



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة العربي التبسي-تبسة-
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر
تخصص قانون إداري

بعنوان:

النظام القانوني للأمر بالصرف في التشريع الجزائري

إشراف الأستاذ:
❖ حملة عبد الرحمان

إعداد الطلبة:
❖ جباري محمد
❖ براكنية أيمن

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم و اللقب	الرتبة العلمية	الصفة في البحث
د.بدايرية يحي	أستاذ محاضر-أ-	رئيسا
د. حملة عبد الرحمان	أستاذ مساعد-أ-	مشرفا ومقررا
د. معيفي محمد	أستاذ مساعد-أ-	ممتحنا

السنة الجامعية: 2022/2021



التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة العربي التبسي - تبسة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر
تخصص قانون إداري

بعنوان:

النظام القانوني للأمر بالصرف في التشريع الجزائري

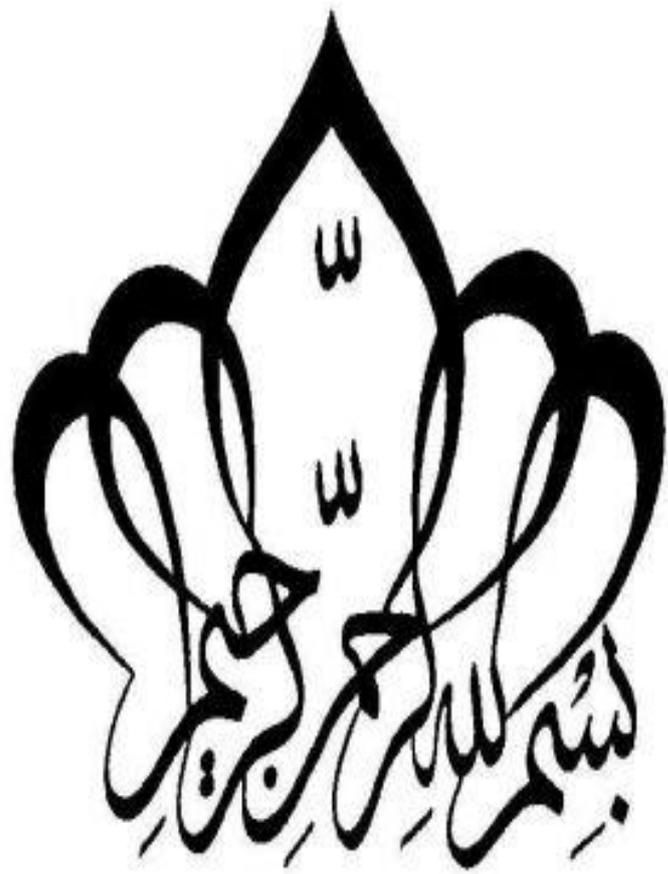
إشراف الأستاذ:
❖ حملة عبد الرحمن

إعداد الطلبة:
❖ جباري محمد
❖ براكنية أيمن

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الصفة في البحث
د. بدايرية يحي	أستاذ محاضر - أ -	رئيسا
د. حملة عبد الرحمان	أستاذ مساعد - أ -	مشرفا ومقررا
د. معيفي محمد	أستاذ مساعد - أ -	ممتحنا

السنة الجامعية: 2022/2021



شكر و عرفان

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم:

"إن أشكرَ الناسَ لله عز وجل أشكرهم لنا"

نتقدم بجزيل الشكر والعرفان للدكتور "حملة عبد الرحمان" على مجهوداته ونصائحه وعلى صبره معنا لإنجاز هذه المذكرة.

كما نتقدم بجزيل الشكر المسبق للجنة المناقشة على ما سيقدمونه من ملاحظات وتوجيهات والتي لن تزيد هذا العمل إلا إتقاناً وجمالاً.

ونشكر كل أستاذة كليتنا على دعمهم وتشجيعهم لنا، دون أن ننسى من مد لنا يد المساعدة من قريب أو من بعيد.

إهداء.

الحمد لله الذي بعونه تتم الصالحات والصلاة على رسوله الكريم سيدنا محمد عليه الصلاة والسلام.

إلى كل من كان سببا لوجودي بعد الله سبحانه وتعالى
إلى من شقيا على تربيتي وتعليمي فحبا في قلبي العلم والفضيلة والإيمان حتى
أوصلاني إلى هذه المرحلة والذي العزيزين أطال الله في عمرهما.
إلى كل أفراد عائلتي صغيرهم وكبيرهم.
إلى رفقاء دربي وأصدقائي الأعزاء.
إلى كل من وسعه قلبي ولم تسعه ورقتي.
إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة مجهودي.

جباري محمد

بسم الله الرحمن الرحيم والصلاة والسلام على رسوله الكريم خير الأنام محمد عليه
أفضل وأزكى الصلاة والتسليم، إلى كل من أحبني يصدق وأحبيته بصدق أهديهم ثمرة
جهدي طيلة خمس سنوات كاملة، إلى كل من يعرفني راجي من الله هو وجل أن يرافقنا
ويهدينا لما فيه الخير والصلاح وليحقق كل آمياتنا وآمالنا وأخر دعوانا أن نحمد الله
ربي العالمين

براكنية أيمن

قائمة المختصرات

قائمة المختصرات

الجريدة الرسمية	ج.ر
دون رقم طبعة	د.ر.ط
جزء	ج
طبعة	ط
صفحة	ص
عدد	ع

مقدمة

تتولى الدولة بغية تلبية الحاجات العامة للجمهور، عمليتين متلازمتين هما تحصيل الأموال من مصادرها المختلفة والقيام بصرفها بغرض تحقيق المنفعة العامة، وتؤطر هتتين العمليتين في شكل وثيقة هامة تسمى الميزانية العامة للدولة، وعملية تنفيذها يقوم بها أعوان تنفيذ الميزانية متمثلين في الأمور بالصرف من جهة والمحاسبون العموميون من جهة أخرى وكل حسب اختصاصه في عملية التنفيذ، فالأمر بالصرف بوجه عام هو كل شخص مؤهل قانونا للقيام بالعمليات المالية الإدارية المتمثلة في تحصيل الإيرادات العامة والأمر بصرفها وبذلك فعلمية تنفيذ النفقات تنقسم إلى قسمين: عمليات إدارية يختص بها الأمر بالصرف وحده وأخرى حسابية تعهد إلى المحاسب العمومي.

ونظرا لكون المرحلة الإدارية تسبق في الغالب المرحلة الحسابية فإن الأمر بالصرف يعد المحرك الأول لعملية تنفيذ النفقات العمومية، فهذين العمليتين لا يلتقيان ويجب الفصل بينهما وهذا تطبيقا لمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، جوهر المبدأ أن الذين يقدمون أوامر تنفيذ النفقة ليسوا هم أنفسهم الذين يقومون بتنفيذه فهذا المعيار يشكل أداة فعالة في الرقابة على المال العام.

❖ أهمية الموضوع:

- يكتسب هذا الموضوع أهمية كبيرة من خلال 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 وبيان التزاماته ودوره الفاعل في تنفيذ الميزانية العامة.
- إبراز أهمية ودور مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي في حماية المال العام.
- إضافة للمجال المالي والقانوني، بسبب نقص البحث الأكاديمي في هذا المجال، من خلال إثراء مكتبة الجامعة بالموضوعات الحديثة بما يتماشى مع المستجدات في الموضوع.

❖ دوافع اختيار الموضوع:

تمثلت الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع فيما يلي:

• الدوافع الذاتية: و تتمثل فيما يلي:

- الاهتمام الشخصي بسبب ميلنا إلى هذا الجانب من الموضوعات.
- ارتباط موضوع الدراسة بمجال تخصصنا، بحيث إذا سلطنا النظر على الدراسات السابقة حول موضوع الأمر بالصرف نجد أنها تركز على الجانب المالي من السياسة المالية، لكن نحن في هذه الدراسة سنركز أكثر على الجانب القانوني.

• الدوافع الموضوعية: ويمكن حصرها في مايلي:

- قلة الدراسات التي تناولت هذا الموضوع في كليتنا ومحاولتنا لإثراء مكتبتنا بهذا الموضوع.
- إبراز الدور المنوط بالأمر بالصرف كطرف فاعل في المحافظة على المال العام.
- إعطاء صورة شاملة وملمة للموضوع على عكس الدراسات السابقة التي خصت جانباً ضيقاً من الدراسة أو اقتصرت على جانب الصلاحيات فقط.

❖ إشكالية الدراسة:

و لدراسة هذا الموضوع وعلى ضوء ما سبق يمكننا تحديد الإشكالية التالية:

ما مدى نجاعة دور الأمر بالصرف باعتباره عنصراً تنفيذياً فعالاً في عملية مراقبة وتنفيذ الميزانية العامة؟

والذي يتفرع عنه مجموعة من التساؤلات التالية:

- ما المقصود بمصطلح الأمر بالصرف؟
- فيما تتمثل الأعمال التي يقوم بها؟
- ما مدى تكريس مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي؟
- فيما تتمثل رقابة الأمر بالصرف في مجال النفقات العمومية؟

❖ منهج الدراسة:

بالنظر إلى طبيعة الموضوع محل الدراسة وبهدف الإجابة على الإشكالية ارتأينا إلى الاعتماد على المنهج الوصفي من خلال تحديد كل المفاهيم التي لها علاقة بالأمر بالصرف وكذلك من خلال وصف العلاقة بينه وبين المحاسب العمومي وذلك في مبدأ الفصل بينهما، كما

استخدمنا أداة التحليل ويتجلى ذلك في شرح وتحليل مختلف المواد القانونية التي لها علاقة بالموضوع.

❖ **أهداف الدراسة:** وتهدف هذه الدراسة إلى:

- التعرف على عدد من النصوص القانونية المكونة لوظيفة الأمر بالصرف ومجال عمله، وكذلك إعطاء تصور عن ارتباطه بمختلف الهيئات وإبراز مدى تمكن المشرع الجزائري تنظيم هذا العمل ومكمن الخلل الذي يشوبه قصد إصلاحه مستقبلاً.

- إزالة الغموض والتداخل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، وإبراز المهام الموكلة لهم والمسؤوليات المنوطة بهم.

❖ **الدراسات السابقة:**

اعتمدنا في دراستنا لهذا الموضوع على جملة من الرسائل الجامعية نذكر منها:

- يوسف جيلالي، النظام القانوني للأمر بالصرف في القانون الجزائري، مجلة القانون، العدد 06، المركز الجامعي احمد زبانه غيليزان، 2016.

وقد تناول هذا المقال موضوع النظام القانوني للأمر بالصرف في القانون الجزائري حيث حدد مفهوم صفة الأمر بالصرف وتطرق إلى شروط اكتسابها وأصناف الأمرين بالصرف، ودورهم في مجال تنفيذ الإيرادات العامة، حيث توصل كاتب المقال إلى تبيان الدور المنوط بالأمر بالصرف في تنفيذ الميزانيات العامة، والوصول إلى أن الأمر بالصرف هو المحرك الأول في عملية التنفيذ، ويقترح ضرورة الاهتمام أكثر بجانب التكوين في مجال التسيير المالي والميزانياتي للأشخاص المعينين في مناصب التسيير المالي والإدارات العمومية.

- سكوتي خالد، الأمر بالصرف كأول فاعل في عملية الرقابة، مجلة معالم الدراسات القانونية والسياسية، جامعة غرداية، المجلد 04، العدد 02، 2020

وتطرق هذا المقال لموضوع الأمر بالصرف من خلال تجسيد الدور الرقابي للأمر بالصرف من خلال تحديد مفهومه والتطرق لمهامه والمسؤوليات الملقاة على عاتقه، وتطرق أيضا إلى معيار الفصل بين الوظائف الإدارية والمحاسبية، وتوصل صاحب المقال إلى أن الأمر بالصرف يعتبر مسؤول عن كل الوثائق الحسابية المتعلقة بعمليات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف وغيرها، ويقترح ضرورة إرساء نظام الرقابة ودعم الأجهزة القائمة بها والأشخاص المكلفين بها.

❖ صعوبات الدراسة:

نحن نعلم أن كل بحث علمي لا يخلو من الصعوبات، كما لا ننكر أننا واجهنا صعوبات تتمثل خاصة في نقص المراجع التي تناولت موضوع النظام القانوني للأمر بالصرف، كما انه لا يوجد دراسات وبحوث سابقة متعمقة في هذا الموضوع للاعتماد عليها إذ أن جل الدراسات تطرقت للموضوع من الجانب المالي فقط وفي جزئيات منه وهذا يبين النقص الواضح للمراجع التي تناولت موضوع النظام القانوني للأمر بالصرف.

❖ تقسيم الدراسة:

قسّمنا الموضوع إلى فصلين، حيث تناولنا في الفصل الأول الإطار المفاهيمي للأمر بالصرف والذي بدوره ينقسم إلى مبحثين:

- المبحث الأول: صفة الأمر بالصرف وشروط اكتسابها.
 - المبحث الثاني: مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.
- ثم الفصل الثاني والذي يحمل عنوان الإطار التنظيمي للأمر بالصرف والذي يتناول مبحثين:
- المبحث الأول: صلاحيات ورقابة الأمر بالصرف.
 - المبحث الثاني: مسؤولية وواقع وظيفة الأمر بالصرف.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للأمر بالصرف.

المبحث الأول: مفهوم صفة الأمر بالصرف وشروط
إكتسابها.

المبحث الثاني: مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف
والمحاسب العمومي.

تسند مهمة تنفيذ الميزانية العامة للدولة إلى عونين هما الأمر بالصرف والمحاسب العمومي وهذا حسب نص المادة 23 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية والتي تنص على أنه: "1 يعد الأمر بالصرف في مفهوم القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ عمليات الميزانية المتعلقة بإجراءات الإثبات والتصفية وإصدار سند الأمر بالتحصيل من جانب الإيرادات والقيام بإجراءات الالتزام والتصفية والأمر بصرفها".

ولما كان الأمر بالصرف أول فاعل في تنفيذ الميزانية العامة والرقابة عليها، تعين علينا التعريف به من خلال توضيح مفهومه وأهمية الصفة التي يكتسبها ثم التطرق إلى شروط اكتساب صفة الأمر بالصرف (المبحث الأول).

