لنفقات عامة في هذه الحسابات هي في حقيقتها نفقات نهائية [2] .

و منه تجدر الإشارة إلى أن إنشاء حسابات التخصيص الخاص يتم بواسطة قوانين المالية السنوية أو التكميلية ، لكن هذه القاعدة ليست جامدة بل شهدت بعض الاستثناءات حيث تم إنشاء بعض الحسابات بقوانين غير قوانين مالية ، أي بالاكتفاء بالطابع التشريعي للنص ، دون الحرص على كونه قانون مالية [3] .

ثانيا : المنع المرن لشمول حسابات التخصيص الخاص لعمليات تتعلق بالأصناف الأخرى للحسابات الخاصة للخزينة

نصت المادة 53 من القانون 84-17 ، سالف الذكر ، على أن : " يمنع ، ما لم تنص صراحة أحكام قانون أحكام قانون المالية على ذلك ، القيام في حسابات التخصيص و الحسابات التجارية بما يلي : عمليات القرض أو التسبيق ، عمليات الاقتراض ".

يتضح من خلال هذه المادة أنه لا يمكن القيام في حسابات التخصيص الخاص بأي عملية تتعلق بالتسبيقات أو الاقتراض ، إلا أن هذا يبقى دائما مرتبط بقانون المالية ، إذ يمكن لهذا الأخير أن ينص صراحة على احتواء حسابات التخصيص الخاص على ذات المنع .

إذا تمعنا جيدا في نص المادة 53 ، فإن حسابات الخاص تظهر كملجأ آمن لأي عملية يرى المشرع أنه من الممكن تنفيذها في حسابات التخصيص الخاص ، و يؤكد هذه الفرضية عنصرين، يتعلق الأول بغياب التعريف القانوني ، كما أشرنا إليه سابقا ، أما العنصر الثاني فهو الصيغة المستعملة في نص المادة : " ما لم تنص صراحة أحكام قانون المالية على خلاف ذلك ..." [4].

---

[1] المرجع ذاته ، صفحة 40 و 41 .

[2] بشير يلس شاوش ، المالية العامة – المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013 ، صفحة 108 و 109 .

[3] Tahar Mohamed BOUARA , L'évolution de la loi de finances en droit Algérien, op.Cit , page 479 .

[4] فاتح أمزال ، مرجع سابق ، صفحة 42 .

ثالثا : المنع المرن لشمول حسابات التخصيص الخاص لعمليات تتعلق بدفع المرتبات و التعويضات

لقد نص القانون 84-17 [1] على ما يلي : " يمنع حسم النفقات المترتبة عن دفع المرتبات أو التعويضات لأعوان الدولة أو المجموعات المحلية أو المؤسسات أو الهيئات العمومية مباشرة من حساب خاص بالخزينة ، ما لم ينص قانون المالية على خلاف ذلك " .

من الناحيتين القانونية و العملية يبدو هذا المنع في محله ، خاصة و أن هذا النوع من النفقات تدخل في إطار النفقات الإجبارية ، و عليه فهي تدرج في ميزانية التسيير للهيئات المذكورة و بالتالي فإن إدراجها ضمن حسابات التخصيص الخاص يعتبر تعسفا [2] .

الفرع الثاني : القواعد المطبقة على حسابات التخصيص الخاص

لقد قام المشرع بموجب المواد 42 – 1 ، و 43 – 2 و 44 من القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية [3] ، بتحديد القواعد المنظمة لحسابات الخاصة للخزينة على النحو التالي : يتم فتح أو غلق الحسابات الخاصة للخزينة بموجب قانون المالية ، لا يمكن تخصيص إيراد لحساب خاص للخزينة إلا بموجب حكم صريح من قانون المالية ، تقرر العمليات على الحسابات الخاصة للخزينة و يرخص بها و تنفذ وفق نفس الشروط المطبقة وفق نفس الشروط المطبقة على عمليات العامة للدولة [4] .

و نص قانون 84 -17 [5] ، سالف الذكر ، على الإجراءات الميزانية المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة ، حيث نصت على ما يلي : " مع مراعاة الإجراءات الخاصة المبينة في هذا الفصل الأول من الباب الرابع المتعلق بعمليات الخزينة : تقرر عمليات الحسابات الخاصة للخزينة و يرخص بها و يتم تنفيذها في نفس الشروط المطبقة على عمليات الميزانية العامة للدولة " .

في هذا الإطار تتلخص القواعد المطبقة على حسابات التخصيص الخاص في جانبين أساسيين هما جانب تحضير مشروع قانون المالية من جهة ، و جانب تنفيذ قانون المالية من جهة أخرى .

أولا : القواعد المطبقة على حسابات التخصيص الخاص أثناء تحضير مشروع قانون المالية

في سياق إعداد مشروع قانون المالية، تعود صلاحية فتح حسابات التخصيص إلى الحكومة ، و هذا باعتبارها الهيئة المخول لها إعداد مشروع قانون المالية ، فعلى خلاف المشرع الفرنسي الذي حدد هذه المسألة في المادة 18 من أمر 02 جانفي 1959، فإن المشرع الجزائري لم يتطرق إلى هذه

---

[1] أنظر المادة 52 قانون رقم 84 – 17 ، سالف الذكر .
[2] فاتح أمزال ، مرجع سابق ، صفحة 42 و 43 .
[3] الجريدة الرسمية عدد 53 ، بتاريخ 02 سبتمبر 2018 .
[4] عبد الصديق شيخ ، مرجع سابق ، صفحة 51 و 52 .
[5] أنظر المادة 50 من قانون رقم 84 – 17 ، سالف الذكر .

النقطة، و مع ذلك لا يطرح أي إشكال من هذه الناحية لأن قانون المالية تعده دائما الحكومة وفقا للإجراءات المنصوص عليها ، أما نواب و أعضاء البرلمان فما عليهم إلا المناقشة و التصويت [1] .

و هنا نجد أن القانون رقم 84 - 17 [2] ، سالف الذكر ، قد نص على أن " تكون إيرادات الميزانية العامة للدولة موضوع تصويت إجمالي . وفضلا عن ذلك يصوت بصفة إجمالية على ما يلي : ... الحد الأقصى للنفقات المرخص بها ، حسب الشروط المحددة بموجب هذا القانون ، بالنسبة لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة " .

و عليه فإن التصويت على إيرادات و نفقات حسابات التخصيص يتم بصفة إجمالية ، و إذا فرضنا إيرادات هذه الحسابات هي نفسها إيرادات الميزانية العامة للدولة خاصة الجزء المرتبط باعتمادات ميزانية الدولة فإنها ترخص ضمن نفس الكيفية ، وعليه فالمصادقة على إيرادات و نفقات حسابات التخصيص الخاص تدخل ضمن المصادقة على عمليات الميزانية العامة للدولة [3] .

لقد حددت المادة 56 من قانون رقم 84- 17 [4] نطاق العمليات المتعلقة بحاسبات التخصيص الخاص كما يلي : " تدرج في حسابات التخصيص الخاص العمليات الممولة بواسطة الموارد الخاصة على إثر إصدار حكم في قانون المالية ..." .

بهذا المعنى يحدد القانون مجال حسابات التخصيص الخاص بالعمليات الممولة فقط بموارد خصوصية ليس لها علاقة بالميزانية العامة للدولة ، و لا يكون ذلك إلا بموجب قانون المالية ، من الزاوية القانونية ، يفهم من نص المادة ، أن حسابات التخصيص الخاص لا يمكن أن تشمل إلا الموارد الخاصة المتعلقة بها و التي تشملها على وجه التخصيص ، وعليه فمن خلال صياغة المادة يفهم كذلك ، أن حسابات التخصيص الخاص يمكن أن تشمل جميع العمليات غير الممولة بواسطة الميزانية العامة للدولة ، و إنما بموارد خاصة [5] .

تناول المشرع الجزائري هذا الجانب في قانون رقم 84 – 17 [6] الذي نص على ما يلي : " تكون الفوارق الملحوظة عند نهاية السنة المالية بين الموارد و النفقات في حساب التخصيص الخاص ، موضوع نقل جديد في نفس الحساب بالنسبة للسنة المالية التالية .

إذا حصل خلال السنة و أن تجاوزت الإيرادات التقديرات يمكن رفع الاعتمادات في حدود هذا الفائض في الإيرادات طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما .أما إذا كانت الإيرادات أدنى من التقديرات،

---

[1] فاتح أمزال ، مرجع سابق ، 43 و44.
[2] أنظر المادة 70 من قانون رقم 84 – 17 ، سالف الذكر .
[3] فاتح أمزال ، مرجع سابق ، 45.
[4] أنظر المادة 57 من قانون رقم 84 – 17 ، سالف الذكر .
[5] فاتح أمزال ، مرجع سابق ، صفحة 49.
[6] أنظر المادة 57 من قانون رقم 84 – 17 ، سالف الذكر.

يمكن الترخيص بفتح مكشوف ضمن الحدود المنصوص عليها في قانون المالية و حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم ".

بهذا تكون المادة 57 من قانون رقم 84 – 17 قد تناولت ثلاث جوانب محاسبية جوهرية تعكس لوحدها كل الأهمية العملية لحسابات التخصيص الخاص و تبين مرونتها في الممارسة الميزانية .

و يعود هذا النمط الخاص بتسيير حسابات التخصيص الخاص يعود إلى أن تسيير ذات الحسابات يحيد عن مبدأ السنوية ، بالإضافة إلى أن اعتمادات هذه الحسابات قابلة للنقل من سنة إلى أخرى ، كما لا يشمل فقط الرصيد المتبقي بل يشمل أيضا الترخيصات بالنفقات التي لم يتم تنفيذها ، و هو ما يجعل حسابات التخصيص موضع لنفقات تراكمية تنقل من سنة إلى أخرى.

إن اعتمادات الدفع المتوفرة في نهاية السنة في حسابات التخصيص الخاص و المرتبطة برخص البرامج تنقل تلقائيا عن طريق مقرر بسيط لنقل الاعتمادات يصدره وزير المالية و هذه الاعتمادات تنقل كاملة بالإضافة إلى الاعتمادات المتعلقة بالسنة الموالية ، وهذا يعبر عن تجاوز مبدأ الترخيص. إن حرص المشرع على جعل حسابات التخصيص الخاص تنفذ بصفة متوازنة جعله يدرج إمكانية الترخيص بفتح المكشوف في الفقرة الثالثة من المادة 57 ، لكن المشرع لم يحدد شروط الفتح المكشوف بل اكتفى فقط بشرط أن تكون الإيرادات أدنى من التقديرات [1] .

ثانيا : القواعد المطبقة على حسابات التخصيص الخاص أثناء تنفيذ قانون المالية

لا يختلف تنفيذ عمليات حسابات التخصيص الخاص عن تنفيذ عمليات الميزانية العامة للدولة ، فمع فتح السنة المالية توضع الاعتمادات المتعلقة بحسابات التخصيص الخاص تحت تصرف الآمرين بالصرف المعنيين (الوزراء و الولاة) .

كما نشير بأن العمليات الخاصة بالإيرادات و النفقات المتعلقة بكل حساب تخصيص خاص تنفذ وفقا للقواعد المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية .

نص القانون رقم 84 -17 [2] على أن : " ينقل الرصيد الباقي من كل حساب خاص من سنة إلى أخرى . ما لم تنص أحكام قانون المالية على خلاف ذلك .غير أن النتائج المسجلة في جميع أصناف الحسابات باستثناء حسابات التخصيص الخاص تحسم من حاصل السنة ضمن الشروط المحددة عن طريق التنظيم " .

يتبين من خلال نص المادة أن نتائج عمليات التخصيص الخاص لا تدخل في نتائج السنة المالية ، فكيف يفسر هذا الاستثناء من الناحية القانونية ؟ للإجابة على هذا و جب التذكير بما يلي :

---

[1] فاتح أمزال ، مرجع سابق ، صفحة 55 .

[2] أنظر المادة 52 من قانون رقم 84 – 17 ، سالف الذكر .

حسابات التخصيص الخاص هي حسابات ذات اعتمادات على خلاف الأصناف الأخرى الخاصة بالخزينة ، وهذا يعني أن إيراداتها يمكن أن تقيم مسبقا في مشروع قانون المالية .
بالإضافة إلى أن حسابات التخصيص الخاص تقرر و تنفذ بصفة متوازنة حيث تمثل أحد الركائز التي تعرف بها حسابات التخصيص الخاص .

لقد خص المشرع الجزائري حسابات التخصيص الخاص بقواعد خصوصية ، تضمنتها المادتين 56 و 57 من قانون 84 – 17 . و تشكل هاتين المادتين لب النظام القانوني لحسابات التخصيص الخاص ، إذ أنهما تلخصان مزايا و مرونة هذا الصنف من الحسابات الخاصة للخزينة من خلال شمولها لجوانب قانونية و أخرى محاسبية [1].

المطلب الثالث : آلية تنفيذ البرامج

تم الترخيص لمختلف البرامج بموجب نصوص قوانين المالية باعتبارها الأداة السياسية الاقتصادية و الاجتماعية للحكومة ، حيث يشمل مجمل الموارد و النفقات المخصصة لتسيير المرافق العمومية و تحقيق التجهيزات العمومية و المشاريع الإنمائية [2] .

الفرع الأول : مبررات اللجوء إلى فتح حسابات التخصيص الخاص

لجأت الحكومة إلى بناء مجموعة من المبررات بصدد اللجوء إلى فتح حسابات التخصيص الخاص على محورين أساسيين و هما :

أولا : التسيير المرن لإعتمادات الدفع

إن الآلية التي جاء القانون رقم 84 -17 [3] ، سالف الذكر ، تكرس المرونة في تسيير حسابات التخصيص الخاص ، إذ تسمح بتعديل مبلغ النفقات المقررة و المرخصة للسنة إلى المبلغ المحصل فعليا في إيرادات كل حسابات التخصيص الخاص خلال السنة .

ينفذ هذا الإجراء الخصوصي بمقرر بسيط لوزير المالية و هذا مرتبط بشرطين أساسيين ، يتمثل الشرط الأول يتمثل في وجوب أن يكون الفائض في الإيرادات قد حصل فعلا في الحساب الذي يكون موضوع رفع الاعتماد ، أما الشرط الثاني أن تكون الاعتمادات المقررة في الرفع لا تزيد عن الفائض المسجل في الإيرادات [4] . إن نقل الاعتمادات من سنة إلى أخرى في حسابات التخصيص الخاص هو نقل يتم بقوة القانون و هو ما كرسته المادة 57 من قانون رقم 84 -17 ، سالف الذكر ، و أكدت عليه

[1] فاتح أمزال ، مرجع سابق ، صفحة 48 .
[2] عبد الكريم دحماني ، مرجع سابق ، صفحة 85.
[3] أنظر المادة 57 من قانون رقم 84 – 17 ، سالف الذكر .
[4] فاتح أمزال ، مرجع سابق ، صفحة 53 و 54 .

رغم أنه نص في المادة 51 من نفس القانون على أن الرصيد المتعلق بكل أصناف الحسابات الخاصة للخزينة قابل للنقل من سنة إلى أخرى .

غير أن الجدير بالذكر هو أحكام المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 18-42 المؤرخ في 23 جانفي 2018 المحدد لشروط تسوية استعمال الرصيد الإيجابي لحسابات التخصيص الخاص المتبقي عند تاريخ 31 ديسمبر من السنة [1]، و التي نصت على أنه " لا يجب الالتزام و دفع نفقات حسابات التخصيص الخاص إلا في حدود إيرادات السنة ، غير أنه لا يمكن استعمال هذا الرصيد الإيجابي المتبقي في نهاية السنة (ن-1) و المنقول إلى السنة التالية ، إلا بعد ترخيص مسبق من الوزير الأول ، يتخذه بناء على رأي الوزير المكلف بالمالية ، و يجسد هذا الترخيص بموجب مقرر من الوزير المكلف بالمالية".

وعليه فإن المرونة التي أقرها المشرع أصبحت محل إعادة نظر بموجب النص التنظيمي المذكور أعلاه ، و يعود هذا بالنظر إلى الأوضاع الاقتصادية التي تمر بها البلاد من جراء الأزمة البترولية التي تمر بها ابتداء من جوان 2014 .

ثانيا : نقل الإعتمادات من سنة إلى أخرى

إذا كان تخصيص الإيرادات يشكل جوهر تعريف حسابات التخصيص الخاص، فإن نقل الاعتمادات من سنة إلى أخرى يشكل قاعدة أساسية في تسيرها و ليس استثناء ، إذ أن الاعتمادات المتعلقة بها على خلاف اعتمادات الميزانية العامة للدولة التي لا تغلق .

و يعود هذا النمط الخاص بتسيير حسابات التخصيص الخاص يعود إلى أن تسيير ذات الحسابات يحيد عن مبدأ السنوية ، بالإضافة إلى أن اعتمادات هذه الحسابات قابلة للنقل من سنة إلى أخرى ، كما لا يشمل فقط الرصيد المتبقي بل يشمل أيضا الترخيصات بالنفقات التي لم يتم تنفيذها ، و هو ما يجعل حسابات التخصيص موضع لنفقات تراكمية تنقل من سنة إلى أخرى [2] .

إن اعتمادات الدفع المتوفرة في نهاية السنة في حسابات التخصيص الخاص و المرتبطة برخص البرامج تنقل تلقائيا عن طريق مقرر بسيط لنقل الاعتمادات يصدره وزير المالية و هذه الاعتمادات تنقل كاملة بالإضافة إلى الاعتمادات المتعلقة بالسنة الموالية ، وهذا يعبر عن تجاوز مبدأ الترخيص.

[1] الجريدة الرسمية عدد 5 ، بتاريخ 30 جانفي 2018 .
[2] فاتح أمزال ، مرجع سابق صفحة 52 .

إن نقل الاعتمادات من سنة إلى أخرى في حسابات التخصيص الخاص هو نقل يتم بقوة القانون و هو ما كرسته قانون 84-17 [1] ، سالف الذكر ، على أن الرصيد المتعلق بكل أصناف الحسابات الخاصة للخزينة قابل للنقل من سنة إلى أخرى.

إن حرص المشرع على جعل حسابات التخصيص الخاص تنفذ بصفة متوازنة جعله يدرج إمكانية الترخيص بفتح المكشوف في الفقرة الثالثة من المادة 57 من قانون رقم 84 -17 ، سالف الذكر ، لكن المشرع لم يحدد شروط الفتح المكشوف بل اكتفى فقط بشرط أن تكون الإيرادات أدنى من التقديرات.

فإذا كانت إيرادات هذه الحسابات هي إيرادات ميزانية الدولة كما سبق الإشارة إليه في باب الإيرادات الخاص بكل حساب ، فإننا نتساءل عن سبب اللجوء إلى حسابات التخصيص الخاص كأداة ميزانية لتجسيد مختف العمليات الاستثمارية المذكورة التي كان من الممكن إدراجها ضمن ميزانية التجهيز العمومي كبرنامج عادي [2] .

و الإجابة هنا نجدها في خضوع عملياتها الممولة كليا من الميزانية العامة للدولة إلى نفس قواعد تنفيذ نفقات الميزانية المتبعة في المحاسبة العمومية ، غير أن تنفيذ المشاريع المسجلة في إطار ميزانية التجهيز تواجهه عدة عوائق ، فعدم استهلاك اعتمادات الدفع خلال السنة المالية يؤدي إلى إلغائها في آخر السنة مما يعطل من إنجاز المشاريع في الآجال المحددة و عدم التمكن من الدفع مقابل أداء الخدمة .

في حين أن اختيار حسابات التخصيص لتسيير هذه البرامج لا يطرح هذا الإشكال بما أن اعتمادات الدفع إن لم تستعمل في آخر فإنها تنتقل إلى السنة الموالية مما يضمن التوفر الدائم الاعتمادات لتغطية النفقات .

الفرع الثاني : حسابات التخصيص الخاص في إطار إصلاح الميزانية .

من خلال ما سبق ذكره حول عناصر المنصوص عليها في المادة 89 من قانون المالية لسنة 2000 [3] ، نستنتج أن المفهوم الجديد لحسابات التخصيص الخاص يقترب كثيرا من عناصر الإصلاحات المنتظرة من النظام الميزاني المعمول به في عدة دول ، و بهذا فإن حسابات التخصيص الخاص تسمح أكثر من نظام الميزانية المعمول به حاليا في الجزائر بتجسيد و تقييم فعالية النشاط العمومي و السياسات العمومية [4] .

---

[1] أنظر المادة 57 من قانون رقم 84 – 17 ، سالف الذكر .

[2] فاتح أمزال ، مرجع سابق ، صفحة 124 .

[3] قانون رقم 99 – 11 ، سالف الذكر .

[4] Tahar Mohamed BOUARA , L'évolution de la loi de finances en droit Algérien, op.Cit , page 477 .

هذا بالإضافة إلى المفهوم الجديد الذي أدرج في هذا الإطار و هو قانون البرنامج الذي تجسدت فيه سياسة عمومية للدولة ، حيث تنص المادة 100 من قانون المالية لسنة 2000 أن " قوانين التوجيه أو قوانين البرامج تحدد أهداف للمدى المتوسط و الطويل " [1] .

أولا : إلزامية التطابق مع الدستور و مبادئ الحكم الراشد

إن القانون رقم 84-17 ، سالف الذكر ، الذي يملك طابع مجرد قانون عادي ، لم يعد يتماشى اليوم مع الوضع الحالي ، نظرا للإصلاحات السياسية و الاقتصادية الحاصلة منذ حوالي عشريتين .

من جهة أخرى ، لا يمكن لهذا القانون ، و بسبب الحدود التي يواجهها ، المواصلة في تنظيم المالية العمومية ، التي تعرف اليوم عدة تغييرات هامة / من خلال الإصلاح الميزاني الساري ، و الرامي إلى تحديث الأنظمة الميزانية . أخيرا فإنه لا يمكن للقانون رقم 84-17 ، سالف الذكر ، مسايرة المبادئ القانونية الأساسية الجديدة .

وفقا لأحكام المادة 141 من الدستور [2]، يفرض طابع القانون العضوي نفسه على المستوى القانوني ، إذ يعد الدستور من بين قوانينه العضوية ، القانون العضوي الخاص بقوانين المالية . لذلك سيكون لهذا القانون العضوي ، من الناحية القانونية ، قيمة أكبر من تلك التي تتمتع بها قوانين المالية نفسها .

إذ أن نص القانون العضوي رقم 18 -15 ، سالف الذكر ، يتضمن الإطار العام الذي تسجل فيه قوانين المالية و كذا الكيفيات المتعلقة بتحضيرها ،و المصادقة عليها و تنفيذها .

إن مشروع هذا القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية مؤسس على مبدأ الميزنة و ليس على طبيعة النفقات كما هو حاليا ، حيث يوجه نحو تحقيق النتائج انطلاقا من أهداف محددة ، و كما يؤول إلى تحقيق هدفين أساسين يتمثلان في إصلاح إطار التسيير العمومي و توجيهه نحو النتائج بالإضافة إلى البحث عن الفعالية ، هذا من جهة ، و تعزيز شفافية المعلومات الميزانياتية ، من جهة أخرى [3].

ثانيا : الترتيبات التقنية و القانونية المدرجة في إطار إصلاح الميزانية.

إلى جانب التوضيحات التي يوفرها القانون العضوي رقم 18 -15 ، سالف الذكر ، من حيث المفاهيم المناسبة للمالية العمومية ، ينبغي ذكر الجوانب التقنية التالية ، التي ستساهم بالتأكيد في التطور نحو تسيير الميزانية بالبرامج و التمحور حول النتائج .

---

[1] عبد الكريم دحماني ، مرجع سابق ، صفحة 103 .

[2] قانون رقم 16 – 01 ، سالف الذكر.

[3] أنظر عرض أسباب قانون العضوي رقم 18 -15 ، سالف الذكر .

يؤسس القانون العضوي رقم 18 -15 ، سالف الذكر ، لمقاربة متعددة السنوات ، حيث ترتبط هذه المقاربة بتقنية الميزانية حسب البرنامج . و بعبارة أخرى ، فإن البعد المتعدد السنوات ضروري ليس فقط من زاوية الرؤية على المدى المتوسط و لكن أيضا من ناحية اتخاذ القرار على أساس إسقاط يتجاوز السنة . و هذا لا يشك في مبدأ الميزانية السنوية ، بل على العكس من ذلك ، فهو مزيج بين مبدأين يستجيبان على النحو الملائم للحاجة إلى مرافقة ، مع مرور الوقت ، السياسات العمومية البرامج الحكومية .

في هذا الإطار ، من المناسب التذكير بأداة برمجة الميزانية المتعددة السنوات التي يمددها هذا المشروع نص ، أي الإطار الميزاني المتوسط المدى . يوقف الإطار الميزانياتي المتوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة ، في بداية إجراء إعداد قوانين المالية ، و يحدد لمدة 03 سنوات ، تقديرات الإيرادات و النفقات و كذا رصيد ميزانية الدولة ، و إذا اقتضى الأمر مديونية الدولة [1].

يمنح القانون العضوي رقم 18-15 ، سالف الذكر ، للمسيرين حرية أكبر في تسيير البرامج و الاعتمادات المالية . بالفعل يسمح تكريس حركة الاعتمادات ، وفقا لإجراء محدد ، بتنفيذ عمليات نقل و تحويل الاعتمادات ، بحيث ل تتعرض الأهداف المستهدفة على مستوى البرامج للخطر .

هذا المفهوم للبرامج ، كوحدة جديدة للميزانية و كأساس ضروري لإصلاح الميزانية ، يحل محل القطاع و الفصل للمدونة الميزانياتية المعمول بها حاليا . يشمل هذا البرنامج الاعتمادات المخصصة لتنفيذ نشاط أو مجموعة متناسقة من الأنشطة التي تنتمي إلى نفس الوزارة ة و ترتبط بأهداف واضحة و محددة وفقا لأهداف المصلحة العامة ، فضلا عن النتائج المرجوة التي تكون موضوع تقييم [2].

بهذا الصدد أكد القانون العضوي رقم 18 -15 ، سالف الذكر ، على المعنى الحقيقي لحسابات التخصيص الخاص ، بمفهوم نص القانون العضوي ، تم الإبقاء على ست (06) فئات من الحسابات الخاصة للخزينة ، و المتمثلة في ما يلي : الحسابات التجارية ، حسابات التخصيص الخاص ، حسابات القروض و التسبيقات ، حسابات التسوية مع الحكومة الأجنبية ، حسابات المساهمة و الالتزامات ، حسابات العمليات النقدية .

في هذا المجال ، تأطر الحسابات التخصيص الخاص وجوبا بوجود صلة مباشرة بين الإيرادات المخصصة و النفقات ، الأمر الذي سيؤدي إلى حذف عدة حسابات موجودة بموجب القانون رقم 84-17 سالف الذكر .

---

[1] أنظر عرض أسباب قانون العضوي رقم 18 -15 ، سالف الذكر .

[2] أنظر عرض أسباب القانون العضوي رقم 18 -15 ، سالف الذكر .

كما جاء القانون العضوي رقم 18 -15 ، سالف الذكر ، بعرض للميزانية العامة تسمح بسهولة القراءة و الوضوح ، حيث أنه من غير المناسب اعتبار نفقات (ميزانية) التسيير بشكل مستقل عن النفقات الأخرى ، مثل الاستثمارات . و يجري من خلال مشروع هذا النص توحيد ميزانيات التسيير و الاستثمار و التحويل في إطار وحدة وحيدة للميزانية . سيتم هذا التوحيد من خلال التخصص الجديد للاعتمادات ، في الواقع ، سيتم إجراء ما يسمى بالعرض المتشابك ، و هذا لجعل من الممكن معرفة كل برامج أو إحدى من تقسيماته (البرنامج الفرعي أو النشاط) الاعتمادات المفتوحة لنفقات التسيير و الاستثمارات و التحويلات[1].

خلاصة الفصل :

يعتبر التخطيط للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية الأسلوب المأمون لبلوغ التنمية الشاملة ، و قد اعتمدت الجزائر هذا الأسلوب منذ البدايات الأولى للاستقلال ، من خلال اعتماد الحكومة للمخطط الوطني للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية ، و الذي لا يتم الشروع في تنفيذه إلا بعد المصادقة عليه من طرف البرلمان ، لذا يعتبر المخطط الوطني للتنمية ذو طبيعة مختلطة فيكن تصنيفه في إطار التشريع العادي المختلط .

للتخطيط أدوات تتمثل في كل من المخطط الوطني و المخطط الولائي و المخطط البلدي للتنمية و هي في نفس الوقت مستويات التخطيط للتنمية في الجزائر .

اعتمدت الجزائر المخططات التنموية المتوسطة المدى ، فكانت المخططات الرباعية ثم الخماسية، ليتم بعد التحولات السياسية و الاقتصادية التي عرفتها الجزائر في نهاية ثمانينيات القرن الماضي إلى المخططات السنوية فالبرامج التنموية .

لقد ساهمت المخططات الوطنية للتنمية بشكل كبير في إحداث نوع من التوازن الجهوي في تجسيد التنمية و تلبية حاجيات السكان و تم الترخيص لمختلف المخططات و البرامج بموجب قوانين المالية المتعاقبة ، باعتبارها الأدوات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية للدولة ، فانتهجت في ذلك النظام الكلاسيكي الخاص بتنفيذ الميزانية ، لتلجأ الحكومة في وقت لاحق إلى الحسابات الخاصة بالخزينة كآلية جديدة في تنفيذ الاستثمارات العمومية .

[1] أنظر عرض أسباب القانون العضوي رقم 18 -15 ، سالف الذكر .

الفصل الثاني :

مسار مخطط التنمية

الخاص بالبلدية

الفصل الثاني : مسار المخطط التنمية الخاص بالبلدية

إن البلدية في نظام الإداري الجزائري تعتمد أساس على مواردها الذاتية في تلبية و تغطية نفقات و حاجيات سكانها ، إلا أن هناك نظاما للتمويل المركزي يطلق عليه نظام التمويل عن طريق المخططات التنموية ، أو ما يسمى بالمخططات البلدية للتنمية ، و التي تكون بمثابة دعم خارج عن ميزانيتها لتغطية الحاجات التي لا تستطيع تلبيتها عن طريق ميزانيتها في مجالات معينة يحددها القانون .

لتجسيد المخطط البلدي للتنمية لابد من اتباع خطوات معينة تندرج في إطار الإعداد و التنفيذ ، لذا يجب أن تمر عملية التجسيد بمراحل متسلسلة حددتها القوانين و التنظيمات. من خلال ما سبق ، نتاول في المبحث الأول : تمويل مخطط البلدي للتنمية من خلال إظهار مختلف المصادر ، ثم نظهر بالتحليل إجراءات إعداد المخطط البلدي في المبحث الثاني ، و في المبحث الثالث نبين كيفيات إنجاز المخطط البلدي للتنمية على أرض الواقع .

المبحث الأول : تمويل المخطط البلدي الخاص بالتنمية

لتحقيق أهداف التنمية المحلية التي تسعى إليها الجزائر لابد من البحث عن مصادر مالية لتمويل هذه التنمية ، فالتمويل ما هو في الواقع سوى عملية اقتصادية ضرورية لعملية التنمية المحلية ، لأنه يعنى توفير الاحتياجات الضرورية من الأموال لهذه العملية [1] .

إن البلدية باعتبارها جماعة إقليمية مسؤولة على رقعة جغرافية من الدولة ، فإنها تتكفل بمهام التنمية المحلية ، و ذلك من خلال مجموعة من الموارد توظفها لتغطية نفقاتها اللازمة ، و بالتالي فإن البلدية مزودة بميزانية خاصة بها بهدف التكفل بالمهام التي خولها لها القانون .

إذ تمثل الميزانية بالنسبة للبلدية العمل المالي الأكثر أهمية، لذلك ينبغي أن يحتوي على كل التقديرات الخاصة بالميزانية ، وهذا كمخطط عمل على المدى القصير ، يحدد الخطوط الرئيسية لعمل السلطات المحلية [2] .

تمول الاستثمارات التي تنجزها البلدية بعنوان مخططها للتنمية في إطار الأحكام التشريعية و التنظيمية الجاري بها العمل مما يأتي : مساهمة الموارد المحلية (المطلب الأول) ، إعانات صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية (المطلب الثاني) و مساعدات نهائية من الدولة المتمثلة في المخططات البلدية للتنمية (المطلب الثالث).

المطلب الأول : مساهمة الموارد المحلية في تمويل المخطط البلدي الخاص بالتنمية

يمثل المجلس المنتخب على مستوى البلدية ، القاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية . لذا اعترف قانون البلدية بالاستقلالية المالية لهاته الجماعة الإقليمية لكي تتمكن من تسيير وسائلها المالية بكل حرية ، و أن لا تعتمد إلا على مواردها الخاصة التي هي مسؤولة عنها[3].

إن توفير الموارد المالية المحلية على مستوى الوحدات المحلية يشجع هذه الهيئات للمبادرة بالمشروعات التنموية المحلية للرفع من مستويات المعيشة للأفراد ، حيث أن تنفيذ أي مشروع مرتبط أساسا بمدى توفر الموارد المالية [4].

إن أوجه استخدامات الموارد المالية الذاتية للبلدية يتجسد من خلال الميزانية ، و التي تميزها إجراءات الإعداد و التنفيذ الخاصة بها (الفرع الأول).

كما تتميز ميزانية البلدية بهيكلة ذات خصوصية تعكس المهام التنموية التي تتولها ، و ذلك من خلال مدونة الميزانية التي تتضمن تفصيل و سرد لشكل و محتوى قسمي التسيير و التجهيز لميزانية البلدية ، و التي تسمح لها بالقيام بالمهام التنموية من خلال هيكلة الميزانية (الفرع الثاني).

---

[1] خيضر خنفري ، مرجع سابق ، صفحة ب.

[2] الشريف رحماني ، أموال البلديات بين الحاضر و المستقبل ، شركة طباعة الجزائر ، الجزائر ، 2017 ، صفحة 58.

[3] يحيى دنيدني ، مرجع سابق ، صفحة 139 .

[4] خيضر خنفري ، مرجع سابق ، صفحة 34 .

نظرا لتشعب صلاحيات و مهام البلدية ، فقد عرفت نفقاها ارتفاعا كبيرا أدى بها إلى مواجهة صعوبات مالية خاصة محدودية الموارد الذاتية لتمويل المخطط البلدي الخاص بالتنمية (الفرع الثالث).

الفرع الأول :ميزانية البلدية كآلية لتمويل المخطط البلدي الخاص بالتنمية

لكل جماعة محلية ميزانية خاصة بها ، يتطلب أن تمول بالموارد المالية التي تسمح لها بمواجهة أعبائها المالية التي تندرج في قسمي التسيير و التجهيز و الاستثمار ، حيث تدرج كل هذه الموارد في ميزانية البلدية من خلال وثائق ميزانية الجماعات المحلية[1] ، و التي تعتبر الوسيلة الوحيدة و الأساسية التي تبين كيفية توظيف الإرادات و صرف النفقات [2] .

بغرض إبراز كيفية تمويل البلدية للمخطط البلدي الخاص بالتنمية ، نتناول بالشرح إجراءات تحضير الميزانية (أولا) ثم المدونة الخاصة بالميزانية البلدية (ثانيا).

أولا :تحضير ميزانية البلدية

تمثل الميزانية بالنسبة للبلدية العمل المالي الأكثر أهمية ، لذلك ينبغي أن يحتوي على كل التقديرات الخاصة بالميزانية كمخطط عمل على المدى القصير ، يحدد الخطوط الرئيسية لعمل السلطات المحلية [3] ، حيث أعطى قانون البلدية تعريف للميزانية على أنها جدول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية للبلدية . وهي عقد ترخيص و إدارة يسمح بسير المصالح البلدية و تنفيذ برنامجها للتجهيز و الاستثمار[4] .

يتولى الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد مشروع الميزانية [5]، حيث نصت المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 16 -320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016 ، المتضمن الأحكام الخاصة بالأمين العام للبلدية [6] لتأكد على ذلك من خلال نصها على أنه : " في إطار تنشيط و تنسيق سير المصالح الإدارية و التقنية للبلدية ، يكلف الأمين العام للبلدية على الخصوص بما يلي : ... تحضير مشروع الميزانية... ".

إذ يعود سبب إسناد مهام إعداد مشروع الميزانية إلى الأمين العام للبلدية بالنظر إلى طبيعة المهام المسندة إليه و التي تسمح له بالإلمام الكافي بشؤون البلدية ، و إلى معرفته لمختلف البيانات المتعلقة بمختلف المجالات، بالإضافة إلى درايته بالوضعية المالية للبلدية.

---

[1] الوثائق الميزانية هي الميزانية الأولية ، الميزانية الإضافية و الحساب الإداري.
[2] صليحة بن نملة ، مرجع سابق ، صفحة 93.
[3] الشريف رحماني ، مرجع سابق ، صفحة 58.
[4] أنظر المادة 176 من قانون رقم 11 – 10 ، سالف الذكر .
[5] أنظر المادة 180 من قانون رقم 11 – 10 ، سالف الذكر.
[6] الجريدة الرسمية عدد 73 ، بتاريخ 15 ديسمبر 2016 .

تجدر الإشارة في ذات السياق ، إلى أنه يجب عند إعداد مشروع الميزانية مراعاة الخطوط العريضة الإنمائية للبلدية ، مع مراعاة للخطة أو المنهج الذي اعتمدته الدولة من أجل تنمية شاملة مستديمة، هذا من جهة ، التعليمات و القرارات الصادرة عن سلطة الوصاية (وزارة الداخلية) و المتعلقة بإدارة شؤون البلدية بالإضافة إلى الموارد المتاحة التي تتمتع بها البلدية ، من جهة أخرى .

وجب التأكيد ، بالإضافة إلى ما سبق ذكره ، إلى أن تكييف نشاط البلدية مع متطلبات التنمية المحلية ، يتوقف على مدى إدماج تطلعات المواطنين سواء على المستوى الفردي ، أو على المستوى الجماعي المهيكل ضمن ما يسمى بالمجتمع المدني في عملية تحضير و تنفيذ سياسات التنمية المحلية [1] .

غير أن واقع البلدية المكلفة – نظريا – بمرافقة السلطات المركزية في تطبيق مختلف برامج النشاط المحلي في مجال الاهتمام بتطلعات المواطن يؤدي بنا إلى القول بأن ثقافة الاتصال و التشاور بين الفاعلين المحليين ، من جهة ، و المواطن و المجتمع المدني ، من جهة أخرى ، غائبة في سلوك المجالس المحلية ، هذا الواقع أدى إلى اتساع الهوة بين الإدارة المحلية و المواطن ، بل إلى فقدان الثقة بين الطرفين و الذي يعتبر عملا سلبيا يقلص من درجة فعالية برامج التنمية المحلية التي تتطلب في الأساس وجود علاقة ثقة بين المواطن و الإدارة المنتجة لخدمات المرفق العام ، حيث يجب أن تشكل اللامركزية مكانا لممارسة الديمقراطية ، و مكانا للإدماج الاجتماعي بالنسبة للمواطنين [2].

بعد إعداد مشروع الميزانية ، يتم عرضه على المجلس الشعبي البلدي للمداولة و التصويت ، حيث أن إقرار الميزانية البلدية من طرف المجلس الشعبي البلدي هو عملية مسبوقة بمعاينتها من طرف اللجنة المكلفة بالاقتصاد ، المالية ، و الاستثمار ، و تعين اللجنة مقررا يقوم بعرض نتائج أعمالها أمام أعضاء المجلس الشعبي البلدي بغرض المناقشة و التصويت [3] . و تتم عملية التصويت فيما يخص الاعتمادات بابا ، بابا ، و مادة ، مادة ، و برنامجا ، برنامجا بالنسبة للفرع الخاص للتجهيز و الاستثمار[4].

