

تمهيد :

من أجل حماية المال العام للدولة يجب وضع إستراتيجية لتسيير هذه الأموال، من بين هذه الإستراتيجيات عملية تضعها الدولة متمثلة في الرقابة التي تشرف عليها مجموعة من الأعوان الرقابية، التي تسهر على حسن سير هذه العملية ، ومن بين هذه الأعوان الأمر بالصرف الذي يعتبر عنصر أساسي في تنفيذ النفقات العمومية، فهو المحرك الأول لهذه العملية الرقابية .

وهذا ما سنتطرق إليه في هذا الفصل بالتعرف على تقسيمات الأمر بالصرف المتمثلة في الأمر بالصرف الرئيسي، الثانوي، الوحيد، المفوض والمستخلف في المبحث الأول .

إضافة إلى معرفة طبيعة الرقابة التي يمارسها من رقابة المشروعية، ورقابة الملائمة في المبحث الثاني .

المبحث الأول: تقسيم الأمرين بالصرف.

قبل الشروع إلى معرفة تقسيم الأمرين بالصرف، يجب علينا التطرق أولا إلى معرفة من هم الأمرين بالصرف.

الأمرون بالصرف هم موظفون عموميون مكلفون بإدارة وتسيير هيئات ومصالح إدارية عمومية، يتمتعون بصلاحيات مالية تعتبر مكملة أو تابعة لصلاحياتهم الإدارية⁽¹⁾، فهم إذا لا يمثلون سلكا متخصصا يضطلع بمهام التسيير المالي للهيئات العمومية، وإنما تلحق بهم هذه الصفة (أمر بالصرف) لوجودهم على رأس هذه الهيئات، وعليه يمكن القول أن كل الأمرين بالصرف هم مدراء. أما العكس فهو ليس دائما صحيحا (بعض رؤساء الهيئات العمومية مثل رئيس مجلس المحاسبة، ليس له صفة الأمر بالصرف)⁽²⁾، لأن هذا يأمر بتحصيل الإيرادات، كما يأمر بصرف النفقات، ولعله يأمر بالتحصيل قبل الإنفاق، لأن التحصيل هو مصدر الإنفاق⁽³⁾.

فهو يعتبر كذلك كل شخص يؤهل قانونا لتنفيذ عمليات تتعلق بأموال الدولة ومؤسساتها وجماعاتها العمومية، سواء كانت هذه العمليات تتمثل في الإيرادات أو النفقات، وقد يكون الأمر بالصرف معينا مثل الوالي والمدير العام في إدارة عمومية، كما يمكن أن يكون منتخبا، كرئيس المجلس الشعبي البلدي، فلكذلك الأمرون بالصرف أعوان عموميون لمختلف

(1) خصري حمزة، آليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2015، ص 196.

(2) مسعي محمد، المحاسبة العمومية، دار الهدى ، الجزائر ، 2003، ص 28 .

(3) فنينيش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012، ص 16.

الإدارات في صفة موظف، وهو كذلك يملك صفة تنفيذ عمليات الإثبات والتصفية والالتزام والأمر بالدفع⁽¹⁾.

كذلك يمكننا القول أن الأمر بالصرف مسير يعين على رأس هيئة عمومية له مهام إدارية وأخرى مالية، في إطار تنفيذ ميزانية الهيئة العمومية المكلفة بتسييرها، فهو ينصرف بإسم ولفائدة الدولة، ويعين مسؤول عن تسيير مرفق عام حيث يضطلع بمهام مالية مكملة لنشاطه الإداري، لأنه المسؤول المكلف بتنفيذ ميزانية المرفق الذي يقوم بتسييره⁽²⁾.

فهو كل شخص له صفة بإسم الدولة أو الجماعات المحلية أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري لعقد وتصفية دين، فيأمر إما بتحصيل إيراد أو دفع نفقة⁽³⁾، وفي هذا الاطار فهو يتحقق من حقوق هذه الهيئات العمومية⁽⁴⁾.

فهم الأعوان العموميون التابعون لمختلف الإدارات، والذين إضافة إلى كونهم موظفين يتمتعون بنظام خاص يمنحهم القدرة على اتخاذ القرارات في المجال المالي⁽⁵⁾.

ومن الناحية القانونية نجد أن المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية 21/90⁽⁶⁾. تعرف الأمر بالصرف بأنه "هو كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها من المواد

(1) حنيش أحمد، آفاق نظام الرقابة في ظل عصرنة الموازنة العامة، رسالة لنيل شهادة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم تسيير جامعة الجزائر 3، 2010، ص 97-98.

(2) شلال زهير، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، رسالة لنيل شهادة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2014، ص 104-105.

(3) André Brilar "les controles financiers" L.G.D.J, p 27.

(4) بريس محمد عبد المنعم، الرقابة المالية على النفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص 17.

(5) Manuel des procédures d'exécution des recettes et des dépenses Publiques, Direction générale de la comptabilité, 2007, p 4.

(6) قانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 35.

16،17،18،19،20،21 وتخول التعيين أو الانتخاب بالوظيفة لها من بين الصلاحيات بتحقيق العمليات المشار إليها سلفا، صفة الأمر بالصرف قانونا وتزول هذه الصفة مع انتهاء هذه الوظيفة".