ونظرا لحساسية عملية تنفيذ الميزانية العامة للدولة أستوجب الأمر وضع مبدأ وهذا كمييار للفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي من خلال التعريف بهذا المبدأ ثم تحديد أهدافه والاستثناءات الواردة عليه وكما أن تطبيق هذا المبدأ يترتب عليه مجموعة من النتائج والعواقب كنتيجة لخرق هذا المبدأ، وهذا ما سنوضحه وفق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي (المبحث الثاني).

أنظر: المادة 23 من القانون رقم 90-21، المؤرخ في 15 أكتوبر 1990، المتعلق بقانون المحاسبة العمومية، ج، ر، ع، 35، سنة 1990.

المبحث الأول: مفهوم صفة الأمر بالصرف وشروط اكتسابها.

نظرا لأهمية الأمر بالصرف والمتمثلة في تنفيذ الميزانية العامة ورقابتها، أولت النصوص القانونية والتنظيمية أهمية لمفهومه (المطلب الأول) والشروط الواجب توفرها لاكتساب صفة الأمر بالصرف وكذا أصنافه (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم صفة الأمر بالصرف.

نظرا لخصوصية الأمر بالصرف والتي جعلته يتميز عن بقية أعوان تنفيذ الميزانية العامة للدولة، كان لازما علينا تحديد المقصود به (الفرع الأول)، واعتبارا للأهمية القصوى التي أعطاها إياه المشرع الجزائري أستوجب الأمر التمييز بينه وبين بقية أعوان تنفيذ الميزانية العامة للدولة.

الفرع الأول: تعريف الأمر بالصرف.

يمكن تحديد معنى الأمر بالصرف بالتطرق إلى التعريف اللغوي (أولا) ثم تبيان التعريف القانوني (ثانيا).

أولا: التعريف اللغوي للأمر بالصرف.

إن كلمة " الأمر " تطلق لغة على من يعطي أمرا للغير، الذي يفترض فيه الاستجابة بالطاعة لهذا الأمر، وذلك لوجود علاقة بين الأمر والمأمور، أساسها السلطة التي يملكها الأول ويلتزم بالخضوع لها الثاني.¹

أما عبارة " الأمر بالصرف " فتطلق على من يأمر غيره بصرف النقود بناء على سلطة مخولة له وهذا من المفروض حال الرئيس الإداري، أو من يقوم مقامه قانونا عندما يتعلق الأمر بالتصرفات المالية (العمليات المالية) المتعلقة بتنفيذ النفقات التي يجريها أو يأمر بإجرائها.²

وعبارة الأمر بالصرف تقابلها في اللغة الفرنسية كلمة "ordonnateur" والمقصود بها الأمر فقط، أما في اللغة العربية أضيفت لها كلمة " بالصرف " وهي عبارة لا تتوافق مع ما يقوم به

¹سكوتي خالد، دور الأمر بالصرف في مراقبة الميزانية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد العاشر، ع 2، ج2، 2017، ص 510.

²سكوتي خالد، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، مرجع سابق ص 09.

الأمر "l'ordonnateur" لأن هذا الأخير مهامه الأمر بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات، فهو يأمر بالتحصيل قبل الإنفاق لأن التحصيل هو مصدر الإنفاق وعليه كان من الضروري ربط تسمية "الأمر بالتحصيل والصرف"، باعتباره أنه يقوم بالعمليتين معا، غير أنه من الأفضل تسميته "الأمر" فقط دون إضافة صفة له تحقيقا للاختصار المطلوب في التسمية من الناحية القانونية، وتماشيا مع المصطلح المتعارف عليه في اللغة الفرنسية "ordonnateur" والذي يستعمل في جميع النصوص القانونية المترجمة إلى اللغة الفرنسية بصفة رسمية.¹

ثانيا: التعريف القانوني للأمر بالصرف.

الأمر بالصرف بوجه عام هو كل شخص يتولى بصفة قانونية أمر إدارة وتسيير إدارة عمومية ماليا وإداريا، باعتباره رئيسا إداريا لها، كما هو الشأن بالنسبة للوزير، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي ورئيس المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.²

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 يمتلك صلاحيات مالية لا يعتبر أمرا بالصرف.³

أما من وجهة النظر المالية، فإن الأمر بالصرف هو المسؤول المكلف بالتسيير المالي لهيئة. أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أو مصلحة من مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة، وكل شخص يؤهل قانونا لاكتساب هذه الصفة.

وتماشيا مع الخطأ الشائع في تسميته باللغة العربية " للأمر " بالأمر بالصرف يمكن القول بأن المشرع الجزائري حاول أن يحدد المقصود بالأمر بالصرف في المادة 23 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية والتي جاء فيها: "يعد أمرا بالصرف في مفهوم هذا القانون

¹ نفس المرجع ص 9 وما بعدها.

² محمد الصالح فنينش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري ، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة يوسف بن خدة، كلية الحقوق، قسم الحقوق ، تخصص قانون عام ، الجزائر، 2012/2011 ص 13.

³ شلال زهير، أفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد بوقرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، قسم العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير تخصص تسيير المنظمات، بومرداس، 2013/2014، ص 105.

⁴ أنظر: المادة 23 من القانون رقم 90-21، السابق الذكر.

كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16، 17، 19، 20، 21 يخول التعيين أو الانتخاب لوظيفة لها من بين الصلاحيات تحقيق التعليمات المشار إليها في الفقرة أعلاها صفة الأمر بالصرف قانونيا وتزول هذه الصفة مع انتهاء هذه الوظيفة¹

ومن هنا يمكن تعريف الأمر بالصرف على أنه: "كل شخص يؤهل قانونا لتنفيذ العمليات المالية الإدارية باسم ولحساب الدولة أو الهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري".²

الفرع الثاني: تمييز الأمر بالصرف عن غيره.

للأمر بالصرف وبقية أعوان تنفيذ الميزانية العامة صفات وخصائص تميز كل منهما عن الآخر.

أولا: تمييز الأمر بالصرف عن المحاسب العمومي.

المحاسب العمومي هو الشخص المكلف بتسيير المحاسبة في المؤسسة العمومية الإدارية، وهو المكلف بصفة رسمية بالتنفيذ الفعلي للنفقات والإيرادات وكذا عمليات الخزينة وكذلك لفائدة المؤسسات العمومية.³

كما يعد محاسبا حسب نص المادة 31 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية كل شخص معين قانونا للقيام فضلا عن عمليات التحصيل والدفع بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.

- ضمان حراسة الأموال والسندات والقيم.

- تداول الأموال والسندات والقيم.

¹ محمد الصالح فنيش، مرجع سابق، ص 16 وما بعدها.

² نفس المرجع، ص 18.

³ سكوتي خالد، مرجع سابق، ص 83.

- حركة حسابات الموجودات.¹

وبهذا يلاحظ أن دور المحاسب العمومي مزدوج فهو يقوم بتنفيذ النفقات والإيرادات العامة من جهة ويؤدي دورا رقابيا هاما من جهة أخرى.

وعلى العكس من الأمرين بالصرف الذين يعتبر اختصاصاتهم المالية ملحقة أو مكملة. لوظائفهم الإدارية فإن المحاسبين العموميين يمارسون صلاحيات أصلية.²

ونظرا لوجود نقاط تشابه كثيرة بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي أستوجب الأمر. دراستهم في مبحث مستقل بهدف إعطائهم القدر المناسب من الدراسة والتوضيح وإزالة اللبس عنها لذلك سيتم التمييز بينهم في المبحث الثاني.³

ثانيا: تمييز الأمر بالصرف عن المراقب المالي.

للأمر بالصرف والمراقب المالي نقاط تشابه كثيرة لها علاقة في تنفيذ الميزانية العامة.

(1) تعريف المراقب المالي.

المراقب المالي هو شخص تابع لوزارة المالية ويتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالميزانية، ويكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية أو البلدية، يعمل بمساعدة مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري، إن رقابة المراقب المالي هي رقابة مشروعية وليست رقابة ملائمة على النفقات العمومية.⁴

(2) علاقة المراقب المالي بالأمر بالصرف.

علاقة المراقب المالي بالأمر بالصرف علاقة مباشرة تنصب على مجموع القرارات التي يتخذها هذا الأخير ذات الطابع المالي بإصدار أوامر بالصرف التي يلتزم بها ونظرا لطبيعة التأشيرة المسبقة، فإن الأمر بالصرف يشعر في الكثير من الأحيان أن المراقب المالي يشاركه

¹ أنظر: المادة 31 من القانون رقم 90-21، السابق الذكر.

²سكوتي خالد، مرجع سابق، ص 84.

³ نفس المرجع ص 84.

⁴براهيمي سهام وآخرون، أبحاث في الإصلاح المالي، تحت إشراف الدكتور ميلود ديدان، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر، 2010، ص 210.

القرار، بل في بعض الأحيان ونظرا للأسبقية التأشيرة يرى أنه يسبقه في الموافقة أو رفض القرار،¹ هذه الوظيفة النفسية للأمر بالصرف تزداد إحراجا له عندما يتدخل المراقب المالي في ملائمة الصفة التي هي من الصلاحية المطلقة للأمر بالصرف إلا أن الدور الاستشاري للمراقب المالي يعد في نظره منفذ للتدخل في ملائمة النفقة المالية.²

ثالثا : تمييز الأمر بالصرف عن وكلاء الصرف.

وكيل الصرف هو الموظف الذي يسمح له قانونا باستعمال السيولة النقدية والتعامل بالصكوك البريدية وكذلك صكوك الخزينة لحساب المحاسب العمومي للمؤسسة، مع تواجده بالقرب من الأمر بالصرف، ويتم تعيينه من قبل هذا الأخير بصفته رئيس أو مدير مؤسسة، من بين موظفي المؤسسة المرسمين، كما يخضع وكيل الصرف لاعتماد المحاسب العمومي للمؤسسة، مع وجود إشعار للمراقب المالي بهذا التعيين.³

ويمكن أن يكون لوكيل الصرف نائبا أو أكثر، يتم تعيينهم وفق نفس شروط وإجراءات تعيين وكيل الصرف.⁴

المطلب الثاني: شروط وأصناف صفة الأمر بالصرف .

حتى يكتسب شخص ما صفة أمر بالصرف لابد من توفر شروط وأحكام وإلا لا يعتبر الشخص أمرا بالصرف وهذا وفق ما نص عليه القانون (الفرع الأول)، كم أن الأمور بالصرف ليسوا على درجة واحدة بل تختلف حسب صنف كل منهم تبعا للمسؤولية المكلف بها (الفرع الثاني).

¹مزيتي فاتح، رقابة المراقب المالي على الإدارة العامة (الواقع، المعوقات والحلول)، العدد الثامن، ج2، جامعة خنشلة، 2017، ص 113.

²نفس المرجع ، ص 113.

³عبود ميلود، متطلبات تبني معايير المحاسبة العمومية الدولية القطاع العام لتطوير نظام المحاسبة العمومية وأثره على ترشيد النفقات العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة أحمد دراية أدرار، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم العلوم التجارية، تخصص مالية ومحاسبة، ص 213.

⁴نفس المرجع ، ص 213.

الفرع الأول: شروط اكتساب صفة الأمر بالصرف.

لكي يكتسب الشخص صفة الأمر بالصرف لابد من توفر مجموعة من الشروط تبدأ من التعيين إلى الاعتماد وهو ما سنوضحه فيما يلي:

أولاً: تعيين الأمر بالصرف.

مبدئياً يعين الأمر بالصرف بموجب قرار إداري متى توفرت الشروط المطلوبة قانوناً، ويكون التعيين من الجهة الإدارية المختصة قانوناً وأن يتم الإفصاح فيه عن إرادة الإدارة وفقاً للشكليات والإجراءات التي تنص عليها القوانين والتنظيمات، وأن يكون لهذا القرار سبباً شرعياً غير مخالف للقانون والنظام العام، وأن يكون له محلاً، باعتبار هذا المحل هو الأثر القانوني المحال والمباشر المترتب عن القرار الإداري وعلى ذلك يكون محل القرار القاضي بتعيين الأمر بالصرف باعتباره موظفاً عمومياً هو إنشاء العلاقة بين الإدارة وهذا الموظف والهدف من قرار تعيين الموظف العام هو تحقيق المصلحة العامة، حيث أنه لا يمكن توظيف شخص ما في وظيفة عمومية إلا إذا توفرت فيه شروط معينة نصت عليها المادة 75 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.¹

ثانياً: انتخاب الأمر بالصرف.

يؤهل الأمر بالصرف عن طريق تعيينه كما يتم تأهيله عن طريق انتخابه، كما هو الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يعتبر أمراً بالصرف رئيسياً وأساسياً، بعد انتخابه على رأس البلدية.²

ثالثاً: اعتماد الأمر بالصرف.

يعتبر هذا الشرط ذو الصبغة الإجرائية، آخر الشروط المتطلب استيفائها لمباشرة الأمر بالصرف مهامه بصفة فعلية، ولقد فرضته المادة 24 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، بنصها على أنه: ³ "يجب اعتماد الأمرين بالصرف لدى المحاسبين العموميين المكلفين بالإيرادات والنفقات المأمورين بتنفيذها، تحدد كفاءات هذا الاعتماد عن طريق التنظيم، وتم تحديد

¹ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، (د، ر، ط)، القاهرة، 1975، ص 597.

² سكوتي خالد، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، مرجع سابق، ص 13.

³ أنظر: المادة 24 من القانون رقم 90-21، السابق الذكر.

مفهوم هذا الاعتماد بموجب المقرر الوزاري المؤرخ في 06 جانفي 1991، والذي ينص على أنه يقصد باعتماد الأمر بالصرف لدى المحاسب العمومي إشعار هذا الأخير بوثيقة التعيين الإداري أو محضر انتخاب الأمر بالصرف وكذا نموذج إمضاءه، وعلى هذا يهدف الاعتماد إلى إطلاع على المحاسب العمومي بتعيين الأمر بالصرف الجديد وتعريف بهويته وشكل إمضائه وذلك بهدف التأكد من شرعية الأوامر بالدفع التي يصدرها له.¹

الفرع الثاني: أصناف صفة الأمر بالصرف.

للأمر بالصرف عدة أصناف تمثلت في: أمر بالصرف رئيسي (أولا)، أمر بالصرف ثانوي (ثانيا)، أمر بالصرف وحيد (ثالثا).

أولا : الأمر بالصرف الرئيسي.

