الإطار المفاهيمي والقانوني للبرنامج القطاعي غير الممركز

Cadre Conceptuel Et Juridique Du Programme Sectoriel Déconcentré

سَعاد عبد الحكيم*

كلية الحقوق بجامعة الجزائر1 (الجزائر)، abd.saad@univ-alger.dz

تاريخ الاستلام: 2022/08/16 تاريخ القبول: 2023/03/15 تاريخ النشر: 2023/03/31

ملخص:

يهدف هذا المقال إلى تحديد الإطار المفاهيمي والقانوني للبرنامج القطاعي غير الممركز بصفته الأداة الرئيسية التي تنفذ من خلالها ميزانيّة التّجهيز غير الممركزة للدّولة، وذلك في ظل أحكام قانون الميزانيّة والمحاسبة العموميّة الجزائري بمختلف مصادره، لاسيما المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيز، المعدّل والمتمّم. وقد توصل المقال إلى أن البرنامج القطاعي غير الممركز هو أحد أنماط تسيير نفقات التّجهيز العمومي غير الممركزة للدّولة، لكنه يتميّز عنها بالبعد الجهوي الذي يطبع نوعية التّجهيزات العموميّة التي يسيّر إنجازها المالي والمادي من خلاله، وبمكانة الوالي فيه كأهم سُلطة أمر بالصّرف غير ممركزة في ميزانيّة الدّولة للتّجهيز، وبأن الإطار القانوني الذي يحكمه تميز بتعدد مصادره التشريعية والتنظيمية وبعدم الإستقرار والتطور الدائم.

كلمات مفتاحية: برنامج قطاعي غير ممركز، ميزانيّة تجهيز، عدم تركيز مالي، آمر بالصّرف وحيد، تجهيز عمومي.

Résumé :

Cet article vise à définir le cadre conceptuel et légal du programme sectoriel déconcentré comme outil principal d'exécution du budget d'équipement déconcentré de l'Etat, conformément aux dispositions de la loi de budget et de comptabilité publique avec ses différentes sources, notamment le décret exécutif n° 98-227 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat, modifié et complété. L'article conclut que le programme sectoriel déconcentré est l'un des modes de gestion des dépenses d'équipement public déconcentré de l'État, mais il s'en distingue par la dimension régionale, qui caractérise la qualité des équipements publics à travers lesquels il s'exécute financièrement et matériellement, et par la position qu'y occupe le Wali en tant qu'autorité ordonnatrice déconcentré la plus importante dans le budget d'équipement de l'État et que le cadre juridique qui le régit se caractérise par ses multiples sources législatives et réglementaires , de son instabilité et de son développement permanent.

Mots Clés : PSD **;** Budget d'équipement ; déconcentration financière ; ordonnateur unique ; équipement public.

* المؤلف المرسل

مقدمة

يقوم نظام عدم التّركيز المالي بوصفه حتمية تفرضها ضرورة التدخل عن قرب للدّولة على المستوى المحلي في مجال التّنمية الإقتصادية الإجتماعية، على نقل السُلطات الماليّة المركزية إلى أعوان الدّولة على المستوى غير الممركز بمختلف درجاته من جهة، وتحديد الإطار الذي يتم من خلاله هذا التدخل بما يضمن التنظيم الدقيق للعلاقات بين مختلف المتدخلين ومجالات التدخل ووسائله وكيفياته وطرق الرقابة عليه من جهة أخرى، ومن هنا ظهر البرنامج القطاعي غير الممركز كنمط تسيير غير ممركز لنفقات الدّولة للتّجهيز، والأداة الأبرز لتصميم وتنفيذ سياسة أومدى المحلية الهادفة إلى تكريس التوازن الجهوي ومحو فوارق تطور مرافق البنية التحتية بين ولايات الوطن في مختلف قطاعات النشاط، ونظرا لأهمية الموضوع من الناحيتين النظرية والعملية وندرة الدراسات القانونية حوله بالرغم من الإشكالات العميقة التي يولدها تطبيقه كملتقى تتقاطع فيه السياسات الوطنية المعبرة عن الأولويات المركزية مع السياسات المحلية المعبرة عن الأولويات اللامركزية، وإطار موحد يضمن الإنسجام والتعايش بين الأولويات المركزية واللامركزية، برزت الحاجة إلى دراسته على الصعيدين المفاهيمي والقانوني بما يكشف عن مختلف العناصر التي تبرز ذاتيه وتميزه عن غيره من برامج التّنمية التي وضعتها الدّولة من جهة، ويتتبع تطور مصادره القانونية في كل مرحلة من مراحل تطور النظام الميزانياتي والمحاسبي للدّولة الجزائرية من جهة أخرى، فإذا كان البرنامج القطاعي غير الممركز أهم وسائل تصميم وتنفيذ ميزانيّة التّجهيز غير الممركزة للدّولة المخصصة للتّنمية المحلية الموجهة لمحو الفوارق الجهوية، فماهو مفهومه وكيف تطور الإطار القانوني الذي يحكمه؟

نحاول الإجابة عن الإشكالية المطروحة على ضوء النصوص القانونية والتنظيمية ذات الصلة لاسيما المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيز، المعدّل والمتمّم، وباستخدام وسائل البحث التي يقدمها كل من المنهجين الوصفي والتحليلي، مسترشدين بخطة مكونة من مبحثين، بحيث نخصص المبحث الأول منها لدراسة الإطار المفاهيمي للبرنامج القطاعي غير الممركز، بينما نخصص المبحث الثاني لدراسة الإطار القانوني للبرنامج.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للبرنامج القطاعي غير الممركز

للنهوض بمسؤولياتها في مجال التّنمية الإقتصادية والإجتماعية تستخدم الدّولة عدة وسائل وخطط تحت مسمى البرامج، تتدخل بواسطتها ماليا وإداريا في مجالات النشاط المختلفة، ومن بين هذه الوسائل نجد البرنامج القطاعي غير الممركز، الذي يتميّز من جهة بأنه أحد وسائل تنظيم التدخل المالي للدّولة في مجال التّنمية المحلية، يتشابه في ذلك مع غير من برامج التّنمية، ومن جهة أخرى يتميّز بهويته الخاصة التي تبرز ذاتيته وتميزه عن غيره من البرامج، ومن هنا برزت الحاجة إلى تحديد مفهوم البرنامج القطاعي غير الممركز بالبحث عن تعريفه في مطلب أول ثم استخراج مميزاته في مطلب ثان.

المطلب الأول: تعريف البرنامج القطاعي غير الممركز

يحمل البرنامج القطاعي غير الممركز معانٍ لغوية واصطلاحية تتقارب في بعض الوجوه وتتباعد في بعضها الآخر لتشكل مفهومه، وعليه وجب تعريفه بالبحث في مدلوله اللغوي في فقرة أولى، ثم تسليط الضوء على مدلوله الإصطلاحي في فقرة ثانية.

الفقرة الأولى: البرنامج القطاعي غير الممركز في اللغة

البرنامج القطاعي غير الممركز هو مفهوم قانوني ومالي مركب من ثلاثة كلمات:

برنامج

وهي كلمة معربة عن الأصل الفارسي "برنامه"، وتطلق على عدة معان أهمها الورقة الجامعة للحساب أو التي يُرسم فيها ما يحمل من بلد إلى بلد من أمتعة التجار وسلعهم،[1] كما تعني الخطة المرسومة لمواعيد القيام بعمل ما وكيفية تنفيذه.[2]

وهو الترجمة العربية الرسمية للكلمة الفرنسية "Programme" المشتقة من الأصل اللاتيني "Programma" والتي تعني الكتابة المنشورة أو الملصق.

أما في اللغة الفرنسية فهي تطلق للتعبير على معان متعددة أهمها مجموعة المشاريع ونوايا العمل لشخص معين أو مجموعة أو حزب سياسي.

قطاعي

أي ما ينسب إلى القطاع وهو صفة مشتقة من الإسم قطاع وهو الجزء المقتطع من أي شيء،[3] والقطعة والطائفة من الشيء.[4]

وهي الترجمة العربية للكلمة الفرنسية "Sectoriel" والتي تعني ما ينسب إلى ميدان من نشاط معين، وهي ذات الأصل اللاتيني المشتق من كلمة "Secare" الذي يعني "يُقسم".[5]

غير ممركز

غير أداة نفي، الممركز هو ما يتصف بالمركزية، أي كل ما ينسب إلى المركز، وهو المقر الثابت الذي تتشعب منه الفروع.[6]

وهي الترجمة العربية للكلمة الفرنسية "Déconcentré" التي تُطلق من أجل وصف فعل تفكيك العناصر المكونة لشيء معين، كما تعني تحويل بعض سلطات اتخاذ القرار إلى بعض أعوان السُلطة المركزية في الأقاليم.[7]

---

[1] – مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، ط4، مكتبة الشروق الدولية، 2004، مصر، ص 52.

[2] – جرجس جرجس، معجم المصطلحات الفقهية والقانونية، ط1، الشركة العالمية للكتاب، بيروت، لبنان، 1996، ص 82.

[3] – مجمع اللغة العربية، مرجع سابق، ص 746.

[4] – جرجس جرجس، مرجع سابق ص 367.

[5] - GAFFIOT. F, Dictionnaire latin français, Gérard Gréco, France, 2016, p. 1203

[6] – مجمع اللغة العربية، مرجع سابق، ص 369.

[7] - GAFFIOT. F, Op. Cit. P. 144

الفقرة الثانية: البرنامج القطاعي غير الممركز في الإصطلاح

يقتضي تعريف البرنامج القطاعي تعريفا إصطلاحيا البحث عن تعريفه في القانون أولا، ثم البحث عن تعريفه في الفقه ثانيا.

أولا: تعريف البرنامج القطاعي غير الممركز في القانون

تُعرف المادة 27 فقرة 2 من المرسوم التشريعي رقم 92-04 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992[1] ضمنيا البرنامج القطاعي غير الممركز بنصها على ما يلي: "*برامج التّجهيز العمومي غير الممركزة المنصوص عليها سنويا بموجب التنظيم والمسجلة باسم الوالي تنفذ من طرف الوالي بصفته الآمر بالصّرف الوحيد*"، علما أن النص في نسخته الرسمية الصادرة باللغة العربية جاء غامضا ولا يعكس المعنى الذي صدرت به النسخة الأصلية، والتي يُستخلص منها بأن برامج التّجهيز غير الممركزة هي برامج تجهيز ينص عليها التنظيم وتُسجل باسم الوالي الذي يتولى تنفيذها بصفته الآمر بالصّرف الوحيد.

ولكن هذا التعريف يشمل كل برامج التّجهيز العمومي غير الممركزة بما في ذلك المخططات البلدية للتّنمية ولا يخص البرنامج القطاعي غير الممركز لوحده، طبقا لأحكام المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيز،[2] وذلك بالرغم من أن العناصر التعريفية المبينة في المادة 27 المذكورة تنطبق تماما على حقيقة البرنامج القطاعي غير الممركز باعتباره برنامج تجهيز عمومي غير ممركز من حيث موضوعه، وبأنه يُسجل باسم الوالي المسؤول عن تنفيذه بصفته آمر بالصّرف وحيد من حيث السُلطة المكلفة بتسييره، وبأنه يتم النص عليه بموجب التنظيم من حيث تحديد القواعد التي تحكمه.

