

التفويض الإنفرادي للإعتمادات في نظام عدم التركيز المالي:

المفهوم ونطاق التطبيق

*Unilateral delegation of credits in the system of financial
deconcentration: concept and field of application*

عبد الحكيم سعاد

Abdelhakim Saad

طالب دكتوراه، التخصص: (القانون، قانون عام)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1

*Doctoral student, Specialization: (Law, Public Law), Faculty of Law,
University of Algiers I*

Email: abd.saad@univ-alger.dz

تاريخ النشر: 2022/06/18

تاريخ القبول: 2022/05/09

تاريخ إرسال المقال: 2022/04/13

ملخص:

تعالج هذه المقالة إشكالية مفهوم ونطاق التفويض الإنفرادي للإعتمادات في قانون الميزانية والمحاسبة العمومية الجزائري، باعتباره أحد ركائز نظام عدم التركيز المالي القائم على توزيع سلطة التصرف في الإعتمادات المالية المفتوحة، بما يحقق أهداف التكفل عن قرب باحتياجات السير الحسن والدائم للمرافق العمومية وتحقيق التنمية المحلية، وذلك في ظل أحكام القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية وكذا النصوص التنظيمية ذات الصلة، باستخدام المنهج التحليلي القائم على تفكيك هذه النصوص، واستخلاص الأحكام العامة والخاصة المطبقة على موضوع الدراسة.

وقد توصلت المقالة إلى تحديد مفهوم التفويض الإنفرادي للإعتمادات المالية، وإبراز مختلف الشروط الضرورية لصحته من حيث الأطراف والموضوع، وكذا تحديد نطاق تطبيقه سواء من حيث الميزانيات المعنية به أو من حيث طبيعة الإعتمادات القابلة للتفويض.

كلمات مفتاحية:

تفويض إعتمادات، عدم تركيز مالي، ميزانية الدولة، مؤسسة عمومية، أمر بالصرف ثانوي.

Abstract:

This article deals with the issue of the concept and the scope of the unilateral delegation of credits in Algerian public budgetary and accounting law, as one of the

pillars of the system of financial deconcentration based on the distribution of the power to authorize open credits. , in order to achieve the objectives of satisfying as closely as possible the needs for the efficiency and permanent work of public services and the achievement of local development, in light of the provisions of Law No. 90-21 relating to public accounting, as well as the Organic Law No. 15-18 relating to finance laws, and related regulatory texts, and based on the analytical method based on the anatomy of legal and regulatory texts, and the extraction of applicable general and specific provisions to the object of the study.

The article has come to define the notion of unilateral delegation of budgetary credits and to highlight the various conditions necessary for its validity in terms of parties and object, as well as to delimit the field of its application, whether in terms of budgets or in terms of the nature of the delegable credits.

Keywords:

Delegation of credits; Financial deconcentration; Government Budget; Public establishment; Secondary authorizing officer.

