وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عمار ثلجي الأغواط
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
قسم علوم التسيير
تخصص تسيير عمومي

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماستر في علوم التسيير

دور الآمر بالصرف في تنفيذ الميزانية

من إعداد:

- بن مبارك عبد الرزاق
- زقرير المشري

لجنة المناقشة

د- بوجلال أحمد	أستاذ محاضرا-أ-	رئيسا
د- رخرور يوسف	أستاذ محاضرا -أ-	مقررا
د- بعداش طاهر	أستاذ محاضرا -أ-	ممتحنا

السنة الجامعية: 2022/2021

إهـــــــداء

اهدي هذا العمل المتواضع لمن لهما الفضل بعد الله في وجودي

وربياني وسهرا على راحتي إلى الوالدين أطال الله في عمريهما

ومتعهما بالصحة والعافية

إلى إخوتي وجميع أفراد عائلتي

إلى كل الأصدقاء والأحباب

إلى كافة الزملاء طلبة الماستر دفعة 2022

إلى هؤلاء جميعا اهدي حصاد جهدي وثمرة عملي

إهـــــــــــداء

ما أجمل أن يجود المرء بأغلى ما لديه والأجمل

أن يهدي الغالي للأغلى.

هي ذي ثمرة جهدي ها هي الآن هدية أهديها إلى:

والدي رحمه الله وأسكنه فسيح جنانه

إلى أمي العزيزة أطال الله عمرها جميع إخوتي وجميع أصدقائي

وإلى كل من ساندني في إنجاز هذا العمل

بن مبارك عبد الرزاق

الملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى معرفة أهمية الميزانية العامة لأنها تعبر على برنامج العمل ، السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي ، للحكومة خلال الفترة المالية وأنها بيان للنفقات و الايرادات العامة اللازمة لتحقيق اهداف الدولة عامة سوآء كانت اقتصادية او اجتماعية او سياسية او ثقافية ايضا ، حيث تعتبر الميزانية العامة وسيلة لا غنى عنها و اداة من ادوات السياسة المالية استخدمتها الدولة لتحقيق اهدافا الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية، كما هدفت دراستنا إلى معرفة دور الآمر بالصرف في تنفيذ الميزانية العامة.

الكلمات المفتاحية:

الآمر بالصرف، الميزانية العامة.

Summary:

This study aims to know the importance of the general budget as it reflects the Programme of Action political, economic and social, of the Government during the financial period and that it is a statement of expenditures and public revenues necessary to achieve the objectives of the State in general. The public budget is an indispensable instrument of fiscal policy that the State has used to achieve economic, social and political objectives. Our study also aimed to learn about the role of the disbursement order in the implementation of the general budget.

Keywords:

.Order of disbursement, general budget

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

	الصفحة
شكر وعرفان	
إهداء	
ملخص	
مقدمة	أ
الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للميزانية العامة والآمر بالصرف	
تمهيد	06
المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة للدولة	07
المطلب الأول : نشأة و تطوير الميزانية العامة	07
المطلب الثاني : تعريف الميزانية العامة	11
المطلب الثالث : مفهوم الميزانية العامة للدولة	14
المطلب الرابع : أهمية الميزانية العامة و دورها في المالية العامة	17
المبحث الثاني: أعوان المحاسبة العمومية	21
المطلب الأول : الآمرون بالصرف	21
المطلب الثاني : المحاسبون العموميون	28
المطلب الثالث : مبدأ الفصل بين الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين	35
خلاصة الفصل	39
الفصل الثاني: دراسة حالة بمركز التكوين المهني والتمهين3 الأغواط	
المبحث الأول: مدخل عام .م.ت.م(ت 03)الأغواط	41
المطلب الأول: التعريف بالمركز التكوين المهني والتمهين 3 الأغواط	41
المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي مركز التكوين المهني والتمهين 3 الأغواط	43
المطلب الثالث: مهام التنظيم الإداري بمركز التكوين المهني والتمهين 3 الأغواط	44
المبحث الثاني: مهام وصلاحيات الآمر بالصرف ودوره في تنفيذ الميزانية	52
المطلب الأول: مهام وصلاحيات الآمر بالصرف	52
المطلب الثاني: دور الآمر بالصرف في تنفيذ الميزانية	54

المطلب الثالث: تحليل المقابلة	55
خاتمة	61
قائمة المراجع	
الملاحق	

فهرس الأشكال

الشكل	الصفحة
الهيكل التنظيمي لمركز التكوين المهني والتمهين 3 الأغواط	

فهرس الجداول

الجدول	الصفحة
جدول التكوين الاقامي	
جدول التكوين التأهيلي	

مقدمة

إن المحاسبة العمومية هي العامل الأساسي والمعتمد عليه من طرف الحكومة وذلك لتطبيق سياسة صحيحة متبنة لنشاطها المالي ،كما أن المحاسبة العمومية والتي تهدف إلى تحقيق المصالح العامة تعتبر النظام الذي يعتمد عليه في عمليات الرقابة بأنواعها وكذا الحفاظ على المال العام.

وتعد المالية العامة ذات أهمية كبيرة في الدولة حيث تزاول هذه الأخيرة وظائفها المختلفة لمواجهة المتطلبات العمومية و الدعامة الأساسية لتنمية الاقتصادية و الاجتماعية للوصول إلى تحقيق أهدافها في الرقي و الازدهار ، ان فكرة تسير الأموال ليست حديثة أو مرتبطة بالدول المتقدمة ، بل تواجدت منذ القدم و تطورت مع تطورات المجتمعات و التغيرات التي طرأت في حياتها الاجتماعية و السياسية فلقد كان من الضروري الاهتمام بعملية الإنفاق و التحصيل عن طريق توضيح المعالم الأساسية لتلك العملية الضرورية ، للنهوض بالدول في جميع مجالاتها ، و لقد تجسد ذلك بفكرة الميزانية.

كما أن الميزانية العامة تأتي لتجسد القوانين المالية للدولة، بحيث تترجم السياسة الاقتصادية والمالية المتبناة من طرف الحكومة، كما أنها وثيقة تقدر للسنة المالية مجموع الإيرادات والنفقات العمومية الخاصة بالتسيير والتجهيز وترخص بها. وهي الأداة التي تقوم بواسطتها الحكومة باقتطاع وتوزيع الثروة الوطنية في إطار أهداف وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث تخضع الميزانية لعدة مبادئ هي مبدأ الوحدة، مبدأ السنوية، مبدأ الشمولية ومبدأ التوازن، مبدأ عدم تخصيص الإيرادات.

ومن هنا نطرح الاشكالية التالية:

ما هو دور الآمر بالصرف في تنفيذ الميزانية؟

تقودنا هذه الإشكالية لطرح مجموعة من الأسئلة الفرعية التي نحاول الإجابة عنيا من خلال هذه الدراسة وهي كما يلي:

- ما هي الميزانية العامة للدولة؟

- من هو الآمر بالصرف؟

- من هم أعوان المحاسبة العمومية؟

وللإجابة على الاشكالية نقوم بصياغة **الفرضيات** التالية:

– يمكن تعريف الميزانية العامة على أنها: الوثيقة التي تحظرها السلطة العامة كل سنة على شكل مشروع يتضمن نفقاتها و إيراداتها السنوية معتبرا أن هذه التقديرات موضوعات لابد منها، أو هي تقدير وإجازة النفقات العامة و الإيرادات العامة في مدة غالبا ما تكون سنة، أو هي التقابل الذي ينشأ بين الإيرادات من جهة و النفقات من جهة أخرى.

– هو كل شخص معين أو منتخب يؤهل قانونيا للقيام بإجراءات: الإثبات والتصفية، والأمر بالتحصيل للإيرادات، والأمر بصرف النفقات.

– إن أعوان المحاسبة العمومية هم الآمر بالصرف والمحاسب العمومي.

أهمية الموضوع:

– تكمن أهمية د راسة الموضوع كون عملية تسيير الأموال العامة والمحافظة عليها تعد من بين العناصر و الدعامة الأساسية، لكل دولة تسعى لتحقيق الأهداف المسطرة وتنفيذ سياستها.

– تسليط الضوء على تنفيذ الميزانية في الدولة و المتغيرات المستجدة في قانون المالية لما له من خصوصية لخضوعه لعدة مراحل في تنفيذه.

أهداف الدراسة:

– التعرف على أعوان التنفيذ للميزانية.

– معرفة معمقة للمحاسبة العمومية وكذا علم المالية العامة.

– توضيح دور الآمر بالصرف في العملية التسييرية.

– التعرف على المبادئ العامة للمحاسبة العمومية.

أسباب اختيار الموضوع:

- الموضوع في مجال التخصص.

- الرغبة في توسيع المعارف في موضوع تنفيذ الميزانية .

- الرغبة في التعرف على كيفية توجيه وتسيير المال العام لمركز التكوين المهني والتمهين 3 بالأغواط.

المنهج المستخدم:

من أجل معرفة مشكلة الدراسة وتحليلها، تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي بالاستناد إلى دراسة الحالة الذي استفدنا منه في تغطية الجانب النظري لهذا البحث باعتباره الأنسب لتقرير الحقائق وفهم مكونات الموضوع.

وتمثلت أدوات الدراسة في الكتب والقوانين و تم استخدام المقابلة كأداة من أدوات جمع البيانات باعتباره أنسب أداة لموضوعنا.

صعوبات الدراسة:

- هذا الموضوع يتطلب دراسة كبيرة من عدة جوانب: الجانب القانوني، الجانب الاقتصادي، الجانب الاجتماعي ، و كذا من أهم إشكالات هي الظروف التي تمر بها البلاد.

- قلة المراجع نظرا كون قانون المالية قانون سنوي و يعتمد علي تغيرات في جميع الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية و باعتباره قانون متشعب و يشمل جميع القطاعات و كذا لخصوصيته خاصة حول القانون الذي يحكمه.

حدود الدراسة:

– الحدود المكانية: تمت الدراسة مركز التكوين المهني والتمهين 3 بالأغواط

– الحدود الزمانية: لقد تمت هذه الدراسة خلال السداسي الثاني من الموسم الجامعي 2021-2022 أي من شهر فيفري إلى شهر ماي.

الدراسات السابقة:

-مفتاح فاطمة، تحديث النظام المي ا زني في الج ا زئر، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل- شهادة ماجيستر، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان بكلية العلوم الاقتصادية و التجارية2010 - 2011 حيث درست مضمون مشروع تحديث النظام الميزاني، و من مدى حاجة النظام الميزاني الجزائري الى اصلاحات.

-زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، ،جامعة- مولود معمري، تيزي وزو،كلية الحقوق، تخصص قانون سنة 2011. تمثل هدف هذه الدراسة في اعتبار أن الميزانية من أهم حسابات قانون المالية ،وهي عبارة عن تقدير لمبالغ إيرادات والنفقات العامة لمدة سنة ، ويتم اعتمادها من قبل البرلمان مما يعني السماح للحكومة بالشروع في التنفيذ.

-دراسة شلال زهير التي كانت بعنوان آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد بوقرة –بومرداس، 2014/2013، وقد تناولت دراسة هذا الباحث تشخيص واقع المحاسبة العمومية في الج ا زئر، عن طريق تحليل إجراءات المعالجة المحاسبية للمعاملات المالية للدولة وفق نظام محاسبة الخزينة العمومية القائم على أساس مرونة مجموعة حسابات الخزينة، لغرض تحديد سلبيات وايجابيات النظام المحاسبي، وتقديم الاقتراحات لمعالجة النقائص ، إضافة إلى عرض آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية وتحليل نقاط القوة والضعف لمشروع المخطط المحاسبي للدولة وتقيم توصيات لتفعيل تطبيق هذه الإصلاحات.

تقسيم الدراسة:

تم تقسيم خطة الدراسة إلى فصلين حيث أن تناولنا في الفصل الأول الجانب النظري للموضوع والمتمثل في تطور الميزانية العامة و مفاهيم عامة حول الميزانية وأهدافها وتطرقنا إلى أعوان المحاسبة العمومية وبالخصوص الآمر بالصرف ومهامه وصلاحيته وتنفيذه للميزانية.

أما الفصل الثاني هو الفصل التطبيقي الذي نحاول فيه إسقاط ما تن تناوله في الجانب النظري من الدراسة على واقع المؤسسات واخترنا لذلك مركز التكوين المهني والتمهين 3 بالأغواط.

الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للميزانية العامة والآمر بالصرف

تمهيد:

إن الميزانية العامة تمثل المرآة العاكسة لمالية الدولة ومجالات إنفاق هذه الموارد في سبيل تحقيق الحاجة العامة ارتباطا وثيقا بتطور دور الدولة، واقتصر دور الميزانية العامة في ظل الفكر التقليدي عندما ساد مفهوم الدولة الحارسة على بيان إيرادات الدولة ونفقاتها وعلى ضرورة تحقيق التوازن بينهما، ليتحول دور الدولة من الحارسة إلى المتدخلة خلال الفكر الحديث حيث ازدادت أهمية الميزانية العامة و أصبحت أداة مهمة في عملية التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و لم يعد يقتصر دورها بالضرورة على تحقيق التوازن الاقتصادي.

ومن أجل الإحاطة بهذا الموضوع من كافة الجوانب، ونظراً لأهمية الميزانية وأهمية السجلات والوثائق المحاسبية في تبرير النفقات وتحصيل الإيرادات ، طبقاً للقوانين التي حددت كيفية مسكها والوثائق الواجب توفرها، ارتأينا التطرق إلى مراحل إعداد الميزانية وكيفية تنفيذها بدءاً بتحصيل الإيرادات أو المداخيل ، وإجراءات المصادقة عليها وصولاً إلى تنفيذ الميزانية وإنجاز مختلف نفقاتها في إطار الاعتمادات المرصودة ، وتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين ، حيث تطرقنا في المبحث الأول إلى ماهية الميزانية العامة وتطورها عبر مختلف المدارس ، ، أما في المبحث الثاني في تطرقنا إلى التعرف على اعوان تنفيذ الميزانية العامة

المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة للدولة

الميزانية هي التعبير المالي لبرنامج العمل المعتمد، الذي تعتزم الدولة تنفيذه في السنة القادمة تحقيقاً لأهداف المجتمع.

فالميزانية ما هي إلاّ انعكاساً لدور الدولة في النشاط الاقتصادي، و لقد أوضحت الدراسات كيف تتابع التغير في هذا الدور بتطور الفكر المالي على مر العصور، و كان من الطبيعي إذن أن يتبع هذا التطور في دور الدولة تطوراً مماثلاً في مفهوم الميزانية و دورها في النشاط الاقتصادي.

المطلب الأول : نشأة و تطوير الميزانية العامة

أولا: نشأة الميزانية العامة

كانت الأمم و الحضارات القديمة تقوم بجباية الأموال و تنفقها دون أي أسس أو قواعد في ذلك، كما أن مالية الدولة لم تكن منفصلة عن مالية الملك أو الحاكم، حيث يقوم هذا الأخير بالإنفاق على الدولة كما ينفق على أسرته، بدأت عملية ضبط الإيرادات و من ثم النفقات و في بريطانيا، أين ظهرت فكرة إعداد ميزانية الإيرادات ونفقات الدولة عام 1628م، عندما أصبح ضرورة اعتماد الإيرادات والمصروفات من ممثلي الشعب و الإذن للملك في جباية الضرائب من الشعب لتمويل النفقات العامة، وإلى غاية 1789م في فرنسا[1].