إلا أن هذه العناصر التعريفية لا تحدد موضوع البرنامج القطاعي غير الممركز لا من حيث طبيعته المالية كبرنامج تجهيز ولا من حيث طبيعته القطاعية كأداة تنمية، كما أنها لا تحدد المقصود بالتنظيم الذي ينص عليه.

وتوضيحا لذلك صدر المرسوم التّنفيذي رقم 93-57 المتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيز ناصا بموجب أحكام المادة 16 منه الواردة ضمن الفصل الثالث الذي عنوانه "*التّجهيزات العموميّة غير الممركزة التابعة للدّولة*" على ما يلي: "*تخص التّجهيزات العموميّة غير الممركزة والمسماة برامج قطاعية غير ممركزة الأعمال التي تنتمي إلى المجالات المبينة في الملحق بهذا المرسوم والمسجلة باسم الوالي في شكل رخصة برنامج حسب الأبواب ويبلغها المجلس الوطني للتخطيط بمقرر يبرز المحتوى المادي للبرنامج*".[3]

---

[1] – مرسوم تشريعي رقم 92-04 مؤرخ في 11 أكتوبر 1992 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992، الجريدة الرسمية عدد 73 مؤرخ في 11 أكتوبر 1992.

[2] – مرسوم تنفيذي رقم 98-227 مؤرخ في 13 يوليو 1998 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، الجريدة الرسمية عدد 51 مؤرخ في 15 يوليو 1998، معدل ومتمم.

[3] – مرسوم تنفيذي رقم 93-57 مؤرخ في 27 فبراير 1993 يتعلق بنفقات تجهيز الدولة، الجريدة الرسمية عدد 14 مؤرخ في 03 مارس 1993، ملغى.

ويلاحظ أن هذا النص يقرن بين التّجهيزات العموميّة غير الممركزة والبرامج القطاعية غير الممركزة من حيث التسمية، أما من حيث المضمون فأنه يحيل إلى المجالات المحددة في الملحق بالمرسوم التي وبالاطلاع عليها يُستخلص أن الأمر يتعلق بعمليات الإستثمار العمومي التي لا يتعدى بعدها أو مدى تأثيرها نطاق الولاية، أما من حيث شكله والسُلطة المكلفة بتسييره فإن النص يشير إلى أن البرنامج يصدر في شكل رخصة برنامج موزعة حسب الأبواب، تُسجل باسم الوالي ويبلغها المجلس الوطني للتخطيط بمقرر يبرز المحتوى المادي للبرنامج.

وبجمع العناصر المذكورة في هذه المادة يمكن تعريف البرنامج القطاعي غير الممركز انطلاقا منها على أنه الإعتمادات المخصصة لفائدة الوالي من ميزانيّة الدّولة للتّجهيز لتمويل عمليات الإستثمار العمومي التي لا تتعدى أهميتها نطاق الولاية ضمن القطاعات المحددة في مدونة الإستثمارات العموميّة.

غير أن المرسوم رقم 93-57 المذكور تم إلغاؤه بموجب أحكام المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيز،[1] والذي أعاد تعريف البرنامج القطاعي غير الممركز بموجب أحكام المادة 16 منه التي تنص على ما يلي: "*تخص البرامج القطاعية غير الممركزة برامج التّجهيز المسجلة باسم الوالي والتي تبلغ رخصة برنامجها حسب كل قطاع فرعي من القائمة بموجب مقرر برنامج من الوزير المكلف بالمالية طبقا لبرنامج التّجهيز السنوي الذي اعتمدته الحكومة، ويبرز هذا المقرر في الملحق المحتوى المادي للبرنامج المعتمد و/أو المقاييس والمؤشرات الأخرى*"، وقد وردت هذه المادة ضمن الفصل الثالث من المرسوم تحت عنوان "*التّجهيزات العموميّة غير الممركزة التابعة للدّولة*" مقابل "*التّجهيزات العموميّة غير الممركزة للمخططات البلدية للتّنمية*" المذكورة في الفصل الرابع.

ويحتوي هذا النص على العناصر التعريفية التالية: البرنامج القطاعي غير الممركز من حيث محتواه يخص برامج التّجهيز المسجلة باسم الوالي من البرنامج السنوي الذي اعتمدته الحكومة، ويفهم من ظاهره أن المقصود بذلك هو الميزانيّة المصادق عليها في إطار قانون المالية السنوي من طرف البرلمان، بخلاف ما يذهب إليه النص الفرنسي الذي يستعمل عبارة "retenu" بمعنى برنامج التّجهيز الذي وقع عليه اختيار الحكومة وينصرف القصد إلى مدونة التّجهيزات العموميّة.

أما من حيث شكله والسُلطة المكلفة بتبليغه فقد بينت المادة 16 بأن البرنامج القطاعي غير الممركز يأخذ شكل رخصة برنامج موزعة حسب كل قطاع فرعي من القائمة،[2] بموجب مقرر برنامج صادر عن الوزير المكلف بالمالية. وتبين المحتوى المادي والمالي لرخصة البرنامج.[3]

وعليه يمكن تعريف البرنامج القطاعي غير الممركز على ضوء المعطيات المذكورة في المادة 16 على أنه برامج التّجهيز العمومي غير الممركزة التابعة للدّولة التي تُسجل باسم الوالي بموجب رخصة برنامج يصدرها ويبلغها الوزير المكلف بالمالية طبقا لبرنامج التّجهيز السنوي الذي اعتمدته الحكومة.

---

[1] – مرسوم تنفيذي رقم 98-227 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع سابق.

2 – يقصد بالقائمة مدونة الإستثمارات العموميّة.

[3] – مرسوم تنفيذي رقم 98-227 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع سابق.

غير أن هذا التعريف وإن كان جامعا لخصائص البرنامج القطاعي غير الممركز إلا أنه غير مانع لغيره من المفاهيم المشابهة له من الإلتباس به نظرا لاشتمالها على خصائص تشترك فيها معه، لا سيما ما تعلق منها بشكل ومحتوى رخصة البرنامج والسُلطة المكلفة بإصدارها، بحيث نص المشرع بموجب أحكام المادة 4 من المرسوم رقم 98-227 المذكور على أن تُصنف نفقات التّجهيز العمومي للدّولة إلى نفقات متعلقة بالتّجهيزات العموميّة الممركزة المسماة البرنامج القطاعي الممركز، ونفقات متعلقة بالتّجهيزات العموميّة غير الممركزة والتي تتكون من برامج قطاعية غير ممركزة ومخططات التّنمية البلدية، كما أشارت المادة 5 من ذات المرسوم إلى أن التّجهيزات الممركزة تخص تجهيزات الإدارات المركزية.

وبجمع هذه التعريفات يمكن استخلاص تعريف البرنامج القطاعي غير الممركز على أنه النفقات المتعلقة بالتّجهيزات العموميّة الخاصة بالمصالح غير الممركزة للدّولة والمسجلة باسم الوالي، وهذا تعريف ينطبق على البرنامج القطاعي غير الممركز من الناحية المالية، حيث يظهر كخطة إنفاق زمنية على إنجاز تجهيزات عمومية ذات أهمية ولائية.

أما من الناحية الإدارية فقد اعتبرت المادة 24 من المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 المذكور البرامج الثلاثة أنماط تسيير لعمليات تجهيز، وعليه يمكن تعريف البرنامج القطاعي غير الممركز بأنه نمط تسيير عمليات التّجهيز العمومي التابعة للمصالح غير الممركزة للدّولة والمسجلة باسم الوالي.

ثانيا: تعريف البرنامج القطاعي غير الممركز في الفقه

تم تعريف البرامج القطاعية غير الممركزة على أنها: "*إطار مالي من ميزانيّة الدّولة، يحمل النظرة القطاعية للتّنمية التي تعتمد على تنفيذ برامج خاصة بنشاط كل قطاع حسب الأولوية لكل ولاية، كما تسمح بقياس نشاط كل قطاع وتقييمه*".[1]

يركز هذا التعريف على البعد الغائي للبرنامج القطاعي غير الممركز، بحيث يكشف عن الهدف منه وهو إحداث التّنمية في كل قطاعات النشاط في الولاية، بتنفيذ برامج خاصة بنشاط كل قطاع باعتباره إطار مالي من ميزانيّة الدّولة، غير أنه تعريف يفتقد إلى الدقة عندما يصف نفقات البرنامج بالإطار المالي دون أن يحدد المقصود بهذا الإطار، كما لا يميز في البعد المكاني للتّنمية بين الولاية كوحدة لامركزية لها تجهيزاتها الخاصة بها الممولة من ميزانيتها المستقلة، والولاية كوحدة غير مُمركزة للدّولة وفضاء لتنفيذ سياساتها وبرامجها الإنمائية، ولا شك أن البرنامج القطاعي غير الممركز يتبع الوصف الثاني الذي تأخذه الولاية.[2]

---

[1] – محمد العباسي، مراد آيت محمد، تقييم البرامج القطاعية غير الممركزة في اليزي و مدى تحقيقها لتنمية مستدامة -2010-2019، المجلة الجزائرية للعلوم الإجتماعية والإنسانية، جامعة الجزائر 3، مجلد 8 عدد 2، ديسمبر 2020، ص.ص. 291-292

[2] – تنص المادة الأولى من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية على مايلي:"الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير المركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين"، أنظر: قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12 مؤرخ في 29 فبراير 2012.

كما يُعرّف على أنه "*برامج تتضمن المشاريع التي تهدف إلى إحداث التوازن الجهوي، وتكون عن طريق مقررات مسجلة باسم الوالي*".[1]

يركز هذا التعريف كسابقه على البعد الغائي للبرنامج القطاعي غير الممركز، حيث يذهب إلى أن الغاية من البرنامج هي إحداث التوازن الجهوي دون أن يحدد المقصود به، كما يبرز العنصر المالي الذي يطبع البرنامج من حيث كونه يموَّل من ميزانيّة الدّولة للتّجهيز، كما أن التعريف يُعتبر البرنامج من حيث موضوعه "مشاريع" خلافا لما يفهم من المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيز الذي يفرق بين المشاريع والبرامج.[2]

أما دليل الرقابة على النفقات الملتزم بها فقد عرفها كما يلي: "*البرامج القطاعية غير الممركزة تخص برامج التّجهيز المسجلة باسم الوالي، والتي تبلغ مقررات رخصة البرنامج المتعلقة بها من طرف الوزير المكلف بالمالية حسب القطاعات الفرعية من مدونة الإستثمارات العموميّة*".[3]

هذا التعريف الذي يكاد يكون مطابقا للتعريف الذي جاءت به المادة 16 من المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيز يُعتبر البرامج القطاعية غير الممركزة برامج تجهيز، ويميزها عن غيرها من برامج التّجهيز العمومي من حيث السُلطة التي تُسجل باسمها وهي الوالي، ثم يحدد طريقة تبليغ مقررات البرامج المتعلقة بها ومحتواها، ولا يشير إلى البعد المالي للبرنامج ولا إلى بعده القطاعي، كما أنه لا يوضح خصائص محتواه المادي من حيث طبيعة التّجهيزات التي يشتمل عليها.

