جامعة غرداية

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

النظام القانوني للخزينة العمومية في الجزائر

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في مسار الحقوق

تخصص: قانون إداري

من إعداد الطالب :

محمد حروزي

تحت إشراف الأستاذ:

د. عبد الكريم بوحميدة

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الدرجة	الجامعة	الصفة
د.عزوز لغلام	أستاذ محاضر ب	جامعة غرداية	رئيسا
د. عبد الكريم بوحميدة	أستاذ محاضر ب	جامعة غرداية	مشرفا ومقررا
د.محمد سيد اعمر	أستاذ محاضر أ	جامعة غرداية	مناقشا

السنة الجامعية:

1440هـ / 1441هـ - 2019م / 2020م

جامعة غرداية

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

النظام القانوني للخزينة العمومية في الجزائر

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في مسار الحقوق

تخصص: قانون إداري

من إعداد الطالب :

محمد حروزي

تحت إشراف الأستاذ:

د. عبد الكريم بوحميدة

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الدرجة	الجامعة	الصفة
د.عزوز لغلام	أستاذ محاضر ب	جامعة غرداية	رئيسا
د. عبد الكريم بوحميدة	أستاذ محاضر ب	جامعة غرداية	مشرفا ومقررا
د.محمد سيد اعمر	أستاذ محاضر أ	جامعة غرداية	مناقشا

السنة الجامعية:

1440هـ / 1441هـ - 2019م / 2020م

بسم الله الرحمن الرحيم

شكر و عرفان

الحمد الله رب العالمين و الصلاة و السلام على المبعوث رحمة للعالمين

سيدنا محمد وعلى اله وصحبه أجمعين

الشكر ترجمان النية والإخلاص فالشكر الجزيل:

إلى الأستاذ الفاضل المشرف الدكتور "عبد الكريم بوحميدة" الذي لم

يبخل علي بجهده حفظه الله.

وفاء وتقديرا واعترافا مني بالجميل أتقدم بجزيل الشكر إلى كل من

علمني حرفا لأولئك المخلصين الذين لم يبخلوا علينا بجهدهم في

مساعدتنا في مجال البحث العلمي أساتذة قسم الحقوق و العلوم السياسية

بصفة عامة وكل من ساعدني من قريب أو بعيد وأخص بالذكر

الأساتذة " داود حاج امحمد "و" الشيخ العربي بريكي"

و " أحمد صواطي " و " مراد شعشوع"

وأخيرا أتقدم بجزيل شكري إلى كل من مدوا لي يد العون والمساعدة

في إخراج هذه الدراسة على أكمل وجه.

شكرا لكم جميعا

الإهداء

أهدي ثمرة جهدي إلى من قال فيهم الله عز و جل: " رَّبِّ ارْحَمْهُمَا كَمَا رَبَّيَانِي صَغِيرًا"

صدق الله العظيم

إلى من حاكت سعادتي بخيوط منسوجة من قلبها إلى والدتي العزيزة .

إلى من سعى و شقي لأنعم بالراحة و الهناء الذي لم يبخل بشئ من أجل دفعي في طريق النجاح الذي علمني أن أرتقي سلم الحياة بحكمة إلى والدي العزيز

إلى إخواني و أخواتي كل واحد بإسمه

إلى زملائي و أصدقائي و جميع من يعرفني من قريب أو من بعيد

أهديكم سلاما لو رفع إلى السماء لكان قمرا منيرا و لونزل إلى الأرض لكساه سندسا و حريرا و لو مزج بماء البحر لجعل ملح أجاجا عذابا فراتا سلسبيلا

ملخص الدراسة

الملخص

الخزينة العمومية هي هيئة مالية وطنية ليست لها الشخصية المعنوية، مكلفة بتحقيق الفعل المالي والحركة المالية للدولة والهيئات العمومية الأخرى وذلك طريق تحصيل الإيرادات ودفع النفقات، كما أنها تعتبر العون الرئيسي الذي يقوم بتنفيذ الميزانية العامة للدولة وميزانيات الهيئات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، حيث مرت بعدة مراحل في تطورها حتى وصلت إلى مرحلة أين أصبحت الخزينة العمومية نظاما قائما بذاته وتحكمها قوانين ومراسيم خاصة بها.

أنشأت عدة خزائن في الدولة والمتمثلة في الخزينة المركزية، الرئيسية، الجهوية إلى جانب الخزائن على المستوى المحلي والمتمثلة في الخزائن الولائية، البلديات والقطاعات الصحية والمراكز الاستشفائية الجامعية.

إلا أن النظام القانوني للخزينة العمومية في الجزائر يبقى أسمى إطار للخزينة بصفتها أهم صراف للدولة، ونظرا لتنظيمها الهيكلي المقسم على مستويين والمتمثل في المصالح المركزية للخزينة والمصالح اللامركزية للخزينة والمسيرة من طرف مجموعة من الموظفين ذوي خبرات وكفاءات، وعلى رأسهم أمناء الخزائن والخاضعين للسلطة المباشرة لوزير المالية للقيام بمهامهم في إطار القوانين والتعليمات.

إن تنفيذ العمليات المالية من تحصيل للإرادات ودفع للنفقات وفق قوانين منظمة لذلك، وهذه القوانين محددة وخاصة، وتفاديا لكل شكل من أشكال الفساد الإداري تعقب تنفيذ هذه العمليات المالية رقابة صارمة من هيئات مختلفة لها الحق في إصدار قرارات عقابية.

إن وظائف الخزينة العمومية عديدة ومتعددة، تهدف إلى التسيير الحسن لهذا المرفق العمومي، في إطار المالية العمومية.

الكلمات المفتاحية

الخزينة العمومية ، النظام القانوني ، العمليات المالية ، الإيرادات العامة ، النفقات العامة

Abstract

Public treasury is financial national institution but not a legal entity , its role consist of insuring the financial movement of the state and of the other public structure by recovery of incomes and paying expenses , and it is considered as major agent which manage the government budget as well as the local institution of the state and the public establishment of an administrative nature , the public treasury has crossed several stages during its process to became an independent system ruled by specific regulations and decrees.

Treasuries was being created by the Algeria state such as the Central Treasury , Regional and also local for instance the provincials treasuries , municipal and theses for healthcare sectors and University Hospitals centers

However, the legal system of public treasury in Algeria remain supreme as it's the financial dealer of the State, and having regards to its organizational structure which is divided into two levels : the centralized service of treasury and decentralized service of treasury managed by experienced and skillful groups of employees who are headed by the treasurers theses later are under the direct supervision of the minister of finance in aim to achieve their task according to the law and instructions.

The financial operations such as recovering the incomes and paying the expenses according to the regulations thereof , and in order to avoid any form of administrative corruption theses financial operations are followed by severe control by different structures which are entitled to issued punishment decisions.

The objective of the multiple and different functions and positions in the public treasury is to reach the best management level of the public service establishment in public financial context.

Key words

Public treasury , legal system , financial operations , General incomes , general expenses

قائمة الأشكال

الأشكال	الصفحة
الشكل رقم 01 : العلاقة الثلاثية بين المالية العمومية والمحاسبة العمومية والخزينة	17
الشكل رقم 02 : المحاسبون العموميون الرئيسيون و الثانويون	21

قائمة المختصرات

Ibid: Ibidem (Au même Endroit) = المرجع نفسه

Op.cit: Ouvrage précédement cité = المرجع السابق

مقدمة

مقدمة

إن تقدم الـدول يقاس بإنجـازات مواطنيها في مختلف الميادين، والإنجاز الكبير الـذي حققـه الشعب الجزائري هو انتـزاعه الاستقـلال من المحتل الفرنسي، وبنـاء دولته المستقلة في كنـف مؤسسات دستورية.

تعتبر وزارة المالية إحدى هذه المؤسسـات الدستورية، وتعتبر الخزينـة العموميـة هيئـة تابعة لوزارة المالية، مهمتها الأساسية أي الخزينة هي تحصيل الموارد وصرف النفقـات ضمن إطـار المالية العمومية.

إن النظام القانوني للخزينة العمومية في الجزائر يبقى أسمى إطار للخزينة بصفتها أهم صراف للدولة، ونظرا لتنظيمها الهيكلي المقسم على مستويين والمتمثل في المصالح المركزية للخزينة والمصالح اللامركزية للخزينة والمسيرة من طرف مجموعة من الموظفين ذوي خبرات وكفاءات ، وعلى رأسهم أمناء الخزائن والخاضعين للسلطة المباشرة لوزير المالية للقيام بمهامهم في إطار القوانين والتعليمات.

الخزينة العمومية هي هيئة مالية وطنية ليست لها الشخصية المعنوية، مكلفة بتحقيق الفعل المالي والحركة المالية للدولة والهيئات العمومية الأخرى وذلك طريق تحصيل الإيرادات ودفع النفقات، كما أنها تعتبر العون الرئيسي الذي يقوم بتنفيذ الميزانية العامة للدولة وميزانيات الهيئات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، حيث مرت بعدة مراحل في تطورها حتى وصلت إلى مرحلة أين أصبحت الخزينة العمومية نظاما قائما بذاته وتحكمها قوانين ومراسيم خاصة بها.

وأنشأت عدة خزائن في الدولة والمتمثلة في الخزينة المركزية، الرئيسية، الجهوية إلى جانب الخزائن على المستوى المحلي والمتمثلة في الخزائن الولائية، البلديات والقطاعات الصحية والمراكز الاستشفائية الجامعية.

تعود أهمية هذا الموضوع إلى أهمية نظرية وأخرى تقنية، حيث أن العديد من المؤلفات التي تناولت هذا الموضوع، تناولته بصفة سرد للوقائع وليس تبيانا للعمليات المالية التي تقوم بها الخزينة العمومية، هذا المرفق العام الذي يؤدي خدمات عديدة، إدارية، مالية واقتصادية.

يرجع سبب اختياري للموضوع ، كونه في مجال اختصاص عملي، حيث أنني أعمل في خزينة الولاية، وكذلك من أجل دراسة الجانب التقني للعمليات المالية التي تقوم بها الخزينة العمومية ، هذا الجانب التقني الذي ينقص أغلب المؤلفات التي تناولت الموضوع .

تهدف هذه الدراسة لمعرفة النظام القانوني للخزينة العمومية في الجزائر ، وكذلك عرض تفصيلي لمختلف العلميات المالية التي ينفذها أعوان الدولة .

لقد تناولت العديد من المؤلفات موضوع المالية العمومية ، مركزة على العمليات المالية المتضمنة جمع الإيرادات ودفع النفقات والموازنة بينهما وشرح للمصطلحات القانونية المالية دون التطرق إلى الجانب التقني لهذه العمليات .

مثل أي دراسة علمية قد تواجه الباحث العديد من الصعوبات المرتبطة بعدة عوامل منها ما يتعلق بطبيعة الموضوع ، أو بظروف الباحث .

أما الصعوبات التي واجهتها ، فتتمثل في أن أغلب المراجع التي اعتمدت عليها قد تناولت موضوع الخزينة العمومية على شكل تعريفات فقط ، أما بالنسبة للقوانين المنظمة لعمل الخزينة فهي عديدة ومتعددة ، حيث واكبت هذه القوانين التطورات السياسية التي حصلت في الجزائر منذ الاستقلال وذلك بالانتقال من النظام الاشتراكي إلى نظام اقتصاد السوق، حيث تطرقت إلى أهم هذه القوانين.

إن المرفق العام الذي تمثله خزينة ولاية غرداية كان بالطبع هو المجال الذي يمثله نطاق دراستي لموضوع الخزينة العمومية ، دون إغفال نشأة وتطور الخزينة العمومية في الجزائر منذ الاستقلال.

إشكالية البحث

هل يعتبر النظام القانوني للخزينة العمومية في الجزائر متلائما مع العمليات المالية ؟

لقد اعتمدت في الفصل الأول على المنهج الوصفي باعتبار أن هذا الفصل قد تناول الإطار المفاهيمي للخزينة العمومية في الجزائر

أما في الفصل الثاني فقد اعتمدت على المنهج التحليلي باعتبار أن هذا الفصل قد تناول العمليات المالية التي تقوم بها الخزينة العمومية.

واعتمدت كذلك على المنهج الاستدلالي في إبراز أهمية القوانين المنظمة لعمل الخزينة العمومية.

لقد قسمت الدراسة إلى فصلين، كل فصل يحتوي على مبحثين، وكل مبحث يحتوي على مطلبين .

حيث أن الفصل الأول وكعنوان كبير هو : الإطار المفاهيمي للخزينة العمومية في الجزائر ، وتناولت في المبحث الأول مفهوم الخزينة العمومية ، حيث كان في المطلب الأول نشأة وتطور الخزينة وفي المطلب الثاني وظائف الخزينة ، وفي المبحث الثاني تناولت تنظيم الخزينة العمومية ومواردها ، حيث كان المطلب الأول قد تضمن الهياكل المركزية واللامركزية للخزينة ، أما المطلب الثاني فتضمن موارد الخزينة العمومية .

الفصل الثاني قد تضمن الآليات التي تنظم عمل الخزينة العمومية في الجزائر ، وكمبحث أول فقد تطرقت إلى القوانين المنظمة لعمل الخزينة في إطار المالية العمومية ، وجاءت التفاصيل في المطلب الأول بدراسة الميزانية العامة للدولة وفي المطلب الثاني دراسة الحسابات الخاصة بالخزينة .

وجاء في المبحث الثاني تنفيذ العمليات المالية وفق القوانين المنظمة لعمل الخزينة وكمطلب أول تناول أنواع العلميات المالية ، وكمطلب ثاني تناول الهيئات الرقابية لعمل الخزينة العمومية .

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للخزينة العمومية في الجزائر

تمهيد

انطلاقا من المفهوم البسيط لكلمة خزنة أو خزينة، أي المكان الذي يحتفظ فيه الشخص بمدخراته، قصد صرفها في الزمان والمكان الذي يحدده.

أما المكان الذي هو محور هذا البحث، فيعتبر مرفقا عاما إداريا مجهزا بهياكل وهيئات، نطلق عليه مصطلح: "الخزينة العمومية".

هذه الخزينة العمومية مهمتها تحصيل وتسيير وحماية المال العام، وترشيد إنفاقه وفق قوانين وإجراءات وضعت خصيصا لذلك، فماهي الخزينة العمومية ؟

للإجابة على هذا السؤال سوف أتطرق في هذا الفصل إلى الإطار المفاهيمي للخزينة العمومية في الجزائر وذلك في مبحثين:

1- المبحث الأول: يتضمن مفهوم ونشأة، وتطور الخزينة العمومية، ووظائفها.

2- المبحث الثاني: يتضمن تنظيم الخزينة العمومية ومواردها.

المبحث الأول : مفهوم الخزينة العمومية

توجد عدة تعاريف للخزينة العمومية، حيث هي مؤسسة مالية، تضمن الحفاظ على التوازن النقدي والمالي بموجب عمليات الصندوق والبنك، كما تقوم بممارسة النشاط الوصائي وتمويل الاقتصاد، وهي المسير المالي لأموال الدولة، وتعتبر الخزينة العمومية بأنها هيئة مالية وطنية، ليس لها الشخصية المعنوية مكلفة بتحقيق الحركة المالية للدولة، والهيئات المحلية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وكذا تنفيذ ميزانيتها العامة، عن طريق تحصيل الإيرادات ودفع النفقات، بالإضافة إلى عمليات الخزينة. [1]

ويعرفها دنيدني يحي: «تعتبر الخزينة العمومية، كيانا إداريا تابعا لوزارة المالية، يقوم بالإجراءات الضرورية لتسيير مالية الدولة، والوقوف على إيراداتها ونفقاتها، وتؤثر نتيجة لذلك على كل المتغيرات التي تهم من بعيد أو من قريب المركز الاقتصادي للدولة».[2]

كما عرفها لوفن بارقر :Laufen Berger "بأنها صراف وممول للدولة"، وهو أرجح تعريف حسب حسين الصغير، وتمثل الخزينة العمومية الهرمية المالية، التي لا تتعامل بالنقد بصفة أساسية، وإنما بالنقود الكتابية، بمعنى التحويلات المالية، على أساس قوانين أو مراسيم، أو قرارات أو مقررات ...إلخ، من أعمال الإدارة، أو النشاط الإداري من المركز إلى القاعدة، فهي تمثل الهوية المالية للدولة[3].

هذه التحويلات المالية التي تتضمن الإيرادات والنفقات ضمن موازنة عامة، تحافظ من خلالها الخزينة العمومية على التوازن المالي للدولة، والاقتصاد الوطني ككل، بتخفيض التضخم والعجز التجاري، وتقليص الواردات، ودعم الاستثمار، وترشيد النفقات، وحماية المال العام، بكل هذه التعاريف العديدة، تعتبر الخزينة العمومية مصلحة من مصالح الدولة المالية، وكذلك هي مصلحة استراتيجية، تجسد السلطة المالية للدولة، وهي المنفذ المادي للميزانية وبتعريف بسيط، الخزينة العمومية هي الصندوق المالي للدولة، أو بنك الدولة[4].

---

[1] – حسين الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، الطبعة الثانية، دار المحمدية العامة، الجزائر، 2001، ص 140.

[2] – يحي دنيدني ، المالية العمومية، الطبعة الثانية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 164.

[3] – حسين الصغير، مرجع سابق، ص 141.

[4] – جميلة جمعاسي، الميزانية العامة للدولة، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 58.

المطلب الأول: نشأة وتطور الخزينة العمومية

توجد في كل دولة من دول العالم، خزينة خاصة بها، تقوم هذه الخزينة بعدة عمليات مالية منها: تحصيل الإيرادات، وصرف النفقات، والموازنة بينهما، في إطار المالية العمومية للدولة.

قال الله تعالى في محكم كتابه الكريم: «**قال اجعلني على خزائن الأرض إني حفيظ عليم**»[1].

من خلال الآية الكريمة، يتضح لنا أن مصطلح الخزينة قد ورد في العهد القديم، وله نفس المعنى للمصطلح الحديث، حيث المكان الذي تحفظ فيه المدخرات بجميع أنواعها، ولقد أسس الخليفة عمر بن الخطاب، رضي الله عنه ما يسمى ببيت مال المسلمين، وهو بمثابة خزينة لأموال المسلمين، تورد إليها أموال الزكاة والجزية، وغنائم الفتوحات الإسلامية، وتصرف منها الإعانات، للمعوزين والفقراء والأرامل واليتامى، ويجهز منها الجيش، والسبب الذي دفع بأمير المؤمنين عمر بن الخطاب بتأسيسه لبيت مال المسلمين هو أن أبا هريرة –رضي الله عنه– أتى بمبلغ خمسمائة ألف درهم من البحرين، فأشار رجل من الرعية على الخليفة عمر بن الخطاب بوضعها فيما يسمى بالديوان آنذاك ثم تحول الاسم إلى بيت مال المسلمين، ونشير في هذه النقطة لما ذكره الأستاذ فارس الخوري في أحد كتبه: " الخزينة في بدء ظهور الإسلام هي عبارة عن صدقات وزكوات تتجمع عند رسول الله –صلى الله عليه وسلم– فينفقها في المصلحة العامة"[2].

وفي العهدين الأموي والعباسي، ازدادت الموارد والنفقات، وهذا ما تناوله أبو يوسف في كتاب الخراج حيث كانت مقسمة إلى:

1– خزينة الأخماس: والتي تتألف من خمس الغنائم.

2– خزينة الخراج: والتي تتألف من خراج وجزية وعشور غير المسلمين التي تصرف للمصلحة العامة.

3– خزينة الصدقات: وهي الزكاة التي يعطيها المسلمون على أموالهم، وتصرف كما هو معروف في ثمانية وجوه والمحددة كما هو معلوم[3]، بقول الله عز وجل: «**إنما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفي الرقاب والغارمين وفي سبيل الله وابن السبيل فريضة من الله والله عليم حكيم**»[4].

من خلال الآية الكريمة يتكشف لنا أن بعض المعاملات المالية استمدها المسلمون من الدين الإسلامي الحنيف.

---

[1] – سورة يوسف، الآية 55.

[2] – سهام براهيمي، مقدمة في المالية العامة، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 5.

[3] – المرجع نفسه، ص 6.

[4] – سورة التوبة، الآية 60.

كما كان للخزينة في الحضارة الإسلامية حساب خاص يدون، فيه الوارد والصادر، أما الجباية فكانت إلزامية، لكن الإنفاق لم يكن مقيدا بأصول قانونية، أما في عهد التواجد العثماني بالجزائر، كانت الوظائف المالية منظمة، من طرف الإدارة العثمانية، ومسيرة بانتظام، وكانت الخزينة هي العصب الحساس للدولة، والمؤثر المباشر على سياسة الحكام، فيما يتخذونه من قرارات تخص الحياة المالية الاقتصادية، فكان هناك كتاب يضم النفقات العادية، وآخر للجمارك، وثالث به مدخول الدولة، والرابع يحتوي على النفقات غير العادية، أما تسيير الخزينة فكان لخزان عام يسمى بالخزندار، غير أنه عند دخول المستعمر الفرنسي للجزائر، أبدى رغبته، ومنذ الوهلة الأولى في استبدال المؤسسات القائمة آنذاك حسب ما يتماشى والنظام الفرنسي، وكان هذا فعلا ما حدث، حيث طبق النظام المالي الفرنسي في الجزائر، باعتبارها تابعة لفرنسا. [1]

لكن في سنة 1943 قامت الإدارة الفرنسية بإنشاء خزائن عمومية في كل من الجزائر العاصمة، وهران وقسنطينة وعنابة، لكي تعود مرة أخرى عام 1958، كقسم تابع للخزينة الفرنسية،[2] وذلك بسبب ما كانت تشهده الجزائر من تطورات إبان حرب التحرير المجيدة، حيث أنشأت الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية وتضليلا من فرنسا للمجتمع الدولي، بأن الجزائر فرنسية، وليس لها كيان ولا مؤسسات، وانفصلت عنها في 29 أوت سنة 1962، أما بعد الاستقلال وتحديدا سنة 1967 تم انشاء خزينة عمومية بالجزائر العاصمة، وثلاث قباضات رئيسية في كل من وهران، عنابة، وقسنطينة، لجانب قباضات ثانوية، ثم عممت على كامل التراب الوطني[3].

