

جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2

كلية الحقوق والعلوم السياسية

محاضرات في مقياس الإدارة ومسائل المالية والجباية

أقيت على طلبة السنة الثانية ماستر تخصص إدارة عامة

من إعداد د.علي بوخالفة باديس

السداسي الأول من:

الموسم الدراسي 2022-2023

الموسم الدراسي 2023-2024

جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2

كلية الحقوق والعلوم السياسية

محاضرات في مقياس الإدارة ومسائل المالية والجباية

ألقيت على طلبة السنة الثانية ماستر تخصص إدارة عامة

من إعداد د.علي بوخالفة باديس

السداسي الأول من:

الموسم الدراسي 2022-2023

الموسم الدراسي 2023-2024

مقدمة:

ترتبط الإدارة العمومية في مختلف مستوياتها مركزية كانت (وزارات، هيئات عمومية وطنية) أو لامركزية (البلديات والولايات) أو عدم تركيز (مديريات ولائية) أو مؤسسات عمومية (ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري) ارتباطا وثيقا بموضوع المالية العامة باعتبارها شريان حياتها وعصب استمرارية المرافق العمومية.

ولقد ارتبط مفهوم المالية العمومية بمفهوم الدولة، وهي تدرس التأطير القانوني لمختلف العمليات المالية التي تقوم بها الهيئات العمومية من أجل إعادة هيكلة الاقتصاد الوطني وتوسيع مصادر الدخل بالنسبة للدولة بهدف التحرر التدريجي من ريع المحروقات¹، كما تعرّف على أنها العلم الذي يتناول بالبحث نفقات الدولة وإيراداتها².

كما تحتل المالية المحلية مكانة هامة في المالية العمومية في ظل التأثير البالغ الذي تمارسه على الاقتصاد الوطني بفعل الصلاحيات المتزايدة التي منحت للجماعات المحلية أين أصبحت نفقاتها تمثل نسبة هامة من نفقات الدولة وتخصّص لميزانياتها سنويا إيرادات معتبرة من موارد جبائية ومساهمات من الدولة.

ويهدف مقياس الإدارة ومسائل المالية والجبائية الموجّه لطلبة السنة الثانية ماستر تخصّص إدارة عامة إلى تكملة سلسلة المفاهيم التي تلقاها الطالب في طور الليسانس وتوسيعها ثم التعمق فيها بشكل مفصّل ضمن أحكام النص القانوني الذي يؤطّرهما من خلال التطرّق إلى ثلاثة محاور:

-يتعلّق المحور الأول بمالية الدولة،

-والمحور الثاني بمالية الجماعات المحلية،

-في حين خصّص المحور الثالث لقانون المحاسبة العمومية.

¹Hayet BOUILEF : La mobilisation des ressources publiques par la fiscalité ordinaire en Algérie, Enag Edition, Alger, 2014, p77.

ذكره يلس شاوش بشير: المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجزائرية، 2017، ص6.

²عبد المنعم فوزي: المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة، بيروت، 1972، ص 11، نقلا عن يلس شاوش بشير: نفس المرجع، ص9.

المبحث الأول: مالية الجماعات المحلية

تنص المادة (17) من التعديل الدستوري لسنة 2020: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية" كما تنص المادة (18) منه: "تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز"، غير أن نجاح اللامركزية لا يمكن أن يتم إلا في ظل وجود استقلالية مالية حقيقية لهذه الجماعات (المطلب الأول) وعدم اعتمادها على إعانات الدولة (المطلب الثاني) مع وجود علاقات مالية مرنة بينها وبين الدولة (المطلب الثالث).

المطلب الأول: مسألة الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

يمكن قياس الاستقلالية المالية للجماعات المحلية بالمقارنة بين الموارد الذاتية التي تعود إليها (الفرع الأول) والأعباء الملقاة على عاتقها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الموارد الذاتية للجماعات المحلية

تتكوّن الموارد الذاتية للجماعات المحلية من الموارد الجبائية بشكل أساسي ثم من موارد الأملاك والممتلكات بشكل ثانوي.

أولاً-الموارد الجبائية:

لا يمكن للجماعات المحلية إنشاء ضريبة بسبب قيد دستوري يمنعها من ذلك، حيث تستفيد فقط من الضرائب التي يقرّها لها المشرّع.

-عدم إمكانية الجماعات المحلية إنشاء ضريبة:

تعتبر الجباية المورد الأساسي للجماعات المحلية لتمويل نفقاتها، غير أن المؤسس الدستوري وضع قيوداً على إمكانية إنشاء هذه الجماعات ضريبة حين نصّ في الدساتير المتعاقبة ومنها التعديل الدستوري لسنة 2020 على عدم جواز إنشاء أي ضريبة إلا بمقتضى القانون¹، ما يعني اختصاص السلطة التشريعية (البرلمان) حصرياً عن طريق مجال التشريع بكل ما يتعلّق بالنظام

¹المادة (82) من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلّق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، جريدة رسمية رقم 82 لسنة 2020.

الجبايي سواء بصلاحيية إحدائ الضرائب والرّسوم أو تحديد أساسها ونسبها والقواعد المتعلّقة بالوعاء والمعدّل أو كيفة تحصيلها مهما كانت طبيعتها وهو ما أكّده ضمن أحكام المادة (139) منه¹، وبالتالي لا تستفيد ميزانيات البلديات والولايات إلا من الضرائب التي يقرّها لها المشرّع صراحة.

إنّ عدم اختصاص الجماعات المحلية بإنشاء الضرائب أكّده المشرّع أيضا في قوانين البلدية المتعاقبة، سواء في قانون البلدية لسنة 1967 في المادة (260) منه ثم في قانون الولاية لسنة 1969 ضمن المادة (113) منه² أو ضمن قانون البلدية لسنة 1990 في المادة (164) منه وأخيرا في المادة (196) من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية³ والتي تنص: "لا يسمح للبلدية إلا بتحصيل الضرائب والرسوم والمساهمات والأتاوى المحدّدة عن طريق التشريع والتنظيم المعمول بهما". وعليه تعتبر باطلة مداوات المجالس المحلية المنتخبة التي تتضمّن إنشاء ضريبة كما نصّت عليه المواد (59) من قانون البلدية و(53) من قانون الولاية واللذان قضتا بالبطلان وبقوة القانون للمداوات المتّخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات. وكان المشرّع قد نصّ في المادة (79) من القانون رقم 17-84 المتعلّق بقوانين المالية⁴: "يمنع منعا باتا تحصيل جميع الضرائب المباشرة وغير المباشرة غير المرخص بها بموجب القوانين والأوامر والمراسيم والقرارات والتنظيمات المعمول بها وإلا تعرض المستخدمون الذين قد يعدّون التسجيلات والتعريفات والذين قد يواصلون تحصيل الضرائب للملاحظات المقرّرة ضد المختلسين".

غير أنّه يمكن للمشرّع أن يفوّض للمجالس المنتخبة المحلية التصويت على نسب بعض الضرائب التي تعود للبلديات والولايات بعد أن يحدّد القانون نسبتها الدنيا والقصى، في هذا الإطار تنص المادة (196) من قانون البلدية في فقرتها الثانية: "يصوّت المجلس الشعبي البلدي في حدود

¹الصلاحيية الجبائية للسلطة التشريعية تضمّنها دستور 1976 في المادة (151) منه ودستور 1989 في المادة (115) منه ودستور 1996 في المادة (122) منه ودستور 2016 في المادة (140) منه.

²والتي تنص: "يقترع المجلس الشعبي للولاية على الضرائب والرسوم التي يأذن القانون للولاية باستقائها لتمويل ميزانيتها".

³قانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية رقم 37.

⁴قانون رقم 17-84 مؤرخ في 07 جويلية 1984 يتعلّق بقوانين المالية، جريدة رسمية رقم 28 لسنة 1984، (ملغى).

النطاقات المنصوص عليها قانونا على الرسوم والأتاوى التي يرخص للبلدية بتحصيلها لتمويل ميزانيتها".

2- الموارد الجبائية التي يقرها المشرع للجماعات المحلية: أقر المشرع للجماعات المحلية

مجموعة من الضرائب والرسوم لتمويل ميزانياتها، وتتمثل في:

- **ضريبة الرسم على النشاط المهني:** بموجب المادة (34) من قانون المالية لسنة 1996 تم إنشاء ضريبة موحدة للرسم على النشاط المهني¹ تحل محل الرسم على النشاط المهني غير التجاري والرسم على النشاط الصناعي والتجاري وكان معدله عند بداية تطبيقه (2.55%) موزعة على البلدية (0.75%) والولاية (1.66%) والصندوق المشترك للجماعات المحلية (0.14%). ومع صدور قانون المالية التكميلي لسنة 2008² أفردت المادة (08) منه معدّل (03%) للنشاطات المتعلقة بنقل المحروقات بواسطة الأنابيب ليوزع على البلدية (0.88%) والولاية (1.96%) والصندوق المشترك لهذه الجماعات (0.16%). ليتم تقليص معدله في قانون المالية لسنة 2015 إلى (2%) وإلى (01%) بالنسبة لبعض نشاطات الإنتاج والحفاظ على معدّل (3%) فيما يخص نقل المحروقات بواسطة الأنابيب، ويتم توزيعه على الولاية (0.29%) والبلدية (0.66%) والصندوق المشترك للجماعات المحلية (0.05%)³ وهو ذات التوزيع الذي حافظ عليه قانون المالية لسنة 2018⁴.

- **رسم التطهير:** تأسس بموجب قانون المالية لسنة 1966 تحت اسم ضريبة رفع الأوساخ المنزلية بنسبة (20%) قبل أن يأخذ اسم رسم التنظيف حسب الدخل الصافي للعقارات بمعدّل (10%)، وبموجب قانون المالية لسنة 1982 أخذ تسمية رسم التطهير حيث يحصل لفائدة البلديات فقط.

¹ أمر رقم 95-27 مؤرخ في 30 ديسمبر 1995 يتضمن قانون المالية لسنة 1996، جريدة رسمية رقم 82 لسنة 1995.
² أمر رقم 08-02 مؤرخ في 24 جويلية 2008 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، جريدة رسمية رقم 42 لسنة 2008.

³ قانون رقم 14-10 مؤرخ في 30 ديسمبر 2014 يتضمن قانون المالية لسنة 2015، جريدة رسمية رقم 78 لسنة 2014.

⁴ قانون رقم 17-11 مؤرخ في 27 ديسمبر 2017 يتضمن قانون المالية لسنة 2018، جريدة رسمية رقم 76 لسنة 2017.

-رسم الأفرّاح: تأسّس هذا الرسم بموجب المادة (105) من قانون المالية لسنة 1966 تستفيد منه ميزانية البلدية ويخصّص ناتجه لتغطية مختلف الإعانات الممنوحة للمعوزين.

-الرسم على القيمة المضافة: تصنّف هذه الضريبة ضمن الضرائب غير المباشرة، وهي تعود للدولة وتستفيد الجماعات المحلية بنسبة منها، وقد عرف هذا الرسم زيادة في معدله العادي إلى (19%) والمخصّص إلى (9%) بموجب قانون المالية لسنة 2017¹ ويوزّع ناتجة بالنسبة للعمليات المنجزة في الداخل بين ميزانية الدولة (80%) وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (10%) والبلديات (10%) أيضا وبالنسبة للعمليات المنجزة عند الاستيراد تعود للصندوق حصة (15%) من عائد هذا الرسم وللدولة حصة (85%)².

-الضريبة الجزافية الوحيدة: تمّ إنشاء الضريبة الجزافية الوحيدة بموجب المادة الثانية (02) من قانون المالية لسنة 2007 وتستفيد ميزانية الدولة من نصف مردودها في حين يعود النصف الآخر للجماعات المحلية موزّع على البلديات بنسبة (40%) والولاية نسبة (05%) والصندوق المشترك للجماعات المحلية بنفس النسبة (05%)³، ليتم تعديل هذا التوزيع بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2008⁴ أين حافظت هذه الجماعات على نفس الحصة مقابل انخفاض حصة ميزانية الدولة إلى (48.5%) لفائدة غرفة التجارة والصناعة (0.1%) وغرفة الحرف والمهن (0.5%)، ثم أصبح معدّلها (5%) بموجب قانون المالية لسنة 2015⁵ بالنسبة لأنشطة الإنتاج وبيع السلع و(12%) بالنسبة للأنشطة الأخرى ويوزّع ناتجها على ميزانية الدولة (49%) وميزانية البلديات (40.25%) وميزانية الولاية (05%) وللصندوق المشترك للجماعات المحلية (5%).

¹المواد (26) و(27) من قانون رقم 16-14 مؤرخ في 28 ديسمبر 2016 يتضمن قانون المالية لسنة 2017، جريدة رسمية رقم 77.

²لمزيد من التفصيل حول هذه الضريبة راجع: بلس بشير شاوش: مرجع سابق، ص36، وأيضا المبحث الثاني المعنون بمالية الدولة من هذه الدراسة.

³قانون رقم 06-24 مؤرخ في 26 ديسمبر 2006 يتضمن قانون المالية لسنة 2007، جريدة رسمية 85 لسنة 2006.

⁴أمر رقم 08-02 مؤرخ في 24 جويلية 2008 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ج ر 42 لسنة 2008.

⁵قانون رقم 14-10 مؤرخ في 30 ديسمبر 2014 يتضمن قانون المالية لسنة 2015، جريدة رسمية رقم 78.

-رسم الإقامة: تأسس بموجب قانون المالية لسنة 1996 لصالح البلديات المصنّقة كمحطات سياحية ويخصّص ناتجه لصيانة وإعادة تأهيل معالم المواقع الطبيعية والتاريخية وتحسين ظروف الإستقبال والإقامة¹.

-تعريفه القسيمة السنوية للسيارات: حسب نص المادة (9) من قانون المالية لسنة 2016² يستفيد صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية من حصّة (30%) في حين تعود لميزانية الدولة نسبة (50%) وللصندوق الوطني للطرق والطرقات والسريعة نسبة (20%).

-الرسم على الأطر المطاطية: نصّت عليه المادة (112) من قانون المالية لسنة 2017³ حيث تستفيد البلديات مع الدولة من حصّة (35%) من عائدته لكل منهما وتعود نسبة (30%) للصندوق الخاص بالتضامن الوطني. كما صدر المرسوم التنفيذي رقم 18-65 المؤرخ في 13 فيفري 2018 والذي يحدّد كفاءات اقتطاع وإعادة دفع الرسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة⁴.

-الرسوم البيئية: أنشأ المشرّع مجموعة من الرسوم ضمن قوانين المالية لسنوات 2002 و2003 و2006 والتي عرفت تعديلا في إطار قانون المالية لسنة 2018، وتشمل هذه الرسوم كل من رسم عدم تخزين النفايات الصناعية الخاصة حيث تخصّص (16%) منه للبلديات و(36%) للدولة و(48%) للصندوق الوطني للبيئة والساحل، ورسم عدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج في المستشفيات والعيادات الطبية والذي يخصّص (20%) للبلديات و(20%) للدولة و(60%) للصندوق الوطني للبيئة والساحل، إضافة للرسم التكميلي على التلوث الجوي ذي المصدر الصناعي الذي يخصّص (33%) للدولة و(17%) للبلديات و(50%) للصندوق الوطني للبيئة والساحل، والرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي حيث يخصّص (34%) للبلديات و(16%) للدولة و(16%) للصندوق الوطني للمياه و(34%) للصندوق البيئي

¹ Bachir Yelles Chaouche : Le budget de l'Etat et des collectivités locales, OPU, Alger, 1990, p.236.

² المادة (09) من قانون رقم 15-18 مؤرخ في 30 ديسمبر 2015 يتضمن قانون المالية لسنة 2016، جريدة رقم 72.

³ المادة (37) من قانون رقم 16-14 مؤرخ في 28 ديسمبر 2016 يتضمن قانون المالية لسنة 2017، جريدة رقم 77.

⁴ جريدة رسمية رقم 10 لسنة 2018.

والساحل، ورسم على الزيوت والشحوم يوزع بين البلديات (34%) والدولة (32%) وصندوق البيئة والساحل (34%).

-**الرسم العقاري:** يعود عائد الرسم العقاري إلى ميزانية البلديات ويتشكّل وعأؤه من الملكيات المبنية مهما يكن وضعها القانوني باستثناء تلك التي يعفيها المشرع صراحة، وينتج أساس فرض الضريبة حسب المنطقة من ناتج القيمة الإيجارية الجبائية لكل متر مربع للملكية المبنية في المساحة الخاضعة للضريبة¹.

ثانياً: موارد الأملاك والممتلكات

يعترف المؤسس الدستوري بالأملاك المحلية كجزء من الأملاك الوطنية إلى جانب أملاك الدولة ضمن المادة (22) من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي تنص: "الأملاك الوطنية يحددها القانون، وتتكوّن من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة والولاية والبلدية، يتم تسيير الأملاك الوطنية طبقاً للقانون"، في هذا الإطار تنص المادة (02) من القانون رقم 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية: "الأملاك الوطنية تشمل مجموع الأملاك والحقوق العقارية والمنقولة التي تحوزها الدولة وجماعاتها الإقليمية في شكل ملكية عمومية أو خاصة"².

وإذا كان قانون الولاية لسنة 2012 تضمّن مادة واحدة³ عن الأملاك التي تعود إليها، فإن المشرع في قانون البلدية لسنة 2011 أعطى من الناحية الشكلية اهتماماً أكبر بأملاك هذه الجماعة (أكثر من 10 مواد)، حيث قسّمها إلى أملاك عمومية وأملاك خاصة في المادة (157) منه) وضمن المادة (159) منه إلى أملاك غير منتجة للمداخل وأملاك أخرى منتجة للمداخل (مثالها العقارات والمحلات ذات الاستعمال المهني والتجاري أو الحرفي التي نقلت ملكيتها للبلدية، الحقوق والقيم المنقولة التي اقتنتها البلدية أو أنجزتها مقابل قيمة حصص مساهمتها في تأسيس المؤسسات العمومية ودعمها المالي).

¹المواد من (248) إلى (262) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، سلسلة القوانين الجبائية الصادرة عن المديرية العامة للضرائب لسنة 2022.

²قانون رقم 90-30 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية، جريدة رسمية رقم 52 لسنة 1990.

³المادة (132) من قانون رقم 07-12 يتعلق بالولاية، مصدر سابق.

كما تشمل موارد أملاك البلديات والولايات تأجير العقارات والأسواق وبيع المحاصيل وحقوق التوقف ومداخل السندات والريوع المتأتية من الأسهم التي يمكنها أن تمتلكها في المؤسسات العمومية والخاصة وفوائد القروض التي تمنحها لجماعة أخرى وفوائد المرافق العمومية غير المستقلة والتي تتمتع بميزانيات ملحقة ومداخل استغلال الحضانات والدخول للملاعب¹.

في هذا الإطار نشير أيضا إلى مداخل استغلال المحلات التجارية المنجزة في إطار برنامج تشغيل الشباب والتي أنجزتها الدولة لفائدة العاطلين عن العمل ثم منحت تسييرها للبلديات مع تقييد المداخل المتأتية منها في ميزانية هذه الأخيرة، تنص المادة (09) من قانون المالية التكميلي لسنة 2005²: "يسند تسيير المحلات التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لجهاز تشغيل الشباب إلى البلديات ريثما يتم وضع جهاز ينظم كفاءات تحويل هذه المحلات لفائدة الجماعات المحلية المعنية، يدرج ناتج إيجار هذه المحلات الذي تحدّد مبلغه إدارة أملاك الدولة في ميزانية البلديات دون سواها". ثم بموجب المادة (62) من القانون رقم 10-13 المتضمن قانون المالية لسنة 2011³ تمّ تحويل ملكية هذه المحلات مجانا من الأملاك الخاصة للدولة إلى الأملاك الخاصة للبلديات، حيث توضع تحت تصرف المستفيدين عن طريق الإيجار يدفع ناتجه للبلديات حصريا، ولا يمكن أن تكون محل تنازل. وقد صدر المرسوم التنفيذي رقم 11-119 مؤرخ في 20 مارس 2011 والذي يحدّد شروط وكفاءات وضع المحلات المنجزة في إطار برنامج تشغيل الشباب تحت التصرف⁴، تلاه صدور القرار الوزاري المشترك بتاريخ 08 جانفي 2017 الذي يحدّد كفاءات نقل ملكية المحلات المنجزة في إطار برنامج تشغيل الشباب مجانا من الأملاك الخاصة للدولة إلى الأملاك الخاصة للبلديات⁵.

¹ الشريف رحمانني: أموال البلديات الجزائرية، دار القصبية، الجزائر، 2003، ص 76.

² أمر رقم 05-05 مؤرخ في 25 جويلية 2005 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005، جريدة رسمية عدد 52.

³ قانون رقم 10-13 مؤرخ في 23 ديسمبر 2010 يتضمن قانون المالية لسنة 2011، جريدة رسمية 80 لسنة 2010.

⁴ جريدة رسمية رقم 17 لسنة 2011.

⁵ جريدة رسمية رقم 22 لسنة 2017.

ويخضع تسيير الأملاك المحلية لعدّة نصوص قانونية منها:

- قانوني البلدية والولاية لاسيما الأحكام المتعلقة بمصادقة الوصاية¹ على المداورات المتضمّنة التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله،

- القانون 90-30 المتعلّق بالأملاك الوطنية، لاسيما ما تعلق بتأجير الأملاك المحلية العقارية منها والمنقولة (المواد 90 و101 منه) أو بيعها (المواد 89 و100)،

- المرسوم التنفيذي رقم 12-427 الذي يحدّد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة² لاسيما من خلال الترخيص أحادي الطرف بشغل أملاك عمومية عن طريق رخصة الوقوق ورخصة الطريق الترخيص بشغل الأملاك العمومية بصفة تعاقدية عن طريق عقد الامتياز.