لا يمكن لميزانية البلدية أن تدخل حيز التنفيذ بعد أن يصوت عليها المجلس حتى تتم المصادقة عليها ، حيث تقدم الميزانية إلى السلطة الوصية الأقرب (الدائرة أو الولاية) حسب الحالة ، و وفقا للأحكام القانونية ترفق مع الميزانية مداولة المجلس ، و التقرير الخاص بتقديم الميزانية و دفتر

---

[1] يوسف سلاوي ، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، صفحة 189.

[2] Taib ESSAID , L'administration locale Algérienne : les enjeux de la décentralisation, Revue Algérienne , revue algérienne des sciences juridiques et politiques , université Alger 1 BENYOUCEF BENKHEDDA , N° : 1 , 2007, page . 48.

[3] الشريف رحماني ، مرجع سابق ، صفحة 25 .

[4] أنظر المادة 182 من قانون رقم 11 – 10 ، سالف الذكر .

الملاحظات الذي يحتوى، قدر الإمكان ، توضيح أي مادة [1] ، إذ تمارس السلطة الوصية رقابتها على الميزانية ، فإما أن تلغيها أو تعدل في النفقات أو الإيرادات لكن لا يمكن للسلطة الوصية أن تضيف نفقات لا تعتبر إجبارية على البلدية [2] .

لكن تطرح مسألة الموافقة على ميزانية البلدية إشكالات فيما يخص التصويت عليها في غير توازن ، ففي هذه الحالة يضطر الوالي بإرجاعها مرفقة بملاحظاته في غضون 15 يوم التي تلي استلامها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي ، الذي يطرحها من جديد للمداولة و ذلك في حدود 10 أيام و إذا صوت عليها مجددا من دون توازن يتولى الوالي ضبطها تلقائيا و ذلك بعد إعذار المجلس الشعبي البلدي [3].

عند عدم ضبط ميزانية البلدية نهائيا قبل السنة المالية لسبب من الأسباب ، فهنا يستمر العمل بالإيرادات و النفقات العادية المدرجة في ميزانية السنة المالية الأخيرة إلى غاية المصادقة على الميزانية من جديد ، غير أنه لا يجوز الالتزام بالنفقات و صرفها إلا في حدود جزء من إثني عشر(12/1) في الشهر من مبلغ اعتمادات المالية للسنة السابقة [4] .

يفهم من خلال ما سبق ذكره ،أنه يتم إعداد الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية و يتم تعديل النفقات و الإيرادات خلال السنة المالية حسب نتائج السنة المالية السابقة عن طريق ميزانية إضافية.

عند إعداد الميزانية الإضافية ، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بدمج نتائج الحساب الإداري الذي يبين كل العمليات المنجزة خلال السنة المنصرمة ، و يبين وضعية البرامج الواجب متابعة إنجازها ، و التي سوف يتم تصحيحها في الميزانية الإضافية بواسطة النقول المختلفة [5] .

إن الميزانية الإضافية تضمن الربط بين سنة و أخرى ، كما أنها تصحح و تضبط توقعات الميزانية الأولية . و أخيرا فإنها تدمج قرارات المجلس الشعبي البلدي اللاحقة للتصويت على الميزانية الأولية مثل : فتح الاعتمادات المالية المسبقة [6] في صورة الإعانات المالية المتحصل عليها من طرف ميزانية الدولة مثل : إعانات المخطط البلدي للتنمية بالإضافة إلى تلبية الحاجات غير المتوقعة . و يسمى فتح الاعتمادات المصادق عليها على انفراد في حالة الضرورة "اعتمادات مفتوحة مسبقا" إذا جاءت قبل الميزانية الإضافية ، أو " ترخيصا خاصا " إذا جاءت بعدها [7].

---

[1] الشريف رحماني ، مرجع سابق ، صفحة 26 .
[2] يحيى دنيدني ، مرجع سابق ، صفحة 150 .
[3] المادة 183 من قانون رقم 11 – 10 ، سالف الذكر .
[4] المادة 185 من قانون رقم 11 – 10 ، سالف الذكر .
[5] الشريف رحماني ، مرجع سابق ، صفحة 23.
[6] المرجع ذاته ، و نفس الصفحة .
[7] المادة 177 من قانون رقم 11-10 ، سالف الذكر .

ثانيا : مدونة ميزانية البلدية

أحال قانون البلدية على النصوص التنظيمية لتحديد القواعد التقنية المتعلقة بميزانية البلدية من تقسيم للنفقات و الإيرادات في مواد و حسابات. و في هذا الإطار، قد تم تنظيم هذه القواعد المهمة ضمن المالية المحلية من خلال مدونة لميزانية البلدية تتضمن تقسيم و ترتيب مختلف النفقات و الإيرادات البلدية.

يوجد حاليا نوعان من المدونة المطبقة على ميزانية البلديات ، و ذلك حسب حجم الجماعة المحلية ، تتمثل الأولى في المدونة القديمة ، و التي ترجع إلى سنة 1967 ، و ذلك بعد صدور قانون البلدية الأمر رقم 67-24 ، سالف الذكر ، حيث صدر المرسوم رقم 67 – 144 المؤرخ في 31 جويلية 1967 المتضمن قائمة نفقات البلديات و إيراداتها [1].

صنف هذا المرسوم ، المذكور آنفا ، نفقات و إيرادات البلدية حسب طبيعتها، و هو يطبق حاليا على البلديات الصغيرة غير البلديات مقر الدوائر و البلديات مقر الولايات.

كما تتمثل الثانية في المدونة الجديدة، حيث ترجع هذه المدونة إلى سنة 1984، وهذا بموجب المرسوم رقم 84 – 71 المؤرخ في 17 مارس سنة 1984، المحدد لقائمة نفقات البلديات و إيراداتها [2] و قد صنف هذا المرسوم نفقات و إيرادات البلدية حسب طبيعتها و حسب المصالح، و هو يطبق حاليا على البلديات مقر الدوائر و البلديات مقر الولايات. يعتبر هذا الإطار الذي تم إدراجه في نهاية السبعينيات ابتكارا بالنسبة للبلدية، لأنه ينقل إلى إطار الميزانية البلدية مبادئ المخطط الوطني للمحاسبة المطبق على المؤسسات الاقتصادية [3].

حدد شكل ميزانية البلدية و مضمونها.بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المؤرخ في 21 أوت 2012 ، المحدد لعملية تقديم أو عرض الميزانية [4] ، و كذلك القرار الوزاري المؤرخ في 06 جانفي 2014 المتضمن ضبط إطار الميزانية البلدية ، و المحدد للعنوان و تقسيماته إلى أبواب و حسابات و مواد [5] .

يقوم المخطط الحسابي البلدي الجديد الذي ينبثق من أحكام القانون 07-11 المؤرخ في 25 نوفمبر 2007 المتضمن النظام الحسابي المالي [6]، ترتيبا للنفقات حسب الطبيعة بالنسبة البلديات الصغرى، و ترتيبا مزدوجا حسب الطبيعة و الوظيفة بالنسبة للبلديات الكبرى [7].

و ترتب نفقات و إيرادات قسمي التسيير والتجهيز لميزانية البلدية حسب هذه المدونة كما يلي :

---

[1] الجريدة الرسمية عدد 71 ، بتاريخ 31 أوت 1967 .
[2] الجريدة الرسمية عدد 12 ، بتاريخ 20 مارس 1984 .
[3] الشريف رحماني ، مرجع سابق ، صفحة 29 .
[4] الجريدة الرسمية عدد 49 ، بتاريخ 9 سبتمبر 2012 .
[5] الجريدة الرسمية عدد 23 ، بتاريخ 23 أفريل 2014 .
[6] الجريدة الرسمية عدد 74 ، بتاريخ 25 نوفمبر 2007 .
[7] الشريف رحماني ، مرجع سابق ، صفحة 33 .

قسم التسيير	قسم التجهيز و الاستثمار
هيكل إيرادات التسيير : - 70 : ناتج الاستغلال ، - 71 : ناتج الأملاك ، - 72 : التحصيلات و الإعانات و المساهمات ، - 73 : تخفيض الأعباء ، - 74 : ممنوحات صندوق الجماعات المحلية ، - 75 : الضرائب غير المباشرة ، - 76 : الضرائب المباشرة ، - 77 : النواتج المالية ، - 78 : مخصصات الدولة ، - 79 : النواتج الاستثنائية ، - 82 : ناتج السنوات السابقة .	هيكل إيرادات التجهيز : - 06 : العجز أو الفائض المرحل ، - 10 : المخصصات ، - 13 : الإعانات التي تدفعها البلدية ، - 14 : مساهمات الغير في أشغال التجهيز ، - 16 : القروض و التسبيقات ، - 17 : مداخيل القطاع الاقتصادي .
هيكل نفقات التسيير : - 60 : الأغذية و اللوازم ، - 61 : الأشغال و الخدمات الخارجية ، - 62 : نفقات التسيير العام ، - 63 : مصاريف المستخدمين ، - 64 : الضرائب و الرسوم ، - 65 : المصاريف المالية ، - 66 : منح و إعانات ، - 67 المساهمات و الحصص و الخدمات ، - 68 المخصصات لحساب الاستهلاك و المؤن ، - 69 : الأعباء الاستثنائية ،	هيكل نفقات التجهيز : - 23 : الأضرار ، - 24 : الأملاك المنقولة و العقارية ، - 25 :القروض التي تقدمها البلدية و تزيد مدتها على السنة، - 26 : السندات و القيم ، - 27 : مخصصات للوحدات الاقتصادية ، - 28 : الأشغال الجديدة و الترميمات الكبرى.

المصدر: من إعداد الطلبة وفقا لأحكام المادة 10 و 11 من المرسوم التنفيذي رقم 12-315، سالف الذكر.

كما أن شرح و تفسير كل حساب و كل مادة كان محل تعليمة وزارية مشتركة بين وزير الداخلية و وزير المالية المؤرخة في 1 جويلية 1971 تتضمن العلميات المالية للبلدية (C1) ، و هي تعليمة اتخذت على أساس المدونة القديمة التي نظمها المرسوم رقم 67 – 144 ، سالف الذكر ، و يبقى شرح و تفسير محتوى نفقات و إيرادات حسابات و مواد المواد الجديدة التي نظمها المرسوم رقم 84 – 71 ، سالف الذكر ، و كذا محتوى نفقات و إيرادات حسابات و مواد المدونة الأخيرة التي نظمها المرسوم التنفيذي رقم 12 -315 ، سالف الذكر ، محل اجتهادات للجماعات الإقليمية في ظل غياب النص الخاص بها [1] .

تحتوي مدونة الميزانية لسنة 1984 على إطار ميزاني جديد ، تم تطبيقها تدريجيا ابتداء من سنة 1984 على ميزانية البلديات مقر الدوائر كمرحلة أولى ، على أن تعمم على جميع البلديات [2] ، إلا أنه لم يتم تعميم هذه المدونة على جميع البلديات بالرغم من مرور ثلاثة عقود من الزمن على صدورها ، هذه

[1] محمد فراري ، تمويل التنمية المحلية في الجزائري بين مقتضيات الديمقراطية و الانشغالات المركزية ، تخصص الدولة و المؤسسات ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1 ، بن عكنون – الجزائر ، 2012 – 2013 ، صفحة 65.

[2] أنظر المادة 18 من المرسوم رقم 84 -71 ، سالف الذكر .

الازدواجية في المدونة جعلت الاستغلال الدقيق للبيانات المالية اللازمة لتحليل الوضع المالي للبلديات أمرا غاية في الصعوبة .

كما تجدر الإشارة إلى تعدد النصوص التنظيمية التي تحكم الإطار الميزانياتي للبلديات من مراسيم و قرارات يصعب عملية إعداد و تحضير الميزانية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي .

الفرع الثاني :المهام التنموية للبلدية من خلال هيكلة الميزانية

إن قانون المالية يفرق بين العمليات المالية ذات الطابع النهائي و العليات المالية ذات الطابع المؤقت . أما بالنسبة للميزانية الإقليمية (ميزانيتا البلدية و الولاية) فالتفرقة الأساسية بين العمليات المالية يقع بين عمليات التسيير و عمليات التجهيز و الاستثمار. لذا نجد أن ميزانية كل جماعة إقليمية تنقسم إلى قسمين منفصلين : قسم التسيير (أولا) ، قسم التجهيز و الاستثمار(ثانيا) .

أولا : قسم التسيير.

تعرض في قسم التسيير توقعات إيرادات و نفقات دائمة تسمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي بتسيير مجمل مصالح البلدية [1].

1. إيرادات قسم التسيير

التمويل المحلي يعرف بأنه يشمل كل الموارد المالية المتاحة ، والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن ، وتعظم استقلالية البلديات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة[2].

جاء في بيان الأسباب المتعلق بالأمر رقم 67-24 ، سالف الذكر ، تغذي تقليديا الموارد البلدية من نتائج الجباية و الأموال فقد خصص القانون مجالا واسعا لفائض و أرباح نشاطات الإنتاج التي تقوم بها البلدية سواء كان للتسيير أو سواء كان للإنعاش أو للرقابة و التنسيق.

يبدو أن دراسة الموارد المالية المتاحة للبلدية مسألة على درجة من الأهمية ، نظرا لما قد تكشفه من مدى تنوع مصادر تلك الموارد من ناحية ، و مدى ملائمة تلك الموارد و كفايتها من ناحية أخرى [3] .

لقد ترك المشرع المجال مفتوح للمبادرات الفردية للقائمين على تسيير الأموال العمومية على المستوى الإقليمي و خاصة منها الممتلكات المتواجدة على إقليم هذه الجماعات ، و تحصيل الأموال التي تنتج عنها ، و من هنا على رئيس المجلس الشعبي البلدي حصر هذه الممتلكات و معرفة قيمتها بهدف

---

[1] الشريف رحماني ، مرجع سابق ، صفحة 27 .

[2] خيضر خنفري ، مرجع سابق ، صفحة 31 .

[3] سعاد طيبي ، المالية المحلية و دورها في عملية التنمية ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة ، بن عكنون – الجزائر ، 2008- 2009 ، صفحة 19.

استغلالها و جلب أكبر قدر ممكن من الأموال لتمويل الحاجيات المحلية و السعي في تجسيد السياسات الاستثمارية [1] .

رجوعا إلى القانون رقم 11 – 10 ، سالف الذكر، يتضح لنا في المادة 82 منه التي نصت صراحة على موارد مالية البلدية و الدور الذي تلعبه في تسيير شؤون البلدية ، حيث يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية و تحت مراقبة المجلس الشعبي البلدي بجميع الأعمال الخاصة و المحافظة على الأموال و الحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية ، و لاسيما تسيير إيرادات البلدية و الإذن بالإنفاق و متابعة تطور مالية البلدية .

يمكن أن تلجأ البلدية إلى الضريبة لتمويل نفقاتها ، غير أنه لا يسمح لها أن تسجل غير الضرائب و المساهمات و الرسوم المنصوص عليها في القوانين المعمول بها ، كون إحداث الضرائب و الرسوم من صلاحيات البرلمان [2].

تنقسم الموارد الذاتية إلى ضرائب محلية، رسوم محلية، نواتج استغلال استثمار المرافق العامة المحلية ، المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية ، هذه الموارد تختلف في نوعها و مقدارها من بلد إلى آخر حسب النظام الاقتصادي المعتمد [3].

2. نفقات قسم التسيير

نفقات قسم التسيير تتمثل في النفقات التي تقوم بها الجماعات المحلية و ترد في ميزانية البلديات و الولايات ، حيث تغطي احتياجات المواطنين على المستوى المحلي [4].

إن معظم الإيرادات التي تتحصل عليها البلدية مخصصة لقسم التسيير الذي تزداد نفقاته من سنة إلى أخرى ، خاصة النفقات الإجبارية كأجور و نفقات المستخدمين لاسيما في إطار أحكام المرسوم التنفيذي رقم : 19-336 المؤرخ في 08 ديسمبر 2019 ، المتضمن إدماج المستفيدين من جهازي المساعدة على الإدماج المهني و الإدماج الاجتماعي لحاملي الشهادات[5] ، حيث تم إدماج المستفيدين من دون مراعاة الاحتياجات الحقيقية للبلدية من المستخدمين مما زاد من حجم كتلة الأجور في ظل شح الموارد المالية .

ثانيا : قسم التجهيز و الاستثمار

يندرج في هذا القسم جميع النفقات و الإيرادات ذات الطابع المؤقت و الاستثنائي ، الذي يسمح للمجلس الشعبي البلدي و رئيسه بالمحافظة على الأموال البلدية العامة أو الخاصة عن طريق استهلاك

---

[1] يحيى دنيدني ، مرجع سابق ، صفحة 54 و 55 .
[2] المرجع ذاته ، صفحة 197 .
[3] عبد الكريم دحماني ، مرجع سابق ، صفحة 34 .
[4] عبد الصديق شيخ ، الوجير في المالية العامة وفقا للتشريع الجزائري ، مرجع سابق ، صفحة 74 .
[5] الجريدة الرسمية عدد 76 ، بتاريخ 10 ديسمبر 2019

الديون أو الزيادة فيها عن طريق الاقتناءات المالية أو الإنفقات الجديدة ، و أيضا يسمح بوضع خطة للتدفقات المالية و القروض و الإعانات و الهبات [1] .

أ. إيرادات قسم التجهيز و الاستثمار

تتوقف فعالية نظام الإدارة المحلية بصفة عامة و البلدية بصفة خاصة على قدرتها الذاتية على تمويل مشاريعها المحلية . و هذا التمويل من المفروض أن يكون على حساب ما تملك الجماعات المحلية من الموارد المحلية التي تعتبر الركيزة الأساسية للنهوض بالتنمية المحلية [2] .

يخصص لتغطية نفقات قسم التجهيز و الاستثمار ما يلي : الاقتطاع من إرادات قسم التسيير المنصوص عليها في المادة 198 من نفس القانون ، نتائج الاستغلال لامتياز المرافق العمومية البلدية ، الفائض المحقق عن المصالح العمومية المسيرة في شكل مؤسسة ذات طابع تجاري ، نتائج المساهمات في رأس المال ، إعانات الدولة و الصندوق المشترك للجماعات المحلية و الولاية نتائج التمليك ، الهبات و الوصايا المقبولة ، كل الإرادات المؤقتة أو الظرفية ، نتائج القروض [3].

يحتوي قسم التجهيز و الاستثمار على صنفين من العمليات المالية هما في توازن دائما في النفقات و الإيرادات ، ويتعلق الأمر بما يلي : برامج التجهيز المعزولة بشكل واضح بعضها عن بعض ، بالإضافة إلى العمليات خارج البرامج التي لها علاقة غير مباشرة ببرامج التجهيز[4]. حيث يتم تحويل مبلغ الاقتطاع من قسم التسيير إلى قسم التجهيز بموجب الحساب رقم "10" المادة "100" : الإيرادات : اقتطاع من قسم التسيير .

هنا يظهر مجهود التمويل الذاتي المقتطع من طرف البلدية من مداخيل التسيير لصالح قسم التجهيز والاستثمار . ويمكن رفع قيمة الاقتطاع من إيرادات قسم التسيير خلال السنة المالية الجارية سواء عن طريق الميزانية الإضافية بواسطة استعمال الكل أو الجزء من فائض إيرادات قسم التسيير أو عن طريق رخص خاصة بمساعدة فائض إيرادات قسم التسيير للميزانية الإضافية ، و هذا بعد الأخذ برأي المحاسب العمومي المختص مسبقا حول الوجود الحقيقي لهذا الفائض [5] .

تبقى إيرادات قسم التجهيز و الاستثمار منخفضة و محدودة فهي تمثل نسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير التي لا تزيد عن 10 ٪ حسب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في16 أفريل 2020 المحدد لنسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير في ميزانيات البلديات[6].

---

[1] سعاد طيبي ، مرجع سابق ، صفحة 45 .

[2] المرجع ذاته ، صفحة 24 .

[3] أحمد بورزق، أهم الموارد المالية البلدية في الجزائر من خلال قانون البلدية 11-10 و دورها في التنمية المحلية ، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية ، جامعة زيان عاشور ، الجلفة – الجزائر ، العدد 1 ، 2016 ،58 .

4 الشريف رحماني ، مرجع سابق ، صفحة 84.

5 أنظر المواد من 2 إلى 4 من المرسوم 67-145 المؤرخ في 31 جويلية 1967 المتعلق بالاقتطاع من إيرادات التسيير الصادر بالجريدة الرسمية رقم 71 بتاريخ 31 أوت 1967 .

6 الجريدة الرسمية عدد 27 ، بتاريخ 06 ماي 2020.

إن الصلة الوحيدة التي تربط بين قسمي الميزانية تظهر من خلال التمويل الذاتي ، و المسمى أيضا الاقتطاع من أجل نفقات التجهيز العمومي ، حساب رقم : 83 " نفقات حساب التسيير" و المادة 100 ضمن إيرادات فرع التجهيز و الاستثمار ، مما يسمح للبلدية ببذل مجهود ادخاري من إيرادات قسم التسيير لصالح قسم التجهيز و الاستثمار[1].

ب. نفقات قسم التجهيز و الاستثمار

يحتوي هذا القسم على نفقات التجهيز العمومي ، و نفقات المساهمة في رأس المال بعنوان الاستثمار، و تسديد رأس مال القروض ، و نفقات إعادة تهيئة منشآت البلدية [2].

هناك نفقات حسب طبيعتها و نفقات حسب وظيفتها ، فالنفقات حسب طبيعتها هي تلك التي تؤدي إلى زيادة أملاك البلدية مباشرة أو تلك التي تتعلق بالإعانات الممنوحة إلى الجمعيات و الهيئات و كذا تسديد قروض البلدية ، و تخصص لتغطية الاقتطاع الحاصل المنصوص عليه في قانون البلدية ، محصول الامتيازات المتعلقة بمصالح البلدية ، فائض المصالح العمومية المسيرة على شكل مؤسسة ذات طابع صناعي و تجاري ، محصول المساهمات برأس المال ، محصول القروض المأذون بها و تخصيصات الدولة و الولاية و صندوق التضامن و الضمان بين الجماعات المحلية [3].

أما بالنسبة للنفقات حسب وظيفتها فهي تلك الخاصة ببرامج التجهيز التي تصبح ملك للبلدية ، و يمكن حصرها فيما يلي : تسديد رأس مال الدين ، إقتناء العقارات و العتاد ، أشغال الجديدة و التصليحات الكبرى ، اكتتاب القيم و السندات ، المساعدات المالية للوحدات الصناعية و التجارية .

كما أن قسم التجهيز و الاستثمار لميزانيات الجماعات الإقليمية يعرف استثناء لمبدأ السنوية ، كون أن البلدية و الولاية تسجل برامج تجهيز و استثمار ضمن ميزانياتها و تستمر في تنفيذها لمدة تزيد عن السنة و نقل الاعتمادات من سنة لأخرى دون إلغاء ، بالإضافة إلى الرفع من مبالغ هذه البرامج و تزويدها بالإيرادات اللازمة من خلال الميزانية الإضافية للسنة مع شرط حصولها على رخصة المجلس المحلي المنتخب [4].

يمكن من خلال هذا المنطلق استنتاج أن التنمية المحلية تحتاج إلى مزيد من الموارد المالية الذاتية لتقليل الاعتماد المتزايد على الإعانات من الحكومة المركزية و تأكيد الاستغلال المحلي ، هذا من جانب ، و من جانب آخر ، الإسراع بمعدلات التنمية المحلية ذلك أن الحكومة المركزية تتجه إلى تقليل الإعانات الحكومية [5].

---

1 سعاد طيبي ، مرجع سابق ، صفحة 45.

[2] يحيى دنيدني ، مرجع سابق ، صفحة 148 .

[3] سعاد طيبي ، مرجع سابق ن صفحة 49 .

[4] Amar FELLAH, Cours des fiances communales, institut Algéro-tunisien d’économie douanière et fiscale, TIPASA , 2010 , page . 68.

[5] خيضر خنفري ، مرجع سابق ، صفحة 42.

الفرع الثالث : محدودية الموارد الذاتية في تمويل المخطط البلدي الخاص بالتنمية

إن الموارد الجبائية و مختلف الموارد الذاتية لا تكفي لتغطية كل النفقات ، فإن المجالس الشعبية البلدية تجد نفسها مرتبطة بإعانات الدولة الأمر يجعلها تحت رحمة السلطة المركزية بحكم تمويلها المالي لمشروعات التنمية المحلية بالبلدية ، عن طريق المساعدات التي تقدمها في شكل مخططات تنموية خاصة بالبلدية أو عن طريق مساعدة الصناديق الخاصة التي أنشأت بموجب أحكام مختلفة لقوانين المالية قصد التكفل بالمشاريع التنموية [1]. رغم تنوع الموارد المخصصة لقسم التسيير الذي تزداد نفقاته بشكل دائم (النفقات الإجبارية) . يبقى قسم التجهيز و الاستثمار الذي يرتبط مباشرة بالتنمية المحلية البلدية يعاني من عدم كفاية الإيرادات ، ويرجع ذلك إلى تشعب صلاحيات البلدية و تباين إمكانياتها (أولا) ، بالإضافة إلى حجم و تعقد نفقات البلدية (ثانيا) .

أولا : تشعب صلاحيات البلدية و تباين إمكانياتها

إن ممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي لمهامه يكون بمقتضى نص قانون البلدية ، بالإضافة إلى النصوص التنظيمية المتضمنة تطبيق هذا القانون ، و هنا نذكر ترسانة النصوص التنظيمية المتكونة من سبعة عشر(17) نصا تنظيميا يتضمن صلاحيات البلدية في كل مجالات النشاط [2]، وقد جاءت هذه النصوص في إطار أول قانونين للبلدية و الولاية الذين أعطيا لهاتين الجماعتين صلاحيات و مهام واسعة في إطار اللامركزية التي جعلتهما يتدخلان بهامش حرية كبير لتسيير و تدبير الشؤون المحلية الخاصة بها .

إن مشكلة الجماعات الإقليمية - و منها البلدية - في الوقت الحاضر، هي عدم كفاية مواردها المالية للقيام بكافة الاختصاصات الممنوحة لها في القانون ، خاصة ما تعلق منها بجانب التنمية و الاستثمار ، و لإنشاء المرافق لأداء الخدمات اللازمة لإشباع حاجات مواطنيها [3] .

إن اعتماد البلدية على التمويل المركزي يزيد من حدة الوصاية الممارسة عليها ، و يزيد من حدة التوجيه المركزي للتنمية المحلية . هذا إلى جانب الوصاية الإدارية الممارسة على البلدية بموجب القانون 11-10 ، سالف الذكر ، من خلال الرقابة على المجلس كهيئة ، حيث وسع هذا القانون من حالات حل المجلس الشعبي البلدي و أعطى للوصاية سلطة تقديرية في ذلك [4].

إذ أن مراقبة سلطات الوصاية تمارس على جهاز و أعمال الشخص اللامركزي ، فالبلدية تخضع للدولة على المستوى المالي ، و يكفي أن نلاحظ هنا أن الأموال المحلية ترتبط حاليا بشكل وثيق

---

[1] ليندة أونيسي ، مرجع سابق ، صفحة 234 .
[2] أنظر الجريدة الرسمية عدد 52 ، بتاريخ 29 ديسمبر 1981 .
[3] أحمد بورزق ، المرجع السابق ، صفحة 63.
[4] المرجع ذاته ، صفحة 64.

بمساعدات و إعانات الدولة ، و طالما أن البلديات لا تتمتع بحد أدنى من الاستقلال المالي ، فإن استقلالها القانوني يبقى شكليا و خاليا من المعنى [1] .

إن مما جاء في ملحق المرسوم التنفيذي رقم 18-86 المؤرخ في 5 مارس 2018 ، المتضمن آلية متابعة التدابير و الإصلاحات الهيكلية في إطار تنفيذ التمويل غير التقليدي [2] بعنوان الإصلاحات الهيكلية المالية ، إصلاح المالية و الجباية المحليتين ، من خلال وضع إطار تشريعي ، في سنة 2019 ، لسياسة جبائية محلية من خلال توسيع و تحسين المنتجات الجبائية للبلديات ، و تأهيل القدرات البشرية للبلديات على تقنيات الميزانية العصرية و ذلك من أجل تسيير أكثر فعالية للمالية المحلية ، و تحديد معايير تأطير أكثر صرامة للمخططات البلدية للتنمية من أجل تحسين فعالية الإنفاق العمومي المحلي.

ثانيا : حجم و تعقد نفقات البلدية

لعله من الضروري الإشارة إلى أن التركيز و التأكيد على أهمية الموارد المحلية الذاتية لدعم استقلال الإدارة للجماعات المحلية ، و هذا لا يعني الدعوة إلى تحقيق تغطية المصاريف المحلية على التنمية المحلية بالكامل من الموارد المالية الذاتية المحلية ، لأن ذلك من ناحية سيكون هدف طموح للغالية، بل و في ظروف النظم المحلية قد يعتبر تحقيق هذا الهدف مستحيلا ، لأنه قد يبطئ من معدلات التنمية المطلوبة [3] .

قد تعمد الدولة لمسح ديون البلديات من أجل إعادة توازناتها المالية ، إلا أن قيام الدولة بذلك و إن كان يخفف من الأزمة المالية التي تعرفها البلدية مما يمكنها من الانطلاق من جديد ، إلا أن هذا الحل لا يقضي على جذور المشكلة نظرا لبقاء أسباب إعادة ظهورها ، و ما يؤكد ذلك هو ظهور ديون جديدة بعد عملية المسح .

إن اعتماد البلدية على التمويل المركزي يحد من الحرية المحلية في التسيير ، خاصة في حالة الإعانات التخصيصية . و طبعا فإنه من أجل استقلالية البلديات من الجانب المالي . و من أجل إعطاء فرصة للبلديات في إطار التنمية ، فأنه يجب تفعيل دور المؤسسات العمومية ، و أشراك البلديات و الولايات في الجباية المحلية ، و الاعتماد على الموارد ذات الطابع المحلي و عدم الاكتفاء بإعانات الدول و صندوق التضامن و الضمان [4].

---

[1] أحمد محيو ترجمة محمد عرب صاصيلا ، *محاضرات في المؤسسات الإدارية* ، الطبعة الخامسة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1990، صفحة 201 و 202 .

[2] الجريدة الرسمية عدد 15 ، بتاريخ 7 مارس 2018 .

[3] سعاد طيبي ، مرجع سابق ، 63 .

[4] أحمد بورزق ، المرجع السابق ، صفحة 63 .

المطلب الثاني : إعانات صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية

من أهم الإعانات و المخصصات التي تتلقاها البلدية في الجزائر هي تلك التي تكون في إطار التضامن المالي الذي تتولاه مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تدعى صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية [1].

إن صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية ، مؤسسة مالية موضوعة في خدمة الجماعات المحلية ، عرف العديد من التطورات و التحولات ، إلى أن صدر المرسوم التنفيذي رقم 14-116 ، المؤرخ في 24 مارس 2014 ، المتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره[2]. و نظرا لأهمية الدور الذي يقوم به الصندوق ن سيتم دراسته بشيء من التفصيل من خلال طبيعته القانونية (الفرع الأول) ، و مساهمته في تمويل المخطط البلدي بواسطة إعانات التجهيز (الفرع الثاني) و مساهماته المؤقتة أو النهائية الموجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل (الفرع الثالث) .

الفرع الأول : طبيعة صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية

يعتبر صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري ، أنشئ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14-116 ، سالف الذكر . وهو تحت رئاسة وزير الداخلية ، حيث يسير من طرف مدير موضوع تحت رقابة مجلس الإدارة [3]

عرفت الجماعات الإقليمية الجزائرية التضامن المالي فيما بينها منذ الاستقلال ، بداية بصندوق التضامن لمقاطعات و بلديات الجزائر الذي تم إلغائه سنة 1964[4] و تحويل إيراداته إلى الصندوق الوطني للتوفير و الاحتياط إلى غاية إحداث مصلحة للأموال المشتركة للجماعات المحلية سنة 1973 [5] و تحوليها فيما بعد سنة 1986 إلى صندوق مشترك للجماعات المحلية في شكل مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتكفل بالتضامن و الضمان للبلديات و الولايات[6] إلى غاية سنة 2014 ليصبح على وضعه الحالي .

إن الجماعات الإقليمية تعرف نوعا من عدم التوازن في التوزيع الضريبي ، و ذلك نظرا لتمركز الوعاء الضريبي بالمناطق الصناعية و التجارية على حساب المناطق الفلاحية الرعوية ، وهنا يدخل

---

[1] محمد فراري ، نظام التضامن المالي ما بين الجماعات الإقليمية : الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، المجلة الجزائرية للمالية العامة ، العدد 2 ، الجزائر ، 2012 ، صفحة 113.

[2] الجريدة الرسمية عدد 19 ، بتاريخ 2 أفريل 2014.

[3] أنظر المادة 2 و المادة 3 من المرسوم رقم 14 – 116 ، سالف الذكر .

[4] أنظر المادة 9 من قانون رقم 64 -227 ، مؤرخ في 10 أوت 1964 ، المتعلق بتأسيس الصندوق الوطني للتوفير و الاحتياط ، الجريدة الرسمية عدد 26 ، بتاريخ 25 أوت 1964.

[5] المرسوم رقم 73-134 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتضمن إحداث مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية ، الجريدة الرسمية عدد 67 ، بتاريخ 21 أوت 1973.

[6] المرسوم رقم 86 – 266 المؤرخ في 4 نوفمبر 1986 ، المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك و عمله ، الجريدة الرسمية عدد 45 ، بتاريخ 5 نوفمبر 1986.

الصندوق الذي يملك نسب من الضرائب و الرسوم العائدة للجماعات الإقليمية و يتولى إعادة توزيعها في إطار تحقيق التضامن المالي ما بين البلديات و الولايات الفقيرة و المحدودة المداخيل منها [1]. كما يتولى الصندوق مهمة تدعيم المرافق العامة المحلية التي تعرف نقصا في التسيير أو في التجهيز .

يتمتع هذا الصندوق بموارد جبائية و أخرى من ميزانية الدولة تمنحها له قوانين المالية المختلفة ، كما يتكفل بدوره بمنح إعانات و مخصصات ، و تجسيد برامج تجهيز لفائدة البلديات و الولايات . حيث أنه طبقا للأحكام التشريعية المتعلقة بالبلدية و الولاية ، يتولى الصندوق مهمة تسيير صندوق التضامن للجماعات المحلية ، و صندوق الضمان للجماعات المالية [2].

تتولى هذه المؤسسة بتسيير صندوقي التخصيص الخاص المتعلقين بالتضامن و الضمان ،إذ تكفل بإرساء التضامن ما بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية و توزيعها ، بالإضافة إلى أنها تقوم بضمان الموارد الجبائية التي سجلت ناقص في القيمة الجبائية بالمقارنة مع مبلغ تقديراتها[3].

يضطلع صندوق التضامن بتقديم إعانات مالية سنوية للبلديات من أجل تنفيذ مشاريع التجهيز و الاستثمار وفق المخطط الوطني للتنمية ، و تكون هذه الإعانات مخصصة لمشاريع معينة لا يمكن تحويلها إلى مشاريع أخرى ، و إذا تم إلغاؤها تعاد إلى الصندوق ، كذلك يقدم و يمنح منح معادلة التوزيع بالتساوي ، و إعانات استثنائية للهيئات المحلية التي تقع فيها حوادث أو كوارث غير متوقعة أو التي تواجه وضعية مالية صعبة [4].

إن التعليمة الإطار رقم 98- 01 المؤرخة في 25 جانفي 1998 ، الصادرة عن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية ، و المتعلقة بالمساعدة على التجهيز و تحديد شروط التوزيع و المشاريع ذات الأولوية ، جعلت من مهام الصندوق المشترك لامركزية في مجال التجهيز و الاستثمار ، و ذلك بمنح تخصيصات للولاة الذين يقومون بتوزيعها [5].

و عليه ما يهمنا في دراستنا هذه هو صندوق التضامن لارتباطه المباشر ببرنامج التنمية المحلية عبر آلية المخططات البلدية للتنمية من خلال إعانات التجهيز و الاستثمار .

---

[1] محمد فراري ، نظام التضامن المالي ما بين الجماعات الإقليمية : الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، المرجع السابق، صفحة 114.

[2] أنظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 14 – 116 ، سالف الذكر .

[3] المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 14 -116 ، سالف الذكر .

[4] سيد علي موهوبي و أمين ميتاتيش ، إنعكاسات الرقابة المالية على التنمية المحلية – دراسة حالة بلدية المدية - ، مذكرة ماستر ، تخصص مالية مؤسسة ، كلية العلوم الإقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير ، جامعة يحي فارس ، المدية – الجزائر ، 2018 – 2019 ، صفحة 42.

[5] عبد الصديق شيخ ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية و التطورات الضرورية ، أطروحة دكتوراه ، فرع الإدارة و المالية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة ، الجزائر ، 2010 -2011 ، صفحة 66 .

الفرع الثاني : إعانات التجهيز

لقد تطورت كيفيات منح إعانات التجهيز العمومي للجماعات المحلية لكي تتلاءم مع مختلف مراحل نمو البلاد ، ومع المبادئ الخاصة بالتدخل الاقتصادي والاجتماعي للدولة .

تمنح هذه الإعانات للتمويل الكلي أو الجزئي لمشاريع التجهيز و الاستثمار ، وفقا لصيغتين ، تتمثل الصيغة الأولى في أن الاعتمادات التي يقدمها صندوق التضامن توزع بالدرجة الأولى على البلديات المحرومة ، و يتم التمويل على أساس ملفات تقوم البلديات بإعدادها ، و التي تكون ممركزة على مستوى كل ولاية ، وبعد الموافقة على المشاريع ترسل إلى الصندوق الذي يقدم إعانته مباشرة إلى ميزانية الجماعات المعنية في القسم الخاص بالتجهيز ، و يتم توزيعها بنسبة 20 % على الولايات ، و نسبة % 80 على البلديات [1].

يكلف الصندوق في إطار مهامه ، بدفع المخصصات الإجمالية للتجهيز و الاستثمار لفائدة الجماعات المحلية من صندوق التضامن بنسبة 40 ٪ ، على أن يخصص ربع (4/1) هذه الاعتمادات للجماعات المحلية الفقيرة ، و تستفيد البلديات 75 ٪ من مجموع الإعانات في حين تستفيد الولايات بنسبة 25 ٪ نظرا لقدرة التمويل المتوفرة لها مقارنة بالبلديات [2].

تجدر الإشارة أيضا إلى أنه ، وطبقا لأحكام المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 ، سالف الذكر ، فقد تم إصدار قرار وزاري يحدد مدونة العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز و الاستثمار لصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية المؤرخ في 9 ديسمبر 2014 [3] و الذي نص على أن الإعانات تخص كل من : البنايات و التجهيزات الإدارية ، الشبكات المختلفة ، الطرق ، التهيئة و التجهيزات الحضرية ، المنشآت الاقتصادية ، المنشآت الجوارية ، الدراسات و برامج الإعلام الآلي (عصرنة الخدمة العمومية) .