الأمر بالصرف الرئيسي هو كل شخص تم تعيينه أو انتخابه على رأس الهرم الإداري للهيئة التي يتولى إدارتها والذي تمنح له السلطات الخاصة بتراخيص الميزانية بصفة مباشرة دون وسيط.² وقد نصت المادة 26 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية الأشخاص الذين يعدون أمرون بالصرف رئيسيون وهم:

¹ يوسف جيلالي، النظام القانوني للأمر بالصرف في القانون الجزائري، مجلة القانون، ع 06، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2016، ص 80.

² محمد الصالح فنينش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 23.

- المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة.
- الوزراء.
- الولاية عندما يتصرفون لحساب الولاية.
- رؤساء البلديات عندما يتصرفون لحساب البلدية.
- مسؤولو المصالح العمومية ذات الطابع الإداري والذين تعد صفاتهم حسب النشاط (مدير، مدير عام، رئيس جامعة ...) 1.

فالأمرون بالصرف الرئيسيون يختلفون حسب النطاق الذي يمارسون في إطار اختصاصهم على مستوى الدولة فالأمرون بالصرف الرئيسيون المتمثلون في الوزراء يأمرهم بصرف النفقات والأمرون بالصرف مبدئيا مدراء هيئات أو مصالح عمومية أي الأشخاص المكلفون بإدارة وتسيير هذه الهيئات أو المصالح.²

ثانيا : الأمر بالصرف الثانوي.

تم تعريف الأمر بالصرف الثانوي في المادة 27 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية بنصها على أنه:³ " يعتبر أمر بالصرف ثانوي المسؤولون عن ميزانية التسيير بصفتهم رؤساء مصالح غير ممرضة للوظائف المحددة بالمادة 23 أي عن العمليات الإدارية لتنفيذ النفقات والإيرادات العمومية".⁴

وبالعودة إلى نص المادة 8⁵ من المرسوم التنفيذي 91-313 فإن صلاحيات الأمر بالصرف الثانوي في تنفيذ الميزانية تحدد في إصدار حوالة الدفع لفائدة الدائنين في حدود الإعتمادات المفوضة إليهم من قبل الأمرين بالصرف الرئيسيين وأوامر الإيرادات ضد المدينين ومن هنا

¹ أنظر: المادة 26 من القانون رقم 90-21، السابق الذكر.

² حنيش أحمد، الرقابة على الإنفاق العام كآلية لتحديد المسؤوليات والمحافظة على المال العام، مجلة الاقتصاد الجديد، ع 11، المجلد 02، جامعة الجزائر 03، 2014، ص 282.

³ أنظر: المادة 27 من القانون رقم 90-21، السابق الذكر.

⁴ يوسف جيلالي، مرجع سابق، ص 81.

⁵ أنظر: المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، المؤرخ في 28 صفر 1412، الموافق ل 07 سبتمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميين وكيفية احتواها، ج، ع 43، سنة 1991.

نستنتج أن الأمر بالصرف الثانويين يكونون عادة مسؤولين عن مصلحة غير ممرضة وغير متمتعة بالشخصية الاعتبارية، تتبع إداريا لهيئة يشرف عليها أمر بالصرف رئيسي، حيث يفوض لهم الإعتمادات الخاصة بهذه المصلحة، وذلك مثل المديرين التنفيذيين بالنسبة للمديريات الولائية الذين يعملون تحت إشراف الوزير باعتباره أمر بالصرف رئيسي وعمداء الكليات الجامعية حيث يتحدد الأمر بالصرف الرئيس في شخص مدير الجامعة.¹

ثالثا: الأمر بالصرف الوحيد.

الأمر بالصرف الوحيد، هو الوالي عندما ينجز العمليات المالية المتعلقة بنفقات الدولة الخاصة ببرامج التجهيز العمومية غير الممرضة، حيث توضع إعتمادات الدفع المفتوحة في مجال نفقات التجهيز والاستثمار تحت تصرفه عن طريق مقرر أو تفويض من قبل الوزير المكلف بالمالية ويقوم الوالي بتوزيع إعتمادات الدفع المخصصة له والتي بلغت إليه من قبل الوزير المكلف بالمالية حسب كل فصل بموجب مقرر، وله سلطة تقديرية في حدود هذه الإعتمادات المرخص 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.²

المبحث الثاني: مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

يقوم نظام المحاسبة العمومية على مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي كأصل عام وهذا ما سيتم التطرق إليه من خلال تحديد مفهوم مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي (المطلب الأول) ثم تحديد مبررات ونتائج تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي (المطلب الثاني).

¹ نفس المرجع، ص 82.

² محمد الصالح فنينش، المرجع السابق، ص 27.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

يعتبر مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي من المبادأة الأساسية التي يقوم عليها نظام المحاسبة العمومية وهذا ما سيتم توضيحه من خلال تحديد تعريف المبدأ (الفرع الأول)، ثم التطرق إلى تقسيم العمليات المالية الخاصة بتنفيذ الميزانية بين أعوان المحاسبة العمومية إلى مرحلة إدارية خاصة بالأمر بالصرف والتزامات محاسبية يقوم بها المحاسب العمومي إلى إخراج النفقات وتحصيل الإيرادات وهذا ما سيتم توضيحه في أهمية مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

ورد هذا المبدأ في نظام المحاسبة العمومية الجزائري وفقا للقانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية السالف الذكر إذ نصت المادة 55 منه على ما يلي: " تتنافى وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي"¹، وقد تطرق المشرع الجزائري لذلك 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 الزواج وإنما على وجود علاقة أدبية حتى يفهم النص بمفهومه الواسع ليدخل في طياته علاقة القرابة والزواج والولاء".

الفرع الثاني: أهمية مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

يؤدي تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي إلى تقسيم المهام بينهم، حيث أن المحاسب العمومي له سلطة تداول المال العام ولكن لا يمتلك صلاحية التصرف فيه، ومن يملك صلاحية التصرف في المال العام لا يمتلك سلطة حيازته وتداوله، وكنتيجة لهذا الأمر فإن مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي يسمح لتحقيق الأهمية التالية:

¹أنظر: المادة 55 من القانون رقم 90-21، المؤرخ في 15 أكتوبر 1990، المتعلق بقانون المحاسبة العمومية، ج، ر، ع 35، سنة 1990.

²أنظر: المادة 56 من القانون رقم 90-21، السابق الذكر.

أولاً: تقسيم المهام.

تمر عملية تنفيذ الميزانية بمراحل متكاملة إدارية وحسابية، حيث أن المهام الإدارية من اختصاص الأمر بالصرف، وتندرج في نطاق الملائمة أما المحاسب العمومي فيتكفل بتنفيذ المهام الحسابية.¹

ثانياً: المراقبة المزدوجة.

في الحقيقة أن الرقابة على الميزانية العامة للدولة تكون متبادلة بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، بحيث يكون لدى كل أمر بالصرف محاسب عمومي يتولى مهمة الرقابة لأنه يتوفر على كل المعلومات المتعلقة بالميزانية العامة للدولة.

ثالثاً: تطبيق وحدة الصندوق.

يسمح تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي بتجسيد وحدة الصندوق الخزينة العمومية، وذلك لأن حيابة وتداول وحراسة المال العام من اختصاص المحاسب العمومي والذي بدوره يكون تابعا لسلطة وزير المالية وهذا ما يسمح بتطبيق وحدة الصندوق بحيث أن السيولة المتاحة المحاسب العمومي تودع تحت حساب واحد يتم تحت سلطة الخزينة العمومية.²

رابعاً: محاربة الغش والاختلاس.

يسمح تطبيق هذا المبدأ لممارسة رقابة ثنائية من طرف أعوان المحاسبة العمومية وذلك بهدف حماية المال العام من الاختلاس وهذا بتقييد صلاحيات كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي وذلك لأن من يملك صلاحية حيابة المال العام لا يملك سلطة التصرف فيه.³

خامساً: تسيير الرقابة القضائية.

يكون ذلك في توزيع المهام بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، فهذا يسهل عملية الرقابة القضائية، خاصة عند وجود الأخطاء.

1 محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة النسرة والتوزيع، الأردن، 2008، ص 112.

2 شلال زهير، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائرية الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه، جامعة أمحمد بوقرة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، تخصص تسيير المنظمات، بومرداس، 2013/2014 ص 118.

3 شلال زهير، مرجع سابق، ص 118.

المطلب الثاني : مبررات ونتائج تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي
 إن تجسيد مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي ليس أمر اعتباري وإنما توجد مبررات تتطلب إعماله (الفرع الأول)، كما أن تجسيد المبدأ وتطبيقه ينتج عنه بالضرورة نتائج (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مبررات تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.
 إن مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي لا يتم تطبيقه في بعض الدول ونخص بالذكر الدول الإنجليزية وكسونية ومع هذا فإن الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية تتم بشكل مرن، غير أن مبررات الأخذ بهذا المبدأ أقوى من الانتقادات الموجهة إليه وتتجلى فيما يلي:

- التمييز بين كل من القائم بعقد النفقة وتصفياتها والأمر بصرفها، والقائم بدفعها وتسليمها إلى مستحقيها، يهدف إلى المحافظة على الأموال العمومية وصيانتها، ذلك أنه يجعل التواطؤ صعباً¹، مع الدائن بسبب تدخل الموظف المرتبط بعقد النفقة وهو الأمر بالصرف والموظف المكلف بدفعها وهو المحاسب العمومي الذي يرتبط بوزارة المالية.²

¹حسن عواضة، المالية العامة، (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، ط 3، لبنان 1973، ص 200.

²حسن عواضة، مرجع سابق، ص 200.

- إجراءات تنفيذ ورقابة النفقات العمومية، عمليات معقدة وطويلة ومن ثمة فهي تحتاج بالضرورة إلى تدخل هيئتين منفصلتين تتكامل أدوارها، والانفصال في الوظائف والتكامل في الأدوار نابع من مبدأ أساسي تقني هدفه تقسيم العمل مع الإبقاء على تكامله تحقيقاً لإتمام عملية التنفيذ والرقابة في آن واحد.
- ليس من الضروري أن يكون الأمر بالصرف مختص في مجال المالية العامة، وهو يتخذ قرارات ذات طبيعة إدارية وقانونية تترتب عنها التزامات مادية وهو ما يجعل الحاجة ملحة إلى إسناده إلى رجل مختص في العمليات المالية والحسابية مستقلاً عنه رئاسياً وهو المحاسب العمومي.¹

الفرع الثاني: نتائج تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

تتنوع النتائج وتفاوتت بين ما هو ايجابي ومقبول وما هو محل انتقادات

أولاً: النتائج الإيجابية التطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

²تبرز آثار تطبيق مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والمحاسبية في أن كلا من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي يتبع سلطة رئاسية مختلفة وأن لكل منها نظام قانوني خاص به وتتجلى أهم نتائج تطبيق هذا المبدأ في:

¹خالد سكوتي، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية ، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة أبو بكر بلقايد كلية الحقوق، تخصص قانون عام، تلمسان، 2018/2017، ص 226.

²نفس المرجع ، ص 226.

- تتنافى منصب الأمر بالصرف والمحاسب العمومي لأنه لا يمكن أن يجمع المنصبين في نفس الشخص بل يتعدى المنع إلى أزواجهم.
 - كما يؤدي إلى تقسيم وحدة نشاط الإدارة عند تنفيذ الميزانية إلى مراحل إدارية وأخرى حسابية والفصل التام بينهما ولكن كل مرحلة تكمل مرحلة.
 - لا توجد علاقة رئاسية بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، حيث إن المحاسبون منفصلون عن الإداريون ولا يخضعون لأوامرهم وسلطتهم التسلسلية، فهم لا ينفذون أوامر بالدفع الصادرة عن الإداريون إلا إذا كانت منسجمة مع القوانين والأنظمة، وبذلك يكون لهم حق الرقابة على الإداريين.
 - هيئات سلمية مختلفة، الأمرون بالصرف ينتمون إلى هيئات تدريجيا إدارية عامة تجعل مختلف موظفين الدولة في هيئة يكون على رأسها الوزير والذي يعتبر الرئيس الإداري عليها، في حين المحاسب العمومي يخضع لوزير واحد هو وزير المالية، والذي هو في آن واحد أمر بالصرف رئيسي لوزارته والذي يحكم كل المحاسبين العموميين وسمها كان القطاع الذي يمارسون فيه مهامهم.
 - نظام قانوني مختلف فمراقبة نشاط الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين وشروط الأخذ بمسؤوليتهم، فهي مختلفة وغير متشابهة كما سبق الإشارة إليه وبالتالي أستدعي وجود قواعد المسؤولية ونظام رقابي مختلف لكل عون.
- ثانيا: نتائج انتقادات تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي .**
- (1) تقسيم وحدة نشاط الإدارة إلى مراحل إدارية وأخرى محاسبية، بحيث تنزع الصلاحيات المالية (الدفع، التحصيل) من الأمر بالصرف لفائدة المحاسب العمومي هذا الفصل يمس مباشرة فعالية إجراءات تنفيذ العمليات المالية العمومية بسبب البطء الذي تتسبب فيه.
 - (2) تؤدي الازدواجية في اتخاذ القرار أثناء تنفيذ العمليات المالية إلى عرقلة عملية تنفيذ النفقات العمومية.¹

يقوم الأمر بالصرف بإرسال حوالات الدفع بين اليوم أول واليوم العشرين من كل شهر إلى المحاسب العمومي الذي يقوم بتنفيذها خلال أجل أقصاه 10 أيام من تاريخ استلامها وفي حالة

¹شلال زهير، مرجع سابق، ص123.

