

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير الاغواط

قسم علوم التسيير

تخصص: ادارة المالية



عنوان المذكرة

الميزانية وكيفية إعدادها

دراسة ميدانية

"بالمؤسسة العمومية للصحة الجوارية بعين ماضي"

مذكرة مقدمة للحصول على شهادة الماستر

تحت إشراف :

*بعداش الطاهر

من إعداد :

* هازل جمال

* بن الصحراوي الطاهر

دفعة : 2024



إهداء

الحمد لله والصلاة والسلام على خير خلق الله
أما بعد أهدي هذا العمل المتواضع إلى الوالدين الكريمين اللذان سانداني في كل
مراحل حياتي ولم يبخلا علي بشيء نسأل الله أن يمدهما بموفور الصحة والعافية
وإلى كل الأحباب والأصدقاء.
والزملاء

شكر و تقدير

الحمد لله رب العالمين وأصلي وأسلم على سيد الأولين
والآخرين

سيدنا محمد و على آله و صحبه أجمعين
نشكر الله على نعمه التي لاتعد و لا تحصى و منها توفيقه
تعالى على إتمام هذا العمل نتقدم بجزيل الشكر و الإمتنان و
خالص العرفان و التقدير إلى الأساتذة الكرام الذين درسونا
وكونونا ولم يبخلوا علينا بما آتاهم الله من معلومات أفادتنا
في بحثنا هذا ونستفيد منها في مشوارنا الوظيفي،ثم نشكر
الأستاذ بعداش الطاهر على دعمه و توجيهاته القيمة فجزاه
الله خير الجزاء

كما نتقدم بخالص الشكر و العرفان إلى موظفي كلية العلوم
الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير بال أغواط و كل من
ساعدني في إنجاز هذا العمل ، دون أن ننسى موظفي
المؤسسة العمومية للصحة الجوارية بعين ماضي الذين مدوا
لي يد العون طيلة فترة التربص و ساهموا في إثراء بحثي و
رفع معنوياتي

لكم مني جميعا خالص عبارات الشكر.

الفهرس

الفهرس

مقدمة

المبحث الأول : ماهية المحاسبة العمومية ومجالات تطبيقها

المطلب الأول : مفهوم المحاسبة العمومية

المطلب الثاني : مبادئ المحاسبة العمومية

المطلب الثالث : مجال تطبيق المحاسبة العمومية وأهدافها

المبحث الثاني : الميزانية العمومية

المطلب الأول : ماهية الميزانية العمومية

المطلب الثاني : السلطة المتخصصة في تحضير الميزانية

المطلب الثالث : مناقشة وإعداد الميزانية العامة

المبحث الثالث : تنفيذ الميزانية في المؤسسات العمومية

المطلب الأول : مراحل تحصيل الإيرادات

المطلب الثاني : مراحل تنفيذ (صرف) النفقات

المطلب الثالث : الأعوان المكلفون بالميزانية

المبحث الرابع : دراسة حالة

المطلب الأول : التعريف بالمؤسسة محل الدراسة

المطلب الثاني : التعريف بالمديرية الفرعية للمالية والوسائل

المطلب الثالث : إعداد وتنفيذ الميزانية بالمؤسسة العمومية للصحة الجوارية

الخاتمة

قائمة المراجع

المقدمة

مقدمة

إن العلوم بمختلف أنواعها والتقدم التقني والفني ساعد على السير الحسن للمصالح العمومية ، وتأتى ذلك بواسطة قوانين وتنظيمات تضبط سير هذه المصالح ، للحفاظ على ممتلكات المؤسسة العمومية ، وبما أنها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي في التسيير ، فهي تخضع لقوانين المحاسبة العمومية والتنظيم المحاسبي للسجلات والوثائق المعتمدة في تسييرها .

ونظراً لأهمية الميزانية وأهمية السجلات والوثائق المحاسبية في تبرير النفقات وتحصيل الإيرادات ، طبقاً للقوانين التي حددت كيفية مسكها والوثائق الواجب توفرها ، ومن أجل الإحاطة بهذا الموضوع من كافة الجوانب ، ارتأينا التطرق إلى مراحل إعداد الميزانية وكيفية تنفيذها بدءاً بتحصيل الإيرادات أو المداخل ، وإجراءات المصادقة عليها وصولاً إلى تنفيذ الميزانية وإنجاز مختلف نفقاتها في إطار الإعتمادات المرصودة ، مقسمين بحثنا هذا إلى أربعة فصول ، حيث تطرقنا في المبحث الأول إلى ماهية المحاسبة العمومية ومجالات تطبيقها ، في حين كان موضوع المبحث الثاني عن الميزانية العمومية ، ليشمل المبحث الثالث تنفيذ الميزانية على مستوى المؤسسات العمومية ، ونجعل من المبحث الرابع والأخير إسقاط الدراسة النظرية بدراسة حالة والمتمثلة في المؤسسة العمومية للصحة الجوارية بعين ماضي .

المبحث الأول

حيث بنينا بحثنا على طرح الإشكال التالي : ما هي الإجراءات المتبعة في إعداد وتنفيذ الميزانية ؟ .

المبحث الأول : ماهية المحاسبة العمومية ومجالات تطبيقها

المطلب الأول : مفهوم المحاسبة العمومية

1 - تعريف المحاسبة العمومية: من الصعب إعطاء تعريف جامع للمحاسبة العمومية و إنما يتم تعريفها حسب الزاوية التي ينظر من خلالها إليها ,وعلى هذا الأساس نجد ثلاثة وجهات نظر رئيسية .

أولا - التعريف القانوني للمحاسبة العمومية :

هذا التعريف مستوحى من المرسوم الفرنسي الصادر في 31 ماي , 1862 و الذي يعرف المحاسبة العمومية على أنها " مجموعة القواعد المطبقة على تسيير النقود العامة , " و النقود العامة حسب هذا التعريف هي نقود الدولة و المحافظات و البلديات و المؤسسات العمومية. ظل هذا التعريف ساري المفعول طيلة قرن من الزمن إلى غاية صدور مرسوم 29 ديسمبر 1962 الذي اعتبر التعريف السابق بعيدا عن الواقع بفعل التطور الحاصل في نطاق المحاسبة العمومية ,فعبارة النقود العامة و على الرغم من التوسع في مدلولها لتشمل كل الأموال ذات الطابع النقدي أي كل وسائل الدفع التي لها قوة إجرائية و كذا قيد المحفظة أي

كل سندات الحقوق و الديون المحولة آجلا إلى تحصيلات و مدفوعات ,إلا أنها تستثني الأموال غير النقدية كالعقارات و المنقولات و المواد التي أصبحت اليوم ضمن مجال تطبيق المحاسبة العمومية.

ثانيا - التعريف التقني للمحاسبة العمومية :

تعرف المحاسبة العمومية من الجانب التقني أنها " قواعد عرض الحسابات العمومية و تنظيم وظيفة المحاسبة العمومية ، " غير ان هذا التعريف ضيق حيث يحصر مدلول المحاسبة العمومية في تقنية عرض حسابات الهيئات العمومية غير أن مجالها يشمل إضافة إلى ذلك العمليات المالية للأمريين بالصرف و المحاسبين العموميين و التزاماتهم و مسؤولياتهم " .

ثالثا - التعريف الإداري للمحاسبة العمومية :

من وجهة نظر إدارية تعرف المحاسبة العمومية أنها " قواعد عرض الحسابات العمومية وتنظيم وظيفة المحاسبين العموميين ، " غير أن هذا التعريف يبقى هو الآخر محدودا كون السمة الإدارية في هذا التعريف تنسم في تنظيم وظيفة المحاسبين العموميين و تستثني تنظيم وظيفة الأمريين بالصرف وكذا مختلف الجوانب الأخرى التي تدخل ضمن تطبيق قواعد المحاسبة العمومية " .

مما سبق يمكن جمع مختلف الجوانب التي مستها التعاريف السابقة و تقديم التعريف الشامل للمحاسبة العمومية .

" تعني المحاسبة العمومية كل القواعد و الأحكام القانونية التي تبين و تحكم كيفية تنفيذ ومراقبة الميزانيات و الحسابات و العمليات الخاصة بالدولة و المجلس الدستوري و المجلي الشعبي الوطني و مجلس الحسابات و الميزانيات الملحق و الجماعات الإقليمية (أي المحلية) و المؤسسات العمومية ذات الطابع الداري. كما تبين أيضا التزامات الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين ومسؤولياتهم .

ويقصد بتنفيذ الميزانية كل من تنفيذ النفقات و تحصيل الإيرادات. كما تبين المحاسبة كذلك كيفية مسك الحسابات سواء بالنسبة للأمرين بالصرف أو المحاسبين العموميين.

2 - مبادئ المحاسبة العمومية

تتميز المحاسبة العمومية بمجموعة من الخصائص التي نوجزها فيما يلي :

أولا - المحاسبة العمومية هي عبارة عن إطار محاسبي مميز:

المحاسبة بصفة عامة هي نظام معلومات والإطار التنظيمي الذي يسمح بتسجيل المعطيات الرقمية للمؤسسة أو الهيئة المعنية لفترة محددة تسمح بإعطاء معلومات تخص الذمة المالية للمؤسسة أصول وخصوم ونتيجة الدورة و وضعية المؤسسة اتجاه الغير و كذا كفاءات تكوين التكاليف و الأسعار بالنسبة للأشخاص المعنويين فان المحاسبة العمومية تقليديا كانت تسمى محاسبة الصندوق، حيث كانت موجهة ليس لاتجاه إجراءات ميكانيزمات

تطور عناصر الأصول الصافية ،و لكن باتجاه المراقبة المحددة للنفقات و الوقاية من التهرب و تحويل الأموال و سرقتها أو تبديد المال العام.

أما النظرة الحالية للمحاسبة العمومية فهي تتعدى هذا المفهوم التقليدي و تتجه نحو تقريب محاسبة الدولة و الهيئات التابعة لها من المخطط المحاسبي الوطني ،فهي تبحث عن استبعاد فكرة كونها منظم و ضابط للمال العام ،إلى تحليل النتائج و وضع خطوط عريضة لمحاسبة الممتلكات و تسهيل استعمال الحسابات العمومية لفائدة المحاسبة الوطنية.

ثانيا- المحاسبة العمومية هي فرع متخصص:

تحتل المحاسبة العمومية مكانة هامة في القانون المالي الجزائري إلى جانب قانون الميزانية والقانون الجبائي ،استقلالية قانون المحاسبة العمومية أصبح حقيقة واضحة و جلية ،حيث أضيف لها قواعد خاصة بها في تسيير العلاقات الداخلية للهيئات العمومية و تعتبر هذه القواعد منظمة و مرقمة للعمليات المالية لدى هياكل و مؤسسات الدولة.

ثالثا- المحاسبة العمومية مزيج من القواعد القانونية و القواعد التقنية:

إذا اعتبرنا أن المحاسبة العمومية هي أداة تنفيذ و مراقبة المال العام فلأنها إنتاج و مزيج لقواعد قانونية و أخرى تقنية .

- **القواعد القانونية:** يعتبر القانون رقم 21/90 المؤرخ في : 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية و المراسيم التنفيذية الخاصة بتطبيقه ،هو المصدر الأساسي للقواعد القانونية للمحاسبة العمومية في الجزائر و يسمى عادة بقانون المحاسبة العمومية .

إضافة إلى هذا نجد: المرسوم التنفيذي رقم 90 311 – المؤرخ : 1991/09/07
المتعلق بتعيين و اعتماد المحاسبين العموميين .

بعد الاستقلال صدرت مجموعة معتبرة من النصوص التنظيمية التي عوضت
النصوص الفرنسية المطبقة في مختلف الجوانب عن مجال المحاسبة العمومية ، و عملت
على تكييفها مع الواقع الجزائري ، و لعل أهم نص تنظيمي يمكن ذكره هو رقم 65-259
المحدد للالتزامات و مسؤوليات المحاسبين .

كما وجدت عدة أحكام تشريعية متعلقة بالمحاسبة العمومية و لاسيما تلك الواردة في
القانون رقم : 84 17 – المؤرخ في : 1984/07/07 المعدل و المتمم و المتعلق بقوانين
المالية و مختلف قوانين المالية السنوية.

و إذا كان التشريع و التنظيم يعدان المصدرين الرئيسيين لقواعد المحاسبة العمومية
فهناك مصادر أخرى لهذه القواعد تتمثل على وجه الخصوص في:

- الدستور:

و هي الأحكام التي نص عليها دستور سنة 1996 و المتعلقة برقابة البرلمان على
استعمال الإعتمادات المالية التي يقرها من طرف الحكومة. و هناك مجموعة من مواد
الدستور (دستور 1996) تعطي الحق للبرلمان في الرقابة ,من بينها المادة : 84 من
الدستور : " تلتزم الحكومة بأن تقدم كل سنة بيانا عن السياسة العامة تعقبه مناقشة لعمل و

أداء الحكومة لمعرفة مدى تنفيذ برنامج الحكومة الذي كان البرلمان قد وافق عليه لدى تقديمه من طرف الحكومة بعد تعيينها "

- الاجتهاد القضائي:

الذي يمكنه إعطاء تفسيراً لقواعد المحاسبة العمومية عندما تكون غامضة ، أو محل انتقاد أو جدل أثناء التطبيق ، وكذا سداً للفراغ القانوني في بعض الحالات.

- القواعد التقنية:

تهدف القواعد التقنية الخاصة بالمحاسبة العمومية ، بصفة عامة إلى بيان أو وصف العمليات المالية للهيئات العمومية ، وتحديد كيفية تسجيلها و عرض الحسابات المتعلقة بها ، و تكون هذه القواعد في اغلب الأحيان محددة في مجموعة من التعليمات الصادرة عن وزارة المالية.

المطلب الثاني : مبادئ المحاسبة العمومية

التسيير المالي للهيئات و الإدارات العمومية يخضع لمعايير خصوصية التي تنشأ من خلال النظام المتبع و النصوص و الممارسة الميدانية . و يبقى وضع هذه المبادئ حيز التطبيق شرطاً أساسياً لكل مرحلة من المراحل التي تخص مجال تطبيق المحاسبة العمومية و من الضروري عرض هذه المبادئ و تحليلها لأنها أساس هذه المحاسبة .

1 - المبدأ الإداري: مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي

(Le Principe de separation des ordonnateurs des comptables)

تعود فكرة الفصل بين المحاسب العمومي و الأمر بالصرف إلى فكرة قديمة جاء بها المفكر منتيسكيو (Montesquieu) في كتابه روح القوانين والتي تعني " تحديد السلطة بواسطة السلطة ".

يعتبر هذا المبدأ أساسيا في المحاسبة العمومية و هو أساس العمل الإداري الذي تركز عليه كل فلسفة إدارية و مالية عمومية و هو يعتبر كمبدأ ضروري لكل تنظيم عقلاني، متوازن و فعال.

