

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة المسيلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

تخصص: الحقامة والإدارة المحلية

علاقة التنظيم الإداري بالمالي في الإدارة المحلية بالولاية - حالة ولاية المسيلة -

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية

الأستاذ المشرف:

د. لخضاري منصور

إعداد الطالب:

- بن حميدة جمال عبد الناصر

أعضاء لجنة المناقشة:

رئيسا

مشرفا ومقررا

عضوا مناقشا

1-الأستاذ/ جعفري عبد الرزاق

2- الأستاذ/ لخضاري منصور

3- الأستاذ/ بن عمير جمال الدين

السنة الجامعية: 2012-2013

** شكر وعرفان **

أقدم بالشكر والتقدير الائق من ساهم في إنجاز هذا البحث ولو بكلمة طيبة وأخص بالذكر:
الدكتور المشرف: فضائي منصور الذي قبل للإشراف على الموضوع رغم كثرة التزاماته،
وأشكره على صبره وتحمله طيلة فترة البحث وما قدمه من تفويهاج وتوجيهات سمحت بإثراء
هذا البحث.

أكل أسانفتي في قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية الذين ساهموا في تكويني طيلة سنوات
الدراسة.

إطار لاج ولالة المسئلة ومخاصة في المصالح الشابة: للإدارة المحلية - التنظيم والتشؤو العامة
- ديؤو المجلس الشعبي الولائي - الأقتصاد والمالية بالمجلس الشعبي الولائي .

على ما قدموه لنا من معلوماج ووثائق.

** اللؤلؤ **

لؤلؤ الدين الكرعيين أطال الله في عمرهما

لؤلؤني أنسى

لؤلؤني صوفيا

لؤلؤني وليد

لؤلؤني رياض

لؤلؤني فاروق

لؤلؤني زوجتي

أعدي عمرة جهدي وعلمي

أعدي فز العمل المتواضع

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

((یرفع اللّٰهُ الذّٰلِیْنَ اٰمَنُوْا مِنْكُمْ وَ الذّٰلِیْنَ اٰوَنُوْا الْعِلْمَ

وَرَجَاہُ)) سُوْرَةُ الطّٰوٰلَةِ الْاٰیةُ ۱۱

مفردہ

مقدمة:

تتناول هذه الدراسة موضوع علاقة التنظيم الإداري بالمالي في الإدارة المحلية بالولاية التي تعتبر أحد الجماعات المحلية الإقليمية القاعدية للدولة. والجماعات المحلية تمثل اللامركزية الإدارية التي تعتبر أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري والتي تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة والهيئات الإدارية المنتخبة التي تباشر مهامها تحت رقابة هذه السلطة، فتتنظيم الدولة يستوجب تقسيمه إلى أقاليم ولاية وبلدية التي تعد كل منهما وحدة إدارية من وحدات الدولة وفي نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

وإذا كانت معظم الدول تتبع أسلوب اللامركزية المرفقية والإقليمية ممثلة في الإدارة المحلية البلدية والولاية، حيث يقوم هذا الأسلوب على أساس دستوري وهذا ما تجسد في دستور الجزائر سنة 1996 من خلال نص المادة 15 "الجماعات الإقليمية القاعدية للدولة هي البلدية والولاية"،¹ حيث تتشكل هذه الجماعات من مجالس منتخبة تتولى تسيير الشؤون المحلية وهيئات تنفيذية تتمتع بصلاحيات كممثلة للسلطة المركزية وأخرى محلية، وهذا الازدواج في المهام قد يمس حسن سير الجماعات المحلية واستقلالها من جهة وتؤدي إلى التعارض بين السلطة المركزية والجماعات المحلية من جهة خاصة في إطار التعددية السياسية والاختلاف بين التشكيلات السياسية.²

وتأخذ الجزائر بنظام الإدارة المحلية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري الذي يضمن توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة لتمارس صلاحياتها تحت رقابة السلطة المركزية، وينجر عن استقلال الإدارة المحلية تفنيت وتوزيع السلطات وامتيازات الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطات المركزية والسلطات الإدارية المحلية مع منح الإدارة المحلية الشخصية المعنوية وسلطة البث النهائي في اتخاذ القرارات المتصلة بالمصالح المحلية.

¹ - بحث حول الولاية، القانون الإداري، عن الموقع: http://www.droit.alafdal.com/t2_92topic:02/08/2013

² - محمد فؤاد، التنظيم الإداري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، جامعة ورقلة، كلية الحقوق، 2010، ص 65.

أسباب اختيار الموضوع:

إن الأسباب والمبررات التي دفعتني لاختيار هذا الموضوع نابعة من فكرة فحواها أن المشكل أصبح يطرح نفسه بإلحاح بسبب التعامل اليومي مع مؤسسات الإدارة المحلية، كما أن الدراسات التي تناولت موضوع الإدارة المحلية ركزت في مجملها على جانب النظام الإداري أو النظام المالي كلا على حدى، دون التطرق إلى العلاقة بينهما. وتأتي دراسة العلاقة بين النظام الإداري والنظام المالي في الإدارة المحلية "حالة ولاية المسيلة" كرسبة فعلية نسعى من خلالها إلى اكتشاف طبيعة العلاقة والتأثير المتبادل بين النظامين.

الدراسات السابقة:

من بين الكتب التي تعرضت لهذا الموضوع كتاب "التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق" للأستاذ الدكتور عمار بوضياف، وهو عبارة عن دراسة متخصصة الغرض منه التعريف بأسس التنظيم الإداري وتطبيقاته في الجزائر.¹ وبالإضافة إلى كتابة "الوجيز في القانون الإداري" وبطبعة جديدة من أجل تبسيط المفاهيم والذي تناول في الفصل الثاني من الكتاب "التنظيم الإداري وتطبيقاته في الجزائر".² وصولاً إلى كتاب قانون الإدارة المحلية الجزائرية للأستاذ الدكتور محمد " الصغير بعلي الذي تعرض إلى تشريع الإدارة المحلية وفقاً للقانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية.³

أما في الجانب المالي هناك بعض الدراسات التي تناولت الموضوع من بينها كتاب المحاسبة المحلية أصول ومبادئ وفقاً للمخطط المحاسبي الوطني الذي تناول موضوع التسيير المالي وكيفية تحضير وإعداد الميزانية.⁴

¹ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، ، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2010، ص7

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2007، ص7

³ - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص182.

⁴ - عاشور كنوش، المحاسبة العامة أصول ومبادئ وفقاً للمخطط المحاسبي الوطني، ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات

الجامعية، 2009، ص 5

ثم كتاب أبحاث في الإصلاح المالي من أعداد الدكتور مولود ديدان الني تناول مجموعة من الأبحاث من بينها بحث حول إصلاح الميزانية في الجزائر من إعداد الطالبة خير الدين فايزة، حيث تطرقت فيه إلى دوافع وأهداف عصرنه أنظمة الميزانية.¹

أما عن أهم الأبحاث التي تناولت العلاقة بين النظام الإداري والنظام المالي في الإدارة المحلية فهي نادرة إذ نجد أغلب الدراسات تناولت موضوع التنظيم الإداري في الإدارة المحلية في حين البعض منها تناول الجانب المالي في الإدارة المحلية، ومن بين أهم الدراسات التي بحثت في موضوع التنظيم الإداري رسالة قدمت لنيل شهادة الماجستير من إعداد الطالب عكوشي عبد القادر تحت عنوان "التنظيم في مؤسسات الإدارة المحلية" والتي تعرض فيها إلى المستويات التنظيمية وأبرز من خلالها مشكلة الفعالية التنظيمية للإدارة.²

كما يمكننا أن نستعين بدراسات أخرى لم تهتم بالتنظيم الإداري والمالي في الإدارة المحلية وإنما تشير إليهما من خلال البحث والدراسة.

تحديد المصطلحات:

بحكم أن الإطار النظري الذي لجأت إليه الدراسة ولطبيعتها، فقد تم التركيز على المصطلحات التالية هي: التنظيم الإداري - النظام المالي - الإدارة المحلية - الرقابة الإدارية - الرقبة المالية.

1- التنظيم الإداري:

1-1: مفهوم التنظيم:

أولاً: لغة

من نظم ينظم تنظيمًا، ترتيب الأشياء، وتأليف أجزاء متآزرّة لأداء غرض معين، وهو المجموع المؤلف من أجزاء متآزرّة (تنظيمات سياسية...) يعتبر هذا المفهوم من المفاهيم الإنسانية الأولى ويتعلق بشؤون حياة الإنسان ومجالاتها.

¹ - مولود ديدان، أبحاث في الإصلاح المالي، الجزائر: دار بلقيس، 2010، ص 83

² - عبد القادر عكوشي، التنظيم الإداري في الإدارة المحلية، بحث لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، 2004-2005

ثانيا: اصطلاحا.

هو عملية بناء العلاقات بين أجزاء العمل وموقع العمل والأفراد من خلال سلطة معينة بهدف تحقيق الالتزام والترابط وداء العمل بطريقة جماعية منظمة وفعالة . ويعرف كذلك على أنه: ترتيب منسق للأعمال اللازمة لتحقيق الهدف وتحديد السلطة والمسؤولية المعهود بها إلى الأفراد الذين يتولون تنفيذ هذه الأعمال.¹

1-2: مفهوم الإدارة:

أولا: لغة

من فعل أدار يدير، جعل الآلة تدور وجعل الشكل مدورا، ولف العمامة فوق رأسه. إدارة مركز الرياسة والتصرف (إدارة الكلية، إدارة الجامعة).

كما تعني الإدارة تقديم الخدمة للغير وهي مشتقة من الكلمة اللاتينية المكونة من مقطعين *Ministre fade* أي تقديم العون للآخرين ، كما تعني الترتيب والتنظيم الذي يحقق أهداف معينة كما تعني الإدارة النظام والتنظيم، فالإدارة الناجحة هي نجاح الدول في كل مكان.

ثانيا: اصطلاحا

أصل كلمة إدارة (To serve) التي بمعنى (administration) أي لكي (يخدم) والإدارة بذلك تعني "الخدمة" على أساس أن من يعمل بالإدارة يقوم على خدمة الآخرين. ليس هناك إجماع على تعريف الإدارة ويتضح ذلك جليا من خلال التعاريف ذلك أن الإدارة في العلوم الاجتماعية مفهومها واسع وليست مجرد مصطلح وإنما هي علم له أهميته وذو ارتباط بنظام المؤسسة ككل في جوانبه المختلفة ليشمل أهدافها وفلسفتها والعاملين في ظروف العمل المتبعة على الأنشطة والفعاليات وتوطيد العلاقات بين المؤسسات والبيئة المحلية.

¹ - بدر الدين زواقة، وظائف الإدارة وتطبيقاتها على العمل الإسلامي المعاصر، ط1، الجزائر: دار قرطبة للنشر والتوزيع، 2010، ص178.

ومن أهم التعاريف تعريف فينقر "Finguer" في كتابه التنظيم الإداري بأنها "تنظيم وتوجيه الموارد البشرية والمادية لتحقيق أهداف مرغوبة"، وعرفها مدني علاق في كتابه الإدارة كدراسة تحليلية للوظائف والقرارات حيث يتفق مع فينقر بأنها "العملية الخاصة بتنسيق وتوحيد الجهود العناصر المادية والبشرية في المنظمة من مواد وعدة ومعدات وأفراد وأموال عن طريق تخطيط وتنظيم وتوجيه ومراقبة هذه الجهود من أجل تحقيق الأهداف النهائية للمنظمة.¹

أما محمود عساف فيعرفها في كتابه الأصول الإدارية مسترشدا بقوله تعالى: نحن قسمنا معيشتهم بينهم في الحياة الدنيا ورفعنا بعضهم فوق بعض درجات ليتخذ بعضهم بعضا سخريا".

إن الإدارة هي الهيمنة على الآخرين لجعلهم يعملون بكفاءة لتحقيق هدف منشود.

- تعريف التنظيم الإداري:

يقصد بالتنظيم الإداري عملية تنسيق الجهود البشرية في أي منظمة حتى نتمكن من تحقيق أهدافها بأقل تكاليف ومجهدات ووقت وبأقصى كفاءة إنتاجية ممكنة . ويمثل التنظيم الإداري أهمية كبيرة في الوقت الحالي لما له من أهمية في حياة المنظمات الإدارية وإستمراريتها فهو دليل واضح على مفهوم العمليات الإدارية وأبعادها وهو بذلك الإطار التي تحدد بموجبه أوجه الأنشطة اللازمة لتحقيق الأهداف حيث يتم فيه تحديد المسارات الوظيفية تحديدا دقيقا إضافة إلى اكمال العمليات التنظيمية المتعددة ، فتم فيه تجميع المهام والنشاطات المرغوب القيام بها في وظائف وفي وحدات إدارية متعددة كما يتم فيه تحقيق التنسيق اللازم والصلاحيات والسلطات اللازمة لبقاء واستمرارية المنظمات الإدارية الحديثة.

¹ - الإدارة وتعريفها ، عن الموقع: www.ar.shlong.com/books/1844185/28-07-2013

2- النظام المالي

أولاً: المال لغة.

هو اسم للقليل والكثير من المقتنيات والعرب نقسمه إلى أربعة أقسام: ¹

أحدهما: يسمى المال الصامت وهو العين والورق والسائر المصوغ منهما.

والثاني: العرض ويشمل الأمتعة والبضائع والجواهر والحديد والنحاس والرصاص والخشب وسائر الأشياء المصنوعة منهما .

الثالث: العقار وهو صفات أحدهما المسقف ويشمل الدور والفنادق والحوانيت والحمامات والأفراد والمصانع واثناهما الزروع ويشمل البساتين والقرون والمزارع وجميع المزارع وما يلحق بهما من العيون والحقوق في مياه الأنهار .

والرابع: الحيوان والعرب تنميه المال الناطق مقابلة بتسميتهم المال من العين والورق والمال الصامت، وهذا النوع ثلاث أصناف الرقيق والثاني الكراع وهو الخيل والحمير والإبل المستعملة والثالث الماشية وهو الغنم والبقر والمعز والجواميس والإبل السائمة .

المال في الاشتقاق من الثلاثي قول والجمع أموال والفعل تمول وتمول فلانا مالا، ويقال ملت تمال وملت تمولت واستلمت كثر مالك وملت أعطيته المال.

وجاء في المعجم الوسيط: أن المال كل ما تملكه أو تملكه الجماعة من متاع أو

عرض تجاره عقارا أو نقودا أو حيوانا فقد أطلق في الجاهلية على الإبل ويقال رجل المال

ذو مال. **وفي القاموس المحيط:** المال كل ما ملكته من كل شيء . **وجاء في جامع**

العلوم: وإنما نسمي المال مال لأنه مال بالناس في طاعة الله عز وجل. ²

ثانياً: المال اصطلاحاً.

إن التعريف المال في اصطلاح الفقهاء قريب منه في اللغة وقد اختلفت عبارتهم في

تعريفه ولكنها في اختلافاتها تتقارب في مرادها ولا تتباعد في مفهومها، وتعريفه عند

¹ - المال في الفقه الإسلامي، عن الموقع: www.vom.forum.7biz/tr-topic/15-08-2013

² - المال في الفقه الإسلامي،، Ipid. P 02

الفهاء الحنفية حيث عرفوه بتعريفات كثيرة مختلفة في ألفاظها متقاربة في مفهومها ومعناها ومنها:

-المال ما يميل إليه الطبع ويمكن ادخاره لوقت الحاجة

-المال ما يتمول ويدخر للحاجة وهو خاص بالأعيان وخرج به تمليك المنافع

- أما تعريفه في مجلة الأحكام العدلية هو: المال هو ما يميل إليه الطبع الإنسان ويمكن ادخاره إلى وقت الحاجة منقولا كان أو غير منقولا .

وعرفته المالكية بقولهم: المال ما يقع عليه الملك ويستمد به المالك عن غيره إن أخذه من وجهه. وعرف الشافعية المال بقولهم : ما كان منتفعا به أي مستعدا لأن ينتفع به

-تعريف النظام المالي:

يعرف النظام المالي بأنه مجموعة القواعد والسياسات والمبادئ والإجراءات الواجب إتباعها لتسهيل العمليات المالية في المنشآت والتقرير عن نتائجها التشغيلية، ويعتبر النظام المالي هو أساس أنظمة المعلومات وحجز الأساس لتكافل الأنظمة وترابطها حيث يكون لمعظم الأنظمة في المنشآت علاقة مباشرة به.¹

-وعرف في القانون 07-11 الصادر بتاريخ 2007/11/25 النظام المحاسبي المالي في المادة 03 منه، ويسمى في صلب هذا النص بالمحاسبة المالية يسمح بتخزين معطيات قاعدية عددية تصنيفها بنفسها وتسجيلها وعرض كشوق تعكس صورة صادقة عن الوضعية المالية.

تتمثل أهمية هذا النظام في تزامنه مع التغيير الحاصل في الأنظمة المحاسبية الدولية من خلال مشروع النظام المحاسبي المالي الجديد والذي جاء ليطور المحاسبة في الجزائر وتقريبه من التطبيقات المحاسبية على الصعيد الدولي لتسهيل قراءة القوائم المالية من طرف مستخدمي المعلومة المحاسبية .

¹ - النظام المحاسبي المالي، عن الموقع: www.hr.onage-lopedia.com/products/04-08-2013

الإدارة المحلية:

هناك تعريفات عديدة تناولت مفهوم الإدارة المحلية وهي مختلفة ومتنوعة تبعا لوجهات نظر الفقهاء والمفكرين حسب اتجاهاتهم السياسية والقانونية ونظرتهم لمفهوم الدولة وكذا المدرسة الفكرية التي ينتمي إليها كل واحد حيث يعرفها مثلا الكاتب فؤاد العطار بكونها "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والمحلية وهيآت منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها".¹

- الرقابة الإدارية: تهدف الرقابة الإدارية إلى ضمان التطبيق السليم للقوانين وتوجيهات الدولة وتعليماتها وسهر على احترام أصول الانضباط.²

- الرقابة المالية: وتعني مراقبة الموارد المالية للمنظمة من مصروفات وإيرادات ورأسمال ... الخ وفقا للأنظمة المالية.³

أهمية الدراسة:

إن النقلة النوعية التي شهدتها الإدارة المحلية في الجزائر منذ الاستقلال إلى اليوم ساهمت بشكل كبير في ترقية الخدمة العمومية على المستوى المحلي بفضل التطور السريع في التشريعات القانونية المنظمة للإدارة في الجانب التنظيمي والمالي، لذا وجب علينا كباحثين التطرق إلى مثل هذه المواضيع بالبحث والتحليل نظرا لما تكتسبه من أهمية في مجال الإدارة بصفة خاصة وعلم الإدارة بصفة عامة

أهداف الدراسة:

هناك أهداف عديدة تتوفر هذه الدراسة لتحقيقها من أهمها:

1- تهدف الدراسة إلى البحث عن طبيعة العلاقة الموجودة بين النظام الإداري والنظام المالي على مستوى الإدارة المحلية بالولاية.

2- كما تسعى الدراسة إلى البحث عن دور التسيير المالي في تحسين جودة الإدارة

¹ - تعريف الإدارة المحلية: www.djelfa.info/vb/showthread.php?t=817268/05-08-2013

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، حزب جبهة التحرير الوطني، الميثاق الوطني، 1986

³ - صبحي جبر العتيبي، تطور الفكر والأساليب في الإدارة، ط1 الأردن: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2005، ص198

* إشكالية البحث:

إن الإدارة المحلية في الجزائر ورثت نظاما إداريا من الاحتلال الفرنسي هو في جميع الأحوال لا يلائم الخيار الاشتراكي للدولة وأن السلطة الثورية المنبثقة عن حركة 19 جوان تعهدت انطلاقا من أول بيان لها على تجديد جميع مؤسسات الدولة على تجديد جميع مؤسسات الدولة حيث جاء تصريح مجلس الثورة في أول نوفمبر 1965 ما يلي "إن تأصيل هياكلنا الإدارية لاختيار أفضل للوضع الحقيقي لبلادنا يقتضي اللامركزية وتوزيع السلطات وهكذا فإن الهياكل الإدارية للولايات سوف تعزز لتصحح نواقص تخلف الإدارة " حيث صدر قانون الولاية الأول مع ميثاق للولاية الذي أعلن عن المبادئ الأساسية للنظام الإداري الجديد وأهداف هذا النظام بموجب أمر حمل رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 .

ثم جاء قانون الولاية الثاني الذي صدر بموجب القانون 09/90 بتاريخ 07 أبريل 1990 في الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1990 في ظل معطيات جديدة جاء بها دستور 1989 الذي كرس التعددية السياسية منوها على أن الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية وهو ما أشارت إليه بوضوح المادة 14 من الدستور، في ظل تطور الظروف والمعطيات السياسية والاقتصادية خاصة على الصعيد الداخلي والدولي¹.

وبعد وصول السلطات العمومية إلى قناعة لا مفر منها هي إصلاح هياكل الدولة المختلفة وهذا بغرض إعادة النظر في بناء الدولة وهيكلها وتحديد مفهوم الخدمة العمومية وتكريس مفهوم الرشادة في الحكامة خاصة على المستوى المحلي، جاء قانون الولاية 07/12 مفصلا في النصوص المرجعية التي اعتمد عليها أو ما يسمى بالمقتضيات أو التأشيرات وهذا ما يدل على أهمية الولاية كجهاز إداري وتعدد تخصصاتها.²

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 14 من دستور 1989.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون الولاية 12-07، الجريدة الرسمية، العدد 12، بتاريخ 29 فبراير 2012

أما فيما يخص الجانب المالي ومنذ قانون المالية لسنة 1966 إلى غاية صدور القانون رقم 84-17 المؤرخ في 24 ديسمبر سنة 1984 المتضمن قانون المالية لسنة 1985، والذي لم يعد يتماشى اليوم والإصلاحات الإدارية والسياسية والاقتصادية التي طرأت منذ حوالي عشرينيتين، إن هذا القانون يعجز عن مواصلة تسيير المالية العمومية التي تشهد اليوم ثغرات هامة من خلال الشروع في إصلاح مالي هادف يرمي إلى تحديث نظم الميزانية، وأخيرا فإن هذا القانون لا يمكنه مسايرة المبادئ القانونية الأساسية الجديدة، ومن خلال هذا التطور في النظام الإداري والمالي يمكن صياغة الإشكالية التالية: "ما مدى توافق النظامين الإداري والمالي في الإدارة المحلية الجزائرية (حالة ولاية المسيلة)؟"

فرضيات البحث:

الفرضية العامة: عدم توافق بين النظام الإداري والنظام المالي في الإدارة المحلية بالولاية.

الإطار المنهجي:

من خلال الموضوع المقترح "علاقة التنظيم الإداري بالمالي في الإدارة المحلية الجزائرية" حالة ولاية المسيلة" ومن خلال الدراسات السابقة للموضوع، ومن خلال المناقشة النظرية التي تمت للموضوع في إطار إشكالية الدراسة والإطار النظري المتبع وجد أنه الأنسب للدراسة للتحقق من الفرضية الموضوعية وبالتالي الإجابة على التساؤل أن نتبع المنهج المقارن ومنهج دراسة الحالة وباستعمال الأساليب البحثية المختلفة كأسلوب الملاحظة، وأسلوب المقابلة.

المنهج المقارن:

يرجع المنهج المقارن إلى أرسطو، فهو قديم في نشأته ويعتبر هذا المنهج بمثابة المنهج التجريبي في العلوم الطبيعية، وقد استخدمه كثير من رواد علم السياسة أمثال كارل ماركس وغيره، والمنهج المقارن منهج عام واسع وليس أداة فنية ضيقة متخصصة،

والمقارنة هذا المنهج هي مقارنة ديناميكية، ولهذا سيكون المنهج المقارن في هذه الدراسة مساعدا من أجل إجراء مقارنة بين التنظيم الإداري والمالي في الإدارة المحلية بالولاية.

