

الفصل الثالث : إجراءات تنفيذ الإيرادات والنفقات العامة

تخضع إجراءات تنفيذ الإيرادات والنفقات العامة لقواعد صارمة : وبالتالي، يوجد لكل منها إجراء من القانون العام وإجراءات استثنائية تهدف إلى تسهيل تنفيذ الميزانية في حالات معينة. خاصة، بحكم مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العاميين. يجب أن يتم اختيار تحقيق العملية وتنفيذها من قبل وكلاء مختلفين. يتم التمييز اذن، في إجراء القانون العام لتنفيذ الإيرادات والنفقات، العمليات التي تقع على عاتق الامر بالصرف من تلك التي تقع على عاتق المحاسب العام.

I . فيما يتعلق بتنفيذ الإيرادات العامة، لا يبتكرها الامر بالصرف لأنها ناتجة عن تطبيق القانون. لذلك، يجب عليه أولاً معاينة المستحقات، وتحديد المبلغ ثم تحصيله.

بعد ذلك يترك للمحاسب القيام بالمراقبة التي تسمح له بالتأكد من انتظام ترتيب الإيرادات ومن ثم تحصيلها فعلياً. إلى جانب إجراء القانون العام ، هنالك العديد من الإجراءات الاستثنائية و المتعلقة، على وجه الخصوص ، بالإيرادات المنشأة مباشرة من طرف الخاضعين للضريبة، تلك التي ليست نهائية أو بيان الإيرادات (les régies de recettes).

II. فيما يتعلق بتنفيذ النفقات العامة. يتم إجراء القانون العام على أربع مراحل : الالتزام، التصفية والأمر بالصرف هي مسؤولية الأمر بالصرف. ثم تبدأ المرحلة المتعلقة بالمحاسب العام و ذلك بمراقبة انتظام أمر الإنفاق ووجود المستندات الداعمة وتنتهي بالدفع الفعلي. مرة أخرى، توجد إجراءات استثنائية فيما يتعلق على وجه الخصوص، بالنفقات غير النهائية، الصناديق الخاصة والأموال المخصصة للسلطات العمومية الدستورية أو حتى بيان النفقات (les régies de dépenses).

أ) تنفيذ الإيرادات العامة

هناك إجراء القانون العام وإجراءات استثنائية. وتجدر الإشارة، مع ذلك، قبل البدء، إلى أن الحكومة ليس لديها مجال للمناورة عندما يتعلق الأمر بالإيرادات الضريبية : في الواقع، إذا لم تستطع جمع مورد بدون نص ، فيجب عليها ، علاوة على ذلك، أن تطبق بصرامة القواعد التي تحددها قوانين الضرائب، دون الأخذ بعين الاعتبار التقييم الذي أجراه قانون المالية والذي له طابع تقييمي فقط، مما يلزمه بتحصيل جميع الإيرادات و التي قد تكون أكثر من الإيرادات المتوقعة.

بحكم مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف و المحاسبين العاميين ، يجب التمييز بين العمليات التي يقوم بها الأول من تلك التي ينفذها الثاني. والواقع أن تنفيذ العمليات المالية للهيئات العامة يتطلب تدخل فئتين مختلفتين من الوكلاء، وهما الأمرين بالصرف و المحاسبين العاميين.

يمكننا بعد ذلك توضيح هذه العمليات المختلفة بمثال حول ضريبة الدخل.

• دور الأمر بالصرف هو دور إداري في الأساس ، فصلاحياته المالية ليست سوى نتيجة طبيعية لمهامه الأصلية أو لطبيعة مسائل النفقات العمومية، ودوره هو تسجيل أو إنشاء ديون الهيئات العامة و التي تتمثل

في المديرين، لوقف المبالغ التي أمرهم بالدفع. وبالتالي، فإن الصلاحيات المالية للأمرين بالصرف ليست سوى امتداد لمهامهم الإدارية. ان الامر بالصرف مسؤول عن ثلاث عمليات :

1 يجب عليه أولاً أن يثبت الحقوق لصالح الدولة، أي التحقق من وجود ذمة لصالح هذه الأخيرة. ان الامر بالصرف لا يخلق المورد، بقدر ما هو ناتج عن تطبيق القانون. و بالتالي، قبل إنشاء المطالبة، يجب على الأمر بالصرف التحقق من أن الضرائب المعنية منصوص عليها بالفعل في قوانين الضرائب والمالية. من جهة أخرى، يجب على الأمر بالصرف أيضاً التأكد من وقوع الحدث المولد للضريبة، مثل توفر الدخل فيما يخص الضريبة على الدخل للأشخاص الطبيعيين. (الحدث المولد للضريبة هو الضريبة التي يتم استيعابها لحدث ما وتؤدي إلى نشأة الضريبة. مثلاً، ان بيع عقار يتطلب منك أن تدفع ضريبة على القيمة المضافة، وتلقي راتب، يجبرك على دفع ضريبة على الدخل الاجمالي، الخ).