من مظاهر السيادة الوطنية وجود سياسة نقدية و مؤسسات وطنية، تحمي هذه السيادة، حيث تم تأسيس وزارة المالية في 27 سبتمبر سنة 1962 عن طريق المرسوم 62-11 الصادر في العدد الأول للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، و أنشأ البنك المركزي الجزائري في 13 ديسمبر سنة 1962، الذي تحول فيما بعد إلى بنك الجزائر، ومهمته الأساسية طبع النقود[4].

أما المؤطر العام لهذه السيادة النقدية فهي الخزينة العمومية، حيث عرفت هذه الأخيرة أربع مراحل أساسية في تطورها، وتتمثل في الخزينة صندوق ودائع، (كمرحلة أولى)، ثم مرحلة تكوين النظام المصرفي الجزائري، تخفيف الضغط المالي عليها (كمرحلة ثانية)، ثم سيطرة الخزينة العمومية على الدائرتين البنكية ودائرتها العامة (كمرحلة ثالثة)، وأخيرا مرحلة انفصال دائرة الخزينة العمومية عن الدائرة البنكية (كمرحلة رابعة).

---

[1] – يحي دنيدني، مرجع سابق، ص 163.

[2] – كميلية بركان و نورية شميني، المركز القانوني للخزينة العامة في الجزائر، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بجاية، 2016-2017، ص 9.

[3] – يحي دنيدني، مرجع سابق، ص 163.

[4] – Mohamed KOBTANE, le trésor public, O.P.U, Algérie,1990 ; p 19.

أولا: الخزينة صندوق ودائع (1962-1966)

تمثل الخزينة العمومية صندوق ودائع، لحساب مراسلين ذوي صيغة بنكية مع ميزة أن تسيير الخزينة لحساب هؤلاء الزبائن تعتبر واجبا وليس اختياريا، وبالتالي يلعبون دورا هاما في مشاكل الخزينة، حيث عرفت هذه المرحلة نظاما موسعا، وشاملا، فقد شملت معظم الوكلاء الاقتصاديين الماليين، وغير الماليين، باستثناء البنوك الخاصة الأجنبية، وكل التعاونيات العامة[1].

ثانيا: مرحلة تكوين النظام المصرفي الجزائري وتخفيف الضغط المالي عليها (1966-1970)

تزامنت هذه المرحلة مع ظهور أول بنك وطني، وهو البنك الوطني الجزائري (BNA) وذلك في 8 جوان سنة 1966، حيث قامت هذه المؤسسة المالية الجديدة بالعديد من العمليات المالية، مما أدى إلى تقليص عمل الخزينة العمومية، لأنها تعتبر بنكا، ويجب عليها توفير التمويل في أجل قصير، لعدة قطاعات مختلفة، منها الزراعي والصناعي والتجاري، التي كانت تعتمد قبل ظهور هذا البنك على قروض الخزينة العمومية و بشكل كبير.

وهكذا فإن نظام الخزينة العمومية يرجع إلى شكله الأصلي لسنة 1963، مع حدود مراسليه (ميزانية ملحقة، مؤسسات عمومية ذات طابع إداري، جماعات محلية)[2].

ثالثا: مرحلة سيطرة الخزينة العمومية على الدائرتين البنكية ودائرتها العامة (1971-1987)

تميزت هذه المرحلة بتزامنها مع المخطط الرباعي الأول، الذي تضمن إصلاحات في تمويل الاستثمارات لسنة 1971، مع تكوين خاص لرأس مال بحوالي 25 مليار دينار جزائري، وأمام ضرورة تحدي التمويل النقدي أنشأت الخزينة العمومية نظام تداول الادخار، هذا النظام يسمح لها بتجميع مصادر مالية ضرورية لمراحل التراكم ومن جهة أخرى اعتمدت على نظام تداول الادخار للمؤسسات، مما سمح لها بتطبيق المبدأ الخاص بتحويل الاستثمارات المنتجة بمصادر طويلة الأجل، والهدف من ذلك تجنب الضغوطات التضخمية[3].

هذه التحولات العميقة التي عرفتها الخزينة العمومية من نظام بسيط (جمع الودائع)، إلى نظام أكثر فعالية (تجميع وتداول الادخار)، وذلك بعد اصدار القانون رقم 70-93 المؤرخ في 31 ديسمبر 1970، المتضمن

[1] - Ibid, p 20.

[2] - محمود حميدات، النظريات والسياسات النقدية، دار الملكية، الجزائر، 1996، ص 70.

[3] - Mohamed KOBTANE, Op.cit, p 21.

لقانون المالية لسنة 1971،[1] والذي يبين لنا أن تمويل الاستثمارات المخططة للمؤسسات العمومية يجب تحقيقها بقروض طويلة الأجل، ممنوحة على أساس مصادر الادخار المجمعة من طرف الخزينة.

وبهذا فالخزينة العمومية ستوفر تداول الادخار الوطني بشكل كبير، وذلك بتوسيع نشاطها، عن طريق ادماج متعاملين جدد، وتجديد العلاقات مع المتعاملين التقليديين.

رابعا: مرحلة انفصال دائرة الخزينة العمومية عن الدائرة البنكية (1987 – إلى يومنا هذا)

في هذه المرحلة أصبحت الخزينة العمومية نظاما قائما بذاته، تحكمها قوانين ومراسيم خاصة بها، وتعتبر كهيئة مالية لتحصيل الإيرادات وتغطية النفقات[2].

وجاء هذا الانفصال جراء ما شهدته الجزائر من تدني في قيمة المحروقات، في ثمانينيات القرن الماضي، وكذلك تدني القدرة الشرائية للمواطن، بالإضافة إلى تدني قيمة الدينار الجزائري، كل هذه الأحداث وغيرها سارعت بالدولة الجزائرية إلى إحداث إصلاحات اقتصادية وسياسية بدأتها بإصدار قانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، مرورا بأحداث 05 أكتوبر 1988، إلى صدور دستور 1989، ذو التوجه الليبيرالي الذي مهد للجزائر للدخول إلى اقتصاد السوق والتخلي عن النظام الاشتراكي دون الحياد عن دور الدولة المتدخلة.

ومما لا شك فيه، أن المؤشرات التي سبقت هذه المرحلة الرابعة، أي مرحلة انفصال دائرة الخزينة العمومية عن الدائرة البنكية، هذه المؤشرات هي التي سرعت بهذا الانفصال، وتتمثل في:

1- صدور قانون رقم 84-09 المؤرخ في 04 فيفري 1984 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد حيث أحدثت سبعة عشر ولاية جديدة، وبدأت بالعمل الإداري في 02 جانفي سنة 1985، وهي ولايات (البيض، إليزي، برج بوعريريج، بومرداس، الطارف، تندوف، تسمسيلت، الوادي، خنشلة، سوق أهراس، تيبازة، ميلة، عين الدفلى، النعامة، عين تموشنت، غرداية، غليزان).

2- صدور المرسوم رقم 84-295 المؤرخ في 06 أكتوبر 1984 والمتضمن إحداث خزينات ولائية جديدة، أي سبعة عشر خزينة، في كل ولاية جديدة.

[1] – أنظر المادة رقم 07 من الأمر رقم 70-93 المؤرخ في 1970/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 1971، الجريدة الرسمية العدد 109 لسنة 1970.

[2] – Mohamed KOBTANE, Op.cit, p 22.

ومع هذا التوسع الإداري، واللامركزية الإدارية، تعددت مهام ووظائف الخزينة العمومية، حيث تزايدت إيراداتها ونفقاتها، من وسائل مالية، فهذه الوسائل تعتبر من الأدوات الفعالة لتنفيذ البرامج والمخططات، والشرط المسبق للتجسيد المادي والملموس للتصورات الاجتماعية والاقتصادية[1].

تعتبر فترة الثمانينيات من القرن الماضي مرحلة مفصلية في تاريخ الجزائر، على جميع الأصعدة خاصة في المجال الاقتصادي والمالي والسياسي، حيث تعتبر سنة 1986 منعطفا هاما في مجريات أحداث هذه الفترة ، حيث أدى تدهور أسعار البترول إلى انخفاض في مردود الجباية البترولية، وبالتالي تسجيل العجز على مستوى الميزانية، مما سارع بالدولة الجزائرية إلى سد هذا العجز، بواسطة الإصدار النقدي الأمر الذي أدى إلى التضخم، كما أدى من جهة أخرى إلى ارتفاع كبير في المديونية الخارجية، التي انتقلت من 14766 مليون دولار لسنة 1984، لتصل إلى 25448 مليون دولار سنة 1989.[2]

ومن أجل إيقاف هذا التدهور الاقتصادي وإنقاذ الاقتصاد الوطني، والسماح للمالية العمومية بلعب الأدوار الأساسية، عمدت الدولة ابتداء من سنة 1988 إلى إصدار جملة من القوانين خصوصا:

1. القانون رقم 01/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.
2. القانون رقم 02/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتعلق بالتخطيط.
3. القانون رقم 10/90 المؤرخ في 14 أفريل 1990 المتعلق بالقرض والنقد.
4. القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتضمن قانون المحاسبة العمومية.
5. القانون رقم 32/90 المؤرخ في 04 سبتمبر 1990 المتضمن تنظيم مجلس المحاسبة.
6. القانون رقم 30/90 المؤرخ في 10 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية.
7. القانون رقم 25/91 المؤرخ في 18 ديسمبر 1991 المتضمن قانون المالية لسنة 1992 وبمقتضاه أدخل الإصلاح الجبائي الساري المفعول، وخاصة انشاء الرسم على القيمة المضافة (TVA).[3]

[1] – علي بساعد، محاضرات في المالية العمومية، المعهد الوطني للمالية، الجزائر، 1992، ص 5.

[2] – المرجع نفسه، ص 44.

[3] – علي بساعد، المالية العمومية، المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2010، ص 20.

ما يمكن استخلاصه من خلال هذه الفترة التاريخية عن تطور التشريع المالي في الجزائر، هو أن المجهودات التي بذلت منذ سنة 1970 وقبلها (التأميمات، إنشاء البنوك، حفر المناجم) إلى الآن والتي تميزت بمرحلتين كبيرتين:

الأولى تبدأ (من 1970 إلى 1980) والثانية (من 1980 إلى 1992)،

فالمرحلة الأولى هي مرحلة البناء القاعدي والتنظيم الاجتماعي، شكلت فيها المالية العمومية أداة فعالة لبحث ومتابعة الاستثمار الإنتاجي وتجسد بوضوح تعبئة الخزينة العمومية لتمويل الاستثمارات بكافة أشكالها، أمام المجهود الاجتماعي، فرغم البطء الذي عرفه في البداية أي المجهود الاجتماعي، إلا أن الإنجازات كانت هامة ومكثفة (الإنجازات الصحية والمدرسية)، أما المرحلة الثانية فهي ذات شوطين: [1]

الشوط الأول (من 1980 إلى 1986) وتميز بنفقات اجتماعية استهلاكية وتقلص في حجم الاستثمارات وسعي أو تثبيت نظام تسيير مالي عصري، أما الشوط الثاني (من 1986 إلى 1992) فهو شوط التكييف مع تقلص الموارد، وارتفاع في معدل الضغوط الاجتماعية مع توجه مباشر إلى اقتصاد السوق الذي لم تكتمل بعد مؤشرات قيامه[2].

فالسياسة المالية الحالية للجزائر تشتمل على تجسيد الأهداف التالية:

1- الوصول على استخدام آليات اقتصاد السوق بفعالية على مستوى أجهزة الدولة وخصوصا بالنسبة للمؤسسات الاقتصادية.

2- تفرغ الدولة (المالية العمومية) إلى ضبط التوازنات الاقتصادية الكبرى وعلى الأخص التكفل بالحاجات الاجتماعية بفعالية.

3- القضاء على الظواهر الاقتصادية الضارة (السوق الموازية) التهرب الضريبي.

4- جلب الاستثمارات من خلال استخدام واقي للحوافز وللضمانات المختلفة.

5- التغلب العقلاني على البطالة وسوء استخدام الطاقات البشرية[3].

إن الارتباط الوثيق بين الخزينة العمومية والاقتصاد الوطني والمالية العمومية، التي هي وقوده في محرك يدعى الخزينة العمومية، أدى بالدولة الجزائرية إلى التدخل في كل مرة وخاصة في وقت الأزمات (أزمة سنة 1986)، من أجل

[1] - علي بساعد، المرجع السابق، ص 45.

[2] - عكاشة بوكعبان، القانون المصرفي الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2017، ص 76.

[3] - المرجع نفسه، ص 77.

ضبط الأوضاع، وحل المشاكل في كل المجالات، وإصلاح الأنظمة المالية والاقتصادية والسياسية، من أجل حياة أفضل.

المطلب الثاني: وظائف الخزينة العمومية

الخزينة العمومية في الجزائر هي مرفق عام إداري، يؤدي خدمة لاهي تجارية ولا هي صناعية.

للخزينة العمومية أهمية بالغة، من الناحية المالية، والاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية، فهي صمام أمان للدولة، حيث تعتبر مظهرا من مظاهر السيادة الوطنية، حيث تضمن الاستقلال الاقتصادي للدولة.

تتدخل الخزينة العمومية في تنظيم مختلف النشاطات الاقتصادية والمالية للدولة، من خلال أنها تتدخل في تنظيم النشاط الاقتصادي، ليس فقط باعتبارها العون المكلف بتنفيذ ميزانية الدولة ، أو تمثيل السلطات التنفيذية، من خلال الرقابة المباشرة على حركة تداول النقد ، ومع ذلك فهي تعتبر المؤسسة المالية التي تتدخل من خلال إبرام قروض قابلة للتسديد، فهي تتحصل على تبسيطات من بنك الجزائر، والموجهة لضمان استمرار النفقات النقدية داخل نظام التمويل، ويعتبر تدخل الخزينة العمومية في عملية تخصيص الموارد المالية للدولة أمرا جوهريا لضمان دائرة التمويل، ولكن الدور التدريجي للاقتطاعات الضريبية أثر على تخصيص الموارد المالية الموجهة من طرف الخزينة العمومية في عملية التحصيل الجبائي، الأمر الذي يخلق ضغوطات مالية كبيرة على دائرة التمويل.

فالخزينة العمومية تسيطر على تمويل الاقتصاد، والاستعانة بها باعتبارها الوسيط المالي الرئيسي، الذي يساهم في تنشيط حركة القروض، وتلعب الوساطة المالية للخزينة دورا فعالا في تخصيص الموارد إلى نشاطات إنتاجية محددة من طرف السلطات العمومية، إلا أن الادخار المقتطع لفائدتها يمثل عبئا إضافيا على المؤسسات العمومية، بما في ذلك الادخار النسبي من الناتج الداخلي الخام، وتعتبر النفقات العمومية مصدر العجز في التمويل، فتتدخل لتحديد أنماط جديدة للتمويل، تتلاءم مع قدرة المؤسسات العمومية على التسديد، تهدف الخزينة العمومية إلى ضمان القدرة على المواجهة احتياطات الصرف، وتحقيق الأهداف الاقتصادية، وتسعى دائما إلى البحث عن التوازن بين الإيرادات والنفقات[1].

تقوم الخزينة العمومية بتقديم مبالغ مالية إلى المصلحة الاجتماعية، وذلك من أجل تمويل مشاريع، تزيد في توفير مناصب الشغل، وتهدف إلى الزيادة في القدرة الشرائية للمواطن، والزيادة في الدخل.

تضطلع الخزينة العمومية بالعديد من المهام والوظائف منذ الاستقلال سنة 1962.

[1] – نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 136.

هذه المهام والوظائف كانت تحددها العديد من القوانين والمراسيم، حيث عرفت الدولة الجزائرية الفتية بعد الاستقلال مباشرة فراغا قانونيا، والذي حاول المجلس الوطني آنذاك سده، بإقراره العمل بالقوانين السارية المفعول (أي القوانين الفرنسية)، ما عدا ما تعارض منها مع السيادة الوطنية، طبقا للقانون رقم 62-157 الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1962.[1]

وأول قانون للمالية صدر، كان قانون المالية لسنة 1963، وعرفت كذلك هذه المرحلة صدور بعض المراسيم التي تنظم جانبا من جوانب المالية العمومية، ويتعلق الأمر بالمرسوم رقم 63-127 المؤرخ في 19 أفريل 1963، المتضمن تنظيم وزارة المالية.[2]

وبعد التصحيح الثوري في 19 جوان سنة 1965، تبنت الجزائر النظام الأيديولوجي الاشتراكي، مما ظهر جليا في قوانين المالية، حيث أصبحت هذه القوانين وسيلة لتنفيذ المخططات التنموية عبر مهام الخزينة العمومية.

إن القوانين التي كانت تحدد وظائف الخزينة العمومية عديدة ومتعددة، لكن القوانين التي أركز عليها في هذا المطلب، تلك التي واكبت التغييرات على المستوى الأيديولوجي، والسياسي، والاقتصادي والاجتماعي، وهي:

1- القانون رقم 63-198 المؤرخ في 08 جوان 1963، والمؤسس للوكالة القضائية للخزينة (هيئة إدارية رقابية قضائية).

2- المرسوم رقم 65-259 المؤرخ في 14 أكتوبر 1965 و المتضمن التزامات المحاسبين ومسؤولياتهم.

3- الأمر رقم 65-320 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965، والمتضمن قانون المالية لسنة 1966.

4- المرسوم رقم 67-37 المؤرخ في 08 فيفري 1967، و المتضمن تنظيم المصالح الخارجية للخزينة.

5- القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، والمتعلق بقوانين المالية.

6- المرسوم رقم 86-225 المؤرخ في 02 سبتمبر 1986، و المتضمن إحداث وكالة محاسبة مركزية للخزينة و تنظيمها و عملها.

7- المرسوم رقم 88-104 المؤرخ في 23 ماي 1988، و المتضمن إحداث الخزينة المركزية و الخزينة الرئيسية و تنظيمهما و عملهما.

8- القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، والمتعلق بالمحاسبة العمومية.

---

[1] – كريمة حدوش، مصادر قوانين الميزانية و المالية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الدولة و المؤسسات العمومية؛ كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2016-2017، ص6.

[2] _ مديرية الإتصال لوزارة المالية، وزارة المالية خمسون سنة من الإنجاز، وزارة المالية، الجزائر، 2013، ص 7.

9- المرسوم التنفيذي رقم 91-129 المؤرخ في 11 ماي 1991، المتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخزينة وصلاحياتها وعملها.

10- المرسوم التنفيذي رقم 91-314 المؤرخ في 01 سبتمبر 1991، والمتعلق بإجراء تسخير الآمرين بالصرف للمحاسبين العموميين.

هذه القوانين العشرة لها من الأهمية بمكان أن تحدد وظائف ومهام الخزينة العمومية بامتياز، حيث تقوم بكل العمليات المالية المتعلقة بالدولة، والجماعات المحلية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وذلك بمسك الحسابات الخاصة بإيرادات ونفقات الدولة، والموازنة بينهما.

هذه القوانين المحددة لوظائف ومهام الخزينة العمومية، لها من الأهداف التي وضعت من أجلها، أهمية بالغة حيث تتمثل هذه الأهداف، في حماية الموظف العام الذي يقوم بتنفيذ العمليات المالية، ثم حماية المال العام وترشيد جمعه وإنفاقه، ثم حسن تسيير المرفق العمومي، تفاديا لكل أشكال البيروقراطية.

والأمثلة عديدة ومتعددة حيث نجد خير مثال في موضوع حماية الموظف العام، ما جاء في المادة رقم 56 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية: «لا يجوز لأزواج الآمرين بالصرف بأي حال من الأحوال أن يكونوا محاسبين معينين لديهم».[1]

تلعب الخزينة العمومية دورا هاما في السياسة الاقتصادية للدولة، وتتمتع بقدرات عالية وإمكانيات مالية ضخمة، وتؤثر على الدورة المالية، وفي التوازن الاقتصادي العام كما أن لها دور آخر وهو دعم السياسة النقدية التقشفية من أجل امتصاص المدخرات، بدلا من الإسراف النقدي، أي امتصاص السيولة لدى البنوك[2].

وهذه الأدوار كلها تصب في المهمة الكبرى، وهي تسيير ميزانية الدولة وتنفيذها، ضمن قوانين المالية التي يصادق عليها البرلمان[3].

تتوزع وظائف ومهام الخزينة العمومية حسب نوع الهيكل التنظيمي لأنواع الخزائن الذي تمارس فيه هذه الوظائف والمهام، هذا الهيكل التنظيمي الذي يعتبر دائما مرفقا عاما إداريا.

وتتمثل هذه الهياكل التنظيمية في:

1- الخزينة المركزية.

---

[1] - المادة 56 من القانون رقم 90-21 ، المتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ في 1990/08/15 ، الجريدة الرسمية ، العدد 35 لسنة 1990.

[2] - كميلية بركان و نورية شميني، مرجع سابق، ص 13.

[3] - المادة 138 من الدستور.

2- الخزينة الرئيسية.

3- خزينة الولاية.

4- خزينة البلدية.

5- خزينة القطاع الصحي والمركز الإستشفائي الجامعي

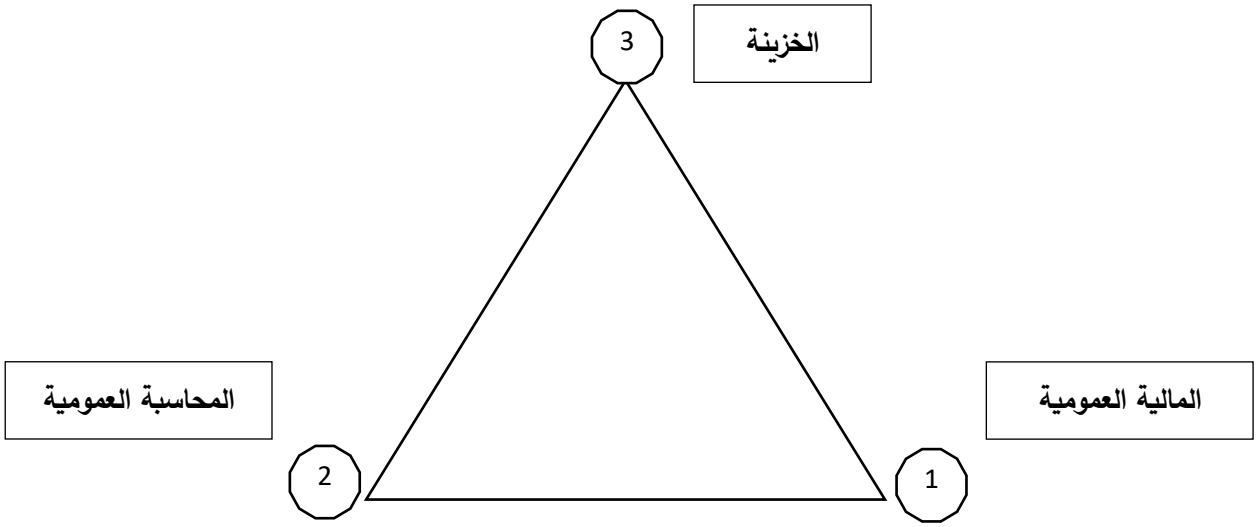
ليس من الأمر الهين بمكان، إمكانية تسير مرفق عام إداري، وفق قوانين وأنظمة فعالة ضمن مناخ متغير، دون الاستعانة برأسمال بشري متمكن من تقنيات التسيير الإداري والتقني، خاصة في مجال إدارة تسيير المال العام، والمحافظة عليه، وترشيد إنفاقه، هذا الأمر ينطبق على تسيير مرفق الخزينة العمومية، إن التطور الذي لازم الخزينة العمومية منذ الاستقلال والذي واكب (أي التطور) التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة الفتية، حيث كان لزاما أن يشمل هذا التطور الهياكل التنظيمية وكذلك الوظائف التي تمارس في هذا المرفق العمومي الهام.