أول ما يتضمنه هذا المبدأ هو تقسيم العمل و المهام المالية ما بين الأعوان المكلفين بتنفيذ مختلف المراحل للعمليات المالية العمومية، حيث أن تنفيذ العمليات المالية العمومية للهيئات العمومية يتطلب التعاون والتنسيق ما بين مستويين و سلطتين من الأعوان المختلفين و المنفصلين ، ألا و هما الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين و على مرحلتين :

الأولى مرحلة إدارية و يتولاها الأمر بالصرف، أما المرحلة الثانية فهي محاسبية و يتولاها المحاسب العمومي . مع أن مهام الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين متكاملة على الرغم من اختلاف الأدوار ، وتكمن مبررات و فوائد هذا الفصل في الآتي :

- تقسيم المهام:

فقانون المحاسبة العمومية يفرق بوضوح ما بين تسيير الميزانية و تسيير الأموال، فتسيير اعتمادات الميزانية من مهام الأمرين بالصرف بممارسة سلطة الميزانية، في حين أن تسيير الأموال فهي مهمة مسندة فقط للمحاسبين العموميين بممارسة سلطة الصندوق ،

اعتباراً من هذا الفصل في المهام فإن كل العمليات المالية العمومية من إيرادات و نفقات عمومية تتضمن مجموعتين من الأفعال، الأولى أفعال قانونية و إدارية و تقنية (تسمية موظف ، منح صفقة ، إصدار سند تحصيل إيراد ...) فهي أفعال تدخل ضمن اختصاص و مهام الأمر بالصرف، أما الأفعال الأخرى التي تتطلب استخدام و تسخير الأموال العمومية فهي أفعال محاسبية و من اختصاص المحاسب العمومي.

2 - المبدأ القانوني : مبدأ التمييز بين الشرعية و الملاءمة :

بموجب هذا المبدأ فإن كل ما هو شرعي أو قانوني يدخل في مفهوم الميزانية و من اختصاص المحاسب العمومي ، بينما يدخل في مجال الملاءمة كل ما هو صادر من قرارات شخصية للأمر بالصرف ، فالشرعية أو القانونية تتعلق بكل ما هو قانوني أي العمل وفق القوانين السارية المفعول و لا يجوز الخروج عن الإطار القانوني المسطر للقيام بمختلف المهام المالية للمحاسب، أما الملاءمة فتعني ترك المبادرة للموظفين العموميين للقيام بمهامهم و لكن دائماً في إطار القوانين المعمول بها.

إن الشرعية و القانونية هي في الواقع ركيزة عمل كل من الأمر بالصرف و المحاسب العمومي حيث أن كلاهما مرتبطان ارتباطاً وثيقاً بتطبيق القوانين ، و لكن في بعض الحالات يسمح لهم بحرية اتخاذ القرار الذي يرونه ملائماً في إطار مهامهم و لكن بشرط عدم التعارض مع القوانين المعمول بها، فإذا افترضنا أن مدير المؤسسة يريد اقتناء عتاد و أجهزة الإعلام الآلي ، فإن كل ما يتعلق بنوعية الأجهزة وملاءمتها للاحتياجات، هل هو ضروري و يدخل في الاحتياجات الملحة للمؤسسة...

فإن كل هذه الاستفسارات تدخل في اختصاص الأمر بالصرف و تتعلق بالملاءمة أما إذا تساءلنا عن طريقة التسديد لهذه الأجهزة و الوثائق المبررة لها فإن ذلك يدخل في نطاق الشرعية لأن التسديد يخضع للإجراءات القانونية و من اختصاص المحاسب ، لأنه لا يصح دفع مبلغ الأجهزة قبل الاستلام المادي و القانوني لهذه الأجهزة و تبرير كيفية شرائها و مدى توفر الإعتمادات المالية اللازمة لدى المؤسسة لتسديدها.

3 - المبدأ المحاسبي أو التقني : عدم تخصيص الإيرادات للنفقات

الفكرة التي يتضمنها هذا المبدأ هي أن كل الأموال العمومية الناتجة عن تحصيل الإيرادات لا يمكن الغلق عليها في الخزنة و تخصيصها في نفس الوقت لتسديد نفقات معينة و محددة، و كانت هذه الفكرة مصدر قاعدين هامتين في النظام المالي الجزائري :

- القاعدة الأولى : كل السيولة لهيئة عمومية مهما كان مصدرها فهي تستعمل لكل النفقات الخاصة بهذه الهيئة العمومية و مهما كانت طبيعة النفقات ، و النتيجة هي انه لا يمكن للمحاسب العمومي أن يمتلك إلا حساب صندوق واحد و حساب بريدي واحد خاص بهذه الهيئة العمومية.

- القاعدة الثانية : كل السيولة النقدية للهيئات العمومية هي في نفس الوقت ملك لها و مسيرة من طرف الدولة، حيث كانت المادة 8 من القانون 84-17 المؤرخ في : 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية صريحة في منع تخصيص الإيرادات العمومية لنفقات عمومية معينة و محددة، إذ أن كل الإيرادات تستعمل لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة المتعلق بقوانين المالية صريحة في منع تخصيص الإيرادات العمومية لنفقات عمومية معينة و محددة ، و

نصت هذه المادة صراحة على ما يلي : " لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقات خاصة و تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز "

و بالمقابل نجد النفقات العمومية تكون مخصصة و موزعة على مختلف البنود و الحسابات المرخصة في الميزانية ، و بالتالي فإن احترام هذا التوزيع و التخصيص للنفقات العمومية مثلما هي موزعة في الميزانية المعتمدة إلزامي، و أن أي خروج عن هذا لابد من أن يكون بترخيص مسبق من الجهة الوصية عن الميزانية، كما أن أي تجاوز للنفقات عن المبالغ و الاعتمادات المرخصة في الميزانية يتحمله المحاسب العمومي .

4 - مبدأ تخصيص النفقات :

إذا كان مبدأ عدم التخصيص هو الذي يحكم الإيرادات فإن النفقات يحكمها مبدأ التخصيص بمعنى أن الاعتمادات المالية المفتوحة في الميزانية يجب أن تخصص بدقة و ذلك لإرساء الانضباط و تسهيل المراقبة من قبل الهيئات الرقابية المختلفة.

المطلب الثالث : مجال تطبيق المحاسبة العمومية وأهدافها

1 - مجال تطبيق المحاسبة العمومية :

حدد القانون 21-90 الهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية و المذكورة على سبيل الحصر في المادة الأولى من هذا القانون و المتمثلة في الدولة و المجلس الدستوري و المجلس الشعبي الوطني و مجلس المحاسبة و الميزانيات الملحقة و الجماعات الإقليمية

كالبليات و الولايات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري كالمستشفيات و الجامعات بالإضافة لمجلس الأمة بعد تأسيسه بموجب دستور 1996 .

ما يميز هذه الهيئات عن غيرها من المؤسسات العمومية الاقتصادية ذات الطابع الصناعي والتجاري هو كونها خاضعة للقانون العام أي أن إدارتها تتم وفق قواعد القانون الإداري كما أنها تتصرف في معظم الأحيان كسلطات عمومية بتوجيه أوامر أو نواهي للمواطنين و فرض التزامات معينة عليهم و محاسبتها معينون من قبل وزير المالية و مكلفون بتحصيل الإيرادات و دفع النفقات والعمليات المالية و المحاسبية الأخرى.

2 - أهداف المحاسبة العمومية:

تكمن الغاية من تطبيق المحاسبة العمومية في تحقيق الأهداف التالية:

- حماية الأموال العمومية من جميع أشكال التلاعب أو بما يمس سلامة استخدامها (غش ، اختلاس ، تبديد...الخ) و هو الهدف الرئيسي لنظام المحاسبة العمومية منذ ظهوره كون وجوده مرتبط باستجابته للحرص على حماية الأموال العمومية بالمفهوم الواسع من خلال وحدة للصندوق و تبرير العمليات المتصلة به من قبض ودفع للأموال و تسجيل تغيرات الرصيد و الرقابة عليها.

- ضمان احترام ترخيصات الميزانية ,و يتم ذلك من خلال القواعد و التقنيات المحاسبية المعمول بها و إجراءات الرقابة على عمليات تنفيذ الميزانية.

- تسيير الهيئات العمومية ,فمن بين اهتمامات المحاسبة العمومية تسيير الهيئات و تحسين أدائها ،و ذلك يتجلى من خلال سعيها إلى اكتساب و استعمال أساليب و تقنيات جديدة لم تكن مستعملة من قبل تسمح بتسيير أحسن لمصالح الهيئات العمومية و معرفة :
- معرفة المركز المالي للهيئات العمومية .
- حساب تكاليف و أسعار و مردود الخدمات المقدمة .
- دمج العمليات المالية و نتائجها في المحاسبة الوطنية .
- تحقيق الرشد في الإنفاق ،أي صرف الأموال العمومية بطريقة تسمح بتحقيق الأهداف المرجوة من النفقة بأقل تكلفة ممكنة .
- توفير المعلومات اللازمة للمساءلة ، و يقصد بالمساءلة الالتزام بتقديم تفسيرات و تبريرات عن أعمال الوحدة العمومية إلى السلطة التشريعية أو أية جهة أو جهاز تنفيذي أو قضائي له الحق أو المبرر في طلب ذلك ،و يمكن حصر المساءلة في جانبين رئيسيين هما :

المساءلة المالية :

وتهدف المحاسبة العمومية إلى توفير المعلومات اللازمة للتأكد من الالتزام بالتشريعات و القوانين المالية و كذلك مدى انتظام السجلات المالية و سلامة التقارير و صدقها ،والتأكد من أن الإنفاق قد تم في حدود الإعتمادات المخصصة .

المساءلة الإدارية:

و تهدف المحاسبة العمومية إلى توفير المعلومات للتأكد من أن الموارد المخصصة للوحدة العمومية قد استخدمت بكفاءة و دون إسراف،و أن الوحدة الإدارية العمومية تراعي الجوانب الاقتصادية في عملها و كذلك تهدف إلى توفير المعلومات اللازمة لتقييم أداء الوحدات الحكومية .

- توفير المعلومات اللازمة لأغراض الرقابة :و هي الرقابة على الموارد الاقتصادية المخصصة للوحدات الحكومية و المحافظة على هذه الموارد و ذلك باستخدام المعلومات و الأدوات التي يوفرها النظام المحاسبي من خلال الدليل المحاسبي ، و كذا اللوائح المالية التي تحدد الضوابط المختلفة للتصرف في الموارد و الإجراءات اللازمة و نظام الرقابة الداخلي و المراجعة الداخلية و يطلق على هذا النوع من الرقابة بالرقابة المالية .

- توفير المعلومات اللازمة لاتخاذ القرارات ،حيث تعد هذه المعلومات في شكل تقارير دورية أو لأغراض محدودة و تقيد هذه المعلومات في المجالات التالية:

* لمقارنة بين التكاليف و الإيرادات للعام الحالي بالأعوام السابقة و مع المتوقعة مستقبلا .

* تحديد حجم الموارد اللازمة لتحقيق السياسات المرجوة .

* تقييم عمليات تحصيل الإيرادات و اقتراح أساليب و طرق لزيادة فعالية عملية التحصيل.

المبحث الثاني

المبحث الثاني : الميزانية العمومية

المطلب الأول : ماهية الميزانية العمومية

1 - تعريف الميزانية العامة :

هي الوثيقة التي تحضرها السلطة العامة كل سنة على شكل مشروع يتضمن نفقاتها و إيراداتها السنوية معتبرا أن هذه التقديرات موضوعات لا بد منها أو هي تقدير و إجازة للنفقات العامة و الإيرادات العامة في مدة غالبا ما تكون سنة.أو هي عبارة عن التقابل الذي ينشأ بين الإيرادات من جهة و النفقات من جهة أخرى .

يعرفها المشرع الجزائري في المادة الثالثة 03 من القانون 90 -21 المؤرخ في : 1990/08/15 المتعلق بالمحاسبة العمومية على أنها " الوثيقة التي تقدر و ترخص للسنة المالية مجموع الإيرادات و النفقات الخاصة بالتسيير و الاستثمار، أما المادة الرابعة من القانون الجزائري رقم 84 17 – المؤرخ في 1984/08/07 المتعلق بقوانين المالية عرفت الميزانية على أنها : " تتشكل من الإيرادات و النفقات النهائية للدولة ،المحددة سنويا بموجب قانون المالية، و الموزعة وفق الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها ".

و قد عرفها القانون الفرنسي من خلال المرسوم الصادر بتاريخ 19 جوان 1957 على أنها الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة و إيراداتها ، و يؤذن بها ، و

يقررها البرلمان في قانون الميزانية الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية و المالية :

" و تغير هذا التعريف بموجب القانون الصادر في فرنسا بتاريخ 02 جانفي 1959 ، إذ عرفت المادة الأولى منه الميزانية العامة ، التي باتت تعرف باسم " القانون المالي السنوي" بما يلي : "تقدر القوانين المالية ، و تجيز لكل سنة مدنية ، مجموع مواردها و أعبائها ، أخذاً بالاعتبار التوازن الاقتصادي و المالي الذي تحدده لها .

و في بلجيكا عرفت الميزانية العامة بأنها : " بيان الإيرادات و النفقات العامة خلال الدورة المالية "

و قد عرفها القانون الأمريكي بأنها : " صك تقدر فيه نفقات السنة المالية التالية و إيراداتها، بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم، و اقتراح الجباية المبسطة فيها " .

و منه يمكن إبراز العناصر الأساسية التي تقوم عليها الميزانية العمومية في الآتي :

1 - عنصر التنبؤ و التقدير : و معناه أن الإيرادات التي أعدت بناءاً عليها الميزانية لغرض تغطية نفقات محددة هي في الأساس تقديرية ، مبنية على تحصيلات تمت في السنة المنصرمة و على هذا الأساس فإن السلطة العمومية من الممكن أن تلجأ إلى ميزانية إضافية نتيجة ما يمكن أن ينجر عن تقديرات الميزانية الأولية .

2 - عنصر الترخيص و الاعتماد : و معناه أن الميزانية لا تصبح قابلة للتنفيذ إلا بعد المصادقة عليها و بالتالي الترخيص بتنفيذها، و على هذا الأساس فإن الأمر بالصرف عند انقضاء السنة المالية و لم تصرف فيها الاعتمادات المرخصة و المخصصة له فإنه يحتاج

إلى ترخيص من الجهة الوصية لاستعمال الرصيد المتبقي. هذا ما يخص نفقات التسيير ، أما نفقات الاستثمار فإن كانت هناك رخص برامج فإنها تبقى سارية المفعول دون تحديد المدة و بالتالي حتى يتم إلغائها.

3 - عنصر السنوية : و معنى ذلك أن كل ما جاء في الميزانية يجب أن ينفذ خلال السنة أي أن الإعتمادات المرصودة لا بد من صرفها خلال السنة المعنية ، و نفس الشيء بالنسبة للإيرادات التي يجب أن تحصل خلال نفس السنة.

4 - عنصر الوحدوية : و يقصد بها أن كل النفقات و الإيرادات ترد في وثيقة واحدة.

5 - عنصر الشمولية : و يعني ذلك يجب ذكر جميع الإيرادات و النفقات في وثيقة واحدة وفقا لمجموعات متجانسة من حيث طبيعة .

2 - المبادئ التي تقوم عليها الميزانية العمومية

لقد اتفق علماء المالية العامة ، على أن إعداد الميزانية العامة للدولة يجب أن يخضع لمجموعة من المبادئ ، تهدف بالدرجة الأولى إلى ضمان تيسير الرقابة الفعلية و الجادة على السياسة المالية للدولة و ضمان إعداد و تحضير الميزانية بأسلوب اقتصادي مقبول، و عموما توجد أربعة مبادئ أساسية للميزانية العامة هي : مبدأ سنوية الميزانية ، مبدأ وحدة الميزانية ، مبدأ عمومية الميزانية، مبدأ توازن الميزانية ، و قد طرأ على هذه المبادئ بعض التغييرات من حيث دورها و مفهومها، تبعا لتغير المفاهيم التي استجذت على المالية العامة .