فنلتبس من هذه المادة أن الأمر بالصرف هو كل شخص يؤهل سواء بالتعيين، أو الانتخاب، لتنفيذ عمليات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف⁽¹⁾، وتزول هذه الصفة مع انتهاء هذه الوظيفة⁽²⁾.

نجد أن هذه المادة قد عرفت الأمر بالصرف انطلاقا من المهام الموكلة له من الالتزام بالنفقة والتصفية، مما يخص عمليات النفقات وهذا ما يشكل قصور في التعريف⁽³⁾، وبصدور المرسوم التنفيذي 97 / 268⁽⁴⁾، تم تغطية هذا القصور الوارد في تعريف الأمر بالصرف، فعرفته المادة 02 من هذا المرسوم بأنه: "هو الموظف المعين قانونا في منصب مسؤول الوسائل المالية والبشرية والمادية، الذي تفوض له السلطة وفقا للمواد 26،28،29 من قانون 21/90 والمتعلق بالمحاسبة العمومية، ويكون معتمد قانونا طبقا للتنظيم الجاري به العمل".

(1) بساعد علي ، المالية العمومية، المعهد الوطني للمالية، القليعة، الجزائر، 1992، ص91.

(2) لونيبي عبد اللطيف، الرقابة على مالية البلدية، رسالة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص 67 .

(3) بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري والمقارن، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2010، ص 83.

(4) المرسوم التنفيذي رقم 97 / 268 المؤرخ في 21 جويلية 1997، يحدد الآجال المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها وضبط صلاحيات الأمرين بالصرف و مسؤولياتهم ، الجريدة الرسمية العدد 48.

من خلال هذا التمهيد الذي تطرقنا إليه حول معرفة من هو الأمر بالصرف، ننتقل إلى معرفة تقسيم الأمرين بالصرف، التي اختلفت وتعددت تقسيماتهم، فلقد أبرزت كل من المادة 06 من المرسوم التنفيذي 313/91⁽¹⁾، والمادة 25 من قانون 21/90 بأن الأمر بالصرف يكون إما رئيسي أو ثانوي أو ابتدائي، وبصدور قانون المالية التكميلي لسنة 1992 وبموجب مادته 02 تم تعديل المادة من قانون 21/90 وأصبح الأمر بالصرف إما أوليون أو رئيسيون من جهة، وإما ثانويون وأحاديون من جهة أخرى⁽²⁾، فبالرجوع إلى التقسيم المعتمد لدينا، ارتأينا أن نقسم هذا المبحث إلى أربعة مطالب ، فالمطلب الأول يحتوي على الأمر بالصرف الرئيسي، والمطلب الثاني يمثل الأمر بالصرف الثانوي، المطلب الثالث الأمر بالصرف الوحيد، أما المطلب الرابع والأخير فيشتمل على الأمر بالصرف المفوض و المستخلف.

(1) المرسوم التنفيذي رقم 313/91 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 ، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف

والمحاسبون العموميون وكيفيةاتهم ومحتوها، الجريدة الرسمية العدد 43.

(2) المرسوم التشريعي رقم 04/92 المؤرخ في 11 أكتوبر 1992، المتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 1992، الجريدة الرسمية العدد 73.

المطلب الأول: الأمر بالصرف الرئيسي.

الأمرون بالصرف الرئيسيون أو الابتدائيون، هم الذين تخصص لهم مباشرة الاعتمادات المرخص لها في الميزانية⁽¹⁾، فهم المسؤولون الموجودون على قمة الهرم الإداري في الهيئات الموكل لهم أمرها⁽²⁾، كذلك هم الذين يصدرن أوامر بالدفع لفائدة الدائنين، و أوامر الإيرادات ضد المدينين، و أوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين⁽³⁾، كما قلنا سابقا أن الأمر بالصرف الرئيسي يتلقى ميزانية المؤسسة مباشرة من وزارة المالية أي دون أن يكون هناك بينهما وسيط، فذلك هم المسؤولون الأولون للهيئات الإدارية ذات الشخصية المعنوية والتابعة للقانون العام⁽⁴⁾، ويختلفون حسب النطاق الذي يمارسون في إطاره اختصاصاتهم، سواء كان ذلك على مستوى الدولة أو على مستوى الجماعات المحلية، أو المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري غير الربحي، أما على مستوى الدولة فالوزراء هم الأمرون بالصرف الرئيسيون يأمرن غيرهم بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات، سواء كان ذلك بالنسبة لميزانية الدولة أو الحسابات الخاصة للخزينة⁽⁵⁾، وهذا ما سنتطرق إليه بالتحديد ويتمثل الأمرون بالصرف في:

(1) بوجلال أحمد، مدى فعالية المحاسبة العمومية في تنفيذ الميزانية العامة، رسالة لنيل شهادة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير جامعة عمار تليجي، الأغواط ، 2010، ص 18.

(2) بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص 83.

(3) المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91، المرجع السابق.

(4) بويقرة الشيخ، مراقبة تنفيذ النفقات العامة في ظل الإصلاحات المالية، حالة الجزائر، رسالة لنيل شهادة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007، ص 57.

(5) سامي ياسين، الإصلاح الإداري أداة لترشيد الإنفاق العمومي-دراسة حالة-، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2015، ص 68- 69.

- المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ⁽¹⁾ ومجلس المحاسبة.
- الوزراء على مستوى وزارتهم.
- الولاية عند ما يتصرفون لحساب الولاية ⁽²⁾.
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات ⁽³⁾.
- المسؤولون المعينون قانونا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- المسؤولون المعينون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من الميزانية الملحقة.
- المسؤولون على الوظائف المحددة في الفقرة 02 من المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية⁽⁴⁾، حيث تنص هذه الفقرة على الأشخاص الذين تم انتخابهم أو تعيينهم للقيام بصلاحيات تخص عمليات النفقة غير أن الملاحظ على هذه الفقرة أنه يعترضها الغموض إذا لم تحدد المقصود بدقة⁽⁵⁾.

(1) بعدما أحدثت الغرفة الثانية وفق التعديل الدستوري لسنة 1996، ووفق المادة 08 من النظام الداخلي المجلس الأمة المؤرخ في 28 نوفمبر 1999 الجريدة الرسمية العدد 84. فإن رئيس مجلس الأمة هو الأمر بالصرف، أما عن المجلس الشعبي الوطني فيعد رئيسه هو الأمر بالصرف وفق نص المادة 09 من نظامه الداخلي في 30 جويلية 2000 الجريدة الرسمية العدد 46.

(2) قانون رقم 07/12 المؤرخ في 29 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12.

(3) قانون رقم 10/11 المؤرخ في 20 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37.

(4) المادة 26 من قانون المحاسبة العمومية رقم 21/90، المرجع السابق.

(5) بن داود براهيم، المرجع السابق، ص 84-85.

المطلب الثاني: الأمر بالصرف الثانوي.

يعود السبب في نشأة الأمرين بالصرف الثانويين إلى تزايد حجم النشاط المالي للإدارة العمومية وتنوعه، حيث أصبح من العسير على الأمر بالصرف الرئيسي أن يقرر بنفسه في جميع العمليات المالية بقطاعه، ومن ثم تبين أن عدم تركيز الصلاحيات المالية يسمح بتسهيل عمل المصالح العمومية وتحسين مردوديتها فظهرت الحاجة إلى هاته الفئة التي أجاز المشرع أن يفوض لها جزء من الصلاحيات المالية للفئة الأساسية⁽¹⁾، ولهذا يمكن القول بأن الأمرين بالصرف الثانويين هم القائمون على رأس المصالح غير المركزة، التي لا تتمتع بالاستقلالية ولا بالشخصية المعنوية، ومن خلال تسمية هؤلاء الأمرين بالصرف بأنهم ثانويون نجد أن عملهم لم يأت إلا للتخفيف على الأمرين بالصرف الرئيسيين، الذين لا يمكنهم القيام وحدهم بكل العمليات المرتبطة بتنفيذ الميزانية، وكذا الإستجابة لمتطلبات هيئات عدم التركيز والمثال على هؤلاء مدراء المديرية الولائية، ورؤساء المراكز الدبلوماسية والقنصلية بالإضافة إلى الأمرين بالصرف الثانويين⁽²⁾.

(1) عزة عبد العزيز، قواعد الرقابة المالية العليا وأجهزتها في القانون الوضعي و التشريع الاسلامي - دراسة مقارنة - رسالة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الشريعة والاقتصاد، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، 2015، ص 533.

(2) شاللي رضا ،تنفيذ النفقات العامة، رسالة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 5.

ومن حيث المبدأ فإن كل أمر بالصرف رئيس، يجوز أن يكون له أمر بالصرف ثانوي، لأن توزيع الاختصاص بين هذا الصنف من الموظفين يقتضي أن يكون إلى جانب الأمر بالصرف الرئيسي أمر بالصرف ثانوي⁽¹⁾.

فالأمرون بالصرف الثانويون هم المسؤولون عن ميزانية التسيير بصفتهم رؤساء مصالح الدولة الغير الممركزة، وكذلك الموظفون المرسومون الحائزون على تفويض التوقيع من الأمر بالصرف الأصلي، وهذا في حدود صلاحيات هذا الأخير وتحت مسؤوليته⁽²⁾، فهو الذي تفوض له هذه الاعتمادات من قبل الأمر بالصرف الرئيسي (مثل رئيس مصلحة غير ممركة لوزارة، أو رئيس بعثة دبلوماسية أو قنصلية في الخارج، أو عميد كلية....الخ).

هذا التفويض يعتبر تفويضا للسلطة، إذ أنه في الحالات التي يسمح فيها القانون بهذا التفويض، يتم نقل جزء من الصلاحيات الإدارية والمالية لرؤساء الهيئات العمومية إلى مرؤوسيه أو ممثليهم في فروع هذه الهيئات، أو في هيئات أخرى ذات طابع محلي أو جهوي، فتفويض السلطة هذا لا يتم لصالح شخص معين بذاته، بل بصفته ممارسا بالوظيفة المحددة قانونا. ومن هنا فهو يختلف عن مجرد تعويض الإمضاء الذي يسمح للأمر بالصرف - الرئيس أو ثانوي - بتعيين أمر مرؤوسيه للقيام ببعض أعمال التسيير باسمه

(1) زغود علي، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، ص 132.

(2) يلس شاول بشير، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص 209.

