

المركز الجامعي صالحى أحمد بالنعامة
معهد الحقوق
قسم حقوق



مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري

النظام القانوني للأمر بالصرف

تحت إشراف

- سمغوني نصر الله
- رافعي ربيع
- بن عياش مهدي

الدكتور

لجنة المناقشة

- | | | |
|---------------|----------------------|-----------|
| رئيسا | دردور سمير نور الدين | - الدكتور |
| مشرفا و مقررا | رافعي ربيع | - الدكتور |
| مناقشا | حشيفة مجدوب | - الدكتور |

السنة الجامعية: 2024/2023

إهداء:

من قال أنا لها " نالها " .

لم تكن الرحلة قصيرة ولا ينبغي لها أن تكون.

لم يكن الحلم قريبا ولا الطريق كان محفوفا بالتسهيلات.

لكنني فعلتها ونلتها.

الحمد لله حبا وشكرا وامتنانا، الذي بفضلها ها أنا اليوم أنظر إلى حلما طال
انتظاره وقد أصبح واقعا أفخر به.

إلى ملاكي الطاهر، وقوتي بعد الله، داعمتي الأولى والأبدية "أمي " .

أهديك هذا الإنجاز الذي لولا تضحياتك لما كان له وجود، ممتنة لأن الله قد

اصطفاك لي من البشر أمّا يا خير سند و عوض.

إلى من دعمني بلا حدود وأعطاني بلا مقابل " أبي " .

سمغوني نصر الله

إهداء:

من قال أنا لها " نالها " .

لم تكن الرحلة قصيرة ولا ينبغي لها أن تكون.

لم يكن الحلم قريبا ولا الطريق كان محفوفا بالتسهيلات.

لكنني فعلتها ونلتها.

الحمد لله حبا وشكرا وامتنانا، الذي بفضلها ها أنا اليوم أنظر إلى حلما طال
انتظاره وقد أصبح واقعا أفخر به.

إلى ملاكي الطاهر، وقوتي بعد الله، داعمتي الأولى والأبدية "أمي".
أهديك هذا الإنجاز الذي لولا تضحياتك لما كان له وجود، ممتنة لأن الله قد
اصطفاك لي من البشر أمًا يا خير سند و عوض.

إلى من دعمني بلا حدود وأعطاني بلا مقابل "أبي".

إلى من قيل فيهم:

" سَنَشُدُّ عَضُدَكَ بِأَخِيكَ "

إلى من مد يده دون كلل ولا ملل وقت ضعفي "أخي هشام" أدامك الله ضلعا
ثابتا لي.

بن عياش مهدي

شكر و عرفان

في الختام أحمد الله سبحانه وتعالى الذي منّ علينا بنعمة العقل والذين، وهو
القائل في محكم التنزيل: "فَأَذْكُرُونِي أَذْكُرْكُمْ وَأَشْكُرُوا لِي وَلَا تَكْفُرُونِ".

وقد قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "مَنْ صَنَعَ إِلَيْكُمْ مَعْرُوفًا فَكَافِئُوهُ، فَإِنْ
لَمْ تَجِدُوا مَا تُكَافِئُونَهُ فَادْعُوا لَهُ حَتَّى تَرَوْا أَنَّكُمْ قَدْ كَافَأْتُمُوهُ،

وإيمانًا بمبدأ أنه لا يشكر الله من لا يشكر الناس، وأيضا وفاء، وتقديرا،
واعترافا، مني بالجميل أتقدم بجزيل الشكر لأولئك المخلصين الذين لم يألوا

جهدا في مساعدتنا في مجال البحث العلمي، وأخص بالذكر الأستاذ الفاضل،
الدكتور: ربيع رافعي على هذه الدراسة وصاحب الفضل في توجيهي
ومساعدتي في تجميع المادة البحثية، فجزاه الله كل خير.

والشكر موصول أيضا إلى من كلفه الله بالهبة والوقار، إلى من علمني العطاء
بدون انتظار، إلى من أحمل اسمه بكل افتخار، أرجو من الله أن يمد في عمرك
لترى ثمارا قد حان قطافها بعد طول انتظار وستبقى كلماتك نجوم أهتدي بها
اليوم وفي الغد وإلى الأبد إلى والذي العزيز.

وإلى أعلى ما لدي في الكون، والتي كان لها الفضل في تشجيعي والدعاء لي،
والتي هي سبب وجودي وسر نجاحي في هذه الحياة...إلى: أمي العزيزة حفظها
الله.

وإلى إخوتي.

قائمة المختصرات

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

مَقْدِمَةٌ

مقدمة:

تعد الميزانية العامة للدولة المحرك الرئيسي لاستمرارها و بقائها، و لها تأثير إيجابي على الجانب الاقتصادي و الاجتماعي وحتى السياسي هذا الأخير يجعل الدولة ذات سيادة و حرة في قرارها على المستوى الخارجي، وتعرف الميزانية على أنها مجمل ما للدولة بصفة عامة أو ما للأشخاص المعنوية بصفة خاصة من إيرادات و ما عيها من نفقات فالإيرادات هي الجانب الايجابي لها اما النفقات فهو الجانب السلبي للميزانية ،حيث تعتبر الميزانية الذمة الميزانية للأشخاص المعنوية،و لتسييرها خولت النصوص القانونية و التشريعية أعوان مكلفون بتنفيذها على رأسهم الأمرون بالصرف و المحاسبون العموميون و حدد لهم قانون المحاسبة العمومية الملغى رقم 90-21 أو القانون الحالي 07-23-07 صلاحيات في بعض الأحيان تكون متكاملة بينهما و البعض الآخر تكون منفصلة وفقا لمبدأ المفصل بينهما.

و لقد شهدت الجزائر محطات لا بأس بها في تاريخ نظام المحاسبة العمومية يمكن تقسيمها الى مرحلتين مهمتين ،المرحلة الأولى كانت في الحقبة الاستعمارية أي كانت تطبق قوانين الدولة الفرنسية لا سيما المرسوم الإمبراطوري المؤرخ في 31 ماي 1862 والمتضمن تنظيم المحاسبة العمومية بالإضافة إلى المرسوم رقم 50-1413 المؤرخ في 13 نوفمبر 1950 والمتعلق بالنظام الميزانياتي للجزائر المستعمرة¹ .تلتها مرحلة انتقالية شهدت تمديد العمل بالقوانين الفرنسية نظرا للاستقلال الحديث للدولة الجزائرية إلى إن سنت السلطات الجزائرية أول قانون في تاريخها وهو القانون المرسوم رقم 65-259 المؤرخ في 14 أكتوبر 1965 والمحدد للالتزامات ومسئوليات المحاسبين المنتمين إلى القطاع العام الى ان تم ابطال كل النصوص القانونية التي تعود للحقبة الاستعمارية في 05 جويلية 1975 ،تطبيقا لأحكام الأمر رقم 73-29 المؤرخ في 05 جويلية 1973 ، و استمرت الجزائر بعده بمرحلة يمكن القول عنها أنها مرحلة فراغ في مجال المحاسبة العمومية الى إن تم سن أول قانون للمحاسبة العمومية في الجزائر سنة 1990 و هو القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 الذي امتد لفترة طويلة حيث أن الدولة الجزائرية لم تواكب التطور الذي حصل في مجال النشاط الإداري و المحاسبة العمومية إلا مؤخرا بسنها للقانون 07-23-07 المتعلق بالمحاسبة العمومية و التسيير الميزانياتي وبالرغم من ذلك فان هذا الجانب يشهد نقصا في النصوص كما سنرى،

و بمناسبة دراستنا هذه فان الأمر بالصرف هو ذلك الموظف المعين على المستوى المركزي أو اللامركزي أو المنتخب أو المكلف بالاستخلاف أو بالتفويض بمفهوم أحكام و قواعد قانون المحاسبة العمومية المخول له القيام بتنفيذ الجانب الإداري للعمليات الميزانية و المتمثلة أساسا في مرحلتين أساسيتين هما الجانب الإداري لتنفيذ الإيرادات و الثاني لتنفيذ النفقات،تاركا مهمة العمليات الحسابية للمحاسب العمومي.

1 أ. أحمد يوسف السعيد، ضرورة تحديث نظام المحاسبة العمومية في الجزائر،مجلة الاقتصاد و التنمية البشرية،الحجم 5،العدد 2،مخبر التنمية الاقتصادية والبشرية في الجزائر،جامعة علي لوينسي البلدية،

ان الهدف من دراستنا هذه هو الوقوف عند دور الأمر بالصرف في مجال المحاسبة العمومية بصفة عامة و دوره أيضا في مجال تنفيذ الميزانية، و إبراز صلاحياته و تفرقتها عن صلاحيات المحاسب العمومي، هذا إضافة إلى الوقوف عند دور المشرع الجزائري في تحديد و فصل تلك السلطات و مسؤولية الأمر بالصرف.

بمناسبة تجسيدنا لتلك الأهداف واجهتنا صعوبات و عراقيل أهمها النقص الفادح في النصوص التشريعية و المراجع التي تناولت هذا الموضوع، حيث التمسنا عزوف الباحثين لهذا الموضوع نظرا لطبيعته الاقتصادية قبل القانونية .

إن دراستنا لموضوع الأمر بالصرف في مجال المحاسبة العمومية فرض علينا طرح الإشكالية التالية:

هل استطاع المشرع الجزائري من خلال النصوص القانونية في مجال المحاسبة العمومية و التسيير الميزانياتي منح الأمر بالصرف صلاحيات تمكنه من تنفيذ ميزانية الدولة بمنأى عن التداخل في الصلاحيات مع أعوان آخرين؟

إن هذه الإشكالية دفعتنا إلى طرح الإشكاليات الفرعية التالية:

- ما هو دور الأمر بالصرف في مجال المحاسبة العمومية؟
- كيف نميز بين الأمر بالصرف و باقي أعوان المحاسبة العمومية؟
- ما هي صلاحيات الأمر بالصرف مقارنة بالمحاسب العمومي؟
- ما هي مسؤولية الأمر بالصرف الناتجة عن التسيير الميزانياتي الخاطيء؟

للإجابة على التساؤل الرئيسي و التساؤلات الفرعية اعتمدنا على المنهج الوصفي و التحليلي و ذلك بشرح و تحليل العديد النصوص القانونية المتوفرة و بعض الآراء الفقهية للوقوف على جوانب مختلفة للأمر بالصرف و دوره في تنفيذ ميزانية الدولة بمفهوم قانون المحاسبة العمومية و لا سيما الإطار المفاهيمي للأمر بالصرف الذي قسمناه إلى مبحثين، تناولنا في المبحث الأول لمفهوم صفة الأمر بالصرف و تمييزه عن غيره من أعوان المحاسبة العمومية، وفي المبحث الثاني تطرقنا لشروط و أنواع صفة الأمر بالصرف، أما الفصل الثاني تناولنا فيه الإطار التنظيمي للأمر بالصرف وقسمناه إلى مبحثين تناولنا في المبحث الأول إلى صلاحيات و رقابة الأمر بالصرف وفي المبحث الثاني إلى المسؤوليات القانونية للأمر بالصرف.

أما بخصوص الدراسات السابقة فقد لاحظنا نقص فادح في المواضيع ذات الصلة إلا بعض الرسائل العلمية و المقالات خصوصا نذكر أهمها:

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

-
- سكوتي خالد، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق قانون عام، تلمسان، 2018/2017 .
 - فنينش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر كلية الحقوق، الجزائر، 2012
 - محمد مسعى، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، ط 2، الجزائر، 2003
 - 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.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للأمر

بالصرف

تمهيد و تقسيم:

يعتمد تسيير المرافق العامة مهما كان طابعها على العنصرين البشري و المادي كوسيلتين للتسيير بما في ذلك تسيير و صرف ميزانيتها التي يتولى مهمة صرفها كل من الأمر بالصرف و المحاسب العمومي اللذان أخذوا قسطا و افرا ضمن قواعد و أحكام القانون 07/23 المؤرخ في 21 يونيو 2023 و المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية و التسيير الميزانياتي و الذي بموجبه ألغى المشرع الجزائري القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

و بناءا على ما سبق سنحاول في هذا الفصل التطرق للقواعد العامة التي نظمت الأمر بالصرف من حيث الصفة التي يتميز بها في مبحث أول و شروط اكتسابها و أنواع الأمرين بالصرف في مبحث ثان و ذلك كالآتي:

المبحث الأول: ماهية الأمر بالصرف

نظرا للمكانة الهامة التي يحظى بها الأمر بالصرف في تنفيذ و صرف ميزانية الدولة بالمفهوم الوارد في المادة الأولى و الثانية من القانون 07/23 سنحاول في هذا المبحث في تحديد تعريف الأمر بالصرف مطلب أول و شرح اختصاصاته و تميزه عن بعض أعوان المحاسبة العمومية في اطار تنفيذ الميزانية العامة للأشخاص المعنوية في مطلب ثان.