جسد الصندوق في إطار التضامن بين البلديات عدة برامج للتجهيز و الاستثمار لفائدة الجماعات الإقليمية ، منها برنامج تمويل إنجاز مقرات البلديات الجديدة الناتجة عن التقسيم الإقليمي للبلاد لسنة 1984 ، و كذا إنجاز السكنات الوظيفية الخاصة بها ، بالإضافة إلى تمويل إنجاز الملاحق البلدية و المكتبات البلدية و روض الأطفال على المستوى الوطني ، و البرنامج المهم لسنة 2009 المتعلق بتدعيم حظائر البلديات بالعتاد المنقول بمبلغ يقدر بـ : أربعين مليار و مائة و ستون مليون (40 160 000 000) دينار لاقتناء 6918 وحدة من حافلات النقل المدرسي ، و شاحنات نقل القمامات المنزلية و عتاد الأشغال العمومية و الفلاحة و التطهير و الإنارة العمومية [4].

---

[1] عبد الصديق شيخ ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية و التطورات الضرورية ، مرجع سابق ، صفحة 71 .

[2] أنظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 ، سالف الذكر .

[3] الجريدة الرسمية عدد 3 ، بتاريخ 27 جانفي 2015 .

[4] محمد فراري ، نظام التضامن المالي ما بين الجماعات الإقليمية : الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، المرجع السابق ، صفحة 128.

يمنح سنويا تخصيص مالي من ميزانية الدولة موجه للتكفل بتسيير المدارس الابتدائية على مستوى كل بلديات الجزائر و يتولى الصندوق دفعه لصالحها حسب احتياجاتها . هذا التخصيص السنوي تتحصل عليه البلديات منذ سنة 2007 تطبيقا لأحكام قانون البلدية التي تنص على ضرورة تعويض البلديات مقابل نقل اختصاصات الدولة لها [1] ، و ذلك نظرا للصعوبات المالية التي عرفتها ميزانياتها نتيجة تحملها لنفقات هذه المدارس في الفترة التي سبقت هذا التاريخ [2].

إذ أن المنح الشاملة للتجهيز يمكن أن تكون أداة فعالة بالنسبة للصندوق ، فالهدف من الشمولية هو إعطاء حرية مالية أكبر للجماعات المحلية في استعمال مواردها ، و تقدم ذات الإعانات على أساس معايير موضوعية يحددها القانون بهدف إعطاء البلدية إمتيازين ، يتمثل الأول في تجنب البلدية لأي قرار عشوائي في توزيع المساعدات ، من جهة ، و يتمثل الثاني في تمكين البلدية من معرفة مبلغ المساعدات التي ستتلقاها و بالتالي تحسين كيفية استغلالها ، من جهة أخرى [3].

ما يجعل من إعانة صندوق التضامن للجماعات المحلية إعانة مركزية مشروطة هو الإجراءات و الشروط المرتبطة بمنح هذه الإعانة. و منها على سبيل المثال مراعاة مساحة البلدية ، و وضعية الممتلكات المنتجة ، و معدل النمو المحلي . كما تتخذ وزارة الداخلية تعليمات سنوية تحدد إجراءات منح الإعانة تتماشى و أولويات المخطط الوطني [4].

كل هذه التدخلات تجعل من نظام التضامن المالي ما بين الجماعات الإقليمية أمام تحديات كبيرة أهمها لامركزية نشاطات التضامن من خلال إنشاء صناديق جهوية للتضامن و الضمان تعمل من أجل تقليص الإختلالات على مستوى الأقاليم [5]()، بالإضافة إلى ضرورة تفعيل التعاون المشترك بين البلديات و الولايات كما ينص عليه قانون البلدية و قانون الولاية [6].

الفرع الثالث : مساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل

أقر قانون رقم 10 – 02 ، سالف الذكر ، بتباين إمكانيات الجماعات الإقليمية ، حيث جاء صريحا بخصوص التناقضات الاجتماعية و المجتمعية و الريفية و الحضرية التي تعرفها الجزائر على المستوى الوطني ،و على جميع مستويات الإقليم ، فالفوارق جلية و ماثلة للعيان بين الفئات الاجتماعية و يتعلق الأمر بمشاكل المجتمع برمته ، مشاكل تمر حلولها بسياسية تقوم على الإنصاف و التضامن .

---

[1] تنص المادة 4 من قانون البلدية رقم 11 – 10 ، سالف الذكر ، على أن " يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها للبلدية أو تحول لها من قبل الدولة ، التوفير المتلازم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفقة دائمة "

[2] محمد فراري ، نظام التضامن المالي ما بين الجماعات الإقليمية : الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، المرجع السابق ، صفحة 130.

[3] خيضر خنفري ، مرجع سابق ، صفحة 169

[4] مصطفى كراجي ، المرجع السابق ، صفحة 350.

[5] محمد فراري ، نظام التضامن المالي ما بين الجماعات الإقليمية : الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، المرجع السابق ، صفحة 130 .

[6] أنظر المادة 217 من قانون رقم 11 – 10 ، سالف الذكر ، و المادة 150 من قانون رقم 12 – 07 ، سالف الذكر .

هذه الوضعية أدت بالسلطات المركزية إلى التدخل لإقامة التوازن و تنافس الأقاليم من خلال إستراتجية ترتكز على تنظيم فضاءات البرمجة الإقليمية ، و على بروز أقطاب الجاذبية و المناطق المندمجة للتنمية الصناعية [1].

يعتبر الاستثمار المحلي كأحد الدعائم الأساسية للقضاء على تباين الإمكانيات ، و تحقيق التنمية المحلية و ذلك لما يقدمه من تراكم الثروات ، و يرتبط هذا النوع من الاستثمار بميادين متعددة ، و رغم أن تجربة الاستثمار المحلي للجماعات الإقليمية عامة و البلديات خاصة لم تطبق بعد في الجزائر بسبب نقص الخبرات و التجارب في هذا الميدان .

هذا ما يمثل الجديد الذي أتى به المرسوم التنفيذي رقم 14 – 116 ، سالف الذكر ، و ذلك في نص المادة 12 ، حيث أجاز المشرع للصندوق تقديم مساهمات مؤقتة أو نهائية تكون موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل ، و ذلك لفائدة الجماعات المحلية و مؤسساتها العمومية ، و يتم منح ذات المساهمات في حدود الاعتمادات المخصصة لهذا الغرض ، و يتم تحديد كيفيات تسيير و استرجاع المساهمات بقرار صادر من الوزير المكلف بالداخلية [2].

توجه إعانات التجهيز والاستثمار إلى ميزانيات الجماعات المحلية بقسم التجهيز والاستثمار ، لتمكينها من دعم المرافق العامة المحلية من خلال انجاز عمليات تكون من اختصاصها . كما يمكن منح إعانات التجهيز والاستثمار لفائدة المؤسسات العمومية المحلية المكلفة بتسيير المرافق العامة [3].

يوجه التخصيص الموجه الاستثمار خاصة إلى المناطق الواجب ترقيتها في مختلف المجالات ، إن هذه المساهمات قد تكون ضمن تمويل مشترك [4] في برامج متعددة السنوات ضمن المخطط البلدي للتنمية و في إطار الديمقراطية التشاركية ، و هنا نسجل بدايات التحول في التسيير المحلي للأموال العمومية إلى مؤسسات شبه اقتصادية ، من خلال فتح المجال أمام الصندوق للقيام بالوساطة البنكية لفائدة الجماعات الإقليمية ، أي إدارة الرأسمال العمومي المحلي وفق التسيير المالي و متطلبات الأسواق المال من عمليات اقتراض و عمليات استثمارات مشترك في تفويض المرفق العام و مع القطاع الخاص [5].

غير أن تدخل الصندوق في هذا الإطار يبقى حبرا على ورق بالنظر إلى عديد العقبات التي تقف حجر عثرة أمام البلديات للقيام بمهامها و الصلاحيات التي خولها لها المشرع ، مما يؤثر سلبا على دورها في تحقيق التنمية المحلية من خلال المخطط المحلي ، و هذه العقبات تتعلق أساسا بقلة و محدودية

---

[1] محمد فراري ، تمويل التنمية المحلية في الجزائري بين مقتضيات الديمقراطية و الانشغالات المركزية ، مرجع سابق ، صفحة 74.

[2] أنظر المادة 15 ، من المرسوم التنفيذي رقم 14 -116 ، سالف الذكر.

[3] أنظر المادة 13 ، من المرسوم التنفيذي رقم 14 -116 ، سالف الذكر.

[4] أنظر المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 ، سالف الذكر .

[5] خير الدين وصيف فائزة و عمر ملوكي ، صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية (CSGCL) و مساهمته في دعم المشاريع الاستثمارية للبلديات ، مجلة العلوم الإدارية و المالية ، المجلد 02 ، العدد 02 ، الجزائر ، 2018 ، صفحة 156.

الموارد المالية للبلدية ، العزلة و عدم كفاية الهياكل القاعدية المساعدة على التنمية ، مع عدم القدرة على الادخار مما يضعف الاستثمار .

إضافة إلى ما سبق ذكره ، نضيف إشكالية عدم التجسيد الفعلي للامركزية و الديمقراطية التشاركية ، و ذلك راجع إلى أن استقلالية الجماعات الإقليمية تبقى متفاوتة ، بينما البلديات غير القادرة على التمويل الذاتي لمشاريعها فهي تبقى دائما تابعة للسلطة المركزية ، زيادة إلى عدم كفاءة الجهاز الإداري المحلي لقيامه بأعباء النشاط التنموي ، إلى محدودية و تدني الوعي بالمسؤولية الملقاة على عاتق المسؤولين المحليين [1] .

المطلب الثالث: إعانات مخططات التنمية البلدية

تشمل ميزانية التجهيز للدولة نفقات الاستثمار والعمليات برأس المال ، حيث تتكون نفقات الاستثمار من برامج الاستثمار العمومي المتمثلة في جميع المشاريع التي سيتم تنفيذها تحت المسؤولية المالية للدولة.

إذ يتم تحديد نفقات الاستثمار في إطار برامج الاستثمار متوسطة المدى التي يتم تحديدها على أساس الأهداف التي حددها مخطط عمل الحكومة، و يتم تقسيم برامج الاستثمار هذه وفقًا للملحق (ج) من قانون المالية لعشرة قطاعات ، حيث يمثل القطاع التاسع مخططات البلدية للتنمية . و عليه للتوضيح أكثر نتناول بالشرح في مضمون المخططات البلدية للتنمية (الفرع الأول)، و تطور المخصصات المالية في إطار مخططات التنمية البلدية في مختلف برامج التنمية (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : مضمون المخططات البلدية للتنمية

يكون تحديد مضمون المخططات البلدية للتنمية من خلال مدونة ذات المخططات (أولا) و معايير تخصيص موارد الميزانية للبرامج المقترحة بعنوان مخططات البلديات للتنمية (ثانيا) .

أولا : مدونة مخططات البلدية للتنمية

ينقسم قانون المالية إلى قسمين منفصلين ، حيث يحوي جداول تحتوي على حسابات مالية نجدها في أواخر كل قوانين المالية و التي يعبر عنها بالعنصر المالي . و هي جداول تتضمن تقديرات تخص باب الإيرادات بصفة عامة ، وباب الاعتمادات المفتوحة لكل صنف من النفقات(ميزانية التسيير و ميزانية التجهيز) ، ولقد نصت المادة 68 من قانون رقم 84-17 ، سالف الذكر ، على هذا العنصر المالي والمتمثل في جداول ملحقة يرمز إليها بالحروف التالية : أ – ب – ج [2] .

---

[1] خير الدين وصيف فائزة و عمر ملوكي، مرجع سابق، صفحة 159 .

[2] يحيى دنيدني، مرجع سابق ، صفحة 90 .

فنجد أن الجدول (ج) من بين هذه الجداول يحتوي على توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي حسب كل قطاع ، و الذي يتضمن القطاع رقم : 9 المخططات التنمية البلدية و التي تحمل مبلغ الإعانات التي ستوجه لفائدة البلديات بغرض تمويل مخططاتها البلدية .

تم تحديد طريقة إعداد و تنفيذ مدونة الاستثمارات العمومية والإجراءات ذات الصلة في نظام رخص البرنامج واعتمادات الدفع الناتجة عن المنشور الوزاري المشترك رقم 21 المؤرخ في 20 ماي 1974 المتعلقة باستثمارات المخطط الرباعي الثاني . وقد خضع هذا النظام لتعديلات متتالية بعد الإصلاحات الاقتصادية في عام 1988 [1].

تهدف هذه المدونة في مفهومها باعتبارها أداة لتنفيذ و مراقبة مخطط التنمية الوطنية إلى ربط مختلف برامج الاستثمار فيما بينها ، من أجل تقييم فعالية الاستثمارات بشكل أفضل . وتهدف المدونة أيضا إلى تحسين مراقبة الاستثمارات بالإضافة إلى تسهيل التحليلات الاقتصادية المختلفة.

تتكون المدونة من هيكل يعتمد نظام التعريف بالاستثمارات وفق مفهوم اقتصادي ، بمعنى أنه يجمع الاستثمارات وفقًا للوظائف أو الأنشطة المختلفة للقطاع الإداري والقطاع الإنتاجي ، و يتم تصنيف الاستثمار على المستويات الأربعة المتتالية التالية [2]:

- القطاع : يتوافق القطاع مع نشاط أو وظيفة كبيرة في إطار الاقتصاد الكلي للاقتصاد الوطني. لا يتضمن هذا التقسيم القطاعي بالضرورة كل أقسام القطاع العام ، فالقطاعات مرقمة من 1 إلى9 .
- القطاع الفرعي : ينقسم القطاع الفرعي القطاع إلى عائلات للأنشطة أو الفرع أو البرامج ، ويختلف عدد القطاعات الفرعية للقطاع وفقًا لتجانس القطاع في حد ذاته .
- الباب : يشكل الباب الوحدة الأساسية للتصنيف وهي تمثل فرعًا أو نشاطًا أو هدفًا يُحكم عليه بالقراءة. يعتمد عدد الفصول على أهمية القطاعات الفرعية (1 إلى 9).
- المادة : تقوم المادة بتجميع الاستثمارات وفقًا لطبيعتها أو الغرض منها في كل فصل، كلما كان ذلك ممكنًا.

عند إنشاء المخططات البلدية للتنمية سنة 1974 ، تضمنت مدونة تحتوي ثلاثين (30) باب تغطي عموم مجموع قطاعات النشاط التي أعدت و وضعت حيز التنفيذ ، و التسجيل كان يتم حول قطاعات كثيرة ، يمكن تلخيصها في :

الهياكل و المنشآت القاعدية الاقتصادية و الإدارية و التي يمكن حصرها في إنشاء الطرق البلدية، التحديث العمراني، الإنارة العمومية، التجهيزات الإدارية، محطات البرية ، مناطق النشاط .

[1] أنظر المنشور الوزاري المشترك رقم 2 المعدل المنشور الوزاري المشترك رقم 21 المؤرخ في 20 ماي 1974 المتعلقة باستثمارات المخطط الرباعي الثاني ، المؤرخ في 21 فيفري 1988 .

[2] أنظر المنشور الوزاري المشترك رقم 21 المؤرخ في 20 ماي 1974 المتعلقة باستثمارات المخطط الرباعي الثاني .

الري و المياه ، و يتضمن هذا المحور التزود بالمياه الصالحة للشرب ، و هذا بالبحث عن كميات من المياه بنوعية جيدة و استغلالها بصفة تسمح تلبية حاجيات المواطنين على الأمد المتوسط ، و تم إنشاء في المناطق شبه الصحراوية مجموعة من الساقيات و السدود الصغيرة لري المحاصيل الزراعية ، بالإضافة إلى تشييد العديد من قنوات صرف المياه للحفاظ على صحة المواطنين و الوقاية من الأمراض المعدية[1] .

قطاع الخدمات و يتضمن إنشاء وكالات البريد في أغلب المناطق، و قد سجل هذا القطاع معدلا جيدا في مجال التغطية، و في المجال الصحي تتكفل البلديات بإنجاز مراكز صحية و قاعات علاج و صيانتها و هذا طبقا للمقاييس الوطنية و الاحتياجات المحلية لتحقيق شروط المعيشة الملائمة [2] .

الهياكل الاجتماعية و الثقافية ، إذ تبادر البلدية بكل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة و مساعدتها . حيث تعمل البلدية على المحافظة على الهياكل و الأجهزة المكلفة بالشبيبة، الثقافة، الرياضة و الترفيه، عن طريق صيانتها و إنجاز المراكز الثقافية عبر إقليمها و تقوم بإنشاء مراكز الشباب.

الفلاحة ، فإن البلدية تسهر على دعم الوسط الريفي ، تحسين العقار الفلاحي ، غرس الأشجار ، تدعيم نشاطات تربية المواشي ، توسيع و صيانة المساحات الخضراء ، و دراسة إمكانيات استصلاح أراضي جديدة .

حين وضع مخطط العصرنة الحضرية خلال الفترة من 1974 إلى غاية 1984 ، أعيد إدماجها في المخططات البلدية للتنمية في سنة 1986 ، لكن هذه المدونة تم توسيعها لتشمل نشاطات إعادة الهيكلة، التحديث ، و تهيئة النسيج العمراني على مستوى المدن الكبرى و التجمعات السكانية ذات الحجم المتوسط، و هذا البرنامج قرر بهدف احتواء و القضاء على مشاكل التشبع و عدم كفاية التجهيزات العمومية الذي تسبب فيه النزوح الريفي منذ 1966 .

و في الفترة من 1988 إلى 1998 ، و في ظل القيود المالية ، إعانة الدولة تمحورت خاصة حول عمليات التزويد بالماء الشروب و التطهير ، الطرق و الشبكات و فك العزلة .

أما في سنة 2005 بعد بعث البرنامج دعم النمو الاقتصادي ، تم توسيع مدونة المخططات البلدية للتنمية لتصبح تغطي ثلاثة عشر (13) فصلا و هي التزويد بالمياه الصالحة للشرب ، التطهير ، الطرقات و الشبكات ، فك العزلة ، البريد و الهاتف ، السكن البلدي ، المصالح البلدية ، التربية و التكوين ، التهيئة الحضرية ، الصحة و النظافة ، الثقافة و الترفيه ، الشباب و الرياضة [3].

---

[1] يوسف سلاوي ، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، صفحة 136 .

[2] المرجع ذاته ، صفحة 137 .

[3] أنظر الملحق رقم 1 المتضمن مدونة المخططات البلدية الخاصة بالتنمية .

يلاحظ فيما عدا مدونة مخططات البلدية الخاصة بالتنمية التي يتم تغييرها من حين إلى آخر ، من خلال حذف أو إضافة بعض الفصول و المواد ، فإن النصوص التنظيمية المتعلقة بتسيير المخططات البلدية للتنمية إلى غاية سنة 2013 ، و يتعلق الأمر هنا أساسا بالمرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتعلق بشروط تسيير و تنفيذ المخططات البلديات الخاصة بالتنمية و التعليمة الوزارية المشتركة رقم 14801 المؤرخة في 08 ديسمبر 1975 المتعلقة بشروط تسيير و تنفيذ المخططات البلدية للتنمية و مخططات التحديث العمراني .

ثانيا : معايير تخصيص موارد الميزانية للبرامج المقترحة بعنوان مخططات البلديات للتنمية

يخضع برنامج التجهيز العمومي التابع لمخططات البلدية للتنمية ، لرخصة برنامج شاملة حسب الولاية ، يبلغها الوزير المكلف بالميزانية ، بعد استشارة الوزير المكلف بالجماعات المحلية [1]، آخذا في تحديد مبلغ رخصة البرنامج على الخصوص عدد سكان الولاية و عدد البلديات و عدد البلديات الواجب ترقيتها و كذا مستوى الإعتمادات المخصصة سابقا ، و بعد استشارة المجلس التنفيذي ، يوزع الوالي طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 73-136 ، سالف الذكر ، حسب الباب و البلدية المتواجدة بالولاية مع تفضيل البلديات المحرومة ، لاسيما المناطق الواجب ترقيتها .

أما من ناحية الإعتمادات المالية الممنوحة في إطار المخططات نجد المرسوم التنفيذي رقم 98-227 قد نص في المادة 21 منه على أنه : " يخضع برنامج التجهيز العمومي التابع لمخططات التنمية البلدية لرخصة برنامج شاملة ، حسب الولاية ، يبلغها الوزير المكلف بالمالية بعد التشاور مع الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية " .

لقد تم تعديل هذا المرسوم التنفيذي بموجب المرسوم التنفيذي رقم : 09-148 المؤرخ في 02 ماي 2009 [2]، حيث عدل أحكام ذات المادة المذكورة في الفقرة أعلاه و هذا بموجب المادة 12 منه و التي أضافت فقرة ثالثة كما يلي : " تحدد معايير تخصيص موارد الميزانية في إطار المخططات البلدية للتنمية بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية و الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية " .

ما يلاحظ على هذه المواد أنها تعالج الجانب الشكلي و الجانب المالي ، في حين أهملت مضمون و هيكلة و محتوى المشاريع و الأولويات التي يجب أن تتضمنها هذه المخططات [3] .

هذه الإعانات موجهة بصورة أولى للبلديات التي تواجه وضعية مالية صعبة أو تواجه وضعية غير متوقعة جزاء كوارث طبيعية ، كما أنها إعانات مشروطة تؤخذ العديد من الاعتبارات عند منحها

---

[1] أنظر المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 98- 227 ، سالف الذكر.

[2] الجريدة الرسمية عدد 26 ، بتاريخ 3 ماي 2009 .

[3] يوسف سلاوي ، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، صفحة 139 .

كمساحة البلدية و معدل نموها ، و مدى تماشي مخططها التنموي مع أولويات المخطط الوطني ، و ترتبط هذه الإعانات بموافقة الوالي الذي يتولى بنفسه تحديد مضمون المشروع و غلافه المالي [1].

إن المعايير التي تحكم توزيع الاعتمادات بين مختلف البلديات تم تحديدها بموجب العديد من النصوص التنظيمية ، لاسيما المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 جويلية 1998 المتعلقة بنفقات الدولة للتجهيز المعدل و المتمم ، الذي بين في مادته 21 على أن المخططات البلدية للتنمية يتم توزيعها مع تفضيل البلديات المحرومة لاسيما في المناطق الواجب ترقيتها (مناطق الظل) .

يراعي الوالي في تخصيص موارد الميزانية في إطار المخططات البلدية للتنمية المعايير المنصوص عليها في القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 21 فيفري 2013 المتضمن معايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان مخططات البلديات للتنمية [2].

تضمن القرار الوزاري المشترك أعلاه ، معايير مختلفة تخص مجالات مدونة مخططات التنمية البلدية و تتمثل في التزويد بالمياه الصالحة للشرب و التطهير ، الطرق و المسارات، التهيئة الحضرية و البيئة ، التربية التكوين و الصحة ، و في الأخير المباني البلدية و الاستغلال البلدي المباشر في المناطق الواجب ترقيتها .

نذكر على سبيل المثال لا الحصر فيما يخص معايير توزيع المخصصات المالية ، يراعي الوالي في مجال التزويد بالمياه الصالحة للشرب و التطهير نسبة التوصيل بالمياه الصالحة للشرب ، القدرة على حشد موارد المياه ، نسبة التوصيل بشبكة التطهير من جهة [3]، و يراعي الوالي أيضا فيما مجال المباني البلدية و الاستغلال البلدي المباشر في المناطق الواجب ترقيتها ، حالة المباني البلدية (الملحقات الإدارية)، القدرة الاستيعابية لمباني البلدية من جهة أخرى[4].

لقد لاحظ مجلس المحاسبة في تقريره التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2016 غياب معايير تحكيم توزيع الاعتمادات بين البلديات الواردة في المرسوم التنفيذي رقم 98-227 بعد توزيع المخططات البلدية للتنمية . حيث لوحظ اختلافات في توزيع المخططات البلدية للتنمية لا تقوم على اية معايير موضوعية من شأنها تحديد مبلغ الاعتمادات التي ستوزع على كل بلدية لاسيما مبلغ الاقتطاع لنفقات التجهيز المخصص لسنة 2016 ، العمليات المسجلة خلال السنوات السابقة و التي لا زالت قيد الإنجاز .

أشار مجلس المحاسبة كذلك في نفس التقرير و في نفس السياق ، إلى مصادر التمويل الأخرى التي استفادت منها البلدية و لاسيما تمويل صندوق تمويل التضامن و الضمان للجماعات المحلية . تأخير

---

[1] ليندة أونيسي ، المرجع السابق ، صفحة 235.

[2] الجريدة الرسمية عدد 40 ، بتاريخ 4 أوت 2013 .

[3] أنظر المادة 04 من القرار الوزاري المؤرخ في 21 فيفري 2013 ، سالف الذكر .

[4] أنظر المادة 9 من القرار الوزاري المؤرخ في 21 فيفري 2013 ، سالف الذكر.

في التجهيزات العمومية على مستوى البلدية ، مميزات البلدية الجغرافية (بلديات تابعة للهضاب العليا ، بلديات ساحلية ، بلديات حدودية ...) [1].

الفرع الثاني : تطور المخصصات المالية في إطار مخططات التنمية البلدية في مختلف برامج التنمية

أضحت النفقات العامة تستخدم لتنفيذ مختلف السياسات العامة في شتى الميادين ، و هذا في صورة الاعتمادات التي تخصص لكل جانب منها لتحقيق النفع العام .

غير أن الظرف الاستثنائي الذي يمر به الاقتصاد الجزائري المتميز بشح الموارد الذي يتفاقم منذ سنة 2014 ، أدى إلى وضع تدابير التحكم في الإنفاق من خلال تجميد المشاريع الاستثمارية التي ليس لها أولوية ، و بذل مجهودات في مجال الاقتصاد في نفقات تسيير المصالح .

بغرض معرفة تطور مخصصات (رخص برنامج و إعتمادات دفع) المخططات البلدية للتنمية، خاصة من خلال المراحل التي مر ولا يزال يمر بها الاقتصاد الوطني ، إذا نتناول بالشرح ، من خلال جداول و منحنيات تفصيلية لتطور ذات المخصصات و مقارنتها مع تطور نفقات الاستثمار مقارنة مع ميزانية التجهيز (أولا) ، ثم تطور مخصصات مخططات البلدية للتنمية مقارنة بنفقات الاستثمار (ثانيا)، و أخيرا تطور ذات المخصصات عبر مختلف البرامج الاقتصادية (ثالثا).

أولا : تطور المخصصات المالية لنفقات الاستثمار مع ميزانية التجهيز

نحاول من خلال الجدول التالي معرفة تطور إعتمادات نفقات الاستثمار مقارنة مع ميزانية التجهيز و الميزانية العامة للدولة، و هذا من خلال المعلومات المستقاة من خلال مختلف قوانين المالية للسنة بما فيها قوانين المالية التكميلية لاسيما المحلق (ج) لكل منها .

[1] التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2016، الجزائر ، 2019 ، صفحة 124.

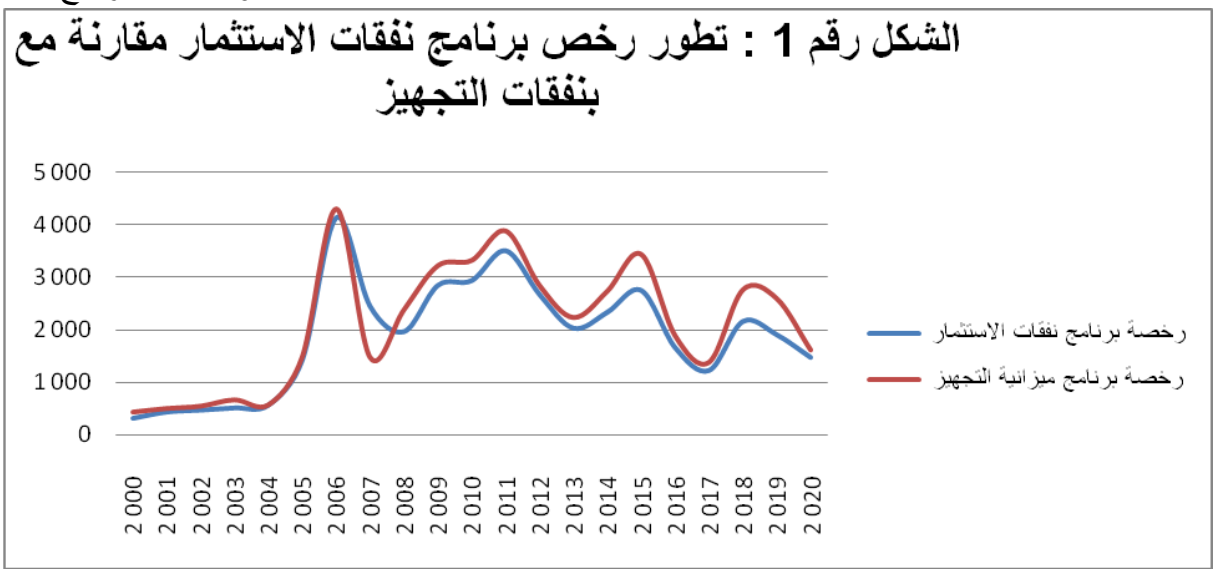
السنوات	رخصة برنامج ميزانية التجهيز	إعتمادات الدفع لميزانية التجهيز	رخصة برنامج نفقات الاستثمار	إعتمادات دفع نفقات الاستثمار	مبلغ الميزانية العامة للدولة
2 000	436	338	311	331	1 176
2 001	504	659	432	641	1 452
2 002	549	712	468	622	1 602
2 003	669	788	509	653	1 841
2 004	573	720	563	508	1 920
2 005	1 495	1 048	1 424	789	2 303
2 006	4 312	2 116	4 126	1 730	3 555
2 007	1 478	2 049	2 441	1 802	3 947
2 008	2 391	2 519	1 960	1 909	4 882
2 009	3 231	2 813	2 840	2 114	5 475
2 010	3 332	3 023	2 932	2 467	6 469
2 011	3 893	3 981	3 498	3 148	8 273
2 012	2 850	2 820	2 666	2 085	7 746
2 013	2 240	2 544	2 025	1 812	6 880
2 014	2 744	2 942	2 329	2 050	7 656
2 015	3 447	3 781	2 745	3 035	8 754
2 016	1 894	3 177	1 655	2 403	7 984
2 017	1 387	2 291	1 221	1 620	6 883
2 018	2 771	4 043	2 155	2 593	8 628
2 019	2 602	3 603	1 902	2 438	8 557
2 020	1 620	2 930	1 470	2 130	7 823

المصدر : من إعداد الباحثين الوحدة : 10 ^{9} دج

أ. تطور مبلغ رخص البرامج لنفقات الاستثمار مقارنة مع مبلغ رخص برنامج نفقات التجهيز:

الوحدة : مليار دج

الشكل رقم 1 : تطور رخص برنامج نفقات الاستثمار مقارنة مع بنفقات التجهيز



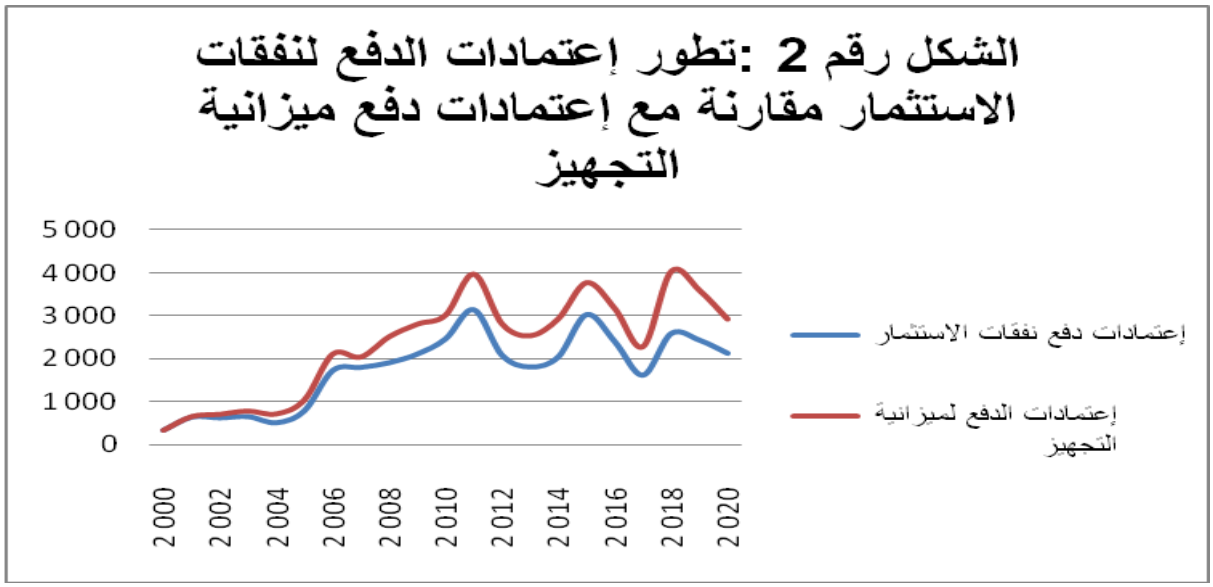
المصدر : من إعداد الباحثين الوحدة : 10 ^{9} دج

بناء على المنحنى البياني المذكور أعلاه ، يتضح لنا جليا بأن هناك علاقة طردية بين رخص برنامج نفقات الاستثمار و نفقات التجهيز ، و هذا باعتبار أن نفقات الاستثمار تمثل الجزء الأول من ميزانية التجهيز من جهة ، و أن رخصة البرنامج في حد ذاتها تدخل في إطار متعدد السنوات من جهة أخرى ، علما أن هذه المبالغ لا تحتسب في تقدير توازن الميزانية العامة للدولة.

حيث أنه يمكن القول بأن هناك تطابق كبير بين الاعتمادات من سنة 2000 إلى غاية سنة 2006 و التي تمثل ذروة المنحنى ، بالإضافة إلى أن الفوارق المسجلة تعود إلى عمليات برأس المال التي تم اعتمادها خاصة فيما يخص البرنامج التكميلي لفائدة الولايات ، إذ كانت تستعمل هذه الإعتمادات بمناسبة زيارة رئيس الجمهورية لمختلف ولايات الوطن .

و عليه لا يمكن تبيان الجزء المخصص لمخططات البلدية للتنمية في سياق أنها لا تمثل سوى جزء من نفقات الاستثمار الأمر الذي يتطلب اللجوء إلى تطور إعتمادات الدفع لنفقات الاستثمار.

ب. تطور مبلغ إعتمادات الدفع لنفقات الاستثمار مقارنة مع مبلغ إعتمادات الدفع لنفقات التجهيز



المصدر : من إعداد الباحثين الوحدة : 10 ^{9} دج

يظهر لنا جليا من خلال المنحنى بأن العلاقة طردية بين إعتمادات الدفع الخاصة بنفقات الاستثمار و نفقات التجهيز - على عكس رخص البرامج التي تتميز بتعدد السنوات – التي تتميز بخضوعها لمبدأ السنوية ، لذا تدخل في حساب التوازن العام للميزانية العامة للدولة .

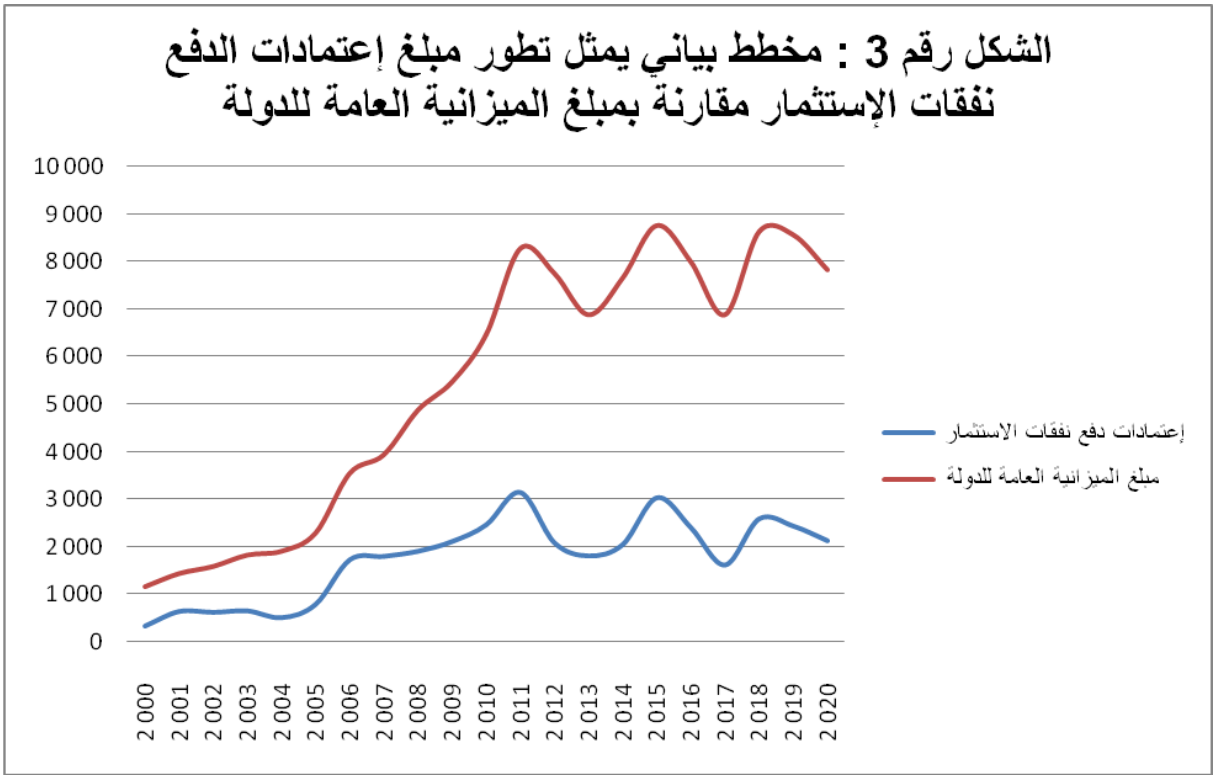
إذ نلاحظ بأن المنحنى يعرف زيادة في سنة 2005 ، 2011 ، 2015 ، 2019 ، حيث تدل هذا التزايد إلى بداية و نهاية كل برنامج إقتصادي للتنمية ، حيث أن الذروة كانت سنة 2018 ، و هذا بعد الركود الذي عرفته نفقات التجهيز سنة 2017 ، بعد تجميد المشاريع و تسقيف الاعتمادات .

إن الانخفاض المسجل سنة 2017 يعود إلى أنه تم إعتماد إجراءات جديدة بخصوص تنفيذ نفقات التجهيز ، و ذلك عن طريق الالتزام القانوني و الالتزام المحاسبي التي جاء بها قانون المالية لسنة 2017.[1]

إن الذروة المسجلة سنة 2018 تعود إلى اعتماد الدولة على التمويل غير التقليدي في تمويل أعباء الميزانية العامة ، و الانخفاض المسجل سنة 2019 و سنة 2020 يعود إلى الأزمة السياسية التي عرفتها البلاد ، زيادة عن التوقف عن العمل بنظام التمويل غير التقليدي سنة 2019 .