إنّ فكرة الميزانية لم تأت مرة واحدة و إنما تمّ ذلك على مراحل متتالية، ففي إنجلترا هي أول دولة استنبطت القواعد والمبادئ التي تقوم عليها فكرة الميزانية الحديثة تم ذلك بعد ثلاث مراحل وهي[2]:

- في المرحلة الأولى تقرر حق ممثلي الشعب بالإذن للملك في جباية الضرائب من الشعب (الملك شارل الأول سنة 1628م).

- ثم تأتي المرحلة الثانية عندما كان يطلب من نواب الشعب الموافقة على فرض الضرائب، فكانوا يتعرضون لمناقشة الأوجه التي تنفق فيها حصيلة الضرائب.

[1] محمد حسين زكريا، أحمد عزام، المالية العامة و النظام المالي في الإسلام، دار المسيرة للنشر و التوزيع، عمان ، 2000، ص131.
[2] إبراهيم محمد قطب، الموازنة العامة للدولة ، ج1، الهيئة العامة المصرية للكتاب، الطبعة الرابعة ، ص17.

– أما المرحلة الثالثة أين أصبح البرلمان يعتمد الإيرادات العامة والنفقات العامة، بالإضافة إلى الاعتماد الدوري، و من هنا ظهر الشكل العلمي والأكاديمي للميزانية العامة المطبقة في وقتنا الحالي.

إنّ الميزانية بمفهومها الحديث هي من وضع إنكلترا، ثم جاءت فرنسا و اقتبستها، و بنتها على أسس علمية واضحة، و انتقلت الفكرة من إنكلترا و فرنسا إلى الدول الأخرى حتى عمت جميع البلدان المتمدنة.

و كانت نقطة الانطلاق هي رغبة الشعب في أن يوافق ممثلوه على فرض الضرائب التي ترغب الحكومة في جبايتها، و أن يراقبوا استعمال المبالغ المحصلة منها، و أن يناقشوا الحكومة في حاجتها إلى المال وفي الأسباب التي تبرر الضرائب، ثم أصروا على أن تكون موافقتهم على الجباية والإنفاق دورية، وعندها خرجت الميزانية بمفهومها العصري إلى حيّز الوجود[1].

الميزانية عند العرب[2]:

كانت الخزينة في بدء ظهور الإسلام، عبارة عن الصدقات و الزكاة التي كانت تتجمع لدى الرسول عليه الصلاة والسلام ، فينفقها في وجوه المصلحة العامة، أما الغنائم فكانت تعود لبيت المال، و توزع على المسلمين بعد إخراج خمسها للنبي و أهل بيته، وفي عهد الخلفاء الراشدين توسعت موارد الخزينة بعد فرض الخراج والعشر و الصدقات و الجزية و المكوس، و في عهد الأمويين والعباسيين انتظمت شؤون الإدارة وازدادت موارد الدولة كما ازدادت نفقاتها، لكن العرب كانوا قد بلغوا شأناً عالياً في طرح الضرائب و المكوس، وتفننوا في طرق جبايتها وجمعوا أموالاً ضخمة، غير أنهم لم ينظموا ميزانية بالمعنى الذي نفهمه، ولم يستقروا على قواعد ثابتة بل كانت هذه القواعد تتبدل بين سنة وسنة وخليفة وآخر.

ثانيا: تطور الميزانية العامة عبر مختلف المدارس الاقتصادية

أ)– الميزانية عند الكلاسيك (التقليديين) : وجه الاقتصاديون التقليديون من أنصار المذهب الحرّ، جانباً لا بأس به من اهتماماتهم لدراسة المالية العامة (الميزانية)، متأثرين بذلك بفلسفة الحرية الاقتصادية التي تحد من الدور الاقتصادي والاجتماعي الذي تمارسه الدولة في حياة المجتمع، فقد كانت الأفكار السائدة عند هؤلاء، أنّ الادخار والاستثمار يميلان إلى التعادل عن طريق تغيرات أسعار الفائدة عند مستوى التشغيل الكامل دائما، وبأن

[1] حسن عواضة ، المالية العامة "دراسة مقارنة" ، طبعة 1978 ، دار النهضة العربية ، ص27.

[2] فارس الخوري ، علم المالية ، مطبعة جامعة سوريا ، 1937، ص32.

موارد المجتمع الإنسانية والطبيعية والفنية سوف تستغل بأقصى كفاية و توظف توظيفا كاملاً بصفة مستمرة، إذا لم تتدخل الدولة في الميزان الاقتصادي على وجه الإطلاق، و من ثم كان من الطبيعي أن يؤمن التقليديون ومن سبقهم بمبدأ "حيادية الميزانية."[1]

و مما سبق يتضح أنّ دور الميزانية الحيادية هو وضع سياسات الرقابة لأوعية الميزانية بالتحكم فيها وبإيراداتها و نفقاتها، و تسخير ثلث الإيرادات العامة لكفاية النفقات العامة، وبالتالي ضرورة تحقيق توازن الميزانية[2].

فهكذا ترى هذه النظرية أنّ حالة عدم التوازن هي حالة عابرة، تختفي بتدخل ميكانيزمات السوق، ويمكن إيجاز أهم النقاط المتعلقة بالميزانية المحايدة فيما يلي[3]:

1- ضرورة الحصول على الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات التي يسمح بها دور الدولة، فالميزانية المحايدة يجب أن تهتم بتحقيق العدالة في توزيع الأعباء العامة.

2- ضرورة ضغط النفقات العامة إلى أدنى ما يمكن و ضرورة المحافظة على توازن الميزانية، وعدم الالتجاء إلى القروض العامة أو الإصدار الجديد إلاّ في الحالات الاستثنائية.

3- توزيع دخل معيّن بين أنواع مختلفة من النفقات بصورة تحقق أكبر منفعة ممكنة.

و صب هاته النقاط يمكن استخلاص نتيجتين هامتين هما:

*اعتبار الإنفاق العام، و هو يتجه أساساً إلى تغطية النفقات العامة إنفاقاً استهلاكياً.

*أنّ الدولة شأنها شأن الفرد، يتصرفان تبعاً لمبدأ واحد وهو الحصول على أكبر منفعة بأقل نفقة

ب)- الميزانية عند المدرسة الكينزية: بعد أن أثبت الكساد العالمي الكبير 1929م، عدم إمكانية تحقيق التوازن الاقتصادي آلياً، وقصور أسلحة السياسة النقدية المصرفية لتحقيق هذا التوازن، ظهرت نظرية معارضة أفكار الكلاسيك في كتابيه "J.M. KEYENS" لأفكار الكلاسيك هي النظرية الكينزية، حيث عارض الكبيرين "تحليل العملة، 1931م" و "النظرية العامة للتشغيل و الفائدة و النقود، 1936م"، فأوضح أنّ الادخار

[1] عادل أحمد حشيش ، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، 1992، ص44.

[2] محمد طويلب ، السياسة الميزانية للجزائر خلال مرحلة الانتقال إلى اقتصاد السوق، رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، فرع نقود مالية، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، دفعة 1996-1997، ص8.

[3] السيد عبد المولى ، المالية العامة ، دار الفكر العربي، مصر،1977، ص38.

و الاستثمار يميلان إلى التعادل عن طريق التغيرات في الدخل الوطني، و لكن ليس بالضرورة عند مستوى التشغيل الكامل، بل عند أيّ مستوى من مستويات العمالة و الدخل، كما أوضح أنّ العبرة ليست بتوازن ميزانية الحكومة، بل الأهم من ذلك هو توازن ميزانية الاقتصاد الوطني، و لو أدى هذا إلى عدم توازن ميزانية الدولة في المدة القصيرة على الأقل[1].

و هكذا فإنّه مع هذا التطور الجديد أصبحت الميزانية فيها صورة لدور الاقتصاد وأداة تحقق أهدافها، ففي اختيار نفقاتها ومصادر إيراداتها، تحاول الدول قبل كل شيء أن يتم هذا الاختيار على نحو يتفق مع سياستها الاقتصادية، ويساعد على تحقيقها آخذة في الحسبان أن يتم ذلك في ظل توازن اقتصادي كلي.

ج)– الميزانية عند المدرسة الاشتراكية : تختلف ماهية و أهمية الدور الذي تلعبه السياسة المالية في المجتمعات الاشتراكية عنها في الدول الرأسمالية، وذلك بالنظر لاختلاف الأسس الموجهة للإنتاج والتوزيع في كل منهما، فالمجتمعات الاشتراكية تتخذ من الملكية العامة لأدوات الإنتاج أساساً لاقتصادها، ومن التخطيط الوطني الشامل أسلوباً لإدارتها، فيتم توجيه الإنتاج بين مختلف الأغراض طبقاً لواردات الخطة الوطنية، كما تتولى هذه الخطة مسؤولية المواءمة بين الموارد المادية والموارد البشرية الإنسانية، وتوجيه هذه الموارد بين مختلف الأنشطة والمجالات، وذلك لتحقيق النمو المتوازن لمختلف فروع الاقتصاد الاشتراكي[2].

و في ظل ما سبق فقد تم تغيير دور الميزانية العامة، حيث أصبحت جزء من الخطة الوطنية، وأصبحت الكميات المالية (النفقات العامة، الإيرادات العامة)، أدوات أساسية في الخطة المالية، والتي تمثل مع الخطة العينية الجانبين المتعاملين للخطة الوطنية[3].

د)– الميزانية عند المدرسة النقدية (الحديثة) : إنّ الصعوبات الاقتصادية التي ظهرت بعد الأزمتين البتروليتين، قد خلقت أثاراً كبيرة منها:

– ضعف معدل النمو الاقتصادي، مما صعب تحمل الاقتطاعات الإجبارية (الضرائب).

– الركود التضخمي و أثاره السلبية.

[1] عادل أحمد حشيش ، مرجع نفس المرجع السابق، ص46.
[2] المرجع نفسه، ص50.
[3] محمد طويلب ، مرجع نفس المرجع السابق ، ص11.

و أتباعه منددة بالأفكار " M. FRIEDMAN " هذه الصعوبات أدت إلى ظهور المدرسة النقدية بزعامة الكينزية، حيث أصبحت هذه المدرسة تهتم أساساً بالكتلة النقدية و تركز على أهميتها في تنظيم وضبط الاقتصاد الوطني، و ترشيد سلوك الأطراف الاقتصادية الأخرى، وقد تلاحقت هجومات فريدمان على المبادئ التي دعا إليها كينز داعياً إلى التخلي عن التدخل المتزايد للدولة والنمو المفرط للنفقات العامة[1].

و مما سبق نجد أنّ المدرسة النقدية ركزت أهميتها في تنظيم و ضبط الاقتصاد الوطني على الكتلة النقدية، و أهملت تماماً الميزانية و لم تعطي لها أي دور، بل اعتبرت أنها تؤدي إلى أثار سيئة على الاقتصاد.

المطلب الثاني : تعريف الميزانية العامة

لا يكاد يتفق كاتبان على تعريف محدد لكلمة ميزانية، ومن أجل أن نرى كيف يختلف الكتاب حول تعريفهم للميزانية، نجد أنه من الضروري استعراض بعض التعريفات القصيرة التي اخترناها من المؤلفات العديدة حول الميزانية.

– الميزانية العامة عبارة عن تقدير الإيرادات العامة و النفقات العامة في فترة مقبلة[2].

– و تعتبر الميزانية العامة للدولة وثيقة هامة مصادق عليها من طرف البرلمان تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية، لإشباع الحاجات العامة والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة مقبلة عادة ما تكون سنة[3].

كما أن الميزانية هي وثيقة تنبؤ و إقرار الإيرادات والنفقات السنوية للدولة أو لأنواع الخدمات التي تخضع هي الأخرى لنفس القواعد و التنظيمات القانونية[4].

– الميزانية حسب الدكتور "شيرود" وهو أحد المتخصصين في نقابات الميزانية بأنّها خطة شاملة متمثلة بأرقام، يتم تحديد برنامج كامل لفترة محددة، و هي تتضمن تقدير للخدمات والنشاطات والمشاريع ونفقات ومصادر ضرورية للإنفاق[5].

---

[1] محمد طويلب ، مرجع نفس المرجع السابق ، ص13.

[2] علي زغدود ، مرجع نفس المرجع السابق ، ص69.

[3] محمد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة، د.م.ج ، ط2، 2005، ص383.

[4] حسب القانون المحاسبي الفرنسي لسنة 1926.

[5] سليمان اللوزي ، إدارة الموازنات العامة، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة ، 1997، ص14.

الميزانية : « هي مجموع النفقات والإيرادات المرخص بإنجازها لمدة سنة»[1].

– حسب الدكتور "سليمان اللّوزي" ، فإنّ الذي عالج تعريف الميزانية معالجة دقيقة هو "آرون ويلدا فسكي" في مؤلفه الشهير "تيسير عملية الميزانية" ، وفيه أعطى تسعة تعاريف على الأقل لهذه الكلمة[2].

و عليه فقد ينظر إلى الميزانية كوثيقة (تحتوي كلمات و أرقام، وتقترح نفقات لأغراض و بنود معينة)، أو كسلوك مقصود أو كتنبؤ (تصبح وسيلة ارتباط بين المصادر المالية والسلوك الإنساني لتحقيق أهداف وسياسات معينة)، أو كسلسلة من الأهداف كل له تكاليف محددة، أو كجهاز و أداة للاختيار من بين بدائل الإنفاق، أو كخطة عندما يتم التنسيق بين عدّة خيارات أو بدائل لتحقيق هدف ما، أو كوسيلة لتحقيق وضمان الفعالية، أو كعقد (بين البرلمان والسلطة التنفيذية)، أو كمجموعة التزامات متعادلة و رقابة متبادلة.

الميزانية « تتشكل من الإيرادات و النفقات النهائية للدولة المحددة سنوياً بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها»[3] ، وهي نظرة توقيعية لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مقبلة تخضع لرخصة من السلطة التشريعية.

و من هذا التعريف يتضح أنّ الميزانية تتضمن عنصرين أساسين:

– **الأول** : التوقع.

– **الثاني** : الإقرار أو الترخيص من السلطة المختصة.

ومن خلال ماتناولناه في التعاريف السابقة نستخلص أن الميزانية العامة هي وثيقة هامة مصادق عليها من طرف البرلمان تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة والإيرادات اللزمة لتغطيتها عن فترة مقبلة تكون عادة سنة.

– الميزانية هي وثيقة مفصلة ومعتمدة لنفقات الدولة و إيراداتها لفترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة[4]

---

[1] – DERVEL (D) Buisson (J) , Finances Publiques , Budget et Pouvoir Financier , Dalloz , 2001 , P10

[2] سليمان اللوزي ، مرجع نفس المرجع السابق، ص15.

[3] المادة (6) من القانون 84-17 ، المؤرخ في 17 جويلية 1984م، المتعلق بقوانين الميزانية.

[4] عبد الحميد القاضي، مبادئ المالية العامة ، دار الجامعات المصرية، 1976، ص261.

– الميزانية عبارة عن بيان تقديري لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مستقبلية تقدر عادة بسنة، وتتطلب إجازة من السلطة التشريعية[1].