ورغم أهمية الأملاك المحلية إلّا أنّ مساهمتها في تمويل ميزانيات البلديات والولايات ضعيفة جدا فخلال سنة 2017 مثلا بلغت نسبة مساهمة إيرادات الأملاك العقارية في ميزانية البلديات ما بين (0.12%) و(5.83%) مقارنة مع المبلغ الإجمالي لإيرادات التسيير³ ويرجع ذلك لعدة أسباب كعدم إعداد عقود الإيجار وعدم تجديد المنتهية منها وعدم تسديد مستحقات الإيجار.

الفرع الثاني: أعباء الجماعات المحلية

تقع على عاتق الجماعات المحلية أعباء للتسيير وأخرى للتجهيز والاستثمار.

أولاً-أعباء قسم التسيير: يمكن تصنيف أعباء الجماعات المحلية في قسم التسيير إلى نفقات إجبارية ونفقات ضرورية وأخرى طارئة.

¹ قانون الولاية لسنة 2012 في المادة (55) منه وقانون البلدية لسنة 2011 في المادة (57) منه.

² مرسوم تنفيذي رقم 12-427 مؤرخ في 16 ديسمبر 2012 يحدّد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، جريدة رسمية رقم 69 لسنة 2012. والذي ألغى المرسوم التنفيذي رقم 91-454 مؤرخ في 23 نوفمبر 1991 الذي يحدّد شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها، جريدة رسمية رقم 60.

³ تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019، جريدة رسمية رقم 75 لسنة 2019، ص.ص 118 و119.

1- النفقات الإجبارية: تنص المادة (199) من قانون البلدية لسنة 2011: "لا تعد إجبارية بالنسبة للبلديات إلا النفقات الملقاة على عاتقها بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما والنفقات المتعلقة بتسديد الديون الواجبة الأداء في إطار القرض"، الملاحظ من خلال هذا النص أن المشرع لم يعط تعريفا لمفهوم النفقات الإجبارية وإنما أعطى نموذجا واحدا عنها يتعلق بتسديد ديون القرض وأحال إلى التشريع والتنظيم تحديدها، وبالعودة إلى النصوص القانونية نجد عددا معتبرا منها:

- **الاقتطاع من قسم التسيير لتمويل قسم التجهيز والاستثمار:** تنص عليه المادة (158) من قانون الولاية والمادة (198) من قانون البلدية وهو اقتطاع مبلغ من إيرادات التسيير في ميزانياتها يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار وأحال على التنظيم تحديد نسبته (10 بالمائة على الأقل)،

- **المشاركة في تمويل صندوق الضمان للجماعات المحلية:** حسب نص المادة (214) من قانون البلدية ونص المادة (178) من قانون الولاية، وقد استقرت نسبة المشاركة في السنوات الأخيرة عند (02%) تطبق على تقديرات الإيرادات الجبائية المباشرة وغير المباشرة¹.

- **مشاركة الجماعات المحلية في تمويل الصندوق الولائي للشبيبة والرياضة:** تنص المادة (50) من قانون المالية لسنة 2001: "تخضع المساهمة التي قدرها (07%) للإيرادات الجبائية للولايات والبلديات للصناديق الولائية لمبادرات الشبيبة وتطوير الممارسات الرياضية إلى تخصيص خاص مباشر في ميزانيتها لنفس الغرض"، غير أنه وبموجب المادة (17) من قانون المالية التكميلي لسنة 2001 تم تخفيض مساهمة البلدية في هذا الصندوق إلى (04%) من مجموع إيراداتها الجبائية السنوية.

- **النفقات المتعلقة بالضرائب والرسوم المستحقة على الجماعة المحلية:** كالضريبة على الدخل الإجمالي التي تقع على مستخدمي البلدية والولاية أو المنتخبين المحليين.

¹ المادة الأولى من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 16 افريل 2020 الذي يحدد نسبة مساهمة البلديات في صندوق الضمان للجماعات المحلية، والمادة الأولى من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 16 افريل 2020 يحدد نسبة مساهمة الولايات في صندوق الضمان، جريدة رسمية رقم 27 لسنة 2020.

- **نفقات حفظ الأرشيف:** تنص المادة 139 من قانون البلدية لسنة 2011: "تشكل أعباء حفظ أرشيف البلدية وتسييره وحمايته نفقات إجبارية".

- **النفقات المتعلقة بأجور مستخدمي الجماعة المحلية:** تضمنت التعليمات الوزارية رقم 978 مؤرخة في 28 سبتمبر 2017 والتي تحدّد كفاءات إعداد وتمويل الميزانية الأولية للبلديات بعنوان السنة المالية 2018 ضرورة التكفل أثناء عملية إعداد الميزانية بالنفقات الإجبارية لاسيما الأجور.

- **نفقات تعويضات المنتخبين المحليين:** وتعتبر تعويضات المنتخبين المحليين نفقات إجبارية تتكفل بها كل من ميزانية الولاية بالنسبة لمنتخبي المجلس الشعبي الولائي وميزانية البلدية بالنسبة لمنتخبي المجلس الشعبي البلدي حسب نص المادة (09) من المرسوم التنفيذي رقم 13-91 المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم¹.

2- **النفقات الضرورية:** بعض النفقات المحلية وإن كانت لا تكتسي الطابع الإجباري فإنها ضرورية للتكفل بأعباء التسيير والمحافظة على الأملاك وصيانتها وتمويل التنمية المحلية. وبالعودة للمرسوم رقم 70-154 المؤرخ في 22 أكتوبر 1970 المتضمن تحديد قائمة مصاريف الولايات وإيراداتها² والمرسوم التنفيذي رقم 12-315 المؤرخ في 21 أوت 2012 الذي يحدّد شكل ميزانية البلدية ومضمونها³ والتعليمتان الوزاريان المتعلقتان بالعمليات المالية للبلديات والولايات قسّمت نفقات تسيير وتجهيز الجماعات المحلية وفق المصالح والبرامج التالية:

- **نفقات قسم التسيير ويضم المصالح التالية:**

- **المصالح غير المباشرة:** وتضم المصالح المالية وأجور وأعباء المستخدمين ووسائل ومصالح الإدارة العامة ومجموع العقارات والمنقولات غير المنتجة للمداخل والطرق والشبكات المختلفة والنظافة وحفظ الصحة العمومية.

¹مرسوم تنفيذي رقم 13-91 مؤرخ في 25 فيفري 2013 يحدّد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، جريدة رسمية رقم 12 لسنة 2013.

²جريدة رسمية رقم 94 لسنة 1970.

³جريدة رسمية رقم 49 لسنة 2012، هذا النص ألغى المرسوم رقم 84-71 المؤرخ في 17 مارس 1984 الذي يحدّد قائمة نفقات البلدية وإيراداتها، جريدة رسمية 12.

-المصالح الإدارية: وتضم المصالح الإدارية العمومية والأمن والمساهمة في تكاليف التعليم والتمهين والمصالح الاجتماعية المدرسية والشبيبة والرياضة والثقافة والعبادة.

-المصالح الاجتماعية: وتضم المساعدة الاجتماعية المباشرة والمصالح والمؤسسات الاجتماعية.

-المصالح الاقتصادية: تضم المساهمة في التنمية الاقتصادية ومصاريف مجموع العقارات والمنقولات المنتجة للمداخل.

ثانيا-نفقات قسم التجهيز والاستثمار وتضم البرامج التالية:

-برامج الجماعة المحلية: وتشمل البنايات والتجهيزات الإدارية، الطرق، الشبكات المختلفة، التجهيزات المدرسية والرياضية والثقافية والمتصلة بالعبادة، التجهيزات الصحية والاجتماعية، النقل والمواصلات، التعمير والإسكان، التهيئة الحضرية والبيئة، المصالح الصناعية والتجارية.

-برامج لحساب الغير والبرامج المتعلقة بالتعاون المشترك ما بين البلديات: وتضم البرامج لفائدة المؤسسات العمومية البلدية أو الولائية والبرامج لفائدة الوحدات الاقتصادية البلدية أو الولائية وبرامج التعاون ما بين البلديات والبرامج لفائدة الأطراف الأخرى.

-عمليات خارجة عن البرامج: وتضم العمليات المنقولة والعقارية الخارجة عن البرامج وحركة الديون والدائنية والعمليات الأخرى الخارجة عن البرامج.

وقد فصلت في هذه النفقات التعليمية الوزارية المشتركة (C1) المؤرخة في 30 جانفي 1968 حول العمليات المالية للبلديات والتي تمّ تحيينها بتاريخ 01 جويلية 1971 والتعليمية الوزارية المشتركة (W1) حول العمليات المالية للولايات.

ثالثا-نفقات الولاية: تتوزع نفقات الولاية على قسمي التسيير والتجهيز، يضم القسم الأول "مصالح غير مباشرة" موجهة لتزويد المصالح المباشرة بوسائل التسيير، في حين القسم الثاني

فيكون من برامج وعمليات خارج البرامج تسطر في إطار سنوي أو متعدّد السنوات¹. وحسب المادة (05) من المرسوم رقم 70-154 فإنّ قسم التسيير يضم المصالح التالية²:

*المجموعة 90: مصالح غير المباشرة،

الأبواب:

900: المصالح المالية،

901: المستخدمون الدائمون،

902 : المجموعات العقارية والمنقولات غير المنتجة للمداخيل،

903 : أشغال التجهيز المنجزة عن طريق الاستغلال المباشر،

904: الإدارة العامة،

905: مصلحة الطرق للولاية،

906: شبكة الولاية،

المجموعة 91: المصالح الإدارية

الأبواب:

910: العلاقات العمومية،

911: الأمن،

912: التعليم،

913: الخدمات الاجتماعية والمدرسية،

914: الشبيبة والرياضة،

¹التعليمية الوزارية المشتركة حول العمليات المالية للولاية w1 لسنة 1970.

²جريدة رسمية رقم 94 لسنة 1970.

المجموعة 92: المصالح الاجتماعية.

الأبواب:

920: المصالح والمؤسسات الاجتماعية ذات المحاسبة المتميزة،

921: المصالح الاجتماعية بدون محاسبة متميزة،

922: المعونة الاجتماعية المباشرة،

923 : حفظ الصحة العمومية والاجتماعية.

المجموعة 93: المصالح الاقتصادية

الأبواب:

930 : التدخلات الخاصة بالفلاحة،

931: التدخلات الخاصة بالصناعة والتجارة،

932 : التدخلات الخاصة بالسياحة،

933: الأملاك الخاصة بالولاية المنتجة للإيرادات،

934: المصالح ذات الطابع الصناعي والتجاري التابعة للولاية،

المجموعة 94: مصلحة الضرائب.

الأبواب:

940: الضرائب المباشرة،

941: الضرائب غير المباشرة،

942: ضرائب التسجيل،

943: مخصصات صندوق التضامن للولايات.

أما فرع التجهيز والاستثمار للميزانية فيضمن برامج وعمليات خارجة عن البرامج موزعة على (03) مجموعات:

المجموعة 95: برامج الولاية،

الأبواب:

950: الولايات، الدوائر، البناءات الإدارية الأخرى،

951: مصلحة الطرق بالولاية،

952: الشبكات المختلفة،

953: التجهيز المدرسي والرياضي والثقافي،

954: التجهيز الصحي والاجتماعي،

955: النقل والمواصلات،

956: المصالح التجارية والصناعية،

957: التجهيز الاقتصادي،

958: التعمير والسكن،

المجموعة 96: برامج لحساب الغير¹،

الأبواب:

960: برامج المؤسسات العمومية للولاية،

961: برامج البلديات والوحدات الاقتصادية البلدية التابعة لها،

962: برامج المؤسسات العمومية الأخرى،

969: برامج الغير.

¹يرصد كل ما يخص بلديات الولاية والمؤسسات العمومية المحلية والجمعيات.

المجموعة 97: العمليات الخارجة عن البرامج¹،

الأبواب:

970: العمليات المنقولة والعقارية الخارجة عن البرامج،

971: حركات الديون،

979: العمليات الأخرى الخارجة عن البرامج.

رابعا-نفقات البلديات:

المجموعة 90: المصالح غير المباشرة،

الباب 900: المصالح المالية،

الباب 901: أجور وأعباء المستخدمين،

الباب 902: وسائل ومصالح الإدارة العامة،

الباب 903 : مجموعة العقارات والمنقولات غير المنتجة للمداخيل،

الباب 904: الطرق،

الباب 905: الشبكات والاتصالات والتكنولوجيات الجديدة،

الباب 906: الأشغال المنجزة بالاستغلال المباشر،

الباب 907: النظافة والوقاية وحفظ الصحة العمومية،

المجموعة 91: المصالح الإدارية،

الباب 910: المصالح الإدارية العمومية،

الباب 911: الوقاية والأمن،

الباب 912: المساهمة في تكاليف التعليم والتمهين،

¹ترصد الحركات المالية مع الوحدات الاقتصادية للولاية وتعويضات القروض.

الباب 913: المصالح الاجتماعية المدرسية وما قبل المدرسية،

الباب 914: الشبيبة والرياضة والترفيه،

الباب 915: الثقافة،

الباب 916: العبادة،

المجموعة 91: المصالح الاجتماعية،

الباب 920: المساعدة الاجتماعية المباشرة،

الباب 921: المصالح والمؤسسات الاجتماعية،

المجموعة 93: المصالح الاقتصادية،

الباب 930: المساهمة في التنمية الاقتصادية،

الباب 931: مجموع العقارات والمنقولات المنتجة للمداخيل،

المجموعة 94: المصالح الجبائية،

الباب 940: ناتج الجبائية،

الباب 941: ممنوحات صندوق الجماعات المحلية مشترك،

الباب 942: مخصّصات الدولة.

في حين يضم قسم التجهيز والاستثمار في الميزانية البرامج التالية:

المجموعة 95: برامج البلدية،

الباب 950: البنايات والتجهيزات الإدارية،

الباب 951: الطرق،

الباب 952: الشبكات المختلفة،

الباب 953: التجهيزات المدرسية والرياضية والثقافية والترفيهية والمتصلة بالعبادة،

الباب 954: التجهيزات الصحية والاجتماعية،

الباب 955: التوزيع والنقل والاتصالات،

الباب 956: التعمير والسكن،

الباب 957: التجهيز الصناعي والحرفي والسياحي،

الباب 958: المصالح الصناعية والتجارية،

الباب 959: التهيئة الحضرية والبيئة،

المجموعة 96: برامج لحساب الغير والبرامج المتعلقة بالتعاون المشترك ما بين البلديات،

الباب 960: برامج لفائدة المؤسسات العمومية البلدية،

الباب 961: برامج لفائدة الوحدات الاقتصادية البلدية،

الباب 962: برامج التعاون ما بين البلديات،

الباب 969: برامج لفائدة أطراف أخرى،

المجموعة 97: العمليات الخارجة عن البرامج

الباب 970: العمليات المنقولة والعقارية الخارجة عن البرامج،

الباب 971: حركة الديون والدائنية،

الباب 979: العمليات الأخرى الخارجة عن البرامج.

كما تساهم الجماعات المحلية في نفقات التسيير والتجهيز لعدد القطاعات كالتربية الوطنية والتكوين المهني والصحة والسكن والشباب والرياضة والنشاط الاجتماعي والشؤون الدينية والطاقة والموارد المائية والأشغال العمومية والنقل وتهيئة الإقليم¹.

¹لتفصيل أكثر، أنظر علي بوخالفة باديس، الجماعات المحلية بين الاستقلالية المالية ومساهمات الدولة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2022، ص94-109.

المطلب الثاني: مساهمات الدولة في مالية الجماعات المحلية

تساهم الدولة في مالية الجماعات المحلية عن طريق تمويل برامج محلية عبر قناة الميزانية العامة للدولة (الفرع الأول) كما تمّول برامج أخرى بألية حسابات التخصيص الخاص (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تمويل البرامج المحلية عن طريق الميزانية العامة للدولة

تمّول الدولة برامج تعود للجماعات المحلية عن طريق ميزانيتها العامة وتظهر في الجدول "ج" منه، وتتمثل هذه البرامج في المخططات البلدية للتنمية التي تعود للبلديات والبرامج القطاعية غير المركزية التي تعود للولايات إضافة للبرنامج التكميلي لفائدة الولايات، هذا الأخير بدأ العمل به مع قانون المالية التكميلي لسنة 2002 ولا يتّسم بطابع السنوية حيث يتماشى والوضعية المالية للدولة¹.

أما المخططات البلدية للتنمية والبرامج القطاعية غير المركزية فتخضع لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز² حيث خصّص الفصل الثالث منه للبرامج القطاعية غير المركزية³، كما خصّص الفصل الرابع من هذا النص لبرنامج التجهيز العمومي التابع لمخططات التنمية البلدية⁴، في سنة 2009 تمّت مراجعة هذا النص التنظيمي عن طريق المرسوم التنفيذي رقم 09-148⁵ في إطار قواعد الانضباط المالي والميزاني وضمان فعالية النفقة العمومية.

أما عن مدونة البرامج القطاعية غير المركزية فقد حافظ هذا النص على نفس مدونة ملحق المرسوم التنفيذي 93-57: القطاع 1 الصناعات التحويلية، القطاع 3 الفلاحة والري، القطاع 4

¹استمر ظهور هذا البرنامج باستمرار في قوانين المالية منذ 2005 إلى 2016 ثم اختفى منذ قانون المالية لسنة 2017.
²مرسوم تنفيذي رقم 98-227 مؤرخ في 13 جويلية 1998 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، جريدة رسمية رقم 51 لسنة 1998،

³المواد من (16) إلى (20) من المرسوم التنفيذي رقم 98-227، مصدر سابق.

⁴نفس المصدر، المواد (21) و(22) منه.

⁵مرسوم تنفيذي رقم 09-148 مؤرخ في 02 ماي 2009 يعدّل ويتّم المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 12 جويلية 1998 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، جريدة رسمية رقم 26.

الخدمات، القطاع 5 المنشآت الأساسية الاقتصادية والإدارية، القطاع 6 التربية والتكوين، القطاع 7 المنشآت الأساسية الاجتماعية والثقافية، القطاع 8 البناء ووسائل الإنجاز. وفي سنة 2002 تمّ توسيعها لتشمل القطاع رقم(2) الطاقة والمناجم والقطاع الفرعي رقم (25) الإنارة الريفية حيث لم تكن موجودة في الملاحق السابقة¹.

أما المخططات البلدية للتنمية فتحدّد عملياتها في مدونة تحتوي على (14) فصل و(53) مادة، وقد صدر سنة 2013 قرار وزاري² وضع عدّة معايير: معيار عام يتعلّق بعدد سكان الولاية وعدد البلديات وعدد البلديات الواجب ترقيتها وكذا مستوى اعتمادات الميزانية المخصصة سابقا ومعايير أخرى تخصّ التزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير ووضع الطرق والمسارات والتهيئة الحضرية والبيئة والتربية والتكوين والصحة والنظافة والشباب والرياضة والثقافة ووضع المباني البلدية والبريد والمواصلات والأسواق الجوارية.

الفرع الثاني: تمويل الجماعات المحلية عن طريق حسابات التخصيص الخاص

تساهم الدولة في تمويل برامج للجماعات المحلية بآلية حسابات التخصيص الخاص من خلال تمويل برامج جهوية (الفرع الأول) وعن طريق صندوق التضامن والضمان (الفرع الثاني).

أولا-تمويل برامج جهوية:

ويتعلّق الأمر بالبرنامج الخاص بالجنوب وبرنامج التطوير الاقتصادي للهضاب العليا.

أحدث الصندوق الخاص لتطوير مناطق الجنوب تحت رقم 089-302 بموجب المادة (85) من قانون المالية لسنة 1998³ وتتكوّن إيراداته من تخصيصات الميزانية المقدّرة ب(2%) من إيرادات الجباية البترولية، أما نفقاته فتنتجّه نحو رد الاعتبار للوحدات وأنظمة السقي التقليدية وتحسين الظروف المعيشية وتوسيع المساحات الخضراء واستصلاح الأراضي وفك العزلة وربط المنشآت

¹ M.T Bouara: le développement local, une préoccupation centrale?, les annales de l'université d'alger,2012 , p. 23

²قرار وزاري مشترك مؤرخ في 21 فيفري 2013 يحدّد معايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع والبرامج المقترحة بعنوان مخططات البلديات للتنمية، جريدة رسمية رقم 40 لسنة 2013.

³قانون رقم 97-02 مؤرخ في 31 ديسمبر 1997 يتضمن قانون المالية لسنة 1998، جريدة رسمية 89 لسنة 1997.

القاعدية والمواصلات. استقادت من هذا البرنامج (10) ولايات هي¹: تمنراست، ايليزي، الاغواط، غرداية، ورقلة، بسكرة، أدرار، الوادي، تيندوف، بشار.

أمّا برنامج التطوير الاقتصادي للهضاب العليا، فبموجب قانون المالية لسنة 2004 تمّ إنشاء صندوق تنمية الهضاب العليا الذي يعتبر وزير المالية أمر بالصرف رئيسي له، وتتكوّن موارده أساسا من تخصيصات الميزانية بمعدّل (3%) من إيرادات الجباية البترولية وتخصّص نفقاته للتمويل الكلي أو الجزئي لبرامج ومشاريع الهياكل القاعدية للتنمية ودعم الاستثمار الإنتاجي في الهضاب العليا. استقادت من هذا البرنامج (9) ولايات بصفة كلية هي: الجلفة، باتنة، تبسة، خنشلة، تيارت، سعيدة، نعامة، مسيلة، البيض. إضافة إلى (84) بلدية موزعة عبر (10) ولايات أخرى كالبويرة والمدية وميلة وسوق أهراس².