ج. تطور مبلغ إعتمادات الدفع لنفقات الاستثمار مقارنة مع مبلغ الميزانية العامة للدولة

الشكل رقم 3 : مخطط بياني يمثل تطور مبلغ إعتمادات الدفع نفقات الإستثمار مقارنة بمبلغ الميزانية العامة للدولة



المصدر : من إعداد الباحثين الوحدة : 10 [9] دج

يتبين لنا من خلال المنحنى بأن العلاقة بين نفقات التجهيز و إجمالي النفقات للميزانية العامة للدولة بأنها علاقة طردية . حيث أن الفارق المسجل بين المنحنيين يمثل المساحة المخصصة لكل من ميزانية التسيير و العمليات برأس المال ، و الملاحظ هو اتساع المساحة بين المنحنيين في الفترة الممتدة بين سنة 2005 و سنة 2011 ، حيث تتميز سنة 2005 بالشروع في تنفيذ البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش الاقتصادي ، من جهة، و الشروع في تسديد مخلفات الأنظمة التعويضية الجديدة التي عرفها قطاع الوظيفة العمومية سنة 2011 ، من جهة أخرى .

[1] أنظر المادة 120 من قانون رقم 16 – 14 المؤرخ في 28 ديسمبر 2016 ، المتضمن قانون المالية لسنة 2017 ، الجريدة الرسمية عدد 77 ، بتاريخ 29 ديسمبر 2016 .

نشير في ذات السياق إلى أن المنحنى عرف منحى تصاعدي ابتداء من سنة 2015 ، و التي تمثل سنة الشروع في تنفيذ برنامج توطيد النمو الاقتصادي ، علما أن هذا الأخير كان يضم إليه البرنامج الجاري لبرنامج دعم النمو الاقتصادي و الذي سجل منحى تنازلي مقارنا مع باقي الفترات . كما أشرنا سابقا ، و عليه فإن الإجراءات المعتمدة في تنفيذ نفقات الاستثمار جعل النفقات العامة للدولة تعرف منحى تنازلي سنة 2017 ، غير أن المنحنى عرف منحى تصاعدي سنة 2018 بالرجوع إلى اعتماد التمويل غير التقليدي.

ثانيا : تطور المخصصات المالية لمخططات البلدية التنمية

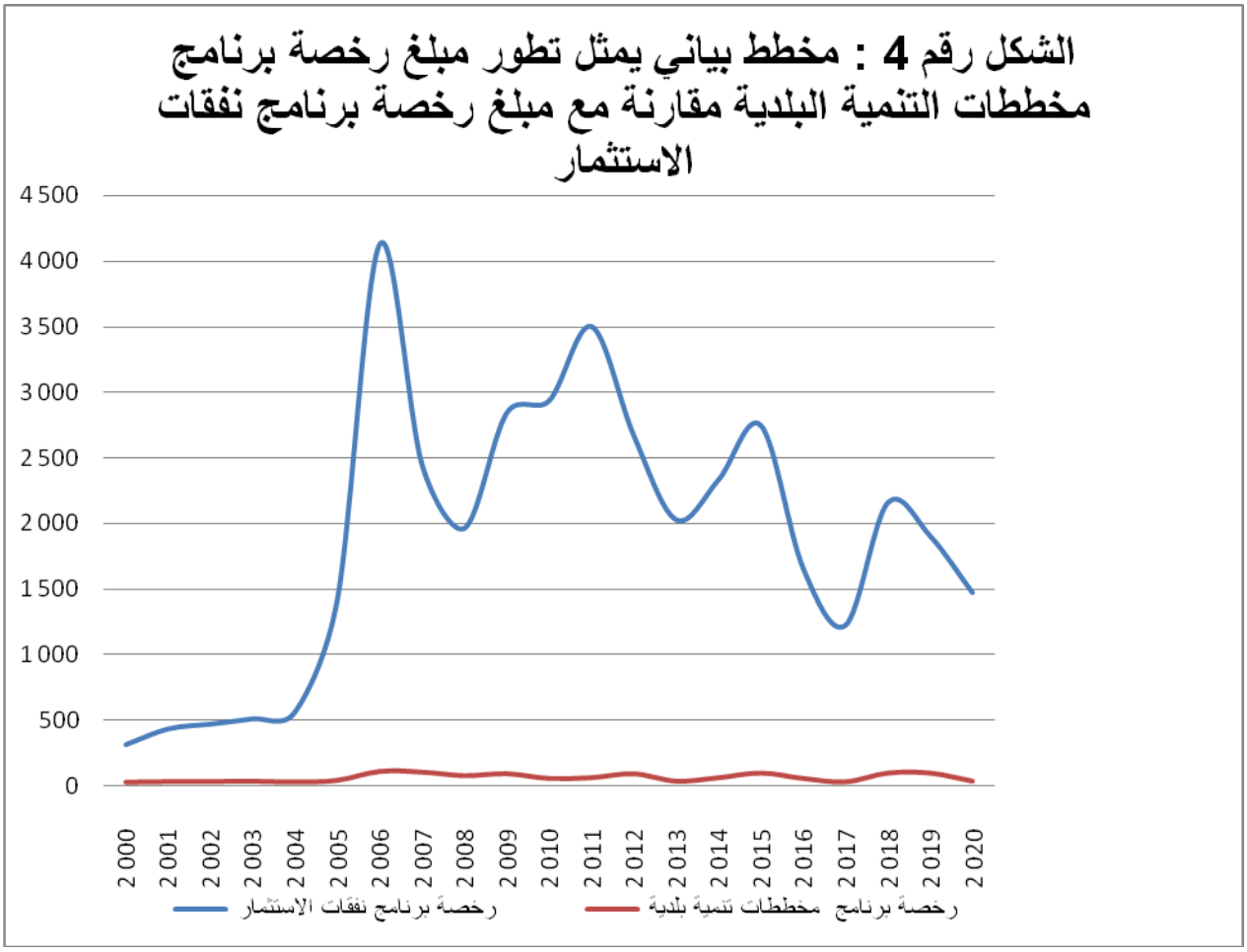
نحاول من خلال الجدول التالي ، أن نبين تطور كل من مخصصات رخص البرنامج و إعتمادات الدفع ، مقارنة مع نفقات الاستثمار ، و هذا باعتبار أن المخططات التنمية البلدية تمثل قطاعا من القطاعات التسع الأخرى .

السنوات	رخصة برنامج مخططات تنمية بلدية	إعتمادات الدفع مخططات تنمية بلدية	رخصة برنامج نفقات الاستثمار	إعتمادات دفع نفقات الاستثمار
2 000	32	37	311	331
2 001	36	48	432	641
2 002	37	40	468	622
2 003	39	42	509	653
2 004	34	36	563	508
2 005	46	38	1 424	789
2 006	112	118	4 126	1 730
2 007	107	106	2 441	1 802
2 008	80	80	1 960	1 909
2 009	95	95	2 840	2 114
2 010	60	60	2 932	2 467
2 011	66	86	3 498	3 148
2 012	94	94	2 666	2 085
2 013	40	40	2 025	1 812
2 014	65	65	2 329	2 050
2 015	100	100	2 745	3 035
2 016	60	60	1 655	2 403
2 017	35	35	1 221	1 620
2 018	100	101	2 155	2 593
2 019	100	100	1 902	2 438
2 020	40	40	1 470	2 130

المصدر : من إعداد الباحثين الوحدة : 10^9 دج

أ. تطور مبلغ رخص البرامج لمخططات التنمية البلدية مقارنة مع رخصة برنامج نفقات الاستثمار

الشكل رقم 4 : مخطط بياني يمثل تطور مبلغ رخصة برنامج مخططات التنمية البلدية مقارنة مع مبلغ رخصة برنامج نفقات الاستثمار



المصدر : من إعداد الباحثين الوحدة : 10 [9] دج

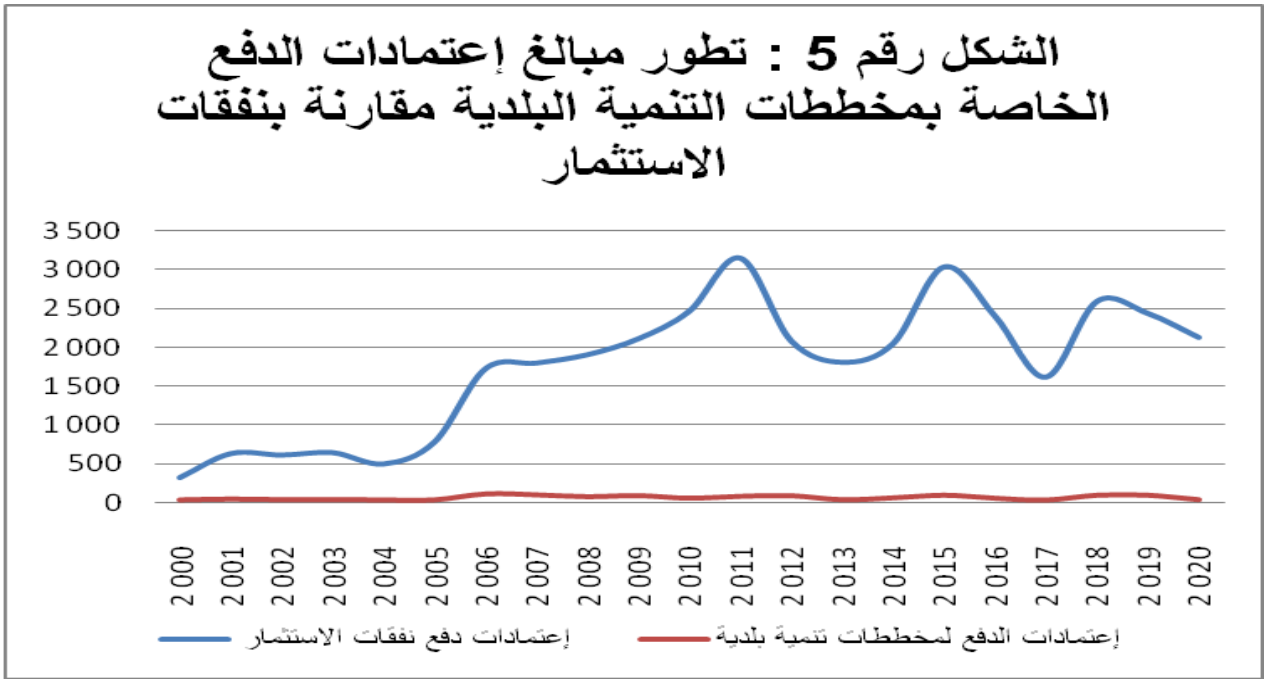
نلاحظ من خلال المنحنى بأن العلاقة بين تطور نفقات الاستثمار و مخططات البلدية للتنمية تبدو غائبة ، إذ أن الملاحظ هو بالرغم من أن نفقات الاستثمار عرفت منحى تصاعدي و آخر تنازلي ، تبقى مخططات البلدية للتنمية عديم التأثر .

الجدير بالذكر هو ضعف المخصصات المالية الممنوحة لفائدة المخططات و التي لم تتعدى بعنوان كل سنة مائة (100) مليار دينار ، على الرغم من أن القطاع التاسع من مدونة الاستثمار و الذي تمثله ذات المخططات لا يقل أهمية بالنسبة للقاطعات الثمانية (8) الأخرى و المتمثلة في : الصناعة ، الفلاحة و الري ، دعم الخدمات المنتجة ، المنشآت القاعدية الاقتصادية و الإدارية ، التربية و التكوين ، المنشآت القاعدية الاجتماعية و الثقافية ، دعم الحصول على السكن و مواضيع مختلفة .

يظهر لنا جليا من خلال المنحنى بأن نفقات الاستثمار تبين مبدأ سيادة دور الدولة في تسيير التنمية الاقتصادية و الاجتماعية أو حتى النمو الاقتصادي. بينما الأصل هو أن تشكل نفقات الاستثمار بشكل عام الكتلة الأقل أهمية على مستوى الميزانية العامة للدولة ، ففي فرنسا ، و وفقا للعقيدة الميزانية ، فإنها تمثل حوالي 15 % من نفقات الميزانية العامة ، لكن نفقات الاستثمار على مستوى الجماعات

المحلية و الجماعات الإقليمية هي أكثر أهمية (المناطق- Régions– حوالي 60 % ، القسم -- départements 25% و البلديات - communes–32 %) [1] .

ب. تطور إعتمادات الدفع لمخططات التنمية البلدية مقارنة بإعتمادات الدفع لنفقات الاستثمار



المصدر : من إعداد الباحثين الوحدة : 10^9 دج

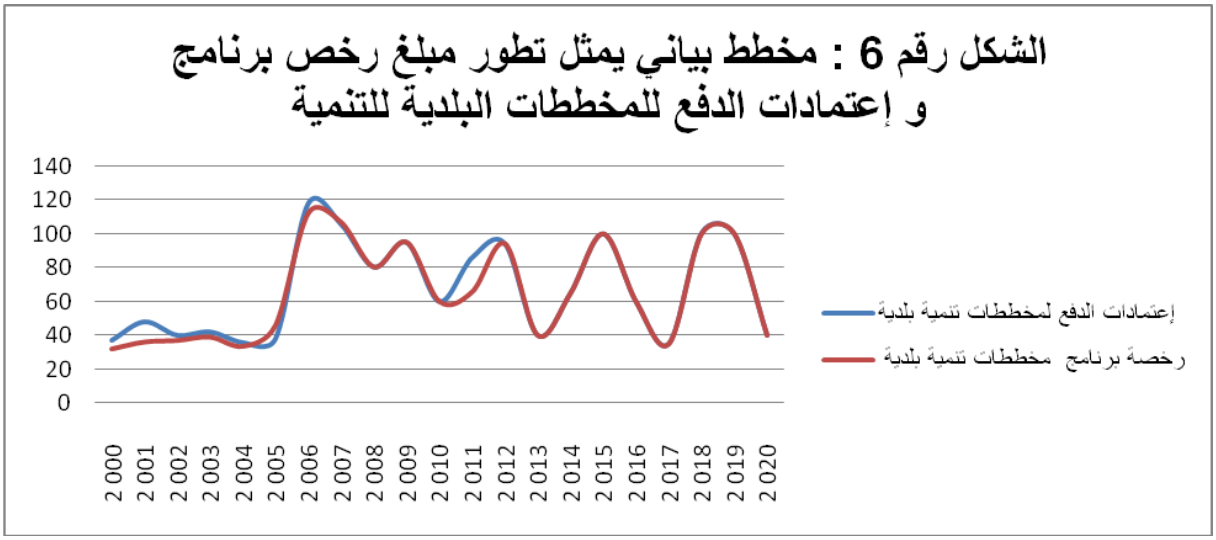
يتبين لنا من قراءة المنحنى نفس الملاحظة الواردة في المقارنة بين رخص برنامج نفقات الاستثمار و مخططات البلدية للتنمية ، و هو انعدام العلاقة بين إعتمادات الدفع نفقات الاستثمار و إعتمادات دفع مخططات التنمية البلدية ، و هذا ما يدل على أن مخططات التنمية البلدية تبقى محصورة في مبلغ ثابت ، يمنح للبلديات ، بغرض استكمال التجهيزات العمومية الأولية التي يكون المواطن في حاجة إليها ، على الرغم من أن البلدية عرفت و لا تزال تعرف مشكل نقص في التجهيزات و المرافق العمومية ، لاسيما على مستوى المناطق المحرومة أو ما يطلق عليه حاليا بمناطق الظل .

إذ أن الواجب ، أن يتمحور برنامج التجهيز العمومي التابع لمخططات البلدية للتنمية ، حول الأعمال ذات الأولوية في التنمية و منها على الخصوص التزويد بالماء الشروب و التطهير و الطرق و الشبكات و فك العزلة و هذا مع تفضيل البلديات المحرومة ، لاسيما المناطق الواجب ترقيتها .

ج. تطور مبالغ رخص برنامج و إعتمادات دفع المخططات البلدية للتنمية

[1] Tahar Mohamed BOUARA, Les dépenses d'investissements de l'Etat en droit Algérien, Revue Algérienne des sciences juridiques et politiques, Université d'Alger 1 BENYOUCEF BENKHEDDA , Alger , N ° 3 , 2012 , page 5.

الشكل رقم 6 : مخطط بياني يمثل تطور مبلغ رخص برنامج و إعتمادات الدفع للمخططات البلدية للتنمية



المصدر : من إعداد الباحثين الوحدة : 10^9 دج

يظهر من المنحنى بأن هناك تطابق كبير بين رخص البرامج و إعتمادات دفع المخططات البلدية للتنمية ، والأصل في ذلك أن يكون تطابقا تاما و هذا طبقا لأحكام المادة 21 و المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 ، حيث يكون برنامج التجهيز العمومي التابع لمخططات البلدية للتنمية لرخصة برنامج شاملة حسب الولاية ، يبلغها وزير المالية بالتشاور مع الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية . و تبلغ اعتمادات الدفع المخصصة لمخططات البلدية للتنمية بصورة شاملة بموجب مقرر من الوزير المكلف بالمالية . يعود سبب عدم التطابق هذا بين رخص البرامج و إعتمادات الدفع إلى عدم استكمال البرنامج الجاري من طرف البلديات ، لذا تم الإنقاص من إعتمادات الدفع المخصصة بعنوان البرنامج الجديد .

ثالثا : تطور مخصصات مخططات التنمية البلدية وفقا لبرامج التنمية

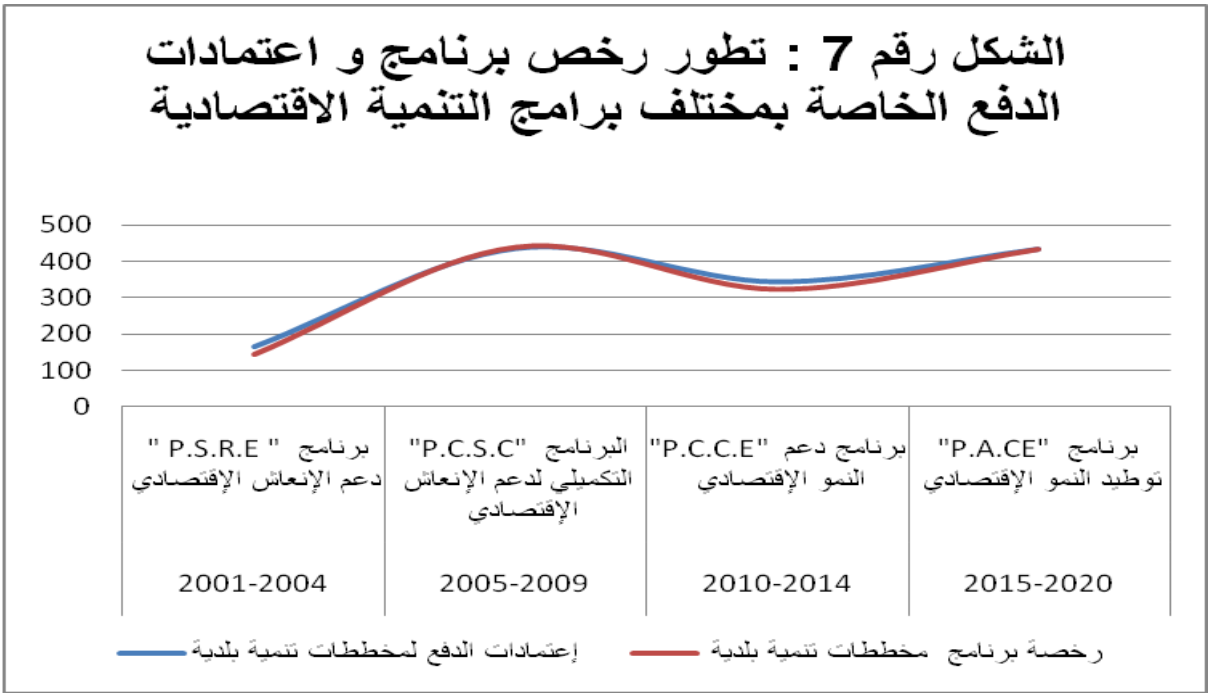
من خلال الجدول التالي الذي تم استقاؤه من مختلف قوانين المالية و القوانين المالية التكميلية الممدة من سنة 2001 – 2020 ، يوضح الجدول التالي مبلغ المخصصات المالية المرصودة لمخططات التنمية البلدية و ذلك عبر برامج التنمية الاقتصادية في ذات الفترة .

البرنامج	السنوات	رخصة برنامج مخططات تنمية بلدية	إعتمادات الدفع لمخططات تنمية بلدية
برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي	2001-2004	146	166
البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش الاقتصادي	2005-2009	440	437
برنامج دعم النمو الاقتصادي	2010-2014	325	345
برنامج توطيد النمو الاقتصادي	2015-2020	435	436

المصدر : من إعداد الباحثين الوحدة : 10^9 دج

حتى يتضح لنا أكثر تطور مبلغ المخصصات المالية لمخططات التنمية البلدية ، تم إعتماد المنحنى التالي بغرض توضيح المدى التصاعدي و التنازل لذات المخصصات من خلال مختلف برامج التنمية الاقتصادية .

الشكل رقم 7 : تطور رخص برنامج و اعتمادات الدفع الخاصة بمختلف برامج التنمية الاقتصادية



المصدر : من إعداد الباحثين الوحدة : 10 [9] دج

يتضح من المنحنى بأن البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش الاقتصادي كان يتضمن أحسن البرامج تمويلا للمخططات البلدية للتنمية ، حيث عرفت الفترة الممتدة من 2001 إلى 2009 منحى تصاعديا ، على خلاف برنامج دعم النمو الاقتصادي الذي عرف منحنى تنازليا ثم تصاعديا ابتداء من سنة 2015 . يمكن القول أنها إعانات كاملة مقدمة من طرف الدولة يتغير مقدارها من سنة لأخرى بالزيادة أو بالنقصان، و تتأثر بارتفاع و انخفاض سعر البترول ، لأنها في الحقيقة توزيع للمداخيل البترولية ، و مهما كانت المبالغ المخصصة للمخططات إلا أنها لا تفي بالحاجة الحقيقية عندما توزع 1541 بلدية [1].

فإذا كانت المخططات البلدية يتم تدعيمها من قبل الدولة فهذا لن يضمن استقلالية البلدية و إنما يزيد من تبعيتها على أساس أن الدولة تقدم إعانات للبلدية وذلك من أجل مساعدتها في تنفيذ مخططاتها[2].

المبحث الثاني : إجراءات إعداد مخططات التنمية الخاصة البلدية

تشكل خطط التنمية البلدية ، على النحو المحدد في النصوص التي تنظمها - المتمثلة في المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتعلق بشروط تسيير مخططات البلدية للتنمية و تنفيذها ، و المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 جويلية 1998 المتعلق بنفقات الدولة

[1] ليندة أونيسي ، المرجع السابق ، صفحة 235.
[2] سعاد طيبي ، مرجع سابق ، صفحة 32.

للتجهيز ، المعدل و المتمم ، و كذا القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 21 فيفري 2013 المحدد لمعايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان المخططات البلدية لتنمية ، و أيضا التعليمة الوزارية المشتركة 14801 المؤرخ 08 ديسمبر 1975 المتعلقة بشروط تسيير و إنجاز مخططات البلدية للتنمية ، التي تشكل الإطار القانوني لتنظيم هذا النوع من العمليات ، حيث حددت إجراءات خاصة بإعداد المخططات البلدية الخاصة بالتنمية على المستوى المحلي (المطلب الأول) أو ما تبعها من إجراءات على المستوى المركزي (المطلب الثاني) ، بالإضافة إلى عرض إشكالية محدودية صلاحية البلدية في إعداد مخططات التنمية الخاصة البلدية (المطلب الثالث) .

المطلب الأول : إجراءات إعداد مخططات التنمية الخاصة بالبلدية على المستوى المحلي

يقوم المخطط البلدي للتنمية على نظام إجرائي ، و لسيره يفرض على الجهات التي تسيره اتباع خطوات معينة ، تتمثل أول خطة في عملية الإعداد ، هذه الأخيرة تمر بعدة مراحل متسلسلة و متكاملة ، تبدأ بجمع البيانات الأساسية حول الإمكانيات المتوفرة ، ثم تحديد الأهداف الأولية ثم القيام بتصميم الإطار الإجمالي للمخطط ، ثم استطلاع رأي الوحدات الإنتاجية حول مدى مساهمتها في تحقيق هذا المخطط ، ثم عرض الاقتراحات على اللجان التقنية لإبداء رأيها و أخيرا وضع الإطار التفصيلي للمخطط و عرضه للمصادقة من طرف الهيئات المعنية [1] .

هذه الإجراءات تتوزع أدوار القيام بها على كل من البلدية (الفرع الأول)، الدائرة (الفرع الثاني) و الولاية (الفرع الثالث).

الفرع الأول : دور البلدية

يقوم المجلس الشعبي البلدي في نطاق المخطط الوطني للتهيئة و التنمية المستدامة للإقليم ، و كذا المخططات التوجيهية القطاعية ، و في حدود اختصاصات البلدية المحددة قانونا ، و في نطاق حدود مواردها و احتياجاتها بوضع البرامج السنوية المتعددة السنوات الموافقة لعهدته . و لهذا الغرض ، يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار و ترقيته باعتباره المفتاح الرئيسي للتنمية الاقتصادية [2] .

نجد في هذا الإطار أن المشرع قد ألزم المجلس الشعبي البلدي على أن يتماشى مخططه التنموي السنوي و المتعدد السنوات في إطار المخطط الوطني للتهيئة و التنمية المستدامة للإقليم ، و هذا في المادة 107 من القانون رقم 11-10 ، سالف الذكر . في هذا المجال على البلدية أن تعد مخططها

[1] يسين شامي ، النظام الإجرائي لتحضير المخططات البلدية للتنمية ، المجلة الجزائرية للأبحاث و الدراسات ، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل – الجزائر ، العدد 2 ، 2019 ، صفحة 119.

[2] أحمد بورزق ، المرجع السابق ، صفحة 58 .

التنموي بأطواره ، القصير ، المتوسط ، و الطويل المدى ، و تصادق عليه و تسهر على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة لها [1].

تقوم البلدية بصياغة احتياجاتها و تحديد أولويات التنمية لمقترحات المشاريع التي سيتم إدراجها في المخطط البلدي للتنمية، مع الإشارة إذا لزم الأمر إلى أدوات التهيئة العمرانية ، و مع الأخذ بعين الاعتبار الجوانب المتعلقة بحماية البيئة و الصحة العمومية و حفظ و إعادة تأهيل المواقع القديمة .

يعاب على قانون البلدية رقم 11-10 ، سالف الذكر، و خلافا للقوانين السابقة ، أنه لم يخصص حيزا للتنمية الفلاحية ، خاصة و أن معظم بلديات الوطن ذات طابع فلاحي ، و هو نفس الأمر في قانون رقم 12 – 07 ، سالف الذكر ، الذي أعطى إشارة بسيطة بخصوصها و ذلك في المادة 84 منه و التي تنص على أنه يبادر المجلس الشعبي الولائي بوضع حيز التنفيذ كل عمل في مجال حماية و توسيع و ترقية الأراضي الفلاحية و التهيئة و التجهيز الريفي [2] .

الأمر الذي كان في ظل القانون البلدي الصادر بموجب الأمر 67-24 ، سالف الذكر ، حيث يقوم المجلس الشعبي البلدي في نطاق الخطط الوطنية العامة بالمطالبة بإحداث التعاونيات الإنتاجية و تعاونيات و أجهزة التنسيق و التسويق للإنتاج الفلاحي ، و تشجيع الاستثمارات الفلاحية ، و يقوم كذلك بتحقيق و إنجاز التنمية الصناعية ، و ينشئ بذلك الأجهزة و المؤسسات الصناعية .

لم ينظم المرسوم رقم 73-136 ، سالف الذكر ، عملية إعداد المخطط البلدي للتنمية بدقة و بطريقة مفصلة ، و هي صلاحية للمجلس الشعبي البلدي الذي يقوم بدراسة البرامج الواجب القيام بها وفقا لاحتياجات سكان البلدية و الوضعيات الإستعجالية التي يجب أن تحتل الأولوية ، و كذلك دراسة تكامل و توافق هذه البرامج مع مشروعات البلدية الأخرى ، و ظروف البلدية بشكل عام ، ذلك في ظل الأوليات و التوجهات الوطنية ، و خصوصيات إقليم البلدية [3].

من ثم كانت المخططات البلدية للتنمية الوسيلة الأمثل التي تحقق التنمية على مستوى البلدية ، و هي تقوم على مبادئ أساسية يمكن تلخيصها في مبدأ لامركزية التخطيط ، مبدأ إلزامية التخطيط [4] .

لما كانت البلدية في الجزائر تشكل قاعدة اللامركزية و منطلق التنمية ، خصها المشرع بصلاحيات هامة في هذا المجال ، ذلك بتحديد الإطار العام لتدخلها مع ترك هامش من الحرية لها للمبادرة بعملية التخطيط على مستوى إقليمها ، و التي تحاول من خلالها الاستجابة لمتطلبات سكان ذلك الإقليم ، و مراعاتها لترتيب أولوياتهم التنموية و أكثر من ذلك تجسيدها على أرض الواقع [5].

---

[1] خيضر خنفري ، مرجع سابق ، صفحة 92.

[2] أحمد بورزق ، المرجع السابق ، صفحة 58 .

[3] محمد خشمون ، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية ، أطروحة دكتوراه ، كلية العلوم الإنسانية و الإجتماعية ، جامعة قسنطينة ، الجزائر، 2010 -2011 ، صفحة 208 .

[4] وهيبة خبيزي ، التخطيط على مستوى الإقليم : (الجوانب القانونية) ، مرجع سابق ، صفحة 44 .

[5] المرجع ذاته ، صفحة 43 .

إذ يرجع سبب و مبرر قيام النظام اللامركزي إلى وجود و ظهور مصالح أو شؤون محلية ، تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات و احتياجات سكان إقليم جهة معينة من الدولة تختلف عن الاحتياجات و المصالح و الشؤون الوطنية العامة و المشتركة بين جميع المواطنين في الدولة [1] .

يقصد باللامركزية هنا ، أن البلدية باعتبارها الخلية القاعدية للدولة تقوم بإنجاز مخططاتها التنموية لأنها أقرب مؤسسة للمواطنين ، و بالتالي فهي أكثر دراية بانشغالاتهم ، و يكون ذلك بالتنسيق مع مؤسسات الوصاية [2] . و من ثم لا يكون للامركزية معنى ، إلا إذا مكنت الجماهير الشعبية من تحمل مسؤولياتها في التسيير و المراقبة [3].

ابتداء من سنة 1974 أصبحت الجماعات المحلية تراقب مباشرة التسيير المالي لمشاريعها المخططة ، و تتابع عملية إنجازها بعد أن كان ذلك ممركزا ، و يدخل هذا التحول المبكر في إطار توجه قانوني نحو نظام إداري جديد و هو مبدأ اللامركزية . و يقصد بلامركزية التخطيط إشراك الجماعات المحلية في عملية التنمية ، انطلاقا من أولويات يمليها المخطط الوطني للتنمية [4].

المخطط البلدي للتنمية هو يعتبر صورة تعكس اللامركزية على المستوى المحلي ، ذلك أن اختيار العمليات المنجزة في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي ، و هذا الأخير هو الإطار الأفضل للتعبير عن الديمقراطية ، و مكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونه العمومية عن طريق ممثليه [5] .

فلامركزية التخطيط تقوم بالجمع بين قدر من التخطيط الذي يكون مركزيا و التخطيط الذي يتم بصورة لامركزية من خلال جعل قسم من القرارات الأساسية الخاصة بالخطة تتخذ على مستوى المركز و بالذات المشروعات ، وهذا رغم وجود حدود فاصلة و واضحة بين تلك القرارات التي يمكن أن تتخذ مركزيا و تلك التي يترك اتخاذها للإدارة المحلية [6]. إذ تتمثل المشاركة الشعبية في إعداد المخطط البلدي بصفة عامة في إسهام المواطنين و منظمات المجتمع المدني في صنع و تنفيذ و تقييم السياسات العامة ، سواء بجهودهم الذاتية أو بالتعاون مع المؤسسات الحكومية المركزية و المحلية ، غير أن ما يمكن قوله أن المشاركة الشعبية في إطار المخططات التنموية أصبح محدودا إن لم نقل معدوما . حسب المادة 107 من قانون البلدية رقم 11 -10 ، سالف الذكر ، نجد البلدية تعد مخططها التنموي وتسهر على تنفيذه في إطار مخطط الولاية ، و أهداف مخطط التهيئة العمرانية ، فالبلدية تتمتع هنا بهامش من

---

[1] محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، صفحة 10 .
[2] إنتصار عريوات و عادل إنزارن ، المرجع السابق ، صفحة 63 .
[3] الأمر رقم 76-57 المؤرخ في 07 جويلية 1976 المتضمن الميثاق الوطني ، الجريدة الرسمية عدد 50، بتاريخ 22 جوان 1976 .
[4] صليحة بن نملة ، مرجع سابق ، صفحة 85 .
[5] وهيبة خبيزي ، التخطيط على مستوى الإقليم : (الجوانب القانونية) ، مرجع سابق ، صفحة 45 .
[6] إنتصار عريوات و عادل إنزارن ، المرجع السابق ، صفحة 63 .

الاستقلالية من خلال مبادراتها بإعداد المخططات التنموية . فالبلدية هنا تملك حرية كاملة في التدخل حسب قدراتها و إمكاناتها بحيث لا سلطان للوصاية عليها[1] .

إن العمل المسند للمجلس الشعبي البلدي يتمثل في نشاط هام في مجال الإدارة العامة للاقتصاد المحلي ، و يترجم هذا النشاط بإعداد المجلس للخطة المحلية . إلا أنه ينبغي الاعتراف بأن عددا قليلا من البلديات يستطيع في الحالة الراهنة أن يقوم بهذه المهمة وفق ما هو مطلوب علميا، وذلك بسبب نقص الوسائل التقنية و المالية . لهذا تتدخل الدولة لمساعدتها في تأمين إعداد و تسيير و تنفيذ الخطة البلدية للتنمية [2] .

هنا نجد مجلس المحاسبة أشار إلى لجوء رؤساء البلديات إلى اقتراح عمليات كثيرة و عديدة تفوق القدرات المالية للولاية ، و تتعدى قدرات الإنجاز المحلية و هذا قصد الظفر بأقصى حد من تمويل الدولة ، و مثال ذلك ما تمت معاينته في بلدية تغاليمت بولاية سيدي بلعباس التي اقترحت مشاريع بمبلغ يفوق 409 مليون دينار و كذا بلدية واد الصباح بولاية عين تموشنت التي اقترحت مشاريع تتجاوز في تكلفتها 1371 مليون دينار [3].

كما لاحظ مجلس المحاسبة في نفس التقرير ، اقتراح كثير من البلديات لمشاريع لا تمت بأي صلة لمدونة المخططات البلدية للتنمية ، كإنجاز مقر الإذاعة المحلية ، اقتناء تجهيزات لفائدة الدائرة ، اقتناء وسائل النقل و آليات جمع القمامة ، محشر السيارات ... .

يلاحظ بأن هناك اختلاف في وجهات النظر بين كل من مجلس المحاسبة و المديرية العامة للميزانية التابعة لوزارة المالية بخصوص إقتناء وسائل النقل و آليات جمع القمامة ، حيث أن هذه رخصت بموجب توضيح القانوني رقم 000385 المؤرخ في 06 مارس 2018 على أنه يمكن إقتناء و سائل النقل و آليات جمع النفايات في إطار الباب رقم 394 المعنون " البيئة " المادة 02 : " وسائل معالجة و جمع النفايات الصلبة المنزلية " و هذا وفقا للتعديل الواردة على مدونة الاستثمارات العمومية بموجب المقرر 1360 المؤرخ 27 ديسمبر 2012 الصادر عن وزير المالية .

اقتراح مشاريع غير قابلة للانطلاق في الإنجاز لعدة أسباب أهمها غياب الأرضية ، عدم إنجاز الدراسات ، ارتفاع التكلفة ، و نذكر على سبيل المثال اقتراح إنجاز هياكل ذات طابع تجاري و هذا مخالفة لما تضمنته المذكرة التوجيهية رقم 529 المؤرخة في 11 ماي 2015 المتعلقة بتحضير مشروع تمهيدي لقانون المالية لسنة 2016 الصادرة عن وزارة المالية [4].

---

[1] إنتصار عريوات و عادل إنزارن ، مرجع سابق ، صفحة 63 .

[2] أحمد محيو ترجمة محمد عرب صاصيلا ، مرجع سابق ، صفحة 73 .

[3] أنظر ، التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2016، مرجع سابق ، صفحة 12 .

[4] التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2016، مرجع سابق ، صفحة 123.

كما أشارة نفس الهيئة في تقريرها التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2017 إلى نفس الملاحظات [1].

حسب التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2016 اتضح غياب التخطيط السنوي و المتعدد السنوات لدى العديد من البلديات التي مستها عمليات المراقبة[2]. حيث لم يتم الإعداد و المصادقة على برنامج متعدد السنوات يوافق العهدة الانتخابية للمجلس الشعبي المنتخب ، في حين أن بعض البلديات صرحت بإعداد برنامج سنوي للتنمية ، مصادق عليه من طرف المجلس الشعبي البلدي .

غير أنه يلاحظ أن هذا البرنامج السنوي لا يعدو أن يكون قائمة للمشاريع المقترحة للتسجيل تتضمن عنوان للعمليات و التكلفة التقديرية ، دون أي تبرير لأهمية العملية و نتائجها المرجوة ، أو مدى استجابتها لاحتياجات السكان [3] .

كما في تقرير مجلس المحاسبة المذكور سابقا لسنة 2017 ، عدم لجوء رؤساء المجالس الشعبية البلدية لاستشارة المجتمع المدني و المواطنين حول خيارات و أولويات التنمية على مستوى البلدية ، فقد جاء في التقرير أن عدد قليل من مسؤولي البلديات من قام بهذا الإجراء ، و ذلك بطرق مختلفة على غرار لقاءات جوارية مع المواطنين ، استقبال المواطنين ، الخرجات الميدانية ، استشارة أعيان البلدية و نشطاء المجتمع المدني .

غير أن هذه الطرق المتبعة لا تصلح إلا في البلديات الصغيرة ، حيث يمكن لرؤساء المجالس الشعبية البلدية و المنتخبين معرفة الأعيان و ممثلي المجتمع المدني ، أما معظم البلديات المأخوذة كعنية فقد بينت عملية المراقبة التي تمت وجود تقصير في استشارة المواطنين ، كما بينت أن اقتراح المشاريع للتسجيل يبقى محصورا في أغلب الأحيان بين مصالح الدائرة و رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى جانب المصالح التقنية للدولة [4] .

ملاحظة غياب في كثير من الولايات مذكرة توجيهية صادرة عن الوالي تتعلق باقتراح المخططات البلدية للتنمية و الأولويات الواجب إتباعها من طرف البلدية بالنظر للوضعية المالية العامة للبلاد و مبالغ الاعتمادات المالية المخصصة للولاية ، على غرار المذكرة التوجيهية المتعلقة بإعداد و تحضير قانون المالية الصادرة عن وزير المالية من جهة ، و المذكرة التوجيهية الصادرة عن وزير

---

[1] التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2017، الجزائر ، 2020، صفحة 95.

[2] التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2016، مرجع سابق ، صفحة 120.

3 المرجع ذاته ، صفحة 121 .

[4] المرجع ذاته ، صفحة 122.

الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية المتعلقة باقتراح المخططات البلدية للتنمية ، من جهة أخرى [1].