1- مبدأ سنوية الميزانية

يقصد بسنوية الميزانية أي أن مدة تنفيذ الإيرادات و النفقات المفتوحة في الميزانية
تحدد بسنة واحدة و في نهاية كل عام تقفل الحسابات و تفتح ميزانية جديدة مدتها عام، و
هكذا تتكرر العملية . و في الجزائر تنص المادة 3 من القانون 17 84 – المتعلق بقوانين
المالية السنوية على ما يلي :

" يقر و يرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية ن مجمل الإيرادات الدولة و
أعبائها و كذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية كما يقرر و
يرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية و كذلك النفقات
برأسمال " . و هو المبدأ الساري أيضا على ميزانيات الإدارة المحلية (المادة 135 من قانون
الولاية، المادة 149 من قانون البلدية) .

فإذا كان المبدأ العام لسنوية الميزانية القائم على أن مدة تنفيذ الإيرادات و النفقات
المفتوحة في الميزانية تحدد بسنة واحدة، فما هو العمل في حال ما إذا انتهت السنة المالية و
لم تصرف كل النفقات أو لم تحصل كل الإيرادات المقررة في الميزانية ؟ .

الجواب على هذا التساؤل لا يمكن أن يخرج عن الحالتين التاليتين و هي إما الأخذ بمبدأ أو
أسلوب التسيير و إما بأسلوب الممارسة المالية .

- أسلوب التسيير :

و يتمثل هذا الأسلوب في أن عمليات التحصيل تتوقف في نهاية السنة المدنية و لو كانت
الاعتمادات المفتوحة في الميزانية لم تستهلك ، و بتعبير آخر تلغى كل الاعتمادات التي لم
تنفذ خلال السنة المالية أو تفتح مرة ثانية في الميزانية من جهة و من جهة أخرى يسمح

بتقديم الحساب الإداري (البيان الختامي) في أوانه ، يؤخذ على هذا الأسلوب أنه يؤدي ببعض المصالح إلى الإسراف في الإنفاق عندما تقترب نهاية السنة المدنية حتى تستفيد من الاعتمادات المفتوحة .و تحاول الدول التخلص من هذا العبء بوسائل قانونية شتى منها – توقيف الالتزام بالنفقات ابتداء من 20 من نوفمبر من سنة الميزانية و ليس في 31 ديسمبر . و في الجزائر نجد أن المشرع تبنى طريقة لمحاربة التبذير في أواخر السنوات المالية و ذلك عن طريق السماح للمصالح بالاحتفاظ بما تبقى من اعتمادات الميزانية المنتهية لصالح الميزانية أو الميزانيات المقبلة .

- أسلوب الممارسة المالية (أسلوب الحقوق المكتسبة أو الثابتة)

و مفاد هذا الأسلوب هو أن الحكومة لا تعتبر النفقات و الإيرادات التي نفذت فعلا (المنجزة) كما هي الحال بالنسبة لأسلوب التسيير و لكنها تنظر إلى و الديون التي ترتبت على ذمتها (الحقوق المكتسبة للخزانة بصرف النظر عن التاريخ الذي تدفع فيه النفقات أو تحصل فيه الإيرادات . و يترتب على هذا الأسلوب أن النفقات التي تم الالتزام بشأنها و لم تصرف لأصحابها خلال السنة المالية المقررة لها تصرف حتى بعد نهاية السنة المدنية المتعلقة بها .و تسري نفس القاعدة على الإيرادات ، و هذا يؤدي إلى وجوب إضافة فترة تكميلية لتسوية و قفل الحسابات التي بقيت مفتوحة بعد انتهاء السنة المدنية (31 ديسمبر)

و قد تحدد هذه الفترة التكميلية بشهرين أو ثلاثة كما هو الحال بالنسبة لفرنسا و الجزائر . فبالنسبة للجزائر يطبق أسلوب الممارسة المالية بخصوص ميزانية الولاية و البلدية دائما، و

بخصوص الميزانية العامة أحياناً، مع العلم بأن الفترة التكميلية بالنسبة لتنفيذ ميزانيات الولاية و البلدية هي كما يلي:

حتى 03-15 من السنة الجديدة بالنسبة لتنفيذ النفقات و حتى 03-31 بالنسبة لتنفيذ الإيرادات.

كما أن مبدأ سنوية الميزانية ليس مطلقاً ، حيث ترد عليه بعض الاستثناءات، مثل نظام الميزانية الأثني عشر في حالة عدم التمكن من المصادقة على الميزانية قبل بداية السنة المالية، إذ ترخص الإدارة العامة بفتح اعتمادات شهرية مؤقتة على حساب الميزانية المقبلة.

- مبدأ وحدة الميزانية

تعني هذه القاعدة أن كل نفقات و إيرادات الدولة يجب أن تدرج في ميزانية واحدة و هذا لتسهيل مناقشة و مراقبة ومقارنة حسابات الدولة كلها.ذلك انه لو كانت هناك ميزانيات خاصة بكل مرفق تقدم للبرلمان متفرقة ، لما استطاع هذا الأخير الوقوف على حقيقة المركز المالي للدولة ومراقبة السياسة المالية التي تنوي الحكومة إتباعها.

على الرغم من الفوائد التي تحققها هذه القاعدة فإنها لا تخلو من الاستثناءات ، و تبرر هذه الاستثناءات منافع أخرى منها فوائد سياسية كتحقيق اللامركزية و فوائد اقتصادية ومالية. لذلك نجد ميزانيات أخرى إلى جانب الميزانية العامة و هي : الميزانيات غير العادية الميزانيات الملحقة ، الميزانيات المستقلة الحسابات الخاصة للخزينة .

- مبدأ عمومية الميزانية أو الشمولية

المقصود بهذه القاعدة أن الميزانية يجب أن تعم و تشمل كل الإيرادات و النفقات المتعلقة بالدولة بدون أي ضغط أو تقصير، و بمعنى آخر أن تتضمن الميزانية قسمين أولهما

خاص بالإيرادات و الثاني خاص بالنفقات دون الربط بحيث يظهر كل قسم مستقلا عن الآخر.

وهذه الطريقة توضح نتيجة نشاط الدولة مما ييسر مهمة البرلمان في الرقابة على بنود الميزانية و رقابة داخلية في مرحلة تنفيذ الميزانية ، و تؤدي هذه القاعدة إلى قواعد فرعية متصلة بها و هي قاعدة أو مبدأ عدم تخصيص الإيرادات و قاعدة تخصيص النفقات .

- مبدأ التوازن

تقضي هذه القاعدة أن مجموع الإيرادات يجب أن يكون متساويا لمجموع النفقات في كل ميزانية إلا أن العرف الذي جرى به قانون المالية يعتبرها في حالة توازن حتى لو كانت الإيرادات أكبر من النفقات بقليل ، و في حين أنها تعتبر في حالة عجز إذا كانت النفقات أكبر من الإيرادات ، و ذلك لأنه في الحالة الأخيرة ، تضطر الدولة إلى الأخذ من المال الاحتياطي أو الاقتراض لسداد العجز ، مع العلم أن هناك عجزا مفروضا نتيجة تصاعد ديون الدولة و آخر مقصودا يكون خاصة في وقت الأزمات و قد نصت المادة 121 من الدستور الجزائري 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 " . و هو ما تؤكدته المادة 139 من قانون الولاية بنصها على ما يلي :

" يجب على المجلس الشعبي الولائي أن يصوت على ميزانية الولاية على أساس التوازن " .

المطلب الثاني : السلطة المختصة في تحضير الميزانية

يمر تحضير الميزانية العمومية بمرحلتين هما مرحلة الإعداد و مرحلة الاعتماد على اعتبار أن الميزانية هي : تقدير و إجازة .

1 - إعداد الميزانية:

الاتجاه السائد في مختلف الأنظمة أن إعداد الميزانية و التحضير الأولي لها يتم بمعرفة السلطة التنفيذية و الإدارة العامة، نظرا لما تتمتع بها من إمكانيات و وسائل تسمح لها بذلك

،و هنا تطرح مسألة تحديد السلطة المختصة أو الجهة الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية العامة ؟ .

في الجزائر، تعتبر وزارة المالية الإطار الأساسي لتحضير مشروع قانون المالية، حيث يتمتع وزير المالية بصلاحيات واضحة ، في مرحلة سابقة كانت لوزير الميزانية سلطات واسعة في تحضير الميزانية وفي مرحلة لاحقة فإن تحضير الميزانية، وإن بقي من صلاحيات وزير المالية ، إلا أن ذلك أصبح يتم تحت سلطة رئيس الحكومة، بعد أن أصبح الجهاز التنفيذي يتسم في قمته بالازدواجية حيث أصبح لرئيس الحكومة دور الإشراف الأعلى على ذلك ، من أجل تجسيد برنامج الحكومة .

2 - الإجراءات الفنية لإعداد الميزانية العامة

لكي تأتي الميزانية العامة معبرة عن مجمل نشاطات الدولة من سياسية و اقتصادية واجتماعية وجب إشراك كل أصحاب المسؤولية في عملية تحضيرها، و هذا ما تحاول تطبيقه معظم بلدان العالم إذ تبدأ عملية تحضير الميزانية في الوحدات التابعة لكل إدارة من هذه الوحدات إلى الإدارة المركزية فالوزير المختص ، فوزير المالية ، فمجلس الوزراء ، و على هذا الأساس فإن عملية التحضير تجتاز من بدئها حتى تاريخ إحالة مشروع الميزانية على البرلمان أربعة مراحل و هي:

1 - تحديد الأهداف العامة

هذه الأهداف في القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء في جلساته العادية والاستثنائية المخصصة لمعالجة مواضيع معينة، و رسم السياسة المالية للدولة ووسائل تحقيقها، و الأصول و الاتجاهات المالية الواجب مراعاتها على ضوء توجيهات المخطط السنوي الذي يستند على الأهداف المراد إنجازها في مختلف المجالات الاقتصادية و الاجتماعية كما هي واردة في قانون كل مخطط سنوي.

2 - إعداد الإطار العام لمشروع الميزانية

على ضوء قرارات مجلس الوزراء و ما تحدده من السياسة المالية الواجب أتباعها، تبدأ وزارة المالية بوضع الإطار العام لمشروع الميزانية للسنة المالية المقبلة، مركزة في الوقت

نفسه على الأولويات ، و الخدمات العامة التي تنوي تقديمها، و حجم القروض عند اللجوء إلى الإيرادات الاستثنائية لتغطية نفقات المشاريع الأساسية و ضبط النفقات و التوسع في بعضها الآخر .

3 - تحضير مشروع الميزانية لدى الوزارات – توقعاتهم في الشهر الأولى من السنة المالية يبدأ تحضير مشروع الميزانية لدى الوزارات ، فنقوم كل وحدة إدارية في الوزارة و استنادا إلى نفقاتها في العام السابق بإعداد جدول نفقاتها و نفقات المصالح التابعة لها للسنة المقبلة على ضوء السياسة المالية العامة المحددة كأخذ بعين الاعتبار مثلا : حالة الخزينة ، الخطة الاقتصادية و الإنمائية... الخ و بعد أن ترفق هذه الجداول بالمستندات و الوثائق اللازمة تودع لدى مصالح الوزير المختص ، حيث يتم توحيدها و عرضها على الوزير، و بعد أن يدرس كل وزير ميزانية وزارته ، وهذا طبقا لمتطلبات سياسته المقبلة، يمكنه إعادة النظر فيها بالزيادة أو النقصان، أو تفضيل مشروع على آخر أو تعديلها، ثم يرسلها ضمن المهلة القانونية إلى إدارة الميزانية لدى وزارة المالية مرفقة بالمستندات و الإيضاحات التي تبرر الاعتمادات المطلوبة، و الفروق الحاصلة بينها و بين الميزانية الجارية و الأسباب الموجبة لها .

4 - عرض مشروع الميزانية على مجلس الوزراء:

تلعب وزارة المالية دورا هاما في تحضير الميزانية مما يعطي لوزير المالية سلطة واسعة بالنسبة لغيره من الوزراء و يتجلى هذا الأمر من خلال الإطار القانوني الذي خول وزير المالية القيام بالمهام التالية :

1 - يقوم بإعداد نفقات وزارته ، شأنه في ذلك شأن الوزارات الأخرى، ثم يودعها لاحقا إلى إدارة الميزانية .

2- يختص بتحضير تقديرات الإيرادات العائدة للسنة التالية، و هو الأمر الذي يميزه عن سائر الوزراء الذين يكتفون بتقدير النفقات فقط، مع الملاحظة أنه توجد أكثر من طريقة لتقدير مشروع الإيرادات منها طريقة حساب السنة ما قبل الأخيرة ، الطريقة المباشرة ، و

الطريقة الحديثة المعروفة بطريقة الميزانية قاعدة صفر التي لا تعتمد على أي ميزانية سابقة في تقديراتها و إنما تنطلق من الصفر و تعتمد على الحاجات المستقبلية كمعطيات جديدة دون الالتفات إلى الماضي .

3- يجمع مشاريع ميزانيات النفقات الواردة إليه من مختلف الوزارات مضيفا إليها مشروع نفقات وزارته

4- يتحمل وحده مسؤولية تأمين التعادل بين إيرادات الميزانية و نفقاتها، لذلك فإنه يكون حريصا على دراسة و تدقيق جميع طلبات الاعتمادات المالية و الأسباب الموجبة لها و المستندات و الوثائق التي تبررها مع اضطراره في غالب الأحيان إلى مناقشة الإدارات المختصة في صحة بعض النفقات و ضرورياتها.

5- و أخيرا يعد مشروع الميزانية في صيغته النهائية و يعرضه على مجلس الوزراء تمهيدا لإحالاته على السلطة التشريعية، و يرافق ذلك خطاب الميزانية أو التقرير التفسيري .

و لعل الدور الأساسي الذي يلعبه وزير المالية يتمثل في حالة طغيان النفقات على الإيرادات، و نظرا لعدم قدرته على زيادة الإيرادات، فإنه يسعى جاهدا للعمل على إنقاص النفقات، و هنا تتبين قدرة و مهارة وزير المالية في مناقشة و إقناع زملائه بالحجة و المنطق على ضرورة تقليص بعض النفقات و حتى إلغائها، فإذا لم ينجح في مهمته و تمسك الوزراء بآرائهم عرض الأمر على مجلس الوزراء الذي يبيت في الخلاف، و قد يؤدي ذلك في بعض الأحيان إلى نشوب أزمات وزارية خصوصا إذا ما انقسمت آراء الوزراء بين مؤيد و معارض لموقف وزير المالية . و هذا ما دفع معظم التشريعات المالية على جعل أمر تحضير الميزانية لوزير المالية على أن يتبعها فيما بعد رفع المشروع و عرضه على مجلس الوزراء ضمن المهل القانونية و الدستورية لتتمكن الحكومة من دراسته و انجازه وإحالاته على البرلمان ضمن المهلة المحددة .