ثانيا- التمويل عن طريق صندوق الضمان والتضامن: صدر المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمّن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية³، كما صدر أيضا المرسوم التنفيذي رقم 16-119 مؤرخ في 06 أفريل 2016 الذي يحدد كفاءات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 020-302 الذي عنوانه "صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية". ويأخذ التوزيع بالتساوي شكلين أساسيين، فقد يكون أفقيا بين الجماعات المحلية كما يمكن أن يكون عموديا بين الدولة وهذه الجماعات.

1- توزيع بالتساوي أفقي: يقوم على الاقتطاع الإجباري من الموارد الجبائية للجماعات المحلية خاصة الرسم على النشاط المهني فتشكّل موارد لصندوق الضمان قبل أن تحوّل في شكل

¹المادة (05) من مرسوم تنفيذي رقم 06-485 مؤرخ في 23 ديسمبر 2006 يحدّد كفاءات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 089-302 المعنون "الصندوق الخاص لتطوير مناطق الجنوب"، جريدة رسمية رقم 84 لسنة 2006.

²المادة (5) من مرسوم تنفيذي رقم 06-486 مؤرخ في 23 ديسمبر 2006 يحدّد كفاءات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 116-302 المعنون "الصندوق الخاص بالتنمية الاقتصادية للهضاب العليا"، جريدة رسمية رقم 84 لسنة 2006.

³ مرسوم تنفيذي رقم 14-116 مؤرخ في 24 مارس 2014 يتضمّن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية يحدّد مهامه وتنظيمه وسيره، جريدة رسمية رقم 19 لسنة 2014. والذي ألغى المرسوم رقم 86-266 مؤرخ في 04 نوفمبر 1986 يتضمّن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وعمله، جريدة رسمية رقم 45 لسنة 1986.

تخصيصات توجّه لقسم التسيير في ميزانية البلديات والولايات كتعويض عن ناقص القيمة في مواردها الجبائية مقارنة بمبلغ تقديراتها.

2-توزيع بالتساوي عمودي: يتولّى صندوق التضامن للجماعات المحلية الذي تتشكّل موارده من تخصيصات الدولة ونسبة من الضرائب التي تعود للجماعات المحلية وحصّة من الضرائب التي تعود للدولة، وتأخذ تخصيصاته شكل تخصيص إجمالي للتسيير وتخصيص إجمالي للتجهيز.

أ-التخصيص الإجمالي للتسيير: تخصّص له (60%) من تخصيصات صندوق التضامن ويوجّه إلى قسم تسيير ميزانيات البلديات والولايات ويشمل منحة معادلة التوزيع بالتساوي وتخصيص الخدمة العمومية وإعانات استثنائية.

-منحة معادلة التوزيع بالتساوي: توجّه لتغطية النفقات الإلزامية لهذه الجماعات وتحدّد وفق معايير موضوعية كالمعيار الديموغرافي والمعيار المالي للجماعة.

-تخصيص الخدمة العمومية: يمنح تخصيص الخدمة العمومية للجماعات المحلية التي تعاني من صعوبات في تغطية النفقات الإلزامية المرتبطة بتسيير المرافق العامة وتلبية احتياجاتها¹.

-الإعانات الاستثنائية: يمنح صندوق التضامن إعانات استثنائية للجماعات المحلية التي تعاني من وضعية مالية صعبة لتحقيق توازنها المالي والذي فرضه المشرّع في المادة(212) من قانون البلدية وفي المادة (177) من قانون الولاية أو لمواجهة الكوارث والأحداث الطارئة غير المتوقعة.

ب-التخصيص الإجمالي للتجهيز: تخصّص نسبة (40%) من تخصيصات صندوق التضامن في شكل تخصيص إجمالي للتجهيز، وتقيّد بحساب تخصيص خاص بقسم التجهيز والاستثمار في ميزانياتها.

¹المادة (09) من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، مصدر سابق.

الفرع الثالث: الانتقادات الموجّهة لإعانات الدولة

تساهم إعانات الدولة في ضمان تمويل مستقر لهذه الجماعات من جهة وتحقيق التنمية على مستواها من جهة ثانية عن طريق إنشاء المرافق العمومية التي تلبي الحاجيات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتزايدة باستمرار وضمان استمراريتها وتكيفها¹، وهي في هذا الإطار تعبر عن تعاون وتضامن بين هذه المجموعات العمومية، كما أن المشرّع برّر هذه الإعانات في قانوني البلدية والولاية المتعاقبة بأسباب تتعلّق بالتفاوت في مداخل البلديات والولايات والنقص في التغطية المالية للنفقات الإجبارية وتحقيق الأهداف الرامية لتلبية الاحتياجات والمهام المخولة قانونا للبلدية والولاية² وعدم كفاية مداخلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها المحددة قانونا وحالة التكفل بالتبعات الناجمة عن مواجهة حالات القوة القاهرة (ولاسيما منها الكوارث الطبيعية والأضرار أو النكبات الأخرى) ونقص القيمة للإيرادات الجبائية البلدية والولائية في إطار تشجيع الاستثمار المنصوص عليه في قوانين المالية³.

غير أن هذه المساهمات تتعرّض لانتقادات عديدة أهمها:

-التخطيط المركزي للتنمية المحلية: ويظهر ذلك جليا من خلال احتواء البرامج المحلية من طرف البرامج الوطنية، يقول الأستاذ بوعارة: "إنّ دراسة النصوص القانونية المتعلقة بنفقات التجهيز للدولة تبين احتواء البرامج المحلية من طرف البرامج الوطنية المصادق عليها مركزيا ضمن مسعى برمجة مركزية للتنمية المحلية، ما يجعل مفهوم التنمية المحلية يكتسي أهمية خاصة في القانون الجزائري، وإذا نظرنا من الزاوية التاريخية فإنّ التنمية الاقتصادية والاجتماعية تندرج دائما ضمن اختصاص الدولة والتي كانت تتدخّل منذ مرحلة الاشتراكية على أساس قاعدة التخطيط الإلزامي الممركز معتمدة على موارد الجباية البترولية التي تخصص لتنمية البلد، ورغم الاعتراف التشريعي باللامركزية ثم التكريس الدستوري لها إلا أنّ هذا لم يرفع يد الدولة المركزية عن الشؤون المحلية"⁴.

¹ Benaissa Saïd: L'Aide de l'Etat aux collectivités locales, presse de l'imprimerie, Montreuil, 1983,p144

²المواد (148) من قانون البلدية لسنة 1990 و(134) من قانون الولاية لسنة 1990.

³المادة (172) من قانون البلدية لسنة 2011 والمادة (154) من قانون الولاية لسنة 2012.

⁴M.T Bouara : le développement local, une préoccupation centrale?,op-cit, p. 25.

- توجيه الدعم لأغراض تحددها الدولة: بسبب قيد قانوني فرضه المشرع على البلدية والولاية يقضي بتقييد الإعتمادات المالية الممنوحة لهذه الجماعات من طرف الدولة في ميزانياتها بتخصيص خاص حسب الغرض الذي منحت لأجله¹، ما يجعل المنتخبين المحليين يخضعون لوصاية ميزانية، هذه الوضعية في الجزائر تشبه ما يحصل في القانون الفرنسي ما جعل الأستاذ ميشال بوفيه يطلب مراجعته حين يقول: "إنّ نظام الدعم الذي تقدّمه الدولة يجب أن يترك حرية كاملة للجماعة المحلية في استعمال هذه الإعانة لأنّه من المؤسف البقاء ضمن نظام يقيّد الإعانة بإجبارية إنجاز هذا الاستثمار أو ذاك"².

- عدم إشراك المنتخبين المحليين في توزيع موارد الدعم: خصّ المشرع المجلس الشعبي البلدي بصلاحيّة اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطّطات البلدية للتنمية³ ومنح للمجلس الشعبي الولائي إمكانيّة اقتراح تسجيل قائمة مشاريع في البرامج القطاعية غير الممركزة⁴ لكنها مجردّ صلاحيات استشارية، يرى الأستاذ Michel Bouvier أنّه من وجهة نظر المالية العمومية من الضروري وضع جهاز مشترك يجمع ممثلين عن الدولة وآخرين عن الجماعات المحلية مهمته تنظيم الموارد والنفقات العمومية والقيام بمهمّة التنسيق والتنظيم والتفاوض والنظر في التطوّرات المرتقبة وعموما كل ما يتعلق بالسياسات المالية العامة المتعلقة بالنفقات والإيرادات⁵.

المطلب الثالث: العلاقات المالية بين الدولة والجماعات المحلية

مما يميّز العلاقات المالية بين الدولة والجماعات المحلية وجود رقابة وصائية تمارسها الأولى على ميزانية هذه الجماعات (الفرع الأول) وغموض توزيع الموارد والأعباء بين هذه المجموعات العمومية (الفرع الثاني).

¹ حسب نص المواد (172) و(173) من قانون البلدية والمواد (154) و(155) من قانون الولاية.

² M. Bouvier, M-C Esclassan, J.P Lassale : Finances Publiques, L.G.D.J, Paris, 2007, p.760.

³ المادة (107) من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁴ المادة (73) من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

⁵ M. Bouvier et autres :op-cit, p. 727.

الفرع الأول: الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات المحلية

عرّف المشرّع ميزانية البلدية في المادة (176) من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية: "هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار"¹، وتشمل:

-الميزانية الأولية: يصوّت عليها قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق السنة المالية التي ستطبق فيها.

-الميزانية الإضافية: تعدّل الميزانية الأولية عن طريق إدراج نفقات جديدة مغطاة بإيرادات جديدة لم تكن معروفة من قبل ويصوّت عليها خلال السنة المالية قيد التنفيذ².

أولاً-المبادئ التي تخضع لها الميزانية المحلية:

تخضع الميزانية المحلية لمجموعة مبادئ:

1-مبدأ أسبقية الرخصة الميزانية:

تتطلب ميزانية الجماعات المحلية الحصول على رخصة مسبقة عن طريق التصويت عليها قبل بدأ الممارسة الميزانية وتنفيذ عملياتها المالية، تنص المادة (177) من قانون البلدية: "يتم إعداد الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية"، وتضيف المادة (181) منه: "يصوّت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق تنفيذها"، ونفس الشأن بالنسبة لميزانية الولاية حيث تنص المادة (164) من قانون الولاية: "يعد مشروع ميزانية أولية قبل بدء السنة المالية" وتضيف المادة (165) منه: "يجب أن يصوّت على مشروع الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها".

2-مبدأ السنوية: تطبق قاعدة السنوية على ميزانية الجماعات المحلية وبالتالي فإن عملية

التصويت تتم كل سنة مدنية تمتد كما هو الشأن بالنسبة للدولة من أول جانفي إلى 31 ديسمبر،

¹ وهو نفس التعريف الوارد في المادة (157) من القانون رقم 12-7 المتعلق بالولاية.

² أما الحساب الإداري إذا كانت الميزانية الأولية والإضافية تقديرية فإنّ الحساب الإداري الذي يتم إعداده عند نهاية السنة المالية يكون دقيقاً في الإيرادات والنفقات لأنه يقيد فيه فقط الإيرادات التي تمّ تحصيلها فعلياً والنفقات التي تمّ إنجازها فعلياً.

غير أن هناك استثناء يتعلق بتمديد تنفيذ الميزانية إلى 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة لعمليات التصفية والأمر بصرف النفقات وإلى غاية 31 مارس من السنة الموالية بالنسبة لعمليات تصفية وتحصيل الإيرادات¹. ويوجد استثناء آخر يميّز قاعدة السنوية بالنسبة لميزانية الجماعات المحلية ويتمثل في "الباقي للإنجاز" "Reste à Réaliser" والذي يسمح بترحيل النفقات الملتمزم بها دون أن يؤمر بصرفها عند غلق السنة المالية فترحل إلى ميزانية السنة الموالية، كما يتم ترحيل الفائض في الإيرادات أو العجز في النفقات الذي يظهر في الحساب الإداري للسنة المالية إلى الميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية لها.

3- مبدأ وحدة الميزانية: يقتضي هذا المبدأ إدراج كل إيرادات الجماعة المحلية ونفقاتها في وثيقة واحدة هي الميزانية بغرض تمكين الجهاز التداولي مانح الرخصة على المستوى المحلي من إجراء رقابة ديمقراطية وامتلاكه لرؤية شاملة على ماليتها، يقول Robert Fabrice: "يقتضي مبدأ الوحدة أن تدرج جميع العمليات المالية في وثيقة واحدة تظهر فيها جميع الإيرادات والنفقات وتعطي نظرة شاملة لمجموع موارد وأعباء الجماعة المحلية مع تجنب التستر أو وضع ميزانية موازية"².

4- شمولية الميزانية: يقتضي مبدأ شمولية الميزانية أن تكون جميع إيرادات الجماعة المحلية ونفقاتها مرخصة وتظهر في وثائق الميزانية ما يسمح بمراقبة عملياتها المالية بصورة شاملة. ويتفرع عنه مبدأ عدم التخصيص ومفاده ألاّ يخصص أي إيراد لتمويل نفقة معينة ومجموع الموارد يجب أي يمول مجموع النفقات المقدّرة في ميزانية الجماعة المحلية.

لكن هذا المبدأ يخضع لاستثناءات، حيث تخصّص الموارد الذاتية للجماعات المحلية سواء الجبائية أو ناتج الأملاك لتمويل قسم التسيير في حين يخصّص لتمويل قسم التجهيز والاستثمار

¹ تنص المادة (187) من قانون البلدية على أن ميزانية البلدية للسنة المالية تعد وتنفذ إلى غاية:

- 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة لعمليات التصفية ودفع النفقات،
- 31 مارس بالنسبة لعمليات تصفية المداخيل وتحصيلها ودفع النفقات، كما تنص المادة (172) من قانون الولاية على أن ميزانية الولاية تعد لسنة مدنية ويمتد تنفيذها إلى غاية:
- 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة لعمليات التصفية ودفع النفقات،
- 31 مارس بالنسبة لعمليات تصفية المداخيل وتحصيل الإيرادات ودفع النفقات.

² Fabrice Robert : Les finances locales, la documentation française, Paris, 2009.p23.

اقتطاع إجباري من إيرادات التسيير وناتج القروض¹ والموارد المتأتية من بيع أملاكها²، كما تخصص بعض الموارد الجبائية كرسوم الأفرح للمساعدة الاجتماعية للمحتاجين³.

5- مبدأ التوازن الميزاني: على خلاف الميزانية العامة للدولة التي انتقل فيها مفهوم التوازن الميزاني من المفهوم التقليدي إلى المفهوم الحديث الذي يستند للتوازن الاقتصادي العام والذي يكون اختياريا، فإنه في مالية الجماعات المحلية يعتبر مبدأ توازن الميزانية قاعدة إجبارية ملزمة لهذه الجماعات، تنص المادة (179) من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية: "تحتوي ميزانية البلدية على قسمين، قسم للتسيير وقسم للتجهيز والاستثمار، ينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا"، ونفس النص تقريبا ورد في قانون الولاية بالنسبة لميزانية هذه الأخيرة، تنص المادة (158) منه: "تتضمن ميزانية الولاية على قسمين متوازنين في الإيرادات والنفقات وهما قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، ينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا".

ثانيا- أشكال نظام الوصاية:

تخضع الميزانيات المحلية لرقابة السلطة الوصائية من خلال المصادقة عليها أو إلغائها أو ممارسة صلاحية الحل.

1- المصادقة: بعض مداورات المجالس المنتخبة المحلية لا تتفد إلا بعد مصادقة الوصاية عليها لاسيما تلك المتعلقة بالجانب المالي والميزاني (الميزانية الأولية والإضافية والقرارات المعدلة) حسب نص المواد (57) من قانون البلدية و(55) من قانون الولاية، حيث يختص وزير الداخلية والجماعات المحلية بالمصادقة على مداورات المجالس الشعبية الولائية المتضمنة الترخيص بميزانية الولاية ويختص الوالي بالمصادقة على مداورات المجالس الشعبية البلدية المتضمنة الترخيص بميزانية البلدية، أما مدة المصادقة فهي ثلاثون يوما بالنسبة لميزانية البلديات ومدة شهرين بالنسبة لميزانية الولايات⁴.

¹ المادة (195) من قانون البلدية لسنة 2011.

² التعليمات الوزارية المشتركة حول العمليات المالية للبلديات والتعليمات الوزارية المشتركة حول العمليات المالية للولايات، مصدر سابق.

³ المادة (36) من قانون المالية لسنة 2001.

⁴ المادة (58) من قانون البلدية والمادة (55) من قانون البلدية.

2-الإلغاء: تعتبر مداوات المجالس المحلية المنتخبة قرارات إدارية¹ وبالتالي فإنّ إلغائها أو إبطالها يكون بسبب العيوب التي تشوب القرار الإداري وتتمثل أساسا في عيب عدم الاختصاص وعيب مخالفة القانون وعيب الهدف أو الانحراف بالسلطة وعيب الشكل.

أ-عيب عدم الاختصاص: يتعلّق عيب عدم الاختصاص إمّا بعدم اختصاص موضوعي أو زمني أو مكاني. أمّا عدم الاختصاص الموضوعي في الجانب المالي فيمس جانب الإيرادات كإحداث الجماعة لضرائب ورسوم غير مرخّص بها بموجب القانون، وفي جانب النفقات تخصيصها لنفقات في ميزانيتها موجّهة لتغطية أعباء لا تندرج ضمن صلاحياتها بمقتضى التشريع أو التنظيم أو لمرافق لا تختص بتأمينها. ويقع عيب عدم الاختصاص المكاني عند ممارسة الجماعة المحلية لصلاحياتها ولكن خارج إقليمها الجغرافي، في حين يظهر عيب عدم الاختصاص الزمني عند ممارسة المجلس لصلاحيات تتجاوز مدّة عهده.

ب-عيب المحل أو مخالفة القانون: يقصد بمخالفة القانون مخالفة أحكام الدستور² أو التشريع³ أو التنظيم المعمول بهما والسارية المفعول، وقد نصّت على ذلك قوانين البلدية⁴ والولاية⁵، ويعود إقرار هذا السبب إلى احترام مبدأ الشريعة وضمان تدرّج القواعد القانونية في الدولة⁶.

ج-عيب الهدف أو الانحراف بالسلطة: لكي تكون مداوات المجالس الشعبية البلدية والولاية المتضمّنة الترخيص بميزانيات الجماعات المحلية صحيحة يجب أن يكون موضوعها

¹تعد مداوات المجالس المنتخبة المحلية قرارات إدارية بنص المادة (107) من قانون البلدية لسنة 1967: "تتخذ قرارات مداوات المجلس الشعبي البلدي بعد 20 يوم ...".

²كالمساس باللغة العربية كلغة وطنية أو الإسلام كدين للدولة أو المساس برموز الدولة أو الوحدة الوطنية.

³المداوات المخالفة للتشريع كالمخالفة لقانوني البلدية والولاية مثل مخالفة إجراءات صحّة المداوات وما يتعلّق بالنصاب القانوني.

⁴المادة (102) من قانون البلدية لسنة 1967 والمادة (44) من قانون البلدية لسنة 1990 والمادة (59) من قانون البلدية لسنة 2011.

⁵المواد (59) من قانون الولاية لسنة 1969 و(51) من قانون الولاية لسنة 1990 و(53) من قانون الولاية لسنة 2012.

⁶محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر، عنابة 2004، ص 103.

يهدف لتحقيق مصلحة محلية ومنفعة عامة، أمّا إذا اتّجهت لتحقيق أغراض شخصية فتكون مشوبة بعيب الهدف أو الانحراف في استعمال السلطة ممّا يستوجب إبطالها.

ثالثاً-سلطة الحلول: تمارس الوصاية سلطة الحلول في ثلاث (03) حالات أساسية هي: حالة عدم تسجيل نفقة إجبارية وحالة التصويت على الميزانية في وضعية عدم توازن وحالة ظهور عجز عند تنفيذ الميزانية.

أ-حالة عدم تسجيل نفقة إجبارية: تنص المادة (163) من قانون الولاية: "تسجل السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائياً النفقات الإجبارية التي لم يصوّت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقاً للتنظيم المعمول به"، كما تنص أيضاً المادة (183) من قانون البلدية: "إذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة¹ خلال أجل (8) أيام التي تلي تاريخ الإصدار تضبط تلقائياً من طرف الوالي".

ب-حالة التصويت على الميزانية في وضعية عدم توازن: تنص المادة (183) من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية: "في حال ما إذا صوّت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال خمسة عشر (15) يوم التي تلي استلامها إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال (10) أيام، ويتم إصدار المجلس الشعبي البلدي من الوالي إذا صوّت على الميزانية مجدداً بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإجبارية، وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال أجل ثمانية (08) أيام التي تلي تاريخ الإصدار المذكور أعلاه تضبط تلقائياً من طرف الوالي"، غير أنّ مثل هذه الإجراءات لم ينص عليها المشرع في قانون الولاية لسنة 2012 واكتفت المادة (163) منه بالنص على ما يلي: "تسجل السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائياً النفقات الإجبارية التي لم يصوّت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقاً للتنظيم المعمول به".

ج-حالة ظهور عجز عند تنفيذ الميزانية: تنص المادة (184) من قانون البلدية لسنة 2011: "عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية وإذا لم يتخذ المجلس الشعبي

¹المقصود شرط التوازن وشرط النفقات الإجبارية.

البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية يتم اتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز خلال سنتين مالييتين أو أكثر"، كما تنص المادة (169) من قانون الولاية: "عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجز يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية، وإذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية".

4- حالة عدم إقرار الميزانية الأولية في الوقت المحدد: تنص المادة (186) من قانون

البلدية لسنة 2011: "عندما لا يصوّت على ميزانية البلدية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي يقوم الوالي باستدعاء المجلس في دورة غير عادية للمصادقة عليها غير أنه لا تعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة (185) عندما يتعلق الأمر بالميزانية الأولية، وفي حال عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على الميزانية يضبطها الوالي نهائيا"، وكانت المادة (102) منه قد نصت أيضا على سلطة الوالي في ضمان المصادقة على الميزانية وتنفيذها في حال حدوث اختلال بالمجلس المنتخب يحول دون التصويت عليها.