يقابل البرنامج القطاعي غير الممركز في النظام الميزانياتي الفرنسي "البرنامج الجهوي للتّنمية والتّجهيز"[4] الذي كان معمولا به ابتداءا من 1962، والذي يُعرّف على أنه: "*برنامج تنمية يضع خطوط التّجهيز للجهة أو المنطقة ويُتخذ بشكل موسع من طرف المنطقة نفسها مع الأخذ بالحسبان السياسات الوطنية القائمة*"، كما يُعرّف من جهة أخرى على أنه "*برنامج تجهيز يحاول الجمع بين مختلف تجهيزات الدّولة المنجزة في المنطقة والتحكم في البرامج الجهوية بتنفيذ، في الوقت ذاته، نفقات الدّولة ونفقات الجماعات المحلية*".[5]

---

[1] – يوسف جيلالي، الإطار التنظيمي و الميزانياتي لتسيير و تنفيذ نفقات التجهيز في الجزائر، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية و الانسانية، جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، مجلد 11، عدد 2، جوان 2019، ص 20

[2] – ينص المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز مفرقا بين المشاريع والبرامج بموجب أحكام المادة المادة 4 مكرر على ما يلي: "يتكون البرنامج القطاعي المركز و/أو البرنامج القطاعي غير المركز القطاع ما، من مجموع المشاريع أو البرامج، المسجلة في مدونة نفقات التجهيز العمومي للدولة"، غير أنه يعود ويعرف البرنامج على أنه مجموع المشاريع والانشطة في الفقرة الثانية من ذات المادة، وذلك كما يلي:" يقصد بالبرنامج، مجموع المشاريع أو النشاطات المحددة والتي تصب في نفس الهدف"، أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 98-227، مرجع سابق.

[3] - DGB, Manuel du contrôle des dépenses engagées, MF, 2007, P. 84

[4]- ESSIG François, Problèmes posé par la régionalisation de l'Etat à travers les deux procédures de la régionalisation du Plan et de la loi des finances, In : La gestion déconcentrée des finances de l'Etat, Editions Cujas, Paris, 1997, P. 20

5 - ESSIG François, Op.cit. P. 21

تركز هذه التعريفات على البعد التنموي للبرامج والعلاقة بينه وبين بقية برامج التّجهيز العمومي لاسيما تلك المتعلقة بالمشاريع الكبرى والبرامج المحلية، ويستفاد من ذلك أن البرامج الجهوية للتّنمية والتّجهيز تأتي في درجة وسطى بين البرنامجين، هدفها ضمان التنسيق والإنسجام بينهما، كما يستفاد منها أن البرنامج هو أداة تنمية وإنفاق وتحكم.

على ضوء التعاريف القانونية والفقهية المقدمة وما تم استخلاصه من عناصر، يمكن تعريف البرنامج القطاعي الممركز على أنه "نمط تسيير نفقات الدّولة المخصصة لعمليات تجهيز المصالح غير الممركزة الولائية والمسجلة باسم الوالي" أو "نمط تسيير نفقات ميزانيّة الدّولة المسجلة باسم الوالي والمخصصة لعمليات تجهيز المصالح غير الممركزة الولائية".[1]

المطلب الثاني: مميزات البرنامج القطاعي غير الممركز

يتميّز البرنامج القطاعي غير الممركز بخصائص عدة تبرز ذاتيته كمفهوم ذو محتوى قانوني ومالي مستقل ومختلف عن المفاهيم ذات الصلة، وعليه وجب البحث عن خصائص البرنامج القطاعي غير الممركز في فقرة أولى، وتمييزه عن المفاهيم المشابهة له في فقرة ثانية.

الفقرة الأولى: خصائص البرنامج القطاعي غير الممركز

من خلال التعريف المقترح للبرنامج القطاعي غير الممركز يمكن استخلاص الخصائص التي يقوم عليها مفهومه كما يلي:

أولا: البرنامج القطاعي غير الممركز أداة برمجة ميزانياتية

يُستخلص من قراءة أحكام المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيز بأن أنماط تسيير عمليات التّجهيز العمومي تقوم على نظام البرمجة كما تدل على ذلك تسميتها، ويقصد بالبرنامج مجموع المشاريع والنشاطات المحددة التي تصب في نفس الهدف، وهو يتكون من مجموع المشاريع والبرامج المسجلة في مدونة نفقات التّجهيز العمومي للدّولة طبقا لأحكام المادة 4 مكرر فقرة 2 من ذات المرسوم.

فالبرنامج القطاعي غير الممركز يظهر بصفته أداة برمجة كمسار ميزانيتي قائم على إعداد وتطبيق معايير وإجراءات خاصة بالإدارة والتوقعات الضرورية لتحديد تكاليف عمليات التّجهيز في المدى القصير والمتوسط والطويل ومراقبة الميزانيّة وعمليات المحاسبة وإعداد الوثائق المالية.[2]

---

[1] – تسمي المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز البرنامج القطاعي الممركز والبرنامج القطاعي غير الممركز والمخططات البلدية للتنمية بأنماط التسيير.

[2] – يتم تسجيل مشروع أو برنامج تجهيز عمومي ممركز أو غير ممركز في مدونة نفقات التجهيز العمومي للدولة من طرف الوزير المكلف بالميزانية بناء على طلب من الوزير المكلف بالقطاع المعني، إن هذا التسجيل مرهون من جهة بالنتائج الإيجابية الدراسات تحضير إنجاز المشروع أو البرنامج ومن جهة أخرى، بالتسجيل المسبق للمشروع في البرنامج المتعدد السنوات للتجهيز العمومي المصادق عليه من طرف مجلس الوزراء، أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 98-227 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع سابق.

ثايا: البرنامج أداة تنمية متعددة القطاعات

يُعرّف برنامج التّنمية القطاعية على أنه:"*مجموعة التدابير والأنشطة الخاصة المقيدة بجدول زمني وتقييمي، الغرض منها دعم استراتيجية قطاعية*"،[1] وتتمثل التدابير والأنشطة في عمليات التّجهيز التي يرخص البرنامج السنوي بتسجيلها في مختلف قطاعات التّنمية الإقتصادية والإجتماعية المنصوص عليها بموجب مدونة الإستثمارات العموميّة، وعددها تسعة وهي كما يلي: الصناعات التحويلية، الفلاحة والري، الخدمات، والمنشآت الأساسية الإقتصادية والإدارية، التربية والتكوين، المنشآت الأساسية الاجتماعية والثقافية، البناء ووسائل الإنجاز، وتتراوح هذه الأنشطة بين الدراسات وإنجاز التّجهيزات العموميّة.[2]

ثالثا: البرنامج أداة تجهيز غير ممركزة

يتعلق موضوع البرنامج القطاعي غير الممركز بإنجاز تجهيزات عمومية في قطاعات النشاط المختلفة، وتتمثل هذه التّجهيزات في المرافق العموميّة الضرورية لانطلاق المصالح غير الممركزة للدّولة في نشاطها القانوني، وقد حددت مدونة الإستثمارات العموميّة طبيعة هذه التّجهيزات التابعة لكل قطاع من قطاعات نشاط وتدخل المصالح غير الممركزة القطاعية للدّولة، وعليه فإن البرنامج القطاعي غير الممركز يخص تجهيزات المصالح غير الممركزة للدّولة، وهو ما تدل عليه تسميته وما يفهم من التفسير بمبدأ المخالفة لنص المادة 5 من المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيز.[3]

كما يدخل تحضير البرنامج وتنفيذه من الناحيتين المالية والمادية ضمن الإختصاصات المانعة للسلطات المالية والإدارية غير الممركزة للدّولة، حيث يُعِد المقترحات الخاصة به الأمين العام للولاية تحت إشراف الوالي،[4] ويبدي المجلس التّنفيذي للولاية فيه رأيه القبلي،[5] وتتولى السلطات الولائية الدفاع عن أولويته ونظاميته وأحقيته في التمويل أمام السلطات المركزية بمناسبة الأشغال التحضيرية لقوانين المالية، ثم يُشرف الوالي باعتباره السُلطة الإدارية والمالية غير الممركزة الأهم للدّولة على المستوى المحلي على تنفيذه الإداري بصفته رئيس المصلحة المتعاقدة،[6] وتنفيذه المالي بصفته السُلطة التي لها صلاحية التفريد بشأن مقررات البرامج الخاصة به،[7] والآمر بالصّرف الوحيد في الإعتمادات المتعلقة به،[1] ويسهر على تنفيذه المادي بصفته صاحب المشروع.

---

[1] - OCDE, Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité, Volume 2 : le soutien budgétaire, les approches sectorielles et le développement des capacités en matière de gestion des finances publiques, EDITIONSOCDE, Paris, France, 2006, P.42

[2] – أنظر: منشور وزير المالية والإقتصاد رقم 2 المؤرخ في 21 فيفري 1988 يتعلق بتحديد عمليات الإستثمار المخططة، غير منشور.

[3] – تنص المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز على ما يلي:"تخص التجهيزات العمومية الممركزة، تجهيزات الإدارات المركزية ..."، أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 98-227 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع سابق.

[4] – أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في 25 يوليو 1990 يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية عدد 31 مؤرخ في 28 يوليو 1990، معدّل ومتمّم، المادة 5.

[5] – أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 22-54 مؤرخ في 02 فبراير 2022 يتضمن إنشاء مجلس تنفيذي للولاية، ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية عدد 9 مؤرخ في 03 فبراير 2022، المادة 3.

[6] – أنظر: مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية عدد 50 مؤرخ في 20 سبتمبر 2015، المادة 4.

[7] – أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 98-227 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع سابق، المادة 17.

رابعا: البرنامج يخص التّجهيزات ذات الأهمية الولائية

بخلاف مخططات البلدية للتّنمية التي تنصب هي الأخرى على إنجاز التّجهيزات غير الممركزة التابعة للدّولة وتُسجل رخص البرامج المتعلقة بها باسم الوالي،[2] فإن البرنامج القطاعي غير الممركز يخص التّجهيزات التي تتعدى أهميتها البلدية الواحدة إلى عدة بلديات أو كل البلديات التابعة للولاية، بحيث تنجز عن طريقه المرافق العموميّة ذات الأهمية الولائية طبقا لتصنيف التّجهيزات العموميّة الذي تحدده مدون الاستثمارات، وهي التّجهيزات الكفيلة بمحو الفوارق الجهوية.

الفقرة الثانية: تمييز البرنامج القطاعي غير الممركز عن برامج التّجهيز القطاعية الأخرى

ينص المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيزعلى صنفين من التّجهيزات العموميّة التي تتبع للدّولة هي التّجهيزات العموميّة الممركزة والتّجهيزات العموميّة غير الممركزة،[3] فالنفقات المخصصة لإنجاز النوع الأول تُسيّر وفق النمط المتبع في البرنامج القطاعي الممركز، بينما تسير النفقات المخصصة لإنجاز النوع الثاني من التّجهيزات عن طريق النمط المتبع في البرنامج القطاعي غير الممركز أو المخططات البلدية للتّنمية، وعليه وجب التمييز بين البرنامج القطاعي غير الممركز البرنامج القطاعي الممركز أولا، ثم التمييز بين البرنامج القطاعي غير الممركز والمخططات البلدية للتّنمية ثانيا.

أولا: التمييز بين البرنامج القطاعي غير الممركز والبرنامج القطاعي الممركز

يخص البرنامج القطاعي الممركز التجهيزات العمومية الممركزة، وهي تجهيزات الإدارات المركزية والمؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات التي تتمتع بالاستقلال المالي والإدارات المتخصصة،[4] وهو يتشابه مع البرنامج القطاعي غير الممركز مع من عدة أوجه كما يلي:

أ- أوجه التشابه

يُعتبر كلا البرنامجين القطاعي غير الممركز والقطاعي الممركز نمط تسيير لنفقات ميزانيّة الدّولة للتّجهيز وذلك طبقا لأحكام المادة 24 فقرة 2 من المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيز.