بالنسبة للهيئات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري تعود عملية التحضير للميزانية من صلاحيات الأمر بالصرف ، فبالنسبة للبلدية يعود تحضير الميزانية إلى رئيس

المجلس الشعبي البلدي بمساعدة الأمين العام للبلدية و رؤساء المصالح ، و بعض البلديات الهامة بإمكانها تنصيب لجنة مالية على مستواها تساهم في عملية التحضير، و يتم تحضير الميزانية من خلال جمع المعلومات اللازمة ، و معالجتها ومعرفة معوقات تنفيذ الميزانية السابقة و تجنبها مستقبلا، فيتم تحديد المتطلبات المالية والاختيارات التي تقترح .

المطلب الثالث : مناقشة و اعتماد الميزانية العامة

بعد إعداده من طرف السلطة التنفيذية يتم إيداع مشروع قانون المالية لدى السلطة التشريعية : (المجلس الشعبي الوطني) بغرض اعتماده تطبيقا لقاعدة " :أسبقية الاعتماد على التنفيذ و ذلك وفق المراحل التالية:

1 - المناقشة :

تلجأ معظم المجالس النيابية إلى إنشاء هيئات خاصة من بين أعضائها يطلق عليها ففي أغلب الأحيان لجنة الميزانية أو اللجنة المالية أو لجنة المالية و الميزانية . و تكون مهمتها الأولى دراسة مشروع الميزانية و إبداء جميع ملاحظاتها عليه و لتسهيل دراستها لمشروع الميزانية يحق لهذه اللجنة أن تطلب من وزير المالية كل البيانات و الوثائق و الشروح المتعلقة باعتماد الميزانية المقترحة، و لها أيضا أن تطلب من وزير المالية و من كل وزير صاحب علاقة بإعتمادات الميزانية أن يحضر جلساتها و يشارك في المناقشات الخاصة بميزانية وزارته لتبرير الاعتمادات المطلوبة و تنتهي أعمال هذه اللجنة بوضع تقرير تمهيدي تضمنه ملاحظاتها و اقتراحاتها و تودع هذا التقرير لدى مكتب رئيس البرلمان الذي

يبادر إلى طبعه و توزيعه على النواب لتمكينهم من الاطلاع عليه و مناقشة مشروع الميزانية على أساسه.و يتم عرض هذا التقرير التمهيدي على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته في جلسة عامة، تكون مناسبة لجميع النواب لطرح القضايا و المشاكل المتعلقة بالسياسة المالية و مدى الالتزام بتنفيذ قانون المالية الساري المفعول من طرف مختلف القطاعات و الوزارات، حيث يفتح المناقشة عادة وزير المالية بخطاب حول الميزانية العامة يوضح فيه السياسة المالية للحكومة و الأسباب التي حملتها على وضع مشروع الميزانية في الشكل المعروض، ثم يليه بعد ذلك المقرر العام للجنة المالية و الميزانية أو رئيسها. فيعرض في خطابه اللمسات الرئيسية التي تتميز بها الميزانية المطروحة للنقاش و بعد انتهاء المناقشة العامة يطرح رئيس المجلس المشروع بكامله على التصويت، فإن نال الأكثرية أعتبر مقبولا بصورة مبدئية و أمكن بالتالي الانصراف إلى مناقشته بصورة تفصيلية.

1 - التعديل :

تختلف سلطة البرلمان في تعديل قانون الميزانية من بلد إلى آخر .ففي فرنسا يقيد دستورها لعام 1958 من حق البرلمان في تعديل مشروع الميزانية الذي تقدمه الحكومة لأن ذلك من شأنه الإنقاص من الإيرادات و زيادة النفقات، ذلك أن الميزانية تمثل كلا متجانسا، وأن إطلاق التعديلات قد يضر بالمصلحة العامة.

و في الجزائر، يمكن للنواب و الحكومة و أعضاء اللجنة التقدم باقتراح تعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة و مناقشتها مع الوزير المعني المادة 63 من القانون 89 16 – المؤرخ في : 1989/12/11 شريطة التقيد بأحكام المادة 121 من الدستور التي تنص 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 من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها " . و يمكن للحكومة الاعتراض على التعديلات المقدمة (المادة 65 من نفس القانون) .

2 - التصويت :

تخول الفقرة 12 من المادة 122 من الدستور للمجلس الشعبي الوطني حق " التصويت على ميزانية الدولة " ، كما يقوم مجلس الأمة – لاحقا -بمناقشة و المصادقة على قانون ميزانية الدولة حسب المادة 120 من الدستور خلافا لبعض الأنظمة التي تخول للبرلمان التصويت على الميزانية بابا بابا، فإن المادة 70 من القانون 84 17 – المتعلق بقوانين المالية تشير إلى التصويت على الميزانية العامة بصورة إجمالية خلافا لميزانيات الإدارات المحلية التي يصوت عليها بابا بابا و فصلا فصلا و مادة مادة .

و القاعدة أن يصوت و يصادق البرلمان على ميزانية الدولة قبل بداية السنة المدنية الجديدة احتراماً لمبدأ السنوية ن كما أن الدستور قد قيد البرلمان من حيث الاختصاص الزمني في المصادقة على قانون المالية حينما نص في الفقرتين السابعة و الثامنة من المادة 120 من الدستور على ما يلي : " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه ، طبقا للفقرات السابقة .في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر " .

كما يشير القانون 17 84 - المتعلق بقوانين المالية إلى حالة عدم تمكن البرلمان
لاعتبارات معينة من المصادقة على قانون الميزانية قبل بداية السنة (أول جانفي) حينما
نص في مادته 69 على ما يلي:

" في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق
أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعتبرة " .

المبحث الثالث

المبحث الثالث : تنفيذ الميزانية على مستوى المؤسسات العمومية

المطلب الأول : مراحل تحصيل الإيرادات

بعد المصادقة على ميزانية الدولة من طرف السلطة التشريعية يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون المتعلق بالميزانية و نشره في الجريدة الرسمية ، بعدها يمكن للجهات و الهيئات المختصة بتنفيذ الميزانية في الميدان ، أي الانتقال من التقدير و التوقع للسنة المقبلة إلى الواقع الملموس في الوقت الحاضر، أي الشروع في تحصيل الإيرادات المقررة و صرف النفقات المعتمدة .

- تحصيل (تنفيذ) الإيرادات:

لتنفيذ النفقات يجب أن تكون هناك إيرادات التي تغذي الصناديق العمومية بالأموال ، هذه الموارد العمومية هي متعددة و متنوعة (المادة 111 من القانون 84 17 -) ولكن تشترك كلها في عنصرا واحد مشترك بينها و هو أنها تقبض من طرف المحاسب العمومي لفائدة الهيئات و المؤسسات المحددة في المادة الأولى من القانون 90 - 21 ، (الدولة ،

الميزانيات الملحقة ، الولايات، البلديات ،المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، مجلس المحاسبة ، المجلس الدستوري ، البرلمان) .

يخول القانون المتعلق بالميزانية للجهات الإدارية المختصة تحصيل الإيرادات، و يخضع تحصيل الإيرادات إلى مجموعة من المبادئ و القواعد التي من بينها ما يلي:

أ - قاعدة عدم تخصيص الإيرادات :و معناها أن تختلط كل الإيرادات التي تحصلها الخزانة العامة لحساب الدولة في مجموعة واحدة بحيث تمول كافة النفقات العامة دون تمييز(المادة 08 من القانون 17 84 –)

ب - تسقط ديون الدولة، كقاعدة عامة بفوات أربعة سنوات دون اقتضاءها (المادة 16 من القانون 17 84 – تنص على ما يلي : " تسقط بالتقادم و تسدد نهائيا لفائدة المؤسسات العمومية المعنية، كل الديون المستحقة للغير من طرف الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية المستفيدة من إعانات التسيير عندما لم تدفع هذه الديون قانونا في أجل أربعة سنوات ابتداء من اليوم الأول للسنة المالية، التي أصبحت فيها مستحقة و ذلك ما لم تنص أحكام المالية صراحة على خلاف ذلك " .

و لكن هناك بعض الاستثناءات التي نصت عليها المادة 17 من نفس القانون 17- 84 التي تنص على أن ميزة التقادم الرباعي لا تمس هذه الحسابات في الحالات التالية:

1- وجود خلل من الإدارة .

2- وجود مانع قانوني و طبيعي " حائل " للشخص المعني .

3- السجين " في حالة غياب قانوني " .

4- نزاع في المحكمة بين الإدارة و المستفيد

ت - يجب مراعاة مواعيد التحصيل و إجراءاته المنصوص عليها في القوانين، و إلا تعرض القائمون بذلك للعقوبات المناسبة (المادة 79 من القانون 17 84 -) .

ث - تلتزم الجهات الإدارية المختصة بتحصيل الإيرادات على اختلافها ، حيث لا تتمتع بحرية أو أية سلطة تقديرية في التقاعس عن ذلك ، خلافا لصرف النفقات العامة المعتمدة و المرخص بها (الفقرة الثانية من المادة 79 من القانون 17 84 -) و كذلك (المادة 162 من قانون البلدية، و المادة 150 من قانون الولاية) .

ج - تتم عمليات الإيرادات بواسطة تحصيل الحقوق المنصوص عليها في القانون، وذلك باستعمال كافة الوسائل القانونية المرخص بها صراحة بموجب القوانين و الأنظمة (المادة 10 من القانون 21 90 -) .

ح - تتم عملية التحصيل وفق مراحل إدارية و أخرى محاسبية، حيث تبدأ بالمراحل ، فالتصفية - الإدارية و المتمثلة في مرحلة الإثبات (المادة 16 من القانون 21 90 -) فالأمر بالتحصيل الذي يصدر من الأمر أما المرحلة المحاسبية فتتمثل في عملية التحصيل الفعلي للإيرادات المقررة .

- الإثبات :

حسب المادة 16 من القانون 21 90 - من القانون 21 90 - هو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي و يتمثل الدائن العمومي في الدولة ، فهي إذن تلك المرحلة التي تنشأ فيها أو يثبت فيها حق الخزينة العمومية مع الغير ، و تختلف هذه المرحلة حسب نوع أو طبيعة هذا الحق فقد يكون جنائيا و يخضع لقواعد الجباية المعروفة كالفعل المنشئ للضريبة، و قد يكون متمثلا في تصرف قانوني كبيع أرض للمواطنين ، و ما إلى ذلك من الحقوق التي تنشأ للخزينة على الأشخاص .

- التصفية :

حسب المادة 16 من القانون 90 - من القانون 21 90 - تعد التصفية الإجراء الذي يسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي و الأمر بتحصيلها ، و تجدر الإشارة إلى أن عمليتي الإثبات و التصفية هما عمليتان متكاملتان و غالبا يتم إجراؤهما في وقت واحد، الأمر الذي يجعل بالإمكان جمعهما تحت عبارة " تحديد الإيرادات " ، كما أنه في بعض الأحيان تتم عمليات الإثبات و التصفية دون ، معرفة الأمرين بالصرف مثل الإيرادات الضريبية التي يتم إثباتها و تصفيتها من طرف أعوان المصالح الجبائية ، أو من طرف المدينين أنفسهم .

- الأمر بالتحصيل :

خلافا لإجراءات الإثبات و التصفية، و باستثناء حالات الديون التي لا تحتاج بطبيعتها إلى إصدار مسبق لأوامر تحصيل فإن إجراء الأمر بالتحصيل للإيرادات العمومية هو من

صلاحيات الأمرين بالصرف وحدهم ، و حسب طبيعة الديون المثبتة و المصفاة لصالح مختلف الهيئات العمومية فإن أوامر تحصيلها تتخذ عدة أشكال : جدول جبائي حالة الضرائب المباشرة، إشعار بإجراء التحصيل حالة الضرائب غير المباشرة و إيرادات أملاك الدولة، مستخرج من حكم أو قرار قضائي كالغرامات و التعويضات، أو عقد كأن يلتزم متعاقد مع هيئة عمومية ما بدفع مقابل ما يحصل عليه من خدمات ، أو أي سند آخر يمكن اعتباره قانوناً أمراً بالتحصيل .و في الحالات التي لا توجد فيها شكل خاص لأمر التحصيل، فإن الأمرين بالصرف يصدران أوامر تسديد أو استرداد، كما أنهم يصدران سندات إيرادات للديون المسددة مباشرة من قبل المدينين، حيث تمكن هذه السندات المحاسبين من الحسم الميزاني للمبالغ المحصلة و تقييدها في حساباتهم .

- التحصيل :

و هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء ذمة الأفراد اتجاه الخزينة العمومية، إذن هي مرحلة محاسبية يتكفل بها المحاسب العمومي، حيث يتكفل المحاسب بسند التحصيل بعد مراقبة شرعيته (المادة 09 من القانون التنفيذي 93 46 – المؤرخ في 1993/02/06 والمادة 35 من القانون 90 -21) و يكتمل تنفيذه بتقاضي المبلغ المحدد في السند ، يتحمل المحاسب العمومي المسؤولية المالية الشخصية عن التحصيل و من هذا فهم مطالبون ببذل العناية اللازمة و اتخاذ كل الإجراءات القانونية تحت طائلة مسؤولياتهم المالية و الشخصية و يتم ذلك بإتباع أولا :

1 - التحصيل الودي :

و هو القاعدة ، حيث يقوم المحاسبون العموميون بتحصيل الإيرادات بمحاولة التحصيل الودي و ذلك بإشعار المدينين المعنيين بأوامر التحصيل الصادرة بشأنهم، عن طريق رسالة موصى بها مع الإشعار بالاستلام، في أجل ثمانية (08) أيام من تاريخ التكفل بها، و مطالبتهم بالتسديد في أجل ثلاثين (30) يوما من تاريخ تبليغ الإشعار، و هذا الأجل قابل للتمديد من طرف المحاسبين العموميين لمدة ستة (06) أشهر. و إذا لم يتم التسديد في هذا الأجل ، يقوم المحاسب العمومي بتذكير المدينين، عن طريق إنذار كتابي، بضرورة دفع ديونهم في أجل عشرين (20) يوما من تاريخ تبليغ الإنذار .

2 - التحصيل الجبري :

إذا تخلف المدينون عن التسديد بعد استنفاد إجراءات التحصيل الودي، يتعين على المحاسبين العموميين الشروع في تطبيق إجراءات التحصيل الجبري، و التي تتمثل بداية في جعل أوامر تحصيل الإيرادات تنفيذية من طرف الأمرين بالصرف المصدرين لها، و ذلك بطلب من المحاسبين العموميين المكلفين بها في أجل أقصاه 15 يوما و تسمى " أوامر التحصيل التي أصبحت تنفيذية " .

3 - التكفل بحالة المخالفة :

حالات المخالفة تحول من الأمرين بالصرف إلى المحاسبين المخصصين عن نهاية التكفل المحاسبون المخصصون بعد ذلك يتكفون بهذه الحالات في سجل خاص يعد بطريقة تسمح بإظهار وبطريقة واضحة المعلومات التالية:

- رقم التكفل تبعا للترتيب السنوي و المتتالي، اسم أو التعريف بالجهة المرسله ، رقم و تاريخ و مبلغ محتوى أو ملخص الرسالة المعنية، اسم و لقب و عنوان المدين، إظهار اسم المرسل في الرسالة المرسله لقابض الضرائب، خانة الملاحظات التي تحتوي على كل المعلومات الإضافية التي لها علاقة بوضعية التحصيل لهذا الأخير

4 - تحصيل حالة المخالفة:

النسخة الثانية من حالة المخالفة ترسل من طرف المحاسب المخصص تحت إطار رسالة معدة بنسختين لقابض الضرائب لكان إقامة المدين للتحصيل ، الذي حين يستلم الملف يعيد إلى المحاسب المخصص نسخة من الرسالة مرفقة بتأشيرة إثبات الاستلام و هذا في أجل أقصاه 08 أيام ، حالة المخالفة التي استلمها قابض الضرائب يتكفل بها هذا الأخير في سجل خاص يبين مختلف الملاحظات الواجبة .