المطلب الأول: مفهوم صفة الأمر بالصرف

سنحاول في هذا المطلب تحديد التعاريف المختلفة للأمر بالصرف لا سيما التعريف اللغوي و التعريف القانوني الذي نصت عليه التشريعات المتعاقبة في مجال المحاسبة العمومية في فرع أول، إضافة الى التطور التاريخي لنظام المحاسبة العمومية في التشريع الجزائري للوقوف على المفهوم الدقيق له.

الفرع الأول: تعريف الأمر بالصرف

قبل سرد التعريف القانوني للأمر بالصرف لا بد لنا أن نعرض أولا على التعريف اللغوي

أولا: التعريف اللغوي للأمر بالصرف

تطلق كلمة " الأمر " لغة على من يعطي أمرا للغير، الذي يفترض فيه الاستجابة بالطاعة لهذا الأمر، وذلك لوجود علاقة بين الأمر والمأمور، أساسها السلطة الرئاسية التي يملكها الأول ويلتزم بالخضوع إليها الثاني¹

أما عبارة " الأمر بالصرف " فتطلق على من يأمر غيره بصرف النقود، بناء على سلطة مخولة له، وهذا هو المفروض حال الرئيس الإداري، أو من يقوم مقامه قانونا، عندما يتعلق الأمر بالتصرفات الميزانية المتعلقة بتنفيذ النفقات التي يجريها أو يأمر بإجرائها و عبارة "الأمر بالصرف تقابلها في اللغة الفرنسية كلمة l'ordonnateur وهي تعني الأمر فقط².

و في اللغة العربية أضيفت لها كلمة " بالصرف " ، باعتباره مسؤول عن صرف النفقات ، و لعله يأمر بالتحصيل قبل الأنفاق ، لأن التحصيل هو مصدر الإنفاق ، و عليه فإنه إذا كان من الضروري ربط تسمية الأمر بما يقوم به فعلا ، فإنه من الأجدر و الأصوب أن يسمى " الأمر بالتحصيل و الصرف " باعتباره يقوم بالعملتين معا ، أو يسمى " الأمر بالتصفية " لأنه يأمر بتصفية الإيرادات ، كما يأمر بتصفية النفقات ، غير أنه من الأفضل تسميته " الأمر فقط دون إضافة صفة له ، تحقيقا للاختصار المطلوب في التسمية من الناحية القانونية " الدقيقة و تماشيا مع المصطلح المتعارف عليه في اللغة الفرنسية l'ordonnateur و الذي يستعمل في جميع النصوص القانونية الجزائرية المترجمة إلى اللغة الفرنسية بصفة رسمية³.

ثانيا: التعريف القانوني للأمر بالصرف:

¹ جباري محمد ، براكنية أيمن النظام القانوني للأمر بالصرف ، مذكرة لنيل شهادة ماستر ، جامعة العربي التبسي ، تبسة، كلية الحقوق ، قسم الحقوق ، تخصص قانون إداري ، الجزائر ، 2021 / 2022 ، ص 7 .

² فنينش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه دولة ، جامعة الجزائر ، 2012 ، ص15

³ فنينش محمد الصالح، نفس المرجع، ص 16.

هو كل شخص يتولى بصفة قانونية سلطة إدارة وتسيير إدارة عمومية، ماليا وإداريا، باعتباره رئيسا إداريا لها، كما هو الشأن بالنسبة للوزير، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، ورئيس المؤسسة الإدارية ذات الطابع الإداري¹. أو بوجه آخر و من خلال التعريفات المختلفة للشخص الاعتباري يمكن القول بأن الأمر بالصرف هو النائب الذي يعبر عن ذلك الشخص المعنوي مهما كانت طبيعته أو نوعه.

هذا و يمكن القول بأن الأمر بالصرف هو كل موظف يتصرف باسم الدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق العامة ذات الطابع الإداري و لحسابها يختص بتسيير و إدارة تلك المرافق العامة²

و بالرجوع الى قواعد و أحكام القانون المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية و التسيير الميزانياتي نجدها قد عرفت الأمر بالصرف على أنه كل شخص معين أو منتخب أو مكلف يخول بتنفيذ العمليات الميزانياتية و الميزانياتية و الممتلكات للأشخاص المعنوية كالدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات العمومية الإدارية و المؤسسات العمومية للصحة و الأشخاص المعنوية الأخرى المكلفة بتنفيذ كل أو جزء من برنامج الدولة في مفهوم القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين الميزانياتية³.

الفرع الثاني: نشأة وتطور نظام المحاسبة العمومية في الجزائر.

إن تشكيل المبادئ الأولى لنظام المحاسبة العمومية كانت ابتداء من القرن الثالث عشر ميلادي، أي منذ حصول التفرقة في فرنسا بين الخزينة الملكية والصندوق الخاص للملك وبداية تنظيم إدارة مالية على أساس مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين ، ثم تجمع النقود العامة بإنشاء الصندوق الموحد مرورا بإعداد الحسابات السنوية للمحاسبين العموميين، والترخيص المسبق للنفقات ، الرقابة الميزانياتية، وقد امتد هذا التطور لعدة قرون ولم تبرز المعالم الميزانياتية لنظام المحاسبة

¹ خالد سكوتي، الأمر بالصرف كأول فاعل في عملية الرقابة، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، العدد الثاني المجلد الرابع، 2020، ص 217.

² عبد المطلب بيبصار، دور أعوان المحاسبة العمومية في فعالية تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية دراسة تحليلية لتنفيذ ميزانية البلدية مجلة الدراسات المالية و المحاسبية، العدد 1، المجلد 12 ،جامعة محمد بوضياف،المسيلة 2021،ص149.

³المادة 4 من قانون المحاسبة العمومية 07-23 المتعلق بالمحاسبة العمومية المؤرخ ف 2023/07/21، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 42، ص 4.

العمومية إلا أثناء القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين حيث تم تكريس أهم القواعد القانونية والتقنية للمحاسبة العمومية¹.

وتجدر الإشارة إلى أن نشوء المحاسبة العمومية قد ارتبط بعاملين أساسيين تمثل في تطور مفهوم المحاسبة ونشأت الدولة التي أقتضى قيامها تقديم الخدمات العامة للمواطنين، والحصول على الموارد اللازمة لتمويل هذه الخدمات العامة للمواطنين، وهو ما استدعى البحث عن وسيلة تستطيع الدولة من خلالها تنظيم الموارد والنفقات العامة وفرض المراقبة على المال العام، وكانت هذه الوسيلة هي المحاسبة العمومية²، و فيما يلي نعرض على أهم محطات المحاسبة العمومية في الجزائر و التي يمكن تقسيمها على العموم الى مرحلة الاستعمار الفرنسي و مرحلة ما بعد الاستقلال كالتالي:

أولاً: نظام المحاسبة العمومية للجزائر المستعمرة

بطبيعة الحال لا يمكن الحديث عن تشريعات مستقلة في كل المجالات ابان الاستعمار الفرنسي في الجزائر و كغيرها من المستعمرات في العالم خضعت الجزائر في مجال سن القوانين بصفة عامة و العمل بها للتبعية المطلقة لقوانين الدولة الفرنسية و منها نظام المحاسبة العمومية و الذي عرف الانطلاقة الجديدة له سنة 1839 أي سنة واحدة بعد صدور نظام عام للمحاسبة العمومية في فرنسا عن طريق الأمر الملكي 31 ماي 1838³.

و يعتبر مرسوم 31 أوت 1839 أول نظام مالي للجزائر المستعمرة الذي اختلف الفقهاء في تفسير مضمونه بين مؤيد لفكرة الشخصية المعنوية (لامبيرت) و بين من اعتبره تقسيم عادي للميزانية، بخلاف (كولت) الذي اعتبر أمر 1839 امتدادا لأمر 1838 وأعطى نوعا من الاستقلالية الميزانية و التنظيم الخاص للمحاسبة العمومية للجزائر الا أنه لم يدم العمل به لمدة طويلة فسرعان ما ربطت فرنسا ميزانية الجزائر بميزانيتها عن طريق قانون 17 جانفي 1845 الذي وحد و ألحق كل إيرادات و نفقات الجزائر بميزانية الدولة الفرنسية⁴.

ثانياً: نظام المحاسبة العمومية للجزائر المستقلة

1 محمد مسعى، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، (الطبعة الثانية)، الجزائر، 2003، ص3.

2 بشيري محمد الأمين، بوضلاح عبد الرزاق، النظام القانوني للأمر بالصرف في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد بوضياف المسيلة - 2022، ص8.

3 الاستاد راجي بو عبدالله، نشأة و تطور النظام العام للمحاسبة العمومية، المحاضرة الأولى، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة تيسمسيلت، الجزائر، ص2.

4 الاستاد راجي بو عبدالله، نفس المرجع، ص2.

امتدت هذه المرحلة بعد الاستقلال من سنة 1962 إلى غاية 1975 حيث تميزت بإصدار مجموعة من النصوص الفرنسية المطبقة في مختلف الجوانب من المحاسبة العمومية، لتليها مرحلة إلغاء القوانين الفرنسية و إصدار أحكام تشريعية من سنة 1975 إلى غاية 1990، وفي مرحلة موالية تم إصدار قانون نظام المحاسبة العمومية 1990 إلى غاية 1995، والذي يحكم المحاسبة العمومية وينظمها ويحدد مجال ونطاق تطبيقها بإصدار القانون رقم 21-90 و بعدها جاءت مرحلة اصلاح الاطار المحاسبي من سنة 1995 إلى 2006 حيث شرعت السلطات في التحضير لمشروع الإطار المحاسبي الذي يسمح بالانتقال من نظام محاسبة الصندوق الى محاسبة الذمة¹

تعد هذه المرحلة بمثابة ظهور الإطار القانوني الذي يحكم المحاسبة العمومية وينظمها ويحدد مجال ونطاق تطبيقها بإصدار القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية، والمراسيم التنفيذية الخاصة بتطبيقه المصدر الأساسي للقواعد القانونية للمحاسبة العمومية في الجزائر²، ولعل ابرز هذه المراسيم :

- المرسوم التنفيذي رقم 311/91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 والمتعلق بتعيين واعتماد المحاسبين العموميين .
- المرسوم التنفيذي رقم 312/91 المؤرخ 07 سبتمبر 1991 والمحدد لشروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين اجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفية اكتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين
- المرسوم التنفيذي رقم 313/91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 والمحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمور بالصرف والمحاسبين العموميين وكيفياتها ومحتواها
- المرسوم التنفيذي رقم 314/91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 والمتعلق بإجراء تسخير الأمور بالصرف للمحاسبين العموميين .

و لقد سمحت هذه المرحلة بظهور القيد المزدوج للعمليات المحاسبية للدولة بصدور التعلية رقم 078 في أوت 1991 من أجل تسهيل دورة العمليات المحاسبية والرقابة على المال العام، حيث أن كل عملية تضم حساب دائن وحساب مدين، كما حددت نطاق

¹ وليد مرغني، مقارنة المحاسبة العمومية في البيئة الجزائرية في ظل التوجه نحو معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام- IPSAS الواقع والتحديات، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 12، المجلد 12، ص 116

² بن دويس فاتح، واقع اصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري و مواكبته لمعايير المحاسبة الدولية للقطاع العام (IPSAS)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم التجارية، جامعة محمد خيضر بسكرة 2020، ص 72.

المحاسبين العموميين والأمريين بالصرف ومسؤولياتهم ونطاق عملهم والعقوبات جراء تقصيرهم في أداء عملهم¹.

و مواكبة للتطور الهائل لميزانية الدولة الجزائرية التي عرفت ارتفاعا ملحوظا في النفقات و الإيرادات في الربع القرن الأخير لا سيما ميزانية 2024 و التي قدرت 113 دولار و هي أضخم ميزانية في تاريخ الجزائر المستقلة حسب ما جاء به قانون الميزانية الصادر في الجريدة الرسمية لسنة 2024 كرس المشرع الجزائري القانون 07-23 السالف ذكره تماشيا مع سياسة الدولة في المجال الميزانياتي و مواكبة لنظام الاستثمار في الجزائر.

