



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عباس لغرور - خنشلة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية



قسم: الحقوق

النظام القانوني للأمر بالصرف

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر (ل.م.د)

تخصص: قانون إداري

من إعداد:

محمد الهادي بوذراع

زينب بوذراع

تحت إشراف الاستاذ:

د/ ياسين قوتال

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
د/ مهزول عيسى	أستاذ محاضر "أ"	جامعة خنشلة	رئيسا
د/ قوتال ياسين	أستاذ محاضر "أ"	جامعة خنشلة	مشرفا ومقررا
د/ كيجل سلسبيل	أستاذ مساعد "أ"	جامعة خنشلة	عضوا ممتحنا

السنة الجامعية : 2023/2022



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عباس لغرور - خنشلة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية



قسم: الحقوق

النظام القانوني للأمر بالصرف

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر (ل.م.د.)

تخصص: قانون إداري

من إعداد:

محمد الهادي بوذراع

زينب بوذراع

تحت إشراف الاستاذ:

د/ ياسين قوتال

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
د/ مهزول عيسى	أستاذ محاضر "أ"	جامعة خنشلة	رئيسا
د/ قوتال ياسين	أستاذ محاضر "أ"	جامعة خنشلة	مشرفا ومقررا
د/ كيجل سلسبيل	أستاذ مساعد "أ"	جامعة خنشلة	عضوا ممتحنا

السنة الجامعية : 2023/2022



وَقَالَ الْمَلِكُ ائْتُونِي بِهِ اَسْتَخْلِصُهُ لِنَفْسِي فَلَمَّا كَلَّمَهُ قَالَ
اِنَّكَ الْيَوْمَ لَدَيْنَا مَكِينٌ اَمِينٌ (54) قَالَ اجْعَلْنِي عَلَى
خَزَائِنِ الْاَرْضِ اِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ (55)"

سورة يوسف الآيات: 54-55



شكر و عرفان

الشكر أولاً وآخراً **لله** الذي منّ علينا بالصحة والعافية لإنجاز هذا العمل المتواضع.

و أنه لمن دواعي سرورنا تقديم شكرنا لعميد كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة عباس لغرور -خنشلة- "الدكتور زواقري" على سهره على تهيئة الظروف الملائمة للدراسة من كل الجوانب بارك الله فيك و جزاك كل خير.

كما يسعدنا ان نتوجه بالشكر وعميق التقدير والامتنان إلى الدكتور "قوتال ياسين"، الذي أشرف على هذا العمل المتواضع، فجزاه الله خير جزاء.

وانه لشرف لنا ان نشكر أعضاء لجنة المناقشة على اعطائهم من الجهد و الوقت لمناقشة هذه المدكرة،

و لا ننسى أساتذة و دكاترة و طاقم كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة عباس لغرور -خنشلة- لكم جميعاً جزيل الشكر.



إهداء

أهدي ثمرة جهد هذا العمل :

للوالد أطل الله في عمره.

إلى عائلي : زوجتي، أبنائي وأحفادي .

إلى أصدقائي وزملائي.

إلى الأساتذة الأفاضل.

محمد الهادي

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى :

أعز الناس إلى قلبي والدي العزيزة التي كانت لي عوناً وسنداً
بدعائها حفظها الله.

إلى أبي العزيز و زميلي أطل الله في عمره.

إلى إخوتي: أنس وزوجته, ايوب, امجد و نور الاسلام

والى أختي الغالية مروة وزوجها و ولديهما حفظهما الله حبيباي:
ساجد عمار و ساجدة صفاء.

الى صديقتي المقربة و أختي الثانية أميرة.

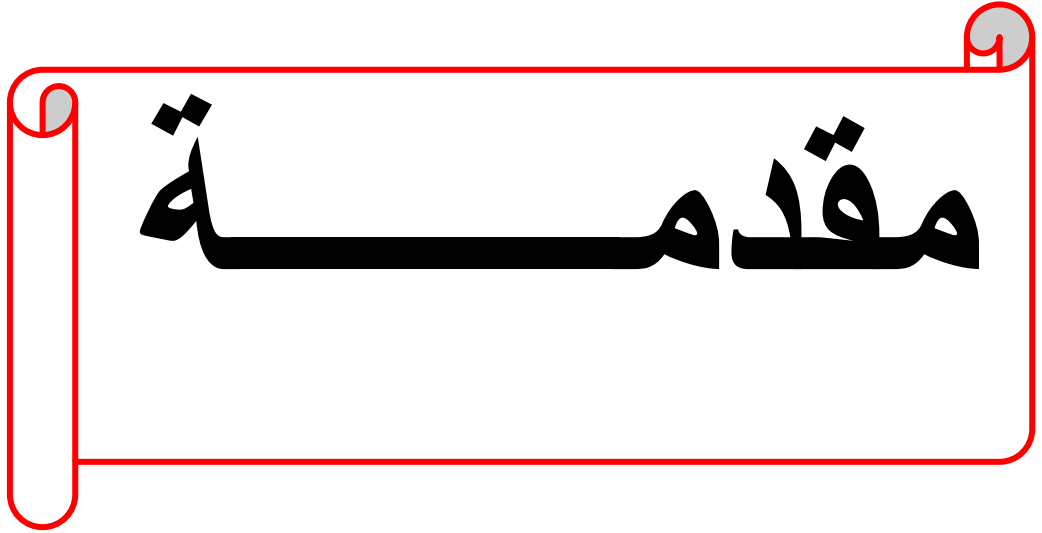
الى كل اصدقائي المقربين في العمل في مجال التصوير الطبي:

مهندس التطبيق في التصوير الطبي محمد سعدي.

الطبيب نصري, الطبيبة دمان. و صديقتي هاجر.

إلى كل من سانديني من قريب او بعيد.

زينب



مقدمة

تمهيد:

تعتبر الأموال العمومية الركيزة الأساسية للتنمية الاقتصادية لذا لابد من الاهتمام بعمليات الاتفاق والتحصيل العموميين والذي يكون من خلال وضع معالم واضحة لها تبين العمليتين من أجل تحقيق الرقي الاقتصادي والاجتماعي، وهو ما جعل الدول في تسيير الأموال العمومية عن طريق الميزانية، والتي تعرف بأنها "جدول تقديرات للنفقات والإيرادات العامة لمدة سنة، تعدها الحكومة وتحتاج لموافقة البرلمان وهو ما يضيف على الميزانية طابعا خاصا، وعرفها قانون المحاسبة العمومية بأنها: " الوثيقة التي تقر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها."

وتكتسي عملية تنفيذ النفقات والإيرادات العمومية أهمية قصوى نظرا لكونها تعبر عن السير اليومي والعادي لمختلف المرافق و المؤسسات العمومية، وعن تنفيذ السياسة الحكومية في شتى المجالات، ولذا فهي مؤطرة بكم هائل من النصوص القانونية والتنظيمية التي تكفل سيرها الجيد".

ومن حيث الأشخاص المسؤولة عن التنفيذ فقد حصر القانون الجزائري الأعوان المتدخلين في عمليات تنفيذ الميزانية، على عونين اثنين هما كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي حيث يتولى الأول العمليات الإدارية، في حين يتولى الثاني العمليات المحاسبية. ونظرا لكون المرحلة الإدارية تسبق في الغالب المرحلة المحاسبية فإن الأمر بالصرف يعد المحرك الأول والأساسي لعملية تنفيذ العمليات المالية للميزانية العام.

ويعد أمرا بالصرف كل شخص يؤهل لتنفيذ عمليات الإثبات والالتزام والتصفية ويجب اعتمادهم لدى المحاسبين العموميين المكلفين بالإيرادات والنفقات الذين يأمرون بتنفيذها، وينقسم الأمرين بالصرف إلى أمرين بالصرف رئيسيين وثانويين.

الأمرون بالصرف الرئيسيون هم الذين يصدرون أوامر بالدفع لفائدة الدائنين وأوامر بالإيرادات ضد المدينين وأوامر تفويض الإعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين الذين يصدرون بدورهم حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة وأوامر الإيرادات ضد المدينين وهم رؤساء المصالح غير الممركزة.

تعتبر صلاحيات الأمور بالصرف دقيقة جدا، فهم يقومون بمجموعة من العمليات المالية، التي تستوجب التدقيق لذا أولى التشريع والتنظيم الجزائريان عناية فائقة لهذه الفئة من الأعوان من خلال التأطير القانوني الدقيق لها، وكذا توضيح مجمل العمليات التي يقومون بها من أجل ذلك إخترت أن يكون هذا الموضوع مجال بحثنا الموسوم ب: النظام القانوني الأمر بالصرف.

▪ أهمية الموضوع:

- يعتبر موضوع النظام القانوني للأمر بالصرف من المواضيع المهمة والصعبة فهو مهم من ناحيتين:

✓ من الناحية العلمية:

- ارتباطه بالمحاسبة العمومية للدولة التي تجسد الأطر القانونية والتشريعات الهادفة إلى الحفاظ على المال العام والمنفعة العامة وتجسيد الشفافية والمصادقية في تسيير العمليات المحاسبية.

- التعريف بالأمر بالصرف و بيان التزاماته و دوره الفاعل في تنفيذ الميزانية العامة .
- حساسية هذه الصفة باعتبار الأمر بالصرف أول فاعل في عملية الرقابة وتنفيذ الميزانية في ظل نقشي ظاهرة الصفقات العمومية وتبذير المال العام واتساع دائرة الفساد.
- إبراز أهمية ودور مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي في حماية المال العام.

✓ من الناحية العملية:

- يعتبر هذا الموضوع إضافة للمجال المالي والقانوني، بسبب نقص البحث الأكاديمي في هذا المجال، من خلال إثراء مكتبة الجامعة بالموضوعات الحديثة بما يتماشى مع المستجدات في الموضوع.

▪ أسباب إختيار الموضوع:

ان سبب اختيارنا لهذا الموضوع كان لدافعين هما :

✓ الدوافع الذاتية:

- الإهتمام الشخصي بحكم الميولات الذاتية للجانب المالي.
- أحد معدي المذكرة- محمد الهادي- كان موظفا سابقا في هذا التخصص فكان هذا دافعا قويا لاختيار هذا الموضوع.
- ارتباط موضوع الدراسة بمجال تخصصنا، فرغم ارتكاز هذا الموضوع على الجانب المالي و تعلقه بالسياسة المالية، الا اننا في هذه الدراسة سنركز أكثر على الجانب القانوني.

✓ الدوافع الموضوعية :

- إثراء المكتبة بمثل هذه المواضيع التي تكاد تكون قليلة.
- تعتبر مثل هذه الموضوعات كدليل عملي لأي مسؤول جديد نصب على رأس أي مديرية أو منتخب على رأس بلدية من البلديات.
- إبراز الدور المنوط به بالأمر بالصرف كطرف فاعل في المحافظة على المال العام.

▪ الإشكالية:

لمعالجة هذا الموضوع وعلى ضوء ما سبق حددنا الإشكالية الرئيسية التالية:

ما هو النظام القانوني الأمر بالصرف في التشريع الجزائري؟

للإجابة على الإشكالية الرئيسية يتوجب علينا طرح التساؤلات الفرعية التالية:

- مالمقصود بالأمر بالصرف وما طبيعة الأعمال الإدارية التي يقوم بها؟
- ما هي أصناف صفة الأمر بالصرف؟
- ما هو التكييف القانوني لصفة الأمر بالصرف؟
- ما هي مهام وصلاحيات ومسؤوليات الأمر بالصرف؟
- ما هي طبيعة الرقابة المسطرة عليه؟

▪ المنهج المتبع:

ان طبيعة الموضوع محل الدراسة و الاجابة على الاشكالية المطروحة فرضت علينا الاعتماد على:

المنهج الوصفي من خلال تحديد كل المفاهيم التي لها علاقة بالأمر بالصرف و كذلك

من خالل وصف العلاقة بينه و بين المحاسب العمومي و ذلك في مبدأ الفصل بينهما.

استخدام أداة التحليل و ذلك واضح من خلال شرح وتحليل مختلف المواد القانونية

التي لها علاقة بالموضوع.

▪ الدراسات السابقة:

- اعتمدنا في دراستنا لهذا الموضوع على جملة من الرسائل الجامعية نذكر منها:
- محمد الصالح فتيش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 1، 2011-2012.
 - زهير شلال، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2013-2014.
 - يوسف جيلالي، النظام القانوني الأمر بالصرف في القانون الجزائري، مجلة القانون، العدد 06، المركز الجامعي أحمد زبانه، غليزان، 2016.

▪ أهداف الدراسة:

- نسعى من خلال هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف والتمثلة في:
- من خلال هذا البحث نسعى إلى لإلمام بجملة من النصوص القانونية المكونة لمهنة الأمر بالصرف ومجال عمله وكذا إعطاء تصور حول ارتباطاته بمختلف الهيئات وإبراز مدى تمكن المشرع الجزائري من تنظيم هذا العمل ويكمن الخلل الذي يشوبه قصد إصلاحه مستقبلا.
 - إزالة الغموض والتداخل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين وإبراز المهام الموكلة إليهم والمسؤوليات الملقاة على عاتقهم.

▪ صعوبات الدراسة :

- حقيقة واجهنا صعوبات في البداية تمثلت في:
- صعوبة في التوفيق بين الدراسة والعمل و مسؤوليات البيت من حيث الوقت والجهد لكن الله وفقنا في الأخير لفي اتمام هذا العمل المتواضع.
 - صعوبة في الموازنة بين الفصلين و المباحث وكذا صعوبة التحكم الجيد في المنهجية الا اننا استدركنا هذه الصعوبات بمساعدة المشرف.

- كما واجهتنا صعوبات خلال جمع المراجع اذ وجدنا نقص في المراجع التي تناولت موضوع النظام القانوني لأمر بالصرف، كما انه لا يوجد دراسات وبحوث سابقة متعمقة في هذا الموضوع للاعتماد عليها إذ أن جل الدراسات تطرقت للموضوع من الجانب المالي و السياسة المالية و دراستنا للموضوع تركز على الجانب القانوني .

■ الخطة المعتمدة :

للإجابة على الإشكالية المطروحة قسمنا موضوع بحثنا إلى مقدمة وفصلين وخاتمة.

حيث تناولنا في الفصل الأول الإطار المفاهيمي للأمر بالصرف، وقسمناه إلى

مبحثين:

(المبحث الأول) : مفهوم صفة الأمر بالصرف.

(المبحث الثاني) : أصناف صفة الأمر بالصرف.

أما الفصل الثاني فتطرقنا فيه إلى الإطار التشريعي المنظم لعمل الأمر بالصرف،

وقسمناه كذلك إلى مبحثين:

(المبحث الأول) : إجراءات تعيين الأمر بالصرف وصلاحياته.

(المبحث الثاني): مسؤولية الأمر بالصرف والرقابة المسطرة عليه.

الفصل الأول:
الإطار المفاهيمي للأمر بالصرف

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للآمر بالصرف

تنص المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية رقم 90-21 أنه "يعد أمر بالصرف في مفهوم هذا القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ عمليات الميزانية المتعلقة بإجراءات الإثبات و التصفية و إصدار سند الأمر بالتحصيل من جانب الإجراءات و القيام بإجراءات الالتزام و التصفية و الأمر بصرفها".¹ ولما كان الأمر بالصرف أول فاعل في رقابة وتنفيذ الميزانية ووجب التعريف به من خلال بيان مفهومه الفقهي و التشريعي و تمييزه عن باقي المصطلحات المتشابهة (المبحث الأول). ثم نتطرق إلى أصناف الآخرين بالصرف وكذا التكييف القانوني لهذا المنصب (المبحث الثاني).