كلا البرنامجين يخصان دراسة وإنجاز التّجهيزات العموميّة التابعة للدّولة، بخلاف التّجهيزات العموميّة التابعة لكل من الولاية والبلدية.

إن التسجيل في مدونة التّجهيزات العموميّة يتوقف في البرنامجين على النتائج الإيجابية لدراسات تحضير إنجاز المشروع أو البرنامج من جهة وبالتسجيل المسبق في البرنامج المتعدد السنوات للتّجهيز العمومي المصادق عليه من طرف مجلس الوزراء من جهة أخرى طبقا لأحكام المادة 4 مكرر من المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيز.

---

[1] – أنظر: قانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية، مرجع سابق، المادة 120.

[2] – أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 98-227 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع سابق، المادة 21.

[3] – أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 98-227 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع سابق، المادة 4 فقرة 1و2.

[4] – أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 98-227 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع سابق، المادة 5.

تخضع المشاريع في كلا البرنامجين لنفس شروط النضج وشروط التنفيذ والرقابة، فيجب أن تكون جميع مشاريع التّجهيز الممركزة وغير الممركزة محل تسجيل للدراسة بعنوان ميزانيّة الدّولة للتّجهيز، ولا يجوز تفريد إلا المشاريع التي بلغت الإكتمال والنضج الكافي الذي يسمح بالإنطلاق فيها خلال السنة.[1]

يتكون كلا البرنامجين من الناحية المالية من رخص برامج وإعتمادات دفع يُعدها ويبلغها وزير المالية موزعة حسب القطاعات والقطاعات الفرعية، طبقا لأحكام القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العموميّة،[2] وأحكام المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيز.[3]

إن تعديل رخصة البرنامج يتم مبدئيا من طرف الوزير المكلف بالمالية في البرنامجين طبقا لأحكام المادة 27 من المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيز، وتختص السلطات المذكورة في البرنامجين بالتوزيع الأولي لإعتمادات الدفع بين الفصول في حدود القطاعات الفرعية طبقا لأحكام المادة 13 و19 من ذات المرسوم.

لا يمكن أن تُحول المشاريع المسجلة في إطار البرامج القطاعية الممركزة والبرامج القطاعية غير الممركزة نحو المخططات البلدية للتّنمية، كما لا يجوز استعمال المشاريع المسجلة في إطار المخططات البلدية للتّنمية استعمالا مزدوجا مع البرامج القطاعية الممركزة أو البرامج القطاعية غير الممركزة، وذلك طبقا لأحكام المادة 4 مكررة من ذات المرسوم.

ب- أوجه الإختلاف

يختلف البرنامج القطاعي غير الممركز عن البرنامج القطاعي الممركز من حيث التّجهيزات موضوع البرنامج ومن حيث شروط التسجيل ومن حيث السُلطة المختصة بالتفريد والسُلطة المكلفة بتنفيذ البرنامج ومن حيث شروط تعديل رخصة البرنامج ومن حيث مدى سُلطة توزيع إعتمادات الدفع كما يلي:

1- من حيث التّجهيزات موضوع البرنامج

يتمحور البرنامج القطاعي غير الممركز حول دراسة وإنجاز التّجهيزات العموميّة ذات الأهمية الجهوية للدّولة، وهي المرافق العموميّة غير الممركزة التابعة لمصالحها الولائية، أما البرنامج القطاعي الممركز فيخص دراسة وإنجاز التّجهيزات العموميّة ذات الأهمية الوطنية للدّولة، وهي المرافق التابعة للإدارة المركزية، كما عرفتها أحكام المادة 4 من المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيز.

2- من حيث شروط التسجيل

تُسجل من طرف الوزير المكلف بالميزانيّة في مدونة التّجهيزات العموميّة للدّولة وهي القائمة السنوية للمشاريع التي تختار الحكومة إدراجها في مشروع قانون المالية التّجهيزات العموميّة الممركزة موضوع البرنامج القطاعي الممركز وهي تجهيزات الإدارات المركزية والمؤسسات العموميّة الإدارية والمؤسسات التي تتمتع بالإستقلال المالي والإدارات المتخصصة، باسم هذه

[1] - أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 98-227 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع سابق، المواد 6 و17.

[2] - أنظر: قانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 35 مؤرخ في 15 أوت 1990، معدل ومتمم، المادة 6.

[3] - أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 98-227 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع سابق، المواد 7، 11، 16 و19.

الإدارات والمؤسسات والهيئات، وذلك طبقا لأحكام المادة 5 من المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيز، أما التّجهيزات غير الممركزة الولائية، موضوع البرنامج القطاعي غير الممركز، فهي تُسجل باسم الوالي طبقا لأحكام المادة 16 من ذات المرسوم.

3- من حيث السُلطة المختصة بالتفريد

يتولى الوزير أو مسؤول المؤسسة تفريد المشروع من مقرر البرنامج أو مقرر الأعمال المبلغ له بالنسبة للبرنامج القطاعي الممركز، ويتم ذلك بموجب مقرر باسم الآمر بالصّرف المكلف بالإنجاز، كما يمكن لوزير المالية أن يتخذ مقرر التفريد بشأن الإدارات المتخصصة والمؤسسات التي تتمتع بالإستقلال المالي، بينما يختص الوالي بتفريد المشاريع المسجلة في مقرر البرنامج القطاعي غير الممركز طبقا لأحكام المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيز.[1]

4- من حيث السُلطة المكلفة بتنفيذ البرنامج

يتم تنفيذ مقرر المشاريع المسجلة في البرنامج القطاعي الممركز والمفرّدة قانونا من طرف الآمر بالصّرف المكلف بالإنجاز، بينما يتم تنفيذ المشاريع المسجلة في البرنامج القطاعي غير الممركز من طرف المصالح غير الممركزة للدّولة بناءً على مقرر الوالي الذي يبلغ للمصالح المعنية طبقا لأحكام المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيز.[2]

5- من حيث شروط تعديل رخصة البرنامج

يمكن تعديل أو إلغاء أو إقفال العمليات المعتمدة في مقررات البرامج القطاعية غير الممركزة بمقرر من الوالي في حدود رخصة برنامج القطاع الفرعي وفي حدود المحتوى المادي نفسه، ولا يجوز بعنوان البرنامج القطاعي الممركز أن يتم تعديل المضمون المادي أو المقاييس والمؤشرات الأخرى المنصوص عليها في رخصة البرنامج إلا بمناسبة أشغال التحكيم بشأن قوانين المالية، ويجب أن تعرض الحالات الخاصة بإعادة هيكلة برامج السنة لتحكيم الحكومة، غير أنه يجوز للوزير المختص ومع مراعاة رخصة برنامج نفس القطاع الفرعي والمحتوى المادي للمشاريع المحددة في ملحق مقرر البرنامج أن يقوم بتحويل رخصة برنامج من مشروع إلى مشروع آخر في حدود الإقتصادات المتوفرة، وهي الأرباح المحققة من الفارق بين التكلفة الفعلية والكلفة المعلنة في مقرر البرنامج، طبقا لأحكام المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيز.[3]

6- من حيث سُلطة توزيع إعتمادات الدفع

يقوم الوالي بتوزيع إعتمادات الدفع المبلغة له حسب كل قطاع وقطاع فرعي له بعنوان البرنامج القطاعي غير الممركز، حسب كل فصل طبقا لمدونة الإستثمارات العموميّة، بموجب مقرر يبلغ به المصالح المركزية للمديرية العامة للميزانيّة، كما يجوز له أن يقوم بتحويلات مالية من قطاع فرعي إلى قطاع فرعي آخر ضمن نفس القطاع في حدود إعتمادات الدفع المبلغة له طبقا لأحكام المادة 19 من المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيز.

---

[1] – أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 98-227 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع سابق، المواد 10 و17.

[2] – أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 98-227 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع سابق، المواد 8، 10 و18.

[3] – أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 98-227 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع سابق، المواد 7 و18 فقرة2.

يقوم الوزير المختص بعنوان البرنامج القطاعي الممركز بتوزيع إعتمادات الدفع المبلغة له حسب كل باب بموجب مقرر، كما يقوم مسؤولوا المؤسسات التي تتمتع بالإستقلال المالي والإدارات المتخصصة بتوزيع إعتمادات الدفع المبلغة لهم حسب كل باب بموجب مقرر، ويمكن وزير المالية أن يعُد عند الحاجة هذا المقرر طبقا لأحكام المادة 12 من ذات المرسوم، دون أن تكون لهذه السلطات الحق في إجراء تحويلات بين القطاعات الفرعية بخلاف ما هو منصوص عليه صراحة بالنسبة للوالي.[1]

ثانيا: مقارنة البرنامج القطاعي غير الممركز بالمخططات البلدية للتّنمية

تتمحور المخططات البلدية للتّنمية حول الأعمال ذات الأولوية في التّنمية ومنها على الخصوص التزويد بماء الشرب والتطهير والطرق والشبكات وفك العزلة، وهي تتشابه مع البرنامج القطاعي غير الممركز من عدة أوجه كما يلي:

أ- أوجه التشابه

ينتمي كلا البرنامجين لأنماط تسيير عمليات الإستثمار العمومي الممولة من ميزانيّة الدّولة للتّجهيز، طبقا لأحكام المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيز.[2]

كلاهما يخصان من حيث الموضوع التّجهيزات العموميّة غير الممركزة التابعة للدّولة، وتنتمي نفقات كل من البرنامجين إلى نفس نفس صنف النفقات وهي النفقات المتعلقة بالتّجهيزات العموميّة غير الممركزة طبقا لأحكام المادة 4 من ذات المرسوم.

يعد المخطط البلدي للتّنمية من طرف المصالح الولائية المختصة وكذلك الأمر بالنسبة للبرنامج القطاعي غير الممركز.[3]

تخضع المشاريع التابعة للمخططات البلدية للتّنمية لنفس مدونة الإستثمارات ونظام الترميز وشروط النضج التي تخضع لها المشاريع التابعة للبرنامج القطاعي غير الممركز طبقا للمادة 28 مكرر1 من نفس المرسوم.

يسجل كلا النمطين في شكل رخص برامج وينفّذان بإعتمادات الدفع، طبقا لأحكام القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العموميّة.[4]

تبلغ رخصة البرنامج واعتمادات الدفع في كلا النمطين من طرف الوزير المكلف بالميزانيّة إلى الوالي طبقا لأحكام المواد 16، 19، 21 و22 من المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيز.

ب- أوجه الإختلاف

يختلف البرنامج القطاعي غير الممركز عن المخطط البلدي للتّنمية من حيث الموضوع ومن حيث الإجراءات الخاصة بالإعداد والتبليغ ومن حيث محتوى رخصة البرنامج ومن حيث سُلطة الأمر بالصّرف ومن حيث إجراءات توزيع إعتمادات الدفع، كما يلي:

[1] – أنظر: قانون رقم 84-17 مؤرّخ في 07 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية عدد 28 مؤرّخ في 10 يوليو 1984، معدّل ومتمّم، المادة 39.

[2] – أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 98-227 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع سابق، المادة 24.

[3] – أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 98-227 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع سابق، المواد 18 و21.