كما جاء في تعليمة وزير الداخلية رقم 62 المذكورة سابقا ، أن المخططات البلدية للتنمية فقدت فعاليتها و أصبحت لا تستجيب للأهداف المتوخاة منها ، نتيجة الملاحظات التي تم تسجيلها من خلال متابعة تنفيذها ، فقد خلص إلى القول إلى أن أغلب البلديات لا تملك مخطط عمل حقيقي متناسق و متعدد السنوات . مما أصبح ينظر للمخططات البلدية للتنمية على أنها تخصيصات مالية سنوية من ميزانية الدولة يتم تقسيمها على البلديات التي تقترح سلسلة أو مجموعة من العمليات بدون أي رؤية أو أثر فعلي على السكان و الإقليم .

ختاما نقول أن نجاح عملية التخطيط المحلي ترتبط ارتباطا كبيرا بدرجة مساهمة الأهالي المحليين (السكان) ، كما يرتبط بالقيادة المحلية وبالأشخاص المحليين الذين يتولون أمره ، وأيضا الذين يوكل إليهم أمر تنفيذ خططه (رئيس المجلس الشعبي البلدي), وعلى المهارات الفنية وقدرة التصرف والابتكار التي تتوفر فيهم [2] . إن اختيار العمليات المنجزة في إطار المخططات البلدية الخاصة بالتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي و رئيسه بصفته الآمر بالصرف، لكن رغم ذلك فإن المجلس الشعبي البلدي لا يحتكر لوحده هذا الاختصاص بل يساهم إلى جانبه مجموعة من الهياكل و الإدارات في إنجازه ، و المصادقة عليه ، و تنفيذه و متابعته [3] .

الفرع الثاني : دور الدائرة (مجلس التنسيق)

الدائرة هي امتداد إداري للولاية ، لا تتمتع بالشخصية المعنوية و لا بالاستقلال المالي ، كما تعد الدائرة جهاز مساعد للوالي في تنفيذ التشريع و التنظيم المعمول بهما و قرارات الحكومة و المجلس الشعبي الولائي و مجلس الولاية [4].

باعتبار رئيس الدائرة جهاز معين غير منتخب ، فهو يجسد سياسة عدم التركيز الإداري ، و يظهر ذلك من خلال الصلاحيات التي يتمتع بها .

يساعد رؤساء الدوائر ، الوالي في تنفيذ القوانين و التنظيمات المعمول بها و قرارات الحكومة و قرارات المجلس الشعبي الولائي و كذلك قرارات المجلس الشعبي الولائي و كذلك قرارات مجلس الولاية [5].

---

[1] التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2016، مرجع سابق ، صفحة 122.

[2] خيضر خنفري ، مرجع سابق ، صفحة 24 .

[3] ليندة أونيسي ، المرجع السابق ، صفحة 229 .

[4] كمال محمد الأمين ، الوجيز في الجماعات المحلية و الإقليمية ، دار بلقيس ، الجزائر ، بدون سنة نشر ، صفحة 24 .

[5] أنظر المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 94 -215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 ، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها ، الجريدة الرسمية عدد 48 ، بتاريخ 27 جويلية 1994 .

يتولى رئيس الدائرة ، تحت سلطة الوالي و بتفويض منه ، تنشيط و تنسيق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية و تنفيذها ، و يحث و يشجع كل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي ينشطها تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل و الهياكل التي من طبيعتها تلبية الاحتياجات الأولية للمواطنين و تنفيذ مخططات التنمية البلدية [1].

يتمثل دور الدائر في دور الوسيط ، حيث تجمع اللجنة القطاعية لتقوم بدراسة اقتراحات البلدية و إدخال التعديلات عليها ، ثم إعداد بطاقات تقنية لكل مشروع من طرف المصالح لكل دائرة ، إذ تتكون اللجنة القطاعية من ممثلي الدائرة ، الكاتب العام المكلف بالمخططات و ممثلي البلدية ، إضافة إلى ممثلي مديريات الري ، البناء و التهيئة العمرانية [2].

أقر قانون رقم 11 – 10 ، سالف الذكر ، بحرية المجلس الشعبي البلدي – كهيئة منتخبة – في إعداد برامجه التنموية والسهر على تنفيذها ، و من جهة أخرى ، يخول القانون صراحة لرئيس الدائرة هذه الصلاحية ، فتنفيذ المخطط البلدي يكون من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أم من طرف رئيس الدائرة ، مع التذكير أن الهيئة الأولى منتخبة تجسد قاعدة اللامركزية الإدارية ، و الهيئة الثانية معنية غير منتخبة تجسد عدم التركيز الإداري .

ما يمكن استنباطه أن لرئيس الدائرة دور بارز في عملية التخطيط التي تتم على مستوى إقليم البلدية ، فبالإضافة إلى تنشيطه ، تنسيقه و تنفيذه للمخططات البلدية للتنمية ، له كذلك أن يتابع مدى استعمال الإعتمادات المالية الممنوحة للبلديات التابعة له ، و هذا عن طريق بطاقات الدفع التي يرسلها الوالي له ، كما يقدم للوالي المعلومات الخاصة بالوضعية المادية للبرامج ، و مما سبق يمكن القول أن لرئيس الدائرة دور بارز بخصوص المخططات البلدية الخاصة بالتنمية ، مما يؤثر سلبا على صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي ، الأمر يجعل دوره مهمش في كل مسار تجسيد هذه المخططات [3].

الفرع الثالث : دور الولاية (التحكيم)

يبلغ الوالي بهذه الاقتراحات المعتمدة على مستوى الدائرة ، فيقوم هذا الأخير بمساعدة المجلس التنفيذي بتحديد أولويات المخطط، بعدها يبلغ الوالي رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإعتمادات المخصصة للعمليات المدرجة في المخطط البلدي الخاص بالتنمية . بعد الحصول على تصريح البرنامج النهائي تجتمع مديرية البرمجة و متابعة الميزانية على مستوى الولاية مع ممثلي البلديات لإعادة التحكيم، و ذلك بتكييف مقررات البرامج مع المقترحات الأولية لكل بلدية ، مع مراعاتها لـ : القدرات التمويلية لكل بلدية و أولوياتها التنموية ، الأولويات الولائية و القطاعية ، التوجهات الحكومية [4].

---

[1] أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94 – 215 ، سالف الذكر .

[2] صليحة بن نملة ، مرجع سابق ، صفحة 88.

[3] وهيبة خبيزي ، التخطيط على مستوى الإقليم : (الجوانب القانونية) ، مرجع سابق ، صفحة 81 .

[4] يسين شامي ، المرجع السابق ، صفحة 141 .

إن عملية تحديد مضمون و هيكلة المشاريع و الأولويات بالنسبة للمخططات البلدية للتنمية تحدد عن طريق وثائق و نصوص ذات طبيعة خاصة ، تتمثل في تعليمات وزارية فيما يخص مصادر التمويل ، والأوامر و القرارات الصادرة من السلطات المعنية (الوزير أو الوالي)، إضافة إلى وثائق في شكل مطبوعات صادرة عن وزارة المالية توضح مدونة المشاريع التي تندرج ضمن المخططات البلدية للتنمية [1].

كما أن مستوى و موقع هذه النصوص القانونية في الهرم القانوني نجدها إما مراسيم تنفيذية أو تعليمات ، و بالتالي فإنه بالسهولة بما كان تعديلها أو إلغاؤها ، و هذا ما يؤثر بالسلب على استقرار و استمرارية المشاريع التنموية ، نظرا للتعديل المستمر مثلا لمدونة مشاريع المخططات البلدية التنموية مع كل برنامج تنموي جديد [2] ، و هذا لا يخدم المسار البلدي التنموي .

المعايير المعتمدة لاختيار و توزيع المشاريع التنموية على مختلف الأقاليم : و في هذه النقطة نميز ما بين فترة ما قبل 1988 و الفترة التي من بعدها : الفترة قبل 1988 ، ما يميز هذه الفترة أن استثمارات المخططات البلدية للتنمية كانت تحدد على المستوى المركزي من خلال مدونة مشاريع مكونة على أساس فصول ، و على أساس البلديات [3].

أما في الفترة بعد 1988 ، ونظرا لتعقيد عملية معالجة حجم المشاريع ، من جهة ، و مسؤولية الجماعات المحلية في ترتيب أولوياتها ، من جهة أخرى ، حيث أن إعتمادات الدفع المخصصة للمخططات البلدية للتنمية تكون بصورة شاملة بموجب مقرر من وزير المالية ، حسب الإجراءات المقررة و يكلف الوالي بعد استشارة المصالح الولائية بتوزيع هذه الاعتمادات حسب البلديات و الأبواب[4].

بناء على اقتراح من التنفيذي ، يقوم الوالي بتوزيع الإعانات الممنوحة حسب البلديات ، حسب الفصول ، حسب المشاريع ، في الغلاف المالي الممنوح من السلطة المركزية ، و عن المقاربة المعتمدة في التوزيع ترتكز عموما على معايير المفروض أنها محدد محليا على ضوء الانشغالات و المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية ، لكن هذا التحديد يبين محدوديته لأنه يخضع للهيمنة المسبقة للمقاربة القطاعية بدون الأخذ بعين الاعتبار مدى ملائمتها للخصوصيات المحلية و القدرات البلدية على التكفل بنفقات التسيير .

---

[1] يوسف سلاوي ، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، صفحة 147.

[2] عدلت مدونة مشاريع المخططات البلدية للتنمية لتشمل 13 فصلا عند وضع حيز التنفيذ البرنامج التكميلي لدعم النمو ، و كذلك بموجب إطلاق برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي ، تم توسيع مدونة المخططات البلدية للتنمية لتشمل فصولا جديدة تتعلق بالتنمية الريفية ، و التجهيزات الجوارية .

[3] يوسف سلاوي ، مفهوم التنمية في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، صفحة 147.

[4] أنظر المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 ، سالف الذكر.

إن منح اختصاصات هامة للوالي و لمديري الدوائر الوزارية في الولاية هو عملية عدم تركيز السلطة ، لذا يجب تجنب الدمج بين عدم التركيز و اللامركزية في إطار إعداد مخططات التنمية البلدية ، وهذا باعتبار عدم التركيز و اللامركزية نموذجين مختلفين للتنظيم الإداري [1].

إذن كل الاقتراحات الواردة من طرف الهيئات المحلية تخصص لها اعتمادات مالية من الدولة كجهة مركزية ، بحيث تقوم بتمويل المشاريع التي تراها ضرورية في نظرها دون الأخذ بالاقتراحات الواردة من طرف البلديات المعنية الأمر الذي أهدر من استقلالية الجماعات المحلية و الاعتراف لها بالشخصية المعنوية [2].

و من جهة أخرى هذه الإجراءات المعتمدة تساهم في تحريك الضغوط الحزبية و القبلية على المستوى المحلي ، و غياب الشفافية التي يجب أن تكون أساس نظام توزيع الإعانات ، هذا كله يفرض إعادة النظر في معايير التوزيع من خلال اعتماد وسائل مشكلة من عناصر موضوعية تتماشى و المطالب و الاحتياجات التنموية .

هذا لن يتأتى إلا من خلال معايير تقييم فعالة ، تمكننا من تحديد بكل وضوح العجز في التجهيزات و عدم التوازن و الإختلالات بين الأقاليم بناء على هذه القاعدة نقوم بتحديد مضمون المشاريع التي تندرج في المخططات البلدية للتنمية [3] .

كما أن التمويل المركزي و إجراءاته تتميز بثقلها حيث تستلزم تدخل عدة مستويات الولاية ، وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية ، وزارة المالية ، تترتب عليه هيمنة السلطة المركزية خاصة من حيث الاختيارات الاقتصادية و الإنفاق المالي فهي من هذا الجانب تعتبر وصاية على المجالس الشعبية البلدية ، يمكن أن تصل إلى درجة التدخل في تحديد الأوليات و الحاجيات المحلية بدلا من المجالس المنتخبة التي أنشأت من أجل هذا [4] .

و قد جاء في ملحق المرسوم التنفيذي رقم 18-86 المؤرخ في 5 مارس 2018 ، يتضمن آلية متابعة التدابير و الإصلاحات الهيكلية في إطار تنفيذ التمويل غير التقليدي [5]تعزيز اللامركزية من خلال إنجاز تقييم لمجموع القرارات التابعة في الوقت الحاضر لاختصاص الإدارات المركزية ، التي يمكن تحويلها إلى الجماعات الإقليمية و ذلك في سنة 2018 ، المراجعة ، خلال سنة 2018 ، للتشريع المتعلق بالولاية و البلدية ، و ذلك بهدف تأهيله ليكون في خدمة اللامركزية الأكثر فعالية ، و النهوض بالديمقراطية التشاركية و ترقية التمويل المحلي.

---

[1] أحمد محيو ترجمة محمد عرب صاصيلا ، مرجع سابق ، صفحة 106 .
[2] سارة عبايدية ، المرجع السابق ، صفحة 118.
[3] يوسف سلاوي ، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، 149 .
[4] ليندة أونيسي ، المرجع السابق ، صفحة 235 .
[5] الجريدة الرسمية عدد 15 ، بتاريخ 7 مارس 2018 .

المطلب الثاني : إجراءات إعداد مخططات التنمية الخاصة بالبلدية على المستوى المركزي

من خلال هذا المطلب ، سنتناول بالشرح و التفصيل إجراءات إعداد مقرر البرنامج على المستوى المركزي (الفرع الأول) ، و إعداد مدونة البلدية (الفرع الثاني) ، وكيفيات إصدار مقرر تسجيل العملية (الفرع الثالث) .

الفرع الأول : مقرر البرنامج

تعتبر الميزانية العامة للدولة التعبير المالي لبرنامج عمل سنوي تتضمن ما تتوقع تحصيله من إيرادات عامة و صرفه من نفقات عامة خلال سنة كاملة ،فهي بذالك تبني على بيانات سابقة بالإضافة إلى ما يستجد خلال عملية تنفيذها [1].

فتنفيذ الميزانية العامة للدولة تعتبر أهم المراحل و أكثرها خطورة ، وهي المرحلة الأخيرة من مراحل الميزانية . و يقصد بها وضع بنودها المختلفة موضع التنفيذ. و تختص بها السلطة التنفيذية ، وتشرف على هذا التنفيذ وزارة المالية التي تعتبر أهم أجزاء الجهاز الإداري للدولة. و بمعنى آخر ، فإن هذه المرحلة تمثل انتقال الميزانية العامة من التطبيق النظري إلى حيز التطبيق العملي الملموس . فتتولى الحكومة ممثلة في وزارة المالية ، تحصيل الإيرادات الواردة في الميزانية ، كما تتولى الإنفاق على الأوجه المدرجة في الميزانية [2] .

في إطار تنفيذ الميزانية العامة يتم الانتقال فيها إلى مرحلة دقيقة و معقدة ، تتطلب تدخل أعوان تنفيذ الميزانية العامة و بذل جهد لا يقل عن عملية الإعداد ، إذ يترتب على تنفيذ الميزانية العامة نجاح السياسة المالية و الاقتصادية و الاجتماعية للدولة [3] .

تعبر الميزانية العامة للدولة التعبير المالي لبرنامج عمل سنوي تتضمن ما تتوقع تحصيله من إيرادات عامة و صرفه من نفقات عامة خلال سنة كاملة ، بذلك تبنى على بيانات سابقة بالإضافة إلى ما يستجد خلال عملية تنفيذها . حيث أنه في إطار تنفيذ ميزانية التجهيز ، تجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى الميزانية العامة و وفقا للمخطط الإنمائي السنوي ، لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة ، في ثلاثة أبواب تتمثل في النفقات المنفذة من قبل الدولة ، إعانات الاستثمار الممنوحة من طرف الدولة ، النفقات الأخرى بالرأس المال [4] .

وفيما يتعلق بهذه الفئة من نفقات الميزانية، أوضح المشرع من خلال المناقشات البرلمانية يظهر بأن العنوان الثاني و الثالث هي إعانات الاستثمار التي تمنحها الدولة. وتشمل بعض النفقات التي بالرغم من أنها مدعومة من قبل الدولة يتم تنفيذها من قبل متعاملين آخرين لاسيما البرامج القطاعية غير

---

[1] عبد الصديق شيخ ، الوجيز في المالية العامة وفقا للتشريع الجزائري ، مرجع سابق ، صفحة 139.
[2] محمد عباس محرزي ، مرجع سابق ، صفحة 367 .
[3] عبد الصديق شيخ ، الوجيز في المالية العامة وفقا للتشريع الجزائري ، مرجع سابق ، صفحة 139 .
[4] أنظر المادة 35 من القانون رقم 84 -17 ، سالف الذكر .

الممركزة و مخططات التنمية البلدية . علاوة على ذلك ، وفي هذا الصدد ، من المفيد الإشارة إلى أن القانون رقم 84 – 17 ، سالف الذكر ، قد منح تفويض حقيقي لصالح السلطة التنفيذية ، حيث أن التعديلات على التوزيع القطاعي تم إجراؤها بواسطة المراسيم التنفيذية خلال السنة المالية .

لم يتم تطبيق طريقة التوزيع حسب العناوين الثلاث الخاصة بميزانية التجهيز المنصوص عليها في المادة 35 من القانون رقم 84-17، سالف الذكر ، على هذا المستوى ، فإن التقليد هو الذي ساد في الأمر. و من حيث الجوهر ، يمكن القول بسهولة أن الإطار التشريعي لنفقات الاستثمار ، الذي تم تقديمه في عام 1984 ، كان في الواقع جزءًا من التقليد الراسخ لممارسة الميزانية التي نتجت بشكل خاص عن الإصلاح المالي لعام 1971 [1].

فإصدار مقرر البرنامج مرتبط بإرسال مديرية البرمجة و متابعة الميزانية لمقترحات البلدية إلى المديرية العامة للميزانية ، و من خلالها يتم عقد الاجتماع لما يعرف بلجنة التحكيم ، الذي يعقد مرة كل سنة [2] .

يتم على مستوى هذه اللجنة مناقشة المشاريع المقترحة للمخطط البلدي للتنمية من حيث أهدافها و غلافها المالي ، و تخصص رخص البرامج للمشاريع الجديدة و اعتمادات الدفع للمشاريع التي هي في مرحلة الانجاز .

يخصص لكل ولاية غلاف مالي للبرامج المقترحة ، و التي هي عبارة عن اعتمادات مالية تقدم بموجب قانون المالية لنفس السنة و يسمى هذا الغلاف " تصريح البرنامج النهائي" أو "مقرر برنامج ، و يرسل هذا المقرر إلى كل ولاية و يضم العمليات ذات الأولوية . ثم بعد ذلك تأتي مرحلة إعداد مدونة الولاية [3].

الفرع الثاني : إعداد مدونة الولاية

مباشرة بعد الحصول على مقرر البرنامج من المديرية العامة للميزانية ، تعمل الولاية على توزيع الغلاف المالي المخصص للولاية وفقا للبلديات و الأبواب ، و يخصص لكل مشروع غلاف مالي يظهر في مقرر التسجيل ضمن الباب المعني ، و يوزع ذلك الغلاف وفقا لاعتمادات دفع سنوية ، و تقسم هذه الأخيرة إلى أقسام حسب ما يسمح التوزيع باستهلاك البرنامج عبر شرائح .

و ترسل الاعتمادات عن طريق مقرر الاعتماد المالي ، الذي يفتح في إطار نشاط السنة الجارية ، مرفوقا بالملحق الذي يوضح المبالغ المخصصة لكل فصل ، و ترسل نسخة من هذا المقررات إلى القابض، ليمول بعد ذلك المخطط البلدي للتنمية ..

---

[1] Tahar Mohamed BOUARA , Les dépenses d’investissements de l’Etat en droit Algérien op.cit. , page 35 .

[2] شامي ياسين ، المرجع السابق ، صفحة 123 و124 .

[3] المرجع ذاته ، صفحة 124 .

إن الإطـار القـانوني الخـاص بمخططـات البلديـة للتنميـة يتمثـل فـي المرسـوم رقـم : 73-136 المؤرخ في 9 أوت 1973 المتعلق بشروط تسيير و إنجـاز المخططـات البلديـة للتنميـة قد خصـص القسم الأول منه لشروط التسيير التي تتمثل في تسجيل الاعتمادات المالية لفائدة الـوالي ضـمن رخصـة البرنـامج لكل ولايـة و التـي تشكل "الحد الأعلـى للنفقات المسموح باستعمالها " من قبل الآمر بالصـرف . و تبلـغ الإعانـات الماليـة إلـى رئيس البلديـة عـن طريـق مقرر اعتمـادات الـدفع التـي تحـدد مضـمون المشـروع و مبلغه الإجمالي و المبلغ السنوي [1] .

تخضـع مقترحـات المشـاريع و العمليـات إلـى الرقابـة التقنيـة ، و هـي تلـك الرقابـة التـي تمارسـها المصـالح التقنية للمديريات التنفيذيـة للولايـة و التـي تسمي أيضـا المصـالح الخارجيـة للـوزارات مـن خـلال التأشـيرة التقنيـة علـى كـل المشـاريع ، و تشـكل هـذه الرقابـة إحـدى مظـاهر التـدخل فـي شـؤون البلديـة و إدارتها بالاشتراك .

في الجزائر تبقى الرقابة التقنية تسجل حضورها القوي إلـى جانـب الرقابـة الإداريـة ، حيث تلتزم البلدية بإرسال تقارير دورية إلى السلطة الوصية أو الهيئة التي يتبع لها المشروع المدرج ضـمن المخطـط البلـدي للتنميـة ، و تشـكل هـذه الرقابـة أهـم عـائق ضـد تحقيـق أهـداف اسـتقلالية البلديـة فـي إدارة التنميـة المحليـة، نظـرا لعـدم تـوفر الضـمانات و الشـروط الكفيلـة باسـتمرار الهيئـات المحليـة و تفعيـل وجودهـا فـي مواجهة السلطة المركزية [2] .

عند إنشاء المخططات البلدية للتنمية ، تضمنت المدونة ثلاثين (30) فصلا تغطـي عمـوم مجمـوع قطاعات النشاط التي أعدت و وضعت حيز التنفيذ ، و التسجيل كان يتم (يقع) حول قطاعـات كثيـرة يمكـن تلخيصها في المحاور التالية :

الهياكل و المنشـآت القاعديـة الاقتصـادية و الإداريـة ، حيـث يمكـن حصـر هـذه الهياكـل فـي إنشـاء الطرق البلدية ، التحديث العمراني ، الإنـارة العموميـة ، منـاطق النشـاط ، التجهيـزات الإداريـة ، محطـات النقل البرية [3] .

و نشير بهذا الصدد إلى أنه تم منـع تسـجيل المشـاريع ذات الطـابع التجـاري التـي يمكـن إنجازهـا من قبل القطاع الخاص و ذلك بموجب المذكرة التوجيهية لسنة 2017 الصـادرة عن وزيـر الماليـة و التـي تـم التخلـي عنهـا لفائـدة ذات القطـاع فـي إطـار تفويضـات المرفـق العـام و هـذا فـي ظـل أحكـام المرسـوم الرئاسـي رقـم : 15- 247 المـؤرخ فـي 16 سـبتمبر 2015 المتضـمن تنظـيم الصـفقات العموميـة و تفويضات المرفق العام [4].

---

[1] مصطفى كراجي ، المرجع السابق ، صفحة 349 و 350 .

[2] نادية متالي ، رئيس البلدية في ظل قوانين البلدية الجزائرية ، مذكرة ماجستير ، تخصص الدولة و المؤسسات ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1 ، الجزائر ،2013 - 2014 ، صفحة 56.

[3] يوسف السلاوي ، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري ، مرجع سابق صفحة 136.

[4] الجريدة الرسمية عدد 50 ، بتاريخ 20 سبتمبر 2015 .

بموجب المرسوم رقم 37-136 المؤرخ في 9 أوت 1973 ينبغي أن تزود كل بلدية بقائمة اسمية تسمى " قائمة إسمية بلدية " ، حيث يعرض بصورة ملزمة حسب القطاع و الفصل و المادة ، رخص البرنامج و الأجزاء السنوية لاعتمادات الدفع .

تشكل هذه القائمة الاسمية الوثيقة القاعدية ، حيث تسجل كل العمليات ، مهما كانت طبيعتها أو مصدر تمويلها والتي تقع تحت مسؤوليتها ، من حيث الإنجاز ، على عاتق المنتخبين المحليين .

تتم المصادقة على " القائمة الإسمية البلدية " من قبل الجهاز التنفيذي للولاية و يحرر الوالي بمجرد استلامها و المصادقة عليها بطاقة التكفل برخصة البرنامج الذي يناسب كل عملية مجمعة كما هي مبينة في قرار التسجيل في المخطط ، و يحرر الوالي بعد ذلك بطاقة التزام أو أكثر تتضمن توزيع رخص البرامج بين بلديات الولاية ، و تكون بطاقة التكفل أو الالتزام المشار إليها سابقا مستوجبة للتأشيرة المسبقة للمراقب المالي للولاية [1] .

لقد أشارت التعليمة رقم : 62 المؤرخة في 01 فيفري 2016 الصادرة عن وزير الداخلية و الجماعات المحلية و المبلغة للسادة للولاة إلى التأخر الملاحظ في تقسيم الأغلفة المالية المخصصة سنويا للبلديات ، مما ينعكس سلبا على تنفيذ هذه البرامج (المخططات) ، كما تبينه المعدلات المنخفضة في استهلاك القروض و كذا أهمية البرامج المتبقي إنجازها .

بالإضافة إلى تخصيص أغلفة مالية معتبرة للبلديات مقر الولاية و مقر الدائرة على حساب البلديات التي تعرف عجزا من حيث التجهيزات العمومية ، و توجيه جزء مهم من هذه الأغلفة المالية إلى الفصل 793 من مدونة المخططات البلدية للتنمية المعنون " التهيئة الحضارية" .

وفي نفس السياق أشارت ذات التعليمة إلى منح مساعدات مالية إلى البلديات التي تتوفر على إمكانيات مالية كافية .

الفرع الثالث : إعداد مقرر التسجيل

العمليات المسجلة في إطار المخططات البلدية للتنمية تعتبر من الوسائل الأمثل لتحسين الإطار المعيشي للمواطن ، و التي يمكن تقييم أثرها المباشر على حياة المواطنين ، لذلك يجب أن توجه خصوصا للاستجابة السريعة و الفعلية لانشغالات المواطنين ، و تساهم في تفعيل النشاطات الاجتماعية و الاقتصادية على مستوى البلديات و التقليل من الفوارق بين البلديات فيما يخص توفر المرافق اللازمة[2].

[1] الشريف رحماني ، مرجع سابق ، صفحة 86 .

[2] التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2016، مرجع سابق ، صفحة 120 .

ثم تأتي بعد ذلك مرحلة إعداد مقرر التسجيل من طرف مديرية البرمجة و متابعة الميزانية [1]، و الذي يضم المشاريع التي ترتب حسب الأبواب و السقف المالي للبلدية و يسمى بـ " ترخيص البرامج "، و الذي يتم تحضير ستة(6) نسخ منه توزع على :

البلدية ، القابض البلدي ، الدائرة ، خزينة الولاية ، مديرية الإدارة المحلية ومديرية الضرائب ، ثم تختتم هذه المراحل بمرحلة تسجيل المشاريع ، و الذي تقوم به البلدية في بطاقة فنية بصفة دقيقة ترسلها إلى الولاية لغرض المعاينة من قبل مديرية التخطيط و التهيئة العمرانية لتسجيلها في ميزانية التجهيز العمومي الخاص بالولاية ، و بعد المصادقة على مقرر التسجيل تكون المشاريع مسجلة و بالتالي فالمخطط البلدي للتنمية يكون معدا و قابلا للتنفيذ [2].

و في هذا الإطار وجب الإشارة إلى التناقض الواقع بين أحكام كل من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 و المرسوم 73-136 ، حيث أن التناقض المسجل يكمن في تفريد مقررات تسجيل العمليات ، حيث أن نص المادة 17 من المرسوم رقم 89-2278 ينص على وجوب تفريد مقرر التسجيل إلا بعد اكتمال إجراءات نضج العملية المنصوص عليها في المادة 17 من ذات المرسوم و المتمثلة في توفير الأرض التي يقام عليها البناء ، الدراسات و العناصر التي تثبت جدوى المشروع ، تقويم المشروع حسب نتائج الدراسات ، آجال الإنجاز و الدفع و في الأخير معرفة نتائج المناقصات أو الاستشارات المتصلة بالعملية .

غير أن المرسوم رقم 73-136 ، سالف الذكر ، نص في مادته 03 على أن العمليات المعتمدة في إطار المخططات البلدية للتنمية تقيد في الجدول البلدي للتجهيز و الاستثمار . و يبلغ الوالي هذه الوثيقة بعد المصادقة عليها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي و كذلك إلى المحاسب المنفذ لدى البلدية.

و عليه نلاحظ أن المرسوم القديم ينص على ضرورة تبليغ كل العمليات التي تم اعتمادها ضمن المخطط البلدي للتنمية عكس ما جاء في المرسوم 98-227 الذي نص على تبليغ العمليات وفقا لإجراء النضج * و يقصد بإجراءات نضج مشروع أو برنامج التجهيز العمومي مجموع الدراسات التي تسمح بالتأكد من أن المشروع من شأنه المساهمة في التطور الاقتصادي على المستوى الوطني أو الجهوي أو المحلي .

و في هذا السياق نلاحظ بأن الإطار القانوني الناظم لمخططات التنمية البلدية وجب أن يكون متناسقا، خاصة و أن أحكام القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 03 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية [3]، نص على عقود الأعمال و الأداء و التوجيهات الإستراتيجية المنصوص عليها في المادة 25 .

رغم الأهمية التي منحتها وزارة الداخلية و الجماعات المحلية للاستجابة لاحتياجات المواطنين ، و التنفيذ السريع للمشاريع ، إلا أن بعض الولايات لازالت تتبع نمط التسيير القديم و لا تسجل المشاريع إلا بعد

---

[1] أنظر الملحق رقم 2 المتضمن نموذج مقرر تسجيل عملية .

[2] يسين شامي ، المرجع السابق ، صفحة 124 و 125 .

[3] الجريدة الرسمية عدد 53 ، بتاريخ 2 سبتمبر 2018 .

فترة طويلة ، و هو ما ينتج عنه عدم الاستجابة لاحتياجات المواطنين في الآجال المطلوبة ، وعدم استغلال الإمكانيات المالية المتاحة ، إلا بعد مرور عدة سنوات [1] .

تجدر الإشارة إلى أن التأخر في توزيع الأغلفة المالية كان من أهم الاختلالات التي لاحظها وزير الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية ، من خلال المذكرة رقم 62 المؤرخة في 01 فيفري 2016 المتعلقة بالتنفيذ المخططات البلدية بعنوان سنة 2016 .

كما لاحظ مجلس المحاسبة منح اعتمادات مالية لبلديات تستطيع التمويل من مواردها الخاصة ، و إغفال بلديات لا تملك الموارد الكافية طبقا للمعايير المنصوص عليها في التعليمة الوزارية رقم 313 المؤرخة في 14 أكتوبر 2015 الصادرة وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية المتعلقة بتنفيذ العمليات المسجلة بعنوان المخططات البلدية للتنمية.غير أن المراقبة أفضت إلى أن الاستفادة من تمويل المخططات البلدية للتنمية مقارنة بإيرادات البلدية و مبلغ الاقتطاع من نفقات التجهيز ، بين أن معايير توزيع الاعتمادات لم تحترم على المستوى المحلي [2].

كما لاحظ مجلس المحاسبة عدم الالتزام بالتعليمات الوزارية المتعلقة بتسجيل و تفريد العمليات بأغلفة مالية غير كافية أو أكبر من رخص البرامج مخالفة لما ورد في التعليمة رقم 313 المؤرخة في 13 أكتوبر 2015 الصادرة عن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و التي تنص على إعداد بطاقات تقنية و دفاتر شروط و الشروع في إجراء المنافسة ، هذه الأحكام لا يتم احترامها من طرف بعض البلديات مما نتج عنه تجاوز رخص البرامج لمبالغ العروض الفائزة في كثير من الحالات [3] .

المطلب الثالث : محدودية صلاحية البلدية في إعداد مخططات التنمية الخاصة البلدية

تتطلب سياسة الإصلاحات و التنمية الوطنية الشاملة ،ببرامجها و مخططاتها و طموحاتها الكبيرة مساهمة الهيئات المحلية في ذلك باعتبارها القاعدة السياسية ، الاقتصادية ، الاجتماعية ، و الإدارية للدولة ، ذلك لما لمها من دور أساسي في هذا الشأن ، حيث أن جوهرها هو تجسيد لمبادئ و أسس النظام الإداري اللامركزي ، و جوهر للديمقراطية المحلية [4].

إن إقرار المشرع لحرية مبادرة البلدية في المجال التنموي من خلال إعدادها لمخططاتها التنموية ، إلا أنه يمكن إبراز تبعيتها للمركز ، إذ أن دراسة المخطط البلدي للتنمية يبرز القيود المفروضة عليها سواء على مستوى اتخاذ القرار و التخطيط ، أو على مستوى تمويليه [5] .

---

[1] التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2016، مرجع سابق ، صفحة 126.

[2] المرجع ذاته و صفحة 125 . .

[3] المرجع ذاته ، صفحة 96 .

[4] عبد القادر بن صالح ، الهيئات المحلية في الجزائر من عملية ترسيخ الديمقراطية الشعبية إلى إستراتيجية التطوير التنظيمي ، تحليل افتتاح الدورة البرلمانية الخريفية لمجلس الأمة ، مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة ، العدد 20 ، 2010 ، صفحة 11 و 13

[5] وهيبة خبيزي ، التخطيط على مستوى الإقليم : (الجوانب القانونية) ، مرجع سابق ، صفحة 62 .

الفرع الأول : توجيه القرار المحلي

لقد منحت للبلدية مساحة من الاستقلالية الإدارية ، حيث أنيط لها أمر التخطيط للمجلس الشعبي البلدي و رئيسه ، فمن خلال الرجوع إلى قانون رقم 11 – 10 ، سالف الذكر ، نجده قد سمح للمجلس الشعبي البلدي له باتخاذ كل عملية أو إجراء من شأنه التحفيز و بعث نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية [1] .

إن ممارسة الهيئات المحلية لاختصاصها تستوجب حريتها في التسيير و هذا ليس محققا في ظل الإعانات المركزية فالتمويل المركزي للاستثمارات المحلية يدل على رغبة السلطة المركزية في قيادة التنمية المحلية و من هنا تكون سياسة التنمية المحلية موجهة من المركز ما يجعل هذه الأخيرة تحت الوصاية من حيث الاختيارات الاقتصادية و الإنفاق المالي ، باعتبار أن السلطة المركزية هي التي تحدد الحاجيات المحلية و المناطق الواجب ترقيتها في إطار التهيئة العمرانية مع أخذ رأي السلطات المحلية [2].

إن ممارسة المجلس الشعبي البلدي لاختصاصاته تعني حريته في التسيير ، و لا يكون له ذلك في ظل الإعانات المركزية . فالتمويل المركزي للاستثمارات المحلية يعبر عن رغبة السلطة المركزية في قيادة التنمية البلدية . و منها تكون سياسة التنمية البلدية سياسة مشتركة تهم الدولة و البلدية، مما يجعل هذه الأخيرة تحت وصاية السلطة المركزية من حيث الاختيارات الاقتصادية و الإنفاق المالي . وقد تتعدى السلطة المركزية ذلك بممارسة حق اختيار الحاجيات المحلية لتكون بذلك التنمية البلدية بمقتضى ذلك صادرة من القمة أي بقرارات مركزية [3] .

فالملاحظ أن مخططات البلدية الخاصة بالتنمية مشروطة و مركزية حيث يقتصر دور البلدية فيها على التصويت على الاعتمادات خلال مداولاتها مع إمكانية اقتراح المشاريع و التي يجب أن تتماشى و أولوية المخطط الوطني [4] . وعليه فإن هذه المساهمات تحد نوعا ما من الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ، فهي تجعلها مرتبطة في مجهودها الاستثماري و التنموي للسلطة المركزية .

كما أدى سوء التأطير البشري الذي تعاني منه الجماعات المحلية خاصة البلدية إلى توجيه هذه الأخيرة للعمل مع المصالح التقنية . و من هنا تتنازل الجماعات المحلية عن ممارسة بعض اختصاصاتها مقابل مجهود استثماري مركزي تعوض به ضمانات مواردها المالية [5].

---

[1] وهيبة خبيزي ، التخطيط على مستوى الإقليم : (الجوانب القانونية) ، مرجع سابق ، صفحة 69 .
[2] يوسف سلاوي ، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، صفحة 110.
[3] مصطفى كراجي ، المرجع السابق ، صفحة 347 و 348 .
[4] إنتصار عريوات و عادل إنزارن ، المرجع السابق ، صفحة 65 .
[5] مصطفى كراجي ، المرجع السابق ، صفحة

الفرع الثاني : صلاحيات ذات طبيعة رمزية لا تقريرية

كما أن أداء المخططات البلدية يتأثر بدرجة استقلالية البلدية في اتخاذ القرار ، فلابد من توفر هذه الاستقلالية لحد يسمح لها بأداء مهامها بحرية و ديمقراطية و اتباع أساليب علمية في التخطيط لمختلف البرامج و المخططات التنموية المحلية التي تتطلب حرية أكثر في تحديد الاحتياجات المحلية [1].

إن المرسوم رقم : 73-136، سالف الذكر ، خول صراحة صلاحية المبادرة بإعداد المخطط التنموي للبلدية . إلا أنه يمكن القول كذلك أن هذه المبادرة شكلية فقط لأن المخطط في حد ذاته يسجل باسم الوالي ، فهو الذي يحدد المشاريع الواجب إنجازها .

حيث أن الوالي يمثل عدم التركيز الإداري فهو معين بموجب التنظيم الساري المفعول [2] ، و بالتالي خضوعه للسلطة المركزية التي تعينه ، و منها فدور رئيس المجلس الشعبي البلدي يبقى مقتصر على اقتراح المشاريع دون أن يملك سلطة تقرير في هذا الشأن بل أكثر من ذلك يقترح المشاريع التي تتمحور أساسا حول التزويد بالماء الشروب ، التطهير ، الطرق ، الشبكات و فك العزلة.

إن عملية التخطيط الإقليمي في ظل اللامركزية الإدارية ، يجب أن تعني تفعيل دور المجموعات المستهدفة في عمليات تنفيذ خطط التنمية الإقليمية ، و تطبيق مثل هذا الأسلوب من شأنه العمل على تطويع برامج التنمية بسهولة ، كونه يسمح لسكان الوحدات الإدارية بإبداء آرائهم المختلفة حول مشاريع التنمية ، و مشاركتهم في ذلك ، و هذا عن طريق تجمع هذه المواقف و تمثيلها من طرف المجالس المنتخبة من قبلهم ، هذا ما يهيئ فرص نجاح التنمية الوطنية الشاملة ، و هي في ذلك الدمج بين العناصر أو بين التنمية البشرية ، الاقتصادية ، الاجتماعية ، وفي إطار مجالي شامل .