¹ شلال زهير، آفاق و إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية، وعلوم التسيير، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس 2013/2014 ص،105.

المبحث الأول: مفهوم صفة الأمر بالصرف

يعتبر الأمر بالصرف أول فاعل في عملية تنفيذ الميزانية والرقابة عليها ولما كان هذا الدور الذي يحظى به من الأهمية، سوف تقوم بتحديد المقصود بالأمر (المطلب الأول) وتمييزه عن باقي المصطلحات المتشابهة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف الأمر بالصرف

نظرا للدور المهم للأمر بالصرف في تنفيذ عمليات الميزانية العامة أولت النصوص القانونية التنظيمية أهمية قصوى لمفهومه.

الفرع الأول: التعريف اللغوي للأمر بالصرف

إن كلمة " الأمر " تطلق لغة على من يعطي أمرا للغير الذي يفترض فيه الإستجابة بالطاعة لهذا الأمر، وذلك بوجود علاقة بين الأمر والأمور أساسها السلطة التي يملكها الأول ويلتزم بالخضوع لها الثاني أي الأمور.¹

أما عبارة "الأمر بالصرف" فتطلق على من يأمر غيره بصرف النقود، بناء على سلطة مخولة له وهذا هو المفروض حال الرئيس الإداري أو من يقوم مقامه قانونا عندما يتعلق الأمر بالتصرفات المالية والمتعلقة بتنفيذ النفقات التي يجريها أو يأمر بإجرائها.

الفرع الثاني: التعريف الفقهي للأمر بالصرف

الأمر بالصرف هو موظف يتصرف باسم و لفائدة الدولة، يعني مسؤول عن تسيير مرفق عام حيث يضطلع بمهام مالية مكملة لنشاطه الإداري لأنه المسؤول المكلف بتنفيذ ميزانية المرفق العام الذي يقوم بتسييره و بالتالي يقوم بتحرير أوامر صرف النفقات و أوامر تحصيل الإيرادات.²

¹ سكوتي خالد، دور الأمر بالصرف في جزائرية الميزانية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 02، الجزائر، 2015.
² شلال زهير، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2013/2014، ص 105.

وغالبا ما يعرف الأمر بالصرف في وحدات القطاع العام بصفة (المدير) ولكن ليس لكل مدير صفة الأمر بالصرف لأنه يشترط أن يمتلك هذا الأخير صلاحيات مالية تمكنه من تنفيذ الميزانية، وبالتالي كل مسؤول لا يملك صلاحيات مالية لا يعتبر أمرا بالصرف.¹

الفرع الثالث: التعريف القانوني

وفقا للمادة 23 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية²، فإنه يعد أمرا بالصرف كل شخص مؤهل قانونيا لتولي العمليات الإدارية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات و النفقات العمومية و المتمثلة أساسا كما يلي:

- فيما يتعلق بتنفيذ النفقات: عمليات الالتزام بالنفقة، التصفية و الأمر بالدفع أو تحرير الحوالات.

- فيما يتعلق بتنفيذ الإيرادات: عمليات إثبات دائمية الهيئة العمومية، التصفية و التحصيل، كما تنص المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 97-268 المؤرخ في 26 ربيع الأول عام 1418 هـ، الموافق لـ 21 جويلية 1997 الذي يحدد إجراءات الالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الآخرين بالصرف ومسؤولياتهم، على أنه يقصد بالأمر بالصرف الموظف المعني بصفة قانونية في منصب مسؤولية تسيير الوسائل المالية والبشرية والمادية لمصلحة او هيئة عمومية التي تفوض له السلطة ونقلًا للمواد 26،28،30 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

وعلى هذا يستنتج أن الأمر بالصرف يتحدث في المسؤول الإداري الأول للهيئة أو المصلحة العمومية سواء موظف عمومي أو منتخب أو أي شخص آخر مهما كان النظام القانوني لوظيفته.³

والمتحول للقيام بعمليات تنفيذ الميزانية، و بالتالي فهو يجمع بين وظيفتي التسيير الإداري والمالي لنشاط الهيئة، وهذا ما يعني أن الأمر بالصرف يشكل سلكا من أسلاك

¹ شلال زهير، المرجع السابق، ص 105.

² الجريدة الرسمية المؤرخة في 24 محرم عم 1411 هـ الموافق لـ 15 أوت 1990، العدد 35، ص 1131.

³ يوسف جيلالي، النظام القانوني للأمر بالصرف في القانون الجزائري، مجلة القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشلف، العدد 06 جوان 2016، ص 75..

الوظيفة العامة فاتحا بذاته يتولى مهام التسيير المالي للهيئات العمومية، وإنما يعد صفة تلحق بالمسؤول الإداري للهيئة أو المؤسسة العمومية¹.

المطلب الثاني: تمييز الأمر بالصرف عن باقي المصطلحات المتشابهة

وذلك من خلال التمييز بين الأمر بالصرف وأعاون تنفيذ الميزانية العامة ومن بينهم المحاسب العمومي.

الفرع الأول: تمييز الأمر بالصرف عن المحاسب العمومي

يتصف المحاسب العمومي بكونه المنفذ للميزانية و المراقب عليها في الوقت نفسه فيمارس على هذا الأساس رقابة تشمل كل التصرفات المالية، فلا يتسنى للأمر بالصرف القيام بتنفيذ الميزانية دون موافقته، مما يجعل من المحاسب العمومي آخر عقبة لمراقبة العمليات المالية قبل صرف المال العام، حيث يعتبر ملزما قانونا برفض تنفيذ أوامر الأمر بالصرف، إذا تحقق أنها تشكل مخالفة صريحة للنصوص القانونية و التنظيمات المعمول بها، و بالتالي يعتبر في مركز قوة مقارنة مع الأمر بالصرف عند رفض تسديد حوالات الدفع، وفي سبيل نقادي وضعية الإنسداد و ضمان السير الحسن للمرافق العامة و عدم تعطيل المصلحة العمومية²، رفض المشرع للأمر بالصرف استعمال إجراء تسخير المحاسب العمومي لتقادي عرقلة تنفيذ الميزانية وذلك من خلال المرسوم التنفيذي رقم 91-314 مؤرخ في 07 سبتمبر سنة 1991 يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين حيث جاء في مادته الأولى ما يلي " يمكن الأمرين بالصرف إذا ما قام المحاسبون العموميون، وفقا لأحكام المادة 47 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية بإيقاف عملية دفع نفقة أن يطلبوا منهم كتابيا وتحت مسؤوليتهم دفعا.

¹ جيلالي يوسف، مرجع سابق ص 76

² جباري محمد وراكنية أيمن، النظام القانوني للأمر بالصرف في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، جامعة العربي التبسي، تبسة، 2006/2005 ص 10

الفرع الثاني: مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي

يتبين نظام المحاسبة العمومية تطبيق مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي كقاعدة عامة أساسية لتنفيذ العمليات المالية للدولة وذلك من خلال المادة 55 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية حيث جاء فيها "تتألف وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسبة العمومية"¹

وقد ذهب المشرع إلى أبعد من ذلك حرصا على الفصل بين الوظيفتين ضمن ما جاء في المادة 56 من ذات القانون التي تنص على أنه "لا يجوز لأزواج الأمرين بأي حال من الأحوال أن يكونوا محاسبين لديهم"². وكان على المشرع ألا يقف على شرط الأزواج وإنما على وجود علاقة أدبية حتى يفهم النص بمفهومه الواسع ليدخل في طياته علاقة القرابة والزواج والولاء.³

إن من أهمية هذا المبدأ أنه يؤدي تطبيقه إلى تقسيم المهام بحيث من يتداول المال العام (المحاسب العمومي) لا يملك سلطة التصرف فيه، ومن يملك سلطة التصرف في المال العام لا يملك حيازة وتداول المال العام ونتيجة لذلك فإن تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي يسمح بتحقيق الأهمية التالية:

1-تقسيم المهام:

تمر عملية تنفيذ الميزانية بمراحل متكاملة إدارية و أخرى محاسبية ، فالمهام الإدارية هي من اختصاص الأمر بالصرف، أما مهام المحاسب العمومي فتقتصر على تنفيذ الجانب المحاسبين الذي يدرج ضمن نطاق التحقق من مشروعية العمليات المالية و مطابقتها للقوانين و التنظيمات المعمول بها و بالتالي تطبيق هذا المبدأ يسمح بمراعاة الاختصاص في توزيع الأعمال الإدارية و المحاسبية.⁴

¹ مرسوم تنفيذي رقم 91-314 مؤرخ في 07 سبتمبر سنة 1991 يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، الجريدة الرسمية عدد 43 لسنة 1991.

² المادة 55 من القانون 21-9، ج ر عدد 35، ص 1136، والمتعلق بالمحاسبة العمومية .

³ قباب نادية، مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة تيزي وزو، ص 184.

⁴ شلال زهير، آفاق إصلاح نظام المحاسبة، مرجع سابق، ص 118.

2- المراقبة المزدوجة:

يسمح تقسيم المهام بين أعوان المحاسبة العمومية بالتحكم في تسيير الأموال العمومية عن طريق ممارسة المراقبة المزدوجة لكل عون على الآخر بواسطة المطابقة بين الحساب الإداري الذي يقوم بإعداده الأمر بالصرف و حساب التسيير الذي يقوم بإعداده المحاسب العمومي، مما يسهل مراقبة مجلس المحاسبة عن طريق مطابقة الحسابين من أجل تحديد أي مخالفات.¹

3- تطبيق وحدة الصندوق:

يسمح تطبيق مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي بتحقيق وحدة الصندوق للخزينة العمومية، لأن سلطة حيازة وتداول و حراسة المال العام هي من اختصاص المحاسب العمومي فقط و الذي يكون تابعا لسلطة وزير المالية. أما الأمر بالصرف فإنه يخضع لسلطات تنفيذية مختلفة لا يملك حساب الصندوق ولا يمكنه تداول الأموال العمومية بصفة مباشرة.²

4- محاربة الغش و الاختلاس:

يسمح تطبيق هذا المبدأ بمراقبة مزدوجة على أعوان المحاسبة العمومية بهدف حماية المال العام من الاختلاسات عن طريق تحديد صلاحيات كل من الأمر بالصرف و المحاسب العمومي، حيث أن هذا الأخير لا يستطيع أن يقوم بالتحصيل أو الدفع دون استلام الأمر بتنفيذ هذه العمليات من الأمر بالصرف وفي المقابل لا يقوم هذا الأخير بعملية التسديد لأنه لا يملك صلاحيات تداول المال العام.³

الفرع الثالث: اعتماد الأمرين بالصرف من قبل المحاسب العمومي

يعتبر هذا الشرط ذو الصبغة الإجرائية، آخر الشروط المتطلب استيفؤها لمباشرة الأمر بالصرف مهامه بصفة فعلية.

¹ شلال زهير، مرجع سابق، ص 118.

² المرجع نفسه، ص 119.

³ المرجع نفسه، ص 119.

ولقد فرضته المادة 24 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، تنصها على " أنه يجب اعتماد الأمرين بالصرف لدى المحاسبين العموميين المكلفين بالإيرادات والنفقات المأمورين بتنفيذها تحدد كيفيات هذا الاعتماد عن طريق التنظيم".¹

ويقصد اعتماد الأمر بالصرف لدى المحاسب العمومي إشعار هذا الأخير بوثيقة التعيين الإداري وكذا نموذج إمضاءه ، وذلك بغرض التأكد من شرعية الأوامر التي يصدرها له.

¹ المادة 24 من القانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر رقم 35، ص1134.

المبحث الثاني: أصناف صفة الأمر بالصرف

تم تحديد أصناف الأمرين بالصرف في الجزائر وفق أحكام المادة 25 من القانون 90-21 و المتعلق بالمحاسبة العمومية حيث يمكن التمييز بين الأصناف الآتية: أساسيين أو ابتدائيين و أمرين بالصرف ثانويين، كما استحدث المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13/07/1998 المتعلق بنفقات التجهيز للدولة صنفا آخر من الأمرين بالصرف وهو الأمر بالصرف الوحيد.

المطلب الأول: الأمر بالصرف الرئيسي و الأمر بالصرف الثانوي والوحيد

الفرع الأول: الأمر بالصرف الرئيسي أو الأولي

الأمر بالصرف الرئيسي هو الذي تم تعيينه أو انتخابه على رأس الهرم الإداري للهيئة التي يتولى ادارتها، والذي تمنح له السلطات الخاصة بتراخيص الميزانية بصفة مباشرة دون وسيط¹ ، فيصدر أوامر بالدفع لفائدة الدائنين وأوامر تحصيل الإيرادات ضد المدينين، وأوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين سواء تعلق الأمر بتفويض الاعتمادات الخاصة بالتسيير أو الاعتمادات الخاصة بالتجهيز والاستثمار، حيث يقوم الأمر بالصرف الرئيسي في هذه الأخيرة بتبليغ أوامر التفويض بالبرامج المأذون بها إلى الأمر بالصرف الثانوي وذلك ضمن الحدود المرخص بها،² وبهذا الوصف، يعد مكتسبا لصفة الأمر بالصرف الرئيسي كل من:³

- المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمحكمة الدستورية والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة.
- الوزراء.
- الولاية عندما يتصرفون لحساب الولاية.
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات.

¹ سكوتي خالد، دور الأمر بالصرف في مراقبة الميزانية ، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية المجلد العاشر، العدد الثاني، 2015، ص 512.

² المرجع نفسه، ص 512.

³ المرجع نفسه، ص 513.

- المسؤولون المعنيون قانونا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- المسؤولون المعنيون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من الميزانية الملحقه.
- كما يمكن للأمر بالصرف الرئيسي وحسب المادتين 28 و 230 والقانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية أن يفوض موظفا مرسما في المؤسسة للقيام بمهامه أو جزء منها، على أن يكون ذلك تحت إشرافه المباشر لأنه يبقى هو المسؤول الأول في كل المهام الموكلة وذلك أمام الجهات المعنية.
- تجدر الإشارة إلى أنه في مجال تنفيذ الميزانية، لا توجد سلطة رئاسية بين الأمرين بالصرف الرئيسيين وإنما توجد سلطة وصاية إدارية فقط، كما هو الشأن في العلاقة بين وزير الداخلية والولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية والعلاقة بين الولاة ورؤساء البلديات، وكذا في العلاقة بين الوزير والمؤسسات العمومية الإدارية التابعة لقطاعه.¹
- وبناء على هذه العلاقة فإن المسؤول ذو المستوى الأعلى - الوزير مثلا - لا يستطيع إعطاء الأوامر إلى من هو أدنى منه مسؤولية، كوالي أو رئيس البلدية أو مدير المؤسسة العمومية مثلا بإنجاز العملية كذا، لأن كل أمر بالصرف رئيسي مسؤول من التصرفات والعمليات المالية المسندة إليه والتي لا يجريها إلا في حدود الإعتمادات الممنوحة له كي تكون قابلة للدفع من صندوق أمين الخزينة المركزي أو أمين الخزينة الرئيسي.²
- لقد نصت المادة 29 المذكورة أعلاه على أنه: "يمكن للأمرين بالصرف تفويض التوقيع للموظفين المرسمين العاملين تحت سلطتهم المباشرة وكذلك في حدود الصلاحيات المخولة لهم وتحت مسؤولياتهم".³
- أما المادة 28 التي تطرق لإستخلاف الأمرين بالصرف، فإنها نصت على مايلي: "في حالة غياب أو مانع فإنه يتم استخلاف الأمرين بالصرف في أداء وظائفهم بعقد تعيين يعد قانونيا ويبلغ للمحاسب العمومي المكلف بذلك".⁴

¹ قيس محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر، 2012، ص24.