إن اكتساب هيكل الخزينة العمومية لصفة المرفق العام، يجعله لا يحيد (أي هيكل الخزينة العمومية) عن قانون ونظام تسيير المرفق العمومي للدولة وضرورة تحديثه وفقا للمتغيرات الحاصلة في الدولة، وكذلك ضرورة عصرنته[1].

إن الوظائف التي مورست في مرفق الخزينة العمومية منذ الاستقلال ليست نفسها، بل تعددت واختلفت حيث واكبت التطور الإيديولوجي للدولة (النظام الاشتراكي ثم نظام اقتصاد السوق)، لا شك أن دور الدولة المتدخلة قد أثر بشكل كبير في وظائف الخزينة العمومية في الجزائر، وذلك منذ الاستقلال سنة 1962، هذا التدخل قد مس شكل ونوع وعدد وظائف ومهام الخزينة العمومية، وفقا لقوانين عديدة وتنظيمية تنظر في هذا الشأن (أي الوظائف)، هذه القوانين وعلى رأسها قانون المحاسبة العمومية وقوانين المالية، الصادرة في شأن وظائف الخزينة العمومية، إن قانون المحاسبة العمومية رقم 90-21 الصادر في 15 أوت سنة 1990 يتضمن وحده نسبة 70% في تحديد وظائف الخزينة العمومية وذلك بالطبع وفقا للمعايير المحاسبية الدولية، حيث يعتبر النظام المحاسبي المالي الجزائري الصادر في قانون 07-11 المؤرخ في 25 نوفمبر سنة 2007، يعتبر متلائما مع المعايير المحاسبية الدولية، ومكملا لقانون المحاسبة العمومية رقم 90-21 المشار إليه سابقا، إن نظام المحاسبة العمومية كفيل وحده بتأمين وظيفة المحاسب العمومي، وحمايته من جميع النواحي، هذه المحاسبة العمومية الضاربة في التاريخ، متلازمة مع

[1] - لخضر عليان، الإصلاح المصرفي بالجزائر، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 145.

المالية العمومية، في وعاء يسمى بالخزينة، هذا التلازم الثلاثي أو المثلث المتساوي الأضلاع (المالية العمومية، المحاسبة العمومية، الخزينة) لا يمكن تفكيكه بأي حال من الأحوال، فهو متلازم إلى مالا نهاية[1].



الشكل رقم 01 : العلاقة الثلاثية بين المالية العمومية والمحاسبة العمومية والخزينة[2]

إن المحاسبة العمومية هي الضامن الوحيد لمنصب وظيفة المحاسب العمومي، فلولا المحاسبة العمومية، لما وجد الشخص الذي يدعى المحاسب العمومي، أو الموظف المكلف بالمالية العمومية.

يعتبر المجال الاقتصادي للدولة، المجال الأكثر تعاملا مع المحاسبة العمومية، من أجل ضبط الأرقام، والتعاملات المحاسبية، وضبط تحركات الأموال وبالأخص المالية العمومية (إيرادات، نفقات).

إن التطور التاريخي للمحاسبة العمومية، والذي بدأ بمعرفة الإنسان لمنظومة الأعداد والأرقام (حيث كان الحساب بأصابع اليدين).

إن التعريف البسيط لمصطلح المحاسبة لدى الإنسان العادي، هو معرفة عمليات الجمع والطرح والضرب والقسمة، التي هي أساسا قواعد للمحاسبة العمومية.

للإشارة فقط وبإيجاز مفيد، يمكن الرجوع قليلا في البحث في تاريخ المحاسبة العمومية التي هي علم قائم بذاته.

إن المحاسبة قديمة قدم الإنسان في الوجود، حيث لازمت الحضارات القديمة في مصر وبابل وروما واليونان.

[1] – المرجع نفسه، ص 146.

[2] – علي بساعد، المرجع السابق، ص 15.

ففي مصر كانت الحضارة الفرعونية في بلاد النيل، 5000 عام قبل الميلاد، كان أساسها (أي الحضارة) النشاط الاقتصادي والتجاري حيث استخدمت السجلات لضبط الإيرادات والنفقات في عمليات محاسبية.

أما في بابل 3500 عام قبل الميلاد حيث قام البابليون بتسجيل الأحداث الاقتصادية وتنظيم المعاملات التجارية والزراعية.

وفي روما وبلاد الإغريق 1000 عام قبل الميلاد تطورت المحاسبة تطورا كبيرا، مثل بقية العلوم، حيث تعددت المبادلات التجارية والاقتصادية.[1]

أما في عهد الخلفاء الراشدين والدولة الأموية والدولة العباسية، حيث أنشأت الدواوين، مثل بيت مال المسلمين، وديوان الخراج، وغيرها، وكانت المعاملات المالية تسجل في دفاتر.

ولنا خير مثال في مجال المحاسبة ما ورد في القرآن الكريم في أواخر سورة البقرة في آية الدين.

وفي أواخر القرن الخامس عشر، كان للمحاسبة شأن عظيم في المبادلات التجارية والبنكية، في أوروبا وبالضبط في مدينة فلورنسا بإيطاليا، مما أدى إلى قيام الثورة الصناعية بأوروبا وخاصة في ألمانيا وإنجلترا، وأصبحت المحاسبة مهنة (معهد محاسبي الجارتر في إنجلترا وويلز سنة 1880).[2]

أما في القرن العشرين، فقد بلغت المحاسبة درجة عالية من التطور من حيث مبادئها وخصائصها وانواعها .

وأخيرا نخلص إلى التعريف العلمي لمصطلح المحاسبة العمومية، و الذي جاء به الفقيه Jacques Magnet حسب ما ورد في كتاب المحاسبة العمومية للعربي بوعمران محمد و التعريف هو :

«المحاسبة العمومية هي مجموع القواعد القانونية والقواعد التقنية المطبقة في وصف تنفيذ ومراقبة العمليات المالية للهيئات العمومية».[3]

إن الوظائف الكبرى للخزينة العمومية تنحصر في أمين صندوق الدولة ومصرفي الدولة والوصاية التقنية لتسيير توازن صندوق الدولة ومعالجة الإختلالات المؤقتة.

أما الوظائف اليومية و الشهرية و السنوية فقد حددها و بدقة المرسوم التنفيذي رقم 91-129 المؤرخ في 11 ماي سنة 1991 و تتلخص في النقاط التالية :

1 - تنفذ جميع عمليات الايرادات والنفقات والموازنة وميزانية التسيير والتجهيز الخاصة بالإدارات المركزية والوزارات، وكذلك ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري إن اقتضى الأمر ذلك،

[1] - محمد عجيلة، فعالية النظام المحاسبي المالي، دار صبحي للطباعة و النشر، الطبعة الأولى، الجزائر، 2014، ص 11.

[2] - المرجع نفسه، ص 12.

[3] _ العربي بوعمران محمد، المحاسبة العمومية، الصفحات الزرقاء للطباعة، الجزائر، 2017، ص 8.

2 – تتداول الاموال وتقوم بحركات حسابات أرصدة الخزينة

3 – تفتح حسابات إيداع الأموال لفائدة الأشخاص الطبيعيين والمعنويين وتتولى تسييرها.

4 – تجمع مركزيا العمليات التي تقوم بها مصالحها والعمليات التي يقوم بها لحسابها المحاسبون العموميون الأخرون قصد إدراجها في محاسبتها وإعداد الوثائق والبيانات الدورية المتعلقة بها وإرسالها الى العون المحاسب المركزي في الخزينة والى الهيئات والمصالح المعنية.

5 – تتولى حراسة الأموال والقيم وحفظها، كما تحرس وتحفظ الأوراق الثبوتية الخاصة بالعمليات المالية والمحاسبية التي تتكفل بها.

6 – تراقب وتفحص صناديق التسبيقات والايرادات في الادارات المركزية وصناديق التسبيقات والايرادات في المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري إن اقتضى الأمر ذلك، وتسير الأعوان المحاسبين في المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري،

7 – تدرس وتحضر وتنفذ جميع البرامج والتقارير والتحاليل الدورية المتعلقة بأعمالها وتبلغها للسلطات والهياكل المختصة المعنية.[1]

8 – تنفذ جميع العمليات المالية و/أو المحاسبية التي يمكن أن يسندها اليها وزير الاقتصاد (وزير المالية حاليا)

9 – تدفع المعاشات العسكرية الخاصة بالعجز والتقاعد والمعاشات المخصصة للمجاهدين وذوي الحقوق، كما تجمع مركزيا مخالصات المعاشات وتراقب إدراجها في المحاسبة.

10 – تنفذ عمليات القروض والايرادات والنفقات المرتبطة بالحسابات الخاصة في الخزينة.

11 – تتداول الأموال و تقوم بحركات حسابات أرصدة الخزينة.

12 – تشتمل كل من الخزينة المركزية والخزينة الرئيسية على ثلاثة (3) مكاتب على الأقل، وثمانية (8) مكاتب على الأكثر

13 – يحدد وزير الاقتصاد (وزير المالية حاليا) عدد المكاتب واختصاصاتها وتوزيعها الداخلي الى فروع.

14 – يدير كلا من الخزينة المركزية والخزينة الرئيسية تباعا أمين خزينة مركزي وأمين خزينة رئيسي ويساعد كلا منهما مفوض الى ثلاثة (3) مفوضين.

[1] _ المرسوم التنفيذي رقم 91-129 المؤرخ في 1991/05/11 ، المتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخزينة و صلاحياتها و عملها ، الجريدة الرسمية ، العدد 23 لسنة 1991.

15 – تنفذ جميع عمليات الايرادات والنفقات والموازنة وميزانيات الدولة والحسابات الخاصة للخزينة، وكذلك ميزانيات الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري التي تتولى تسييرها.

16 – تتولى رقابة وفحص صناديق التسبيقات والإيرادات وتسيير الأعوان المحاسبين في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الموجودة في اقليم الولاية.

17 – تتأكد باستمرار من التسيير الفعال لحركات الأموال والقيم الخاصة بالخزينة، وتسهر قدر حدود الامكان على عدم تجميدها أو حبسها.

18 – تسهر على أمن الأموال والقيم سواء فيما يتعلق بحفظها أو عند تحويلها.

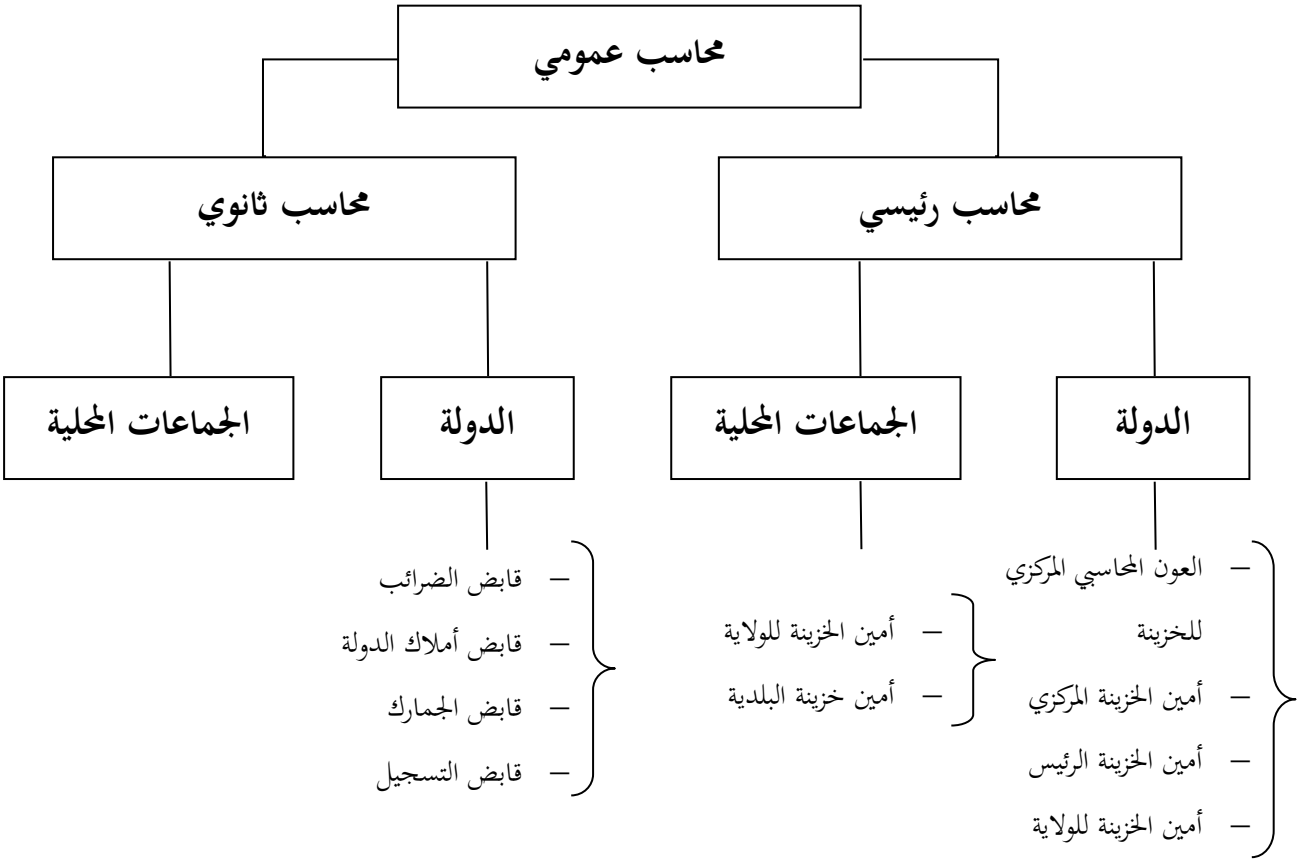
19 – تضم الخزينة العامة للولاية الموضوعة تحت سلطة امين خزينة بمساعدة مفوض أو مفوضين اثنين، ثلاثة (3) مكاتب على الاقل وخمسة (5) مكاتب على الأكثر منظمة في فروع.

20 – يحدد وزير الاقتصاد (وزير المالية حاليا) بقرار عدد المكاتب والفروع وصلاحيات كل منها.[1]

21 – إصدار أذونات الخزينة وهي على شكل سندات مالية قصيرة الأجل.

تتجسد سلطة الخزينة العمومية في الدور الوظيفي الذي يقوم به المحاسب العمومي، والمتمثل في شخص أمين الخزينة العمومية.

[1] _ المرجع نفسه



الشكل رقم 02 : المحاسبون العموميون الرئيسيون و الثانويون[1]

[1] _ العربي بوعمران محمد، مرجع سابق، ص 39

المبحث الثاني: تنظيم الخزينة العمومية ومواردها

إن تنظيم أي مرفق عمومي، يجب أن يخضع لقوانين ومعايير عديدة، تحدد كيفية تسييره وحمايته، حتى يؤدي الخدمة المنوطة به على أحسم ما يرام، هذا التنظيم يخضع له مرفق الخزينة العمومية، شأنه شأن جميع المرافق العامة.

إن كون الخزينة العمومية مرفقا عاما اقتصاديا، يجعلها تحظى باهتمام كبير من طرف الدولة، من حيث التنظيم والعصرنة، وهذا الأمر كان منذ الاستقلال سنة 1962.

كما أشرت سابقا، تعتبر الخزينة العمومية بنكا للدولة، يؤدي خدمة عمومية، في إطار المالية العمومية، من تحصيل للإيرادات ودفع للنفقات والموازنة بينهما، هذه العمليات المالية يقوم بها الأعوان المكلفون بتنفيذ ميزانية الدولة، في إطار الشفافية، تفاديا لأي شكل من أشكال الفساد.

تخضع الهيكلة التنظيمية للنظام المحاسبي في أي دولة وفي الجزائر خاصة إلى نظام المركزية واللامركزية، حيث عرفهما عمار بوضياف: «المركزية الإدارية هي قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة ... أما اللامركزية الإدارية فهي توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة»[1]

إن نظام المركزية واللامركزية يخضع بدوره إلى التطورات الواقعة في أي دولة، وخاصة في الجزائر، ونظام لامركزية مصالح الخزينة العمومية، من شأنه أن يساعد على تأدية خدمة فعالة للمواطن، في إطار تقريب الإدارة من المواطن، تقوم مصالح الخزينة العمومية المركزية واللامركزية بالعديد من العمليات المالية، في إطار الاختصاصات النوعية والإقليمية هذه الاختصاصات قد حددها التنظيم الإداري للبلاد، في كل مرة يخضع فيها إلى التغيير، مطورا ومنوعا في موارد الخزينة العمومية، و المتمثلة في إيرادات عادية و إيرادات غير عادية، إن تنظيم الخزينة العمومية الحالي، يخضع للمرسوم التنفيذي رقم91-129 المؤرخ في 11 ماي سنة 1991، و المتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخزينة و صلاحياتها و عملها، و المعدل و المتمم بالقرار الوزاري (وزير المالية) المؤرخ في 07 سبتمبر سنة 2005، و المتضمن تنظيم الخزينة المركزية و الخزينة الرئيسية و صلاحياتهما، و تنظيم المديريات الجهوية للخزينة و صلاحياتها، و يحدد تنظيم خزينة الولاية و صلاحياتها، و يحدد تنظيم خزائن البلديات و خزائن القطاعات الصحية و المراكز الاستشفائية الجامعية و صلاحياتها[2].

[1] – عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 155 و ص 170.

[2] – فايزة براهيمي، المالية المحلية، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 288.

المطلب الأول: الهياكل المركزية واللامركزية للخزينة العمومية

إن نظام المركزية واللامركزية، له أهمية بالغة في تحديد المهام والمسؤوليات للأشخاص المسنودة إليهم هذه الأدوار، فكيف إذاً بمهمة تسيير المالية العمومية للدولة، تعتبر الهياكل المركزية واللامركزية للخزينة العمومية بمثابة مراكز تجميع ومراقبة وتفتيش للمالية العمومية، كل حسب دوره، تتوزع على مستوى التراب الوطني، حسب نسبة السكان، ونسبة النشاط التجاري، وعدد الولايات والبلديات، كل هذه التقسيمات الإدارية، تهدف إلى تقريب الإدارة من المواطن، من أجل أداء خدمة ميسرة ومتطورة، من شأنها أن تسير بالبلاد في ركب التقدم، وتقضي بذلك على كل شكل من أشكال البيروقراطية[1].

الفرع الأول: الهياكل المركزية وصلاحياتها

توجد الهياكل المركزية للخزينة العمومية في الجزائر العاصمة، وتتمثل في وزارة المالية (الوزارة الوصية)، والمديرية العامة للخزينة، و المديرية العامة للمحاسبة و الوكالة القضائية للخزينة، وتوجد مقراتها في وزارة المالية، أما الهياكل المركزية الأخرى فتوجد خارج الوزارة، وتتمثل في الوكالة المحاسبية المركزية للخزينة، والخزينة المركزية، والخزينة الرئيسية.

هذه الهياكل المركزية للخزينة العمومية لها صلاحيات محددة، حسب القانون الصادر في هذا الشأن، وأبدأ بهيكل وزارة المالية حتى آخر هيكل مركزي، وكذلك صلاحياتها.

أولا: وزارة المالية (الوزارة الوصية)

تعتبر وزارة المالية من الوزارات السيادية في الجزائر، شأنها في ذلك شأن وزارة الدفاع الوطني، الداخلية، والخارجية، هذه الوزارة السيادية يمثلها وزير المالية، وكانت في وقت سابق، تسمى وزارة الاقتصاد، وقد جمعت بين المصطلحين في أول سنة من الاستقلال، وهذه الوزارة أصلا معنية بالشأن المالي والاقتصادي للدولة، أما صلاحياتها فألخصها في النقاط التالية:

1- تهدف الوزارة إلى تنظيم وتأمين الشؤون المالية والنقدية للدولة ومراقبة إيرادات ونفقات أجهزة الدولة، واقتراح السياسات المالية في صورة اتجاهات وأهداف في مجال الإيراد والأنفاق والرقابة على الأعمال المصرفية، واقتراح الإطار العام والتفصيلي للموازنات السنوية وتنفيذها في نطاق السياسة العامة للدولة وكذا المساهمة الفعالة في بحث وإعداد خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية النقدية[2].

[1] – فايزة خير الدين، إصلاح الميزانية بالجزائر، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 92.

[2] – المرجع نفسه، ص 93.

2- اقتراح السياسة المالية للدولة والإشراف الكامل على الشؤون المالية والضريبية في حدود القوانين النافذة والسياسة العامة للدولة والاختصاصات والصلاحيات الموضحة بهذه اللائحة.

3- إعداد مشروعات الخطط المالية وإجراء الدراسات اللازمة بالاشتراك مع الجهات المعنية وتقديمها للسلطات المختصة.

4- إعداد مشروعات وقواعد تنفيذ الموازنة العامة للدولة وموازنات وحدات القطاع الاقتصادي والميزانيات الملحقة ومتابعة تنفيذ تلك الموازنات بعد إقرارها، والتنسيق بهذا الشأن مع الجهات المعنية بما يحقق تناسق وتكامل الأعمال.