فإذا كان التخطيط الإداري الإقليمي يسعى وضع برامج تنموية و التي هي عبارة عن دليل لنشاط ناتج عن تفكير تشاوري بين مختلف الفواعل المحلية للتنمية من خلال الاستجابة للأهداف المتمثلة في مساعدة المجلس المنتخب على الفهم الصحيح لمشاكلهم اليومية ، و كذا دعم بلورة الحلول الممكنة فإنه من المفروض أن يقتصر دور السلطات المركزية في هذا الشأن على مراقبة مدى توافق تطل المخططات و السياسية المسطرة من قبلها ، و متابعة مدى تحقيق الأهداف المرسومة و العمل على تقويمها و إصلاحها، دون تدخلها المبالغ في ذلك [3] .

و هذا يعتمد بالدرجة الأولى على توزيع سلطة صنع القرار بين هيئات التخطيط المركزية ، و هيئات التخطيط الإقليمية ، فلإيجاد تخطيط لامركزي فاعل و مؤثر ، لابد من توفر الإرادة السياسية عند السلطات المركزية من أجل التخلي عن جزء من صلاحياتها التخطيطية و التنموية لصالح هيئات

---

[1] إنتصار عريوات و عادل إنزارن ، المرجع السابق ، صفحة 58 .

[2] أنظر المرسوم الرئاسي رقم 99 – 240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 ، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة ، الجريدة الرسمية عدد 76 ، بتاريخ 31 أكتوبر 1999 .

[3] يوسف سلاوي ، التنمية في إطار الجماعات المحلية ، مذكرة ماجستير ، فرع الدولة و المؤسسات العمومية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، الجزائر ، 2011-2012 ، صفحة 177 .

تخطيط إقليمية تكون قادرة على تحمل و تنفيذ هذه المسؤوليات ، على أن تكون بلك الصلاحيات التي تتمتع بها الهيئات الإقليمية صلاحيات حقيقية لا رمزية ، لأنه ما الغاية من وراء منح صلاحيات التخطيط و التنمية للبلدية في غياب تمتعها بسلطة اتخاذ القرار و تضييق مجال تدخلها [1] .

غير أن الواقع الميداني لا يعكس هذا تماما ، بل و أصبحت المجالس الشعبية لا تملك أي سلطة على أموالها ، و لا تمل إلا المساهمة الضعيفة في اقتراح مشاريعها ، و التي في الغالب يتم تعديلها من قبل السلطة الوصية ن بذلك أصبح تخطيط جل البرامج التنموية ذو طابع مركزي محض [2].

رجوعا إلى الإطار التنظيمي لمخططات البلدية للتنمية و الهياكل التي تساهم في إنجازها و متابعتها نجد أن المجلس الشعبي البلدي و رئيسه فقط كهيئتين منتخبتين تجسدا مسار هذه المخططات ، إذا ما قمنا بمقارنتها مع باقي الهيئات المشاركة في ذات المسار .

من هنا يمكن القول أن نجاح أي مخطط تنموي متوقف على مدى إشراك الهيئات المنتخبة في مسار تجسيده ، إضافة إلى عدم تدخل الأجهزة المركزية في تحديد الأولويات الأساسية للتنمية المحلية ، فتحديد الأولويات له دور كبير في نجاح أي عملية تخطيطية ، فلا يمكن لأية هيئة تخطيطية مهما كانت أمكانتها المادية و البشرية ، و مواردها الاقتصادية أن تلبي جميع المطالب التي تأتي من بيئة خارجية ، و إنما يتطلب الأمر وضع سلم الأولويات[3] .

الفرع الثالث : رهن الصلاحيات الممنوحة بتوفر الإمكانيات

إن الجزائر و منذ استقلالها حاولت إرساء مبدأ اللامركزية ضمن منظومتها القانونية كونها الركيزة الأساسية و محرك التنمية ، حيث أن تطبيق الإدارة اللامركزية بفاعلية في مجال التخطيط ، من شأنه أن يعمل على تطوير برامج التنمية بسهولة إزاء متطلبات السكان المحليين ، نظرا لأنها تسمح بمشاركتهم في عملية إعداد و تنفيذ الخطط التنموية لمناطقهم ، هذا ما يهيئ فرص نجاح خطط التنمية الوطنية في تحقيق أهدافها بشكل متوازن لجميع مناطق الدولة الواحدة ، وهذا يعتمد بالدرجة الأولى على توزيع سلطة صنع القرار بين الهيئات المركزية و نظيراتها اللامركزية [4] .

و في هذا الصدد تتم الإشارة إلى أنه تمت معالجة هذه المسألة بموجب القانون ، حيث تتمتع البلدية بذمة مالية مستقلة . لقد منحت للبلدية مساحة من الاستقلالية الإدارية حيث أنيط لها أمر التخطيط للمجلس الشعبي البلدي و رئيسه ، فمن خلال الرجوع إلى قانون رقم : 11 – 10 ، سالف الذكر ، نجده قد سمح

---

[1] وهيبة خبيزي ، التخطيط على مستوى الإقليم (الجوانب القانونية) ، مرجع سابق ، صفحة 94 .

[2] عادل إنزارن ، الدور التنموي للمخططات البلدية بين الواقع و الآفاق – دراسة حالة بلدية باتنة 2002 – 2010 ، مذكرة ماجستير ، فرع إدارة الجماعات المحلية ، كلية الحقوق ، الجزائر، 2010-2011 ، صفحة 159.

[3] وهيبة خبيزي ، التخطيط على مستوى الإقليم : (الجوانب القانونية) ، مرجع سابق ، صفحة 95 .

[4] عادل إنزارن ، مرجع سابق ، صفحة 104 .

للمجلس الشعبي البلدي له باتخاذ كل عملية أو إجراء من شأنه التحفيز و بعث نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية [1].

مصدر المال هو الذي يقرر بالنتيجة استقلال أو عدم استقلال البلدية ، فكلما كان لديها تمويلا كافيا كان بمقدورها القيام بالمشاريع التنموية التي تظل هدفا من وراء عملية التخطيط ، و بالتالي التحرر من الرقابة الصارمة للسلطة المركزية و التي تشل قدرتها على اتخاذ قرارات نابعة من احتياجاتها .لقد خولت النصوص القانونية للبلدية حرية المبادرة بإعداد مخططها البلدي في حين نجدها قد ضيقت من حريتها من جانب آخر سواء من حيث اتخاذ قرار التخطيط أو على مستوى تمويله و كذلك بالنسبة لمكان تنفيذه.

إن الواقع المالي للبلدية من جهة ، و قلة التأطير ، من جهة أخرى ، يبين بوضوح الطابع البيروقراطي للامركزية في الجزائر . و الذي جعل دور البلدية ضعيفا في مجال التنمية المحلية ، حيث أن الدولة بقيت هي المسؤول الأول عن التنمية المحلية عن طريق التدخل المباشر بواسطة المخططات البلدية للتنمية ، في إطار برنامج وطني سنوي يقتصر فيه دور البلدية على تقديم الاقتراحات مما ينعكس سلبا على التنمية المحلية ، إذ أن سياسة الدولة في هذا الإطار هي سياسة شاملة لا تراعي بالضرورة الخصوصيات المحلية [2].

لقد أصبح قسم التسيير يسجل عجزا غالبا ما يستند إلى اعتلال مؤكد في الميزانية ، بينما يعكس قسم التجهيز ، بصورة مفارقة ، رصيدا إيجابيا راجع إلى ضعف الإنجاز في البلدية [3] .

قد تعمد الدولة لمسح ديون البلديات من أجل أعادة توازناتها المالية ، إلى أن قيام الدولة بذلك و إن كان يخف من الأزمة المالية التي تعرفها البلدية مما يمكنها من الانطلاق من جديد ، إلا أن هذا الحل لا يقضي على جذور المشكلة نظرا لبقاء أسباب إعادة ظهورها ، و ما يؤكد ذلك هو ظهور ديون جديدة بعد عملية المسح [4].

المبحث الثالث : إنجاز مخططات التنمية الخاصة بالبلدية .

تبدأ عملية التنمية من البلدية كقاعدة لها، حيث تبادر باقتراح المشاريع و هذا بمراعاة احتياجات سكان البلدية، لتنقل ذات الاقتراحات للوصاية ثم تعود للبلدية مرة أخرى - باعتبارها المعني الأول بالأمر - من أجل تنفيذها .

إن مرحلة التنفيذ تعد من أهم المراحل في عملية تجسيد السياسة التنموية على المستوى المحلي (البلدية) إذ أنها تبرز برامج العمل والنتائج المرجوة من عملية التخطيط على أرض الواقع .

---

[1] وهيبة خبيزي ، التخطيط على مستوى الإقليم : (الجوانب القانونية) ، مرجع سابق ، صفحة 69.
[2] خيضر خنفري ، مرجع سابق ، صفحة ب.
[3] الشريف رحماني ، مرجع سابق ، صفحة 28 .
[4] أحمد بورزق ، المرجع السابق ، صفحة 63.

إن تنفيذ عمليات التجهيز و الاستثمار المتعلقة بمخططات البلديات الخاصة بالتنمية تخضع لأحكام المرسوم 73-136 ، سالف الذكر، و إلى أحكام التعليمة الوزارية المشتركة رقم 14801 المؤرخة في 08 ديسمبر 1975 ، فبموجب النصوص القانونية المشار إليها سابقا يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يقوم بتنفيذ المخطط البلدي للتنمية ، غير أن المشرع لم يبرز معالمها بوضوح ، فمن خلال ما جاء في المرسوم 73-136 ، السالف الذكر ، والذي جاء محتشما في هذا الباب ، حيث لم تخصص لهذه العملية سوى أربع مواد جاءت في الفصل الثالث منه بعنوان : شروط تنفيذ عمليات التجهيز والاستثمار المتعلقة بمخططات البلديات الخاصة بالتنمية .

سنحاول في هذا المبحث تناول هذه المرحلة من خلال رسم مجموعة من الخطوات العملية المتبعة في عملية التنفيذ والتي تتمثل في تشخيص العمليات المراد انجازها (المطلب الأول) ثم اختيار المؤسسة التي توكل لها عملية الانجاز (المطلب الثاني) وأخيرا متابعة انجاز العمليات المدرجة في المخطط البلدي للتنمية (المطلب الثالث).

المطلب الأول : مراحل إنجاز المشاريع المسجلة في مدونة البلدية للمخططات البلدية للتنمية

بعد تبليغ الوالي رئيس المجلس الشعبي البلدي اعتمادات الدفع المخصصة لتمويل العمليات المقيدة في المخطط البلدي للتنمية [1] يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي الشروع في عملية التنفيذ من خلال تشخيص المشاريع المراد إنجازها (الفرع الأول) ثم اختيار طرق انجاز هذه المشاريع (الفرع الثاني)

الفرع الأول : تشخيص المشاريع المسجلة في مدونة المخططات البلدية للتنمية

تعمل البلدية من خلال مصالحها التقنية على تشخيص المشاريع وذلك بعد تبليغ الوالي لقائمة المشاريع المقبولة مبدئيا ضمن المدونة البلدية ، و هذا بعد تبليغ مقرر البرامج من المديرية العامة للميزانية بعنوان السنة المالية المعنية و هذا بعد المصادقة و نشر قانون المالية وذلك عن طريق جمع المعلومات المتعلقة بنضج المشروع في حد ذاته و المتمثلة فيما يلي :

أولا : تسمية المشروع

بهدف تسهيل عمليات الإنجاز و الاستثمار ضمن المخطط البلدي للتنمية يمنح رقم تحليلي من طرف مديرية البرمجة و متابعة الميزانية يتضمن اسم للمشروع (العملية) نصت على كيفية إعداده التعليمة الوزارية رقم 98-01 الصادرة عن وزير المالية بتاريخ 21 جانفي 1998 المتعلقة بإجراءات إنجاز نفقات التجهيز العمومي ، و هذا بغرض تسهيل عملية متابعة تنفيذ و استهلاك الإعتمادات المالية المرصودة و الخاصة بكل مشروع على حدى ، حيث يتكون الرقم التحليلي من ستة أجزاء و هو عبارة

[1] أنظر المادة 6 من المرسوم رقم 73 – 136 ، سالف الذكر .

عن دليل رقمي خاص يضم حرفين لاتنيين و خمسة عشر (15) رقما ، و هي عبارة عن رموز توضيح و تشخيص المشروع [1].

ثانيا : ملف تفريد عملية الاستثمار ضمن مدونة مخططات البلدية للتنمية .

حسب التعليمة رقم 98 – 01 ، سالفة الذكر ، فإن تفريد العملية أي مقرر تسجيل العميلة يتطلب إرفاق ملف مفصل يتضمن المعلومات الأساسية التي تسمح بمعرفة مدى نضج المشروع و هذا من خلال العناصر التالية :

أ. تحديد موقع المشروع

يتمثل في العنوان أو المكان الذي سيقام عليه المشروع ، و يكون محددا في الوثائق المتعلقة بالمشروع ، لاسيما عقد ملكية الأرض و التسجيل في الجدول العام للعقارات ، و لا يمكن تغييره إلا عند الضرورة القصوى أو لظروف قاهرة ، بموجب مقرر تعده مديرية البرمجة و متابعة الميزانية ، بعد موافقة الوالي .

ب. انعكاسات المشروع

وجوب ذكر الأسباب الداعية إليه ، و تحديد نتائجه التي من المفترض أن تكون إيجابية ، و تبيان أهميته في حياة المواطنين ، و توضيح أهميته الاجتماعية أو التربوية أو الثقافية أو الاقتصادية أو الترفيهية، بالإضافة إلى الأثر المالي المتوخى على قسم التسيير لاسيما نفقات المستخدمين ، نفقات الصيانة و التجهيز.

ت. المواصفات التقنية للمشروع

تعمل المصلحة التقنية بالبلدية على جمع كل المواصفات المتعلقة بالمشروع في بطاقة تسمى البطاقة التقنية ، تحتوي على التصاميم ، فترة الإنجاز ، تحديد العمليات الواجب انجازها قبل انجاز المشروع ، كل ذلك بغرض تحديد المحتوى المادي للعملية المراد إنجازها .

ث. تكلفة المشروع

وهو المبلغ الإجمالي الذي يكلفه المشروع و الذي يمكن معرفته من خلال تكلفة مشاريع مماثلة تكون البلدية قد قامت بإنجازها سابقا ، أو عن طريق طلب العروض أو استشارة المتعاملين الاقتصاديين في هذا الباب .

الفرع الثاني : طرق تنفيذ مشاريع مخططات البلدية الخاصة بالتنمية

يمكن القيام بإنجاز عمليات التجهيز المسجلة بعنوان مخططات البلدية للتنمية حسب ما ورد في المرسوم رقم 73- 136 ، السالف الذكر ، إما بالوسائل الذاتية للبلدية أي عن طريق الاستغلال المباشر(أولا) وإما عن طريق المقاولة (ثانيا) .

[1] أنظر الملحق رقم 3 المتضمن قراءة للرقم التحليلي .

أولا : الاستغلال المباشر

يقصد بالاستغلال المباشر (التسيير) للمرفق العام ، أن تقوم الدولة أو الجماعة المحلية بإدارة المرفق العام مستعينة بأموالها و موظفيها و مستعملة في ذلك وسائل القانون العام [1].

و سمي بالاستغلال المباشر لتفريقه عن تسيير الأشخاص ذات الشخصية المعنوية الأخرى ، سواء العمومية أو حتى الخاصة [2]. حيث نصت المادة 151 من قانون رقم 11 – 10 ، سالف الذكر ، أنه " يمكن البلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر ، تقيد إيرادات و نفقات الاستغلال المباشر في ميزانية البلدية ، و يتولى تنفيذها أمين خزينة البلدية طبقا لقواعد المحاسبة العمومية " .

و يعني التسيير المباشر أيضا ، عندما يؤمن تسيير المرفق العام من قبل المجموعة العامة (دولة ، جماعات محلية) و التي تتولى مسؤوليته ، فالإدارة تتصرف بواسطة وكلائها و وسائلها المادية [3]. و تتولى مرفق العام و تشغيله و تعيين موظفيه و تمويله و تتحمل مخاطر التشغيل و المسؤولية عن الأضرار التي يسببها المرفق للغير ، و تدخل في علاقة مباشرة بالمنتفعين بخدمات المرفق العام التي تديره إدارة مباشرة [4] .

هذا في إطار تسيير المرفق العام ، أما في إطار إنجاز المخططات البلدية للتنمية المتعلقة بالمرفق العام ، يمكن للرئيس المجلس الشعبي البلدي أن ينجز أعمال التجهيز و الاستثمار المقيدة في قائمة المشاريع المعتمدة [5] ، فتنجز ذات الأشغال ضمن وكالة الأشغال لا تتمتع بالشخصية المعنوية و تدمج نفقاتها في قسم التسيير لميزانية البلدية ، حيث تنجز الأشغال من طرف العمال المشغلين لهذا الغرض من طرف البلدية و المدفوعي الأجر من طرف البلدية نفسها .

تسجل تكلفة الأجور ، و تكلفة التسيير (التأمينات) و تأجير الأجهزة والآلات الكبيرة في إطار وكالة الأشغال لإنجاز المخططات في قسم التسيير و تدفع من خلال اقتطاع من فرع التجهيز نفقات التوريدات المتنوعة الضرورية لتنفيذ الأشغال و كذا التموينات الكبرى المسلمة في ميدان العمل (الإسمنت ، الحديد ، الخرسانة ... إلخ) ، من الحساب رقم 1050 (إعانات الدولة) من ميزانية البلدية

---

[1] سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الإداري (الكتاب الثاني : نظرية المرفق العام و عمال الإدارة العامة) ، الطبعة العاشرة ، دار الفكر العربي مصر ، سنة 1979 ، صفحة 60 .

[2] نادية ضريفي ، تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة ، دار بلقيس ، الدار البيضاء-الجزائر ، 2010 ، صفحة 15 .

[3] أحمد محيو ترجمة محمد عرب صاصيلا ، مرجع سابق ، صفحة 440 .

[4] نادية ضريفي ، مرجع سابق ، صفحة 16 .

[5] أنظر المادة 15 من المرسوم رقم 73 – 136 ، سالف الذكر .

قسم التجهيز [1]، و عليه فإنه يستنتج من هذا ميزنة إعانات مخططات البلدية للتنمية ضمن ميزانية البلدية .

إن إنشاء أو تحسين أملاك البلدية ، يشكل بالضرورة موضوع برنامج تجهيز يكون تمويله مضمونا بالنسبة لمجموع الأشغال ، بما فيها الأشغال المنجزة بالاستغلال من طرف موارد عادية للتجهيز العمومي، و ينجم عن هذه الحالة تسجيل مزدوج للاعتمادات الموجة للأشغال المنجزة ، حيث لا تقبل الاقتطاع الفعلي للنفقات إلا تسجيلا واحد .

و من أجل إعادة التوازن ، لابد من تسديد النفقات المدفوعة بعنوان هذه الأشغال لقسم التسيير ، عن طريق الاقتطاع من الاعتمادات المفتوحة لقسم التجهيز . و يتم هذا التسديد بموجب أمر بالدفع بمبلغ مساو لتكلفة الأشغال المنجزة ، مقتطع من المادة أو المواد المعنية من قسم التجهيز لصالح المادة رقم 730، الأشغال المنجزة بالاستغلال المفتوحة لهذا الغرض في قسم التسيير [2].

ثانيا : المؤسسة العمومية المحلية

يعطي قانون البلدية و الولاية لسنة رقم 11- 10 و القانون رقم 12 – 07 ، سلافي الذكر ، للمجلس الشعبي البلدي و المجلس الشعبي الولائي الاختصاص لإحداث و تنظيم المرافق العمومية المحلية.

حيث تنص المادة 153 من قانون رقم 11 – 10 ، سالف الذكر ، على أنه " يمكن البلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها ".

و كذلك نص القانون 88- 01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 ، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية [3] ، من خلال مادته 48 التي نصت على أنه " في إطار القواعد المحددة في المادة 43 إلى 47 من هذا القانون يمكن للمجالس الشعبية الولائية و المجالس الشعبية البلدية ، إنشاء مؤسسات عمومية ذات إداري و صناعي و تجاري ، وفقا للإجراءات المنصوص عليها في التشريع المعمول به " .

و لا يكون هذا الإنشاء إلا من خلال مداولة تقرر إنشاء المؤسسة العمومية المعنية ، التي يصادق عليها من طرف الوصاية .

---

[1] أنظر التعليمة الوزارية المشتركة رقم 14801 المؤرخة في 8 دسيمبر1973 ، المتضمن تحديد شروط تسيير و تنفيذ مخططات التنمية البلدية .

[2] الشريف رحماني ، مرجع سابق ، صفحة 66 .

[3] الجريدة الرسمية عدد 2 ، بتاريخ 13 جانفي 1988 .

ينظم إنشاء المؤسسات العمومية المحلية كل من المرسوم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983 المتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية و تنظيمها و سيرها [1] ، و المرسوم رقم 85 – 117 المؤرخ في 7 ماي 1985 ، المتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات و تنظيمها [2]. إضافة إلى أن إنشاء المقاولات العمومية ، حدد بموجب المرسوم رقم 83 – 201 المؤرخ في 19 مارس 1983 [3]. حيث تساهم المقاولة العمومية المحلية في إنجاز مخطط التنمية الاقتصادية للولاية أو لبلدية واحدة أو عدة بلديات و ذلك بإنتاج معدات و خدمات.

إن المقاولة العمومية هي مؤسسة تعمل على تنفيذ المخطط البلدي للتنمية لصالح البلدية ، و حسب المواد 153 ، 154 من قانون البلدية 11-10 ، تنشأ هذه المؤسسات من طرف البلدية أو بالاشتراك مع بلديات أخرى أو أكثر بهدف إنجاز المشاريع الاقتصادية و الاجتماعية بأقل تكلفة ، و كذا النهوض بالتنمية المحلية و حتى إن أمكن التنمية الوطنية [4].

لقد جاء في المادة 207 من الأمر رقم67-24 ، سالف الذكر ، المقاولات البلدية هي الوحدات الاقتصادية التي أنشأها المجلس الشعبي البلدي لتحقيق مخططه للتنمية المحلية و تتمتع مقاولات البلدية بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي ، إذ يمكن للبلدية أن تنشأ مقاولة محلية أو مقاولة مشتركة مع بلديات أخرى بموجب مداولات المجلس أو المجالس الشعبية المعينة ، و أخضع إنشاء هذه المقولات و تنظيمها و سيرها للتنظيم، و تعتبر المقاولة العمومية أهم وسيلة لتدخل البلدية في النشاط الاقتصادي [5].

يتضح مما سبق أن الصلاحيات التي منحت للبلدية من اجل التدخل في النشاط الاقتصادي عن طريق إمكانية إنشاء و استغلال مرافق و مؤسسات و مقولات عمومية محلية من أجل تنفيذ مخططها للتنمية المحلية ، إلا أنه تم إخضاع جميع تدخلات البلدية للرقابة الوصائية سواء قبل إنشاء المؤسسات و المقاولات العمومية المحلية أو بعد إنشائها . يبقى التساؤل هنا مطروحا حول دور البلدية في النشاط الاقتصادي و ما مدى نجاعته في تحقيق التنمية المحلية المنشودة في ظل مؤسسات تسير من مساعدات الدولة و تخضع للرقابة الصارمة من طرف الوالي .

وحسب التعليمة الوزارية المشتركة رقم 14801 سالفة الذكر، يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي ، على سبيل الأولوية وبعد مداولات المجلس ، أن يعهد ببعض العمليات المنصوص عليها في مخطط البلدية للتنمية إلى مؤسسة عمومية محلية . هذا الإجراء المطابق للتنظيم الساري المفعول يسمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي بمتابعة و مراقبة إنجاز العمليات الموكلة للمقاولة ، و في أي حال من الأحول تبقى مسؤولية الإنجاز لرئيس المجلس الشعبي البلدي قائمة .

---

[1] الجريدة الرسمية عدد 12 ، بتاريخ 22 مارس 1983.
[2] الجريدة الرسمية عدد 21 ، بتاريخ 15 ماي 1985 .
[3] الجريدة الرسمية عدد 12 ، بتاريخ 22 مارس 1983.
[4] صليحة بن نملة ، مرجع سابق ، صفحة 228 .
[5] بلعباس بلعباس ، مرجع سابق ، صفحة 49 .

في هذا الصدد يصدر الوالي يبلغ الوالي مقرر إعتمادات دفع لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، حيث يقوم هذا الأخير بتسجيل المبلغ المرصود في قسم الاستثمار لفائدة المؤسسة العمومية المحلية المعنية.

يتم إرسال نسخة من قرار تخصيص إعتمادات الدفع إلى المؤسسة العمومية المحلية ، الذي يمكنه الالتزام بنفقات من ميزانية التجهيز والاستثمار في حدود مبلغ رخصة البرنامج . غير أن الجدير بالذكر هنا أن قانون المحاسبة العمومية رقم 90 -21 ، المؤرخ في 15 أوت 1990 [1]، المعدل و المتمم ، لم ينص على هذا الإجراء لا في إطار الآمر بالصرف المفوض أو الآمر بالصرف المستخلف ، و عليه فإن أحكام التعلية 14801 ، أصبحت لا تتوافق مع أحكام قانون المحاسبة العمومية في هذا الباب ، الأمر الذي يستدعي إعادة النظر فيها .

ثالثا : إنجاز مخططات البلدية للتنمية عن طريق المتعاملين الاقتصاديين

بهدف إنجاز الجماعات المحلية لمخططاتها التنموية تلجأ إلى إبرام عقود مع أشخاص القانون ، و تدعى هذه العقود بالصفقة مما يتطلب اختيار الإدارة لمتعامل متعاقد معها .

إن عملية اختيار المتعامل المتعاقد في مجال الصفقات العمومية مجال يوصف بالمجال الذي يعرف خصوصية توصف بأنها الأكثر شدة منها في العقود الأخرى سواء من حيث أنه يجب إعتماد إجراءات و كيفيات لإبرام الصفقات التي توصف بأنها تلغي حرية اختيار المتعامل المتعاقد ، سواء من حيث طرق الإبرام المقررة في هذا الجانب .

إن تزايد الدور الهام للمتعامل المتعاقد الذي أصبح يمثل قوة كبيرة خاصة على الصعيد الاقتصادي، لا يمكن تجاهله ، بل حتى السعي إلى وضع أطر وفق مبادئ لا مناص من استبعادها في مجال الأعمال و لا حتى استعادها في العملية التعاقدية التي تبدأ بعملية اختيار المتعامل المتعاقد على ضوء فكرة اقتصاد السوق[2] .

تلتزم المصلحة المتعاقدة المتمثلة في البلدية و الممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي بفتح باب المنافسة أمام المتعاملين الاقتصاديين الذين يودون الدخول إلى الصفقات العمومية وفق مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية ، المساواة بين المرشحين و شفافية الإجراءات [3].

هذه المبادئ تؤسس لوضع إطار تنافسي يخدم عملية اختيار المتعامل المتعاقد في حد ذاتها حتى و إن تنظيمات الصفقات العمومية المتعاقبة كانت تعرف عملية اختيار المتعامل المتعاقد على أساس

---

[1] الجريدة الرسمية عدد 55 ، بتاريخ 15 أوت 1990 .

[2] محمد خرفان ، اختيار المتعامل المتعاقد في القانون الجزائري ، مذكرة ماجستير ، فرع قانون الأعمال ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1 ، الجزائر ، 2013 – 2014 ، صفحة 11 .

[3] أنظر المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 15 -247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام ، الجريدة الرسمية عدد 50 ، بتاريخ 20 سبتمبر 2015 .

المنافسة بين المرشحين و لكن يجب النظر إلى المنافسة على أنها تشكل مرحلة من مراحل عملية تكوين الصفقة العمومية ، ابتداء من مرحلة الإعلان عن المنافسة إلى غاية المنح النهائي للصفقة [1].

تبرم الصفقات العمومية وفقا للمرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام [2]، وفق طلب العروض الذي يشكل القاعدة العامة أو وفق إجراء التراضي [3].

و بهذا الصدد يمكن أن يكون المتعامل المتعاقد أن يكون شخصا أو عدة أشخاص طبيعيين أو معنويين يلتزمون بمقتضى الصفقة إما فرادي و إما في إطار تجمع مؤقت لمؤسسات.

المطلب الثاني : إجراءات اختيار المتعامل المتعاقد لإنجاز مخططات البلدية للتنمية .

المهام المرتبطة بوظيفة رئيس البلدية تعطيه سلطة واسعة و دور كبير و حق المبادرة فيما يخص الإدارة البلدية و مصالحها الداخلية و الخارجية، كما أنه من احد عناصر هذه المهام هم تنفيذ رئيس البلدية لمداولات المجلس البلدي[4] .

كما يعتبر المسؤول عن تنفيذ المخطط البلدي للتنمية بمساعدة المصالح التقنية ، فهو ينجز جميع الدراسات المتعلقة بعمليات المخطط و يبرم الصفقات المتعلقة بها .

البلدية جماعة المحلية ذات طابع إقليمي الأمر الذي يسمح لها بالعمل في مجالات واسعة إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك. و لغرض تحقيق أهداف المخطط البلدي للتنمية في أقصر مدة ممكنة و بأقل تكلفة ، تستعين البلدية حسب نص المادة 39 من المرسوم 15- 247 ، سالف الذكر ، بأحد إجراءات إبرام الصفقات العمومية في طلب العروض (الفرع الأول) و التراضي (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: طلب العروض

عرف طلب العروض على أنه إجراء يستهدف الحصول على عروض من عدة متعاهدين متنافسين مع تخصيص الصفقة دون مفاوضات للمتعهد الذي يقدم أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، استنادا إلى معايير اختيار موضوعية ، تعد قبل انطلاق الإجراء[5].

عمد التنظيم إلى تعريف طلب العروض انطلاقا من أهدافه التي حصرها في الحصول على عروض من عدة متعهدين متنافسين مع تخصيص الصفقة دون مفاوضات للمتعهد الذي يقدم أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية ، و يمكن أن يعرف طلب العروض على أنه يمثل الصيغة الأكثر

[1] محمد خرفان ، مرجع سابق ، صفحة 8.
[2] الجريدة الرسمية عدد 50 ، بتاريخ 20 سبتمبر 2015 .
[3] أنظر المادة 39 من المرسوم الرئاسي 15 -247 ، سالف الذكر .
[4] بلعباس بلعباس ، مرجع سابق ، صفحة 182 .
[5] أنظر المادة 40 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 ، سالف الذكر .

تنافسية من جملة الصيغ المتاحة ، إذ أنها تتضمن أكبر قدر ممكن من الشفافية ، لاعتمادها على طابع الشكلية في كل إجراءاتها [1].

فضلا عن ذلك ، فإنه حتى و إن اشترك طلب العروض مع التراضي بعد الاستشارة في تعريف أنهما صيغتان يراد بها الدعوى لمنافسة بعض عارضين لاختيار العرض المناسب ، فإن الفرق بين هاتين الصيغتين في هذه المسألة هو في ذوات المتعهدين المتنافسين ، ففي حين يعمد ضمن التراضي إلى دعوة متنافسين معروفين بذاتهم مسبقا ، فإن المتعهدين المتنافسين بصدد طلب العروض ، لا علم للمصلحة المتعهدة بذواتهم ، بل تكتفي المصلحة المتعاقدة فقط بتوجيه دعوى علنية عامة يستطيع أن يستجيب لها أو يشارك في طلبها أي كان ، طالما تتوفر فيه الشروط الموضوعية التي تكون المصلحة المتعاقدة قد حددتها حسب ما تقتضيه الصيغة المختارة من مختلف صيغ طلب العروض و أنواعه .

طلب العروض له عدة أشكال حددها المشرع على سبيل الحصر في المادة 42 من في المرسوم الرئاسي رقم 15-247 ، سالف الذكر ، في المادة 42 في أربعة (4) أشكال طلب العروض المفتوح ، طلب العوض المفتوح مع اشتراط قدرات دنيا ، طلب العروض المفتوح ، وأخيرا المسابقة ، و بالتالي منحت حرية واسعة للإدارة في التعاقد حسب أحد الأشكال المذكورة في المرسوم الرئاسي المذكور أعلاه ، و المحددة في المواد من 43 إلى 47 منه .

ينطبق التعريف المذكور أعلاه ، حتى على طلب العروض في شكله المحدود ، كأي يوجه إلى اختصاص معين أو درجة تأهيل محددة أو حين تأخذ طابعا وطنيا و ليس دوليا. و منه ضبط المرسوم الرئاسي رقم 15 – 247 ، سالف الذكر ، مفهوم طلب العروض و تأطيره [2].

إذ يكون اللجوء إلى الإشهار الصحفي إلزاميا بصدد طلب العروض ، و في كل أصنافه و حالاتها، و ذلك أيا ما كان الشكل الذي يأخذه ، سواء كان طلب عروض وطني يخص المؤسسات الوطنية و الخاصة ، أو طلب عروض دولي موجه لكل المؤسسات الوطنية و الأجنبية المقيمة و غير المقيمة .

و ورد في ضمن تعريف طلب العروض في المادة 40 مصطلح " تخصيص الصفقة " و يقصد به هنا منح الصفقة و هو المصطلح المستعمل في النص بكثافة مقارنة مع مصطلح " تخصيص الصفقة " ، فقد ورد في 31 موضعا ضمن 19 مادة من مواد النص ، في حين أن مصطلح" تخصيص " لم يستعمل إلا في موضعين متتاليين و هما على المستوى المادة 40 و 41 ، فضلا عن أن الإعلان الذي يتم بواسطته إشعار المتنافسين بنتائج طلب العروض ، عهد النص على تسميته بالإعلان " عن المنح

[1] النوي خرشي ، الصفقات العمومية – دراسة تحليلية و نقدية و تكميلية لمنظومة الصفقات العمومية ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2018 ، صفحة 148 .

[2] مونية جليل ، التدابير الجديدة لتنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام ، دار بلقيس ، الجزائر ، 2017 ، صفحة 28.

المؤقت للصفقة"، وليس الإعلان عن " التخصيص المؤقت للصفقة " ، و لذلك و توحيدا للمصطلحات ضمن نفس النص يقترح استبدال كلمة تخصيص الواردة في المادة 40 و 41 بمصطلح منح [1].

في الواقع إن واجب تحديد رئيس المجلس الشعبي البلدي حاجياته مسبقا و قبل الشروع في إي إجراء لإبرام صفقة عمومية تكفلت به نصوص سابقة الظهور عن النص المتعلق بالمرسوم الرئاسي رقم 15 – 247 ، سالف الذكر ، من باب إلزام المصلحة المتعاقدة بإجراء دراسة قبل طلب تسجيل أي عملية لتمويل مشروع عمومي ، فتسجيل العمليات المبرمجة و بدرجة و لو أقل تسجيل الإعتمادات في ميزانية البلدية ، يخضع إلى تقدير مسبق للحاجة ، وهذا ما نص عليه على الخصوص المرسوم التنفيذي رقم 98 -227 ، سالف الذكر ، لاسيما المادة 6 .

إذ لا تعرض للتسجيل بعنوان مخططات التنمية البلدية إلا المشاريع التي يسمح اكتمالها الكافي بالانطلاق بإنجازها خلال السنة ، وهو النص الذي حرص تنظيم الصفقات العمومية على ذكره ضمن المراجع التي استند عليها ، من خلال معرفة و توفير على الخصوص دراسة إمكانية التنفيذ ، طريقة الإنجاز المرتقبة ، العناصر التي تبرر الملائمة الاقتصادية و الاجتماعية الممنوحة لها .

ينبغي الإشارة ، إلى ضرورة تفادي الإلزام بتكرار نفس الشروط في مراحل متعاقبة ، و أن يعتبر تنفيذ نفس الشرط في مرحلة من مراحل الإجراءات كفيل باستغناء المصلحة عن إعادة إجرائه ، وعلى ذلك يعتبر اشتراط تجديد الحاجة لدى تسجيل العملية ميزانيا كافيا لعدم إعادة ذلك و تكراره لدى البدء في إجراءات إبرام الصفقة .

و يمكن لتحديد صلاحيات لجنة الصفقات العمومية للبلدية في الرقابة على مشروع دفتر الشروط المعني الذي يقدمه رئيس المجلس الشعبي البلدي بغرض التأشيرة الاعتماد على مبلغ العملية فقط إذا تعلق الأمر بمخططات البلدية للتنمية.

الفرع الثاني : التراضي

نص على إجراء التراضي المرسوم الرئاسي رقم 15 – 247 [2]، سالف الذكر ، حيث يتم التفاوض بعنوان التراضي البسيط مع شخص بعينه دون غيره ، ويوفر اللجوء إلى هذه الصيغة بساطة في الإجراءات و بالتالي السرعة في تلبية الحاجات و ربحا للوقت ، غير أن الاتصال مع شخص واحد و التفاوض معه يشكل أهم و أخطر العيوب التي تكتنف هذه الصيغة .

---

[1] النوي خرشي ، الصفقات العمومية – دراسة تحليلية و نقدية و تكميلية لمنظومة الصفقات العمومية ، مرجع سابق ، صفحة 149.

[2] أنظر المادة 50 من المرسوم الرئاسي رقم 15 – 247، سالف الذكر.

إذ يفقد التراضي البسيط الشفافية المتوخاة في مثل هذه الإجراءات ، مع كل ما يمكن أن ينجر على ذلك من مساس بمبدأ المساواة بين المتنافسين ، و التقليل من إمكانية الحصول على أحسن العروض من حيث المزايا الاقتصادية [1].

كما تستدعي هذه الصيغة رقابة أكبر، و أخلاقيات أعمق، من أجل ذلك أحيط اللجوء إليها بمجموعة من الشروط ، قد لا تتوفر إلا نادرا ، و يمكن إيجاز الشروط التي أوردها التنظيم في حالات الاحتكار و حالات الاستعجال و حالات الأولوية الوطنية .

في الحالة الأولى التي يمكن أن تسمح باللجوء إلى صيغة التراضي و تظهر هذه الحالة عندما لا يمكن تنفيذ الخدمات موضوع الصفقة إلا من طرف متعامل وحيد ، يتحكم بصفة احتكارية في الخدمة أو بصورة حصرية في الأسلوب التكنولوجي المختار من قبل المصلحة المتعاقدة[2] .

و من حالات التحكم بصفة احتكارية في الخدمة نجد حالات الاحتكار القانوني التي أوردها المرسوم الرئاسي رقم 15 -247 ، سالف الذكر ، في أحد فقرات المادة 50 ، و تتمثل في قيام نص تشريعي أو تنظيمي لمؤسسة حقا حصريا للقيام بمهمة الخدمة العمومية ، فتجد المصلحة المتعاقدة نفسها مضطرة لاقتناء حاجياتها من هذه الخدمة من لدى هذه المؤسسة علما أن التنظيم خص المؤسسات العمومية وحدها بهذا الامتياز[3] .

نجد ضمن حالات الاحتكار، الاحتكار الواقعي، و هو ما لم يتم بنص قانوني و إنما يفرضه واقع السوق ، بحيث لا تتوفر هذه الخدمة أو الأسلوب المختار من قبل المصلحة المتعاقدة إلا لدى متعامل وحيد[4].

ثاني فروع حالات التراضي هو الاستعجال الملح و يتعلق بمجالات الأشغال و الخدمات و التجهيزات لأن الأمر هنا تموينا إستعجاليا موجها لحماية سير الاقتصاد أو لتلبية الاحتياجات الأساسية للمواطن . تختلف هذه الاحتياجات في مظهرها غير المتوقع عن الاحتياجات الأخرى ، وقد يدخل ضمن هذه القائمة على سبيل المثال ، الأغذية و الأدوية و ... ، هذا ما يستشف من المادة 50 من المرسوم الرئاسي رقم 15 – 247 ، سالف الذكر .

