ملخص حول تنفيذ الميزانية العامة للدولة

تفتح الاعتمادات المالية بموجب قوانين المالية لتغطية أعباء ميزانية الدولة. وتوضع تحت تصرف الوزراء والمسؤولين عن الهيئات العمومية. ويمكن للوزراء تكليف الهيئات الاقليمية والهيئات العمومية تحت الوصاية بتنفيذ كل أو جزء من برنامج خاص بقطاعهم. وتحدد العلاقة بين الدولة ومسيري البرامج المسؤولين عن الهيئات العمومية والهيئات الاقليمية بصفة تعاقدية أو اتفاقية وذلك عند تنفيذهم كل أو جزء من برنامج.

يتم التوزيع المفصل للاعتمادات المصوت عليها بموجب مرسوم فور صدور قانون المالية. ويتم هذا التوزيع حسب الوزارة أو الهيئة العمومية حسب البرنامج والبرنامج الفرعي وحسب الأبواب وحسب التخصيص بالنسبة للاعتمادات غير المخصصة. ولا يمكن تعديل هذا التوزيع إلا حسب شروط محددة. كما أنه عند حدوث تغيير في تنظيم الهياكل الحكومية خلال السنة، يمكن مراجعة توزيع البرامج والاعتمادات المالية المتعلقة بها بموجب مرسوم، بدون رفع المبلغ الاجمالي المحدد في قانون المالية للسنة أو قانون المالية التصحيحي.

❖ مفهوم رخص الالتزام واعتمادات الدفع

- ✓ **رخص الالتزام**: تمثل الحد الآقصى للنفقات التي يمكن الالتزام بها. ويمكن أن ينتج عن الالتزام أثر على سنة مالية أو أكثر. وتبقى رخص الالتزام التي تم تبليغها للسنة المعنية، سارية للسنة الموالية عند الاقتضاء فيما يخص نفقات الاستثمار.
- ✓ **اعتمادات الدفع**: تمثل الحد الأقصى للنفقات التي يمكن الأمر بصرفها أو تحرير الحوالات الخاصة بها أو دفعها خلال السنة لتغطية الالتزامات الناشئة في إطار رخص الالتزام.

تخصص الاعتمادات المالية حسب البرنامج أو حسب التخصيص فيما يتعلق بالاعتمادات المالية غير المخصصة[1]. ويتم تقديم هذه الاعتمادات حسب النشاط، وعند الاقتضاء في شكل أبواب تتضمن النفقات حسب طبيعتها.

❖ عمليات البرمجة الأولية للاعتمادات المالية

تنص وثيقة البرمجة الأولية للاعتمادات المالية على تخصيص الاعتمادات للبرنامج حسب الأنشطة، وهي تبين مايلي:

- توزيع الاعتمادات المالية بين البرامج الفرعية وأبواب الاعتمادات المنصوص عليها في مراسيم توزيع الاعتمادات
- تفصيل المبلغ التقديري للاعتمادات المالية التي يبرمج فتحها خلال السنة،
- توزيع الاعتمادات المالية المتوفرة مابين البرامج الفرعية والأبواب.

يتم تنفيذ هذه البرمجة وفق الجدول الزمني التالي:

الإجراء	الفترة
1- تحضير برمجة الاعتمادات في حالة البرنامج المزود باعتمادات موجهة لتغطية نفقات المستخدمين،مناصب الشغل (إعداد مشاريع الوثائق المتعلقة ببرمجة الاعتمادات ومناصب الشغل)	منتصف شهر أكتوبر إلى غاية 15 ديسمبر من السنة (ن-1)
2- تعديلات وإتمام (الموافقة) برمجة الاعتمادات ومناصب الشغل	خلال الفترة التكميلية، إذا ما نص مرسوم التوزيع على غير ذلك. وإلا بعد الفترة التكميلية
3- إمكانية تعديل ومراجعة برمجة الاعتمادات ومناصب الشغل	من جانفي إلى ديسمبر للسنة (ن)

[1]- تدرج الاعتمادات غير المخصصة ضمن صنف الأعباء غير المتوقعة ويتم تسييرها من طرف الوزير المكلف بالمالية. وهي تمثل تخصيصات اجمالية،حيث لا يمكن تخصيصها لوزارات أو هيئات عمومية ولا يمكن توزيعها بدقة حسب البرنامج عند المصادقة على قانون المالية.