– الميزانية العامة للدولة هي عبارة عن بيان تفصيلي يوضح تقديرات إيرادات الدولة ومصروفاتها، معبراً عن ذلك في صورة وحدات نقدية تعكس في مضمونها خطة الدولة لسنة مالية مقبلة، وهذا البيان يتم اعتماده من قبل السلطة التشريعية في الدولة[2].

و عليه و بناءًا لمجمل التعاريف فإنّ مفهوم الميزانية العامة إنّما يقوم على مجموعة من الأركان والعناصر تتمثل فيما يلي:

أ)– الميزانية العامة تقدير أرقام مبالغ كل من النفقات و الإيرادات العامة للسنة المقبلة، حيث أنّها بيان مفصل عن النفقات العامة بما يقابل من إيرادات لتغطيتها فهي تستند إلى عنصر التوقع.

ب) الميزانية العامة وثيقة مالية تعدها السلطة التنفيذية و تجيزها السلطة التشريعية بموجب قانون.

ج) تعدّ الميزانية عادة لتنفيذها خلال سنة مقبلة.

الميزانية العامة عبارة عن قائمة تضم التقديرات التفصيلية المعتمدة باستخدامات وموارد الدولة لسنة مالية مقبلة.

فهي الوسيلة التي يمكن عن طريقها استقراء اتجاهات الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وخططها المستقبلية، لذا تعتبر المرآة التي تجسد الآمال والنهضة الاقتصادية للدولة، وهي تشمل على جميع الإيرادات المقرر تحصيلها، وجميع المصروفات المقرر صرفها في خلال سنة مالية[3].

[1] - Trotabar (L) et Colteret, Finances Publique , Paris 1971, P80.

[2] -http / www ksaadu.sa , le 25/02/2009.(أصول المحاسبة الحكومية)

[3] -http / www ksaa.info , le 13/02/2009.(منتدى الجامعات السعودية)

المطلب الثالث : مفهوم الميزانية العامة للدولة

تعني كلمة ميزانية في اللغة عدّة معاني منها: المساواة، المقابلة وهي مشتقة من كلمة ميزان ويعني هذا الأخير العدل، و يقال في لغة العرب وازن بين شيئين موازنة.

و أطلق لفظ الميزانية في بادئ الأمر على حقيبة النقود أو المحفظة العامة، ثم قصد بها بعد ذلك مالية الدولة، وفي جميع الحالات تعني كلمة الميزانية العامة الإيرادات و النفقات العامة للدولة، واستخدام لفظ الميزانية لأول مرة في بريطانيا، ويقصد به الحقيبة التي يحمل فيها وزير الخزانة ببيان الحكومة من موارد الدولة وحاجاتها إلى البرلمان، ثم استخدم اللفظ بعد ذلك للإشارة إلى مجموعة الوثائق التي تحتويها حقيبة وزير الخزانة، أي الخطة المالية للحكومة، وهو بصدد تقديمها للبرلمان للحصول على موافقة الهيئة التشريعية[1].

فالميزانية العامة عبارة عن برنامج عمل متفق عليه فيه تقدير الإنفاق العام للدولة، و مواردها لفترة لاحقة، تلتزم به الدولة و تكون مسؤولة عن تنفيذه، و تتكون الميزانية العامة من جانبين يشمل الأول النفقات العامة (الاستخدامات)، و يشمل الجانب الثاني كافة الإيرادات التي تؤول إلى خزينة الدولة مهما كان مصدرها.

تمثل الميزانية العامة الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة لأيّ دولة من الدول، إذ أنّها تشمل بنود الإنفاق العام، و كيفية توزيع موارد الدولة على مختلف الخدمات التي تقدمها لمواطنيها، بالإضافة إلى أنّها تبين لنا كيفية حصول الدولة على مختلف الإيرادات العامة التي تمول بها هذا الإنفاق[2].

الميزانية بيان تقديري لنفقات و إيرادات الدولة عن مدة مستقبلية تقاس عادة بسنة، وتتطلب إجازة من السلطة التشريعية، كما أنّها أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية، تعمل على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للحكومة[3].

ومن خلال ما تناولناه من تعاريف للميزانية نستنتج أن الميزانية العامة هي وثيقة معدة مسبقا وبشكل قانوني ويقوم البرلمان بالتصديق عليها وتخص المعاملات المالية للدلة أي ما تقوم بتحصيله من إيرادات وما تنفقه من أمول خلال فترة زمنية مقبلة تكون عادة سنة .

---

[1]- Jesse Burkhead , Government Budgeting , John Wileynewyork , 1963 , P2.

[2]مجدي محمد شهاب ، الإقتصاد المالي ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، 1999، ص261.

[3]محمود حسين الواجد ، زكريا أحمد عزام ، مرجع نفس المرجع السابق، ص131.

مما سبق نخلص إلى أنّ الميزانية العامة هي توقع وإجازة لنفقات الدولة وإيراداتها لفترة قادمة عادة سنة، و منه يمكن تحديد أهم العناصر التي يعتمد عليها مفهوم الميزانية العامة فيما يلي:

1- الميزانية العامة توقع:

تتضمن الموازنة العامة تقديراً احتمالياً لنفقات الدولة و إيراداتها، أي ما ينظر أن تنفقه السلطة التنفيذية، و ما يتوقع أن تحصله من إيرادات خلال فترة لاحقة، ومدى الدقة في التقديرات يشكل عاملاً مهماً في كسب أعمال الدولة من قبل المجتمع، والسلطة التشريعية [1]، فهناك نفقات يسهل تقديرها بدقة على افتراض استمراريتها كأن تكون على شكل التزامات على الدولة، مثل رواتب الموظفين، كما أنّ هناك أنواع أخرى يصعب تقديرها، حيث يعتمد التقدير على عوامل يصعب السيطرة عليها مثل النفقات الاستثمارية، أما تقديرات الإيرادات العامة، بالرغم من أنّها تتوقف على القوانين الضريبية غير أنّها تتأثر بالنشاط الاقتصادي للفترة اللاحقة، لهذا عند تقدير كل من الإيرادات والنفقات العامة لابد من وضع تقديرات للوضع الاقتصادي والاجتماعي المتوقع أن يكون خلال نفس الفترة، حيث هذا البرنامج يعكس سياستها في كافة المجالات الاقتصادية و الاجتماعية والسياسية، و ذلك من خلال ما تتصرف إليه أوجه الإنفاق أو الإيرادات المختلفة[2]. طالما أنّ الميزانية العامة هي تنبؤ و تقدير[3] ، فتجدر الإشارة إلى أنّ مسار العمل المالي لا يمكن رسمه مقدماً بشكل تام، لذلك يجب السماح بوجود مرونة كافية لكي تساعد على التكيّف مع الاحتمالات غير المتوقعة.

2- الميزانية العامة إجازة:

تعدّ الميزانية بمثابة خطة عمل الحكومة لفترة لاحقة، غير أنّها تبقى في شكل مشروع أو اقتراح بميزانية غير قابلة للتنفيذ، إلاّ بعد قبولها من طرف الشعب عن طريق ممثليه في المؤسسات الدستورية، أي أنّ الميزانية العامة تصدر بموافقة السلطة التشريعية و اعتمادها.

يقصد باعتماد السلطة التشريعية للميزانية العامة هو الموافقة على توقعات الحكومة بالنسبة للنفقات والإيرادات العامة لسنة قادمة، كما تتضمن خاصية الاعتماد أيضاً منح السلطة التنفيذية الإذن المسبق بالإنفاق

---

[1] عبد الله الشيخ، محمود الطاهر ، مقدمة في اقتصاديات المالية العامة ، مطابع جامعة الملك سعود، الطبعة الأولى ، 1992، ص406.

[2] زينب حسن عوض الله ، مبادئ المالية العامة ، الدار الجامعية ، بيروت ، 1994، ص248.

[3] السيّد عطية عبد الواحد ، الموازنة العامة للدولة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 1996، ص17.

و تحصيل الإيرادات، وبالتالي الميزانية العامة لا تعتبر نهائية إلاّ بعد اعتمادها من السلطة التشريعية، وبعدها يعود الأمر إلى السلطة التنفيذية، مرة أخرى تقوم بتنفيذ بنود الميزانية العامة بالإنفاق والتحصيل في الحدود التي صدرت بها إجازة هذه السلطة قصد تحقيق أهداف المجتمع.

إنّ ضرورة اعتماد السلطة التشريعية للميزانية العامة أي موافقتها على سياسات و برامج الحكومة قبل تنفيذها دورياً، يهدف إلى متابعة السلطة التشريعية لما اعتمدته سابقاً مع سلامة التنفيذ سعياً لتحقيق أهداف المجتمع المسؤولة عنه.

3- الميزانية كأداة توجيه:

تطور دور الميزانية العامة و اتبعت في ذلك تطور دور الدولة في المجتمع الحديث، ففي المالية الحديثة تطور دور الدولة و زاد نشاطها الاقتصادي والاجتماعي، فأصبحت متدخلة في جميع المجالات الاقتصادية و الاجتماعية، و بما أنّ الميزانية العامة تعكس برامج الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ازدادت أهميتها فأصبحت هي الأداة الرئيسية في يد الحكومة لتحقيق أهدافها في مختلف المجالات، كما تعتبر الإطار المنظم لأدوات السياسة المالية و ما تسعى إلى تحقيقه من أهداف.

تعتبر الميزانية العامة بمثابة توجيه للسياسات العامة للدولة قصد تحقيق ما تنشد إليه من أهداف.

أخيراً يمكن القول أنّ الميزانية العامة للدولة أداة تخطيط للمستقبل، حيث تعكس الأهداف المرجو تحقيقها، مع إبراز السياسات العامة لتحقيق هذه الأهداف، فيمكن للحكومة بواسطة الميزانية العامة توجيه الأوضاع و السياسات الاقتصادية إلى المسار الصحيح.

المطلب الرابع : أهمية الميزانية العامة و دورها في المالية العامة

تحظى الميزانية العامة في وقتنا الحالي بأهمية متزايدة تعطي أبعاداً سياسية و اقتصادية واجتماعية في الدول المختلفة.

أولا: الأهمية السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية للميزانية العامة للدولة

تعرض الأهمية في خطوتين متتاليتين، من الناحية السياسية والثانية من الناحية الاقتصادية والاجتماعية[1].

1- أهمية الميزانية من الناحية السياسية: للميزانية من هذه الناحية أهمية كبرى في الدول ذات الأنظمة النيابية والديمقراطية، لأنّ إلزام السلطة التنفيذية بالتقدم كل عام إلى المجالس النيابية، لكي يجيز لها نواب الشعب صرف النفقات وتحصيل الإيرادات، يعني إخضاعها للرقابة الدائمة لهذه المجالس، حيث تظهر رقابتها للحكومة عن طريق تعديل الاعتمادات التي تطلبها أو رفضها مشروع الميزانية الذي يقدم إليها، ولعّل مما يزيد في الدلالة على هذه الأهمية أنّ معظم الثغرات و التغيرات الدستورية ترجع في معظمها إلى سوء واضطراب الأحوال المالية وما يترتب عليه من مطالبة الشعب بتوسيع مدى سلطته في الإشراف على المسائل المالية للدولة.

و يمكن القول بصفة عامة بأنّ القوة السياسية في الدول تميل عادة إلى أن تتركز في يد السلطة صاحبة اعتماد الميزانية، ففي الدول الديمقراطية تكاد القوة السياسية والمالية تتمركزان في يد ممثلي الأمة في المجالس النيابية، أما في الدول ذات الأنظمة الدكتاتورية فتتركز القوتان المشار إليهما في قبضة السلطة التنفيذية.

وهو الأمر الذي يصعب معه إخضاع هذه السلطة لرقابة جدية ومؤثرة من جانب المجالس النيابية للميزانية، من شأنه زيادة الثقة بمالية الدولة بالنظر إلى ما يؤدي إليه إخضاع هذه المالية للرقابة الدقيقة والعلنية من إبعادها عن تحكم السلطة التنفيذية، فضلاً على أنه يقلل إلى حدّ كبير من المفاجآت التي قد تتعرض لها دائنو الدولة.

2- أهمية الميزانية من الناحيتين الاقتصادية و الاجتماعية: للميزانية العامة أهمية من الناحيتين الحاليتين لا تقل شأناً عن أهميتها من الناحية السياسية إن لم تفقها، هذه الأهمية آخذة بالتزايد باتساع نطاق دور الدولة في الحياة

[1] أحمد عادل حشيش ، مرجع نفس المرجع السابق، ص276.

الاقتصادية والاجتماعية في الدول المعاصرة، فعن طريق الميزانية تستطيع الدولة أن تعدل في توزيع الدخل الوطني فيما بين الطبقات المختلفة للمجتمع، و على الأفراد عن طريق الضرائب والنفقات العامة، ذلك أنّ الدولة تستطيع بواسطة الزيادة في الضرائب أن تزيد ما تقتطعه من دخول بعض الأفراد، لكي تزيد ما توزعه على غيرهم عن طريق النفقات العامة.

و قد أصبحت رسالة الميزانية في عصرنا الحاضر، وفي الدول المتقدمة اقتصادياً أكثر اتساعاً مما كانت عليه فيما مضى، فلم تعد الميزانية العمل الذي تقدر بواسطته الإيرادات والنفقات ويؤذن بها فحسب، وإنّما أصبحت تهدف أيضاً إلى تحقيق العمالة الكاملة و إلى تعبئة القوى الاقتصادية غير المستخدمة، والمساهمة في زيادة الدخل الوطني، و رفع مستوى المعيشة، وفي الدول ذات الاقتصاد المخطط وعلى الأخص البلدان الاشتراكية، يعظم دور الميزانية كثيراً لعلاقتها الوثيقة بعملية التخطيط الاقتصادي، إذ تصبح الميزانية والحال كذلك جزءًا من الخطة المالية العامة للدولة و أداة من أهم أدوات تنفيذها[1].

أحدثت التغيرات والتطورات الاقتصادية والاجتماعية التي طرأت على مختلف الدول تعديلات جذرية وعميقة في فكرة الميزانية و الدور الذي تقوم به في مالية الدولة.

ثانيا: أهداف الميزانية العامة

مع تطوّر دور الدولة من الحياد إلى التدخل و إلى قيادة النشاط الاقتصادي ككل، تطور مفهوم المالية العامة للدولة، و تترتب على هذا اتساع مفهوم الميزانية العامة، إذ أن الميزانية العامة هي أداة المالية العامة في تحقيق الأهداف المالية و السياسية للحكومة والأهداف الاقتصادية والاجتماعية[2].

1- الهدف المالي للميزانية العامة: كان التأكيد في ظل الدولة الحارسة منصباً على الاقتصاد في النفقات العامة، من أجل تحقيق العبء الضريبي على المجتمع، حيث أنّ الميزانية هي الأداة التي تعكس مركز الدولة المالي، لذا تؤدي بضرورة تحقق تساوي النفقات مع الإيرادات العامة، أي تحقق مبدأ توازن الميزانية.

[1] عادل أحمد حشيش ، مصطفى رشدي شيحة، مقدمة في الاقتصاد العام ، مصر ، دار الجامعة الجديدة للنشر، 1998، ص139.