ولحسابه (أي بإسم ولحساب الأمر بالصرف المفوض)، والتي قد يكون من بينها الأمر بالصرف، فيسمى أمر بالصرف مفوضاً⁽¹⁾.

ومعيار التفرقة بين الأمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين على أساس تخصيص الاعتمادات مباشرة أو تفويضها ، يمكن اعتباره معياراً جوهرياً وموضوعياً وعاماً⁽²⁾.

في هذا الصدد بذكر التفرقة بين الأمرين بالصرف الرئيسيين، والأمرين بالصرف الثانويين الواردة في قانون المحاسبة العمومية. فبعد أن حددت المادة 26 من هذا القانون الأمرين بالصرف الأساسيين (الرئيسيين) على سبيل الحصر تتطرق المادة 27 منه إلى الأمرين بالصرف الثانويين ".... بصفته رؤساء لمصالح غير مركزية....".

فنص هذه المادة قد يفهم منه أن التعيين في وصفه رئيس مصلحة غير مركزية، يمنح "آلياً" صفة أمر بالصرف ثانوي، مع أن الواقع غير ذلك⁽³⁾.

صحيح أن أغلب الأمرين بالصرف الثانويين هم رؤساء لمصالح غير مركزية (لا سيما بالنسبة للدولة أي المصالح الخارجية لمختلف الوزارات)، لكن وجود مصلحة غير مركزية لهيئة عمومية ما لا يعني بالضرورة حصول رئيسها على صفة أمر بالصرف ثانوي، فقد لا يكون هناك ضرورة -حسب أهمية أو طبيعة النشاط- لمنح هذه المصلحة صلاحيات مالية، إذا لا يمكن اعتماد هذا المعيار "الوظيفي" (قرن صفة أمر بالصرف ثانوي بوظيفة رئيس مصلحة غير مركزية)، في كل الحالات لمعرفة فيما إذا كان رئيس مصلحة غير مركزية

(1) مسعي محمد، المرجع السابق، ص 29.

(2) حنيش أحمد، المرجع السابق، ص 98.

(3) مسعي محمد، المرجع السابق، ص 30.

ومسؤول فرع لهيئة عمومية مالية صفة أمر بالصرف ثانوي أم لا. ومع ذلك فإن هذا المعيار يبقى مختلطاً بوظيفته التكميلية للمعيار الجوهرى المتبلور في تفويض السلطة، أو الصلاحيات المالية (تفويض الاعتمادات)⁽¹⁾.

أما المرسوم التنفيذي رقم 91-313 الآنف ذكره، فقد استند إلى معيار شكلي بحث لتفرقة بين الأمرين بالصرف الرئيسيون والأمرين الثانويون، ويظهر ذلك من خلال أن الأمرين بالصرف الابتدائيين أو الرئيسيين هم الذين يصدرون أوامر بالدفع لفائدة الدائنين، وأوامر الإيرادات ضد المدينين، وأوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين⁽²⁾.

وكذلك الأمرين بالصرف الثانويين هم الذين يصدرون حوالات لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة، وأوامر الاعتمادات ضد المدينين⁽³⁾.

إذا استثنينا حالة إصدار أوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين فيما يخص الأمرين بالصرف الرئيسيين (لأنها لا تعني هؤلاء جمعاء، أي ليس كل الأمرين بالصرف الرئيسيين يصدرن تلك الأوامر)، كما ورد في المادة 07 واستثنينا أيضا عبارة "في حدود الاعتمادات المفوضة"، (لأن الأمر بدفع النفقات من طرف الأمرين بالصرف الثانويين لا يمكن أن يكون إلا في حدود الاعتمادات المفوضة)، كما جاء في المادة 08 و اعتبرنا أن تسمية "أوامر الإيرادات" الصادرة ضد المدينين مشتركة بين فئتي الأمرين بالصرف كما

(1) مسعي محمد، المرجع نفسه، ص 30 - 31.

(2) المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، المرجع السابق.

(3) المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، المرجع نفسه.

نلاحظ في نص المادتين، تبقى التفرقة التي أتى بها المرسوم التنفيذي رقم 313/91 قائمة، في النهاية على أساس شكل (أو تسمية) السند الذي يصدره كل من الأمر بالصرف الرئيسي والأمر بالصرف الثانوي لدفع النفقات، حيث أن الأول يصدر أمر بالدفع والثاني حوالة دفع. إن التفرقة بين الأمر بالصرف الرئيسي و الأمر بالصرف الثانويين على هذا الأساس الشكلي تبقى صحيحة من الناحية التنظيمية البحتة، لكنها قد تؤدي إلى الكثير من الخلط أو اللبس في الواقع العملي⁽¹⁾.

ومن جهة أخرى نجد ان التمييز بين الأمر بالصرف الرئيسي والأمر بالصرف الثانوي، يقوم على أن الأمر بالصرف الرئيسيون هم أساسا مسؤولون الهيئات الوطنية⁽²⁾.
المطلب الثالث: الأمر بالصرف الوحيد.

حسب ما تنص عليه المادة 25 من قانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية "الأمرون بالصرف هم من جهة إما أوليون أو رئيسيون، و من جهة أخرى ثانويون أو أحاديون".