يتم إعداد وثيقة البرمجة الأولية للاعتمادات البرنامج حسب كل برنامج وحسب كل محفظة برنامج مع التمييز بين اعتمادات الميزانية العامة للدولة عن تلك المخصصة لحسابات التخصيص الخاص. ثم يتم إرسال مشاريع هذه الوثائق إلى مسؤولي الوظيفة المالية للوزارة أو المؤسسة العمومية،الذي يقوم بالمصادقة على البرمجة التي يقترحها كل مسؤول من مسؤولي البرامج. ويجب إعداد هذه الوثيقة في بداية السنة في أقرب أجل ممكن بعد مرسوم التوزيع. كما يتم التأشير عليها من طرف المراقب الميزانياتي خلال 05 أيام من تاريخ نشر مراسيم توزيع الاعتمادات. وبعد ذلك وخلال اليومين المواليين للتأشيرة، يقدم مسؤول الوظيفة المالية مستخرجات وثيقة البرمجة الأولية للاعتمادات ومناصب الشغل (حسب عدد الأنشطة) مع كتابة رقم وتاريخ التأشيرة الممنوحة، لرأي المراقب الميزانياتي. وترسل نسخة من هذا المستخرج مبين عليها التأشيرة الممنوحة وعبارة "شوهد ومطابق" لكل مسؤول نشاط والمراقب الميزانياتي والمحاسب العمومي لدى مسؤول النشاط المعني. ليقوم مسؤول النشاط بعدها بإعداد وثيقة برمجة اعتمادات النشاط على أساس المستخرج. وبالنسبة للنشاط المركزي وعندما لا يكون مسؤول النشاط هو مسؤول الوظيفة المالية، يجب أن يرسل هذا الأخير مشروع وثيقة برمجة اعتمادات النشاط إلى المراقب الميزانياتي لدى الإدارة المركزية للتأشير أو لإبداء الرأي حسب الحالة.

❖ **مخطط الالتزام بالنفقات PED** : هو الوثيقة التي يتم من خلالها متابعة مستويات الالتزام لكل برنامج وتقسيماته ومن ثم تقييم النفقات الميزانياتية لسنة واحدة. ويعكس المستوى المعتاد للالتزامات بالنفقات عند تنفيذ ميزانية الدولة.

يتم إعداد مخطط الالتزام بالنفقات من طرف الوزير أو مسؤول المؤسسة أو الهيئة العمومية، ويبين حسب كل شهر أو ثلاثة أشهر مستوى الالتزام لكل برنامج وأقسامه الفرعية. ويجب عند إعداده مراعاة ما يأتي:

- مستوى ووتيرة التنفيذ المعاينين للسنة المالية الأخيرة المعنية،
- المستويات المعتمدة ضمن مقترحات إطار النفقات متوسط المدى المقدمة من طرف الوزراء ومسؤولي الهيئات العمومية.
- النفقات الإلزامية وغير قابلة للتقليص،
- الترتيب السلمي للأولويات.

❖ **عمليات الميزانية**

أ- **تحصيل الإيرادات العامة:**

من خلال صدور قانون المالية، ينشأ التزام على عاتق الحكومة بتحصيل جميع الإيرادات المنصوص عليها في مختلف القوانين السارية المفعول. وتتولى وزارة المالية بمختلف أجهزتها ومصالحها، تحصيل الإيرادات العامة على اختلاف أنواعها.كما تقوم بعض الوزارات والهيئات الأخرى بمهمة تحصيل بعض الأصناف الأخرى من الإيرادات، على أن يتم إيداعها لدى الخزينة لعمومية.

ويخضع تحصيل الإيرادات إلى مجموعة من المبادئ الأساسية وهي:

- عدم تخصيص الإيرادات..
- مبدأ الملاءمة، وذلك بمراعاة مواعيد التحصيل حسب ما هو منصوص عليه في القانون.
- يمنع منعا باتا تحصيل جميع الضرائب المباشرة أو غير المباشرة غير المرخص بها بموجب القوانين والأوامر والمراسيم والقرارات والتنظيمات المعمول بها مهما كان نوعيتها أو تسميتها.