الفرع الثاني: مسألة توزيع الموارد والأعباء بين الدولة والجماعات المحلية

يرى الأستاذ سعيد بن عيسى أنّ الاستقلالية المالية تقوم على حرية التصرف في موارد ذاتية متميزة عن موارد الدولة وأن تكون هي الغالبة وتتناسب مع المهام المسندة لها¹. هذه الاستقلالية تقوم على أساس الموازنة بين الموارد الذاتية والأعباء، لكن ما يلاحظ فيما يخص الموارد هو غياب نص قانوني يضع معايير موضوعية لتوزيعها بين الدولة والجماعات المحلية على أساس الأعباء المسندة لكل منهما، هذا الغموض يذهب لصالح الدولة التي تمارس مركزية مالية تستحوذ من خلالها على أغلب الموارد العمومية سواء ما تعلق بالجباية العادية أو الجباية البترولية وتحكمها في النفقات العمومية ومنها نفقات الجماعات المحلية ما يعني التحكم في الاقتصاد الكلي للجماعات

¹ Said Benaissa : L'aide de l'Etat aux collectivités locales, thèse de doctorat, l'institut de droit, des sciences politiques et administratifs, université d'alger, 1979, p.333.

المحلية¹. إلى جانب غياب نص قانوني يرسم خريطة لتوزيع الصلاحيات بين الدولة والجماعات المحلية في ظل سكوت المؤسس الدستوري عن صلاحيات هذه الجماعات والمجال الذي تعود إليه هل هو مجال التشريع أم مجال التنظيم؟ بل وسكوته حتى عن المجال الذي تعود إليه قانوني البلدية والولاية².

هذا الوضع يقودنا إلى مسألة التوازن بين الأعباء المسندة للجماعات المحلية والموارد المتاحة لها من طرف المشرع عن طريق تكريس دستوري لمبدأ التعويض المالي عن الصلاحيات والذي يعني أن كل خلق أو تحويل صلاحية من الدولة إلى الجماعات المحلية أو إلى واحدة منها يجب أن يصحب بتحويل مالي يسمح لها بتمويل وممارسة هذا الاختصاص الجديد³، لذا يعتبر هذا المبدأ الضمانة الأساسية لنجاح اللامركزية لأنه يقتضي توفير الوسائل المالية الضرورية لممارسة الصلاحيات المحولة إلى هذه الجماعات. هذا المبدأ نصّ عليه المشرع في قانوني البلدية والولاية في المادتين الرابعة والخامسة منهما على التوالي حين نصّتا على أن كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو الولاية وتحوّل إليهما من طرف الدولة يجب أن ترفق بالموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة، غير أن نقله من مجال التشريع ليصبح مبدأ دستوريا سيعطي ضمانات أكبر لتمويل هذه الجماعات تحت رقابة المحكمة الدستورية⁴.

في القانون الفرنسي، تم تكريس هذا المبدأ ضمن التعديل الدستوري لسنة 2003 بإدراجه ضمن الفقرة الثالثة من المادة 72-02 والتي تنص: "كل تحويل في الصلاحيات بين الدولة والجماعات الإقليمية يصحب بمنح موارد مكافئة لتلك التي كانت مخصصة لها حين ممارسة الدولة لهذه الصلاحية"⁵، ثم طوّر اجتهاد المجلس الدستوري مفهوم هذا المبدأ في قراره رقم 487-2003 حين ربطه بمسألة التضخم الذي يزيد من تكلفة نفقة الصلاحية المحولة مع مرور

¹ Alain Guengant, Matthieu Leprince : vers une maîtrise de la dépense locale ?, Annales 2007 des collectivités locales, CNRS Edition, p.408.

² أنظر علي بوخالفة باديس، مرجع سابق، ص 300.

³ Raphael Déchaux : Les Garanties constitutionnelles de l'autonomie financière local à l'épreuve des concours financiers étatique ?, revue du droit public, 2010.p4.

⁴ علي بوخالفة باديس، مرجع سابق، ص 322-323.

⁵ Article 72-02, alinéa 4 dispose : tout transfert de compétence entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution des ressources équivalentes à celle qui étant consacré à leurs exercices. Tout création ou extension de compétences ayant pour conséquences d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

الزمن واشترط أن تكون الموارد المحوّلة من الدولة تتطور لتتناسب وتتطابق مع التكلفة الحقيقية لهذه الصلاحية¹. كما نصّ الدستور المغربي لسنة 2011 على هذا المبدأ أيضا في الفصل (141) منه بضرورة اقتران كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى بتحويل مطابق له، ونفس الشيء بالنسبة للدستور التونسي لسنة 2014 والذي نصّ هو الآخر في الفصل (135) منه على أن كل إحداث أو نقل للصلاحيات من السلطة المركزية إلى الجماعات المحلية يكون مقترنا بما يناسبه من موارد.

المبحث الثاني: مالية الدولة

تشارك كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في بلورة وصناعة قانون المالية للسنة والميزانية العامة للدولة، حيث تعود للأولى صلاحية الإعداد والتقدير وتوزيع الاعتمادات المالية في حين تعود للسلطة الثانية صلاحية المصادقة ومنح الرخصة الميزانية للأولى (المطلب الأول)، في هذا الإطار تظهر الحسابات الخاصة للخزينة كمحور أساسي في مشروع قانون المالية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: توزيع الصلاحيات المالية بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

يظهر الوزير المكلف بالمالية العمود الفقري الأساسي في الحكومة خصوصا والسلطة التنفيذية عموما التي يناط بها إعداد مشروع قانون المالية للسنة (الفرع الأول) مع صلاحية التحكيم أيضا خلال المفاوضات الميزانية (الفرع الثاني) مع تحويل كل من المؤسس الدستوري والمشرّع للبرلمان بصلاحيات هامة في الميدان المالي والميزاني (الفرع الثالث).

الفرع الأول: صلاحية وزير المالية في إعداد مشروع قانون المالية للسنة والميزانية العامة

لم ينص المرسوم التنفيذي رقم 95-54 الذي يحدد صلاحيات وزير المالية² صراحة على صلاحية هذا الأخير في إعداد وتحضير الميزانية العامة للدولة وقانون المالية للسنة باستثناء بعض

¹ R.Déchaux : op cit, p4.

² مرسوم تنفيذي رقم 95-54 مؤرخ في 15 فيفري 1995 يحدّد صلاحيات وزير المالية، جريدة رسمية رقم 15 لسنة 1995.

الإشارات الضمنية كما ورد في نص المادة (6) منه-النقطة الثانية-التي نصّت على مهمّته في مجال الميزانية من خلال تطبيق التدابير والأعمال المتعلقة بتحضيرها وتقديمها والتصويت عليها. لكن المشرّع في القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية¹ نصّ صراحة في المادة (69) منه على صلاحية الوزير المكلف بالمالية تحت سلطة الوزير الأول بتحضير مشاريع قوانين المالية التي يتم عرضها على مستوى مجلس الوزراء.

وبالعودة إلى المرسوم التنفيذي رقم 21-252 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية² والذي خوّلت المادة الثالثة منه المديرية العامة للميزانية بصلاحيات هامة في ميدان إعداد قانون المالية للسنة والميزانية العامة للدولة من خلال:

-إعداد سياسة الميزانية ومشاريع الميزانيات السنوية والمتعددة السنوات وميزانيات البرامج والتقارير المتعلقة بها،

-إعداد المذكرة التوجيهية المتعلقة بتحضير مشروع قانون المالية وميزانية الدولة خاصة تحضير وتنفيذ ميزانية الدولة ومراقبتها وتقييمها،

-دراسة طلبات الاعتمادات المالية وإعادة التقييم،

-تحضير ووضع الإطار الميزانياتي المتوسط المدى وإطار النفقات المتوسط المدى.

وحسب أحكام هذا النص التنظيمي، تساعد المديرية العامة للميزانية في هذه المهمة مديريات أخرى تتمثل فيما يلي:

¹ قانون عضوي رقم 18-15 مؤرخ في 2 سبتمبر 2018 يتعلق بقوانين المالية، ج ر 53. والذي ألغى القانون رقم 84-17 مؤرخ في 7 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية، ج ر 37. غير أن القانون العضوي 18-15 تضمن استثناءين في المادة (89) منه: 1-أن يكون قانون المالية لسنة 2023 أول قانون يحضّر وينفّذ وفقا لأحكام هذا القانون 2-تطبيق أحكام هذا القانون العضوي تدريجيا مع أحكام القانون 84-17 فيما يخص قوانين المالية لسنوات 2021 و2022 ما جعلنا نعتمد في هذه المحاضرات على أحكام القانونين معا.

²مرسوم تنفيذي رقم 21-252 مؤرخ 6 جوان 2021 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، جريدة رسمية 47 لسنة 2021.

-المديرية العامة للتقدير والسياسات: من خلال إعداد تقديرات الاقتصاد الكلي وتأطيره وإعداد تقارير تقديم قوانين المالية وضمان تأطير الاقتصاد الكلي والميزاني لقوانين المالية،

-المديرية العامة للخزينة والتسيير المحاسبي للعمليات المالية للدولة: لاسيما من خلال تطوير نشاطات تحصيل الموارد المالية لتغطية الاحتياجات المالية المتصلة بتنفيذ الميزانية، وإعداد النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بشروط تنفيذ العمليات المالية للدولة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والحسابات الخاصة بالخزينة،
-المديرية العامة للضرائب: لاسيما من خلال إعداد المشاريع التمهيدية لقوانين المالية والنصوص التطبيقية المتعلقة بها وتتولى ذلك المديرية الفرعية لقوانين المالية، والمديرية الفرعية للجباية المباشرة والمديرية الفرعية للجباية غير المباشرة،

-المديرية العامة للأموال الوطنية: من خلال إعداد تقديرات الميزانية فيما يخص حواصل

الأموال الوطنية ومتابعة إنجازها،

-المديرية العامة للاستشفاف: من خلال المشاركة في اختيار التوجيهات الاستراتيجية في مجال السياسة الاقتصادية والمشاركة في إعداد برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتقييم الآثار المالية لبرامج التنمية والنمو.

الفرع الثاني: مرحلة المفاوضات والتحكيم الميزاني

تعود للوزراء مهمة إعداد مشاريع الميزانية لدوائهم الوزارية واقتراح الاعتمادات المالية الضرورية دون تدخل من وزارة المالية، لتبدأ المفاوضات الميزانية عند بداية كل سنة مالية الى غاية نهاية شهر مارس من نفس السنة، وفي هذا الاطار تعود للوزير المكلف بالمالية صلاحيات واسعة في اقرار وتقدير النفقات العمومية لاسيما من خلال المديرية العامة للميزانية التي تعود لها عملية ضبط الميزانية العامة للدولة، بعد جمع اقتراحات مشاريع الاعتمادات من مختلف الدوائر الوزارية ومقارنتها بالتوازنات الاقتصادية للدولة خاصة مسألة الموارد المالية الجبائية ثم الاستعانة بالمصالح الخارجية لهذه المديرية(المديرية الجهوية للميزانية، المديرية الولائية للبرمجة ومتابعة

الميزانية ومصالح المراقبة المالية) والحسابات الختامية لمختلف الهيئات ليتم تقدير الاعتمادات وإقرارها أو مطالبة مختلف الوزارات بتخفيض اقتراحاتها أو تقديم تبريرات إضافية¹.

وتعود لوزير المالية صلاحية تحكيم أولى عند الاختلاف في تقدير الاعتمادات بين الهيئات الوزارية والمديرية العامة للميزانية من خلال البحث عن حل توافقي، ليتم عرض المشروع على مستوى مجلس الحكومة الذي يرأسه الوزير الأول أين يتم التحكيم وحل الخلاف بين الوزير المعني ووزير المالية ثم عرض مشروع الميزانية على مستوى مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية والمصادقة عليه ثم ايداعه من طرف الوزير الأول على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

الفرع الثالث: صلاحيات البرلمان في الميدان المالي والميزاني

أولاً-المواعيد

بعد المصادقة على مشروع قانون المالية للسنة على مستوى مجلس الوزراء، يتم ايداعه من طرف الوزير الأول على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل تاريخ 07 أكتوبر كأقصى حد من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية حسب نص المادة (71) من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية²، ثم يعرض المشروع على مجلس الأمة باعتباره الغرفة الثانية للبرلمان حسب نص المادة (145) من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تنص: "يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه"، وأمام البرلمان بغرفتيه (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) مدة أقصاها (75) يوما للمصادقة على قانون المالية وفي حال لم تتم المصادقة يصدر رئيس الجمهورية مشروع القانون بأمر له قوة قانون المالية حسب نص المادة (146) من التعديل الدستوري لسنة 2020.

¹زيوش رحمة: الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود العمري، تيزي وزو، 2011، ص 104 وما يليها.

²في ظل القانون رقم 89-24 المعدل والمتمم للقانون رقم 84-17 كان الإيداع يتم قبل 30 سبتمبر من كل سنة التي تسبق السنة المالية المعنية حسن نص المادة الأولى منه.

وقد فصلت المادة (44) من القانون العضوي رقم 16-12¹ في هذا الأجل حيث منحت مدة (47) يوماً للمجلس الشعبي الوطني من تاريخ إيداع مشروع القانون على مستوى مكتبه وأجل (20) يوماً لمجلس الأمة و(8) أيام للجنة متساوية الأعضاء في حال الخلاف حوله بين الغرفتين.

ثانياً-حالات استثنائية: نصّ المؤسس الدستوري والمشرّع على حالتين استثنائيتين في حالة

عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية للسنة وهما:

أ-في حال الخلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء من الغرفتين في أجل (15) يوماً لاقتراح نص يعطي حلاً للأحكام محل الخلاف ضمن أجل (15) يوماً أخرى، ثم تعرضه الحكومة على الغرفتين للمصادقة عليه، وفي حال استمرار الخلاف بين الغرفتين، تطلب الحكومة من المجلس الشعبي الوطني الأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة متساوية الأعضاء أو بالنص الأخير الذي صوّت عليه حسب نص المادة (145) من التعديل الدستوري لسنة 2020.

ب-إذا لم يتم المصادقة على قانون المالية للسنة بعد دخول السنة المالية أعطى المشرّع حلاً مؤقتاً يسمح باستمرارية تمويل مؤسسات الدولة والمرافق العمومية يقضي بتحصيل الإيرادات بنفس النسب والكيفيات المنصوص عليها ضمن أحكام قانون المالية السابق، وبالنسبة لنفقات التسيير لاسيما نفقات المستخدمين فيتم صرفها لمدة ثلاثة أشهر الأولى (جانفي، فيفري، مارس) في حدود جزء من اثني عشر من مبلغ الاعتمادات المالية المفتوحة خلال السنة المالية السابقة، وبالنسبة لنفقات الاستثمار فيتم صرفها في حدود الربع $\frac{1}{4}$ الاعتمادات المالية المفتوحة لكل وزارة ولكل أمر بالصرف خلال السنة المالية السابقة حسب نص المادة (78) من القانون العضوي رقم 18-15، وهي نفس

¹قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 25 أوت 2012 يتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر 50.

الإجراءات الاحتياطية التي نص عليها المشرع ضمن أحكام القانون 84-17 لاسيما المادة (69) منه.

ثالثا- الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية للسنة:

ألزم المشرع الحكومة بإرفاق مشروع قانون المالية للسنة بمجموعة وثائق تنور وتساعد نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة بالاطلاع عن كثب على هذا المشروع وممارسة الوظيفة الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية، هذه الوثائق منصوص عليها في المادة (75) من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية وتشمل:

- تقرير عن الوضعية الاقتصادية والاجتماعية والمالية للدولة والتوازنات الاقتصادية والمالية المتعلقة بها،

- ملاحق تفسيرية تبرز أصناف الضرائب وتقديرات حواصلها،

- ثلاثة أحجام يتعلق الحجم الأول بمشروع ميزانية الدولة والحجم الثاني تقرير عن الأولويات يعده الوزراء حسب الإدارة المركزية والمصالح غير المركزية والهيئات العمومية تحت الوصاية والحجم الثالث التوزيع الإقليمي لميزانية الدولة،

- قائمة كاملة للحسابات الخاصة بالخرينة حسب الإيرادات والنفقات المتوقعة لاسيما حسابات التخصيص الخاص،

رابعا- مناقشة مشروع قانون المالية:

بعد إيداع مشروع قانون المالية على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يتم إحالته مباشرة إلى لجان مختصة على مستوى كل غرفة¹ (لجنة المالية والميزانية بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني حسب نص المادة (38) من النظام الداخلي للمجلس ولجنة الاقتصاد

¹ تنص المادة (47) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: " يعرض رئيس المجلس الشعبي الوطني على لجانته الدائمة جميع المشاريع أو الاقتراحات التي تدخل في إطار اختصاصاتها مرفقة بالمستندات والوثائق المتعلقة بذلك". هذه اللجان تقوم بإعداد تقرير تمهيدي تحدد فيه ملاحظات اللجنة الأولية واستنتاجاتها وتعديلاتها إن وجدت تعرض على الجلسة العامة رفقة مشروع القانون محل الدراسة لإثرائه، وتقرير ثاني تكميلي تدرج فيه ما تم اقتراحه وتداوله في الجلسة العامة.

والمالية حسب نص المادة (33) من النظام الداخلي لمجلس الأمة¹ والتي تقوم بدور إداري قانوني ومالي عند دراسة مشروع القانون ومشروع الميزانية بدقة ولعب دور تحضيرى توجيهى للعمل البرلمانى² من خلال إعداد التقارير وتنسيق العمل بين البرلمان والحكومة قبل العرض فى جلسة عامة علنية للمناقشة من طرف النواب وأيضا تحضير التعديلات المقترحة لإدخالها على المشروع بالنسبة للمجلس الشعبى الوطنى³.

فى هذا الإطار يمكن للجنة أن تطلب من الوزراء كل ما تحتاجه من معلومات وإحصائيات وأرقام، كما يمكنها أن تستمع إلى ممثل الحكومة لاسيما وزير المالية أو أى وزير آخر تطلبه لحضور جلساتها⁴ أو حتى إشارات عليا وبعض الموظفين باعتبارهم أشخاصا مختصين وذوى خبرة وأن تطلب من مختلف الهيئات والجهات البيانات والمعلومات التى تراها مفيدة لدراسة مشروع القانون كما نصت على ذلك المادة (26) من القانون العضوى رقم 16-12 سالف الذكر والمادة (43) من النظام الداخلى للمجلس الشعبى الوطنى، غير أن هذا الإجراء اختيارى ولا يتسم بالطابع الإيجابى.

وتعتبر أشغال لجنة المالية والميزانية ومناقشاتها صحيحة مهما كان عدد الحاضرين، فى حين لا يصح التصويت على مستواها إلا بحضور أغلبية الأعضاء وفى حال عدم توفر النصاب تعقد اللجنة جلسة ثانية فى أجل ست (6) ساعات وحينها يكون التصويت صحيحا مهما كان عدد

¹تنص المادة 38 من النظام الداخلى للمجلس: "يعرض رئيس المجلس الشعبى الوطنى على اللجان الدائمة جميع المشاريع أو الاقتراحات التى تدخل فى إطار اختصاصاتها مرفقة بالمستندات والوثائق المتعلقة بها". كما تنص المادة (33) من النظام الداخلى لمجلس الأمة: "يحيل رئيس مجلس الأمة على اللجان الدائمة مشاريع واقتراحات القوانين والنصوص التى صوت عليها المجلس الشعبى الوطنى وكذا كل المسائل التى تدخل فى إطار اختصاصاتها مرفقة بالمستندات والوثائق المتعلقة بها للدراسة وإبداء الرأى". ج ر 49 لسنة 2017.

²تشاننتشان منال: المجال المالى للبرلمان، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، 2019، ص181.

³حسب نص المادة (34) من النظام الداخلى للمجلس الشعبى الوطنى فإن لجنة المالية والميزانية تعتبر أكبر لجنة على مستوى حيث تتكون من 30 إلى 50 عضوا فى حين تتكون اللجان الأخرى من 20 إلى 30 عضوا.

⁴تنص المادة (27) من القانون العضوى رقم 16-12 المعدل والمتمم: "لجان الدائمة بالبرلمان الحق فى أن تستمع فى إطار جدول أعمالها وصلاحياتها إلى ممثل الحكومة كما يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة لذلك".

الأعضاء الحاضرين حسب نص المادة (40) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وينتهي عملها بإعداد تقرير تمهيدي من طرف المقرر يعد وثيقة عمل في الجلسة العلنية للمجلس¹.

أما بالنسبة للجنة الاقتصاد والمالية على مستوى مجلس الأمة، فبعد إحالة مشروع قانون المالية إليها من طرف رئيس المجلس²، تقوم بدراسته ومناقشته مع إمكانية الاستماع إلى ممثل الحكومة حسب نص المادة (48) من النظام الداخلي دون أن يكون لها الحق في تعديل أحكامه أو اقتراح تعديلات، ولا تصح مناقشاتها إلا بحضور أغلبية أعضائها ونفس الأمر بالنسبة للتصويت، وفي حال عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد (24) ساعة على الأقل ويكون حينها التصويت صحيحا مهما كان عدد أعضاء اللجنة الحاضرين حسب نص المادة (35) من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

وتبدأ المناقشة العامة لمشروع قانون المالية على مستوى كل غرفة بتوزيع التقرير التمهيدي على النواب وتحديد الجدول الزمني للجلسات ثم يبدأ النقاش العام على مستوى غرفتي البرلمان بالاستماع لتقرير تفسيري للوزير المكلف بالمالية باعتباره ممثلا للحكومة الذي يعطي الخطوط العريضة لهذا المشروع والظروف الاقتصادية والمالية المحيطة به ومختلف المؤشرات المالية والاقتصادية الكلية والتوازنات الاقتصادية والمالية وسياق السياسة الميزانية، ثم بعرض لمقرر لجنة المالية والميزانية يشرح فيه مختلف جوانب مشروع القانون وأسباب التعديلات التي تقترحها اللجنة عندما يتعلق الأمر بالمجلس الشعبي الوطني، ثم يتدخل النواب حسب ترتيب تسجيلهم لإبداء آرائهم وتقديم اقتراحاتهم حوله والتعديلات التي يرونها ضرورية بالنسبة لنواب الغرفة الأولى، وفي الأخير تختتم المناقشة بالتصويت على مشروع القانون³.