² المرجع نفسه ، ص24.

³ المرجع نفسه ، ص25.

⁴ المادة 28 من القانون ص 2-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج1، رقم 35، ص1134.

الفرع الثاني: الأمر بالصرف الثانوي

يعتبر الأمر بالصرف ثانويًا، كل رئيس لمصلحة من مصالح الدولة غير الممركزة أو المؤسسات أو الهيئات العمومية التي ينص قانونها الأساسي على منح الوحدات التابعة لها شيئًا من الاستقلال المالي، علما أن هذه المصالح غير الممركزة و الوحدات التابعة لها لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

ففيما يخص مصالح الدولة غير الممركزة، فإن الأمر يتعلق بالمصالح الخارجية التابعة للوزارات على مستوى الولايات وكذا المراكز الدبلوماسية و القنصلية، أما فيما يخص المؤسسات أو الهيئات العمومية الإدارية فإن الأمر يخص الوحدات التابعة لها، مثل الكليات بالنسبة للجامعات.

فالأمر بالصرف الثانوي في مثل هذه المصالح و الوحدات هو مكلف بإصدار حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات و يباشر هذه الوظيفة تحت السلطة الرئاسية للأمر بالصرف الرئيسي، وفي حدود الاعتمادات المفوضة له من هذه الأخيرة.¹

وزيادة على ذلك فإنه لكي تكون حوالات الدفع الصادرة من الأمر بالصرف الثانوي قابلة للدفع من صندوق أمناء خزانة الولاية المختصين إقليميا مثلا فإنه يجب ان تكون في حدود الاعتمادات المفوضة له.²

من خلال ما سبق يمكن تعريف الأمر بالصرف الثانوي كما يلي: أنه الشخص الذي تم تفويضه من طرف الأمر بالصرف الرئيسي، ويقوم بإصدار حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفتوحة وأوامر الإيرادات ضد المدينين.³ وقد تكلمت عليهم المادة 27 من القانون 90-21 المتعلقة بالمحاسبة العمومية.⁴

¹ سكوتي خالد، مرجع سابق، ص 513.

² المرجع نفسه ص 514.

³ المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 313-91، مؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد اجراءات المحاسبة التي يمكنها الآخرون بالصرف و المحاسبون العموميون وكيفيةاتها و محتواها، ج. ر، رقم 43، ص 1649.

⁴ المادة 27 من القانون 90-21، ج. ر. عدد 35، ص 1134.

الفرع الثالث: الأمر بالصرف الوحيد

الأمر بالصرف الوحيد، فهو الوالي عندما ينجز العمليات المالية المتعلقة بنفقات الدولة الخاصة ببرامج التجهيز العمومية غير الممركزة حيث توضح الاعتمادات الدفع المفتوحة في مجال نفقات التجهيز و الاستثمار تحت تصرفه عن طريق مقرر أو تفويض من قبل الوزير المكلف بالمالية.¹

ويقوم الوالي بتوزيع اعتمادات الدفع المخصص له والتي بلغت إليه من قبل الوزير المكلف بالمالية حسب كل فصل بموجب مقرر، وله السلطة التقديرية في حدود هذه الاعتمادات المرخص له بها، إذ بإمكانه أن يقوم بتحويلات من قطاع فرعي إلى قطاع فرعي آخر ضمن نفس القطاع،

أو بتحويلات بين قطاعين حسب نسب يحددها قانون المالية، على أنه في جميع لحالات يتعين عليه الالتزام بتبرير قانوني لإثبات كل نفقة تجهيز عمومي.²

إن الأمر بالصرف الأحادي، لا يعتبر بأي حال من الأحوال أمر بالصرف رئيسياً لأنه ليس في حالة تصرف في الميزانية المخصصة له أصلاً و الاعتمادات المالية المتواجدة لديه، التي يقوم بتنفيذها ما هي إلا مخصصات مالية محددة في إطار البرنامج السنوي لميزانية التجهيز للدولة.

كما أنه لا يعتبر، وفي نفس الإطار أمراً بالصرف ثانوياً، لأن الاعتمادات الممنوحة له في هذا المجال، لم تمنح له عن طريق "أمر بتفويض اعتماد"، ولكن عن طريق تخصيصات عند بداية السنة المالية، تدخل في إطار إنجاز البرنامج السنوي للتجهيز.³

الفرع الرابع: الأمر بالصرف بالتفويض

يعطى قانون 90-21 لكل أمر بالصرف الحق أن يفوض صلاحيته المحاسبية في حدود اختصاصته، وتحت مسؤولياته في إعطاء تفويض بالإمضاء إلى موظفين دائمين و

¹ المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13-07-1998 ، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، ج ر رقم 51 ، المادة 19.

² المادة 15 من نفس المرسوم.

³ د.عبد المطلب ببيصار، دور أعوان المحاسبة العمومية لفعالية تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، دراسة تحليلية لتنفيذ ميزانية البلدية، مجلة الدراسات المالية و المحاسبة، مجلة 12 (عدد 01) 2021 ، ص 151.

مرسمين يكونون تحت سلطته المباشرة وفق ما تنص عليه المادة 29، ومنه الشروط الخاصة بتفويض الصلاحيات :¹

- أن يكون المفوض أمرا بالصرف (رئيسي- ثانوي- وحيد).
- أن يكون التفويض في حدود اختصاص الأمر بالصرف .
- أن يكون تفويض الإمضاء لصالح موظف مرسم، وهذا التفويض الشخصي يزول بمجرد انتهاء مهام أحد طرفيه .
- ان يكون الموظف موضوعا تحت السلطة الإدارية مباشرة للأمر بالصرف .
- الأمر بالصرف المفوض لصالحه ينفذ العمليات المالية ولكن تبقى المسؤولية تابعة للأمر بالصرف الأصلي(سواء كان الأمر بالصرف رئيسي- ثانوي أو وحيد) و تنتهي مهام الأمر بالصرف بالتفويض بنهاية وظيفة الأمر بالصرف الأصلي أو الموظف، مع الإشارة إلى أن هذا التفويض يمكن سحبه وفق نفس الاجراءات المتخذ بها.²

المطلب الثاني: التكييف القانوني لمنصب الأمر بالصرف

وهي مجموعة القوانين واللوائح المتعلقة بموضوع الأمر بالصرف والمعينة، والتي ساقها المشرع من أجل تأطير هذه الفئة من الموظفين.

الفرع الأول: الإطار الدستوري للأمر بالصرف

لم ينص دستور 1989 صراحة على المحاسبة العمومية و أعوان تنفيذها، وكذلك لم يفعل دستور 1996، لكن يمكن إستخلاص الحديث عنها في المادة 152 من الدستور 1989 (المؤسسات الدستورية و أجهزة الرقابة المكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي و التنفيذ مع الدستور، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية و الأموال العمومية و تسييرها)، والتي ورد ذكره في الدستور 1996 بنفس الصياغة، و بترقيم مختلف هو المادة 162.

¹ المادة 29 من القانون 90-21 ، ج.ر، رقم 35 ، ص 1134.

² بشير محمد الأمين ، بصلاح محمد عبد الرزاق ، النظام القانوني للأمر بالصرف في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد بوضياف المسيلة 2021-2022 ، ص 28.

أما المادة 181 من دستور 2016 فكانت صياغتها (المؤسسات الدستورية و أجهزة الرقابة المكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي و التنفيذ مع الدستور، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية و الأموال العمومية وتسييرها).

بينما جاءت المادة 184 من دستور 2020 على الصيغة التالية (تكلف المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة بالتحقيق في مطابقة العمل التشريعي و التنظيمي للدستور، و في كفاءات استخدام الوسائل المادية و الأموال العمومية و تسييرها).

إن أبرز مهام المحاسبة العمومية و بالخصوص الأمر بالصرف و المحاسب العمومي هي الرقابة على الأموال العمومية وكيفية تسييرها وتنفيذ العمليات المالية .

ولقد كان من المفروض النص عليها صراحة وهذا لما لها من أهمية بالغة في سير الدولة و أجهزتها وبما تمثله من ضمانة لحماية المال العام.

ولكن في هذا الشأن نص كل من دستور 1989 في المادة 160 على تأسيس مجلس المحاسبة الذي تعود إليه مهنة مراقبة تسيير وحسابات أعوان المحاسبة العمومية .

وكذلك في ظل التعديل الدستوري 2016 نجد المادة 192 التي تتحدث على مجلس المحاسبة و مهامه) يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية و كذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.

يساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد و الشفافية في تسيير الأموال العمومية، يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية و إلى رئيس مجلس الأمة وإلى رئيس المجلس الشعبي الوطني و الوزير الأول.

يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته وكذا علاقته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة و التفتيش).

بينما جاءت المادة 199 من دستور 2020 بما يلي (مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات و الأموال العمومية، يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة و الجماعات المحلية و المرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، يساهم مجلس المحاسبة في ترقية الحكم الراشد و الشفافية في تسيير الأموال العمومية وإيداع الحسابات).

كما نص التعديل الدستوري 2020 في المواد 204 و 205 على إنشاء السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته و السهر على تنفيذها و متابعتها وكذلك تكريس مبادئ دولة الحق و القانون وتعكس النزاهة و المسؤولية في تسيير الممتلكات و الأموال العمومية و المساهمة في تطبيقها .

وبهذا نجد أن الدستور عزز من آليات الرقابة على تنفيذ الميزانيات العمومية وإدارة المال العم و ترشيد النفقات وهذا ما يعتبر من أبرز مهام الأمر بالصرف رغم عدم ذكره صراحة.

الفرع الثاني: الإطار التشريعي للأمر بالصرف

إن القانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم عام 1411 هـ الموافق لـ 15 غشت سنة 1999 والمتعلق بالمحاسبة العمومية هذا المرجع الأول والمصدر الرئيسي للمحاسبة العمومية، ويعد هذا القانون قفزة نوعية إذ لأول مرة بعد الاستقلال نجد نص قانوني يمثل الإطار القانوني العام للمحاسبة وبالتالي يعتبر المرجع الأول والأساسي لمهام وحدود عمل ومسؤوليات الآخرين بالصرف.

حيث تضمن الباب الثاني من الأعوان المكلفون بالتنفيذ وخص في فصله الأول وبالتفصيل وفي مواده 23 إلى 35 الأمر بالصرف.

وكمخلص لكيفية تناول هذا القانون للمحاسبة العمومية، نجد أن حصرها بين مهمتين رئيسيتين هما: تنفيذ الميزانية والعمليات المادية والمراقبة المالية، وهذه العناصر التي يجب أن تراعى عند دراسة المهام المسندة للأمر بالصرف بموجب هذا النظام القانوني.

الفرع الثالث: النصوص التنظيمية

1- قانون رقم 84-17 مؤرخ في 8 شوال عام 1404 الموافق لـ 7 يوليو 1984 يتعلق

بقوانين المالية المعدل والمتمم، ج ر رقم 28 بتاريخ 10/01/1984.

2- قانون عضوي رقم 18-15 مؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1439 الموافق 2

سبتمبر سنة 2018 يتعلق بقوانين المالية ، ج ر رقم 53، 2/09/2018.

3- قانون رقم 90-21 مؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق غشت سنة 1990

يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر رقم 35، 15/08/1990.

4- المرسوم التنفيذي رقم: 91-313 مؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها ج ر رقم 43 بتاريخ 18/09/1991.

5- المرسوم التنفيذي رقم: 91-314 مؤرخ في 07 سبتمبر سنة 1991 يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين ج ر رقم 43 ليوم 18/09/1991.

6- المرسوم التنفيذي رقم: 97-268 مؤرخ في 16 ربيع الأول عام 1418 الموافق 21 يوليو سنة 1997، يحدد الإجراءات المتعلقة بالإلتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم ج ر رقم 48 ليوم 23/07/1997.

7- المرسوم التنفيذي رقم: 92-414 مؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 الموافق 14 نوفمبر 1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلزم بها، ج ر عدد 82 ليوم 15/11/1992.

8- المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 19 ربيع الأول عام 1419 الموافق 13 يوليو سنة 1998 والمتعلق بنفقات الدولة للتجهيز ج ر عدد 51.

9- المرسوم التنفيذي رقم: 93-46 مؤرخ في 14 شعبان عام 1413 الموافق 06 فبراير سنة 1993 يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعدمة، ج ر عدد 09 بتاريخ 10/02/1993.

الفرع الرابع: مشروع قانون المحاسبة العمومية الجديد:

إصلاح للمنظومة المحاسبية لتحسين التسيير المالي

يجسد مشروع القانون المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية و التسيير المالي الذي تم تقديمه يوم 05 أبريل 2023 من طرف وزير المالية لدى المجلس الشعبي الوطني قصد مناقشة إصلاح المنظومة المحاسبية الوطنية للانتقال من محاسبة الصندوق نحو المحاسبة على أساس الحقوق المثبتة استجابت للمعايير الدولية وهذا بغرض تحسين وحوكمة الهيئات العمومية، ويحدد مشروع القانون قواعد المحاسبة العمومية و التسيير المالي المطبقة على الميزانيات و العمليات المالية لكل من الدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات العمومية

الإدارية و المؤسسات العمومية للصحة والأشخاص المعنوية الأخرى المكلفين بتنفيذ كل أو جزء من برنامج الدولة.

وتتمثل الغاية من المنظومة المحاسبية الجديدة في تحسين النجاعة من خلال الحوكمة الجيدة لاسيما في جودة التقديرات عبر التكفل بجزء من التكاليف المؤجلة خلال برمجة ميزانية الدولة وتنفيذها وإتمام مسؤولية كل متدخل في دورة الإيرادات ودورة النفقات انطلاقا من الاستحقاق إلى غاية التنفيذ وكذلك ضمان شفافية أكبر من خلال تتبع عملية جمع الأموال واستعمالها وفق وثيقة عرض الأسباب المتعلقة بمشروع القانون ومن ضمن الأهداف المتوخاة من المنظومة الجديدة التي يكرسها مشروع قانون المحاسبة العمومية و التسيير المالي إنتاج معلومة ذات جودة تسمح بتسيير أحسن للديون و المستحقات و الوصول إلى تسيير أمثل للخزينة.

وتطبيقا لأحكام القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية يتضمن مشروع قانون المحاسبة أحكاما جديدة في مجال محاسبة الدولة و الهيئات العمومية الأخرى من خلال تحديد مختلف الأصناف المتمثلة في المحاسبة الميزانية و المحاسبة العامة أو المحاسبة السنوية و محاسبة تحليل التكاليف.¹

وينص مشروع القانون على مجموع المبادئ التي تحكم محاسبة الإيرادات و النفقات العمومية إضافة إلى دور عمل الفاعلين المتدخلين في تنفيذ الميزانية و العمليات المالية و المحاسبة للدولة و الهيئات العمومية الأخرى.

وفيما يخص المحاسبة الميزانية (محاسبة الصندوق) و التي تسجل حركة الأموال و تأثيرها على السيولة فإن الإبقاء عليه يسمح بتتبع صارم لتنفيذ الإيرادات و النفقات العمومية للسنة الجارية حسب مشروع القانون. من جهة ثانية تسمح المحاسبة العامة بربط التكاليف و النواتج بالسنة المالية المتعلقة بها، و بالتالي تسجيل الحقوق و الالتزامات بمجرد الإثبات الفعلي لها بغض النظر عن لحظة تحصيل الإيرادات أو دفع النفقة، كما تسمح هذه المحاسبة بإعطاء نظرة عن الذمة المالية للدولة و كذا حول ديونها و مستحقاتها .

¹ موقع وزارة المالية www.mf.gov.dz، تاريخ الدخول 12 أفريل 2023 ، سا 16:00.