وتتم عملية التحصيل وفق عمليات أساسية، تشكل العمليات الثلاثة الأولى، المرحلة الإدارية، وتكون على مستوى الآمر بالصرف، بينما العملية الرابعة فتسمى بالمرحلة المحاسبية، وتكون على مستوى المحاسب العمومي.

1- إثبات الإيراد: تنص المادة 39 من القانون 23-07 المتعلق بالمحاسبة العمومية والتسيير المالي، على أن إثبات الإيراد يعد بمثابة الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي.

2- التصفية: تنص المادة 40 من القانون 23-07 المتعلق بالمحاسبة العمومية والتسيير المالي، على أن التصفية هي الإجراء الذي يسمح بتحديد المبلغ الدقيق للدين لفائدة الدائن العمومي. ويكون ذلك بناء على القوانين والأنظمة المحددة لطبيعة الضرائب، وبعد جمع كافة الوثائق الإثباتية. كما يترتب على كل خطأ في التصفية يكون على حساب المدين، إصدار أمر بإلغاء الايراد أو تخفيضه أو سند تكميلي حينما تكون الحقوق مقر بالنقصان.

3- الأمر بالتحصيل: وفي هذه المرحلة يتم إصدار سند الايراد أو الأمر بالتحصيل من طرف الآمرين بالصرف.

4- التحصيل: أي المرحلة المحاسبية لتحصيل الإيرادات العامة. وحسب ما تنص عليه المادة 43 من القانون 23-07 المتعلق بالمحاسبة العمومية والتسيير المالي، فإن التحصيل هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية". وبالتالي ففي هذه المرحلة يتكفل المحاسب العمومي بدخول الأموال إلى الخزينة العمومية بعد إجراء المراقبة اللازمة. حيث يتعين على المحاسب العمومي قبل التكفل بأوامر الإيرادات التي يصدرها الآمر بالصرف:

- التأكد من أن الآمر بالصرف مرخص 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.

ب- <u>تنفيذ أو صرف النفقات العامة:</u>

المقصود بذلك عمليات أو إجراءات دفع النفقات العمومية وفق ما هو محدد من اعتمادات في الميزانية العامة أي مرخص بها بموجب قانون المالية. ويقوم تنفيذ النفقات العامة على مبدأ أساسي وهو تخصيص النفقات. كما تمر عملية تنفيذ النفقات العامة بأربع مراحل أساسية، مقسمة بين الجانب الإداري والجانب المحاسبي.

1. مرحلة الالتزام أو الارتباط بالنفقة:

تنص المادة 56 من القانون 07/23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، على أن الالتزام هو الإجراء القانوني الذي يتم بموجبه إثبات نشوء دين تنتج عنه نفقة. وبالتالي ينشأ الارتباط بالنفقة نتيجة قيام الآمر بالصرف بعمل أو اتخاذ قرار يجعل من الهيئة الإدارية مدينة اتجاه الغير. كتعيين موظف، شراء تجهيزات، إبرام صفقة...الخ.

ويجب أن يحترم الالتزام موضوع الرخصة الميزانياتية وحدودها.

2. مرحلة التصفية: تنص المادة 57 من القانون 07/23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، على أن التصفية تتمثل في التأكد من وجود الدين وتحديد المبلغ الدقيق للنفقة. فهي تسمح بالتحقيق على أساس الوثائق المثبتة للحقوق المكتسبة من قبل الدائنين وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية وكذا التأكد من وثيقة أداء الخدمة التي يشهد من خلالها الآمر بالصرف على مطابقة الإنجاز أو التسليم أو الخدمة للالتزام.

3. مرحلة الأمر بالصرف: وتسمى أيضا بمرحلة الأمر بالدفع. فبعد التحقق من كل العناصر الواردة في المرحلة السابقة (التصفية)، يحرر الآمر بالصرف "الأمر بالدفع" أو "حوالة الدفع" وهو الإجراء الذي بموجبه يأمر بدفع النفقات العمومية. ويتم تقديم هذا الأمر للمحاسب العمومي (بعد الرقابة الميزانياتية) رفقة المستندات الاثباتية مابين اليوم 01 و 20 من كل شهر.

4. مرحلة الصرف أو الدفع: وتمثل المرحلة المحاسبية. إذ تنص المادة 59 من القانون 07/23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، على أن الدفع هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي." ويختص بعملية الدفع، المحاسب العمومي. وللمحاسب دور مهم في شرعية النفقة.