[4] – أنظر: قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العموميّة، مرجع سابق، المادة 6.

1- من حيث الموضوع

يتمحور البرنامج القطاعي غير الممركز حول التّجهيزات غير الممركزة ذات الأهمية الولائية، بينما يخص المخطط البلدي للتّنمية عمليات التّجهيز العمومي غير الممركزة ذات الأهمية المحلية لا سيما الأعمال ذات الأولوية في التّنمية ومنها على الخصوص التزويد بماء الشرب والتطهير والطرق والشبكات وفك العزلة طبقا لأحكام المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيز.[1]

2- من حيث الإجراءات الخاصة بالإعداد والتبليغ

تُعِد برنامج المخطط البلدي للتّنمية المصالح الولائية المختصة بعد استشارة المصالح التقنية المحلية المعنية، بخلاف البرنامج القطاعي غير الممركز فإن المصالح الولائية تُعده دون استشارة المصالح المحلية وذلك طبقا لأحكام المادة 21 من المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيز.

يبلّغ الوزير المكلف بالميزانيّة رخصة البرنامج الخاصة بالمخططات البلدية للتّنمية إلى الوالي بعد استشارة الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية طبقا لأحكام المادة 21 من المرسوم المذكور، بخلاف البرنامج القطاعي غير الممركز فإن تبليغ رخصة البرنامج يتم من طرف الوزير المكلف بالمالية إلى الوالي المختص بها ولا يُستشار فيه الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية طبقا لأحكام المادة 16 من ذات المرسوم.

3- من حيث محتوى رخصة البرنامج

يخضع برنامج التّجهيز العمومي التابع للمخططات التّنمية البلدية لرخصة برنامج شاملة حسب كل ولاية طبقا لأحكام المادة 21 من المرسوم، ويتولى الوالي توزيعها على الأبواب والبلديات وتحديد المحتوى المادي للعمليات، بخلاف رخصة البرنامج القطاعي غير الممركز فإنها تُسجل باسم الوالي ويتولى الوزير المكلف بالميزانيّة توزيعها على القطاعات الفرعية وتحديد المحتوى المادي للعمليات والمبالغ الخاصة بكل عملية طبقا لأحكام المادة 16 من ذات المرسوم.

4- من حيث سُلطة الأمر بالصّرف

الوالي هو الآمر بالصّرف الوحيد في ميزانيّة البرنامج القطاعي غير الممركز، طبقا لأحكام المادة 27 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العموميّة المعدّل والمتمّم، وكذا المادة 120 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، بخلاف ميزانيّة المخططات البلدية للتّنمية فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الآمر بصرفها، طبقا لأحكام المواد 7 و8 من المرسوم رقم 73-136 الذي يتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتّنمية،[2] غير أنه وإذا رفض رئيس المجلس

[1] - أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 98-227 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع سابق، المواد 6 و21.

[2] – تنص المادة 7 من من المرسوم رقم 73-136 على أن "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بالالتزام بالنفقات في حدود أذون البرامج المخصصة لعمليات التجهيز والاستثمار التي يتولى إنجازها"، بينما تنص المادة 8 منه على أن "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتصفية النفقات والأمر بصرفها تبعا لتدرج الأشغال، وذلك في حدود الاعتمادات المخصصة له"، أنظر: مرسوم رقم 73-136 مؤرخ في 09 أوت 1973 يتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، الجريدة الرسمية عدد 67 مؤرخ في 21 أوت 1973

الشعبي البلدي أو أهمل تهيئة الشروط الضرورية لإنجاز كل عملية أو إستثمار مقيدة بعنوان المخطط البلدي للتّنمية، جاز للوالي أن يقوم مقامه في ذلك بعد إنذاره، طبقا لأحكام المادة 12 من ذات المرسوم.

5- من حيث إجراءات توزيع إعتمادات الدفع

يختص الوالي بتوزيع إعتمادات الدفع الخاصة بالمخططات البلدية للتّنمية على الأبواب والبلديات بعد استشارة المصالح الولائية المختصة طبقا لأحكام المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيز، بينما لا يُلزم باستشارة هذه المصالح عند توزيع إعتمادات الدفع الخاصة بالبرنامج القطاعي غير الممركز.[1]

سلط المقال الضوء في المبحث الأول منه على مفهوم البرنامج القطاعي غير الممركز بتعريفه من خلال البحث في مدلوله اللغوي والإصطلاحي، واستخلاص الخصائص التي يقوم عليها ويتميّز بها عن غيره من برامج التّنمية، غير أن دراسة الإطار المفاهيمي والقانوني للبرنامج القطاعي غير الممركز لا يمكن أن تكتمل إلا بالكشف عن الإطار القانوني الذي يحكمه، وهو موضوع المبحث الموالي من هذا المقال.

المبحث الثاني: الإطار القانوني للبرنامج القطاعي غير الممركز

يخضع البرنامج القطاعي غير الممركز كنمط تسيير لنفقات الدّولة المخصصة للتّجهيزات العموميّة ذات الأهمية الولائية لمجموعة من القواعد التنظيمية والتقنية التي يتشكل من مجملها إطاره القانوني، غير أن هذا الإطار لم يظهر من العدم بل كان نتاج تراكم من الأطر القانونية في كل مرحلة من مراحل إصلاح النظام الميزانياتي والمحاسبي للدّولة الجزائرية، وعليه يتعين بغرض تحديد الإطار القانوني للبرنامج القطاعي غير الممركز البحث عن جذوره التاريخية في مطلب أول، ثم بيان النصوص القانونية التي تم بها تكريس وعصرنة البرنامج في مطلب ثانٍ.

المطلب الأول: الجذور التاريخية للبرنامج القطاعي غير الممركز

يعود البرنامج القطاعي غير الممركز بجذوره التاريخية إلى "برامج التّجهيز العمومي في العمالات النموذجية" التي اعتمدتها الدّولة خلال العشرية الأولى من الإستقلال، قبل أن يظهر في شكل "برنامج التّنمية للولاية" خلال العشرية الثانية من الإستقلال، وهو الإطار القانوني المبني على عدم تركيز نفقات الدّولة للتّجهيز الذي يستلهم منه إطار البرنامج القطاعي غير الممركز الحالي معظم مبادئه.

الفقرة الأولى: برامج التّجهيز في العمالات النموذجية

يُعتبر المرسوم رقم 63-484 المؤرخ في 23 ديسمبر 1963 المتعلق بتسيير بعض عمليات التّجهيز العمومي في العمالات النموذجية،[2] أول إطار قانوني يخص تسيير نفقات الدّولة المخصصة لتجهيز الولايات، وقد صدر هذا النص تطبيقا لأحكام المرسوم رقم 63-182 المؤرخ في 16 مايو 1963 القاضي بإسناد التسيير المالي الخاص ببرنامج التّجهيز

[1] - أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 98-227 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع سابق، المادة 22.

[2] - مرسوم رقم 63-484 مؤرخ في 23 ديسمبر 1963 يتعلق بتسيير بعض عمليات التجهيز العمومي في العمالات النموذجية، الجريدة الرسمية عدد 98 مؤرخ في 31 ديسمبر 1963

العمومي للجزائر إلى الصندوق الجزائري للتّنمية،[1] المنشأ بموجب أحكام القانون رقم 63-165 المؤرخ في 07 مايو 1963 الذي يتضمن إحداث وتحديد القوانين الأساسية للصندوق الجزائري للتّنمية.[2]

وقد نص المرسوم رقم 63-182 بموجب أحكام المادة الأولى منه على أن يتولى صندوق التّنمية الجزائري مسؤولية التسيير المالي لبرنامج التّجهيز العمومي للجزائر، مؤكدا بموجب أحكام المادة 2 منه على أن يتم الإلتزام بالنفقات في وتصفيتها والأمر بصرفها ودفعها ومسك المحاسبة المتعلقة بها وكذا مراقبتها وفقا لقواعد المحاسبة العموميّة.

أما بالنسبة لبرامج التّجهيز المخصصة للعمالات النموذجية فقد أكد المرسوم رقم 63-484 بأن يكون الصندوق الجزائري للتّنمية مسؤولا عن التسيير المباشر لنفقات بعض عمليات التّجهيز العمومي فيها، على أن تضبط قائمة هذه العمالات بقرار مشترك بين وزير الإقتصاد الوطني ووزير الداخلية، وتبعا لذلك صدر القرار المؤرخ في 23 ديسمبر 1963 يحدد قائمة العمالات النموذجية طبقا لأحكام المادة الأولى منه وهي: عنابة، الواحات، الساورة، تيزي وزو وتلمسان.[3]

كما نص المرسوم رقم 63-484 على أن تحدد عمليات التّجهيز العمومي التي يتولى الصندوق الجزائري للتّنمية تسيير نفقاتها مباشرة وكذا مقدار الإعتمادات المخصصة لكلٍ من هذه العمليات بموجب قرار من وزير المالية والاقتصاد الوطني.

وقد ظلت نفقات التّجهيز المخصصة للولايات النموذجية تُسير مباشرة من طرف الصندوق الجزائري للتّنمية إلى غاية صدور الأمر رقم 67-83 المؤرخ في 02 يونيو 1967 المتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 1967 والذي نص على إلغاء المرسوم رقم 63-182 صراحة بموجب أحكام المادة 8 منه.[4]

الفقرة الثانية: برنامج التّنمية للولاية

يستمد البرنامج القطاعي غير الممركز مرجعيته التاريخية من المرسوم رقم 73-135 المؤرخ في 09 أوت 1973 الذي يتضمن لامركزية إعتمادات الدّولة الخاصة بالتّجهيز والإستثمار لفائدة الولايات،[5] الصادر تطبيقا لأحكام المادة 160

[1] – مرسوم رقم 63-182 مؤرخ في 16 مايو 1963 القاضي بإسناد التسيير المالي الخاص ببرنامج التجهيز العمومي للجزائر إلى الصندوق الجزائري للتنمية، الجريدة الرسمية عدد 32 مؤرخ في 21 مايو 1963، ملغى.

[2] – قانون رقم 63-165 مؤرخ في 07 مايو 1963 يتضمن إحداث وتحديد القوانين الأساسية للصندوق الجزائري للتنمية، الجريدة الرسمية عدد 29 مؤرخ في 10 مايو 1963، معدل ومتمم.

[3] – قرار وزاري مشترك مؤرخ في 23 ديسمبر 1963 يتضمن تحويل بعض العمالات إلى عمالات نموذجية، الجريدة الرسمية عدد 98 مؤرخ في 31 ديسمبر 1963

[4] – أمر رقم 67-83 مؤرخ في 02 يونيو 1967 يتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 66-368 المؤرخ في 19 رمضان عام 1386 الموافق 31 ديسمبر سنة 1966 والمتضمن قانون المالية لسنة 1967، الجريدة الرسمية عدد 47 مؤرخ في 09 يونيو 1967

[5] – مرسوم رقم 73-135 مؤرخ في 09 أوت 1973 يتضمن لامركزية اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز والإستثمار لفائدة الولايات، الجريدة الرسمية عدد 67 مؤرخ في 21 أوت 1973

من الأمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية،[1] التي تنص على أن "*الوالي الآمر بالصّرف الثانوي لجميع العمليات المالية التي تهم المصالح المدنية للدّولة*".