منهج دراسة الحالة:

"هو المنهج الذي يتجه إلى جمع البيانات العلمية المتعلقة بأية وحدة سواء كانت فردا أو مؤسسة عمومية أو نظاما اجتماعيا أو مجتمعا محليا أو مجتمعا عاما، ويعتمد هذا المنهج بالأساس على العينة كأداة أساسية من أدوات البحث العلمي، ويقوم كذلك على أساس التعمق في دراسة مرحلة معينة من تاريخ الوحدة أو دراسة جميع المراحل التي مرت بها وذلك قصد الوصول إلى تعميمات علمية متعلقة بالوحدة المدروسة ونعتبرها من الوحدات المشابهة لها، ويستخدم منهج دراسة الحالة في مختلف الحقول المعرفية ويستهدف التعمق في دراسة الحالات التي يود معالجتها، وسوف نستخدم من خلال هذا المنهج في جمع البيانات أحد الأساليب البحثية المختلفة كأسلوب المقابلة وأسلوب الملاحظة.¹

أسلوب الملاحظة:

يعرفها "كارترجود": "الملاحظة هي الوسيلة التي نحاول بها التحقق من السلوك الظاهري للأشخاص، وذلك بمشاهدتهم بينما هم يعبرون عن أنفسهم في مختلف الظروف والمواقف التي اختيرت لتمثل ظروف الحياة العادية أو لتمثل مجموعة خاصة من العوامل".²

أسلوب المقابلة:

هذا الأسلوب سوف نستعمله في بحثنا هذا من خلال برمجة مقابلات مع أهم الأطارات الإدارية السامية بالولاية لغرض طرح مجموعة من الأسئلة المغلقة والمفتوحة، المضبوطة والمحددة والدقيقة لها علاقة مباشرة بموضوع البحث، قصد الوصول إلى نتائج تحقق الفرضية المطروحة سلفا.

¹ - عبد الناصر جندلي، تقنيات ومناهج البحث العلمي في العلوم السياسية، ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007، ص205

² - محمد شلبي، المنهجية في التحليل السياسي، الجزائر: دار هومة، 2002، ص237

ويعتبر هذا الأسلوب أحد الأساليب الأساسية التي تستخدم في جمع معلومات أولية، حيث تقدم مجموعة من الأسئلة المحددة والمعدة مقدماً إلى الموظفون السامون على مستوى ولاية المسيلة للإجابة عليها وذلك من أجل التعرف على حقائق معينة أو جهات نظر المبحوثين، منهم المنتخبون والمعينون بمناقشة وتنفيذ ميزانية الولاية بشكل مباشر للإجابة على الأسئلة المطروحة.

الفصل الأول:

التنظيم الإداري للدولة

تمهيد:

يأخذ التنظيم الإداري في الجزائر صورتين هما المركزية واللامركزية، حيث تقوم هذه الأخيرة على مبدأ الديمقراطية والعدالة الاجتماعية وتنظيمها يستوجب تقسيمها إلى جماعات إقليمية هي البلدية والولاية.

وتعتبر الولاية أهم تطبيق لنظرية اللامركزية الإدارية حيث تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الأشخاص الإداريين المحليين في الإقليم، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي مع خضوعها لرقابة الحكومة المركزية.

ويعتبر أول قانون للولاية هو الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، ثم قانون الولاية 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 إلى قانون الولاية الجديد 12-07 المؤرخ في 27 فبراير 2012.

وعلى ضوء هذه النصوص سوف نقوم بتقسيم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث، خصصنا البحث الأول منه التعريف بالولاية ونشأتها وخصائصها ومراحل تطورها، بينما تطرقنا في المبحث الثاني إلى هيئتي الولاية هما المجلس الشعبي الولائي والولي والأجهزة المساعدة له أما المبحث الأخير فقد خصصناه للرقابة على الولاية.

المبحث الأول: الولاية

1- تعريف الولاية:

تعتبر الولاية وحدة إدارية من وحدات الدولة، وفي نفس الوقت شخص من أشخاص القانون، وخضعت الولاية لأنظمة وقوانين مختلفة منذ نشأتها من العهد الاستعماري إلى آخر قانون للولاية سنة 2012، إذ عرفت المادة الأولى من الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية بأنها: "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي".¹ وعرفت المادة الأولى من قانون الولاية رقم 09-90 بأنها "جماعة عمومية تمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".² وفي المادة الأولى من قانون الولاية رقم 07/12 تعرف الولاية بأنه: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة".³ وطبقا للمادة 09 من قانون الولاية رقم 07-12 فإن للولاية اسم وإقليم ومقر رئيسي، ويتحدد الاسم والمقر الرئيسي للولاية بموجب مرسوم رئاسي.⁴

2- مراحل إنشاء الولاية:

تمر عملية إنشاء الولاية بشكل جزئي أو إنشاء نظام الولاية ككل بثلاث مراحل أساسية هي:
أولا: مرحلة التقرير.

وهي مرحلة إرادة ونية السلطات العمومية المختصة على إحداث وإنشاء الولاية، وذلك بعد إجراء الدراسات والمناقشات والمداولات اللازمة لاتخاذ قرار إنشاء الولاية.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 44، المتضمن الأمر رقم 38-09-69 من قانون الولاية 1969 بتاريخ 23 مايو 1969.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون الولاية 09-90، الجريدة الرسمية، العدد 15، بتاريخ 17 أبريل 1990.

³ - المادة 01 من قانون الولاية 07-12، مرجع سابق

⁴ - المادة 09 من قانون الولاية 07-12، نفس المرجع السابق

ثانيا: مرحلة التحضير.

في هذه المرحلة يتم إعداد الوسائل القانونية والفنية والبشرية والمادية والإدارية اللازمة والضرورية من أجل تنفيذ القرار القانوني لإنشاء الولاية.

ثالثا: مرحلة التنفيذ.

المقصود بهذه المرحلة هو الدخول فعلا في حيز التطبيق وتحويل مرحلة التقرير إلى عمل واقعي ومطبق، وعملية التنفيذ تمتاز بالاستمرارية فهي تحتاج إلى الاهتمام بوسائل التنفيذ وبالرقابة والمتابعة المستمرة من أجل تحقيق أهداف الولاية المسطرة والمخطط لها.¹

3- خصائص الولاية:

تتميز الولاية كمجموعة إدارية لا مركزية إقليمية بمجموعة من الخصائص والمميزات الذاتية أهمها:

أولا: الولاية هي وحدة أو مجموعة إدارية:

إن اللامركزية الإقليمية* أو الجغرافية ليست مجموعة أو وحدة لا مركزية أو فنية أو مصلحية أو مرفقيه، فقد منح لها الاستقلال المالي والشخصية المعنوية، ومنح لها قسطا من سلطة الدولة على أساس إقليمي وجغرافي وليس على أساس فني أو موضوعي.

ثانيا: تعد الولاية كوحدة أو مجموعة إدارية لا مركزية في النظام الإداري الجزائري حلقة وهمزة وصل بين الحاجيات والمصالح والمقتضيات المحلية المتميزة عن مصالح الدولة ككل وبين مصالح ومقتضيات واحتياجات المصلحة العامة في الدولة.

وللولاية وبجهازها الإداري ونظامها القانوني واختصاصاتها العامة تعد وتعتبر عاملا فعلا وحيويا ووسيلة فنية منطقية ناجعة في إقامة وتحقيق التنسيق والتعاون

¹ - عمار عوايدي: دروس في القانون الإداري، ط3، الجزائر: دار النشر والتوزيع، 1990، ص60
* - اللامركزية الإقليمية: ترتكز اللامركزية الإقليمية الإدارة المحلية على الاختصاص الإقليمي، حيث تباشر الهيئات اللامركزية صلاحياتها في نطاق حيز جغرافي معين كما هو الشأن بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية (البلدية والولاية)

والتكامل بين وظائف واختصاصات المجموعات الجهوية المحلية (البلديات) وبين أعمال السلطة المركزية في الدولة.

وكذلك كانت الولاية صورة من صور نظام اللامركزية المطلقة مثل البلدية.

ثالثا: تمتاز الولاية باعتبارها مجموعة أو وحدة إدارية لا مركزية في النظام الإداري الجزائري بأنها أوضح صورة للامركزية الإدارية النسبية وليست وحدة أو مجموعة لا مركزية إدارية مطلقة، وذلك لأن أعضاء الهيئة وجهاز تسييرها وإدارتها لم يتم اختيارهم وانتقالهم كلهم بالانتخاب، وإنما يختار بعضهم بالانتخاب العام (الاقتراع) وهم أعضاء المجلس الشعبي الولائي، بينما يعين باقي الأعضاء والي الولاية من قبل السلطات الإدارية المركزية بمرسوم وهم أعضاء المجلس التنفيذي للولاية والوالي يتولى إدارة الولاية مجلس شعبي منتخب بطريقة الاقتراع وهيئة تنفيذية تعين من قبل الحكومة ويديرها والي ويؤكد صفة وطبيعة اللامركزية النسبية للولاية وإشراك الدولة باعتبارها وحدة إدارية مركزية في تحقيق وإنجاز المصالح المحلية للولاية وإشباع الحاجات المحلية لسكان الولاية، وتشارك بذلك الولاية في أداء الخدمات اللازمة للمصلحة الجهوية للسكان.¹

"... وليست الولاية مجرد جماعة لا مركزية تتشكل أعمالها امتدادا لأعمال البلدية وأعمال الدولة فحسب، بل هي أيضا دائرة إدارية تمكن الإدارة المركزية للدولة من عكس عملها لخدمة المواطنين على الوجه الأكمل..."

4- التطور التاريخي لنظام الولاية:

إن نظام الإدارة المحلية في الجزائر مر بعدة مراحل منذ العهد العثماني إلى يومنا هذا وبالتحديد إلى آخر قانون للولاية رقم 12-07 لسنة 2012، ويمكن أن نميز بين مرحلتين أساسيتين قد مر بهما التنظيم الإداري للولاية: هما مرحلة الاستعمار ومرحلة الاستقلال.²

¹ - الولاية في القانون الجزائري، عن الموقع: www.droit-alafdal.com/28-08-2013 ATP :

² - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص111

أولاً: الولاية قبل الاستقلال.

إن مرحلة ما قبل الاستقلال جمعت عهدتين وهما العهد العثماني والعهد الاستعماري.

التنظيم الإداري إبان العهد العثماني المحلي في الجزائر:

كانت إدارة العثمانيين سطحية وتهتم بشؤون المجتمع، وكان هم هذه الإدارة السعي إلى ضمان السيطرة المستمرة للدولة على جميع مرافق البلاد خاصة مرفق الأمن، وقد تميزت هذه المرحلة في بلادنا والتي دامت ثلاث قرون (1518-1830)، وقد مرت بأربع مراحل لكل مرحلة تنظيمياً خاصاً.

أ- مرحلة الدايات (1535-1588):

لقد عرفت هذه المرحلة نظاماً مركزياً شديداً حيث سيطر القادة سيطرة تامة على مقاليد الحكم والإدارة في البلاد ويعود ذلك إلى عدة عوامل أهمها الصراع الخارجي مع القوى الصليبية من جهة والصراع الداخلي بين مختلف الطوائف على الحكم.

ب- مرحلة الباشاوات (1588-1659):

ظل النظام مركزياً في هذه المرحلة ولكن الباشاوات كانوا منفصلين عن القاعدة الشعبية والسبب الرئيسي في ذلك أن الباشا يعين لمدة 03 سنوات غير قابلة للتجديد وتعيينه لا يحتاج لولاء الشعب.

ج- مرحلة الآغات (1659-1971):

ظل النظام مركزياً بالطابع العسكري الذي عرف به الحكام في هذه المرحلة، ولعل ما يميز هذا النظام أنه بمثابة محاولة لإيجاد نوع من الديمقراطية داخل الطبقة العسكرية الحاكمة، لكن هذا النظام كان نظام غير واقعي يحمل أسباب زواله في ذاته.

د - مرحلة الدايات (1830-1971):

في هذه المرحلة تأكد فيها الوجود الحقيقي للحكم العثماني في الجزائر، وتولد فيها تنظيم إداري محلي في إطار محدود وإلى جانب السلطة المركزية فكانت أجهة الدولة المركزية تتكون من الدايات وديوانين: ديوان خاص وديوان عام.

وخاصة أن التقسيم الإداري في الجزائر إبان العهد العثماني يضم عددا كبيرا من الأقسام (533 قسما) كما يتضح ذلك في الجدول التالي:

الأقسام: - دار السلطان

- بايلك التيطري

- بايلك الغرب

- بايلك الشرق

مجموع الأقسام:

19444647126 أصل المخزن.

11235614104 الرعية

2012292586 الأقسام المتحالفة مع الحكومة المركزية

301336138217 الأقسام المستقلة

8062167224533 المجموع

2- التنظيم الإداري المحلي في الجزائر إبان الاحتلال الفرنسي:

خضعت الولاية أثناء المرحلة الاستعمارية للتشريع الفرنسي وقد كانت تمثل دعامة أساسية استندت عليها الإدارة الاستعمارية لفرض وجودها وبعث سياستها وهو ما عبر عنه ميثاق الولاية سنة 1969 بقوله "أن الوظيفة العمالية في بلادنا أثناء الإدارة الاستعمارية لم تكن قائمة لشأن ضبط المصالح وتأمين خدمة الشعب نظرا لمشاغلها الكلية لدعم النظام الاستعماري".¹

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، نفس المرجع السابق، ص 142.

فالتنظيم الإداري المحلي في الجزائر إبان الاحتلال الفرنسي عرف ثلاث مراحل متميزة:

أ- المرحلة الأولى: في هذه المرحلة تم الإبقاء على منصب آغا العرب، وقسمت الجزائر إلى ثلاث مناطق إدارية مع مراعاة نوعية السكان المقيمين في كل من منطقة وهي كالآتي:

المناطق الإدارية المدنية: يطبق عليها نفس النظم الإدارية والقوانين الفرنسية لأن أغلب سكانها هم أوروبيون.

المناطق الإدارية المختلطة: وهي المناطق التي يقيم بها جزائريون إلى جانب وجود أقلية من الأوربيين حيث يطبق النظام القانوني المدني الفرنسي على الأوربيين ويطبق النظام العسكري الاحتلالي على الجزائريين.

المناطق الإدارية العسكرية: وهي مناطق خالية من الأوربيين وفي سنة 1944 أوجد نظام جديد في هذه المناطق في مشاكل ما يعرف بالمكاتب العربية، وكانت مهمتها تتلخص في تسهيل الاتصال بين الإدارة الاستعمارية والأهالي وجمع الضرائب ومراقبة السكان.

ب- المرحلة الثانية:

بدأت بصدور القانون الفرنسي في شهر مارس سنة 1848 الذي قسم الجزائر إداريا إلى ثلاث ولايات هي: الجزائر، وهران، قسنطينة، وعين على رأس كل منهما والي كما شكل المجلس الولائي على غرار الذي كان سائدا في فرنسا.¹

ج- المرحلة الثالثة:

في هذه المرحلة أحدثت مجالس محلية لكن تكوينها حسب نوعية السكان وتم صدور المرسوم رقم 1082/55 المتضمن الإصلاح بالجزائر وفي 28 جوان 1956 صدر المرسوم رقم 601/56 المؤرخ في 17 أوت 1955 يقتضي بإنشاء ولاية والذي يقسم شمال الجزائر إلى 12 ولاية هي: الجزائر، تيزي وزو، المدية، وهران، تلمسان، مستغانم، سعيدة، تيارت، قسنطينة، سطيف، عنابة، باتنة.

ب الولاية بعد الاستقلال:

المرحلة الانتقالية 1962-1969:

ورثت الجزائر غداة الاستقلال بنية إدارية فرنسية تمثلت في المجلس العام كهيئة مداولة والمحافظ باعتباره جهة تنفيذية،¹ وفي هذه الفترة عمدة السلطات العامة إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التنظيم الولائي تمثلت في دعم مركز وسلطات كامل العمالة (الوالي) ومن جهة أخرى ضمان قدر معين من التمثيل الشعبي حيث تم إحداث لجان عمالية وبقي الوضع على حاله إلى غاية سنة 1967. وقد تم استخلاف اللجنة السابقة بمجلس جهوي (عمالي أو ولائي) إلى غاية صدور الأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن لقانون الولاية.

مرحلة قانون الولاية لسنة 1969:

صدر قانون الولاية الأول بموجب أمر حمل رقم 69-38 مؤرخ في 23 مايو 1969، والسر في صدوره في شكل أمر وليس قانون أن الدولة في تلك المرحلة لم تكن تحتوي على برلمان منتخب فكان مجلس الثورة يمارس مهمة التشريع ومهمة التنفيذ في ذات الوقت، كما أن الأوامر لها ذات قيمة القانون من حيث الحجية، ولقد صدر قانون الولاية الأول مع ميثاق للولاية تضمن مقدمة وجوانب تاريخية تتعلق بالتنظيم الإداري أثناء العهدة الاستعمارية وأعلن الميثاق عن المبادئ الأساسية للنظام الإداري الجديد وأهداف هذا النظام.

ولعل أهم ما حمله الأمر 69-38 ما يلي:²

- 1- قدم تعريفا واسعا للولاية خاصة من حيث مهامها واختصاصها.
- 2- حدد قانون الولاية عدد المنتخبين على مستوى المجلس الشعبي الولائي من 35 إلى 55 عضو.

1 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 230

¹ - المرجع نفسه، ص 231.

² - الأمر رقم 38-69 المتضمن قانون الولاية، مرجع سابق

- 3- حدد قانون الولاية عدد دورات المجلس الشعبي الولائي بثلاث دورات.
- 4- تكفل الحزب الوحيد وقتها وحده بتقديم قائمة المرشحين للانتخاب المجلس الشعبي الولائي.
- 5- أسند قانون الولاية (م ش و) واختصاصات من موارد مختلفة فلاحية وسياحية واجتماعية واقتصادية ومالية وميادين أخرى كالنقل والسكن والصناعة التقليدية والتربية .
- 6- تضمن قانون الولاية مواد كثيرة تتعلق بانتخاب المجلس الشعبي الولائي.
- 7- عمل الأمر 1969 على تأسيس مجلس أطلق عليه اسم المجلس التنفيذي للولاية.¹
- مرحلة قانون الولاية لسنة 1990:**

صدر قانون الولاية الثاني بموجب القانون 09/90 بتاريخ 07 أبريل 1990 في الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1990 وجاء هذا القانون في ظل مرحلة جديدة عرفتها الجزائر أرسى معالمها دستور 1989 الذي كرس التعددية السياسية بموجب المادة 40 منه، وهو ما يعني أن التركيبة للمجالس الشعبية الولائية اختلفت عن المرحلة السابقة ودخلت البلاد نوعيا في مرحلة جديدة، أما المادة 15 من القانون جاءت لتعلن أن التقسيم المزدوج بالقول أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، وحصر قانون 1990 الهيئات المسيرة على مستوى الولاية في المجلس الشعبي الولائي والوالي، فيما أشار الأمر 69 للمجلس التنفيذي إلى جانب المجلس الشعبي الولائي والوالي، ولم يشير قانون 1990 لأي حكم يتعلق بانتخاب المجلس الشعبي الولائي خلافا لأمر 1969 وصار وضع وتنظيم هذه الأحكام من اختصاص قانون الانتخابات قانون الولاية وفي ظل هذا القانون ازداد عدد دورات المجلس الشعبي الولائي إلى أربعة بعدما أن كانت ثلاثة.²

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري (قانون 07-12)، الجزائر، صبور للنشر والتوزيع، 2012، ص 123.

² - المرجع نفسه، ص 124.

³ - المادة 01، من قانون الولاية 07-12، مرجع سابق الذكر

مرحلة قانون الولاية لسنة 2012:

صدر قانون الولاية الثالث 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433هـ الموافق لـ 21 فبراير سنة 2012 ونشر في العدد 12 من الجريدة الرسمية وتضمن 181 مادة.

ولعل أهم الأحكام الجديدة التي تضمنها القانون الخاصة بالتنظيم الإداري في الولاية يمكن حصرها في النقاط التالية:

- 1- يبين القانون الجديد للولاية في المادة الأولى منه أن الولاية جماعة إقليمية للدولة بها يؤكد الارتباط العضوي بين الولاية والدولة.¹
- 2- أشار قانون 07/12 بوضوح لآثار تعديل الحدود الإقليمية للولاية وأحال على التنظيم ولا إشارة في القانون السابق لحكم مماثل في الموضوع.
- 3- حاول القانون الجديد أن يكرس فكرة توحيد الأنظمة الداخلية عبر الوطن للهيئات المنتخبة، وجاءت المادة 130 من القانون 07/12 صريحة بالإحالة للنظام الداخلي النموذجي الذي سيتكفل التنظيم بسياقه وتحديده.
- 4- أدخل قانون الولاية لسنة 2012 هيكلًا جديدًا من هيكل المجلس أطلق عليه مكتب المجلس الشعبي الولائي أعلنت المادة 28 عن تشكيله وأحالت للتنظيم فيما يخص مهامه.
- 5- تضمنت المادة 58 من قانون الولاية لسنة 2012 الإعلان عن هيكل مؤقت سمي بالمكتب المؤقت للإشراف على الانتخابات الخاصة برئيس المجلس الشعبي الولائي.
- 6- جاء هذا القانون معلنا عن إلغاء أحكام القانون 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المعدل والمتمم.²

¹ - ناصر لباد، مرجع سابق، ص 122

² - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية (قانون 07-12)، مرجع سابق، ص ص 140-141.

5- الهيئات على مستوى الولاية:

طبقا للمادة الثانية من قانون الولاية لسنة 2012 يتولى تسيير شؤون الولاية المختلفة هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي كهيئة مداولة والوالي إلى جانب أجهزة مساعدة وهيكل الإدارة العامة.

***المجلس الشعبي الولائي:**

إن المجلس الشعبي الولائي هو جهاز مداولة على مستوى الولاية وهو مظهر تعبيرى للمركزية،¹ ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره والسهرة على شؤونه ورعاية مصالحه، وطبقا للمادة 12 من قانون الولاية 07-12 لسنة 2012 فإن للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام ويدعى المجلس الشعبي الولائي وهو هيئة المداولة في الولاية.²

أولا: النظام الانتخابي وعدد المقاعد.

يتشكل المجلس من مجموعة من المنتخبين يتم اختيارهم وتزكيتهم من قبل سكان الولاية ومن بين مجموعة من المرشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المرشحين الأحرار وعليه فإن المجلس يتشكل فقط من فئة المنتخبين .

ولقد نصت المادة 75 من الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتعلق بالانتخابات على أن المجلس الشعبي الولائي ينتخب لمدة 05 سنوات بالاقتراع النسبي والمباشر على القائمة وتجري الانتخابات خلال الأشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية.³

ونصت المادة 50 من الدستور على أن لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب أو ينتخب ورجوعا لقانون الانتخاب نجده قد حدد في نص مادته الخامسة شروط الانتخاب وهي:

1- الجنسية: يعد ناخبا كل جزائري وجزائرية دون تفرقة في الجنس.

1 - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 184.

2 - قانون الولاية 07-12، مرجع سابق

3 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، نفس المرجع السابق، ص 239.

2- السن: 18 سنة كاملة يوم الاقتراع.

3- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية.

4- عدم وجود الناخبين في حالة من حالات التنافي.*

5- التسجيل في القائمة الانتخابية.

كما أنه يجب على المنتخب أن تتوفر فيه جميع شروط الناخب تضاف إليها شروط خاصة بالعضوية، وتبقى هذه الشروط غير كافية في عدم وجود كافية على بطاقة الناخب. وتتضمن العملية الانتخابية مجموعة من الإجراءات والأعمال والتي فرضها المشرع من خلال قانون الانتخاب بدءا بإعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها إلى غاية الفرز وإعلان النتائج وما تثيره من منازعات التي تتكفل بها اللجنة الانتخابية الولائية التي تنشأ على مستوى الولاية.