Pr. Cheliki

وعليه فإن المحاسب العمومي قبل دفعه للنفقة يجب أن يتحقق مما يلي:

- احترام مدونة الوثائق الثبوتية للنفقة المحددة عن طريق التنظيم
- صفة الآمر بالصرف
- توفر الاعتمادات المالية
- توفر السيولة ماعدا بالنسبة لميزانية الدولة
- تبرير أداء الخدمة
- دقة حساب مبلغ الدين
- دقة التقييد الميزانياتي،
- وجود تأشيرات هيئات الرقابة المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما
- الطابع الإبرائي للدفع
- عدم تقادم النفقة أو وجودها محل معارضة

بعد التأكد من العناصر السابقة، يقوم المحاسب العمومي بدفع المبلغ في الحساب البنكي، أو البريدي أو في شكل مبلغ نقدي لصاحب الحق (الدائن). في الآجال القانونية (10 أيام من تاريخ استلامها). كما يرسل المحاسبون العموميون إلى الآمرين بالصرف نسخة من الأمر بالصرف أو الحوالة عليها تأشيرة التسديد وذلك بعد تحويلها إلى نفقات. وفي حالات عدم توفر احد العناصر السابقة، يقوم المحاسب العمومي برفض القيام بالدفع وعلى المحاسب إعادتها إلى الآمر بالصرف خلال مدة 20 يوم ابتداء من تاريخ استلام الأمر بالصرف أو الحوالة.

✓ **إجراء التسخير**

يمكن للآمر بالصرف أن يتجاوز رفض المحاسب العمومي واللجوء إلى ما يعرف **بإجراء التسخير** حين يطلب من المحاسب العمومي كتابيا القيام بعملية الدفع وتحت مسؤولية الآمر بالصرف، وللمحاسب العمومي رفض الامتثال للتسخير

حسب المادة 62 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي فإنه إذا امتثل المحاسب العمومي للتسخيرة،تبرأ ذمته من المسؤولية الشخصية والمالية وتحول إلى الآمر بالصرف. ويرسل المحاسب العمومي عرض حال إلى الوزير المكلف بالمالية وإلى مجلس المحاسبة.

غير أنه يمكن للمحاسب أن يرفض الامتثال للتسخير في الحالات التالية:

- عدم توفر الاعتمادات؛
- عدم توفر السيولة، ماعدا بالنسبة لميزانية الدولة؛
- انعدام إثبات أداء الخدمة؛
- الطابع غير الابرائي للدفع؛
- عدم وجود تأشيرة رقابة النفقات الملتزم بها أو تأشيرة لجنة الصفقات المختصة عندما تكون مثل هذه التأشيرة منصوصا عليها في التنظيم المعمول به.

أما اذا امتثل المحاسب للتسخير فيقوم بالتسديد مع إخلاء مسؤوليته ويتوجب عليه في أجل 15 يوما أن يقدم تقريرا مفصلا للوزير المكلف بالمالية، مرفقا بكل الوثائق ومذكرات الرفض من أجل إخلاء مسؤوليته.و اتخاذ الإجراءات المناسبة.

كما تجدر الإشارة إلى أن المحاسب العمومي مسؤول شخصيا وماليا على العمليات الموكلة إليه.

Pr. Cherin

تجدر الإشارة إلى أنه يتعين على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة بعد نهاية كل سنة مالية، لمراجعتها والبت في مسؤوليتهم عن اداء مهامهم الرقابية. ونفس الحال بالنسبة للآمرين بالصرف فيما يتعلق بالحسابات الإدارية ضمن آجال محددة.

❖ **عمليات الخزينة**

حسب المادة 66 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، فإن المحاسب العمومي يدون في إطار عمليات الخزينة، عمليات ودائع الأمانات والضمانات المنفذة على مستوى الخزينة العمومية.

وحسب المادة 68 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، فإن متعاملو الخزينة هم الهيئات والخواص الذين يودعون بصورة إلزامية أو اختيارية الأموال في الخزينة، أو الذين يرخص لهم بالقيام بعمليات الإيداع والسحب طبقا للقوانين والأنظمة أو بموجب اتفاقيات.