أما فيما يتعلق بمحاسبة تحليل التكاليف فإنها تمكن من حساب تكاليف الخدمات المقدمة والخدمات المنجزة بالإضافة إلى تحليل تكاليف مختلفة الأنشطة المتخذة في إطار البرامج كما تسهل مراقبة مردودية المصالح و تشكل أداة للتحليل و المساعدة على اتخاذ القرار.

وقد تم إعداد عشرة مراسيم تنفيذية وتم إرسالها للدراسة إلى الأمانة العامة للحكومة، يؤكد وزير المالية أن صدور هذا القانون سيصادف مرحلة نشر النصوص التطبيقية الخاصة به.

وفيما يلي مقارنة بين ما جاء في القانون 90-21 و مشروع القانون المقترح على المجلس الشعبي الوطني يوم 2003/04/15:

- فيما يخص الباب الثاني و الذي يتكلم عن الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية و العمليات المالية ففي الفصل الأول منه يتكلم على الآخرون بالصرف .

- الفرع الأول يعطي تعريفا للأميرين بالصرف و أصنافهم وذلك من المادة 8 إلى المادة 15 ، أما - الفرع الثاني فتطرق إلى تعويض الإمضاء واعتماد الأمرين بالصرف وذلك من خلال المواد 16 إلى 18 فيما يخص الفرع الثالث من هذا القانون سنتطرق إلى مسؤولية الأمرين بالصرف من خلال المواد 19، 20، 21 .

- وخص الفصل الثالث منه إلى الأحكام المشتركة ومنها التنافي من خلال المواد 48 إلى 51.

- وفي الباب الثالث تطرق مشروع القانون إلى العمليات، ففي الفصل الأول منه تكلم عن عمليات الإيرادات ومنه الفرع الأول وتكلم فيها عن المرحلة الإدارية لتحصيل الإيرادات من خلال المواد 55 إلى 56 الخاصة بالإثبات.

- أما عن عمليات التصفية فنجدها في المواد 57 و 58.

- أما أوامر الإيرادات فتكلمت عنها المادة 59.

- أما في الفصل الثاني منه فنجد عمليات النفقات و فيها العملية الأولى الخاصة بالإلتزام بالنفقة المواد 73 و 74.

- العملية الثانية الخاصة بالتصفية المادة 75 أما العملية الثالثة و الخاصة بالأمر بصرف النفقة المواد 76 و 77.

- أما المواد 81 و 82 من هذا الفصل فتطرقت إلى تسخير المحاسبين العموميين.
- أما الباب الخامس من هذا المشروع فقد أشار إلى الرقابة الإدارية، ففي الفرع الأول منه أشار إلى الرقابة التي يمارسها المراقب المالي وذلك من خلال المادة 29 وتكلم عن التفاضلي من المواد 127 إلى 132.
- الفصل الثاني تكلم عن الرقابة القضائية من المواد 137 إلى 139 .
- وفي الأخير أشارت المادة 146 إلى أن القانون العضوي 90-21 المؤرخ في 15 غشت عام 1990 ويبقى ساري المفعول إلى غاية نشر النصوص التنظيمية لهذا القانون ما لم يتعارض مع أحكام هذا الأخير.

خلاصة الفصل الأول

يعتبر الأمر بالصرف عوناً مهماً في تنفيذ الميزانية بشكل عام والذي يقوم بالعمليات الإدارية، فهو مسير معين على رأس هيئة عمومية بتصرف باسم الدولة و لغايتها له مهام إدارية و أخرى مالية في تنفيذ ميزانية الهيئة المكلف بتسييرها، بحيث عرفته المادة 23 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية ويعد أمراً بالصرف في مفهوم هذا القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16، 17، 19، 20، 21.

يحول التعيين أو الانتخاب لوظيفة كما من بين الصلاحيات تحقيق العمليات المشار إليها في الفقرة أعلاه، صفة الأمر بالصرف قانوناً وتزول هذه الصفة مع انتهاء هذه الوطنية. ويجب اعتماد الآخرين بالصرف لدى المحاسبين العموميين المكلفين بالإيرادات و النفقات الذين يأمرهم بتنفيذها وينقسم الآخرين بالصرف إلى أمرين بالصرف رئيسين و ثانويين و آخرون أحاديون و مفوضين لهم.

وقد أحاط المشرع صفة الأمر بالصرف بترسانة من القوانين و التنظيمات وكان أهمها قانون 90-21 الذي أولى أهمية بالغة و قصوى لهذه الصفة من خلال الباب الثاني و الفصل الأول الخاص بالأمر بالصرف وذلك من خلال المواد 55، 56، 57 ومبدأ التنافي بين وظيفتي الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين و الذي يعتبر من أهم المبادئ التي يقدم عليها المحاسبة العمومية.

الفصل الثاني:
الإطار التشريعي المنظم لعمل الأمر
بالصرف

الفصل الثاني: الإطار التشريعي المنظم لعمل الأمر بالصرف

لا يمكن لأي شخص أن يكتسب صفة الأمر بالصرف إلا عن طريق آلية من الآليات المتمثلتين في التعيين أو الانتخاب، ولا يكفي تحقق هذا الأمر ليباشر هذا الشخص اختصاصاته القانونية بطريقة مشروعة إلا إذا تمت عملية اعتماده حتى يكتسب الشخص صفة الأمر بالصرف وبالتالي يكتسب الصفة القانونية لإنجاز التصرفات المتعلقة بتنفيذ العمليات المالية، باسم ولحساب جهة إدارية في شقيها الإداري سواء تعلق بتنفيذ الإيرادات بدءاً من إثبات الديون وتصفيتهما إلى الأمر بتحصيلها، أو تعلق الأمر بتنفيذ النفقات من حيث الالتزام بها وتصفيتهما والأمر بدفعها أو تحرير الحوالات بشأن صرفها (المبحث الأول) وخلال تلك الممارسة والصلاحيات يمكن أن يرتكب الأمر بالصرف بعض الأخطاء أو التجاوزات في المجال المالي، ما يؤدي إلى قيام مسؤوليتهم القانونية، والتي قد تكون من طبيعة تأديبية أو من طبيعة مدنية وفي بعض الحالات ترتقي إلى الطبيعة الجزائية مما يفرض وجود منظومة رقابية مستقلة تسهر على ضبط القرارات المالية وإفراغها في قوالب معيارية تضي عليها رداء الشرعية بنوعها القانونية والأدائية مما يسمح للدولة من ترشيد إنفاقها وإشباع الحاجات الأساسية للمواطنين (المبحث الثاني).

المبحث الأول: إجراءات تعيين الأمر بالصرف وصلاحياته

الأمر بالصرف شخص يحوز مجموعة من الصلاحيات في مجال تحصيل الإيرادات العامة وإصدار قرارات النفقات والصرف، ولدقة وخطورة هذه الصلاحيات يجب علينا البحث في إجراءات تعيينه (المطلب الأول) ومن ثم التطرق لصلاحياته ومهامه (المطلب الثاني).

المطلب الأول: طرق تعيين الأمر بالصرف

لا يمكن لأي شخص أن يكتسب صفة الأمر بالصرف إلا عن طريق:

الفرع الأول: الاعتماد عن طريق آلية تعيين الأمر بالصرف.

مبدئياً، يتعين الأمر بالصرف بموجب قرار إداري، متى توفرت فيه الشروط المطلوبة قانوناً.

فالإدارة تعبر عن إرادتها في تعيين الموظف العمومي بمقتضى قرار إداري الذي يجب أن يصدر من الجهة الإدارية المختصة قانوناً¹، وأن يتم الإفصاح فيه عن إرادة الإدارة وفقاً للشكليات والإجراءات التي تنص عليها القوانين والتنظيمات المرعية في هذا الخصوص²، وأن يكون لهذا القرار سبباً شرعياً غير مخالف للقانون وللنظام العام، وأن يكون له محلاً، باعتبار هذا المحل هو الأثر القانوني الحال المباشر المترتب من القرار الإداري وعلى ذلك يكون محل القرار القاضي بتعيين الأمر بالصرف باعتباره موظفاً عمومياً هو إنشاء العلاقة بين الإدارة وهذا الموظف، وأخيراً يجب أن يكون الهدف من قرار تعيين الموظف العام هو تحقيق المصلحة العامة.³

وعلى ذلك لو فرض أن شخصاً زاول مهام وظيفة عمومية دون صدور أداة قانونية بتعيينه من السلطة الإدارية المختصة .

فإن هذا الشخص يعد مغتصباً للوظيفة، وكذا إذا عين وشاب قرار تعيينه في الوظيفة أحد أسباب البطلان، فإنه لا يعد في الحالتين موظفاً عمومياً إلا في الحدود التي تقرها

¹ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط4، 1986، ص 204.

² المرجع نفسه، ص 205.

³ المرجع نفسه، ص 209.

نظرية الموظف الفعلي¹، وذلك إلتزاما بإحترام روح النصوص القانونية وحفاظا على استقرار المراكز القانونية.²

وحتى يصدر قرار تعيين الأمر بالصرف، باعتباره موظفا عموميا، يجب أن تتوفر فيه الشروط القانونية التي يتطلبها المشرع، حيث أنه لا يمكن توظيف أيا كان في وظيفة عمومية إلا إذا توافرت فيه الشروط التالية:

- أن يكون جزائري الجنسية.
- أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية.
- ألا تحمل شهادة سوابق العدلية ملاحظات تنتافي وممارسة الوظيفة المراد الإلتحاق بها.
- أن يكون في وضعية قانونية اتجاه الخدمة الوطنية.
- أن تتوفر فيه شروط السن القانونية للتوظيف، وهي كحد أدنى 18 سنة ميلادية كاملة، وأن يكون متمتعا بقدراته البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للإلتحاق بالوظيفة المراد شغلها.

الفرع الثاني: إنتخاب الأمر بالصرف

كما يؤهل الأمر بالصرف عن طريق التعيين، فإنه يؤهل كذلك عن طريق الإلتخاب، كما هو الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، فبعد الإختيار والتصويب، يصبح هذا الأخير ذا صفة وصلاحيات ي تمثيل البلدية بإعتباره رئيسا لها، ناطقا باسمها ممثلا في جميع المجالات من جهة.³

وتمثيل الدولة على مستوى البلدية فيما يخص صفة ضابط الحالة المدنية وضابط الشرطة القضائية، فضلا عن توليه تحت سلطة الوالي ونشر وتنفيذ القوانين والتنظيمات والسهر على حفظ النظام العام.⁴ وفوق كل ذلك فهو الأمر بالصرف فيما يخص إعداد وتنفيذ ميزانية البلدية.

¹ محمد حاصل الجمل، الموظف العام فقها وقضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ط2، 1969، ص 61.

² المرجع نفسه، ص 61.

³ المادة 75 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46.

⁴ المادة 81 و 82 من القانون 10-11 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37.

الفرع الثالث: إعتداد الأمر بالصرف

بعد تعيين أو إنتخاب الأمر بالصرف، يتم اعتماده وجوباً لدى المحاسب العمومي المكلف بالإيرادات والنفقات الذي يأمر بتنفيذها¹، بإعتبار هذا الأخير محاسباً مخصصاً. ويتم إعتداد الأمر بالصرف لدى المحاسب العمومي المختص من خلال تقديم قرار تعيينه أو القرار الناتج عن المداولة القاضية بانتخابه، مرفقاً بالوثيقة التي تحمل نموذجاً لتوقيعه، أما الأمر بالصرف المساعد أو المفوض له، فإنه فضلاً عن ذلك يقوم بتقدير قرار تفويض التوقيع، أما الوكيل فإن اعتماده يتم عن طريق تبليغ قرار تعيينه من الأمر بالصرف الذي عينه إلى كل من المحاسب العمومي المخصص والمراقب المالي للهيئة العمومية.²

المطلب الثاني: مهام وصلاحيات الأمر بالصرف

طبقاً لمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي فإن عملية تنفيذ الميزانية سواء في جانب صرف النفقات أو تحصيل الإيرادات توزع بين عمليات إدارية يتولاها الأمر بالصرف وعمليات حسابية يقوم بها المحاسب العمومي، ولذا فإن للأمر بالصرف دور مهم في تنفيذ النفقات (الفرع الأول) والإيرادات (الفرع الثاني)، حيث يعتبر المحرك الأول لهذه المهام.³

الفرع الأول: تولي المرحلة الإدارية لعمليات تنفيذ النفقات

من مهام وصلاحيات الأمر بالصرف تولي العمليات التالية:

أولاً- مرحلة الإلتزام بالنفقة:

حسب المادة 19 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية فإنه يقصد بالإلتزام بالنفقة" العمل الذي يترتب عنه إنشاء الدين"⁴. وينشأ الإلتزام نتيجة قيام السلطة الإدارية أو الإدارة العمومية باتخاذ قرار لتحقيق عمل معين كالإنفاق من جانب الدولة مثل تعيين موظف عام أو القيام ببعض أعمال المنفعة العامة مثل: إنشاء طرق أو جسور، والإنفاق ليس الهدف

¹ محمد الصالح قيش، مرجع سابق، ص22.

² سكوتي خالد، مرجع سابق، ص512.

³ د، يوسف جيلالي، مرجع سابق، ص80.

⁴ المادة 19 من القانون 90-21 السابق نكوه.

منه زيادة أعباء الدولة بدون تحقيق أهداف معينة، كما ينشأ الالتزام بإنفاق مبلغ معين نتيجة إصابة مواطن بسيرة حكومية مما يضطر الدولة على دفع مبلغ تعويض، وفي كلتا الحالتين فإن الإرتباط بالنفقة يعني القيام بعمل من شأنه أن يجعل الدولة مدينة.¹

ويتم متابعة عمليات الالتزام بالنفقات العمومية عن طريق إعداد بطاقة الالتزام من طرف الأمر بالصرف وإرسالها مع وثائق إثبات النفقة إلى المراقب المالي وفق رقم تسلسلي غير منقطع، حيث يقوم هذا الأخير بتدقيق ومراقبة مدى مشروعية النفقة العمومية، وعندما يمنح المراقب المالي تأشيرته على وثيقة الالتزام، تنتهي مرحلة الالتزام، مما يسمح للأمر بالصرف بتنفيذ المرحلة الثانية المتعلقة بتنفيذ إجراءات التصفية وذلك بعد تخصيص الإعتمادات المالية لتغطية النفقة محل الدفع.²

يسمح هذا الإجراء بتقييد صلاحيات الأمرين بالصرف وتفاذي عقد النفقة من دون توفر التغطية المالية والحد من تحقق الدين على عاتق الدولة بسبب سوء تسيير المرافق العمومية، حيث أن المتعامل الاقتصادي إذا لم يتم أداء الخدمة العمومية يمكن إلغاء الالتزام بالنفقة.³ من دون أن يترتب عن ذلك دين على الدولة⁴. وتخضع كل عمليات الإلتزام بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي، حيث تتمثل المهمة الرئيسية للمراقب المالي في مراقبة عمليات تنفيذ النفقات العمومية ومطابقتها للأنظمة والقوانين المعمول بها قبل تنفيذها عن طريق التحقق من مشروعية إجراء الالتزام بالدفع، وعليه يقوم المراقب المالي قبل قبول التأشيرة على الإلتزام بالدفع أن يتحقق من توفر العناصر الآتية:

- صفة الأمر بالصرف.
- مطابقتها التامة للقوانين والأنظمة المعمول بها.
- توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
- التخصيص القانوني للنفقة.

¹ جمال بوزيان رحمانى، الإطار القانوني لتنفيذ الميزانية العامة في الجزائر، مجلة صوت القانون، المجلد 07، العدد 2021/03، جامعة خميس مليانة 2001، ص 100.