وطبقا للمادة 99 من الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 06 مارس المتضمن القانون العضوي المعدل والمتمم المتعلق بالانتخابات فإن عدد مقاعد المجلس الشعبي الولائي تكون بالشكل التالي:

- 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250000 نسمة.

- 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250001 و650000 نسمة.

- 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650001 و950000 نسمة.

- 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950001 و1150000 نسمة.

- 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1150001 و1250000 نسمة.

- 55 عضوا في الولايات التي يفوق عدد سكانها بين 1520000 نسمة.¹

* - حالات التنافي هي: المحكوم عليهم بجناية، المحكوم عليهم بعقوبة الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب، الذين ثبت سلوكهم المشين أثناء الثورة، التجار الذين أشهروا إفلاسهم، المحجوزين والمحجور عليهم.
1 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 49 المتضمن المادة 99 من الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 6 مارس 1969

وطبقا للتعداد السكاني المعلن عنه رسميا فإن عدد المقاعد على المستوى الوطني موزعة كما يلي:

- 12 مجلسا ولائيا يتكون من 35 عضو.
- 26 مجلسا ولائيا يتكون من 39 عضوا.
- 08 مجالس تتكون من 43 عضوا.
- مجلس واحد يتكون من 47 عضوا.
- المجموع: 48 مجلسا ولائيا لـ 48 ولاية (محافظة).

من خلال الأرقام المقدمة لتوزيع عدد مقاعد المجلس الشعبي الولائي نلاحظ أن أكثر من نصف عدد الولايات تتكون مجالسها من 39 عضوا و 26 عضوا، كما أن العدد المعتمد للمقاعد هو نفسه المعمول به في قانون 1969 ويتضمن هذا العدد:¹

1- تمثيلا أكثر ومشاركة أوسع للطبقة السياسية في تسيير شؤون الإقليم خاصة بعد الدخول في نظام التعددية الحزبية. وبعد الإعلان عن دستور 1989 وتكريس ذلك في دستور 1996.

- يمكن هذا العدد المجلس من إنشاء لجانه وتوزيع العمل في ما بين أعضائه.
- ثانيا: تسيير دورات المجلس الشعبي الولائي.

أ- الدورات:

يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عادية في السنة مدة كل منها 15 يوما على الأكثر يمكن تمديدتها عند الاقتضاء بقرار من أغلبية أعضائه لمدة لا تتجاوز 07 أيام ويطلب من الوالي.

الدورات العادية: نص قانون الولاية على إجرائها في تواريخ محددة وفي أشهر (مارس، جوان، سبتمبر، ديسمبر) وإلا عدت باطلة، كما يشترط القانون أن يوجه الرئيس الاستدعاءات لأعضاء المجلس 10 أيام قبل انعقاد الدورة مرفقة بجدول الأعمال وفي

¹ - الأمر رقم 69-138، مرجع سابق

القانون الجديد 07-12 تضمنت المادة 17 منه شكلا جديدا من أشكال الاستدعاءات لأعضاء المجلس ويتعلق الأمر بالاستدعاء الإلكتروني.

الدورات الاستثنائية: يمكن للمجلس عندما تقتضي الحاجة إلى ذلك أن يعقد دورات استثنائية سواء بطلب من رئيس المجلس أو من طرف 1/3 أعضاء المجلس الولائي، كما تضمن قانون الولاية الجديد 07-12 حالة جديدة تتعلق بدورات المجلس وهي حالة الكوارث الطبيعية والتكنولوجية،¹ إذ أوجب عقد الدورات بقوة القانون وفرضت المادة 22 من القانون الجديد 07-12 في مثل هذه الحالات أن دورات المجلس الشعبي الولائي وأشغال لجانه تجري في مقره وهذا حكم جديد.²

ب- المداولات: يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق المداولة، يتداول الشؤون والمهام التي تحددها له القوانين والتنظيمات، وعموما حول قضية تهم الولاية ترفع إليه باقتراح يقدمه ثلث أعضاء المجلس أو رئيسه أو الوالي.³ يجري المجلس الشعبي الولائي خلال دوراته مداولات تنصب على إحدى صلاحياته وتخضع كما هو الشأن للبلدية إلى القواعد الأساسية التالية:

العلانية: القاعدة العامة أن تكون مداولات المجلس علانية ضمانا للرقابة الشعبية إلا في حالتين:

الحالة الأولى: فحص الحالة الانضباطية للمنتخبين الولائيين.

الحالة الثانية: فحص المسائل المرتبطة بالأمن والنظام العام.

التصويت: تتم المصادقة على المداولات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين مع ترجيح صوت الرئيس عند التساوي وفقا لما ورد في المادة 47 من قانون الولاية.¹⁴

¹ - عمار بوضياف: شرح قانون الولاية 07-12، نفس المرجع، ص 142.

² - شرح قانون الولاية 07-12، نفس المرجع، ص 143.

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، حزب جبهة التحرير الوطني، فعاليات الجامعة الصيفية بومرداس 2005

⁴ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 120

ورجوعاً لأحكام قانون الولاية نجده قد وضع تقسيماً رباعياً لمداورات المجلس، مداورات تلقى مصادقة ضمنية من جانب الوالي بمجرد نشرها وتبليغها للقطاعات المعنية، ومداورات تحتاج إلى مصادقة صريحة، ومداورات باطلة بطلاناً مطلقاً، ومداورات باطلة بطلاناً نسبياً.

والمصادقة على المداورات قد تعترضها بعض العوائق بسبب تنوع التشكيلات السياسية داخل المجلس.

- المصادقة الضمنية: الأصل في المداورات هي المصادقة الضمنية حسب ما نصت عليه المادة 49 من قانون الولاية كما يلي "تنفذ مداورات المجلس الشعبي الولائي بحكم القانون فور قيام الوالي بنشرها وتبليغها إلى المعنيين في أجل لا يتعدى 15 يوماً إلا في حالة وجود أحكام مخالفة".

- المصادقة الصريحة: جاء في المادة 50 من قانون الولاية: "لا تنفذ مداورات المجلس الشعبي الولائي التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد المصادقة عليها:

- الميزانيات والحسابات

- إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية".¹

- البطلان المطلق: لقد وردت حالات البطلان المطلق لمداورات المجلس الشعبي الولائي في المادة 51 من قانون الولاية وهي:²

1- المداورات التي تخرق القانون أو التنظيم

2- مداورات المجلس التي تتناول مسألة خارج اختصاصه

3- المداورات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية (قانون 07-12)، مرجع سابق، ص 236.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 249

- البطلان النسبي: نصت المادة 52 من قانون الولاية "تكون قابلة للإلغاء المداولات التي يشارك فيها أعضاء من المجلس الشعبي الولائي المعنيين بالقضية، موضوع المداولة إما باسمهم الشخصي أو وكلاء".¹

ج- تشكيل اللجان: خول قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تعني الولاية سواء كانت مؤقتة أو دائمة خاصة في المجالات الاقتصادية المالية، ويجب أن يراعي في تشكيل اللجان: التربية والتعليم، التكوين المهني، الصحة والنظافة وحماية البيئة، الاتصال وتكنولوجيات الإعلام، النقل، التعمير والسكن، الري والفلاحة والغابات والصيد البحري، الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف، المكونات الأساسية للمجلس كما يمكن للجنة أن تعين باب شخصي من شأنه تقديم معلومات مفيدة.

ثالثا: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي:

نصت المادة 76 من قانون الولاية 07/12 "يعالج المجلس الشعبي الولائي في جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق المداولة"، يتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات وكذا كل القضايا التي تهم الولاية التي ترفع إليها بناء على اقتراح 1/3 أعضائه أو رئيسه أو الوالي.²

ينظم من خلال هذا النص أن المجلس الشعبي الولائي يمارس اختصاصاته في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات في الميادين المختلفة يمكن حصرها فيما يلي:³

في المجال الاقتصادي والفلاحي والمالي.

1- يعد المجلس الشعبي الولائي مخططا للتنمية على المدى المتوسط من خلاله الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من طرف الدولة والبرامج البلدية التنموية ويعتمد هذا المخطط

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 250.

² - المادة 76 من قانون الولاية 90-09، مرجع سابق.

³ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 254-255.

كإطار يعتمد من أجل الترقية والعمل لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية.

2- يناط بالمجلس ترقية الاستثمار على مستوى المنطقة ويقدر النفقات الواجب تخصيصها في هذا المجال.

الفلاحة والري:

- يتولى المجلس حماية وتوسع الأراضي الفلاحية وبعث الترقية الفلاحية في المنطقة كما يبادر بكل عمل من شأنه حماية الثروة الغابية والثروة الحيوانية.

- يعجل المجلس على ترقية الري ويساعد البلديات تقنيا في هذا المجال.

- يتولى المجلس المصادقة على ميزانية الولاية بعد دراستها وهذا قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة الحالية المعنية كما يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة الحالية.

في المجال الاجتماعي:

يمارس المجلس مهام كثيرة ذات طابع اجتماعي نذكر منها:

- يبادر إلى المساهمة في ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات أو المتعاملين الاقتصاديين ولا سيما تجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها.

- يتولى المجلس إنجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلديات.

- يساهم المجلس في كل نشاط اجتماعي بالتنسيق مع المجالس الشعبية البلدية بهدف التكفل بالطفولة والمعوقين والمسنين والمعوزين والمرضى عقليا.

- يساهم في أعمال الوقاية من الأوبئة وترقية الوقاية الصحية يدعم المجلس البلديات فيما يخص برامجها الإسكانية وإنشاء مؤسسات البناء.

- يسعى المجلس إلى إنشاء منشآت ثقافية ورياضية وترفيهية بالتشاور مع البلديات ويدعم كل نشاط من هذه الأنشطة.¹

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 256.

في المجال السياحي والثقافي: يمارس مهام كثيرة نذكر منها:

- يسعى بموجب مخطط الولاية الذي يتولى دراسته إنشاء مرافق ثقافية ويقدم دعمه ومساعدته لهذه المرافق.

- يتولى المجلس مهمة ترقية التراث الثقافي بالمنطقة بالتنسيق مع البلديات.

- يتولى المجلس دراسة مشاريع إنجاز مؤسسات التكوين المهني ومؤسسات التعليم الثانوي وهذا طبقا لتعليمات وزارة التكوين المهني ووزارات التربية.

- يتخذ المجلس كل الإجراءات التي من شأنها أن تساعد على استغلال القدرات السياحية في الولاية.¹

*رئيس المجلس الشعبي الولائي:

طبقا للمادة 59 من قانون الولاية الجديد 07-12 المؤرخ في 29 فبراير 2012 ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه للعهد الانتخابية، حيث يكون المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد.

وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن للقائمتين الحائزتين على 35% على الأقل من المقاعد تقديم مترشح، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على 35% على الأقل من المقاعد يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح لها، ويكون الانتخاب سرياً، وإذا لم يتحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات يجري دورتان بين المترشحين الحائزين على المرتبتين الأولى والثانية ويعلن فائزا المترشح الحائز على أغلبية الأصوات.²

ويختار رئيس المجلس الشعبي الولائي خلال ثمانية أيام التي تلي تنصيبه نوابه من بين أعضاء المجلس ويعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي الولائي ولا

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص266

² - المادة 59 من قانون الولاية 07/12. مرجع سابق

يمكن أن يتجاوز عددهم:

02 اثنين بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 35 إلى 39 منتخبا.

03 ثلاثة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 43 إلى 47 منتخبا

06 ستة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 51 إلى 55 منتخبا.¹

اختصاصاته:

تتمثل اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي في تسيير شؤون المجلس بواسطة ديوان يتكون من موظفين يختارهم من بين موظفي القطاعات التابعة للولاية ويتفرغ رئيس المجلس الشعبي الولائي ونوابه ورؤساء اللجان بصفة تامة لعهدتهم الانتخابية.

أدخل قانون الولاية لسنة 2012 هيكلًا جديدًا من هيكل المجلس أطلق عليه مكتب المجلس الشعبي الولائي وأعلنت المادة 28 عن تشكيله وأحالاته للتنظيم.² في مجال التهيئة العمرانية والتجهيز والهيكل الأساسية تحت هذا العنوان يباشر المجلس العديد من الصلاحيات هي:

1- يتولى المجلس تحديد مخطط التهيئة العمرانية للولاية ورسم النسيج العمراني ويراقب تنفيذه.

2- يبادر المجلس لكل عمل من شأنه توفير التجهيزات التي تتجاوز قدرات البلديات.

3- يبادر بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة طرق الولاية وصيانتها وتصنيفها حيث الشروط المعمول بها.

- يبادر المجلس لكل عمل من شأنه فك العزلة على الأرياف.

¹ - المادة 62 من قانون الولاية 07/12 ، مرجع سابق

² - عمار بوضياف: شرح قانون الولاية (قانون 07-12)، مرجع سابق، ص 144.

*الوالي:

الوالي هو ممثل السلطة المركزية في الولاية،¹ وله سلطة إدارية وسلطة سياسية في نفس الوقت، فهو يشكل السلطة الأساسية في الولاية وعلى هذا الأساس فهو يتمتع بصلاحيات جد هامة كونه ممثل للدولة من جهة وممثل للولاية من جهة أخرى.

ويعتبر الموظف السامي الوحيد على مستوى المحلي الذي نص الدستور على تعيينه بموجب مرسوم رئاسي دون التقيد بشروط الاستشارة الفعلية كما هو الشأن بالنسبة لباقي المناصب العليا في الإدارة المحلية.

التعيين وانتهاء المهام:

التعيين:

نظرا لأهمية الدور المنوط بالوالي وبمركزه الحساس فقد تأكد الاختصاص الأصلي غير قابل للتفويض لرئيس الجمهورية بتعيين الولاية وذلك بموجب المادة 78 فقرة 09 من دستور 1996، حيث يعين الوالي بمرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية.²

ومنصب الوالي ليس منصبا عاديا يخضع لإجراءات الوظيفة العامة كالمسابقة أي مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة إنه منصب سياسي وإداري يعتبر نوعيا لا يمكن توليته إلا لموظف سامي تتوفر فيه شروط خاصة يفرضها الطابع العام للمنصب. ونظرا لنمط وظيفة الوالي وبالنظر لأحكام المادة 13 من المرسوم 230/90 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا في الإدارة المحلية حيث رتبت الفئات التي يتعين منها الولاية حسب الأهمية فالفئة الأولى هي فئة الأمناء العامون للولايات والثانية فئة رؤساء الدوائر، أما الفئة الثالثة والتي لا يمكن تصنيفها إلا ضمن فئة خارجية والتي حددت نسبة التعيين إلا

¹ - سلسلة دروس في العلوم السياسية: التنظيم الإداري والإدارة المحلية، ط2، الجزائر، 1988، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 50.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 78 من دستور 1996

5% منها وهي من خارج هذين السلكيين، وتعين من الطبقة السياسية أو العسكرية للدولة.¹

إنهاء المهام:

يستند إنهاء مهام الوالي إلى أسباب قانونية وأسباب تأديبية وأسباب غير تأديبية، فالأسباب القانونية التي يمكن أن تؤدي إلى إنهاء العلاقة بين الموظف السامي والدولة هي التقاعد والوفاء والاستقالة وهذه الأسباب الثلاثة هي أسباب قانونية لانتهاء العلاقة بين الوالي ووظيفته على رأس الولاية.²

أما السبب الثاني لانتهاء علاقة الوالي بمنصبه الذي يشغله هو الفعل التأديبي الذي يكون أساسه الخطأ والفعل غير التأديبي الذي يكون بسبب أو دون سبب كاستعانة الدولة به في وظائف أخرى أكثر أهمية، وينتج عن الفعل غير التأديبي شطب الوالي بصفته موظفا ساميا من المناصب الحالية وبالتالي الإدارية والسياسية المدرجة في قائمة الإطارات.

سلطات وصلاحيات الوالي:

يتمتع الوالي بازدواجية الاختصاص حيث أن وضعه على رأس الولاية يجعل منه هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي كما يمارس سلطات وصلاحيات أخرى باعتباره ممثلا للدولة هذه الازدواجية الوظيفية تجعل الوالي في وسط حلبة صراع بين المركزية ومظاهرها المختلفة واللامركزية.

الوالي هيئة تنفيذية للولاية:

تتنوع صلاحيات الوالي بصفته هيئة تنفيذية للولاية فهو لا يكتفي بالقيام بعملية تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي بل يعتبر المسؤول الأول على حسن تنفيذها وهو ما ذهب إليه المادة 83 من قانون الولاية.

¹ - عبد الوهاب بلقنجي: المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري ، شهادة الماجستير 2010-2011 في القانون، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة قسنطينة، منتوري، كلية الحقوق، ص 08.

² - عبد الوهاب بلقنجي: المرجع نفسه، ص 34.

حيث تنص على أن ينفذ الوالي القرارات التي تصدر عن مداولات المجلس الشعبي الولائي، كما يقوم الوالي بالمشاركة في إعداد جدول أعمال المجلس، وإعداد الميزانية العامة للولاية قبل عرضها على المجلس، ويجوز للوالي استدعاء المجلس الشعبي الولائي للانعقاد استثنائيا أو عن دورات غير عادية.¹ وتمديد دورات المجلس إذا رأى ضرورة لذلك.

ويحق للوالي حضور دورات المجلس ولا يكتفي بالتبعية فقط بل يشارك في المداولات وتعطى له الكلمة كلما أراد ذلك، وهذا ما نصت عليه المادة 18 من قانون الولاية كما يمنح القانون الوالي الصلاحيات في إصدار القرارات التنفيذية للمداولات ومتابعة تنفيذها طبقا للقاعدة السائدة في القانون الإداري،² التداول فعل جماعي والتنفيذ من فعل واحد، وهذا ما يؤدي الى تركيز التنفيذ في يد واحدة مما يعيق العمل الجماعي وعدم اشراك المنتخبين في عملية التنفيذ، ونصت المادة 124³ من قانون الولاية على أن يتخذ الوالي قرارات تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، ومن هذه الناحية يشرف الوالي على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي ثم يوم بإصدار قرارات تنفيذية لهذه المداولات.

ويمثل الوالي الولاية في جميع أنحاء الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها.

ويؤدي الوالي كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منه ممتلكات الولاية باسم الولاية، وتحت مراقبة المجلس الشعبي الولائي،⁴

¹ - المادة 15 من قانون الولاية 07-12، مرجع سابق.

Jacques moreau : administration régionale locale et municipale, P 11. 2

³ - المادة 124 من نفس القانون 17-12 مرجع سابق، حيث نصت على أن ينفذ الوالي القرارات التي تستقر عن مداولات المجلس الشعبي الولائي.

⁴ - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2005، ص28

الوالي بصفته ممثلاً للدولة:

بالإضافة إلى صلاحياته الواسعة بوصفه هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي يمارس الوالي مجموعة أخرى من المهام ويجوز بمقتضاها على سلطات واسعة حيث يتجلى بوضوح دوره المركزي، فالوالي هو العين التي تراقب بها الحكومة مصالحها كما جاء في المادة 92 من قانون الولاية حيث تنص على "أن الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية، ينفذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير".

الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي:

تتمثل الإدارة المساعدة للوالي في أجهزة إدارية تنفيذية وأخرى استشارية تتمثل هذه الأجهزة التنفيذية في إدارة الولاية من جهة والمصالح الخارجية للدولة من جهة أخرى.

ومن ناحية المساعدين فقد جاءت أحكام المرسوم التنفيذي 215/90 المتعلق بأجهزة الإدارة العامة في الولاية لتحيط الوالي بمسؤولين رفيعي المستوى في الإدارة المحلية بدء بالأمين العام للولاية ورئيس الديوان وانتهاء برئيس الدائرة بالإضافة إلى المفتشية العامة ومديرتي التفتيش والشؤون العامة والإدارة المحلية دون أن ننسى مجلس الولاية.

1- الديوان:

العون الأقرب للوالي هو ديوانه الذي يشبه ديوان الوزارة والذي يستجيب خصوصا للانشغالات السياسية للجلسات والمراسلات والملاحظات، ويضم الديوان من 5 إلى 10 ملحقين بالديوان حسب نشاطات واحتياجات كل ولاية ويعين رئيس الديوان بمرسوم رئاسي.¹

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الفقرة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 240/99.

2- الأمانة العامة للولاية:

تعد الأمانة العامة للولاية العون المباشر للوالي ولكنه لا يختار الأمين العام فهو يعين بمرسوم رئاسي، وتتمثل مهمة الكاتب العام بالسهر على العمل الإداري وضمان استمراريته كما يتابع عمل جميع مصالح الدولة الموجودة بالولاية، فهو ينسق عمل المديرين في الولاية، ويتابع عمل أجهزة الولاية وهيكلها وعلى العموم يعتبر الأمين العام للولاية المساعد الإداري الحقيقي للوالي.

3 - رؤساء الدوائر:

أما رؤساء الدوائر فمساعدهم للوالي إقليمية إذ هم يساعدون الوالي في حدود البلديات التي تتبعهم إلا أن دورهم يشمل المساعدة السياسية والإدارية ويعني رئيس الدائرة بمرسوم رئاسي ويلعب دورا تركز مهامها في مجال الوصاية التقنية وقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 215/90 صلاحيات رئيس الدائرة كما يلي:

- يتولى تحت سلطة الوالي وبتفويض منه تنسيق وتنشيط عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها والمصادقة على مداوات المجالس الشعبية البلدية حيث الشروط التي يحددها القانون.

- كما يوافق على المداوات وقرارات التسيير لمستخدمي البلدية باستثناء المتعلقة منها بحركات النقل والإعفاء من المهام.

- يسهر رئيس الدائرة على الإحداث الفعلي والتسيير المنظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة بموجب التنظيم المعمول به للبلديات التي ينشطها كما يحث ويشجع كل مبادرة فردية أو جماعية لهذه البلديات تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل والهيكل التي من طبيعتها تلبية الحاجيات الأولية للمواطنين وتنفيذ مخططات التنمية المحلية.

4- المفتشية العامة:

طبقا لنص المادة 02 من المرسوم رقم 94-216 فإنه من مشتملات الإدارة العامة للولاية مفتشية عامة نصت المادة من المرسوم نفسه على أنها تخضع لنص خاص وهو الذي صدر بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-216 المؤرخ في 23 جويلية 1994 والمتعلق بالمفتشية العامة للولاية،¹ ويتم تسيير المفتشية العامة للولاية بواسطة مفتش عام يساعده مفتشان أو ثلاثة مفتشين وهو ما نصت عليه المادة 05 من نفس المرسوم.²

ويتم تعيين المفتش العام في الولاية، بالإضافة إلى مفتشي الولاية بموجب مرسوم رئاسي يصدر في مجلس الوزراء تنفيذا لمحتوى المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 .

أما بالنسبة لمجال تدخل المفتشية العامة فيشمل الأجهزة والهيكل والمؤسسات غير المتمركزة واللامركزية الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية والجماعات المحلية .

أما بالنسبة لصلاحياتها فإنها تتولى تحت سلطة الوالي مهمة عامة ودائمة لتقويم نشاط الأجهزة والهيكل والمؤسسات المذكورة أعلاه.

5- مجلس الولاية:

اكتفت المادة 02 من المرسوم التنفيذي 94-215 وحي تصف هيكل الإدارة العامة بالولاية بالإشارة إلى هذه الهيكل دون سواها أما مجلس الولاية فله وضع خاص وهو أشبه ما يكون بمجلس حكومة مصغر على مستوى الولاية.³

ويتشكل مجلس الولاية طبقا للمادة 19 من المرسوم التنفيذي 94-215 من مديري مصالح الدولة في مختلف القطاعات وشارك فيه رؤساء الدوائر على سبيل الاستشارة ويمكن لوالي الولاية أن يدعو لحضور أشغاله أي شخص يرى في وجوده فائدة للمجلس.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية العدد 48، المتضمن المادة 02 من المرسوم رقم 94-216 المؤرخ في 23 يوليو 1994

² علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزائر: دار الهدى للنشر والتوزيع، 2012، ص 97

³ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، نفس المرجع السابق، ص 188.

