المحاضرة حول: تنفيذ الميزانية(أعوان التنفيذ)

اعداد الأستاذ: الدكتور بوضياف الخير- كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة محمد بوضياف المسيلة- دروس مقدمة لطلبة السنة الثانية ماستر اداري- السنة الدراسية 2024/2023

يعتبر نظام المحاسبة العمومية الإطار القانوني الخاص بتنفيذ ميزانية الدولة(الوزارات) و الجماعات المحلية (البلدية والولاية) و كل هيئة عمومية ذات طابع إداري (المؤسسات الجامعية، المؤسسات الصحية، المؤسسات التربوية،...)، كما يشمل كل شخص معنوي مكلف بتنفيذ كل أو جزء من ميزانية الدولة.

وفي هذا الصدد يشمل نظام المحاسبة العمومية التزامات ومسؤوليات الأعوان المكلفين بالتنفيذ، بالإضافة إلى تحديد القواعد المطبقة على عمليات الإيرادات والنفقات العمومية وعمليات الممتلكات وعمليات الخزينة ونظام المحاسبة والرقابة المتعلق بها.

وفي إطار مواكبة الإصلاحات التي تضمنها القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية والمتمثلة أساسا في تبني منهج التسيير القائم على النتائج وتقييم الأداء، فقد توجه المشرع الجزائري نحو تبني نظام محاسبة عمومية يتماشى مع متطلبات هذا الإصلاح الميزانياتي كرسه القانون 07/23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، والذي ألغى بدوره القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل والمتمم.

تهدف قواعد المحاسبة العمومية إلى تقييد عمليات الميزانية وعمليات الخزينة وتنظيم طريقة عرض المعلومة المالية لتسهيل عمليات الرقابة وإعطاء صورة صادقة حول وضعية الممتلكات و نتائج تنفيذ الميزانية والعمليات المالية وتكلفة الأنشطة والخدمات العمومية.

وفي إطار ضمان تطبيق قواعد المحاسبة العمومية وتنفيذ ميزانية الدولة حدد المشرع الجزائري على سبيل الحصر أعوان التنفيذ(الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين) المكلفين بتنفيذ الميزانية والعمليات المالية والصلاحيات المنوطة بهم، بما في ذلك التزاماتهم و المسؤوليات الملقاة على عاتقهم في حالة ارتكابهم مخالفات في التسيير.

لذلك سنتطرق من خلال هذه المحاضرة إلى التعريف بالأمرين بالصرف وأصنافهم والأحكام المتعلقة باعتمادهم و استخلافهم (مطلب أول)، ثم المحاسبين العموميين وأصنافهم والتزاماتهم وشروط تسخيرهم (مطلب ثاني)، وأخيرا مسؤوليات أعوان التنفيذ(مطلب ثالث).

اعداد الأستاذ: الدكتور بوضياف الخير- كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة محمد بوضياف المسيلة- دروس مقدمة لطلبة السنة الثانية ماستر اداري- السنة الدراسية 2024/2023

المطلب الأول: الأمر بالصرف

يختص الآمر بالصرف بتنفيذ عمليات الميزانية باعتباره الشخص المؤهل قانونا دون سواه بالتسيير المالي للهيئة الإدارية الموضوعة تحت سلطته وفقا للأهداف المسطرة وطبقا للقوانين والأنظمة، وقد ميز المشرع الجزائري بين أصناف الأمرين بالصرف وفقا لمكانتهم في الهرم الإداري للدولة وكذا حسب طبيعة الإعتمادات المالية المكلف بتنفيذها.

أولا: تعريف الأمر بالصرف وأنواعه

إن صفة الآمر بالصرف تمنح المسؤول الإداري صلاحيات تسييرية تضمن استمرارية المرفق العمومي وضمان تقديم الخدمة العمومية وكذا تحقيق الأهداف المسطرة، وفي نفس الوقت له صلاحيات رقابية تضمن تنفيذ الميزانية وفقا للرخصة المالية ووفقا لما تقتضيه القوانين والأنظمة.