وحسب المادة 59 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية فإن موارد الخزينة وأعباؤها تنتج عن العمليات التالية:

- توظيف المتوفرات المالية (الأموال المتاحة) للدولة،
- إصدار وتحويل وتسديد الاقتراض،
- تسيير الأموال المودعة من قبل المكتتبين لدى الخزينة،
- خصم وقبض السندات، مهما كانت طبيعتها، الصادرة لصالح الدولة.

كما تنفذ عمليات الخزينة وفقا للأحكام التالية:

- يتم توظيف المتوفرات المالية (الأموال المتاحة) للدولة وفقا للرخص السنوية العامة أو الخاصة التي يمنحها قانون المالية للسنة،
- لا يمكن أن يتم دفع على المكشوف لفائدة حسابات متعاملي الخزينة،
- يتم إصدار وتحويل وتسيير القروض وفقا للرخص السنوية العامة أو الخاصة التي يمنحها قانون المالية للسنة،

وفي هذا الإطار، يمكن القيام بما يأتي:

- عمليات اقتراض الدولة، في شكل قروض وتسبيقات وإصدار سندات ذات المدى القصير والمتوسط والطويل، بما في ذلك الشكل الاجباري لتغطية كل أعباء الخزينة،
- عمليات تحويل الدين العمومي أو إعادة التحويل أو توحيد دين الخزينة المستحق دفعه كاملا.

الحسابات الخاصة بالخزينة.

هي حسابات مفتوحة في كتابات الخزينة لتدوين عمليات إيرادات وعمليات نفقات مصالح الدولة، المنجزة تنفيذا لقانون المالية، لكن خارج الميزانية العامة للدولة بسبب الشروط الخاصة بتمويلها، أو لطابعها المؤقت فبسبب طبيعتها الخاصة، وتبين الحسابات الخاصة للخزينة، العمليات التي تدخل في مجالات خاصة مبررة بالمرونة في التسيير. وتتعلق هذه الحسابات بعمليات وليس بخدمات أو هيئات.

عمليات الحسابات الخاصة للخزينة، تسمى تيسيرا "حسابات خارج الميزانية" وهي تنجز بالتجاوز عن مبدأين هما: النمط الموحد للميزانية وعدم تخصيص الإيرادات

يتم فتح الحسابات الخاصة للخزينة أو غلقها بموجب قانون المالية. وتشمل الفئات أو الأصناف الآتية:

- الحسابات التجارية،حسابات التخصيص الخاص،حسابات القروض والتسبيقات،حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية،حسابات المساهمة والالتزام،حسابات العملية النقدية.

❖ **تعديل التوزيع الأولي للاعتمادات المالية (نقل وتحويل وحركة الاعتمادات المالية)**

(منشور رقم 1995 مؤرخ في 22 مارس 2023 متعلق بشروط وكيفيات تعديل توزيع الاعتمادات المالية خلال السنة المالية)

يمكن إجراء نقل أو تحويل في الاعتمادات المالية خلال السنة المالية الجارية لتعديل التوزيع الأولي لاعتمادات البرامج.

أ) **نقل الاعتمادات المالية:** يتم نقل الاعتمادات المالية من برنامج إلى آخر على مستوى نفس الوزارة أو الهيئة العمومية بموجب مرسوم تنفيذي يتخذ بناء على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير أو مسؤول الهيئة العمومية المعني.

ب) **تحويل الاعتمادات المالية:** يتم تحويل الاعتمادات المالية ما بين برامج وزارات أو هيئات عمومية مختلفة بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية ووزراء القطاعات أو مسؤولي الهيئات العمومية المعنيين، ويتم إبلاغ البرلمان بذلك.

ت) **حركة الاعتمادات المالية:** يقصد بحركة الاعتمادات المالية، كل عملية تطرأ خلال السنة المالية على توزيع الاعتمادات المالية داخل البرنامج. ويمكن أن تخص هذه الحركات الأبواب والبرامج الفرعية والأنشطة والأنشطة الفرعية. وتكون بموجب إما قرار وزاري مشترك بين وزير المالية والوزير المعني أو مقرر مشترك بين وزير المالية ومسؤول المؤسسة العمومية. أو مقرر مسؤول البرامج بعد رأي المراقب الميزانياتي أو مقرر مسؤول النشاط بعد رأي المراقب الميزانياتي وهذا حسب حالة الحركة.

Pr. Cheliti