مقدمة

يقوم عدم التركيز المالي في قانون الميزانية والحاسبة العمومية على توزيع السلطة المالية بين أعوان الإدارة المركزية في الدولة والمؤسسات العمومية من جهة وممثليها على المستويات المحلية من جهة أخرى، ولعل أهم الوسائل القانونية لعدم تركيز السلطة المالية هي التفويض الإفرادي للإعتمادات، إذ يُعتبر هذا الأخير قرارا ذو طابع إداري ومالي يتخذه الأمر بالصرف الرئيسي في ميزانية الدولة أو المؤسسات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية بإرادته المنفردة، ينقل بموجبه جزءا من الإعتمادات المفتوحة قانونا على مستواه وكذا سلطة التصرف فيها إلى الأمرين بالصرف الثانويين الذين يتبعونه، وذلك طبقا لأحكام المادة 27 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية، وبالرغم من أن تفويض الإعتمادات قد شهد تطورا مهما على مستوى الوسائل القانونية التي تستخدم في أعماله، بحيث أصبح التشريع المالي يتجه نحو تفضيل نظام التعاقد في تفويض الإعتمادات عوض القرار الإفرادي حسبما يُستفاد من أحكام المادة 79 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، إلا أن القرار الإفرادي لا يزال هو الوسيلة القانونية المهيمنة على أساليب تفويض الإعتمادات لا سيما في مجال ميزانية الدولة للتسيير وكذا ميزانيتها للتجهيز بعنوان نفقات البرنامج القطاعي المركز، فضلا عن مجمل ميزانيات المؤسسات العمومية التي تعمل بهذا النظام، وهو ما تهدف هذه الدراسة إلى الوقوف عليه، فإذا كان تفويض الإعتمادات ينقل سلطة التصرف في الإعتمادات المالية المفتوحة من الأمرين بالصرف الرئيسيين إلى الأمرين بالصرف الثانويين بهذا الشكل، فإن دراسة مفهومه الذي يتميز بمحتواه القانوني عن الأشكال الأخرى لتفويض السلطة، وتحديد نطاق تطبيقه الذي رسمته النصوص القانونية والتنظيمية ذات الصلة، تكتسي أهمية بالغة من الناحيتين النظرية والعملية، إذ يتجلى ذلك في ما يتحقق به من أغراض التكفل عن قرب بالإحتياجات المالية للمرافق العمومية غير المركزية، وتنشيط التنمية الجوارية واستدامتها، وعليه، فما هو مفهوم ومجال تطبيق التفويض الإفرادي للإعتمادات المالية في نظام عدم التركيز المالي في القانون الجزائري؟

في سبيل الإجابة عن هذه الإشكالية، ارتأينا استخدام المنهج التحليلي القائم على تفكيك النصوص القانونية والتنظيمية ذات الصلة، واستخلاص الأحكام العامة والخاصة المطبقة على موضوع الدراسة، وكذا تقسيم هذه المقالة إلى مبحثين، بحيث نخصص المبحث الأول منها لضبط مفهوم التفويض الإفرادي للإعتمادات، وذلك من خلال العمل على إيجاد تعريف له من خلال استقراء النصوص القانونية والتنظيمية التي تحكمه في مطلب أول، ثم تحديد مختلف شروط صحته العضوية والموضوعية في مطلب ثان، مخصصين المبحث الثاني من هذه المقالة لتحديد نطاق تطبيق نظام التفويض الإفرادي للإعتمادات، وذلك من خلال دراسة مجال العمل به في ميزانية الدولة في مطلب أول، ثم بيان الأحكام التي تحدد نطاق تطبيقه في ميزانيات المؤسسات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية في مطلب ثان.

المبحث الأول: مفهوم التفويض الإفرادي للإعتمادات

إن التفويض الإفرادي للإعتمادات هو عمل قانوني تنتقل به سلطة تنفيذ النفقات من الأمر بالصرف الرئيسي كمفوض إلى الأمر بالصرف الثانوي كمفوض له، وهو بذلك يكتسي طابعا خاصا ويتميز بمحتواه القانوني الذي يبرز ذاتيته واستقلاله بعناصره التعريفية وبشروطه عن باقي صور نقل السلطة الإدارية والمالية، ما يقتضي التطرق لتعريفه في مطلب أول، ومن ثم تحديد شروطه في مطلب ثان.

المطلب الأول: تعريف التفويض الإفرادي للإعتمادات

يطلق التفويض الإفرادي للإعتمادات للتعبير عن معاني عديدة ومفاهيم مختلفة تبعا لمجالات استخدامه، ولهذا فلا يمكن تحديد محتواه القانوني وضبط نطاق تطبيقه دون وضع تعريف دقيق له يجمع خصائصه، ويميزه عما قد يلبس به من مفاهيم، وهو ما يقتضي تحديد معناه اللغوي في فرع أول، ثم ضبط استعماله الإصطلاحي في مجال القانون العام المالي في فرع ثاني.