¹ المادة (47) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12 سالف الذكر.

² تنص المادة 42 من القانون العضوي رقم 16-12 على أنه بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية يتولى رئيس المجلس إرسال النص المصادق عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون 10 أيام مع إشعار الوزير الأول بغرض الدراسة والمناقشة والتصويت.

³ تشاننتشان منال: مرجع سابق، ص 180.

في هذا الإطار يتمتع كل من نواب المجلس الشعبي الوطني ولجنة المالية والميزانية على مستوى هذه الغرفة وأيضاً للحكومة تقديم اقتراحات تعديلات على مشروع قانون المالية، وهي صلاحية لا يتمتع بها أعضاء مجلس الأمة. هذه الصلاحية في التعديل نصت عليها المادة (28) من القانون العضوي رقم 16-12 سالف الذكر والمادة (61) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وهي تخضع لشروط شكلية وأخرى موضوعية¹.

وتتمثل الشروط الشكلية في ضرورة توفر النصاب القانوني في التعديل بتوقيعه من طرف (10) نواب على الأقل حسب نص المادة (61) من النظام الداخلي للمجلس، وشرط الشكلية حيث يجب أن يكون التعديل مكتوباً ومعللاً وشرط الآجال حيث تودع التعديلات قبل (24) ساعة من تاريخ الشروع في المناقشة باستثناء الحكومة فإنها غير ملزمة بزمن محدد. أما الشروط الموضوعية فتتمثل في التقيّد بمضمون أحكام مشروع قانون المالية وبالتالي يجب أن تكون اقتراحات التعديلات التي يبادر بها نواب الغرفة الأولى لها علاقة بمشروع قانون المالية ولا تخرج عن أحكامه ونطاقه المالي والميزاني وبعبارة أخرى وجود علاقة مباشرة بين التعديل والنص الأصلي²، وهناك شرط ثاني للتعديل يتعلق بقيد التوازن المالي وهو مبدأ دستوري نصت عليه المادة (147) من التعديل الدستوري لسنة 2020: "لا يقبل أي اقتراح قانون أو تعديل قانون يقدمه أعضاء البرلمان يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

خامساً- التصويت والمصادقة على مشروع قانون المالية للسنة

خصّ المؤسس الدستوري البرلمان بصلاحية التصويت على قوانين المالية ضمن أحكام المادة (139) من التعديل الدستوري لسنة 2020، هذا التصويت هو بمثابة رخصة ميزانية منه للحكومة بالموافقة عليه ومباشرة تنفيذه بعد إصداره. ويتم التصويت على قانون المالية للسنة من

¹ نفس المرجع، ص 202.

² تنص المادة (61) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: "يجب أن يكون التعديل معللاً وبايجاز وأن يخص مادة من مواد النص المودع أو له علاقة مباشرة به إذا تضمن إدراج مادة إضافية".

طرف غرفتي البرلمان¹ مادة مادة ثم التصويت على النص كاملا بأغلبية الأعضاء الحاضرين، تنص الفقرة الرابعة من المادة (145) من التعديل الدستوري لسنة 2020: "يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية...".، والمقصود هنا الأغلبية البسيطة (50 بالمائة +1) وهي نفس النسبة المطلوبة عند تصويت الغرفة الأولى، علما أن المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 1996 كان قد اشترط على مجلس الأمة في المادة (120) منه التصويت على القوانين العادية ومنها قانون المالية بالأغلبية المطلقة (ثلاثة أرباع) أعضائه².

وفي هذا الإطار، تكون إيرادات الميزانية العامة للدولة موضوع تصويت إجمالي، كما تكون نفقات التسيير ونفقات التجهيز والاستثمار وكذا الحسابات الخاصة بالخرينة موضوع تصويت إجمالي أيضا حسب نص المادة (77) من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

الفرع الرابع: بنية مشروع قانون المالية وأنواعه

تنص المادة الرابعة من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية: "يكتسي طابع قانون المالية: قانون المالية للسنة، قانون المالية التصحيحي، القانون المتضمن تسوية الميزانية".

–قانون المالية للسنة: يقر ويرخص لكل سنة مدنية مجموع موارد الدولة وأعبائها الموجهة لإنجاز برامج الدولة، وتودع مشاريعها قبل بداية السنة المالية المعنية،

–قانون المالية التصحيحي: أو قانون المالية التكميلي حسب التسمية السابقة في القانون 84-17، ويهدف إلى تعديل أو تتميم أحكام قانون المالية للسنة خلال السنة الجارية، وتودع مشاريعها خلال السنة ويمكن أن تتضمن نفس أجزاء قانون المالية للسنة،

¹المواد من 32 إلى 35 من القانون العضوي 16-12، مصدر سابق.

²دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، جريدة رسمية 76.

-القانون المتضمن تسوية الميزانية: وهو الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية للسنة وقانون المالية التصحيحي لنفس السنة، حيث يضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تمّ تحصيلها وللنفقات التي تم تنفيذها خلال السنة مقدّما حسابا عن السنة المالية إمّا بفائض أو عجز ينتج عن الفرق الصافي بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة. في هذا الإطار تنص المادة (156) من التعديل الدستوري لسنة 2020: "تقدّم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا حول استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان".

أمّا عن بنية مشروع قانون المالية للسنة فهو يتكوّن حسب نص المادة (73) من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية سالف الذكر من الأجزاء التالية:

-جزء أول: ويحتوي على الأحكام المتعلقة بالترخيص السنوي لتحصيل الموارد العمومية وتخصيصها، وكذا الأحكام المتعلقة بوعاء ونسبة وكيفيات تحصيل الإخضاعات مهما كانت طبيعتها،

-الجزء الثاني: بالنسبة للميزانية العامة للدولة حسب كل وزارة ومؤسسة عمومية مبلغ رخص الالتزام واعتمادات الدفع،

-الجزء الثالث: رخص منح ضمانات الدولة والتكفل بديون الغير،

-الجزء الرابع: مجموعة جداول (8) منها الجدول "أ" المتعلق بالإيرادات، الجدول "ب" الاعتمادات المفتوحة للسنة حسب كل وزارة أو مؤسسة عمومية حسب البرامج ويبيّن رخص الالتزام واعتمادات الدفع، الجدول "ج" ويبيّن قائمة الحسابات الخاصة للخزينة ومحتواها حسب كل صنف.

وبالعودة إلى قانون المالية لسنة 2023¹ والذي يعتبر أول قانون مالية يصدر في إطار القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية نجده يتكوّن من الأجزاء التالية:

¹قانون رقم 22-24 مؤرخ في 25 ديسمبر 2022 يتضمّن قانون المالية لسنة 2023، جريدة رسمية عدد (89) لسنة 2022.

-الجزء الأول: أحكام تتعلق بالترخيص السنوي لتحصيل الموارد العمومية وتخصيصها وكذلك مبلغ الموارد المتوقعة من طرف الدولة،

-الجزء الثاني: ميزانية الدولة،

-الجزء الثالث: أحكام تتعلق بتنفيذ الميزانيات وبالعمليات المالية للخرينة، لاسيما الفصل الرابع منه المتعلق بالمحاسبة العمومية وتنفيذ ومراقبة الإيرادات والنفقات العمومية ثم القسم الأول منه المتعلق بالحسابات الخاصة بالخرينة.

-الجزء الرابع: جداول قانون المالية لسنة 2023: الجدول "أ" الإيرادات، الاعتمادات المفتوحة حسب كل وزارة أو مؤسسة عمومية، الجدول "ج" قائمة الحسابات الخاصة للخرينة ومحتواها، الجدول "د" التوازنات المالية والاقتصادية والميزانياتية، الجدول "هـ" قائمة الضرائب والاختصاصات الأخرى وحواصلها المخصصة للدولة والجماعات المحلية، الجدول "و" الرسوم شبه الجبائية، الجدول "ز" الاقتطاعات الاجبارية غير الجبائية الموجهة لتمويل هيئات الضمان الاجتماعي.

أما عن الفرق بين رخص البرامج واعتمادات الدفع التي تكوّن الاعتمادات المالية، فإن الأولى تمثل الحد الأقصى للنفقات التي يمكن الالتزام بها وينتج عنه أثر على سنة مالية واحدة أو أكثر وتبقى سارية المفعول للسنة الموالية فيما يخص نفقات الاستثمار، أما اعتمادات الدفع فتمثل الحد الأقصى للنفقات الممكن الأمر بصرفها أو دفعها خلال السنة المالية لتغطية الالتزامات الناشئة في إطار رخص الالتزام¹.

الفرع الخامس: الميزانية العامة للدولة

عرّف المشرّع الميزانية في المادة الثالثة من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية ب:"الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها".

¹المادة (30) من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مصدر سابق، والمادة (6) من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر عدد 35 لسنة 1990 (ملغى).

1-المبادئ التي تحكم الميزانية العامة للدولة: تخضع الميزانية العامة للدولة لمجموعة

مبادئ تتمثل فيما يلي:

أ-مبدأ السنوية: يفيد هذا المبدأ بأن تقدير الإيرادات والنفقات في الميزانية يكون لمدة سنة واحدة تمثل مدة صلاحية رخصة البرلمان للقيام بعمليات التحصيل والدفع¹، وتبدأ السنة المالية بالنسبة لميزانية الدولة في 01 جانفي وتنتهي في 31 ديسمبر من كل سنة. وقد تبني المشرع هذا المبدأ في العديد من النصوص القانونية كالقانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية (المواد 3،6،7) والقانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية (المادة 3 منه) ثم في القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية في المادة الثالثة منه التي تنص: "يحدّد قانون المالية بالنسبة لسنة مالية، تمتد السنة المالية لسنة مدنية" وفي المادة السادسة منه أيضا: "يقر قانون المالية للسنة ويرخص لكل سنة مدنية".

ب-مبدأ الوحدة: حسب جاستون جيز يقتضي مبدأ الوحدة أن يتم تقديم الميزانية في وثيقة وحيدة وبطريقة يكفي معها إجراء عملية جمع لمعرفة مجموع الإيرادات والنفقات وعملية طرح لمعرفة فيما إذا كانت الميزانية متوازنة أو عاجزة أو بها فائض²، وقد تبني المشرع هذا المبدأ في المادة (6) من القانون العضوي رقم 18-15: "يقر قانون المالية للسنة ويرخص لكل سنة مدنية مجموع موارد الدولة وأعبائها الموجهة لإنجاز برامج الدولة..."³.

ج-مبدأ الشمولية: يقتضي هذا المبدأ أن يتم عرض جميع الإيرادات والنفقات دون اختصار وظهورها في وثيقة الميزانية بغرض التمكين لرقابة البرلمان وإضفاء الوضوح والشفافية على الإيرادات والنفقات العمومية ويترتب عنه قاعدة عدم تخصيص الإيرادات التي يتم استعمالها لتغطية

¹يلس شاوش بشير: مرجع سابق، ص148.

²فاتح أمزال: حسابات التخصيص الخاص، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، 2010، ص59.

³وأيا المادة (3) من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية: "يقر ويرخص قانون المالية للسنة بالنسبة لكل سنة مدنية بمجموع موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية ويقدر ويرخص كذلك نفقات التجهيز والنفقات بالرأسمال".

جميع النفقات، تنص المادة (38) من القانون رقم 15-18: "لا يمكن تخصيص أي إيراد لنفقة خاصة، ويستعمل مجموع الموارد لتغطية جميع نفقات الميزانية العامة للدولة"¹.

د- مبدأ التوازن الميزاني: كان التوازن الميزاني شرطا أساسيا وقاعدة جوهرية في المالية العمومية التقليدية، لكنه أصبح في المالية العمومية الحديثة ليس ضروريا حيث يتم بناء الميزانية على عدم التوازن الذي يترك لما يسمى " بالتوازنات الاقتصادية العامة"².

2- موارد الميزانية العامة للدولة

تتكوّن موارد الميزانية العامة للدولة من موارد جبائية ومن موارد الأملاك.

أ- موارد الجباية العادية:

-الضريبة على الدخل الإجمالي: وتشمل المداخل الناتجة عن ممارسة نشاط مهني والمداخل الناتجة عن الأملاك. أمّا المداخل الناتجة عن ممارسة نشاط مهني فتشمل الأرباح الصناعية والتجارية الناجمة عن ممارسة أشخاص طبيعيين أو معنويين لمهنة صناعية أو تجارية أو حرفية حسب نص المادة (11) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، كما تشمل أيضا أرباح المهن غير التجارية لاسيما أرباح المهن الحرة (محامين، أطباء، صيادلة، موثقين...)، كما تشمل هذه الضريبة أيضا المرتبات والأجور، وعائدات رؤوس الأموال المنقولة والأرباح الفلاحية في حين تشمل مداخل الأملاك الإيرادات المحققة من إيجار الملكيات المبنية وغير المبنية وفوائض القيمة الناتجة عن التنازل بمقابل عن الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية³.

-الضريبة على أرباح الشركات: هي ضريبة سنوية تقع على المداخل والأرباح التي تحققها الشركات مهما كان شكلها وغرضها وكذا المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

¹ هذا المبدأ نص عليه القانون 84-17 في المادة (8) منه: "لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز".

² فاتح أمزال: مرجع سابق، ص 62.

³ المادة (2) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، سلسلة القوانين الجبائية لسنة 2022 الصادرة عن المديرية العامة للضرائب بوزارة المالية.

والشركات المدنية، غير أنه يستثنى منها شركات الأشخاص وشركات المساهمة والشركات المدنية التي لم تتكوّن على شكل شركة بالأسم إلا إذا اختارت الخضوع لهذه الضريبة¹، علماً أن الربح الصافي هو الذي يخضع لهذه الضريبة ويتشكّل من الفرق في قيم الأصول الصافية لدى اختتام وافتتاح السنة المالية أين تحسم الضريبة من الزيادات المالية².

-الضريبة الجزافية الوحيدة: أحدثت بموجب قانون المالية لسنة 2007 تطبق على الأشخاص الطبيعيين من تجار وصناعيين عندما لا يزيد رقم أعمالهم السنوي عن 30.000.000 دج، وقد تم تناولها سابقاً في مالية الجماعات المحلية.

-الرسم على القيمة المضافة: تصنّف هذه الضريبة ضمن الضرائب غير المباشرة، وهي تعود للدولة وتستفيد الجماعات المحلية بنسبة منها، تخضع لها خاصة كل من الأشغال العقارية، عمليات الاستيراد، البيع بالجملة، عمليات الايجار وأداء الخدمات، بيع العقارات وغيرها، وقد تأسست بموجب المادة (65) من قانون المالية لسنة 1991³ والتي عوّضت كل من الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج (TUGT) والرسم الإجمالي على تأدية الخدمات. وبصدور قانون المالية لسنة 2000⁴، ميّزت المادة (50) منه بين الرسم المفروض على العمليات المنجزة في الداخل والذي يوزّع ناتجه بين الدولة (85%) والبلديات (5%) والصندوق المشترك للجماعات المحلية (10%)، وبين الرسم المطبّق على العمليات المنجزة عند الاستيراد الذي يوزّع ناتجه بين الدولة (85%) والصندوق المشترك لهذه الجماعات بنسبة (15%). كما عرف هذا الرسم زيادة في معدله العادي إلى (19%) والمخفّض إلى (9%) بموجب قانون المالية لسنة 2017⁵ ويوزع ناتجه بالنسبة للعمليات المنجزة في الداخل بين ميزانية الدولة (80%) وصندوق التضامن والضمان

¹المادة (136) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة الصادر بموجب الأمر رقم 76-101 مؤرخ في 9 ديسمبر 1976، ج 102، سلسلة القوانين الجبائية لسنة 2022 الصادرة عن المديرية العامة للضرائب بوزارة المالية.

²يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص 34.

³قانون رقم 90-36 مؤرخ في 31 ديسمبر 1990 يتضمّن قانون المالية لسنة 1991، جريدة رسمية 57 لسنة 1990.

⁴قانون رقم 99-11 مؤرخ في 23 ديسمبر 1999 يتضمن قانون المالية لسنة 2000، جريدة رسمية 92 لسنة 1999.

⁵المواد (26) و(27) من قانون رقم 16-14 مؤرخ في 28 ديسمبر 2016 يتضمن قانون المالية لسنة 2017، جريدة رسمية رقم 77.

للجماعات المحلية (10%) والبلديات (10%) وبالنسبة للعمليات المنجزة عند الاستيراد تعود للصندوق حصة (15%) من عائد هذا الرسم ونسبة (85) بالمئة لميزانية الدولة¹.

-الرسم الداخلي على الاستهلاك: يفرض على منتوجات خاصة لاسيما التبغ والكبريت حسب نص المادة (25) من قانون الرسم على رقم الأعمال².

-حقوق التسجيل: تفرض على التداول القانوني للأموال والممتلكات وتشمل نقل الملكية وحق الانتفاع وعقود الشركة وعلى تصرفات قانونية أخرى³،

-حقوق الطابع: هو الضريبة التي تفرض على جميع الأوراق الرسمية المخصصة للعقود مدنية كانت أو قضائية⁴ وتأخذ شكل طابع جبائي كتلك الملصقة على جواز السفر ورخصة السياقة وشهادة الجنسية.

-الحقوق الجمركية: تخضع لها مجموع السلع عند عبورها الحدود الوطنية عند التصدير أو الاستيراد⁵.

-الرسم على المنتوجات البترولية: تفرض على المنتوجات البترولية والمماثلة سواء كانت منتجة في الداخل أو مستوردة حسب نص المواد من (28) مكرّر إلى (28) مكرّر 6 من قانون الرسم على رقم الأعمال.

ب-موارد الجباية البترولية

تعتبر الجباية البترولية المصدر الرئيسي لتمويل الميزانية العامة للدولة مقارنة بالجباية العادية، لذا خصّها المشرّع بتصنيف مستقل ضمن الجدول "أ" من الميزانية العامة للدولة.

¹يلس شاوش بشير: مرجع سابق، ص37.

²أمر رقم 76-102 مؤرخ في 9 ديسمبر 1976 يتضمّن قانون الرسوم على رقم الأعمال، ج ر عدد 103، المعدل والمتمّم، سلسلة القوانين الجبائية، مرجع سابق.

³أمر رقم 76-105 مؤرخ في 9 ديسمبر 1976 يتضمّن قانون التسجيل، المعدّل والمتمّم، ج ر 105 لسنة 1976.

⁴المادة الأولى من الأمر رقم 76-103 مؤرخ في 9 ديسمبر 1976 يتضمن قانون الطابع، سلسلة القوانين الجبائية، مرجع سابق.

⁵يلس شاوش بشير: مرجع سابق، ص38.

ويتحدّد النظام الجبائي الخاص بنشاطات البحث واستغلال المحروقات بموجب القانون رقم 13-19 مؤرخ في 11 ديسمبر 2019 ينظّم نشاط المحروقات¹ في المادة (162) منه، حيث يتكوّن من الضرائب والرسوم التالية: الرسم المساحي، إتاوة المحروقات، ضريبة على دخل المحروقات، الضريبة على الناتج، الضريبة على مكافأة الشريك المتعاقد الأجنبي، الإتاوة الجزافية على الإنتاج المسبق، الرسم العقاري على الأملاك غير تلك المخصصة للاستغلال، حيث تعتبر الوحدة الجبائية لتحديد هذه الضرائب هي الرقعة التي يغطيها امتياز المنبع أو عقد المحروقات.

-الرسم المساحي: نصّت عليه المادة (165) من قانون المحروقات سالف الذكر، ويفرض سنويا على الشركات البترولية استنادا إلى المساحة التعاقدية التي يشغلها للقيام بعملية البحث أو الاستغلال، ويحدد مبلغه على أساس المعايير الثلاثة التالية: المساحة تحسب بالكومتر مربع، المنطقة أ، ب، ج، د، ثم المرحلة هل هي مرحلة بحث أم مرحلة استغلال،

-إتاوة المحروقات: نصّت عليها المادة (167) من قانون المحروقات، حيث تخضع كميات المحروقات المستخرجة من كل مساحة استغلال لإتاوة شهرية يتم تسديدها لدى الوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات التي تدفعها بدورها إلى إدارة الضرائب التي تحولها للخزينة العمومية بعد اقتطاع تكاليف التسيير والمحددة ب(0.5 بالمائة) توزع حسب نص المادة (36) منه بين هذه الوكالة (60 بالمائة) وسلطة ضبط المحروقات (40 بالمائة).

-الضريبة على دخل المحروقات: نصّت عليها المادة (177) من قانون المحروقات، حيث تخضع الشركات البترولية لرسم سنوي على دخل المحروقات يتم الحصول عليه من إنتاج المحروقات من مساحة الاستغلال علما أن دخل المحروقات السنوي يساوي قيمة الإنتاج السنوي من المحروقات،

-الضريبة على الناتج: نصّت عليها المادة (188) من قانون المحروقات، حيث يخضع الناتج الذي تحققه المؤسسة الوطنية أو أي طرف في عقود المشاركة إلى ضريبة على الناتج والتي هي جداء الناتج في نسبة (30) بالمائة.