أما عن مهام المجلس فيمكن إيجازها كما يلي:

- اتخاذ جميع التدابير التي من شأنها المحافظة على سلطة الدولة ومصداقيتها وعلى احترام القوانين والتنظيمات.
 - يسهر على تنفيذ برنامج الحكومة وتنفيذ سائر تعليماتها على مستوى تراب الولاية.
 - يدرس في إطار القوانين أي مسألة يطرحها الوالي أو أحد الأعضاء.
 - يبدي رأيه في جميع المشاريع التي تقع في حدود تراب الولاية.
- ويمارس المجلس أعماله تحت سلطة الوالي باعتباره مندوبا للحكومة وينشط الوالي أعمال المجلس بالتنسيق مع الوزراء ومختلف مصالح الدولة، وينعقد المجلس مرة كل أسبوع في دورة عادية برئاسة الوالي أو الكاتب العام، ويمكنه أن يعقد دورات استثنائية باستدعاء من الوالي، يزود المجلس بكتابة تقنية توضع تحت مسؤولية الكاتب العام.
- ويوجه الوالي دوريا تقديراته وتقييمه للوزير المعني بخصوص المديرين الولائيين، وعند ارتكاب المدير الولائي خطأ جسيما بإمكان الوالي طلب نقله أو إنهاء مهامه أو وضعه تحت تصرف الإدارة المعنية بتقرير مفصل بوضع بين يدي الوزير المختص.¹

المبحث الثالث: الرقابة على الولاية

إن استقلال الولاية وتمتعها بالشخصية المعنوية لا يحول إبعادها عن مجال الرقابة، فهي تخضع إلى مختلف صور وأنواع الرقابة سواء تعلق الأمر بالرقابة على المعينين كما نصت عليه المادة 106 من قانون الولاية "لولاية إدارة توضع تحت الإدارة السلمية للوالي وتكلف بتنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي وقرارات الحكومية، ويتولى الوالي التنسيق العام للإدارة" أو الرقابة الإدارية المبسطة خاصة على المجلس الشعبي الولائي سواء بالنسبة لأعضائه أو أعماله أو مداولاته أو باعتباره إحدى هيئات الولاية.

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 264.

3-1- الرقابة على المعينين:

إن الرقابة على المعينين لا تطرح إشكالا كبيرا على المستوى العملي والتطبيقي لأن المعين له علاقة تبعية وخضوع فهو يلتزم قانونا بالامتثال للتعليمات وتطبيق أوامرها، لأن السلطة القائمة بالتعيين هي من تعمل على ترقيته ونقله من مكان إلى آخر وتأديبه إن اقتضى الأمر، فالوالي كمسؤول يخضع للسلطة الرئاسية لوزير الداخلية ويتلقى التعليمات من سائر الوزراء باعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية ويلزم بتنفيذها ومدراء التربية ومدراء الصحة ومدراء النشاط الاجتماعي ومدراء الفلاحة ومدراء النقل ومدراء التجارة والعمل ومدراء الثقافة ومدراء المجاهدين، ونظار الشؤون الدينية وغيرهم فهؤلاء تربطهم بوزاراتهم علاقة خضوع وتبعية لأن هذه المصالح الخارجية عبارة عن هياكل تنفيذية ولا تتمتع بالشخصية المعنوية.¹

3-2- الرقابة على المنتخبين:

إن الرقابة على المنتخبين على المستوى العملي تطرح إشكالات حيث تصعب الرقابة على المنتخبين لكون هؤلاء لا يعينون ولا تربطهم بأي جهة رابطة الخضوع والتبعية ولا ينقلون ولا يرقون غير أن ذلك أن هذه الفئة لا تخضع لأي ضرب من الرقابة بل تخضع لها بالكيفية والإجراءات التي حددها القانون.

والحديث عن الرقابة على المنتخبين يجرنا إلى التمييز بين ثلاث صور للرقابة:

الرقابة على الأشخاص والرقابة على الأعمال والرقابة على الهيئة.

أولاً: الرقابة على الأشخاص.

وتحتوي هي الأخرى على صور ذكرها قانون الولاية وهي التوقيف والإقالة

(الاستقالة الحكيمة) والإقصاء.

أ- التوقيف: يعتبر التوقيف أو الإيقاف تجميدا مؤقتا للعقوبة ليس من الأسباب التي حددها

القانون وتبعا للإجراءات التي رسمها ونظمت أحكامه المادة 41 من قانون الولاية كما

¹ - عمار بوضياف: التنظيم الإداري بين النظرية والتطبيق في الجزائر، مرجع سابق، ص264

يلي: ¹ "إذا تعرض عضو منتخب لمتابعة لا تسمح له بمتابعة ممارسة مهامه قانونا يمكن توقيفه".

ويتم الإعلان عن التوقيف بقرار معدل صادر عن وزير الداخلية حتى صدور قرار الجهة القضائية المختصة "ويثير هذا النص الانتباه من زاويتين:

- أن المشرع اشترط في المتابعة الموجبة للإيقاف أنها تمنع المنتخب من حضور أشغال المجلس، وهذا ما لم يفهم صراحة من عبارة "لا تسمح له بمتابعة ممارسة مهامه قانونا".

- أن النص المذكور ورد فيه "يمكن" وكأن المشرع جعل الأمر جوازيا بالنسبة للمجلس". ²
ب- الإقالة الحكيمة: جاء في المادة 40 من قانون الولاية "كل عضو في مجلس شعبي ولائي يجد نفسه تحت طائلة القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوفا عليها قانونا مستقيلا فورا بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي".

ويقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي على الفور بإعلام الوالي بذلك، وفي حالة تقصيره، وبعد اعذراه من الوالي، يعلن وزير الداخلية بحكم القانون عن طريق الاستقالة بقرار. ³

ج- الإقصاء: إن الإقصاء هو إسقاط كلي للعضوية ولا يتم إلا نتيجة لفعل خطير نسب للعضو المنتخب، وينبغي عند حدوثه تطبيق أحكام الاستخلاف كما جاء في المادة 38 من قانون الولاية "في حالة وفاة عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي أو استقالته أو إقصائه يستخلف بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها، يثبت المجلس الشعبي الولائي وهذا الاستخلاف بمداولة ويطلع الوالي على ذلك". ⁴

¹ - محمد الصغير بعلي ، نفس المرجع السابق، ص 132.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 266.

³ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص ص 195-196.

⁴ - المرجع نفسه، ص 135.

ثانيا: الرقابة على الأعمال:

نصت المادة 49 من قانون الولاية "على أن هناك مداولات لا تنفذ إلا بعد صدور قرار المصادقة من السلطة المختصة، ولقد أجاز القانون صراحة لوزير الداخلية إبطال المداولات التي تثبت فيها خرق للقوانين والتنظيمات أو تلك التي تناولت مسألة خارج اختصاص المجلس أو أن مداولات المجلس تمت خارج الإطار الرسمي".¹

ثالثا: الرقابة على الهيئة:

إن الرقابة على الهيئة تتمثل في إمكانية حل المجلس الشعبي الولائي بالكيفية والإجراءات التي حددها القانون، ورجوعا إلى المادة 48 من قانون الولاية 07/12 نجدها قد حددت على سبيل الحصر حالات الحل كما يلي:

- 1- في حالة خرق أحكام الدستور.
 - 2- في حالة إلغاء الانتخاب لجميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي.
 - 3- في حالة الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي
 - 4- عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا لاختلالات خطيرة ثم إثباتها أو من طبيعة المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
 - 5- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة حتى بعد تطبيق أحكام الاستخلاف.
 - 6- في حالة اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها.
 - 7- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.²
- أداة الحل:** وفقا للمادة 47 من قانون الولاية يتم حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية.

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، نفس المرجع السابق، ص 267.

² - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع نفسه، ص 344.

الفصل الثاني:

التنظيم الإداري للدولة

تمهيد:

تعد الميزانية شيئاً ضرورياً أي كان شكل الحكم في البلاد ، فلا يمكن أن تسيّر المصالح العامة سيراً منتظماً بدونها، فهي وثيقة تحتوي على تعداد مقارن لنفقات وإيرادات هيئات عامة خلال مدة مقبلة تقدر عادة بسنة.

وتعتبر ميزانية الولاية إحدى أنواع الميزانية على المستوى الإقليمي، وهي أحد الركائز والدعائم وأهم المقومات لتحقيق التنمية المحلية وتسيير مصالح الإدارة المحلية في المقاطعات الإقليمية في الجزائر، لذلك أصبح من الضروري الاهتمام بالمالية المحلية من أجل تفعيل الميزانية لمواجهة القصور والشبهات التي تعاني منها وبغية تحقيق النفقات العامة.

وتندرج ميزانية الولاية ضمن المالية المحلية التي هي مجموع الظواهر والقواعد المتعلقة بالإيرادات والنفقات التي تخص الهيئات المحلية، وهي العصب الشامل لإدارة الدولة العامة والإدارة المحلية خاصة لذلك فهي تكتسب أهمية بالغة، وقد عرفت المالية المحلية في الجزائر تغييرات على مستوى التنظيم التي سوف نتطرق إليها من خلال هذا الفصل الذي خصصناه لدراسة التنظيم المالي بالولاية من أجل تبسيط وتوضيح المفاهيم والمبادئ الأساسية والقوانين المتعلقة بالنفقات والإيرادات، وعملية الرقابة بمختلف أنواعها، وعلى هذا الأساس قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى ثلاث بحوث هي:

المبحث الأول: ميزانية الولاية**المبحث الثاني: مراحل إعداد وتنفيذ ميزانية الولاية****المبحث الثالث: الرقابة المالية على ميزانية الولاية**

المبحث الأول: ميزانية الولاية

تعتبر ميزانية الولاية الصورة العاكسة لنشاط الولاية وسياستها المنتهجة حيث تظهر في جوانبها أوجه الإعتمادات وهي أداة فعالة للتخطيط والتوجيه .

1- تعريف ميزانية الولاية:

"هي عبارة عن خطة شمولية معتمده قانونا وتتضمن مجموعة من البرامج المتعلقة بعدد من الخدمات أو النشاطات أو المشاريع التي يفترض إنجازها خلال فترة محددة بالاستناد إلى مجموعة من التقديرات المحسوبة ماليا ورقميا لمختلف الإيرادات والمصروفات المتعلقة بذلك".¹

ولقد أعطى المشرع الجزائري تعريفات للميزانية الولائية كما جاء في المادة 03 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية على أن " الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المالية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص لها".²

وجاء في المادة 157 من قانون الولاية 12-07 "بأن ميزانية الولاية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية وكما هي عقد ترخيص بإدارة يسمح بتسيير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتسيير والتجهيز".³

إن ميزانية الولاية هي وثيقة مالية تظهر في جانبها التقديرات الخاصة بمصروفات ومداد خيل الولاية بمعنى أنها بيان تفصيلي لمجموعة ما تنفقه الولاية وما تحصله من مبالغ مالية لفترة زمنية عادة ما تكون سنة وعليه فالميزانية هي جرد للنفقات والإيرادات المقرر تحقيقها خلال مدة محددة من طرف شخص أو مجموعة، وهي تعني للدولة مجموع الحسابات التي ترسم لسنة ميلادية واحدة ، بصيغ الموارد أو بصيغ الأعباء

1 - علي العربي عبد المعطي عساف، إدارة المالية العامة، مصر: ص 110

2 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 03 من القانون 90-21 الموافق ل 15 أغسطس 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية

3 - المادة 157 من قانون الولاية 12-07، مرجع سابق، ص 23

الدائمة، أوهي قائمة تحتوي على الإيرادات والنفقات العامة الموقعة لسنة مقبلة ويكون مصادق عليها، وهي التعبير المالي لبرنامج العمل المصادق عليه، فهي تعتبر وثيقة سياسية وقانونية ومالية

- سياسية فهي تعتبر مرآة عاكسة لسياسة الدولة.

- قانونية لأن قانون المالية هو الذي يرخص بانجاز إيرادات ونفقات الميزانية، وبالتالي فهو قانون ملزم للتطبيق.¹

2- خصائص ميزانية الولاية: تمتاز الميزانية بجملة من الخصائص هي:²

- **الميزانية هي عمل علني:** هذا لا يعني أن كل مساهم في دفع الضريبة له الحق في الإطلاع على مدى استعمال المداخل الجبائية من قبل الجماعات المحلية قصد تحقيق المنفعة العامة هذا من جهة ومن جهة أخرى لا يمكن للمواطن المشاركة في النقاش عند التصويت على الميزانية.

- **الميزانية هي عمل تقديري:** تقوم الجماعات المحلية بتحديد المشاريع المراد تحقيقها هذا العمل التقديري يحدد النفقات المتوقعة بالتفصيل.

- **الميزانية هي عمل مرخص:** تسجل في الميزانية رخص الإيرادات والنفقات المقترحة وهذه قاعدة إلزامية لكل الجماعات المحلية.

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

- **الميزانية عمل ذو طابع إداري:** تسمح بالتسيير الحسن لعمل مصالح الولاية.³

¹ - جمال يرقى ، أساسيات في المالية العامة وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، (مذكرة ماجستير) ، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة الجزائر، 2002، صص 25.26

² - عبد الحفيظ عباس ، تقييم فعاليات النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، دراسة حالة : نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصور، مذكرة ماجستير، تخصص تسيير المالية ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2011، ص 15

³ - كريمة ربحي ، زهية بركان ، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الج ماعات المحلية في التنمية ، دراسة ملتقى دولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية ، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير

- 3- مبادئ وقواعد الميزانية:** تخضع ميزانية الولاية لعدة مبادئ لا بد من الاحتكام إليها عند إعداد الميزانية أو تنفيذها بحيث تتضمن هذه المبادئ الوضوح - الدقة - الواقعية - وحسن استغلال الأموال وتوظيفها والرقابة عليها، ويمكن حصر هذه المبادئ في ما يلي:¹
- أ- مبدأ السنوية الميزانية:** مدة تنفيذ الميزانية سنة كاملة، ومن مبررات هذا المبدأ المالي لو أخذت المدة أكثر من سنة فقد لا تحقق التوقعات التي بنيت عليها نظرا للتقلبات التي عرفها الحياة الاقتصادية والتي يصعب التكهّن لها لمدة أطول من سنة. وللولاية ميزانيتان الأولى تعد قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المالية والثانية ميزانية إضافية تعد قبل 15 يونيو من السنة المالية نفسها على أساس الحساب المالي للنسبة المالية السابقة.²
- ب- مبدأ وحدانية الميزانية:** أي ظهور الميزانية في وثيقة واحدة ، وبالتالي تظهر عناصر الإيرادات العامة والإنفاق العام في بيان واحد وهذا من أجل سهولة عرض الميزانية، وتوضيح المركز المالي لها ككل، بالإضافة إلى ذلك تسهيل على السلطة مهمة ترتيب أولويات الإنفاق العام.
- ج- مبدأ الشمولية (العمومية):** أي لا بد من إظهار كل عناصر النفقات وعناصر الإيرادات بالتفصيل الكامل، أي يجب إظهار كل البنود حيث لا تقبل أي مقاصة مما يسهل عملية البحث ولاسيما بالنسبة للسلطة التشريعية التي تهمها الوقوف على حقيقة وطبيعة كل إيراد ونفقة، كما تعتبر بمثابة رقابة داخلية على الوحدة أو المصلحة في مرحلة تنفيذ الميزانية أو عرض حساباتها الختامية دون أن تجد وسيلة لها في تعمد إخفاء بعض عناصر المصروفات أو بعض عناصر الإيرادات فهي شاملة لكل النفقات والإيرادات.³
- د- مبدأ عدم التخصيص:** والمقصود به عدم تخصيص نوع من الإيرادات لإنفاقه على نوع من النفقات، حيث أنه من المفروض أن أوجه الإنفاق العام تحدد وفقا للحاجيات

¹ - كريمة ربحي، زهية بركان، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية ، دراسة ملتقى دولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية ، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير

² - غازي عناية ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، عمان: دار البيارق، 1998، ص 223

³ - نفس المرجع السابق ، ص 224

العامّة للمجتمع بغرض إشباعها، ولذلك يجب أن توجه جميع الإيرادات لإشباع هذه الحاجات دون تخصيص حسب درجة الأولوية.¹

هـ- مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي: حسب المادة 55 من قانون المحاسبة العمومية " تتنافى وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي،² ولذا يعد الأمر بالصرف الحساب الإداري، والمحاسب العمومي حساب التسيير، وهذا هو الشائع في العلاقة بين الوالي وأمين الخزينة للولاية.

و- مبدأ تسلسل النفقات لأبد على الجماعات المحلية أن تأخذ بعين الاعتبار مبدأ التسلسل في تسيير النفقات، فتقوم بإنفاق الأموال اللازمة لذلك والمتمثلة في النفقات الإجبارية.

ن- مبدأ التوازن: يقصد بمبدأ توازن الميزانية تساوي مجموع الإيرادات العامة مع مجموع النفقات العامة، وتأسيساً على ذلك فلا تعتبر الميزانية محققة لمبدأ التوازن إذا زاد إجمالي النفقات العامة عن إجمالي الإيرادات العامة،³ وفي هذه النقطة يظهر الفرق الجوهرى بين الدولة وميزانية الولاية، فالأولى تسعى إلى تحقيق التوازن الاقتصادي بالدرجة الأولى في حين الثانية تسعى إلى إحداث التوازن المالي.

المبحث الثاني: مراحل إعداد وتنفيذ ميزانية الولاية

1- مرحلة إعداد الميزانية: يتم إعداد ميزانية الولاية من قبل إدارة الولاية ويقدمها الوالي إلى المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليها،⁴ حيث تمر عملية إعداد الميزانية قبل تنفيذها بعدة مراحل، وأهم ما تتسم به هذه المراحل ارتباطها بعامل الزمن وهنا تكمن أهمية دراسة مراحل إعداد ميزانية الولاية.

وتنقسم ميزانية الولاية إلى ثلاثة أقسام رئيسية هي: الميزانية الأولية، الميزانية الإضافية الحساب الإداري.

¹ - عبد الحفيظ عباس، نفس المرجع السابق، ص16

² - المادة 55 من قانون 90-21، مرجع سابق، ص136

³ - يسري أبو العلاء، المالية العامة، الجزائر: دار العلوم، 2005، ص97

⁴ - instruction interministerielle sur les opérations financiers des wilayas. w1p7 et8

أ- الميزانية الأولية

هي الميزانية التي تمثل بداية نشاط السنة المالية²، يتم تحضيرها في شهر (سبتمبر)، وتحتوي على جداول محاسبية يتم تنفيذها خلال السنة المالية المقبلة حيث تتولى كل هيئة أو مؤسسة عمومية بإعداد تقديرها بشأن ما تحتاج إليه، تبعا للحاجة المسطرة مع مراعاة الدقة، ويطلق على المبلغ المقترح تسمية "اعتماد"، لكن في تقدير الإيرادات وعلى الأخص الضريبة باعتبارها أهم مصدر، وتعد كل هيئة تقديرا لنفقاتها وإيراداتها ثم تقوم بإرسالها إلى مصلحة الميزانية التابعة لمديرية الإدارة المحلية بالولاية التي تقوم بمراجعتها ثم إدراجها في مشروع الميزانية الأولية للولاية وترفع إلى المجلس الشعبي الولائي في شهر أكتوبر للمصادقة عليها .

ب- الميزانية الإضافية:

عند الانطلاق في تنفيذ الميزانية الأولية يلاحظ أعوان التنفيذ أن الإعتمادات المالية المدرجة ضمن الميزانية غير كافية ، وتظهر احتياجات جديدة وقد يعود سببها إلى سوء التقدير أو طول المدة بين التاريخ وضع الميزانية الأولية والمصادقة عليها، بحيث تكون هذه الميزانية المعدلة تابعة للميزانية الأولى إلى غاية 15 مارس من السنة التالية بالنسبة لعمليات التصفية وتحصيل الإيرادات.¹

والميزانية الإضافية هي وثيقة تأتي لتعديل الميزانية الأولية سواء بالنقصان وبالزيادة ، فتسمح بتعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة المالية السابقة.

وتحضير الميزانية الإضافية يكون في شهر جوان لكونها ميزانية تعديلية للميزانية الأولية عن طريق:

- تهيئة بعض توقعات النفقات والإيرادات
- إدراج نفقات جديدة مغطاة لم تكن معروفة خلال إعداد الميزانية الأولى

¹ - ibid.w1.p14

- نقل نتائج السنة المالية السابقة² وللميزانية الإضافية ثلاث مهام هي:
- الارتباط بالنسبة للسنة المالية السابقة التي تترك للسنة المالية الجارية عمليات لم تتم بعد أو فائضا من الموارد وأعجزا في الميزانية الأولية للسنة الجارية.
- ضبط الميزانية الأولية للسنة الجارية
- برمجة العتاد

وتحتوي الميزانية الإضافية كالميزانية الأولية على قسمين هما قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار والتصويت عليها يكون من قبل الهيئة الوصية وذلك قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق خلالها وبصفة إلزامية من قبل المجلس الشعبي الولائي.¹

ج- الحساب الإداري:

فهو يعبر عن نتيجة السنة المالية كوثيقة أساسية للحكم على نوع التسيير الذي قام به الأمر بالصرف خلال الفرق بين تقديرات الميزانية والانجازات الفعلية، وتقبل وثيقة المحاسبة في شهر أكتوبر من السنة التي تأتي التي هي بصدد عرض ما أنجز بها.² ويعتبر الميزانية الحقيقية للولاية وهو بمثابة حوصلة لكل الميزانيات السابقة (الميزانية الأولية والإضافية)، حيث يقدم كل النفقات والإيرادات التي حصلت فعلا أثناء السنة المالية، وكل البواقي التي سحبت على مستوى كل من قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار ويبين لنا الوضعية المالية للولاية.

بالإضافة فإنه يساعد على تقدم انجاز المشاريع التي تقوم بانجازها الولاية، ويلعب الحساب الإداري دورا كبيرا في إعداد المشاريع والميزانية الإضافية، حيث يبين لنا ثلاث نقاط أساسية نعتمد عليها هي :

¹ - سعاد طيبي ، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية مذكرة لنيل شهادة الدكتوراة في القانون العام، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق، 2008-2009 ، ص39

² - ، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير ، فرع ادارة ومالية ، جامعة بن عكنون ، الجزائر ، 2002، ص11

- بواقى الانجاز والتحصيل لفرع التسيير ويرحل إلى الميزانية الإضافية سوء الفائض أو العجز

- يستخرج لنا الفائض والعجز إن وجد

- يستخرج لنا الرصيد الإجمالي لفرع التجهيز والاستثمار.¹

كما يمك الحساب الإداري المحاسبة العمومية للولاية الذي يعده الوالي كونه الأمر بالصرف، ويتم إعداده قبل 31 مارس من السنة المعنية بالنسبة للسنة الماضية، ويعبر عن وثيقة إجبارية تسهل عمليات الرقابة المختلفة على الميزانية خاصة وأن الوثائق الأخرى (الميزانية الأولية والميزانية الإضافية) ماهي إلا وثائق تنبؤية، في حين أن الحساب الإداري يعبر عن النتيجة الحقيقية المنجزة من طرف الولاية،² ويتم تحضيره على ثلاث مستويات هي:

- **حساب التقديرات:** وهي التي تكون موجودة بالميزانية الإضافية ، ويتم على أساسها حساب الفائض في النفقات والإيرادات.

- **حساب التحديدات:** على أساس الوثائق الإثباتية كالعقود والفواتير تظهر المبالغ المستحقة الملتزم بها قانونيا من المبالغ المقدره سواء بالنسبة للإيرادات أو النفقات.

- **حساب الانجازات:** على أساس تقارير المتابعة الميدانية تظهر فيما أنجز من قيمة المبالغ المستحقة وكذلك باقي للانجاز.