[2] خليل علي محمد ، المالية العامة ، دار زهران للنشر و التوزيع ، عمان 2000، ص ص 302-303.

وكان الغرض أو الهدف من جباية الإيرادات و إنفاقها هو هدف مالي، و هو الهدف الوحيد للمالية العامة للدولة، ولم يكن تحقيق أهداف أخرى مقصودة في حدّ ذاتها.

و مع توسع دور الدولة إلى الدولة المتدخلة، اتسع كذلك نطاق النفقات العامة ليشمل المدفوعات التحويلية والاستثمار العام، كما اتسع نطاق الإيرادات العامة ليشمل إيرادات الدولة من الاستثمار العام والقروض الخارجية و الداخلية، فالإيرادات والنفقات لم تعد إيرادات ونفقات الدولة الحارسة، وقد ترتب على هذا اتساع نطاق المالية العامة و أهدافها التي يجب تحقيقها من خلال الميزانية العامة، فأصبحت الميزانية العامة عبارة عن بيان تفصيلي بكافة تقديرات إيرادات الدولة ونفقاتها، ولم يعد الهدف المالي أي توازن الميزانية هو الهدف الوحيد للمالية العامة، إذ أعطيت الأولوية إلى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية حتى و لو لم تطلب الأمر عدم توازن الميزانية العامة و حدوث عجز أو فائض.

و في البلدان الاشتراكية تعتبر الميزانية العامة من أهم أجزاء الخطة المالية وهي المسؤولة عن تحقيق الهدف المالي في تمويل الخطة الاقتصادية.

2- الأهداف الاقتصادية : بعد الاتساع الذي حصل في نطاق دور الدولة تحملت المالية العامة عبء تحقيق الأهداف الاقتصادية، كإعادة تخصيص الموارد الاقتصادية و الاستقرار و النمو الاقتصادي، واستخدمت الميزانية العامة كأداة في تنفيذ السياسية المالية من أجل تحقيق الأهداف المذكورة.

ففي فترات الرواج و الازدهار يتم استخدام سياسات مالية مقيّدة تكون فيها الميزانيات العامة في حالة فائض، أي الإيرادات أكبر من النفقات، من أجل سحب بعض القوة الشرائية وتخفيض الطلب الكلي، وبذلك يكبح جماح التضخم وتقلل أضراره، أما في فترات البطالة و الركود أو الكساد فإن السياسات المالية تكون سياسات توسعية يتم تنفيذها من خلال ميزانيات عامة في حالة عجز، أي أنّ النفقات أكبر من الإيرادات، وذلك بهدف نقل الاقتصاد إلى مستوى الاستخدام الكامل، و الاستقرار هناك، ومن ثمّ يأتي دور الدولة في استخدام السياسة المالية الهادفة إلى تحقيق النمو الاقتصادي.

3- الأهداف الاجتماعية : لا تقل أهمية تحقيق التوازن الاجتماعي عن تحقيق التوازن الاقتصادي عند مستوى الاستخدام الكامل، فالتوازن الاجتماعي يمكن أن يتحقق من خلال الميزانية العامة، ففي حالة الحصول على الإيرادات من الضرائب المباشرة التصاعدية التي يتحمل عبئها ذوي الدخول الكبيرة.

واستخدامها في تغطية بعض أنواع النفقات العامة التي يستفيد منها ذوي الدخول الصغيرة، كإعانات البطالة والضمان الاجتماعي وإعانات السكن و التعليم المجاني و الخدمات الصحية و غيرها، فإنّ هذا يقود إلى إعادة توزيع الدخل الوطني.

كما أنّ بالإمكان استخدام الميزانية العامة كوسيلة للتوجيه الاجتماعي، كتقديم بعض الإعفاءات الضريبية أو العلاوات العائلية أو منع بعض الحوافز التي تشجع على زيادة النسل، إذا كانت الدولة ترغب في زيادة عدد السكان[1].

[1] محمد علي خليل ، مرجع نفس المرجع السابق ، ص304.

المبحث الثاني: أعوان المحاسبة العمومية

سوف نتناول في هذا المبحث دراسة أعوان التنفيذ و خاصة الآمرين بالصرف و المحاسبين العموميين، باعتبارهم يشتركان في تحريك سيولة الأموال العامة سواء بالإنفاق أو بالتحصيل، إضافة إلى كل من المراقب المالي و وكيل الصرف، حيث أنّ عمليتي الإنفاق و التحصيل تمران بمرحلة إدارية يتولاها الآمرين بالصرف، أي الإداريين، و مرحلة محاسبية يقوم بها المحاسبون العموميون، ولقد حددّ التشريع المالي في الجزائر دور كل منها في تنفيذ العمليات المالية للميزانية.

المطلب الأول : الآمرون بالصرف

الآمر بالصرف هو كل شخص يؤهل سواء بالتعيين أو الانتخاب لتنفيذ عمليات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف، و اعتماده لدى المحاسب العمومي من أجل إنجاز عمليات الإيرادات والنفقات[1].

كما يعتبر آمر بالصرف كل شخص له صفة باسم الدولة أو مجموعة محلية أو هيئة عمومية، في إبرام بصرف وتثبيت وتصفية ديون أو الأمر بتغطية دين أو تسديده.

أولا: أنواع الآمرين بالصرف : هناك عدّة تقسيمات للآمرين بالصرف

1)- الآمر بالصرف الرئيسي : الآمرون بالصرف الرئيسيون أو الابتدائيون، هم الذين تخصص لهم مباشرة الاعتمادات المرخص بها في الميزانية و هم:

*المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري و المجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة، وعلى إثر إحداث الغرفة الثانية للبرلمان تم إضافة مسؤولي التسيير بالنسبة لمجلس الأمة، مجلس الدولة مع صدور دستور 1996.

[1] علي بساعد ، مرجع نفس المرجع السابق ، ص91.

*الوزراء.

*الولاة عندما يتصرفون لحساب الولاية.

*رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات.

*المسؤولون المعينون قانوناً على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

*المسؤولون المعينون قانوناً على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة.

*المعينون أو المنتخبون لوظائف لها من بين الصلاحيات تنفيذ عمليات الالتزام التصفية والأمر بالصرف في إطار إنجاز الإيرادات و النفقات[1].

2)- الآمر بالصرف الثانوي : هو الذي تفوض له هذه الاعتمادات من قبل الآمر بالصرف الرئيسي (مثل رئيس مصلحة غير ممركزة لوزارة، رئيس بعثة دبلوماسية، أو قنصلية في الخارج أو عميد كلية) [2]، ويتواجد الآمر بالصرف الثانوي على مستوى الدولة و الإدارات المحلية، ومن حيث المبدأ فإن كل آمر بالصرف رئيسي يجوز أن يكون له آمر بالصرف ثانوي.

كما يعرف الآمر بالصرف الثانوي حسب درجة المسؤولية، ومفادها أنّه الشخص المسؤول على تنفيذ العمليات المالية بالنسبة لميزانية التسيير، بصفته رئيس مصلحة إدارية غير ممركزة[3].

3)- الآمر بالصرف الوحيد : هناك عمليات ذات طابع وطني، و لكن بحكم طابعها الجغرافي يستحسن تسجيلها باسم شخص محلي كفء لتسييرها، و عادة ما يكون الوالي هو الذي يعتبر في هذه الحالة الآمر بالصرف الوحيد.

بالنسبة لعمليات التجهيز اللامركزية والمسجلة باسم الوالي في نطاق عمليات تجهيز القطاعات اللاّممركزة، وهو الآمر بالصرف الوحيد لأنّه يمثل جميع السلطات المركزية و القطاعات الوزارية.

[1] المادة (26) من القانون رقم 90-21 ، مرجع نفس المرجع السابق.
[2] محمد مسعي ، مرجع نفس المرجع السابق، ص29.
[3] المادة (73) من قانون المالية التكميلي رقم 92-04 لسنة 1992.

2)– الآمر بالصرف بالتفويض : يمكن للآمرين بالصرف تفويض التوقيع للموظفين المرسمين العاملين تحت سلطتهم المباشرة، وذلك في حدود الصلاحيات المخولة لهم و تحت مسؤوليتهم[1].

و من الشروط الخاصة بتفويض الصلاحيات:

– أن يكون آمر بالصرف.

– أن يكون التفويض في حدود اختصاص الآمر بالصرف.

– أن يكون تفويض الإمضاء لصالح موظف مرسم، وهذا التفويض شخصي يزول بمجرد انتهاء مهام أحد طرفيه.

– أن يكون الموظف موضوعاً تحت السلطة الإدارية المباشرة للآمر بالصرف، الآمر.

بالصرف المفوض لصالحه ينفذ العمليات المالية، و لكن تبقى المسؤولية تابعة للآمر بالصرف الأصلي، ويستطيع الآمرون بالصرف الرئيسيون تفويض سلطاتهم أو استخلافهم في حالة غيابهم أو حصول أي مانع، وذلك بموجب عقد تعيين يحرر قانوناً و يبلغ للمحاسب العمومي المعني.

و تنتهي مهام الآمر بالصرف بالتفويض بنهاية وظيفة الآمر بالصرف الأصلي أو الموظف.

ثانيا : مسؤوليات و التزامات الآمرين بالصرف

الآمرين بالصرف و نظراً لوظائفهم التي يمارسونها كمسؤولين عن إدارة و تسيير الهيئات المعينين أو المنتخبين على رأسها، فإن الآمرين بالصرف يخضعون لالتزامات خاصة عندما يمارسون صلاحياتهم المالية و يضطلعون بمسؤوليات مترتبة عن ذلك.

[1] المادة (29) من القانون 90-21 ، مرجع نفس المرجع السابق .

I /الالتزامات:

الآمرين بالصرف ملزمون قبل بداية ممارسة مهامهم باعتماد أنفسهم لدى المحاسبين المخصصين[1] ، ويتمثل هذا الاعتماد في تقديم ما يثبت تعيينهم أو انتخابهم، وكذا نموذج توقيعهم إلى المحاسبين.

كما أنّهم ملزمون بمسك محاسبة خاصة بتسييرهم المالي (المحاسبة الإدارية)، وتقديم حسابات نتائج هذا التسيير (الحسابات الإدارية المالية)، إلى هيئات المداولة و الهيئة الوصية، و إلى مجلس المحاسبة[2].

و للآمرين بالصرف مهام تتمثل فيما يلي:

- إعداد و تحضير الميزانية التقديرية .

- تنفيذ الميزانية المقررة نهائياً، تنفيذ محتواها و احترام بنودها.

- استغلال الإمكانية المتاحة و العمل على صيانتها و المحافظة عليها.

- المحافظة على كل الوثائق المحاسبية المتعلقة بالعمليات المالية.

- الآمر بالصرف مطالب بإعداد و تقديم الوضعية المالية والحساب الإداري مع نهاية كل سنة مالية.

و لا يحق للآمرين بالصرف بصفتهم موظفين عموميين أن تكون لهم أي فائدة أو مصلحة شخصية في الأعمال أو المشاريع التي يديرونها، أو يراقبونها أو أن يحصلوا أو يحتفظوا بأي مساهمة في المقاولات أو الشركات التي تبرم معها الهيئات العمومية التي يمثلونها صفقات أو اتفاقيات.

II /المسؤوليات:

فيما يخص مسؤوليات الآمرين بالصرف، فهي تختلف باختلاف وظائفهم من جهة والأخطاء أو المخالفات المالية التي يمكن أن يرتكبونها من جهة أخرى.

[1] المادة (24) من القانون 90-21 ، مرجع نفس المرجع السابق .
[2] محمد مسعي ، مرجع نفس المرجع السابق ، ص35

فمسؤولية الآمرين بالصرف قد تكون سياسية، أو تأديبية، أو مدنية، أو جزائية، أو انضباطية، خاصة (متعلقة بعدم مراعاة الانضباط الميزاني و المالي).

1- المسؤولية السياسية:

تشمل هذه المسؤولية خصوصاً أعضاء الحكومة (الوزراء)، والمنتخبين الذين لهم صفة آمر بالصرف (لا سيما رؤساء المجالس الشعبية البلدية).

و هي تستند إلى فكرة أنّ الميزانية هي عبارة عن الترجمة المالية لسياسة معينة، ومن هنا فإنّ المكلفين بتنفيذ هذه الميزانية يكونون محل مساءلة من طرف الهيئة التي أقرت الاعتمادات المالية، ورخصت لهم استعمالها في إطار أهداف تلك السياسة، فبالنسبة لأعضاء الحكومة، يحق للبرلمان (دستورياً) مساءلة أي وزير عن الانحرافات في استعمال الاعتمادات المقررة لدائرته الوزارية.

أما فيما يتعلق بالمنتخبين، يمكن إقحام مسؤولياتهم السياسية عن المخالفات المالية من طرف هيئات المداولة، و يتمثل ذلك أساساً في سحب الثقة منهم.

لكن يجب ملاحظة أنّ هذه المسؤولية ليست لها أي فاعلية في الواقع، وهذا بسبب صعوبة تطبيقها، خاصة بالنسبة لأعضاء الحكومة الذين باستطاعتهم اللجوء إلى المقتضيات السياسية لتبرير أعمالهم.

2- المسؤولية التأديبية[1]:

يمكن اعتبار المسؤولية التأديبية التي يتعرض لها الآمرون بالصرف الآخرون مقابلة للمسؤولية السياسية الخاصة بأعضاء الحكومة والمسؤولين المنتخبين، فالمدير الذي يرتكب مخالفات في تنفيذ الميزانية، يكون مبدئياً محل مساءلة من قبل المسؤول السّلمي الأعلى له، الذي يمكن أن يسلط عليه عقوبة أو أكثر من العقوبات، حسب القانون (مثل الإنذار، التوبيخ، التنزيل في الرتبة أو العزل...الخ).

[1] محمد مسعي ، مرجع نفس المرجع السابق، ص37.

غير أنّ التطبيق الفعلي لهذه المسؤولية يبقى محدوداً جداً، فالمخالفات المالية التي يمكن أن يرتكبها الآمر بالصرف غالباً ما تتم في إطار ممارسة صلاحياته الإدارية، مما يجعل من الصعب إثبات الخطأ الشخصي لهذا الأخير.

3- المسؤولية المدنية:

هذه المسؤولية أساسها الخطأ الشخصي الذي قد يرتكبه الآمر بالصرف عند تنفيذ العمليات المالية الموكلة إليه، و الضرر الذي يمكن أن يلحق بالهيئة العمومية من جراء ذلك، فتطبق العقوبات الناتجة عن إقحام المسؤولية المدنية للآمر بالصرف، يعني إجباره على تعويض ذلك الضرر من ماله الخاص.

كما أنّ الآمرون بالصرف مسؤولون عن الإثباتات الكتابية التي يسلمونها وكذلك عن الأفعال اللاشرعية والأخطاء التي يرتكبونها، و التي لا يمكن أن تكشفها المراقبة الحسابية للوثائق، وذلك في حدود الأحكام القانونية المقررة[1].

و الآمرون بالصرف مسؤولون مدنياً و جزائياً على صيانة و استعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية[2].

4- المسؤولية الجزائية:

تطبق على الآمرين بالصرف هذا النوع من المسؤولية في حالة ارتكابه لجرائم مالية ينصّ عليها القانون الجنائي صراحة مثل: الرشوة ، الاختلاس، السرقة، الغش، ابتزاز الأموال العمومية.