¹ جريدة رسمية عدد 79 لسنة 2019.

-الضريبة على مكافأة الشريك المتعاقد الأجنبي: نصّت عليها المادة (193) من قانون المحروقات، حيث تخضع سنويا المكافأة الخام للشريك الأجنبي المتعاقد لضريبة نسبتها (30) بالمائة من المكافأة الخام.

-الإتاوة الجزافية على الإنتاج المسبق: نصّت عليها المادة (198) من قانون المحروقات وتقع على الإنتاج المسبق للمحروقات ويتم حسابها على أساس قيمة الإنتاج المحددة وبتطبيق نسبة (50) بالمائة.

ج-موارد أملاك الدولة:

تنص المادة (22) من التعديل الدستوري لسنة 2020 في فقرتها الثانية: "تتكوّن الأملاك الوطنية من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة والولاية والبلدية".

في هذا الإطار، تتشكّل موارد أملاك الدولة من عائد استغلال ممتلكاتها العقارية أو المنقولة أو حين التنازل عنها بمقابل، وتنقسم إلى نوعين أملاك عمومية تضم الأملاك الطبيعية والاملاك الاصطناعية وهي موضوعة تحت تصرف الجمهور يستعملها مباشرة أو بواسطة مرفق عام¹ وتتميز بكونها غير قابلة للتصرف والتقدم والحجز. أما النوع الثاني فيتمثل في الأملاك الخاصة العقارية والمنقولة غير المصنفة ضمن خزانة الأملاك الوطنية العمومية ومن أمثلتها العقارات ذات الاستعمال السكني أو المهني أو التجاري والمحلات التجارية، العتاد الذي تستعمله مؤسسات وإدارات الدولة ومصالحها، الحقوق والقيم المنقولة التي اقتنتها الدولة، الأراضي الفلاحية التي تملكها الدولة² الممنوحة بامتياز لمدة 40 سنة لأعضاء المستثمرات الفلاحية مقابل أتاوة سنوية حدّدها القانون رقم 10-01 مؤرخ في 26 أوت 2021 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010 في المادة (41) منه حسب المناطق³. ويتم ترخيص استعمال أملاك الدولة عن طريق:

¹ المواد (12) و(14) من القانون رقم 90-30 مؤرخ في أول ديسمبر 1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية، جريدة رسمية عدد 52.

² نفس المصدر، المادة (18) منه،

³ جريدة رسمية عدد 49 لسنة 2010، والتي تنص: "تحدد الأتاوى مقابل حق الامتياز على الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة حسب المناطق ذات الإمكانيات الفلاحية واصناف الأراضي...".

-الإيجار: تختص مصالح الأملاك الوطنية حصرياً بتأجير العقارات التابعة للأملاك الخاصة للدولة وبتحديد الشروط المالية لهذا الإيجار حسب نص المادة (90) من القانون 90-30 المتعلق بالأملاك الوطنية.

-أتاوى الشغل المؤقت للأملاك العمومية: حيث يفرض على الشاغلين المؤقتين للأملاك العمومية دفع أتاوة سنوية نصت عليها المادة (70) من القانون 90-30 سالف الذكر ومؤطرة بالمرسوم التنفيذي رقم 12-427 مؤرخ في 16 ديسمبر 2012 يحدّد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة¹،

-الأتاوة السنوية عن امتياز الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية بقيمة 20/1 من القيمة التجارية للأرض الخاضعة للامتياز بصيغة التراضي وفق دفتر شروط مع إمكانية تخفيض حسب نص المادة (15) من قانون المالية التكميلي لسنة 2011².

-بيع الأملاك العقارية والمنقولات: أجاز المشرّع للدولة التصرف في أملاكها الخاصة عن طريق البيع بالمزاد العلني وفق مجموعة شروط تدفع حواصلها إلى ميزانية الدولة حسب نص المادة (89) من القانون 90-30 المتعلق بالأملاك الوطنية.

3-نفقات الميزانية العامة للدولة

تضم نفقات الميزانية العامة للدولة نفقات للتسيير ونفقات للتجهيز والاستثمار.

أ-نفقات التسيير

تعرف نفقات التسيير بأنها النفقات العادية للدولة والتي تتكرر كل سنة مالية نظراً لوظيفتها الإدارية فهي مرتبطة بالنشاط العادي والمتكرر للدولة بهدف تسيير مرافقها العمومية³. وبالعودة إلى القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية في المادة (24) منه فإن نفقات التسيير تتكفل بتغطية التكاليف العادية والضرورية لتسيير المصالح العمومية وتشمل (04) أبواب رئيسية:

¹ جريدة رسمية رقم 69 لسنة 2012، والذي ألغى المرسوم التنفيذي رقم 91-454 مؤرخ في 23 نوفمبر 1991 الذي يحدّد شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها، جريدة رسمية رقم 60.

² قانون رقم 11-11 مؤرخ في 18 جويلية 2011 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011، ج ر عدد 40. فيلس شاوش بشير: مرجع سابق، ص 62.

-أعباء الدين العمومي: لاسيما الدين الداخلي والدين الخارجي،

-تخصيصات السلطات العمومية: لاسيما الموجهة للبرلمان والمجلس الدستوري ومجلس

المحاسبة،

-النفقات الخاصة بوسائل المصالح: وموجهة لإدارة جميع مصالح الوزارات والمؤسسات الخاضعة للوصاية وتشمل أجور وأعباء المستخدمين من مرتبات ومنح وتكاليف اجتماعية وأدوات تسيير المصالح وأشغال الصيانة.

-التدخلات العمومية: وتجسد تدخلات الدولة في مختلف نشاطات الحياة الاقتصادية

والاجتماعية والثقافية،

وتقدّم الاحتياجات المالية ضمن إطار اعداد النفقات التسيير إما في شكل اعتمادات حصرية أو اعتمادات تقييمية ووقتيّة حسب نص المادة (26) من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية:

-اعتمادات تقييمية: تخص النفقات التقديرية التي لا يمكن تحديد سقف معين لها بسبب

طابعها التوقعي لاسيما للوفاء بديون الدولة المبرمة عن طريق اتفاقيات مع الدول الأجنبية كما تخص أيضا المصاريف القضائية والإعفاءات من الضرائب والرسوم وقد نصت عليها المادتين (31) و(32) من القانون العضوي رقم 18-15 وسابقا المادة (27) من القانون 84-17، كما تشمل ديون الدولة أيضا النفقات المتعلقة بالمعاشات والريوع التي تقع على عاتقها أو تلك الناجمة عن أحكام تشريعية.

-اعتمادات مؤقتة: وهي نفقات مخصصة لظرف معين وفق نص قانوني مثل المصاريف

المتعلقة بالانتخابات وقد نصت عليها المادة (21) من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، ثم المادة (30) منه والتي تنص: "تطبق الاعتمادات الوقتية على النفقات المخصصة طبقا لقانون او مرسوم والتي لا يمكن أن يتناسب بدقة مبلغها مع مبلغ التخصيص في الميزانية المنصوص عليها في قانون المالية، تحدد قائمة الفصول التي تكتسي تخصيصاتها طابعا وقتيا في

كل سنة وبموجب قانون المالية، لا يمكن أن يؤمر بدفع النفقات من الاعتمادات الوقتية إلا في حدود الاعتمادات المفتوحة، وإذا تبين في غضون السنة أن هذه الاعتمادات غير كافية يمكن اتمامها باقتطاعات من الاعتماد الاجمالي المناسب".

-اعتمادات حصرية: تكون بتحديد الحد الاقصى بصرفه و ينطبق عليها الاجور والتعويضات والنفقات التي تتكرر سنويا مثل مصاريف الماء و الكهرباء و مستلزمات المكاتب وترفق بجداول تبرر هذه النفقات، وقد نصت عليها المادة (31) من القانون العضوي رقم 18-15 وقبله القانون رقم 84-17 في المادة (31) منه أيضا التي تنص: "تكون جميع الاعتمادات التي لا تندرج ضمن الاصناف المشار اليها في المادتين (29) و(30) أعلاه اعتمادات حصرية"، ويمكن تعديل اعتمادات الميزانية المفتوحة لفصل يتضمن نفقات التسيير خلال السنة المالية بموجب مرسوم رئاسي يقضي بتحويل اعتمادات أو نقلها بناء على تقرير وزير المالية.

ب-نفقات التجهيز: تظهر نفقات التجهيز والاستثمار في الجدول (ج) من الميزانية العامة

للدولة وهي تنفرع حسب نص المادة (35) من القانون رقم 84-17 الى ثلاثة (03) أبواب:

-الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة،

-اعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة،

-النفقات الأخرى بالرأسمال.

لكن بالعودة إلى القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية فقد دمج المشرع بين نفقات التسيير و نفقات التجهيز ضمن نص واحد، تنص المادة (29) منه: "تتضمن أعباء ميزانية الدولة حسب الطبيعة الاقتصادية الأبواب التالية:

-نفقات المستخدمين،

-نفقات تسيير المصالح،

-نفقات الاستثمار،

-نفقات التحويل،

-أعباء الدين العمومي،

-نفقات العمليات المالية، -النفقات غير المتوقعة.

المطلب الثاني: الحسابات الخاصة بالخرينة

رغم أن الميزانية العامة للدولة تمثل النواة الأساسية للنظام الميزاني الجزائري، إلا أنه يوجد محور ثانوي أيضا يدور حولها يتمثل في الحسابات الخاصة بالخرينة، هذه الأخيرة اكتفى المشرع في قوانين المالية بتأكيد وجودها دون إعطاء تعريف قانوني لها (الفرع الأول)، وتعتبر حسابات التخصيص الخاص واحدة من الأصناف القانونية الهامة ضمنها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أصناف الحسابات الخاصة بالخرينة

نصت عليها المادة (42) من القانون العضوي رقم 18-15 وتشمل الحسابات التجارية وحسابات القروض والتسبيقات وحسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية وحسابات التخصيص الخاص وحسابات المساهمة والالتزام وحسابات العمليات النقدية، وهي ذات الحسابات التي نص عليها القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية في المادة (48) منه باستثناء الحسابين الأخيرين.

1-الحسابات التجارية: نصت عليها المادة (54) من القانون رقم 84-17 ثم المادة (49) من القانون العضوي 18-15 حيث تدرج فيها من حيث الإيرادات والنفقات المبالغ المخصصة لتنفيذ عمليات ذات طابع صناعي أو تجاري تقوم بها المصالح العمومية التابعة للدولة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وتكتسي تقديرات نفقاتها طابعا تقييميا حيث يحدّد قانون المالية سنويا المبلغ الذي يمكن في حدوده دفع النفقات المرتبطة بالعمليات المعنية، ويتم اثبات نتائجها السنوية وفق القواعد العامة للمخطّط الوطني للمحاسبة.

2-حسابات القروض: نصت عليها المادة (59) من القانون رقم 84-17 ثم المادة (53) من القانون العضوي 18-15 وتدرج فيها القروض الممنوحة من طرف الدولة في حدود الاعتمادات المفتوحة لهذا الغرض حيث تمنحها الخزينة إمّا في إطار عملية جديدة أو ضمن عنوان تحويل

للتسبيقات وتكون منتجة للفوائد، مثلا قانون المالية لسنة 1996 رخص للخزينة العمومية منح قروض لبرامج السكن الريفي وتمويل المخططات البلدية للتنمية وقروض بدون فوائد للموظفين لشراء سيارات في حدود اعتمادات محددة، وأيضا القروض التي تمنحها الخزينة في إطار قروض السكن للصندوق الوطني للسكن في إطار البيع بالإيجار، وأيضا القروض التي تمنحها الخزينة للصندوق الوطني للاستثمار والمستحقة على المؤسسات العمومية في إطار تمويل مشاريعها الاستثمارية.

3- حسابات التسبيقات: نصت عليها المادة (58) من القانون 84-17 ثم المادة (52) من القانون العضوي رقم 18-15 وتحدد عمليات منح التسبيقات أو استرجاعها والتي يرخّص للخزينة العمومية منحها في حدود الاعتمادات المفتوحة لهذا الغرض، وفي حالة منحها للهيئات والمؤسسات العمومية تعفى من الفوائد ويجب استرجاعها ضمن أجل اقصاه سنتان وعند نهاية هذه المدة يتحوّل التسبيق الى قرض أو يمدّد الأجل الى سنتين أخرتين مع تطبيق معدّل الفائدة، ومن أمثلتها حسابات التسبيقات التي تمنح للولايات والبلديات في قانون المالية لسنة 1983 وترخيص قانون المالية لسنة 1994 (المادة 174 منه) للخزينة العمومية منح تسبيقة للشركات العمومية لتمويل برامج استثماراتها في حدود مبلغ محدّد، وأيضا التسبيقات بدون فوائد الممنوحة للصندوق الوطني للتقاعد والديوان الوطني للحج والعمرة من اجل تنفيذ الإجراءات المخطّط لها في هذا المجال.

4- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية: تدرج ضمنه العمليات المنجزة تطبيقا للاتفاقيات الدولية المصادق عليها قانونا حسب نص المادة (61) من القانون 84-17 ثم المادة (55) من القانون العضوي 18-15، ومثالها حسابات المساعدات التقنية والمالية مع الحكومات الأجنبية.

5- حسابات المساهمة والالتزام: نصت عليها المادة (56) من القانون العضوي 18-15 وتخصّص لتسجيل الأسهم الصادرة عن المؤسسات العمومية الناتجة عن عمليات توحيد وتحويل مستحقات الخزينة التي تحوزها عن المؤسسات العمومية، وكذا عمليات الاكتتاب والتسديد والتنازل وإعادة شراء السندات التساهمية والالتزامات.

6-حسابات العمليات النقدية: تبيّن إيرادات ونفقات ذات طابع نقدي حسب نص المادة (57) من القانون العضوي رقم 18-15.

7-حسابات التخصيص الخاص: تبيّن حسب نص المادة (56) من القانون 84-17 والمادة (50) من القانون العضوي 18-15 العمليات الممولة إثر حكم في قانون المالية بواسطة الموارد الخاصة التي تكون بحكم طبيعتها ذات علاقة مباشرة بالنفقات المعنية.

الفرع الثاني: النظام القانوني لحسابات التخصيص الخاص

وفي سنة 1965 تمّ وضع تقنين مؤقت للحسابات الخاصة بالخرينة من خلال قانون المالية لسنة 1966¹ والذي فرّق بين العمليات ذات الطابع النهائي وذات الطابع المؤقت² كما نص على وضع قانون تنظيمي لم يصدر إلاّ سنة 1984، ليتم مراجعته مؤخرًا سنة 2018 بموجب القانون العضوي رقم 18-15.

ومن أمثلة هذا النوع من الحسابات نجد:

-حساب رقم 081-302 "الصندوق الوطني لتهيئة الإقليم" مفتوح بموجب قانون المالية لسنة 1995،

-حساب رقم 302-089 "الصندوق الخاص لتطوير الجنوب" مفتوح بموجب قانون المالية لسنة 1998،

-حساب رقم 067-302 الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية بموجب قانون المالية لسنة 2000، ثم تحوّل لتسمية الصندوق الوطني لتنمية الاستثمار الفلاحي بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2005.

-حساب رقم 302-116 صندوق تنمية الهضاب العليا بموجب قانون المالية لسنة 2004،

-حساب 302-117 الصندوق الوطني لدعم القرض المصغر قانون المالية لسنة 2020،

¹الأمر رقم 65-320 مؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لسنة 1966، ج ر 108 لسنة 1965.

² M.T Bouara: les finances publiques , les feuilles bleuses, 2006,p311.

-حساب 302-139 الصندوق الوطني للتنمية الفلاحية قانون المالية لسنة 2020، المادة 130 منه.

-حساب رقم 302-065 الصندوق الوطني للبيئة والساحل قانون المالية لسنة 2020، المادة 128 منه.

-حساب رقم 302-079 الصندوق الوطني للمياه قانون المالية لسنة 2021، المادة 143 منه.

- حساب رقم 302-131 الصندوق الوطني للتحكم في الطاقات والطاقات المتجددة، قانون المالية لسنة 2021 في المادة 163 منه.

أولاً-القواعد التي تحكم حسابات التخصيص الخاص:

تخضع حسابات التخصيص الخاص لعدة قواعد أهمها:

أ-فتح حسابات التخصيص الخاص وغلقها لا يتم إلا بموجب قانون المالية: إذا كان المشرع في المادة 48 من القانون 84-17 قد نص بعدم جواز فتح الحسابات الخاصة بالخرينة إلا بموجب قانون المالية ما يعني أن حسابات التخصيص الخاص يجب فتحها في إطار قانون مالية سنوي أو تكميلي، لكنه لم يشر إلى مسألة إغلاقها، وإن كان من الناحية القانونية ووفقاً لقاعدة توازي الأشكال فإن ذلك يتم أيضاً وفق قانون المالية¹. هذا الفراغ القانوني سدّه المشرع في القانون العضوي 18-15 في المادة 42 منه التي تنص: "يتم فتح الحسابات الخاصة للخرينة أو غلقها بموجب قانون المالية"، كما تنص المادة (51) منه أيضاً: "يتم غلق حسابات التخصيص الخاص بموجب قانون المالية ويسجل رصيدها في الميزانية العامة للدولة مالم تنص أحكام قانون المالية على خلاف ذلك".

غير أنه توجد حالة استثنائية تم فيها فتح حساب تخصيص خاص بغير قانون المالية ويتعلق الأمر بالحساب رقم 302-038 المعنون: "تنفيذ أحكام القضاء المقضي بها لصالح الأفراد

¹فتح أمزال: مرجع سابق، ص37.

والمتمضمنة إيدانات مالية للدولة وبعض الهيئات" حيث تم فتحه بموجب المادة (6) من القانون رقم 91-02 مؤرخ في 8 جانفي 1991 المتعلق بالقواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء¹.

ب- منع شمول حسابات التخصيص الخاص لعمليات تتعلق بالأصناف الأخرى للحسابات الخاصة بالخرينة: تنص المادة (47) من القانون العضوي 18-15: "مالم تنص صراحة أحكام قانون المالية على خلاف ذلك، يمنع القيام بعنوان حسابات التخصيص الخاص والحسابات التجارية بما يأتي: عمليات القرض والتسيقات-عمليات الاقتراض-عمليات المساهمة والالتزام-عمليات النقدية". وهي نفس الصياغة تقريبا الواردة ضمن المادة (53) من القانون رقم 84-17. كما يلاحظ من صياغة النص افتتاحها بعبارة "مالم تنص صراحة أحكام قانون المالية على خلاف ذلك" حيث ترك المشرع لنفسه مجال للتحرّك في حالات قد تستوجب فتح حسابات تخصيص خاص ولو بعمليات تتطلب قروض أو تسيقات أو مساهمات والتزامات أو عمليات نقدية.

ج- منع شمول حسابات التخصيص الخاص على عمليات تتعلق بدفع المرتبات والتعويضات: تنص المادة (45) من القانون العضوي 18-15: "يمنع القيد المباشر في حساب خاص للخرينة بالنسبة للنفقات الناتجة عن دفع الرواتب أو الأجور أو التعويضات لأعوان الدولة أو المؤسسات العمومية أو الجماعات الإقليمية"، لأن هذا النوع من النفقات يدرج ضمن النفقات الإجبارية في قسم التسيير من ميزانية الهيئة العمومية. وقد كانت الممارسة الميزانية سابقا في الجزائر تقوم بذلك قبل أن يتم منعها أيضا في المادة (52) من القانون 84-17 لكن بصيغة مرنة: "يمنع حسم نفقات مرتبات أو تعويضات أعوان الدولة والجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية مباشرة من حساب خاص بالخرينة مالم ينص قانون المالية على خلاف ذلك".

د- حركية الإعتمادات: تنص المادة (51) من القانون العضوي 18-15: "يكون الفارق المعايين عند نهاية السنة المالية بين الإيرادات والنفقات في حساب تخصيص خاص موضوع نقل

¹جريدة رسمية رقم 2 لسنة 1991.

بعنوان نفس الحساب للسنة الموالية. إذا تبين خلال السنة الجارية بأن الإيرادات تفوق التقييمات فإنه يمكن رفع الاعتمادات في حدود هذا الفائض من الإيرادات بموجب قرار من وزير المالية".

من خلال هذا النص توجد حالتان تتميزان بالمرونة في تسيير حسابات التخصيص الخاص:

نقل الاعتمادات من سنة لأخرى ورفع الاعتمادات.

د1-نقل الاعتمادات من سنة لأخرى: عكس اعتمادات الميزانية العامة للدولة التي تغلق نهاية السنة المالية، فإنّ الاعتمادات المتعلقة بحسابات التخصيص الخاص التي لم تستهلك خلال السنة المالية تنتقل إلى السنة المالية الموالية، ونفس الشيء بالنسبة للترخيصات بالنفقات التي لم يتم تنفيذها، وأيضا نص المادة (46) من القانون العضوي 15-18" ما لم ينص قانون المالية على أحكام مخالفة، يخضع رصيد كل حساب خاص للخزينة للنقل بعنوان نفس الحساب إلى السنة المالية الموالية".

هذا النقل كان منصوص عليه أيضا في المادة (57) والمادة (51) من القانون رقم 84-17.

د2-رفع الاعتمادات: تنفرد حسابات التخصيص الخاص عن باقي حسابات الخزينة بإمكانية رفع مواردها عند إعادة تقييم الإيرادات المخصصة: "إذا تبين خلال السنة الجارية بأن الإيرادات تفوق التقييمات فإنه يمكن رفع الاعتمادات في حدود هذا الفائض من الإيرادات بموجب قرار من وزير المالية"، ما يعني أيضا إمكانية تعديل مبلغ النفقات المقررة والمرخصة للسنة إلى المبلغ المحصل فعليا في إيرادات كل حساب تخصيص خاص خلال السنة، هذا التعديل في الإيرادات والنفقات يتم بقرار من وزير المالية أي عن طريق التنظيم وهو ما يخرق مبدأ الترخيص الميزاني¹.

