المحور الثالث: القوانين المنظمة لعمل الخزينة في إطار المالية العمومية

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

وصدرت بعده تباعا قوانين أخرى هي:

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

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

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

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

أولا: القانون رقم 84 - 17 المؤرخ في 07 جويلية سنة 1984 والمتعلق بقوانين المالية

- **الحسابات الخاصة بالخزينة العمومية**

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

وما لم تنص صراحة أحكام قانون المالية على خلاف ذلك فإنه:

- ينقل الرصيد الباقي من كل حساب خاص من سنة إلى أخرى- .
- يمنع حسم النفقات المترتبة عن دفع المرتبات والتعويضات لأعوان الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات أو - الهيئات العمومية مباشرة من حساب خاص للخزينة.
- يمنع القيام بعمليات الاقتراض والقرض أو التسبيق في حساب التخصيص الخاص والحسابات التجارية.

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

1 : الحسابات التجارية

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

2 : حسابات التخصيص الخاص

تدرج في حسابات التخصيص الخاص العمليات الممولة بواسطة الموارد الخاصة على أثر إصدار حكم في قانون المالية، ويمكن أن تتم موارد حساب التخصيص الخاص بحصة مسجلة في الميزانية العامة للدولة ضمن الحدود المبينة في قانون المالية، وتحدد العمليات المحققة على حساب التخصيص الخاص وترخص وتنفذ حسب شروط عمليات الميزانية العامة للدولة ، ولا ينبغي أن يتجاوز مجموع النفقات مجموع الإيرادات في حساب التخصيص الخاص باستثناء ما قدر مسبقا من طرف قانون المالية، وفي حدود المبلغ المس موح به.

الحساب رقم 103 - 302 بعنوان "صندوق ضبط الموارد الذي يسمح بقيد في باب الإيرادات، فوائض القيم الجبائية الناتجة عن مستوى أعلى أسعار المحروقات على تلك المتوقعة ضمن قانون المالية وكل الإيرادات الأخرى المتعلقة بسير الصندوق، وفي باب النفقات، ضبط نفقات وتوازن الميزانية المحددة عن طريق قانون المالية السنوي وتخفيض الدين العمومي.

3 : حسابات التسبيقات

تبين حساب التسبيقات عمليات منح التسبيقات أو تسديدها التي يرخص للخزينة العمومية بمنحها في حدود الا عتمادات المفتوحة لهذا الغرض. ويجب فتح حساب متميز لكل من مدين أو صنف من المدينين، وتعفى التسبيقات الممنوحة للهيئات العمومية من الفوائد، إذا تم تسديدها ضمن أجل أقصاه سنتين، فإذا تعذر ذلك يمكن أن تكون التسبيقة غير المسددة، أما موضوع اجل جديد يمتد على فترة أقصاها سنتين، مع احتمال تطبيق معدل الفائدة على الفترة الأخيرة أو تحويلها إلى قرض.

4 : حساب القروض

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

ثانيا: تنفيذ العمليات المالية وفق القوانين المنظمة لعمل الخزينة

1 : تنفيذ الإيرادات العامة

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

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

الإيرادات ذات الطابع الجبائي، الغرامات، مداخيل الأملاك التابعة للدولة...

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

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

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

1-1 : الإثبات

وهو الإجراء الذي بموجبه يتم تكريس حق الدائن العمومي (المادة 16).

2-1 : التصفية

حسب المادة 17 من قانون المحاسبة العمومية (90 / 21) فإن التصفية هي تحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي ، وإصدار الأمر بتحصيلها للمحاسب العمومي ليق وم بعملية التحصيل. وبالتالي فإن الإيرادات التي يتم إثباتها وتصفيتها من طرف الآمرين بالصرف تكون محل أمر بالإيراد صادر عنهم.

3-1 : التحصيل

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

2: تنفيذ النفقات ال عامة

حسب المادة 11 من قانون المحاسبة العمومية، تتمثل عمليات النفقات العامة في استعمال الاعتمادات المرخص بها في الميزانية العامة

تنقسم النفقات العمومية في الجزائر إلى نوعين وهما:

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

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

✓الإستثمارات المنفذة من قبل الدولة (الصناعة، الفلاحة، الري، المنشآت القاعدية...)

✓إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة (دعم الخدمات المنتجة، دعم الحصول على السكن ...)

✓النفقات الأخرى بالرأسمال (دعم النشاط الاقتصادي كخفض نسبة الفوائد، البرنامج التكميلي للولايات احتياطي لنفقات غير متوقعة ...)

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

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

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

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

1-2: الالتزام

وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين (المادة 19) ، أو بعبارة أخرى هو الإجراء الذي بموجبه تقوم هيئة عمومية بإنشاء التزام عليها وتتحمل مسؤوليته.

ويتولى الآمرون بالصرف سواء كانوا أساسيين أو ثانويين أو من فوض وا إليهم مهامهم صلاحية الالتزام بإنشاء الدين أو النفقة. مع الإشارة الى أن مبالغ الالتزامات لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تتجاوز مبلغ الإعتمادات المخصص في الميزانية. فحسب المادة 6 من قانون المحاسبة العمومية 90 / 21 ، فإن نفقات التجهيز ونفقات الاستثمار والنفقات بالرأسمال تسجل في الميزانية العامة على شكل رخص البرامج وتنفذ باعتمادات الدفع.