عدم مقايضتها للنصوص التشريعية المعمول بها، يقوم بإبلاغ الأمر بالصرف كتابيا عن الرفض القانوني للدفع وذلك في أجل أقصاه 20 يوما من تاريخ استلام الأمر بالدفع.¹

(3) ينتج عن تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي اختلاف وجهات النظر بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف، ونظرا لطبيعة المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي التي تفرض عليه تعويض الضرر الذي لحق بالخزينة العمومية من ماله الخاص في حالة قبوله تسديد نفقات مخالفة للقوانين المعمول بها، الأمر الذي يجعله حريصا على التأكد من توفر كل الشروط القانونية لقبول تنفيذ العمليات الموكلة له وفي حالة عدم التأكد يكون المحاسب العمومي أقرب للرفض من الدفع من أجل حماية المال العام وحماية نفسه من العقوبات لأن المشرع الجزائري جعل منه مراقبا للعمليات أثناء التنفيذ آخر عقبة قبل صرف المال العام، وقدم له الحماية التامة من الضغوطات عن طريق تقديم الرفض المبرر لتنفيذ أوامر الأمر بالصرف.²

(4) إن تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي ينشأ عنه منازعات بينهما بحيث يكون الأمر بالصرف في حالة ضعف مقارنة مع المحاسب العمومي الذي له سلطة رفض تنفيذ العمليات المالية والحد من هذه السلطة كفل المشرع الجزائري للأمر بالصرف إجراء تسخير المحاسب العمومي والذي يجعل طبيعة مهام المحاسب العمومي منه آخر عقبة بمراقبة العمليات المالية قبل صرف المال العام، حيث يعتبر ملزما قانونا برفض تنفيذ أوامر الأمر بالصرف، إذا رأى أنها مخالفة للتشريع المعمول به، لهذا السبب قدم المشرع الجزائري الحماية التامة للمحاسب العمومي أثناء أداء مهامه³

وذلك حسب المادة 30 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية والتي تؤكد بأنه "تعد باطلّة كل عقوبة سلّطت على المحاسب العمومي إذا ثبت أن الأوامر التي رفض تنفيذها من شأنها أن تحمله المسؤولية الشخصية والمالية".⁴

¹أنظر:المواد، 4، 3، 2، من المرسوم التنفيذي رقم 93-46، المؤرخ في 06 فبراير 1993، المحدد لأجال دفع النفقات وتحصيل أواخر الإيرادات ج، ر، ع 09، لسنة 1993.

²شلال زهير، مرجع سابق، ص 123.

³نفس المرجع، ص 124.

⁴أنظر:المادة 30، من القانون 90-21، السابق الذكر.

وبناء على ما سبق يعتبر المحاسب العمومي في مركز قوة مقارنة مع الأمر بالصرف عند رفض تسديد حوالات الدفع الذي يجب أن يكون مبررا، ولكن من أجل تفادي وضعية الانسداد وضمان السير الحسن للمرافق العمومية وعدم تعطيل المصلحة العامة، رخص المشرع للأمر بالصرف استعمال إجراء تسخير المحاسب العمومي¹ وذلك وفق المادتين 47 و48 من قانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 91-314 والمتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، لاسيما المادة الأولى منه والتي تؤكد على أنه " يمكن للأمرين بالصرف إذا ما قام المحاسبون العموميون بإيقاف عملية تسديد النفقة أن يطلبوا منهم كتابيا وتحت مسؤوليتهم دفعها".

¹شلال زهير، مرجع سابق، ص 124.

خلاصة الفصل الأول.

وفي نهاية دراستنا لهذا الفصل تبين أن مهمة الرقابة على الميزانية العامة للدولة وتنفيذها يتم إسنادها إلى الأمر بالصرف وكذا المحاسب العمومي، وهذا حسب ما نص عليه قانون المحاسبة العمومية، ونظرا لأن الأمر بالصرف أول فاعل في تنفيذ الميزانية العامة للدولة، وكما له دور فاعل فيها، توجب علينا التطرق له من خلال تحديد مفهومه والتعرف على شروط اكتساب صفة الأمر بالصرف، ونظرا لحساسية عملية تنفيذ النفقات العامة للدولة أستوجب الأمر وضع معايير الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، لهذا قمنا بتوضيح هذا المبدأ وحددنا أهدافه وكذا الاستثناءات الواردة عليه وتطرقتنا للنتائج المترتبة على تطبيقه.

الفصل الثاني:

الإطار التنظيمي للأمر بالصرف.

المبحث الأول: صلاحيات ورقابة الأمر بالصرف.

المبحث الثاني: مسؤولية وواقع وظيفة الأمر بالصرف.

وحسب مبدأ الفصل بين كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي فإن عملية تنفيذ الميزانية العامة للدولة وكذا الرقابة عليها تنقسم إلى نوعين من العمليات، عمليات إدارية يقوم بها الأمر بالصرف وأخرى حسابية يقوم بها المحاسب العمومي، وبما أن الأمر بالصرف يعتبر من أعوان تنفيذ الميزانية العامة للدولة فله دور مهم من خلال تنفيذ النفقات وتصفياتها والأمر بدفعها، والقيام بإثبات الإيرادات وتصفياتها والتكفل بتحرير سندات الأمر بالتحصيل، وهو ما سنقوم بتوضيحه في صلاحيات ورقابة الأمر بالصرف (المبحث الأول).

وكتطبيق لقاعدة السلطة تتبعها المسؤولية فإن الأمر بالصرف تقوم مسؤوليته على أساس هذه القاعدة ونتيجة للطبيعية الإدارية لعمل الأمرين بالصرف فإن مسؤوليتهم تقوم على أساس الأخطاء التي يقومون بها، كما أن وظيفة الأمر بالصرف يمكن لممارسيها أن تواجههم صعوبات وعوائق تحول بينهم وبين ممارسة هذه الوظيفة في إطار تنفيذ الميزانية العامة للدولة وهذا ما سنتطرق له في مسؤولية الأمرين بالصرف وواقعهم (المبحث الثاني).

المبحث الأول: صلاحيات و رقابة الأمر بالصرف.

حددت المادة 15 من قانون المحاسبة العمومية 90-21 مهام أعوان تنفيذ الميزانية العامة للدولة بقولها 1: " يتم تنفيذ الميزانيات والعمليات المالية من حيث الإيرادات عن طريق إجراءات الإثبات، التصفية، التحصيل، من حيث النفقات عن طريق إجراءات الالتزام، التصفية، الأمر بالصرف والتمثلة في صلاحيات الأمر بالصرف التي يلتزم بتنفيذها (المطلب الأول)، كما أن الأمر بالصرف يمارس نوعين من الرقابة الأولى متمثلة في الرقابة على تنفيذ نفقات الجماعات المحلية والثانية متمثلة في الرقابة على تنفيذ نفقات الأجهزة الإدارية المرفقية وهو ما سنوضحه في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: صلاحيات الأمر بالصرف.

إن تنفيذ النفقات العمومية يتم عن طريق نوعين من العمليات عمليات مالية إدارية يقوم بها الأمر بالصرف وعمليات أخرى مالية حسابية يتولاها المحاسب العمومي وتتمثل في دفع النفقات وصرفها وما يهنا هنا العمليات المالية الإدارية التي يقوم بها الأمر بالصرف أما العمليات المالية الحسابية التي يكلف بها المحاسب العمومي فهي ليست محور دراستنا وعليه سنتطرق إلى المرحلة الإدارية لتنفيذ النفقة (الفرع الأول) ثم المرحلة الإدارية لتنفيذ الإيرادات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المرحلة الإدارية لتنفيذ النفقة.

إن عملية تنفيذ النفقات العمومية في شقها الإداري تمر بثلاث مراحل أولها الالتزام بالنفقة وتصفيتهما والأمر بصرفها وهذا حسب ما نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 20-404 والمحدد لكيفيات تسيير وتفويض الإعتمادات المالية في الفقرة الثانية من المادة 02 والتي تنص على:

أنظر: المادة 15 من القانون رقم 90-21، المؤرخ في 15 أكتوبر 1990، المتعلق بقانون المحاسبة العمومية، ج، ر، ع 35، سنة 1990.

يتولى الأمر بالصرف برمجية توزيع ووضع الإعتمادات المالية تحت التصرف، ويلتزمون بالنفقات ويقومون بتصفيتهما والأمر بصرفها أو تحديد الحوالات".¹

أولاً: الالتزام بالنفقة (عقد النفقة).

تعريف الالتزام بالنفقة.

يقصد بالالتزام بالنفقة وفقاً لأحكام المادة 19 من قانون 90-21 على أنه: "يعد الالتزام الإجراء الذي بموجبه إثبات نشوء الدين" ومن هنا يمكن التمييز بين نوعين من الالتزام القانوني و الالتزام المحاسبي كما يلي:

أ) الالتزام القانوني.

يوجد العديد من التعاريف لمصطلح الالتزام القانوني نذكر منها:

الأمر بالصرف هو من لديه سلطة أو صلاحية الالتزام وبهذه الصفة يقوم بإبرام العقود باسم المؤسسة وذلك حسب القوانين المعمول بها، وتكون عملية الالتزام في تحرير سند طلب يحمل توقيع وختم الأمر بالصرف ويؤشر عليه من طرف المحاسب العمومي، كما تعتبر مرحلة عقد النفقة أو ربط النفقة المرحلة الأولى من مراحل صرف النفقات وهي الواقعة التي تنشأ الإلتزام على ذمة الدولة، بمعنى آخر ينشأ الارتباط بالنفقة نتيجة اتخاذ السلطة التنفيذية لقرار ما يترتب عنه دين على ذمة الحكومة يتطلب سداد هذا الدين اتفاقاً من جانبها.²

ب) الالتزام المحاسبي.

وهو ذلك الإجراء الذي يخصص مبلغ من إعتمادات الميزانية بهدف الوفاء بالمصاريف الناتجة عن الالتزام القانوني، بمعنى آخر إن الالتزام المحاسبي هو ترجمة للالتزام القانوني في

¹أنظر: المادة 02، الفقرة 02، من المرسوم التنفيذي رقم، 20-404، المؤرخ في 29/12/2020، المتعلق بكيفيات تسيير وتقويض الإعتمادات المالية، ج، ع، 80، لسنة 2020.

²خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، ط 2، عمان، 2008، ص

شقه المحاسبي والذي يحدث أثاره من أول عملية تتعلق بإنشاء أو إضافة نفقات في حدود الإعتمادات المالية المتوفرة لتغطية نفقات معينة.¹

(2) صور الالتزام.

أ) القرار الإداري.

ويقصد به العمل الانفرادي الذي تتخذه الإدارة والمؤثر في مركز الأفراد ويكون له أثر مالي حتى يمكن اعتباره بمثابة عقد للنفقة العمومية وعلى سبيل المثال نذكر قرار تعيين شخص بوظيفة عامة الذي يترتب عليه صرف نفقة في شكل مرتب لهذا الشخص.²

ب) العقد المزدوج الأطراف.

هو ذلك الإنفاق الذي تبرمه الإدارة (سواء كان عقد إداري أو لا) والذي يكون بمقابل مالي للمتعاقل المتعاقد، كعقد الأشغال العامة الذي يترتب صرف نفقة في شكل مقابل للأشغال المؤسسة المقابلة المتعاقد معها.

ج) العمل الغير مشروع:

يقصد به الفعل الضار الذي تتسبب فيه الإدارة للغير، والذي يضع عليها واجب صرف نفقة عامة تتمثل في التعويض المادي للمضرور.

د) الدفع الغير مستحق:

يكون عند قبض الدولة للأموال دون وجه حق، والذي يترتب عليها صرف نفقة عامة تتمثل في رد تلك الأموال المقيوضة.³

¹ محمد عمر حماد أودوج، ترشيد الإنفاق العام وعلاج عجز ميزانية الدولة، دار الجامعة، (د، ر، ط) مصر، 2006، ص 53.

² يوسف جيلالي، النظام القانوني للأمر بالصرف في القانون الجزائري، مجلة القانون، جامعة حسيبة بن بوعلي، شلف، ع 06، 2016، ص 87.

³ نفس المرجع، ص 87.

3) شروط صحة الالتزام.

أ) صدور الالتزام بالنفقة من الجهة الإدارية المختصة.

يشترط لصحة الالتزام بالنفقة قانوناً، أن يكون صادراً عن السلطة المختصة أو الجهة الإدارية المختصة وأن يكون متطابقاً مع الإعتمادات المخصصة له، إن اختصاص الالتزام بالنفقة يعود في الأصل لكل وزير في نطاق وزارته باعتباره الأمر بالصرف والرئيس الإداري الصالح للالتزام بالقيام بهذا التصرف الملزم بالنفقة لذمة الدولة لهذا يجب أن يكون الالتزام صادراً عن الجهات الإدارية المختصة قانوناً.¹

ب) وجود اعتماد مالي مخصص للالتزام بالنفقة أو عقدها.

إن الالتزام بالنفقة أو عقدها لا يكون صحيحاً، ولو صدر من جهة قانونية مختصة، إلا إذا وجد اعتماد مالي مخصص لها وكان لتغطيتها، حيث لا يمكن الالتزام بالنفقة إلا إذا توفر لها الاعتماد المالي في الميزانية وكان كاف لتغطيتها وهذا حسب نص المادة 75 من قانون المحاسبة العمومية.²

ج) الالتزام الدائم و المؤقت.

يقصد به الالتزام الذي ينتج عنه مفعول دائم ومستمر يتعدى السنة ويتم تجديده تلقائياً كالأمر في تعيين موظف عمومي، أما الالتزام المؤقت فهو ذلك الالتزام الذي يهدف إلى تحقيق غاية مؤقتة ينتهي أثرها بتحقيقها مثل عقود تعويض ضرر لحق.³

د) تطبيق النفقة مع تراخيص الميزانية:

وهذا الشرط يقصد به توفر الإعتمادات المالية الكافية لتغطية الدين، وكذا التطابق التام للنفقة مع التراخيص المسبقة للميزانية.⁴

¹سكوتي خالد، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية

الحقوق، تخصص قانون عام، تلمسان، 2018/2017، ص 34 .

²نفس المرجع ، ص 34-35.

³نفس المرجع ، ص 35.

⁴إبراهيم علي عبد الله، أنور العجارمة، مبادئ المالية العامة، دار الصفاء للطباعة والنشر والتوزيع، (د ، ر ، ط)،

الأردن، 1999، ص 29.

هـ) احترام قاعدة المنافسة.

تعتبر المنافسة من القواعد الأساسية لتنفيذ النفقات العمومية بالنظر للإمكانيات التي تقدمها للإدارة وكذلك لاحترام مبدأ تكافؤ الفرص بين المزودين.

و) مراعاة فترات الالتزام بالنفقات.

الالتزام بالنفقات لميزانية الدولة والمؤسسات العمومية. ذات الطبيعة الإدارية، تبدأ مع بداية السنة المالية الموافقة السنة المدنية لأول جانفي وتنتهي في 10 ديسمبر من نفس السنة.¹ وهذا ما حدده المرسوم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، وتمتد فترات الالتزام في بعض النفقات إلى 20 ديسمبر من نفس السنة حسب الإجراءات العادية.²

4) الرقابة المسبقة على الالتزام.