المطلب الثاني: اختصاصات الأمر بالصرف و تمييزه عن غيره

سوف نتطرق في هذا المطلب إلى اختصاصات الأمر بالصرف المنصوص عليها في النصوص التشريعية و التنظيمية في مجال المحاسبة العمومية في مطلب أول، ثم نميزه عن غيره من الأعوان المكلفين بتنفيذ الميزانية في مطلب ثان

الفرع الأول: اختصاصات الأمر بالصرف.

نصت أحكام قانون المحاسبة العمومية على مجموعة من الاختصاصات لتنفيذ عمليات النفقات والإيرادات العمومية حيث يكلف الأمر بالصرف بما يأتي:²

أولاً: فيما يخص النفقات

- يستفيد الأمر بالصرف في استعمال الاعتمادات الموضوعة تحت تصرفه فهو:
- يستطيع تحديد الملائمة في إطار ترخيصات الميزانية.
- يختار وقت إنشاء النفقة في حدود قاعدة سنوية.
- يحدد مبلغ النفقة دون تجاوز الحد الأقصى المحدد في قانون الميزانية والقوانين المكملة والمتممة.
- كما يمكنه تقسيم الاعتماد إلى نفقات صغيرة أو استعماله لنفقة إجمالية هامة.

ثانياً : فيما يخص الإيرادات

بالنسبة لتحصيل الإيرادات فالأمر بالصرف ملزم بتحصيلها دون أن تكون له الحرية، وباختلاف إيرادات الأجهزة العمومية فإن تقنية تنفيذها متباينة هي الأخرى، لكن المخطط العام لإجراءات تحصيلها يكون في البداية بتعيين حقوق الأجهزة العمومية ثم تصفية

¹ بن دويس فاتح، نفس المرجع، ص، 72.

² لماني فتيحة، إجراءات تنفيذ عمليات الميزانية، مذكرة تخرج لنيل شهادة ليسانس في العلوم التجارية، جامعة المدية، ص 24.

هذه الحقوق، أي حساب مبالغها بدقة، وأخيرا إعداد الأمر بالتحصيل وتبليغه للمحاسب العمومي ليقوم بعملية التحصيل¹.

الفرع الأول: تمييز الأمر بالصرف عن غيره.

إضافة إلى الأمر بالصرف يسهر على تنفيذ الميزانية العامة للدولة أعوان عموميين مكلفون كل حسب صلاحيته بموجب نصوص قانونية في مجال المحاسبة العامة وهم:

- المحاسب العمومي.
- المراقب الميزانياتي.
- وكيل الصرف.

أولا: تمييزه عن المحاسب العمومي.

المحاسب العمومي هو كل موظف له الصفة القانونية لممارسة عمليات النفقات و الإيرادات ، و حيازة الأموال و الأوراق الميزانياتية باسم الدولة أو الجماعات المحلية أو الهيئات العمومية²، هذا وقد عرف القانون 07-23 المحاسب العمومي على أنه كل عون عمومي معين أو معتمد قانونا³ للقيام بالعمليات المتعلقة بتحصيل الإيرادات و دفع النفقات و كل ما له علاقة بالعمليات الميزانياتية⁴ وعلى العكس من الأمرين بالصرف الذين تعتبر اختصاصاتهم الميزانياتية ملحقة أو مكملة لوظائفهم الإدارية، فإن المحاسبين العموميين يمارسون صلاحيات أصلية⁵.

ثانيا: تمييزه عن المراقب الميزانياتي.

بالرغم من وجود نقاط اختلاف بين الأمر بالصرف و المراقب الميزانياتي الا أنه يشتركون في العديد من النقاط علاقة في تنفيذ الميزانية العامة.

المراقب الميزانياتي هو عون يتم تعيينه من طرف وزير الميزانياتية من بين موظفي المديرية العامة للمالية ، من أجل مراقبة إجراءات الالتزام بالدفع للنفقات العمومية المرخصة في الميزانية العامة للدولة ، حيث يقوم بالتحقق من مشروعية العمليات التي يقوم بها الأمر بالصرف عند النفقة بصفة خاصة⁶.

هذا ويعرف المراقب الميزانياتي أيضا هو ذلك الموظف الذي ينتمي إلى وزارة الميزانياتية، و يدير مصلحة المراقبة الميزانياتية تحت سلطة المدير العام للميزانية مهمته

¹ سايب زينب، الأمر بالصرف ودوره في تنفيذ الميزانية العمومية، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، تخصص إدارة ومالية، جامعة يحيى فارس، المدينة، ص 13.

² إلهام بروب، واقع تنفيذ أعوان المحاسبة العمومية للنفقات المترتبة عن فيروس كورونا كوفيد 19 ، مجلة المنهل الاقتصادي ، العدد 01 ، المجلد 06 ، جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي ، الجزائر ، 2023 ، ص 1030.

³ أنظر المادة 15 من القانون 07-23، ص5.

⁴ راجع بالتفصيل المادة 24 من نفس القانون.

⁵ جباري محمد ، براكنية أيمن النظام القانوني للأمر بالصرف ، مرجع سابق ، ص 10.

⁶ إلهام بروب ، مرجع سابق ، ص 1032.

التأشيرة على مشروع الالتزام الذي يقوم بتحريه الأمر بالصرف، كما يشكل المراقب الميزانياتي أحد أعوان الرقابة السابقة، حيث تأخذ هذه الرقابة شكل المتابعة والمطابقة، إذ تعتبر بمثابة رقابة وقائية تترجم من خلال التأشيرات الممنوحة من أجل إتمام المعاملات للنفقة، وعليه فإن المراقب الميزانياتي يتمتع بالازدواجية في ممارسة وظيفته حيث يمثل الوزير ووظيفته¹.

أما علاقة المراقب الميزانياتي بالأمر بالصرف هي علاقة مباشرة تنصب على مجموع القرارات التي يتخذها هذا الأخير، ذات الطابع الميزانياتي بإصدار أوامر بالصرف التي يلتزم بها ونظرا لطبيعة التأشيرة المسبقة، فإن الأمر بالصرف يشعر في الكثير من الأحيان أن المراقب الميزانياتي يشاركه القرار، بل في بعض الأحيان ونظرا للأسبقية التأشيرة يرى أنه يسبقه في الموافقة أو رفض القرار².

ثالثا: تمييزه عن وكلاء الصرف.

يعتبر وكيل الصرف عون من أعوان تنفيذ ميزانية المؤسسة أو الهيئة العمومية و هو موظف يوكله الأمر بالصرف ببعض التصرفات القانونية و استعمال السيولة النقدية المعمول بها في المحاسبة العمومية ، و تمثل وكالات الصرف إجراء استثنائيا يمس صنف من الإيرادات و النفقات العمومية التي لا يمكنها نظرا لحالتها الاستعجالية انتظار الأجل الطبيعية للإثبات و الالتزام و التصفية و الأمر بالصرف و الدفع³.

هو الشخص المخول قانونا استعمال السيولة النقدية تحت سلطة الأمر بالصرف تبعا لقرار إنشاء وكالة الصرف الصادر عن وزارة الميزانياتية وفق نصوص وقواعد المحاسبة العمومية والمرسوم التنفيذي رقم 93-108 بتاريخ 05/05/1993 الذي يحدد كليات إحداث وتنظيم وسير وكالات الإيرادات والنفقات⁴.

المبحث الثاني: شروط و أنواع صفة الأمر بالصرف.

1 عبد اللاوي خديجة، رقابة المراقب المالي للصفقات العمومية، المجلة المتوسطة للقانون و الاقتصاد، العدد1، الحجم 1، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، ص85.

2 مزيتي فاتح، رقابة المراقب المالي على الإدارة العامة، (الواقع، المعوقات، الحلول)، مجلة تاريخ العلوم العدد الثامن، الجلفة 2017، ص 113.

3 الاستاذ راجي بوعبدالله، المراقب المالي ووكيل الصرف، المحاضرة الخامسة، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة تيسمسيلت، الجزائر، ص 4.

4 فيصل قميحة، محاضرات في مقياس المحاسبة العمومية، موجهة لطلبة السنة الثالثة محاسبة و جباية، جامعة صديق بن يحيى، جيجل، ص3.

حتى يكتسب شخص ما صفة أمر بالصرف لابد من توفر شروط و أحكام و إلا لا يعتبر الشخص أمرا بالصرف و هذا وفق ما نص عليه القانون، كما أن الأمرون بالصرف ليسوا على درجة واحدة بل تختلف حسب صنف كل منهم تبعا للمسؤولية المكلف بها.

المطلب الأول: شروط اكتساب صفة الأمر بالصرف.

يقصد بشروط اكتساب صفة الأمر بالصرف طرق تعيينه أو انتخابه أو اعتماده المنصوص عليها بموجب قانون المحاسبة العمومية و التسيير الميزانياتي و هي:

الفرع الأول: تعيين الأمر بالصرف.

يعين الأمر بالصرف بموجب قرار إداري متى توفرت الشروط المطلوبة قانونا، و يكون التعيين من الجهة الإدارية المختصة قانونا و أن يتم الإفصاح فيه عن إرادة الإدارة وفقا للشكليات و الإجراءات التي تنص عليها القوانين و التنظيمات، و أن يكون لهذا القرار سببا شرعيا غير مخالف للقانون و النظام العام، و أن يكون له محلا، باعتبار هذا المحل هو الأثر القانوني المحال و المباشر المترتب عن القرار الإداري و على ذلك يكون محل القرار القاضي بتعيين الأمر بالصرف باعتباره موظفا عموميا هو إنشاء العلاقة بين الإدارة و هذا الموظف و الهدف من قرار تعيين الموظف العام هو تحقيق المصلحة العامة¹.

هذا و قد اشترط المشرع الجزائري بموجب القانون الأساسي للوظيفة العمومية مجموعة من الشروط في تعيين الموظف العام و التي نصت عليها المادة 75 من الأمر 06_03 إضافة إلى الشروط التي نصت عليها أيضا للتعيين في المناصب و الوظائف العليا في الدولة بموجب نص المادة 10 من نفس الأمر.

و في حالة شغور مؤقت لمنصب الأمر بالصرف، يعين الأمر بالصرف المكلف من طرف السلطة الوصية، في انتظار استكمال إجراء تعيين مسئول في هذا المنصب²

ثانيا : انتخاب الأمر بالصرف.

الانتخاب يكون بالنسبة للهيئات و المصالح العمومية التي يتولى رئاستها و الإشراف عليها أشخاص منتخبون، كرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يعد أمرا بالصرف لميزانية البلدية ، و يتم اكتساب صفة الأمر بالصرف في هذه الحالة من تاريخ محضر التنصيب³.

ثالثا: اعتماد الأمر بالصرف.

تم تحديد مفهوم هذا الاعتماد بموجب المقرر الوزاري المؤرخ في 06 جانفي 1991 ، و الذي ينص على أنه يقصد باعتماد الأمر بالصرف لدى المحاسب العمومي إشعار هذا الأخير بوثيقة التعيين الإداري أو محضر انتخاب الأمر بالصرف وكذا نموذج إمضاءه، و على هذا يهدف

¹ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، دون طبعة، القاهرة، 1975، ص597.

² المادة 11 من القانون 23-07، ص5.

³ يوسف جيلالي، النظام القانوني للأمر بالصرف في القانون الجزائري، مجلة القانون، ع 06، جامعة حسينية بن بو علي، الشلف، 2016، ص 76.

الاعتماد إلى إطلاع المحاسب العمومي بتعيين الأمر بالصرف الجديد وتعريفه بهويته وشكل إمضائه ، و ذلك بهدف التأكد من شرعية الأوامر بالدفع التي يصدرها له ¹. هذا و يجب أن يكون كل من الأمرين بالصرف والأمرين بالصرف المكلفين ومفوضيهم ومستخلفيهم معتمدين لدى المحاسبين العموميين المختصين فيما يتعلق بالعمليات التي يقومون بتنفيذها².

المطلب الثاني: أنواع الأمر بالصرف.

فرق قانون المحاسبة العمومية بين ثلاث أنواع من الأمرين بالصرف و يشملون كل من الأمرين بالصرف الرئيسيين و الثانويين و الإقليميين لميزانية الدولة

أولاً: الأمر بالصرف الرئيسيون:

هو الذي تم تعيينه أو انتخابه على رأس الهرم الإداري للهيئة التي يتولى إدارتها و الذي تمنح له السلطات الخاصة بتراخيص الميزانية بصفة مباشرة دون أي وسيط³، هذا و قد نصت قواعد قانون المحاسبة العمومية على الأمر بالصرف الرئيسيون الذين يشرفون على عملية تنفيذ شتى أنواع الميزانيات على المستوى المركزي و اللامركزي هم:⁴

بالنسبة لميزانية الدولة:

- الوزراء والأعضاء الآخرون في الحكومة الذين تسجل الاعتمادات باسمهم.
- مسئولو الهيئات العمومية، وعند الاقتضاء المسؤولون المكلفون بالتسيير الميزانياتي.