5- إعداد الحسابات الختامية لوحدات الجهاز الإداري للدولة، ووحدات القطاع الاقتصادي وتقديمها إلى الجهات المختصة.

6- العمل على تأمين تحصيل جميع إيرادات الدولة المقررة واتخاذ الإجراءات اللازمة لتطويرها وتحسين وسائل الجباية.

7- العمل على تطوير النظم المالية والضريبية الجمركية واقتراح التشريعات والإجراءات الكفيلة بتنمية الموارد العامة وتطويرها وبما ينسجم مع السياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية للدولة.

8- توجيه الإنفاق العام للدولة بما يكفل تحقيق أهدافها للتنمية الاقتصادية الاجتماعية ووضع النظم الكفيلة لتحقيق الرقابة على الأموال العامة، بهدف الحيلولة دون استخدامها في غير الأغراض المختصة لها.

9- الإشراف على الأجهزة المالية في الدولة طبقا للقوانين النافذة[1].

ثانيا: المديرية العامة للخزينة

تتكون المديرية العامة للخزينة من خمس (05) مديريات، و هي :

01 - مديرية المديونية العامة

02 – مديرية خزينة الدولة

03 – مديرية المساهمات

04 – مديرية البنوك العمومية و السوق المالية

05 – مديرية التأمينات

[1] - رابح حريزي، البورصة، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 130.

تعنى المديرية العامة للخزينة بتنفيذ المهام التالية :

01 – المبادرة بأي نص تشريعي أو تنظيمي تابع لمجال إختصاصها

02 – المساهمة في تحديد سياسات تسير تدخل الخزينة في القطاع الاقتصادي و ضمان متابعتها و تقييمها

03 – ضمان متابعة و تقييم مساهمات الدولة في القطاع العمومي الاقتصادي غير المالي

04 – إقتراح العناصر التي تساهم في تحديد سياسة المساهمات الخارجية للدولة و ضمان تسييرها و متابعتها و تقييمها

05 – إعداد وضعية مختصرة لعمليات الخزينة (SROT)

(SROT) Préparation de la situation résumée des opérations du trésor.

تصدر المديرية العامة للخزينة ثلاث فئات من السندات ذات فترات استحقاق رئيسية وهي: 7، 10 و 15 عاما.

وتعتبر سندات الخزينة سندات دين سيادية تصدرها الدولة الجزائرية من خلال المديرية العامة للخزينة، وذلك بغرض تمويل العجز في ميزانيتها، وتصدر سندات الخزينة عن طريق أسلوب مزايدة يسمى المزاد الهولندي، ويتم الاكتتاب عليها في السوق الأولية من طرف المتخصصين في قيم الخزينة، المعتمدين من قبل المديرية العامة للخزينة.[1]

ثالثا: المديرية العامة للمحاسبة

هي أيضا مصلحة تابعة لوزارة المالية، حيث تقوم بتركيز المحاسبة، عن طريق تنظيم مصالح الإدارة المالية للدولة، وأساس عملها القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت سنة 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، وكذلك القانون رقم 07-11 المؤرخ في 25 نوفمبر سنة 2007 المتضمن النظام المحاسبي المالي الجزائري، ولها جهاز رقابة خاص بها، ويتمثل في مفتشية المصالح المحاسبية، وتتكون المديرية العامة للمحاسبة من خمس (5) مديريات فرعية وهي:

1- مديرية التنظيم والتنفيذ المحاسبي للميزانيات.

2- مديرية عصرنة وتوحيد المقاييس المحاسبية.

3- مديرية التوحيد المحاسبي والمالي.

4- مديرية الإعلام الآلي.

[1] _ المرجع نفسه، ص 165

5- مديرية إدارة الوسائل المالية[1].

رابعا: الوكالة القضائية للخزينة

هي كذلك مصلحة تابعة لوزارة المالية، حيث أنشأت الوكالة القضائية للخزينة في 08 جوان سنة 1963 بموجب القانون رقم 63-198، و أعيد تنظيمها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 28 نوفمبر سنة 2007، والمتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، حيث أصبحت مديرية الوكالة القضائية للخزينة تتكون من خمس (5) مديريات فرعية، وتتمثل فيما يلي:

1) المديرية الفرعية للحفاظ على أموال الدولة والمصالح غير المركزة.

2) المديرية الفرعية لحماية أعوان الدولة والمصالح غير المركزة.

3) المديرية الفرعية للقضايا المدنية.

4) المديرية الفرعية للدراسات القانونية.

5) المديرية الفرعية للقضايا العامة.[2]

هذه الوكالة تمثل وزارة المالية أمام القضاء العادي في النزاعات التي تكون الوزارة طرفا فيها، سواء كانت ضحية (مدعي مدني) أو مسؤولة مدنيا (مدعى عليها)، ماعدا فيما يخص نزاعات الضرائب والأملاك الوطنية، أما فيما يخص تمثيل الوزارة أمام القضاء الإداري فتنحصر وبصفة استثنائية في النزاعات الناتجة عن تنفيذ الإيرادات والنفقات من طرف أمين الخزينة الولائية.

ويرى الأستاذ وليد بوجملين: « أن دور الوكالة القضائية للخزينة قد تدعم بإنشاء مجلس محاسبة والمفتشية العامة للمالية في إطار التدقيق المحاسبي، والتهرب الضريبي »[3].

كما ذكرت سابقا، توجد مقرات هذه المصالح الثلاث في وزارة المالية، والمصالح هي، المديرية العامة للخزينة، والمديرية العامة للمحاسبة، والوكالة القضائية للخزينة، أما الهياكل المركزية الأخرى فتوجد مقراتها خارج وزارة المالية، وهي:

[1] – المديرية العامة للمحاسبة، مجموعة المناشير و التعليمات، وزارة المالية، الجزائر، 2017، ص 09

[2] _ المرسوم التنفيذي رقم 07 – 364 المؤرخ في 2007/11/28، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 75 لسنة 2007

[3] _ وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر، 2017، ص 120.

أولا: الوكالة المحاسبية المركزية للخزينة

أنشأت الوكالة المحاسبية المركزية للخزينة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 71-163 المؤرخ في 3 جوان سنة 1971. المتضمن إحداث الوكالة المحاسبية المركزية للخزينة لدى مديرية الخزينة والقرض، ثم جاء المرسوم التنفيذي رقم 86-225 المؤرخ في 2 سبتمبر سنة 1986. الذي أعاد إحداث الوكالة المحاسبية المركزية للخزينة، حيث أصبحت هيئة مستقلة بذاتها، وهذا المرسوم الأخير تم تعديله بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-495 المؤرخ في 21 ديسمبر سنة 1991، يتولى إدارة الوكالة المحاسبية العون المحاسبي المركزي للخزينة. ويعين بموجب قرار من وزير المالية، وتتكون الوكالة المحاسبية المركزية للخزينة من أربع (04) مكاتب وهي كالتالي:

1- مكتب المركزة والتفتيش.

2- مكتب المحاسبة العامة.

3- مكتب الحافظة والدين العمومي.

4- مكتب حسابات التسيير والتجهيز.

أنشأت هذه الوكالة من أجل تركيز ودمج المحاسبة العمومية في الجزائر، أي ربط وتركيز وتجميع محاسبة الخزينة العمومية بين مختلف المحاسبين العموميين (الرئيسيون والثانويون) في يد العون المحاسبي المركزي للخزينة العمومية.

تتمثل صلاحيات الوكالة المحاسبية المركزية للخزينة في النقاط التالية: [1]

1) تجمع مركزيا اعداد الوضعيات المحاسبية الدورية التي يقدمها المحاسبون العموميون في مجال ما يأتي:

- العمليات التي تتم في إطار تنفيذ الميزانية العامة والميزانيات الملحقة، وميزانيات الجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية.

- التدوينات المحاسبية التي يقوم بها المحاسبون العموميون، في إطار القيام بأية عملية مع عمليات الخزينة لحساب الدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية السالفة الذكر

2) تفحص تدوينات المحاسبين العموميين اعتمادا على الوثائق وفي عين المكان، اذا تطلبت ذلك تدابير مركزية المحاسبة.

يتولى ادارة الوكالة المحاسبية المركزية للخزينة عون محاسب مركزي يعينه وزير المالية بقرار ويساعده وكيل مفوض.[2]

[1] _ المرسوم التنفيذي رقم 07 – 364 المؤرخ في 2007/11/28، المرجع السابق.

[2] _ عكاشة بوكعبان، المرجع السابق، ص 80.

ثانيا: الخزينة المركزية

تشمل الخزينة المركزية ثمانية (8) مكاتب:

1. مكتب نفقات التسيير
2. مكتب نفقات التجهيز والاستثمار
3. مكتب تسديد النفقات
4. مكتب التحصيل
5. مكتب الحافظة
6. مكتب المحاسبة العامة
7. مكتب إدارة الوسائل وحفظ الأرشيف
8. مكتب المراقبة والتحقق

يساعد أمين الخزينة المركزي ثلاثة (3) وكلاء مفوضين، يمكنه أن يؤهلهم للإمضاء فرديا أو جماعيا على وثائق تسيير المركز المحاسبي.

يكلف مكتب نفقات التسيير بما يأتي:

- استلام أوامر الصرف وحوالات الدفع المصدرة من ميزانية تسيير الدولة والواجبة الدفع من صندوق أمين الخزينة المركزي للتكفل بها وقبول دفعها.
- ضمان متابعة إصدار أوامر الدفع والحوالات.
- القيام بالتحقق المنصوص عليه في المادة 36 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت سنة 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية.
- القيام بتنفيذ عمليات الدفع الموقت المأمور بصرفها في إطار التنظيم المعمول به والسهر على تسويتها.
- السهر على تنفيذ قرارات العدالة المتضمنة العقوبة المالية للدولة.
- إعداد الإحصائيات المتعلقة بإصدار الحوالات وقبولها ورفضها.[1]

ثالثا: الخزينة الرئيسية

تضم الخزينة الرئيسية ثمانية (8) مكاتب:

[1] _ المرسوم التنفيذي رقم 91 – 129 المؤرخ في 1991/05/11، و المتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخزينة و صلاحياتها و عملها ،الجريدة الرسمية ،العدد 23 لسنة 1991 و المعدل و المتمم بالقرار الوزاري (وزير المالية) المؤرخ 2005/09/07 ، و المتضمن تنظيم المصالح الخارجية للخزينة ، الجريدة الرسمية، العدد 33 لسنة 2006.

1. مكتب المنح
2. مكتب الحسابات الخاصة للخزينة
3. مكتب التسديد
4. مكتب المحاسبة وحساب التسيير
5. مكتب الحافظة
6. مكتب التحصيل
7. مكتب الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري
8. مكتب إدارة الوسائل

يساعد أمين الخزينة الرئيسي ثلاثة (3) وكلاء مفوضين، يمكنه أن يؤهلهم للإمضاء فرديا أو جماعيا على وثائق تسيير المركز المحاسبي.

يكلف مكتب المنح بما يأتي:

- التكفل بمنح المعطوبين والعسكريين والمنح المدفوعة للمجاهدين وذوي الحقوق وتصفيتها ودفعها وإدراجها في المحاسبة.
- إرسال الملفات للمحاسبين المسددين.
- تجديد دفاتر القسيمات
- فحص ومركزة الوثائق المثبتة اللازمة للسندات المسددة من مجمل المحاسبين العموميين.
- مسك وتحيين الملفات الوطنية للمنح العسكرية للمعطوبين ومنح المجاهدين وذوي الحقوق.
- مركزة واعداد وضعية التسديدات من أجل تسويتها بإصدار الأمر بالدفع من الأمر بالصرف المعني على الاعتمادات المتوقعة سنويا في ميزانية الدولة.[1]

الفرع الثاني: الهياكل اللامركزية وصلاحياتها

تتكون الهياكل اللامركزية للخزينة العمومية من المديريات الجهوية للخزينة وخزائن الولايات وخزائن البلديات وخزائن القطاعات الصحية والمراكز الاستشفائية الجامعية.

أولا: المديريات الجهوية للخزينة

تقع المقرات الإدارية للمديريات الجهوية في:

[1] - المرجع نفسه

الجزائر، عنابة، قسنطينة، بسكرة، سطيف، خنشلة، بومرداس، الشلف، مستغانم، وهران، تلمسان، بشار وغرداية.

تضم المديريات الجهوية للخزينة التي يحدد عددها بثلاث عشرة (13) ما يأتي: الخزينة المركزية، الخزينة الرئيسية الخزائن الولائية خزائن البلديات، خزائن القطاعات الصحية وخزائن المراكز الاستشفائية الجامعية المتواجدة على مستوى الولايات التي تخضع لاختصاصها الإقليمي أدناه:[1]

1) تضم المديرية الجهوية للخزينة بالجزائر

- الخزينة المركزية
- الخزينة الرئيسية
- خزينة ولاية الجزائر.
- خزائن البلديات، وخزائن القطاعات الصحية وخزائن المراكز الاستشفائية الجامعية المتواجدة في ولاية الجزائر

2) تضم المديرية الجهوية للخزينة بعنابة

- الخزائن الولائية الأتية: عنابة وقالمة وسوق أهراس، والطارف.
- خزائن البلديات وخزائن القطاعات الصحية وخزائن المراكز الاستشفائية الجامعية المتواجدة على مستوى نفس هذه الولايات.

3) تضم المديرية الجهوية للخزينة بقسنطينة

- الخزائن الولائية الآتية: قسنطينة وسكيكدة وميلة وجيجل.
- خزائن البلديات، وخزائن القطاعات الصحية وخزائن المراكز الاستشفائية الجامعية المتواجدة على مستوى نفس هذه الولايات.

4) تضم المديرية الجهوية للخزينة ببسكرة

- الخزائن الولائية الأتية: بسكرة والوادي والمسيلة والجلفة
- خزائن البلديات وخزائن القطاعات الصحية وخزائن المراكز الاستشفائية الجامعية المتواجدة على مستوى نفس هذه الولايات.

[1]– كميلية بركان ونورية شميني، المرجع السابق، ص 32.

5) تضم المديرية الجهوية للخزينة بسطيف

- الخزائن الولائية الآتية: سطيف وبجاية وبرج بوعريريج والبويرة.
- خزائن البلديات، وخزائن القطاعات الصحية وخزائن المراكز الاستشفائية الجامعية المتواجدة على مستوى نفس هذه الولايات.[1]

6) المديرية الجهوية للخزينة بخنشلة

- الخزائن الولائية الآتية: خنشلة أم البواقي وباتنة وتبسة.
- خزائن البلديات وخزائن القطاعات الصحية وخزائن المراكز الاستشفائية الجامعية المتواجدة على مستوى نفس هذه الولايات.

7) تضم المديرية الجهوية للخزينة ببومرداس

- الخزائن الولائية الاتية: بومرداس والبليدة وتيزي وزو والمدية.
- خزائن البلديات وخزائن القطاعات الصحية وخزائن المراكز الاستشفائية الجامعية المتواجدة على مستوى نفس هذه الولايات.

8) تضم المديرية الجهوية للخزينة بالشلف

- الخزائن الولائية الأتية: الشلف وتيبازة وعين الدفلى وتيسمسيلت.
- خزائن البلديات وخزائن القطاعات الصحية و خزائن المراكز الاستشفائية الجامعية المتواجدة على مستوى نفس هذه الولايات.

9) تضم المديرية الجهوية للخزينة بمستغانم

- الخزائن الولائية الأتية: مستغانم وغليزان وتيارت.
- خزائن البلديات وخزائن القطاعات الصحية وخزائن المراكز الاستشفائية الجامعية المتواجدة على مستوى نفس هذه الولايات.

10) تضم المديرية الجهوية للخزينة بوهران

- الخزائن الولائية الآتية: وهران وسعيدة ومعسكر.
- خزائن البلديات وخزائن القطاعات الصحية وخزائن المراكز الاستشفائية الجامعية المتواجدة على مستوى نفس هذه الولايات.

[1]- المرسوم التنفيذي رقم 91 – 129، المؤرخ في 1991/05/11، المرجع السابق.

11) تضم المديرية الجهوية للخزينة بتلمسان

- الخزائن الولاية الآتية: تلمسان وسيدي بلعباس والنعامة وعين تيموشنت.
- خزائن البلديات وخزائن القطاعات الصحية وخزائن المراكز الاستشفائية الجامعية المتواجدة على مستوى نفس هذه الولايات.[1]

12) تضم المديرية الجهوية للخزينة ببشار

- الخزائن الولائية الآتية: بشار وتندوف وأدرار والبيض.
- خزائن البلديات وخزائن القطاعات الصحية وخزائن المراكز الاستشفائية الجامعية المتواجدة على مستوى نفس هذه الولايات.

13) تضم المديرية الجهوية للخزينة بغرداية

- الخزائن الولاية الآتية: غرداية ورقلة وإيليزي وتامنغست والاغواط.
- خزائن البلديات وخزائن القطاعات الصحية وخزائن المراكز الاستشفائية الجامعية المتواجدة على مستوى نفس هذه الولايات.

تضم كل مديرية جهوية للخزينة خمس (5) مديريات فرعية:

- ❖ المديرية الفرعية للخزينة والتوظيفات.
- ❖ المديرية الفرعية للموظفين والتكوين
- ❖ المديرية الفرعية للفحص والمنازعات.
- ❖ المديرية الفرعية للميزانية والوسائل.
- ❖ المديرية الفرعية للإعلام الآلي

يساعد المدير الجهوي للخزينة في مهامه ثلاثة (3) مكلفين بالدراسات.

- ❖ مكتب التوفير والتوظيفات.
- ❖ مكتب تسيير الخزينة.[2]

[1] – كميلية بركان ونورية شميني، المرجع السابق، ص 33.

[2] – المرجع نفسه، ص 34.

ثانيا: الخزائن الولائية

توجد في كل ولاية على المستوى الوطني، خزينة عمومية ولائية، بمعنى وجود ثماني وأربعين (48) خزينة ولائية.

تتكون خزينة الولاية من ثمانية (8) مكاتب:

1. مكتب النفقات العمومية
2. مكتب الحافظة والمحاسبة
3. مكتب التسديد والتحصيل
4. مكتب المراقبة والتحقق
5. مكتب إدارة الوسائل وحفظ الأرشيف
6. مكتب تسوية عمليات الخزائن البلدية وخزائن القطاعات الصحية والمراكز الاستشفائية الجامعية.
7. كتب مراقبة البلديات والقطاعات الصحية والمراكز الاستشفائية الجامعية.
8. مكتب الإعلام الآلي

يساعد أمناء خزائن الولاية وكيلان (2) مفوضان ويمكنهم أن يؤهلاهما للإمضاء فرديا أو جماعيا على كل وثائق تسيير المركز المحاسبي.

ثالثا : خزائن البلديات

توضع خزينة البلدية تحت وصاية أمين الخزينة الذي يمكن أن يساعده وكيل مفوض وتنظم في ستة (6) أقسام فرعية :

- ❖ قسم فرعي للنفقات والمؤسسات المسيرة
- ❖ قسم فرعي للتسديد
- ❖ قسم فرعي للمحاسبة والصندوق.
- ❖ قسم فرعي لحساب التسيير والأرشيف
- ❖ قسم فرعي للتحصيل
- ❖ قسم فرعي للمتابعات والمنازعات[1].

[1]– المرسوم التنفيذي رقم 91 – 129، المؤرخ في 1991/05/11، المرجع السابق.

رابعا: خزائن القطاعات الصحية والمراكز الاستشفائية الجامعية

توضع خزائن القطاعات الصحية والمراكز الاستشفائية الجامعية تحت وصاية أمين الخزينة الذي يمكن أن يساعده وكيل مفوض.

تتكون خزائن القطاعات الصحية و المراكز الاستشفائية الجامعية من أربعة (4) أقسام فرعية:

- ❖ قسم فرعي للنفقات و المؤسسات المسيرة
- ❖ قسم فرعي للتسديد
- ❖ قسم فرعي للمحاسبة
- ❖ قسم فرعي للتحصيل والأرشيف

وتوجد على المستوى الوطني 643 خزينة بلدية وخزينة قطاع صحي ومركز استشفائي جامعي.

المطلب الثاني: موارد الخزينة العمومية

إن الهاجس الأكبر لأي مؤسسة اقتصادية هو التمويل المالي، وكيفية تحصيله، حيث تعتبر مصادر التمويل أكثر أهمية من مواقع الإنفاق، دون إغفال أهمية هذه المواقع، بمعنى أن تحصيل الإيرادات يقابله وبصفة تلقائية، دفع النفقات، هذه المعادلة الحسابية تجعل قواعد الموازنة العامة للدولة، تتوخى الحذر من السقوط في فخ التضخم وفخ عجز الموازنة العامة وكذلك فخ عجز الميزان التجاري.

يعتبر صدور القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية سنة 1984 والمتعلق بقوانين المالية، نقطة تحول في النظام المالي الجزائري حيث يعد القاعدة الأساسية لكل موارد قوانين المالية لحد الآن، وخصوصا ما جاء في المادة 11 المتعلقة بموارد الدولة المالية، ونصها كالتالي:[1]

«تتضمن موارد الميزانية العامة للدولة ما يلي

1- الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات.

2- مداخيل الأملاك التابعة للدولة.

3- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة والأتاوى.

4- الأموال المخصصة للمساهمات والهدايا والهبات.

[1] _ المادة 11 من القانون 84 – 17 المؤرخ في 1984/07/07، المتعلق بالقوانين المالية ، الجريدة الرسمية، العدد 28 لسنة 1984

5- التسديد بالرأسمال للقروض والتسبيقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة وكذا الفوائد المترتبة عنها.

6- مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها.

7- مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانونا.

8- الحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي، المحسوبة والمحصلة وفق الشروط المحددة في التشريع المعمول به».

لا تهدف الدولة من عملية تحصيل الإيرادات إلى تغطية النفقات فقط، وإنما يتعدى هذا الهدف إلى تحقيق فائض في الميزانية العامة للدولة، توقيا واحتياطا لأي طارئ يمكن أن يصيب اقتصاد الدولة بخلل، فتجد في هذا الفائض المنقذ من اختلال الموازنة العامة.

وايرادات الخزينة العمومية هي عبارة عن أموال ومنقولات، أما الأموال فهي حصيلة الضرائب المختلفة، والرسوم الضريبية والجمركية، وعائدات الصادرات والقروض العامة والغرامات، وأما المنقولات فتتمثل في الهدايا والهبات.