في إطار إستراتيجية مراقبة تنفيذ الميزانية في جميع مراحلها تقوم مصالح مراقبة المصاريف العمومية التابعة للوزارة الأولى بأول حلقة والمتعلقة برقابة مشروعية قرارات عقد النفقات العمومية، لذلك يطلق على هذا النوع من الرقابة اسم الرقابة السابقة لكون هذه النفقات مشروع لم تبدأ الإدارة بتنفيذه بعد.³

أ) القرارات التي تستلزم تأشيرة المراقب المالي.

مشاريع القرارات المتضمنة التزاما بالنفقات والتي يجب أن تخضع لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها تتمثل فيما يلي:

¹ إبراهيم علي عبد الله، أنور العجارمة، مرجع سابق، ص 29.

² نفس المرجع، ص 29.

³ قاسم إبراهيم الحسيني، المحاسبة الحكومية والميزانية العامة للدولة، مؤسسة الورق، ط 1، الأردن، 1999، ص 38.

- مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة.
- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند انتهاء كل سنة مالية.
- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الإعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المادية.
- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.
- كل التزام مدعم بسندات الطلب والفواتير الشكائية والكشوف أو مشروع العقود.
- كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانية وكذا تفويض وتعديل الإعتمادات المالية.
- كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمنبثة بفواتير نهائية.¹

ب) شروط منح التأشير من قبل لمراقب المالي.

• الصفة القانونية للأمر بالصرف.

وهذا بهدف التأكد من كون الأمر بالصرف مؤهل بصفة قانونية للقيام بتنفيذ عملية الالتزام بالنفقة.²

• المطابقة التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

وذلك بالرقابة على صحة وقانونية النفقة الملتمزم به وعدم مخالفة بيانات وشكليات بطاقة الالتزام.³

¹ عقيلة حاج ميهوب سيدي، دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية الملتمزم بها للجماعات المحلية ترشيد العملية تنفيذ السياسة المحلية، مجلة أكاديميا للعلوم السياسية، ع 02 ، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، 2020، ص 283.

² عوالي بلال، رزيق كمال، مجال تدخل المراقب المالي لدى البلديات لمراقبة النفقة العمومية في ظل المرسوم الرئاسي، 15-247، مجلة الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة زيان عاشور، الجلفة، ع 08، 2017، ص 520.

³ سكوتي خالد، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، مرجع سابق، ص 19.

• توفر الإعتمادات والمناصب المالية.

إذ من الواجب للتأكد من توفر الإعتمادات المالية المخصصة للالتزام بالنفقة من قبل الأمر بالصرف وإلا عدت مخالفة للإجراءات القانونية.¹

• التخصيص القانوني للنفقة.

حيث يجب أن يتأكد من تطابق النفقة مع الإعتماد المالي المخصص لها دون غيرها وتغطية كل اعتماد مفتوح لنفقة معينة.²

• ضرورة وجود التأشيرات والآراء المسبقة من طرف اللجان المؤهلة قانونا لذلك. وهنا نخص بالذكر لجان الصفقات المختصة المنصوص عليها في المادة 196 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام والتي تنص على أنه³: " ينبغي على المراقب المالي التأكد من وجودها لكونها إلزامية له كما سلف ذكره سابقا ".

(ج) تعريف إجراء التغاضي.

هو صرف نفقه ملتزم بها من الأمر بالصرف وتكون على مسؤوليته دون الحصول على التأشيرة المسبقة للمراقب المالي وبعد رفضها نهائيا من طرفه.⁴

الجدير بالذكر هنا أن إجراء التغاضي الذي يقدمه الأمر بالصرف للمراقب المالي للتأشير على النفقة تحت مسؤوليته يشبه الى حد كبير التسخير الذي يقوم به الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي لأصرف النفقة تحت مسؤوليته.⁵

¹يزيد محمد أمين ، الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً) ، دار بلقيس للنشر ، (ط) ، الجزائر ، 2016 ، ص 26.

²بورطلة علي ، المراقب المالي في الجزائر ، رسالة ماجستير ، تخصص الإدارة والمالية ، كلية الحقوق ، قسم الحقوق ، جامعة الجزائر 01 ، بن يوسف بن خدة ، الجزائر ، 2013/2014 ، ص 18.

³أنظر: المادة 196 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 ، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 ، والمتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ج ، ر ، ع 50 ، لسنة 2015.

⁴بورطلة علي ، مرجع سابق ، ص 123.

⁵أوناهي هاني ، حشلاف جعفر ، إجراء التغاضي وسيلة لتجاوز قرار الرفض النهائي لتأشيرة المراقب المالي ، مجلة الدراسات حول الفعالية القاعدة القانونية ، ع 02 ، بجاية ، 2019 ، ص 238.

(د) حتمية الرفض النهائي المبرر لمنح تأشيرة المراقب المالي لإعمال إجراء التفاوضي. لا يمكن اعتبار الرفض النهائي للمراقب المالي للأمر بالصرف لإجراء التفاوضي ولكن يجب العودة إلى أسباب تجبر الأمر بالصرف للجوء إلى هذا الإجراء وكما أن هناك أسباب أخرى تجعل من مباشرة هذا الإجراء أمراً مستحيلاً.¹

• حصر أسباب الرفض النهائي الممكنة لإجراء التفاوضي.

حددت المادة 12² من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ما يلي:

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

- عدم توفر الإعتمادات أو المناصب المالية.

- عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.

• حصر أسباب الرفض النهائي المستحيلة لحصول التفاوضي.

أوردتها المادة 19³ من المرسوم التنفيذي 92-414 والتي تنص على أنه: " لا يمكن

حصول التفاوضي المنصوص عليه في المادة 18 أعلاه في حالة الرفض النهائي يعلن عنه بالنظر

لما يأتي:

- صفة الأمر بالصرف.

- عدم توفر الإعتمادات أو انعدامها.

- انعدام التأشيرات والآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.

- انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام.

¹أونا هي هاني، مرجع سابق، ص 239.

²أنظر:المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 12 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ج، ر، ع 82، سنة 15-11-1992، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374، المؤرخ في 15 نوفمبر 2009، ج، ر، ع 67، سنة 2009.

³ أنظر:المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، السابق الذكر.

- التخصيص الغير قانوني للالتزام بهدف إخفاء، إما تجاوز الإعتمادات وإما تعديلها أو تجاوز للمساعدات مالية في الميزانية.¹

هـ) الإجراءات المتبعة لاتخاذ مقرر التغاضي.

- وجوب تقديم الأمر بالصرف مقرر التغاضي للمراقب المالي.
 - حصول مقرر التغاضي على تأشيرة الأخذ بالحسابات.
 - و) الآثار المترتبة عن اتخاذ الأمر بالصرف أسلوب لتغاضي.
 - إمكانية تأثير إجراء التغاضي في التسيير العقلاني للمالية المحلية.
 - لقد كشف إجراء التغاضي ضعف مستوى التحكم في تسيير الميزانية العامة لدى بعض الأمرين بالصرف لعدم إهتمامهم بالنصوص القانونية الخاصة بسلامة وشرعية الإنفاق.²
 - إمكانية تأثير إجراء التغاضي على فاعلية رقابة المراقب المالي.
- قد يعتبر إجراء التغاضي بمثابة تشكيك في فاعلية رقابة المراقب المالي بل من صورته المساس بمصداقية نشاط الرقابي الهادف إلى ترشيد الإنفاق المحلي والحفاظ على المال العام.³
- ثانياً): تصفية النفقة.

تعتبر تصفية النفقة هي المرحلة الثانية من مراحل تنفيذ الميزانية العامة للدولة في شقها المتعلق بالنفقات، حيث يتم بمقتضاها التحقق في الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية، بغرض التأكد من أن الدين فعلاً تم تنفيذه، كأن يصادق رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق قاعدة العمل المنجز على الوثائق الثبوتية للنفقة، كالفواتير النهائية، بحيث يقر باستلامه موضوع النفقة بشكل كلي أو جزئي ووفق الأسعار المتفق عليها سلفاً⁴ فمن غير الممكن صرف

¹أنظر:المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، السابق الذكر.

²موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر ، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، تخصص تدقيق محاسبي، باتنة، 2015/2014 ، ص 156.

³قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمور، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص قانون عام، تيزي وزو، 2017/2016 ، ص 140.

⁴عبد الجليل دباني، محفوظ برحمان، هيئات الرقابة الإدارية المالية للبلديات ،مجلة العلوم القانونية والسياسية ، ع 03 البلية، 2019، ص912.

النفقات إلا بعد تنفيذ موضوعها، أي التحقق من أداء الخدمة الفعلية من طرف الدائن ومطابقة هذا الأداء لشروط الالتزام بالنفقات فلا تقوم الجماعات المحلية مثلا بدفع نفقة المستفيد إلا بعد الانجاز الفعلي للخدمة ولا يمكن للموظف استلام راتبه إلا بعد أدائه لعمله.¹

ثالثا): الأمر بصرف النفقة.

نصت المادة 21² من قانون المحاسبة العمومية 90-21 بأنه : " يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالة الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية ".
ولكي يكون قانوني يلتزم بموجبه المحاسب العمومي بصرف النفقة إلى مستحقيها، كما يشترط أن يكون ضمن أجل تنفيذ الترخيص بمعنى خلال السنة المالية التي يتم فيها تنفيذ النفقة، والجدير بالذكر أنه يجب أن تتم الإشارة فيه إلى:

-موضوع النفقة وطبيعتها وتاريخ أداء الخدمة.

-تحديد شخصية الدائن.³

رابعا): أصناف أوامر الصرف.

أ) أمر بالصرف مباشر.

ويقصد به ذلك الأمر الذي يتم إصداره وتحريره مباشرة باسم صاحب الدين وتكون الغاية منه تصفية الإدارة لدينها.⁴

¹عباس عبد الحفيظ، تقييم فاعلية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية (دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان) ، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التجارية وعلوم التسيير ، قسم علوم التسيير ، تخصص تسيير المالية العامة ، تلمسان، 2012/2011، ص 49.

²أنظر:المادة 21 من القانون رقم 90-21، المؤرخ في 15 أكتوبر 1990، المتعلق بقانون المحاسبة العمومية، ج، ر، ع 35، سنة 1990.

³سكوتي خالد، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، مرجع سابق، ص 35.

⁴محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2003، ص 104.

(ب) أمر بالصرف التفويضي.

يقوم الأمر بالصرف الأول بإصدار أمر باسم أمر بالصرف المساعد بالمبلغ المراد تعويضه وهذا الأمر لا يكون كأوامر الصرف العادي، حيث لا يؤدي من قبل المحاسب المختص الذي يرتبط به الأمر بالصرف الأول ولا يتم فيه استهلاك الإعتمادات نهائيا بل يقوم بتجميدها إلى أن تنفذ النفقات فعليا من قبل أمر بالصرف المساعد.¹

(ج) أمر بالصرف تحويلي.

يكون هذا الصنف من الأوامر بهدف تحويل الإعتمادات المرسمة بميزانيات الوزارات، وتلك المخصصة لنفقات التجهيز ذات الصيغة الجهوية، وتكون لفائدة ميزانيات الإدارات الجهوية كذلك نفقات بناء المؤسسات الجامعية والتربوية والإستشفائية وكذا نفقات الصيانة والتعبئة وغيرها.²

الفرع الثاني: المرحلة الإدارية لتنفيذ الإيرادات.

تتمثل هذه المرحلة في إجراءات الإثبات وكذا التصفية بالتحصيل لحقوق الدائنين العموميين.

أولاً: إجراءات الإثبات.

يقصد بالإثبات ذلك الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي وهذا الأخير له طابع مادي وطابع قانوني فمن الجانب المادي يتم التحقق من وجود الواقعة المنشئة لحق الدائن العمومي أما من الجانب القانوني يجب أن يكون تكريس هذا الحق مطابق لأحكام التشريعية وتنظيمية سارية المفعول.³

ثانياً: إجراءات التصفية.

ويقصد بها تحديد مبلغ الدين العمومي القابل للتحصيل مثل مبلغ الضريبة بتطبيق التعريف الخاصة وفي الواقع إثبات وتصفية الإيرادات العمومية وهما عمليتان متكاملتان وغالبا ما يكون

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 104.

² نفس المرجع، ص 105.

³ محمد مسعى، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، ط 2، الجزائر، 2003، ص 63.

إجرائها في وقت واحد وهذا ما جعل إمكانية جمعها تحت إسم (تحديد الإيرادات)¹ وإذا كانت إجراءات إثبات تصفية الإيرادات العمومية من اختصاص الأمر بالصرف، فهو لا يعني أن تكون دائما من طرفهم، فعلى سبيل المثال الإيرادات الضريبية يتم إثباتها وتصفيتها من طرف المدينين بها نذكر على سبيل المثال الإيرادات الميزانية في مجال الرسم ... الخ، كما أن بعض الإجراءات لا تتطلب تدخل الأمر بالصرف أو غيره من أعوان تنفيذ النفقات العمومية لإثباتها وتصفيتها وكذا الأمر بتحصيلها وعلى سبيل المثال نذكر الغرامات والعقوبات المالية المحكوم بها لصالح الهيئات العمومية.²

ثالثا): الأمر بالتحصيل.

خلافا لكل من إجراءات الإثبات والتصفية وباستثناء حالة الديون التي لا تحتاج بطبيعتها إلى إصدار مسبق لأوامر تحصيل كتلك المقررة في الأحكام والقرارات القضائية، فإن إجراء الأمر بالتحصيل الإيرادات العامة، من صلاحيات الأمرين بالصرف وحدهم وذلك حسب الديون المثبتة والمصفات لصالح مختلف الهيئات العمومية فإن أوامر تحصيلها تأخذ عدة أشكال كجدول جبائي ضرائب مباشرة، إشعار بإجراء التحصيل ضرائب غير مباشرة، إجراءات أملاك الدولة في حالة عدم تسديدها المباشر، مستخرج من حكم أو قرار قضائي (غرامات، تعويضات)، أو عقد يلتزم مع هيئة عمومية بدفع مقابل مالي حصل على خدمات أي عند آخر يمكن اختيار انه أمر بالتحصيل.³

المطلب الثاني: رقابة الأمر بالصرف كجهة وصية على تنفيذ النفقات العمومية.

سوف يتم دراسة الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية التي يقوم بها الأمر برقابة وصائية ومنه فان نظام الوصاية الإدارية هي أداة قانونية بمقتضاها تضمن وحدة الدولة بإقامة علاقة قانونية دائمة بين كل من المؤسسات الإدارية والسلطات المركزية، فرقابة الوصاية هي

¹ نفس المرجع ، ص 63.