ومع ذلك فإنه من ضمن مميزات نظام المحاسبة العمومية المطبق في الجزائر بعد استقلالها تأسست فئة خاصة من الأمرين بالصرف سميت الأمر بالصرف الوحيد إذ أنه

(1) مسعي محمد، المرجع السابق، ص 31-32.

(2) الصغير بعلي محمد، يسري أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم، عنابة، 2003، ص 111.

بموجب أحكام المرسوم 135/73⁽¹⁾، والمرسوم 138/73⁽²⁾، أوكلت صلاحيات تسير هذه الاعتمادات للوالي بصفته أمرا بالصرف الوحيد⁽³⁾.

هناك عمليات ذات طابع وطني، ولكن بحكم طابعها الجغرافي يستحسن تسجيلها باسم شخص محلي كفاء لتسييرها، وعادة ما يكون الوالي هو الذي يعتبر في هذه الحالة الأمر بالصرف الوحيد⁽⁴⁾، فيعتبر الوالي أمرا بالصرف رئيسا و وحيدا في نفس الوقت بالنسبة لتنفيذ ميزانية الولاية، إضافة إلى كونه المسؤول المباشر عن متابعة تنفيذ البرامج الإقليمية اللامركزية للتجهيز العمومي، المقرر إنجازها على مستوى الولاية وبتنويل نهائي من الميزانية العامة للدولة⁽⁵⁾.

فبالرجوع إلى المرسوم المؤرخ في 9 أوت 1973 نجده جعل من الوالي المسير والأمر بالصرف الوحيد لنفقات التسيير، المقيدة في ميزانية الدولة والمرتبطة بالولاية التي يشرف عليها، وهكذا أصبحت الاعتمادات المخصصة للولاية تقدم منفصلة عن الاعتمادات المتعلقة بالإدارات المركزية. ولقد حرمت المادة الخامسة من نفس المرسوم على المصالح المركزية

(1) المرسوم رقم 135/73 المؤرخ في 09 أوت 1973 ويتضمن عدم تركيز اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز والاستثمار لفائدة الولايات، الجريدة الرسمية العدد 67.

(2) المرسوم رقم 138/73 المؤرخ في 09 أوت 1973 يتضمن تحديد شروط تسيير اعتماد التسيير المخصصة للمجالس التنفيذية للولاية، الجريدة الرسمية العدد 67.

(3) سالمى ياسين، المرجع السابق، ص 70.

(4) بوجلال أحمد ، المرجع السابق، ص 19.

(5) شلال زهير، المرجع السابق، ص 106.

للوزارات المعنية بتنفيذ هذه الاعتمادات مباشرة لأي سبب من الأسباب، أو أن تنقلها لفائدتها⁽¹⁾.

وفي سنة 1987 أجرى تعديل آخر على كيفية تنفيذ هذه الاعتمادات المخصصة للمصالح الولائية، بحيث أصبحت تجمع كلها لتسجيل في ميزانية وزارة الداخلية والجماعات المحلية⁽²⁾. وبهذا أصبح الوالي وحده يمارس صلاحيات الالتزام بالنفقة وتصفيتها والأمر بصرفها، ولكن رفضت له المادة 09 من المرسوم 1987 تفويض هذه الصلاحيات.

لكنه بصدر قانون المحاسبة العمومية في سنة 1990 حولت مهمة إدارة نفقات التسيير بالنسبة لمصالح الدولة غير الممركزة، من الولاية إلى رؤساء هذه المصالح (المديرون الولائيون)، وأضفت عليهم المادة 27 صفة الأمرين بالصرف الثانويين.

أما فيما يخص نفقات التجهيز كان الوالي يعتبر قبل سنة 1973 الأمر بالصرف الثانوي، لكن مع صدور المرسوم المؤرخ في 09-08-1973 جعل في مادته الثالثة من الوالي الأمر بالصرف الوحيد بالنسبة لكافة نفقات الدولة للتجهيز والاستثمار. غير أن نفس المادة سحبت من الوالي ثلاث أنواع من العمليات:

- العمليات المقيدة لفائدة الدولة والمنجزة مباشرة من طرف المصالح المركزية.
- العمليات المقيدة في برامج الاستثمار للمؤسسات والهيئات العمومية ذات الطابع الوطني والمنجزة من طرفها.

(1) يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 2.

(2) المرسوم رقم 94/87 المؤرخ في 28 أبريل 1987 المحدد لكيفيات إدارة الاعتمادات الموضوعة تحت تصرف الولاية لتسيير مصالح الدولة غير الممركزة، الجريدة الرسمية العدد 18.

• العمليات المقيدة لفائدة البلديات المنجزة من طرفها وتحت مسؤوليتها.

لقد أكدت المادة 25 من قانون المالية التكميلي لسنة 1992 المعدلة للمادة 27 من قانون المحاسبة العمومية على صفة الأمر بالصرف الوحيد، بالنسبة للوالي فيما يخص تطبيق برامج التجهيز العمومي غير الممركزة⁽¹⁾.

يطبق الوالي بصفته الأمر بالصرف الوحيد برامج التجهيز العمومي غير الممركزة، المنصوص عليها سنويا عن طريق تنظيمي والمسجلة في رقم دليله⁽²⁾.