وتنقسم موارد الخزينة العمومية إلى إيرادات عادية وايرادات غير عادية، هذه الإيرادات تمثل الضمان المالي للميزانية العامة للدولة، حيث تقوم الدولة من خلال هذه الإيرادات بإنجاز وتمويل مشاريع التنمية في البلاد.

الفرع الأول: الإيرادات العادية وغير العادية

أولا: الإيرادات العادية

تعتبر الإيرادات العادية من الموارد الأساسية للخزينة العمومية، فهي تتصف بالديمومة والتطور، ونعتبرها عادية كونها مشتركة بين جميع الدول، ولا تخضع لظرف خاص، وتتمثل هذه الإيرادات العادية في:

1- الضرائب

الضرائب هي المورد المالي العام الذي تقتطعه الدولة من الأشخاص جبرا عنهم وذلك بغرض استخدامه لتحقيق أهداف عامة، والضريبة هي فريضة إلزامية يلتزم المكلف بأدائها إلى الدولة تبعا لمقدرته التكلفية بغض النظر عن المنافع التي تعود عليه، وفرض الضريبة وجبايتها يعد من أعمال السلطة العامة حيث تمارسه الحكومة بناء على قوانين محددة تبين شكل الضريبة ونوعها ووعائها وسعرها وكيفية الربط ومواعيد السداد وطرق التحصيل واخاذ الإجراءات الجبرية للتحصيل ودون أن يكون لرضا الأفراد دخل في ذلك.[1]

[1] _ كميلية بركان و نورية شميني، مرجع سابق، ص 17

وللضريبة دور كبير من الناحية الاقتصادية حيث أصبحت من أهم الوسائل التي تستطيع الدولة من خلالها الاحتفاظ على الاستقرار الاقتصادي وإن استخدام الضريبة هو تحقيق للأهداف العامة للدولة، أما الجباية البترولية فتعتبر موردا آخر للخزينة العمومية.

2- الرسوم

الرسوم هي مورد مالي تحصل عليه الدولة مقابل خدمة خاصة، وهو مبلغ من المال تجنيه أحد الهيئات العامة من طرف الأفراد وذلك مقابل خدمة خاصة تؤديها له، ويرجع أصل تحديد سعر الرسم إلى نسبة الخدمة المؤداة من طرف الدولة، حيث يمكن تصنيف الرسوم إلى نوعين: هناك رسوم إدارية وأخرى قضائية، فالرسوم القضائية مثل التي يدفعها من يطلب من الدولة إظهار حقه عن طريق القضاء، والرسوم الإدارية كمن يطلب من الدولة تسيير سيرته بالطرق العامة وللرسوم أهمية كبيرة في نسبة الإيرادات العامة إضافة إلى الرسوم الجمركية.

ويلاحظ بأن دفع الرسم يكون في شكل طابع جبائي يلصق على الرخصة أو الوثيقة التي يستفيد الشخص من الامتياز الذي يمنح له.

3- الدومين العمومي

الدومين العمومي ينقسم إلى قسمين الدومين العام والخاص.

أ. **الدومين العام**: ويقصد به كل ما تملكه الدولة والأشخاص المعنوية ويخضع لأحكام القانون العام. حيث يخصص لتلبية الحاجات العامة ومثال على ذلك: الطرق، المتاحف، الموانئ، والحدائق العامة، حيث تقبض الدولة ثمنا معينا مقابل استغلال هذه المرافق العامة وعادة أخرى لا تقبض أي ثمن من الأفراد مقابل استعمالهم لهذه المرافق.

ب. **الدومين الخاص**: ويتكون من كل ما تملكه الدولة من أملاك خاصة، وذلك بصفتها شخص اعتباري محض ولا يخضع لأحكام القانون العام ولا يخصص للنفع العام، وبالتالي فالدولة لها حرية التصرف فيه سواء بالرهن أو البيع مثل الأراضي التي تتولى الحكومة بيعها أو تأجيرها، فنظرا لأهميته أصبح محل اهتمام الدولة لأنه يجني أرباحا معتبرا للخزينة العمومية.[1]

[1] _ محمد الصغير بعلي و يسري أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر و التوزيع، بدون طبعة، الجزائر، 2003، ص 59

ثانيا: الإيرادات غير العادية

تتمثل هذه الإيرادات في القروض العامة، الإعانات، الإصدار النقدي، والغرامات الجزائية.

1- القروض العامة

القروض العامة هي مبلغ من المال تحصل عليه الدولة من طرف الأفراد أو المصارف أو مختلف المؤسسات المالية مع التعهد برد المبلغ المقترض ودفع الفوائد طوال مدة القرض وفقا لشروطه المحددة.

تعتبر القروض العامة من أهم مصادر الإيرادات العامة للخزينة، فقد تحتاج إليه الخزينة العمومية بعد استيفائها لكافة إيراداتها العادية لتغطية نفقاتها المتزايدة.

2- الإصدار النقدي

ويقصد به التمويل بالتضخم ويلجأ إليه في حالة استثنائية عندما تصبح الكتلة النقدية أقل من السلع والخدمات.

إن اللجوء إلى الإصدار النقدي في الجزائر ليس مناسبا في طبيعة الحال لتمويل ميزانيتها والسبب يعود إلى عدم مرونة القطاع الإنتاجي، مما يؤدي إلى حدوث التضخم، بآثاره السلبية التي تؤدي إلى الأضرار بالتنمية الاقتصادية.

3- الإعانات

تعتبر الإعانات كمساعدات تقدمها الدول الأجنبية للدول الفقيرة وذلك نتيجة لتعرضها لكوارث طبيعية.

4- الغرامات الجزائية

وهي غرامات تضعها السلطة العامة على الجنايات وأصحاب المخالفات وتحصل عليها نقدا.[1]

الفرع الثاني: علاقة الخزينة العمومية بالمؤسسات الأخرى في إطار الموارد

أولا: علاقة الخزينة العمومية بوزارة المالية

أن الخزينة العمومية كيان اداري تابع لوزارة المالية، اذ يعبر عن الهوية المالية للدولة ويؤثر نتيجة لذلك على كل المتغيرات التي تهم من قريب أو من بعيد المركز الاقتصادي للدولة، وتطورها مرتبط بتطور الدولة وهي من أهم

[1] _ فوضيل شبلي و حمزة عبد الكريم، المحاسبة و المالية العامة، قصر الكتاب، بدون طبعة، الجزائر، 2004، ص 33

المنشآت المالية المكلفة بتسيير مالية الدولة، حيث أن الخزينة العمومية تحرص على تأمين دفع النفقات المحددة في قانون المالية، وبما أن بينهما علاقة تكامل وتناسق في أعمالهم فوزارة المالية هي التي تضع أحكام وقوانين تتعلق بتنفيذ الميزانية والعمليات المالية للخزينة وتصدر من جهتها تعليمات وزارية تطبقها الخزينة العمومية.

كما أنها هي التي تعين الأعوان المكلفين بتسيير ومراقبة الأموال العمومية، وتتدخل أيضا في مجال موارد الخزينة وذلك من خلال تبيان شروط وسبل الحصول على موارد الخزينة العمومية واتخاذ كل الإجراءات اللازمة التي تقر التزامات الخزينة العمومية.[1]

ثانيا: علاقة الخزينة العمومية ببنك الجزائر

أتى قانون النقد والقرض بنمط جديد لتنظيم العلاقة بين بنك الجزائر والخزينة العمومية، حيث تناقصت أعباء ومهام الخزينة مقارنة بالفترة السابقة، اذ أصبح تعريف العلاقة الجديدة بإبعاد الخزينة عن مركز نظام التمويل واعادة البنك بشكل فعال إلى قمة النظام النقدي،[2]

وعلى أساس هذا فان القروض التي يمكن أن تستفيد منها الخزينة العمومية قد تم تحديدها حسب المادة 46 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض حيث تنص المادة على ما يلي: «يمكن لبنك الجزائر أن يمنح الخزينة مكشوفات بالحساب الجاري، لا يمكن أن تتجاوز مدتها الكاملة 240 يوما متتاليا أو غير متتال أثناء سنة تقويمية، وذلك على أساس تعاقدي وفي حدود حد أقصى يعادل عشرة في المئة (10%) من الإيرادات العادية للدولة المثبتة خلال السنة الميزانية السابقة».[3]

كما يرخص أيضا لبنك الجزائر أن يمنح الخزينة العمومية بصفة استثنائية تسبيقا يوجه حصريا لتسيير نشاط المديونية العمومية الخارجية، حيث تحدد كيفيات تنفيذ هذا التسبيق وتسديده لاسيما جدول استحقاق التسديد عن طريق اتفاقية بين البنك والخزينة.

وحسب المادة 47 من نفس القانون التي تنص على ما يلي: «يمكن لبنك الجزائر أن يخصم أو يأخذ تحت نظام الأمانة، السندات المكفولة المكتتبة لصالح محاسبي الخزينة والمستحقة خلال ثلاثة (3) أشهر».[4]

---

[1] _ المرجع نفسه، ص 34

[2] _ محفوظ لعشب، الوجيز في القانون المصرفي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2006، ص 75

[3] – الأمر رقم 03 – 11 المؤرخ في 2003/08/26 ، المتعلق بالنقد و القرض ، الجريدة الرسمية ، العدد 52 لسنة 2003.

[4] – المرجع نفسه

كما يتولى بنك الجزائر بدون مصاريف، مسك الحساب الجاري للخزينة ويقوم مجانا بجميع العمليات المدينة والدائنة التي تجري على هذا الحساب، ينتج الرصيد الدائن للحساب الجاري فوائد بنسبة تقل ب 1% من نسبة الرصيد المدين، ويحدد هذه النسبة مجلس النقد والقرض.[1]

[1] – محفوظ لعشب، مرجع سابق، ص 76

خلاصة الفصل الأول

الخزينة العمومية هي هيئة مالية وطنية ليست لها الشخصية المعنوية مكلفة بتحقيق الفعل المالي والحركة المالية للدولة والهيئات العمومية الأخرى وذلك عن طريق تحصيل الإيرادات ودفع النفقات، كما أنها تعتبر العون الرئيسي الذي يقوم بتنفيذ الميزانية العامة للدولة وميزانيات الهيئات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، حيث مرت بعدة مراحل في تطورها حتى وصلت إلى مرحلة أين أصبحت الخزينة العمومية نظاما قائما بذاته وتحكمها قوانين ومراسيم خاصة بها.

أنشأت عدة خزائن في الدولة الجزائرية والمتمثلة في الخزينة المركزية، الرئيسية، الجهوية إلى جانب الخزائن على المستوى المحلي والمتمثلة في الخزائن الولائية، البلديات والقطاعات الصحية و المراكز الاستشفائية الجامعية.

إلا أن النظام القانوني للخزينة العمومية في الجزائر يبقى أسمى إطار للخزينة بصفتها أهم صراف للدولة، ونظرا لتنظيمها الهيكلي المقسم على مستويين والمتمثل في المصالح المركزية للخزينة والمصالح اللامركزية للخزينة والمسيرة من طرف مجموعة من الموظفين ذوي خبرات وكفاءات، وعلى رأسهم أمناء الخزائن والخاضعين للسلطة المباشرة لوزير المالية للقيام بمهامهم في إطار القوانين والتعليمات.

الفصل الثاني

آليات نظام عمل
الخزينة العمومية
في الجزائر

تمهيد

إن إنشاء الخزينة العمومية في الجزائر وتنظيمها على النحو المذكور في الفصل الأول من الوسائل الضرورية التي اتبعتها الدولة الجزائرية، سعيا منها لتحقيق الأهداف المسطرة، خاصة التنمية المالية والاقتصادية.

إن وظيفة الخزينة العمومية المتمثلة في تحصيل الإيرادات ودفع النفقات في إطار ترشيد طرق الإنفاق حماية للمال العام، وفق قوانين محددة ، يجعل عمل الخزينة يخضع لرقابة الهيئات الرقابية المختصة، كذلك وفق قوانين خاصة، هذه الهيئات الرقابية لها صفة إدارية، وصفة قضائية، تخول لها إصدار قرارات ردعية، وأخرى عقابية.

هذه الرقابة تشمل كل العمليات المالية التي تقوم بها الخزينة العمومية، تفاديا لكل شكل من أشكال الفساد، وحماية لمقومات الاقتصاد الوطني.

ولاستبيان شكل ونوع ومضمون هذه العمليات المالية، وفق أليات نظام عمل الخزينة، سأتطرق في هذا الفصل إلى هذه الآليات، وذلك في مبحثين:

1- المبحث الأول: يتضمن القوانين المنظمة لعمل الخزينة في إطار المالية العمومية، من ميزانية عامة للدولة، وحسابات خاصة بالخزينة.

2- المبحث الثاني: يضمن أنواع العمليات المالية التي تقوم بها الخزينة العمومية، والهيئات الرقابية التي تراقب هذه العمليات.

المبحث الأول: القوانين المنظمة لعمل الخزينة في إطار المالية العمومية

إن مجال المالية العمومية هو الإطار الكبير الذي يشمل عمل الخزينة العمومية، بجميع عملياتها وعلى رأس هذه العمليات تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.

وبما أن أي شيء في هذا الوجود يخضع لقانون يوجهه، فإن عمليات الخزينة بدورها تخضع لعدة قوانين ومراسيم وأوامر، تحدد نوع وطريقة عمل كل نشاط تقوم به الخزينة العمومية.

يعرف دنيدني يحي المالية العمومية: «بأنها مجموعة القواعد المالية التي تنصب على العلاقات بين الدولة والفرد ... وكمجموعة أساليب فنية تطبق على العمليات المالية»[1].

يعتبر هذا التعريف شاملا لمفهوم المالية العمومية، محتويا بالطبع تحصيل الإيرادات ودفع النفقات. أما القوانين المنظمة لعمل الخزينة العمومية، فهي بمثابة العمود الفقري لكل عمليات الخزينة، حيث نجد في موادها كل ما يخص النشاط الإداري الذي تمارسه الخزينة العمومية.

وعلى رأس هذه القوانين القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية سنة 1984 والمتعلق بقوانين المالية.

وصدرت بعده تباعا قوانين أخرى هي:

1- القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت سنة 1990، والمتعلق بالمحاسبة العمومية.

2- المرسوم التنفيذي رقم 91-129 المؤرخ في 11 ماي سنة 1991 والمتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخزينة وصلاحياتها وعملها، والمعدل والمتمم بالقرار الوزاري (وزير المالية) المؤرخ في 07 سبتمبر سنة 2005.

3- المرسوم التنفيذي رقم 91-314 المؤرخ في 01 سبتمبر سنة 1991، والمتعلق بإجراء تسخير الآمرين بالصرف للمحاسبين العموميين.

4- المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 جويلية سنة 1998، والمتعلق بنفقات الدولة للتجهيز.

المطلب الأول: الميزانية العامة للدولة

عملية إعداد الميزانية العامة للدولة هي التقدير المالي لمجموع الإيرادات والنفقات التي تعتزم الحكومة تنفيذه خلال سنة مدنية مقبلة.

هذه العملية وردت بالتفصيل في القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية سنة 1984، والمتعلق بقوانين المالية، وذلك ضمن المواد من رقم 06 إلى رقم 10.

[1] - يحي دنيدني، مرجع سابق، ص 12.

وبعد التعديل الدستوري لسنة 1989 الذي أدرج الاستثمار ضمن مواده، جاء القانون رقـــم 90-21 المؤرخ في 15 أوت سنة 1990، والمتعلق بالمحاسبة العمومية، الذي أضاف عمليات الاستثمار في إعداد الميزانية العامة للدولة، وذلك ضمن المواد من رقم 06 إلى رقم 08.

تعتبر الميزانية العامة للدولة خطة عمل الحكومة، خلال مدة زمنية معينة، تعبر فيها عن برنامجها في جميع المجالات، ويصادق عليها البرلمان بغرفتيه ضمن قانون المالية لكل سنة.[1]

الفرع الأول: تعريف الميزانية العامة

هي التعبير المالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تعتزم الحكومة تنفيذه السنة القادمة تحقيقا لأهداف المجتمع، وبإيجاز فإنها تتضمن خطة عمل الحكومة خلال مدة زمنية معينة، وتعتبر الميزانية بمثابة الإطار الوحيد الذي يتيح لأعوان الدولة تنفيذ العمليات المالية، لأن أي ايراد أو نفقة خارج إطار الميزانية . يعتبر مخالفة يعاقب عليها القانون.

وهناك تعاريف متقاربة حسب كل دولة، حيث عرفها القانون الفرنسي: «بأنها الصيغة التي تقدر بموجبها أعباء الدولة وارداتها، ويؤذن بها ويقدرها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية».[2]

أما حسين مصطفى حسين فقد عرفها بقوله: «الميزانية وثيقة مصادق عليها من السلطة التشريعية المختصة، تحدد نفقات الدولة وايراداتها خلال فترة زمنية متصلة».

وحسب القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت سنة 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية في مادته رقم 03 معرفا إياها: «الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي، والنفقات بالرأسمال وترخص بها»[3].

الفرع الثاني: مبادئ الميزانية العامة

مبادئ الميزانية العامة هي الأصول والقواعد التي تحكم عملية إعداد الميزانية لضمان تحقيق أهدافها خاصة الرقابية منها، وهي (مبدأ السنوية، الوحدة، العمومية، التوازن، عدم التخصيص).

[1] _ رضا خلاصي، شذرات المالية العامة، دار هومة للطباعة و النشر، بدون طبعة، الجزائر، 2016، ص 221

[2] _ بلعروسي أحمد التيجاني، قانون المحاسبة العمومية، دار هومة، الطبعة الأولى، الجزائر، 2011، ص 29

[3] – محمد ساحل، المالية العامة، جسور للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2017، ص 234

أولا: مبدأ سنوية الميزانية

سنوية الميزانية تعني أن تقديرات إيرادات الدولة العامة ونفقاتها العامة والموازنة بينهما ينبغي أن يكون وأن تتم بشكل دوري، وبصورة مستمرة، والفترة الزمنية التي تدوم فيها الميزانية تكون عادة سنة وأن إجازة السلطة التشريعية لها تكون مدتها سنة.

وهذا طبقا لما ورد في المادة 03 من القانون 84-17: «يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية، مجمل موارد الدولة وأعبائها». والسنة المدنية تضم الفترة من 01 جانفي إلى غاية 31 ديسمبر كما هو في الجزائر، وهذا يعني أن الحكومة ملزمة بتنفيذ الميزانية خلال سنة، إلا أن هناك عمليات لا تلتزم بالإطار السنوي، أي ظهور على هذا المبدأ استثناءات (أي الخروج على مبدأ السنوية) وكذلك الميزانية التكميلية ضمن قانون المالية التكميلي.

يعتبر مبدأ سنوية الميزانية مناسب للرقابة السياسية التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، فمدة السنة في نفس الوقت قصيرة بما يكفي للسماح بمراقبة دقيقة، وطويلة بما يكفي لعدم شل عمل الحكومة.

حيث فترة السنة تسمح بأن تتناسب دورة ميزانية الدولة مع دائرة الأنشطة الاقتصادية. على سبيل المثال عندما يتعلق الأمر بالزراعة هناك أساسا محصول واحد في السنة.

من جهة أخرى فإن أهمية تناسب دورة الميزانية العامة مع دورة النشاط الاقتصادي الخاص، تظهر في كونه يسمح بوضع تنبؤات دقيقة للإيرادات.

ثانيا: مبدأ وحدة الميزانية

ونعني بهذا المبدأ أن تدرج جميع الإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة أو بيان واحد.

هناك العديد من الإيجابيات التي يحققها مبدأ وحدة الميزانية، فهو بمثابة قاعدة تكرس الوضوح والصدق.

فمبدأ وحدة الميزانية يعطي للنواب وعامة المواطنين نظرة عامة حول المبلغ الإجمالي للنفقات العامة والايرادات العامة، وهذا يسمح من جهة بإجراء مقارنة بين حجم النفقات العامة ومبلغ الناتج المحلي الإجمالي، ومن جهة أخرى توضيح المركز المالي للدولة.

كما يسمح كذلك مبدأ وحدة الميزانية بتسهيل عملية الرقابة بالنسبة للسلطة التشريعية.[1]

[1] _ المرجع نفسه، ص 235

ثالثا: مبدأ شمولية الميزانية

يعني إظهار جميع عناصر النفقات العامة والايرادات العامة مهما كان حجمها أو نوعها في الميزانية العامة دون إجراء مقاصة بينها، أي عدم اتباع طريقة الناتج الصافي التي تعتمد على تحديد العجز أو الفائض فقط.

يضمن مبدأ شمولية الميزانية:

1- تسهيل عملية مراقبة السلطة التشريعية على الإيرادات، والنفقات، وذلك لأن جداول الميزانية العامة تتضمن جميع الإيرادات والنفقات للدولة.

2- تبين الأوضاع المالية على حقيقتها، فتقيد بموجبها الإيرادات والنفقات وفي الجداول الخاصة بها، وبهذا فإنها تبين حصيلة كل باب من أبواب الإيرادات، وتكاليف كل نوع من أنواع النفقات.

3- تساعد على التقليل من الإسراف والتبذير، في أموال الدولة، لأن الاعتمادات المخصصة للإنفاق محددة، ولا يجوز تجاوزها عند الصرف.[1]

رابعا: مبدأ توازن الميزانية

يقصد بتوازن الميزانية العامة أن تتساوى جملة تقديرات النفقات العامة مع جملة تقديرات الإيرادات العامة. وفي هذا الاتجاه ذهبت المادة 139 من الدستور الجزائري حينما نصت على ما يلي: « لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها».

وقد عرف مصطلح توازن المالية تطورا مواكبا للتطور الحاصل في وظيفة الدولة من دولة حارسة إلى متدخلة.

مما سبق ذكره فإنه لم يعد ينظر إلى توازن الميزانية بالمعنى المحاسبي أي التساوي بين الإيرادات العامة والنفقات العامة، لكن بدلا من ذلك التوازن الاقتصادي سواء من خلال العجز أو الفائض في الميزانية العامة[2].

خامسا: مبدأ عدم التخصيص

معنى ذلك ألا يتم تخصيص ايراد معين لتغطية إنفاق معين، كأن تخصص رسوم التسجيل في الجامعات لبناء الجمعات مثلا، فهذا مخالف لمبدأ عدم التخصيص.

[1] _ محمد العربي بوعمران، المرجع السابق، ص 46.