الفرع الأول: التفويض الإفرادي للإعتمادات لغة

التفويض في اللغة العربية هو مصدر الفعل فوض، ومعناه التنازل عن سلطة التقرير في شأن ما للغير، فيقال: فوض إليه الأمر، أي: رده إليه. (الجوهري، 2009، صفحة 905)

أما الإعتمادات فهي جمع إعتما، وهو مصدر الفعل اعتمد، ومعناه الإستناد إلى شيء أو شخص ما، فيقال: اعتمدت على الشيء: إتكأت واعتمدت عليه في كذا، أي: إتكلت عليه. (الجوهري، 2009، صفحة 809)

يلاحظ أن المعنى اللغوي لمصطلح تفويض الإعتمادات ينصرف إلى توكيل الغير والإستناد عليه أو على ما لديه للتصرف في شؤون الموكل، وهو معنى يقترب جزئيا من المعنى الإصطلاحي لتفويض الإعتمادات من جهة التفويض، غير أنه يخلو من الإشارة إلى المحتوى المالي للفظ الإعتمادات، حيث يظهر أنه معنى لم يكتسبه إلا حديثا.

أما التفويض في اللغة الفرنسية: Délégation فيشير إلى الكلمة ذات الأصل اللاتيني: delegatio التي تعني حلول شخص محل آخر في ممارسة سلطاته بناء على إناة. (GAFFIOT, 2016, p. 456)

وأما الإعتمادات Crédits فهي جمع كلمة Crédit المشتقة من الكلمة اللاتينية Creditum والتي تعني القرض والدين. (GAFFIOT, 2016, p. 416)

ويلاحظ أن المعنى اللغوي لمفهوم تفويض الإ اعتمادات في اللغة الفرنسية والذي ينصرف إلى حلول شخص محل آخر في ممارسة سلطاته بناء على إنابة في مجال رد القروض وقضاء الديون، يتقارب كثيرا مع معناه الإصطلاحي لاسيما فيما يخص إنابة المفوض له في مجال قضاء الديون، غير أنه يختلف عنه في مجال رد القروض.

الفرع الثاني: التفويض الإفرادي للإ اعتمادات اصطلاحا

عرّفت المادة 18 في فقرتها الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 20-404 الذي يحدد كيفية تسيير وتفويض الإ اعتمادات المالية تفويض الإ اعتمادات على أنه "الإجراء الذي تقوم بموجبه مصلحة تابعة للدولة، المفوض، بإعطاء سلطة تنفيذ عمليات لصالحها وباسمها، لمصلحة أخرى تابعة للدولة أو لجهاز إقليمي أو مؤسسة عمومية تحت الوصاية، المفوض له".

كما عرّفته التعليم رقم 03 المؤرخة في 15 فيفري 1992 المتعلقة بإجراءات تفويض إ اعتمادات التسيير، بأنه "القرار الذي يضع الأمر بالصرف الرئيسي بموجبه تحت تصرف الأمر بالصرف الثانوي الإ اعتمادات الضرورية لسير المصالح التابعة لسلطته".

بينما عرّفه معجم مصطلحات القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية بأنه: "القرار الذي تفوض سلطة ما من خلاله سلطة تسيير الإ اعتمادات لشخص آخر، وهو شكل من أشكال تفويض السلطة". (المديرية العامة للميزانية، 2021)

يمكن تعريف التفويض الإفرادي للإ اعتمادات على ضوء التعاريف المقدمّة بأنه القرار الذي يتخذه الأمر بالصرف الرئيسي والذي توضع بموجبه الإ اعتمادات المالية تحت تصرف الأمر بالصرف الثانوي.