5- المسؤولية عن عدم مراعاة الانضباط الميزاني و المالي:

في الجزائر فإن التحقيق في المخالفات و المعاقبة عليها هما من اختصاص مجلس المحاسبة، ممثلاً في غرفة الانضباط الميزاني و المالي.

[1] المادة (31) من القانون 90-21 ، مرجع نفس المرجع السابق .

[2] المادة (32) مرجع نفس المرجع السابق .

فمسؤولو و أعوان الهيئات العمومية الذين تقحم مسؤوليتهم بسبب الأخطاء والمخالفات لقواعد الانضباط الميزاني والمالي، أو الخرق لحكم من الأحكام التشريعية أو التنظيمية، أو تجاهل التزاماتهم لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحهم أو لغيرهم على حساب الدولة أو هيئة عمومية، حيث يتعرضون لعقوبة الغرامة، التي قد يصل مبلغها الأقصى إلى المبلغ الذي يتقاضاه المسؤول أو العون المعني كمرتب سنوي إجمالي عند ارتكاب الخطأ أو المخالفة حسب الحالات[1].

و يكون الآمر بالصرف مسؤولاً شخصياً و مالياً طبقاً للتشريع و التنظيم الجاري بهما العمل[2].

III/ اعتماد الآمر بالصرف من طرف المحاسب العمومي:

فكرة الاعتماد في العادة تستعمل في المجال الدبلوماسي، و مفهوم اعتماد الآمر بالصرف من طرف المحاسب العمومي، أتى به قانون المحاسبة العمومية (يجب اعتماد الآمرين بالصرف لدى المحاسبين العموميين المكلفين بالإيرادات والنفقات الذين يأمرون بتنفيذها)[3].

جاءت طريقة الاعتماد عن طريق التنظيم و ذلك بإشعار المحاسب العمومي بوثيقة التعيين الإداري للآمر بالصرف أو محضر انتخاب الآمر بالصرف الجديد، ومحضر التنصيب و تسليم نموذج إمضاء الآمر بالصرف إلى المحاسب العمومي.

إذا كان هناك تفويض من الآمر بالصرف إلى موظف أو نائب مكلف بتنفيذ العمليات المالية، يجب إحضار نموذج إمضاء خاص بالشخص المستفيد (الآمر بالصرف المفوض).

و طريقة تسليم هذه النماذج بالإمضاء تخضع لإجراءات معينة، وهي أن ينتقل بالأمر بالصرف إلى مكتب المحاسب العمومي، و أن يوّقع على سجل خاص بالاعتمادات (يصادق المحاسب العمومي على هذا الإمضاء) ، أما الاعتماد يبدأ من تاريخ التوقيع على هذا السجل الخاص، و ينتهي بانتقال الآمرين بالصرف، أو المستفيد من التفويض أو انتهاء مهامهم[4].

---

[1] المادة (88) من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 1995/07/17 و المتعلق بمجلس المحاسبة.

[2] المادة (06) من المرسوم التنفيذي رقم 97-268 المؤرخ في 1997/07/21 الضابط لصلاحيات الآمرين بالصرف و مسؤولياتهم.

[3] المادة (24) من القانون رقم 90-21 ، مرجع نفس المرجع السابق.

[4] عبد العزيز باري ، دروس في المحاسبة العمومية، المدرسة الوطنية للإدارة، 2003-2004.

المطلب الثاني : المحاسبون العموميون

يعتبر محاسباً عمومياً كل شخص يعيّن بصفة قانونية للقيام بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات، وضمان حراسة الأموال، السندات أو القيّم أو الأشياء أو المواد المكلف بها و حفظها، و كذلك تداول الأموال والسندات و القيّم و الممتلكات و العائدات و المواد، مع القيام بمسك الحسابات لحركة الموجودات[1].

و المحاسب العمومي هو الموظف أو العون العمومي المرخص له قانوناً بالتصرف في الأموال العمومية أو الأموال الخاصة المنظمة[2].

*يبين هذا التعريف ثلاثة عناصر أساسية لمفهوم المحاسب العمومي:

– **صفة الموظف أو العون العمومي**: حيث أنّ كل المحاسبين العموميين هم موظفون لدى الدولة (وزارة المالية) ، أو لدى هيئات عمومية أخرى.

– **الترخيص القانوني** : الذي يتمثل في تعيين المحاسبين العموميين أو اعتمادهم من طرف وزير المالية.

– **التصرف في الأموال العمومية**: الذي يشمل أساساً تحصيل الإيرادات، دفع النفقات، حركة الأموال والقيّم العمومية و حفظها.

ويتمثل دور المحاسبين العموميين أساساً في تنفيذ الميزانيات ومختلف العمليات المالية ويمكن تلخيص هذا فيما يلي[3]:

- دفع النفقات.

- تنفيذ عمليات الخزينة.

- حفظ الأموال و القيم المملوكة للهيئات العمومية أو المودعة لديها.

[1] علي بساعد، مرجع نفس المرجع السابق، ص93.

[2] - Jaque Magnet , Les Comptables Publics, L.G.D.J. Paris 1995 , P11.

[3] المادة (36) من قانون 90-21، مرجع نفس المرجع السابق.

– مسك المحاسبة التي تبين العمليات المنفذة من قبلهم.

– المحافظة على سندات الإثبات والوثائق المحاسبية.

ومن خصائص المحاسب العمومي أن يكون موظفاً منصباً، و هذا التوظيف غالباً ما يصدر عن وزير المالية، أي أنّ هناك تبعية المحاسب العمومي لوزير المالية من الناحية الوظيفية.

القانون يفسح المجال لتزكية بعض المحاسبين العموميين الذين لا ينتمون إلى وزارة المالية، حيث يمكن أن يكون المحاسب العمومي يشتغل في مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، و يسمى عون محاسب أو رئيس مصلحة المحاسبة[1].

المحاسب العمومي يراقب مشروعية التحصيل أو الدفع، لهذا يتعين على المحاسب قبل دفع أي نفقة أن يتحقق مما يلي[2]:

– مطابقة العملية مع القوانين و الأنظمة المعمول بها.

– صفة الآمر بالصرف أو المفوض له.

– شرعية العمليات تصفية النفقات.

– توفر الاعتمادات.

– أنّ الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة.

– الطابع الإجرائي للدفع.

– تأشيرة عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين و الأنظمة المعمول بها.

– الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.

[1] علي زغدود ، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ص135.

[2] المادة (36) من القانون 90-21، مرجع نفس المرجع السابق .

كما يجب على المحاسب العمومي متابعة الحسابات والمحافظة على الوثائق المبررة للنفقات والإيرادات، و كذلك الوثائق المحاسبية، فبالنسبة للإيرادات يتكفل بجميع السندات الخاصة بالتحصيل، فهو غير مطالب بالتحصيل الحقيقي، و لكن ببذل مجهود في ذلك، و عليه أن يتأكد من صحة القرارات الملغية لبعض الإيرادات.

و ينقسم المحاسبون العموميون إلى عدّة أنواع:

أولا: المحاسبون العموميون الرئيسيون[1]:

و هم المحاسبون الذين لهم مهمة تركيز الحسابات على مستوى التقسيم الإقليمي، فمثلاً «أمين خزينة الولاية»، هو محاسب رئيسي لأنه يجمع و يركز حسابات المحاسبين الثانويين على مستوى ولايته.

1- العون المحاسبي المركزي للخزينة : و يتولى مهمتين أساسيتين:

- تركيز كل الحسابات التي يتكفل بها المحاسبون الرئيسيون الآخرون أي (48 أمين خزينة وأمين الخزينة المركزي و أمين الخزينة الرئيسي).

- متابعة الحساب المفتوح باسم الخزينة العمومية على مستوى البنك المركزي.

2- أمين الخزينة المركزي : هو المسؤول على تنفيذ الميزانية على المستوى المركزي، خاصة ميزانية الوزارات، فله مهمة إنجاز عمليات الدفع الخاصة بنفقات التسيير و كذا ميزانيات التجهيز.

يصعب في بعض الحالات على أمين الخزينة المركزي أن يتابع عمليات خاصة بمؤسسات وطنية بعيدة عن العاصمة، و لهذا يمنح تفويضاً لأمين الخزينة الولائي.

3- أمين الخزينة الرئيسي : يتكفل بعمليات الخزينة، ولا يهتم بتنفيذ عمليات الميزانية، وإذا كان في الواقع يتكفل بها بصفة مباشرة عند تغطية المديونية.

كما يتكفل بمعاشات المجاهدين، لأنها تعتبر شبه ديون على عاتق الدولة.

[1] المادة (31) من المرسوم التنفيذي 91-313 ، مرجع نفس المرجع السابق.

4- أمين الخزينة الولائي : يتكفل بمهام تركيز العمليات التي يجريها المحاسبون الثانويون على مستوى ولايته، و يتولى تنفيذ نفقات الدوائر الوزارية على المستوى المحلي، أي تلك التي يأمر بصرفها الآمرون بالصرف الثانويون (المدراء التنفيذيون للمديريات الجهوية).

كما ينوب عن أمين الخزينة الرئيسي فيما يتعلق بتوزيع الأموال الخاصة بالخزينة و توزيع المعاشات، ومن المهام الأساسية لأمين الخزينة الولائي، تتمثل في دفع نفقات ميزانية الولاية و تحصيل إيراداتها.

ثانيا: المحاسبون العموميون الثانويون[1]:

يختلف المحاسب الثانوي عن الرئيسي في كون هذا الأخير له جميع الصلاحيات في جميع المجالات، أما المحاسب الثانوي فغالباً ما يكون اختصاصه في تنفيذ نوع محدد من المجالات، فمثلاً تنفيذ الأحكام الجبائية يتكفل بها قابض الضرائب.

1- قابض الضرائب : و مهمته الرئيسية تتمثل في جمع الضرائب، مع أنّه في السابق كان يتكفل بتنفيذ ميزانيات البلديات، أما الآن فقد أناط المشرع هذه المهمة للمحاسب البلدي (أمين الخزينة البلّدي).

2- قابض أملاك الدولة.

3- قابض الجمارك.

4- محافظ الرهون.

5- **أمين الخزينة البلدي** : يتولى تنفيذ ميزانية البلدية.

6- **أمين خزينة المؤسسات الصحية**: تنفيذ ميزانيات المؤسسات الصحية.

[1] المادة (32) من المرسوم التنفيذي 91-313 ، مرجع نفس المرجع السابق.

ثالثا : مسؤوليات و التزامات المحاسب العمومي

يعتبر المحاسب العمومي مسؤولاً شخصياً و مالياً عن العمليات الموكلة إليه، منذ تنصيبه إلى غاية انتهاء مهامه، مما يعني عدم مسؤوليته عن تسيير سابقيه، إلاّ بشأن العمليات التي فحصها دون أن يبدي أيّ تحفظ أو اعتراض بشأنها عند تسلمه للمهام.

و تحرك مسؤولية المحاسب العمومي من طرف الوزير المكلف بالمالية أو مجلس المحاسبة[1].

فالمحاسبون العموميون هم في الأصل موظفون عموميون، و بهذه الصفة، فهم يخضعون للالتزامات المقررة في القانون الأساسي العام للوظيف العمومي، و في القانون الأساسي الخاص بسلكهم، لكن إضافة إلى ذلك فهم يخضعون لجملة من الالتزامات الخاصة بممارسة مهامهم كمحاسبين عموميين.

بعد تعيين أو اعتماد المحاسب العمومي من قبل الوزير المكلف بالمالية[2] ، و أدائه اليمين القانونية في حالة تعيينه لأول مرة[3] ، واكتتاب تأمين على مسؤوليته المالية[4] ، يتم تنصيب المحاسب العمومي في مهامه من طرف الوزير المكلف بالمالية أو ممثله، و يترتب على هذا التنصيب الرسمي تحرير محضر تسليم المهام الذي يجب توقيعه حضورياً من قبل المحاسب المباشر لمهامه، و كغيرهم من الموظفين يمكن أن يتعرض المحاسبون العموميون إلى المسؤولية التأديبية أو الجزائية أو المدنية، إضافة إلى ذلك يمكن أن يتعرضوا إلى مسؤولية أخرى خاصة بهم، وهي المسؤولية الشخصية والمالية و التي تقوم عند عدم مراعاتهم لقواعد المحاسبة العمومية، و تهدف إلى إجبارهم على تعويض الضرر الذي يلحق بالهيئات العمومية المعنية جراء مخالفة هذه القواعد.

و في مجال مباشرة المحاسب العمومي لمهامه يتعيّن عليه ما يلي:

- متابعة الحسابات.

[1] علي بساعد، ، مرجع نفس المرجع السابق، ص93.

[2] المادة (34) من القانون 90-21 ، مرجع نفس المرجع السابق.

[3] المادة (05) من المرسوم التنفيذي رقم 90-334 المؤرخ في 1990/10/27 المتضمن القانون الأساسي للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية.

[4] المادة (54) من القانون رقم 90-21 ، مرجع نفس المرجع السابق.

– المحافظة على الوثائق المبررة للنفقات و الإيرادات وكذلك الوثائق المحاسبية، فبالنسبة للإيرادات يتكفل بجميع السندات الخاصة بالتحصيل، فهو غير مطالب بالتحصيل الحقيقي، ولكن ببذل مجهود في ذلك، وعليه أن يتأكد من صحة القرارات الملغية لبعض الإيرادات، أما بخصوص النفقات فيجب على المحاسب العمومي أن يتحقق من صحة الإنفاق، وذلك عملاً بالنقاط التالية[1]:

– مطابقة العملية مع القوانين و الأنظمة المعمول بها.

– صفة الآمر بالصرف أو المفوض له.

– شرعية عمليات تصفية النفقات.

– توفير الاعتمادات.

– أنّ الديون لم تسقط آجالها و أنّها محل معارضة.

– الطابع الإبرائي للدفع.

– تأشيرة عمليات المراقبة التي نصّت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها خاصة ما يتعلق بتأشيرة المراقب المالي.

– الصحة القانونية للمكسب الإبرائي أي التحقق من صلاحية الدفع.

هذا فيما يتعلق بميزانية الدولة، أما في الميزانيات الأخرى فيجب على المحاسب العمومي أن يتحقق من وجود المخزون المالي الكافي، و يوجد فرق بينها وبين الاعتمادات، فهذه الأخيرة مخصصة لقسم معين في باب معين والمخزون غير مخصص.

[1] المادة (36) من القانون 90-21 ، مرجع نفس المرجع السابق .

كما أنّ المحاسب العمومي بعد تأكده من النقاط السابقة ملزم بدفع النفقات أو تحصيل الإيرادات في آجالها القانونية.

إن مسؤولية المحاسب العمومي كبيرة و ثقيلة، لذلك يمنحه القانون امتيازات وظيفية وشخصية مقابلة.

فقبل التعيين في منصب المحاسب العمومي يجري تحقيق حول السيرة الذاتية.

- يجب أن تكون له أقدمية في شغل المحاسبة.

- يجب أن يغطي احتياجاته المادية و لو جزئياً –سكن وظيفي.

- ضمان المسار المهني و الترقية.

- تسمية المحاسب العمومي تكون عن طريق وزير المالية، و هذا ما يجعله بعيداً عن تدخلات الإدارة الخارجية، فهو خاضع مباشرة لسلطة وزير المالية.