بالنسبة لميزانية الجماعات المحلية:

- الولاة،
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

بالنسبة لميزانية المؤسسات العمومية:

- مسئولو المؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات العمومية للصحة، وعند الاقتضاء المسؤولون المعينون وفقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

1 يوسف جيلالي ، نفس المرجع، ص 80 .

2 المادة 13 من القانون 07-23، ص5.

3 سكوتي خالد ، دور الأمر بالصرف في مراقبة الميزانية ، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية ، ع2، المجلد العاشر، ج2، جامعة زيان عاشور ، الجلفة، 2017 ، ص 512 .

4 أنظر المادة 6 من القانون 07-23، ص5

ثانيا: الأمر بالصرف الثانويين.

أما الأمر بالصرف الثانويون فهم الأشخاص الين يتلقون تفويضا لاعتمادات مالية من الأمر بالصرف الرئيسي فيما يخص:

- توزيع الاعتمادات الميزانية للبرنامج و فروعها.
- الاعتمادات الميزانية للبرنامج محل تفويض التسيير.

يتواجد الأمر بالصرف الثانوي على مستوى الدولة و الإدارات المحلية ، و من حيث المبدأ فإن كل أمر بالصرف رئيسي 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 ، فالوالي أمر بالصرف ثانوي لجميع العمليات الميزانية التي تهم المصالح المدنية على مستوى الجماعات المحلية و المؤسسات المحلية و الوطنية ، ولكن يمكن للأمرين بالصرف الرئيسيين و الثانويين في هذه الحالة تفويض سلطاتهم لأشخاص ينوبون عنهم في حالة غياب أو مانع¹.

ثالثا : الأمر بالصرف الإقليميون.

الأمر بالصرف الإقليميون لميزانية الدولة هم مسيرو برامج الهيئات الإقليمية في حالة تكليفهم بتنفيذ البرنامج ككله أو جزء منه²، فبالإضافة إلى صفة الأمر بالصرف الذي يمتلكها الوالي بالنسبة لتنفيذ ميزانية الولاية ، فإنه يمتلك صفة الأمر بالصرف الوحيد بالنسبة لتنفيذ برامج التجهيز اللامركزية للدولة على مستوى الولاية ، بحيث ترخص على أساس ميزانية الدولة واعتمادات بالرقم التسلسلي للوالي ، الذي يتولى تنفيذها وفقا لبرنامج التجهيز السنوي المقرر من طرف الحكومة³.

فالأمر بالصرف الوحيد، هو الوالي عندما ينجز العمليات الميزانية المتعلقة بنفقات الدولة الخاصة ببرامج التجهيز العمومية غير الممركزة، حيث توضع اعتمادات الدفع المفتوحة في مجال نفقات التجهيز والاستثمار تحت تصرفه عن طريق مقرر أو تفويض من قبل الوزير المكلف بالميزانية⁴.

رابعا : الأمر بالصرف المستخلف أو المفوض .

1 سايب زينب ، المرجع سابق ، ص 10 .

2 المادة 8 من القانون 07-23.

3 بشيري محمد الأمين ، بصلاح عبد الرزاق ، النظام القانوني للأمر بالصرف في الجزائر ، المرجع السابق، ص 27.

4 محمد الصالح فنيش ، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري ، مرجع سابق، ص 27 .

يشترط لاستخلاف الأمر بالصرف بمستخلف يقوم بمهامه توافر حالتها الغياب أو المانع . و يشمل هذا الاستخلاف جميع مهام الأمر بالصرف الأصلي¹، و يتم استخلاف الأمرين بالصرف بموجب مقرر تعيين يعد من قبل الأمر بالصرف، و يبلغ للمحاسب العمومي المختص وإلى المراقب الميزانياتي المؤهل²، أما في حالة شغور مؤقت لمنصب الأمر بالصرف، فيعين الأمر بالصرف المكلف من طرف السلطة الوصية، في انتظار استكمال إجراء تعيين مسؤول في هذا المنصب³.

هذا ويمكن للأمرين بالصرف في حدود صلاحياتهم وتحت مسؤوليتهم، أن يفوضوا الإمضاء بموجب مقرر تفويض بالإمضاء للموظفين والأعوان العموميين المؤهلين في هذا الشأن والخاضعين لسلطتهم المباشرة و يتم إعداده وتبليغه للمحاسب العمومي المختص والمراقب الميزانياتي المؤهل⁴.

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 الميزانية، وتجدر الإشارة، في هذا المجال، بأن المستخلف الذي لا يمتلك صلاحيات مالية بالتفويض لا يعتبر أمر بالصرف⁵

١ المادة 9 من القانون 07-23، ص5.

2 المادة 10 من القانون 07-23.

3 المادة 11 من نفس القانون.

4 المادة 12 من قانون المحاسبة العمومية، ص5.

5 شلال زهير، آفاق 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، 2014/2013، ص 106.

الفصل الثاني
الإطار التنظيمي للأمر
بالصرف

تمهيد و تقسيم:

يعتبر الأمر بالصرف المسئول الأول عن تسيير المال العام أو الميزانية، و ما لها من تبعات تؤثر سلبا على تنفيذ ميزانية المؤسسة حسب كل حالة أو حسب نوع الأمر بالصرف على النحو الذي رأيناه في الفصل الأول، و لتحديد المسؤوليات القانونية نص المشرع الجزائي على جملة من الصلاحيات المنفردة للأمر بالصرف أو بالتنسيق مع المحاسب العمومي بموجب قانون المحاسبة العمومية و أخرى بموجب نصوص تنظيمية و التي يمكن تقسيمها إلى مرحلتين إداريتين الأولى تتمثل في تنفيذ النفقات و الثانية تتمثل في تنفيذ الإيرادات، تحت رقابة الأمر بالصرف، و لدراسة هذا الفصل سنتطرق في المبحث الأول لصلاحيات الأمر بالصرف و رقابته كجهة وصية في مبحث أول و المسؤولية القانونية له في مبحث ثان.

المبحث الأول : صلاحية و رقابة الأمر بالصرف

سبق و أن أشرنا إلى أن صلاحيات الأمر بالصرف هي صلاحيات إدارية محضة في تنفيذ ميزانية الدولة و تحت مسؤوليته، تليها صلاحيات مالية حسابية يقوم بها المحاسب العمومي بالتنسيق مع الأمر بالصرف نص عليها قانون المحاسبة العمومية و التسيير الميزانياتي و حدد بموجبها مسؤولية كل عون على حدا الأمر الذي سنتناوله في مطلبين نتكلم في المطلب الأول عن صلاحيات الأمر بالصرف و الرقابة التي خولت لها بموجب القانون، و نتكلم في المطلب الثاني عن مسؤوليات الأمر بالصرف.

المطلب الأول : صلاحيات الأمر بالصرف .

بما أن موضوع دراستنا ينصب على الأمر بالصرف سنكتفي بتوضيح صلاحياته المنصوص عليها في القانون و التي تمر عبر مرحلتين إداريتين الأولى لتنفيذ النفقات في فرع أول و الثانية لتنفيذ الإيرادات في فرع ثان .

الفرع الأول : المرحلة الإدارية لتنفيذ النفقات .

قبل التنفيذ الإداري للنفقات يجب أن تكون تلك النفقات مقررة في ميزانية الدولة أو مرخصة بموجب قوانين الميزانية، أما فيما يخص الجماعات المحلية، فتتمثل نفقاتها في استعمال الاعتمادات الميزانية المصوت عليها¹

أما تنفيذها يمر عبر ثلاث مراحل نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 20-404 المحدد لكيفيات تسيير و تفويض الاعتمادات حيث يتولى الأمرون بالصرف برمجة توزيع ووضع الاعتمادات الميزانية تحت التصرف، ويلتزمون بالنفقات ويقومون بتصفيتهما والأمر بصرفها أو تحرير الحوالات²، و هو نفس ما نصت عليه أيضا المادة 55 من القانون 07-23 و التي اشترطت الالتزام بالنفقات و تصفيتهما و الأمر بصرفها قبل الدفع، مع الأخذ بعين الاعتبار أنه يمكن دفع بعض النفقات دون التزام مسبق ودون أمر بالصرف مسبق أو دون أمر بالصرف³ وفي ما يلي نشرح تلك المراحل كالتالي:

أولا : الالتزام بالنفقة:

الالتزام هو الإجراء القانوني الذي بموجبه يتم إنشاء أو إثبات دين تنتج عن نفقة⁴، وتعد مرحلة الالتزام بالنفقة والتي تدعى أيضا بالارتباط بالنفقة وكذا عقد النفقة، المرحلة الأولى في مراحل تنفيذ النفقات العمومية ، و من هنا يمكننا التمييز بين نوعين من الالتزام القانوني و الالتزام المحاسبي⁵ .

أما الالتزام القانوني فيعرف على أن الأمر بالصرف هو من لديه سلطة أو صالحيية الالتزام و بهذه 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 المراقب الميزانياتي، كما تعتبر مرحلة عقد النفقة أو ربط النفقة المرحلة الأولى من مراحل صرف النفقات وهي الواقعة التي تنشأ الالتزام على ذمة الدولة، بمعنى آخر ينشأ الارتباط بالنفقة نتيجة اتخاذ

1 أنظر المادة 54 من القانون 07-23، ص8.

2 المادة 02 ، الفقرة 02 ، من المرسوم التنفيذي رقم، 20-404 ، المؤرخ في 29 / 12 / 2020 ، المتعلق بكيفيات تسيير و تفويض الاعتمادات المالية، ج، ر، ع 80 ، سنة 2020.

3 أنظر الفقرة الثانية من المادة 55 من القانون 07-23، ص 8.

4 المادة 56 من القانون 07-23 ، نفس الصفحة.

5 د. يوسف جيلالي، المرجع السابق، ص86.

السلطة التنفيذية لقرار ما يترتب عنه دين على ذمة الحكومة يتطلب سداد هذا الدين اتفاقاً من جانبها¹.

و بالنسبة للالتزام المحاسبي فهو ذلك الإجراء الذي يخصص مبلغ من اعتمادات الميزانية بهدف الوفاء بالمصاريف الناتجة عن الالتزام القانوني، بمعنى آخر إن الالتزام المحاسبي هو ترجمة للالتزام القانوني في شقه المحاسبي والذي يحدث أثاره من أول عملية تتعلق بإنشاء أو إضافة نفقات في حدود الاعتمادات الميزانية المتوفرة لتغطية نفقات معينة² و يأخذ الالتزام الصور التالية:

1- القرار الإداري:

ويقصد به العمل الانفرادي الذي تتخذه الإدارة والمؤثر في مركز الأفراد و يكون 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 الشخص³.

2- العقد المزدوج الأطراف:

هي تلك العقود التي تبرمها الدولة مع الأفراد لتسيير المرافق العامة و قد تكون عقود إدارية تخضع للقانون العام و يختص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات الناجمة عنها، أو عقود أخرى تخضع للقانون الخاص يختص بالفصل في المنازعات الناتجة عنها القضاء العادي⁴ أو هو ذلك الإنفاق الذي تبرمه الإدارة والذي يكون بمقابل مالي للمتعاقد، كعقد الأشغال العامة الذي يرتب صرف نفقة في شكل مقابل لأشغال المؤسسة المقابلة المتعاقد معها⁵.

3- العمل غير المشروع:

يقصد به الفعل الضار القائم على ثلاث أركان و هي الخطأ و الضرر و العلاقة السببية بين الخطأ و الضرر، و يسمى أيضا في الفقه المدني بالمسؤولية التقصيرية شخصية و واجبة الإثبات كانت او خطأ مفترض⁶، أما بالنسبة للإدارة فهو ذلك الخطأ التي ينجر عن نشاطات الإدارة بالمفهوم الواسع لتعريف القانون الإداري و يتسبب في ضرر للغير يتوجب تعويضه.

4- الدفع الغير مستحق:

¹ خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، ط 2، عمان، 2008، ص 314.

² محمد عمر حماد أودوج، ترشيد الإنفاق العام و عالج عجز ميزانية الدولة، دار الجامعة، (د، ر، ط)، مصر، 2006، ص 53

³ يوسف جيلالي، المرجع سابق، ص 87.