المطلب الثاني: شروط التفويض الإفرادي للإ اعتمادات

تبين مما تقدم بأن التفويض الإفرادي للإ اعتمادات هو عمل قانوني تترتب عنه آثار في ذمتي كل من الأمر بالصرف الرئيسي الذي أجراه والأمر بالصرف الثانوي الذي تلقاه، وحيث أن العمل القانوني لا يكون صحيحا ومنتجا لآثاره إلا إذا توافرت الشروط القانونية المطلوبة في أطرافه وموضوعه، فإنه يتعين البحث في شروط تفويض الإ اعتمادات المتعلقة بأطرافه وبيانها في فرع أول، ثم تحديد الشروط التي تتعلق بموضوع التفويض في فرع ثان.

الفرع الأول: الشروط المتعلقة بأطراف التفويض

إن التفويض الإفرادي للإ اعتمادات لا يكون إلا بين الأمر بالصرف الرئيسي كمفوض والأمر بالصرف الثانوي كمفوض له، في ميزانية معينة.

يُفهم من قراءة نص المادة 23 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية، بأن الأمر بالصرف عموما هو كل شخص يؤهل قانونا لتنفيذ عمليات الإيرادات والنفقات في مرحلتها الإدارية. (قانون رقم 90-21 يتعلق بالحاسبة العمومية، معدل ومتمم، 1990)

أما المرسوم التنفيذي رقم 97-268 الذي يحدد الإجراءات المتعلقة بالإلتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم، فبموجبه يُعد أمرا بالصرف "الموظف المعين قانونا في منصب تسيير الوسائل

المالية والبشرية والمادية الذي تُفوض له السلطة وفقا للمواد 26 و 28 و 29 من القانون رقم 90-21 ... ويكون مُعتمدا قانونا طبقا للتنظيم الجاري به العمل"، كما نصت المادة 3 من نفس المرسوم على أن "يُعتبر في حالة وجود عدة هيكل تسيير أمرا بالصرف، حسب مفهوم هذا المرسوم، الموظف المعين قانونا في منصب تسيير الوسائل المالية المفوضة له السلطة وفق ما نصت عليه المادة 2 أعلاه". (مرسوم تنفيذي رقم 97-268 يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم، معدل ومتمم، 1997)

بينما يُعرف المشروع التمهيدي لقانون المحاسبة العمومية الأمر بالصرف على أنه "كل شخص منتخب أو معين مؤهل للقيام بتنفيذ الإيرادات والنفقات في ميزانية الأشخاص المعنويين الخاضعين للقانون العام". (المشروع التمهيدي لقانون المحاسبة العمومية لسنة 2021، 2021)

على ضوء هذه التعاريف، يمكن تعريف الأمر بالصرف بأنه عون تنفيذ الميزانية الذي يختص قانونا بالتسيير الإداري للوسائل المالية في الإدارات والمؤسسات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية.

وفي جميع الأحوال يكون الأمر بالصرف إما رئيسيا وإما ثانويا وإما وحيدا (قانون رقم 90-21 يتعلق بالمحاسبة العمومية، معدل ومتمم، 1990؛ المادة 25)، علما أن التفويض الإفرادي للإعتمادات لا يتم إلا من طرف أمر بالصرف رئيسي لفائدة أمر بالصرف ثانوي يتبعه. (مرسوم تنفيذي رقم 91-313 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمكنها الأمر بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها، معدل ومتمم، 1991؛ المواد 7 و 69)

أولا: الأمر بالصرف الرئيسي

يجب التمييز في السلطة التي يدخل ضمن اختصاصها إصدار قرار تفويض الإعتمادات بين حالتين: حالة وجود الأمر بالصرف الرئيسي وحالة غيابه.