التكفل بحالة المخالفة من طرف قابض الضرائب تعطي لهذا الأخير مسؤولية التحصيل و الملاحظات التي وضعها قابض الضرائب للتحصيل و هي تعتبر بمثابة ضرائب مباشرة (المادة 50 من القانون 90 21 -) تحصيل حالة المخالفة يتم متابعتها حتى يتم عرض المدين أمام الهيئة القضائية ذات الكفاءة، و في هذه الحالة الطعن المقدم من طرف المدين ضد حالة المخالفة يوقف مؤقتا التحصيل.

و المبالغ المحصلة من طرف قابض الضرائب تحول حسب الشروط المعتادة إلى المحاسب المخصص في نهاية التحصيل النهائي ، و إضافة إلى أوامر التحصيل التي أصبحت تنفيذية

(حالة المخالفة) نجد وثيقة أخرى تستعمل للتحصيل الجبري و هي وثيقة الحجز لدى الغير.

5 - وثيقة الحجز لدى الغير :

فيما يخص تحصيل الحقوق التي لا تنتمي إلى الضرائب و لا إلى ممتلكات الدولة ، و حسب المادة 93 من التنظيم 31 المؤرخ في 30 سبتمبر 1996 المتضمن قانون المالية لسنة 1997 التي تسمح - رقم 96 المنصوص عليها في المادة (A.D.T) 384 لأمناء الخزينة إصدار وثائق الحجز لدى الغير من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة للحقوق الجبائية ، هذه الوثيقة هي معدة من أجل تحصيل الحالات التي أخذت شكل مخالفات .

المطلب الثاني : مراحل تنفيذ (صرف) النفقات

إذا كانت مبالغ الإيرادات تبقى مبالغ محتملة و متوقعة ، فإن قانون الميزانية ينص على الحد الأقصى للمبالغ المسموح بإنفاقها لكل غرض، حيث لا يجوز للإدارة تجاوز الاعتمادات المقررة (المادة 75 من القانون 84 17 -) فالنفقات هي عبارة عن المبالغ المخصصة لمواجهة الالتزامات الحالية و المستقبلية كما أنها تمثل المدفوعات النقدية بهدف الحصول على الخدمات أو الأصول المختلفة .

- عرفت النفقة بأنها " تتمثل عمليات النفقات في استعمال - المادة 11 من القانون 90 -
- 21 الاعتمادات المرخص بها و تحقق من خلال الإجراءات المحددة في المواد : 19 20 -
- 21-22 - .

1 - الالتزام بالنفقة :

عرفته المادة 19 من القانون 90 21 - على أنه : " الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين " و معناه أنه المستند الذي يجعل الإدارة مدينة، و الذي يترجم بالضرورة في التجسيد المحاسبي بخروج الموارد العامة، و هو مستند يتضمن واجب الذي يؤدي إلى إنفاق مثل توظيف موظفين في هيئة عمومية أو طلب شراء لوازم الخ ، و لكن هذا المستند يجب أن يكون مأخوذا بالاحترام الصارم للإذن الوارد في الميزانية .

2 - التصفية :

هي العملية التي تعتمد على تحديد المبلغ الواجب دفعه للدائن الذي أدى الخدمة العامة فالتصفية لا تعمل على إنشاء الدين العام و إنما على التصريح به ، و تهدف إلى مراقبة حقيقة الدين و تحديد مبلغ النفقة الناتجة ، و هي تعتبر تطبيقا لقاعدة هامة في نظام المحاسبة العمومية و هي قاعدة " أداء الخدمة "أو" قاعدة الحق المكتسب"، أي انه لا يمكن صرف

النفقات العمومية إلا بعد تنفيذ موضوعها، بمعنى أن الهيئات العمومية لا تدفع مسبقاً، باستثناء حالات قليلة جداً و مقررة مثل التسبيقات على الصفقات العمومية.

3 - الأمر بالصرف :

هو عبارة عن قرار إداري موجه من قبل الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي المخصص لدفع النفقة المصفاة، هذا الأمر يأخذ شكل أمر بالصرف إذا قام به أمر بالصرف رئيسي، و يأخذ شكل حوالات دفع إذا قام به أمر بالصرف ثانوي. الأمر بالصرف يعتبر واجب الدفع من قبل صندوق الخزينة المركزية أو من الخزينة الرئيسية بينما حوالة الدفع واجبة الدفع على صندوق خزائن الولايات.

الأمر بالصرف أو حوالات الدفع المقدمة إلى المحاسب العمومي المخصص من أجل الصرف يجب ، أن تكون مرفقة و مدعمة بكل الوثائق المبررة للنفقة الواجبة الدفع ، كذلك الفاتورة يجب أن تعد تبعا للقواعد الموضوعية و المتعلقة بالفاتورة و كذا الأمر بتسجيل الخدمة المقدمة ، و أن تكون معدة بشكل جيد لكي لا يتم رفضها من طرف المحاسب العمومي . مع ملاحظة أنه توجد نفقات تدفع بدون أمر بالصرف (المادة 153 من المرسوم التشريعي رقم : 93 - 01 المؤرخ في 19 جانفي 1990) .

4 - الدفع :

هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي (المادة 22 من القانون 90 21 -) و هو المرحلة المحاسبية في تنفيذ النفقات العمومية ، حيث أن أوامر أو حوالات الدفع التي

يصدرها الأمرون بالصرف ترسل إلى المحاسبين العموميين المخصصين ، أي المكلفين دون غيرهم بدفع مبالغها .

و دور المحاسبين هنا لا يقتصر فقط على انجاز العمليات المالية المتمثلة في إخراج النقود من الصندوق لتسديد النفقات، بل أن دورهم أهم بكثير ، حيث يتمتعون في هذا المجال بنوع من السلطة الرقابية و في حدود صلاحياتهم، على عمليات الأمرين بالصرف.و عليه فإن المحاسبين العموميين ملزمين و تحت طائلة القيام بمسؤولياتهم المالية بالتحقق من شرعية النفقات قبل دفعها، أي إجراء كل عمليات الرقابة المفروضة عليهم قانونا (المادة 36 من القانون 21 90 -) .

المطلب الثالث : الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية

إن تنفيذ الميزانية العمومية يخول بالأساس إلى صنفين مختلفين من الموظفين هما الأمرون بالصرف و المحاسبون العموميون .

1 - الأمرون بالصرف (*Les ordonnateurs*) :

يعتبر أمرا بالصرف عمومي كل شخص له صفة باسم الدولة أو المجموعة المحلية أو هيئة عمومية في إبرام تصرف و تثبيت و تصفية الديون أو الأمر بتغطية دين أو تسديده .

المادة 23 من القانون 21 90 - تعرف الأمر بالصرف كما يلي :

" يعد أمرا بالصرف في مفهوم القانون كل شخص مؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16 - 21 - 20 - 19 - 17 - ، بحكم التعيين أو الانتخاب لوظيفة لها من بين

الصلاحيات تحقيق العمليات المشار إليها في الفقرة أعلاه و تنتهي صفة الأمر بالصرف قانونا و تزول هذه الصفة مع انتهاء هذه الوظيفة " .

ومن هنا نستنتج أن كل شخص مؤهل سواء بالتعيين أو بالانتخاب لتنفيذ عملية الالتزام والتصفية و الأمر بالصرف و يعتمد لدى المحاسب العمومي من اجل انجاز عملية الإيرادات و النفقات .

إن العمليات التي يقوم بها الأمر بالصرف تعتبر كمرحلة إدارية لتنفيذ ميزانية المؤسسات العمومية فهي تخص بالنسبة للإيرادات عمليتين هما الإثبات والتصفية .

أ - الإثبات :

هو حسب المادة 16 الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي ، و الحقوق العمومية تنشأ من خلال القوانين و التنظيمات و التعاقدات و القرارات القضائية .

ب - التصفية :

التصفية بالنسبة للإيرادات تعني تحديد المبلغ المستحق على المدين لفائدة الدائن العمومي و تنص المادة 17 على ما يلي :

" تسمح تصفية الإيرادات بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي و الأمر بتحصيلها " .

أما العمليات التي يقوم بها الأمر بالصرف بالنسبة للنفقات ، فينحصر دوره في المراحل التالية :

1-الالتزام (*L'Engagement*):

و بموجبه تتعهد هيئة عمومية بتحمل عبء معين تصبح به الدولة مدينة للغير كإبرام صفقة أو تعيين موظف أو اقتراض أو شراء عتاد و تعرفه المادة 19 كما يلي :

" يعد الالتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين "

و تمنح صلاحية التعهد للأمر بالصرف المكلف بتسيير البند أو الفصل المحتوى للاعتماد المالي و ذلك بعد تأشيرة الالتزام من طرف المراقب المالي ،أما شكل التعهد أو الالتزام فالى جانب التعهد القانوني نجد التعهد المحاسبي الذي يعني حجز مبلغ من المال للتسديد و الوفاء بمبلغ النفقة المتعهد بها قبل الغير عند تقديم الخدمة أو المواد المطلوبة لذلك فإن مسك بطاقات الالتزام واجبة لتتبع الأرصدة المتاحة و المتبقية بعد كل التزام و بالتالي عدم الوقوع في تجاوز الاعتمادات المقررة .

2- التصفية (*LA liquidation*) :

تهدف عملية التصفية إلى تحديد المبلغ بدقة و التأكد من حقيقة الدين الذي يقع عبؤه على الدولة من خلال تطابق العمل المنجز ,و تنص المادة 20 على ما يلي :

" تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية و تحدد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية "

فالتصفية في مجال النفقات تتضمن عمليتين مختلفتين و لكن متكاملتين : إثبات العمل المنجز أو الخدمة المقدمة و العمليات الحسابية لمبلغ النفقة.

3 - الأمر بالصرف (*L' ordonnancement*) :

و هو بمثابة طلب دفع المبلغ المحدد على شكل أمر يوجه من الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي من اجل تسديد هذا المبلغ المستحق ، و المدة 21 تنص في هذا الشأن على ما يلي :

"يعد الأمر بالصرف أو تحرير التحولات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية"

وحسب المادة 23 من القانون 21 90 - فإن الأمر بالصرف اختصاص الأمرين بالصرف لوحدهم. و صيغة و نوع الأمر بالصرف يختلف بحسب العون العمومي الذي يصدره ، فهو عبارة عن أمرية لدفع في حالة صدوره عن أمر بالصرف رئيسي للدولة أو ابتدائي ، وفي حالة صدوره عن أمر بالصرف ثانوي للدولة فإنه يسمى حالة دفع .

أ - أنواع الأمرين بالصرف :

- الأمر بالصرف الرئيسيون أو الابتدائيون :

وهم : الوزراء ، الولاة ، رؤساء المجالس الشعبية البلدية المسؤولين المعينون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة ، المسؤولين المعينون قانونا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المسؤولون على الوظائف المحددة في الفقرة 2 من المادة 23

من القانون 90 - 21 وهم المعينون أو المنتخبون لوظائف لها من الصلاحيات تنفيذ عمليات الالتزام والتصفية في إطار انجاز النفقات و الإيرادات العمومية.

- الأمرون بالصرف الثانويين :

الأمرون بالصرف الثانويين يباشرون هذه المهمة بصفتهم رؤساء مصالح غير مكرزة و ينجزون عمليات الميزانية في حدود مجال اختصاصهم و في الإطار الإقليمي المعين فيه و بتفويض من الوزير الأمر بالصرف الرئيسي .و التفويض من الممكن أن يكون تفويض سلطة أو تفويض توقيع .

المبحث الرابع

المبحث الرابع : دراسة حالة

المطلب الأول : التعريف بالمؤسسة محل الدراسة

تعريف المؤسسة العمومية للصحة الجوارية :

المؤسسة العمومية للصحة الجوارية هي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري عمومي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي توضع تحت وصاية الوالي أنشئت بمرسوم تنفيذي رقم 140/07 المؤرخ في 2007/05/19 الموافق لـ 02 جمادى الأولى 1428 المتعلق بإنشاء و تنظيم المؤسسات العمومية للصحة الجوارية و المؤسسات العمومية الاستشفائية .

- فروع ومهام المؤسسة العمومية للصحة الجوارية :

تتكون المؤسسة العمومية للصحة الجوارية *Etablissement publique de santé* *proximité* من مجموعة عيادات متعددة الخدمات وقاعات العلاج حيث عرفت هاتان الأخيرتان عدة تغيرات بهدف إعادة تكييفهما و متطلبات الخريطة الصحية الجديدة . وسيتم في هذا العنصر التعرض إلى كل من قاعة العلاج و العيادة المتعددة الخدمات من خلال تعريفها و مهامها.

1- قاعة العلاج : تمثل قاعة العلاج الوحدة الطبية الأقرب من المواطن ، باعتبارها المعلم الأساسي للصحة العمومية ، أين يتم فيها تلقي العلاجات القاعدية أو الأولية .

و لتمكين المواطن من الحصول على هذه الخدمات الصحية ، يجب تكثيف شبكة قاعات العلاج بحيث يتم تجهيز على الأقل قاعة علاج واحدة في كل حي في الوسط الحضاري و كذلك في الأحياء القروية و الريفية .

يمكن توضيح المهام التي تقوم بها قاعة العلاج في النقاط التالية :

* تأمين فحوصات الطب العام و ذلك بالتواجد الدائم لطبيب عام و ممرض .

* ضمان تواجد قاعة للعلاجات العامة كتغيير الضمادات ، الحقن .

* ضمان وظائف الوقاية الآتية :

- متابعة البرامج الوطنية للصحة .

- متابعة الوظيفة الوقائية الخاصة بالأم و الطفل مثل متابعة الأمهات الحوامل التطعيم .

- مكافحة الأمراض المتنقلة و غير المتنقلة

- مراقبة نظافة الوسط .

2 – العيادة متعددة الخدمات : تمثل العيادة المتعددة الخدمات الوحدة الأساسية للعلاجات الجوارية ، و هي مرتبطة إداريا بالمؤسسة العمومية للصحة الجوارية ، ويمكن أن تكون في نفس الوقت المقر التقني الإداري لها .

تغطي هذه الوحدة الصحية في الوسط الحضاري 25000 مواطن ، و 3000 إلى 4000 مواطن في الوسط القروي . ويرجع هذا التفاوت للتقسيم إلى عدة أسباب منها { احتياجات السكان ، القيود الاجتماعية ، الاقتصادية ، الجغرافية ، التضاريس ، و كذا عزلة بعض المناطق }.

باعتبار العيادة متعددة الخدمات وحدة خارج الإستشفائية يجب عليها تنظيم و ضمان الوظائف التالية :

- وظائف الطب العام .

- وظائف طب الأسنان .

- مصلحة الأمومة و الطفولة و التوليد في الحالات العادية .

تتمثل مهام المؤسسة العمومية للصحة الجوارية في التكفل بصفة متكاملة ومتسلسلة فيما يأتي :

- توفير الفحوصات المتخصصة على حسب الأطباء المتخصصين المتاحين و ذلك بالتنسيق مع المؤسسة العمومية الإستشفائية القرب إليها .