فقد جاء المرسوم التنفيذي رقم 227/98 ينص على أن الوزير المكلف بالمالية وحسب كل قطاع فرعي يخصص اعتماد للدفع للولاية، ليقوموا بتوزيع إعتمادات الدفع والمبلغه لهم حسب كل فرع وذلك بموجب قرار.

كما يقوم الوالي في حدود الاعتمادات المالية المخصصة لكل قطاع فرعي، بإنجاز هذه العمليات على مستوى الميزانية والإدارة حسب الإجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بها. يمكن أن يقوم الولاية في حدود إعتمادات الدفع المبلغه لهم، بتحويلات مالية من قطاع فرعي إلى قطاع فرعي آخر ضمن نفس القطاع⁽³⁾.

(1) يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 209 - 210.

(2) سالمى ياسين، المرجع السابق، ص 70.

(3) المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 227/98 المؤرخ في 13 جويلية 1998، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، الجريدة الرسمية العدد 51.

كما يمكن لهم القيام في حدود إتمادات الدفع المتوفرة بتحويلات بين قطاعين حسب نسب يحددها قانون المالية، وكيفيات تقرر عن طريق التنظيم⁽¹⁾، على أنه في جميع الحالات يتعين عليه الإلتزام بتبرير قانوني لإثبات كل نفقة تجهيز عمومي⁽²⁾.

المطلب الرابع: الأمر بالصرف المفوض و المستخلف.

قبل التعرف على من هو الأمر بالصرف المفوض والمستخلف نشير إلى أن هذه التقسيمات بين الأمرين بالصرف تختلف من فقيه إلى آخر، فمنهم من يقسمها إلى قسمين أو ثلاث وآخر يقسمها إلى أربع أو خمس تقسيمات.

فالنسبة للأمر بالصرف المفوض والمستخلف نجد من يرى أن الأمر بالصرف المفوض هو نفسه الأمر بالصرف المستخلف، أي أن كلاهما يتمتع بنفس الصلاحيات ولا يمكن فصلهم عن بعضهم البعض، ومنهم من يرى عكس ذلك، وهذا ما سنتطرق إليه بالتفصيل في هذا المطلب.

1- الأمر بالصرف المفوض:

يمكن للأمرين بالصرف تفويض التوقيع للموظفين المرسمين العاملين تحت سلطتهم المباشرة، وذلك في حدود الصلاحيات المخولة لهم وتحت مسؤوليتهم⁽³⁾. فهم المستفيدون من تفويض التوقيع لإستعمال الاعتمادات المالية وهذا التفويض للموظفين العاملين تحت سلطة

(1) المادة 39 من القانون رقم 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 28.

(2) المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 277/98، المرجع السابق.

(3) المادة 29 من قانون المحاسبة العمومية رقم 21/90، المرجع السابق.

الأمر بالصرف وتحت مسؤوليته⁽¹⁾. وكمثال على ذلك أن يفوض الوزير توقيعه لمدير ديوانه، أو للمدير المكلف بالمالية على مستوى وزارته، أو كتفويض الوالي توقيعه للكاتب العام للولاية التي هو على رأسها، وكتفويض توقيع المؤسسة العمومية الإدارية للمسؤول المكلف بالمالية في نفس المؤسسة.

هؤلاء الموظفون يأخذون تسمية الأمرين بالصرف المساعدين أو المفوضين، ويباشرون العمليات المالية المفوضة لهم، بشأنها تحت سلطة ومسؤولية الأمرين بالصرف الرئيسيين أو الوحيدين الذين فوضهم توقيعه.

وتجدر الإشارة هنا بأن تفويض التوقيع مسألة شخصية، تنتهي آليا بانتهاء مهام المفوض أو المفوض له، وأن المفوض له بالصرف لا يمكنه تفويض موظف آخر، وذلك طبقا لقاعدة "أن المفوض له لا يمكن أن يكون مفوضا"، وعليه فإن العلاقة تبقى محصورة بين الأمر بالصرف الرئيسي أو الوحيد بصفته مفوض، والأمر بالصرف المساعد بصفته مفوضا له، والتي يحكمها مبدأ التدرج الرئاسي، وقواعد تفويض التوقيع التي أقرها القانون الإداري، وقواعد المسؤولية التضامنية المبنية على أساس الثقة بين الطرفين المفوض

⁽¹⁾ رياض العابد، الرقابة المالية على نفقات البلدية، رسالة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014، ص57.

والمفوض له⁽¹⁾، ومثال ذلك صدور المرسوم التنفيذي 269/2000 الذي ينص على تفويض أعضاء الحكومة لإمضاءاتهم⁽²⁾.

ومن خلال ما تطرقنا إليه يمكن تلخيص الشروط الخاصة بتفويض الصلاحيات في

النقاط التالية:

- أن يكون أمر بالصرف.
 - أن يكون التفويض في حدود اختصاص الأمر بالصرف.
 - أن يكون تفويض الإمضاء لصالح موظف مرسوم، وهذا التفويض شخصي يزول بمجرد إنتهاء مهام أحد طرفيه.
 - أن يكون الموظف موضوعا تحت السلطة الإدارية المباشرة للأمر بالصرف.
- الأمر بالصرف المفوض لصالحه ينفذ العمليات المالية، ولكن تبقى مسؤوليته تابعة للأمر بالصرف الأصلي.
- وتنتهي مهام الأمر بالصرف بالتفويض بنهاية وظيفة الأمر بالصرف الأصلي أو الموظف⁽³⁾.