⁴ راجع بالتفصيل الدكتور سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 2011، ص 53.

⁵ يوسف جيلالي، نفس المرجع، ص 87.

⁶ راجع بالتفصيل محاضرات في مادة المدخل للعلوم القانونية، (نظرية الحق)، الدكتور سمغوني زكريا، المركز الجامعي النعامة، ص 45.

الدفع غير مستحق هو مصطلح متداول في أحكام القانون المدني و يقصد به تسلم كل شخص على سبيل الوفاء ما ليس مستحقا له فوجب عليه رده¹، أما بالنسبة للدولة فهو قبض ما ليس مستحقا لها أو بدون و عليها صرف نفقة عامة تتمثل في ردما هو غير مستحق لها.

و لصحة الالتزام يجب توافر الشروط التالية:

- صدور الالتزام بالنفقة من الجهة الإدارية المختصة:

يقصد بالجهة الإدارية المختصة الأمر بالصرف الذي يكون على رأس الشخص المعنوي بمفهوم المادة المادتين الأولى و الرابعة من القانون 07-23 و هو كل خص معين أو منتخب أو مكلف بتنفيذ ميزانية الدولة، و قد يكون رئيسيا (الوزير) أو ثانويا (المفوض) أو إقليميا (الوالي أو رئيس البلدية... الخ)².

- وجود اعتماد مالي مخصص للالتزام بالنفقة أو عقدها:

إن الالتزام بالنفقة أو عقدها لا يكون صحيحا، 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 الميزانياتي في الميزانية و كان كاف لتغطيتها و هذا حسب نص المادة 56 (الفقرة الثانية) من قانون المحاسبة العمومية³.

- الالتزام الدائم و المؤقت.

يقصد به الالتزام الذي ينتج عنه مفعول دائم و مستمر يتعدى السنة و يتم تجديده تلقائيا كالأمر في تعيين موظف عمومي، أما الالتزام المؤقت فهو ذلك الالتزام الذي يهدف إلى تحقيق غاية مؤقتة ينتهي أثرها بتحقيقها مثل عقود تعويض ضرر لحق⁴.

- تطابق النفقة مع تراخيص الميزانية.

و هذا الشرط يقصد به توفر الاعتمادات الميزانياتية الكافية لتغطية الذين، و كذا التطابق التام للنفقة مع التراخيص المسبقة للميزانية⁵.

1 الفقرة الأولى من المادة 143 من الأمر 75-58 المؤرخ في 26 لاسبتمبر 1975 المعدل و المتمم و المتضمن القانون المدني.

2 راجع بالتفصيل المواد 4،5،1 من القانون 07-23.

3 فنينش محمد صالح، المرجع السابق ص 41.

4 سكوتي خالد، المرجع نفسه، ص 35.

5 براهيم علي عبد الله، أنور العجارمة، مبادئ المالية العامة، دار الصفاء للطباعة و النشر و التوزيع، (د، ر، ط)، الأردن، 1999، ص 29

- احترام قاعدة المنافسة ومراعاة فترات الالتزام بالنفقات

تعتبر المنافسة من القواعد الأساسية لتنفيذ النفقات العمومية بالنظر للامتيازات التي تقدمها للإدارة وكذلك لاحترام مبدأ تكافؤ الفرص بين المزودين، أما الالتزام بالنفقات لميزانية الدولة و المؤسسات العمومية. ذات الطبيعة الإدارية، تبدأ مع بداية السنة الميزانية الموافقة للسنة المدنية لأول جانفي و تنتهي في 10 ديسمبر من نفس السنة.¹

و هذا ما حدده المرسوم 374-09 يعدل و يتم المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها المادة 10 ، و تمتد فترات الالتزام في بعض النفقات إلى 20 ديسمبر من نفس السنة حسب الإجراءات العادية.

ثانيا: تصفية النفقة.

لقد نص المشرع الجزائري على أن التصفية هي إجراء يتم بموجبه التأكد من وجود الدين الكافي و تحديد المبلغ الدقيق للنفقة² حيث يقوم الأمر بالصرف في مرحلة التصفية بالتأكد من صحة العمليات الحسابية في وثائق إثبات النفقة بهدف تحديد المبلغ النهائي الواجب دفعه مقابل قيمة التوريدات أو الخدمات الفعلية المؤداة للمرفق العام، حيث يمكن أن يكون المبلغ الفعلي الواجب دفعه أقل من مبلغ الالتزام بالنفقة في حين لا يجب أن يكون مبلغ التصفية أكبر من مبلغ الالتزام حيث لا يمكن تسديدها لعدم توفر التغطية الميزانية للفرق . بعد تحديد مقدار المبلغ النهائي مستحق الدفع لصالح الدائن على أساس الوثائق والمستندات المحاسبية يقوم الأمر بالصرف بالتأكد من إثبات أداء الخدمة موضوع الدفع، عن طريق التحقق الميداني الا من ستلام الفعلي للسلع والخدمات موضوع الدفع ومطابقتها مع بيانات الوثائق المحاسبية والشروط التعاقدية من حيث الكمية والنوعية³. فالتصفية هي عملية تحديد القيمة الصحيحة للنفقة والتي تتم بتحديد مقدار المبلغ النقدي المستحق الدفع لصالح الدائن على أساس الوثائق والمستندات التي من شأنها إثبات الدين العمومي وتنقسم الى مرحلتين هما مرحلة تصفية في حد ذاتها و يتم فيها تقدير القيمة الصحيحة للدين الملتزم به و مرحلة إثبات الخدمة المقدمة و تتحقق فيها الإدارة من الاستلام الفعلي للسلع والخدمات موضوع الدفع وتبدأ عملية التصفية عند استلام البضاعة المتعلقة بالنفقة⁴.

ثالثا: مرحلة إصدار الأمر بالصرف.

الأمر بالصرف أو تحرير حوالات الدفع هو ذلك الإجراء الذي يتم بموجبه إعطاء الأمر بدفع النفقة العمومية⁵، وتعتبر مرحلة إصدار سند الأمر بالصرف آخر المراحل الإدارية الإجبارية لتنفيذ النفقات العمومية والتي تتمثل في "الإذن بالصرف الذي يصدر عن الأمر بالصرف، الوزير أو من

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

² راجع بالتفصيل المادة 75 من القانون 07-23.

³ شلال زهير ، أفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة ، مرجع سابق ، ص 131 .

⁴ بحوس منال، الرقابة المالية على النفقات العمومية (دراسة حالة مصلحة المراقبة المالية لبلدية تقرت)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ص 23.

⁵ المادة 58 من القانون 07-23.

ينيب عنه، أو من يحدده القانون والنظام الأساسي للجهة صاحب العلاقة، بدفع مبلغ الذين كما تحدد في مرحلة التصفية¹.

وفي هذا الإطار، تعتبر حوالة الدفع بمثابة أمر بدفع النفقة موجه للمحاسب العمومي، حيث تتضمن هذه الأخيرة بيانات خاصة باسم ولقب المستفيد، رقم حسابه البنكي أو البريدي والمبلغ الواجب دفعه بالأرقام والحروف إلى جانب بيانات متعلقة بطبيعة النفقة وتبويبها في الميزانية، مصادق عليها بختم وتوقيع الأمر بالصرف وفق رقم تسلسلي غير منقطع².

و يشمل الأمر بالصرف ثلاث أنواع هي:³

- **أمر بالصرف مباشر:** وهو أمر يصدر و يحرر مباشرة باسم صاحب الدين و الهدف منه تصفية الإدارة لديها
- **أمر بالصرف التعويضي:** يتولى الأمر بالصرف الأول بإصدار أمرا باسم أمر بالصرف المساعد بالمبلغ المراد تعويضه و هذا الأمر لا يكون كأوامر الصرف العادية، حيث لا يؤدي من قبل المحاسب المختص الذي يرتبط به الأمر بالصرف الأول ولا يتم بموجبه استهلاك الاعتمادات نهائيا، بل يقوم بتجميدها إلى أن تنفذ النفقات فعليا من قبل أمر الصرف المساعد.
- **أمر بالصرف تحويلي:** يكون هذا الصنف من الأوامر بهدف تحويل الاعتمادات المرسمة بميزانيات الوزارات، وتلك المخصصة لنفقات التجهيز ذات الصيغة الجهوية، وتكون لفائدة ميزانيات الإدارات الجهوية كذلك نفقات بناء المؤسسات الجامعية والتربوية والاستشفائية وكذا نفقات الصيانة والتعبئة وغيرها.

الفرع الثاني: المرحلة الإدارية لتنفيذ الإيرادات

نصت المادة 38 من قانون المحاسبة العمومية على التكفل بالإيرادات و تحصيلها يسبقه إجراء إثباتها و تصفيتها هذا ويجب تسوية الإيرادات المحصلة أو المقبوضة من قبل المحاسبين العموميين دون أوامر إيراد مسبقة بإصدار أمر إيراد من طرف الأمر بالصرف المعني.

أولا: إجراءات الإثبات.

يقصد بالإثبات ذلك الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي⁴، و يهدف هذا الإجراء إلى تحديد طبيعة الحقوق المستحقة الدفع لصالح الدولة وفقا لتوقعات الميزانية، حيث يقوم الأمر بالتحصيل بإثبات الوقائع التي ينتج عنها حق يجب تحصيله لفائدة الدولة عن طريق تقدير

¹ شلال زهير، مرجع نفسه، ص 131.

² خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، مرجع سابق، ص 315.

³ محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العال، المالية العامة، دار العلوم للنشر و التوزيع، ط1، الجزائر، 2003، ص 104.

⁴ المادة 39 من القانون 07-23، ص7

الوعاء الضريبي بهدف تحديد طبيعة ونسبة الحقوق الواجب تحصيلها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها في مجال تحصيل مختلف الإيرادات العمومية المرخصة في الميزانية. تسند مهمة تنفيذ مرحلة إثبات الإيرادات العمومية لمصالح وزارة الميزانية حسب اختصاص كل إدارة مع طبيعة الإيراد الواجب تحصيله، حيث تتكفل مفتشيات الضرائب بإثبات إيرادات الضرائب. أما مفتشيات الجمارك، فتختص بإثبات وعاء الحقوق الجمركية في حين تتكفل مفتشيات أملاك الدولة بإثبات حقوق الدومين العام¹

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 للأحكام التشريعية والتنظيمية سارية المفعول².

ثانيا: إجراءات التصفية

تصفية الإيراد هو الإجراء الذي يسمح بتحديد المبلغ الدقيق للدين لفائدة الدائن العمومي³ وفي هذه المرحلة، يقوم الأمر بالتحصيل بتحديد وحساب مبلغ الحقوق الواجب دفعه من طرف كل مدين لصالح ميزانية الدولة أو الهيئات العمومية طبقا للمادة الخاضعة للضريبة التي تم إثباتها في الوعاء الضريبي، حسب نسب ونوع الإيراد الواجب تحصيله، حيث يتم في هذه المرحلة تحديد مبلغ الإيراد النهائي المشخص لكل مدين والواجب تحصيله لفائدة ميزانية الدولة⁴.

و يقصد بها تحديد مبلغ الدين العمومي القابل للتحصيل مثل مبلغ الضريبة بتطبيق التعريف الخاصة وفي الواقع إثبات وتصفية الإيرادات العمومية وهما عمليتان متكاملتان و غالبا ما يكون إجراؤها في وقت واحد وهذا ما جعل إمكانية جمعها تحت اسم (تحديد الإيرادات)⁵.

في هذه المرحلة و بغض النظر عن أحكام المادة 50 من القانون 07-23 يكون كل دين مصفى موضوع أمر بالإيراد صادر عن الأمر بالصرف المعني⁶، هذا ويجب أن تبين أوامر الإيرادات بوضوح مجمل العناصر التي تسمح بتعريف المدين والتصفية⁷،

1 شلال زهير، المرجع السابق، ص126

2 مسعى محمد، المرجع السابق، ص63.

3 المادة 40 من القانون 07-23، ص7

4 شلال زهير، المرجع السابق، ص126

5 محمد مسعى، المرجع نفسه، ص36

6 المادة 41، من القانون 07-23، ص7

7 الفقرة الأولى من المادة 42 من نفس القانون

و يترتب على كل خطأ في التصفية إصدار أمر بإلغاء أو زيادة أو تخفيض للإيراد من طرف الأمر بالصرف¹.