- ضمان الأنشطة شبه الطبية مثل تغيير الضمادات ، الحقن ...إلخ .

- التكفل بالاستعجالات الطبية الجراحية و ذلك من خلال ضمان المناوبة الدائمة أي 24سا/24 سا و توفير علي الأقل سيارة إسعاف و كذا توفير أسرة من أجل مراقبة المريض أو في حالة بقاءه للاستشفاء و هذا الإجراء يكون بقرار من الوزارة الوصية في حالة ما إذا كانت المنطقة بعيدة أو معزولة .

- تأمين الأنشطة الوقائية من خلال :

* تطبيق و متابعة البرامج الوطنية و المحلية للصحة العمومية .

* تطبيق و متابعة الأنشطة المتعلقة بالأم و الطفل .

* متابعة الأمراض المعدية و غير المعدية .

- ضمان الوظائف المساعدة على التشخيص كمخبر للتحاليل الطبية لفحوصات الدم ، الأمصال ، البيوكيميائية ، البكتيريا و مركز للأشعة .

- العلاج الجوارى

- الفحوص الخاصة بالطب العام والطب المتخصص القاعدي

- الأنشطة المرتبطة بالصحة الإنجابية والتخطيط العائلي

- تنفيذ البرامج الوطنية للصحة والسكان

وتكلف على الخصوص بما يأتي :

- المساهمة في ترقية وحماية البيئة في المجالات المرتبطة بحفظ الصحة والنقاوة ومكافحة الأضرار والآفات الاجتماعية .

- الساهمة في تحسين مستوى مستخدمي مصالح الصحة وتجديد معارفهم .

و الجدير بالذكر أن العيادة متعددة الخدمات تهدف إلى تحقيق جملة من الأهداف الموائية :

- تحديد الأولويات في تقديم العلاجات الأساسية .

- إعادة ترتيب الأنشطة الصحية من أجل تلبية احتياجات السكان .

- العمل على تحسين الاستقبال و نوعية العلاجات المقدمة .

- تقوية و تكثيف الأنشطة الوقائية .

- تقوية علاقة الطبيب بالمريض من أجل تحقيق مفهوم " طبيب الأسرة "

- تصحيح التفاوت في توزيع الهياكل خارج الإستشفائية من أجل الضمان الأحسن للطب الجوّاري .

- الهيكل التنظيمي للهياكل الصحية للمؤسسة العمومية للصحة الجوّارية بعين ماضي : المخطط العام

تقديم المؤسسة محل الدراسة

-1- التعريف بالمؤسسة العمومية للصحة الجوّارية بعين ماضي :

المؤسسة الصحية الجوّارية محل الدراسة تهدف إلى متابعة برامج الصحة والوقاية من العديد من الأمراض ومقرها بلدية عين ماضي تم تأسيسها في جانفي 2008 وتتبعها 6 فروع صحية موزعة على 6 بلديات كما تغطي المؤسسة العمومية للصحة الجوّارية بعين ماضي 61173 نسمة بمعدل 14/كلم²

تتوزع كالآتي :

* تاجموت كثافتها السكانية 29352 و مساحتها 620 كلم²

* عين ماضي كثافتها السكانية 13538 و مساحتها 1790 كلم²

* تاجرونة كثافتها السكانية 6100 و مساحتها 1130 كلم²

* الحويطة كثافتها السكانية 4196 و مساحتها 450 كلم²

* وادي مزي كثافتها السكانية 3791 و مساحتها 425 كلم²

- أ- نظام المؤسسة :

إن المؤسسة العمومية للصحة الجوارية تتبع نظاما إداريا من النظامين المعتمدين في تسيير المؤسسات و هما النظام المركزي الذي يتبع الأوامر من وزارة الصحة نزولا إلى القطاعات التابعة .

- ب- تسيير المؤسسة و تنظيمها : إدارة المؤسسة العمومية للصحة الجوارية تتكون من :

* مجلس الإدارة

يتداول مجلس الإدارة على الخصوص ما يأتي :

- مخطط تنمية المؤسسة على المديين القصير و المتوسط

- مشروع ميزانية المؤسسة

- الحسابات التقديرية

- الحساب الإداري

- مشاريع الاستثمار

- مشاريع التنظيم الداخلي للمؤسسة

- إعداد التقارير الدورية

- تحضير الميزانية المتوقعة للسنة القادمة .

* المدير : يعين مدير المؤسسة بقرار من الوزير المكلف بالصحة حيث تكون له صفة الأمر بالصرف ويحضر مشاريع الميزانيات التقديرية ويعد حسابات المؤسسة ويشرف على تسييرها ويمثلها في جميع أعمال الحياة المدنية وتحت تصرفه مباشرة أربع مديريات فرعية مساعدة .

* المديريات الفرعية :

- المديرية الفرعية للموارد البشرية
- المديرية الفرعية للمالية والوسائل (المصلحة محل الدراسة)
- المديرية الفرعية للمصالح الصحية
- المديرية الفرعية لصيانة التجهيزات الطبية والتجهيزات المرافقة

* المجلس الطبي :

يعتبر المجلس الطبي هيئة استشارية و يكلف بدراسة كل المسائل التي تهم المؤسسة و إبداء رأيه الطبي و التقني فيها و اقتراح كل التدابير التي من شأنها تحسين تنظيم المؤسسة و سيرها و لا سيما فيما يلي :

- التنظيم و العلاقات الوظيفية بين المصالح الطبية .
- مشاريع البرامج المتعلقة بالتجهيزات الطبية و بناء المصالح الطبية و إعادة تهيئتها .
- برامج الصحة و السكان .
- برامج التظاهرات العلمية و التقنية .
- إنشاء هياكل طبية أو إلغائها .
- يمكن لمدير المؤسسة العمومية الإستشفائية إحضار المجلس الطبي بشأن كل مسألة ذات طابع طبي أو علمي أتكويني .

- ج- فروعها :

تضم المؤسسة العمومية للصحة الجوارية بعين ماضي العيادات المتعددة الخدمات التالية :

* العيادة متعددة الخدمات عين ماضي (الاستعجالات).

* العيادة متعددة الخدمات عين ماضي الجديدة

* العيادة متعددة الخدمات بتاجموت .

* العيادة متعددة الخدمات بواد مزي .

* العيادة متعددة الخدمات بتاجرونة .

كما تظم قاعات العلاج التالية :

* قاعة العلاج للماية

* قاعة العلاج الحويطة

* قاعة العلاج الحاجب

* قاعة العلاج مادنة

(أنظر المخطط رقم : 1)

المطلب الثاني : التعريف بالمديرية الفرعية للمالية والوسائل (المصلحة محل الدراسة)

-1-أ/ التعريف بالمصلحة : المديرية الفرعية للمالية والوسائل : DFM

هي أحد ركائز المؤسسة بحيث تختص بالجانب المالي من شراء و تسديد المشتريات و من مستلزمات و أدوية و عتاد طبي ، بالإضافة إلى ضبط الميزانية ، و هي تنفرع إلى ثلاث مكاتب ؛ مكتب الميزانية والمحاسبة ، مكتب الصفقات ، ومكتب الوسائل العامة مكتب الأجور. (أنظر المخطط رقم : 2)

1- فروعها:

تتكون المديرية الفرعية للمالية و الوسائل من أربع مكاتب و هي :

* مكتب الصفقات العمومية

* مكتب الميزانية والمحاسبة

* مكتب الأجور

* مكتب الوسائل العامة و الهياكل

- مكتب الصفقات العمومية :

و هو المكتب المتخصص في الاتفاقيات و الاستشارات و الفواتير الخاصة بمقتنيات المؤسسة و تظم لجان يوكل إليها دراسة الملفات و العروض المقدمة من قبل الموردين:

- لجنة فتح الأظرفة

- لجنة تقييم العروض

ومهمة القائمين على هذه المصلحة هو مراجعة الاتفاقيات و الفواتير و الاستشارات والالتزام بتسديد المستحقات المالي من الإسنادات المجزئة في الميزانية مروراً بالرقابة المالية القبلية لمنح التأشير من المراقب المالي وصولاً إلى الرقابة المالية البعدية من أمين الخزينة الذي يشرف على عملية التسديد

وتقييد كل المعاملات و الإجراءات الإدارية و المحاسبية في سجلات خاصة :

- سجل خاص بمحاضر الإستشارات

- سجل خاص بمحاضر تقييم العروض

- سجل خاص بالمقررات الداخلية و التحويلات المالية

- سجل خاص باستقبال العروض

- سجل خاص بالحوالات

- مكتب الميزانية والمحاسبة :

وهو المكتب الذي يتم فيها إعداد الميزانية وتقسيمها وتقييد الحركات المحاسبية والمالية وإعداد تقارير دورية عن الوضعية المالية للمؤسسة وكذا تحضير الميزانية المتوقعة للسنة القادمة .

- مكتب الأجور:

و هو المكتب الذي يقوم الموظفون القائمون عليه بترتيب و تصفية الأجور لكافة الموظفين سواء بالمؤسسة أو بالقطاعات الفرعية لهذه المؤسسة وكل ما يتعلق بالمستحقات المالية التي يتقاضاها العاملون من علاوات أو أثر مالي رجعي .

- مكتب الهياكل العامة والوسائل :

وهو المكتب متخصص في العمليات التي تجعل الوقوف على الوضعية الحقيقية للمؤسسة في نهاية الدورة ويمكننا جمع و إحصاء المعدات و التوجيهات التابعة للمؤسسة (أدوات , أثاث , عقار , وسائل متنقلة و غيرها) و لديها سجلات و بطاقات خاصة بها منها : سجل الجرد ، سجلات حركات المخازن ، دفاتر الوقود ...

وينضوي تحت مسؤوليتها كل المخازن التابعة للمؤسسة عدى مخزن الصيدلية .

- مخزن الحظيرة : و هو المخزن المتخصص في إدخال و إخراج المعدات الخاصة بالمؤسسة وصيانتها.

- مخازن الورق و الأدوات المكتبية : يسهر القائمون على تسيير هذا المخزن بتوفير جميع المتطلبات و المستلزمات المكتبية و السجلات و الوثائق اللازمة لكل مصلحة ، مثل : الوثائق و المطبوعات

- مخزن الورشة : ويحتوى على كل ما يحتاجه عمال المؤسسة المهنيون من مستلزمات ومعدات للبناء أو الصيانة بالإضافة إلى مواد التنظيف والتطهير التي تحتاجها العيادات وقاعات العلاج .

- مخزن المواد الغذائية : وهو المخزن المخصص للمطبخ الذي يزود طاقم المناوبة الطبية الساهر على التغطية الصحية المتواصلة في نقطة الاستعجالات بالوجبات الغذائية .

المطلب الثالث : إعداد وتنفيذ الميزانية بالمؤسسة العمومية للصحة الجوارية

أ - تحصيل الإيرادات

مقسمة إلى قسمين : إيرادات و نفقات.

قسم الإيرادات يتضمن بدوره كل من مساهمة الدولة ، حيث تمثل إعانة الدولة ما يزيد عن 95% من إيرادات الميزانية، ومساهمة هيئات الضمان الاجتماعي وإيرادات أخرى والمتمثل في سجلات الوصلات التي يتم من خلالها تحصيل إيرادات مالية مقابل الخدمات الصحية المقدمة كالفحوصات الطبية أو المخبرية أو الأشعة أو طب الأسنان بالإضافة إلى اتفاقيات طب العمل المبرمة مع المؤسسات المختلفة، فوائض السنوات السابقة.

أما قسم النفقات فهو بدوره ينقسم إلى: الفرع الأول (نفقات الموظفين) والفرع الثاني (نفقات التسيير).

أ - إعداد الميزانية

تقوم المؤسسة العمومية للصحة الجوارية بعين ماضي كباقي المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بإعداد الميزانية الأولية و هي في الواقع عبارة عن كشف تنبئي بالإيرادات و النفقات من خلال تقرير الوضعية المالية للمؤسسة (*situation financière*) في كل سداسي وغالبا ما يكون في نهاية السنة المالية ، وكذا الحساب الإداري ، أما الميزانية الإضافية هي ميزانية تسمح بتعديل النفقات و الإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة المالية السابقة و بعبارة أخرى فإن الميزانية الإضافية هي عبارة عن الميزانية الأولية مضافا إليها ترحيل بواقي الحساب الإداري و التغيرات في الإيرادات و النفقات التي تعتبر ضرورية للسنة المعنية.

بعدما تصدر الوزارة الوصية (وزارة الصحة) الإعتمادات المالية (الإيرادات) الخاصة بالمؤسسات الصحية مفصلة حسب العناوين والأبواب ، يتم تجزئة الميزانية وإعدادها حسب الاحتياجات والاختصاصات حيث يكون العنوان الأول (نفقات الموظفين) من اختصاص مصلحة الأجور كونها المصلحة المخولة بصرف مرتبات الموظفين ومختلف العلاوات والترقيات والتسويات المالية، وتتم هذه العملية بإشراك المديرية الفرعية للموارد البشرية لوضع حساب أي توظيف جديد أو حركة لموظفي المؤسسة .

في حين يسند العنوان الثاني (نفقات التسيير) إلى المديرية الفرعية للمالية والوسائل (مكتب الصفقات العمومية) كونها المصلحة المكلفة بتسديد كل الالتزامات المالية المترتبة على المؤسسة سواء كانت نفقات التسيير أو تكاليف، كما يتم إشراك مصلحة الصيدلية فيما يتعلق بالأبواب : 13-14-15 والخاصة بالأدوية واللقاحات والعتاد الطبي.

وبعد إبلاغ رئيس مجلس الإدارة بصفته ممثلاً عن الوالي يقوم باستدعاء المجلس للانعقاد ومناقشة مشروع الميزانية وإبداء الاقتراحات والمصادقة عليها ويختتم المجلس بتحرير محضر جلسة يرفق مع الميزانية وتعرض على المراقب المالي للتدقيق في توزيع الإعتمادات ومطابقتها لبطاقات الأخذ بالحساب والتأشير عليها لتصبح سارية المفعول ويتسنى بعدها صرف (تنفيذ) النفقات.

ويتم فتح بطاقات الالتزام و الدفع بنداً بنداً على مستوى كل من الأمر بالصرف و المراقب المالي،الغرض منها متابعة صرف الميزانية لتفادي تجاوز الإعتمادات الممنوحة .

ج - تنفيذ النفقات

المرحلة الأولى : تأشيرة المراقب المالي

- الرقابة القبلية

لا تعتبر أي نفقة ذات صبغة قانونية ما لم تؤشر من قبل المراقب المالي ، فبصفته عون تنفيذ ، فهو مكلف بمراقبة شرعية ملفات الالتزامات المتعلقة بالنفقات المحملة على ميزانية التسيير (بطاقة الالتزام ، سند الطلب ، التقرير التقديمي ، محضر الإستشارة ، الفواتير ...) و كذلك على كل عمل إداري يتضمن أثر مالي و يعطي بذلك تأشيرته الخاصة.

على هذا الأساس فهو ملزم بمسك محاسبة الالتزامات ، و الوضعية المالية و الإثباتات المتعلقة بالتأشيرات الممنوحة أو المرفوضة.

كما أن عمليات الالتزام بالنفقات و الأفعال المتعلقة بتسيير الحياة المهنية للموظفين يجب أن تخضع للتأشيرة المراقب المالي و ذلك بعد مراقبة العناصر المتعلقة بـ :

- صفة الأمر بالصرف (تكليف ، تعيين)

- المطابقة الصارمة للنفقة مع القوانين و التنظيمات المعمول به.