2-2: التصفية

تصفية النفقة العامة هي التحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية (المادة 20 من قانون المحاسبة العمومية) والهدف منها هو التأكد من صحة وحقيقة الدين المنشئ وتحديد مبلغ النفقة. ويتولى الآمر بالصرف مهمة التصفية ، إلا أ ن هناك بعض النفقات العامة التي لا تتطلب أمرا مسبقا بالصرف (منح أرامل الشهداء والمجاهدين ، نفقات المديونية العمومية) وبالتالي لا يتدخل الآمر بالصرف لتصفيتها وإنما توكل التصفية للمحاسب العمومي المكلف بالدفع وبالتالي فهي استثناء لمبدأ الفصل بين مهام الآمر بالصرف والمحاسب العمومي، لأن البيانات المتعلقة بهذه النفقات معروفة مسبقا.

2-3: الأمر بالصرف

هو الإجراء الذي يؤمر بموجبه بدفع النفقات العمومية (المادة 21 من قانون المحاسبة العمومية)، وبعبارة أخرى هو عبارة عن الإجراء الإداري الذي يعطي أمرا بعد التصفية بدفع دين الهيئة العمومية.

إلا أن هناك بعض النفقات التي يتم دفعها دونما الحاجة للأمر المسبق بصرفها وبالتالي لا يتدخل الآمر بالصرف لتصفيتها ، وإنما توكل هذه العملية للمحاسب العمومي المكلف بالدفع (تسوية الأمر بصرفها بعد عملية الدفع) مثل منح المجاهدين والأرصدة السرية.

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

2-4: الدفع

دفع النفقة هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء النفقة العمومية (المادة 22 من قانون المحاسبة العمومية 21 / 90)، إذن الدفع هو الإجراء الذي يسمح لأي هيئة عمومية بالتخلص من ديونها وتكون عملية الدفع مرهونة بتحقق شرطين أساسيين وهما:

- حلول تاريخ استحقاق الدين
- انجاز الخدمة للهيئة العمومية

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

- العملية مطابقة مع القوانين والتنظيمات المعمول بها.

- التأكد من صفة الآمر بالصرف أو الم فوض له ، حيث أن إمضاء الآمر بالصرف يكون معروفا لدى المحاسب العمومي وكذا وثيقة تعيينه في منصبه، وكذلك الأمر بالنسبة للشخص الذي فوضه سلطاته وتوقيعه.
- شرعية عملية تصفية النفقات حيث من خلال التأكد من أن النفقة المؤداة مبررة كليا وذلك بمراقبة الوثائق التي أ رسلها الآمر بالصرف التي توضح الخدمة المنجزة للهيئة العمومية. كما يراجع أيضا مدى صحة ودقة
- المبلغ الصحيح للنفقة أي مدى صحة عمليات التصفية التي قام بها الآمر بالصرف، وله الحق أن يطلب من الآمر بالصرف توضيحات أخرى في بعض النقاط عن طريق مراسلة إدارية.
- توفر الاعتمادات المالية حيث التأكد من أن الاعتمادات المالية الموجودة كافية لتغطية النفقات المأمور بصرفها.

ثالثا: الهيئات الرقابية لعمل الخزينة العمومية

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

1: وزارة المالية

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

وتقوم الوزارة كذلك بما يلي:

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

2 : المفتشية العامة للمالية

ظهرت المفتشية بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 80 - 53 المؤرخ في 01 مارس 1980 و المتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية وهي هيئة للمراقبة توجد وتوضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية .وتتولى مراقبة التسيير المالي والمحاسبي في مصالح الدولة والمؤسسات العمومية ، ويتولى الوزير تأمين المراقبة المتعلقة بالمفتشية ويحدد برنامجا للعمل خلال الشهر الأول من كل سنة ويراعي في هذا البرنامج طلبات المراقبة التي يعبر عنها أعضاء الحكومة ومجلس المحاسبة والبرلمان بغرفتيه.

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

- شروط تطبيق التشريع المالي والحسابي والأحكام القانونية أو التنظيمية التي يكون لها إنعكاسا ماليا مباشرا.
- التسيير والوضع المالي في المصالح والهيئات التي تجرى عليها المراقبة .
- صحة المحاسبة وانتظامها .

- مطابقة العمليات التي تمت مراقبتها لتقديرات الميزانية أو برامج الإستثمار .
- شروط استعمال وتسيير الوسائل الموضوعة تحت تصرف هيئات الجهاز المالي للدولة .
- مراجعة العمليات المالية التي يقوم بها المحاسبون العموميون والآمرون بالصرف .
- التأكد من السير المنتظم للمراقبة الداخلية.

3 : مجلس المحاسبة

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

تهدف الرقابة اللاحقة التي يمارسها مجلس المحاسبة إلى:

- التأكد من الامتثال لقوانين المالية وقواعد الميزانيات لا سيما ما يخص شرعية العمليات و الترخيص بها وتبرير الإيرادات والنفقات العمومية والالتزامات الخاصة بها وكل عمل يتعلق بتسيير الأملاك العمومية.
- التأكد من شرعية الحسابات الخاصة بالعمليات المتعلقة بأملاك الدولة العمومية والجماعات الإقليمية ومطابقتها ومسك جرد عام عنها.
- التأكد من صحة الحسابات وإنتظامها ودقتها ، وتصل بوسائل قانونية إلى اتهام الآ مر بالصرف أو إبرائه من جهة والمحاسب العمومي المعني بتلك العمليات من جهة أخرى.
- التحقق من صحة إستعمال المساعدات التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية طبقا للغاية المرجوة منها إلى المرافق العمومية وإلى كل هيئة عمومية تخضع لتبعات الخدمة العمومية.
- التأكد من أن المبالغ المسجلة في حساب تنفيد ميزانية الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية ذات الطابع الإداري، في نظر الأحكام المالية، مطابقة للمبالغ المبينة في السجلات، وكذا إذا كانت الإيرادات والنفقات المفحوصة مثبتة شرعا.
- التحقق من عدم وقوع أي تقصير أو عدم إلتزام بأحكام أو مبادئ الموازنة المالية المطلوبة قانونا.