ثالثا : الأمر بالتحصيل

بعد مرحلتى الإثبات و التصفية ، فان إجراء الأمر بتحصيل الإيرادات العامة، من صلاحيات الأمرين بالصرف و حدهم و ذلك حسب الديون المثبتة و المصفاة 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 بالتحصيل².

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

لقد نص قانون المحاسبة العمومية على أنواع الرقابة و المتمثلة أساسا في الرقابة الإدارية و البرلمانية و القضائية، إلا أننا في هذا المطلب سنسلط الضوء على نوع آخر من الرقابة في تنفيذ النفقات العمومية التي يقوم بها الأمر بالصرف في الهيئات المركزية حفاظا على المال العام من الخروقات التي قد تشوب التسيير الميزانياتي الذي تقوم به الجهات اللامركزية، لذلك سنسلط الضوء الرقابة على تنفيذ نفقات الجماعات الإقليمية في فرع أول و الرقابة على تنفيذ نفقات الأجهزة الإدارية المرفقية في فرع ثان.

الفرع الأول : الرقابة على تنفيذ نفقات الجماعات الإقليمية .

تخضع الجماعات الإقليمية و المتمثلة أساسا في البلدية و الولاية لعلاقة الرقابة الوصائية المعمول بها في التنظيم الإداري الجزائري و التي بموجبها يمكن للجهات المركزية بسط رقابتها على الجهات اللامركزية في إطار تنفيذ نفقاتها العمومية وهو ما سنتطرق إليه في هذا الفرع كالاتي:

أولا: الرقابة الوصائية على تنفيذ نفقات الولاية .

- المصادقة :

الأصل العام أن الوالي هو الأمر بالصرف الرئيسي في مجال نفقات التسيير و كذا الأمر بالصرف الوحيد في مجال نفقات التجهيز والاستثمار على مستوى ولايته، وهو لاكتسابه لهذه الصفة

1 الفقرة الثانية من المادة 42 من نفس القانون

2 بونعامة أعمار، مساهمة المحاسبة العمومية في تحصيل إيرادات وترشيد نفقات مؤسسة عمومية دراسة حالة الخزينة العمومية، مذكرة ماستر، جامعة أدرار، كلية العلوم الاقتصادية، 2022، ص14.

المؤهل الوحيد للقيام بتنفيذ النفقات العمومية في الجانب الإداري من بداية العمليات إلى آخرها¹، و حتى يقوم بإعداد مشروع الميزانية على المستوى التقني و يقوم بتنفيذها بعد المصادقة و بموجب قانون الولاية يعد الوالي مشروع الميزانية و يتولى تنفيذها بعد المصادقة عليها من المجلس الشعبي الولائي² كما انه لا تنفذ ميزانية الولاية الا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران بعد مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة الميزانيات والحسابات³ بموجب المادة فانه بالرغم من أن الوالي هو أمر بالصرف الرئيسي إلا أن تصويت المجلس الشعبي الولائي على الميزانية لا يكون قابلاً للتنفيذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوزير المكلف بالداخلية⁴

- البطان:

هي وسيلة من وسائل الرقابة اللاحقة لأن سلطة الوصاية لا تكتمل إلا بعد صدور القرار من الهيئة اللامركزية و يتم إلغاءه نظراً لكونه مخالفاً للقانون أو متعارضاً للصالح العام، فالإلغاء يعتبر من أحد الوسائل الوقائية التي من شأنها إنهاء آثار قرار صادر عن هيئة المركزية من طرف جهة وصية (الأميرين بالصرف صاحب جهة الاختصاص) وذلك لمخالفته القوانين والأحكام المعمول بها و يكون الاختصاص بإلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي لوزير الداخلية بموجب قرار مسبب إما لبطانها بطلاناً مطلقاً، أو بطلاناً نسبياً، و مثاله بطلان المداوات التي تحرر بغير اللغة العربية فالإلغاء إذن هو أحد الوسائل الوقائية التي من شأنها إنهاء آثار قرار صادر عن هيئة لا مركزية من طرف جهة الوصاية و ذلك لمخالفته القانون⁵.

ثانياً: رقابة الوصاية على تنفيذ نفقات البلدية.

- المصادقة على المداوات.

إن تصويت المجلس الشعبي البلدي على المداوات المتعلقة بالميزانيات الأولية و الإضافية و الحسابات البلدية، لا يجعلها قابلة للتنفيذ الا بعد مصادقة الوالي صراحة أو ضمناً عليها و ذلك بموجب المادة 57 من قانون البلدية الي تنص على أنه "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداوات المتضمنة ما يلي: الميزانيات و الحسابات... الخ"⁶ و التي يجب أن يخطر بها الوالي والذي

¹ محمد الصالح فنيش ، مرجع سابق ، ص 55.

² المادة 107 من قانون رقم 07-12 المؤرخ في 2012/02/23، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، سنة 2012.

³ المادة 55 من قانون رقم 07-12.

⁴ محمد الصالح فنيش ، نفس المرجع سابق ، ص 55

⁵ عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم، رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة 01، كلية الحقوق، تخصص الإدارة العامة وقانون تسيير الأقاليم، قسنطينة، 2013/2012، ص 106/105.

⁶ أنظر المادة 57 من القانون رقم 10-11.

يجب أن يتخذ قرارا بشأنها خلال 30 يوما ابتداء من تاريخ ايدائها بالولاية و الا اعتبرت مصادقا عليها بعد انقضاء تلك المهلة¹.

فإن لم يعلن عن قراره في هذه المهلة، اعتبرت مصادقا عليها ضمنا وهو أمر نادر الحدوث كون جل المجالس تعمل ضمن وصاية و رقابة الوالي أجهزته، فإن رفض الوالي المصادقة على المداولات المتعلقة بالميزانيات كالحسابات أجاز المشرع للمجلس الشعبي البلدي الطعن في قرار الوالي، لدى الجهة القضائية المختصة وفقا لنص المادة 46 من نفس القانون².

- حق أو سلطة الحلول.

يضطر الوالي في بعض الأحيان و لأسباب معينة تولي بعض مهام رؤساء المجالس الشعبية البلدية بسبب امتناعهم أو تقصيرهم أو لأسباب أخرى نص عليها القانون³، منها سلطة الحلول للمصادقة على ميزانية البلدية في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية⁴ و لممارسة الأمر بالصرف سلطة و حق الحلول يجب توافر الشروط التالية⁵:

- كوجود نص صريح يوجب على المجلس أو الهيئة القيام بعمل معين
- أن تكون الهيئة اللامركزية ملزمة بالتصريف قانونا و يكون الإمتاع عنه عمل غير مشروع قانونا.
- أن تقوم سلطة الرقابة بإنذار الهيئة اللامركزية قبل الحلول كمنحها مهلة محددة للامتثال فإذا توفرت الشروط و لم يقم رئيس المجلس الشعبي البلدي بما يلزم القيام به جاز للوصاية(الأمر بالصرف) أن تحل محله.

الفرع الثاني: الرقابة على تنفيذ نفقات الأجهزة الإدارية المرفقية.

و يطلق عليها الفقه اسم المؤسسات و هي عبارة عن مرافق حدد اختصاصها على أساس موضوعي أو إقليمي و تدار عن طريق منظمة عامة و تتمتع بالشخصية المعنوية، و تلعب هذه المؤسسات دورا لا يستهان به في مساعدة الدولة بقيامها بوظائف معينة كالمؤسسات العامة الوطنية

¹ أنظر المادة 58 من القانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 يونيو، سنة 2011، متعلق بالبلدية، ج، ر، العدد 37،

² محمد الصالح فنينش، مرجع السابق، صفحة 60.

³ راجع بالتفصيل المواد 100، 101، من القانون 10-11.

⁴ أنظر المادة 102 من نفس القانون.

⁵ عميور ابتسام، المرجع السابق، ص، 112.

و المؤسسات المحلية أو الإقليمية¹، و من خلال هذا الفرع سنتناول حق الأمر بالصرف في الإشراف والتوجيه والرقابة و يليها سلطة الأمر بالصرف في إنشاء وتعديل الهيئات والمؤسسات العمومية.

أولاً: حق الأمر بالصرف في الإشراف والتوجيه والرقابة.

تشمل سلطة الأمر بالصرف بموجب السلطة الوصائية كل من الإشراف والتوجيه والرقابة على الهيئات والمؤسسات التابعة لوصايته².

ثانياً : سلطة الأمر بالصرف في إنشاء وتعديل الهيئات و المؤسسات العمومية.

وتنشأ الهيئات والمؤسسات العمومية من قبل الجهات الوصية (الأمريين بالصرف المختصين) كما هو الحال بالنسبة للسلطة المخولة للولاية والبلدية في إنشاء الهيئات والمؤسسات العمومية التابعة لوصايتها³.

المبحث الثاني : مسؤوليات الأمر بالصرف.

باعتبار الأمر بالصرف موظف عمومي خاضع لقوانين الوظيفة العمومية فان الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكم استعمال وتسيير المال العام والوسائل المادية تحمله المسؤولية القانونية عن الأخطاء التي قد يقع فيها كباقي الموظفين، و إضافة إلى ذلك فان الأمر بالصرف والأمر بالصرف المكلفون ومفوضوهم ومستخلفوهم يتحملون المسؤولية شخصياً عن الأخطاء

1 عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر و التوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر 2007، ص 151.

2 أنظر جاب الله هشام، المرجع السابق، ص 42.

3 محمد صالح فنيش، مرجع نفسه، ص 66.

والمخالفات التي من شأنها أن تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية. ويعاقب على هذه الأخطاء والمخالفات وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما¹ وهو ما سنوضحه في هذا المبحث بشرح المسؤولية السياسية و الجزائية في مطلب أول و المسؤولية المدنية و التأديبية في مطلب ثان.

المطلب الأول: المسؤولية السياسية و الجزائية.

تختلف المسؤولية السياسية عن باقي المسؤوليات لكونها تتعلق بالأمرون بالصرف اعضاء الحكومة او المنتخبين و فيما يلي نشرح المسؤولية السياسية في فرع أول و المسؤولية الجزائية في فرع ثان.

الفرع الأول: المسؤولية السياسية.

تشمل هذه المسؤولية خصوصا أعضاء الحكومة و المنتخبين الذين لهم صفة أمر بالصرف لا سيما رؤساء المجالس الشعبية البلدية ، و هي تستند إلى فكرة أن الميزانية هي عبارة عن الترجمة الميزانية لسياسة معينة ، بالتالي المكلفين بتنفيذ هذه الميزانية يكونون محل مساءلة من طرف الهيئة التي أقرت الاعتمادات الميزانية و رخصت لهم باستعمالها في اطار أهداف تلك السياسة ، فبالنسبة لأعضاء الحكومة، يحق للبرلمان دستوريا مساءلة أي وزير عن الانحرافات في استعمال الاعتمادات المقررة لدائرته الوزارية ، كما يمكن مبدئيا أن يتعرض الوزير الى العزل من طرف رئيس الجمهورية بسبب المخالفات الميزانية التي يمكن أن يرتكبها².

الفرع الثاني: المسؤولية الجزائية

تقع على عاتق الأمر بالصرف مسؤولية جزائية ناجمة عن كل مخالفة صريحة لقواعد الميزانية و الميزانية و التي ألحقت ضررا بالخزينة العمومية ، وهذا بعد أن يتم اكتشافها من طرف مجلس المحاسبة عند فحص و تدقيق الحساب الإداري ، و عليه إذا اكتشف مجلس المحاسبة أية أخطاء من طرف الأمر بالصرف مؤهلة للعقوبة ، فانه يحول الملف إلى النائب العام المختص إقليميا ، و يقوم هذا الأخير بمواصلة التحقيق ثم رفع دعوى قضائية ضد الأمر بالصرف المعني، كما أنه يقوم بإعلام وزارة العدل باتخاذ هذه الإجراءات³.

وتكون أمام القضاء، وعليه المسير الذي يرتكب مخالفة في التسيير الميزانية يكون لها وصف الجريمة الجزائية طبقا لقانون العقوبات الذي يكون مبدئيا محل مساءلة جزائية من طرف الجهة القضائية المختصة، إلا أن إثبات المسؤولية الجزائية في الواقع يمكن أن يطرح صعوبات

1 أنظر المادة 110 من القانون 07-23.

2 كنزة بلحسين، عبد المجيد لخداري، رقابة المحاسب العمومي على النفقات العمومية بين الفعالية وإمكانية التسخير، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، ع1، المجلد 15، جامعة عباس لغرور، خنشلة الجزائر، 2022، ص 1614.

3 كنزة بلحسين ، المرجع السابق، ص 1614.