فقد نصت المادة 2 من المرسوم رقم 73-135 المذكور على أن "*يقوم الوالي الآمر بالصّرف الوحيد في الولاية بالتسيير المالي لعمليات التّجهيز والإستثمار العمومي والمنجزة على حساب ميزانيّة الدّولة في إطار برامج التّنمية الخاصة بالولاية*"، وبهذه الصفة يصادق الوالي على جميع الصفقات والعقود والإتفاقيات المتعلقة بعمليات التّجهيز والإستثمار المقيدة في برامج التّنمية الخاصة بالولاية، طبقا لأحكام المادة 14 من نفس المرسوم، أما الدراسات المرتبطة بإنجاز برامج التّنمية للولاية فإنها تجري بمبادرة وتسيير المجلس التّنفيذي للولاية تحت سُلطة الوالي، طبقا لأحكام المادة 13 منه.

إستثنى المرسوم من سُلطة الوالي جميع عمليات التّجهيز والإستثمار التالية: العمليات المقيدة لفائدة الدّولة والمنجزة مباشرة من طرف مصالحها المركزية، العمليات المقيدة في برامج إستثمار المؤسسات والهيئات العموميّة ذات الطابع الوطني والمنجزة مباشرة من طرفها والعمليات المقيدة لفائدة البلديات والمنجزة مباشرة تحت مسؤوليتها، وهي المخططات البلدية للتّنمية، غير أن المرسوم ينص بالنسبة للمخططات البلدية للتّنمية على أن تشمل القائمة التفصيلية للعمليات المقيدة بعنوان برنامج التّنمية للولاية في الجزء الملحق على إذن البرنامج وإعتمادات الدفع المخصصة للعمليات المنصوص عليها في مخططات البلدية الخاصة بالتّنمية والممنوحة من الوالي إلى البلديات.[2]

ويُستخلص من قراءة أحكام المرسوم أن البرنامج يأخذ مسمى "برنامج التّنمية للولاية"، وهو يتضمن عمليات التّجهيز والإستثمار المقيدة في مدونة الولاية تطبيقا للأهداف المحددة في إطار المخطط الوطني للتّنمية.[3]

كما يتبين من قراءة أحكام المادة 4 بأن برنامج التّنمية للولاية يخضع لمدونة تسمى "قائمة الولاية" وهي تنقسم إلى قطاعات وفصول، حيث يتعين أن تُسجل في هذه القائمة كافة العمليات المقيدة بعنوان برنامج التّنمية للولاية، وتشتمل هذه القائمة إلزاميا على التخصيصات المالية الموزعة على رخص البرامج وإعتمادات الدفع السنوية حسب كل قطاع وفصل طبقا للمادة 5 من المرسوم، وحسب أحكام المادة 6 منه فإن توزيع رخصة البرنامج على العمليات يجري داخل القائمة.

ويُستخلص من قراءة هذه الأحكام أن الوزير المكلف بالمالية والتخطيط يقوم بتبليغ مدونة الولاية التي تتضمن عمليات الإستثمار والتّجهيز الخاصة ببرنامجها للتّنمية إلى الوالي متضمنة رخص البرامج وإعتمادات الدفع وهي موزعة على القطاعات والفصول والعمليات، ويمكن للوالي، بناءً على اقتراح المجلس التّنفيذي، وفي حدود أذون البرامج الإجمالية المقيدة ضمن نفس الفصل، أن يعدل أذون البرامج المخصصة لكل عملية، وهي سُلطة مهمة تسمح للوالي باعادة توزيع رخصة البرنامج بين العمليات المسجلة في نفس الفصل.

أما إعتمادات الدفع فهي تُكوِّن الغطاء المالي الإجمالي المخصص لتمويل القسط السنوي لبرنامج تنمية الولاية، وتبلغ إلى الوالي وهي موزعة حسب الفصول بناء على سجل الإستحقاقات المالي طبقا لأحكام المادة 7 من المرسوم، وهو رزنامة

[1] – أمر رقم 69-38 مؤرخ في 23 مايو 1969 يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 44 مؤرخ في 23 مايو 1969، ملغى

[2] – أنظر: مرسوم رقم 73-135 يتضمن لامركزية اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز والإستثمار لفائدة الولايات، مرجع سابق، المواد 3 و4.

[3] – أنظر: مرسوم رقم 73-135 يتضمن لامركزية اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز والإستثمار لفائدة الولايات، مرجع سابق، المواد 4 و11.

تقدم أشغال الإنجاز المتعلقة بمختلف عمليات التّجهيز والإستثمار، ويجوز للولي طبقا لأحكام ذات المادة أن يقوم بتحويل إعتمادات الدفع من فصل إلى فصل بناء على اقتراح المجلس التّنفيذي.

يتعين على الوالي تزويد المصالح المركزية للدّولة بجميع المعلومات المتعلقة باستعمال الإعتمادات المقيدة في قائمة الولاية، ولهذا ينبغي عليه أن يُعد في نهاية كل شهر جدولا حسابيا بالإعتمادات على أساس كل فصل، وأن يُعد في نهاية كل ربع سنة ميزانيّة مادية ومالية من العمليات الخاصة بالتّجهيز والإستثمار المتعلقين ببرامج كل قطاع في الولاية وبرامج المخططات البلدية للتّنمية، طبقا لأحكام ذات المرسوم.[1]

المطلب الثاني: تكريس وعصرنة البرنامج القطاعي غير الممركز

شهد البرنامج القطاعي غير الممركز أول ظهور له بشكله الحالي سنة 1993 أين تم التكريس الأولي له كنمط تسيير لنفقات الدّولة للتّجهيز المخصصة للتّنمية المحلية، متلائم مع سياسات التعديل الهيكلي الإصلاحية التي صحبها انسحاب الدّولة من التدخل في الحياة الإجتماعية والإقتصادية وتقوقعها على مهامها التقليدية، وما لبث أن ألغي هذا الإطار سنة 1998 واستبدل بالإطار القانوني الحالي الذي صدر تماشيا مع عودة الدّولة بقوة إلى سياساتها التدخلية بفعل انتعاش مداخيل الجباية البترولية.

الفقرة الأولى: تكريس البرنامج القطاعي غير الممركز

صدر المرسوم التّنفيذي رقم 93-57 المتعلق بنفقات تجهيز الدّولة[2] في 27 فبراير 1993 بهدف تحديد إجراءات تسجيل ومتابعة نفقات التّجهيز العمومي للدّولة في إطار تطبيق المخطط الوطني، وقد نص المرسوم بموجب أحكام المادة 2 منه في فقرتها الرابعة على أن تطبق أحكامه على نفقات التّجهيز العمومي للدّولة التي تنجزها الجماعات الاقليمية، مؤكدا بموجب أحكام المادة 4 منه على أن تصنف نفقات التّجهيز العمومي للدّولة على أساس فئتين هما: نفقات التّجهيزات العموميّة الممركزة، التي يتخذ المجلس الوطني للتخطيط مقررات بشأنها، ونفقات التّجهيزات العموميّة غير الممركزة التي يعود اتخاذ المقررات بشأنها إلى الوالي ضمن احترام أحكام التأطير المنصوص عليها في مقرر البرنامج للمخطط الوطني الذي يُعده المجلس الوطني فيما يخص البرامج القطاعية غير الممركزة ومخططات التّنمية البلدية.

وقد كرس هذا المرسوم صراحة البرامج القطاعية غير الممركزة معتبرا إياها موضوعً لنفقات التّجهيزات العموميّة غير الممركزة والتي يعود اتخاذ المقررات بشأنها إلى الوالي، وقد أكد المرسوم بموجب أحكام المادة 13 منه على أن تخص التّجهيزات العموميّة غير الممركزة والمسماة برامج قطاعية غير ممركزة الأعمال التي تنتمي إلى المجالات المحددة في الملحق به، وعلى أن تُسجل باسم الوالي في شكل رخصة برنامج حسب الأبواب، ويبلغها المجلس الوطني للتخطيط بمقرر يبرز المحتوى المادي للبرنامج.

---

[1] – أنظر: مرسوم رقم 73-135 يتضمن لامركزية اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز والإستثمار لفائدة الولايات، مرجع سابق، المادة 10.

[2] – مرسوم تنفيذي رقم 93-57 مؤرخ في 27 فبراير 1993 يتعلق بنفقات تجهيز الدولة، الجريدة الرسمية عدد 14 مؤرخ في 03 مارس 1993، ملغى.

وبالرجوع إلى الملحق بالمرسوم نجد أن المجالات التي تنتمي إليها الأعمال التي تخص البرنامج القطاعي غير الممركز تندرج في سبع قطاعات، ويحدد هذا الملحق الذي جاء تحت عنوان "*قائمة الأبواب والعمليات التي تدخل في نطاق البرامج القطاعية غير الممركزة*" بحيث يجب أن لا تتجاوز عملية التّجهيز نطاق الولاية.

وتجيز أحكام المرسوم تعديل رخصة البرنامج المبلغة للوالي من طرف هذا الأخير في حدود الأبواب والمضمون المادي للعملية، كما تجيز الإستفادة من الأرصدة الباقية من رخصة البرنامج في عمليات جديدة تُسجل في نفس الباب.[1]

أما التنفيذ فقد نصت المادة 4 في فقرتها الأولى على أن تنفيذ مقرر البرنامج يتم بواسطة مقررات من الوالي يبلغها إلى المصالح غير الممركزة المعنية في ظل احترام صلاحياتها، ويعني ذلك أن الوالي هو سُلطة تفريد المشاريع المسجلة في مقرر البرنامج.

ويلزم المرسوم الوالي أن يرسل إلى المجلس الوطني للتخطيط والوزراء المعنيين كشفا كل ثلاثة أشهر يحمل قائمة مقررات تسجيل العمليات وتعديلها وإلغائها وإقفالها.[2]

أما إعتمادات الدفع فقد نصت المادة 17 في فقرتها الثانية من المرسوم على أنها تخصص للولاة حسب كل باب، غير أنها تخص جميع البرامج القطاعية غير الممركزة والتّجهيزات العموميّة الممركزة المسند إنجازها إلى الوالي عن طريق التفويض طبقا لأحكام المادة 73 من المرسوم التشريعي رقم 92-04 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992[3]، حيث يقوم الوالي في حدود الإعتمادات المالية المخصصة حسب كل باب بإنجاز هذه العمليات على مستوى الميزانيّة وعلى مستوى المستوى الإداري، وذلك وفقا للإجراءات القانونية والتنظيمية بصفته الآمر بالصّرف الوحيد في البرنامج القطاعي غير الممركز والآمر بالصّرف الثانوي في البرنامج القطاعي غير الممركز طبقا لأحكام المادة 27 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العموميّة، المعدّل والمتمّم.

وقد نصت المادة 17 في فقرتها الرابعة على أنه لا يمكن إدخال تعديلات على الإعتمادات أو تحويلها إلا ضمن الحدود والأشكال المنصوص عليها في القانون وفي النصوص المتخذة لتطبيقه، في إشارة إلى أحكام القانون رقم 84-17 المتعلق بالقوانين المالية،[4] لاسيما المادة 39 منه التي تنص على أنه يمكن للولاة أن يقوموا ضمن حدود إعتمادات الدفع الموضوعة تحت تصرفهم بإدخال تعديلات على توزيعها وذلك بنقلها من فصل إلى فصل آخر ضمن نفس القطاع، كما يمكن لهم القيام في حدود إعتمادات الدفع المتوفرة بتحويلات بين قطاعين حسب نسب يحددها قانون المالية وكيفيات تُقرر عن طريق التنظيم.