وتتكون ميزانية الولاية من قسمين هما:

- قسم التسيير

- قسم التجهيز والاستثمار.³

¹ - عبد الحفيظ عباس، مرجع سابق ، ص18

² - نفس المرجع السابق ، ص19

³ - المادة 158 من قانون الولاية ،نفس المرجع السابق ص23

وينقسم كل من هذين القسمين إلى إيرادات ونفقات تتوازن وجوبا:¹

* الإيرادات:

إن تتمتع الولاية بالاستقلالية المالية يدفعها دوماً إلى البحث المتواصل عن إيرادات لتمويل نفقاتها المتزايدة، ويمكن وصف إيرادات الولاية على أنها إيرادات سيادية لأنها تخضع في تحديد أنواعها وحجمها وطرق تحصيلها إلى نصوص تشريعية وقوانين، بالإضافة إلى إيرادات أخرى غير سيادية، ومن خلال ذلك فإن إيرادات الولاية هي أداة مالية أو مجموعة المداخل التي تحصل عليها الولاية من المصادر المختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

وتصنف الإيرادات العامة للولاية وفق معايير مختلفة على النحو التالي:

أولاً: من حيث المصدر: تنقسم الإيرادات العامة إلى:

- إيرادات أصلية (أملاك الدولة).
- إيرادات مشتقة تحصل عليها الدولة عن طريق اقتطاعها لجزء من أموال الأفراد (الضريبة).

ثانياً: من حيث الإلزام: تنقسم الإيرادات العامة إلى:

- إيرادات إجبارية: تفرضها السلطة العامة جبراً على الأفراد (الضرائب، الغرامات الجنائية...).

- إيرادات اختيارية: تحصل عليها الإدارة العامة عن طريق الاختيار، مثل الرسوم، والقروض الاختيارية.

ثالثاً: من حيث الشبه مع إيرادات القطاع الخاص: تنقسم الإيرادات العامة إلى:

- إيرادات الاقتصاد العام (الإيرادات السيادية)، إذ تحصل عليها الإدارة العامة بما لها من امتيازات السلطة العامة، مثل الضرائب والرسوم.

¹ - المادة 136 من قانون الولاية 07-12 نفس المرجع السابق

- إيرادات شبيهة بالاقتصاد الخاص، تحصل عليها الإدارة العامة مستعملة القانون الخاص، مثل: إيرادات المشروعات العامة، القروض، الإعانات.

رابعاً: من حيث الانتظام: تنقسم الإيرادات العامة الى:

- إيرادات عادية (دخل الدومين*، الضرائب).

- إيرادات غير عادية (استثنائية)، لا تتوفر على صفة الدورية والانتظام، مثلا القروض، الإصدار النقدي الجديد، وذلك لمواجهة ظروف استثنائية أو طارئة.

وتتوفر الولايات على صندوق التضامن الولائي وصندوق الضمان الولائي، يدفع هذا الأخير تخصيصات موجهة لقسم تسيير ميزانية الولاية وتخصيصات موجهة لقسم التجهيز واستثمار ميزانية الولاية.¹

* النفقات: تعرف النفقة العامة بأنها تلك المبالغ المالية التي تقوم بصرفها السلطة العمومية (الحكومة - المجموعات المحلية) أو بأنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص لقصد تحقيق منفعة عامة، ويجب أن يكون هدفها إشباع المصلحة العامة، وإذا نظرنا إليها من الجانب الاجتماعي فيمكن اعتبارها بأن كل نفقة ذات طابع اجتماعي تحقق المنفعة العامة للأفراد، وتتطوي النفقات العامة على قيام الهيئات العامة وأشخاص القانون العام من مركزية أو محلية بإنفاق مواردها النقدية بقصد إشباع الحاجات الهامة ولتسيير مصالحها والخدمات الضرورية لمجموع الأفراد.²

ونفقات الولاية لا تخرج عن نطاق النفقات العامة للدولة التي اعتمدها علماء المالية على عدة معايير لتقسيمها، فمنها المعايير المسندة إلى أسباب اقتصادية وأخرى غير اقتصادية، وبما أننا بصدد دراسة موضوع يتمحور حول الولاية فإننا سنعتمد في تقسيم نفقات الولاية إلى التقسيمات التي اعتمدها المشرع الجزائري كما يلي:

- نفقات خاصة بتسيير الهيئة العامة تسمى بنفقات التسيير

¹ - فريدة مزباني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، 2005، ص38

² - سعاد طيبي، نفس المرجع السابق، ص 6

- نفقات التجهيز والاستثمار

أ- **نفقات قسم التسيير:** هي تلك النفقات الضرورية واللازمة لتسيير المرافق والهيئات العمومية، فهي مبالغ تتفق من أجل تسيير الجهاز الإداري للولاية، وتنقسم إلى ثلاثة أنواع:¹

- **نفقات إجبارية:** وهي نفقات لازمة وغير قابلة للتخفيض تصرف لتسيير المصالح العمومية كالرواتب وأعباء المستخدمين، وعلاوات المنتخبين، وإعانات المكفوفين والأشخاص المسنين وغيرها من النفقات الإجبارية.

- **نفقات ضرورية:** تعتبر النفقة ضرورية إذا كانت تؤدي إلى التسيير الحسن لمصالح الجماعات المحلية (الكهرباء والغاز، الماء، الهاتف، ولوازم الطرق)، المواد واللوازم فهي كلها ضرورية يتوقف عليه التسيير الحسن للعمل، ويتم تحديدها على أساس النسبة المالية السابقة وتغيير الأسعار.

- **نفقات اختيارية:** وتكون هذه النفقات عندما تصبح مالية الولاية في حالة حسنة وبعد تغطية النفقات الضرورية كالمساعدات، المنح، الجوائز.... الخ) حيث تلزم بها الجماعات المحلية إذا كانت وضعيتها حسنة.

ب- **نفقات قسم التجهيز:** هي تلك النفقات المخصصة للقيام بعمليات الاستثمار والتهيئة وهي في ارتفاع مستمر وخاصة بعد التقسيم الإقليمي الجديد ودخول الولاية في المجال الاقتصادي بكل وسائلها حيث أصبح من الضروري القيام بمشاريع كثيرة تتطلب أموال بناهضة، ومن بين هذه النفقات نجد:

- نفقات الأشغال الكبرى (نفقات القيام بمشاريع كبرى على مستوى الولاية، ترميم إصلاح مرافق عمومية، بناء هياكل جديدة بالولاية).

ج- **نفقات الاستثمار الاقتصادي:** وهي نفقات حديثة في الولاية ترمي إلى إحداث تطور وتنمية في مختلف النشاطات الاقتصادية، ونظرا لكبر حجم هذه المشاريع اضطرت

¹ - الجماعات المحلية والاستقلال المالي،: 11413 www.tomohna.com/vb/showthread.php?11413 26-08-2013

الولاية إلى إبرام عقود تعرف بالصفقات العمومية مع مؤسسات كانت عامة أو خاصة، وتبرم هذه العقود لجنة ولائية، تسمى اللجنة الولائية للصفقات العمومية.

- اللجنة الولائية للصفقات العمومية: تتشكل اللجنة الولائية للصفقات طبقا للمادة 120 من المرسوم الرئاسي بعد تعديلها سنة 2003:

- الوالي أو ممثله رئيسا
- ثلاثة (3) ممثلين للمجلس الشعبي الولائي
- المدير الولائي للأشغال العمومية
- المدير الولائي للري
- مدير السكن والتجهيزات العمومية وتهيئة الإقليم
- مدير التخطيط وتهيئة الإقليم
- المدير الولائي للمنافسة والأسعار
- أمين الخزينة العمومية
- المراقب المالي.¹

وإذا رأينا لهذه التشكيلة نلاحظ ما يلي :

1- إن رئاستها أسندت للوالي باعتباره ممثلا للدولة ومندوب للحكومة على مستوى المنطقة

2- تتشكل اللجنة من فئتين، فالأولى منتخبة تمارس الرقابة الشعبية السابقة على إبرام الصفقات، وفئة معينة تضم المديرية التي لها علاقة بالعملية التنموية بصفة عامة تمارس الرقابة التقنية.

3- عزز المشرع تشكيلة اللجنة بشخصين ينتميان لوصاية واحدة هما المراقب المالي وأمين الخزينة، مما يؤكد علاقة الصفقة العمومية بالخبزينة العمومية، وهو ما يضمن ترشيد النفقات العمومية

¹ - عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2009، ص 187

4- دعمت اللجنة بالسلك التنفيذي المتمثل في كل من مدراء الأشغال العمومية، والري، السكن والتجهيزات العمومية، التخطيط وتهيئة الإقليم، المنافسة والأسعار

5- ضمت اللجنة أشخاص ينتمون إلى وصايا مختلفة (الأشغال العمومية، المالية، الموارد المائية، السكن، التجارة).¹

وتختص اللجنة الولائية للصفقات بدراسة الصفقات التي يساوي مبلغها المستويات المحددة في المادة 130 من قانون تنظيم الصفقات العمومية أو يقل عنها والمبرمة من:²

- الولاية والمؤسسات ذات الطابع الإداري تحت الوصاية:

أ- بالنسبة لصفقات الأشغال العامة: كل صفقة يساوي مبلغها أو يقل عن 250 مليون دينار وكل ملحق بهذه الصفقة .

ب- بالنسبة لصفقات اللوازم: كل صفقة يساوي مبلغها أو يقل عن 100 مليون دينار وكل ملحق بهذه الصفقة .

- الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري للوزارة ذات الاختصاص المحلي، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ذات الاختصاص المحلي:

أ- بالنسبة لعقد الأشغال العامة: كل صفقة يساوي أو يقل مبلغها عن 250 مليون دينار وكل ملحق بهذه الصفقة .

ب- بالنسبة للصفقات اللوازم: كل صفقة يساوي مبلغها أو يقل عن 100 مليون دينار وكل ملحق بهذه الصفقة .

ج- بالنسبة لصفقات الدراسات والخدمات: كل صفقة يساوي مبلغها أو يقل عن 60 مليون دينار وكل ملحق بهذه الصفقة.³

¹ - عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، نفس المرجع السابق، ص 188

² - موسى بودهان، قانون تنظيم الصفقات العمومية، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2009، ص 46

³ - عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، نفس المرجع السابق، ص ص 190، 191

2- مرحلة اعتماد الميزانية

هي المرحلة الثانية من مراحل الميزانية، واعتماد الميزانية هو إعطاء إذن وترخيص لأن تقوم السلطة التنفيذية بوضع بنود الإيرادات المالية والنفقات موضع تطبيق ومباشرة إنفاقها ويخضع الإجراءات التالية.

* التصويت على مشروع الميزانية من قبل المجلس الشعبي الولائي

* المصادقة على المشروع من قبل وزارة الداخلية والجماعات المحلية

أ- التصويت :

يصوت المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية ويضبطها وفقا للتشريع المنصوص عليه في القانون،¹ ويصوت لزوما على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المالية التي تطبق خلالها، أما الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها،² يتم التصويت على الاعتمادات المالية للميزانية بابا بابا، ومادة مادة.

ويصوت على الحساب الإداري للسنة المالية محل التنفيذ قبل نهاية السداسي الأول من السنة الموالية.

وقد نصت المادة 170 من قانون الولاية 07-12 على أنه يجوز للوالي نقل اعتمادات الميزانية من بند إلى بند آخر داخل فصل واحد، ويمكنه في حالة الاستعجال أن ينقل الاعتمادات من فصل إلى فصل بالاتفاق مع رئيس المجلس الشعبي الولائي بشرط اطلاع المجلس في أول دورة قادمة لانعقاده، غير أنه لا يجوز أن تتوقف نشاطات الولاية بل تكون محدودة نوعا ما إذ ينبغي العمل بالاعتمادات المفتوحة ضمن ميزانية السنة المالية السابقة في حدود 12/1 بالنسبة للنفقات، أما بالنسبة للإيرادات إجراء أي نقل للاعتمادات المقيدة على وجه التخصيص .

¹ - المادة 165 من قانون الولاية 07-12، مرجع سابق.

² - المادة 143 من قانون الولاية 07-12، مرجع سابق،

وإذا لم تضبط ميزانية الولاية نهائياً قبل بدئ السنة المالية لسبب من الأسباب تكون وفق شروط النسب وأشكال التحصيل السارية المفعول أو عن طريق طلب تسبيق من طرف الخزينة العمومية إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة.

أما بالنسبة للأجور والمرتبات لا تقوم بدفع هذه النفقات وفق قاعدة 12/1 لأنها نفقات إجبارية بل تدفع كاملة، ويتم تسبيق لتغطية هذه المصاريف بناء على مبررات تنظم القائمة الاسمية للعمال.

ب- المصادقة:

تتم المصادقة من قبل السلطة الوصية، فبعد التصويت على مشروع الميزانية من قبل المجلس الشعبي الولائي يحول مرفقا بمحضر لجنة المالية أود فتر الملاحظات والمداوات المتعلقة بالتصويت إلى السلطة الوصية التي تتمثل في وزارة الداخلية والجماعات المحلية حيث يخضع لعدة مراجعات وتدقيقات ومن ثم المصادقة عليه.

3- مراحل تنفيذ الميزانية:

تعتبر مرحلة تنفيذ ميزانية الولاية المرحلة الثالثة والأخيرة من مراحل الميزانية وهي من اختصاص السلطة التنفيذية فبعد التصويت من قبل المجلس الشعبي البلدي، والمصادق من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية بطبع التنفيذ ممكناً، ويعني تنفيذ الميزانية تحصل الإيرادات المسطرة والإنفاق لكل الإعتمادات المالية الواردة في بنود الميزانية، حتى لا تعجز الهيئة العمومية على تحقيق خطتها القومية التنموية، وضمانا لتحقيق الأهداف المرجوة تخضع عمليات تحصيل الإيرادات وصرف النفقات لقواعده مهمة هي:¹

- بالنسبة لتحصيل الإيرادات، عند القيام بتحصيل إيرادات الولاية حيث مراعاة، شروط معينة تتم على أكمل وجه كموايد التحصيل، والإجراءات المنبوعة في ذلك.... الخ ويجب الفصل عملية التحصيل المالي الإداري والحسابي

¹ - غازي عنابة، مرجع سابق، صص 218 219

- الإدارية: هي إصدار الأوسر بالتحصيل وتحديد مقدار، مواعيد

- الحسابية: هي التحصيل الفعلي للإيرادات المالية المعتمدة في الميزانية.

بالنسبة لصرف النفقات: إن كل نفقة تهدف إلى تحقيق غاية معينة لذا وجب أن يكون وقف صرف إجراءات قانونية مضبوطة وسلمية، حيث لا يجوز للمحاسب العمومية صرف أي نفقة ما لم يتم التأشير علما من طرف المراقب المالي الذي يتأكد من استيفاء الشروط القانونية اللازمة لذلك، حفاظا على المال العام.

وتستند عملية تنفيذ النفقات وتحصيل الإيرادات إلى أعوان مكلفون بذلك هم:

أ- الأمر بالصرف: حسب المادة 23 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية يعد أمر بالصرف في مفهوم القانون، كل شخص يؤهل لتنفيذ عمليات الميزانية المتعلقة بإجراء الإثبات والتصفية وإصدار سند الأمر بالتحصيل من جانب الإيرادات والقيام بإجراءات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف أو تحرير الحوالات فيما يتعلق بالنفقات.¹ ويعتبرا لأمر بالصرف هو كل شخص مؤهل قانونا لتنفيذ عمليات تتعلق بأموال الدولة ومؤسساتها وجماعتها العمومية سواء كانت هذه العمليات تتمثل في النفقات أو الإجراءات، وقد يكون الأمر بالصرف معينا مثل الوالي (الأمر الرئيسي بصرف ميزانية الولاية)،² أو مدير إدارة عمومية أو منتخبا كرئيس للمجلس الشعبي البلدي.

كما يعرف الأمر بالصرف بأنه الشخص الذي يعمل باسم الدولة والمجموعات المحلية والمؤسسات العمومية ويقوم بعملية التعاقد وبتصفية دين الغير أو قيمته أو بتحصيل الإيرادات العامة، ويأمر بصرف النفقات، وفي هذا الإطار يتحقق حق من حقوق الهيئات العمومية.³

كما للأمر بالصرف تفويض التوقيع للموظفين العاملين تحت سلطتهم، ومن مهام الأمر بالصرف مسك محاسبة إدارية للإيرادات والنفقات وعرضها للمسابقة وهو الشخص

¹ - عصفور محمد شاكور، أصول الموازنة العامة، السعودية: مكتبة الصفحات الذهبية، 1998، ص109

² - حسين الصغير دروس في المالية والمحاسبة العمومية، ط2، الجزائر: دار المحمدية، 2001، ص121

³ - علي زغود، المالية العامة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص131

الوحيد الذي يخول قانونا لإصدار سندات التحصيل وتحصيل الحساب الإداري بالولاية وتقديم الوضعية المالية المتعلقة بعملية الالتزام والأمر بالدفع وذلك كل 3 أشهر إلى الوزارة الوصية ويكون الأمرين بالصرف ابتدائيين أو ثانويين .

الأمر بالصرف الرئيسي: يمكن أن يتواجد في المناصب التالية:

- المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس الحسابات

- الوزراء

- الولاية عندما ينصرفون لحساب الولاية.

- رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين ينصرفون لحساب البلديات

- المسؤولون المعينون قانونا على رأس المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

- رؤساء المصالح العمومية المستفيدين من ميزانية ملحقة.

الأمر بالصرف الثانويين: وهم رؤساء المصالح الغير مركزة وحسب المادة 27 من

القانون،¹ كل مسؤول على هيئة عمومية غير ممتعة باستغلال مالي إنما على سبيل تفويض إعمادات لصالحها كالوالي لميزانية الدولة* ومن جهة أخرى ننبه أنه لا يكفي

الأمر بالعرف أن يكون مؤهل قانونا ليزاول مهامه، وإنما بشرط أن يكون معتمدا لدى

الحاسبين العموميين المكلفين بالإيرادات والنفقات التي يأمر بتنفيذها

ب- المحاسبون العموميون: يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات

الخاصة بأموال الدولة سواء مباشر أو بواسطة محاسبون آخرون وسواء تعلق الأمر

بتحصيل الإيرادات أو بدفع النفقات، كما يعتبر محاسبا عموميا كذلك كل من يكلف قانونا

بمسك الحسابات الخاصة بالأموال العمومية أو حراستها، وتعتمد أموال عمومية كل ما

¹ - المادة 27 من القانون 90-21 ، مرجع سابق

* - المقصود بالاعتمادات التابعة لميزانية الدولة والتي يفوض للوالي الأمر بصرفها هي ميزانية المجلس التنفيذي الولائي ، ويعتبر الوالي أمر بالصرف ثانوي وليس رئيسا

تعلق بميزانية الدولة وحسابات خزينتها أو ميزانية الجماعات المحلية والمؤسسات ذات الطابع الإداري.¹

وأما الأعوان الغير المعنيين قانونا للقيام بالصرف في أموال الدولة ورغم هذا يتطوعون أو يتطوفون على مهام وظيفة المحاسب العمومي فيعتبرون محاسبين ممارسين (des comptables des fait) وبالتالي يخضعون مثل المجلس العمومي لنفس المسؤوليات والتي تنجزها فيما يلي:

ويعتبر المحاسب العمومي مسؤولا عن كل العمليات المالية التي داخل المصلحة أو القسم الذي يسيره منذ تاريخ تنصيبه إلى حين تاريخ انتهاء مهامه، ولا يعاقب عن الأخطاء التي قد يتعرض إليها بحسن النية وكذلك الخاصة بالتصفية (العمليات الحسابية) ومن مهام المحاسب العمومي مسك محاسبة الجامعات المحلية وتحصيل الإيرادات ودفع النفقات ومتابعة حركة تنفيذ الميزانية والحفاظ على الوثائق الإدارية (دفاتر محاسبة) وإعداد حساب التسيير وإرساله إلى الوزارة الوصية ومجلس المحاسبة، ولا يقبل دفع أي نفقة قبل التأكد من:

- مطابقة العمليات والقوانين صفة الأمر بالصرف
- شرعية عملية تصفية النفقات
- توفر الإعتمادات الكافية

***مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي:**

يقصد بهذا المبدأ أنه لا يمكن إن يقوم الأمر بالصرف بالمهام المنوطة بالمحاسب العمومي وفي نفس الوقت أنه لا يجب أن يكون الأمر بالصرف والمحاسب العمومي شخصين متميزين يراقب ثانيهما العمليات المحاسبية والمالية التي يقوم بها الأول، ويتخذ عن هذا المبدأ أنه لا يجوز أن يخضع المحاسب العمومي لسلطة الأمر بالصرف الوظيفي.

¹ - المادة 05 من القانون 90-21، مرجع سابق

وإما أن يكون المحاسب تحت سلطة الأمر بالصرف ممكن جدا وهذا هو الشائع في العلاقة بين الوالي وأمين الخزينة والمحصل ومدير الهيئة العمومية والمقتصد. ومنه لا نستطيع أن نفهم السبب الذي جعل القانون يمنع الأمر بالصرف من تعيين المحاسب العمومي وترك هذه السلطة للوزير المكلف بالمالية أو على الأقل موافقته.¹

1- تحديد المسؤوليات بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي:

إن من واجبات المحاسب العمومي لا يقبل صرف نفقة يكون الأمر بالصرف بصرفها ناقصة أو غير مطابقة للقوانين واللوائح الجاري العمل بها، ورغم هذا فلا يقبل العرف الإداري أن يكون هذا الرفض بالسكوت أو حتى شفهي بل يكون عن طريق رسالة مكتوبة ومسببة.

2- طبيعة المراقبة التي يجريها المحاسب العمومي على الأمر بالصرف:

إن المتفق عليه بين جميع المختصين أن المحاسب العمومي يراقب مدى شرعية الأمر بالصرف ولا يتعدى دوره إلى مراقبة مدى ملاءمته وذلك لأن مراقبة الملائمة ترجع للسلطة الوصية على الأمر بالصرف ومادام الأمر بالصرف يتعلق بالمشروعية فإن الأمور التي تدخل في المشروعية والتي يجب على المحاسب العمومي أن يراقبها في الأمر بالصرف هي:

- صحة توقيع الأمر بالصرف المعتمد لديه (تسليم نسخة من مرسوم اقرار تعيين، إضافة إلى نماذج من إمضائه)
- وجود كفاية للاعتمادات المالية
- صحة الخصم أي تناسب النفقة مع نوع الاعتماد المخصص لها مع المادة والفصل والميزانية والسنة.
- صحة الدين، تبرير الذمة المنجزة، صحة التصفية، تقديم الوثائق المبررة

¹ - المادة 34 من القانون 21-90، مرجع سابق

- شرعية الوثائق المقدمة اتفاق البيانات، كتابة المبحث بالأحرف، الشهادات الإدارية عندما تكون إلزامية مراعاة بعض الأحكام الخام بنفقات معينة النفقات المستخدمين وبنفقات العتاد والصفقات الموسوية

- عدم وجود معارضة للدفع كالحجز على الحساب بمقتضى حكم قضائي

- عدم انقضاء الدين بالسقوط الرباعي أي سقوط حق دائن الدولة المستدين بمرور أربع سنوات.

- تأشيرة المراقب المالي على قرارات التعيين وعلى النفقات الملتزم بها الأخرى ماعدا بالنسبة لميزانية البلدية.

ج- إجراءات تنفيذ النفقات وتحصيل الإيرادات: لقد عرفنا من خلال دراستنا للقواعد العينة التي حكم الميزانية أنه لا يجوز صرف أي نفقة ما لم يكن متوقعا بشأنها اعتماد مالي كاف لتغطيتها وهذا ما يعرف بقاعدة الأسبقية ومن جهة أخرى لا يجوز تحصيل إيراداتها من المواطنين أو الشركات ما لم يأذن به قانون المالية.