[2] _ المرجع نفسه، ص 47.

حيث نصت المادة 08 الفقرة الأولى من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية على: «لا يمكن تخصيص أي ايراد لتغطية نفقة خاصة تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز».

ويرجع تقرير مبدأ عدم التخصيص إلى عدة ضمانات هامة وهي:

1- إن اتباع قاعدة عدم التخصيص يؤدي إلى إحكام رقابة السلطة التشريعية على مختلف أوجه النفقات العامة والايرادات العامة.

2- في حالة تخصيص ايراد معين للإنفاق على أداء خدمة معينة فإن ذلك قد يؤدي إلى عدم تقديم هذه الخدمة على وجه مرضي في حالة زيادة النفقات على الإيرادات، ومن ناحية أخرى قد تؤدي إلى إسراف في حالة زيادة الإيرادات عن النفقات.

3- يؤدي اتباع هذه القاعدة على حصول المجتمع على أكبر إشباع ممكن للحاجات العامة، حيث يتم توزيع إجمالي الإيرادات العامة على النفقات العامة المختلفة تبعا لدرجة إلحاح كل منها وبما يمكن في النهاية من الحصول على أكبر إشباع ممكن للحجات العامة للمجتمع.

4- يؤدي اتباع هذه القاعدة إلى الحد من مطالب الفئات السياسية والاجتماعية المختلفة التي تمثل "مجموعات ضغط" حيث تحاول دائما تخصيص حصيلة ايراد معين لمواجهة إنفاق معين يعود بالنفع عليها وليسمح لأعضائها بالحصول على مزايا وكاسب معينة.

5- إن الإخلال بهذه القاعدة ربما يؤدي إلى ظهور فائض أو عجز للعمليات المختلفة التي تنطوي عليها الميزانية، مما يعني المساس بكمال وشمول الميزانية العامة. [1]

المطلب الثاني: الحسابات الخاصة بالخزينة العمومية

وردت هذه الحسابات الخاصة في القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، وذلك ضمن المواد من رقم 48 إلى رقم 61، الحسابات الخاصة بالخزينة هي حسابات مفتوحة في كتابات الخزينة تقيد فيها عمليات الإيرادات وعمليات النفقات لمصالح الدولة التي تجريها تنفيذا لأحكام قانون المالية ولكن خارج الميزانية العامة للدولة. ولذلك تمثل الحسابات الخاصة للخزينة تعديلا لقاعدة وحدة الميزانية العامة في الجزائر. وتحدد العمليات على حسابات خاصة بالخزينة، وترخص وتنفذ حسب نفس شروط عمليات الميزانية العامة للدولة، ويستثني من ذلك حسابات القروض والتسبيقات[2].

[1] – فايزة خير الدين، المرجع السابق، ص 84.

[2] _ بلعزوز بن علي و محمدي الطيب امحمد، دليلك في الاقتصاد، دار الخلدونية، بدون طبعة، الجزائر، 2008، ص 232

وتحسم من حاصل السنة النتائج المسجلة في جميع أصناف الحسابات، ماعدا حسابات التخصيص الخاص ، وما لم تنص صراحة أحكام قانون المالية على خلاف ذلك فإنه:

1- ينقل الرصيد الباقي من كل حساب خاص من سنة إلى أخرى.

2- يمنع حسم النفقات المترتبة عن دفع المرتبات والتعويضات لأعوان الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات أو الهيئات العمومية مباشرة من حساب خاص للخزينة.

3- يمنع القيام بعمليات الاقتراض والقرض أو التسبيق في حساب التخصيص الخاص والحسابات التجارية.

ويمكن تقديم ثلاثة مبررات لوجود الحسابات الخاصة للخزينة على النحو التالي:

1- تجري بعض العمليات المؤقتة التي ليس لها طابع نهائي في إطار الحسابات الخاصة للخزينة باعتبارها إجراء مرن للمحاسبة، حيث كثيرا ما تمنح الدولة المنظمات العامة أو شبه العامة قروض وتسبيقات تمثل نفقات مؤقتة كونها سوف تسدد بعد مرور بعض الوقت.

2- تمثل حسابات الخاصة للخزينة صيغة عملية تسمح بمخالفة القواعد العامة للمحاسبة العمومية من أجل تسجيل العمليات ذات الطابع الصناعي والتجاري المحققة بصفة استثنائية، من طرف المصالح العمومية وبذلك يمكن تقريب الإيرادات والنفقات وتطبيق تسيير تجاري للعمليات.

3- تسمح الحسابات الخاصة للخزينة باستخراج من كتلة الميزانية العامة نتائج نشاط عمومي مخصص، شرعت الدولة من أجله موارد خصوصية وذلك عندما يتعذر استخدام إجراءات الميزانية الملحقة.

إن الحسابات الخاصة للخزينة التي يسمح باستخدامها حاليا في الجزائر ينبغي فتحها بموجب قانون المالية وهي:[1]

الفرع الأول: الحسابات التجارية

تدرج في الحسابات التجارية، من حيث الإيرادات والنفقات والمبالغ المخصصة لتنفيذ عمليات ذات طابع صناعي أو تجاري، تقوم به المصالح العمومية التابعة للدولة بصفة استثنائية. فهي إذن عمليات مطابقة لنشاط المصالح المماثلة في المؤسسات.

[1] _ لخضر عليان، المرجع السابق، ص 146.

الفرع الثاني: حسابات التخصيص الخاص

تدرج في حسابات التخصيص الخاص العمليات الممولة بواسطة الموارد الخاصة على أثر إصدار حكم في قانون المالية، ويمكن أن تتم موارد حساب التخصيص الخاص بحصة مسجلة في الميزانية العامة للدولة ضمن الحدود المبينة في قانون المالية، وتحدد العمليات المحققة على حساب التخصيص الخاص وترخص وتنفذ حسب شروط عمليات الميزانية العامة للدولة، ولا ينبغي أن يتجاوز مجموع النفقات مجموع الإيرادات في حساب التخصيص الخاص باستثناء ما قدر مسبقا من طرف قانون المالية، وفي حدود المبلغ المسموح به. وفي الحالة التي يسجل فيها حساب التخصيص الخاص حالة من عدم التوازن في نهاية السنة المالية، يكون الفارق موضوع نقل جديد في نفس هذه الحسابات بالنسبة للسنة المالية التالية، وهذا يجعل من حسابات التخصيص الخاص تفلت من قاعدة سنوية الميزانية العامة، وأما إذا حدثت حالة عدم التوازن خلال السنة فإنه يعالج بإحدى الطريقتين:

1- إذا تجاوزت الايرادات التقديرات يمكن رفع الاعتمادات في حدود الفائض.

2- وأما إذا كانت الإيرادات أدنى من التقديرات يمكن الترخيص بفتح مكشوف في الحدود المنصوص عليها في قانون المالية. [1]

وتكون حسابات التخصيص الخاص موضوع برنامج عمل معد من طرف الآمرين بالصرف المعينين، تحدد فيه بالنسبة لكل حساب الأهداف المسطرة وكذا آجال الإنجاز، ويتم تحديد نفقات وإيرادات هذه الحسابات بموجب قائمة، كما يتم وضع جهاز لمتابعة وتقييم حسابات التخصيص الخاص معد من طرف وزير المالية مع الأمرين بالصرف المعنيين، فرغم ذلك فإن كل قانون مالية يتم المصادقة عليه يقرر تحويل الإيرادات خاصة لتمويل بعض العمليات المهمة والمتنوعة، كما هو الحال بالنسبة للعمليات المسجلة في حسابات التخصيص الخاص.

الحساب رقم 103-302 بعنوان "صندوق ضبط الموارد الذي يسمح بقيد في باب الإيرادات، فوائض القيم الجبائية الناتجة عن مستوى أعلى أسعار المحروقات على تلك المتوقعة ضمن قانون المالية وكل الإيرادات الأخرى المتعلقة بسير الصندوق، وفي باب النفقات، ضبط نفقات وتوازن الميزانية المحددة عن طريق قانون المالية السنوي وتخفيض الدين العمومي، ويلاحظ تزايد ظاهرة حسابات التخصيص الخاص، خاصة في السنوات الأخيرة بحيث لا يكاد يخلو أي قانون مالية من إنشاء حساب تخصيص خاص أو أكثر أو تعديل حسابات قائمة، حتى أن أغلب أعضاء الحكومة يقع تحت تصرفهم أكثر من حساب واحد. وهذه الظاهرة غير جدية في تسير الأموال

[1] _ بلعزوز بن علي و محمدي الطيب امحمد، المرجع السابق، ص 233.

العامة حيث أن الحسابات التخصيص الخاص تفلت من رقابة السلطة التشريعية ولذلك تتكرر توصيات لجنة المالية والميزانية للبرلمان سنويا بضرورة التقليص من عدد هذه الحسابات[1].

الفرع الثالث: حسابات التسبيقات

تبين حساب التسبيقات عمليات منح التسبيقات أو تسديدها التي يرخص للخزينة العمومية يمنحها في حدود الاعتمادات المفتوحة لهذا الغرض. ويجب فتح حساب متميز لكل من مدين أو صنف من المدينين، وتعفى التسبيقات الممنوحة للهيئات العمومية من الفوائد، إذا تم تسديدها ضمن أجل أقصاه سنتين، فإذا تعذر ذلك يمكن أن تكون التسبيقة غير المسددة، أما موضوع اجل جديد يمتد على فترة أقصاها سنتين، مع احتمال تطبيق معدل الفائدة على الفترة الأخيرة أو تحويلها إلى قرض، وقد احتفظ قانون المالية لسنة 1983 بحساب التسبيقات الشرعية.[2]

الفرع الرابع: حساب القروض

تدرج في حسابات القروض الممنوحة من طرف الدولة في حدود الاعتمادات المفتوحة لهذا الغرض، إما في أطار عمليات التجديد أو في إطار تدعيم التسبيقة، وعند تسديدها يقيد مبلغ استهلاك قروض الدولة بالرأسمال في الإيرادات لفائدة حساب القروض المناسب. وخلافا لحساب التسبيقات فإن حسابات القروض منتجة لفوائد، وتمنحها الدولة لمدة تزيد على أربع سنوات، وأهمها تلك الحسابات المتعلقة بالقروض للحكومات الأجنبية. [3]

الفرع الخامس: حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية

تقيد العمليات المنجزة تطبيقا للإتفاقيات الدولية مصادق عليها قانونا في حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية ويكتسي المكشوف المرخص به سنويا لكل حساب طابعا حصريا.

ومن حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية نورد النماذج التالية:

- 520_011 حساب التسوية مع الخزينة العامة للمغرب.
- 520_016 حساب التسوية مع الخزينة العامة لتونس.[4]

[1] _ بلعزوز بن علي و محمدي الطيب امحمد، المرجع السابق، ص 234.

[2] _ المرجع نفسه، ص 235.

[3] _ محمود حميدات، المرجع السابق، ص 80.

[4] - أمزال فاتح ، نظام حسابات التخصيص الخاص في الجزائر ، دار بلقيس ، بدون طبعة ، الجزائر ، 2010، ص 80.

المبحث الثاني : تنفيذ العمليات المالية وفق القوانين المنظمة لعمل الخزينة

يتكفل أعوان الدولة من الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين ومن خلفهم الموظفون التابعون لهم بتنفيذ العمليات المالية ، وفق القوانين المنظمة لذلك ، وهذه القوانين هي :

1) القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية سنة 1984 والمتعلق بقوانين المالية ، وذلك ضمن المواد من رقم 62 الى رقم 66.
2) القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت سنة 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية ، وذلك ضمن المواد من رقم 09 الى رقم 54.
3) المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 جويلية سنة 1998 والمتعلق بنفقات الدولة للتجهيز.

هذه القوانين الثلاثة لها من الأهمية بمكان أن تؤطر كل طرق تنفيذ العمليات المالية التي تقوم بها الخزينة العمومية.

هذه العمليات المالية المحاسبية تقوم بها الخزينة العمومية يوميا ، وعمليات أخرى تقوم بها شهريا ، وعمليات أخرى تقوم بها سنويا.

إن تنفيذ العمليات المالية للخزينة يقوم بها الأعوان المكلفون بذلك ، وفق نظام محاسبي دقيق ، ضمن نظام معلوماتي جديد يسمى ORACLE 2019 ، هذا النظام المعلوماتي الجديد وُضع خصيصا للتدقيق المحاسبي.

المطلب الأول : أنواع العمليات المالية

إن تنفيذ ميزانية الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري يفرض على الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين إتباع مجموعة من الإجراءات التي حددها قانون المحاسبة العمومية بالنسبة للإيرادات العامة والنفقات العامة.

الفرع الأول: تنفيذ الإيرادات العامة

حسب المادة 10 من قانون المحاسبة العمومية (21/90) فإنه « تتم عملية الإيرادات بواسطة تحصيل الحواصل الجبائية أو شبه الجبائية أو الأتاوى أو الغرامات وكذا جميع الحقوق الأخرى بإستعمال كافة الوسائل القانونية المرخص بها صراحة بموجب القوانين والأنظمة » .

كما حددت المادة 11 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية ، أصناف الإيرادات العامة كما يلي :

- الإيرادات ذات الطابع الجبائي
- الغرامات

- مداخيل الأملاك التابعة للدولة
- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة ، والأتاوى
- الأموال المخصصة للمساهمات ، الهدايا والهبات
- التسديد بالرأسمال للقروض والتسبيقات الممنوحة من طرف الدولة ، والفوائد المترتبة عنها
- مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها
- مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانونيا
- الحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العام، المحسوبة والمحصلة وفق الشروط المحددة في التشريع المعمول به.

أما في قانون المالية السنوي للجزائر فتظهر الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة في :

- الموارد العادية وتشمل كل من : الإيرادات الجبائية (ضرائب مباشرة وغير مباشرة) + الإيرادات العادية (كدخل الأملاك) + إيرادات أخرى.
- الجباية البترولية.

حسب المادة 15 من قانون المحاسبة العمومية (21/90) تنفذ الإيرادات العامة عن طريق إجراءات : الإثبات، التصفية، والتحصيل.

أولا: الإثبات

وهو الإجراء الذي بموجبه يتم تكريس حق الدائن العمومي (المادة16).

ثانيا: التصفية

حسب المادة 17 من قانون المحاسبة العمومية(21/90) فإن التصفية هي تحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي ، وإصدار الأمر بتحصيلها للمحاسب العمومي ليقوم بعملية التحصيل.[1] وبالتالي فإن الإيرادات التي يتم إثباتها وتصفيتها من طرف الآمرين بالصرف تكون محل أمر بالإيراد صادر عنهم ، ويستثنى من ذلك الديون التي يقل مبلغها عن 50 دج.

[1] عمار بوزعرور، السياسة النقدية في الجزائر، قرطبة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2015، ص 20.

ثالثا: التحصيل

حسب المادة 18 من قانون المحاسبة العمومية (21/90) فإن التحصيل هو الإجراء الذي بموجبه يتم إبراء الديون العمومية، حيث يصدر الآمر بالصرف أوامر الإيرادات ويرسلها للمحاسب العمومي المكلف بتحصيلها.

وهناك طريقتان لتحصيل الإيرادات العامة وهما :

- التحصيل بالتراضي : في هذه الحالة يقوم المدين إذا تم إشعاره بالسداد، بالوفاء طواعية بديونه خلال الأجل المحدد لهذا الغرض.
- التحصيل الجبري : إذا انتهت آجال التسديد ولم يسدد المدين ما عليه ، فهنا نتحول إلى التحصيل الجبري للديون العمومية باستخدام بعض الإجراءات مثل : الاقتطاع المباشر من الحساب البنكي أو البريدي للمدين ، أو بوضع إحدى ممتلكاته تحت الحجز إلى غاية التسديد.

من هذه الحالات ما يلي :

- استفادة المدين من مسح كلي أو جزئي لديونه العمومية، وفي حالة المسح الجزئي يتم تعويض أمر الإيراد السابق بأمر جديد يوضح المبلغ المتبقي والمستحق للدفع
- استفادة المدين من تخفيض أو حسم من المبلغ الكلي أو الجزئي لديونه من قبل الخزينة العمومية ، مقابل تقديمه للخزينة أدلة إثبات كافية تثبت عجزه عن تسديد المبلغ الكلي
- عدم قابلية أمر الإيراد للتحصيل الجبري : وذلك بناء على تقرير المحاسب العمومي ، وبالتالي تقوم السلطات الإدارية المعنية بإلغائه تماما
- حالة وقوع أخطاء عند تحرير أمر الإيراد وإثبات المدين لذلك.[1]

الفرع الثاني: تنفيذ النفقات العامة

– حسب المادة 11 من قانون المحاسبة العمومية « تتمثل عمليات النفقات العامة في استعمال الاعتمادات المرخص بها في الميزانية العامة ».

– تعريف آخر : النفقات هي جميع مدفوعات الحكومة بمقابل أو بدون مقابل سواء كانت لأغراض جارية (نفقات التسيير) أو رأسمالية (نفقات التجهيز).

وتقوم النفقات العمومية على ثلاثة أركان وهي :

✓ مبلغ نقدي

[1] - شاكر القزويني، اقتصاد البنوك، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص 74.

- ✓ تنفقه الدولة أو وحداتها الحكومية (بمعنى أن القائم بالإنفاق هو شخص عام)
- ✓ تهدف إلى تحقيق النفع العام.

تنقسم النفقات العمومية في الجزائر إلى نوعين وهما :

– نفقات التسير :

تتمثل في الإعتمادات المالية المرخص بها لتغطية النفقات التي تضمن استمرارية نشاط الوحدات الحكومية مثل : الأجور ، مصاريف الصيانة ، المصاريف الإدارية .

– نفقات التجهيز (الاستثمار)

تضم الاعتمادات المالية المرخص بها في الميزانية العامة وفقا للمخطط الإنمائي السنوي لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة في ثلاثة أبواب هي :

- ✓ الإستثمارات المنفذة من قبل الدولة (الصناعة – الفلاحة – الري – المنشآت القاعدية)
- ✓ إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة (دعم الخدمات المنتجة – دعم الحصول على السكن)
- ✓ النفقات الأخرى بالرأسمال (دعم النشاط الاقتصادي كخفض نسبة الفوائد – البرنامج التكميلي للولايات – احتياطي لنفقات غير متوقعة)

حسب المادة 15 من قانون المحاسبة العمومية (21/90) تنفذ النفقات العامة عن طريق إجراءات : الإلتزام ، التصفية ، الأمر بالصرف (تحرير الحوالة) ، الدفع.[1]

ويجري تنفيذ عمليات النفقات العامة من قبل عونين منفصلين هما الآمر بالصرف والمحاسب العمومي وخلال مرحلتين هما :

– المرحلة الإدارية : وفيها تتم عملية الالتزام ، التصفية ، ثم الأمر بالصرف ويتكفل بها الآمر بالصرف.

– المرحلة المحاسبية : وفيها تتم عملية الدفع وهي من صلاحيات المحاسب العمومي ، وتتمثل في :

أولا: الالتزام

وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين (المادة19)، أو بعبارة أخرى هو الإجراء الذي بموجبه تقوم هيئة عمومية بإنشاء التزام عليها وتتحمل مسؤوليته.

[1] ALI BISSAAD , Droit de la Comptabilité Publique , Editions Hiuma , Alger , 2004 , p 135

ويتولى الآمرون بالصرف سواء كانوا أساسيين أو ثانويين أو من فوضوا إليهم مهامهم صلاحية الالتزام بإنشاء الدين أو النفقة. مع الإشارة الى أن مبالغ الالتزامات لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تتجاوز مبلغ الإعتمادات المخصص في الميزانية. فحسب المادة 6 من قانون المحاسبة العمومية 21/90 ، فإن نفقات التجهيز ونفقات الاستثمار والنفقات بالرأسمال تسجل في الميزانية العامة على شكل رخص البرامج وتنفذ باعتمادات الدفع . حيث تمثل رخص البرامج الحد الأعلى للنفقات التي يؤذن للآمرين بالصرف بإستخدامها في تنفيذ الاستثمارات المخططة وتبقى صالحة دون أي تحديد لمدتها الزمنية الى أن يتم إلغاؤها. أما اعتمادات الدفع فهي التخصيصات السنوية التي يمكن الأمر بصرفها أو تحويلها أو دفعها لتغطية الالتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج المطبقة.

أما المجال الزمني المخصص للقيام بالإلتزامات فيكون ممكنا منذ أن تصبح الميزانية قابلة للتنفيذ ، في حين أن غلق الالتزامات حدد ب 10 ديسمبر بالنسبة لنفقات التسيير و 20 ديسمبر لنفقات التجهيز، في نهاية كل سنة مالية .[1]

ثانيا: التصفية

تصفية النفقة العامة هي التحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية (المادة20 من قانون المحاسبة العمومية) والهدف منها هو التأكد من صحة وحقيقة الدين المنشئ وتحديد مبلغ النفقة.

ويتولى الآمر بالصرف مهمة التصفية ، إلا أن هناك بعض النفقات العامة التي لا تتطلب أمرا مسبقا بالصرف (منح أرامل الشهداء والمجاهدين ، نفقات المديونية العمومية) وبالتالي لا يتدخل الآمر بالصرف لتصفيتها وإنما توكل التصفية للمحاسب العمومي المكلف بالدفع وبالتالي فهي استثناء لمبدأ الفصل بين مهام الآمر بالصرف والمحاسب العمومي، لأن البيانات المتعقلة بهذه النفقات معروفة مسبقا.

ثالثا: الأمر بالصرف

هو الإجراء الذي يؤمر بموجبه بدفع النفقات العمومية (المادة 21 من قانون المحاسبة العمومية).

وبعبارة أخرى هو عبارة عن الإجراء الإداري الذي يعطي أمرا – بعد التصفية–بدفع دين الهيئة العمومية. إلا أن هناك بعض النفقات التي يتم دفعها دونما الحاجة للأمر المسبق بصرفها وبالتالي لا يتدخل الآمر بالصرف لتصفيتها ، وإنما توكل هذه العملية للمحاسب العمومي المكلف بالدفع (تسوية الأمر بصرفها بعد عملية الدفع)

[1] - Ibid , 136.