[1] – أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 93-57 يتعلق بنفقات تجهيز الدولة، مرجع سابق، المواد 14 و16.

[2] – أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 93-57 يتعلق بنفقات تجهيز الدولة، مرجع سابق، المادة 15.

[3] – مرسوم تشريعي رقم 92-04 مؤرخ في 11 أكتوبر 1992 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992 الجريدة الرسمية عدد 73 مؤرخ في 11 أكتوبر 1992

[4] – قانون رقم 84-17 يتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

كما صدر المرسوم التّنفيذي رقم 96-198 المؤرخ في 2 يونيو 1996[1] يُعدّل ويُتمّم المرسوم التّنفيذي رقم 93-57 المتعلق بنفقات تجهيز الدولة، مرخصا بموجب أحكام المادة الأولى منه للوالي بعد الإطلاع على رأي القطاعات المعنية، وبموجب قرار، القيام بتحويلات مالية في رخصة البرنامج بين بابين أو بين قطاعين ضمن البرنامج القطاعي غير الممركز، على ألا تفوق مجمل التحويلات خلال سنة مدنية واحدة لفائدة أي باب 20 بالمئة من قيمة البرنامج الجاري في هذا الباب نفسه، وذلك ما لم يقع التحويل على رخص البرامج الخاصة بالأبواب 341، 348، 622 و623 وهي تخص على التوالي مشاريع التموين بمياه الشرب الحضرية، التطهير الحضري، التعليم الثانوي والتعليم الإبتدائي والمتوسط، وهي الأبواب التي لا يمكن أن تكون محلا لأي تخفيض.[2]

الفقرة الثانية: عصرنة البرنامج القطاعي غير الممركز

بنجاح سياسات التعديل الهيكلي في استعادة التوازنات الإقتصادية الكبرى وتصحيح الإختلالات تخلت الدّولة عن سياساتها الإنكماشية منفتحة على التدخل العقلاني المتدرج في المجال الإقتصادي والإجتماعي، وكان من نتائج ذلك تحديث الإطار القانوني للبرنامج القطاعي غير الممركز سنة 1998، وبانتعاش أسعار المحروقات وبلوغ الجباية البترولية أسعار قياسية توسعت الدّولة في سياسة التّنمية الجهوية التي كان من نتائجها مراجعة الإطار القانوني للبرنامج القطاعي غير الممركز وإصلاحه سنة 2009.

أولا: تحديث البرنامج القطاعي غير الممركز

نصت المادة 27 من المرسوم التّنفيذي 93-57 المتعلق بنفقات تجهيز الدّولة، الواردة في الفصل الخاص بالأحكام الختامية، على أن يبقى هذا المرسوم ساري المفعول إلى حين صدور المرسوم القادم الذي ينظّم نفقات الدّولة للتّجهيز، وذلك ما لم تصدر أحكام تشريعية لاحقة مخالفة، وبالفعل صدر المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 جويلية 1998 يتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيز.[3]

وعلى عكس ما كان منتظرا منه فإن المرسوم الجديد لم يأتِ بالأحكام التفصيلية التي تسد النقص المسجل على المرسوم التّنفيذي رقم 93-57 الذي حرر على عجل نظرا للظروف السياسية والإقتصادية والأمنية التي صدر فيها، بل اكتفى بترديد معظم الأحكام التي جاء بها المرسوم الملغى.

ولعل أهم ما جاء به المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 فيما يخص البرامج القطاعية غير الممركزة هو إلغاء الملحق الذي يحدد العمليات والقطاعات والأبواب المتعلقة بالأعمال التي تدخل في مجالاته، واستبداله بالإحالة على مدونة الإستثمارات العموميّة التي تصدر بموجب قرار عن الوزير المكلف بالمالية طبقا لأحكام المادة 24 منه.

---

[1] – مرسوم تنفيذي رقم 96-198 مؤرخ في 02 يونيو 1996 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 93-57 المؤرخ في 5 رمضان عام 1413 الموافق 27 فبراير سنة 1993 والمتعلق بنفقات تجهيز الدولة، الجريدة الرسمية عدد 34 المؤرخ في 05 يونيو 1996، ملغى.

[2] – أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 93-57 يتعلق بنفقات تجهيز الدولة، مرجع سابق، الملحق.

[3] – مرسوم تنفيذي رقم 98-227، يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع سابق.

كما استبدل المرسوم الجديد السُلطة التي تصدر عنها مقررات البرامج ومقررات تبليغ إعتمادات الدفع ممثلة في المجلس الوطني للتخطيط بالوزير المكلف بالمالية، بعد حل هذا الجهاز وتحويل أملاكه واختصاصاته إلى وزارة المالية طبقا لأحكام المرسوم تنفيذي رقم 98-40 المؤرخ في 01 فبراير 1998.[1]

كما عدّل المرسوم الجديد العديد من الأحكام المتعلقة بسُلطة الوالي في تعديل رخصة البرنامج وإعتمادات الدفع مشددا شروط تسجيل عمليات التّجهيز في مختلف البرامج ومنها البرنامج القطاعي غير الممركز لا سيما ما تعلق منها بالنضج الكافي ودراسات التنفيذ اللازمة لإصدار قرارات التفريد.[2]

ثانيا: إصلاح البرنامج القطاعي غير الممركز

صدر المرسوم التّنفيذي رقم 09-148 المؤرخ في 02 مايو 2009 يعدل ويتمم المرسوم التّنفيذي 98-227 والذي أدخل نظام البرنامج القطاعي متعدد السنوات، الذي يجب أن تُقيد فيه مسبقا المشاريع قيد التسجيل في البرنامج القطاعي غير الممركز، إضافة إلى نظام برامج التّجهيز متعددة السنوات للدّولة التي يجب أن تصدر البرامج السنوية تطبيقا لها، بحيث يتم تسجيل مشروع أو برنامج تجهيز عمومي ممركز أو غير مركز في مدونة نفقات التّجهيز العمومي للدّولة من طرف الوزير المكلف بالميزانيّة بناء على طلب من الوزير المكلف بالقطاع المعني، طبقا لأحكام المادة 4 مكرر من المرسوم، غير أن هذا التسجيل مرهون من جهة بالنتائج الإيجابية لدراسات تحضير إنجاز المشروع أو البرنامج ومن جهة أخرى، بالتسجيل المسبق للمشروع في البرنامج المتعدد السنوات للتّجهيز العمومي المصادق عليه من طرف مجلس الوزراء، طبقا لأحكام نفس المادة.

وقد شدد المرسوم أحكام نضج المشاريع معمما إياها على كافة برامج التّجهيز بما فيها البرنامج القطاعي غير الممركز، موجبا أن تكون جميع مشاريع التّجهيز الممركزة أو غير الممركزة محل تسجيل للدراسة بعنوان ميزانيّة الدّولة للتّجهيز، مؤكدا بأنه لا يمكن أن تُعرض للتسجيل بغرض الإنجاز بعنوان ميزانيّة الدّولة للتّجهيز إلا برامج ومشاريع التّجهيز التي بلغت النضج الكافي الذي يسمح بالانطلاق في إنجازها خلال السنة، معرفا دراسات النضج لمشروع أو برنامج تجهيز عمومي على أنها

[1] – مرسوم تنفيذي رقم 98-40 مؤرخ في 01 فبراير 1998 يتعلق بتحويل الإختصاصات والمهام وتسيير الهياكل والوسائل والمستخدمين التابعة لتسيير ميزانية الدولة للتجهيز، الجريدة الرسمية عدد 5 مؤرخ في 04 فبراير 1998.

[2] – أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 98-227 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع سابق، المواد 16، 17، 18 و19، كما حضيت المشاريع الكبرى التي قد تُسجل في البرنامج القطاعي غير الممركز بقواعد خاصة ضمن المرسوم التّنفيذي رقم 09-148 الذي عرفها بموجب أحكام المادة 23 مكرر على أنها المشاريع الهادفة إلى تطوير الهياكل الإقتصادية والإجتماعية التي تستلزم تكريس وسائل مالية معتبرة، والتي يكون تمويلها مضمونا من ميزانيّة الدّولة أو بقروض من الخزينة العموميّة أو بتمويل مضمون من طرف الدّولة، مؤكدا بأن تحديد معايير التأهيل للمشاريع الكبرى لتجهيز الدّولة يتم بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالميزانيّة والوزير المعني، ويجب أن تستوفي هذه المعايير أحد العناصر الأتية أو أكثر: أهمية الكلفة التقديرية الكلية لاستثمار المشروع، أثر المشروع على البيئة، أهمية التكاليف المتكررة للمشروع، طبيعة المشروع وتعقيده التقني، مجيزا للوزير المكلف بالميزانيّة تكليف الصندوق الوطني للتّجهيز من أجل التّنمية أو هيئة أخرى مختصة ومؤهلة بمهمة خبرة لدراسة النضج المنجزة من طرف القطاع المعني.

"مجموع الدراسات التي تسمح بالتأكد من أنه من شأن المشروع المساهمة في التطور الإقتصادي والإجتماعي على المستوى الوطني أو الجهوي أو المحلي وبأن أشغال إنجاز المشروع مهيأة للإنطلاق في الظروف المثلى للكلفة والآجال"[1].

كما فصل المرسوم بين نفقات التّجهيز المخصصة للبرنامج القطاعي غير الممركز وتلك المخصصة للمخططات البلدية للتّنمية مشددا بموجب أحكام المادة 4 مكرر 1 منه على أنه لا يمكن أن تحول المشاريع المسجلة في إطار البرامج القطاعية الممركزة والبرامج القطاعية غير الممركزة نحو مخططات البلدية للتّنمية، موجبا في نفس الوقت ألا تستعمل المشاريع المسجلة في إطار مخططات البلدية للتّنمية استعمالا مزدوجا مع البرامج القطاعية الممركزة أو البرامج القطاعية غير الممركزة.

إنكب المقال في المبحث الثاني منه على دراسة الإطار القانوني الذي يحكم البرنامج القطاعي غير الممركز متطرقا إلى مختلف مراحل نشأته وتطوره وظروف كل مرحلة ونتائجها وانعكاساتها على أحكامه، بداية من جذوره التاريخية المكرسة في نظام تسيير التّجهيزات العموميّة في العمالات النموذجية مرورا بظهور البرنامج في شكله الأولي تحت مسمى برنامج التّنمية للولاية وصولا إلى ظهوره في شكله الأولي المعروف به حاليا قبل أن يصل إلى تكريسه النهائي سنة 1998 ثم مراجعته وإصلاحه سنة 2009، وبذلك تكون دراسة الإطار القانوني للبرنامج قد اكتملت، ووصل المقال إلى خاتمته.

خاتمة:

في ختام هذا المقال وبعد دراسة الإشكالية المطروحة في مقدمته حول الإطار المفاهيمي والقانوني للبرنامج القطاعي غير الممركز كشف البحث عن النتائج الآتية:

على ضوء التعاريف القانونية والفقهية المقدمة وما تم استخلاصه من عناصر أمكن تعريف البرنامج القطاعي الممركز على أنه "نمط تسيير نفقات الدّولة المخصصة لعمليات تجهيز المصالح غير الممركزة الولائية والمسجلة باسم الوالي" أو "نمط تسيير نفقات ميزانيّة الدّولة المسجلة باسم الوالي والمخصصة لعمليات تجهيز المصالح غير الممركزة الولائية".