كبيرة فعلى الرغم من أهمية الأخطاء والمخالفات التي يرتكبها الأمر بالصرف أثناء تنفيذ الميزانية والعمليات الميزانية فاه من الصعب عموماً إثبات طابعها الجزائي¹.

فقد يبدو لأول مرة أن تطبيق المسؤولية الجزائية للأمر بالصرف سهلاً نسبياً مقارنة بأنواع المسؤولية الأخرى، فالأمر بالصرف الذي يرتكب مخالفة في التسيير الميزانياتي يكون لها وصف الجريمة الجزائية طبقاً لقانون العقوبات أو قانون مكافحة الفساد فيكون 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 الميزانية 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 الميزانياتي الذي يكون قد لحق الهيئات العمومية المعينة أو الخزينة العمومية جراء ذلك².

المطلب الثاني: المسؤولية المدنية و التأديبية.

إضافة إلى ما سبق تمتد المسؤولية للأمر بالصرف إلى مسؤولية مدنية و أخرى تأديبية وهو ما سنحاول شرحه في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: المسؤولية المدنية.

تتراوح المسؤولية المدنية بين مسؤولية عن خطأ شخصي واجب الإثبات و آخر خطأ مفترض و 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 ذلك³.

فتطبيق العقوبات الناتجة عن إقحام المسؤولية المدنية للأمر بالصرف يعني إجباره على تعويض ذلك الضرر من ماله الخاص، إضافة إلى قواعد القانون المدني العامة فإن أساس المسؤولية المدنية للأمر بالصرف كان ظاهراً من خلال أحكام المادة 31 من قانون المحاسبة العمومية الملغى والتي نصت على أن "الأمر بالصرف مسؤولون عن الإثبات الكتابية التي يسلمونها، كما أم مسؤولون عن الأفعال اللاشريعة و الأخطاء التي يرتكبونها و التي لا يمكن أن تكتسبها المراقبة المحاسبية للوثائق وذلك في حدود الأحكام القانونية المقررة في هذا المجال" وكذلك الأمر بالصرف مسؤولون مدنياً وجزائياً على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية وبهذه الصفة فهم مسؤولون شخصياً على مسك جرد للممتلكات

¹ حنيش أحمد، الرقابة على الانفاق العام كآلية لتحديد المسؤوليات والمحافظة على المال العام، مجلة الاقتصاد الجديد، العدد 11، المجلد 2، جامعة خميس مليانة 2014، ص 285.

² محمد مسعى، المرجع السابق، ص 39.

³ خالد سكوتي، الأمر بالصرف كأول فاعل في عملية الرقابة، المرجع السابق، ص 220.

المنقولة و العقارية المكتسبة أو المخصصة لهم كما أن الهدف الأساسي الذي ترمي إليه المسؤولية المدنية هو تعويض الهيئة العمومية عن الضرر الذي يكون قد لحقها من جراء خطأ الأمر بالصرف¹.

عكس القانون الجديد الذي حدد المسؤوليات بصفة عامة بموجب الفصل الثاني من الباب الرابع من قانون المحاسبة و التسيير الميزانياتي حيث نص قانون المحاسبة العمومية على أنه "بغض النظر عن الأحكام التشريعية و التنظيمية التي تحكم استعمال و تسيير المال العام و الوسائل المادية، يتحمل الأمر بالصرف و الأمر المكلفون و مفوضوهم و مستخلفوهم المسؤولية شخصيا عن الأخطاء و المخالفات التي من شأنها أن تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية."²

الفرع الثاني: المسؤولية التأديبية.

يكون الأمر بالصرف مسؤولا أمام الغرفة التأديبية للميزانية و الميزانياتية التابعة لمجلس المحاسبة عن كل مخالفة صريحة لقواعد الميزانية و الميزانياتية المتعلقة بالعمليات الميزانياتية التي قام بها والتي ألحقت ضررا بال خزينة العمومية، حيث تهدف الرقابة اللاحقة التي تمارسها هذه الغرفة إلى التأكد من تطبيق الإجراءات القانونية فيما يخص فحص و تدقيق شرعية العمليات الميزانياتية للأمرين بالصرف و احترام ترخيصات الميزانية، إلى جانب تقييم تسيير المرفق العام من جانب الاقتصاد و الرشادة في صرف المال العام³.

كما يمكن اعتبار المسؤولية التأديبية التي يتعرض لها الأمر بالصرف الآخرون مقابلة للمسؤولية السياسية الخاصة لأعضاء الحكومة و المسؤولين المنتخبون، فالمدبر الذي يرتكب مخالفات في تنفيذ الميزانية، يكون محل مسائلة من قبل المسؤول الأعلى له الذي يمكن أن يسلط عليه عقوبة أو أكثر من العقوبات المقررة قانونا مثل (الإنذار، التوبيخ، و التنزيل في الرتبة و العزل (...)⁴

الفرع الثالث: المسؤولية عن عدم مراعاة الانضباط الميزاني و الميزانياتي

وهي المسؤولية الناتجة عن عدم احترام أحكام الميزانية و ضوابطها مما يؤدي إلى ضعف مردودية التنفيذ لضعف النتائج المحققة، وهي مسؤولية أوجدها المشرع الفرنسي من خلال إحداث محكمة الانضباط الميزاني و الميزانياتي، لتختص بمخالفات قواعد الميزانية و المحاسبة العمومية، وفي الجزائر فإن التحقيق في هذه المخالفات و المعاقبة عليها هما من اختصاص مجلس المحاسبة، "فمسؤولي و أعوان الهيئات العمومية الذين تقحم مسؤوليتهم بسبب الأخطاء و المخالفات لقواعد

1 حنيش أحمد، المرجع السابق، ص 285.

2 المادة 110 من قانون 07-23، ص 12.

3 شلال زهير، المرجع السابق، ص 108.

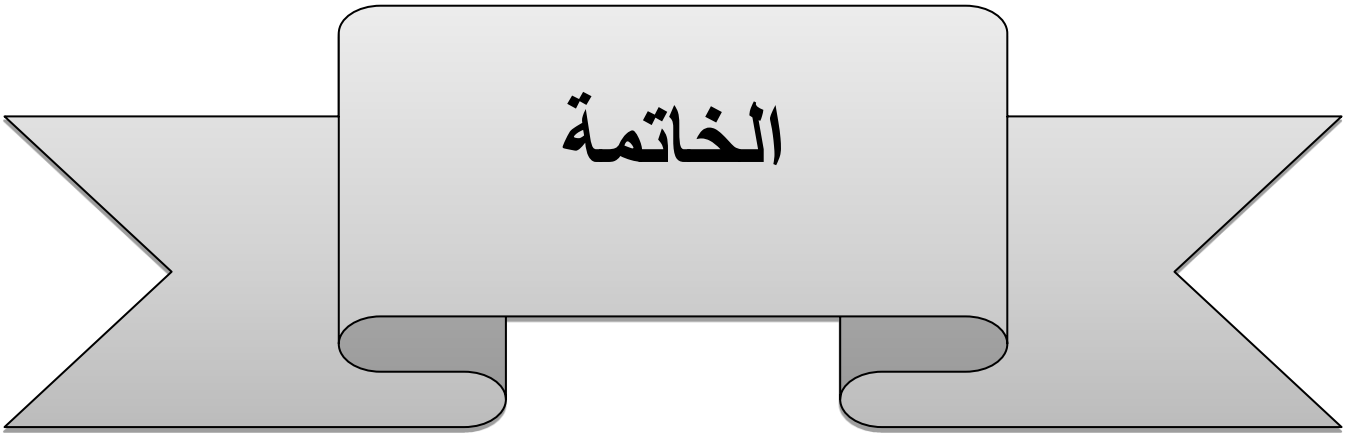
4 سايب زوينب، المرجع السابق، ص 22.

الانضباط الميزاني والميزانياتي، أو الخرق لحكم من الأحكام التشريعية والتنظيمية، أو تجاهل التزاماتهم لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحهم أو لغيرهم على حساب الدولة أو هيئة عمومية¹، لكن الفاعلية في تطبيق هذه المسؤولية ال تزال جد محدودة ولا أدل على ذلك الانحراف المتزايد للآمرين بالصرف وغيرهم من الأعوان العموميين عن قواعد الانضباط الميزاني والميزانياتي¹.

من جهة أخرى قام المشرع الفرنسي بموجب قانون 1948 بإحداث غرفة الضبط الميزاني و الميزانياتي التي تختص بزجر أخطاء التسيير فقد تم إنشاء هذه الغرفة بعد التحقق من عدم فاعلية الأخذ بمختلف مسؤوليات الأمرين بالصرف وذلك نظرا للمخالفات التي يرتكبونها في تسييرهم للأموال العامة، و بالتالي فقد أسست مسؤولية خاصة بمسؤولي و أعوان الهيئات العمومية المضطلعين بالتسيير الميزانياتي²

¹ محمد مسعى، المرجع السابق، ص41.

² شويخي سامية، أهمية الإستفادة من الأليات الحديثة و المنظور الاسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة ماجيستر جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص12-13.



خاتمة:

من خلال دراستنا لموضوع الأمر بالصرف و الذي تناولنا فيه العديد من الجوانب النظرية و الإجرائية التي لها علاقة بتنفيذ الميزانية العامة للدولة لا سيما المفاهيم الأولية للأمر بالصرف و التطور التاريخي للمحاسبة العمومية في الجزائر و أنواع الأمرين بالصرف حسب التنظيم الإداري في الجزائر و كليات تعيينه و صلاحيته الإدارية و الميزانية في تنفيذ النفقات و الإيرادات باعتباره المسؤول الأول لهذه العمليات ، هذا إضافة إلى أنواع الرقابة التي يمارسها في إطار الرقابة الوصائية و المسؤوليات المترتبة عن قيامه بالمهام الموكلة إليه بموجب النصوص التشريعية و التنظيمية توصلنا إلى بعض النتائج نذكر أهمها:

- تأخر المشرع الجزائري في تحين النصوص القانونية المتعلقة بالمحاسبة العمومية و التسيير الميزانياتي بالرغم من تعدد و تنوع المعاملات الميزانية للأشخاص المعنوية.
- النقص الفادح للنصوص التشريعية و التنظيمية الخاصة بالميزانية لا سيما تلك المتعلقة بتنفيذ الميزانية للدولة.
- عكس قانون المحاسبة العمومية رقم 90-21 اكتفى القانون 07-23 المتعلق بالمحاسبة العمومية و التسيير الميزانياتي بتحديد المسؤولية القانونية للأمر بالصرف بصفة عامة و التي يتحملها الموظف العام ، في حين نص سابقه على المسؤولية المدنية للأمر بالصرف مثلا.
- مقارنة بالمحاسب العمومي اكتفى المشرع الجزائري في قانون المحاسبة العمومية بالنص على المبادئ العامة للتسيير الميزانياتي بالنسبة للأمر بالصرف.
- جاء تعريف الأمر بالصرف بموجب نص المادة الرابعة من القانون 07-23 المتعلق بالمحاسبة العمومية و التسيير الميزانياتي بمفهوم واسع عندما عرفه بأنه كل معين أو منتخب أو مكلف يخول له تنفيذ العمليات الميزانية و الميزانية، و تنفيذ تلك المعاملات لا ينفرد بها الأمر بالصرف فقط بل حتى المحاسب العمومي مخول له تنفيذ العمليات الميزانية طبقا للمادة 24 من قانون المحاسبة و بالتالي هناك تداخل في المفاهيم.
- من الناحية العملية و في ظل تطور المعاملات الميزانية للإدارة على النحو الذي رأيناه، يستعصى على الأمرين بالصرف القيام بمهامهم بمنأى عن الأخطاء بسبب نقص في التكوين.
- تقييد النصوص القانونية في بعض الأحيان لصلاحيات الأمر بالصرف بإجراءات تؤدي إلى تداخل الصلاحيات مع المحاسب العمومي.
- انعدام التنسيق بين الهيئات الوصية التابع لها الأمرين بالصرف و بين وزارة الميزانية و الذي أدى في بعض الأحيان إلى تداخل الصلاحيات مع المراقب الميزانياتي أو المراقب الميزانياتي.

