تنفيذ الميزانية في الجزائر

إن تنفيذ الميزانية يتطلب تدخل نوعين من الأعوان ويتم على عدة مراحل سواء في جانب الإيرادات أو في جانب النفقات.

1- الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية :إن تنفيذ الميزانية يتم من طرف الأمر بالصرف من جهة **(Ordonner)**والمحاسب العمومي من جهة أخرى**(comptable public)**

ا-الامر بالصرف:هو كل شخص يتولى باسم الدولة أو الجماعات المحلية الأمر بتحصيل الديون لصالح الجماعات العمومية أو دفع الديون التي على عائق الجماعات العمومية وعادة ما يتم تعيينه على رأس الهيئة الإدارية للقيام بتنفيذ الميزانية وممارسه السلطة السلمية داخل الإدارة.

يمكنا التفريق بين الأمر بالصرف الأساسي أو الابتدائي,وهو الذي تمنح له مباشره رخصه تسيير الميزانية من خلال إصدار أوامر الدفع والتحصيل,وهم الوزراء(فيما يخص ميزانيه الدولة)الولاة (فيما يخص ميزانيه الولاية) ورؤساء المجالس الشعبية البلدية (فيما يخص ميزانيه البلدية) .

الأمر بالصرف الثانوي,وهو الذي يحصل على تفويض اعتماد يصدره لصالحه من طرف الأمر بالصرف الرئيسي حيث إن احتياجات التسيير على المستوى المحلي فرضت على الوزراء منح اعتماد وتفويض بالسلطة لفائدة المديرين التنفيذيين لأجل تسيير جزء من ميزانية الوزراء على المستوى المحلي.

الأمر بالصرف الوحيد:يعتبر الوالي آمر بالصرف الوحيد حين يتعلق الأمر بتسيير عمليات التجهيز غير الممركزة للدولة.قبل أن يبدأ في ممارسته مهامه يجب على الآمر بالصرف أن يطلب اعتماده من طرف المحاسب العمومي المختص وهو إجراء يتمثل في إرسال نسخة من قرار التعيين أو مداولة الانتخاب و وضع نموذج من إمضائه لدى المحاسب.

ب-المحاسب العمومي :هو كل موظف أو عون له صلاحية تنفيذ عمليه الإيرادات (من خلال التحصيل) و تنفيذ عمليات النفقات(من خلال الدفع). إن جميع المحاسبين التابعين سلميا لوزير المالية,الذي يتولى تعيينهم,غير انه يمكن اعتماد محاسبين عموميين من خارج وزارة المالية عادة ما يكونون تابعين لإدارة الآمر بالصرف.

يمكن التفريق بين :

-المحاسبين الرئيسيين هم محاسبو الأمرين بالصرف الرئيسيين (أمين الخزينة المركزي و أمين خزينة الولاية إلى جانب أمين الخزينة البلدية) ,وهم كلهم محاسبون يقومون بتنفيذ أوامرالأمرين بالصرف ويقيدون هذه العمليات في سجلاتهم ثم يعدون حساب عن هذه العمليات في نهاية السنة المالية . والى

جانب هؤلاء يوجد محاسبون رئيسيون آخرون مثل عون المحاسب المركزي للخزينة(الذي يقوم بتجميع العمليات التي يقوم بها المحاسبون الآخرون) وأمين الخزينة الرئيسي(الذي ينفذ مختلف المعاشات والحسابات الخاصة للخزينة).

-المحاسبون الثانويون هم الذين يقوم محاسب رئيسي بتجميع العمليات المحاسبية التي يقومون بها مثل قابل الضرائب وقابض الجمارك وقابض أملاك الدولة إلى جانب قابض البريد. قبل مباشره مهامه يجب على المحاسب العمومي :

- أداء اليمين لدى المحكمة المختصة

-اكتساب التامين يغطي المسؤولية الشخصية و المالية

-تسليم المهام بينه وبين المحاسب السابق

-تقديم الاعتماد إلى الامر بالصرف من خلال التعريف بنفسه لدى الامر بالصرف.