ومن هذا التعريف استخلصت الدراسة الخصائص التي يوم عليها البرنامج القطاعي غير الممركز باعتباره أداة برمجة ميزانياتية وأداة تنمية متعددة القطاعات وأداة تجهيز غير ممركزة تخص الإستثمارات العمومية ذات الأهمية الولائية وأن الغرض منه محو الفوارق الجهوية في التّنمية و وضمان التغطية الشاملة والحضور المتوازن للدّولة عبر كافة أرجاء التراب الوطني.

كما ميّزت الدراسة بين البرنامج القطاعي غير الممركز وبرامج التّجهيز القطاعية الأخرى لاسيما البرنامج القطاعي الممركز والمخططات البلدية للتّنمية، مسلطتا الضوء على أوجه التشابه التي تجمعها وأوجه الإختلاف التي تفرقها، لاسيما من حيث موضوع كل برنامج من هذه البرامج والسلطات الممنوحة لمسيريه وطرق تحضيره وإجراءات تنفيذه المادي والمالي، مستخلصتا بأن الميزة الأبرز للبرنامج القطاعي غير الممركز هي البعد الولائي للتّجهيزات التي يختص بتسيير نفقاتها،

[1] – أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 98-227 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع سابق، المادة 6، وقد بين المرسوم أن دراسات النضج لمشروع تجهيز عمومي تتم على ثلاث مراحل متتالية :الدراسات التحديدية، الدراسات الخاصة بإمكانية تنفيذ المشروع وكذا الدراسات الخاصة بتحضير إنجاز المشروع وطريقة استغلاله، مؤكدا بأنه لا يمكن أن يكون موضوع تسجيل للإنجاز بعنوان ميزانيّة الدّولة للتّجهيز أي مشروع تجهيز عمومي للدّولة، ممركزا أو غير ممركز، إذا لم يتم استكمال دراسات تنفيذ هذا المشروع بعد، واستلامها والموافقة عليها، إلا في حالة قرار استثنائي لمجلس الوزراء المرتبط بوضعية طارئة.

واختصاص الوالي كآمر بالصّرف وحيد في ميزانيّة البرنامج، ودور البرنامج في ضمان التوازن الجهوي في إشباع الحق في التّنمية والحضور المتكافيء والموحد لمرافق الدّولة في كامل ولايات الوطن، وبأن البرنامج كأداة تنمية قطاعية غير ممركزة يضمن الإنسجام بين الأولويات المركزية التي يجسدها البرنامج القطاعي الممركز والأولويات اللامركزية التي تعكسها المخططات البلدية للتّنمية ويمثل نقطة الإلتقاء بين هذه الأولويات التي قد تكون متعارضة.

أما فيما يخص الإطار القانوني فقد توصل البحث إلى أن البرنامج القطاعي غير الممركز يمتد بجذوره التاريخية إلى نظام تسيير نفقات الدّولة للتّجهيز في العملات النموذجية المنتهج غداة الإستقلال والذي شهد إصلاحا جذريا سنة 1973 باتباع سياسة عدم تركيز تسيير نفقات الدّولة للتّجهيز والإستثمار الذي تكرس بإصدار المرسوم رقم 73-175 والذي نص على برنامج التّنمية للولاية، وهو الإطار المرجعي الذي يستمد منه النظام القانوني للبرنامج القطاعي غير الممركز معظم مبادئه وقواعده، بما في ذلك الصلاحيات الواسعة للوالي كأهم سُلطة أمر بالصّرف غير ممركزة للدّولة.

كما عاينت الدراسة أول ظهور للبرنامج القطاعي غير الممركز في شكله الأولي والذي جاء به المرسوم التّنفيذي رقم 93-57 المتعلق بنفقات التّجهيز للدّولة، والذي يُعد استجابة متلائمة مع تراجع دور الدّولة في الحياة الإجتماعية والإقتصادية إلى مهامها السيادية بسبب انهيار أسعار المحروقات وتطبيق سياسات التعديل الهيكلي التي تفرض العقلانية في تسيير أعباء الميزانيّة العامة، وهي الظروف التي انعكست على القواعد التي تمخض عنها المرسوم.

كما انكب المقال على دراسة الإطار القانوني الذي كرس ظهور البرنامج القطاعي غير الممركز في شكله النهائي المعمول به حاليا بفعل المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيز وتعديله بالمرسوم التّنفيذي رقم 09-148، كاشفا عن أهم المباديء والقواعد والإجراءات التي يقوم عليها النظام القانوني للبرنامج والتي تحكم تحضيره وتنفيذه والرقابة على ذلك، مسلطا الضوء على الدور المحوري الذي يلعبه الوالي في إدارة البرنامج طبقا لأحكام المرسوم.

قائمة المراجع:

1. **الكتب**

1. مجمع اللغة العربية، **المعجم الوسيط**، ط4، مكتبة الشروق الدولية، مصر، 2004.
2. جرجس جرجس، **معجم المصطلحات الفقهية والقانونية**، ط1، الشركة العالمية للكتاب، بيروت، لبنان، 1996.
3. GAFFIOT. F, **Dictionnaire latin français**, Gérard Gréco, France, 2016
4. ESSIG François, Problèmes posé par la régionalisation de l'Etat à travers les deux procédures de la régionalisation du Plan et de la loi des finances, In : **La gestion déconcentrée des finances de l'Etat**, Editions Cujas, Paris, 1997
5. OCDE, **Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité**, Volume 2, EDITIONSOCDE, Paris, France, 2006.
6. DGB, **Manuel du contrôle des dépenses engagées**, MF, Alger, 2007.

2. **المقالات**

1. محمد العباسي، مراد آيت محمد، تقييم البرامج القطاعية غير الممركزة في اليزي و مدى تحقيقها لتنمية مستدامة 2010-2019، **المجلة الجزائرية للعلوم الإجتماعية والإنسانية**، جامعة الجزائر 3، مجلد 8 عدد 2، ديسمبر 2020.
2. يوسف جيلالي، الإطار التنظيمي و الميزانياتي لتسيير و تنفيذ نفقات التّجهيز في الجزائر، **الأكاديمية للدراسات الاجتماعية و الانسانية**، جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، مجلد 11، عدد 2، جوان 2019.

3- النصوص القانونية

أولا: النصوص التشريعية

1. قانون رقم 63-165 مؤرّخ في 07 مايو 1963 يتضمن إحداث وتحديد القوانين الأساسية للصندوق الجزائري للتّنمية، الجريدة الرسمية عدد 29 مؤرّخ في 10 مايو 1963، معدّل ومتمّم .
2. قانون رقم 90-21 مؤرّخ في 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العموميّة، الجريدة الرسمية عدد 35 مؤرّخ في 15 أوت 1990، معدّل ومتمّم .
3. قانون رقم 84-17 مؤرّخ في 07 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية عدد 28 مؤرّخ في 10 يوليو 1984، معدّل ومتمّم.
4. قانون رقم 12-07 مؤرّخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12 مؤرّخ في 29 فبراير 2012.
5. أمر رقم 67-83 مؤرّخ في 02 يونيو 1967 يتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 66-368 المؤرخ في 19 رمضان عام 1386 الموافق 31 ديسمبر سنة 1966 والمتضمن قانون المالية لسنة 1967، الجريدة الرسمية عدد 47 مؤرّخ في 09 يونيو 1967.
6. أمر رقم 69-38 مؤرّخ في 23 مايو 1969 يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 44 مؤرّخ في 23 مايو 1969، مُلغى.
7. مرسوم تشريعي رقم 92-04 مؤرّخ في 11 أكتوبر 1992 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992، الجريدة الرسمية عدد 73 مؤرّخ في 11 أكتوبر 1992.

أولا: النصوص التنظيمية

1. مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية عدد 50 مؤرخ في 20 سبتمبر 2015.

2. مرسوم رقم 63-484 مؤرّخ في 23 ديسمبر 1963 يتعلق بتسيير بعض عمليات التّجهيز العمومي في العمالات النموذجية، الجريدة الرسمية عدد 98 مؤرّخ في 31 ديسمبر 1963، مُلغى.
3. مرسوم رقم 63-182 مؤرّخ في 16 مايو 1963 القاضي بإسناد التسيير المالي الخاص ببرنامج التّجهيز العمومي للجزائر إلى الصندوق الجزائري للتّنمية، الجريدة الرسمية عدد 32 مؤرّخ في 21 مايو 1963، مُلغى.
4. مرسوم رقم 73-135 مؤرّخ في 09 أوت 1973 يتضمن لامركزية اعتمادات الدّولة الخاصة بالتّجهيز والإستثمار لفائدة الولايات، الجريدة الرسمية عدد 67 مؤرّخ في 21 أوت 1973، مُلغى.
5. مرسوم رقم 73-136 مؤرّخ في 09 أوت 1973 يتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتّنمية، الجريدة الرسمية عدد 67 مؤرّخ في 21 أوت 1973، معدّل ومتمّم .
6. مرسوم تنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في 25 يوليو 1990 يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية عدد 31 مؤرخ في 28 يوليو 1990، معدّل ومتمّم.
7. مرسوم تنفيذي رقم 93-57 مؤرّخ في 27 فبراير 1993 يتعلق بنفقات تجهيز الدّولة، الجريدة الرسمية عدد 14 مؤرّخ في 03 مارس 1993، مُلغى.
8. مرسوم تنفيذي رقم 96-198 مؤرّخ في 02 يونيو 1996 يعدل ويتمم المرسوم التّنفيذي رقم 93-57 المؤرخ في 5 رمضان عام 1413 الموافق 27 فبراير سنة 1993 والمتعلق بنفقات تجهيز الدّولة، الجريدة الرسمية عدد 34 المؤرّخ في 05 يونيو 1996، مُلغى.
9. مرسوم تنفيذي رقم 98-40 مؤرّخ في 01 فبراير 1998 يتعلق بتحويل الإختصاصات والمهام وتسيير الهياكل والوسائل والمستخدمين التابعة لتسيير ميزانيّة الدّولة للتّجهيز، الجريدة الرسمية عدد 5 مؤرّخ في 04 فبراير 1998.
10. مرسوم تنفيذي رقم 98-227 مؤرّخ في 13 يوليو 1998 يتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيز، الجريدة الرسمية عدد 51 مؤرّخ في 15 يوليو 1998، معدّل ومتمّم .
11. مرسوم تنفيذي رقم 09-148 مؤرّخ في 02 مايو 2009 يعدل ويتمم المرسوم التّنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 19 ربيع الأول عام 1419 الموافق 13 يوليو سنة 1998 والمتعلق بنفقات الدّولة للتّجهيز، الجريدة الرسمية عدد 26 المؤرّخ في 03 مايو 2009.
12. مرسوم تنفيذي رقم 22-54 مؤرخ في 02 فبراير 2022 يتضمن إنشاء مجلس تنفيذي للولاية، ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية عدد 9 مؤرخ في 03 فبراير 2022.
13. قرار وزاري مشترك مؤرّخ في 23 ديسمبر 1963 يتضمن تحويل بعض العمالات إلى عمالات نموذجية، الجريدة الرسمية عدد 98 مؤرّخ في 31 ديسمبر 1963، مُلغى.
14. منشور وزير المالية والإقتصاد رقم 2 المؤرخ في 21 فيفري 1988 يتعلق بتحديد عمليات الإستثمار المخططة، غير منشور.