2 يجب على أمر الصرف بعد ذلك تسوية الذمة، أي وقف المبلغ. وأخيراً، تأتي الجدولة الفعلية (l'ordonnancement)، أي إصدار أمر الإيرادات الذي يمكن المحاسب بموجبه تحصيل الذمة. يجب أن يتضمن هذا الأمر أسس التصفية. سيوفر مثال الضريبة على الدخل فهماً أفضل لهذه العملية المكونة من أربع خطوات.

3 بعد التحقق من وجود الذمة، يجب على أمر الصرف تحديد القاعدة الضريبية، أي مبلغ الأمر الخاضع للضريبة. يعتمد هذا العمل في معظم الأحيان على التصريحات التي يقوم بها دافعوا الضرائب، ولكن يمكن للإدارة، في إطار سلطتها الرقابية، تقييم دخل دافع الضرائب مباشرة لاستبعاد أي إخفاء للدخل. يجب على الامر بالصرف بعد ذلك دفع الضريبة، أي حساب ما يجب على كل دافع ضرائب دفعه. أخيراً، يجب أن يصدر شهادة تحصيل تسمى "rôle" تعادل أمر الإيرادات والتي يجب ان تكون معتمدة. ثم يتولى المحاسب الدور المعتمد الذي يصبح، مسؤولاً شخصياً عن ممتلكاته الخاصة لتحصيل الذم. ثم تأتي مرحلة التحصيل الفعلية و التي يتلقى فيها دافع الضرائب إشعاراً ضريبياً، وهو في الواقع مجرد (extrait du rôle) والذي يشير إلى مبلغ الضريبة وتاريخ التحصيل أيضاً و مهلة الدفع.

ومع ذلك ، هناك إجراءات استثنائية : يمكن طرح العديد من الفرضيات. أولاً، يتدخل المحاسب في بعض الفرضيات دون إصدار سند الإيرادات من طرف الامر بالصرف و التي تم تحديدها مباشرة من قبل دافع الضرائب : هذا هو الحال فيما يتعلق بتحصيل الضرائب غير المباشرة أو الرسوم الجمركية، عمليات التصفية والتحصيل تكون مؤمنة من قبل نفس الإدارة. نستشهد أيضاً بفرضية بيان الإيرادات

(les régies de recettes) التي يقوم فيها المدير (le régisseur) بجميع العمليات، بما في ذلك التحصيل. ويهدف هذا النظام الذي يدخل المحاسب إلى تسهيل تشغيل الخدمات العامة. لكن المدير يبقى تحت سيطرة المحاسب الذي يجب أن يوافق عليه عند تعيينه. أخيراً، يمكن تحصيل إيرادات غير نهائية، مثل السلف أو تسبيقات على الأعمال، دون تصفية.

أما فيما يتعلق بوظائف المحاسبين العموميين ، فهم في الأساس وكلاء للخزائن العمومية، بالنسبة لهم، فإن الإسنادات المالية أساسية وحتى حصرية. وبالتالي فإن صلاحياتهم مالية بشكل أساسي، بالإضافة إلى المدفوعات أو تحصيل الإيرادات، فهم مسؤولون عن التحكم في انتظام الأوامر والتفويضات وكذلك امتثالهم للقوانين واللوائح السارية.

ب) تنفيذ النفقات العمومية

كما هو الحال مع الإيرادات، يتم تنفيذ النفقات وفقاً لإجراء عام، وأحياناً من خلال إجراءات استثنائية. يتبع هذا الإجراء أربع مراحل : المراحل الثلاث الأولى تكون تحت مسؤولية الامر بالصرف، اما المرحلة الرابعة فتخص المحاسب العام.

ب.1) المراحل الخاصة بالأمر بالصرف

(* تقع على عاتق الأمر بالصرف ثلاث عمليات : يجب عليه أولاً في الالتزام في الإنفاق، أي إنشاء أو تسجيل التزام على الدولة و الذي سيتدفق عنه مصاريف. بعبارة أخرى، يمكن أن يكون ناشئاً عن توليد الدين أو تسجيلاً من جهة أخرى بوجود دين ناشئ. تنقسم هذه المرحلة إلى فترتين. أولاً، هناك الالتزام القانوني الناتج عن الفعل القانوني، مثل عقد صفقة عمومية، الذي يُلزم بموجبه الدولة. ثم يأتي الالتزام المحاسبي الذي من خلاله يقوم الأمر بالصرف بتخصيص اعتمادات الميزانية لتحقيق نفقة معينة، والذي يفترض أن يتأكد من متاحات الميزانية وبالتالي يبقى ضمن حدود ما هو وارد في قانون المالية. في حين أن الالتزام القانوني يمكن أن يتم من قبل أشخاص غير الأمر بالصرف، من ناحية أخرى، فإن الالتزام المحاسبي هو المسؤولية الوحيدة للأمر بالصرف.