ففي باب النفقات يتم الدفع عن طريق الأمر بالصرف أما في باب الإيرادات تحصل الحقوق بواسطة سند الإيرادات الذي قد يأخذ عدة أشكال كالأمر بالتحصيل أو قاعة الغرائب أو الأوامر بالمديونية، ويعرف سند الدفع أو الأمر بالعرف (حوالة الدفع) بأنه تصرف قانوني يرتب عليه دين على الدولة، وأما سند الإيراد فهو تصرف قانوني يترتب لا تصدر إلا بعد مرور مراحل قانونية هامة نوجزها فيما يلي:

- **إجراءات تنفيذ النفقات:**

لا يمكن أن ينفق مبلغ من خزينة الدولة ما لم يمر بالمرحلة والإجراءات القانونية

التالية:

أولاً: الالتزام بالنفقة:

هو كما عرفته المادة 19 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية بأنه الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات سوء الدين (على الدولة بطبيعة الحال) وهو تصرف ينشئ

النفقة وقد يكون بناء على تصرف قانوني (كالعقود والصفقات التي تبرمها الدولة مع المقاولين والطلبات التي يبعثها الموردون... الخ)، أو بناء على قانون (كالقوانين التي تنشأ حقوق على الدولة وقرارات ومراسيم تعيين المستخدمين)، إضافة إلى ذلك الأحكام والقرارات التي تصدر عن المحاكم والمجالس القضائية).¹

ثانيا: القيود الواردة في الالتزام بالنفقة

- لا يمكن لأي أمر بالصرف أن يقوم بأي التزام بنفقة المبلغ الذي يريد وقت ما يريد وانم هناك قيود نوجزها في ما يلي:
- مبلغ الاعتماد المفتوح في الميزانية بحيث لا يمكن تجاوزه عملا بقاعدة الأسبقية التي أشرنا إليها سابق.
- الفترة الزمنية التي يجب التي يتم أثناءها للالتزام، غالبا ما يحددها قانون المالية بـ30 نوفمبر من سنة الميزانية.

ثالثا: التصفية

وقد عرفتها المادة 20 من القانون 90-21 بأنها تلك الملاحظة التي تسمح بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية، وتحدد المبلغ الصحيح للنفقة العمومية إذن فهي تحتوي على عمليتين:

- تحقيق على أساس الوثائق الحسابية
- التقدير الصحيح للنفقة
- * **الأمر بالصرف:** ويتمثل في تحرير الحوالات، وهو الذي يأمر بموجبها الأمر بالصرف ودفع النفقات العمومية وهو يتغير أوضاح استدعاء مكتوب ومبرر من الأمر وشروط الأمر بالعرف التشكيلية أن يحرر باسم الدائن شخصا وأن يحتوي على البيانات التالية:
- تعيين السنة المالية
- تعيين الفصل والمادة والسطر للميزانية عند الاقتضاء

¹ - المادة 19 من القانون 90-21، مرجع سابق

- تعيين الوثائق المرفقة والمبررة لوجوب النفقة على جدول إرسال الحوالات
- توقيع الأمر بالصرف المعتمد لدى المحاسب
- الدفع: ويتمثل ذلك بالإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي الذي هو في ذمة الدولة.

* إجراءات تحقيق أو تحصيل الإيرادات:

- تتشابه إجراءات تحقيق الإيرادات مع إجراءات تنفيذ النفقات إلى حد كبير لكل منها مميزاتها: يتم تحقيق عن طريق الإثبات والتصفية والتحصيل.
- الإثبات:** عرفته المادة 16 من قانون المحاسبة العمومية سنة 1990 السالف الذكر بأنه الإجراء الذي يتم بموجبه تكرر بين حق الدائن العمومي أي الدولة المتمثلة في الخزينة العمومية، فهي المرحلة التي بنشأتها يثبت فيها حق الخزينة العمومية على الغير.
- وقد تختلف هذه المرحلة حسب نوع وطبيعية هذا الحق فقد يكون حيث تخضع لقواعد الحساب المعروفة كالفعل المنشئ لصرفية وقد يكون متمثلاً في تصرف قانوني كبيع أراضي للمواطنين وما ذلك من الحقوق التي نشأ للخزينة على الأشخاص.¹
- **التصفية:** وهي المرحلة التي تسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الخزينة.

- * **إصدار سند الايراد أو الأمر بالتحصيل:** وهو سند يصدره الأمر بالصرف يستدعي فيه المحصل لجني ما يحتوي عليه هذا السند من إيرادات.
- **التحصيل:** وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إبرام ذمة الأفراد اتجاه الخزينة العمومية، إذن هي مرحلة محاسبة يتكفل فيها المحاسب بسند التحصيل بعد مراقبته شرعياً ويكمل تنفيذه بنقاضي المبلغ المحدد في السند من المدينين طوعاً أو بعد متابعتهم قضائياً.

¹ - المادة 16 من القانون 90-21، مرجع سابق.

المبحث الثالث: الرقابة المالية الممارسة على ميزانية الولاية

إن الرقابة ميدان واسع عرف تطورات كبيرة ومتواصلة صاحبتها تعقد النشاطات وتنوعها مع كبر حجم الجماعات المحلية وضخامة الوسائل البشرية، المادية والمالية المستعملة، حيث يصعب فيها يوما بعد يوم ضمان حسن تسيير المالية المحلية إذ تكثر الأعمال المنجزة والانحرافات والأخطاء، بل وصل الأمر إلى اختلاس المال العام والتلاعب أحيانا.

ولهذا فإن الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية تكتسي أهمية خاصة باعتبارها خط الدفاع الأول لحماية أموال الجماعة والمواد العامة وضمان الاستخدام الأمثل لها، وحرصا على ضمان الصرامة في تسيير أموال العمومية واستغلالها بعقلانية دون تلاعب في سبيل تحقيق المصلحة العامة في إطار احترام القوانين المعمول بها فإن المجتمع الجزائري أخضع ميزانية الولاية لرقابة بمختلف أنواعها.

1- مفهوم الرقابة المالية: يقصد برقابة المالية مجموع إجراءات اللازمة لمتابعة أعمال التنفيذ والخطط والسياسات الموضوعة بقصد التعرف على أي انحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب إضافة إلى المحافظة على المال العام من عمليات الاختلاس أو ضياع أو سوء الاستعمال.¹

ولقد عرفها هنري فايول (1841-1925) بأنها "تتطوي على التحقق عما كان كل شيء يحدث طبقا للخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة والمبادرة المحددة، وأن غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطار بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها وهي تطبق على كل شيء".²

وتعني الرقابة المالية مراقبة الموارد المالية للمنظمة من إيرادات ومصروفات ورأس مال واستثمارات... الخ، وفق للأنظمة المالية التي تحكم نشاط المنظمة.³

¹ محمد أحمد الحجازي، المحاسبة الحكومية وإدارة المالية العامة، ط4، مصر: 1998، ص363

² - عبد الكريم أبو مصطفى، الإدارة والتنظيم، الأردن: دار وائل للنشر، 2001، ص245

³ - صبحي جبر العتيبي، مرجع سابق، ص19

ويمكن تعريف الرقابة المالية على أنها "ضمان سلامة العمليات المالية وكشف الانحرافات والتأكد من مطابقة هذه العمليات المالية للأنظمة والقوانين السارية المفعول". وبالتالي فالرقابة المالية تعني التفتيش والملاحظات والمتابعة والتحقق من الاستعمال الحسن للإمكانيات البشرية والمادية والمالية وكذلك الوثائق والحسابات واحترام القوانين والمراسيم والتعليمات الموضوعة كمقياس لعمل المسيرين ومعاينة المخالفين

2- المبادئ التي تقوم عليها الرقابة المالية:

الأسس الرقابية على الميزانية أو الرقابة المالية لحملة من المبادئ وهذا من تتميز عن غيرها من أنواع الرقابة وتنفرد بها دون سواها ويمكن حصر هذه المبادئ في ما يلي:

1- خضوع العمليات المالية لمجموعة من الإجراءات والتي تعرف بالدورة المستدعية والتي تسبق وتعاصر كل عملية مالية سواء كانت متعلقة بالإيراد أو الإنفاق.

2- حصر كل خطوة إلى المراجعة دون القيام بأي إجراء قبل التأكد من سلامة وصحة ما سبقها من إجراءات.

3- عدم تدخل جهة منفردة في إتمام هذه الإجراءات.¹

3- أهداف الرقابة المالية:

- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة والتحقق من صحة الدفاتر والسجلات والمستندات

- التأكد من عدم تجاوز الوحدات التقدير في الإنفاق وحدود الإعتمادات المقررة مع ما ستلزم من مرجعة المستندات المؤدية للصرف والتأكد من صحة توقيع الموكلين الذين لهم سلطة الاعتماد .

- عملية التفتيش المالي والتي يقوم بها جهاز إداري للوزارة المالية.

- التأكد من كفاية المعلومات والأنظمة والإجراءات المستخدمة.

- مدى التزام الغدارة في تنفيذ ما للميزانية وقف السياسات المعتمدة.

¹ - كريمة ربحي، زهية بركان، مرجع سابق، ص ص8-9

- بيان آثار التنفيذ وما يتخلله من إنفاق والنتائج المترتبة عن التنفيذ.

وتمارس الرقابة على تنفيذ ميزانية الولاية حسب الأشكال الثلاثة التالية:

أولاً: الرقابة الإدارية: تقوم بها الهيئات للسلطة التنفيذية.

ثانياً: الرقابة الفضائية: والتي يتولاها مجلس المحاسبة.

ثالثاً: رقابة المجلس الشعبي الولائي والسلطات الوصية على ميزانية والولاية.

- الرقابة الإدارية: إن الرقابة الإدارية هي المراقبة التي تمارس من داخل الإدارة على

نفسها بواسطة الأجهزة السابقة لها، لجان الصفقات (المراقب المالي - المحاسب العمومي

- المفتشية العامة للمالية). كما تعرف أيضاً باسم الرقابة الداخلية، كما الإنفاق أكثر من

جانب تحصيل الإيرادات.

إلى ضمان التطبيق السليم للقوانين، وتعد كل مراقبة لجان الصفقات ومراقبة

المحاسب العمومي والمراقبة المالي راقب سابقة قبلية أي قبل صرف النفقة أما رقابة

المفتشية العامة للمالية لاحقة كونها تجرب بعد صرف وتنفيذ النفقات.

أ- الرقابة السابقة: ويطلق عليها البعض الرقابة الوقائية وتتمثل في إجراء عمليات

المراجعة والرقابة قبل الصرف، إذ لا يجوز لأي وحدة تنفيذية من وحدات الاقتصاد الهام

الارتباط بالتزام أو القيام بدفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهات المختصة في

الدولة بالرقابة على الإنفاق، وتتم عملية الرقابة على جانب النفقات فقط حيث لا تتصور

رأي تم رقابة سابقة عمل تحصيل الإيرادات.¹

ويقصد بالرقابة السابقة أو القبليّة كل عملية مراقبة تتم قبل خروج الأموال من

الخزينة العمومية، وتشمل المراقبة السليمة العادية التي يباشرها كل رئيس على مرؤوسه

وتم عن طريق المراقب المالي والمحاسب العمومي.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 19 جمادى عام 1413 الموافق لـ 14 نوفمبر 1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية، العدد 82، 1992، ص 210

*الهيئات المكلفة بالرقابة السابقة

1- رقابة المراقب المالي على ميزانية الولاية:

حسب المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المراقب المالي هو عون من الأعيان المكلفين بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العمومية، ويعين بقرار من الوزير المكلف بالمالية.¹

أما على مستوى الولاية فالمراقب المالي هو موظف بمديرية المراقبة المالية مسئولاً عن المصالح الموضوعة تحت سلطته وعن التأشيرات التي يسلمها.

وحسب المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 فإن القرارات المتضمنة التزاماً بالنفقات والمبينة فيما يلي تخضع مسبقاً قبل التوقيع عليها إلى تأشيرة المراقب المالي.²

- قرارات التعيين والتثبيت والقرارات التي تخص الحياة المهنية للمواطنين ودفع مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجة.

- الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.

- الجداول الأصلية الأولية التي تعد في بداية كل سنة، والجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية.

وتضيف المادة 06 والمادة 07 من نفس المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه، تخضع لتأشيرة المراقب المالي أيضاً:

- الالتزام بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار

- كل التزام مدعم سند طلب أو الفاتورة التشكيلية عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد

لإجراء الصفقات العمومية

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سابق، ص 21

² - المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سابق، المادة 24

- كل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو تفويقا بالاعتماد أو تكفلا بالإلحاق أو تحويل اعتمادات
- كل التزام مفلق تنفيذي مصاريف التكاليف الملحقة والنفقات التي تصرف من الإدارة المباشرة والمثبتة بفاتورات محاسبية.
- إرسال المراقب المالي إلى الوزير المكلف بالمالية حالات دورية معدة لإعدام المصالح المختصة بتطوير الالتزام بالنفقة وبتعداد المستخدمين.¹
- إرسال نسخة من الملفات التقاضي إلى الوزير المكلف بالمالية الإعلام الخاصة بالمؤسسات تحت رقابته
- المشاركة في تحضير الميزانية
- إرسال تقرير في نهاية كل مالية إلى الوزير المكلف بالمالية
- إرسال تقرير في نهاية كل سنة مالية إلى الأكثرين بالصرف على سبيل الإعلام
- المشاركة في تقدير الميزانيات
- المشاركة في تقييم الاعتمادات المالية الخاصة بالمؤسسات الموضوعة تحت تصرفه
- المشاركة في لجنة الصفقات
- تمثيل الوزارة المكلفة بالمالية في مجلس إدارة المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- وعليه فإن المراقب المالي خلال مراقبته لميزانية التسيير يقوم بالتأشير على ما يلي:²
- مراقبة ملفات المستخدمين : التعيين، التثبيت، الإحالة على الاستيداع ، التسريح العزل، الخدمة الوطنية، الاستقالة، العطل المرضية طويلة الأمد... الخ

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 92-41 ، مرجع سابق المادة 25

² - تأشيرة المراقب المالي هي ذلك الختم الذي يضعه المراقب المالي على بطاقة الالتزام بعد فحصها والتأكد من تطابق النفقة مع التشريع المعمول به ، وتعتبر هذه التأشيرة كأداة في يد المراقب المالي التي يستعملها لإتمام مهمته التي يسهر على تنفيذها ، وهي الرقابة القبلية على النفقة الملتزم بها

- مصاريف المستخدمين: وتشمل كل ما يتعلق بالراتب الشهري للموظف من الأجر القاعدي التعويضات العلاوات.

- مراقبة نفقات تسيير المصالح: اقتناء أدوات، تكاليف بمهمة... الخ

- ضبط محاسبة المناجم المالية: حسب المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 وضبط محاسبة نفقات التسيير حسب المادة 28 من المرسوم نفسه

- مراقبة الجداول والقوائم الأصلية للمستخدمين

أما بالنسبة لنفقات التجهيز فان تدخل المراقب المالي حسب نص

المادة 29 من المرسوم التنفيذي 92-414 يكون في:

- الترخيصات بالبرامج عند الاقتضاء، إعادة التقييمات المتتالية

- التفويضات بتراخيص البرامج

- الأرصدة المتوفرة

* آثار رقابة المراقب المالي على ميزانية الولاية:

إن عملية الرقابة الممارسة من طرف المراقب المالي يمكن أن يترتب علما إحدى

الحالتين التاليتين:

- إما أن تكون الملفات صحيحة مطابقة للقوانين تنتهي بقبول التأشير².

- وإما أن تكون الالتزامات مشوبة بأخطاء أو مخالفه للقانون والتنظيم المعمول به فتكون

محل الرفض

* أجل تنفيذ رقابة المراقب المالي على ميزانية الولاية:

تنص المادة 14 من المرسوم التنفيذي 92-414 على أنهتم دراسة وفحص ملفات

الالتزام المعرضة للرقابة في أجل 10 أيام، غير أنه يمكن أن تمتد هذه المدة إلى 20 يوما

عندما تتطلب الملفات دراسة معمقة.

وقد حددت المادة 16 من نفس المرسوم تاريخ غلق التزام نفقات التسيير يوم

10 ديسمبر، ويمدد هذا التاريخ إلى 20 ديسمبر من نفس السنة للنفقات العمومية التالية.

- التجهيز والاستثمار

- النفقات التي تصرف بواسطة الإدارة المباشرة

- القرارات التي تتعلق بتسيير الحياة المهنية للموظفين

- جدول أجور المستخدمين المؤقتين

ب- مراقبة المحاسب العمومي على ميزانية الولاية:

يعتبر المحاسب العمومي ثاني مراقب لتنفيذ النفقات العمومية بعد المراقب المالي ، يتم تعيينه من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضع لسلطته حيث يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات الخاصة بالأموال العمومية،¹ ويعتبر الشخص الذي يقوم باستعمال وثيقة الأمر بالصرف التي ترسل من قبل الوالي أو مفوضه ، كما أن رقابته تعتبر تكملة للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على المستوى المحلي.²

فالمحاسب العمومي لايعتبر موظفا يخضع للأمر بالصرف ، بل يتمتع بالمسؤولية الشخصية والمالية على العمليات الموكلة له، كما يمكن له أن يتمتع بالمسؤولية التضامنية بينه وبين الأشخاص الموضوعين تحت أوامره،³ ويعتبر السلطة المسؤولة عن صحة وشرعية تصفية كل نفقة تدفع من خزينة الجماعات المحلية (الخزائن الولائية*).

*مهام المحاسب العمومي:حدد المشرع الجزائري مهام المحاسب العمومي كمايلي:

- مسك محاسبة الولاية بواسطة الدفاتر المحاسبية الرئيسية المساعدة والفرعية

- تحصيل الإيرادات وصرف النفقات

- التصرف في الأموال الخاصة بالولاية وذلك في إطار تنفيذ ميزانيتها اذ يعد مسئولا عن

متابعة حركتها

¹ - المادة 33من القانون 90-21، نفس المرجع السابق، ص1134

² - سعاد طيبي ، مرجع سابق، ص59

³ - مولود ديدان، أبحاث في الإصلاح المالي، مرجع سابق، ص300

* الخزائن الولائية:يتولاها الأمين الولائي للخزينة بصفته المحاسب الرئيسي للدولة ويقوم بجميع العمليات المالية للدولة، وتنفذ من صندوقه سندات التحصيل وأوامر الصرف التي يحررها أمرون بالصرف المتواجدون في دائرة اختصاصاته ، القرار المؤرخ في 07سبتمبر 2001يحدد تنظيم خزينة الولاية وصلاحياتها، الجريدة الرسمية العدد2006،33،ص24

وحسب المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية بجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأي نفقة أن يتحقق مما يلي:¹

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له
- شرعية عملية تصفية النفقات.
- توفير الإعتمادات
- إن الديون لم تسقط لها أو أنها محل المعارضة.
- الطابع الإبرائي للدفع.
- تأثيرات عمليات المراقبة التي تنص عليها القوانين والأنظمة المعمول بها
- الصحة القانونية للمكتب الإبرائي إذا تبين للمحاسب العمومي أن النفقة المأمور بينهما شرعية وأنها تطابق أشكال الرقابة السالفة الذكر فإنه يقوم بالدفع بالتأشير على الأمر أو الحوالة بعبارة "مقبولة الدفع" أما إذا لاحظ عدم شرعية النفقة أو أي نقص في تبريرها فإنه يمتنع عن دفعها معللا بسبب الرفض من يقوم الأمر بالصرف بتصحيح ملاحظات المحاسب العمومي وبأمر من جديد دفعها
- *رقابة اللجنة الولائية للصفقات العمومية: الرقابة المسبقة على الصفقات العامة تعني مطابقة الصفقات العامة للتشريع والتنظيم المعمول به، وتمارس هذه الرقابة من طرف هيئة تسمى اللجنة النفقات إذ تمتد إلى جميع المستويات (اللجنة الوطنية، اللجنة الوزارية، اللجنة الولائية، اللجنة البلدية للصفقات العمومية) تمر بمراحل مختلفة سواء قبل تنفيذ الصفقة أثناء وبعد التنفيذ.²

وتختص اللجنة الولائية في مراقبة الصفقات التي تبرمها الولاية ومؤسساتها العمومية ذات الطابع الإداري والتجاري ذات الانتقاص المعطي ومراقبة الصفقات التي

¹ - المادة 36 من القانون 90-21، مرجع سابق، ص 1135

² - عباس عبد الحفيظ، تقييم فعاليات النفقات العمومية في ميزانية الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 56

تبرمها البلدية ومؤسساتها العمومية تحت الوصلة والتي يدخل تبلغها ضمن الاختصاص الولائي.

* الرقابة اللاحقة الممارسة على ميزانية الولاية:

تبدأ الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية بعد انتهاء السنة المالية واستخراج الحساب الإداري للولاية، وهذه الرقابة لا تنص على جانب النفقات فقط كما هو الحال في الرقابة السابقة ولكنها تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة، وتتمثل هذه الرقابة في اختصاصات الهيئات التالية :

1- المجلس الشعب ألولائي

2- والمفتشية العامة للمالية

3- مجلس المحاسبة

1- رقابة المجلس الشعبي ألولائي الممارسة على ميزانية الولاية:

لقد نص القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية وحسب المادة 61 سنة على أن الجماعات الإقليمية تخضع مراقبة تنفيذ ميزانيتها لمجالسها التداولية، وبالتالي فالمجلس الشعبي ألولائي له الحق قانونيا لمراقبة تنفيذ ميزانية ولايته.

ووفقا للقانون 90-09 المتعلق بالولاية يحق للمجلس الشعب ألولائي مراقبة التنفيذ الجاري للميزانية الولائية من قبل الوالي في إطار القانون والتنظيم، ومطالبته كونه أمرا بالصرف بتقديم تقاريره دورية أو ظرفية عن تنفيذ الميزانية، كما رأينا سابقا لا يمكن تنفيذ الميزانية إلا بعد مصادقة المجلس الشعب ألولائي بعد تفحصها بابا بابا وفصلا وفصلا.¹

أما الرقابة اللاحقة الممارسة من طرف المجلس الشعبي الولائي تتمثل في مناقشة الحسابات الإدارية المقدمة له من قبل الوالي عند نهاية السنة المالية والتحقق ما إذا كانت النتائج المعروضة في الحساب الإداري، ومطابقتها لترخيصات الميزانية

¹ - المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتضمن إحداث مفتشية مالية، الجريدة الرسمية، العدد 10، ص 349

2- والمفتشية العامة للمالية كجهاز رقابي دائم على ميزانية الولاية:

تعتبر المفتشية العامة للمالية كجهاز رقابي دائم يمارس رقابة لاحقة على ميزانية الولاية أي إن تدخلها يكون بعد تنفيذ الميزانية، والمفتشية العامة هي هيئة أنشأت بموجب المرسوم 80-53 المؤرخ في 01-03-1980 ولقد أعيد صلاحيتها، عن طريق المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22- فيفري 1992.¹

وتختص والمفتشية العامة بمراقبة التسيير المالي لكل المرافق والمؤسسات والجماعات العامة والمحلية كما يمكن لها أن تختص بمراقبة التعاونيات وكل الوحدات الاقتصادية التي للدولة نصيب في رأس مالها.

ويحدد وزير المالية كل سنة برنامج عمل لهذه المفتشية وتتمثل رقابة هذه الأخيرة في نوعين من الرقابة:

أ- تفتيش كل حسابات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين وذلك بالانتقال إلى عين المكان بدون إعلام لهؤلاء أي مباغنتهم .

ب- وقد تتمثل هذه الرقابة في زيارات عادية بحيث يعلم المفتش العام المرافق أو المؤسسة العامة التي ينبغي مراقبتها ويتحدد التاريخ الذي ستم في هذه الزيارة.