و في فرع ثالث يخص التراضي ، يخص حالة المشروع ذي الأولوية و الأهمية الوطنية ، و هذا بعد الأخذ بموافقة مسبقة من مجلس الوزراء ، وقد أضاف المرسوم الرئاسي رقم 15 – 247 ، سالف

---

[1] النوي خرشي ، تسيير المشاريع في إطار تنظيم الصفقات العمومية ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2011 ، صفحة 165 .

[2] أنظر المادة 50 من المرسوم الرئاسي رقم 15 – 247 ، سالف الذكر .

[3] النوي خرشي ، تسيير المشاريع في إطار تنظيم الصفقات العمومية ، مرجع سابق ، صفحة 167 .

[4] المرجع ذاته ، صفحة 168 .

الذكر، حالة جديدة تسمح باللجوء إلى التراضي البسيط ، و ذلك عندما يتعلق الأمر بهدف ترقية الأداة الوطنية العمومية للإنتاج ، و الذي اشترط في اللجوء إليه أيضا الموافقة المسبقة لمجلس الوزراء .

الفرع الثالث : رقابة مشروع الصفقة من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة .

نص المرسوم الرئاسي رقم 15-247 ، سالف الذكر ، على إخضاع الصفقات المبرمة من قبل المصالح المتعاقدة إلى الرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ وبعده [1]،ويدخل عمل اللجان المختصة في مجال الصفقات العمومية في حيز الرقابة الخارجية السابقة للصفقة العمومية ، وتمارس هذه الرقابة لجان تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة ،يدخل ضمن إختصاصات كل منها الرقابة على صفقات محددة بموجب أسقف مالية ، تكفل تنظيم الصفقات العمومية بتحديدها وبذلك فإن إختصاص اللجان يحدده المبلغ المالي للصفقة حين يتعلق الأمر بالرقابة على الصفقة ،ونسبة إلى التقدير المالي الإداري بالنسبة لدفاتر الشروط ،إذ تخضع كل دفاتر الشروط لرقابة لجنة الصفقات حتى تلك المتعلقة بصيغة الإستشارة 2.

نصت المادة 139 من المرسوم الرئاسي 15-247 ،سالف الذكر ، في الفقرة الرابعة على أنه " في حالة البلديات ، يخضع مشروعا الصفقة و الملحق لمداولة المجلس الشعبي البلدي و مراقبة الشرعية للدولة ، طبقا لأحكام القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان سنة 2011 ، قبل إرسالهما إلى اللجنة المختصة ".

بالرجوع إلى أحكام قانون البلدية رقم 11 – 10 ، سالف الذكر ، ، نجد أن رقابة الشرعية للدولة تكون في إطار المناقصات (أي بمفهوم المزايدات بموجب المرسوم الرئاسي 10-236 المؤرخ في 7 أكتوبر 2010 لاسيما المادة 34 التي كانت محل إلغاء بموجب المرسوم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015) و التي توجب المصادقة على محضر المناقصة ، الصفقة العمومية عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي . و يرسل محضر المناقصة و الصفقة العمومية إلى الوالي مرفقان بالمداولة المتعلقة بها ، وهذا طبقا لنص المادة 194 من قانون البلدية التي وردت في الفقرة الثانية المخصصة للمناقصات (adjudication) وليس في الفقرة الأولى الصفقات العمومية التي أتت موادها صريحة بخصوص الصفقات العمومية و التي نصت على تطبيق تنظيم الصفقات العمومية الساري المفعول..

حيث أنه و بالرجوع إلى أحكام المادة 57 من قانون البلدية التي تنص على أنه " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي: - الميزانيات و الحسابات ، - قبول الهبات و الوصايا الأجنبية ، - اتفاقيات التوأمة ، - التنازل عن الأملاك العقارية البلدية " ، والملاحظ في هذه

---

[1] أنظر المادة 165 من المرسوم الرئاسي رقم 15 – 247 ، سالف الذكر .

[2] النوي خرشي ،الصفقات العمومية –دراسة تحليلية ونقدية وتكميلية لمنظومة الصفقات العمومية-،مرجع سابق ، صفحة 400 .

المادة أن رقابة الشرعية هي رقابة بعدية إلا في الحالات المذكرة على سبيل الحصر في المادة أعلاه من جهة ، و أن التنفيذ يأتي سابقا للرقابة الشرعية في الأصل من جهة أخرى.

بناء على ما سبق ذكره، و في إطار نجاعة الطلبات العمومية و الاستعمال الحسن للمال العام، نرى بضرورة إعادة النظر في إجراءات إبرام الصفقات العمومية الخاصة بالبلديات.

غير إن الملاحظ عمليا طول هذه الإجراءات وتعقدها وتدخل كثير الأطراف فيها مما عطل كثيرا من المشاريع وحصرها ضمن البيروقراطية المقيتة ، ومن بينها كذلك ما أبداه مجلس المحاسبة في تقريره التقييمي لسنة 2017 ، السالف الذكر ، التأخر في إبرام العقود ، حيث أن الآجال المنقضية بين تاريخ قرار منح الصفقة و تاريخ إبرام العقود تكون طويلة ، مما يقوض إمكانية تحقيق الأهداف المرجوة ، وهنا يظهر دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في تفعيل الإجراءات الخاصة بإبرام الصفقات العمومية وضبط عمل اللجان المكلفة بذلك مما يحقق الفعالية المرجوة من أن إنشائها [1] .

المطلب الثالث:متابعة تنفيذ مشاريع المخطط البلدي للتنمية

المتابعة هي تحديد درجة النجاح أو الفشل فيه، و كذا التنبؤ باحتمالات الانحراف عن الخطة المحددة ، و بالتالي العمل على تفاديها قبل حدوثها . كما أنها الإشراف على تنفيذ المخطط و التحقق من جودة الأداء و مدى تقدم الانجازات من خلال كل مراحله ، فهذه العملية هي عملية قبلية ، ظرفية و بعدية في تحقيق المشاريع التنموية [2].

تتم متابعة المشاريع قيد الانجاز والمنجزة على مستوى البلدية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد حصوله على مقررات اعتمادات الدفع وعقد جلسة استثنائية للمصادقة على توزيع هذه الاعتمادات على ميزانية البلدية ' تفتح بطاقة المشروع لكل اعتماد والتي من خلالها يتمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي من متابعة تنفيذ المشاريع ، حيث ينجز كل ثلاث أشهر تقريرا دوريا حول سير المشروع ، ومدى استهلاكه للاعتمادات المدفوعة ، ويؤشر على هذا التقرير القابض البلدي ، حيث يرسل هذا التقرير إلى والي الولاية ، بالإضافة إلى التقرير الثلاثي يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد وثائق شهرية يرسلها إلى أمين خزينة الولاية ، ويعد أيضا تقريرا سنويا يتضمن حسابا ماليا حسب الأبواب في ست نسخ ترسل إلى كل من مديرية الإدارة المحلية ، الوالي ، رئيس الدائرة ، أمين خزينة الولاية [3] .

---

[1] التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2017، مرجع سابق ، صفحة 97.

[2] صليحة بن نملة ، مرجع سابق ، صفحة 230 .

[3] المرجع ذاته صفحة 234 .

عملية المتابعة تكون من خلال اعتماد وسائل للمتابعة (فرع أول) تتزامن مع كل مراحل التنفيذ ، كما تتم من خلال تسيير الاعتمادات المرصودة لكل عملية (الفرع الثاني) وأخيرا من خلال استلام المشاريع المنجزة (الفرع الثالث)

الفرع الأول : وسائل متابعة تنفيذ مخططات البلدية للتنمية

و تتوزع وسائل المتابعة بين وسائل نظرية (أولا) ووسائل عملية (ثانيا)

أولا : الوسائل النظرية لمتابعة تنفيذ مخططات البلدية للتنمية

تعتمد عملية المراقبة ومتابعة تنفيذ المشاريع على وسائل نظرية تتمثل في تلك التقارير الصادرة من المصالح التقنية أو مكاتب الدراسات المكلفة بمتابعة ظروف العمل ، أو الصادرة من المتعامل المتعاقد المكلف بعملية الانجاز ، كما تتم من خلال إعداد البيانات الإحصائية التي تضم معلومات دقيقة عن الأعمال المنجزة والتكاليف المنفقة ، كما تعمل الهيئات المكلفة بمتابعة تنفيذ المخطط على إعداد استمارات توزع على وحدات التنفيذ ومقارنتها مع أهداف المخطط ومدى تحققها في الواقع [1]. وهنا وجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يشرف على عملية المتابعة هذه شخصيا ليقدم من خلالها توجيهاته وملاحظاته.

ثانيا : الوسائل العملية لمتابعة تنفيذ مخططات البلدية للتنمية

تتمثل في الزيارات الميدانية ، و عمليات التفقد و مقارنة الأهداف المسطرة مع الأعمال المحققة ، و مدى تطابق المعلومات الميدانية مع تلك الموصلة إلى المسؤولين. وتوثق هذه العملية من خلال :

المتابعة عن طريق بطاقة المشروع و التي تبين المبلغ المحدد في المشروع و النفقات السنوية المنجزة و نسبة التنفيذ من الناحية المالية و المادية .

إنجاز وثائق دورية تتابع سير الانجاز و احترام الآجال و التقيد بالمواصفات . و تتم هذه العملية على مستوى البلدية تحت إشراف ومسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي كما تتم على مستويات أخرى معنية بالمشروع كالولاية و الدائرة . المعاينة الميدانية بالانتقال إلى مكان التنفيذ بهدف التأكد من صحة المعلومات والتصريحات الواردة في الوثائق [2].

غير أنه من المناسب اليوم ، و بهاجس الشفافية أن نذهب بعيدا في إدراج إصلاحات جديدة مبنية على الشفافية في تسيير الأموال المحلية ،- بعد تطهير أموال البلدية ، و بصورة واضحة ، و بعد العمل على تراجع اعتلال الميزانية ، و بعد العمل على تركيز البلديات حول مهامها - ، باللجوء إلى محاسبة

[1] يسين شامي ، المرجع السابق ، صفحة 134 .

[2] صليحة بن نملة ، مرجع سابق ، صفحة 231 .

إنشاء محاسبة اقتصادية كاملة (ذات القيد المزدوج) ، و بإدخال تجربة الإهتلاك المالي ، لإمكان معرفة وضعية العقار و ذمة البلدية في نهاية السنة المالية معرفة دقيقة [1].

الفرع الثاني :تسيير اعتمادات المرصودة في إطار المخطط البلدي للتنمية

كل عمليات التنفيذ التي يقوم بها رئيس المجلس الشعبي البلدي و الخاصة بالمخطط البلدي للتنمية تكون تحت سلطة و رقابة الوالي فقد نصت المادة الثانية من مرسوم 73-135 ، سالف الذكر ، يقوم الوالي الآمر بالصرف الوحيد في الولاية بالتسيير المالي لعمليات التجهيز و الاستثمار العمومي و المنجزة على حساب ميزانية الدولة في إطار برامج التنمية الخاصة بالولاية .

و بصفته الآمر بالصرف الوحيد في الولاية فهو يمارس سلطات تسيير الاعتمادات المخصصة نهائيا للتنمية المحلية مباشرة ، فهو يقوم في هذا الشأن بتحويل و توزيع أذون البرامج على البلديات بواسطة مقررات تسجيل المعتمدة في إطار المخطط البلدي للتنمية ، ثم تقيد في الجدول البلدي للتجهيز و الاستثمار [2].

كما تظهر سلطات الوالي في تسيير المخططات البلدية للتنمية ليس من حيث تحضيرها و اعتمادها ، بل أكثر من ذلك إذ بتفويضه لرئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بالالتزام بالنفقات في حدود أذون البرامج أو ما يعرف برخصة البرامج ، و هذه الأخيرة كما جاء سابقا تكون موضوع مداولة فتح اعتماد مالي و هذا مخالف لقواعد المحاسبة العمومية لأنه لا يمكن فتح اعتماد مالي ما لم تكن الأموال قد تم تحصيلها من طرف المحاسب البلدي .

الملاحظ أن عملية تخصيص رخص البرامج لفائدة البلدية تتبعها عملية أخرى و هي اعتمادات الدفع المخصصة لتمويل العمليات المقيدة في المخطط البلدي للتنمية .

إن اعتمادات الدفع تكون جزئيا و ذلك حسب تدرج الأشغال ، ذلك لأن رئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم بالالتزام بالنفقات في حدود أذون البرامج المخصصة لعمليات التجهيز و الاستثمار و المعتمدة في المخطط البلدي للتنمية في مرحلة أولى ثم يقوم في المرحلة الثانية بتصفية النفقات في حدود الاعتمادات المخصصة له [3].

كل صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال تنفيذ العمليات المتخذة في إطار المخطط البلدي للتنمية تكون تحت رقابة الوالي ، حيث يملك هذا الأخير أن يسحب الاعتمادات كليا أو جزئيا و التي لم يتمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي من الأمر بتصفيتها و مما يلاحظ في هذا المجال أو رئيس المجلس الشعبي البلدي هو آمر بالصرف ثانوي فيما يخص تنفيذ المخطط البلدي للتنمية ، لان الآمر

---

[1] الشريف رحماني ، مرجع سابق ، صفحة 51 .

[2] بلعباس بلعباس ، مرجع سابق ، صفحة 53 .

[3] المرجع ذاته ، صفحة 53 و 54 .

بالصرف الرئيسي كما جاء سابقا هو الوالي الذي يقوم بتحويل الاعتمادات المخصصة لتنفيذ المخطط البلدي للتنمية بواسطة مقررات مالية تسمى بمقررات المساعدة المالية و تصب مباشرة في حساب البلدية عن طريق خزينة الولاية ، و بعد مراقبة المراقب المالي و يظهر رئيس المجلس الشعبي البلدي بمظهر الآمر بالصرف الرئيسي في تنفيذ ميزانية البلدية و التي تم تحصيل إيراداتها من مواردها الخاصة و بالتالي إبعاد جميع الإيرادات التي تحصلها البلدية عن طريق المساعدات سواء كانت من ميزانية الدولة أو ميزانية الولاية ، لأن تحويل هذه الأموال تم بواسطة أوامر بالدفع الصادرة عن آمر بالصرف ، و للوالي أن يعدل كذلك أذون البرامج المخصصة لكل عملية تجهيز او استثمار و أكثر دور يظهر الوالي مهيمنا فيه هو الأمر بإنجاز كل عملية أو استشارة مقيدة بعنوان المخطط البلدي للتنمية ، عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل القيام بذلك .

في هذا الباب و جب القول بأن الصفة التي يكتبها رئيس المجلس الشعبي البلدي في تنفيذه للمخططات البلدية هي صفة الآمر بالصرف الرئيسي ، ذلك بناء على ميزنة مبالغ الإعانات ضمن ميزانية البلدية ، من جهة ، و أن ذات الرئيس لا يكتسب صفة الآمر بالصرف إلا من جراء تنفيذه لميزانية البدلية ، من جهة أخرى . مما يجعل من المادة 26 و 27 من القانون رقم 90 -21 ، سالف الذكر ، قاصرتان في تحديد صفة الآمر بالصرف ، الأمر الذي يقتضي تعديلها و هذا كما تم معالجة صفة الأمر بالصرف الخاصة بالوالي .

جاءت التعليمة الوزارية المشتركة رقم رقم 14801 ، سالفة الذكر ، محددة لإجراءات التسيير المباشر من قبل الوالي للمخططات البلدية للتنمية ، عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بذلك خلال مدة 15 (خمسة عشر) يوما من تلقيه التسخيرة من طرف رئيس الدائرة و الصادرة عن الوالي ، و لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يبرر رفضه القيام بإنجاز او تهيئة جميع الظروف الخاصة بإنجاز المخطط البلدي للتنمية ، و يرسل للوالي عن طريق رئيس الدائرة ، و هذا الأخير يبدي رأيه في الموضوع و في حالة عدم استجابته للتسخير أو عدم اقتناع الوالي المقدم له ، يأمر بتصفية النفقة [1] ، ما ينتج عنه منح صفة الآمر بالصرف الرئيسي للوالي من جراء تنفيذه لمخططات التنمية البلدية بمقتضى الحلول ، حيث أن عمليات التسوية تكون على مستوى ميزانية البلدية .

و عليه نستخلص أن نقل السلطات المالية و الاقتصادية إلى الجماعات المحلية لم يؤدي إلى لامركزية السلطات المالية ، حيث رغم الاتجاه العام و الذي يهدف إلى الإصلاحات في هذا المجال لم تحقق إلا بعض التنازلات من المركز ، حيث يخول الوالي سلطات واسعة لتنفيذ المخططات المحلية للتنمية و مراقبتها .

[1] أنظر المادة 12 من المرسوم رقم 73 -136 ، سالف الذكر .

و يبقى إشكال اللامركزية مطروحا بحدة ما لم تتمكن البلديات من اعتماد و تسيير و تنفيذ مخططاتها للتنمية ، هذا من جهة و من جهة أخرى يجب إعادة النظر في إصلاح مالية البلديات حتى تتمكن هذه الأخيرة من حشد الإيرادات الكافية و اللازمة لتسيير شؤونها دون الاعتماد على ميزانية الدولة ، و التي يجب آن تبقى تدخلها محدودا في العمليات و المشاريع الكبرى فقط ذات البعد الوطني [1].

الفرع الثالث : استلام المشاريع المنجزة في إطار المخطط البلدي للتنمية

تتم علمية استلام المشاريع المنجزة من طرف المصلحة المتعاقدة الممثلة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي و هذا من خلال التأكد من مدى مطابقة ما تم الاتفاق عنه في الصفقة و بين ما تم تنفيذه على أرض الواقع .

حيث أشارة مجلس المحاسبة في تقريره التقييمي لسنة 2017 على أن بعض الولايات بالرغم من توفر رخص البرامج و اعتمادات الدفع في بداية سنة 2017 مستوى منخفض من استهلاك أرصدة الدفع ، وقد احتساب معدل استهلاك الاعتمادات من طرف الولايات المذكورة أدناه على أساس إجمالي اعتمادات الدفع المبلغة للولايات كما يلي :

جدول يبين نسب استهلاك اعتمادات الدفع المبلغة في بداية سنة 2017

الوحدة : دج

الولاية	اعتمادات الدفع لسنة 2017	الاعتمادات المستهلكة لسنة 2017	نسبة الاستهلاك ٪
عنابة	800 000 000	495 037 000	62
البليدة	990 000 000	76 170 000	8
المدية	2 318 000 000	914 080 000	39
وهران	1 284 000 000	57 334 875	4

المصدر : التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2017.

إلى غاية 31 ديسمبر 2017 بقيت نسبة استهلاك اعتمادات الدفع ضعيفة في بعض الولايات و قد لوحظ في هذا الإطار أن بعض الولايات لم تسجل أي تحسن في نسب استهلاك اعتمادات الدفع بعنوان سنة 2017 و هو ما يعني أن المشاريع كانت متوقفة طيلة سنة 2017 [2].

إن المخططات التنموية عامة و المخططات البلدية بصفة خاصة مازالت تخضع لقوانين قديمة لم تعدل منذ سنة 1973 و إن تم تحيين بعض جوانبها في تسعينيات القرن الماضي و هو الأمر الذي يعيق

[1] بلعباس بلعباس ، مرجع سابق ، صفحة 55 .

[2] التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2017، مرجع سابق ، صفحة 98 .

تطور مثل هذه المشاريع فتطور الهيكل الاقتصادي للدولة يوجب على المشرع إعادة التذكير في تعديل و تحديث مثل هذه القوانين الهامة و التي لها الأثر البلاغ في التنمية المحلية [1].

و لكن مع قانون البلدية الجديد رقم 11-10 ، السالف الذكر ، و قانون رقم 12-7 ، السالف الذكر ، فإن دور الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية لا يعدو أن يكون إلا مشاركة في تنفيذ البرامج الحكومية التنموية على المستوى الحكومي المركزي ، و ذلك أن هذه الجماعات ليس لها القدرة اللازمة في تنمية إقليمها [2] .

إن انتهاء أشغال المشروع تكون وفقا لإجراءات قانونية المتمثلة في تحرير بطاقة انتهاء المشروع و التي تنجزها المصالح التقنية بمساعدة المكلف بالانجاز ، و أيضا فروع الأقسام التقنية الولائية ، و هي بطاقة تحتوي على معلومات أساسية تخص المشروع و طرق استهلاك المبالغ خلال مدة الانجاز [3] .

[1] يسين شامي ، المرجع السابق ، صفحة 117.
[2] أحمد بورزق ، المرجع السابق ، صفحة 57.
[3] يوسف سلاوي ، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، صفحة 224 .

خلاصة الفصل :

يعتبر المخطط البلدي الخاص بالتنمية من بين الآليات التي اعتمدتها الدولة لتحقيق التنمية المحلية على مستوى إقليم البلدية .

إن المخطط البلدي للتنمية هو عبارة عن مخطط شامل للتنمية في البلدية ، و هو الأكثر تجسيدا للامركزية على مستوى الجماعات المحلية ، و هو يهدف أساسا إلى تهيئة و تنمية المناطق المحددة داخل إقليم البلدية ، و ذلك بالاعتماد بشكل أساسي على إعانات الدولة نظرا للعجز الكبير في ميزانية معظم بلديات الوطن ، بالإضافة إلى المساعدات التي يقدمها صندوق التضامن و الضمان ، كما يتم تمويل ذات المخططات من خلال الاقتطاع قسم ميزانية التسيير إلى قسم ميزانية التجهيز و الاستثمار .

لقد أوكلت مختلف القوانين مهمة إعداد و تنفيذ المخطط البلدي للتنمية إلى المجلس الشعبي البلدي و رئيسه ، باعتبار أعضاء هذا المجلس الأقرب إلى تطلعات سكان البلدية ، غير أن رقابة الوصاية و تدخلها في مختلف مراحل الإعداد و التنفيذ رهن استقلالية البلدية في القيام بالصلاحيات الممنوحة لها في هذا المجال .

خاتمة :

من خلال دراستنا لموضوع دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في تنفيذ المخططات البلدية الخاصة بالتنمية أمكننا أن نتوصل إلى أن التنمية المحلية المنشودة لا يمكن تحقيقها إلا من خلال اعتماد آلية التخطيط، باعتبارها أداة فعالة تمكن من الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، واستغلال كل المقومات التي تحوزها الجماعات المحلية، سواء المالية أو البشرية أو التنظيمية، وبالتالي فإن المناداة بحتمية التخلي عن التخطيط تعكس النظر إلى التخطيط من خلال المفهوم التقليدي المرتبط بالتخطيط المركزي النابع من الفكر الاشتراكي الذي فرض نفسه في مراحل سابقة، وهذا مفهوم قاصر يتغافل عن المفهوم العلمي الدقيق للتخطيط، باعتباره رسما لصورة المستقبل في ظل التوقعات وفروض علمية ممكنة التحقيق. لذلك لا يمكن لهذه النظرة أن تكون مبررا لحجب الضرورات العلمية للتخطيط، كمفهوم علمي تفرضه متطلبات الحياة، ولأن رفض التخطيط هي دعوة للعشوائية والتلقائية التي قد تكون نتائجها وخيمة.

ولأن الدول التي تسعى إلى بناء نفسها وتحقيق التنمية الشاملة، فإن الجزائر على غرار هذه الدول بحاجة أشد إلى القيام بالدراسات المستقبلية، ولا شك أن المدخل لتلك المساعي هو باب التخطيط بمختلف مستوياته الوطنية و الاقليمية، هذا المستوى الأخير تعتبر فيه المخططات التنموية أداة فعالة للتخطيط، وعلى رأسها نجد المخططات البلدية الخاصة بالتنمية.

إن الجزائر اعتمدت مبكرا على التخطيط لدفع عملية التنمية المحلية، وفي هذا الباب قد تناولنا في دراستنا التطورات التي عرفتها مختلف المخططات والبرامج التنموية التي تأثرت كثيرا في مختلف مراحلها بالظروف الاقتصادية والسياسية، التي عرفتها ولعل أبرزها التحول من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق، ورغم ذلك لا يزال العمل بالتخطيط يفرض نفسه رغم التحول من آليات المخططات إلى آلية البرامج التنموية.

كما توصلنا إلى أن المخططات التنموية البلدية قد استهلكت مبالغ ضخمة، إلا أن النتائج المرجوة في ميدان التنمية عامة والتنمية البلدية خاصة بقيت دون المأمول، وبقي معها المجتمع المحلي يتطلع إلى المزيد من التنمية التي تمس مجالات الحياة المختلفة.

إن التخطيط للتنمية يبدأ من القاعدة إلى القمة ليعود في عملية عكسية إلى القاعدة، هذه القاعدة التي تمثلها في النموذج الجزائري البلدية التي منحها القانون المكانة اللائقة، بجعلها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، كما جعلها القاعدة الإقليمية للامركزية، ومن خلال إعمال هذا المبدأ، تشارك البلدية في إعداد مخططها التنموي السنوي والمتعدد السنوات، والموافق

لعهدة المجلس الشعبي البلدي، كما تسهر على تنفيذها من خلال الصلاحيات الممنوحة لرئيس هذا المجلس.

رغم ذلك كله، فإن التمتع بهذه الصلاحيات يبقى مرهونا بمدى توفر التمويل الذاتي الذي يتم من خلاله تجسيد المشاريع التنموية المدرجة في المخطط البلدي الخاص بالتنمية، وهو أمر يبقى بعيد المنال نظرا للصعوبات المالية التي تعاني منها جل البلديات، وضعف الجباية المحلية التي يبقى موردا رئيسيا في تمويل ميزانية البلدية، لذا تبقى هذه المخططات رهينة الدعم الخارجي المتمثل أساسا في الدعم المباشر للدولة أو عن طريق مخصصات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، وذلك في غياب إمكانية اللجوء إلى القروض واستبعاد تلقي الهبات.

أما في ما يخص مرحلتي الإعداد والتنفيذ، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يخضع في ذلك إلى الوصاية التي يمارسها عليه الوالي، حتى أن البعض يعتبر هذا الأخير آمر بالصرف الوحيد فيما يخص استهلاك مخصصات مخططات البلدية للتنمية، وهذا ما يعتبر استحواذا على أهم الصلاحيات الخاصة بتنفيذ المخططات البلدية للتنمية، بالإضافة إلى النتائج المتوصل إليها سابقا، يمكننا أن ندرج مجموعة من الاقتراحات التي نراها كفيلة بتمكين رئيس المجلس الشعبي البلدي من توظيف كل الصلاحيات الممنوحة والإمكانيات المتاحة، لإعداد المخطط البلدي الخاص بالتنمية يستجيب لحاجيات السكان وتنفيذه في مرحلة لاحقة، وأبرز هذه الاقتراحات تتمثل في :

- إرساء نظام لا مركزي حقيقي للجماعات المحلية، وذلك من خلال منحها كل الوسائل التي تمكنها من القيام بمهامها التنموية.
- تحديث القوانين المؤطرة للمخططات البلدية للتنمية بما يتواكب مع التطورات الحاصلة، وعلى رأسها المرسوم رقم : 73 ـ 136 المتضمن شروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنميــة، سالف الذكر، والذي جاء في سياق كانت الدولة تنتهج النهج الاشتراكي القائم على القانون المخطط، وهذا تزامنا مع النهج الاقتصادي الجديد الذي تنتهجه الدولة لكي يتناسق مع تنفيذ خطة الإنعاش الاقتصادي والاجتماعي.
- توسيع مجال تدخل البلدية ضمن المخططات البلدية الخاصة بالتنمية بما يتماشى مع الصلاحيات الواسعة الممنوحة لها، وعدم حصر ذلك في مجالات محددة.
- تحسين المردودية المالية للبلديات بتبسيط النظام الجبائي المحلي وجعله يتماشى مع المستجدات الجديدة وإقامة تنسيق مشترك بين مختلف المصالح الضريبية ومصالح الإدارة المحلية.

- العمل على فصل الغلاف المالي الخاص بالمخططات البلدية الخاصة بالبلدية عن قانون الماليــة، والاكتفاء فقط بجعل الجهات المختصة من تتحكم في إدراجه في ميزانية البلدية في شاكلة حساب تخصيص خاص.

- دعم الاستثمار على المستوى المحلي بطرق حديثة للرفع من الموارد المالية المحلية، وتحرير البلديات من هاجس المديونية.

- التخفيف من حدة الرقابة الممارسة من قبل الإدارة المركزية والوصاية في مرحلة إعداد وتنفيذ المخطط البلدي للتنمية، ومنح رئيس المجلس الشعبي البلدي استقلالية مادية نلمسها على أرض الواقع، باعتبار أن ربط هذه الاستقلالية بمحدودية الموارد المالية للبلدية يدفعنا إلى اقتراح تدابير خاصة بالبلديات التي تعاني من هذا المشكل القائم والذي يتفاقم يوما بعد يوم.

- تفعيل دور الشراكة المجتمعية (الحكومة، الجماعات المحلية، القطاع الخاص، المجتمع المدني) في عملية التخطيط في التنمية عبر الآليات المعتمدة.

- تعديل المادة 26 من القانون 90 - 21 المتضمن قانون المحاسبة العمومية ، سالف الذكر، بالإقرار صراحة بصفة رئيس المجلس الشعبي البلدي في تنفيذ مخططات التنمية الخاصة بالبلدية باعتباره آمر بالصرف رئيسي

- الإقرار بإمكانية إصدار رئيس المجلس الشعبي البلدي لمقررات تسخير في إطار أحكام المادة 12 من المرسوم الرئاسي 15 - 247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، سالف الذكر، باعتباره آمرا بالصرف رئيسي في إطار المخططات، وعدم إنكار ذات الإمكانية بالنظر إلى غياب مصادر التمويل الذاتي للمشروع.

- إعادة النظر في الإحالة إلى قانون البلدية في إطار الرقابة الشرعية للدولة (المادة 194) الواردة في المادة 195 من المرسوم الرئاسي 15 - 247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، سالف الذكر، على اعتبار أن شرط عرض الصفقة ومحضر الاجتماع يخص أحكام الفقرة الثانية من الفصل الأول أي المناقصات (Adjudication) من قانون البلدية و ليس الفقرة الأولى من ذات القانون أي الصفقات العمومية.

أخيرا يمكن القول أن البحث في هذا الموضوع متعدد الجوانب لارتباطه بالجانب الاقتصادي الاجتماعي، السياسي والقانوني، وقد عالجنا فيه جانبا متواضعا يخص الصلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار إعداد و تنفيذ المخطط البلدي للتنمية، وتبقى الجوانب الأخرى تحتاج إلى بحوث و دراسات مستقبلية، يكمل ما يكون قد اعترى هذا البحث من إغفال لهذه الجوانب.

الملاحق

القطاع الفرعي "39" الفلاحة و الري	
الفصول	المواد
391- التزويد بمياه الشرب	1. المنشآت الصغيرة لتعبئة مياه الشرب 2. التخزين 3. تمديد القنوات 4. شبكة التوزيع 5. المعالجة 6. الدراسات 7. مشاريع أخرى 8. بناء نقاط المياه في المناطق الفلاحية (المساكن المشتتة) 9. تجميع المياه و تهيئة الينابيع
392- التطهير	1. شبكات التطهير 2. المعالجة خارج المحطات التقنية لتصفية المياه المستعملة 3. الدراسات 4. أشغال أخرى 5. معالجة الشبكات 6. التجديد
القطاع الفرعي "49" التخزين و التوزيع	
الفصول	المواد
492- الأسواق الجوارية	1. الدراسات 2. المنشآت الجديدة 3. التهيئة و التوسعة 4. التجهيزات
القطاع الفرعي "59" المنشآت الاقتصادية و الإدارية	
الفصول	المواد
591- الطرقات و المسالك	1. المنشآت الجديدة 2. تصليح 3. المنشآت الفنية 4. التصليحات الكبرى بسبب التقلبات الجوية 5. أشغال أخرى
593- البريد و الهاتف	1. وكالات و مكاتب البريد
891- البنايات البلدية	1. مقر البلدية 2. ملحقات بلدية 3. أخرى 4. القباضات البلدية
992- وكالة النفقات في البلديات الواجب ترقيتها	1. وكالة النفقات في البلديات الواجب ترقيتها
القطاع الفرعي" 69 " التربية و التكوين	
الفصول	المواد
691– التربية و التكوين	1. إعادة البناء 2. التصليحات الكبرى 3. إعادة التهيئة 4. تجديد التجهيزات

1

	5. بناء قاعات التدريس
القطاع الفرعي "79" المنشآت الاجتماعية و الثقافية	
الفصول	المواد
793- التهيئة الحضرية	1. المعمرات 2. الإنارة العمومية 3. انجاز الحدائق العمومية 4. تهيئة المساحات الخضراء
794- الصحة و النظافة	1. انجاز و تجهيز قاعات العلاج 2. التهيئة و التصليحات الكبرى لقاعات العلاج
795- الثقافة و التسلية	1. بناء و تجهيز المكتبات البلدية 2. تهيئة و التصليحات الكبرى للمكتبات البلدية
796- الشباب	1. بناء و تجهيز مخيمات الشباب 2. التهيئة و التصليحات الكبرى لمخيمات الشباب 3. دور الشباب
797- الرياضة	1. مساحات اللعب 2. مراكز رياضية جوارية
394- البيئة	1. انجاز مفرغات عمومية بلدية (لصالح البلديات غير المستفيدة من مراكز الردم التقني) 2. لوازم معالجة و جمع النفايات الصلبة المنزلية

الملحق رقم 1 : مدونة مخططات التنمية البلدية



تذكير برقم العملية: SF.5. 512.2.262.107.07.02

ج -الجدول الزمني للإنجاز:

التسجيل		الإنطلاق		الإستكمال	
ش	س	ش	س	ث	س
08	2	08	2	1	09

د- الموقع:

الولاية: بسكرة — البلدية: أولاد جلال – سيدي عقبة

هـ1- أثار الإستثمار أو المحتوى المادي:

المنتوج أونوع الشغل أو العمل	وحدة القياس	القدرة المنشأة أو المساحة السابقة	القدرة المنشأة أو المساحة الحالية	ملاحظات
انجاز (02)محطتين بريتين لنقل المسافرين بسيدي عقبة و أولاد جلال	م 2		2 X 1294	

هـ2-مناصب الشغل الدائمة المباشرة التي أحدثها الإستثمار بعد الإنجاز:

عدد مناصب الشغل: السابقة: الحالية:

المادة 4: يكلف المرسل اليهم والمشار لهم فيما أدناه ، كل فيما يخصه ، بتنفيذ هذا المقرر.

18 FEV 2008 الوالي.

الأمين العام للولاية

محمد الصالح دوادي

المرسل إليهم: السادة

مدير النقل .

أمين الخزينة

المراقب المالي

ص3

تذكير برقم العملية: SF.5.512.2.262.107.07.02

المميزات الأخرى.

1- الجدول الزمني التقديري للمدفوعات (1000دج):

المبـــالغ ب:					
الدينار الجزائري					
العملة الصعبة					
المجموع					

2- معلومات أخرى:

- مصدر البرنامج: مقررة البرنامج رقم: 07.07.04 المؤرخة في 2007.01.02.
  - تم تسجيل العملية للتكفل بـ:
- إنجاز محطة برية لنقل المسافرين بأولاد جلال.
  - الحصص المراد إنجازها :
    - مبنى للمسافرين
    - أشغال التهيئ العام

ص4

تذكير برقم العملية: SF.5.512.2.262.107.07.02

أ - هيكلة الكلفة: (1000 دج)

تفصيل الهيكلة	الهيكلة السابقة		الهيكلة الحالية	
	المجموع	العملة الصعبة	المجموع	العملة الصعبة
01- الدراسات و/أو/ الهندسة			5.000	
02- البناء وما إرتبط به من هندسة مدنية			42.000	
03- الأشغال العمومية			4.000	
04- الآلات و التجهيزات				
05- عتاد النقل والتفريغ				
06- التكوين				
07- تقديم الخدمات الخارجية				
08- المخزون الأدنى				
09- غير ذلك				
10- المبلغ الغير موزع في العملية			36.000	
11- المجمـــوع			87.000	

ب- نوع التمويل:(1000 دج)

نوع التمويل	ميزانية الدولة	قروض الخزينة	غير ذلك	المجموع
المبلغ السابق				
المبلغ الحالي	87.000			87.000

ص2

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية بسكرة

رقم: و/ب/ب ق/م ت ت ع/2008/ 030

بسكرة في: 18 FEV 2008

الرقم الثابت: 07.07.04. 048

القطـــاع: الخدمات المنتجة

القطاع الفرعي: النقل.

الفـــصـــل: دراسة عامة للنقل.

المـــــادة: مباني وتجهيز.

المـــســـير: والي ولاية بسكرة

رقم العمليـــة: SF.5.512.2.262.107.07.02

مقـرر تسجيل عمليـة .

ان والي ولاية بسكرة،

-بمقتضى القانون 08/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتضمن قانون البلدية.

-بمقتضى القانون 09/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتضمن قانون الولاية.

- بمقتضى المرسوم الرئاسي المؤرخ في 2004.08.17المتضمن تعيين السيد أقوجيل ساعد والبا لولاية بسكرة

- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 42/91 المؤرخ في 1991.02.16 المحدد للقواعد لتنظيم مصالح التخطيط والتهيئة العمرانية وعملها.

- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 227/98 المؤرخ في 1998.07.13 المتضمن نفقات تجهيز الدولة.

- بمقتضى مقرر البرنامج رقم 06.07.18 المؤرخ في 2006.08.09 المتضمن برنامج خاص لتطوير مناطق الجنوب 2006 .

- بمقتضى المادة 23 من الامر رقم 06-04 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006 الخاصة بفتح حساب التخصيص الخاص رقم 302- 089 المعنون الصندوق الخاص بتطوير مناطق الجنوب.

- بناءا على طلب السيد: مدير النقل رقم 950 بتاريخ 2008.02.06

يقـرر ما يـلـي:

المادة 1: العملية المشار إلى رقمها فيما أعلاه والتي جاء نصها فيما أدناه: قد سجّلت بموجب هذا المقرر:

انجاز (02)محطتين بريتين لنقل المسافرين بسيدي عقبة و أولاد جلال

المادة 2: تقدّر تكاليف العملية المجمّعة بما قيمته: 87.000.000 دج

سبعة وثمانون مليون دينار جزائري.