وقد عرف المشرع الجزائري الأمر بالصرف من خلال نص المادة 04 من القانون 07/23 انه كل شخص معيّن أو منتخب أو مكلّف مخوّل قانونا بتنفيذ العمليات الميزانياتية والمالية وتسيير ممتلكات الدولة والجماعات المحلية و الهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

وهو مكلف بالمهام التالية:

- إثبات الحقوق والالتزامات،
- تصفية الإيرادات وإصدار أوامر الإيرادات المتعلقة بها،
- ضمان الالتزام والتصفية والأمر بالصرف أو إصدار حوالات الدفع، في حدود الإعتمادات المفتوحة أو المفوضة باستثناء الإعتمادات التقييمية،
- إصدار أوامر الحركة التي تمس الممتلكات والمواد الخاصة بالدولة والهيئات العمومية ،
- الحفاظ على الممتلكات الموضوعة تحت تصرفه،
- كما يضمن الآمر بالصرف برمجة الإعتمادات المالية وتوفيرها وتوزيعها.

ويصنف الآمرون بالصرف حسب المادة 05 من القانون 07/23 إلى أمرين بالصرف رئيسيون، آمرون بالصرف ثانويون و آمرين بالصرف إقليميين لميزانية الدولة.

حيث يعتبر أمر بالصرف رئيسي كلا من:

- الوزراء والأعضاء الآخرون في الحكومة الذين تسجل الإعتمادات باسمهم.
- مسؤولو الهيئات العمومية، وعند الاقتضاء المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي.
- الولاة.
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية.
- مسؤولو المؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات العمومية للصحة، وعند الاقتضاء المسؤولون المعيّنون وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

أما الآمرون بالصرف الثانويون فهم الأشخاص الذين يتلقوا تفويضا لاعتمادات مالية من الأمر بالصرف الرئيسي فيما يخص:

- توزيع الإعتمادات المالية للبرنامج وفروعه،
- الإعتمادات المالية للبرنامج محل تفويض التسيير.

ويعرف الآمرون بالصرف الإقليميون لميزانية الدولة بأنهم مسيّرو برامج الهيئات الإقليمية في حالة تكليفهم بتنفيذ البرنامج كلّه أو جزء منه.

ثانيا: الأحكام الخاصة باعتماد الأمرين بالصرف واستخلافهم وتفويض الإمضاء

يقصد باعتماد الأمر بالصرف أي إشعار المحاسب العمومي بمقرر تعيين أو محضر مداولة المتعلق بتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي للمحاسب العمومي المختص مرفقا بنموذج الإمضاء، حيث يقوم هذا الأخير بفتح سجل خاص يتضمن رقم تسلسلي، اسم ولقب الأمر بالصرف، وظيفته، ترميزه والهيئة الإدارية المعنية.

أما الاستخلاف فيكون في حالة الغياب أو المانع،أين يتم استخلاف الآمر بالصرف بمستخلف يقوم بمهام هذا الاخير، و يتم بموجب مقرر تعيين ويشمل جميع مهام الأمر بالصرف المستخلف ويبلغ للمحاسب العمومي المختص وإلى المراقب الميزانياتي المؤهّل.

أما في حالة شغور مؤقت لمنصب الآمر بالصرف، يعيّن الآمر بالصرف المكلف من طرف السلطة الوصيّة في انتظار استكمال إجراء تعيين مسؤول في هذا المنصب، ويبلغ للمحاسب العمومي المختص وإلى المراقب الميزانياتي المؤهّل.

كما يمكن للأمرين بالصرف الرئيسيين بموجب مقرر تفويض أن يفوضوا الإمضاء للأعوان العموميين المؤهلين الخاضعين لسلطتهم المباشرة، ويبلغ للمحاسب العمومي المختص وإلى المراقب الميزانياتي المؤهّل.

المطلب الثاني: المحاسب العمومي

لا يمكن للأمر بالصرف أن ينفرد بتنفيذ الميزانية وذلك عملا بمبدأ تنافي وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي، حيث أن هناك عمليات خاصة بتنفيذ النفقات وكذا بتحصيل الإيرادات تعتبر ضمن المهام الحصرية للمحاسب العمومي ولا يمكن للأمر بالصرف أن يقوم بها ، والعكس، وهذا لضمان الرقابة المتبادلة بين أعوان التنفيذ، وفي هذا الإطار لا يمكن، بأي حال من الأحوال، للأزواج والآباء والأبناء والإخوة من الدرجة الأولى للآمرين بالصرف أن يكونوا محاسبين عموميين مختصين لهم.