وتمارس الرقابة بواسطة مفتشين عامين يطلق عليهم كلمة "المفتشين" حيث يكونون محلفين، فقبل مباشرتهم لمهامهم يجب عليهم تأدية اليمين التالي: "أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمال وظيفتي بأمانة وصدق وأن أحافظ على السر المهني وأراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي"، ويزودون ببطاقة وظيفية تثبت صفتهم وتبرر مراقبتهم وتتمثل هذه الرقابة في المراجعة أو التحقيق تتناول ما يلي:²

- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسب والأحكام القانونية أو التنظيمية التي لها أثر مالي مباشر.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 79/92 المؤرخ في 22 فيفري 1992، يؤهل المفتشية العامة للمالية للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية العدد 15، ص 414

² - المادة 09 من المرسوم رقم 92-78، مرجع سابق، ص 412

- تسيير المصالح والهيئات المعنية ووضعيتها المالية
- صحة المحاسبات وصدقها وانتظامها.
- مطابقة الإنجازات للوثائق التقديرية
- شروط استعمال الإعتمادات ووسائل المصالح والهيكل وتسييرها
- تسيير الرقابة الداخلية في المصالح والهيئات التي تعنيها هذه التدخلات.
- تدخلات المفتشين غير مطلقة وإنما تخضع لمجال محدد يشمل خاصة جانب
المشروعية ودقة الحسابات وهي تشمل خاصة :
- مراقبة تسيير الصناديق ومراجعة الأموال والقيم والسندات والمواد على اختلاف
أنواعها التي يحوزها المسيرين أو المحاسبون
- طلب تقديم كل وثيقة أو ورقة ثبوتيه تكون لازمة لمراجعتها.
- القيام بأي بحث أو تحقيق في عين المكان بغية مراقبة الأعمال أو المعطيات المبنية في
المحاسبة.
- القيام بأي تدقيق في عين المكان للتأكد من أن أعمال التسيير ذات الأثر المالي قد تمت
محاسبتها على أسس صحيحة وكاملة وإثبات حقيقة الخدمة المنتهية عند الاقتضاء وبهذا
يمارس المفتشون حق المراجعة لجميع العمليات التي قام بها المحاسبون العموميون
ومحاسبو الهيئات التابعين للجماعة المحلية.
- وإذا تبين لها أن التسيير المالي للمهنية المعنية بالرقابة غير مطابق للقوانين فإنها
يأمر بدفع غرامة مالية أو تحرير أو تقرير عن هذه المخالفة وتحيله إلى الجهة القضائية
المعينة للفصل فيه.¹

03- مجلس المحاسبة:

تأسس مجلس المحاسبة بموجب الأمر 57-76 المؤرخ في 22-01-1976 كما
يلي: "يؤسس مجلس المحاسبة المكلف بالمراقبة البعدية على كل النفقات المتعلقة بالدولة

¹ - الأستاذ حسين الصغير ، مرجع سابق، ص148

وبالحزب أو بالجماعات المحلية الجهوية، بالإضافة إلى المؤسسات الاشتراكية وما كان نوعها، وتم تعديله بالقانون رقم 95-20 المؤرخ في 17-07-1995 المتعلق بمجلس المحاسبة".

ويعتبر مجلس المحاسبة حسب النص أعلاه هو المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية.¹ وبهذه الصفة يدقق في شروط استعمال الهيئات والموارد والوسائل المالية للأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصه، ويقيم بتسييرها ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبة للقوانين والتعليمات المعمول بها.²

وللمجلس بصفته الهيئة التي يخول لها القانون رقابة وتنفيذ الميزانية ويساعده في ذلك الحسابات الختامية، حسابات التسيير، الحساب الإداري المودعة من قبل المحاسبين والأميرين بالصرف.

باعتبار مجلس المحاسبة هيئة ذات كفاءة قضائية وإدارية فإنها تعمل تحت سلطة رئيس الجمهورية، يتولى الرقابة اللاحقة أو البعدية على ميزانية الجماعات المحلية، أو ما يعرف كذلك بالرقابة القضائية اللاحقة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية ومنها ميزانية الولاية، وتهدف هذه الرقابة التي يمارسها من خلال النتائج التي يتوصل إليها إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وترقية إجبارية تقديم الحسابات،* وتطوير شفافية تسيير المالية المحلية.

وتحدد أشكال الرقابة من طرف مجلس المحاسبة التي يمارسها على ميزانية الولاية ويمكن حصرها في ما يلي:

¹ - أنظر المادة 170 من دستور 1996

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 02 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يونيو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 39، ص 3

* - بعد الانتهاء من إعداد الحساب الإداري وحساب التسيير بالنسبة للولاية ترسل نسخة واحدة على كل حساب الى مجلس المحاسبة

أ- حق الإطلاع وسلطة التحري:

يحق لمجلس المحاسبة طلب كل الوثائق المالية التي من شأنها تسهيل عملية الرقابة المالية من أجل تقسيم

-تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته ويجري كل التحريات الضرورية من أجل الإطلاع على المسائل المنجزة.

-بالاتصال مع إدارات الولاية، كما يتمتع قضاة مجلس المحاسبة بحق الدخول إلى كل المحلات التي تشملها أملاك الولاية، كما يمكن لمجلس المحاسبة أن يطلب من السلطات السلمية لأجهزة الرقابة الخارجية المؤهلة لرقابة الهيئات الخاضعة لرقابته مهما كان وضعها القانوني للإطلاع على كل المعلومات أو الوثائق أو التقارير التي تمتلكها أو تعدها عن حسابات هذه الهيئات وتسييرها.

2- حق نوعية التسيير:

يراقب مجلس المحاسبة نوعية التسيير بالولاية، من خلال تقويم شروط الاستعمال للوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد، كما يقيم قواعد تنظيم وعمل الهيئات الخاضعة لرقابته ويتأكد من وجود آليات وإجراءات رقابية داخلية موثوقة ويقدم كل التوصيات التي يراها ملائمة لتحسين الفعالية، إضافة إلى مراقبة شروط المنح واستعمال الإعانات والمساعدات المالية الممنوحة (تهدف هذه الرقابة إلى التأكد من مدى توافر الشروط المطلوبة لمنح هذه المساعدات ومطابقة استعمالها مع الغايات التي منحت من أجلها).

وتهدف كذلك مراقبة مجلس المحاسب على الموارد التي جمعت إلى التأكد من مطابقة النفقات التي تم صرفها مع الموارد التي تم جمعها مع الأهداف المتوخاة من التبرعات العمومية.¹

¹ - المادة 96 من الأمر رقم 95-20، مرجع سابق، ص 11

ويترتب عن هذه الأعمال التقييمية التي يقوم بها مجلس المحاسبة إعداد تقارير تحتوي على المعاينات والملاحظات والتقييمات وترسل هذه التقارير إلى مسؤولي المصالح والهيئات التابعة للولاية، وبضبط مجلس المحاسبة لقيمة التهانى ويصدر كل التوصيات والاقتراحات بقصد تحسين فعالية ومر دودية تسيير المصالح والهيئات الرقابية ويرسلها الى مسؤوليها وكذلك الوزراء والسلطات الإدارية المعنية.¹

3- مراجعة حسابات المحاسبين العموميين:

يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر بشأنها أحكاما، في مجال مراجعة حساب التسيير، ويدقق مجلس المحاسبة في صحة العمليات المادية الموصوفة ومدى مطابقتها مع الأحكام التنظيمية والتشريعية المطبقة عليها.²

4- رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية المالية: يسهر مجلس المحاسبة على مراقبة احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية المالية، ويقوم بمراقبة الأخطاء والمخالفات التي تكون خرق صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال الأموال أو الوسائل المادية وتلحق ضررا بالخرينة ومن بين هذه المخالفات يمكن للمجلس أن يعاقب:³

- خرق الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات
- استعمال الإعتمادات أو المساعدات المالية للأهداف غير الأهداف التي منحت من أجلها.
- الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو تخضع فيها للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.

¹ - المادة 73 من الأمر 20-95، مرجع سابق، ص12

² - المادة 75 ، نفس المرجع سابق، ص 12

³ - المادة 88 من الأمر رقم 20-95 ، مرجع سابق، ص14

4- رقابة السلطة الوصية على ميزانية الولاية:¹

هذا النوع من الرقابة يمارس من طرف موظفين مختصين نظرا للأهمية البالغة التي تلعبها الرقابة أثناء تنفيذ وتطبيق الميزانية، وباعتبار أن الوصاية الإدارية هي مجموع السلطات المحددة قانونا لسلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم قصد حماية المصلحة العامة، فهي لا تمارس إلا في الحالات والأوضاع المنصوص عليها في القانون وبالتالي فإن مصداقية السلطة الوصية تجري ضمن إدارة مركزية بين سلطات الوصاية وسلطة لامركزية، فبعض القرارات لا يمكن تطبيقها إلا بعد التصديق عليها من طرف السلطة الوصية لأن الطابع التنفيذي يتوقف على إذن وموافقة الجهاز الأعلى المختص، كما يجوز للهيئات اللامركزية ممارسة الرقابة على هيئة لامركزية أخرى كما هو الحال بالنسبة للبلديات والولايات التي تمارس الرقابة على المرافق الإدارية التابعة لها.

وتلعب السلطة الوصية دورا هاما في الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية (الولاية) نظرا للأهمية التي تتميز بها هذه الأخيرة في المحافظة على ميزانية متوازنة من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية لكافة المواطنين.

والأشخاص الموكل لهم ممارسة هذه الرقابة على ميزانية والجماعات المحلية هم:

- **الوالي:** لقد أسندت للوالي مهمة الرقابة على ميزانية في الحدود الإقليمية للولاية التابعة له

- **رئيس الدائرة:** يعتبر رئيس الدائرة الشخص الذي يتمتع بسلطات عدم التركيز الإداري في الإدارة المحلية، إذ يأتي بعد الوالي مباشرة وهو ممثل للدولة وظيفته ذات طابع سياسي، ويقوم بمساعدة الوالي على تنفيذ القوانين والأنظمة وحسن سير المرافق العامة وهو مكلف بالرقابة على ميزانية البلدية في حالة ماذا كان عدد السكان لا يتجاوز 50000 نسمة.

¹ - سعاد طيبي، مرجع سابق، ص68

الفصل الثالث:

دراسة جمالية: ولادة السيدة

المبحث الأول: التعريف بولاية المسيلة

نبذة تاريخية:

المسيلة عاصمة الحضنة، وهي الأرض التي تزامت عبرها مختلف الحضارات، فليست بالمحمدية وليدة الفاطميين أو القلعة للحماديين بل عرش من أعراس مملكة مسنيسا، فمقاطعة رومانية وبيزنطية فأرض خصبة للفاتحين وبعدها محطة للحكم العثمانيين فمطمع للاستعمار الفرنسي مدينة أثارت فضول الكثيرين مما احتوت من معالم أثرية ومناظر طبيعية وسياحية هي مسقط رأس العلماء والفقهاء وملهمة¹ وتأسست مدينة المسيلة سنة 314 هـ الموافق لسنة 927م من طرف أبو القاسم محمد بن عبيد الله وأطلق عليها اسم المحمدية كما عرفت باسم زابي وهناك من ربط تسمية مدينة المسيلة بقبيلة ماسيليا التي توسع نفوذها حتى شمل ما يعرف قديما بإقليم نوميديا وبزوال هذه القبيلة بقي اسم المدينة بالمسيلة.

كما تدعى بالحضنة وهناك من يرى أن أصل تسمية المسيلة سواء كانت أطلقت من طرف العرب أو البربر يعود إلى أن المدينة على شكل حوض منبسط ذر مجاري مائية ولا تنسى أن موقع المسيلة في حد ذاته يعرف بحوض الحضنة.¹

وتعتبر ولاية المسيلة من الولايات الداخلية التي انبثقت عن التقسيم الإداري لعام 1975 والذي بموجبه أصبح عدد الولايات في الجزائر 31 ولاية، وتم تشكيل الولاية من البلديات التي كانت أكثر حرمانا والتي كانت تابعة لولايات أخرى مجاورة (الأوراس، سطيف، المدية) مما أخرج الانطلاقة الجادة لعملية التنمية الشاملة بسبب شساعة الولاية الفنية ونقص المرافق الهيكلية الأساسية تمت السيطرة نسبيا على هذا الإشكال لتصبح الولاية بعد ذلك نقطة ربط بين الشرق والغرب والشمال والجنوب، ويعتبر السيد - رشيد أكتوف - أول والي لها، وهو الذي رسم لها إستراتيجية استشرافية كفيلة بتطوير على أسس واقعية، حيث تم إقامة منطقة صناعية تقاربها مساحتها بعض المدن في الشمال،

¹ www. d7osb. Com/ts776_topic/25/08/2013 -

ولكنه أغفل الطابع الفلاحي للولاية، المتميزة بخبرة فلاحية خاصة في مجال الحبوب والأشجار المثمرة المعروفة، وتم التوطين الصناعي وانتشاره الأفقي من خلال مركبات صناعية كبيرة كمركب النسيج، مركب الألمنيوم، شركات البناء والسكن والتعمير، شركات النقل والتموين، العتاد الفلاحي، صناعة الجلود..... إلخ.¹

- الموقع:

تقع ولاية المسيلة بين الأطلس التلي والصحراوي، تتكون من 15 دائرة و 47 بلدية، يحدها من الشمال ولايات سطيف وبرج بوعريريج ومن الغرب ولايتي البويرة والمدينة ومن الجنوب ولايتي الجلفة وبسكرة ومن الشرق ولاية باتنة، مناخها قاري وهي وسط بين التل والصحراء، ومعظم الولاية مستوي يبلغ ارتفاعها من 200 إلى 300 متر فوق سطح البحر، تبلغ مساحتها 18.170 كلم مربع أي أنها ضعف مساحة الجمهورية اللبنانية بالمفهوم الكمي المساحة مع الاختلاف البيئي والاقتصادي، حيث أن لبنان البلد الوحيد الذي لا توجد في صحراء، كما أنها تضاهي في مساحتها مساحة فلسطين التاريخية، وانتقل عدد سكانها من 814.353 نسمة عام 1998 (سنة نهاية تطبيق برنامج التعديل الهيكلي) إلى حوالي 940.000 سنة 2003 بكثافة 53 ساكن في الكيلو متر المربع مع تركيز 84% منهم في المناطق الشمالية والباقي رحل، وهذا ما يعكس ضعف الانتشار السكاني بدلالة الموقع، والولاية في حدودها الحالية تشغل موقعها هاما في المنطقة الوسط للشمال الجزائري، وهناك من أصبح بنسبها بفعل ما حقق فيها من تنمية واقتربها من مدن الشمال إلى منطقة الهضاب العليا الوسطى.²

وعاصمة الحضنة كانت عبارة عن مملكة بربرية مستقلة في عهد الرومان ومن بين أعلامها القدامى أبو علي حسن بن رشيق الصقلي، ومن أعلامها في القرن العشرين

¹ - زكريا بختي، دور التنمية السياسية في الأداء الوظيفي للمجالس المنتخبة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، كلية العلوم السياسية والاعلام، قسم العلوم السياسية، 2008-2009، ص 86

² - زكريا بختي، مرجع سابق، ص 87

محمد بوضياف أحد كبار من قاموا بالثورة، أبو علي المسيلي كاتب أحمد بن محمد محي المقري (عالم) - محمد بن القاسم الهاملي، ولالة زينب (إعلام وناقد زاوية الهامل) .

- السكان:

أما بخصوص توزيع السكان حسب الدوائر والكثافة السكانية ومن خلال إطلاعنا على إحصائيات التعداد السكاني ودرجة الكثافة الكيلو متريه، لاحظنا التركيز السكاني في أربع دوائر هي: (المسيلة- بوسعادة- سيدي عيسى- عين الملح)، وكانت الإحصائيات في صورتها الخام تظهر كالتالي (تقديرات سنة 2005):

- مدينة المسيلة 146.741 نسمة بكثافة قدرها 633 نسمة في الكلم²
- مدينة أولاد دراج 89.510 نسمة بكثافة قدرها 69 نيمة في الكلم²
- مدينة مقرة 116.001 نسمة بكثافة 150 نسمة في الكيلو متر المربع
- مدينة عين الملح 59360 نسمة بكثافة 23 نسمة في الكيلو متر المربع
- مدينة حمام الضلعة 77599 نسمة، بكثافة 67 نسمة في الكيلو متر المربع
- مدينة الشلال 34501 نسمة، بكثافة 23 نسمة في الكيلومتر المربع
- مدينة بن سرور 50637 نسمة، بكثافة 30 نسمة في الكيلو متر المربع
- مدينة بوسعادة 137799 نسمة بكثافة 136 نسمة في الكيلو متر المربع
- مدينة الخبانه 29088 نسمة بكثافة 12 نسمة في الكيلو متر المربع
- مدينة أولاد سيدي ابراهيم 17998 نسمة بكثافة 31 نسمة في الكيلومتر المربع
- مدينة سيدي عامر 31765 نسمة بكثافة 32 نسمة في الكيلو متر المربع
- مدينة عين الحجل 41932 نسمة بكثافة 45 نسمة في الكيلومتر المربع
- مدينة مجدل 31815 نسمة بكثافة 32 نسمة في الكيلومتر المربع
- مدينة جبل مساعد 20595 نسمة بكثافة 17 نسمة في الكيلومتر المربع

نلاحظ من هذه الأرقام ان نسبة الكثافة تبقى تعرفها المناطق الحضرية، رغم توفر

المرافق في المناطق الأخرى من الولاية.¹

- المقومات الاقتصادية: وتعتبر الولاية فلاحية بالدرجة الأولى، حيث أن القمح والشعير من أهم محاصيلها الزراعية بالإضافة إلى أصناف كثيرة من الفواكه كالمشمش بمنطقة بوخميسة والرمان بمنطقة تارمونت، كما تمتاز بمناطقها الرعوية حيث تشتهر بتربيتها للأغنام كما تشتهر بلدية مسيف الغنية بالمنتجات الزراعية المتنوعة والتي تعتبر الرائد في هذا الميدان، حيث توجد بها أكبر مزرعة لشركة كوسيدار التي تخصص في إنتاج القطن الخضر والفواكه، وتبعد عن مقر الولاية بحوالي 110 كلم وهي المناطق التاريخية للثورة الجزائرية، حيث أستشهد بمنطقة مسيف مايقارب عن 300 شهيد من مختلف مناطق الوطن كما أن بالولاية وحدات صناعية استراتيجية وطنية تذكر منها: (مصنع أوراسكوم للإسمنت بمنطقة حمام الضلعة)(قرية الدبيل) بطاقة إنتاجية كبيرة يصل توزيعها إلى كافة أنحاء القطر الجزائري.

وتم إنجازها من طرف شركة أوراسكوم للإنشاء والصناعة المصرية فرع الجزائر -¹

- محطة ضم البترول الخام (طريق بوسعادة)

- محطة توليد الكهرباء (بذراع الحاجة)

- مركب الأقمشة الصناعية تيندال

- وحدة الصيانة لسونلغاز

- وحدتين إنتاجيتين للحبوب

- خط السكة الحديدية الرابط بين عين التوتة المسيلة - بوج بوعريريج

أما عن الصناعة التقليدية والحرفية فأهمها :

صناعة النسيج : الزرابي، القشايية ، البرنوس ، تاملقوط

صناعة الجلود : صناعة الأحذية التقليدية ، صنادلة الصيف ، محازم السروج

¹ - زكريا بختي، مرجع سابق، ص88

صناعة الخشب: صناعة الأدوات الخشبية منها المهراس، الغربال، أدوات النسيج، الموس البوسعادي .

صناعة الفضة : مجوهرات فضية بكل أنواعها: المقاييس، الخلخال والخواتم

صناعة الفخار : صناعة أواني المطبخ مثل القصعة، طاجين الغلة

- السياحة:

تعتبر ولاية المسيلة من الولايات السياحية في الجزائر بحكم الارث التاريخي للمنطقة، وبما أنها منطقة تزامت عليها مختلف الحضارات بها مجموعة من المتاحف هي:

أ- متحف الحضنة: دشن عام 1993 يقع ببلدية المسيلة ويحتوي على آثار تعود لمختلف العصور بها مختلف المواقع الأثرية للولاية

ب- متحف قلعة بني حماد: دشن عام 1995 وهو بمثابة متحف يتواجد ببلدية المعاضيد يحتوي على آثار وتحف تم اكتشافها خلال الحفريات التي أجريت بقلعة بني حماد

ج- المتحف الوطني نصر الدين ديني: دشن عام 1993 يقع بي مدينة بوسعادة يحتوي على بيت الفنان إضافة الى قاعة غرفة ومكتبة وقاعة خاصة لتعلم الأطفال مبادئ الرسم .

المبحث الثاني : الهيكل التنظيمي للولاية

طبقا للمادة : 02 من قانون الولاية 12 - 07 فإن للولاية هيئتان هما:¹

1- المجلس الشعبي الولائي

2- الوالي

1- المجلس الشعبي الولائي:

المجلس الشعبي الولائي هو هيئة مداولة طبقا للمادة 12 من قانون الولاية ويضطلع

بوظيفته الرقابية في مدلولها الشعبي وفقا لأحكام الدستور .

¹ - المادة 02 من قانون الولاية 12-07، مرجع سابق

والمجلس الشعبي الولائي بمختلف أعماله يشترك في عنصر أساس هو القيام بمساعدة المواطنين في حل مشاكلهم من كل النواحي المتعددة ، والمختلفة والشاملة لكل الميادين ويقدم اقتراحات أو الملاحظات الخاصة بشؤون الولاية عن طريق الوالي الى الوزير المختص المصحوب برأيه ويمكن للمجلس أن يخطر وزير الداخلية عن طريق رئيسه بكل قضية تتعلق بسير المصالح اللامركزية التابعة للدولة .

ويتكون المجلس الشعبي الولائي لولاية المسيلة من 47 عضواً، عدد النساء 14 عضواً، عدد الرجال 33 عضواً، موزعين على التشكيلات السياسية كما يلي:¹

- حزب جبهة التحرير الوطني 15 عضواً
- تكتل الجزائر الخضراء 10 أعضاء
- حزب الفجر الجديد 09 أعضاء
- التجمع الوطني الديمقراطي 07 أعضاء
- حزب جبهة المستقبل 06 أعضاء
- أما في ما يخص تقلد المسؤوليات على مستوى المجلس فكان كما يلي:
- رئيس المجلس : من تكتل الجزائر الخضراء
- النواب المنتدبون الدائمون: 03 نواب من التشكيلات السياسية التالية
- نائب من تكتل الجزائر الخضراء
- نائب من حزب جبهة المستقبل
- نائب من التجمع الوطني الديمقراطي
- النواب غير الدائمين: 05 نواب من التشكيلات السياسية التالية
- 03 نواب من حزب جبهة التحرير الوطني
- نائب من تكتل الجزائر الخضراء
- نائب من الفجر الجديد

¹ - مقابلة مع السيد مدير ديوان المجلس الشعبي الولائي، ولاية المسيلة ، 16-02-2013

وطبقا للمادتين 20-21 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي بالمسيلة فان لرئيس المجلس الشعبي الولائي ديوان يعمل على نحو دائم ب 14 موظفا يتم اختيارهم من بين موظفي القطاعات التابعة للولاية وفقا للمادة 68 من قانون الولاية، كما أن للمجلس مكتب يتكون من رئيس المجلس ونوابه ورؤساء اللجان الدائمة وهي:¹

- لجنة الاقتصاد والمالية
- لجنة التربية والتعليم العالي والتكوين المهني
- لجنة الصحة والنظافة وحماية البيئة
- لجنة الاتصال وتكنولوجيات الإعلام الآلي
- لجنة تهيئة الإقليم والنقل
- لجنة التعمير والسكن
- لجنة الفلاحة والري والغابات والصيد البحري
- لجنة الثقافة والسياحة
- لجنة الشباب والرياضة
- لجنة الشؤون الاجتماعية والشؤون الدينية والأوقاف
- لجنة التجهيز والتنمية المحلية
- لجنة الاستثمار والتشغيل

الوالي: تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي

1- الأمانة العامة: يشرف على تسيير الأمانة العامة لولاية المسيلة أمينا عاما بمساعدة 36 موظفا، يسهر على تحسين العمل الإداري واستمراريته ويتابع جميع مصالح الدولة الموجودة في الولاية، وينسق عمل المديرين في الولاية وينشط عمل الهياكل المكلفة بالوثائق والمحفوظات والتلخيص وينشطها ويتابع عمل أجهزة الولاية وهيكلها وينشط الهياكل المكلفة بالبريد ويراقبها .