² جمال بوزيان رحمانى، المرجع نفسه، ص 100.

³ شلال زهير، مرجع سابق، ص 130.

⁴ المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر رقم 82 بتاريخ: 15-11-1992.

- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.
- وجود التأشيرات أو الآراء التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض عندما تكون مثل هذه التأشيرة قد نص عليها التنظيم الجاري به.
ويتحقق المراقب المالي من توفر كل الشروط المذكورة في أجل أقصاه عشرة أيام، حيث يقوم بوضع التأشيرة على بطاقة الالتزام عن طريق وضع ختم وترقيم وتاريخ تأشيرة مصلحة المراقب المالي بحيث تسجل كل تأشيرة وفقا لترتيب تسلسلي في سجلات تدوين التأشيرات والرفض كل سنة مالية.

أما في حالة الإخلال بأحد الشروط القانونية، يقوم المراقب المالي بتحرير إشعار الرفض المؤقت في الحالات التي يكون فيها إجراء الالتزام بالنفقة مشوبا بمخالفات للتنظيم المعمول به قابلة للتصحيح¹ ناتجة عن نقص أو انعدام في وثائق إثبات النفقة المطلوبة أو نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة ، ليقوم الأمر بالصرف بعدها بتصحيح الالتزام بالدفع وفقا لتبريرات الرفض المؤقت، وفي حالة عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في الرفض لمؤقت، يحرر المراقب المالي إشعار الرفض النهائي للالتزام بدفع النفقة محددًا فيه كل أسباب الرفض القانونية.²

ولتفادي وضعية الانسداد عند الرفض النهائي للالتزام بالنفقة يستطيع الأمر بالصرف طلب استعمال إجراء التغاضي تحت مسؤوليته الشخصية والمالية بمقرر معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية من أجل التأشيرة على الالتزام بالنفقة موضوع الرفض من المراقب المالي الذي ترفع مسؤوليته عند قبول تنفيذ إجراء التغاضي حسب كل حالة إلى وزير المالية أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي للإعلام وهذا حسب نص "المادة 12"³ من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2019 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمعدلة للمادة 18 منه.

¹ جمال بوزيان رحمانى، مرجع سابق، ص 101.

² المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 52-414 السابق ذكره.

³ جمال بوزيان رحمانى، مرجع سابق، ص 102.

ولكن حفاظا على المال العام، قيد المشرع الجزائري حالات اللجوء إلى إجراء التعاضي من طرف الأمر بالصرف ، حيث لا يستطيع هذا الأخير طلب استعمال هذا الإجراء الاستثنائي في الحالات التي يكون فيها الرفض النهائي للمراقب المالي مبرر للعناصر الآتية التي نصت عليها" المادة 19¹ من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 هي:

- صفة الأمر بالصرف.
- عدم توفر الاعتماد أو انعدامها.
- انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام.
- التخصيص غير القانوني للالتزام بهدف إخفاء إما تجاوز الاعتمادات وإما تعديلا لها أو تجاوز المساعدات مالية في الميزانية.²

ثانيا - تصفية النفقة:

يقصد بتصفية النفقة، تحديد الدين الذي تلتزم به الدولة، والتأكد من صحته واستحقاقه، بمعنى إثبات ترتب الدين على الدولة وتحديد مقداره واستحقاقه، وعدم سقوطه بالتقادم أو بأي سبب آخر.

ولقد نصت المادة 20 من قانون المحاسبة العمومية على أنه: "تسمح التصفية بالتحقق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية".
يقوم الأمر بالصرف في مرحلة التصفية بالتأكد من صحة العمليات الحسابية في وثائق إثبات النفقة بهدف تحديد المبلغ النهائي الواجب دفعه مقابل قيمة التوريدات أو الخدمات الفعلية المؤداة للمرفق العام، حيث يمكن أن يكون المبلغ الفعلي الواجب دفعه أقل من مبلغ الالتزام بالنفقة في حين لا يجب أن يكون مبلغ التصفية أكبر من مبلغ الالتزام حيث لا يمكن تسديدها لعدم توفر التغطية المالية للفرق.

بعد تحديد مقدار المبلغ النهائي مستحق الدفع لصالح الدائن على أساس الوثائق والمستندات المحاسبية يقوم الأمر بالصرف بالتأكد من إثبات أداء الخدمة موضوع الدفع،

¹ جمال بوزيان رحمانى، مرجع سابق، ص 102 .

² المرجع نفسه، ص 103 .

عن طريق التحقق الميداني من الاستلام الفعلي للسلع والخدمات موضوع الدفع ومطابقتها مع بيانات الوثائق المحاسبية والشروط التعاقدية من حيث الكمية والنوعية.¹

تنتهي مرحلة التصفية بوضع ختم شهادة إثبات أداء الخدمة على ظهر الفاتورة موضوع الدفع مصادق عليها بختم وتوقيع الأمر بالصرف مع تحديد المبلغ الفعلي الواجب دفعه بالأرقام والحروف، مما يسمح بالانتقال إلى تنفيذ مرحلة تحديد سند الأمر بالصرف.²

ثالثاً- مرحلة إصدار الأمر بالصرف:

وحسب نص المادة 21³، من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات لإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية، وتعتبر هذه المرحلة آخر المراحل الإدارية الإجبارية لتنفيذ النفقات العمومية والتي تتمثل في الإذن بالصرف الذي يصدر عن الأمر بالصرف، بدفع مبلغ الدين كما تحدده في مرحلة التصفية حيث يتم في هذه المرحلة تحديد سند الأمر بالدفع من طرف الأمر بالصرف أو ما يعرف بحوالة الدفع، من أجل إرسالها مع وثائق إثبات النفقة وبطاقة الالتزام وبطاقة الدفع إلى المحاسب العمومي من أجل تنفيذ مرحلة الدفع في الآجال المحددة قانوناً .

وفي هذا الإطار، تعتبر حوالة الدفع بمثابة أمر بدفع النفقة موجه للمحاسب العمومي، حيث تتضمن هذه الأخيرة بيانات خاصة باسم ولقب المستفيد، رقم حسابه البنكي أو البريدي والمبلغ الواجب دفعه بالأرقام والحروف إلى جانب بيانات متعلقة بطبيعة النفقة وتبويبها في الميزانية، ومصادق عليها بختم وتوقيع الأمر بالصرف وفق رقم تسلسلي غير منقطع.⁴

يتم تحرير سند الأمر بالدفع في ثلاثة نسخ، النسخة الأصلية بيضاء اللون يحتفظ بها من طرف المحاسب العمومي في حساب التسيير في حالة قبول دفع النفقة ويتم إرسال النسخة الزرقاء إلى الأمر بالصرف الذي يحتفظ بها في حسابه الإداري، أما النسخة الصفراء

¹ شلال زهير، مرجع سابق، ص 131.

² المرجع نفسه، ص 131.

³ المادة 21 من القانون 90-21 السابق ذكره.

⁴ شلال زهير، مرجع سابق، ص 132.

فيحتفظ بها المحاسب العمومي عند رفضه دفع النفقة ويحول باقي النسخ إلى الأمر بالصرف مرفقة بإشعار الرفض يحدد فيه بدقة الأسباب القانونية لرفض تسديد النفقة.¹ وأخيرا تجدر الإشارة إلى أن الأمر بالصرف وإن كان يتمتع بسلطة إصدار الأوامر بالصرف إلا أنه يبقى مع ذلك مقيد بقيدتين أحدهما مالي والآخر زمني. يتمثل القيد المالي في عدم إمكانية أن يتجاوز مبالغ الأوامر بالصرف المصدرة مبلغ الاعتمادات المالية الموضوعة تحت تصرفه خلال السنة المالية، وأما القيد الزمني فيتمثل بدوره بقيدتين هما:

- يتعين على الأمر بالصرف إرسال الأوامر بالصرف والحوالات بين اليوم الأول واليوم العشرين من كل شهر للمحاسبين العموميين المكلفين بتحويلها إلى نفقات، أي المكلفين بالدفع، وهذا طبقا لما تنص عليه المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 93-46 المؤرخ في 14 شعبان عام 1413 هـ الموافق لـ 6 فيفري 1993 المحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعدمة.²

- يجب عدم الاستمرار بإصدار الأوامر بالدفع بعد 20 ديسمبر للسنة المالية، حيث يمنع بعد هذا التاريخ إصدار الأمر بالصرف وإن تم الالتزام بالنفقة، ويؤجل الإصدار إلى السنة الموالية، وهذا طبقا للمادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1415 هـ الموافق لـ 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات العامة الملتمزم بها، والتي تنص بصيغتها الجديدة بموجب المرسوم 09-374 المؤرخ في 28 ذو القعدة عام 1430 هـ المعدل للمرسوم 92-414 على ما يلي:

"يحدد تاريخ اختتام الالتزام بالنفقات يوم 20 ديسمبر من السنة التي يتم فيها . غير أنه يمكن في حالة الضرورة تمديد هذا التاريخ بمقرر من وزير المالية".

ويكمن سبب هذا القيد بقصد تسوية العمليات المالية والتحصير لعملية قفل الميزانية المقررة في 31 ديسمبر، غير أنه من الناحية العملية فإنه يتم بموجب برقية من وزارة المالية تمديد إلى ما بعد 31 ديسمبر، ويتم قبول الأوامر بالصرف المتعلقة بعمليات السنة السابقة بشرط أن تكون مسبقة التاريخ (أي تكون بتاريخ قبل 31 ديسمبر).

¹ شلال زهير، مرجع سابق، ص 132.

² د. يوسف جيلالي، مرجع سابق، ص 90.

ولذا فإن قفل السنة المالية يحصل عمليا بورود برقية من وزارة المالية تقضي بضرورة التوقف عن إصدار الأوامر بالصرف وقفل الميزانية وهو الأمر الذي يصل عادة في أواخر شهر فيفري.

وأما بالنسبة لعمليات السنة الجديدة فإنه يتم لغاية انتظار وصول الإعتمادات الخاصة بها، التكفل فقط بالأجور والمردودية الأولى للسنة والتكاليف الملحة (فواتير الهاتف والكهرباء والماء) من إعتمادات السنة المالية السابقة، وبوصول إعتمادات السنة الجديدة لتتم التسوية بخصم من هذه الإعتمادات المبالغ المنفقة من إعتمادات السنة المالية السابقة.¹

الفرع الثاني: المرحلة الإدارية لتنفيذ الإيرادات

تتم عملية التحصيل وفق مراحل إدارية وأخرى محاسبية، حيث تبدأ بالمرحلة الإدارية والمتمثلة في مرحلة الإثبات (المادة 16 من القانون 90-21) فالتصفية (المادة 17 من القانون 90-21)، فالأمر بالتحصيل والذي يصدره الأمر بالصرف.

أولا- الإثبات:

حسب المادة 16 من القانون 90-21، هو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي، ويتمثل الدائن العمومي في الدولة، فهي إذا تلك المرحلة التي تنشأ فيها أو يثبت فيها حق الخزينة العمومية مع الغير، وتختلف هذه المرحلة حسب نوع أو طبيعة هذا الحق فقد يكون جبائيا ويخضع لقواعد الجباية المعروفة كالفعل المنشئ للضريبة، وقد يكون متمثلا في تصرف قانوني كبيع أرض للمواطنين، وما إلى ذلك من الحقوق التي تنشأ للخزينة على الأشخاص.²

ثانيا- التصفية:

حسب المادة 17 من القانون 90-21 تعد التصفية الإجراء الذي يسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها.

¹ د. يوسف جيلالي، مرجع سابق، ص 90.

² يلس شاوش بشير، المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، وهران،

2007، ص 209.

وتجدر الإشارة إلى أن عمليتي الإثبات والتصفية هما عمليتان متكاملتان، وغالبا يتم إجراؤهما في وقت واحد، الأمر الذي يجعل بالإمكان جمعهما تحت عبارة " تحديد الإيرادات" كما أنه في بعض الأحيان تتم عملية الإثبات والتصفية دون معرفة الأمرين بالصرف مثل الإيرادات الضريبية التي يتم إثباتها وتصفيتهما من طرف أعوان المصالح الجبائية أو من طرف المدينين أنفسهم في حالة التصريح بالقيمة المضافة.¹

ثالثا- الأمر بالتحصيل:

خلافًا لإجراءات الإثبات والتصفية وباستثناء حالات الديون التي لا تحتاج بطبيعتها إلى إصدار مسبق لأوامر التحصيل (مثل تلك المقررة في الأحكام والقرارات القضائية)، فإن إجراء الأمر بتحصيل الإيرادات العمومية كقاعدة عامة من صلاحيات الأمر بالصرف وحدهم وحسب طبيعة الديون المثبتة والمصغاة لصالح مختلف الهيئات العمومية، فإن أوامر تحصيلها تتخذ عدة أشكال، كجدول جبائي (ضرائب مباشرة)، إشعار بإجراء التحصيل (ضرائب غير مباشرة إجراءات أملاك الدولة في حلة عدم تسديدها المباشر)، مستخرج من حكم أو قرار قضائي (غرامات، تعويضات) ، أو عقد (يلزم متعاقد مع هيئة عمومية بدفع مقابل مالي حصل على خدمات على سبيل المثال) أو أي سند آخر يمكن إعتباره قانونا أمر بالتحصيل.²

يتولى الأمر بالصرف (الأمر بالتحصيل) تحرير سند التحصيل، والذي يبين فيه طبيعة الإيراد (الدين) وقيمه النقدية، وتعيين المدين، وأجال ومكان للدفع. ويرسل الأمر بالصرف (الأمر بالتحصيل) سند التحصيل بعد تحرير للمحاسب العمومي الذي يتولى آخر مرحلة من عمليات تنفيذ الإيرادات العمومية والمتمثلة في مرحلة التحصيل.³

¹ يلس شاوش بشير، المرجع نفسه، ص 210.

² د. يوسف جيلالي، مرجع سابق، ص 92.

³ المرجع نفسه ، ص 93.

المبحث الثاني: مسؤولية الأمر بالصرف والرقابة المسلطة عليه.

يمارس الأمرين بالصرف سواء كانوا موظفين أو منتخبيين اختصاصيين الأول من طبيعة إدارية ويتعلق بتسيير المؤسسات العمومية المكلفين بإدارتها والثاني من طبيعة مالية يتعلق بإصدار الأوامر بصرف النفقات أو تحصيل الإيرادات وخلال تلك الممارسة يمكن أن يرتكب الأمرين بالصرف بعض الأخطاء أو التجاوزات في المجال المالي، ما يؤدي إلى قيام مسؤولياتهم القانونية، وهذا ما قرره المادة 31 من قانون المحاسبة العمومية التي جرت أحكامها على أن تكشفها المراقبة الحسابية للوثائق وذلك في حدود الأحكام القانونية المقررة في هذا المجال.

المطلب الأول: مسؤولية الأمر بالصرف

هذه المسؤولية قد تكون من طبيعة تأديبية (الفرع الأول)، و من طبيعة مدنية (الفرع الثاني)، وفي بعض الحالات ترتقي إلى الطبيعة الجزائية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: المسؤولية التأديبية للأمر بالصرف

يمكن اعتبار المسؤولية التأديبية التي يتعرض لها الأمرين بالصرف الآخرون مقابلة للمسؤولية السياسية الخاصة بأعضاء الحكومة و المسؤولين المنتخبين، فالمدبر الذي يرتكب مخالفات في تنفيذ الميزانية يكون محل مساءلة من قبل المسؤول السلمي الأعلى منه والذي يمكن أن يسلط عليه عقوبة أو أكثر من العقوبات المذكورة قانونا (مثل الإنذار أو التوبيخ أو التنزيل في الرتبة أو العزل.... إلخ¹).