والمحاسب العمومي يأخذ عدة أنواع وأصناف وذلك حسب المهام المنوطة به ، كما حدد المشرع الجزائري صلاحيات المحاسب العمومي، وكذا علاقته بالأمر بالصرف وحالات وشروط تسخيره بما في ذلك نظام المسؤولية المترتبة عليه في حالة ارتكابه مخالفات في التسيير.

أولا: تعريف المحاسب العمومي وأنواعه

يعتبر محاسبا عموميا كل عون عمومي معيّن أو معتمد قانونا للقيام بتحصيل الإيرادات و/أو دفع النفقات و حراسة وحفظ الأموال والسندات والقيم والأغراض أو المواد المكلّف بها، ويتداول الأموال

والسندات والقيم وحركة حسابات الموجودات، بالإضافة إلى ذلك مسك مختلف السجلات المحاسبية وحفظ الوثائق الثبوتية والمستندات المحاسبية.

يتم تعيين أو اعتماد المحاسب العمومي من طرف الوزير المكلف بالمالية أو ممثله المؤهل قانونا، وتنهى المهام بنفس كيفيات التعيين، باستثناء حالة الوفاة أو التخلّي عن المنصب، يترتب على إنهاء مهام المحاسب العمومي إعداد محضر تسليم المهام.

وينقسم المحاسبون العموميون حسب نص المادة 18 من القانون 07/23 إلى عدة أصناف، كمايلي:

- المحاسبون المختصّون هم المخوّل لهم التقييد النهائي في كتاباتهم للعمليات التي يؤمرون بها على مستوى صناديقهم.
- المحاسبون المفوّضون هم الذين ينفذون العمليات لحساب المحاسبين المختصين.
- المحاسبون الرئيسيّون هم الذين يقدّمون حساباتهم مباشرة لمجلس المحاسبة.
- المحاسبون الثانويون هم الذين تكون عملياتهم ممركزة من طرف محاسب رئيسي، كما يقدّمون حساباتهم لمجلس المحاسبة.
- محاسبو الأموال والقيم هم المكلّفون بالتداول والحفاظ على الأموال والقيم والسندات.
- محاسبو التركيز المحاسبي هم الذين يقومون بتركيز وتقييد العمليات المالية المنفّذة من طرف محاسبين آخرين في كتاباتهم وحساباتهم.

ثانيا: التزامات المحاسب العمومي

يقع على عاتق المحاسب العمومي في إطار تنفيذ عمليات الميزانية جملة من الالتزامات وفقا لما نصت عليه المادتين 26،27 على التوالي ، وتتمثل فيما يلي:

1- فيما يخص أوامر الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف يجب التأكد من الشروط التالية قبل تحصيلها :

- التأكد من أن الآمر بالصرف مرخّص له بموجب القوانين والأنظمة المعمول بها، بإصدار الأمر بالإيراد،
- المراقبة المادية، في حدود العناصر التي يمتلكها، لصحة أوامر الإيراد وكذا أوامر الإلغاء والتخفيضات ومدى مطابقتها للتنظيم.

2- فيما يخص النفقات الواجب تسديدها يجب التأكد من توفر الشروط التالية:

- احترام مدوّنة الوثائق الثبوتية للنفقة المحددة عن طريق التنظيم،
- صفة الآمر بالصرف،
- توفر الإعتمادات المالية،
- توفر السيولة ما عدا بالنسبة لميزانية الدولة،
- تبرير أداء الخدمة،
- دقّة حساب مبلغ الدّين،
- دقّة التقييد الميزانياتي،
- وجود تأشيرات هيئات الرقابة المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما،
- الطابع الإبرائي للدفع،
- عدم تقادم النفقة أو وجودها محل معارضة.

ثالثا: تسخير المحاسب العمومي

يلتزم المحاسب العمومي بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات بعد التأكد من صحتها في الآجال المحددة قانونا، وإذا امتنع عن ذلك يمكن للأمر بالصرف استعمال حق التسخير كتابيا بتجاوز هذا الرفض عملا بنص المادة 61 من القانون 07/23، وفي هذه الحالة تبرأ ذمة المحاسب العمومي من المسؤولية الشخصية والمالية وتحول إلى الأمر بالصرف.

وفي حالة امتثال المحاسب العمومي للتسخير يرسل عرض حال لكل من الوزير المكلف بالمالية وكذا مجلس المحاسبة وفق الشروط و الآجال المحددة قانونا.