- المحاسب العمومي محمي من قبل القانون من جميع التعديات التي يتعرض لها من الغير، ويمكن له الحصول على تعويضات من وزير المالية بالنسبة للأضرار التي تعرض لها من طرف الآخرين.

و إذا قامت مسؤولية المحاسب العمومي المالية فإنّ بإمكانه الاستفادة من الإعفاء من المسؤولية المالية، حيث يعفى من هذه المسؤولية في حالة إثباته أنّ الخطأ كان ناجم عن القوة القاهرة، و في جميع الحالات لا يمكن أن تقحم المسؤولية الشخصية و المالية للمحاسب إلاّ من طرف الوزير المكلف بالمالية أو مجلس المحاسبة، ويمكن للوزير المكلف بالمالية أن يقوم بإبراء مجاني جزئي أو كامل من دفع باقي الحساب المطلوب من المحاسبين العموميين، كلما تم إثبات حسن نيّتهم[1].

كما أنّ المحاسبون العموميون مبدئياً مسؤولين عن عمل الأعوان التابعين لهم (أي الذين هم تحت سلطتهم و مراقبتهم)، في المصالح التي يديرونها، ويمكن أن تكون المسؤولية تضامنية بين المحاسبين العموميين والأشخاص الموضوعيين تحت أوامرهم[2].

[1] المادة (46) من القانون 90-21 ، مرجع نفس المرجع السابق.

[2] المادة (40) مرجع نفس المرجع السابق.

و تبقى السلطات المخول لها قانوناً إقحام المسؤولية المالية الشخصية للمحاسبين العموميين، تتمثل في الوزير المكلف بالمالية و مجلس المحاسبة لا غير.

المطلب الثالث : مبدأ الفصل بين الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين

يشكل هذا المبدأ قوام نظام المحاسبة العمومية و أساسه، و مفاده أنّ الذين يوجهون أوامر التنفيذ، ليسوا هم الذين ينجزونها، و إنما يتكفلون بذلك موظفون عموميون منفصلون عن أصحاب الأمر والقرار المالي[1] ، و هذا يعني أن تنفيذ العمليات المالية للهيئات العمومية يتم على مرحلتين متميزتين من طرف فئتين مختلفتين ومنفصلتين من الأعوان.

– المرحلة الإدارية التي يقوم فيها الآمرون بالصرف بالالتزام بالنفقات وتصفيتها والأمر بدفعها من جهة، وبإثبات الإيرادات و تصفيتها والأمر بتحصيلها من جهة أخرى.

– المرحلة المحاسبية التي يضطلع أثنائها المحاسبون العموميون بدفع النفقات و تحصيل الإيرادات[2].

كما أن قانون المحاسبة العمومية ينصّ على: « تنافي وظيفة الآمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي»[3] ، « ولا يجوز لأزواج الآمرين بالصرف بأي حال من الأحوال أن يكونوا محاسبين معينين لديهم»[4].

و يهدف هذا المبدأ خاصة إلى فرض رقابة صارمة و فعالة على تنفيذ العمليات المالية للميزانية، كما أنّه يجسد فكرة الفصل بين السلطات أي كل من سلطات الآمرين بالصرف و سلطات المحاسبين العموميين، كذلك يمكن للوزير المكلف بالمالية من مراقبة الأرصدة العمومية في إطار وحدة الصندوق، وبالتالي إشرافه ورقابته على الأعوان المكلفين بتحريك هذه الأرصدة.

كما يقوم الآمرون بالصرف بمسك حسابات إدارية تخص الالتزام والأمر بالصرف في حين يترتب على المحاسبين العموميين مسك حسابات التسيير (دخول و خروج الأرصدة)، فتسهل المراقبة من خلال مقارنة النوعين من الحسابات و استخلاص مكمون الخلل، ومن شأن مبدأ الفصل فضلاً عن تسهيل المراقبة منع التزوير.

---

[1] علي بساعد ، مرجع نفس المرجع السابق ، ص90

[2] محمد مسعي ، مرجع نفس المرجع السابق، ص21.

[3] المادة (55) من القانون رقم 90-21 ، مرجع نفس المرجع السابق.

[4] المادة (56) مرجع نفس المرجع السابق .

حيث يشكل كل من الآمر بالصرف والمحاسب العمومي مراقباً للآخر فتقل فرص التواطؤ والاختلاس عن ما يمكن حدوثه و لو كلف عون واحد بالمهام كلها.

لكن تطبيق هذا المبدأ في أغلب الأحيان يؤدي إلى بطء في تنفيذ العمليات المالية للهيئات العمومية، مما قد يعود بالضرر و تعطيل المصالح في بعض الأحيان، و بالتالي فإننا نجد هناك استثناءات على هذا المبدأ من شأنها التخفيف من حدّة هذه العيوب و هذه الاستثناءات هي:

1- الاستثناءات في مجال النفقات:

إنّ الاستثناءات على مبدأ الفصل بين الآمرين بالصرف و المحاسبين العموميين في مجال النفقات محدودة جداً ومحصورة في حالات الدفع بدون أمر بالصرف مسبق، و يتعلق في الثلاث حالات التالية[1]:

- الدفع بواسطة وكالات التسبيقات.

- أصل رأس المال و فوائده المستحقة على قروض الدولة، وكذا خسائر الصرف المتعلقة بأصل رأس المال.

- النفقات ذات الطابع النهائي المنفذة في إطار عمليات التجهيز العمومي الممول من مساعدات خارجية.

لكن في الواقع أن الخروج عن القاعدة في هذه الحالات، أي دفع النفقات من قبل المحاسب قبل الأمر بصرفها من طرف الآمر بالصرف يعتبر نسبياً، حيث أنّه فيما بعد من الضروري إصدار أوامر بالصرف أو حوالات دفع للتسوية من طرف الآمر بالصرف، و ذلك طبعاً بعد أن يتحقق من شرعية النفقات المدفوعة سلفاً.

[1] المادة (153) من المرسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 1993/01/19 المتعلق بقانون المالية لسنة 1993 .

كما توجد هناك حالات مطلقة للدفع بدون أمر بالصرف، و يتعلق الأمر هنا بثلاث حالات هي:

- معاشات المجاهدين، معاشات التقاعد المسددة من ميزانية الدولة.

- رواتب أعضاء القيادة السياسية و الحكومة.

- المصاريف و الأموال الخصوصية.

و هذا النوع من النفقات يتم دفعه مباشرة من طرف المحاسبين المكلفين بذلك دون أيّ تدخل سابق أو لاحق من طرف الآمرين بالصرف.

2- الاستثناءات في مجال الإيرادات[1]:

إنّ الهدف الرئيسي في تطبيق مبدأ الفصل بين الآمرين بالصرف و المحاسبين العموميين هو ضمان الرقابة من طرف المحاسبين على العمليات المالية التي يجريها الآمرون بالصرف، لكن في مجال الإيرادات يصعب الفصل في كثير من الأحيان بين المرحلة الإدارية

(الإثبات و التصفية والأمر بالتحصيل من قبل الآمرين بالصرف)، و المرحلة المحاسبية (تحصيل الإيرادات من قبل المحاسبين) في عمليات تنفيذها، وهو ما يؤدي إلى استبعاد هذا الفصل لأسباب عملية (مثل السرعة و التبسيط في إجراءات الإيرادات)، و بناء عليه فإن تطبيق المبدأ يكون مشروط بمدى ملائمته بطبيعة الإيرادات وتنظيم الهيئة المعنية بتحصيلها، وهناك حالتان أكثر شيوعاً فيما يخص الاستثناءات في مجال الإيرادات على مبدأ الفصل بين الآمرين بالصرف و المحاسبين العموميين.

أ)- الجباية نقداً : و هي القاعدة في مجال الإيرادات المثبتة حسب تصريحات المدينين بها أنفسهم، مثل الضرائب غير المباشرة والحقوق الجمركية، و حقوق التسجيل ...الخ

فالإيرادات من هذا النوع يمكن تحصيلها مباشرة من طرف المحاسبين، أي دون تدخل الآمرين بالصرف.

[1] محمد مسعي ، مرجع نفس المرجع السابق ، ص25.

ب)– وكالات الإيرادات: وكيل الإيرادات الذي يتم تعيينه من قبل الآمر بالصرف و اعتماده من قبل المحاسب العمومي المختص، يقوم هذا الوكيل بقبض حصيلة الإيرادات مباشرة (الإيرادات التي تتحصل عليها الهيئة العمومية المعنية)، و يقوم دورياً و في خلال الأسبوع بنقلها إلى صندوق المحاسب المختص.

خلاصة الفصل:

من خلال ما تم التطرق إليه في هذا الفصل نستنتج أن الميزانية العامة للدولة ظهرت منذ العصور القديمة واستخدمت لتنظيم أمور الدولة، وهي تتكون من بندين اساسيين هما الايرادات و النفقات، وتعد وفقا لقواعد و ضوابط يحددها نص منظم لقوانين المالية بهدف تحسين مقروئيتها وتعزيز شفافيتها و مصداقيتها في اعين المواطنين، و يعتمدها في العادة البرلمان بعد جلسة تصويت تسبقها جلسات نقاش و تعديل كما انها تعتبر أداة تخطيط للمستقبل ، و للميزانية العامة اهمية سواءا من الناحية السياسية او الاقتصادية ، فمن الناحية السياسية تعد وسيلة في يد السلطة التشريعي في مواجهة السلطة التنفيذية، اما من الناحية الاقتصادية فهي تعكس الحياة الاقتصادية و الاجتماعية في الدولة و هي اداة تساعد في توجيه الاقتصاد الوطني، وتخضع هذه الميزانية إلى خمس مبادئ اساسية ، والاهمية منها هي تبسيط إجراءات الرقابة عليه.

الفصل الثاني: دراسة حالة بالمركز التكوين المهني والتمهين 3 الأغواط

المبحث الأول: مدخل عام .م.ت.م(ت 03)الأغواط

المطلب الأول: التعريف بالمركز التكوين المهني والتمهين 3 الأغواط

نبذة عن حياة الشهيد أحمد بورزق:

ولد الشهيد أحمد بورزق بن سليمان خلال سنة 1924 بضواحي مدينة الأغواط، نشأ و ترعرع بالبادية انتقل إلى مدينة الأغواط سن مبكر ، رعاه خاله و أدخله المدرسة القرآنية و تتلمذ على يد " سي العرابي" انخرط في النشاط الثوري في مدينة الأغواط سنة 1957 و أصبح ينشط في المنظمة المدنية لجيش التحرير الوطني في الميدان اللوجستيكي ، و لما انكشف أمره التحق بصفوف جيش التحرير انطلاقا من مركز الشطيط الغربي ،و بكم تكوينه العسكري و خبرته القتالية انضم إلى"الكوموندو الثاني" المتمركز بالقعدة حسب ما صرح به رفقائه في الجهاد و قام بواجبه على غرار رفقائه في سبيل الوطن حيث أستشهد بتاريخ : 1958/04/22 على إثر سقوطه في كمين للعدو الفرنسي.

نشأة المركز:

إن مركز التكوين المهني و التمهين الأغواط 3 مؤسسة عمومية ذات طابع تكويني فتح أبوابه شهر فيفري 2011 و أن أول اهتماماته المحافظة على الحرف و المهن اليدوية، كما يحتوي المركز على مقرات بيداغوجية 04 ورشات و قاعات للتدريس و قاعات متخصصة و يضم مؤطرين ذوي كفاءات عالية كما يتوفر على داخلية بسعة 60 سرير من أجل ضمان راحة المتربصين و نادي للترفيه و ملعب متعدد الرياضات، كما يستفيد من الإعلام الآلي و الانترنتADSL

بطاقة تقنية:

الولاية: الأغواط

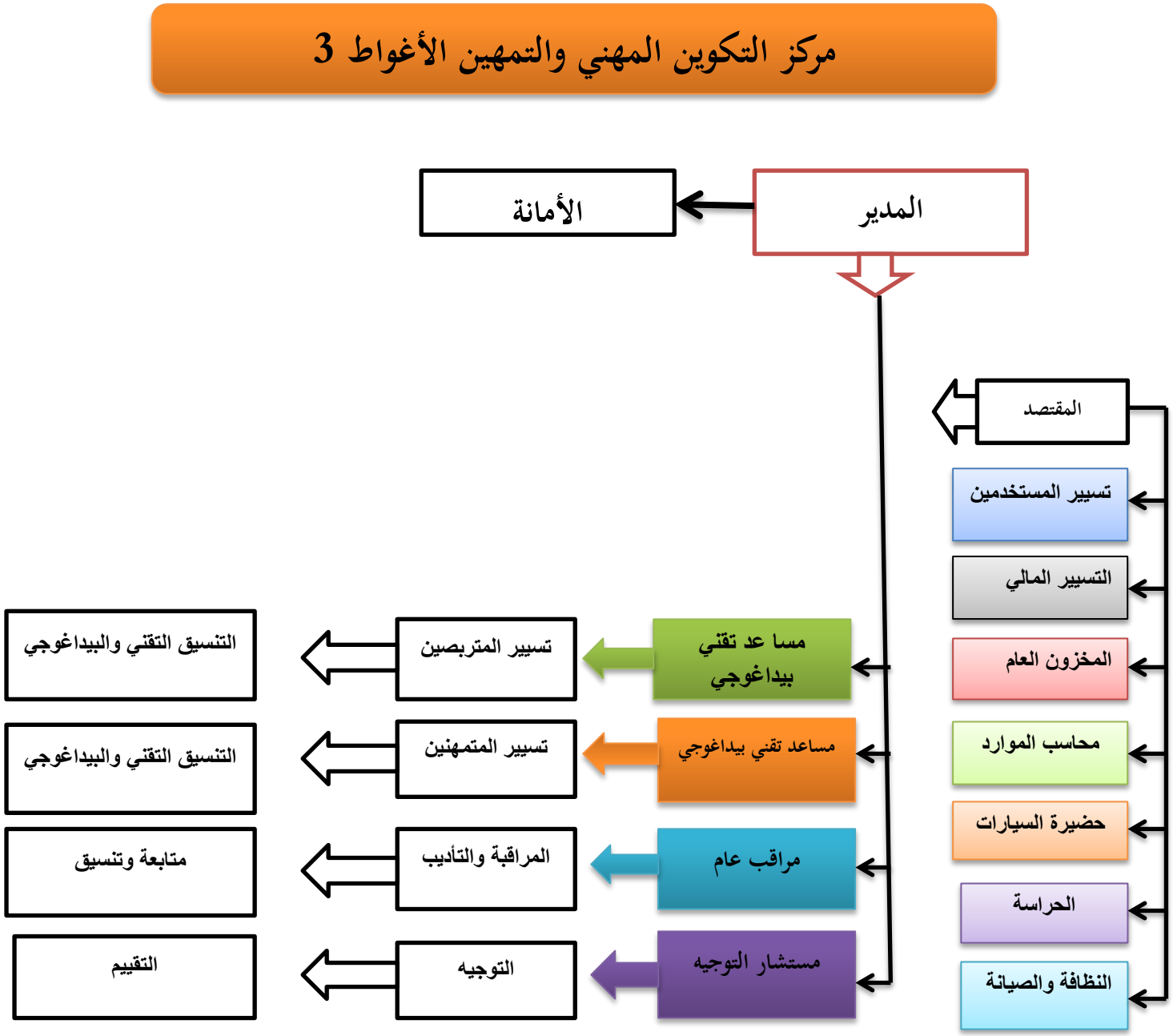
المساحة الإجمالية: 35.9.6

المساحة المبنية: 3.530 م²

الطاقة النظرية: 200 مقعد

- **المؤسسة** :مركز التكوين او التمهين الأأغواط03.
- **العنوان** : حي الساسي بولفعة.
- الهاتف: 029/10/67/96 الفاكس: 029/10/67/97.
- العنوان الإلكتروني: cfpalaghouat3@mfep.gov.dz
- مرسوم الإنشاء: 255/10 المؤرخ في: 2010/09/30 الجريدة الرسمية: العدد 56
- تاريخ وسنة التشغيل: 2010.

المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي مركز التكوين المهني والتمهين 3 الأغواط



المخطط الهيكلي لمركز التكوين المهني الأغواط 3

المصدر: وثائق المركز

المطلب الثالث: مهام التنظيم الإداري بمركز التكوين المهني والتمهين 3 الأغواط

المخطط العام للمركز و أنماط التكوين:

يحتوي المركز عل ى 08 أقسام بيداغوجية و04 ورشات

أقسام التدريس هي أقسام بيداغوجية متخصصة للفروع المفتوحة لتدريس بعض المواد النظرية.

كما يسير المركز العمليات التكوينية حسب أنماط التكوين التالية:

التكوين الإقامي:

يعد نمط التكوين الإقامي تكوينا يتم تقديمه بمؤسسة التكوين المهني بدروس نظرية ويدعم بتربص تطبيقي في اية التكوين.

الهـدف:

يهدف التكوين الإقامي إلى اكتساب تأهيلا مهنيا بمؤسسة التكوين المهني.

أشكـاله:

***للتكوين الإقامي أشكالا مختلفة :**

- تكوين أساسي أو أولي.
- تكوين مكمل.
- تكوين مختص.

و تتراوح مدة التكوين في هذا النمط بين 12 شهرا إلى 18 شهرا حسب الاختصاص ويوفر مركز التكوين المهني الأغواط 3 للمتربصين 200 مقعد بيداغوجي.

التكوين عن طريق التمهين:

هو نمط في التكوين المهني يهدف إلى اكتساب تأهيل مهـني أولي, حيث يتلقى المتمهن تكويـن ،تطبيقي على مستوى قطاعات النشاط الاقتصادي المرتبطة بإنتاج المواد أو الخدمات من جهة ودروس نظرية تكنولوجية تكميلية بمركز التكوين المهني والتمهين من جهة أخرى.

يتم قبول المتمهن بعد إبرام عقد التمهين الذي يشترط أن يكون موقعا من طرف المتمهن ووليه الشرعي والمؤسسة المستخدم, و مسجلا من طرف البلدية, ومصادق عليه من طرف مركز التكوين المهني والتمهين.

خلال تسجيل المتمهن, يجب مراعاة المستوى الدراسي المحدد لكل اختصاص حسب مدونة الشعب المعمول بها حاليا, كما يجب مراعاة السن القانوني الذي يتراوح بين و 15 25 سنة كما يمكن تمديد السن القانوني لفئات خاصة يحددها القانون الخاص بالتمهين تو تراوح مدة التكوين في هذا النمط بين 12 شهرا إلى 24 شهرا حسب الاختصاص و عدد المسجلين في هذا التكوين 24 متربص.

الهـدف:

يهدف التكوين عن طريق التمهين إلى اكتساب تأهيل مهني خلال المسار المهني كما يسمح باكتشاف العمل لأول مرة أثناء التكوين و يسمح بممارسة حرفة او مهنة.

تكوين المرأة الماكثة في البيت:

ويوجه أساسا إلى النساء الماكثات في البيت و الغاية منه تمكنها من حصول على مهارات ذاتية تسمح لها بأداء عمل منتج في بيتها و تتوج في نهاية التكوين بشهادة تأهيلية تو تراوح مدة التكوين في هذا النمط بين 03 شهرا إلى 06 أ شهر حسب الاختصاص.

الهـدف:

يهدف إلى إتاحة فرصة مزاولة نشاط مهني ذاتي أو في إطار مجموعة منظمة.

التكوين عن طريق الدروس المسائية:

يهدف إلى تكوين فئات خاصة غير مربوطة من حيث السن و المستوى و التي ترغب في حساب إمكانية الترفيه في الحياة المهنية ويندرج هذا النوع من التكوين في نمط التكوين الإقامي.

الاختصاصات المبرمجة لدورة فيفري 2018:

التكوين الإقامي:

الاختصاص	المستوى	مدة التكوين	شهادة التتويج
خياطة	أقل من الرابعة المتوسط	12 شهرا	شهادة الكفاءة المهنية
حلاقة	الرابعة متوسط	12 شهرا	شهادة الكفاءة المهنية
الزخرفة على الزجاج	أقل من الرابعة متوسط	12 شهرا	شهادة الكفاءة المهنية

التكوين التأهيلي:

الاختصاص	المستوى	مدة التكوين	شهادة التتويج
حلويات غربية	**معرفة القراءة والكتابة**	**03 أشهر**	**شهادة تأهيلية**
تخييط وتجميع الملابس	**معرفة القراءة والكتابة**	**03 أشهر**	**شهادة تأهيلية**
قص وتجفيف الشعر	**معرفة القراءة والكتابة**	**03 أشهر**	**شهادة تأهيلية**

بالإضافة إلى اختصاصات أخرى في نمط التمهين و هي:

البستنة – صناعة الحلويات – الطرز – النسيج التقليدي – الزخرفة على الزجاج – حدادة فنية

تفتح التسجيلات لهذه الدورة أي فيفري من : 01 ديسمبر من كل سنة إلى : 23 فيفري.

أما دورة سبتمبر فتفتح فيها التسجيلات من : 15 ماي من كل سنة إلى : 21 سبتمبر.

التأطير الإداري و البيداغوجي:

I.3-1 المدير: هو الهيأة العليا في المؤسسة فهو يمارس السلطة السليمة على جميع مستخدمي المؤسسة ومن مهامه:

- إصدار القرارات وتوجيه مختلف المصالح داخل المؤسسة وتسييرها حسب القانون.
- توقيع كل الوثائق الخاصة والعامة.
- ترأس جميع الاجتماعات المنعقدة داخل المؤسسة.
- الإشراف ومراقبة كل عمال المؤسسة بما فيها المتربصين.
- التنسيق والربط بين مختلف المصالح.

I 2.3 –المقتصد: يكمن دوره في:

- المراقبة والتنسيق بين مختلف المصالح كما يقوم بالتسيير المالي و المادي للمؤسسة.
- التسيير الإداري للمستخدمين وإعداد مشروع الميزانية.
- ضبط الوضعية المالية والحصيلة السنوية.
- مسك الجرد للأملاك العقارية والمنقولة طبقا للسجلات المقررة لها.
- السهر على حفظ الأملاك العقارية والمنقولة للمؤسسة .
- تحديد الوسائل الضرورية لسير المؤسسة.

I.3 –3 المصلحة التقنية البيداغوجية والتمهين:

تحت مسؤولية مدير المؤسسة يتكفل النائب التقني والبيداغوجي بما يلي:

- ضمان التنسيق التقني والبيداغوجي للتكوين.
- ضمان المسؤولية البيداغوجية للتكوين.
- ضمان تنظيم الدراسات وإعداد وتطبيق المخططات السنوية .
- ضمان المتابعة التقنية والبيداغوجية للكمونيين واقتراح كل المقاييس المرتبطة بتحسين مستوى التأهيل.
- المساهمة في تنظيم وتنشيط الاجتماعات البيداغوجية.
- تنظيم امتحانات نهاية تكوين المتربصين.
- متابعة ومراقبة تطبيق برامج التكوين مع اقتراح المصححين.
- تحديد احتياجات اليد العاملة والتجهيزات التقنية البيداغوجية الضرورية لتسيير الفروع.

***مصلحة النائب التقني و البيداغوجية للتكوين الإقامي :**

المكتب: يحتوي على الوثائق التالية :

- الوثائق البيداغوجية.
- مخطط التربصات أو مسار التكوين.
- مخطط إحصائي للمتربصين.
- جدول التوقيت العام .
- جدول التوقيت الأسبوعي لكل فرع.
- مخطط المركز .
- رزنمة التقارير السداسية.
- رزنمة الاجتماعات التقنية.
- رزنمة الاجتماعات البيداغوجية.
- رزنمة الأساتذة في إطار تقييم المكون والتكوين.
- رزنمة التربصات التطبيقية في المؤسسات.

*** مصلحة النائب التقني و البيداغوجية للتمهين :**

المهام: إعداد المخططات السنوية والمتعددة بالسنوات الخاصة بالتكوين عن طريق التمهين والمرتبطة بمركز التكوين المهني والتمهين.

ضبط برنامج النشاط وتنفيذه.

تعيين مناصب التمهين القائمة في إقليم البلدية أو البلديات التابعة لدائرة مركز التكوين المهني و التمهين وتسييرها.

I.3-4 مستشار التوجيه:

وتتمثل مهامه في ما يلي:

تنظيم مسابقات الدخول التكويني وانتقاء وتوجيه المتربصين أو المترشحين بتنظيم أبواب مفتوحة والإعلام بالتخصصات وبالتالي جلب الفرع المراد دراسته.

ومساعدة المتربصين والممتهنين.

التعرف على أسباب رسوب التلاميذ.

يساعد على تسيير الجديد والمحكم للمتربصين والأساتذة.

I.3-5 المراقب العام:

يتمثل دوره في السير الحسن للمتربصين الحفاظ على النظام الداخلي للمركز ومشاركته في المهام التربوية و التظاهرات الثقافية العلمية و الرياضية داخل المركز.

I.3 –6 أساتذة التكوين المهني:

يعتبر أساتذة العنصر الفعال في تسيير التكوين إذ هو المؤطر والمكون والمتصل المباشر بالمتربص كذلك يجب أن يمتاز بكفاءة وبضمير مهني لضمان تكوين مناسب لشبابنا.

المبحث الثاني: دور الآمر بالصرف في تنفيذ الميزانية

المطلب الأول: مهام وصلاحيات الآمر بالصرف

– في مجال الايرادات والنفقات:

الإثبات: نشأة حق المؤسسة القانوني في الإيراد (على مستوى المؤسسة التربوية قد يتمثل ذلك على سبيل الإشارة تأشير المدير كآمر بالصرف على جدول التلاميذ الحاضرين , بطاقات الدخول و الخروج , وصولات الاتلاف , قائمة المستفيدين من الطاولة المشتركة أو الإيواء , سند استلام الكتب المدرسية ..)حيث لا يوجد وثيقة تسمى سند التحصيل المجسدة لهاته العملية بل تلك الوثائق المذكورة سابقا تؤدي ذات الوظيفة.

التصفية : تحديد المبلغ الواجب تحصيله و يكون ذلك بموجب سند التحصيل (على مستوى المستوى التربوية – تحديد المبالغ و النسب للوثائق المشار اليها أعلاه تمقل هذه المرحلة).

الأمر بالتحصيل : و هو مطالبة المدين بتسديد مبالغ سند التحصيل (على مستوى المؤسسة التربوية تسليم – الوثائق المشار اليها سالفا مؤشر عليها من طرف المدير كآمر بالصرف إلى المسير المالي كمحاسب عمومي يعتبر أمرا بالتحصيل).

في مجال النفقات:

– الالتزام: نشأة الدين العمومي بواسطة سند الطلب، أو صفقة وفق مبدأ الملاءمة.

– التصفية: تنفيذ الالتزام و معاينة الخدمة المنجزة (تتم بواسطة سند الاستلام أو الفاتورة التي يجب أن تكون مطابقة للمواصفات القانونية كتعيين الدائن بدقة مع جميع المعلومات الضرورية لذلك , كرقم السجل التجاري , الرقم الجبائي , البنك و رقم حسابه . تعيين المواد بوصف كامل , ثمن الوحدة , المبلغ , المجموع بالأرقام , حساب الضرائب إن وُجدت , المجموع بالحروف , توقيع و ختم الممون , رقم و تاريخ الفاتورة التي تنجز وجوبا في نسختين على الأقل).

– **الأمر بالدفع**: تشمل المراقبة و التحقيق و الإذن بصرف نفقة الفاتورة (يتم بواسطة حوالة الدفع مبررة بوثائق الثبوتية اللازمة(و هو بهذه الصفة ملزم(المدير كآمر بالصرف) بمسك محاسبة ادارية للنفقات الملتزم بها و المأمور بدفعها و تبيان الرصيد المتبقي من الاعتماد المعين من جهة , و كذا الايرادات المثبتة , المحصلة , و الباقية للتحصيل.

في مجال التسيير المادي:

و تحددها المادة 32 من قانون 21/90 : الآمرون بالصرف مسؤولون مدنيا و جزائيا عن صيانة و استعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية , و بهذه الصفة هم مسؤولون على مسك جرد للممتلكات المنقولة و العقارية المكتسبة أو المخصصة لها.

المسؤولية:

- **مدنيا**: يتابع مدنيا من طرف ضحايا الأخطاء والتجاوزات وأصحاب الضرر المادي والمعنوي بعد صدور قرار الإدانة.
- **جزائيا**: هو مسؤول أمام الجهات القضائية في حالة المتابعة.
- **تضامنيا**: يشترك في اقتسام المسؤولية في حالة الأخطاء الجماعية (على سبيل المثال تجاوز الاعتمادات الآلية إذا تم التسديد خطأ)
- **شخصيا**: الآمر بالصرف مسؤول عن الإثباتات الكتابية التي يسلمها كما أنه مسؤول عن الأفعال اللاشرعية والأخطاء التي يرتكبها وفق المادة 31 من القانون 90/21.

المطلب الثاني: دور الآمر بالصرف في تنفيذ الميزانية

- إعداد الميزانية التقديرية و عرضها على مجلس إدارة المؤسسة ثم تقديمها إلى السلطات المعنية مرفوقة بتقرير على شكل عرض تبريري لهذا المبالغ المقررة.

-بعد المصادقة على الميزانية عليه متابعتها حسب الأبواب و المواد و الفقرات المسجلة مع احترام المبالغ المعتمدة لكل منها و ذلك أثناء القيام بعملية الالتزام و التصفية و الآمر بالدفع هذا فيما يخص النفقات أما بالنسبة للإيرادات فعلية اتخاذ كل الإجراءات الإدارية اللازمة من إثباتات و نصفية حتى يسمح للمحاسب بتحصيل الإيرادات المسجلة في الميزانية.

-يعتبر الشخص الوحيد في المؤسسة الذي يحول في المؤسسة الذي يحول القانون اصدار سندات للتحصيل و قبول الهبات و الهدايا.

-مطالب بالمحافظة على ممتلكات المؤسسة و كذلك القيام بالصيانة اللازمة لضمان الاستغلال الأمثل للإمكانيات المتاحة.

-يعتبر مسؤولا عن مسك دفاتر الجرد الخاصة بممتلكات المؤسسة و كذلك البطاقات التقنية للمعدات و التجهيزات التقنية.