(1) فينيتش محمد الصالح، المرجع السابق، ص 28.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 269/2000 المؤرخ في 31 أوت 2000، المتعلق بتفويض أعضاء الحكومة لإمضاءاتهم، الجريدة الرسمية العدد 55.

(3) بوجلال أحمد ، المرجع السابق، ص 19.

2- الأمر بالصرف المستخلف:

في حالة غياب أو مانع، يمكن استخلاف الأمرين بالصرف في أداء بعقد تعيين يعد قانونا ويبلغ للمحاسب العمومي المكلف بذلك⁽¹⁾.

أي هم الذين يحلون محل الأمرين بالصرف الرئيسيين في حالة مانع أو غياب، ويتم استخلافهم بموجب عقد تعيين يعد قانونا و يبلغ للمحاسب العمومي⁽²⁾.

أما بالنسبة للدكتور شلال زهير فيتطرق لهذه الجزئية بمفهوم الأمر بالصرف المفوض أو المستخلف، أي أن الأمر بالصرف المفوض هو نفسه الأمر بالصرف المستخلف، بحيث يقول: "يستطيع كل من الأمر بالصرف الرئيسي والثانوي تعيين مستخلف من الموظفين العاملين تحت سلطتهم المباشرة، في حالة غياب أو مانع بصفة مؤقتة، من أجل ضمان استمرارية تسيير المرفق العام، أو بغرض تقسيم المهام وذلك عن طريق منحهم تفويض للتوقيع بالنيابة يسمح لهم بتنفيذ العمليات المالية، وتجدر الإشارة في هذا المجال بأن المستخلف الذي لا يمتلك صلاحيات مالية بالتفويض لا يعتبر أمر بالصرف"⁽³⁾.

(1) المادة 28 من قانون المحاسبة العمومية رقم 21/90، المرجع السابق.

(2) شلال زهير، المرجع السابق، ص 05.

(3) شلال زهير، المرجع السابق، ص 105.

المبحث الثاني: طبيعة رقابة الأمر بالصرف.

يعتبر الأمر بالصرف المنفذ الوحيد للنفقات العمومية في شقها الإداري الأول، والمكلف أيضا برقابة هذا التنفيذ في نفس الوقت.

لذلك فإنه لا يمكن الحديث عن تنفيذ ورقابة النفقات العمومية، إلا بعد استبيان الدور الأساسي الذي يقوم به الأمر بالصرف، وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المبحث عبر مطلبين، المطلب الأول يمثل رقابة المشروعية، والمطلب الثاني يمثل رقابة الملائمة.

المطلب الأول: رقابة المشروعية.

تعرف رقابة المشروعية على أنها معرفة بقواعد عامة موضوعية، يتوجب على الأمر بالصرف أن يحترمها بالضرورة لأنه موضوع رقابة سابقة، إذ تشكل ضمانا أو دعما بالنسبة له⁽¹⁾، فيعتبر الأمر بالصرف المسؤول المباشر عن ضمان السير الحسن لوحدات القطاع العام، عن طريق تنفيذ ميزانية الهيئة العمومية المكلف بتسييرها.

فيختص الأمر بالصرف بتنفيذ المراحل الإدارية للعمليات المالية، حيث يقوم بتنفيذ إجراءات الالتزام، التصفية، وإصدار سند الأمر بالدفع من جانب النفقات، إضافة إلى المهام الإدارية المتعلقة بتسيير المرفق العام، فيضطلع الأمر بالصرف بمهام محاسبية متعلقة بمسك محاسبة إدارية ذات طابع إحصائي التي يقوم بها خلال السنة المالية والتي لا يترتب حينها قيود محاسبية أو مسك سجلات محاسبية وفق القيد المزدوج⁽²⁾.

فهذا كله يندرج تحت طائلة المشروعية والإلزامية فبالرجوع إلى النصوص القانونية، من خلال المرسوم التنفيذي رقم 313/91 "يلتزم الأمر بالصرف الرئيسيون والثانويون بنفقات التجهيز والاستثمار، في حدود البرامج المأذون بها"⁽³⁾. وهذا دليل على تطبيق النصوص التي يلتزم بها الأمر بالصرف.

(1) كموش نسيم، رقابة المطابقة ورقابة التقييم على النفقات العمومية بين التوافق والتناقض، رسالة لنيل شهادة

ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2003، ص 71.

(2) شلال زهير، المرجع السابق، ص 106.

(3) المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91، المرجع السابق.

فيجب على الأمر بالصرف أن يحترم بدقة التنظيم الجاري به العمل، فيما يخص الالتزام بالنفقات المسبق⁽¹⁾.

أما فيما يخص مجال الصفقات العمومية ،فالأمرون بالصرف في هذا المجال هم الموظفون المسؤولون عن الهيئات الخاضعة في إبرام عقودها إلى قانون الصفقات العمومية، وهم الموظفون الذين لا تكون الصفقات نهائية إلا بعد التوقيع عليها من طرفهم، وهم المذكورين على سبيل الحصر المتمثلين فيما يلي:

- الوزير فيما يخص صفقات الدولة.
- مسؤول الهيئة الوطنية المستقلة.
- الوالي فيما يخص صفقات الولاية.
- رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص صفقات البلدية.
- المدير العام أو المدير فيما يخص صفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري.
- مدير مركز البحث و التنمية.
- مدير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي و التقني.
- مدير المؤسسة العمومية الخصوصية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي.
- مدير المؤسسة العمومية الخصوصية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني.