مبدا الفصل بين الامرين بالصرف والمحاسبين العموميين: يعتبر مبدأ الفصل بين الامرين بالصرف والمحاسبين العموميين مبدأ رئيسي في تنفيذ الميزانية و يهدف أساسا إلى حماية الأموال العمومية من التلاعبات وتفاديا للاختلاسات.

ومن الفوائد التي يهدف إليها هذا المبدأ

-وجود رقابه متبادلة بحيث أن المحاسب يجب عليه مراقبة شرعية في جميع الأوامر في تحصيل الإيرادات أو بدفع النفقات وذلك قبل تنفيذها.

-تقسيم المهام بين المراحل الإدارية فتنفيذ الميزانية والمراحل المحاسبية الأولى من صلاحيات الأمر بالصرف ويتم من خلالها تسيير الاعتمادات , اما الثانية في ممارسه المحاسب العمومي وتسمح بتسيير الأموال.

- وحده النشاط المالي و وحده عمل الدولة رغم تعدد أوجه نشاطاتها,بحيث أن جميع المحاسبين التابعين لوزير المالية والخاضعين لسلطته مما يسمح له بممارسه مراقبه مستمرة على تنفيذ الميزانية, وجمع المعلومات المالية بسهوله اكبر.-سهوله الرقابة بحيث آن كل من الأمر بالصرف والمحاسب يحضران في نهاية السنة المالية حسابان (حساب التسيير والحساب الإداري) دون الاستعانة بالأخر وبالتالي فان مجرد المقارنة بينهما يمكن أن تكشف بعض التجاوزات.

-محاربه الغش:إن مجرده المنع بان يقوم نفس الشخص بالعمليات الإدارية والمحاسبية يسمح بتوفير حماية اكبر للأموال العمومية.

غير أن هذا المبدأ يعرف بعض الاستثناءات لضمان السير الحسن للمصالح العمومية وتفاديا للمشاكل الناجمة عن التطبيق الصارم لمبدأ الفصل ومن بين هذه الاستثناءات:

-في مجال الإيرادات نذكر الإيرادات المحصلة فورا و وكالة الإيرادات

-في مجال النفقات نذكر وكالة النفقات ,قروض الدولة ,ونفقات التجهيز الممولة برؤوس أموال خارجية إلى جانب المعاشات و الأموال الخاصة وكذا أجور أعضاء الحكومة والدائرة السياسية.

2-تنفيذ الإيرادات العامة:يتم تنفيذ الإيرادات العامة عبر ثلاثة مراحل وهي:

-**الإثبات** :يتمثل في التأكد من صحة الواقعة التي تولد عنها الدين العمومي أي كافة العمليات الهادفة إلى تحديد وتقييم الوعاء الضريبي فيما يخص الإيرادات ذات الطبيعي ,أو عملية إبرام اتفاقيه أو انجاز خدمة مما يمنح الجماعات العمومية الحق في تحصيل الإرادات .

- **التصفية** : بعد الإثبات القانوني لحق الدائن العمومي , يقوم الامر بالصرف بتحديد مبلغ الإيراد , هذا التحديد يمكن أن يكون بمبادرة من الآمر بالصرف (مثل حالات التأجير و تنفيذ الخدمات) ,غير انه أحيانا يكون مفروضا بموجب القوانين و الأنظمة (مثل الضرائب و الدومين) . بعد عملية التصفية ,يقوم الآمر بالصرف بإعداد أمر بالإيراد يرسله إلى المحاسب العمومي.

- **التحصيل :**يتمثل التحصيل في إدراج الدين العمومي إلى الخزينة العامة ويجب توفر شرطين حتى تتم عمليه التحصيل –أن يكون الدين مستحقا بحيث لا يمكن المطالبة بدفع الدين الذي لم يحل تاريخ استعماله بعد.

-أن لا يكون الدين متقادما بحيث انه إذا مرت فتره معينه (أربع سنوات في الغالب) على تاريخ استحقاق الإيراد دون تحصيلها واتخاذ أي إجراء لتحصيله فان هذا الدين يصبح منطفئ و متقادما على التحصيل.