غير أنه يجب على كل محاسب عمومي طبقا لنص المادة 62 منق 07/23 أن يرفض الامتثال للتسخير في الحالات الآتية:

- عدم توفر الإعتمادات المالية،
- عدم توفر السيولة، ما عدا بالنسبة لميزانية الدولة،
- انعدام إثبات أداء الخدمة،
- الطابع غير الإبرائي للدفع،
- عدم وجود تأشيرة رقابة النفقات الملتزم بها أو تأشيرة لجنة الصفقات المختصّة عندما تكون مثل هذه التأشيرة منصوصاً عليها في التنظيم المعمول به.

المطلب الثالث: مسؤوليات أعوان التنفيذ

أولا: المسؤولية السياسية

يقصد بالمسؤولية السياسية مساءلة أعضاء الحكومة(الوزراء) من طرف نواب وأعضاء البرلمان من خلال الأسئلة الشفوية والكتابية والاستجوابات ولجان التحقيق البرلماني والتي من شأنها الكشف عن الانحرافات والمخالفات المرتكبة في إطار تنفيذ الإعتمادات المالية الموضوعة تحت سلطة الوزراء سواء نتيجة عدم احترامهم لمضمون الرخصة المالية الممنوحة في إطار المصادقة على قانون المالية أو من خلال تقصيرهم في تحقيق النتائج المطلوبة من خلال البرامج التنموية المسندة للقطاعات الوزارية،كما قد يترتب على المساءلة السياسية إقالة الوزير من طرف رئيس الجمهورية.

ثانيا: المسؤولية الجزائية

تتمثل المساءلة الجزائية في العقوبات ذات الطابع الجزائي المنصوص عليها في قانون العقوبات وبعض القوانين الخاصة مثل قانون الصفقات العمومية وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته،حيث

اعداد الأستاذ: الدكتور بوضياف الخير- كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة محمد بوضياف المسيلة- دروس مقدمة لطلبة السنة الثانية ماستر اداري- السنة الدراسية 2024/2023

يتعرض أعوان التنفيذ في إطار تنفيذ الميزانية عند ارتكابهم لأخطاء ومخالفات ذات وصف جزائي أي تشكل جريمة وفقا للقانون إلى متابعة قضائية قد تنتهي بالسجن أو الحبس و/أو الغرامة المالية في حالة ثبوت الإدانة.

ثالثا: المسؤولية التأديبية

إن تعرض أعوان التنفيذ للمساءلة الجزائية لا يحول دون تعرضهم للمساءلة التأديبية وفقا لما تضمنه الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وكذا القوانين الأساسية الخاصة ببعض الأسلاك والنصوص التنظيمية الخاصة بإجراءات تأديب الموظف العمومي ، حيث قد توقع الهيئة الإدارية الوصية التي ينتمي إليها عون التنفيذ عقوبة إدارية قد تشمل التحويل أو الإنزال في الرتبة و قد تتجاوز ذلك إلى التسريح في حالة الإدانة الجزائية أو الخطأ الجسيم.

رابعا: المسؤولية المالية والشخصية

حيث نصت المادة 112 من القانون 07/23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي" المحاسبون العموميون ومفوضوهم والأعوان الموضوعون تحت سلطتهم والوكلاء الماليون مسؤولون شخصياً ومالياً عن العجز الحاصل في الصندوق، يعاقب على هذه الأخطاء والمخالفات عبر إصدار قرارات تصفية باقي الحساب من طرف مجلس المحاسبة أو قرارات تصفية باقي الحساب صادرة عن الوزير المكلف بالمالية. لا يوقف الطعن المقدم من قبل المدينين عملية التحصيل.

وعليه يتحمل المحاسب العمومي نتيجة عدم احترامه لالتزاماته في مجال تنفيذ الميزانية إلى تعويض المبالغ المالية التي ألحقت ضررا بالخزينة العمومية، مع ضرورة الإشارة انه في حالة امتثال المحاسب العمومي لأمر التسخير الصادر عن الأمر بالصرف في هذه الحالة تنعقد المسؤولية المالية والشخصية لهذا الأخير.

قائمة المصادر والمراجع:

1- القانون رقم07/23 المؤرخ في 2023/06/21 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، ج ر ع 42 مؤرخ في 2023/06/25.

2- Cf, Bissaad Ali, **Comptabilité publique: Budgets, Agents et Comptes**, Polycopié pour les étudiants de Ecole Nationale des Impôts, 1ère éd, Algérie,2001.