- توفر الإعتمادات أو المناصب المالية .

- التحميل الصحيح للنفقة.

- تتطابق مبلغ الالتزام مع العناصر المتضمنة في الوثيقة الملحقة .

ويمكن تصنيف العمليات التي تكون محل تأشيرة المراقب المالي إلى مجموعتين هما :

الأولى عمليات متعلقة بتسيير المستخدمين، و الثانية عمليات الالتزام بالنفقات.

عمليات متعلقة بتسيير المستخدمين:

هذه المراقبة تتعلق بكل العمليات الخاصة بالحياة المهنية للموظفين من :

(تسمية الأجرة و التعويضات، ماعدا الترقية في الدرجات ، قبول في التوظيف ...)

إذ تشمل المراقبة كذلك القوائم الاسمية المحررة عند نهاية كل سنة مالية، و القوائم و

الحالات الأولية و المعدلة أو المكملة التي تخضع بدورها للتأشيرة و تجدر الملاحظة بأن

متابعة المسار المهني للموظفين هي مهمة أساسية للمراقب المالي و تتضمن جانبين:

جانب القانون الأساسي و الجانب المالي .

عمليات الالتزام بالنفقات تخضع بدورها لتأشيرة المراقب المالي:

- كل إلتزام يتعلق بسند طلب أو بفاتورة تسديد التكاليف.

- كل قرار وزاري يتضمن إعانة أو تفويض بالاعتماد أو تكفل بتسيير اعتماد أو تحويل

الاعتماد.

- كل التزام يتعلق بتعويض المصاريف، أو بأعباء ملحقة.

وتحدد فترة الرقابة بعشرة (10) أيام لمنح التأشيرة و إذا كان الملف يتضمن تعقيدات

ويتطلب دراسة معمقة فإن هذه المدة تمدد أو ترفع إلى عشرين (20) يوما، و تبدأ مدة

السريان من تاريخ استقبال بطاقات الالتزام من طرف مصالح المراقب المالي.

وبعد استكمال إجراءات المراقب المالي ووضع التأشيرة ننتقل إلى مرحلة الدفع أو تسديد

النفقة لدى المحاسب العمومي أو أمين الخزينة .

المرحلة الثانية : تسديد النفقات (رقابة أمين الخزينة)

- الرقابة البعدية

ولتكون النفقة أو الالتزام قابل للدفع لدى المحاسب العمومي بعد التأشيرة بجب تحرير حوالات الدفع والإشعار بالدفع التي تحميل توقيع الأمر بالصرف وتشتمل على المعلومات المتعلقة بالإسناد والسنة المالية ، واسم الدائن ، ورقم الفاتورة وتاريخها ورقم الحساب أو الوكالة البنكية والمبلغ المستحق بالأرقام والأحرف ، وترفق بطاقات الالتزام بجريدة الحوالات بالدفع لدى أمين الخزينة يمارس المحاسب العمومي أي أمين الخزينة .

حيث يمارس صلاحية الرقابة (البعدية) على كل ملف النفقات المقدمة إليه ، بالتأكد من شرعية النفقة العمومية بعد قيامه بالتحقق من مدى شرعيتها و يقوم بوضع التأشيرة القابلة للدفع ويتم ذلك بعد أن يتأكد من البيانات الآتية:

- صحة توقيع الأمر بالصرف المعتمد لديه (أي أن يكون المحاسب العمومي لديه نسخة من مرسوم أو قرر تعيين الأمر بالصرف ، إضافة إلى نماذج من إمضائه) .

- وجود و كفاية الإعتمادات المالية.

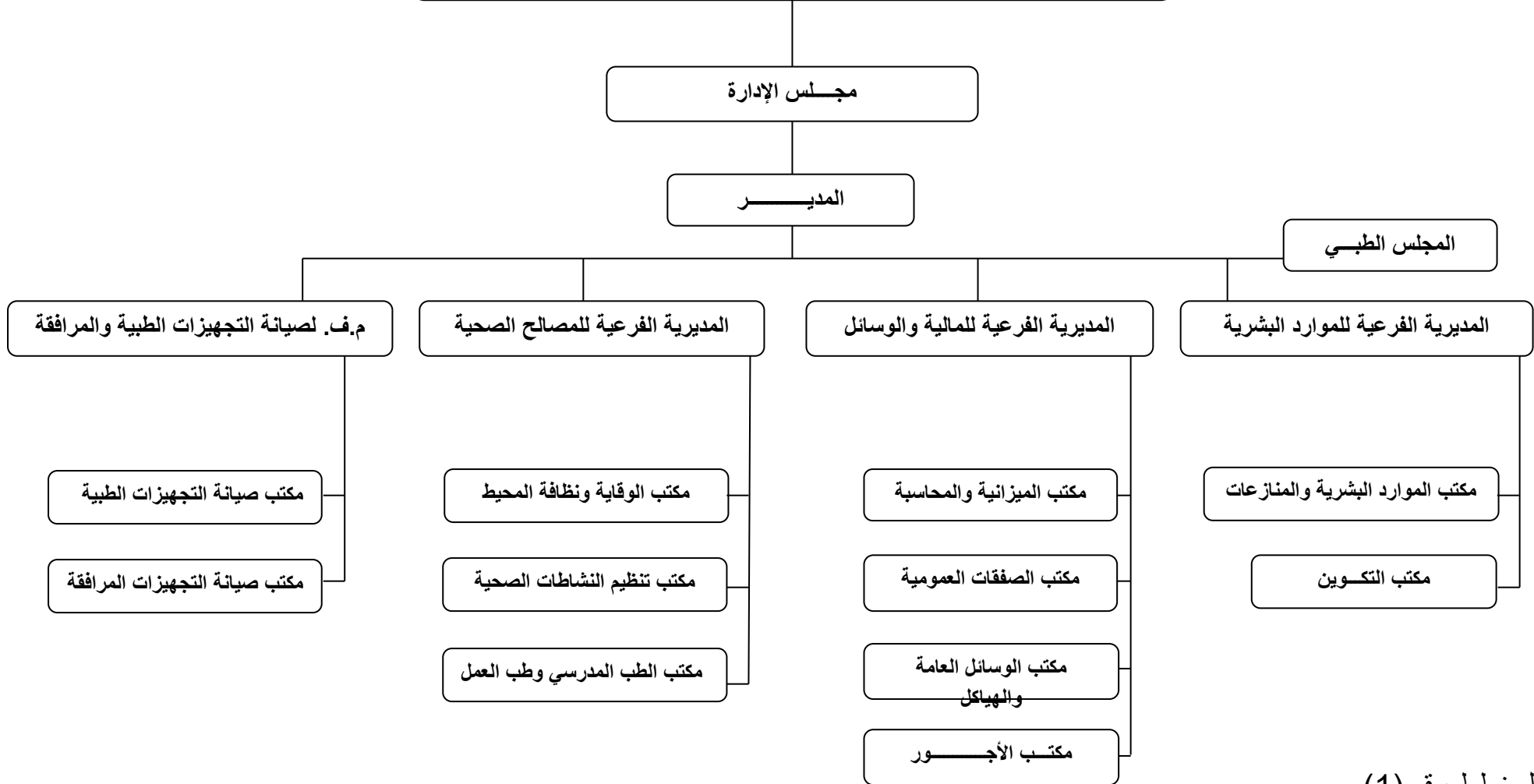
- صحة الخصم ، أي تناسب النفقة مع نوع الاعتماد المخصص لها(أي مع العنوان و المادة و السنة).

- صحة الدين ، تبرير الخدمة المنجزة ، صحة التصفية ، تقديم الوثائق المبررة.

- شرعية الوثائق المقدمة(تطابق البيانات، كتابة المبالغ بالأحرف، الشهادات الإدارية، إذا استوجب الأمر ذلك).

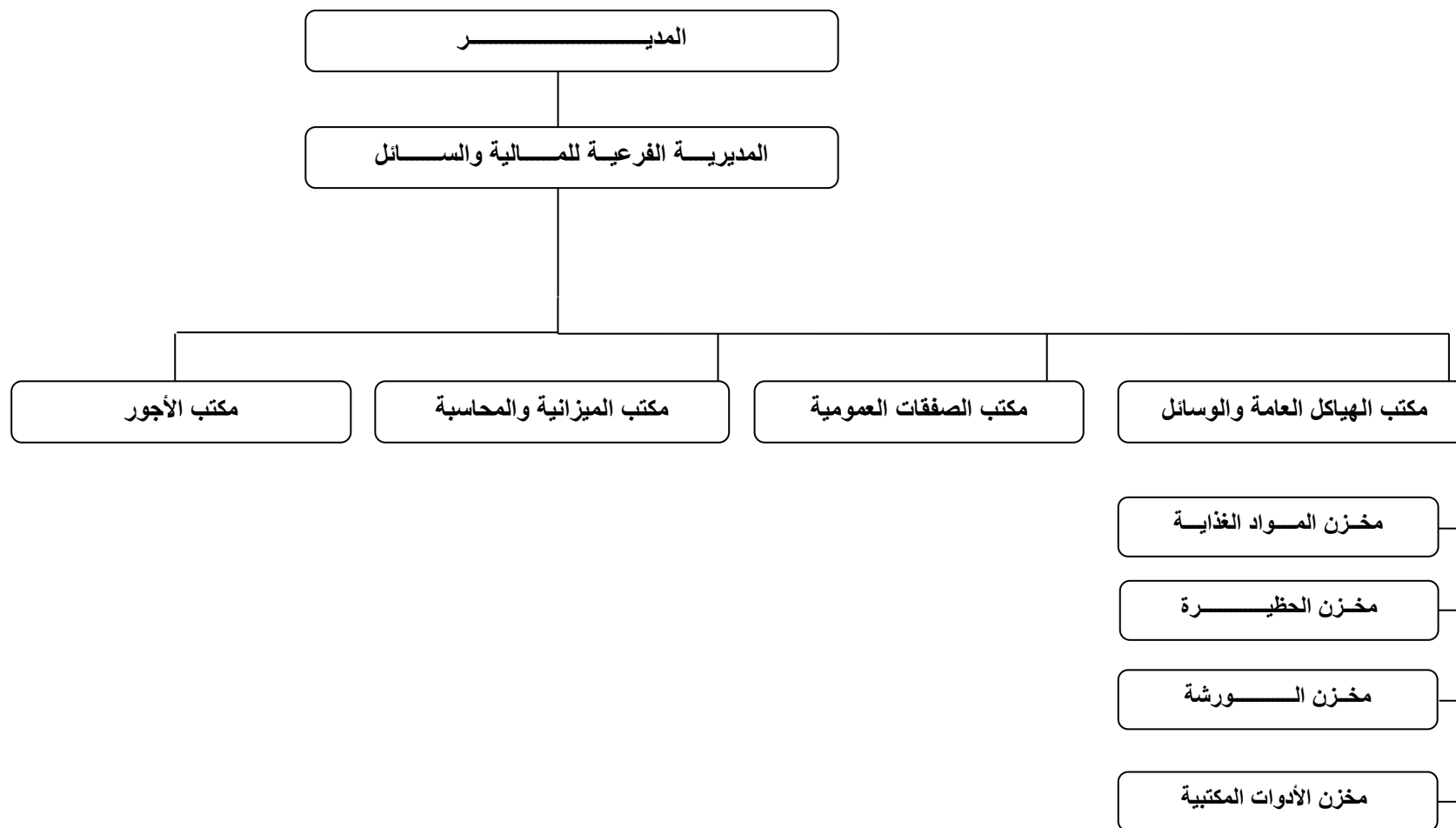
- مراعاة بعض الأحكام الخاصة بنفقات معينة (كنفقات المستخدمين، ونفقات العتاد و النفقات العمومية).
- عدم وجود معارضة للدفع كالحجز على الحساب بمقتضى حكم قضائي.
- تأشيرة المراقب المالي على قرارات التعيين و على النفقات الملتزم بها الأخرى.
- مما يسمح بتسليم مبلغ النفقة للدائن المعني، إضافة إلى إمكانية رفض القيام بالتسديد أو الدفع و يقوم بإعلام الأمر بالصرف عن طريق مذكرة خطية يحدد فيها أسباب الرفض لكي يجري عليها التسويات اللازمة .

الهيكل التنظيمي للمؤسسة العمومية للصحة الجوارية بعين ماضي



المخطط رقم (1)

الهيكل التنظيمي للهيكل الصحية للمؤسسة العمومية للصحة الجوارية بعين ماضي



المخطط رقم (2)

الخاتمة

الـخاتمة

بما أن المؤسسات العمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المادي في التسيير هذا ما يعكس الأهمية البالغة التي تكتسيها الميزانية في إعطاء جانب الإستقلالية المالية ومدى تحقيق الأهداف المسطرة من قبل إدارة المؤسسة وإنجاز مختلف النفقات وتحقيق النشاط المنشود ، ومن ضوء ما سبق في بحثنا هذا من دراسة نظرية ، وإسقاطها النظري المتمثل في تفصي خطوات إعداد الميزانية في المؤسسة العمومية للصحة الجوارية بعين ماضي ومراحل إعدادها و تنفيذها ، باعتبارها أداة هامة ومؤثرة في مدى تحقيق الأهداف المرجوة ولقد حاولنا في هذا البحث التطرق إلى أبرز الجوانب التي تخص الميزانية بما تحتويه من نفقات وإيرادات ، وما يستتجبه من خطوات لإعداد ميزانية المؤسسة وكذا الوثائق المرتبطة بها وما يتطلبه من تدقيق في التعليمات والنصوص المتعلقة بإعدادها وهي النقاط الهامة التي من شأنها أن تكون سند ومرجعية في إعداد ميزانية سليمة مبنية على قواعد صحيحة .

قائمة المراجع

قائمة المراجع

- 1- محرز محمد عباس ، مفاهيم عامة في المحاسبة العمومية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، طبعة الرابعة 2010
- 2- نور الهدى ، واقع اصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري لمواجهة معايير المحاسبة الدولية لقطاع العام جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي سنة 2014 2015
- 3- على زغدود المالية العامة ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون الجزائر سنة 2004.
- 4- محرز محمد عباس ، اقتصاديات المالية العامة ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون الجزائر ، سنة 2005.
- 6- حسام الحجاوي ، الأصول العلمية والمحاسبية للحكومة " ، دار حامد، عمان، سنة 2004.
- 7- سوزي عدلي ناشد الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، سنة 2003.
- 8- الطاهر زروق تنفيذ النفقات العمومية ديوان المطبوعات ، تونس، سنة 2011.
- 9- عمر يحيوي ، مساهمة في دراسة المالية ، دار هومة سنة 2003.
- 10- كمال الدين مصطفى الدهراوي مدخل معاصر من نظم المعلومات المحاسبية الدار الجامعية ، الطبعة 2002-2003، الثانية
- 11- احمد حسين علي حسين ، نظم المعلومات المحاسبية الإطار الفكري والنظم التطبيقية، الدار الجامعية ، الاسكندرية، مصر 2003.
- 12- معمري فاطمة بوشامة صورية إعداد الميزانية العامة للدولة ، مذكرة في شهادة اللسان تخصص مالية 2014 2013 سنة
- 13- مسعودي علي النظام القانوني للمؤسسات العمومية الاستشفائية ، مذكرة الماجستير في إطار مدرسة الدكتور دولة ومؤسسات عمومية الجزائر سنة 2016-2017

المحاضرات

- بوشامة ، محاضرات حول التدقيق في المحاسبة العمومية الاقتصاد والمالية، المدرسة الوطنية للإدارة بالجزائر سنة 2006.