(* الخطوة الثانية، التصفية. للتحقق من حقيقة الدين، لا سيما من خلال التحقق من أن الخدمة قد تم تنفيذها بالفعل بموجب قاعدة الخدمة المقدمة، وتحديد المبلغ. يمكن تنفيذ هذه العمليات فعلياً من قبل موظفين.

(* الخطوة الأخيرة، الجدولة (l'ordonnancement) : إنه إجراء اداري يأمر المحاسب العام بسداد الدين. انها المسؤولية الوحيدة للأمر بالصرف. يجب التفريق هنا بين الاوامر بالدفع الصادرة عن الأمرين بالصرف الاساسيين من حوالات الدفع المحررة من قبل الأمرين بالصرف الثانويين و الذين يجب عليهم احترام سقف الاعتمادات المفوضة اليهم من قبل الأمرين بالصرف الاساسيين.

ب.2) المرحلة الخاصة بالمحاسب

تبدأ بالتحقق من انتظام أمر الإنفاق ووجود المستندات الداعمة لذلك. وبالتالي يتم فحص العديد من العناصر: جودة الامر بالصرف، التخصيص الجيد للميزانية لكل نفقة، توافر الاعتمادات، صحة الذمة (ولا سيما فيما يتعلق بقاعدة الخدمة المنفذة).

في حالة وجود مخالفات، يجب على المحاسب تعليق الدفع وإبلاغ الامر بالصرف، الذي يمكنه بعد ذلك طلب المصادرة (réquisition) من المحاسب. هذا الطلب له أثر نقل مسؤولية النفقة من الأول إلى الثاني.

ومع ذلك ، يجب على المحاسب تجاوز طلب المصادرة هذا في حالات معينة ، مثل عدم توفر الاعتمادات ، أو نقص الخدمة المقدمة ، أو عدم التسوية (le caractère non libératoire du règlement). علاوة على ذلك ، يجب على المحاسب التحقق من عدم تطبيق الخاصية الرباعية السنوات لديون (la prescription quadriennale des dettes) الأشخاص العموميين : وبعبارة أخرى ، عندما لا تدفع الدولة نفقة في غضون أربع سنوات من اليوم الأول من في السنة التالية للسنة التي حصل فيها الدائن على الحقوق ، يكون الدين محدد المدة ويجب على المحاسب أن يرفض دفع النفقة. إذا تم الانتهاء من جميع هذه الخطوات بنجاح ، يتم الدفع الفعلي الذي تقوم الدولة بموجبه بتسديد ديونها.

فيما يتعلق بالإجراءات الاستثنائية ، يجب التنويه الى عدة إجراءات. الاجراء الأول هو نظير من حيث النفقات ما هو موجود من حيث الإيرادات : لذلك ، هناك بيان النفقات (les régies de dépenses) يقوم فيها المدير بجميع العمليات ، بما في ذلك الدفع. بالإضافة إلى ذلك ، قد يتم دفع النفقات غير النهائية مؤقتاً بدون تصفية ، في حين يمكن دفع النفقات ذات الطبيعة الاستعجالية بدون جدولة ، ولكن تخضع لجدولة لاحقة. يمكن الإشارة ايضاً الى نفقات الموظفين التي ، و لأسباب تتعلق بسرعة التنفيذ ، لا تتطلب أي جدولة مسبقة. وأخيراً ، فيما يتعلق بالأموال الخاصة أو الأموال المخصصة للسلطات العمومية الدستورية ، فإن الإدارات المعنية تدير جميع إجراءات الإنفاق بنفسها.

الخلاصة

تشمل عمليات التنفيذ مرحلة ادارية تقع على عاتق الامر بالصرف و مرحلة محاسبية التي تقع بوضوح على عاتق المحاسب. ان تنفيذ النفقات هو إجراء يسمح بإنفاق المال العام. يتميز التنفيذ بإجراء ثقيل وبالتالي توجد بدائل مبسطة في الحالات الاستعجالية. أما تنفيذ الإيرادات فيتم وفق إجراء يختلف باختلاف طبيعة الموارد التي تم جمعها (ضرائب مباشرة أو غير مباشرة ، وموارد أخرى ، وما إلى ذلك).