² محمد مسعى، مرجع سابق، ص 63-64.

³ نفس المرجع، ص 64.

رقابة الدولة المشروعة على الهيئات اللامركزية لضمان عدم إنحرافها وسنتطرق في هذا المطلب الرقابة على تنفيذ نفقات الجماعات الإقليمية (الفرع الأول) والرقابة على تنفيذ نفقات الأجهزة الإدارية المرفقية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة على تنفيذ نفقات الجماعات الإقليمية.

الجماعات الإقليمية هي الولاية والبلدية وهما هيئتان تتمتعان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتخضع كل منهما للرقابة الوصائية حسب القوانين المعمول بها وهذا ما سيتم التطرق له في هذا الفرع، من خلال التطرق أولاً: للرقابة الوصائية على تنفيذ نفقات الولاية، وثانياً: الرقابة الوصاية على تنفيذ الولاية.

أولاً: الرقابة الوصائية على تنفيذ نفقات الولاية.

1) المصادقة.

الأصل العام أن الوالي هو الأمر بالصرف الرئيسي في مجال نفقات التسيير وكذا الأمر بالصرف الوحيد في مجال نفقات التجهيز والاستثمار على مستوى ولايته، وهو لاكتسابه لهذه الصفة المؤهل الوحيد للقيام بتنفيذ النفقات العمومية في الجانب الإداري من بداية العمليات إلى آخرها.¹

حتى يقوم بإعداد مشروع الميزانية على المستوى التقني ويقوم بتنفيذها بعد المصادقة عليها² وعلى حسب ما نصت عليه المادة 107³ من قانون الولاية 07-12: " يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد المصادقة عليها من المجلس الشعبي الولائي ".

¹ محمد الصالح فنيش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة يوسف بن خدة، كلية الحقوق، قسم الحقوق، تخصص قانون عام، الجزائر، 2012/2011، ص 55.

² محمد الصالح فنيش، مرجع سابق، ص 55.

³ أنظر: المادة 107، من القانون رقم 07-12، المؤرخ في 23-02-2012، المتعلق بالولاية، ج، ر، ع 12، لسنة 2012.

وعلى الرغم من أن الوالي هو أمر بالصرف الرئيسي إلا أن تصويت المجلس الشعبي الولائي على الميزانية لا يكون قابل للتنفيذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوزير المكلف بالداخلية وهذا حسب نص المادة 55¹ من قانون الولاية 07-12 "لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة الميزانيات والحسابات".

(2) البطلان.

يعتبر البطلان وسيلة من وسائل الرقابة اللاحقة لأن سلطة الوصاية لا تكتمل إلا بعد صدور القرار من الهيئة اللامركزية ويتم إلغائه نظرا لكونه مخالفا للقانون أو متعارض للصالح العام، فالإلغاء يعتبر من أحد الوسائل الوقائية التي من شأنها إنهاء آثار قرار صادر عن هيئة لامركزية من طرف جهة وصية وذلك لمخالفته القوانين والأحكام المعمول بها.²

ثانيا: رقابة الوصاية على تنفيذ نفقات البلدية.

(1) المصادقة على المداوات.

إن عملية التصويت على المداوات من طرف المجلس الشعبي البلدي والتي تتعلق بالميزانيات الأصلية والإضافية والحسابات البلدية، لا يجعلها قابلة للتنفيذ، فلا بد من مصادقة الوالي الضمنية أو الصريحة، وهذا حسب نص المادة 55 من قانون البلدية 10-11 التي تنص على أنه : " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي المداوات المتضمنة ما يلي : الميزانيات و الحسابات "

وبالعودة للمواد 57-58 نجد أن المصادقة الصريحة تكون في حالة إذا تعلق الأمر بتنفيذ النفقات العمومية، فالوالي يصادق على مداوات البلدية بموافقته الصريحة خلال آجال قانونية محددة ب 30 يوما من تاريخ إيداعها وإن لم يعلن عن قراره في آجاله القانونية يعتبر مصادقا عليه ضمنا وهذا نادر الحدوث .

¹أنظر: المادة 55 من القانون رقم 07-12، السابق الذكر.

²عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة 01، كلية الحقوق، تخصص الإدارة العامة وقانون تسيير الأقاليم، قسنطينة، 2013/2012، ص 72 .

(2) سلطة الحلول.

يقصد به تولي الوالي مهمة ممارسة مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ بعض الإلتزامات التي لم يتم بها نظرا لعجزه أو تقصيرا منه أو لظروف أخرى¹.

الفرع الثاني : الرقابة على تنفيذ نفقات الأجهزة الإدارية المرفقية.

الأجهزة الإدارية المرفقية أو المصلحية هي عبارة عن هيئات للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطبيعة الإدارية التي تنشأها الدولة كالولاية والبلدية، وتعطيها الشخصية المعنوية لتجسيد مبدأ اللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية، وفي هذا الفرع سنتطرق، أولاً: حق الأمر بالصرف في الأشرف والتوجيه والرقابة. وثانياً : سلطة الأمر بالصرف في إنشاء وتعديل الهيئات والمؤسسات العمومية.

أولاً: حق الأمر بالصرف في الأشرف والتوجيه والرقابة.

للأمر بالصرف سواء كان وزيراً أو والياً أو رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة تتمثل في الإشراف والتوجيه والرقابة على الهيئات والمؤسسات التابعة لوصايته.

ثانياً : سلطة الأمر بالصرف في إنشاء وتعديل الهيئات والمؤسسات العمومية.

وتنشأ الهيئات والمؤسسات العمومية من قبل الجهات الوصية (الأميرين بالصرف المختصين) كما هو الحال بالنسبة للسلطة المخولة للولاية والبلدية في إنشاء الهيئات والمؤسسات العمومية التابعة لوصايتها .²

¹أنظر: المواد، 100، 101، 102، من القانون رقم 11-10، السابق الذكر .

²محمد الصالح فنيش، مرجع سابق، ص 66.

المبحث الثاني: مسؤولية وواقع وظيفة الأمر بالصرف.

وفقا لأحكام قانون المالية لا يمكن للأمر بالصرف أن يأمر بتنفيذ النفقات دون أمر دفع مسبق، كما أنه مسؤول عن الإدارة الكتابية التي يسلمها و يكون مسؤولا عن أفعاله وأخطائه الغير مشروعة، كما يعتبر الأمر بالصرف مسؤولا مدنيا وجزائيا وتأديبيا وهو ما سيتم التطرق له بالتفصيل (المطلب الأول).

ونظرا لما يعاني منه الأمر بالصرف من عدة أوجه، القصور في مختلف جوانبه، ونظرا للاهتمام والمكانة التي يحظى بها الأمر بالصرف، وتماشيا مع التطورات التي حدثت في مجال المحاسبة العمومية، وجب إحداث تحسين لهذه الوظيفة وهو ما سوف نتناوله في واقع صفة الأمر بالصرف (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مسؤولية الأمرين بالصرف.

يعتبر الأمر بالصرف شخص واعى، مكلف بمهام حساسة يترتب عنها مسؤوليات كبيرة، فهو مسؤول عن كل مخالفة للأحكام والقوانين المعمول بها، والتي يمكن إثباتها بعد عملية التحقق من قبل الهيئات الرقابية ولذلك لابد للأمر بالصرف أن يتسم بالحيطه والحذر وكذا الحنكة في التسيير المالي وقد تكون سياسية أو جزائية (الفرع الأول) أو تكون مدنية أو تأديبية (الفرع الثاني) وانضباطية(الفرع الثالث) .

الفرع الأول: المسؤولية السياسية والجزائية.

تتعدد المسؤوليات التي يقوم بها الأمر بالصرف بين ما هو سياسي وجزائي كالآتي:

أولاً: المسؤولية السياسية.

تشمل المسؤولية السياسية خصوصاً، أعضاء الحكومة الوزراء والمنتخبين الذين لهم صفة الأمرين بالصرف لاسيما المجالس الشعبية البلدية وهي تستند إلى فكرة أن الميزانية هي عبارة عن ترجمة مالية لسياسة الحكومة، وهي كذلك رخصة يعطيها البرلمان للحكومة، من هنا فإن المكلفين بتنفيذ هذه الميزانية محل مساءلة من طرف الهيئة التي أقرت الإعتمادات المالية ورخصت لهم باستعمالها في إطار أهداف تلك السياسة فبالنسبة لأعضاء الحكومة، يحق للبرلمان دستورياً مساءلة أي وزير عن الانحرافات في استعمال الإعتمادات المقررة لدائرته الوزارية، كما يمكن مبدئياً أن يتعرض الوزير إلى العزل من طرف رئيس الجمهورية بسبب المخالفات المالية التي يمكن أن يرتكبها.¹

ثانياً: المسؤولية الجزائية.

قد يبدو لأول مرة أن تطبيق المسؤولية الجزائية للأمرين بالصرف سهلاً نسبياً مقارنة بأنواع المسؤولية الأخرى، فالأمر بالصرف الذي يرتكب مخالفة في التسيير المالي يكون لها وصف الجريمة الجزائية طبقاً لقانون العقوبات (اختلاس، غدر، تبديد...) يكون مبدئياً محل مسائلة جزائية من طرف الجهة القضائية المختصة، إلا أن إثبات المسؤولية الجزائية في الواقع يمكن أن يطرح صعوبات كبيرة، فعلى الرغم من أهمية الأخطاء والمخالفات التي يرتكبها الأمر بالصرف أثناء تنفيذ الميزانية والعمليات المالية بالنظر إلى أحكام القوانين والأنظمة النافذة.

وقواعد المحاسبة العمومية المتعلقة بذلك، فإنه من الصعب عموماً إثبات طابعها الجزائي أي إقامة الدليل على وجود خطأ الشخصي المقترن بالقصد الجنائي لمرتكبها وتحديد الضرر المالي الذي يكون قد لحق الهيئات العمومية المعينة أو الخزينة العمومية جراء ذلك.²

¹سكوتي خالد، دور الأمر في مراقبة الميزانية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد العاشر، ع2، ج2، 2017، صفحة 515.

²محمد مسعى، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2003، ص 39.

الفرع الثاني: المسؤولية المدنية والتأديبية.

تتعدد المسؤوليات التي يحاسب عليها الأمر بالصرف بين مسؤولية المدنية والتأديبية وفق الآتي:

أولاً: المسؤولية المدنية.

أساس المسؤولية المدنية هو الخطأ الشخصي الذي قد يرتكبه الأمر بالصرف عند تنفيذه للعمليات الموكلة إليه والضرر الذي يمكن أن يلحق الهيئة العمومية المعنية من جراء ذلك إضافة إلى أن أساس المسؤولية المدنية للأمرين بالصرف¹، وهنا يجب ملاحظة أن الخطأ الشخصي للأمرين بالصرف لا يمكن اقتراضه للوصول إلى ما يشبه التطبيق الآلي لمسؤوليتهم المدنية (على غرار المسؤولية المالية الشخصية للمحاسبين العموميين مثلاً) لأن طبيعة مهامهم والتزاماتهم كمسيرين (وما تقتضيه من سلطات تقديرية في اتخاذ القرارات) لا تسمح بإقامة هذا النوع من المسؤولية على أساس الخطأ المفترض².

ثانياً: المسؤولية التأديبية.

يمكن اعتبار المسؤولية التأديبية التي يتعرض لها الأمر بالصرف الآخرون مقابلة للمسؤولية السياسية الخاصة بأعضاء الحكومة وكذا المسؤولين المنتخبين، فمثلاً المدير الذي يرتكب مخالفات في تنفيذ الميزانية يكون محل مسائلة من قبل المسؤول السلمي الأعلى منه والذي يمكن أن يسلط عليه عقوبة أو أكثر من العقوبات المقررة قانوناً (كالإنذار، التوبيخ، أو التنزيل في الرتبة أو العزل....)، غير أن تطبيق هذه المسؤولية يبقى محدوداً، فالمخالفات المالية التي يمكن أن يرتكبها الأمر بالصرف غالباً ما تتم في إطار ممارسة صلاحياته الإدارية مما يجعل من الصعوبة إثبات الخطأ الشخصي لهذا الأخير³.

¹.خالد سكوتي، مرجع سابق، صفحة 220

².محمد مسعى، مرجع سابق، صفحة 38

³سكوتي خالد، مرجع سابق، ص 516.

الفرع الثالث: المسؤولية عن عدم مراعاة الانضباط الميزاني والمالي.

وهي المسؤولية الناتجة عن عدم احترام أحكام الميزانية وضوابطها مما يؤدي إلى ضعف مردودية التنفيذ لضعف النتائج المحققة،¹ وهي مسؤولية أوجدها المشرع الفرنسي من خلال إحداث محكمة الانضباط الميزاني والمالي، لتختص بمخالفات قواعد الميزانية والمحاسبة العمومية، وفي الجزائر فإن التحقيق في هذه المخالفات والمعاقبة عليها هما من اختصاص مجلس المحاسبة²، " فمسؤولي وأعوان الهيئات العمومية الذين تقحم مسؤوليتهم بسبب الأخطاء والمخالفات القواعد الانضباط الميزاني والمالي، أو الخرق لحكم من الأحكام التشريعية والتنظيمية، أو تجاهل والتزاماتهم لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحهم أو لغيرهم على حساب الدولة أو هيئة عمومية"، لكن الفاعلية في تطبيق هذه المسؤولية لا تزال جد محدودة ولا أدل على ذلك الانحراف المتزايد للأمرين بالصرف وغيرهم من الأعوان العموميين عن قواعد الانضباط الميزاني والمالي.³

المطلب الثاني: واقع وظيفة الأمر بالصرف.

إن ممارسة وظيفة الأمر بالصرف في الميدان وتطبيق الأحكام والقوانين التي تضبطها، يختلف عن التحليل النظري لها ولواقعها ولذلك كان لابد من الإحاطة بالواقع الفعلي للأمر بالصرف وذلك من أجل معرفة مدى ملائمة النظام الذي يحكم هذه الوظيفة الواقع، وكذا التطرق لنتائج الممارسة الميدانية وما ينتج عنها من علاقات مع هيئات وأعوان هدفهم تنفيذ الميزانية العامة للدولة وهذا في إطار تحقيق الخدمة العمومية.