-يعتبر مسؤولا على وثائق المحاسبة المتعلقة بعمليات الالتزام و التصفية و الأمر بالدفع و مطالب بالمحافظة عليها باعتبارها وثائق مثبتة للعمليات.

-مطالب بتقديم الوضعية المتعلقة بعملية الالتزام و الدفع وذلك كل ثلاثة أشهر إلى الوزارة الوصية مع احترام الآجال المحددة 15 يوما بعد انتهاء الثلاثي.

-مطالب بتقديم الحساب الإداري للمؤسسة و المتعلق بالسنة المالية لكل من الوزارة الوصية ووزارة المالية و مجلس المحاسبة، و المتفشية العامة للمالية خلال 6 أشهر التي تلي السنة المالية.

المطلب الثالث: تحليل المقابلة

حيث قمنا بمقابلة مع الآمر بالصرف لمركز التكوين بإعطائه مجموعة من الأسئلة في حدود المعقول:

1- ما هي المراحل التي تمر بها الموازنة؟

2- ما هي الأهداف الاستراتيجية لدائرة الموازنة العامة؟

3- ما هو الدور الرقابي لدائرة الموازنة العامة؟

4- ما هي الأدوات المالية التي تستخدمها دائرة الموازنة العامة للرقابة على تنفيذ الموازنة بمركز التكوين المهني والتمهين3؟

5- ما هي مكونات الموازنة العامة أي مما تتكون إيرادات ونفقات مركز التكوين المهني والتمهين 3؟

6- ما هي الأدلة والمنشورات المتوفرة عن الموازنة؟

7- ما المقصود بخارطة الحسابات للموازنة؟

8- ما هي العناصر التي تشملها المراقبة بالنسبة لطلب التعهد بالنفقة؟

9- من هم الأشخاص المكلفون بتنفيذ النفقات العمومية، و ما هي طبيعة العلاقة التي تربطهم؟

10-كيف تفتح الاعتمادات لدى مختلف الهيئات العمومية حتى يتمكن آمرو الصرف بها من الشروع في تنفيذ النفقات؟

11- ما هو الفرق بين تفويض الاعتمادات وتحويل الاعتمادات؟ و ما هي خاصيات أمر الصرف المعتمد في الحالتين؟

12- متى تدرس الحاجيات لتحديد حجم النفقات المراد إنجازها؟ وما هي الطرق المعتمدة في ذلك؟

1-المراحل التي تمر بها الموازنة هي:

-مرحلة الإعداد

-مرحلة الاقرار

-مرحلة التنفيذ

-مرحلة المتابعة والتقييم

2-الأهداف الاستراتيجية لدائرة الموازنة:

- المساهمة في بناء وصنع مالي سليم ومستقر في المؤسسة.

- تطوير نهج إعداد الموازنة الموجهة بالنتائج وتعزيز مبادئ الشفافية ومواكبة أفضل الممارسات والمفاهيم العالمية المعاصرة في إدارتها.

- المساهمة في ضبط التوظيف بما سهم بالاستخدام الكفؤ للموارد المالية .

- تعزيز قدرات المؤسسة للإرتقاء بمستوى أداء الدائرة.

3-الأدوات المالية التي تستخدمها دائرة الموازنة العامة للرقابة على تنفيذ الموازنة بمركز التكوين المهني والتمهين.

- الأمر المالي العام

- الحوالة المالية

- مستند الإلتزام

- المناقلات المالية

- الذمة المالية

4-مكونات الموازنة العامة

النفقات العامة (فرع1، فرع2، بالأبواب)

الإيرادات العامة (بالأبواب)

5- مكونات الموازنة:

النفقات العامة وتتكون من:

النفقات الجارية.

النفقات الرأسمالية.

الإيرادات العامة وتتكون من:

الإيرادات المحلية.

المنح الخارجية.

عجز/فائض الموازنة العامة (الفرق بين النفقات العامة والإيرادات العامة).

موازنة التمويل:

مصادر التمويل.

الاستخدامات.

6-الأدلة والمنشورات المتوفرة عن الموازنة

- التقرير السنوي، الثلاثي، الوضعيات الثلاثية
- دليل المواطن
- دليل محلل الموازنة
- دليل النفقات العمومية
- دليل إجراءات إعداد موازنات المؤسسات

- دليل دورة الموازنة

7-المقصود بخارطة الحسابات للموازنة:

مجموعة من التصنيفات المتسقة والمناسبة لمعاملات النظام المالي الحكومي تتضمن التصنيف الوظيفي والاقتصادي والتنظيمي والبرامج والتمويلي والجغرافي للبيانات المالية الحكومية أو للمؤسسة.

8- العناصر التي تشملها المراقبة بالنسبة لطلب التعهد بالنفقة هي:

- المبادئ الأساسية لعقد النفقات.

- الرقابة المسبقة على عقد النفقات.

- نتائج الرقابة المسبقة.

9-الأشخاص المكلفون بتنفيذ النفقات العمومية:

الآمر بالصرف، المحاسب العمومي

أ-الآمر بالصرف: مسير معين على رأس هيئة عمومية يتصرف لفائدة الدولة له مهام إدارية ومالية في تنفيذ الميزانية يقوم بتحرير أوامر تحصيل الإيرادات وأوامر صرف النفقات، والتي تمثل السند القانوني الذي يقوم به المحاسب العمومي بتنفيذ العمليات المالية المرخصة في الميزانية.

ب-المحاسب العمومي: هو الموظف أو العون المرخص له قانونا للتصرف في الأموال العمومية أو الأموال الخاصة للمؤسسة.

10-تفتح الاعتمادات لدى مختلف الهيئات العمومية حتى يتمكن آمرو بالصرف بها في الشروع في تنفيذ النفقات:

بعد المصادقة على ميزانية الدولة من قبل مجلس النواب والمستشارين بمقتضى قانون المالية حسب الأبواب يتم توزيع الاعتمادات قسما قسما وفصلا بمقتضى أمر فتصبح موزعة حسب أبواب وأقسام وفصول وفقرات بقرار ومن وزير المالية وتوزع الفقرة إلى فقرات فرعية بقرار من رئيس الإدارة ثم تتولى الإدارة المكلفة بالميزانية إعداد القرارات وإرسالها للآمرين بالصرف والمحاسبين والمراقبين.

11-الفرق بين تفويض الاعتمادات وتحويل الاعتمادات:

أ-تفويض: أي وضع الاعتماد تحت تصرف الآمرين بالصرف المساعدين لمجابهة المصاريف التي يتطلبها تسيير المصالح تصبح الأذون بالتفويض نافذة المفعول بمجرد التأشير عليها من قبل المراقب المالي

ب-تحويل الاعتماد: تتعلق بنفقات الصرف والتجهيز تحول لفائدة ميزانيات المجالس الجهوية بواسطة إصدار أوامر صرف لفائدة قابض المجلس الجهوي عندها يقوم الوالي بصرف الاعتمادات بوصفته آمر بالصرف أو لميزانية المجلس الجهوي.

12-تدرس الحاجيات لتحديد حجم النفقات المراد انجازها عند تصفية النفقة العمومية لتحديد مقدار المبلغ المالي المستحق على الإدارة بموجب الالتزام بالنفقة، أو بتعبير المادة 20 من قانون المحاسبة العمومية والتحقق من أساس الوثائق الجبائية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية وعلى هذا تصفية النفقة في غالب الأحيان عمليتين متتابعتين، وهما كل من عملية التأكد من أداء الخدمة وعليه التحديد لحجم النفقات.

الطرق المعتمدة في ذلك:

1-إثبات أداة الخدمة

2-التحديد الدقيق لمبلغ النفقة

3-مرحلة الأمر بصرف النفقة

الخاتمة

من خلال ما تطرقنا إليه في دراستنا نستخلص أن للميزانية العامة أهمية بالغة فهي تعكس في دول كثيرة الحياة الاقتصادية و الاجتماعية في مجتمعات هذه الدول، فهي إدارة تساعد في إدارة و توجيه الاقتصاد القومي حيث لم تعد الميزانية أرقاما و كميات كما كانت في المفهوم التقليدي بل لها آثار في كل من حجم الإنتاج القومي و في مستوى النشاط الاقتصادي بكافة فروعه و قطاعاته، فالميزانية العامة تشكل أحسن أداة لاتخاذ القرارات الحكومية، ب استخدام الموارد المتاحة وفقا لأولويات الخطة السنوية. كما أنها تمثل الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة، باعتبارها إحدى أهم الأدوات التي تستعمل في تنظيم مختلف العمليات المالية العمومية، بما يحقق أهداف السياسة الاقتصادية، حيث إن موضوعها هو تخصيص الموارد الوطنية وتوزيعها بين مختلف الحاجات العامة في إطار أهداف وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما نستنتج أن التسيير المالي إذ لم تضبطه قوانين ونظم وقواعد محكمة وموحدة فلن يبلغ أهدافه المرجوة ، فكافة الدول يسير نشاطها المالي حسب برنامج محدد يشمل على مجموعة نفقاتها وإيراداتها، وأن يصادق هذا البرنامج لينفذ خلال فترة زمنية مقبلة، وهناك هيئة خاصة يندرج تحت اختصاصاتها مهمة إعداد وتحضير المي ا زنية العامة، هي السلطة التنفيذية تحت رئاسة وزير المالية الذي يتولى على مستوى وزارته عملية تحضير المشروع النهائي للميزانية قبل تقديمه للسلطة التشريعية للمصادقة عليه، وبعدها تختص السلطة التنفيذية بعملية تنفيذ الميزانية العامة المصادق عليها من طرف السلطة التشريعية بمقتضى القانون، ويتولى هذه المهمة الوزارات والهيئات والمؤسسات العمومية التي تقوم بتوزيع كل الاعتمادات التي رصدت في الميزانية على المصالح التابعة لها.

النتائج المتوصل إليها:

– الميزانية العامة وثيقة تقديرية سياسية وتشريعية.

– تعتبر الميزانية العامة وسيلة مهمة في يد الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و المالية.

– الميزانية العامة تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية الذي يمثل المصدر أو الأساس القانوني لها.

عدم احترام مبادئ الميزانية خاصة مبدأ السنوية، حيث كثرت إستثناءات حتى أصبحت هي الأصل.

– اختلاف الاقتصاديين مع تطور الفكر الاقتصادي حول مفهوم توازن الميزانية، حيث نادى به الكلاسيك وعارضه الكينزيون

– وجود هيئات مختصة في تنفيذ الميزانية وهم الآمر بالصرف، المحاسب العمومي والمراقب المالي.

التوصيات:

– ترشيد الإنفاق العام بصورة عامة والحد من الإنفاق غير الضروري.

– محاربة كل مظاهر الفساد كالسرقة والرشوة وفرض رقابة واضحة على مجمل النفقات العمومية وفرض عقوبات صارمة ومتابعات قضائية على مختلسي المال العام.

– إضفاء الشفافية عند إعداد وتنفيذ الميزانية.

– يجب على المؤسسات بإنشاء دورات تكوينية لأعوان المحاسبة العمومية تحسبا للتغيرات التي تطرأ في قوانين وتنظيمات المحاسبة العمومية.

– يجب على المفتشية العامة وضع والعمل بنظام رقابي محكم وصارم من أجل ضمان تسيير ناجح للمال العام.

قائمة المراجع

أولا / باللغة العربية

1- إبراهيم مُحَمَّد قطب ، الموازنة العامة للدولة، الهيئة العامة المصرية للكتاب ، الطبعة الرابعة، 1994.

2- حسن عواضة ، المالية العامة "دراسة مقارنة" ، طبعة 1978 ، دار النهضة العربية.

3- فارس الخوري ، علم المالية ، مطبعة جامعة سوريا 1937.

4- عادل أحمد حشيش ، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، 1992.

5- مُحَمَّد طويلب ، السياسة الميزانية للجزائر خلال مرحلة الانتقال إلى اقتصاد السوق، رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، فرع نقود مالية، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، دفعة 1996-1997.

6- السيد عبد المولى ، المالية العامة ، دار الفكر العربي، مصر،1977

7- مُحَمَّد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة، د.م.ج ، ط2، 2005،

8- سليمان اللوزي ، إدارة الموازنات العامة، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة ، 1997

9- عبد الحميد القاضي، مبادئ المالية العامة ، دار الجامعات المصرية، 1976

10- مجدي مُحَمَّد شهاب ، الإقتصاد المالي ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، 1999

11- عبد الله الشيخ، محمود الطاهر ، مقدمة في اقتصاديات المالية العامة ، مطابع جامعة الملك سعود، الطبعة الأولى ، 1992

12- زينب حسن عوض الله ، مبادئ المالية العامة ، الدار الجامعية ، بيروت ، 1994

13- السيّد عطية عبد الواحد ، الموازنة العامة للدولة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 1996

14- عادل أحمد حشيش ، مصطفى رشدي شيحة، مقدمة في الاقتصاد العام ، مصر ، دار الجامعة الجديدة للنشر، 1998

15- خليل علي مُحَمَّد ، المالية العامة ، دار زهران للنشر و التوزيع ، عمان 2000.

16- عبد العزيز باري ، دروس في المحاسبة العمومية، المدرسة الوطنية للإدارة، 2003-2004

17- علي زغدود ، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية

18- سوزي علي ناشد ، المالية العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، 2003.

القوانين و المراسيم:

19- حسب القانون المحاسبي الفرنسي لسنة 1926.

20- المادة (6) من القانون 84-17 ، المؤرخ في 17 جويلية 1984م، المتعلق بقوانين الميزانية.

21- المادة (73) من قانون المالية التكميلي رقم 92-04 لسنة 1992.

22- المادة (88) من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 1995/07/17 و المتعلق بمجلس المحاسبة.

23- المادة (06) من المرسوم التنفيذي رقم 97-268 المؤرخ في 1997/07/21 الضابط لصلاحيات الآمرين بالصرف و مسؤولياتهم.

24- المادة (05) من المرسوم التنفيذي رقم 90-334 المؤرخ في 1990/10/27 المتضمن القانون الأساسي للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية.

25- المادة (153) من المرسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 1993/01/19 المتعلق بقانون المالية لسنة 1993.

26- المادة 09 من القانون التنفيذي93 - 46 المؤرخ في 1993/02/06

27- المواد 10 – 11 – 13 من المرسوم التنفيذي 93 – 46 المؤرخ في 06 فيفري 1993 ، المحدد لآجال دفع النفقات ، و تحصيل اوامر الإيرادات و البيانات التنفيذية و إجراء قبول القيم المعدومة.

28- المادة 93 من التنظيم 31 المؤرخ في 30 سيبتمبر 1996 المتضمن قانون المالية لسنة 1997.

29- المادة 153 من المرسوم التشريعي رقم : 93 – 01 المؤرخ في 19 جانفي 1990

مواقـع الإنتـرنـت:

30 - DERVEL (D) Buisson (J) , Finances Publiques , Budget et Pouvoir Financier , Dalloz , 2001.

31 - Trotabar (L) et Colteret, Finances Publique , Paris 1971,

32 - http / www ksaadu.sa , le 25/02/2009.((أصول المحاسبة الحكومية

33 - http / www ksaa.info , le 13/02/2009.((منتدى الجامعات السعودية

34 – Jesse Burkhead , Government Budgeting , John Wileynewyork , 1963

35 - Jaque Magnet , Les Comptables Publics, L.G.D.J. Paris 1995 ,