غير أن التطبيق الفعلي لهذه المسؤولية يبقى محددًا جدًا، فالمخالفات المالية التي يمكن أن يرتكبها الأمر بالصرف غالبًا ما تتم في إطار ممارسة صلاحياته الإدارية، مما يجعل من الصعب إثبات الخطأ الشخصي لهذا الأخير، أو ارتكابها يكون بدافع المصلحة العامة التي يستطيع التذرع بها لتبرير انحرافه عن الانضباط المالي كما أن توقيع العقوبات التأديبية يظل مرهونًا بالسلطة التقديرية لمسؤول الأمر بالصرف السلمي والذي قد يكون هو نفسه المتسبب

¹ محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، ط2، الجزائر، 2003، ص30.

في المخالفات المنسوبة لهذا الأخير (مثل حالة تنفيذ أوامر وزير من طرف أمر بالصرف ثانوي).¹

الفرع الثاني: المسؤولية المدنية

أساس المسؤولية المدنية هو الخطأ الشخصي الذي قد يرتكبه الأمر بالصرف عند تنفيذه للعمليات المالية الموكلة إليه، وللضرر الذي يمكن أن يلحق الهيئة العمومية المعنية من جراء ذلك، إضافة إلى أن أساس المسؤولية المدنية للأمر بالصرف يمكن أن يستشف من أحكام المادة 31 من قانون المحاسبة العمومية التي تنص على أن " الأمر بالصرف مسؤولون على الإثباتات الكتابية التي يسلمونها، كما أنهم مسؤولون على الأفعال الغير الشرعية والأخطاء التي يرتكبونها والتي لا يمكن أن تكتشفها المراقبة الحسابية للوثائق وذلك في حدود الأحكام القانونية المقررة في هذا المجال"²، وكذا من المادة 32 التي جاء فيها أن " الأمر بالصرف مسؤولون مدنيا وجزائيا على صيانة إستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية، لذا فهم ملزمون شخصا على مسك جزء للممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة المخصصة لهم"³.

الفرع الثالث: المسؤولية الجزائية

تقوم المسؤولية الجزائية للأمر بالصرف نتيجة ارتكابه لمخالفة في التسيير المالي تقع تحت طائلة قانون العقوبات كأن يقوم بعمل يرتقي إلى وصف الاختلاس أو التبيد أو الغدر، ويكون نتيجة لذلك محل مسائلة جزائية من طرف الجهات القضائية المختصة.⁴ وكرست المادة 32 من قانون المحاسبة العمومية هذا النوع من المسؤولية حيث نصت على أن " الأمر بالصرف مسؤولون مدنيا و جزائيا على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية".⁵

1 محمد مسعي، مرجع سابق، ص 39.

2 المادة 31 من القانون 91-20 المتعلق بالمحاسبة العمومية السالفة ذكره.

3 محمد مسعي، مرجع سابق، ص 40.

4 المرجع نفسه، ص 40

5 المادة 32 من قانون 90-21 السابق ذكره

ويعود لمجلس المحاسبة باعتباره الهيئة الرقابية العليا الدور الكبير في الكشف من التصرفات التي تقع تحت طائلة قانون العقوبات الصادرة عن الأمرين بالصرف أثناء عملية التسيير المالي، وهذا بمناسبة ممارسة قضاة مهامهم الرقابية، حيث يقومون بإثبات هذه التجاوزات و تكييفها وبعد ذلك يرسلون الملف إلى النائب العام المختص إقليميا، الذي يعود له حسب نص المادة 27 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة سلطة مباشرة الدعوى العمومية.

يلاحظ من كل هذا أن الأمر بالصرف يخضعون لرقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية من طرف مجلس المحاسبة و أكثر من هذا فهم ملزمين بتقديم حساباتهم الإدارية له كل سنة. يعد هذا الإجراء وسيلة رقابية للمجلس وهذا ما يساعد على اكتشاف مواطن الخلل . كما أن الأمر بالصرف يتعرض لعقوبات في حال تأخره في تقديم الحسابات أو عدم تقديمها أصلا لمجلس المحاسبة.¹

المطلب الثاني : الرقابة المالية المسلطة على أعمال الأمر بالصرف

الرقابة على الأموال العمومية تعني التفتيش و الملاحظة و المتابعة و التحقق من الاستعمال الحسن للإمكانات البشرية و المادية و المالية، وكذلك الوثائق و الحسابات واحترام القوانين و المراسيم و التعليمات الموضوعة كمقاييس لعمل المسيرين ومعاقبة المخالفين.²

ولا تقف الرقابة عند هذا الحد أي العلاج بل تتعداه إلى الوقاية، يعني ذلك أن الهدف من الرقابة ليس فقط تسليط العقوبات على المخالفات و الأخطاء التي يرتكبها الأمرون بالصرف بل أيضا تهدف إلى تقديم الاستشارة و النصح لهم لتقادي الأخطاء مستقبلا. يمكن تحديد ثلاث صور أساسية للرقابة المالية الإدارية المسلطة على الأمر بالصرف الأولى يقوم بها المراقب المالي (الفرع الأول)، و الثانية يختص بها المحاسب العمومي (الفرع الثاني) و الثالثة خارجية و يختص بها مجلس المحاسبة (الفرع الثالث) .

¹ ابن داوود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية و التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر ، 2003، ص 54.

² محمد الصالح قبيش، مرجع سابق، ص 107.

الفرع الأول: رقابة المراقب المالي

يمارس المراقب المالي الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات العمومية، وهو موظف تابع للمديرية العامة للميزانية، حيث يمارس هذه الرقابة عن طريق التحقق من مشروعية العمليات التي يقوم بها الأمر بالصرف قبل عقد النفقة النهائية، وهذا عن طريق آلية التأشير على بطاقة الالتزام التي يقوم بها الأمر بالصرف بإعدادها عند بداية إجراءات الاتفاق و الذي يترتب عليها دين في ذمة الدولة يتطلب سداداً اتفاق مبلغ من الخزينة العمومية. من هنا نلاحظ عدم وجود علاقة بتعيينه (علاقة رئاسية) بين المراقب المالي و الأمر بالصرف، حيث لا يخضع الواحد منهم لسلطة الآخر رغم أنهم يمارسون مهام متكاملة فيما بينهم في مجال تنفيذ النفقات.¹

أولاً: العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي

لقد بينت المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 العناصر التي يخضع لرقابة المراقب المالي، وهي محددة على سبيل الحصر وتتمثل فيما يلي:

- الصفة القانونية للأمر بالصرف:

وهنا يتم التأكد من ما إذا كان الأمر بالصرف الذي ينفذ عملية للالتزام بالنفقة مؤهلاً قانوناً للقيام بهذه العملية، و قد عرفته المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية بأنه كل شخص مؤهل قانوناً للقيام بتنفيذ عمليات الالتزام بالنفقة أو التصفية أو توجيه أمر بالدفع.²

- المطابقة التامة لبطاقة الالتزام للقوانين و التنظيم المعمول بها:

حيث أن تشكيلات بطاقة الالتزام تحدد بقرار من وزير المالية وذلك فيما يتعلق بالبيانات المذكورة فيها، وذلك استناداً إلى المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 414-92 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها.³

- توفر الإعتمادات و المناصب المالية:

وذلك بالرجوع لمدونة الميزانية الخاصة بالقطاع المعني، وعليه لمعرفة وجود الاعتمادات الخاصة بعملية مالية يكفي الرجوع إلى مدونة الميزانية التي تم اعتمادها في بداية السنة

¹ محمد الصالح قبّيش، مرجع سابق، ص 108.

² المادة 23 من القانون 90-21 المشار إليه سابقاً.

³ المادة 10 من مرسوم رقم 414-92 المشار إليه.

المالية، وذلك بمقارنة مبلغ الالتزام بالنفقة مع المبلغ الإجمالي الخاص بكل عملية حيث يتم في بطاقة الالتزام تسجيل الرصيد المتبقي الذي يكون لمرجع الرئيسي للعملية اللاحقة.¹

- **التخصص القانوني للنفقة:**

لا يكفي وجود الاعتماد بل لابد على الأمر بالصرف أن يلتزم بوجهة النفقة، أي أن يتأكد من أن يغطي كل اعتماد مفتوح نفقة معينة، و بأن لا يغطي اعتماد ما نفقة غير مخصصة له.²

- **مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثائق الملحقة:**

وتتمثل الوثائق الملحقة في وثائق الإثبات المختلفة التي يوقعها الأمر بالصرف مع بطاقة الالتزام ويقدمها للمراقب المالي، ونذكر على سبيل المثال: قرار تعيين موظف، فاتورة شكلية ، فاتورة نهائية ، عقد صفقة...³ .

- **وجود التأشيرات و الآراء المسبقة:**

أي التأكد من وجود التأشيرات و الترخيصات و الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة قانونا لهذا الغرض إذا ما نص القانون على إلزاميتها، ويتعلق هذا بخصوص الصفقات العمومية التي يتطلب تنفيذها التأشيرة المسبقة للجنة الصفقات العمومية وفي حالة عدم وجود التأشيرة لا يمكن تنفيذ الصفقة.⁴

ثانيا: مخرجات و نتائج الرقابة التي يباشرها المراقب المالي:

بعد القيام بعملية الرقابة يصل عمل المراقب المالي إلى إحدى النتيجتين:

1- حالة مطابقة الالتزام بالنفقة للشروط القانونية:

بعد أن يتحقق المراتب المالي من توافر الشروط السابق بيانها، يقوم بوضع التأشيرة على بطاقة على بطاقة الالتزام وعلى الوثائق الثبوتية، والتي تعتبر دليلا على سلامة النفقة، وهذا ما يمكن الأمر بالصرف بان ينجز عملية الدفع.

¹ المادة 80 من القانون العضوي رقم 18-15 مؤرخ في 2018/09/2 ، يتعلق بقوانين المالية ج.ر رقم 53، 2018/09/2

² المادة 3/10 من المرسوم رقم 92-414 المستشار إليه.

³ المرجع نفسه،

⁴ المادة 173 من المرسوم 15-247 المؤرخ في 2015/09/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية ، عدد 50.

2- حالة عدم مطابقة الالتزام بالنفقة للشروط القانونية:

في حالة الإخلال بأحد الشروط القانونية السابق بيانها، يقوم المراقب المالي إما بتحرير إشعار الرفض المؤقت أو إشعار الرفض النهائي.

ويجب أن يعلم الأمر بالصرف الأسباب المتسببة في عدم منح التأشيرة.

لكن هل يمكن للأمر بالصرف تمرير الالتزام بالدفع، رغم وجود إشعار بالرفض الدائم.¹

2-1- إشعار الرفض المؤقت:

ويكون في الحالات التي يكون فيها، إجراء الالتزام بالنفقة مشوباً بمخالفات للقانون و التنظيم

المعمول به، وتكون تلك المخالفات قابلة للتصحيح، ولقد بينت المادة 11 من المرسوم

414/92 حالات الرفض المؤقت و حددت المخالفات القابلة للتصحيح على سبيل الحصر

و المتمثلة في :

- عدم كفاية أو انعدام الوثائق المثبتة للالتزام بالنفقة و المطلوبة قانوناً

- نسيان أحد البيانات الهامة في الوثائق المرفقة بالالتزام.

- وجود أخطاء مادية من طبيعة حسابية أو لغوية.²

2-2- إشعار الرفض الدائم

وهي الحالة التي نظمتها المادة 12 من المرسوم 414/92 حيث يحرر المراقب المالي

إشعار بالرفض الدائم متى توافر شرط من الشروط التالية:

- عدم تطابق الاقتراح بالالتزام للقوانين و التنظيمات السارية المفعول.

- عدم توفر الاعتمادات اللازمة أو المناصب المالية.

- عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات الموجودة على مذكرة الرفض المؤقت.

وتعد هذه الحالات من الإجراءات الأساسية و الجوهرية التي لا يمكن للأمر بالصرف

تصحيحها، وبهذا لا يمكنه تصحيح الالتزام بالنفقة، غير أنه يشترط أيضاً على المراقب

المالي أن يبزر رفضه النهائي لمنح التأشيرة حتى لا يكون متعسفاً في اختصاصه الرقابي.³

¹ د. عقان يوسف، محاضرات في مقياس الرقابة، جامعة سطيف، كلية الحقوق، د 2020، ص 31.

² المرجع نفسه، ص 32

³ المرجع نفسه، ص 32

2-3- حالة التقاضي عن الرقابة القبليّة للمراقب المالي:

لتقاضي وضعيّة الانسداد عند الرّفص النهائي للالتزام بالنّفقة، يستطيع الأمر بالصرف طلب استعمال اجراء التقاضي تحت مسؤوليته الشخصية و المالية، من أجل التأشير على الالتزام بالنّفقة موضوع الرّفص الدائم.¹

وحسب المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 9 / 374 فإن الأمر بالصرف يمكن أن يقوم بهذا الإجراء في حاله الرّفص النهائي للمراقب المالي لوضع التأشير على عملية الالتزام بالنّفقة وفي هذه الحالة ترفع مسؤوليّة المراقب المالي وتقوم مسؤوليّة الأمر بالصرف. وللقيام بإجراء التقاضي يجب على الأمر بالصرف إرسال نسخة من ملف النّفقة ونسخة من الإشعار بالرّفص الدائم إلى وزير المالية، ويجب أن لا يستعمل هذا الإجراء الاستثنائي في الحالات التي يكون فيها الرّفص النهائي للمراقب المالي مبررا وقائما على الأسباب التالية:

- عدم تمتع الأمر بالصرف بالصفة القانونيّة التي تؤهله للقيام بالعملية
- عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها.
- غياب التأشيرات والآراء المسبقة المنصوص عليها في القانون والتنظيم المعمول بها .
- غياب الوثائق الثبوتية المتعلقة بالالتزام .
- التخصيص غير القانوني للالتزام سواء بتجاوز الاعتمادات أو تغييرها وما يجب ملاحظته أن الالتزام بالنّفقة الذي يتم بموجبه التقاضي يوجه إلى المراقب المالي للتأشير عليه بتأشير الأخذ في الحسبان مع الرجوع إلى تاريخ ورقم التقاضي، ويقوم المراقب المالي بتحويل نسخة من ملف الالتزام بالنّفقة إلى وزير المالية للإعلام.²

الفرع الثاني : رقابة المحاسب العمومي

يعتبر المحاسب العمومي من حيث الترتيب ، في مجال الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية، الشخص الثاني الذي يأتي بعد المراقب المالي ويتميز بصفة المنفذ للنفقات

¹ د. عقان يوسف، مرجع سابق ذكره، ص 32

² بورطالة علي، المراقب المالي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر 2014، ص 122.

العمومية والمراقب لها في ذات الوقت، وينطبق عليه كذلك مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية.

بمعنى أن وظيفته تتنافى مع وظيفة الأمر بالصرف، بحيث لا يجوز له أن يكون محاسبا عموميا وأمر بالصرف في نفس الوقت، كما لا يجوز لزوجها أن يكون أمرا بالصرف خاضعا لرقابته، الأمر الذي يجعل مهامه ذات قيمة وأهمية بالغة باعتبارها تمثل المرحلة الأخيرة من مراحل تنفيذ النفقات العامة¹.