ونظرا لأن الأمر بالصرف يعتبر المسؤول الأول عن حسن سير واضطراد المرفق العام فإن أدائه لوظيفته أمر ضروري من أجل الوقوف على واقع هذه الوظيفة وظروفها وبغية تحديد النقائص والعوائق التي تقف أمامهم، وتحديد الطرق التي من شأنها أن تساهم في إصلاح الخلل الذي

¹ محمد مسعى، مرجع سابق، ص 40.

نفس المرجع، ص 40²

³ محمد مسعى، مرجع سابق، ص 41.

يمكن أن يواجه الأمر بالصرف أثناء قيامه بمهامه، لذلك سيتم دراسة واقع وظيفة الأمر بالصرف انطلاقاً من الممارسة الفعلية لها وذلك من خلال تحديد المشاكل التي تواجهه في (الفرع الأول) ثم نتطرق إلى تطوير وإصلاح وظيفة الأمر بالصرف في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الصعوبات والعوائق الميدانية.

إن السعي إلى تحديث وتطوير ورفع مستوى الأداء الإداري والمالي للأمرين بالصرف له دور في تعزيز الإصلاح الإداري والوظيفي بشكل عام، كما يساهم في مساعي الدولة الرامية إلى عصرنه الإدارة وتسهيل الخدمة العمومية وتقريبها من المواطنين بما يسهل اندماجها ومشاركتها في عملها كلما اقتضت الضرورة ذلك. لكن الواقع المستقضى في هذه الحالة يقدم صورة غير مكتملة وبيانات غير كاملة وجهود غير كافية في هذا المسعى، ولما كان الأمر بالصرف هو رأس عمود أي جهاز إداري، فإن تطور أدائهم يساهم بشكل مباشر في تعزيز وتطوير أداء الخدمة العمومية للمؤسسات وحسن استخدام الأموال العامة وإنفاقها وفق الخطط المدروسة والمحددة سلفاً.

أولاً: الجانب المتعلق بالقوانين والتنظيمات.

والذي يدرس ترسانة النصوص القانونية التي ضببت كل ما تعلق بالمال العام و المحاسبة العامة والميزانية العامة وأعوان تنفيذ الميزانية العامة، وهيئات الرقابة القبلية والبعدية لهذه الأعمال، وكذا هيئات مكافحة الفساد وتبديد وسوء استعمال و استغلال المال العام، يستنبط يقينا أن المشرع الجزائري لم يترك المجال للفراغ أو الاجتهاد الشخصي للأمرين بالصرف في تنفيذ إستراتيجياتهم في تسيير المؤسسات التابعة لها وكذا إنفاق المال العام على هذه الخطط، بل ضببها ضبطاً دقيقاً مع ما تقتضيه العقلانية والرشادة والصرامة و الدقة في صرف المال العام، وهو أمر جيد نتمنه، غير أن هذا الزخم التشريعي مع ضعف مستوى بعض الأمرين بالصرف، وعدم تكوين البعض منهم، شكل عائقاً وصعوبة لهم في الوقت نفسه، فمع تزايد النصوص القانونية وتعديلاتها وتشعباتها وتفرقتها في أحيان كثيرة، أضحت من الصعوبة بمكان إمام الأمرين بالصرف بالتعديلات الحاصلة، مع الالتزام الزمني والميزاني وعبئ مسؤولية الأمرين بالصرف وعدم استمرارية التكوين شكل بمفهوم المخالفة صعوبة للأمرين بالصرف في استيعاب ذلك، ولعل - على سبيل المثال -

تشعب مدونة الميزانية يعتبر في حد ذاته عائق قانوني طرح الكثير من الاختلافات في الرؤى في تقييد بعض النفقات بين الأمرين بالصرف والمراقب المالي، والأمرين بالصرف وأمين الخزينة¹.

ثانيا: الجانب المتعلق بالوظيفة الإدارية.

يقصد بالصعوبات والعوائق المرتبطة بالوظيفة الإدارية، تحديد كل ما له علاقة بالعنصر البشري المحرك للمؤسسة والإدارة العمومية والمتمثلة في:

• عدم الإلمام بالمهام المحددة قانونا للأمر بالصرف باعتباره موظفا وباعتباره عوناً من أعوان تنفيذ الميزانية.

• قلة الخبرة والكفاءة اللازمتين.

• عدم وجود نظام متطور ومنتاسب لتطبيق الاتجاهات الحديثة للموازنة المحاسبية.

• تعقيد الوثائق المحاسبية حيث أن مجمل الوثائق المحاسبية الواجب توفرها في إطار المدونة تتميز بتعقيدها وعدم سهولة استعمالها.

• صعوبة تركيز وتجميع المعلومات المحاسبية لا يتماشى مع التقنيات المحاسبية الجديدة التي تتطلب وجود نظام إعلام آلي يسهر على تركيز مختلف المعطيات المحاسبية من مختلف مراكز التسجيل، بل إن عملية التركيز لا تتم في الأجال المناسبة مما يسبب في تأخر حصر المعلومات واتخاذ القرارات.²

• تحمل المؤسسات والإدارات العمومية لأعباء عامة أكثر من حجمها وطاقتها تحملها ما يشكل عبئاً قانون وإداري ومالي على الأمر بالصرف يضعه بين مطرقة الالتزام وضرورة تقديم الخدمة العمومية.

1 لحسن بن عبد الرحمان، إخضاع البلديات للرقابة المالية، أهدافه، غاياته والنتائج المحقق (ج 1)، أعمال الملتقى الوطني حول حماية المال العام و آليات الرقابة عليه في الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري المنظم من قبل قسم العلوم الإسلامية بجامعة أدرار يومي 11 و 12 فيفري 2020، ص 56.

• عدم التحكم في توزيع الإعتمادات المالية مما يخلق خلل في تنفيذ الميزانية ترتبط أساساً بعلاقة الأمر بالصرف مع الرقابة المالية السابقة خاصة فيما يتعلق بتحويل الإعتمادات المالية من مادة إلى أخرى والذي يعتبر سوء تقدير وتخطيط.¹

ثالثاً: الجانب التعويضي والاجتماعي للأمرين بالصرف.

لمراجعة الجانب التعويضي ومراعاة الجانب الاجتماعي للأمرين بالصرف دور كبير في تحفيزهم وفي تحسن أدائهم وتقديم خدمة نوعية مطابقة للضوابط القانونية المنصوص عليها، ذلك أن الملاحظ وجود فارق كبير في النظام التعويضي والمزايا الاجتماعية للأمرين بالصرف على اختلاف هيئاتهم ومستوياتهم رغم أنهم يخضعون لقواعد قانونية عامة موحدة في تحديد المسؤولية والخطأ والضرر والعقوبات المقررة في ذلك، ونظام قانون عام يحكم كل تصرفات الأمرين بالصرف مهما اختلفت هيئاتهم ومؤسساتهم الإدارية وهو ما يخلق نوع من اللامبالاة وانعدام التحفيز لدى البعض منهم على اعتبار تدني نظامهم التعويضي، بل قد يدفع بعض ضعاف النفوس إلى الاختلاس واستغلال السلطة والنفوذ في الاستفادة من امتيازات دون وجه حق، كما أن ضعف

1 شلال زهير، أفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه، جامعة أمحمد بوقرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، تخصص تسيير المنظمات، بومرداس، 2013/2014، ص 176.

2 لحسن بن عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 56.

الأجور في القطاع العام مقارنة مع القطاع الخاص والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والاقتصادي قد تدفع البعض منهم إلى تلقي رشاوى مقابل تدني هذه الأجور.¹

الفرع الثاني: نحو إصلاح وظيفة الأمر بالصرف.

يعتبر تطوير وإصلاح وظيفة الأمر بالصرف مسألة مهمة مرتبطة حتماً بالإصلاح الإداري والوظيفي بشكل عام، وتتعرض آثاره على أداء المؤسسة العامة ونوعية الخدمة ومستويات التنمية المنشودة، الأمر الذي عبرت عنه مختلف القوانين الصادرة في هذا الصدد، لاسيما التي فتحت الباب أمام المواطن للمشاركة في تنفيذ برامج التنمية مثل قانون البلدية والولاية وإصلاح وظيفة الأمر بالصرف. تمر حتماً بمراجعة شاملة لجميع القوانين التي تحكم عمله وفق المتغيرات الحديثة، ومراجعة الفوارق فيها، وتحديد المسؤولية على أسس موضوعية، بعيداً عن التشخيص القانوني الذي تفرضه سياسة الولاء في تعيين الأمرين بالصرف.

• تخفيف مركزية السلطة؛²

• تأهيل وتدريب الأمرين بالصرف،³

• عقد دورات تدريبية بمشاركة الأكاديميين والمهنيين خاصة بتبني المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام.

• تطوير المناهج الدراسية في الجامعات ومراكز التكوين لكي تتضمن المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام.⁴

¹ عائشة عوماري و محمد بن عومر، دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالية (الجزء الأول)، أعمال الملتقى الوطني حول حماية المال العام وآليات الرقابة عليه في الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري المنظم من قبل قسم العلوم الإسلامية بجامعة أدرار يومي 11 و 12 فيفري 2020، ص 423.

² محمود عبد الله محمود وشاح، "الإطار العام لتقويم وتطوير النظام المحاسبي الحكومي الفلسطيني"، مذكرة ماجستير غير منشورة، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، ص 53.

³ حسن زكي أحمد عثمان، "تطوير موازنة الوحدات الحكومية الفلسطينية بأسلوب موازنة البرامج والأداء"، مذكرة ماجستير غير منشورة، جامعة القاهرة، مصر، ص: 56.

⁴ حسن زكي أحمد عثمان، مرجع سابق، ص 56.

• إصلاح الإدارة العمومية: يعتبر إصلاح الإدارة العمومية شرطا أساسيا لتحقيق إصلاح نظام القانوني للأمر بالصرف وذلك من أجل تكييف الإدارة مع الإجراءات، لأنه لا يمكن الحديث عن نجاح أو فشل نظام قانوني في ظل إدارة غير قادرة أو متفهمة أو متمكنة من عناصر هذا النظام وفي هذا السياق نتطرق إلى صور أساسية:

• إصلاح الإدارة المكلفة بمنح الاعتمادات وبتنفيذ الميزانية: وهي وزارة المالية المسؤول الأصل ورئيسي من مختلف مراحل وإجراءات الميزانية العامة، لذلك يعتبر تحديث مهام وزارة المالية محورا أساسيا في إصلاح الإدارة العمومية.¹

• تخصيص خلايا إدارية لمتابعة أعمال الإصلاح، أي خلق لجان مختصة في عملية متابعة إصلاح النظام الميزاني على مستوى وزارة المالية وعلى الهيئات العمومية توكل لها مهمة متابعة تحقيق العناصر المكونة للإصلاح على مستوى إدارتها.²

• استعمال التكنولوجيات والوسائل الحديثة: إذ تمكن التكنولوجيا من إجراء العمليات المتعلقة بالإصلاح في الوقت المحدد لها، وبسهولة وبأقل تكاليف، كما تضمن كفاءة عالية فيها، لأن توافر الأجهزة الإدارية على الأدوات والوسائل التكنولوجية المتطورة يسهل نقل وتنسيق المعلومات والإجراءات بينها.

• وكذاك توفير وسائل الإعلام والاتصال لأنه يعتبر محركا قويا لدفع وإرساء الإصلاح سواء لدى مختلف أجهزة الأمرين بالصرف أو الهياكل التابعة له، فتوفير المعلومة حول عناصر الإصلاح يسهل عملية الإدراك وتفهم هذه العناصر وبالتالي سهولة تطبيقها.³

¹ حسن زكي أحمد عثمان، مرجع سابق، ص 56.

² مفتاح فاطمة، تحديث نظام الميزاني في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، تخصص تسيير المالية العامة، تلمسان، 2010/2011، ص 153.

³ نفس المرجع، ص 153.

خلاصة الفصل الثاني.

وفي نهاية دراستنا لهذا الفصل تبين أنه وحسب مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي فإن تنفيذ الميزانية العامة للدولة والرقابة عليها تنقسم إلى نوعين من العمليات إدارية بحتة يتكفل بها الأمر بالصرف وأخرى حسابية يقوم بها المحاسب العمومي، والأمر بالصرف يعد من أول الفاعلين في تنفيذ النفقات وتصفياتها ودفعها وإثباتها والتكفل بتحرير سندات الأمر بالتحصيل وغيره كما أنّ الأمر بالصرف له عدة مسؤوليات وهذا نتيجة للعمل الإداري الذي يمارسه فإن المسؤولية تقوم على أساس ارتكابه الأخطاء، كما أن ممارسي هذه الوظيفة تواجههم صعوبات تحول بينهم وبين ممارستها في سبيل تنفيذ الميزانية العامة للدولة.

الخاتمة

على ضوء هذه الدراسة لموضوع النظام القانوني للأمر بالصرف في التشريع الجزائري، من مختلف الجوانب سواء كانت النصوص القانونية المنظمة له أو الأساليب التقنية للتسيير المالي، بحيث حاولنا إعطاء رؤية وتحليلاً للموضوع ذي أهمية كبيرة من خلال تسليط الضوء على الجانب المفاهيمي والجانب التنظيمي، ومن خلال ذلك توصلنا إلى أن عملية تنفيذ الميزانية من جانب الإيرادات والنفقات تمر على الأمر بالصرف وذلك عبر المراحل الإدارية والمتمثلة في تنفيذ النفقات والإيرادات، باعتبار الأمر بالصرف أول فاعل في تنفيذ الميزانية العامة للدولة، وفي ختام هذه الدراسة التي حاولنا فيها الإجابة على الإشكالية الرئيسية لموضوع البحث والتي تمحورت حول مدى فاعلية النظام القانوني للأمر بالصرف في تنفيذ الميزانية العامة للدولة في التشريع الجزائري، وما تفرع عنها من أسئلة فرعية كثيرة تتعلق بجزئيات هذا الموضوع توصلنا للنتائج التالية:

❖ نتائج الدراسة.

- يتم تنفيذ الميزانية العامة للدولة من قبل مجموعة من أعوان التنفيذ وأولهم الأمر بالصرف.
- إن مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي الغاية منه تجسيد رقابة متبادلة هدفها مكافحة الغش والاختلاس وارتكاب الأخطاء وأيضاً المخالفات المالية.
- الأمر بالصرف يكون إما رئيسي أو ثانوي أو أمر بالصرف وحيد أو أمر بالصرف مستخلف أو مفوض.
- تنفيذ الميزانية العامة للدولة لا يتم إلا بوجود عونين أساسيين هما الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.
- مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي تكون متكاملة فيما بينها لأنها تعتبر عملية متسلسلة إذا غاب عنصر تبطل النفقة.