و من خلال النتائج السابقة نقترح مايلي:

- نظرا للطبيعة المرنة للقانون الإداري في مجال المعاملات الميزانية لا سيما التسيير الميزانياتي وجب على المشرع مواكبة التطورات بصفة مستمرة.
- تشريع المزيد من النصوص القانونية و التنظيمية لتكملة العجز و النقص الموجود في القوانين الحالية المتعلقة بالمحاسبة العمومية.
- تحديد مسؤوليات الأمر بالصرف و فصلها عن مسؤولية المحاسب العمومي و الأعوان الآخرين المكلفين بتنفيذ الميزانية.
- توسيع صلاحيات الأمر بالصرف و تفادي تقييدها بإجراءات تجعله يتصادم بصلاحيات أخرى و لأعوان آخرين.
- يجب إعادة النظر في تعريف الأمر بالصرف و تحديد صلاحياته تحديدا دقيقا لا يدع مجالاً للتداخل مع المحاسب العمومي أو أي عون مكلف بتنفيذ الميزانية العمومية حيث أن تنفيذ العمليات الميزانية صلاحية مشتركة بينهم.
- التكوين المستمر للأمرين بالصرف تماشيا مع التطور المستمر للعمليات الميزانية و أنشطة الإدارة.



قائمة مصادر
والمراجع

أولاً: المصادر

1- القوانين:

- قانون المحاسبة العمومية 07-23 المتعلق بالمحاسبة العمومية المؤرخ في 2023/07/21، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 42.
- القانون رقم 07-12 المؤرخ في 2012/02/23، المتعلق بالولاية صادر في الجريدة الرسمية، العدد 12، سنة 2012.
- القانون رقم 12-23 المؤرخ في 18 محرم عام 1445 الموافق 5 غشت سنة 2023، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، ج، ر، ع 51، لسنة 2023 .
- القانون رقم 10-11، المؤرخ في 22 يونيو، سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج، ر، العدد 37، مؤرخة في 03-07-2011.
- الأمر 58-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المعدل و المتمم و المتضمن القانون المدني.

2- المراسيم التنفيذية :

- 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 و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374، المؤرخ في 15 نوفمبر 2009، ج، ر، ع 67، سنة 2009.
- المرسوم التنفيذي رقم، 20-404، المؤرخ في 29 / 12 / 2020، المتعلق بكيفيات تسيير و تفويض الاعتمادات الميزانية، ج، ر، ع 80، سنة 2020.

ثانياً: المراجع

1- المؤلفات:

- براهيم علي عبد الله، أنور العجارمة، مبادئ الميزانية العامة، دار الصفاء للطباعة والنشر والتوزيع، (د، ر، ط)، الأردن، 1999.
- خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس الميزانية العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، ط 2، عمان، 2008.
- قاسم إبراهيم الحسيني، المحاسبة الحكومية والميزانية العامة للدولة، مؤسسة الورق، ط 1، الأردن، 1999.
- محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العال، الميزانية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، ط 1، الجزائر، 2003.
- محمد عمر حماد أودوج، ترشيد الإنفاق العام وعلاج عجز ميزانية الدولة، دار الجامعة، (د، ر، ط) مصر، 2006.
- محمد مسعى، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، ط 2 الجزائر، 2003.
- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، دون طبعة، القاهرة، 1975.
- الدكتور سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 2011.

ثالثاً: الرسائل والأطروحات العلمية

1- أطروحات الدكتوراه:

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

- سكوتي خالد، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق قانون عام، تلمسان، 2018/2017 .
- فنينش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر كلية الحقوق، الجزائر، 2012 .

2- مذكرات الماجستير:

- 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.

- شويخي سامية، أهمية الإستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة ماجستير جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان 2010

3- مذكرات الماستر:

- بشيري محمد الأمين، بوصلاح عبد الرزاق، النظام القانوني للأمر بالصرف في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في الحقوق، جامعة محمد بوضياف، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المسيلة، 2022/2021.

- جاب الله هشام، بن زيطة مصطفى، النظام القانوني للأمر بالصرف، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، جامعة أحمد دراية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، أدرار، 2021/2020.

- جباري محمد، براكنية أيمن النظام القانوني للأمر بالصرف، مذكرة لنيل شهادة ماستر، جامعة العربي التبسي، كلية الحقوق، تبسة، الجزائر، 2022 / 2021.

- سايب زينب، الأمر بالصرف ودوره في تنفيذ الميزانية العمومية، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، جامعة يحيى فارس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المدية، 2017/2016.

- بن دويس فاتح، واقع اصالح نظام المحاسبة العمومية الجزائري و مواكبته لمعايير المحاسبة الدولية للقطاع العام(IPSAS)مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم التجارية،جامعة محمد خيضر بسكرة 2020.

- لماني فتيحة، إجراءات تنفيذ عمليات الميزانية، مذكرة تخرج لنيل شهادة ليسانس في العلوم التجارية، جامعة المدية.

- بحوس منال، الرقابة الميزانية على النفقات العمومية (دراسة حالة مصلحة المراقبة الميزانية لبلدية تقرت)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ،جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر.

رابعاً: المقالات

- إلهام بروبة ، واقع تنفيذ أعوان المحاسبة العمومية للنفقات المترتبة عن فيروس كورونا كوفيد 19 ، مجلة المنهل الاقتصادي ، العدد 01 ، المجلد 06 ، جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادى ، الجزائر ، 2023.

- أوناهي هاني، حشلاف جعفر، إجراء التفاوض وسيلة لتجاوز قرار الرفض النهائي لتأشيرة المراقب الميزانياتي، مجلة الدراسات حول الفعالية القاعدة القانونية، ع 02 بجاية 2019.
- خالد سكوتي، الأمر بالصرف كأول فاعل في عملية الرقابة، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، العدد الثاني، المجلد الرابع جامعة غرداية غرداية، 2020.
- يوسف جيلالي، النظام القانوني للأمر بالصرف في القانون الجزائري، مجلة القانون، ع 06، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2016.
- سكوتي خالد، دور الأمر بالصرف في مراقبة الميزانية ، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، العدد2، المجلد العاشر، الجزء2، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2017.
- عقيلة حاج ميهوب سيدي، دور المراقب الميزانياتي 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.
- عوالي بلال، رزيق كمال، مجال تدخل المراقب الميزانياتي لدى البلديات لمراقبة الصفحة العمومية في ظل المرسوم الرئاسي، 15-247، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 08 جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2017.
- كنزة بلحسين، عبد المجيد لخداري، رقابة المحاسب العمومي على النفقات العمومية بين الفعالية وإمكانية التسخير، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 01، المجلد 15، جامعة عباس لغرور، خنشلة الجزائر، 2022.
- عبد المطلب بيبصار، دور أعوان المحاسبة العمومية في فعالية تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية دراسة تحليلية لتنفيذ ميزانية البلدية مجلة الدراسات الميزانياتية و المحاسبية، المجلد 12 العدد 1، جامعة محمد بوضياف، المسيلة 2021.
- وليد مرغني، مقارنة المحاسبة العمومية في البيئة الجزائرية في ظل التوجه نحو معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام- IPSAS الواقع والتحديات، مجلة العلوم الإنسانية المجلد 12 / العدد 12.
- عبد اللاوي خديجة، رقابة المراقب الميزانياتي للصفقات العمومية، المجلة المتوسطة للقانون و الاقتصاد، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الحجم 1، العدد 1.
- مزيتي فاتح، رقابة المراقب الميزانياتي على الإدارة العامة، (الواقع، المعوقات، الحل)، مجلة تاريخ العلوم العدد الثامن، الجلفة 2017.

خامسا: المحاضرات

- الأستاذ رابحي بوعبد الله، المراقب الميزانياتي ووكيل الصرف، المحاضرة الخامسة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة تيسمسيلت، الجزائر.
- الاستاد رابحي بوعبدالله، نشأة وتطور النظام العام للمحاسبة العمومية، المحاضرة الأولى، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة تيسمسيلت، الجزائر.
- فيصل قميحة، محاضرات في مقياس المحاسبة العمومية، موجهة لطلبة السنة الثالثة محاسبة و جباية، جامعة صديق بن يحي، جيجل، الجزائر.

- د.سمغوني زكريا محاضرات في مادة المدخل للعلوم القانونية، (نظرية الحق)،
المركز الجامعي صالحى أحمد، النعامة.

الفهرس

الصفحة	العنوان
أ	مقدمة
09	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للأمر بالصرف
10	المبحث الأول: ماهية الأمر بالصرف
10	المطلب الأول: مفهوم صفة الأمر بالصرف
10	الفرع الأول: تعريف الأمر بالصرف
12	الفرع الثاني: نشأة و تطور نظام المحاسبة العمومية في الجزائر
14	المطلب الثاني: اختصاصاته الأمر بالصرف و تمييزه عن غيره
15	الفرع الأول: اختصاصات الأمر بالصرف
17	الفرع الثاني: تمييز الأمر بالصرف عن غيره
18	المبحث الثاني: شروط وأنواع صفة الأمر بالصرف
18	المطلب الأول: شروط اكتساب صفة الأمر بالصرف
19	المطلب الثاني: أنواع صفة الأمر بالصرف
26	الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للأمر بالصرف
27	المبحث الأول: صلاحيات ورقابة الأمر بالصرف
27	المطلب الأول: صلاحيات الأمر بالصرف
27	الفرع الأول: المرحلة الإدارية لتنفيذ النفقات
39	الفرع الثاني: المرحلة الإدارية لتنفيذ الإيرادات
41	المطلب الثاني: رقابة الأمر بالصرف كجهة وصية على تنفيذ النفقات العمومية
41	الفرع الأول: الرقابة على تنفيذ نفقات الجماعات المحلية
44	الفرع الثاني: الرقابة على تنفيذ نفقات الأجهزة الإدارية المرفقية
46	المبحث الثاني: مسؤولية الأمر بالصرف
46	المطلب الأول: المسؤولية السياسية والجزائية
46	الفرع الأول: المسؤولية السياسية
47	الفرع الثاني: المسؤولية الجزائية

47	المطلب الثاني: المسؤولية المدنية والتأديبية
47	الفرع الأول: المسؤولية المدنية
48	الفرع الثاني: المسؤولية التأديبية
48	الفرع الثالث: المسؤولية عن عدم مراعاة الانضباط الميزاني والميزانياتي



ملخص
الدراسة

ملخص الدراسة:

تمحورت الدراسة حول النظام القانوني للأمر بالصرف، إذ يعتبر هذا الأخير كل شخص مؤهل قانونا للقيام بعمليات مالية تتعلق بالمال العام، سواء كانت هذه العمليات تخص النفقات أو الإيرادات العامة، كما يكون حامل هذه الصفة معيناً أو منتخبا يمارس الصفة باسمه و لحساب جهة إدارية في شقها الإداري، لأن ما يميز نظام المحاسبة العمومية هو انفرادها بمبدأ التنافي بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي، إذ توكل لهذا الأخير مهمة المحاسبة العمومية، أما الأمر بالصرف يتكفل بالعمليات الإدارية من جانب تنفيذ النفقات فيعهد إليه الالتزام بها و تصفيتها و أخيرا الأمر بصرفها، أما من جانب تنفيذ الإيرادات فيتولى إثبات الديون و تصفيتها و أخيرا الأمر بالتحصيل، فيعتبر الأمر بالصرف مسؤولاً عن الأخطاء و الانحرافات التي قد تقع منه عند تنفيذ العمليات الميزانية إذ يعتبر مسؤولاً جزائياً و مدنياً و تأديبياً و عن عدم مراعاة الانضباط الميزاني و الميزانياتي، كما يمارس الأمر بالصرف الرئيسي أو الوحيد الرقابة الميزانية على تنفيذ النفقات العمومية بصفته ممثلاً لجهة الإدارة الوصية و إما بصفته رئيساً لتلك الجهة الإدارية.

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

Abstract

The study focused on the legal system of the authorizing officer, who is considered any person legally qualified to conduct financial transactions related to public funds, whether these transactions involve public expenditures or revenues. This individual may be appointed or elected to exercise this authority on behalf of and for the account of an administrative entity within its administrative domain. What distinguishes the public accounting system is its unique adherence to the principle of separation between the authorizing officer and the public accountant. The public accountant is entrusted with the task of public accounting, while the authorizing officer handles administrative operations, including executing expenditures, ensuring compliance, settling them, and ultimately authorizing disbursements. Regarding revenue execution, the authorizing officer is responsible for proving debts, settling them, and ultimately authorizing collection. The authorizing officer is held accountable for any errors or deviations that may occur during financial operations, being liable both criminally, civilly, and disciplinarily for any disregard of budgetary and financial discipline. Moreover, the authorizing officer, whether as the principal or sole authority, exercises financial oversight over the execution of public expenditures, either as a representative of the supervisory authority or as the head of the administrative entity itself.

Keywords: The authorizing officer, the public accountant, public expenditures, revenues, public accounting.