يتم التحصيل من طرف المحاسب العمومي بطريقه ودية,بحيث يرسل إلى المدين إشعار وتنبيه ليقوم هذا الأخير بالدفع غير انه إذا لم يتم التحصيل بالطريقة الودية يمكن للمحاسب استخدام طرق التحصيل الإجبارية والتي تؤدي في نهاية المطاف إلى تحصيل المبلغ بطرق قانونيه مختلفة , و إذا لم تنجح هذه الطرق يعتبر الدين غير قابل للتحصيل ويغلق.

3-تنفيذ النفقات العامة :تنفيذ النفقات العامة يتطلب توفر شرطين

-شرط شكلي وهو وجود اعتمادات كافيه لدفع هذا الدين مدرجه في الميزانية

-شرط موضوعي يتمثل في وجود الدين على عاتق الجماعة العمومية و يتم تنفيذ النفقات من خلالها أربعة مراحل وهي :

-الالتزام :هو العملية التي يتم بموجبها إنشاء التزام على عائق الدولة ينتج عنه نفقة .ويتخذ الالتزام شكلين التزام قانونيا على عائق الجماعة العمومية والتزام محاسبي يتمثل في تخصيص مبلغ من الاعتمادات المواجهة للنفقة تفاديا لاستعمال نفس الاعتمادات للالتزام بعدة نفقات.ويخضع الالتزام بمراقبه المراقب المالي الذي يقوم بممارسة الرقابة لاسيما فيما يخص بالمطابقة مع القوانين والأنظمة وصفة الآمر بالصرف وقيد النفقة إلى جانب مراقبة توفر الاعتمادات والتطابق مع الوثائق المرفقة .

-التصفية :تسمح التصفية بالتحقق من النفقة على أساس الوثائق الحسابية,وتحديد المبلغ الصحيح للنفقة بالنظر إلى الوثائق التي تثبت الدين وتتم التصفية من خلال عمليتين متكاملتين هما:

-إثبات الخدمة المنجزة التي تهدف إلى التأكد من صحة الوقائع المنشأة للدين العمومي و التحقق من مطابقة هذه الوقائع مع الالتزام.

-حساب مبلغ النفقة من خلال العمليات الحسابية التي تبين المبلغ الحقيقي للنفقة العمومية.

-الآمر بالصرف : وهو إجراء يأمر الآمر بالصرف بموجبه بدفع النفقة العمومية هذا الأمر يعطي إلى المحاسب العمومي.

الدفع:هو إجراء يقع على عاتق المحاسب العمومي ويتم بفضله إبراء الدين على عاتق الجماعة العمومية

قبل الدفع ,يجب على المحاسب العمومي إجراء بعض عمليات الرقابة المتعلقة أساسا بمطابقة النفقة مع القوانين والأنظمة , وشرعية عملية التصفية وكذا توفر الاعتمادات والتحقق من الطابع الإجرائي للدفع,هذا إلى جانب كون الدين العمومي لم يسقط بالتقادم.

التقادم يعني عدم مطالبه الدائن بدفع مستحقاته في اجل أربع سنوات مما يؤدي إلى سقوط حقه في الدفع لفائدة الدولة. على اثر جميع عمليات الرقابة يقوم المحاسب بدفع النفقة محل التنفيذ من الميزانية،يتحمل المحاسب العمومي مسؤولية شخصية ومالية تؤدي إلى وضعه في حالة مدين في حالة وجود إيراد غير محصل أو نفقة غير قانونية وهو ما يفرض عليه تسديد مبلغ الإيراد أو نفقة من أمواله الخاصة لتعويض الضرر المالي اللاحق بميزانية الجماعة العمومية .

الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية و مسؤولية الاعوان المكلفين بالتنفيذ .

تم تأسيس الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية لحماية الأموال العمومية من جميع إمكانيات الاختلاس والتلاعب.وتتم هذه الرقابة على كل من الامرين بالصرف و المحاسبين العموميين ,وتبعا لنوع الرقابة التي تمارس عليهما أن يتحملوا نوعا من المسؤولية .