(1) المادة 36 من المرسوم التنفيذي رقم 268/97 المؤرخ في 21 جويلية 1997، يحدد الآجال المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ، ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم ، الجريدة الرسمية العدد48.

مع الإشارة إلى أنه يمكن لكل سلطة من السلطات أن تفوض صلاحياتها، في هذا المجال إلى المسؤولين المكلفين بأي حال لتحضير الصفقات وتنفيذها، طبقاً للأحكام الشرعية والتنظيمية المعمول بها.

نستنتج مما سبق أن الصفقة العمومية لا تكون سارية المفعول إلا بعد التوقيع عليها من الأمرين بالصرف، ومن ثم فإنه يتوجب عليهم قبل القيام بعملية التوقيع التأكد من أن هذه الصفقة قد أبرمت طبقاً للتشريع والتنظيم الساري المفعول، خاصة قانون الصفقات العمومية، في كل المراحل التي مرت بها عملية الإبرام، تحت طائلة تحمل المسؤولية السياسية والقانونية والتأديبية للموظف المسؤول عن عملية التوقيع طبقاً لما يحدده القانون⁽¹⁾.

المطلب الثاني: رقابة الملائمة.

الأصل أنه لا يمكن للأمرين بالصرف أن يأمروا بتنفيذ النفقات العمومية دون أمر بالدفع مسبق، إلا بمقتضى أحكام قانون المالية⁽²⁾.

لكن هذا المبدأ ترد عليه استثناءات فحص نفقات معينة ومحددة، وهي النفقات الخاصة برواتب بعض الموظفين المدنيين والعسكريين، حيث يتم دفع رواتب هؤلاء بمجرد تقديم جدول المرتبات من قبل الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي، وعلة هذا الاستثناء تكمن أساساً في أن هذا النوع من النفقات يتكرر بصفة دورية، ولا توجد فيه أية سلطة تقديرية لملائمة النفقة من قبل الأمر بالصرف، فشرط تقريرها وتحقيقها وتقدير مبالغها وتاريخ دفعها محددة

(1) خضري حمزة، المرجع السابق، ص 201 - 202.

(2) المادة 30 من قانون المحاسبة العمومية رقم 21/90، المرجع السابق.

على وجه دقيق بموجب النصوص القانونية والتنظيمية، ومن النفقات التي وردت بشأنها استثناءات واسعة على المبدأ بمقتضى قانون المالية، والتي يتم دفعها دون أمر مسبق بصرفها، نذكر على سبيل المثال:

- الدفعات التي تمت عن طريق صندوق التسبيقات.
 - الدين الأصلي والفوائد الواجبة الدفع بعنوان ديون الدولة، وأيضا خسائر الصرف على رأس المال الأصلي.
 - النفقات ذات الطابع النهائي التي نفذت بعنوان عمليات التجهيز العمومي، التي استفادت من تمويلات خارجية.
 - معاشات المجاهدين ومعاشات التقاعد المدفوعة من ميزانية الدولة.
 - الميزانيات المدفوعة لأعضاء القيادة السياسية وأعضاء الحكومة⁽¹⁾.
- ولكن ما يعاب على هذه القرارات المالية للأمين بالصرف بصفة عامة، غالبا ما تفلت بصدد تبريرها من دائرة المشروعية الضيقة لتدخل ضمن دائرة الملائمة الواسعة، حيث تلعب فيها السلطة التقديرية دورا هاما، الأمر الذي يصعب منه تجسيد فكرة مساءلتهم عما يمكن أن يتبدى من انحراف في سيرهم المالي⁽²⁾.

(1) فنينيش محمد الصالح، المرجع السابق، ص 36-37.

(2) قاوي السعيد، النظام القانوني للمحاسبة العمومية في الجزائر بعد 1989، رسالة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، 2001، ص 64.

ملخص الفصل الأول:

تقوم الرقابة السابقة على النفقات العمومية على جملة من القواعد القانونية، حددها المشرع وضبط بها مجموعة من الأجهزة والأعوان الرقابية التي تشرف عليها.

فمن خلال ما تطرقنا إليه في هذا الفصل نستنتج أن الأمر بالصرف، هو شخص يؤهل قانونا لتنفيذ عمليات تتعلق بأموال الدولة ومؤسساتها وجماعاتها العمومية.

كذلك تعرفنا على تقسيمات الأمر بالصرف كل حسب دوره ومنصبه الذي يشغله من أمر بالصرف رئيسي، ثانوي، وحيد، مفوض ومستخلف كل واحد منهم بالتفصيل.

ضف إلى ذلك طبيعة الرقابة التي يمارسها الأمر بالصرف من رقابة المشروعية، بحيث تستلزم عليه الرجوع إلى النصوص القانونية وتطبيق النص القانوني بحذافيره، ورقابة الملائمة التي تعطي مجالاً أوسع للأمر بالصرف، في تنفيذ هذه النفقات على حسب ما يراه مناسب لذلك.