ملخص :

إن العلوم بمختلف أنواعها والتقدم التقني والفني ساعد على السير الحسن للمصالح العمومية ، وتأتى ذلك بواسطة قوانين وتنظيمات تضبط سير هذه المصالح ، للحفاظ على ممتلكات المؤسسة العمومية ، وبما أنها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي في التسيير ، فهي تخضع لقوانين المحاسبة العمومية والتنظيم المحاسبي للسجلات والوثائق المعتمدة في تسييرها .

ونظراً لأهمية الميزانية وأهمية السجلات والوثائق المحاسبية في تبرير النفقات وتحصيل الإيرادات ، طبقاً للقوانين التي حددت كيفية مسكها والوثائق الواجب توفرها ، ومن أجل الإحاطة بهذا الموضوع من كافة الجوانب ، ارتأينا التطرق إلى مراحل إعداد الميزانية وكيفية تنفيذها بدءاً بتحصيل الإيرادات أو المداخل ، وإجراءات المصادقة عليها وصولاً إلى تنفيذ الميزانية وإنجاز مختلف نفقاتها في إطار الإعتمادات المرصودة ، مقسمين بحثنا هذا إلى أربعة فصول ، حيث تطرقنا في المبحث الأول إلى ماهية المحاسبة العمومية ومجالات تطبيقها ، في حين كان موضوع المبحث الثاني عن الميزانية العمومية ، ليشمل المبحث الثالث تنفيذ الميزانية على مستوى المؤسسات العمومية ، ونجعل من المبحث الرابع والأخير إسقاط الدراسة النظرية بدراسة حالة والمتمثلة في المؤسسة العمومية للصحة الجوارية بعين ماضي .

هذا التعريف مستوحى من المرسوم الفرنسي الصادر في 31 ماي ، 1862 و الذي يعرف المحاسبة العمومية على أنها " مجموعة القواعد المطبقة على تسيير النفود العامة ، " و النفود العامة حسب هذا التعريف هي نفود الدولة و المحافظات و البلديات و المؤسسات العمومية.

ظل هذا التعريف ساري المفعول طيلة قرن من الزمن إلى غاية صدور مرسوم 29 ديسمبر 1962 الذي اعتبر التعريف السابق بعيداً عن الواقع بفعل التطور الحاصل في نطاق المحاسبة العمومية ، فعبارة النفود العامة و على الرغم من التوسع في مدلولها لتشمل كل الأموال ذات الطابع النقدي أي كل وسائل الدفع التي لها قوة إجرائية و كذا قيد المحفظة أي كل سندات الحقوق و الديون المحولة أجلاً إلى تحصيلات و مدفوعات ، إلا أنها تستثني الأموال غير النقدية كالعقارات و المنقولات و المواد التي أصبحت اليوم ضمن مجال تطبيق المحاسبة العمومية.

المحاسبة العمومية من الجانب التقني أنها " قواعد عرض الحسابات العمومية و تنظيم وظيفة المحاسبة العمومية ، " غير ان هذا التعريف ضيق حيث يحصر مدلول المحاسبة العمومية في تقنية عرض حسابات الهيئات العمومية غير أن مجالها يشمل إضافة إلى ذلك العمليات المالية للأميرين بالصرف و المحاسبين العموميين و التزاماتهم و مسؤولياتهم " .

مما سبق يمكن جمع مختلف الجوانب التي مستها التعاريف السابقة و تقديم التعريف الشامل للمحاسبة العمومية .

ويقصد بتنفيذ الميزانية كل من تنفيذ النفقات و تحصيل الإيرادات. كما تبين المحاسبة كذلك كيفية مسك الحسابات سواء بالنسبة للأميرين بالصرف أو المحاسبين العموميين.

و إذا كان التشريع و التنظيم يعدان المصدرين الرئيسيين لقواعد المحاسبة العمومية فهناك مصادر أخرى لهذه القواعد تتمثل على وجه الخصوص في:

الميزانية العامة

هي الوثيقة التي تحضرها السلطة العامة كل سنة على شكل مشروع يتضمن نفقاتها و إيراداتها السنوية معتبرا أن هذه التقديرات موضوعات لا بد منها أو هي تقدير و إجازة للنفقات العامة و الإيرادات العامة في مدة غالباً ما تكون سنة. أو هي عبارة عن التقابل الذي ينشأ بين الإيرادات من جهة و النفقات من جهة أخرى .

لقد اتفق علماء المالية العامة ، على أن إعداد الميزانية العامة للدولة يجب أن يخضع لمجموعة من المبادئ ، تهدف بالدرجة الأولى إلى ضمان تسيير الرقابة الفعلية و الجادة على السياسة المالية للدولة و ضمان إعداد و تحضير الميزانية بأسلوب اقتصادي مقبول، و عموماً توجد أربعة مبادئ أساسية للميزانية

العامة هي : مبدأ سنوية الميزانية ، مبدأ وحدة الميزانية ، مبدأ عمومية الميزانية، مبدأ توازن الميزانية ، و قد طرأ على هذه المبادئ بعض التغييرات من حيث دورها و مفهومها، تبعاً لتغير المفاهيم التي استجذت على المالية العامة .

تعني هذه القاعدة أن كل نفقات و إيرادات الدولة يجب أن تدرج في ميزانية واحدة و هذا لتسهيل مناقشة و مراقبة ومقارنة حسابات الدولة كلها. ذلك انه لو كانت هناك ميزانيات خاصة بكل مرفق تقدم للبرلمان متفرقة ، لما استطاع هذا الأخير الوقوف على حقيقة المركز المالي للدولة ومراقبة السياسة المالية التي تتوي الحكومة إتباعها.

على الرغم من الفوائد التي تحققها هذه القاعدة فإنها لا تخلو من الاستثناءات ، و تبرر هذه الاستثناءات منافع أخرى منها فوائد سياسية كتحقيق اللامركزية و فوائد اقتصادية ومالية. لذلك نجد ميزانيات أخرى إلى جانب الميزانية العامة و هي : الميزانيات غير العادية الميزانيات الملحة ، الميزانيات المستقلة الحسابات الخاصة للخزينة .

تلجأ معظم المجالس النيابية إلى إنشاء هيئات خاصة من بين أعضائها يطلق عليها ففي أغلب الأحيان لجنة الميزانية أو اللجنة المالية أو لجنة المالية و الميزانية . و تكون مهمتها الأولى دراسة مشروع الميزانية و إبداء جميع ملاحظاتها عليه. و لتسهيل دراستها لمشروع الميزانية يحق لهذه اللجنة أن تطلب من وزير المالية كل البيانات و الوثائق و الشروح المتعلقة باعتماد الميزانية المقترحة، و لها أيضاً أن تطلب من وزير المالية و من كل وزير صاحب علاقة بإعتمادات الميزانية أن يحضر جلساتها و يشارك في المناقشات الخاصة بميزانية وزارتهم لتبرير الاعتمادات المطلوبة. و تنتهي أعمال هذه اللجنة بوضع تقرير تمهيدي تضمنه ملاحظاتها و اقتراحاتها و تودع هذا التقرير لدى مكتب رئيس البرلمان الذي يبادر إلى طبعه و توزيعه على النواب لتمكينهم من الاطلاع عليه و مناقشة مشروع الميزانية على أساسه. و يتم عرض هذا التقرير التمهيدي على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته في جلسة عامة، تكون مناسبة لجميع النواب لطرح القضايا و المشاكل المتعلقة بالسياسة المالية و مدى الالتزام بتنفيذ قانون المالية الساري المفعول من طرف مختلف القطاعات و الوزارات، حيث يفتح المناقشة عادة وزير المالية بخطاب حول الميزانية العامة يوضح فيه السياسة المالية للحكومة و الأسباب التي حملتها على وضع مشروع الميزانية في الشكل المعروض، ثم يليه بعد ذلك المقرر العام للجنة المالية و الميزانية أو رئيسها. فيعرض في خطابه اللمسات الرئيسية التي تتميز بها الميزانية المطروحة للنقاش و بعد انتهاء المناقشة العامة يطرح رئيس المجلس المشروع بكامله على التصويت، فإن نال الأكثرية اعتبر مقبولا بصورة مبدئية و أمكن بالتالي

بما أن المؤسسات العمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المادي في التسيير هذا ما يعكس الأهمية البالغة التي تكتسيها الميزانية في إعطاء جانب الإستقلالية المالية ومدى تحقيق الأهداف المسطرة من قبل إدارة المؤسسة وإنجاز مختلف النفقات وتحقيق النشاط المنشود ، ومن ضوء ما سبق في بحثنا هذا من دراسة نظرية ، وإسقاطها النظري المتمثل في تقصي خطوات إعداد الميزانية في المؤسسة العمومية للصحة الجوارية بعين ماضي ومراحل إعدادها و تنفيذها ، باعتبارها أداة هامة ومؤثرة في مدى تحقيق الأهداف المرجوة . ولقد حاولنا في هذا البحث التطرق إلى أبرز الجوانب التي تخص الميزانية بما تحتويه من نفقات وإيرادات ، وما يستوجبه من خطوات لإعداد ميزانية المؤسسة وكذا الوثائق المرتبطة بها وما يتطلبه من تدقيق في التعليمات والنصوص المتعلقة بإعدادها وهي النقاط الهامة التي من شأنها أن تكون سند ومرجعية في إعداد ميزانية سليمة مبنية على قواعد صحيحة .

لي الانصراف إلى مناقشته بصورة تفصيلية.

summary:

Science of all kinds and technical and artistic progress have helped the good functioning of public interests, and this has come about through laws and regulations that control the functioning of these interests, to preserve the property of the public institution, and since it has a legal personality and financial independence in management, it is subject to the laws of public accounting and the accounting organization of approved records and documents. In its management.

In view of the importance of the budget and the importance of accounting records and documents in justifying expenditures and collecting revenues, in accordance with the laws that specify how to keep them and the documents that must be available, and in order to understand this topic from all aspects, we decided to address the stages of preparing the budget and how to implement it, starting with the collection of revenues or incomes, and the procedures for approving them all the way up to To implement the budget and accomplish its various expenditures within the framework of the allocated appropriations, dividing our research into four chapters, where in the first section we touched on the nature of public accounting and the areas of its application, while the topic of the second section was on the general budget, and the third section included implementing the budget at the level of public institutions, We make the fourth and final section to overturn the theoretical study with a case study, represented by the public institution for neighborhood health in Ain Madi.

This definition is inspired by the French decree issued on May 31, 1862, which defines: Public accounting is defined as “the set of rules applied to the management of public money.” Public money, according to this definition, is the money of the state, governorates, municipalities, and public institutions.

This definition remained in effect for a century until the issuance of the decree of December 29, 1962, which considered the previous definition far from reality due to the development taking place in the scope of public accounting. The term public money, despite the expansion of its meaning to include all funds of a monetary nature, that is, all means Payment, which has procedural force, as well as the wallet record, that is, all rights securities and debts transferred later into collections and payments, but it excludes non-cash funds such as real estate, movables, and materials, which today have become within the scope of public accounting application.

Public accounting, from the technical side, is “the rules for presenting public accounts and organizing the public accounting function.” However, this definition is narrow, as the meaning of public accounting is limited to the technique of presenting the accounts of public bodies, but its scope also includes the financial operations of those in charge of disbursement and public accountants and their obligations. And their responsibilities.” From the above, it is possible to collect the various aspects touched upon by previous definitions and provide a comprehensive definition of public accounting.

The implementation of the budget means both the implementation of expenditures and the collection of revenues. Accounting also shows how accounts are kept, whether for those in charge of disbursement or public accountants.

If legislation and regulation are considered the main sources of public accounting rules, there are other sources of these rules, namely

General budget

It is the document that the public authority prepares every year in the form of a project that includes its annual expenditures and revenues, considering that these estimates are necessary topics, or it is an estimate and approval of public expenditures and public revenues in a period that is usually a year. Or it is a comparison that arises between the revenues. On the one hand, and expenses on the other.

Public finance scholars have agreed that the preparation of the state's general budget must be subject to a set of principles, primarily aimed at ensuring the facilitation of effective and serious oversight of the state's financial policy and ensuring the preparation and preparation of the budget in an acceptable economic manner. In general, there are four basic principles for the budget. The general ones are: the principle of budget annuality, the principle of budget unity, the principle of generality of the budget, and the principle of budget balance. Some changes have occurred to these principles in terms of their role and concept, according to the change in concepts that have emerged in public finance.

This rule means that all state expenditures and revenues must be included in one budget. This is to facilitate discussion, monitoring and comparison of the entire state's accounts. This is because if there were budgets for each facility presented to Parliament separately, the latter would not be able to determine the reality of the state's financial position and monitor it. The fiscal policy that the government intends to follow.

Despite the benefits achieved by this rule, it is not without exceptions, and these exceptions are justified by other benefits, including political benefits such as achieving decentralization and economic and financial benefits. Therefore, we find other budgets in addition to the general budget, which are: extraordinary budgets, attached budgets, independent budgets, and accounts. Private treasury.

Most parliamentary councils resort to establishing special bodies from among their members, often called the Budget Committee, the Finance Committee, or the Finance and Budget Committee. Its first mission will be to study the draft budget and express all its comments on it. To facilitate its study of the draft budget, this committee has the right to request from the Minister of Finance all data, documents and explanations related to the adoption of the proposed budget, and it also has the right to request from the Minister of Finance and from every relevant minister Relationship to the budget appropriations, they must attend its sessions and participate in the discussions regarding their ministry's budget to justify the required appropriations. The work of this committee ends with the preparation of a preliminary report containing its observations and suggestions. This report is deposited with the office of the Speaker of Parliament, who takes the initiative to print it and distribute it to the representatives to enable them to view it and Discussing the draft budget on its basis. This preliminary report is presented to the National People's Assembly for discussion in a plenary session, which is suitable for all representatives to raise issues and problems related to financial policy and the extent of commitment to implementing the finance law in effect by the various sectors and ministries, as it opens the discussion. Usually, the Minister of Finance delivers a speech on the general budget in which he explains the government's financial policy and the reasons that led it to put the draft budget in the form presented, and then the general rapporteur of the Finance and Budget Committee or its head follows. In his speech, he presents the main aspects that

characterize the budget presented for discussion. At the end of the general discussion, the Chairman of the Council puts the entire project to a vote. If it obtains a majority, it is considered initially acceptable and completely feasible.

Since public institutions enjoy a legal personality and financial independence in management, this reflects the great importance that the budget has in giving the aspect of financial independence and the extent to which the goals set by the institution's management are achieved, the completion of various expenditures, and the achievement of the desired activity, and in light of the theoretical study previously mentioned in our research, Its theoretical projection is to investigate the steps of preparing the budget in the public institution for neighborhood health in Ain Madi and the stages of its preparation and implementation, as it is an important and influential tool in the extent to which the desired goals are achieved. We have tried in this research to address the most prominent aspects related to the budget, including the expenditures and revenues it contains, and the requirements it requires. Steps for preparing the institution's budget, as well as the documents associated with it, and the required scrutiny of the instructions and texts related to its preparation. These are important points that would serve as support and reference in preparing a sound budget based on correct rules.

Let me devote myself to discussing it in detail.