- لا تتم عملية صرف النفقات إلا بعد أن تمر على مجموعة من المراحل والإجراءات يقوم بها الأمر بالصرف.
- يمكن للأمر بالصرف حسب قانون المحاسبة العمومية أن يسخر المحاسب العمومي لأجل صرف النفقة إذا رفض هذا الأخير صرفها.
- يمكن للمراقب المالي أن يرفض التأشير على ملف الالتزام بالنفقة العمومية إذا كانت غير مشروعة.
- خول المشرع الجزائري للأمر بالصرف أسلوب التغاضي كأسلوب ثانوي لمنح تأشيرة من المراقب المالي لما له من أهمية بالغة.

❖ توصيات الدراسة:

- يجب أن يتم إخضاع كل من الأمر بالصرف الرئيسي والثانوي لتكوين مستمر في مجال التسيير المالي والميزاني.
- يجب منح حرية للأمر بالصرف في مجال تنفيذ الميزانية بهدف الحد من الإجراءات الروتينية التي تعرقل السير الحسن المرفق العام.
- وجوب إصدار قوانين تتماشى والتطورات الحاصلة في مجال المالية والرقمنة.
- تجسيد رقابة فعالة على الأمرين بالصرف بهدف تسيير الميزانية وسيرها في الاتجاه الصحيح.

قائمة المصادر

والمراجع

أولاً: المصادر:

(1) القوانين:

- 1- القانون رقم 90-21، المؤرخ في 15 أكتوبر 1990، المتعلق بقانون المحاسبة العمومية، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 35، لسنة 1990.
- 2- القانون رقم 12-07، المؤرخ في 23 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 12، لسنة 2012.

(2) المراسيم الرئاسية:

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

(3) المراسيم التنفيذية:

- 1- المرسوم التنفيذي رقم 91-313، المؤرخ في 28 صفر 1412، الموافق ل 07 سبتمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميين وكيفياتها ومحتواها، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 43، سنة 1991.
- 2- المرسوم التنفيذي رقم 91-314، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 43، لسنة 1991.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 20-404، المؤرخ في 29/12/2020 المتعلق بكيفيات تسيير وتفويض الإعتمادات المالية، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 80، لسنة 2020.
- 4- المرسوم التنفيذي رقم 93-46، المؤرخ في 06 فبراير 1993، المحدد لآجال دفع النفقات و تحصيل أواخر الإيرادات صادر بالجريدة الرسمية، العدد 09، لسنة 1993.
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المؤرخ في 15 نوفمبر 2009، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 67، لسنة 2009.
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 12 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها صادر في الجريدة الرسمية، العدد 82، لسنة 1992، المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374، المؤرخ في 15 نوفمبر 2009، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 67، لسنة 2009.

ثانياً: المراجع:

(1) المؤلفات:

- 1- إبراهيم علي عبد الله ، أنور العجارمة، مبادئ المالية العامة، دار الصفاء للطباعة والنشر والتوزيع، (دون رقم طبعة) ، الأردن، 1999.
 - 2- براهيمى سهام وآخرون، أبحاث في الإصلاح المالي، تحت إشراف الدكتور ميلود ديدان، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر، 2010.
 - 3- حسن عواضة، المالية العامة، (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، (الطبعة الثالثة)، لبنان 1973.
 - 4- خالد شحاذاة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر والتوزيع ، (الطبعة الثانية)، عمان، 2008.
 - 5- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي، (دون رقم طبعة)، القاهرة، 1975.
 - 6- قاسم إبراهيم الحسيني، المحاسبة الحكومية والميزانية العامة للدولة، مؤسسة الورق، (الطبعة الأولى)، الأردن، 1999.
 - 7- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.
 - 8- محمد عمر حماد أودوج، ترشيد الإنفاق العام وعلاج عجز ميزانية الدولة ،دار الجامعة (دون رقم طبعة)، مصر ، 2006.
 - 9- محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، (الطبعة الأولى)، الجزائر، 2003.
 - 10- محمد مسعى، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، (الطبعة الثانية)، الجزائر، 2003.
 - 11- يزيد محمد أمين، الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً)، دار بلقيس للنشر، (دون رقم طبعة)، الجزائر، 2016.
- (2) الرسائل الجامعية:
أ) أطروحات الدكتوراه:
- 1- خالد سكوتي، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة أبو بكر بلقايد كلية الحقوق قانون عام، تلمسان، 2018/2017.

- 2- شلال زهير، أفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه، جامعة أحمد بوقرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، تخصص تسيير المنظمات، بومرداس، 2014/2013.
- 3- عبود ميلود، متطلبات تبني معايير المحاسبة العمومية الدولية القطاع العام لتطوير نظام المحاسبة العمومية وأثره على ترشيد النفقات العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة أحمد دراية أدرار، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم العلوم التجارية، تخصص مالية ومحاسبة.
- 4- قادري نسيمة، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمّر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص قانون عام، تيزي وزو، 2017/2016.
- 5- محمد الصالح فنيش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة يوسف بن مدة، كلية الحقوق، قسم الحقوق، تخصص قانون عام، الجزائر، 2012/2011.
- 6- موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، تخصص تدقيق محاسبي، باتنة، 2015/2014.
- (ب) مذكرات الماجستير:**
- 1- بورطلة علي، المراقب المالي في الجزائر، رسالة ماجستير، تخصص الإدارة والمالية، كلية الحقوق، قسم الحقوق، جامعة الجزائر 01، بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2014/2013.
- 2- حسن زكي أحمد عثمان، تطوير موازنة الوحدات الحكومية الفلسطينية بأسلوب موازنة البرامج والأداء، مذكرة ماجستير غير منشورة، جامعة القاهرة، مصر.
- 3- عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة 01، كلية الحقوق، تخصص الإدارة العامة وقانون تسيير الأقاليم، قسنطينة، 2013/2012.
- 4- نصيرة عباس، آليات الرقابة الإدارية على تحقيق النفقات العمومية، رسالة ماجستير، جامعة أحمد بوقرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص إدارة ومالية، بومرداس، 2012/2011.

- 5- مفتاح فاطمة، تحديث نظام الميزاني في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، تخصص تسيير المالية العامة، تلمسان، 2010/2011 .
- 6- محمود عبد الله محمود وشاح، الإطار العام لتقويم وتطوير النظام المحاسبي الحكومي الفلسطيني، مذكرة ماجستير غير منشورة، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين.
- (3) المقالات العلمية:**
- 1- أوناهي هاني، حشلاف جعفر، إجراء التعاضي وسيلة لتجاوز قرار الرفض النهائي لتأشيرة المراقب المالي، مجلة الدراسات حول الفعالية القاعدة القانونية، العدد 02، بجاية، 2019.
- 2- حنيش أحمد، الرقابة على الإنفاق العام كألية لتحديد المسؤوليات والمحافظة على المال العام، مجلة الإقتصاد الجديد، العدد 11، المجلد 02، جامعة الجزائر 03، 2014 .
- 3- خالد سكوتي، الأمر بالصرف كأول فاعل في عملية الرقابة، مجلة المعلم للدراسات القانونية والسياسية، العدد 02، غرداية، 2020.
- 4- خالد سكوتي، دور الأمر بالصرف في مراقبة الميزانية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثاني، الجزائر، 2015.
- 5- عقيلة حاج ميهوب سيدي، دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية الملتزم بها للجماعات المحلية ترشيحا لعملية تنفيذ السياسة المحلية، مجلة أكاديميا للعلوم السياسية، العدد 02، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، 2020.
- 6- عوالي بلال، رزيق كمال، مجال تدخل المراقب المالي لدى البلديات لمراقبة الصفحة العمومية في ظل المرسوم الرئاسي، 15-247، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد 08، 2017.
- 7- عبد الجليل دبابي، محفوظ برحماني، هيئات الرقابة الإدارية المالية للبلديات، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 03، البليلة، 2019.
- 8- ركاب أمينة، رقابة المراقب المالي، على تنفيذ النفقات العمومية، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، العدد الأول، لبنان، 2014.
- 9- مزيتي فاتح، رقابة المراقب المالي على الإدارة العامة (الواقع، المعوقات والحلول)، العدد الثامن، ج2، جامعة خنشلة، 2017.

10- يوسف جيلالي، النظام القانوني للأمر بالصرف في القانون الجزائري، مجلة القانون، العدد 06، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2016.

(4) الملتقيات العلمية:

1- عائشة عوماري ومحمد بن عومر، دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالية (الجزء الأول)، أعمال الملتقى الوطني حول حماية المال العام وآليات الرقابة عليه في الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري المنظم من قبل قسم العلوم الإسلامية بجامعة أدرار يومي 11 و 12 فيفري 2020.

2- لحسن بن عبد الرحمان، إخضاع البلديات للرقابة المالية، أهدافه، غاياته والنتائج المحقق (الجزء الأول)، أعمال الملتقى الوطني حول حماية المال العام وآليات الرقابة عليه في الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري المنظم من قبل قسم العلوم الإسلامية بجامعة أدرار يومي 11 و 12 فيفري 2020.

خلاصة الموضوع

الملخص

نستخلص من دراستنا لموضوع النظام القانوني للأمر بالصرف في التشريع الجزائري، أن الأمر بالصرف يعد شخص مؤهل قانونيا للتكفل بعمليات مالية تتعلق بالمال العام للدولة، وسواء تعلق الأمر بالنفقات أو الإيرادات، كما أنه لكسب صفة الأمر بالصرف لابد من توفر شروط معينة كما أن حامل هذه الصفة يكون إما معين أو منتخب، يمارس هذه الوظيفة لحساب جهات إدارية مختصة، وبما أن المحاسبة العمومية ما يميزها أنها تنفرد بمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، فالمحاسب العمومي تعهد إليه مهمة المحاسبة في المقابل تعهد مهمة التكفل بالعمليات المالية الإدارية من تنفيذ للنفقات، وكذا صرفها للأمر بالصرف هذا من جانب النفقات، أما من جانب الإيرادات فهو يقوم بإثبات الديون وتصفياتها والأمر بالتحصيل، كما أن الأمر بالصرف يصبح مسؤول عن الأخطاء التي تقع أثناء قيامه بمهامه فهو يعتبر مسؤول جزائيا ومدنيا وتاديبيا وهذا في إطار تنفيذ الميزانية العامة.

الكلمات المفتاحية: الأمر بالصرف، المحاسب العمومي، النفقات العمومية، الإيرادات، المحاسبة العمومية، المحاسب العمومي.

Résumé

Nous concluons de notre étude sur le sujet de l'ordre de dépenser dans la législation algérienne, que l'ordre de licenciement est une personne légalement qualifiée pour prendre en charge les opérations financières liées à l'argent public de l'État, qu'il soit lié aux dépenses ou aux recettes, car pour obtenir le statut de l'ordre de décaissement doit fournir certaines conditions et le titulaire de ce statut opérations financières administratives de l'exécution des dépenses et ainsi de suite de dépenser cet ordre par les dépenses, mais de la part des recettes il prouve la dette et la liquide et ordonne le recouvrement, et l'ordre de dépenser devient responsable des erreurs qui se produisent dans l'exercice de ses fonctions il est considéré comme un fonctionnaire pénal, civil et disciplinaire et ce dans le cadre de l'exécution du budget générales nommé ou élu, exerce cette fonction pour le compte des organes administratifs compétents, et puisque la comptabilité publique la distingue comme unique au principe de La séparation entre l'ordre de décaissement et l'expert-comptable, l'expert-comptable lui a confié la tâche de comptabilité en contrepartie a donné la tâche de s'occuper des .

Mots-clés :

Ordre d'échange, expert-comptable, dépenses publiques, recettes, comptabilité publique, expert-comptable .

فهرس الموضوعات

فهرس الموضوعات

شكر وعران

إهداء

قائمة المختصرات

مقدمة

1

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للآمر بالصرف.

6

تمهيد

7

المبحث الأول: مفهوم صفة الأمر بالصرف وشروط اكتسابها.

7

المطلب الأول: مفهوم صفة الأمر بالصرف.

7

الفرع الأول: تعريف الأمر بالصرف.

9

الفرع الثاني: تمييز الأمر بالصرف عن غيره.

12

المطلب الثاني: شروط وأصناف صفة الأمر بالصرف.

12

الفرع الأول: شروط اكتساب صفة الأمر بالصرف.

13

الفرع الثاني: أصناف صفة الأمر بالصرف.

16

المبحث الثاني: مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

16

المطلب الأول: مفهوم مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

16

الفرع الأول: تعريف مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

17

الفرع الثاني: أهمية مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

18

المطلب الثاني: مبررات ونتائج تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

18

الفرع الأول: مبررات تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

19

الفرع الثاني: نتائج تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

23

خلاصة الفصل الأول

الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للآمر بالصرف.

25	تمهيد
26	المبحث الأول: صلاحيات ورقابة الأمر بالصرف.
26	المطلب الأول: صلاحيات الأمر بالصرف.
26	الفرع الأول: المرحلة الإدارية لتنفيذ النفقة.
36	الفرع الثاني: المرحلة الإدارية لتنفيذ الإيرادات.
37	المطلب الثاني: رقابة الأمر بالصرف كجهة وصية على تنفيذ النفقات العمومية.
38	الفرع الأول: الرقابة على تنفيذ نفقات الجماعات الإقليمية.
40	الفرع الثاني: الرقابة على تنفيذ نفقات الأجهزة الإدارية المرفقية.
41	المبحث الثاني: مسؤولية الأمر بالصرف وواقعه.
41	المطلب الأول: مسؤولية الأمر بالصرف.
41	الفرع الأول: المسؤولية السياسية والجزائية.
43	الفرع الثاني: المسؤولية المدنية والتأديبية.
44	الفرع الثالث: المسؤولية عن عدم مراعاة الانضباط الميزاني والمالي.
44	المطلب الثاني: واقع وظيفة الأمر بالصرف.
45	الفرع الأول: الصعوبات والعوائق الميدانية.
48	الفرع الثاني: نحو إصلاح وظيفة الأمر بالصرف.
52	خلاصة الفصل الثاني
53	خاتمة
56	قائمة المراجع والمصادر

أولاً: قائمة المصادر 57

ثانياً: قائمة المراجع 58

ملخص الدراسة .. 62