وقد حددتها المادة 153 من المرسوم التشريعي 01/93 الصادر في 1993/01/19 والمتضمن قانون المالية لسنة 1993 وذلك في ما يلي :[1]

- النفقات المستعجلة وذات المبلغ المنخفض
- القسط الأساسي والفائدة المستحقة على سندات الدين العام، وكذلك خسائر الصرف على القسط الأساسي
- النفقات ذات الطابع النهائي المنجزة أو المنفذة بموجب عمليات التجهيزات العمومية والممولة بتسبيقات خارجية
- منح المجاهدين والأرصدة السرية.[2]

ويتولى مهمة الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الآمرون بالصرف سواء كانوا أساسيين أو ثانويين. فمثلا بالنسبة للدولة فإن الوزراء يتولون تحرير حوالات الدفع التي يمكن سحب مبلغها من الخزينة المركزية. أما بالنسبة للولايات والبلديات على التوالي، فإن كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي باعتبارهم آمرين بالصرف أساسيين هم المخولون بتحرير الحوالات التي تسحب مبالغها من خزينة الولاية بالنسبة للولاية ومن الخزائن البلدية بالنسبة للبلديات.

وقد حدد تاريخ غلق تحرير الحوالات بالنسبة لمختلف أنواع النفقات ب 25 ديسمبر من السنة المالية المعنية.

رابعا: الدفع

دفع النفقة هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء النفقة العمومية (المادة22 من قانون المحاسبة العمومية 21/90)، إذن الدفع هو الإجراء الذي يسمح لأي هيئة عمومية بالتخلص من ديونها وتكون عملية الدفع مرهونة بتحقق شرطين أساسيين وهما :

- حلول تاريخ استحقاق الدين
- انجاز الخدمة للهيئة العمومية

والعون المكلف بالقيام بعملية الدفع هو المحاسب العمومي فقط ، وقبل المصادقة على الدفع لابد أن يتأكد مما يلي (المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية) :

[1] - المرسوم التشريعي رقم 93-01 الصادر في 1993/01/19 المتضمن قانون المالية لسنة 1993 ، الجريدة الرسمية ، العدد 04 لسنة 1993 .
[2] - عبد الحميد مرغيت ، محاضرات في المحاسبة العمومية ، جامعة محمد الصديق بن يحيى ، جيجل ، السنة الجامعية 2018-2019 ، ص 90

– العملية مطابقة مع القوانين والتنظيمات المعمول بها.

– التأكد من صفة الآمر بالصرف أو المفوض له ، حيث أن إمضاء الآمر بالصرف يكون معروفا لدى المحاسب العمومي وكذا وثيقة تعيينه في منصبه ، وكذلك الأمر بالنسبة للشخص الذي فوضه سلطاته وتوقيعه.

– شرعية عملية تصفية النفقات حيث من خلال التأكد من أن النفقة المؤداة مبررة كليا وذلك بمراقبة الوثائق التي أرسلها الآمر بالصرف التي توضح الخدمة المنجزة للهيئة العمومية. كما يراجع أيضا مدى صحة ودقة المبلغ الصحيح للنفقة أي مدى صحة عمليات التصفية التي قام بها الآمر بالصرف ، وله الحق أن يطلب من الآمر بالصرف توضيحات أخرى في بعض النقاط عن طريق مراسلة إدارية.

– توفر الاعتمادات المالية حيث التأكد من أن الاعتمادات المالية الموجودة كافية لتغطية النفقات المأمور بصرفها.[1]

– أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة حيث هذا من خلال التحقق من أن هذه النفقات قابلة للدفع ولم تنتهي مدة إيفائها. وقد نصت المادة 16 من قانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية بأنه « تسقط بالتقادم كل الديون المستحقة للغير من طرف الدولة أو الولاية أو البلدية أو مؤسسة عمومية مستفيدة من ميزانية التسيير عندما لم تدفع هذه الديون قانونا في أجل أربع سنوات ابتداء من اليوم الأول للسنة المالية التي أصبحت فيها مستحقة » ويستثنى من ذلك الدائن الذي يثبت أن عدم حصوله على مستحقاته كان بسبب تماطل الإدارة وليس لتقصير منه. كما يجب على المحاسب العمومي قبل موافقته على دفع نفقة معينة أن يتأكد ويتحقق من أنه لا يوجد أي اعتراض من أي طرف آخر على عملية الدفع.

– الطابع الابرائي للدفع ، أي التحقق من أن أمر الدفع تم إعداده بدقة ولفائدة صاحبه الحقيقي.

– التأكد من وجود تأشيرة المراقب المالي التي نصت عليها القوانين والتنظيمات المعمول بها على الالتزامات بالنفقات الصادرة عن الآمر بالصرف.

– الصحة القانونية للمكسب الابرائي.

وللقيام بمختلف أنواع هذه الرقابة فإن للمحاسب العمومي أجل أقصاه 10 أيام من تاريخ إيداع هذه الحوالات على مكتبه من أجل الموافقة على أوامر الدفع وتنفيذها. وفي حالة ملاحظته لعدم قانونية أو عدم تطابق الحوالة مع التشريعات المالية السارية المفعول، فإن المحاسب العمومي يرفض عملية الدفع (تطبيقا لمبدأ التنافي بين

[1] - المرجع نفسه ، ص 91

المهام)، وعليه إشعار الآمر بالصرف بذلك كتابيا مع إيضاح دوافع هذا الرفض ، وهذا خلال أجل أقصاه 20 يوما وهنا يكون الآمر بالصرف أمام حالتين :

- ✓ إما قبول ملاحظات المحاسب العمومي ، والشروع في تصحيح الأخطاء التي وقع فيها عند تحرير الحوالة.
- ✓ وإما رفض ملاحظات المحاسب العمومي ، وإلزامه كتابيا وتحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض وأن يقوم بعملية الدفع ، وهذا في إطار حق التسخير الذي منحه له القانون بموجب المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية ، وهنا تبرأ ذمة المحاسب العمومي من المسؤولية الشخصية والمالية.[1]

ومن جهة أخرى يستطيع المحاسب العمومي رفض التسخير في الحالات الآتية (المادة 48 من قانون المحاسبة العمومية) وذلك في الحالات التالية :

- عدم توفر الاعتمادات المالية.
- عدم توفر أموال في الخزينة.
- انعدام الوثائق المثبتة لأداء الخدمة.
- الطابع غير الابرائي للنفقة.
- عدم وجود تأشيرة مراقبة النفقات الملتزم بها ، أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان ذلك منصوصا عليه في التنظيم الساري المفعول.

المطلب الثاني: الهيئات الرقابية لعمل الخزينة العمومية

تقوم عدة جهات في الدولة بمراقبة مستمرة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وذلك عن طريق بعثات للتفتيش ، أو عن طريق تقديم الحسابات إلى الأجهزة والجهات المعنية بصورة منتظمة، وتهدف هذه الأجهزة كلها من خلال عملها إلى حماية الأموال العمومية من الاختلاس والسرقة والتبذير.

وسنتناول هذه الأجهزة التي تقوم بعملية المراقبة وهي، وزارة المالية باعتبارها الوزارة الوصية بالنسبة للخزينة من خلال صلاحيات وزير المالية ، والمفتشية العامة للمالية ثم أخيرا مجلس المحاسبة وكيفية ممارسته لعملية المراقبة على المؤسسات المعنية.

[1] - Mabrouk HOCINE , Code Monetaire Et Financier Algerien , Editions Houma , Alger , 2005 , p332

الفرع الأول: وزارة المالية

يخول المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23 جوان 1990 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، في المادة 17 الذي يخول لوزير المالية وضع جميع أجهزة التفتيش والرقابة والتقييم الملائم لطبيعة الأهداف المسندة إليها في إطار برنامج عمل الحكومة وذلك عملا على ضمان السير العادي والمنتظم للهياكل.[1]

وينبغي أن تساهم أجهزة التفتيش والرقابة والتقييم من خلال أعمالها خصوصا على ما يلي :

- الوقاية من أنواع التقصير في تسيير المصالح العمومية.
- توجيه المسيرين وإرشادهم لتمكينهم من القيام بصلاحياتهم أحسن قيام مع مراعاة القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل.
- السهر على الإستعمال المحكم والأمثل للوسائل الموضوعة تحت تصرف الوزارة والهيئات التابعة لها[2].

وتقوم عمليات المراقبة الإستثنائية عن طريق بعثات التفتيش ولجان مراقبة مكلفة بالقيام بمعاينة للدفاتر والسجلات والوثائق المحاسبية المتواجدة على مستوى المؤسسة للإطلاع عليها عن كثب وعلى واقع المحاسبة وكيفية مسكها من طرف أعون التنفيذ، أما عمليات المراقبة المستمرة ، فهي تقوم عن طريق متابعة تنفيذ الميزانية المخصصة لكل مؤسسة من المؤسسات التابعة لها وذلك عن طريق مراجعة الوضعيات المالية التي تصدرها المؤسسة في نهاية كل شهر أو عن طريق مراجعة حساب التسيير والحساب الإداري اللذان يصدران مع نهاية كل سنة من طرف المحاسب العمومي والآمر بالصرف على التوالي.

وتقوم الوزارة كذلك بما يلي :

- المراقبة المالية المتعلقة باستعمالات اعتمادات ميزانية الدولة وموارد الخزينة العمومية.
- تطبيق وسائل المراقبة اللازمة لمحاربة التهرب والغش في الميدان الجبائي.
- تطبيق وسائل المراقبة الضرورية لإنجاز المهام المسندة إلى المصالح الجمركية لاسيما محاربة المخالفات الجمركية.
- مراقبة استعمال الممتلكات العمومية في مجال الأملاك العمومية.[3]

---

[1] - المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 1990/06/23 المتضمن تحديد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات ، الجريدة الرسمية ، العدد 26 لسنة 1990 .

[2] - محفوظ لعشب، المرجع السابق، ص 112.

[3] - زينب حديدان ، إختصاص مجلس المحاسبة في مجال مراقبة الميزانية العامة للدولة ، مذكرة تكميلية لنيل شهادة الماستر ، في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة العربي بن مهيدي ، أم البواقي ، السنة الجامعية 2015-2016 ، ص 70 .

الفرع الثاني : المفتشية العامة للمالية

ظهرت المفتشية بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 و المتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية وهي هيئة للمراقبة توجد وتوضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية.

وتتولى مراقبة التسيير المالي والمحاسبي في مصالح الدولة والمؤسسات العمومية ، ويتولى الوزير تأمين المراقبة المتعلقة بالمفتشية ويحدد برنامجا للعمل خلال الشهر الأول من كل سنة ويراعي في هذا البرنامج طلبات المراقبة التي يعبر عنها أعضاء الحكومة ومجلس المحاسبة والبرلمان بغرفتيه.

تمارس المفتشية العامة للمالية وظيفة المراقبة الممثلة في مهام المراجعة والتحقيق والتي يتناول ما يلي :

- شروط تطبيق التشريع المالي والحسابي والأحكام القانونية أو التنظيمية التي يكون لها إنعكاسا ماليا مباشرا.
- التسيير والوضع المالي في المصالح والهيئات التي تجرى عليها المراقبة.
- صحة المحاسبة وانتظامها.
- مطابقة العمليات التي تمت مراقبتها لتقديرات الميزانية أو برامج الإستثمار.
- شروط استعمال وتسيير الوسائل الموضوعة تحت تصرف هيئات الجهاز المالي للدولة.
- مراجعة العمليات المالية التي يقوم بها المحاسبون العموميون والآمرون بالصرف.
- التأكد من السير المنتظم للمراقبة الداخلية.

الفرع الثالث : مجلس المحاسبة

أنشأ مجلس المحاسبة بموجب القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس سنة 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة وهي هيئة عليا للرقابة على المستوى الوطني وضعت تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية وهي هيئة ذات صلاحيات قضائية وإدارية مكلفة بمراقبة مالية الدولة على مستوى الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع غير الربحي وعلى جميع المؤسسات التي تستفيد من المساعدة المالية للدولة أو لمجموعة محلية أو هيئة عمومية ويعتبر مجلس المحاسبة هيئة دستورية (المادة 192 من الدستور).[1]

تهدف الرقابة اللاحقة التي يمارسها مجلس المحاسبة إلى :

- التأكد من الامتثال لقوانين المالية وقواعد الميزانيات لا سيما ما يخص شرعية العمليات و الترخيص بها وتبرير الإيرادات والنفقات العمومية والالتزامات الخاصة بها وكل عمل يتعلق بتسيير الأملاك العمومية.

[1] - المرجع نفسه ، ص 71 .

– التأكد من شرعية الحسابات الخاصة بالعمليات المتعلقة بأملاك الدولة العمومية والجماعات الإقليمية ومطابقتها ومسك جرد عام عنها.

– التأكد من صحة الحسابات وإنتظامها ودقتها ، وتصل بوسائل قانونية إلى اتهام الآمر بالصرف أو إبرائه من جهة والمحاسب العمومي المعني بتلك العمليات من جهة أخرى.

– التحقق من صحة إستعمال المساعدات التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية طبقا للغاية المرجوة منها إلى المرافق العمومية وإلى كل هيئة عمومية تخضع لتبعات الخدمة العمومية.

– التأكد من أن المبالغ المسجلة في حساب تنفيد ميزانية الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية ذات الطابع الإداري، في نظر الأحكام المالية، مطابقة للمبالغ المبينة في السجلات، وكذا إذا كانت الإيرادات والنفقات المفحوصة مثبتة شرعا.

– التحقق من عدم وقوع أي تقصير أو عدم إلتزام بأحكام أو مبادئ الموازنة المالية المطلوبة قانونا.

تستبعد رقابة مجلس المحاسبة من كل تدخل في إدارة أو تسيير المصالح و الهيئات التي تخضع للرقابة إلا بما كان لتوجيه العمل وضبطه.

يقوم مجلس المحاسبة في نهاية كل سنة بإعداد تقرير سنوي يلخص فيه نتائج رقابته ويرفعه لرئيس الجمهورية الذي يملك المبادرة في نشر التقرير السنوي كليا أو جزئيا، كما يقدم تقريرا سنويا أيضا إلى البرلمان بغرفتيه.[1]

الفرع الرابع : الجزاءات المترتبة عن تحريات مجلس المحاسبة

تترتب عن التحريات التي يجريها مجلس المحاسبة على الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين عدة جزاءات وذلك في الحالات التالية :

– إذا إتضح للمجلس أن الحسابات التي تم مسكها من قبل المحاسب العمومي منتظمة وصحيحة يقدم إبراء للمحاسب.

– يتأكد مجلس المحاسبة في نهاية تحرياته من نظامية كتابات الآمر بالصرف ودقتها ويسجل ذلك ويقدم مخالصة للآمر بالصرف المعني.

– إذا لاحظ المجلس نقائص أو تأخير في محاسبة إحدى المصالح أو الهيئات العمومية التي تمت مراقبتها ، يمكن أن يأمر المحاسب بالقيام بإستكمال الأعمال أو إقرار الترتيب ويحدد له الآجال[2].

[1] - محمد فقير، الرقابة على النفقات العمومية، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 220.
[2] - المرجع نفسه، ص 221.

– إذا وقع تأخير أو خلل في المحاسبة يستحيل معها الفحص العادي يكلف العامل أو المحاسب الذي تعينه السلطة لهذا الغرض القيام بالأعمال اللازمة لمسك الكتابات المحاسبية طبقا للأحكام القانونية المعمول بها.

كما تترتب عن المخالفات التي يقوم بها أعوان التنفيد (الآمر بالصرف والمحاسب العمومي) غرامات مالية في حالة عدم القيام بالمهام التالية :

1) تقديم الحسابات غير المودعة في الأجال المطلوبة.
2) تسلم التقارير المتعلقة بإعادة الكتابات المحاسبية.

فإذا لم يستجب المعنيون لأوامر المجلس بدون عذر مقبول فإنهم يتعرضون لعقوبة بغرامة مالية في الحالات التالية :

– في حالة حدوث تأخر في تقديم الوثائق الثبوتية المطلوبة وتحويل الحسابات، فإنه يتعرض المحاسب المتسبب في التأخير إلى غرامة مالية.

– إن كل رفض لتقديم الحسابات والأوراق و الوثائق الثبوتية عند القيام بالتحقيق والبحث في عين المكان يتعرض مرتكبه لغرامة مالية.

– رفض التأشيرة بدون مبرر من قبل المراقب المالي.

– الإستعمال السيئ وبغير الإستناد إلى قاعدة قانونية أو تنظيمية من الإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بالدفع دون سند قانوني أو تنظيمي.

– تنفيد عمليات الإنفاق الخارجة عن موضوع أو مهمة الجماعات ، أو الهيئات العمومية المعنية.

– كل تهاون يسفر عن عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية، التي تم الإقتطاع منه أصلا ضمن الأجال والشروط المحددة في التشريع الساري المفعول[1].

[1] - محمد فقير، النظام المصرفي في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 334.

خلاصة الفصل الثاني

للقيام بوظائف الخزينة العمومية لابد من وجود آليات قانونية منظمة لهذه الوظائف، التي يقوم بها أعوان الدولة المكلفون بتسيير هذه الهيئة المالية الوطنية.

هذه الآليات القانونية المتمثلة في الميزانية العامة للدولة ، المتكونة من الإيرادات العامة و النفقات العامة ، بالإضافة إلى الاستثناءات التي تمثلها الحسابات الخاصة بالخزينة العمومية.

هذه الأطر القانونية التي تؤطر العمليات المالية التي يقوم بها الموظفون المكلفون بذلك، حيث ينفذون هذه العمليات على أكمل وجه.

هذه الدقة في تنفيذ العمليات المالية من تحصيل الإيرادات ودفع للنفقات ، وفق قوانين منظمة لذلك ، وهذه القوانين محددة وخاصة.

وتفاديا لكل شكل من أشكال الفساد الإداري تعقب تنفيذ هذه لعمليات المالية رقابة صارمة من هيئات مختلفة ، لها الحق في إصدار قرارات عقابية.

إن وظائف الخزينة العمومية عديدة و متعددة ، تهدف إلى التسير الحسن لهذا المرفق العمومي ، في إطار المالية العمومية

خاتمة

خاتمة

إن دراسة موضوع الخزينة العمومية بصفة عامة، يتم بالاستناد إلى مجموعة من الأبجديات المهمة، وأولها نشأة وتطور هذا المرفق العام، خاصة في الجزائر.

الخزينة العمومية في الجزائر هي هيئة مالية وطنية ليست لها الشخصية المعنوية، مكلفة بتحقيق الفعل المالي والحركة المالية للدولة والهيئات العمومية الأخرى وذلك طريق تحصيل الإيرادات ودفع النفقات، كما أنها تعتبر العون الرئيسي الذي يقوم بتنفيذ الميزانية العامة للدولة وميزانيات الهيئات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، حيث مرت بعدة مراحل في تطورها حتى وصلت إلى مرحلة أين أصبحت الخزينة العمومية نظاما قائما بذاته وتحكمها قوانين ومراسيم خاصة بها.

إلا أن النظام القانوني للخزينة العمومية في الجزائر يبقى أسمى إطار للخزينة بصفتها أهم صراف للدولة، ونظرا لتنظيمها الهيكلي المقسم على مستويين والمتمثل في المصالح المركزية للخزينة والمصالح اللامركزية للخزينة والمسيرة من طرف مجموعة من الموظفين ذوي خبرات وكفاءات، وعلى رأسهم أمناء الخزائن والخاضعين للسلطة المباشرة لوزير المالية للقيام بمهامهم في إطار القوانين والتعليمات.

للقيام بوظائف الخزينة العمومية لابد من وجود آليات قانونية منظمة لهذه الوظائف التي يقوم بها أعوان الدولة المكلفون بتسيير هذه الهيئة المالية الوطنية.

هذه الوظائف تتمثل في تحصيل الموارد وصرف النفقات، ضمن تنفيذ عمليات مالية عديدة في إطار المالية العمومية، تعقبها رقابة من عدة هيئات مختلفة.

أما النتائج المستخلصة من هذه الدراسة فهي:

أولا: هذه الدراسة أوضحت بشكل كبير **ملائمة النظام القانوني للخزينة العمومية في الجزائر مع العمليات المالية**

الآليات القانونية لعمل الخزينة المتمثلة في الميزانية العامة للدولة، المتكونة من الايرادات العامة والنفقات العامة، بالإضافة إلى الاستثناءات التي تمثلها الحسابات الخاصة بالخزينة العمومية

هذه الأطر القانونية التي تؤطر العمليات المالية التي يقوم بها الموظفون المكلفون بذلك حيث ينفدون هذه العمليات على أكمل وجه.

هذه الدقة في تنفيذ العمليات المالية من تحصيل للإرادات ودفع للنفقات وفق قوانين منظمة لذلك، وهذه القوانين محددة وخاصة، وتفاديا لكل شكل من أشكال الفساد الإداري تعقب تنفيذ هذه العمليات المالية رقابة صارمة من هيئات مختلفة لها الحق في إصدار قرارات عقابية.

إن وظائف الخزينة العمومية عديدة ومتعددة، تهدف إلى التسيير الحسن لهذا المرفق العمومي، في إطار المالية العمومية.

ثانيا: الاقتراحات

من خلال هذه الدراسة أقترح :

1- إجراء تربصات تكوينية للموظفين خاصة في مجال المحاسبة العمومية .

2- تعريب الوثائق الخاصة بالخزينة حيث أن اغلبها باللغة الفرنسية.

3- تطبيق توصيات مجلس المحاسبة في إطار الحوكمة الرشيدة، خاصة في مجال ترشيد النفقات.

4- التحول إلى العمل عن طريق الوسائل الإلكترونية.

5- اعتماد طرق حديثة في تسوية النفقات الروتينية، مثل الأجور.

6- إعطاء صلاحيات في رقابة النجاعة.