إنّ الحالتين سالفتي الذكر نصّ عليهما المشرّع في القانون 84-17 ضمن المادة (57) منه والتي احتوت على حالة ثالثة لم ينص عليها المشرّع في القانون العضوي 15-18 وهي حالة "الترخيص بفتح مكشوف"، تنص الفقرة الثالثة من المادة (57) من القانون 84-17: "أما إذا كانت الإيرادات أدنى من التقديرات يمكن الترخيص بفتح مكشوف ضمن الحدود المنصوص عليها في قانون المالية وحسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم". غير أنّ المشرّع لم يحدّد شروط فتح

¹ M.T Bouara: les finances publiques: op-cit,p473 .

المكشوف واكتفى بشرط أن تكون الإيرادات أدنى من التقديرات، كما لم يضع اجراءات ملموسة تخص شروط الترخيص بفتح المكشوف لحساب تخصيص خاص إلا ضمن أحكام المادة (147) من القانون رقم 90-36 المتضمن قانون المالية لسنة 1991¹.

ثانيا-علاقة إيرادات حسابات التخصيص الخاص بموارد الميزانية العامة للدولة:

إذا كان المشرع في القانون رقم 84-17 قد أشار في المادة (56) منه إلى إمكانية تتميم موارد حسابات التخصيص الخاص بحصّة مسجلة في الميزانية العامة للدولة ضمن الحدود المبينة في قانون المالية دون ان يحدّد نسبة لها ما جعل المشرع يخصص لها حصصا تصل في الغالب إلى نسبة 100 بالمائة، وحتى في الممارسة الميزانية أحيانا تموّل هذه الحسابات كليا من الميزانية العامة للدولة وهذا مخالف للمبدأ المتمثّل في أن نفقات هذه الحسابات يجب أن تغطّى بموارد خاصة تغطي نفقات كل حساب. غير أن المشرع في القانون العضوي 18-15 نصّ في الفقرة الثانية من المادة (50) على نسبة يموّل من خلالها حساب التخصيص خاص من الميزانية العامة للدولة: "يمكن أن تكمل الموارد الخاصة لحساب تخصيص خاص بتخصيص مسجّل في الميزانية العامة للدولة في حدود (10 بالمائة) من مبلغ الموارد المحصّلة خلال السنة المالية السابقة".

ثالثا-اسقاط قواعد الميزانية على حسابات التخصيص الخاص:

تقلت حسابات التخصيص الخاص من عديد القواعد التي تخضع لها الميزانية العامة للدولة

لاسيما:

-مبدأ السنوية: تبنى المشرع الجزائري مبدأ السنوية في عديد النصوص لاسيما القانون العضوي 18-15، لكن حسابات التخصيص الخاص تخرق هذا المبدأ وتقلت منه بسبب نقل الفارق بين الإيرادات والنفقات نهاية السنة المالية إلى السنة الموالية حسب المادة (51) من القانون العضوي سالف الذكر.

¹تنص المادة (147) منه "في حال تسجيل عجز في سنة مالية ما فإن هذا العجز يعتبر عبء يدرج في السنة المالية الموالية"، جريدة رسمية عدد 57 لسنة 1990. لمزيد من التفصيل حول هذه الحالات الثلاث، أنظر فاتح أمزال، حسابات التخصيص الخاص، مرجع سابق، ص48-51.

-مبدأ الوحدة: اختلف الفقه في اعتبار حسابات التخصيص الخاص استثناء لمبدأ الوحدة من عدمه حيث يقول الفقيه بول: "الوحدة ليست فقط مجرد افرغ الميزانية العامة في وثيقة واحدة"¹.

-مبدأ الشمولية: تشكّل الحسابات الخاصة للخزينة عموما وحسابات التخصيص الخاص خصوصا استثناء لمبدأ الشمولية ولقاعدة عدم التخصيص، تنص الفقرة الثانية من المادة 38 سالفه الذكر: "غير أنه يمكن أن ينص قانون المالية صراحة على تخصيص إيرادات لتغطية بعض النفقات بعنوان العمليات المتعلقة ب: -الحسابات الخاصة بالخزينة". كما تنص المادة 50 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية: "تبيّن حسابات التخصيص الخاص العمليات الممولة إثر حكم في قانون المالية بواسطة الموارد الخاصة التي تكون بطبيعتها ذات علاقة مباشرة بالنفقات المعنية".

-مبدأ التوازن الميزاني: كان هذا المبدأ يعد قاعدة جوهرية في المالية العمومية الكلاسيكية، أما في المالية العمومية الحديثة فقد أصبح عدم التوازن الميزاني أمرا عاديا بل ضروريا ضمن إطار عام جديد يسمى "التوازن الاقتصادي العام". تنص المادة الثالثة من القانون العضوي رقم 18-15: "يحدّد قانون المالية بالنسبة لسنة مالية طبيعة ومبلغ وتخصيص موارد وأعباء الدولة وكذا التوازن الميزاني والمالي الناتج عنه مع مراعاة توازن اقتصادي محدّد".

وقد لجأ المشرّع الجزائري لآليات رفع الاعتماد وفتح المكشوف بغرض تحقيق توازن في حسابات التخصيص الخاص. لكنه لم يحدد الحالات التي يمكن فيها فتح بالمكشوف وترك الأمر لتقدير السلطات العمومية في إطار قانون المالية حيث أصبح من مجال التنظيم الذي تمارسه الحكومة عند تنفيذ عمليات هذه الحسابات. كما لجأ المشرّع في الجزائر إلى تغطية العجز الميزاني عن طريق "صندوق ضبط الإيرادات" المفتوح بموجب حساب تخصيص خاص. في هذا الإطار تضمّن القانون العضوي 18-15 حكما ضمن الفقرة الثامنة من المادة (51) التي تنص: "غير أنه يمكن أن يفتح في كتابات الخزينة حساب تخصيص خاص من شأنه ايواء قيم زائدة ناتجة عن

¹نكره أمزال فاتح: مرجع سابق، ص44.

مستوى إيرادات جباية المحروقات أعلى من تقديرات قانون المالية، ويقتصر استعمال موارد هذا الحساب في حدود نسب مئوية من الناتج الداخلي الخام الذي يحدّد معدّله بموجب قانون المالية".

-**الصدق والشفافية:** يعتبر هذا المبدأ من المبادئ الحديثة للميزانية وقد وضعه المشرّع ضمن أحكام القانون العضوي 15-18، تنص المادة (59) منه: "يجب أن تكون حسابات الدولة منتظمة وصادقة وتعكس بصفة مخصصة ممتلكاتها ووضعيتها المالية". وتضيف المادة (70) أيضا: "تقدّم قوانين المالية مجموع تقديرات وأعباء الدولة بصفة صريحة وتقيّم هذه الصراحة من خلال المعلومات المتوفّرة والتقديرات التي يمكن أن تنتج عنها". ومن الصدق وجود ضرورة لفتح حساب تخصيص خاص لعملية معينة تنفيذها يستوجب أن لا تدرج في الميزانية العامة للدولة¹.

رابعا- الإجراءات الميزانية لحسابات التخصيص: تتشابه إجراءات إعداد والمصادقة وتنفيذ حسابات التخصيص الخاص مع تلك المكرسة للميزانية العامة للدولة، تنص المادة (44) من القانون العضوي 15-18: "تقرّر العمليات على الحسابات الخاصة بالخزينة ويرخص بها وتنقذ ضمن نفس الشروط المطبّقة على الميزانية العامة للدولة ماعدا حسابات القروض والتسيقات والمساهمة والالتزام وحسابات العمليات النقدية". وهو نفس النص الوارد في القانون 84-17 ضمن المادة (50): "مع مراعاة الإجراءات الخاصة المبينة في هذا الفصل، تقرّر عمليات الحسابات الخاصة للخزينة ويرخص بها في نفس الشروط المطبّقة على الميزانية العامة للدولة".

أ- الإعداد: تعود صلاحية فتح حسابات التخصيص الخاص إلى الحكومة باعتبارها الجهة المخولة بإعداد مشروع قانون المالية للسنة، وهنا تتجلى سلطة وزير المالية في مجال فتحها وتقريرها، تنص المادة (69) من القانون العضوي 15-18: "يقوم الوزير المكلف بالمالية تحت سلطة الوزير الأول بتحضير مشاريع قوانين المالية التي يتم عرضها في مجلس الوزراء". في هذا الإطار، فإن إيرادات ونفقات هذه الحسابات تعد وتقيّم من طرف أعضاء الحكومة بالتنسيق مع مصالح وزارة المالية وتحديد المديرية العامة للميزانية التي تنظر في إمكانية فتحها ثم تعد جداول خاصة بهذه الحسابات على غرار جداول نفقات التجهيز والاستثمار² كما أن المشروع النهائي

¹فاتح أمزال: مرجع سابق، ص 63.

²نفس المرجع، ص 45.

لقانون المالية الذي يدرس على مستوى مجلس الوزراء لا يتضمن معلومات تخص حسابات التخصيص الخاص لذا فإن أغلب إيراداتها خاصة النهائية تدخل ضمن التنبؤات المتعلقة بالميزانية العامة للدولة.

ب-المصادقة: حرص المشرع في القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية على ظهور الحسابات الخاصة للخرينة وحسابات التخصيص الخاص ضمن الوثائق المرفقة لمشروع قانون المالية، تنص المادة (73) منه: "يتضمن مشروع قانون المالية للسنة على 4 أجزاء: -...- جزء ثاني: مبلغ اعتمادات الدفع وعند الاقتضاء رخص الالتزام لكل حساب من حسابات التخصيص الخاص، -جزء رابع يبيّن جداول منها الجدول "ج" يبين قائمة الحسابات الخاصة بالخرينة ومحتواها حسب كل صنف. وتضيف المادة (75) منه أيضا: "يرفق مشروع قانون المالية للسنة ب: 5...-قائمة كاملة للحسابات الخاصة للخرينة تبرز على الخصوص مبلغ الإيرادات والنفقات المتوقعة لكل حساب تخصيص خاص".

أما المصادقة، تنص المادة (77) من القانون العضوي 18-15: "تكون إيرادات الميزانية العامة للدولة موضوع تصويت إجمالي، تكون النفقات مهما كانت طبيعتها بما في ذلك تلك المتعلقة بالحسابات الخاصة للخرينة موضوع تصويت إجمالي"¹ ما يعني أن المصادقة على إيرادات ونفقات حسابات التخصيص الخاص تدخل ضمن المصادقة على عمليات الميزانية العامة للدولة، وأنّ الإجراءات المتعلقة بإعداد وإقرار عمليات حسابات التخصيص الخاص هي نفسها المطبقة على الميزانية العامة للدولة أيضا.

خامسا-حسابات التخصيص الخاص في إطار تنفيذ قانون المالية:

لم يعط المشرع اهتماما لتنفيذ عمليات الميزانية العامة للدولة ولا لحسابات التخصيص الخاص سواء في القانون 84-17 أو ضمن أحكام القانون العضوي 18-15 لأن ذلك يعود لمجال قانون المحاسبة العمومية.

¹هذا النص مطابق للنص الوارد في القانون 84-17 ضمن المادة (70) منه.

في هذا الإطار، تتشابه كيفية تنفيذ عمليات حسابات التخصيص الخاص مع عمليات الميزانية العامة للدولة ومن طرف نفس الأعوان آمرين بالصرف ومحاسبين عموميين أي أنها لا تخرج عن إطار قواعد المحاسبة العمومية، حيث عند افتتاح السنة المالية توضع الاعتمادات المتعلقة بهذه الحسابات تحت تصرف الأمرين بالصرف المعنيين (وزراء، ولاية) بغرض تنفيذها¹، في هذا الإطار فإن الحكومة تحوز مجال تصرف واسع في الجانب المحاسبي من نقل للإعتمادات أو رفعها وفتح للمكشوف التي تتم عن طريق مجال التنظيم ما يعني إمكانية تعديل كلي للترخيص الميزاني الممنوح من طرف البرلمان علما أن الترخيص البرلماني لحسابات التخصيص الخاص يكون فقط عند فتحها وإغلاقها² بموجب قانون المالية ضمن نفس كليات ترخيص الميزانية العامة للدولة من مناقشة وتصويت، كما أن البرلمان حين يرخّص بحساب تخصيص خاص لا يكون على أساس مبالغ وإنما على أساس تقييم عملياته من حيث الإيرادات والنفقات أما المبالغ المتعلقة بها فلا يمكن للبرلمان تقديرها.

لقد عرفت حسابات التخصيص الخاص تطورا من الناحية الكمية، وأضحى تقريبا كل دائرة وزارية تسيّر بحساب تخصيص خاص مرتبط ببرنامج أو أكثر، في هذا الإطار تنص الفقرة الثالثة من المادة (50) من القانون العضوي 18-15: "يربط كل حساب تخصيص خاص بوزارة، تكون حسابات التخصيص الخاص موضوع برنامج عمل يعد من طرف الأمرين بالصرف موضحا لكل حساب الأهداف المرجوة وكذا آجال تحقيقها"، حيث تعود لبعض الوزراء أكثر من حساب تخصيص خاص.

¹فاتح أمزال: مرجع سابق، ص43.

² M. T BOUARA : Les finances publiques, op.cit., p350.

المبحث الثالث: قانون المحاسبة العمومية ومسألة الرقابة

يهدف قانون المحاسبة العمومية إلى حماية الأموال العمومية وضمان شفافية المالية العمومية، وقد صدر منتصف هذه السنة القانون رقم 07-23 مؤرخ في 21 جوان 2023 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي¹، وهو يقوم على مجموعة من المبادئ الأساسية (المطلب الأول) وعلى نظام للرقابة العمومية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المبادئ الأساسية لقانون المحاسبة العمومية

يعتبر مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين من المبادئ الأساسية لنظام المحاسبة العمومية (الفرع الأول) وعلى مجموعة قواعد وإجراءات تمر بها عملية تنفيذ الإيرادات والنفقات العمومية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين

حدّد المشرّع في القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي مجال تطبيقه في المادة الأولى منه وتشمل الميزانيات والعمليات المالية الدولة (الوزارات) والجماعات المحلية (البلديات والولايات) والمؤسسات العمومية الإدارية والصحية والأشخاص المعنوية الأخرى المكلفة بتنفيذ كل أو جزء من برنامج الدولة، وبالتالي فإن المشرّع لم ينص صراحة على خضوع هيئات كان قد نصّ عليها في القانون رقم 90-21 مثل المجلس الشعبي الوطني (ومجلس الأمة الذي تم إنشاؤه بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996) والمجلس الدستوري ومجلس المحاسبة.

ويقوم هذا النظام على مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين (مأخوذ من مبدأ الفصل بين السلطات في القانون الدستوري) وهو ما كرّسته المادة (32) من القانون رقم 07-23 المتعلق بالمحاسبة العمومية: "تتفاى وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي"، ثم أعطت المادة (33) منه مثالا تطبيقيا لهذا المنع حين منع المشرّع أزواج الأمرين

¹جريدة رسمية رقم 42 لسنة 2023، والذي ألغى القانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 اوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية، جريدة رسمية رقم 35 لسنة 1990، باستثناء النصوص التنظيمية التي صدرت في ظله إلى غاية صدور نصوص تطبيقية جديدة.

بالصرف وآباءهم وأبناءهم أن يكونوا محاسبين معينين لديهم¹. ويهدف هذا الفصل إلى حماية المحاسب العمومي من خلال منع أي سلطة للأمر بالصرف عليه وتقاضي الضغوط التي من شأنها التأثير على صلاحياته.

وقد عرّف المشرّع المحاسب العمومي في المادة (15) من القانون رقم 07-23 ب: "كل عون عمومي معيّن أو معتمد قانونا للقيام بعمليات تحصيل الإيرادات ودفع النفقات وضمان حراسة الأموال والقيم"²، ويتم تعيينه من طرف وزير المالية حصريا ويخضع لسلطته السلمية. أمّا الأمر بالصرف فهو حسب نص المادة الرابعة منه كل شخص معين أو منتخب مؤهل للقيام بالعمليات المالية والميزانية المنصوص عليها ضمن أحكام هذا النص للأشخاص المعنوية المذكورة سابقا³، ويضم ثلاثة أنواع:

- **أمر بالصرف أساسي أو ابتدائي:** نصّت عليه المادة (6) من القانون رقم 07-23 وقبلها المادة (26) من القانون 21-90 سالف الذكر، وهم أعضاء الحكومة أو الوزراء الذين تسجّل اعتمادات ميزانية الدولة باسمهم وكذا مسؤولوا الهيئات العمومية المكلفون بالتسيير المالي مثل رئيس المجلس الدستوري، يضاف لذلك بالنسبة لميزانية الجماعات المحلية الولاية بالنسبة لميزانية الولايات ورؤساء المجالس الشعبية البلدية بالنسبة لميزانية البلديات، كما تشمل هذه الفئة مسؤولي المؤسسات العمومية الإدارية مثل مدراء الجامعات والمؤسسات العمومية للصحة مثل المراكز الاستشفائية الجامعية.

- **أمر بالصرف ثانوي:** المادة (7) من القانون 07-23⁴ وتشمل الأشخاص الذين يتلقون تقويضا لاعتمادات مالية من الأمر بالصرف الرئيسي، وهم مسؤولون بصفتهم رؤساء المصالح غير الممركزة مثل المدراء الولائيين للصحة والنقل والأشغال العمومية.

¹تقابلها المواد (55) و(56) من القانون 21-90 المتعلّق بالمحاسبة العمومية الملغى.

²إضافة لعمليات أخرى، وهو نفس تعريف المشرّع للمحاسب العمومي في المادة (33) من القانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

³نفس تعريف المشرّع للأمر بالصرف في المادة (23) من القانون 21-90 الملغى.

⁴كما نصّت عليه المادة (27) من القانون 21-90 المتعلّق بالمحاسبة العمومية الملغى.

-أمر بالصرف إقليمي: نصت عليه المادة الثامنة من القانون رقم 07-23 وهم الولاية باعتبارهم مسيري برامج الجماعات المحلية المقررة ضمن الميزانية العامة للدولة لاسيما عند تنفيذهم للبرامج القطاعية غير الممركزة على مستوى الولايات¹.

في هذا الإطار، يقوم المحاسبون العموميون الذين يعيّنهم وزير المالية بالرقابة على العمليات المالية التي يقوم بها الأمرون بالصرف من تحصيل للإيرادات أو دفع للنفقات. لذا فإنّ كل أمر بالصرف يقابله محاسب عمومي:

المحاسب العمومي	الأمر بالصرف
أمين الخزينة المركزية	الوزير
أمين خزينة الولاية	الوالي
أمين خزينة ما بين البلديات	رئيس المجلس الشعبي البلدي
أمين الخزينة الرئيسية	رؤساء غرفتي البرلمان، رئيس المجلس الدستوري....

الفرع الثاني: العمليات المالية للأمريين بالصرف والمحاسبين العموميين

تشمل العمليات المالية للهيئات العمومية إجراءات تتعلق بالنفقات وأخرى تتعلق بالإيرادات.

أولاً-العمليات المتعلقة بالنفقات: حدّتها المواد من (55) إلى (59) من القانون 07-23

المتعلق بالمحاسبة العمومية²:

أ-الالتزام: الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين العمومي تنتج عنه نفقة.

ب-التصفية: تسمح بالتأكد من الدين وتحديد المبلغ الدقيق للنفقة بناء على الوثائق

المحاسبية.

ج-الأمر بالدفع: الإجراء الذي يؤمر بموجبه بدفع النفقة عن طريق تحرير حوالة دفع.

د-الدفع: الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي.

¹التسمية القديمة له في النصوص التنظيمية التي صدرت في ظل القانون 90-21 هي "أمر بالصرف وحيد".

²وأيضاً المواد (16) و(17) و(18) من القانون رقم 90-21 الملغى.

المراحل الثلاث الأولى (الالتزام، التصفية، الأمر بالدفع) يقوم بها الأمر بالصرف في حين المرحلة الأخيرة (الدفع) يقوم بها المحاسب العمومي.

ثانياً-العمليات المتعلقة بالإيرادات: حدّتها المواد من (36) و(39) و(40) و(43) من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية¹:

-الإثبات: وهو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي،

-تصفية الإيرادات: تسمح بتحديد المبلغ الصحيح والدقيق للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها.

-التحصيل: الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية.

ثالثاً-نظام التسخيرة:

نصّت عليه المواد (61) و(62) من القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية²، وتتعلّق بحالة رفض المحاسب العمومي دفع نفقة معينة لسبب من الأسباب فيمكن للأمر بالصرف أن يستعمل كتابيا وتحت مسؤوليته حق التسخير بأن يتجاوز المحاسب العمومي هذا الرفض، وفي حال امتثال المحاسب العمومي للتسخيرة تبرأ ذمته من المسؤولية الشخصية والمالية وتحوّل إلى الأمر بالصرف. وقد فصلّ المرسوم التنفيذي رقم 91-314 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 في إجراءات تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين³.

غير أنه وفي كل الحالات، يجب على المحاسب العمومي رفض الامتثال للتسخيرة إذا كان سبب رفض دفع النفقة الأولي يتعلّق بعدم توفّر السيولة أو اعتمادات الدفع أو انعدام اثبات الخدمة أو في حال غياب تأشيرات الرقابة الواجب توفرها كتأشيرة الرقابة المالية وتأشيرة لجنة الصفقات العمومية.

¹وأيضاً المواد (16) و(17) و(18) من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية الملغى.

²المواد (47) و(48) من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية الملغى.

³جريدة رسمية عدد (43) لسنة 1991.

المطلب الثاني: نظام الرقابة العمومية

يقوم نظام الرقابة العمومية على رقابة قبلية (الفرع الأول) ورقابة بعدية (فرع ثاني).