أولاً: موضوع الرقابة الممارسة على الأمر بالصرف من قِبل المحاسب العمومي بالرجوع إلى ما تقتضي به المادة 36 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية نجد أنه يتعين على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة أن يتحقق من العناصر الآتية:

1- مطابقة العملية للقوانين والأنظمة المعمول بها:

وتعني أن العملية المالية المتمثلة في تنفيذ النفقة التي صدر الأمر بدفعها من طرف الأمر بالصرف للمحاسب العمومي هي عملية تتطابق مع جميع النصوص التشريعية والتنظيمية المرعية في المجال المالي والمحاسبي مما يعني أن العناصر المطابقة هذا له الأهمية الكبيرة.²

2- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له

تتصب رقابة المحاسب العمومي في هذا الخصوص على صفة الأمر بالصرف أو من يفوضه لغرض الأمر بالدفع، ولكي يتمكن المحاسب العمومي من التحري والتدقيق في صفة الأمر بالصرف أو المفوض له، وأنه هو الذي أصدر الأمر إليه بالدفع³، يتعين عليه عند مراقبة العملية التي صدر بشأنها الأمر بالدفع النظر في مدى مطابقة المعلومات المتعلقة بصفة الأمر بالصرف وتوقيعه أو المفوض له، مع المعلومات والتوقيع التي سلمت إليه عند اعتماد هذا الأمر بالصرف أو المفوض له لدى هذا المحاسب وهو ما نصت عليه المادة 24 من القانون 90-21 التي جاء فيها: "يجب اعتماد الأمرين بالصرف لدى المحاسبين العموميين المكلفين بالإيرادات والنفقات الذين يأمرهم بتنفيذها.

¹ المادتين 55 و 56 من قانون المحاسبة العمومية، مشار إليه.

² محمد الصالح قيش، مرجع سابق، ص 150.

³ المرجع نفسه، ص 150.

3- شرعية عمليات تصفية النفقات:

ويقصد بها بأن يراقب المحاسب العمومي مدى نظامية وصحة عمليات تصفية النفقات العمومية وشرعيتها .

4- توفر الاعتمادات:

في ممارسة الرقابة على عنصر توفر الاعتمادات يتأكد المحاسب العمومي من توفرها في الميزانية المخصصة للجهة الإدارية المعينة التي هو مكلف برقابتها ومن كفاية هذه الاعتمادات لتغطية النفقة التي صدر الأمر بدفعها من الأمر بالصرف لأنه لا يجوز صرف أي نفقة بما يتجاوز مبلغ الاعتمادات المفتوح لها.¹

5- أن آجال الديون لم تسقط و أنها لم تكن محل معارضة :

يتعين على المحاسب العمومي قبل قبوله لأي نفقة ودفع مبلغها أن يتأكد من أن آجالها لم تسقط بالتقادم والمتمثلة بأربع سنوات ،وفضلا عن ذلك يجب أن لا يكون الدين المتمثل في مبلغ النفقة محل معارضة من طرف الغير .

6- الطابع الابرائي للدفع:

أي أن الدولة ستتخلص نهائيا من الدين المترتب عليها عند دفع النفقة وهو ما يمنع متابعتها في المستقبل.²

7- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي:

لأن المحاسب العمومي يتحقق من أن الدفع يتم لصالح الدائن الأصلي الذي قام بأداء الخدمة عن طريق التحقق من مطابقة اسم ولقب المستفيد من النفقة ورقم الحساب البنكي في مختلف الوثائق.³

8- التأشيرات الإجبارية لعملية المراقبة:

وهي تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها والتي يجب على المحاسب العمومي أن يتأكد من وجود هذه التأشيرات المتمثلة في تأشيرة المراقب المالي ولجنة الصفات العمومية¹ .

¹ المادة 75 من قانون المحاسبة العمومية، مشار إليه.

² حسن عواضة، المالية العامة، دار النهضة العربية، ط2 ، بيروت 1973، ص 232.

³ المرجع نفسه، ص232.

ثانيا: مخرجات الرقابة:

بعد التحقق من مدى توافر الشروط القانونية في قرار صرف النفقات تنتهي رقابة المحاسب العمومي بفرض من الفروض التالية :

- **الفرض الأول:** ومطابقة قرار صرف النفقة مع الشروط القانونية والتنظيمية هنا يقوم المحاسب العمومي بتسديد النفقة عن طريق تحويل المبلغ إلى حساب المستفيد الذي يتسلم الإشعار بالدفع في حين أن الوثائق الأصلية وحوالة الدفع يتم الاحتفاظ بها في حساب التسيير لدى المحاسب العمومي أما الأمر بالصرف فيتسلم النسخة الزرقاء من حوالة الدفع عليها ختم وتأشيرة المحاسب العمومي.

- **الفرض الثاني:** عدم مطابقه قرار صرف النفقة مع الشروط القانونية والتنظيمية، هنا يرفض المحاسب العمومي بتسديد النفقة ويقوم بإبلاغ الأمر بالصرف المعني بالرفض عن طريق إرسال إشعار برفض دفع النفقة على أن يكون متضمنا للأسباب القانونية التي تبرر الامتناع عن دفع النفقة².

وهنا يمكن للأمر بالصرف أن يسخر المحاسب العمومي فكيف يتم ذلك؟

ثالثا: إمكانية تسخير المحاسب العمومي:

قرر المشرع إمكانية تسخير المحاسب العمومي بموجب المادة 47 من القانون 90-21 متعلق بالمحاسبة العمومية³، التي تعطي إمكانية للأمر بالصرف أن يطلب كتابيا وعلى مسؤوليته من المحاسب العمومي الذي رفض الدفع أن يصرف النظر عن هذا الرفض ويقوم بعملية الدفع وبينت المادة 2 من المرسوم التنفيذي المتعلق بإجراء الإداريين تسخير الأمرين بالصرف المحاسبين العموميين كيفية طلب التسخير، حيث ألزمت الأمر بالصرف أن يضمن الأمر بالتسخير زيادة على الأسباب المبررة له عبارة "يطلب من المحاسب أن يدفع

¹ المادة 35 من قانون 80-21 من قانون المحاسبة المشار إليه.

² د. عفان يونس، مرجع سابق، ص 35.

³ المادة 47 من قانون 90-21 من قانون المحاسبة المشار إليه.

في كل عملية إتفاق مرفوض دفعها.¹ وإذا امتثل المحاسب العمومي لأمر التسخير برئت ذمته.

وعلى المحاسب العمومي المتمثل لإجراء التسخير وفقا لما جاء في نص المادة 3 من نفس المرسوم أن يقدم تقريرا مفصلا للأسباب الداعية للرفض إلى الوزير المكلف بالمالية خلال 15 يوما، يرفقه بنسخة من الوثائق الحسابية.

رابعاً: عدم إمكانية تسخير المحاسب العمومي

طبقاً لأحكام المادة 48 من القانون 90-21 يجب على كل محاسب أن يرفض الإمتثال للتسخير إذا كان الرفض معللاً بما يأتي:

- عدم توفر الإعتمادات المالية.
- عدم توفر أموال الخزينة.
- انعدام إثبات أداء الخدمة.
- طابع النفقة غير الإبرائي.
- إنعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان ذلك منصوصاً عليه في التنظيم المعمول به.²

الفرع الثالث: رقابة المفتشية العامة للمالية

تعمل المفتشية العامة للمالية، التي أنشأت سنة 1980، تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية ويديرها مفتش عام، وهي تتشكل من هياكل مركزية للتقويم والرقابة اللاحقة، تمارس مهامها على نشاط الإدارات والمصالح المركزية، كما أن لهذه الهياكل إمتداد على المستوى المحلي ممثلاً بالمفتشيات الجهوية والتي تتكفل بمراقبة المصالح المحلية.

تمارس المفتشية العامة للمالية الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي لصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيآت والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد لمحاسبة العمومية.¹

¹ المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 91-314 مؤرخ في 7 سبتمبر 1991 يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين.

² زايدي نبيلة، مبدأ الفصل بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2020/2019، ص 62.

تتمثل تدخلت المفتشية العامة للمالية في مهام الرقابة أو التدقيق أو التقييم أو التحقيق أو الخبرة خصوصا على مايلي:²

- سير الرقابة الداخلية وفعالية هياكل التدقيق الداخلي.
 - شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي وتسيير الأملاك .
 - إبرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها.
 - دقة المحاسبة وصدقها وانتظامها.
 - تسيير اعتمادات الميزانية واستعمال وسائل السير.
 - شروط منح واستعمال المساعدات والإعانات التي تقدمها الدولة.
 - تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة بطلب الهيئة العمومية.
- ويتمتع أعوان المفتشية العامة للمالية بعدة صلاحيات منها على الخصوص حق الإطلاع على جميع العمليات المالية التي قام بها الأمرون بالصرف، كما يحق لهم دعوة واستجواب كل مسؤول أو موظف يرون ضرورة الاستماع لشهادته.
- وبمجرد إنتهاء مهام الرقابة يتم تحرير تقرير أساسي تسجل فيه جميع الملاحظات والمعائنات التي توصلوا إليها بشأن فعالية تسيير المصلحة أو الهيئة المراقبة.³
- يتم بعد ذلك تبليغ هذا التقرير للمصالح المراقبة، التي يجب عليها أن تجيب في أجل أقصاه شهران، عن المعائنات والملاحظات الواردة في هذا التقرير.
- وبعد الجواب يعد المفتشين التقرير النهائي الذي يبلغ للسلطة السلمية أو الوصية، ولا يمكنها إتخاذها أي قرار فما يخص إصدار العقوبات أو الجزاءات.

الفرع الرابع: الرقابة القضائية

أسند الدستور الجزائري مهمة الرقابة القضائية اللاحقة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة ومختلف العمليات المالية العمومية لمحكمة مختصة في المجال المالي تدعى مجلس

¹ المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06 سبتمبر 2003 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، العدد 50، 2008، ص09.

² المرجع نفسه، ص 10.

³ المرجع نفسه، ص 12.

المحاسبة، والذي يتمتع بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.¹

وتهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة، كما تحديدها في المادة 02 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جوان سنة 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02، المؤرخ في 26 أوت سنة 2010، إلى مايلي:²

- التدقيق في شروط إستعمال الهيئات العمومية للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية التي تدخل في نطاق اختصاصها.

- تقييم تسييرها والتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

- تشجيع الإستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية.

- ترقية إجبارية تقديم الحسابات.

- تطوير شفافية تسيير المالية العمومية.

- كما يساهم في تعزيز الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة أو الضارة بالأموال العمومية.

ويمارس مجلس المحاسبة طبقا لأحكام المادة 14 من الأمر رقم 95-20 سالف الذكر رقابته على أساس الوثائق المقدمة أو في عين المكان أو فجائيا أو بعد التبليغ. كما أن القضاة ومدققي مجلس المحاسبة لهم حق الإطلاع وسلطة التحري، ولذلك يمكن للقاضي المحقق أن يطالب بالإطلاع على كل الوثائق التي من شأنها تسهيل رقابة العمليات المالية والمحاسبية.

ما يمكن له الإستماع إلى أي عون تابع للمصلحة الخاضعة لرقابته، وأن يجري كل التحريات الضرورية بالاتصال مع إدارات ومؤسسات القطاع العمومي وأن يدخل إلى كل المحلات التي تشملها أملاك المصالح الخاضعة لرقابته.¹

¹ المادة 199 من الدستور 2020.

² الأمر 95-20 المؤرخ في 26 أوت 2010 والمتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد 39، 1995.

ولتمكين مجلس المحاسبة من مراقبة حسابات جميع المصالح الخاضعة لاختصاصه ألزم القانون جميع الأمرين بالصرف وكذا المحاسبين العموميين، إيداع حساباتهم لدى كتابة ضبط المجلس وكذا المستندات الثبوتية.

وتعتبر مخالفات أو أخطاء يمكن لمجلس المحاسبة أن يعاقب عليها التصرفات التالية:

- خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات العامة أو النفقات العامة.
 - إستعمال الاعتمادات والمساعدات المالية العمومية لأهداف غير الهدف الذي منحت من أجلها صراحة.
 - الإلتزام بالنفقات دون توفر الصيغة أو السلطة المخولة بها، أو خرق القواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.
 - الإلتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.
 - الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية.²
- في هذا الإطار ، يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية و إلى رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني و الوزير الأول.

¹ د. جلال عبد القادر، الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، دراسات اقتصادية، جامعة الجلفة، ص 93.

² المرجع نفسه ، ص 93.

خلاصة الفصل الثاني:

بعد التطرق في الفصل الأول إلى الجانب النظري في مهنة الأمر بالصرف تطرقنا في الفصل الثاني إلى الجانب التطبيقي أو الوظيفي لعمل الأمر بالصرف حيث تم التعرف على مختلف المهام المسندة إليه بصفته الشخص الذي يحوز مجموعة من الصلاحيات في مجال تحصيل الإيرادات الهامة و إصدار قرار النفقات و الصرف، وهو يباشر هذه الصلاحيات فإنه خاضع من جهة لأحكام القانون ومن جهة ثانية لرقابة جهات إدارية تدقق في مشروعية النفقات.

كما تم التعرف على مسؤولية الأمر بالصرف التي هي ليست بالسهلة فهو يتحملها إما شخصيا عند قيامه بالعمليات المالية التي تؤدي إلى إلحاق الضرر بالمؤسسة المكلف بإدارتها تطبيقا لنص المادة 32 من قانون المحاسبة العمومية التي جرت أحكامها على أن "الأمرون بالصرف مسؤولون مدنيا و جزائيا على صيانة و استعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية".

بالإضافة إلى بعض الهيئات الرقابية المكلفة بميزانية عمل الأمر بالصرف و حماية المال العام ممثلة في المراقب المالي، المحاسب العمومي و المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة، وهذا الأخير له اختصاصات واسعة في مجال الرقابة على الأمرين بالصرف و السلطات المخولة له كجهة قضائية تصدر أحكام قد تصل إلى إقرار عقوبات في حالة التقصير أو الإخلال بالواجبات المقررة لحماية المال العام.

خاتمة

خاتمة:

على ضوء دراستنا لموضوع النظام القانوني للأمر بالصرف في التشريع الجزائري، من مختلف الجوانب سواء من الجانب المفاهيمي للأمر بالصرف من خلال التمييز بين الأمر بالصرف عن المحاسب العمومي وبيان مختلف أصناف صفة الأمر بالصرف، او من الجانب التشريعي و النصوص القانونية المنظمة له و التي تبين من خلالها اجراءات تعيين الأمر بالصرف، وكذا مهامه وصلاحياته التي تسمح له في نهاية الأمر بالتنفيذ السليم للميزانية بالاستعانة بالأجهزة الرقابية المنصوص عليها في القانون لتحقيق اهم هدف و هو حفظ و حماية و وصون المال العام.

ولقد حاولنا في ختام دراستنا الاجابة على الاشكالية الرئيسية لموضوع البحث و التي تمحورت حول " ماهية النظام القانوني للأمر بالصرف في التشريع الجزائري" و ما تفرع عنها من اسئلة فرعية بنيت عليها جزئيات موضوعنا،

اذ نجد ان حامل صفة الأمر بالصرف موظف يتعين بموجب قرار اداري متى توفرت فيه الشروط المطلوبة قانونا، مسؤول عن تسيير مرفق عام له دور مهم في تنفيذ الميزانية العامة للدولة سواء من جانب صرف النفقات او تحصيل الايرادات حيث يعتبر المحرك الاول لهذه المهام بالاشتراك مع اعوان المحاسبة العمومية من المحاسب العمومي الذي ينفذ اوامر الدفع أو التحصيل الى المراقب المالي الذي يشترك معه في الدور الرقابي وفقا لما نظمته النصوص التشريعية ،

وينبغي الاشارة بأن هذا التعدد في الاجهزة الرقابية وعدم التنسيق الجيد فيما بينها قد يؤدي الى تداخل في الاختصاصات و بالتالي جهل العديد من المسؤولين الاداريين الحاملين لصفة الأمر بالصرف لطبيعة ومهام المسؤوليات الملازمة لهذه الصفة مما يجعلهم عرضة لمختلف الادانات الادارية و الجزائية الناتجة عن الاخطاء التسييرية.