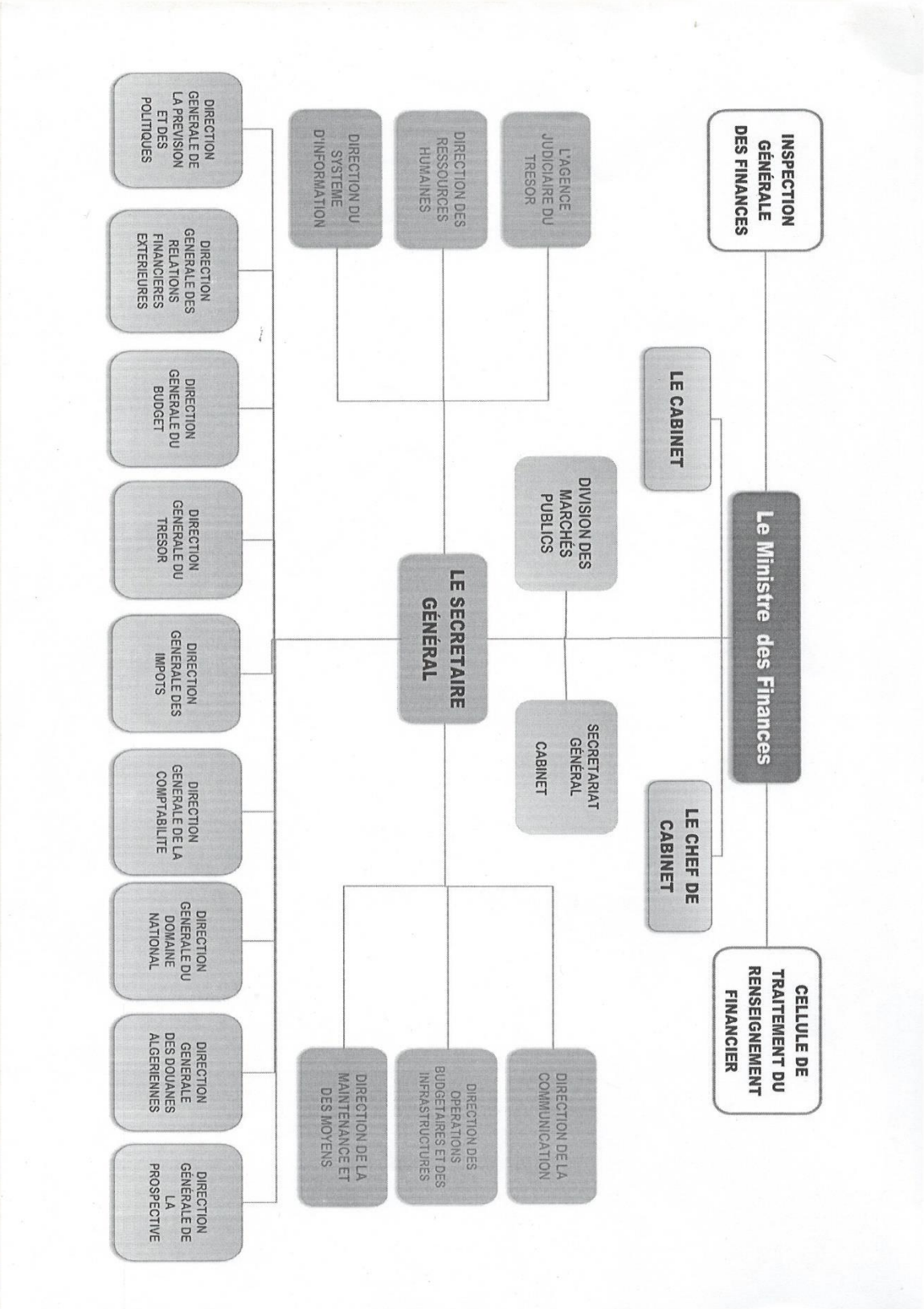
7- منح الصلاحيات السيادية لوزارة المالية.

الملاحق

الملحق رقم 01 :

الهيكل التنظيمي لخزينة ولاية غرداية

الملحق رقم 02 :



الهيكل التنظيمي لوزارة المالية

الملحق رقم 03 :

TRESORERIE DE LA WILAYA
DE GHARDAIA
Compt n° 402 001

CODE
Ligne

55

JOURNEE DU
DEPENSES DU BUDGET DE

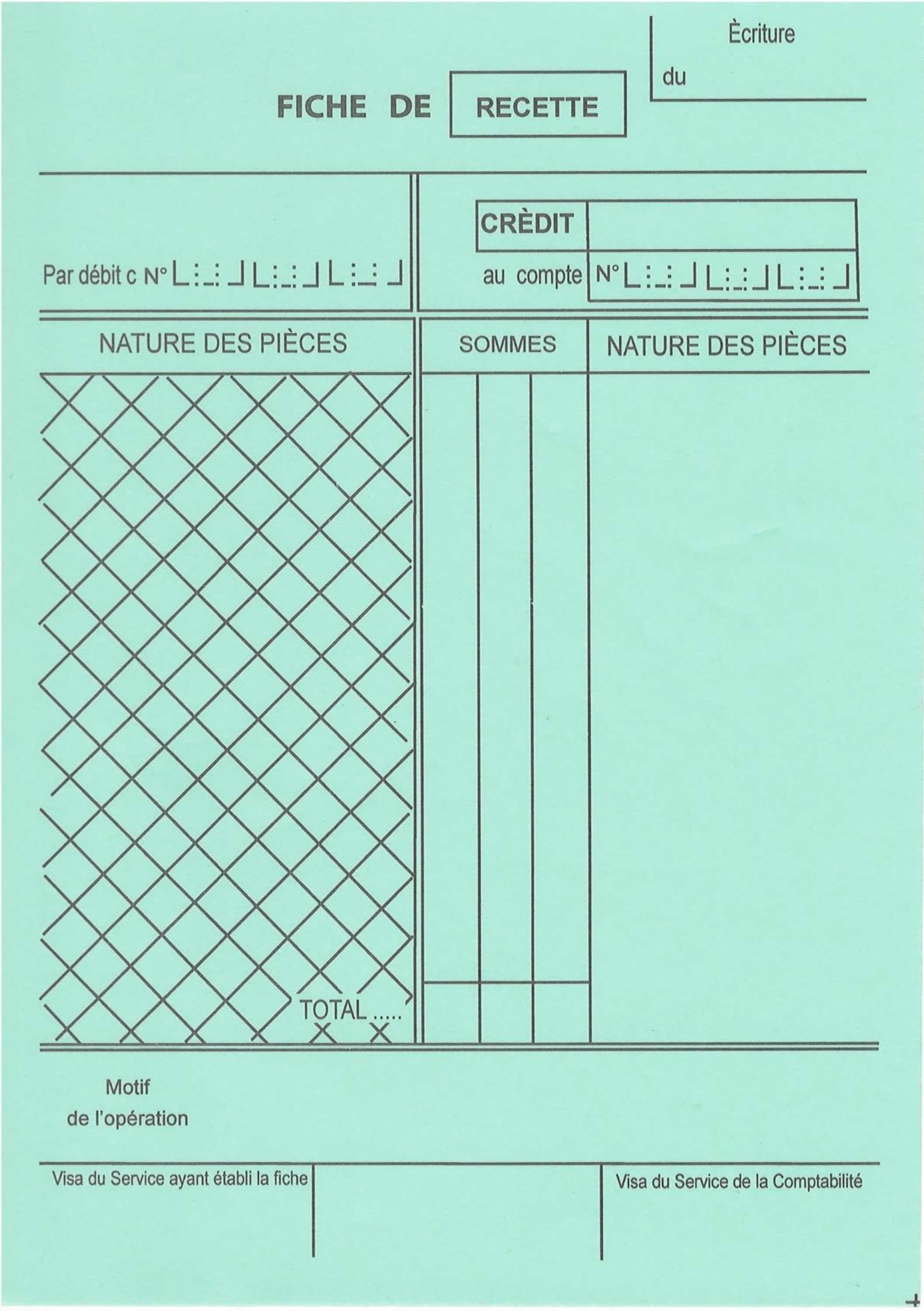
EXERCICE 2(

FICHE D'ECRITURES

N° des Man	MONTANT des dépenses admises	MODE DE REGLEMENT OU COMPTE CREDITER							
		PAR VIREMENTS		par fonds particuliers C/431 012 001	Securite sociale C/403 001 002	Impot sur le Revenu Global C/520 004 000	Retenues pour pensions Algérie	Budget TP 403,001,001
		C,C Postaux C/520 001 000	Bancaires C/403 002 001					
TOTAL								

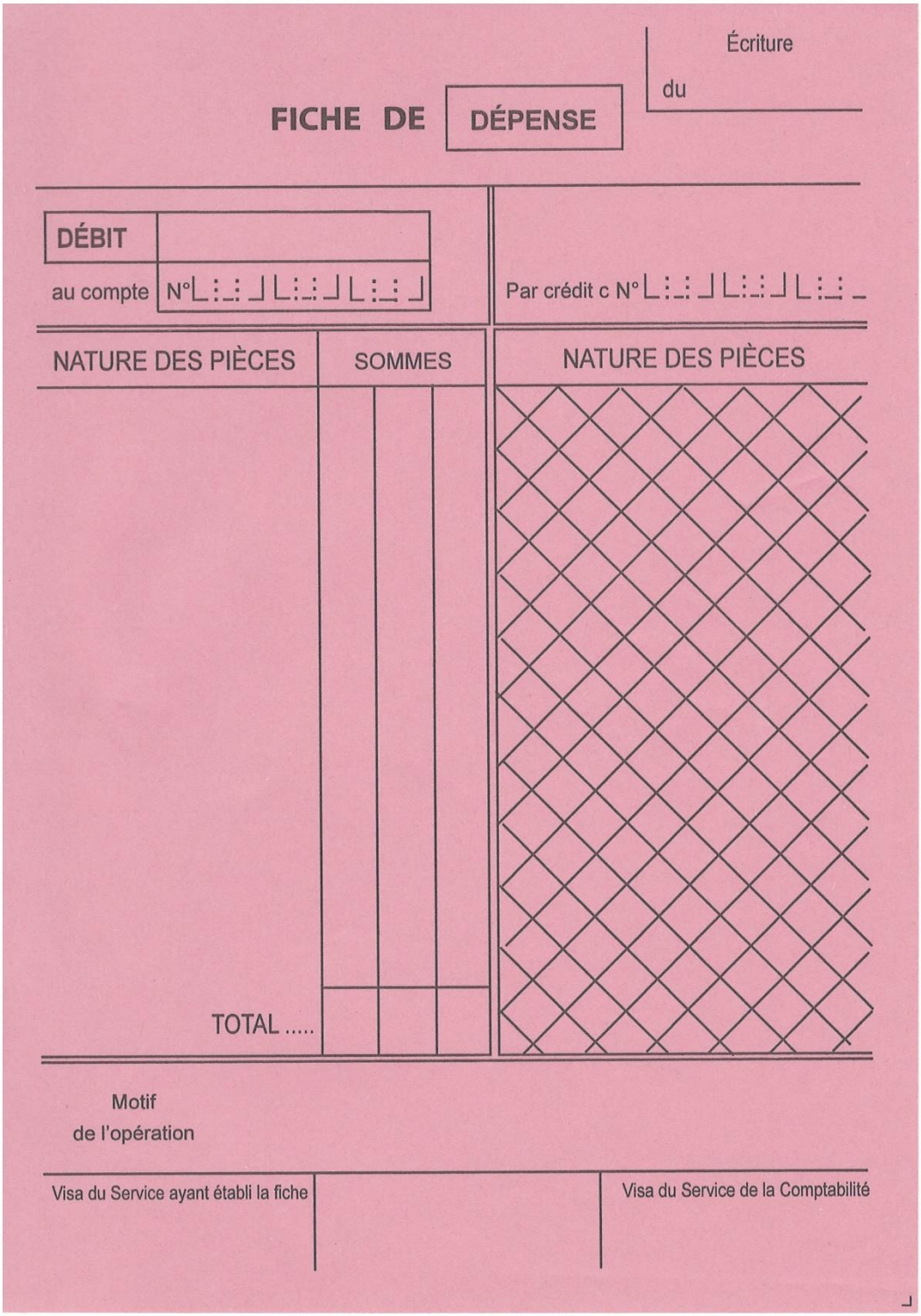
بطاقة حساب يومية لعملية صرف نفقات

الملحق رقم 04 :


Ècriture
du
FICHE DE RECETTE
Par débit c N°
CRÈDIT
au compte N°
NATURE DES PIÈCES
SOMMES
NATURE DES PIÈCES
TOTAL .....
Motif
de l'opération
Visa du Service ayant établi la fiche
Visa du Service de la Comptabilité

بطاقة حساب لعملية تحصيل إيرادات

الملحق رقم 05 :



بطاقة حساب لعملية دفع نفقات

الملحق رقم 06 :

MINISTERE DES FINANCES *CGA 7*
TRESORERIE .....

ETAT DES RECETTES
Gestion .....

Nature : Ordre de recette
Compte n° .....
Ordonnateur .....

Etat détaillé des bordereaux des ordres de recettes ou état de droit constatés, des annulations et des réductions, des recouvrements et des restes à recouvrer à la date du 31 décembre .....

Date du bordereau	Montant émission	Montant réduction
Total		

Total des droits constatés .....
Annulation et/ou réduction .....
Total net des droits constatés .....
Recouvrements .....
Reste à recouvrer .....

Vu pour accord, *certifie exacte ;*
L'ordonnateur. *....., le .....*
Le Trésorier

Modèle RVT 04

حالة حساب إيرادات

الملحق رقم 07 :

MINISTERE DES FINANCES
TRESORERIE .....

CGA15

COMPTE DE GESTION
EXERCICE.....

Service financier de wilaya et EPA

Etat récapitulatif établi par le comptable pour les recettes qu'il a effectué au titre .....

Mois pendant lesquels les recettes ont été effectuées	Budget de l'exercice	Montant des recettes				Fonds en dépôt	Total
		Budget de l'exercice			Opérations hors budget		
		Recette d'ordre reprise de l'exercice précédant	Recettes budgétaires	Total de l'exercice			
Janvier							
Février							
Mars							
Avril							
Mai							
Juin							
Juillet							
Août							
Septembre							
Octobre							
Novembre							
Décembre							
Total							

Le Trésorier

Modèle RVT 27

المصادر والمراجع

المصادر:

أولا– القرآن الكريم

ثانيا– الدستور

أ– النصوص التشريعية :

1. القانون 84 – 17 المؤرخ في 1984/07/07 ، المتعلق بالقوانين المالية ، الجريدة الرسمية، العدد 28 لسنة 1984
2. القانون رقم 90-21، المتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ في 1990/08/15، الجريدة الرسمية ، العدد 35 لسنة 1990.
3. المرسوم التشريعي رقم 93-01 الصادر في 1993/01/19 المتضمن قانون المالية لسنة 1993 ، الجريدة الرسمية ، العدد 04 لسنة 1993 .
4. الأمر رقم 70-93 المؤرخ في 1970/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 1971، الجريدة الرسمية العدد 109 لسنة 1970.
5. الأمر رقم 03 – 11 المؤرخ في 2003/08/26 ، المتعلق بالنقد و القرض ، الجريدة الرسمية ، العدد 52 لسنة 2003.

ب– النصوص التنظيمية :

1. المرسوم النفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 1990/06/23 المتضمن تحديد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات ، الجريدة الرسمية ، العدد 26 لسنة 1990 .
2. المرسوم التنفيذي رقم 91-129 المؤرخ في 1991/05/11 ، المتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخزينة و صلاحياتها و عملها ، الجريدة الرسمية ، العدد 23 لسنة 1991.
3. المرسوم التنفيذي رقم 91 – 129 المؤرخ في 1991/05/11، و المتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخزينة و صلاحياتها و عملها ،الجريدة الرسمية ،العدد 23 لسنة 1991 و المعدل و المتمم بالقرار الوزاري (وزير المالية) المؤرخ 2005/09/07 ، و المتضمن تنظيم المصالح الخارجية للخزينة ، الجريدة الرسمية، العدد 33 لسنة 2006.
4. المرسوم التنفيذي رقم 07 – 364 المؤرخ في 2007/11/28 ، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 75 لسنة 2007.

المراجع:

الكتب باللغة العربية :

1. أمزال فاتح، نظام حسابات التخصيص الخاص في الجزائر ، دار بلقيس ، بدون طبعة ، الجزائر ، 2010.
2. براهيمي سهام، مقدمة في المالية العامة، دار بلقيس، الجزائر، 2010.
3. براهيمي فايزة، المالية المحلية، دار بلقيس، الجزائر، 2010.
4. بساعد علي، المالية العمومية، المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2010.
5. بساعد علي، المالية العمومية، المعهد الوطني للمالية، الجزائر، 1992.
6. بعلي محمد الصغير وأبو العلاء يسري ، المالية العامة، دار العلوم للنشر و التوزيع، بدون طبعة، الجزائر، 2003.
7. بلعروسي أحمد التيجاني، قانون المحاسبة العمومية، دار هومة، الطبعة الأولى، الجزائر، 2011.
8. بن علي بلعزوز و محمدي الطيب امحمد، دليلك في الاقتصاد، دار الخلدونية، بدون طبعة، الجزائر، 2008.
9. بوجملين وليد، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر، 2017.
10. بوزعرور عمار، السياسة النقدية في الجزائر، قرطبة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2015.
11. بوضياف عمار، الوجيز في القانون الأداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2013.
12. بوعمران محمد العربي، المحاسبة العمومية، الصفحات الزرقاء للطباعة، الجزائر، 2017.
13. جميلة جمعاسي، الميزانية العامة للدولة، دار بلقيس، الجزائر، 2010.
14. حريزي رابح، البورصة، دار بلقيس للنشر، بدون طبعة، الجزائر، 2010.
15. خلاصي رضا، شذرات المالية العامة، دار هومة للطباعة و النشر، بدون طبعة، الجزائر، 2016.
16. خير الدين فايزة، إصلاح الميزانية بالجزائر، دار بلقيس، الجزائر، 2010.
17. دنيدني يحي، المالية العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2014.
18. ساحل محمد، المالية العامة، جسور للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2017.
19. شاكر القزويني، اقتصاد البنوك، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.
20. شبلي فوضيل وحمزة عبد الكريم، المحاسبة و المالية العامة، قصر الكتاب، بدون طبعة، الجزائر، 2004.
21. الصغير حسين، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة، الطبعة الثانية، الجزائر، 2001.

22.عجيلة محمد، فعالية النظام المحاسبي المالي، دار صبحي للطباعة و النشر، الطبعة الأولى، الجزائر، 2014.

23.عكاشة بوكعبان، القانون المصرفي الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2017.

24.عليان لخضر ، الإصلاح المصرفي بالجزائر، دار بلقيس، الجزائر، 2010.

25. فقير محمد، الرقابة على النفقات العمومية، دار بلقيس، الجزائر، 2010.

26.فقير محمد، النظام المصرفي في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر، 2010.

27.لعشب محفوظ، الوجيز في القانون المصرفي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2006.

28.مبروك حسين، المدونة الجزائرية للبورصة ، دار هومة ، الطبعة الثالثة ، الجزائر ، 2014 .

29.محمود حميدات، النظريات والسياسات النقدية، دار الملكية، الجزائر، 1996.

30.مديرية الإتصال لوزارة المالية، وزارة المالية خمسون سنة من الإنجاز، وزارة المالية، الجزائر، 2013.

31.المديرية العامة للمحاسبة، مجموعة المناشير و التعليمات، وزارة المالية، الجزائر، 2017.

32.مرغيت عبد الحميد، محاضرات في المحاسبة العمومية ، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، السنة الجامعية 2018-2019.

33.نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010.

أبحاث التخرج

1. كريمة حدوش، مصادر قوانين الميزانية و المالية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الدولة و المؤسسات العمومية؛ كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2016-2017.

2. زينب حديدان، اختصاص مجلس المحاسبة في مجال مراقبة الميزانية العامة للدولة ، مذكرة تكميلية لنيل شهادة الماستر ، في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة العربي بن مهيدي ، أم البواقي ، السنة الجامعية 2015-2016 .

3. كميلية بركان ونورية شميني، المركز القانوني للخزينة العامة في الجزائر، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بجاية، 2016-2017.

–Les ouvrages :

1. BISSAAD Ali, Droit de la Comptabilité Publique , Editions Houma , Alger , 2004 .
2. KOBTANE Mohamed, le trésor public, O.P.U, Algérie.1990.
3. MABROUK Hocine , Code Monetaire Et Financier Algerien , Editions Houma , Alger , 2005 .

الفهرس	الصفحة
الشكر	I
الإهداء	II
الملخص	III
قائمة الأشكال	IV
مقدمة	أ-ب-ج
الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للخزينة العمومية في الجزائر	
تمهيد	05
المبحث الأول : مفهوم الخزينة العمومية	06
المطلب الأول: نشأة وتطور الخزينة العمومية	07
المطلب الثاني: وظائف الخزينة العمومية	12
المبحث الثاني: تنظيم الخزينة العمومية ومواردها:	22
المطلب الأول: الهياكل المركزية واللامركزية للخزينة العمومية:	23
الفرع الأول: الهياكل المركزية وصلاحياتها:	23
الفرع الثاني: الهياكل اللامركزية وصلاحياتها:	29
المطلب الثاني: موارد الخزينة العمومية	34
الفرع الأول: الإيرادات العادية وغير العادية	35
الفرع الثاني: علاقة الخزينة العمومية بالمؤسسات الأخرى في إطار الموارد	37
خلاصة الفصل الأول	40
الفصل الثاني: آليات نظام عمل الخزينة العمومية في الجزائر	
تمهيد	42
المبحث الأول: القوانين المنظمة لعمل الخزينة في إطار المالية العمومية.	43
المطلب الأول: الميزانية العامة للدولة	43

الفرع الأول: تعريف الميزانية العامة	44
الفرع الثاني: مبادئ الميزانية العامة	44
المطلب الثاني: الحسابات الخاصة بالخزينة العمومية	47
الفرع الأول: الحسابات التجارية	48
الفرع الثاني: حسابات التخصيص الخاص	49
الفرع الثالث: حسابات التسبيقات	50
الفرع الرابع: حساب القروض	50
الفرع الخامس: حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية	50
المبحث الثاني : تنفيذ العمليات المالية وفق القوانين المنظمة لعمل الخزينة	51
المطلب الأول : أنواع العمليات المالية.	51
الفرع الأول: تنفيذ الإيرادات العامة	51
الفرع الثاني: تنفيذ النفقات العامة	53
المطلب الثاني : الهيئات الرقابية لعمل الخزينة العمومية	58
الفرع الأول : وزارة المالية	59
الفرع الثاني : المفتشية العامة للمالية.	60
الفرع الثالث : مجلس المحاسبة	60
الفرع الرابع : الجزاءات المترتبة عن تحريات مجلس المحاسبة	61
خلاصة الفصل الثاني	63
خاتمة	64
الملاحق	67
المصادر والمراجع	75
الفهرس	80