1 أنواع الرقابة على تنفيذ النفقات :يمكن تقسيم الرقابة إلى عدة أنواع أهمها:

ا-الرقابة السياسية:يمارس البرلمان بغرفتيه، الرقابة السياسية على تنفيذ الميزانية، ولاسيما تنفيذ النفقات. فالحكومة تحضر وتنفد ميزانية الدولة،بينما البرلمان يصادق عليها ويراقب تنفيذها. هذه الرقابة تتم على مرحلتين :

- الرقابة أثناء التنفيذ: تتم هذه الرقابة بطرق مختلفة منها :

-أسئلة النواب سواء كانت كتابيه أو شفوية موجهه إلى الوزراء

-لجنة المالية وهي لجنة دائمة يمكن أن تتولى رقابه تنفيذ بعض المشاريع الهامة

-لجان التحقيق والمراقبة التي يشكلها البرلمان للتحقيق في تنفيذ الميزانية

-مناقشة قانون المالية التكميلي الذي يعتبر فرصة للبرلمان لطلب شروحات حول تنفيذ الميزانية قبل المصادقة على التعديلات التي تطلبها الحكومة من خلال قانون المالية التكميلي.

- الرقابة البعدية :تتم هذه الرقابة عن طريق قانون ضبط الميزانية الذي يلاحظ أن نتائج المالية لكل سنة ,وخاصة تنفيذ النفقات وأسباب العجز أو الفائض في الميزانية.

تجدر الإشارة إلى أن الرقابة السياسية تمارس على الحكومة و وزراؤها والذين يعتبرون أمرين بالصرف الرئيسيين

ب-الرقابة الإدارية :الرقابة الإدارية تتم على مرحلتين الأولى رقابه أثناء التنفيذ والثانية رقابة بعد التنفيذ ,غير أن المحاسب العمومي يخضع فقط لرقابة بعد التنفيذ على عكس الآمر بالصرف الذي يخضع للرقابة الإدارية في مرحلتيها.

-الرقابة أثناء التنفيذ :حين قيامه بتنفيذ النفقات،يخضع الآمر بالصرف لرقابة العديد من الهيئات تتولى مراقبة شرعية النفقات ومطابقتها مع القوانين والأنظمة المعمول بها ومن أهم هذه الرقابة:

-رقابة المراقب المالي الذي يمارس الرقابة على الالتزام بالنفقات،أي أن هذه الرقابة تتم قبل نشأة الدين العمومي.

-رقابة المحاسب العمومي الذي يمارس الرقابة على النفقات قبل القيام بدفعها وهي رقابة تمس على شكل ومضمون العمليات التي تصدر عن الامر بالصرف.

-رقابة بعض الهيئات المتخصصة مثل لجنة الصفقات التي تقوم برقابة الصفقات التي تبرمها الادارة.

-الرقابة البعدية : يخضع الآمر بالصرف لرقابة إدارية بعدية من طرف المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة ,أما المحاسب العمومي فيخضع لرقابه إدارية بعديه تمارسها عليه المفتشية العامة للمالية .

1المفتشية العامة للمالية تملك سلطة رقابة على أعمال جميع الآمرين بالصرف وجميع المحاسبين العموميين لمصالح الدولة والجماعات المحلية و الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية. في إطار هذه الرقابة تقوم مفتشيه المالية بدورات رقابه تنتهي بإعداد تقارير تتضمن

ملاحظات والتوصيات الهادفة الى إصلاح الأوضاع التي ترتبت عنها نفقات غير قانونية او التي تشوهها بعض المخالفات وترسل هذه التقارير الى المسؤول المعني (آمر بالصرف او محاسب عمومي) وسلطته السلمية كما يمكن ان ترسل الى وزير المالية.

2اما**مجلس المحاسبة** فيتولى رقابة حسن استعمال الموارد و الاموال والقيم والوسائل العامة التي تملكها الهيئات التي تقوم بتسيير النفقات العمومية وذلك على مستوى الفعالية(**efficacité** اي العلاقة بين الاهداف والوسائل) والشجاعة(**efficience**اي العلاقة بين الاهداف والوسائل)والاقتصاد(**économie**اي العلاقة بين النتائج والوسائل المالية المستعملة)وعلى اثر عملية المراقبة يوصي مجلس المحاسبة بكل إجراء من شأنه تحسين تسيير الهيئات العمومية الخاضعة لرقابتها ما اذا نتج عن تسيير الآمر بالصرف ضرر مالي مترتب عن نفقات غير قانونيه، فإن مجلس المحاسبة يمكنه اصدار غرامة مالية في حقه يكون مبلغها الأقصى مساويا لضعف المرتب السنوي الخام للآمر بالصرف.