نتائج الدراسة:

- من خلال بحثنا في الموضوع توصلنا إلى النتائج التالية :
- الأمر بالصرف هو موظف معين بموجب قرار اداري متى توفرت فيه الشروط المطلوبة التي حددها المشرع الجزائري.
 - الأمر بالصرف هو المسؤول و المحرك الاول في عملية تنفيذ الميزانية العامة للدولة، سواء من جانب صرف النفقات او تحصيل الايرادات.
 - الأمر بالصرف يتدخل بطريقة غير مباشرة في الرقابة القبلية الممارسة على الميزانية وذلك من خلال أعمال إجراء التعاضي في مواجهة رقابة المراقب المالي والتسخير في مواجهة المحاسب العمومي.
 - أن التعدد في الاجهزة الرقابية وعدم التنسيق الجيد فيما بينها قد يؤدي الى تداخل في الاختصاصات و بالتالي وقوع المسؤول الحامل لصفة الأمر بالصرف في أخطاء و تجاوزات في المجال المالي مما يؤدي الى قيام مسؤولياتهم القانونية و التي قد تكون ذو طبيعة تأديبية أو من طبيعة مدنية و في بعض الحالات ترتقي الى الطبيعة الجزائية.
 - ان الهدف و الغاية التي يسعى اليها المشرع الجزائري من تنظيم و ضبط مهام الأمر بالصرف و الرقابة الممارسة على اعماله سواء تلك الداخلية التي يقوم بها المراقب المالي او التي يختص بها المحاسب العمومي او سواء كانت خارجية و التي يختص بها مجلس المحاسبة هي كلها من أجل حماية و حفظ و صون المال العام.

الاقتراحات و التوصيات:

- سجلنا أثناء دراسة هذا الموضوع بعض الثغرات في التأطير القانوني لصلاحيات الأمر بالصرف وهو ما دفع بنا إلى تقديم التوصيات التالية:
- ضرورة جعل قرارات المراقب المالي نهائية وغير قابلة للتجاوز والتساهل فيها قد يؤدي الى فتح أبواب الفساد بشكل كبير.
 - ضرورة عدم منح سلطة للأمر بالصرف في مواجهة رقابة المحاسب العمومي لأن إجراء التسخير من شأنه أن يشكك في عملية الرقابة التي يقوم بها العون الثاني في تنفيذ الميزانية ويجعل المراحل الإدارية والمحاسبية بصفة فعلية للأمر بالصرف ، رغم أن القانون منح المراحل المحاسبية للمحاسب العمومي.
 - ضرورة خضوع الأمرين بالصرف للتكوين الدائم المستمر في مجال التسيير المالي والميزاني بنية مواكبة التطورات والتغيرات التي تحصل في القوانين والتنظيمات التي تمس بقطاعهم.

المختص

الملخص:

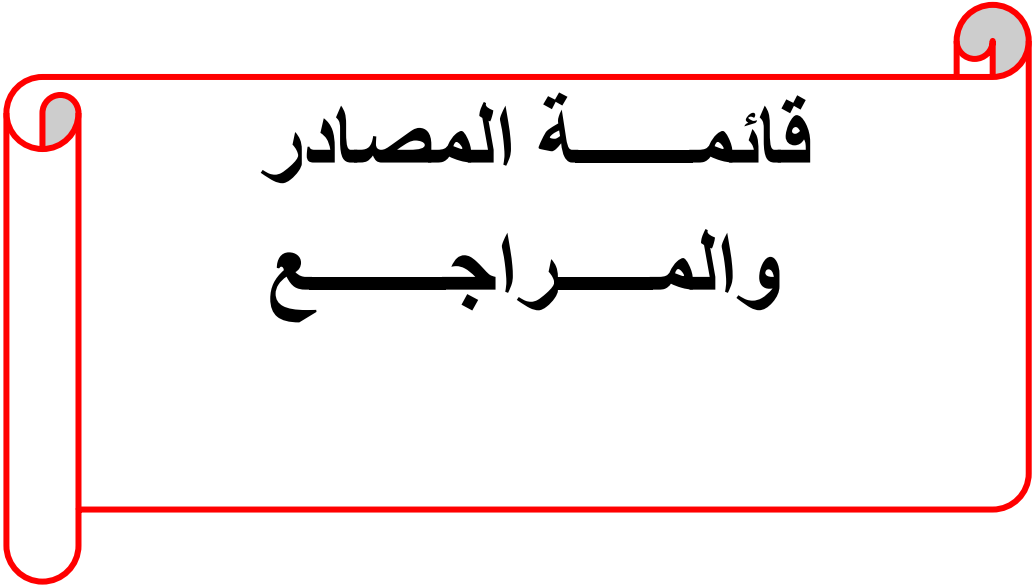
تهدف هذه الدراسة أو هذا البحث إلى تسليط الضوء للنظام القانوني للأمر بالصرف والتي توصلنا من خلالها إلى أن النصوص التشريعية والتنظيمية اهتمت بالأمر بالصرف واعتبرته عوناً من الأعوان الأساسيين المكلفين بتنفيذ الميزانية ، وقد خولته صلاحية تنفيذ المراحل الإدارية للميزانية من إثبات وتصفية وأمر بالتحصيل بالنسبة للإيرادات، والتزام وتصفية وأمر بالدفع بالنسبة للنفقات ، وكذا مسك المحاسبات الإدارية المتعلقة بالنفقات والإيرادات، كما يتدخل كذلك الأمر بالصرف في مرحلة الرقابة على الميزانية وذلك من خلال تجاوز الرقابة القبلية الممارسة على الميزانية العامة، التي يقوم بها كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي حيث منحت له النصوص التشريعية والتنظيمية سلطة تجاوز قرار ورفض منح التأشيرة الذي يصدره المراقب المالي على الالتزامات بالنفقات بأعمال إجراء التغاضي وكذا سلطة إصدار أمر التسخير للمحاسب العمومي في حالة اتخاذ هذا الأخير قرار رفض الدفع . كما يكون الأمر بالصرف مسؤولون عن الإثباتات الكتابية التي يسلمونها، كما أنهم مسؤولون على الأفعال اللاشرعية والأخطاء التي يرتكبونها والتي يمكن أن تكشفها المراقبة الحسابية للوثائق وذلك في حدود الأحكام القانونية المقررة في هذا المجال. ولذا يهدف هذا البحث إلى التعريف بالنظام القانوني الذي يحكم شروط اكتساب صيغة الأمر بالصرف ومهامه ومسؤولياته والرقابة المسلطة عليه.

■ **الكلمات المفتاحية:** الأمر بالصرف، الميزانية، التغاضي، التسخير، الأفعال اللاشرعية، المراقبة الحسابية، الأحكام القانونية.

Abstract:

This study or this research aims to shed light on the legal system for the expenditure order, through which we concluded that the legislative and regulatory texts took care of the expenditure order and considered it as an aid from the main aides entrusted with the implementation of the budget, and it empowered him to implement the administrative stages of the budget in proving, liquidating and ordering the collection in relation to the wills, Commitment, liquidation, and payment order for expenses, as well as keeping administrative accounts related to expenses and revenues. The expenditure order also intervenes in the stage of budget control, by bypassing the tribal control exercised over the general budget carried out by both the financial controller and the public accountant, as the legislative and regulatory texts granted him the authority to override the decision to refuse to grant a visa issued by the financial controller on commitments to expenditures. As well as the authority to issue a harness order to the public accountant in the event that the latter makes a decision refusing to pay. Those ordering the disbursement shall also be responsible for the written evidence they hand over, and they shall also be responsible for the illegal acts and errors they commit, which may be revealed by the accounting control of the documents, within the limits of the legal provisions established in this field. Therefore, this research aims to define the legal system that governs the conditions for acquiring the status of the order to spend, its tasks and responsibilities, and the oversight over it.

Keywords: spending order, budget, litigation, abstention, illegal acts, accounting control, legal rulings



قائمة المصادر
والمراجع

1 - المصادر:

○ اتشريعات القانونية:

- القانون العضوي رقم 90-21، المؤرخ في 15 أكتوبر 1990، المتعلق بقانون المحاسبة العمومية، العدد 35 من الجريدة الرسمية 1990.
- القانون العضوي رقم 18-15 مؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1439 الموافق لـ 2018/09/02، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 53، لـ 2018/09/02.
- الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية عام 1995، المتعلق بصلاحيات وتنظيم.
- الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية عدد 45 لعام 2006.
- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية عدد 37.

○ النصوص التنظيمية:

✓ المراسيم الرئاسية:

- المرسوم الرئاسي رقم 247-15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، والمتضمن الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام الصادرة في الجريدة الرسمية، العدد، 50 لسنة 2015

✓ المراسيم التنفيذية:

- المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمور بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها، الجريدة الرسمية رقم 43 ليوم 18/09/1991.
- المرسوم التنفيذي 91-314، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يتعلق الأمر بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، الجريدة الرسمية رقم 43 ليوم 18/09/1991.
- المرسوم التنفيذي رقم 97-268 المؤرخ في 16 ربيع الأول عام 1418 الموافق لـ 21 يوليو سنة 1997، يحدد الإجراءات المتعلقة بالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط

- صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم، الجريدة الرسمية رقم 48 ليوم 1997/07/23.
- المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413، الموافق ليوم 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية رقم 82 ليوم 1992/11/15.
- المرسوم التنفيذي رقم 98-277، المؤرخ في 19 ربيع الأول عام 1419، الموافق 13 يوليو 1998، والمتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، الجريدة الرسمية رقم 51 لعام 1998.
- المرسوم التنفيذي رقم 93-44، المؤرخ في 14 شعبان عام 1413، الموافق لـ 6 فبراير 1993، يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعدمة، الجريدة الرسمية رقم 28 ليوم 1993/02/10.
- مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية رقم 39 ليوم 1995/07/23.
- المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية رقم 50، 2008.
- المرسوم رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن الصفقات العمومية وتعويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية رقم 50 سنة 2015.

2 - المراجع:

○ المؤلفات:

- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط4، 1986.
- حسن عواضة، المالية العامة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، بيروت، 1973.
- محمد حاصل الجمل، الموظف العام فقها وقضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ط2، 1969.
- محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، ط2، الجزائر، 2003.

- يلس شاوش بشير، المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، وهران، 2007.
- الرسائل الجامعية:
 - ✓ أطروحات الدكتوراه:
 - خالد سكوتي، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة أبو بكر بلقايد كلية الحقوق قانون عام، تلمسان، 2017/2018.
 - عقان يوسف، محاضرات في مقياس الرقابة، جامعة سطيف، كلية الحقوق، د 2020.
 - قباب نادية، مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة تيزي وزو.
 - قيش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر، 2012.
 - شلال زهير، آفاق و إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية، وعلوم التسيير، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس 2014/2013.
 - ✓ مذكرات الماجستير و الماستر:
 - ابن داوود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية و التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2003.
 - بشير محمد الأمين، بوصول محمد عبد الرزاق، النظام القانوني للأمر بالصرف في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد بوضياف المسيلة 2021-2022.
 - بورطالة علي، المراقب المالي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر 2014.
 - جباري محمد وراكنية أيمن، النظام القانوني للأمر بالصرف في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، جامعة العربي التبسي، تبسة، 2006/2005.

- زايدي نبيلة، مبدأ الفصل بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2020/2019.

3-المقالات العلمية:

- جلال عبد القادر، الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، دراسات اقتصادية، جامعة الجلفة.
- جمال بوزيان رحماني، الإطار القانوني لتنفيذ الميزانية العامة في الجزائر، مجلة صوت القانون، المجلد 07، العدد 2021/03، جامعة خميس مليانة 2001.
- عبد المطلب ببيصار، دور أعوان المحاسبة العمومية لفعالية تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، دراسة تحليلية لتنفيذ ميزانية البلدية، مجلة الدراسات المالية و المحاسبة، مجلة 12 (عدد 01) 2021 .
- سكوتي خالد، دور الأمر بالصرف في مراقبة الميزانية ، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية المجلد العاشر، العدد الثاني، 2015.
- يوسف جيلالي، النظام القانوني للأمر بالصرف في القانون الجزائري، مجلة القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشلف، العدد 06 جوان 2016.

فهرس الموضوععات

فهرس المحتويات:

1.....	مقدمة
9.....	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للآمر بالصرف
10.....	المبحث الأول: مفهوم صفة الأمر بالصرف
10.....	المطلب الأول: تعريف الأمر بالصرف
10.....	الفرع الأول: التعريف اللغوي للآمر بالصرف
10.....	الفرع الثاني: التعريف الفقهي للآمر بالصرف
11.....	الفرع الثالث: التعريف القانوني
12.....	المطلب الثاني: تمييز الأمر بالصرف عن باقي المصطلحات المتشابهة
12.....	الفرع الأول: تمييز الأمر بالصرف عن المحاسب العمومي
13.....	الفرع الثاني: مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي
14.....	الفرع الثالث: اعتماد الأمرين بالصرف من قبل المحاسب العمومي
16.....	المبحث الثاني: أصناف صفة الأمر بالصرف
16.....	المطلب الأول: الأمر بالصرف الرئيسي و الأمر بالصرف الثانوي والوحيد
16.....	الفرع الأول: الأمر بالصرف الرئيسي أو الأولي
18.....	الفرع الثاني: الأمر بالصرف الثانوي
19.....	الفرع الثالث: الأمر بالصرف الوحيد
19.....	الفرع الرابع: الأمر بالصرف بالتفويض
20.....	المطلب الثاني: التكييف القانوني لمنصب الأمر بالصرف

20	الفرع الأول: الإطار الدستوري للآمر بالصرف
22	الفرع الثاني: الإطار التشريعي للآمر بالصرف
22	الفرع الثالث: النصوص التنظيمية
23	الفرع الرابع: مشروع قانون المحاسبة العمومية الجديد:
27	خلاصة الفصل الأول
29	الفصل الثاني: الإطار التشريعي المنظم لعمل الأمر بالصرف
30	المبحث الأول: إجراءات تعيين الأمر بالصرف وصلاحياته
30	المطلب الأول: طرق تعيين الأمر بالصرف
30	الفرع الأول: الاعتماد عن طريق آلية تعيين الأمر بالصرف
31	الفرع الثاني: إنتخاب الأمر بالصرف
32	الفرع الثالث: إعتماد الأمر بالصرف
32	المطلب الثاني: مهام وصلاحيات الأمر بالصرف
32	الفرع الأول: تولي المرحلة الإدارية لعمليات تنفيذ النفقات
38	الفرع الثاني: المرحلة الإدارية لتنفيذ الإيرادات
40	المبحث الثاني: مسؤولية الأمر بالصرف والرقابة المسطرة عليه
40	المطلب الأول: مسؤولية الأمر بالصرف
40	الفرع الأول: المسؤولية التأديبية للآمر بالصرف
41	الفرع الثاني: المسؤولية المدنية
41	الفرع الثالث: المسؤولية الجزائية

42.....	المطلب الثاني : الرقابة المالية المسلطة على أعمال الأمر بالصرف
43.....	الفرع الأول: رقابة المراقب المالي
46.....	الفرع الثاني : رقابة المحاسب العمومي
50.....	الفرع الثالث: رقابة المفتشية العامة للمالية
51.....	الفرع الرابع: الرقابة القضائية
54.....	خلاصة الفصل الثاني
56.....	خاتمة
60.....	الملخص
61.....	Abstract
63.....	قائمة المصادر والمراجع