¹ - المواد 20-21، من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي لولاية المسيلة ، العهدة الانتخابية 2012-2017

2- المفتشية العامة: يشرف عليها مفتشا عاما يساعده ثلاث مفتشين و12 موظفا أداريا يعملون تحت سلطة الوالي مكلفين بمهمة تقويم نشاط الأجهزة والهيكل والمؤسسات المتمركزة واللامركزية الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية.

3- رئيس الدائرة: تتكون ولاية المسيلة من 15 دائرة تنقسم الى ثلاث مستويات من حيث الكثافة السكانية.

- المستوى الأول: المسيلة - بوسعادة - سيدي عيسى - عين الملح

- المستوى الثاني: أولاد دراج - مقرة - حمام الضلعة - بن سرور - مجدل - عين الحجل

- المستوى الثالث: الشلال - سيدي عامر - خبانة - جبل أمساعد- أولاد سيدي إبراهيم.

اذ يقوم رئيس الدائرة بمساعدة الوالي اقليميا، ويمثل الولاية على مستوى البلديات التابعة له، ويتمثل دوره في المساعدة السياسية الادارية ويعين بمرسوم رئاسي.¹

3- مديرية الإدارة المحلية : تتكون مديرية الإدارة المحلية لولاية المسيلة من ثلاث مصالح:²

أ- مصلحة الميزانية والممتلكات : تشمل 03 مكاتب هي :

- مكتب ممتلكات الولاية : يتكفل بتسيير في كل ما يتعلق بممتلكات الولاية المنقولة وغير المنقولة

- مكتب ميزانية الولاية : يتكفل بإعداد وتحضير وتنفيذ ميزانية الولاية وهي :

- الميزانية الأولية

- الميزانية الإضافية

- الحساب الإداري

¹ - مقابلة مع السيد رئيس مصلحة الميزانية ، ولاية المسيلة، 10-09-2013

² - المرسوم التنفيذي رقم 215/90، مرجع سابق الذكر

ويعمل على متابعة مدى تنفيذ ميزانية البلديات

- مكتب ميزانية الدولة :

يتكفل بتنفيذ الاعتمادات المتخصصة من ميزانية الدولة المتعلقة بأجور الموظفين والعمال واقتناء الوسائل والمعدات

ب- مصلحة الموظفين : تتكون بدورها من مكاتبين :

- مكتب الموظفين الإداريين: يسهر على متابعة المسار المهني والموظفين التابعين للولاية والدوائر (التوظيف، الترقية الخ)

- مكتب موظفي البلديات : يتابع المسار المهني لموظفي البلديات

ج- مصلحة التنشيط المحلي: تتكون مصلحة التنشيط المحلي من 03 مكاتب هي :

- مكتب ميزانية البلديات: يتكفل ميزانية البلديات من حيث المتابعة والرقابة

- مكتب الصفقات والإعلام الآلي: يتابع مكتب الصفقات المشاريع العمومية التابعة للإدارة المحلية

مديرية التنظيم والشؤون العامة:

تتكون مديرية التنظيم والشؤون العامة من 03 مصالح و03 مكاتب تابعة لها مكلفة

على الخصوص بما يلي:¹

- تسهر على تطبيق التفقيش العام واحترامه

- تضمن مراقبة شرعية التدابير التنظيمية التي تفرز على المستوى الداخلي

- تنظم بالاتصال مع الأجهزة والهيكل المعنية العمليات الانتخابية وتتولى التسيير

الإداري للمنتخبين البلدي والولائي

- تسهر على تبليغ القرارات الإدارية الولائية

- تطبيق التنظيم المتعلق بتنقل الأشخاص

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 95-265 ، الجريدة الرسمية، العدد 50، بتاريخ 11 ربيع الثاني الموافق 6 سبتمبر 1995، ص 10

- تدرس منازعات الدولة والولاية وتتابعها
- تسهر على قيام البلديات بنشر القرارات التي يجب إشهارها
- تتخذ إجراءات التسخير ونزع الملكية أو الوضع تحت حماية الدولة وتتابع ذلك.
- وتشمل مديرية التقنيين والشؤون العامة 03 مصالح وهي:
- أ- **مصلحة التنظيم العام:** تتكون هذه المصلحة من 03 مكاتب هي:
 - مكتب الجمعيات والانتخابات
 - مكتب حركة السيارات
 - مكتب المؤسسات المصنفة
- ب- **مصلحة الشؤون القانونية والمنازعات:** تتكون هذه المصلحة من 03 مكاتب هي:
 - مكتب نزع الملكية
 - مكتب م.ق ومداولات البلديات
 - مكتب م.ق ومداولات الولاية
- ج- **مصلحة سير الأشخاص:** تتكون هذه المصلحة هي الأخرى من 03 مكاتب هي:
 - مكتب الحالة المدنية
 - مكتب سير الأجانب
 - مكتب سير المواطنين

المبحث الثالث: طبيعة العلاقة بين النظام الإداري والنظام المالي بالولاية

إن نتائج البحث عن العلاقة الموجودة بين النظام المالي والإداري في الإدارة المحلية بالولاية قد تختلف من ولاية الى أخرى فلكل ولاية خصوصياتها، ومن أجل استخلاص هذه العلاقة قمنا بدراسة ميدانية تطبيقية على مستوى ولاية المسيلة خلال المدة المحددة لاجراء العمل الميداني أو التطبيقي للبحث كما يأتي:

1- إجراءات الدراسة الميدانية:

في إطار الدراسة الميدانية للبحث، ومن أجل الوصول الى إجابة للإشكالية المطروحة في مقدمة البحث، قمنا بزيارة ميدانية الى ولاية المسيلة وتقلنا بين مكاتب مصالح الإدارات الموجودة على مستوى أقسام وإدارات الولاية فكانت لنا لقاءات ومقابلات رسمية مع مسؤولون سامون وإطارات بالولاية، ومع رؤساء المصالح وبعض رؤساء المكاتب، وبعدها قمنا بزيارة ميدانية الى مقر المجلس الشعبي الولائي اتصلنا برئيس المجلس الشعبي الولائي الذي وجهنا الى رئيس لجنة الاقتصاد والمالية الذي أجرينا معه مقابلة رسمية، ومن خلال المقابلات طرحنا على المبحوثين مجموعة من الأسئلة الشفهية والمكتوبة التي كانت دقيقة ومعدة بكل موضوعية تصب جلها في محتوى موضوع البحث، ومن خلال الزيارة لاحظنا كيفية أداء الموظفين لعملهم وفقا للتنظيم الإداري والمالي المنصوص عليه في القوانين التنظيمية والتشريعات، حيث وجدنا تجاوب وتفهم من طرف المبحوثين، غير أننا التمسنا تحفظا على بعض الأسئلة المطروحة.

فعلى مستوى مديرية التنظيم والشؤون العامة قابلنا السيد مدير التنظيم الذي قدم لنا شروحات وإجابات وافية عن عملية التنظيم الإداري بالولاية وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 95-265 المؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1416 الموافق ل 06 سبتمبر 1995 الذي يحدد صلاحيات مصالح التنظيم والشؤون العامة

والإدارة المحلية وقواعد تنظيمها وعملها، والمرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق 23 يوليو سنة 1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة في الولاية وهياكلها.¹

أما على مستوى الإدارة المحلية فكانت لنا مقابلة مع السيد مدير الإدارة المحلية بالنيابة الذي هو رئيس مصلحة الميزانية في نفس الوقت، الذي طرحنا عليه مجموعة من الأسئلة الشفهية المتعلقة بموضوع البحث وعن كل ما يسجل على عملية تسيير الميزانية

¹ - مقابلة مع مدير السيد مدير التنظيم والشؤون العامة، ولاية المسيلة، 10-09-2013

بدءاً من إعدادها وتحضيرها ومناقشتها وتنفيذها والرقابة المالية لعملية التسيير الإداري لميزانية الولاية، حيث التمسنا أن بعض الإجابات يغلب عليها طابع التحفظ، إلا أنه أشار إلى قدم التشريعات والتنظيمات المتعلقة بالميزانية التي لم تتجدد منذ (قانون المالية 84-17)، والى تلقي التعليمات والتوجيهات لكيفية إعداد الميزانية وتحضيرها قصد ملائمتها مع التشريعات التنظيمية القانونية لعملية تسيير الميزانية.¹

أما فيما يخص الرقابة وبالرغم من الجانب الإيجابي للرقابة المالية خاصة من جانب الآمرين بالصرف عند العمل على تجنبهم من الوقوع في أخطاء مخالفة للتشريع والتنظيم المتعلقة بالمالية العمومية وحمايتهم من الوقوع تحت طائلة الإجراءات التي يترتب عنها قانون مجلس المحاسبة والتأكد من احترام قواعد المالية العمومية والسهرة على توحيد إجراءات تنفيذ النفقات العمومية ومتابعة وضعيات المناصب المالية للموظفين وضمان الانسجام في الكتابات المحاسبية الإحصائية المتعلقة بالالتزام بالنفقات بين المراقب المالي والأمر بالصرف بالإضافة إلى تقديم النصيحة .

إلا أن هناك جانب سلبي للرقابة المالية يتمثل في إجراءات الرقابة المالية المسبقة التي تؤدي إلى تباطؤ إتمام تنفيذ النفقات العمومية مما يستغرق لذلك أجلاً قد يكون طويلاً، وهذا الجانب السلبي أدى بالمشروع إلى سن عدة إجراءات غير عادية مما فلتنت نفقات عمومية كثيرة من الرقابة المالية وبالتالي ما يترتب عن الرقابة من أهداف.²

وعلى مستوى المجلس الشعبي الولائي أجرينا مقابلة مع رئيس لجنة الاقتصاد والمالية وطرحنا عليه بعض الأسئلة الكتابية والشفهية المتعلقة بمحور البحث ، بغرض البحث عن كل ما يسجل على عملية تسيير الميزانية بدءاً من تحضيرها ومناقشتها وتنفيذها والرقابة القبلية والبعديّة لعملية التسيير الإداري لهذه الميزانية التي يلاحظ عليها غلبة الجانب البيروقراطي.

¹ - مقابلة مع السيد مدير الإدارة المحلية بالنيابة، ولاية المسيلة، 12-09-2013

² - أحمد لقمة، وظيفة المراقبة المالية المسبقة للنفقات العمومية إلى يلتزم بها مذكرة تخرج لرتبة مفتش عام للميزانية، جوان 2000

- وقد حصر الجوانب البيروقراطية في التسيير الإداري لميزانية الولاية في ما يلي:¹
- تأخر عناصر التبليغ النهائية الواردة عادة من وزارة الداخلية والجماعات المحلية وكذا مصالح الضرائب التي لها علاقة بإنجاز الميزانية.
 - هناك عوائق بيروقراطية في عملية تنفيذ ميزانية الولاية منها الإجراءات في عملية الصفقات وكيفية تنفيذها.
 - بطء تفاعل الأجهزة الإدارية في تنفيذ الميزانية
 - نقص الكفاءة من حيث الكم والكيف
 - تبعية المجلس الشعبي الوالي ماليا الى الوالي بصفته الأمر بالصرف.
 - أما في ما يخص مناقشة ميزانية الولاية فغالبا ما يتم التوافق الجماعي في توزيع وترشيد المال العام وتقسيمه الى أبواب ومواد سواء في قسم التسيير أو قسم التجهيز.
- 2- خلاصة نتائج الدراسة:**

إن النتائج المستخلصة من الدراسة الميدانية التي قمنا بها على مستوى ولاية المسيلة سواء بالإدارة المحلية أو بالمجلس الشعبي الولائي تحقق الفرضية المطروحة وهي عدم وجود توافق بين التنظيم الإداري والمالي في الإدارة المحلية والدليل على ذلك هو وجود بعض العوائق نذكر منها:

- قدم التنظيمات والتشريعات الخاصة بالنظام المالي
- الجانب السلبي للرقابة المالية
- بطء تفاعل الأجهزة الإدارية في عملية تنفيذ الميزانية
- نقص في الكفاءة المتخصصة في الجانب المالي الأمر الذي انعكس سلبا على التسيير المالي
- عدم استقلالية جهاز الرقابة المالي والإداري (المجلس الشعبي الولائي).
- نقص في الإمكانيات والوسائل التكنولوجية الحديثة التي تؤدي من شأنها الى تفعيل الأداء والتطبيقات السليمة للنصوص القانونية.

¹ - مقابلة مع السيد رئيس لجنة الاقتصاد والمالية للمجلس الشعبي الولائي، ولاية المسيلة، 11-09-2013

الفئة

الخاتمة

يتضح جليا من خلال الدراسة التي قمنا بها حول علاقة التنظيم الإداري بالمالي في الإدارة المحلية على مستوى الولاية بشقيها النظري والتطبيقي عدم وجود توافق بين التنظيم الإداري والمالي، وهو يؤثر سلبا على الأداء الوظيفي في الإدارة المحلية وعلى عملية تسيير ميزانية الولاية والرقابة عليها.

ومن هذا المنظور تتضح أهمية العلاقة الموجودة بين التنظيم الإداري والمالي بالإدارة المحلية، فالتوافق بين النظامين يؤدي حتما إلى تحسين الخدمة العمومية وترقية التنمية بالولاية.

ويعود عدم التوافق بين التنظيم الإداري والمالي بالإدارة المحلية وبالرغم من التغييرات المتجددة والمستمرة للقوانين والتشريعات والتنظيمات التي جاءت بها قوانين الولاية، إلى مجموعة من العوائق والعراقيل التي حالت دون تحقيق التوافق والتي يمكن حصرها في النقاط التالية:

1- قدم التنظيمات والتشريعات الخاصة بالنظام المالي، والتي لم تتجدد منذ قانون المالية 17/84 الذي أصبح لا يمكنه مسايرة المبادئ القانونية الأساسية الجديدة وخاصة الأحكام الجديدة التي جاء بها الدستور في مادته 123 التي تقتضي بأن تشريع البرلمان يكون بقوانين عضوية فيها يخص القوانين المتعلقة بالمالية¹.

2- ضعف العنصر البشري (الإداري) و"المنتخب" من حيث الكفاءة والفعالية الأمر الذي انعكس على الأداء الوظيفي والتسيير المالي ذلك مهما كانت القوانين متطورة وسياسية تبقى مجرد حبر على ورق أو هيكل بدون روح إذا لم تجد من يحولها من الورق إلى الميدان.

3- نقص في الوسائل التكنولوجية الحديثة التي من نشأتها أن تؤدي إلى تفعيل دور الأداء والتطبيقات السليمة للقوانين.

4- عدم استقلالية أجهزة الرقابة المالية والإدارية (المجلس الشعبي الولائي) لأن الأمر بالصرف هو الوالي.

5- تخفض بعض المسؤولين عن الإجابات عن بعض الأسئلة المطروحة من خلال المقابلات التي أجريت حول موضوع البحث.

ومن أجل حصول التوافق بين التنظيم الإداري والمالي في الإدارة المحلية بالولاية لابد من :

1- التجديد في التنظيمات القانونية والتشريعات الخاصة بالتنظيم المالي حتى تصبح متلائمة مع التنظيمات القانونية المتغيرة والمتجددة الخاصة بالتنظيم الإداري.

2- إعادة النظر في جانب التوظيف الخاص بالمصالح المالية والاعتماد على الطاقات المتخصصة والتكثيف من التدريب والرسكلة قصد الرفع من الفعالية في الأداء الوظيفي وتجنب الأخطاء والانحرافات.

3- الاعتماد على الوسائل التكنولوجية الحديثة وتطويرها من أجل إخراج عمل إداري متطور يتلائم مع عملية التسيير المالي داخل الإدارة المحلية.

4- الاستقلالية المالية للمجلس الشعبي الولائي لتفعيل دوره الرقابي.

5- العمل على تطوير العنصر البشري الإداري "والمنتخب" من حيث الكفاءة الفعالية للمساهمة في تحسين جودة الإدارة.

6- ضرورة تحيين قانون المالية 84-17 مع نظام الميزانية الجديد.

فائمة المصاوير والمرآحه

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

أ- باللغة العربية

- 1- أبو العلاء (يسرى)، المالية العامة، الجزائر،: دار العلوم، 2005
- 2- أبو مصطفى (عبد الكريم)، الإدارة والتنظيم، الأردن: دار وائل للنشر، 2001
- 3- العتيبي صبحي (جبر) ، تطور الفكر والأساليب في الإدارة، الأردن: دار الحامد للنشر والتوزيع
- 4- الصغير (حسين) ، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، ط1، الجزائر: دار المحمدية، 2001
- 5- الحجازي محمد (أحمد)، المحاسبة الحكومية وإدارة المالية العامة، ط4، مصر: 1998
- 6- بعلي (محمد الصغير)، القرارات الإدارية، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2005.
- 7- ()، ()، قانون الادارة المحلية الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004
- 8- بن خلف الله (الطاهر)، النخبة المحلية في الجزائر: الجزائر TAISC95com للنشر والتوزيع، 2011
- 9- بوضياف (عمار)، التنظيم الاداري في الجزائريين النظرية والتطبيق، ط1، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2010
- 10- ()، ()، الوجيز في القانون الاداري، ط2، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004
- 11- ()، ()، شرح قانون الولاية الجزائري (القانون 12-07)، ط1، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012
- 12- ()، ()، الصفقات العمومية في الجزائر، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2009

13- بوهادف (موسى)، قانون تنظيم الصفقات العمومية، الجزائر: دار الهدى للطبع للنشر والتوزيع، 2009

14- جنداي (عبد الناصر) ، تقنيات ومناهج البحث العلمي في العلوم السياسية، ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007

15- ديدان مولود أبحاث في الاصلاح المالي، الجزائر: دار بلقيس، 2010

16- عشي علاء الدين مدخل القانون الاداري ، الجزائر : دار الهدى للنشر والتوزيع ، 2012

17- كنوش عاشور ، المحاسبة العامة أصول ومبادئ وفقا للمخطط المحاسبي المالي ، ط 2 الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية 2009

18- لباد ناصر ، الوجيز في القانون الإداري ، ط 2 ، الجزائر : المطبوعة الجامعية 2008

19- عساف علي العربي المعطي، إدارة المالية العامة مصر : 1990

20- عناية غازي ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، عمان: دار البيادق 1998

21- عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري، ط 3 ، الجزائر دار النشر والتوزيع 1990

22- شاكرك عصفور محمد، أصول الموازنة العامة ، السعودية : مكتبة الصفحات الذهبية 1998

23- شلبي محمد، المنهجية في التحليل السياسي ، الجزائر: دار النشر والتوزيع، 1990

24- زغود علي، المالية العامة ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 2006

25- زواقة بدر الدين، وظائف الادارة المحلية وتطبيقاتها على العمل الإسلامي المعاصر، ط 1 ، الجزائر : دار قرطبة للنشر والتوزيع 2010

ب- باللغة الأجنبية :

26- Jaquesmoreau_administration locale et municipal op cit_ p11.2

ثانيا : النصوص القانونية

أ- النصوص الأساسية :

27- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية دستور 1989

28- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996

ب- النصوص التشريعية (القوانين ،الأوامر)

29- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر 69 .09. 38 من قانون الولاية

1969 بتاريخ 23 مايو 1969

30- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 97 - 07، الجريدة الرسمية

العدد 49 بتاريخ 6 مارس 1969

31- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس

المحاسبة ،الجريدة الرسمية، العدد 39 بتاريخ 17 يونيو 1995

32- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون الولاية 90 09، الجريدة الرسمية

العدد 15 بتاريخ 7 أبريل 1990

33- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة

العمومية الموافق لـ 15 أغسطس 1990.

34- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون الولاية 12-07، الجريدة الرسمية

العدد 12 بتاريخ 29 فبراير 2012

ج- النصوص التنظيمية :

35- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 94-216،

الجريدة الرسمية العدد 48 بتاريخ 23 يوليو 1990

36- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 92-414،

الجريدة الرسمية للعدد 82 بتاريخ 14 نوفمبر 1992

ثالثا : تقارير ووثائق :

أ- باللغة العربية :

37- حزب جبهة التحرير الوطني ، الميثاق الوطني 1986

38- حزب جبهة التحرير الوطني ، فعاليات الجامعة الصيفية بومرداس 2005

39- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي ، ولاية المسيلة، 2012-2017

ب- باللغة الأجنبية :

40- Instruction interministérielle sur les operationsfinanciere des wilayas 40W1p7 et p8

رابعا : دراسات غير المنشورة :

أ- الرسائل الجامعية :

41- طيبي سعاد، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية ، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراة

في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق ، 2008 / 2009

42- مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع

الجزائري، مذكرة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، 2005

43- بختي زكريا، دور التنمية السياسية في الأداء الوظيفي للمجالس المنتخبة المحلية،

مذكرة لنيل شهادة الماجستير ،جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، كلية العلوم السياسية

والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، 2008/2009

44- بلقنجي عبد الوهاب، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة

لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة منتوري،

قسنطينة، كلية الحقوق، 2010 / 2011

45- عكوشي عبد القادر، التنظيم الإداري في الإدارة المحلية ، مذكرة لنيل شهادة

الماجستير، جامعة الجزائر، 2004/2005

46- طيبي سعاد، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير

فرع إدارة ومالية ، جامعة بن عكنون، الجزائر 2002

47- فؤاد محمد، التنظيم الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة ورقلة، كلية الحقوق 2010

48- عباس عبد الحفيظ، تقييم فعاليات النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، دراسة حالة: نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصور، مذكرة لنيل شهادة ماجستير تخصص تسيير المالية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارة، جامعة أبو بكر بقايد، تلمسان، 2011

49- يرقى جمال، أساسيات في مالية العامة وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة الجزائر ، 2002

ب- الملتقيات :

50- ربحي كريمة، بركان زهية ، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية ، دراسة ملتقى دولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية ، كلية العلوم الاقتصادية ، البلدية

51- صافو محمد، المجالس المحلية المنتخبة ودورها في تحقيق التنمية الشاملة، دراسة حالة: ولاية تيسمسيلت (1997-2002) ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم الإداري والسياسي

52- لقمة أحمد، وظيفة المراقبة المالية المسبقة للنفقات العمومية التي يلتزم بها، مذكرة تخرج لرتبة مفتش عام للميزانية ،جوان 2000

خامسا: المقابلات

53- مقابلة مع السيد مدير التنظيم والشؤون العامة بولاية المسيلة

54- مقابلة مع السيد مدير الإدارة المحلية بالنيابة بولاية المسيلة

55- مقابلة مع السيد رئيس مصلحة الميزانية بولاية المسيلة

56- مقابلة مع السيد رئيس لجنة الاقتصاد والمالية بولاية المسيلة

سادسا الانترنت :

- 57- الإدارة وتعريفها www.arshlong.com/books1844185
- 58- المال في فقه الإسلامي www.vom.forum.zbiz/trtopic
- 59- النظام المحاسبي [www.hr.onageopedia.com prodiacts](http://www.hr.onageopedia.com/prodiacts)
- 60- تعريف الإدارة المحلية 817268: www.djelfainforvb/shwthored.php
- 61- بحث حول الولاية والقانون الإداري www.draik.alafdal.com ts 92 top
- 62- الولاية في القانون الجزائري www.draik.alafdal.com
- 63- الجماعات المحلية والاستقلال المالي 11417: www.tomohna/vb/shwth?
- 64- [www. d7osb. Com/ts776_topic](http://www.d7osb.Com/ts776_topic)