ج- الرقابة الرئاسية **:**يخضع كل من الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين لرقابة تمارسها سلطتهم الرئاسية عليهم، هذه السلطة الرئاسية قد تكون السلطة المباشرة، كما قد تكون مصالح الوزير المختص وتهدف هذه الرقابة في أغلب الاحيان مراقبة مدى إتباع التعليمات واحترام القوانين والأنظمة في مجال تنفيذ النفقات العامة ال جانب تنفيذ الخطوط الرئيسية للسياسة العامة للدولة قد ينتج عن هذه الرقابة تقارير تقضي الى عزل الآمر بالصرف او المحاسب العمومي من منصبهما .

د-الرقابة القضائية :تقع الرقابة القضائية على عاتق مجلس المحاسبة وهو يمارسها على المحاسبين العموميين فقط في شكل مراجعة حساب التسيير في هذا الإطار يقوم مجلس المحاسبة بالتحقق من وجود نفقات غير قانونية تم دفعها وايرادات غير محصلة فان لم توجد هذه الحالات يمنح المحاسب إبراء ذمة اما في حاله العكس فإن المحاسب يوضع في حالة مدين بمبلغ الضرر المالي الناتج لميزانيات الدولة.

2- أنواع المسؤولية الناتجة عن رقابة تنفيذ النفقات :

نتيجة الرقابة التي تتم على تنفيذ النفقات العمومية ,يتحمل كل من الامر بالصرف والمحاسب العمومي انواع من المسؤولية أهمها:

ا-المسؤولية السياسية: تقع المسؤولية السياسية عموما على الامرين بالصرف الرئيسيين(الوزير,الوالي,رئيس المجلس الشعبي البلدي..) وهي من اصب ذات الطابع السياسي,يكون صاحبها مسؤول امام الشعب و نوابه. كثيرا ماتنتج المسؤولية السياسية بسبب مخالفه قواعد تنفيذ النفقات العمومية غير ان هذه المسؤولية تنتج احيانا اخرى عن اسباب تتعلق بالولاء السياسي والإخفاق في تنفيذ السياسة العامة للحكومة او تتعلق بأسباب حزبية ونتيجة لهذه المسؤولية السياسية يتم عزل الامر بالصرف من منصبها واقالتها وسحب الثقة منه.

ب-المسؤولية الجنائية :اذا ارتكب الآمر بالصرف خلال تشهيره مخالفه نصوص عليها كجنحة اوجزمة في القانون الجنائي او القوانين الأخرى,فانه يتحمل مسؤولية جنائية.

وكمثال عن هذه الاعمال يمكن ذكر التزوير,استعمال المزور,ابرام صفقات غير قانونية او مشبوهة ,الرشوة و الاختلاس....

ج-المسؤولية التأديبية :ينتج عن الرقابة الرئاسية مسؤولية تأديبية ,وهي مسؤولية يتم ترجمتها احيانا من خلال العقوبات التي تسلط على الآمرين بالصرف اوالمحاسبين العموميين مثلا لانذار والتوبيخ والعزل من المنصب او الطرد او الانزال في الدرجة .

واحيانا أخرى تترجم هذه المسؤولية في شكل تقليص الاعتمادات الممنوحة وخاصة بالنسبة للآمرين بالصرف.

د- المسؤولية المالية : نص القانون على مسؤولية شخصية ومالية يتحمله المحاسب العمومي،وهو مايعني أنه ملزم بدفع مبلغ الضرر المالي اللاحق بميزانية الدولة من أموال خاصة.ينتج عن هذا الضرر عموما عن دفع نفقات غير قانونية او إيرادات غير محصلة.

هذه المسؤولية المالية لايمكن ان يحكم بها إلا وزير المالية او مجلس المحاسبة وهي تقع على عاتق المحاسب العمومي نتيجة العمليات التي قام بها شخصيا اوالعمليات التي نفذها المحاسبون العموميون الموضوع و ن تحت سلطتهما و الاعوان العاملون تحت سلطتهم الرئاسية.

المصدر دروس محمد ثابت