المادة 3: يوجد كل من تفصيل هيكلة الكلفة ونوع التمويل والجدول الزمني وتحديد الموقع وأثار الاستثمار على التوالي في الجداول: أ . ب . ج . د التالية:

ص 1

الملحق رقم 2 : مقرر تسجيل عملية

بغرض تبيان ما المقصود بالرقم التحليلي، و جب تناول عناصره في المثال التوضيحي التالي :
يتمثل عنوان العملية المراد دراستها في : " دراسة و إنجاز و تجهيز أرضية رياضية جوارية بحي باب لقواص ببلدية المدية " الممولة من ميزانية التجهيز للدولة في إطار برنامج دعم النمو الاقتصادي ، إذ يكون رقمها التحليلي كالتالي : NK 5 797 2 263 031 13 01 ، وعليه يتكون ذات الرقم التحليلي من الأجزاء التالية :

الأجزاء	الرمز	مدلول الرمز
الجزء الأول	NK	يرمز الحرف N إلى طبيعة البرنامج ، و في مثال الحال هو برنامج عادي (NORMAL) . و يرمز حرف K إلى الفترة المعنية للتمويل ، و في هذه الحالة الفترة المعنية هي 2010 – 2014 و المتمثلة في برنامج دعم النمو الاقتصادي .
الجزء الثاني	5	يمثل طبيعة التمويل ، هنا التمويل نهائي على عاتق ميزانية الدولة ، حيث يمكن أن يكون تمويل مؤقت فيأخذ الرقم 6 ، و يمكن أن التمويل ذاتي و يأخذ الرقم 7 ، كما يمكن أن يكون تمويل مختلط بين ميزانية الدولة و ميزانية الجماعة الإقليمية فيأخذ الرقم 8 .
الجزء الثالث	797	يثمل الباب ضمن مدونة مخططات التنمية البلدية ، حيث أن عنوان الباب 797 هو : الرياضة .
الجزء الرابع	2	يمثل المادة ضمن الباب المعني ضمن مدونة مخططات التنمية البلدية ، و في هذه الحالة المادة 2 المعنونة بـ : مراكز رياضية جوارية .
الجزء الخامس	262 103	يمثل رمز المسير ، و يقصد به كل عون مكلف بتسيير تحت مسؤوليته عمليات الاستثمار المسجلة في مدونة المخططات البلدية ، و في هذه الحالة هو رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية المدية " الآمر بالصرف".
الجزء السادس	13	يمثل سنة تسجيل المشروع ، وفي هذه الحالة هي سنة 2013 .
الجزء السابع	01	يمثل الرقم التسلسلي للعملية في المادة المتعلقة بالباب الوارد في الجزء الثالث ، و في هذه الحالة يمثل المشروع الأول ضمن المادة 2 .

من إعداد الباحثين بالاعتماد على التعليمة الوزارية رقم 98 – 01 ، سالفة الذكر .

الملحق رقم 3 : قراءة للرقم التحليلي

قائمة المراجع

قائمة المراجع :

قائمة المراجع :

أولا : النصوص القانونية

أ. المواثيق :

1. الأمر رقم 76 – 57 بتاريخ 5 جوان 1976، المتضمن نشر الميثاق الوطني، الجريدة الرسمية عدد 61 ، بتاريخ 30 جوان 1976 .

2. القانون رقم : 81 -09 المؤرخ في 4 جويلية1981 ، المتضمن تعديل الميثاق الوطني لسنة 1976 ، الجريدة الرسمية العدد 27 ، بتاريخ 07 جويلية 1981.

3. المرسوم رقم : 86 – 22 المؤرخ في 9 فيفري 1986، المتعلق بنشر الميثاق الوطني ، الموافق عليه في استفتاء 16 جانفي 1986 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، محضر إثبات نتائج الاستفتاء النهائية في إثراء الميثاق الوطني ، الجريدة الرسمية العدد 7 بتاريخ 16 فيفري 1986.

ب. الدساتير :

1. دستور 1963 ، الجريدة الرسمية عدد 64 المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.

2. دستور 1976 ، الأمر رقم 76-97 ، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 ، المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الجريدة الرسمية عدد 94 ، بتاريخ 24 نوفمبر 1976.

3. دستور 1989 ، مرسوم رئاسي رقم 89 – 18 ، المؤرخ في 18 فيفري 1989، المتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في إستفتاء 23 فيفري 1989 ، الجريدة الرسمية عدد 9 ، بتاريخ 01 مارس 1989.

4. دستور سنة 1996 ، مرسوم رئاسي رقم 96 -438 ، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 ، يتعلق بإصدار نص التعديل الدستورالمصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 ، الجريدة الرسمية عدد 76 بتاريخ 8 ديسمبر 1996.

5. قانون رقم 16 -01 ، المؤرخ في 6 مارس 2016 ، يتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية عدد14 ، بتاريخ 7 مارس 2016 .

ج. القاونين العضوية :

1. القانون العضوي رقم 18 -15 ، المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 ، المتعلق بقوانين المالية ، الجريدة الرسمية عدد 53 ، بتاريخ 02 سبتمبر 2018 .

د. القوانين :

1. الأمر رقم 62 – 031 ، المؤرخ في 25 أوت 1962 ، المتعلق بإنشاء هيئات التخطيط و تنظيم صلاحيات مديرية الدراسات الاقتصادية و التخطيط ، الجريدة الرسمية عدد 10 ، بتاريخ 1 سبتمبر 1962 .

2. القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 الرامي إلى التمديد ، حتى إشعار آخر ، لمفعول التشريع النافذ إلى غاية 31 ديسمبر 1962 ، الجريدة الرسمية عدد 2 ، بتاريخ 11 جانفي 1963 .

3. قانون رقم 64 -227 ، مؤرخ في 10 أوت 1964 ، المتعلق بتأسيس الصندوق الوطني للتوفير و الاحتياط ، الجريدة الرسمية عدد 26 ، بتاريخ 25 أوت 1964.

4. الأمر 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتعلق بميثاق و قانون الولاية ، الجريدة الرسمية عدد 44 ، بتاريخ 23 ماي 1969.

5. الأمر رقم 70 - 10 المؤرخ في 20 جانفي 1970 الخاص بالمخطط الرباعي 1970 – 1973 ، الجريدة الرسمية العدد 7 بتاريخ 20 جانفي 1970 .

6. الأمر رقم : 73-29 المؤرخ في 5 جويلية 1973 المتضمن إلغاء القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 الرامي إلى التمديد ، حتى إشعار آخر ، لمفعول التشريع النافذ إلى غاية 31 ديسمبر 1962 ، الجريدة الرسمية عدد 62 ، بتاريخ 3 أوت 1973.

7. الأمر رقم 74 – 68 ، المؤرخ في 24 جوان 1974 ، المتضمن المخطط الرباعي الثاني 1974 - 1977 ، الجريدة الرسمية ، عدد 52 ، بتاريخ 28 جوان 1974 .

8. القانون رقم : 80 -11 مؤرخ في 13 ديسمبر 1980 يتضمن المخطط الخماسي 1980 – 1984 ، الجريدة الرسمية عدد 51 بتاريخ 16 ديسمبر 1980 .

9. القانون رقم 84-9 المؤرخ في 4 فيفري 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية عدد 6 بتاريخ 7 فيفري 1984 .

10. القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 ، المتعلق بقوانين المالية ، الجريدة الرسمية عدد 28 ، بتاريخ 10 جويلية 1984 .

11. قانون رقم 84 – 22 مؤرخ في 24 ديسمبر 1984 يتضمن المخطط الخماسي 1985 – 1989 ، الجريدة الرسمية عدد الأول بتاريخ بتاريخ 02 جانفي 1985.

12. القانون رقم : 87 -03 المؤرخ في 27 جانفي 1987 المتعلق بالتهيئة العمرانية ، الجريدة الرسمية عدد 5 مؤرخة في 28 جانفي 1987.

13. القانون 88- 01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 ، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية ، الجريدة الرسمية عدد 2 ، بتاريخ 13 جانفي 1988 .

14. القانون رقم : 88-02 المؤرخ في 12 جانفي 1988 ، المتعلق بالتخطيط ، الجريدة الرسمية عدد 2 ، بتاريخ 13 جانفي 1988 .

15. القانون 90-08 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية عدد 15 بتاريخ 15 أفريل 1990.

16. القانون رقم 90- 09 المؤرخ في 7 أفريل 1990 ، المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية عدد 15 ، بتاريخ 11 أفريل 1990 .

17. القانون رقم 90 -21 ، المؤرخ في 15 أوت 1990 ، المتعلق بالمحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية عدد 3 ، بتاريخ 15 أوت 1990 .

18. القانون 90-36 المؤرخ في 11ديسمبر 1990 ، المتضمن المخطط الوطني لسنة 1991 ، الجريدة الرسمية عدد 57 المؤرخة في 1990/12/31.

19. القانون رقم: 91-26 المؤرخ في 18 ديسمبر 1991 المتضمن المخطط الوطني لسنة 1992 ، الجريدة الرسمية العدد 65 بتاريخ 18 ديسمبر 1991.

20. المرسوم التشريعي رقم : 93-07 المؤرخ في 24 أفريل 1993 ، المتعلق بالأهداف العامة للفترة 1993 – 1997 و المتضمن المخطط الوطني لسنة 1993 ، الجريدة الرسمية عدد 26 ، بتاريخ 26 أفريل 1993 .

21. القانون رقم 97 – 02 المؤرخ في 31 ديسمبر 1997 المتضمن قانون المالية لسنة 1998، الجريدة الرسمية عدد 89 ، بتاريخ 31 ديسمبر 1998 .

22. قانون رقم 99 – 11 ، المؤرخ في 23 ديسمبر 1999 ، المتضمن قانون المالية لسنة 2000 ، الجريدة الرسمية عدد 92 ، بتاريخ 25 ديسمبر 1999 .

23. القانون رقم : 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة ، الجريدة الرسمية عدد 77 ، بتاريخ 15 ديسمبر 2001.

24. القانون رقم : 01-21 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001 ، و المتضمن قانون المالية لسنة 2002 ، الجريدة الرسمية 79 العدد بتاريخ 23 ديسمبر 2001 .

25. الأمر رقم : 05 – 05 المؤرخ في 25 جويلية 2005، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005 ، الجريدة الرسمية عدد 52 ، بتاريخ 26 جويلية 2005.

26. القانون 07-11 المؤرخ في 25 نوفمبر 2007 المتضمن النظام الحسابي المالي ، الجريدة الرسمية عدد 74 ، بتاريخ 25 نوفمبر 2007 .

27. القانون رقم: 09 – 09 المؤرخ في 30 ديسمبر 2009 المتضمن قانون المالية لسنة 2010 ، الجريدة الرسمية 78 المؤرخة في 31 ديسمبر 2009 .

28. قانون رقم 10 -02 المؤرخ في 29 جوان 2010، المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، الجريدة الرسمية عدد 61 ، بتاريخ 21 أكتوبر 2010 .

29. القانون رقم 11 – 10 ، المؤرخ في 22 جوان 2011 ، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37 بتاريخ 3 جويلية 2011 .

30. القانون رقم 12 -07 المؤرخ 21 فيفري 2012 ، المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية عدد 12 ، بتاريخ 29 فيفري 2012 .

31. القانون رقم 14- 10 المؤرخ في 30 ديسمبر 2014 ، و المتضمن قانون المالية لسنة 2015 ، الجريدة الرسمية عدد 78 ، بتاريخ 31 ديسمبر 2014 .

32. قانون رقم 16 – 14 المؤرخ في 28 ديسمبر 2016 ، المتضمن قانون المالية 2017 ، الجريدة الرسمية عدد 77 ، بتاريخ 29 ديسمبر 2016 .

ه. المراسيم الرئاسية :

1. المرسوم الرئاسي رقم 99 – 240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 ، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة، الجريدة الرسمية عدد 76 ، بتاريخ 31 أكتوبر 1999 .

2. المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام ، الجريدة الرسمية عدد 50 ، بتاريخ 20 سبتمبر 2015 .

و. المراسيم :

1. المرسوم رقم 65-182 ، المؤرخ في 10 جويلية 1965 ، المتضمن تأسيس الحكومة ، الجريدة الرسمية ، العدد 58 لسنة 1965 ، بتاريخ 13 جويلية 1965 .

2. المرسوم رقم 67 – 144 المؤرخ في 31 جويلية 1967 المتضمن قائمة نفقات البلديات و إيراداتها ، الجريدة الرسمية عدد 71 ، بتاريخ 31 أوت 1967 .

3. المرسوم رقم 73-134 المؤرخ 09 أوت 1973 المتضمن تطبيق المادة 27 من قانون المالية لسنة 1973 ، و إحداث مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية ، الجريدة الرسمية عدد 67 ، بتاريخ 21 أوت 1973.

4. المرسوم رقم 73-135 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتضمن لامركزية اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز و الاستثمار لفائدة الولاية ، الجريدة الرسمية عدد 67 ، بتاريخ 21 أوت 1973.

5. المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 9 أوت 1973 ، المتعلق بتسيير و تنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية ، الجريدة الرسمية عدد 67 ، بتاريخ 21 أوت 1973 .

6. المرسوم رقم : 81 -380 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 المحدد لصلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع التخطيط و التهيئة العمرانية ، الجريدة الرسمية العدد 52 بتاريخ 29 ديسمبر 1981 .

7. المرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983 المتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية و تنظيمها و سيرها ، الجريدة الرسمية عدد 12 ، بتاريخ 22 مارس 1983. الجريدة الرسمية عدد 12 ، بتاريخ 22 مارس 1983.

8. المرسوم رقم 83 – 201 المؤرخ في 19 مارس 1983 ، المتضمن شروط إنشاء المقاولات العمومية ،

9. المرسوم رقم 84 – 71 المؤرخ في 17 مارس سنة 1984، المحدد لقائمة نفقات البلديات و إيراداتها ، الجريدة الرسمية عدد 12 ، بتاريخ 20 مارس 1984 .

10. المرسوم رقم 85 – 117 المؤرخ في 7 ماي 1985 ، المتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات و تنظيمها ،

11. المرسوم رقم 86 – 266 المؤرخ في 4 نوفمبر 1986 ، المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك و عمله ، الجريدة الرسمية عدد 45 ، بتاريخ 5 نوفمبر 1986.

ز. المراسيم التنفيذية :

1. المرسوم التنفيذي رقم 93 – 57 المؤرخ في 27 فيفري 1993، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، الجريدة الرسمية عدد 14 ، بتاريخ 3 مارس 1993.

2. المرسوم التنفيذي رقم 98 – 227 المؤرخ في 13جولية 1998 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز ، الجريدة الرسمية عدد 51 ، بتاريخ 15 جويلية 1998 .

3. المرسوم التنفيذي رقم : 02 – 145 المؤرخ في 9 ماي 2002 المحدد لكيفيات تسيير ذات حساب التخصيص الخاص رقم : 108 – 302 الذي عنوانه " حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان برنامج دعم الإنعاش " ، الجريدة الرسمية العدد 33 بتاريخ 12 ماي 2002.

4. المرسوم التنفيذي رقم : 05 – 403 المؤرخ في 15 أكتوبر 2005 المحدد لكيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم : 120 – 302 الذي عنوانه : " حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان : البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش " ، الجريدة الرسمية عدد 70 ، بتاريخ 19 أكتوبر 2005 .

5. المرسوم التنفيذي رقم : 09-148 المؤرخ في 02 ماي 2009 ، المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 98 – 227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز ، الجريدة الرسمية عدد 26، بتاريخ 3 ماي 2009 .

6. المرسوم التنفيذي رقم : 10- 151 المؤرخ في 17 جوان 2010 ، المحدد لكيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم : 134 – 302 و الذي عنوانه " حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان برنامج دعم النمو الاقتصادي " ، الجريدة الرسمية عدد 38 ، بتاريخ 20 جوان 2010 .

7. المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المؤرخ في أوت 2012 ، المحدد لعملية تقديم أو عرض الميزانية ، الجريدة الرسمية عدد 49 ، بتاريخ 9 سبتمبر 2012 .

8. المرسوم التنفيذي رقم 14-116 ، المؤرخ في 24 مارس 2014 ، المتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره ، الجريدة الرسمية عدد 19 ، بتاريخ 2 أفريل 2014.

9. المرسوم التنفيذي رقم : 15 -205 المؤرخ في 17 جويلية 2015 ، المحدد لكيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم : 143 302 الذي عنوانه : " صندوق تسيير عمليات الاستثمارات المسجلة بعنوان برنامج توطيد النمو الاقتصادي 2015 – 2019" .

10. المرسوم التنفيذي رقم 16 -320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016 ، المتضمن الأحكام الخاصة بالأمين العام للبلدية ، الجريدة الرسمية عدد 73 ، بتاريخ 15 ديسمبر 2016 .

11. المرسوم التنفيذي رقم 18-86 المؤرخ في 5 مارس 2018 ، المتضمن آلية متابعة التدابير و الإصلاحات الهيكلية في إطار تنفيذ التمويل غير التقليدي ، الجريدة الرسمية عدد 15 ، بتاريخ 7 مارس 2018 .

ح. القرارات الوزارية المشتركة :

1. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 21 فيفري 2013 المتضمن معايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان مخططات البلديات للتنمية ، الجريدة الرسمية عدد 40 ، بتاريخ 4 أوت 2013 .

2. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في16 أفريل 2020 المحدد لنسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير في ميزانيات البلديات ، الجريدة الرسمية عدد 27 ، بتاريخ 06 ماي 2020.

ط. القرارات الوزارية :

3. القرار الوزاري المؤرخ في 06 جانفي 2014 المتضمن ضبط إطار الميزانية البلدية ، و المحدد للعنوان و تقسيماته إلى أبواب و حسابات و مواد ، الجريدة الرسمية عدد 23 ، بتاريخ 23 أفريل 2014 .

4. قرار وزاري يحدد مدونة العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز و الاستثمار لصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية المؤرخ في 9 ديسمبر 2014 ، الجريدة الرسمية عدد 3 ، بتاريخ 27 جانفي 2015 .

ي. المناشير :

1. المنشور الوزاري المشترك رقم 21 المؤرخ في 20 ماي 1974 المتعلقة باستثمارات المخطط الرباعي الثاني.

2. المنشور الوزاري المشترك رقم 2 المعدل المنشور الوزاري المشترك رقم 21 المؤرخ في 20 ماي 1974 المتعلقة باستثمارات المخطط الرباعي الثاني، المؤرخ في 21 فيفري 1988 .

ك. التعليمات :

1. تعليمة وزارية مشتركة بين وزير الداخلية و وزير المالية المؤرخة في 1 جويلية 1971 تتضمن العلميات المالية للبلدية (C1).

2. التعليمة الوزارية المشتركة رقم 14801 المؤرخة في 8 ديسمبر1973 ، المتضمن تحديد شروط تسيير و تنفيذ مخططات التنمية البلدية .

ل. تقارير :

1. التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2016، الجزائر ، 2019 .

2. التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2017، الجزائر ، 2020،

ثانيا : الكتب

أ. قائمة الكتب باللغة العربية :

1. عمرو محي الدين ، التنمية و التخطيط الاقتصادي ، دار النهضة العربية للطباعة و النشر ، لبنان ، 1972.

2. الطماوي سليمان ، مبادئ القانون الإداري (الكتاب الثاني : نظرية المرفق العام و عمال الإدارة العامة) ، الطبعة العاشرة ، دار الفكر العربي مصر ، سنة 1979 .

3. سعود مجيد ، التخطيط للتقدم الاقتصادي و الاجتماعي، المجلس الوطني للثقافة و الفنون و الآداب، الكويت ، 1984.

4. محيو أحمد ترجمة صاصيلا محمد عرب ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، الطبعة الخامسة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1990.

5. عمر حسين ، التنمية و التخطيط الاقتصادي ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994 .

6. بعلي محمد الصغير ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2004 .

7. محرزي محمد عباس ، اقتصاديات المالية العمومية ، الطبعة الرابعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2010 ،

8. ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة ، دار بلقيس ، الدار البيضاء-الجزائر ، 2010 .

9. أمزال فاتح ، نظام حسابات التخصيص الخاص في الجزائر ، دار بلقيس ، الجزائر ، 2010 .

10. خرشي النوي ، تسيير المشاريع في إطار تنظيم الصفقات العمومية ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2011.

11. يلس شاوش بشير ، المالية العامة – المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013 .

12. دنيدني يحي ، المالية العمومية ، الطبعة الثانية ، دار الخلدونية ، الجزائر ، 2014.

13. رحماني الشريف ، أموال البلديات بين الحاضر و المستقبل ، شركة طباعة الجزائر ، الجزائر ، 2017 .

14. جليل مونية ، التدابير الجديدة لتنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام ، دار بلقيس ، الجزائر ، 2017 .

15. خرشي النوي ، الصفقات العمومية – دراسة تحليلية و نقدية و تكميلية لمنظومة الصفقات العمومية ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2018.

16. شيخ عبد الصديق ، الوجيز في المالي العامة وفقا للتشريع الجزائري ، دار هومه ، الجزائر ، 2020 .

17. محمد الأمين كمال ، الوجيز في الجماعات المحلية و الإقليمية ، دار بلقيس ، الجزائر ، بدون سنة نشر ،

ب. قائمة الكتب باللغة الفرنسية :

1. Denideni Yahia, La pratique du système budgétaire de l'État en Algérie, offices des publications universitaires, Alger , 2002.

2. BOUARA Tahar Mohamed , L'évolution de la loi de finances en droit Algérien, Éditions Pages bleus internationales, Alger , 2007.

ثالثا : الأطروحات و المذكرات الجامعية

أ. أطروحات الدكتوراه :

1. رابحي أحسن ، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري ، أطروحة دكتوراه ، معهد الحقوق و العلوم الإدارية ، جامعة الجزائر ، الجزائر ، 2005 – 2006 .

2. حمدي باشا رابح ، أزمة التنمية و التخطيط في ظل التحولات الاقتصادية العالمية ، أطروحة دكتوراه ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير ، جامعة الجزائر ، الجزائر ، 2006-2007.

3. طيبي سعاد ، المالية المحلية و دورها في عملية التنمية ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة ، بن عكنون – الجزائر ، 2008-2009 .

4. خنفري خيضر ، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع و آفاق ، أطروحة دكتوراه ، فرع التحليل الاقتصادي ، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير ، جامعة الجزائر 3 ، الجزائر ، 2010 – 2011 .

5. شيخ عبد الصديق ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية و التطورات الضرورية ، أطروحة دكتوراه ، فرع الإدارة و المالية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة ، الجزائر ، 2010 -2011 .

6. خشمون محمد ، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية ، أطروحة دكتوراه ، كلية العلوم الإنسانية و الإجتماعية ، جامعة قسنطينة ، الجزائر، 2010 -2011 .

7. بن نملة صليحة ، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي ، أطروحة دكتوراه ، فرع الإدارة و المالية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر1 ، الجزائر ، 2012 – 2013.

8. بلعباس بلعباس ، إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري ، أطروحة دكتوراه ، تخصص الدولة و المؤسسات العمومية ، كلية الحقوق سعيد حمدين ، جامعة الجزائر 1 ، الجزائر ، 2015-2016 .

9. سلاوي يوسف ، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري ، أطروحة دكتوراه ، تخصص الدولة و المؤسسات ، فرع القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة يوسف بن خدة ، الجزائر ، 2017 – 2018.

ب. مذكرات الماجستير :

1. عزوف نعيمة ، سياسة الوئام المدني و الواقع ، مذكرة ماجستير ، كلية العلوم السياسية و الإعلام ، جامعة الجزائر ، الجزائر ، 2005-2006 ،

2. إنـزارن عـادل ، الـدور التنمـوي للمخططـات البلديـة بـين الواقـع و الآفـاق – دراسـة حالـة بلديـة باتنـة 2002 – 2010 ، مـذكرة ماجسـتير ، فـرع إدارة الجماعـات المحليـة ، كلية الحقوق ، الجزائر، 2010-2011.

3. دحمـاني عبـد الكـريم ، تمويـل الاسـتثمار العمـومي للدولـة – دراسـة حالـة برنـامج دعـم النمـو الاقتصـادي - ، مـذكرة ماجسـتير، فـرع الدولـة و المؤسسـات العموميـة ، كليـة الحقوق ، جامعة الجزائر 1 ، الجزائر ، 2011 – 2012.

4. يوسـف سـلاوي ، التنميـة فـي إطـار الجماعـات المحليـة ، مـذكرة ماجسـتير ، فـرع الدولـة و المؤسسـات العموميـة ، كليـة الحقـوق ، جامعـة الجزائـر ، الجزائـر ، 2011-2012 .

5. فـراري محمـد ، تمويـل التنميـة المحليـة فـي الجزائـري بـين مقتضـيات الديمقراطيـة و الانشـغالات المركزيـة ، مـذكرة ماجسـتير، تخصـص الدولـة و المؤسسـات ، كليـة الحقـوق ، جامعة الجزائر 1 ، بن عكنون – الجزائر ، 2012 – 2013 ،

6. خبيـزي وهيبـة ، التخطـيط علـى مسـتوى الإقلـيم : (الجوانـب القانونيـة) ، مـذكرة ماجسـتير ، تخصـص الدولـة و المؤسسـات العموميـة ، كليـة الحقـوق ، جامعـة الجزائـر 1 ، الجزائر ، 2013 – 2014.

7. خرفـان محمـد ، اختيـار المتعامـل المتعاقـد فـي القـانون الجزائـري ، مـذكرة ماجسـتير ، فـرع قـانون الأعمـال ، كليـة الحقـوق ، جامعـة الجزائـر 1 ، الجزائـر ، 2013 – 2014.

8. متـالي ناديـة ، رئـيس البلديـة فـي ظـل قـوانين البلديـة الجزائريـة ، مـذكرة ماجسـتير ، تخصـص الدولـة و المؤسسـات ، كليـة الحقـوق ، جامعـة الجزائـر 1 ، الجزائـر ،2013 - 2014 .

9. عزيـزي ليلـى ، صـلاحيات البلديـة فـي التنميـة المحليـة ، مـذكرة ماجسـتير ، فـرع الإدراة العامـة : قـانون و تسـيير الإقلـيم ، كليـة الحقـوق ، جامعـة الإخـوة منتـوري ، قسـنطينة ، 2015-2016 .

ج . مذكرات الماستر :

1. مرنيـز زبيـدة ، مبـدأ تـدرج القواعـد القانونيـة فـي النظـام الدسـتوري الجزائـري، مـذكرة ماسـتر، تخصـص دولـة و مؤسسـات عمومية،قسـم الحقـوق ، كليـة الحقـوق و العلـوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف ، المسيلة ، 2014 – 2015.

2. موهـوبي سـيد علـي و ميتـاتيش أمـين ، انعكاسـات الرقابـة الماليـة علـى التنميـة المحليـة – دراسـة حالـة بلديـة المديـة - ، مـذكرة ماسـتر ، تخصـص ماليـة مؤسسـة ، كليـة العلـوم الإقتصـادية و العلـوم التجاريـة و علـوم التسـيير ، جامعـة يحـي فـارس ، المديـة – الجزائر ، 2018 – 2019 .

رابعا : المقالات

أ . المقالات باللغة العربية :

1. كراجي مصطفى ، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، جامعة الجزائر ، الجزائر، العدد 2 ، 1996 ، صفحات 344 – 358 .

2. بن صالح عبد القادر ، الهيئات المحلية في الجزائر من عملية ترسيخ الديمقراطية الشعبية إلى إستراتيجية التطوير التنظيمي ، تحليل افتتاح الدورة البرلمانية الخريفية لمجلس الأمة ، مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة ، العدد 20 ، 2010 ، صفحات 5 – 23 .

3. فراري محمد ، نظام التضامن المالي ما بين الجماعات الإقليمية : الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، المجلة الجزائرية للمالية العامة ، العدد 2 ، الجزائر ، 2012 ، صفحات 113 – 132.

4. أونيسي ليندة ، المخطط البلدي للتنمية و دوره في التنمية البلدية ، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر ، باتنة – الجزائر ، العدد 9 ،2016 ، صفحات 226 – 243 .

5. بورزق أحمد ، أهم الموارد المالية البلدية في الجزائر من خلال قانون البلدية 11-10 و دورها في التنمية المحلية ، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية ، جامعة زيان عاشور ، الجلفة – الجزائر ، العدد 1 ، 2016 ، صفحات 56 – 66 .

6. سعيود زهرة ، الإطار القانوني للمخطط البلدي للتنمية في الجزائر ، مجلة بحوث ، ، جامعة الجزائر 1 ، الجزائر ، العدد 1 ، 2017 ، صفحات 217 – 238 .

7. عريوات إنتصار و إنزارن عادل ، دور المخططات البلدية في التنمية المحلية في الجزائر ، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني ،جامعة باتنة، باتنة –الجزائر ، العدد 6 ، 2018 ، صفحات 58 – 77 .

8. هني عامر ، قراءة في مخططات التنمية في الجزائر (1967 – 2014)، مجلة التنمية و الاقتصاد التطبيقي ، جامعة المسيلة ، المسيلة – الجزائر ، العدد 2 ، 2018 ، صفحات 214 -228 .

9. خير الدين وصيف فائزة و ملوكي عمر ، صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية (CSGCL) و مساهمته في دعم المشاريع الاستثمارية للبلديات ، مجلة العلوم الإدارية و المالية ، المجلد 02 ، العدد 02 ، الجزائر ، 2018 ، صفحات 154 – 162.

10. خبيزي وهيبة ، المخططات البلدية للتنمية : إطار لامركزي ضيق و تدبير مركزي شامل ، دفاتر البحوث العلمية ، المركز الجامعي مرسلي عبد الله ، تيبازة - الجزائر ، العدد1، 2019 ، صفحات 104 – 130 .

11. عبايدية سارة ، المخطط البلدي للتنمية رهان لدعم التنمية المحلية – قراءة في نصوص - ، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية ، جامعة إبن خلدون ، تيارت – الجزائر ، العدد 2، 2019 ، صفحات 108 – 124 .

12. شامي يسين ، النظام الإجرائي لتحضير المخططات البلدية للتنمية ، المجلة الجزائرية للأبحاث و الدراسات ، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل – الجزائر ، العدد 2 ، 2019 ، صفحات 117 – 138 .

ب . المقالات باللغة الفرنسية :

1. Mohamed Salah BENAISSA , L'idéologie de la planification et son effectivité en Algérie et en Tunisie : bilan et perspectives, Annuaire de l'Afrique du nord , Centre national de la recherche scientifique, Université d'Aix-en-Provence , Marseille – France , N ° 22 , 1983, pages 185 – 224 .

2. Taib ESSAID , L'administration locale Algérienne : les enjeux de la décentralisation, Revue Algérienne , revue algérienne des sciences juridiques et politiques , université Alger 1 BENYOUCEF BENKHEDDA , N° : 1 , 2007, pages 47 – 81 .

3. Tahar Mohamed BOUARA, Les dépenses d'investissements de l'Etat en droit Algerien, Revue Algérienne des sciences juridiques et politiques, Université d'Alger 1 BENYOUCEF BENKHEDDA , Alger , N ° 3 , 2012 , pages 5 – 84 .

خامسا : القواميس .

1. مسعود جبران ، الرائد : معجم ألفبائي في اللغة و الأعلام ، الطبعة الثالثة ، دار العلم للملايين ، بيروت ، 2005.
2. المنجد الأبجدي ، الطبعة السادسة ، دار الشروق ، بيروت ، 1986.

سابعا : الوثائق .

1. النصوص الأساسية لثورة نوفمبر 54 (نداء أول نوفمبر ، مؤتمر الصومام ، مؤتمر طرابلس) ، المؤسسة الوطنية للاتصال و النشر و الإشهار ، الجزائر ، 2008.

سادسا : دروس .

1. Amar FELLAH, Cours des fiances communales, institut Algéro-tunisien d'économie douanière et fiscale, TIPASA , 2010.

الفهرس

مقدمة.....1

الفصل الأول : تطور تخطيط التنمية البلدية بين المخططات و البرامج التنموية 6

المبحث الأول: مفهوم المخططات التنموية في النظام القانوني الجزائري.....7

المطلب الأول : مفهوم المخطط.....7

الفرع الأول : التعريف اللغوي للمخطط.....7

الفرع الثاني : التعريف الاصطلاحي للمخطط 7

الفرع الثالث : الطبيعة القانونية للمخطط 9

أولا : الطبيعة التشريعية للمخطط.....9

ثانيا : الطبيعة التنظيمية للمخطط 11

المطلب الثاني : تصنيف المخطط ضمن الهرم التشريعي 12

الفرع الأول : تصنيف المخطط من الناحية العضوية..... 13

الفرع الثاني : من الناحية الإجرائية 13

الفرع الثالث : من الناحية الموضوعية 14

المطلب الثالث : أنواع المخطط في الجزائر 15

الفرع الأول : المخطط الوطني 15

الفرع الثاني : المخطط الولائي 16

الفرع الثالث : المخطط البلدي 18

المبحث الثاني : مراحل تطور مختلف المخططات التي عرفتها الجزائر 20

المطلب الأول : المخططات الرباعية..... 21

الفرع الأول : المخطط الرباعي الأول 1970 – 1973..... 21

الفرع الثاني : المخطط الرباعي الثاني 1974 – 1977..... 24

المطلب الثاني : المخططات الخماسية..... 26

الفرع الأول : المخطط الخماسي الأول 1980 – 1984 27

الفرع الثاني : المخطط الخماسي الثاني 1985 – 1989..... 29

المطلب الثالث : المخططات الوطنية 32

الفرع الأول : المخطط الوطني لسنة 1990..... 34

الفرع الثاني : المخطط الوطني لسنة 1991 35

الفرع الثالث : المخطط الوطني لسنة 1992 35

الفرع الرابع : المخطط الوطني لسنة 1993 36
المبحث الثالث : البرامج كآلية جديدة لتنفيذ التنمية 37
المطلب الأول : ظهور برامج دعم التنمية..... 37
المطلب الثاني : مختلف البرامج التي عرفتها الجزائر..... 40
الفرع الأول : برنامج الإنعاش الاقتصادي 41
الفرع الثاني : البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش الاقتصادي..... 42
الفرع الثالث : برنامج دعم النمو الاقتصادي..... 43
الفرع الرابع : برنامج توطيد النمو الاقتصادي..... 44
المطلب الثاني : النظام القانوني لآلية تمويل البرامج..... 45
الفرع الأول : القواعد المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة..... 46
أولا : فتح حسابات التخصيص الخاص لا يتم إلا بموجب قانون المالية 46
ثانيا : المنع المرن لشمول حسابات التخصيص الخاص لعمليات تتعلق بالأصناف الأخرى للحسابات الخاصة للخزينة..... 47
ثالثا : المنع المرن لشمول حسابات التخصيص الخاص لعمليات تتعلق بدفع المرتبات و التعويضات..... 48
الفرع الثاني : القواعد المطبقة على حسابات التخصيص الخاص..... 48
أولا : القواعد المطبقة على حسابات التخصيص الخاص أثناء تحضير مشروع قانون المالية..... 48
ثانيا : القواعد المطبقة على حسابات التخصيص الخاص أثناء تنفيذ قانون المالية..... 50
المطلب الثالث : آلية تنفيذ البرامج 51
الفرع الأول : مبررات اللجوء إلى فتح حسابات التخصيص الخاص 51
أولا : التسيير المرن لإعتمادات الدفع 51
ثانيا : نقل الإعتمادات من سنة إلى أخرى..... 52
الفرع الثاني : حسابات التخصيص الخاص في إطار إصلاح الميزانية 53
أولا : إلزامية التطابق مع الدستور و مبادئ الحكم الراشد..... 54
ثانيا : الترتيبات التقنية و القانونية المدرجة في إطار إصلاح الميزانية. 54
الفصل الثاني : مسار المخطط التنمية الخاص بالبلدية..... 58
المبحث الأول : تمويل المخطط البلدي الخاص بالتنمية 59
المطلب الأول : مساهمة الموارد المحلية في تمويل المخطط البلدي الخاص بالتنمية 59
الفرع الأول :ميزانية البلدية كآلية لتمويل المخطط البلدي الخاص بالتنمية..... 60
أولا :تحضير ميزانية البلدية 60
ثانيا : مدونة ميزانية البلدية 63
الفرع الثاني :المهام التنموية للبلدية من خلال هيكلة الميزانية..... 65

أولا : قسم التسيير. 65
ثانيا : قسم التجهيز و الاستثمار 66
الفرع الثالث : محدودية الموارد الذاتية في تمويل المخطط البلدي الخاص بالتنمية 69
أولا : تشعب صلاحيات البلدية و تباين إمكانياتها 69
ثانيا : حجم و تعقد نفقات البلدية 70
المطلب الثاني : إعانات صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية 71
الفرع الأول : طبيعة صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية 71
الفرع الثاني : إعانات التجهيز 73
الفرع الثالث : مساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل 74
المطلب الثالث: إعانات مخططات التنمية البلدية 76
الفرع الأول : مضمون المخططات البلدية للتنمية 76
الفرع الثاني : تطور المخصصات المالية في إطار مخططات التنمية البلدية في مختلف برامج التنمية 81
أولا : تطور المخصصات المالية لنفقات الاستثمار مع ميزانية التجهيز 81
ثانيا : تطور المخصصات المالية لمخططات البلدية التنمية 85
ثالثا : تطور مخصصات مخططات التنمية البلدية وفقا لبرامج التنمية 88
المبحث الثاني : إجراءات إعداد مخططات التنمية الخاصة البلدية 89
المطلب الأول : إجراءات إعداد مخططات التنمية الخاصة بالبلدية على المستوى المحلي 90
الفرع الأول : دور البلدية 90
الفرع الثاني : دور الدائرة (مجلس التنسيق) 95
الفرع الثالث : دور الولاية (التحكيم) 96
المطلب الثاني : إجراءات إعداد مخططات التنمية الخاصة بالبلدية على المستوى المركزي 99
الفرع الأول : مقرر البرنامج 99
الفرع الثاني : إعداد مدونة الولاية 100
الفرع الثالث : إعداد مقرر التسجيل 102
المطلب الثالث : محدودية صلاحية البلدية في إعداد مخططات التنمية الخاصة البلدية 104
الفرع الأول : توجيه القرار المحلي 105
الفرع الثاني : صلاحيات ذات طبيعة رمزية لا تقريرية 106
الفرع الثالث : رهن الصلاحيات الممنوحة بتوفر الإمكانيات 107
المبحث الثالث : إنجاز مخططات التنمية الخاصة بالبلدية 108
المطلب الأول : مراحل إنجاز المشاريع المسجلة في مدونة البلدية للمخططات البلدية للتنمية 109

الفرع الأول : تشخيص المشاريع المسجلة في مدونة المخططات البلدية للتنمية..... 109
أولا : تسمية المشروع 109
ثانيا : ملف تفريد عملية الاستثمار ضمن مدونة مخططات البلدية للتنمية 110
الفرع الثاني : طرق تنفيذ مشاريع مخططات البلدية الخاصة بالتنمية..... 110
أولا : الاستغلال المباشر 111
ثالثا : إنجاز مخططات البلدية للتنمية عن طريق المتعاملين الاقتصاديين..... 114
المطلب الثاني : إجراءات اختيار المتعامل المتعاقد لإنجاز مخططات البلدية للتنمية 115
الفرع الأول: طلب العروض..... 115
الفرع الثاني : التراضي..... 117
الفرع الثالث : رقابة مشروع الصفقة من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة 119
المطلب الثالث:متابعة تنفيذ مشاريع المخطط البلدي للتنمية..... 120
الفرع الأول : وسائل متابعة تنفيذ مخططات البلدية للتنمية..... 121
أولا : الوسائل النظرية لمتابعة تنفيذ مخططات البلدية للتنمية 121
ثانيا : الوسائل العملية لمتابعة تنفيذ مخططات البلدية للتنمية 121
الفرع الثاني :تسيير اعتمادات المرصودة في إطار المخطط البلدي للتنمية..... 122
الفرع الثالث : استلام المشاريع المنجزة في إطار المخطط البلدي للتنمية 124
خاتمة :..... 127
الملاحق..... 130
الملحق رقم 1 : مدونة مخططات التنمية البلدية 132
الملحق رقم 2 : مقرر تسجيل عملية 133
الملحق رقم 3 : قراءة للرقم التحليلي..... 134
قائمة المراجع :..... 136