الفرع الأول: الرقابة القبلية

يتولى عملية الرقابة القبلية على العمليات المالية للهيئات العمومية كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي¹.

أولاً- رقابة المراقب المالي: في بداية سنوات التسعينات صدر المرسوم التنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 14-11-1992 يتعلّق بالرقابة السابقة التي يلتزم بها² حيث أخضع في المادة (02) منه رقابة النفقات التي يلتزم بها على ميزانية المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقة وعلى الحسابات الخاصة للخزينة وميزانية الولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري. وفي سنة 2009 أصبحت البلدية أيضاً تخضع للرقابة السابقة على نفقاتها بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 09-374 مؤرخ في 16 نوفمبر 2009 يعدّل ويتمّ المرسوم التنفيذي رقم 92-414 سالف الذكر³ لتصبح نفقات التسيير والتجهيز لهذه الجماعة تخضع لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع على قراراتها.

لذا فإنّ نفقات التّجهيز للهيئات العمومية (من وزارات وهيئات عدم التركيز والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والجماعات المحلية) لاسيما مشاريع الصفقات العمومية وملاحقها ونفقات التّسيير (مشاريع الجداول الإسمية للمستخدمين التي تعد عند قفل السنة المالية ومشاريع الجداول الأصلية التي تعد عند بداية السنة وقرارات التعيين والتنشيط القرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين باستثناء الترقية في الدرجة) كلّها تخضع مسبقاً إلى رقابة وتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها من طرف الأمر بالصرف⁴.

وفي سنة 2011، صدر المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المتعلق بمصالح المراقبة المالية حيث تنص المادة الثالثة منه: "يمارس المراقب المالي مهامه الرقابية لدى الإدارة المركزية، الولاية

¹ علي بوخالفة باديس: مرجع سابق، ص 377-380.

² جريدة رسمية رقم 82 لسنة 1992.

³ جريدة رسمية رقم 67 لسنة 2009.

⁴ المادة (5) من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة التي يلتزم بها، مصدر سابق.

والبلدية" إضافة إلى لعبه دور المستشار المالي للأمر بالصرف يضاف لدوره الأساسي المتمثل في تطبيق التشريع والتنظيم المتعلق بالنفقات العمومية. هذه الرقابة تقع على شرعية النفقة فقط دون تقييم ملاءمتها التي تدخل ضمن اختصاص الأمر بالصرف ومدى توفر ترخيص للبرنامج وكفاية الاعتمادات المالية ومطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في مشروع الصفقة. كما نص المشرع على رقابة المراقب المالي ضمن أحكام المادة (103) من القانون 07-23 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

ثانيا- رقابة المحاسب العمومي: يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات وضمان حراسة الأموال والقيم والسندات، ويجسده أمين خزينة البلدية بالسنة للعمليات المالية البلدية وأمين خزينة الولاية بالنسبة للولاية وأمين الخزينة المركزي بالنسبة للدولة (الوزارات) وأمين الخزينة الرئيسي بالنسبة للمؤسسات الأخرى (البرلمان، المجلس الدستوري، مجلس المحاسبة). وتعد رقابة المحاسب العمومي رقابة شرعية من خلال مطابقة العمليات المالية للأمرين بالصرف مع النصوص التشريعية والتنظيمية سارية المفعول، وبالتالي يتوجب على المحاسب العمومي قبل دفع أي نفقة التأكد من عدة شروط تحت طائلة مسؤوليته الشخصية والمالية حسب نص المادة (27) من القانون 107-23:

- مطابقة العملية للنصوص القانونية،
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له،
- شرعية عملية تصفية النفقات،
- توفر الاعتمادات المالية،
- الطابع الإبرائي للدفع،
- تأشيرات عمليات المراقبة لاسيما تأشيرة المراقب المالي وتأشيرة لجنة الصفقات العمومية وتأشيرة الوظيف العمومي.
- توفر السيولة، تبرير أداء الخدمة.
-

¹ نفس المادة (26) من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية (ملغى).

الفرع الثاني: الرقابة البعدية

يمارس الرقابة البعدية على العمليات المالية للهيئات العمومية كل من مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية¹.

أولاً-رقابة مجلس المحاسبة:

تمّ التكريس الدستوري لمجلس المحاسبة ابتداء من سنة 1976 حيث أسندت له مهمة الرقابة البعدية للنفقات العمومية للدولة والجماعات المحلية (في المادة 190 منه)، وبمناسبة التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 كرّسه المؤسس الدستوري ضمن أحكام الباب الرابع المعنون ب"مؤسّسات الرقابة" ضمن المادة (199) والتي تنص: "مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية، يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية وكذا رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة" بغرض إرساء قواعد الانضباط المالي والميزاني والمحافظة على الأموال العمومية والشفافية في تسييرها.

ويمارس المجلس رقابة لاحقة على مالية الدولة والجماعات المحلية وكل الهيئات التي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية من خلال معاينة مدى الامتثال لقواعد الميزانية وأحكام قانون المالية وشرعية العمليات المالية من إيرادات ونفقات وتبريرها واحترام مسألة الرخصة الميزانية والقواعد المسيّرة للأموال العمومية ومدى صحة وانتظام حسابات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، ذلك أن أي خلل يلحق ضرر بالخزينة العمومية يؤدي إلى متابعات جزائية للأمرين بالصرف وعقوبات مالية للمحاسبين العموميين².

وقد صدر الأمر رقم 95-20 مؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلّق بمجلس المحاسبة حيث صنّفه المشرّع كمؤسسة عليا للرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، كما يقيم أيضا نوعية تسيير هذه الهيئات من حيث الفعالية والأداء والاقتصاد. كما تخضع لرقابته أيضا المؤسّسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري التابعة للدولة أو

¹ علي بوخالفة باديس، مرجع سابق، ص 370-376.

² نفس المرجع، ص 372.

الجماعات المحلية وكذا تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات التي تملك فيها الدولة أو الجماعات المحلية جزء من رأسمالها.

كما صدر في ذات السنة المرسوم الرئاسي رقم 95-377 الذي يحدّد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة حيث أنشأ (09) عرف ذات طابع إقليمي، تبعه صدور قرار بتاريخ 16 جانفي 1996 والذي يقسم مجال التدخل الاقليمي لفرعين. وفي سنة 1996 صدر المرسوم التنفيذي رقم 96-56 الذي يحدّد الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات الى مجلس المحاسبة حيث حدّد تاريخ 30 جوان من السنة الموالية للميزانية المقفلة كآخر أجل للأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين للبلديات والولايات لإيداع حساباتهم الإدارية وحسابات التسيير تحت طائلة عقوبات مالية¹. كما نص القانون 7-23 المتعلق بالمحاسبة العمومية في مواد 104 و 105 على رقابة مجلس المحاسبة.

ثانيا- رقابة المفتشية العامة للمالية:

يعتبر المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 10 مارس 1980 المتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية أول نص قانوني أطر هذه الهيئة تم تعويضه سنة 1992 بالمرسوم التنفيذي رقم 92-78 مؤرخ في 22 فيفري 1992 الذي يحدّد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، ليتم تعويضه سنة 2008 بالمرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 والذي يحدّد صلاحيات المفتشية العامة للمالية²، تنص المادة (02) منه: "تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية كما تخضع لرقابتها أيضا المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي التجاري".

وتتصب رقابة المفتشية على مدى تطبيق التشريع والتنظيم المالي والمحاسبي من طرف الهيئات المسيّرة وطريقة تسييرها الميزاني وتسيير الأملاك ودقة حساباتها وانتظامها وشروط منح واستعمال الإعانات والمساعدات التي تقدّمها الدولة للجماعات المحلية.

¹في المادة الثانية منه، جريدة رسمية عدد 6 لسنة 1996.

²جريدة رسمية عدد 50 لسنة 2008.

وفي نفس السنة 2008 صدر المرسوم التنفيذي رقم 08-274 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008 يحدّد تنظيم المفتشّيات الجهوية العامة للمالية وصلاحياتها¹ حيث أنشأ (10) مفتشّيات جهوية تقع مقراتها بولايات: الأغواط، تلمسان، تيزي وزو، سطيف، سيدي بلعباس، عنابة، قسنطينة، مستغانم، ورقلة، وهران، وهي تخضع لوزير المالية.

خاتمة:

لقد كلّلت الإصلاحات المالية والميزانية في الجزائر مؤخرا بصدور قانونين هامين في هذا المجال ويتعلّق الأمر بالقانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية والقانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

في هذا الإطار، قدّمت هذه المحاضرات في مقياس الإدارة ومسائل المالية والحباية نظرة موجزة لمالية الدولة ومالية الجماعات المحلية ثم لقانون المحاسبة العمومية وهي تعتبر ملخصا هاما للطلبة يعد أرضية للبحث العلمي في ميدان المالية العمومية.

¹جريدة رسمية عدد 50 لسنة 2008.

المصادر والمراجع:

أولاً-النصوص القانونية:

- 1-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، جريدة رسمية 76.
- 2-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلّق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، جريدة رسمية رقم 82 لسنة 2020.
- 3-قانون عضوي رقم 16-02 مؤرخ في 25 أوت 2016 يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، جريدة رسمية 50.
- 4-قانون عضوي رقم 18-15 مؤرخ في 02 سبتمبر 2018 يتعلّق بقوانين المالية، جريدة رسمية رقم 53.
- 5-قانون رقم 84-17 مؤرخ في 07 جويلية 1984 يتعلّق بقوانين المالية، جريدة رسمية رقم 28 لسنة 1984.
- 6-قانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 أوت 1990 يتعلّق بالمحاسبة العمومية، جريدة رسمية رقم 35 لسنة 1990،
- 7-قانون رقم 90-30 مؤرخ في 30 ديسمبر 1990 يتضمّن قانون الأملاك الوطنية، جريدة رسمية رقم 55 لسنة 1990،
- 8-قانون رقم 90-36 مؤرخ في 31 ديسمبر 1990 يتضمّن قانون المالية لسنة 1991، جريدة رسمية رقم 57 لسنة 1990.
- 9-أمر رقم 94-03 مؤرخ في 31 ديسمبر 1994 يتضمّن قانون المالية لسنة 1995، جريدة رسمية رقم 87 لسنة 1994.

- 10-أمر رقم 95-20 مؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلّق بصلاحيات وتنظيم مجلس المحاسبة،
جريدة رسمية رقم 39 لسنة 1995،
- 11-أمر رقم 95-25 مؤرخ في 25 سبتمبر 1995 يحدّد القواعد الخاصة بتنظيم وتسيير ومراقبة
الأموال العمومية، جريدة رسمية رقم 55 لسنة 1995،
- 12-أمر رقم 95-27 مؤرخ في 30 ديسمبر 1995 يتضمن قانون المالية لسنة 1996، جريدة
رسمية رقم 82 لسنة 1995.
- 13-أمر رقم 96-31 مؤرخ في 30 ديسمبر 1996 يتضمن قانون المالية لسنة 1997، جريدة
رسمية رقم 85 لسنة 1996.
- 14-قانون رقم 99-11 مؤرخ في 23 ديسمبر 1999 يتضمن قانون المالية لسنة 2000، جريدة
رسمية رقم 92 لسنة 1999.
- 15-قانون رقم 01-12 مؤرخ في 19 جويلية 2001 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001،
جريدة رسمية رقم 38 لسنة 2001.
- 16-قانون رقم 06-24 مؤرخ في 26 ديسمبر 2006 يتضمن قانون المالية لسنة 2007، جريدة
رسمية 85 لسنة 2006.
- 17-أمر رقم 08-02 مؤرخ في 24 جويلية 2008 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008،
جريدة رسمية رقم 42 لسنة 2008.
- 18-قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان سنة 2011 يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية رقم 37
لسنة 2011،
- 19-قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، جريدة رسمية رقم 12 لسنة
2012،
- 20-قانون رقم 14-10 مؤرخ في 30 ديسمبر 2014 يتضمن قانون المالية لسنة 2015، جريدة
رسمية رقم 78.
- 21-قانون رقم 16-14 مؤرخ في 28 ديسمبر 2016 يتضمن قانون المالية لسنة 2017، جريدة
رسمية رقم 77.
- 22-قانون رقم 17-11 مؤرخ في 27 ديسمبر 2017 يتضمن قانون المالية لسنة 2018، جريدة
رسمية رقم 76.

- 23-القانون رقم 19-13 مؤرخ في 11 ديسمبر 2019 ينظم نشاط المحروقات، جريدة رسمية
،79
- 24-قانون رقم 22-24 مؤرخ في 25 ديسمبر 2022 يتضمن قانون المالية لسنة 2023، جريدة
رسمية عدد 89 لسنة 2022،
- 25-القانون رقم 23-07 مؤرخ في 21 جوان 2023 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير
المالي، ج ر 42 لسنة 2023.
- 26-مرسوم رقم 70-154 مؤرخ في 22 أكتوبر 1970 يتضمن تحديد قائمة مصاريف الولايات
وإيراداتها، جريدة رسمية رقم 94 لسنة 1970،
- 27-مرسوم رئاسي رقم 95-377 مؤرخ في 20 نوفمبر 1995 يحدّد النظام الداخلي لمجلس
المحاسبة، جريدة رسمية رقم 72 لسنة 1995.
- 28-المرسوم التنفيذي رقم 91-314 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدّد إجراء تسخير الأمرين
بالصرف للمحاسبين العموميين، جريدة رسمية 43 لسنة 1991.
- 29-مرسوم تنفيذي رقم 95-54 مؤرخ في 15 فيفري 1995 يحدّد صلاحيات وزير المالية،
جريدة رسمية رقم 15 لسنة 1995،
- 30-مرسوم تنفيذي رقم 96-56 مؤرخ 22 جانفي 1996 يحدّد الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات
إلى مجلس المحاسبة، جريدة رسمية رقم 06 لسنة 1996،
- 31-مرسوم تنفيذي رقم 98-227 مؤرخ في 13 جويلية 1998 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز،
جريدة رسمية رقم 51 لسنة 1998، المعدّل والمتمّم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-148 مؤرخ في
02 ماي 2009، جريدة رسمية رقم 26 لسنة 2009.
- 32-مرسوم تنفيذي رقم 06-485 مؤرخ في 23 ديسمبر 2006 يحدّد كفاءات تسيير حساب
التخصيص الخاص رقم 302-089 المعنون "الصندوق الخاص لتنمية مناطق الجنوب"، جريدة
رسمية رقم 84 لسنة 2006،

- 33-مرسوم تنفيذي رقم 06-486 مؤرخ في 23 ديسمبر 2006 يحدّد كفاءات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 302-116 المعنون: "الصندوق الخاص للتنمية الاقتصادية لمناطق الهضاب العليا"، جريدة رسمية رقم 84 لسنة 2006،
- 34-مرسوم تنفيذي رقم 08-272 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008 يحدّد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، جريدة رسمية رقم 50 لسنة 2008،
- 35-مرسوم تنفيذي رقم 08-274 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008 يحدّد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، جريدة رسمية رقم 50 لسنة 2008،
- 36-مرسوم تنفيذي رقم 09-374 مؤرخ في 16 نوفمبر 2009 يعدّل ويتمّ المرسوم التنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة التي يلتزم بها، جريدة رسمية رقم 67 لسنة 2009،
- 37-مرسوم تنفيذي رقم 12-315 مؤرخ في 21 أوت 2012 يحدّد شكل ميزانية البلدية ومضمونها، جريدة رسمية رقم 49 لسنة 2012،
- 38-مرسوم تنفيذي رقم 12-427 مؤرخ في 16 ديسمبر 2012 يحدد شروط وكفاءات إدارة وتسيير الأملاك الخاصة التابعة للدولة، جريدة رسمية رقم 69 لسنة 2012،
- 39-مرسوم تنفيذي رقم 13-91 مؤرخ في 25 فيفري 2013 يحدّد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، جريدة رسمية رقم 12 لسنة 2013،
- 40-مرسوم تنفيذي رقم 14-116 مؤرخ في 24 مارس 2014 يتضمن انشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، جريدة رسمية رقم 19 لسنة 2014،
- 41-مرسوم تنفيذي رقم 21-252 مؤرخ في 6 جوان 2021 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، جريدة رسمية عدد 47 لسنة 2021.
- 42-مرسوم تنفيذي رقم 22-96 مؤرخ في 14 مارس 2022 يعدّل ويتمّ المرسوم التنفيذي رقم 16-119 مؤرخ في 06 أفريل 2016 الذي يحدّد كفاءات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم

302-020 الذي عنوانه " صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية"، جريدة رسمية رقم 18 لسنة 2022،

43-قرار وزاري مشترك مؤرخ في 21 فيفري 2013 يحدّد معايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع والبرامج المقترحة بعنوان مخططات التنمية البلدية، جريدة رسمية رقم 40 لسنة 2013،

44-النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني،

45-النظام الداخلي لمجلس الأمة.

46. L'instruction interministérielle : C1 sur les opérations financières des communes, ministère de l'intérieur et ministère des finances, mise à jour du 01 juillet 1971.

47. L'instruction interministérielle : w1 sur les opérations financières des wilayas, ministère de l'intérieur et ministère des finances, 1970.

نصوص قانونية أجنبية:

48-التعديل الدستوري الفرنسي لسنة 2003،

49-الدستور المغربي لسنة 2011،

50-الدستور التونسي لسنة 2014،

ثانيا-المؤلفات:

1- الشريف رحمانى: أموال البلديات الجزائرية، دار القصبه، الجزائر، 2003.

2- يلس شاولش بشير: المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجزائرية، 2017،

3- محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر، 2004.

4-محمد الصغير بعلي: الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

5 -Bachir Yelles Chaouche : Le budget de l'Etat et des collectivités locales, OPU, Alger, 1990.

6-Benaïssa Saïd: L'Aide de l'Etat aux collectivités locales, presse de l'imprimerie, Montreuil, 1983.

7-Fabrice Robert: Les finances locales, la documentation française, Paris, 2009.

8-M Bouvier-.M-C Esclassan, J.P Lassale : Finances Publiques, L.G.D.J, Paris, 2007.

9-M.T Bouara: les finances publiques , les feuilles bleuses, 2006.

ثالثا- مقالات:

10-Alain Guengant, Matthieu Leprince : vers une maitrise de la dépense locale ?, Annaires 2007 des collectivités locales, CNRS Edition.

11- Alexander Wegener ; La recherche de nouvelles réponses a la crise des finances locales en Allemagne , annuaire 2005 des collectivités locales, CNRS édition, Paris.

12-M.T Bouara : le développement local, une préoccupation centrale?, les annales de l'université d'alger,2012 .

13-Raphael Déchaux: Les Garanties constitutionnelles de l'autonomie financière local à l'épreuve des concours financiers étatique ?, revue du droit public, 2010.

رابعا- أطروحات دكتوراه ومذكرات ماجستير

14-زيوش رحمة: الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود العمري، تيزي وزو، 2011.

15-تشاننتشان منال: المجال المالي للبرلمان، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، 2019،

16-علي بوخالفة باديس: الجماعات المحلية بين الاستقلالية المالية ومساهمات الدولة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2022،

17-فاتح أمزال: حسابات التخصيص الخاص، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 1، 2010.

18-Said Benaissa: L'aide de Etat aux collectivités locales، thèse de doctorat، l'institut de droit، des sciences politiques et administratifs، université d'Alger, 1973.

خامسا-تقارير:

-تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019، جريدة رسمية عدد 75 لسنة 2019.

الفهرس:

مقدمة.....	2
المبحث الأول: مالية الجماعات المحلية.....	3
المطلب الأول: مسألة الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.....	3
الفرع الأول: الموارد الذاتية للجماعات المحلية.....	3
الفرع الثاني: أعباء الجماعات المحلية.....	10
المطلب الثاني: مساهمات الدولة في مالية الجماعات المحلية.....	19
الفرع الأول: تمويل البرامج المحلية عن طريق الميزانية العامة للدولة.....	19
الفرع الثاني: تمويل الجماعات المحلية عن طريق حسابات التخصيص الخاص.....	21
الفرع الثالث: الانتقادات الموجهة لإعانات الدولة.....	23
المطلب الثالث: العلاقات المالية بين الدولة والجماعات المحلية.....	25
الفرع الأول: الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات المحلية.....	25
الفرع الثاني: مسألة توزيع الموارد والأعباء بين الدولة والجماعات المحلية.....	31
المبحث الثاني: مالية الدولة.....	33
المطلب الأول: توزيع الصلاحيات المالية بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.....	33
الفرع الأول: صلاحية وزير المالية في إعداد مشروع قانون المالية للسنة والميزانية العامة للدولة.....	33
الفرع الثاني: مرحلة المفاوضات الميزانية والتحكيم الميزاني.....	35
الفرع الثالث: صلاحيات البرلمان في الميدان المالي والميزاني.....	36
الفرع الرابع: بنية مشروع قانون المالية وأنواعه.....	42

44.....	الفرع الخامس: الميزانية العامة للدولة
54.....	المطلب الثاني: الحسابات الخاصة بالخزينة
54.....	الفرع الأول: أصناف الحسابات الخاصة بالخزينة
56.....	الفرع الثاني: النظام القانوني لحسابات التخصيص الخاص
65.....	المبحث الثالث: قانون المحاسبة العمومية ومسألة الرقابة
65.....	المطلب الأول: المبادئ الأساسية لقانون المحاسبة العمومية
65.....	الفرع الأول: مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين
67.....	الفرع الثاني: العمليات المالية للأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين
69.....	المطلب الثاني: نظام الرقابة العمومية
69.....	الفرع الأول: الرقابة القبلية
71.....	الفرع الثاني: الرقابة البعدية
73.....	خاتمة
74.....	المصادر والمراجع