1- حالة وجود الأمر بالصرف الرئيسي

حددت أحكام القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية قائمة أعوان التنفيذ الذين يتمتعون بصفة الأمر بالرئيسي دون أن تضع تعريفا لهذه الصفة (قانون رقم 90-21 يتعلق بالمحاسبة العمومية، معدل ومتمم، 1990؛ المادة 26)، وهو نفس النهج المتبع في المشروع التمهيدي لقانون المحاسبة العمومية لسنة 2021 (المشروع التمهيدي لقانون المحاسبة العمومية لسنة 2021، 2021؛ المادة 11)، وعليه فقد اختار المشرع في تعريفه للأمر بالصرف الرئيسي أسلوب القائمة (جيلالي، 2016، صفحة 82) (مسعي، 2003، صفحة 28)، ويلاحظ بمقارنة القائمتين، تخلي المشرع عن تسمية الأمر بالصرف الأساسي التي اعتمدها في المادة 26 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، واكتفائه بتسمية الأمر بالصرف الرئيسي في المشروع التمهيدي، وكذا إعتبار الوزير المكلف بالمالية أمرا بالصرف رئيسيا في الإعتمادات المالية غير المخصصة في ظل أحكام المشروع التمهيدي، وهو ما خلا منه القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، فضلا عن اعتبار المسؤولين المعينين قانونا على مصالح السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بصيغة الجمع أمرين بالصرف رئيسيين في ظل أحكام المشروع التمهيدي، ما يوحي بتعدد الأمرين بالصرف الرئيسيين في

ميزانية السلطة التي ليس لها حسب أحكام القانون العضوي المتعلق بالانتخابات إلا أمر بالصرف واحد هو رئيسها. (أمر رقم 01-21 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، معدل ومتمم، 2021؛ المادة 30)

وقد صُنّفت أحكام قانون المحاسبة العمومية المسؤولين المعيّنين أو المنتخبين في وظيفة لها من بين الصلاحيات تنفيذ عمليات الإيرادات والنفقات ضمن الأمرين بالصرف الرئيسيين، وهو تصنيف غير دقيق، إذ أن مسؤولي المصالح غير المركزية للدولة ومسؤولي الفروع الخارجية للمؤسسات العمومية الوطنية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية هم مسؤولون معيّنون في وظائف لها من بين الصلاحيات تنفيذ الإيرادات والنفقات عندما يخولهم التنظيم ذلك، وبالرغم من هذا فهم ليسوا أمرين رئيسيين بالصرف. (قانون رقم 90-21 يتعلق بالمحاسبة العمومية، معدل ومتمم، 1990؛ المادة 26 فقرة 7)

أما المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، فقد نصت على أن "الأمر بالصرف الرئيسيون هم الذين يُصدرون أوامر بالدفع لفائدة الدائنين وأوامر الإيرادات ضد المدينين وأوامر تفويض الإعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين"، (مرسوم تنفيذي رقم 91-313 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمر بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةاتها ومحتواها، معدل ومتمم، 1991؛ المادة 7) وهذا التعريف يبدو أكثر دقة ووضوح، حيث أن سلطة تفويض الإعتمادات هي المعيار الذي يُميز الأمر بالصرف الرئيسي عن الأمر بالصرف الثانوي، ذلك أن الأمر بالصرف الرئيسي يستمد سلطته على الإعتمادات المفتوحة لديه مباشرة من التنظيم دون حاجة إلى تفويض، ويختص فضلا عن ذلك بتفويض الإعتمادات الموضوعية تحت تصرفه لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين. (جباري، 2016، صفحة 84) (مسعي، 2003، صفحة 30)

2- حالة غياب الأمر بالصرف الرئيسي

تُميز في حالة غياب الأمر بالصرف الرئيسي بين حالة التفويض أين تسند سلطة الأمر بالصرف الرئيسي في تسيير الإعتمادات المفتوحة لديه وتفويضها إلى موظف يعمل تحت سلطته المباشرة وينوب عنه في ذلك بموجب تفويض توقيع، وحالة الإستخلاف أين يكون منصب الأمر بالصرف الرئيسي شاغرا، بحيث يُعين موظف آخر للحلول محله بصفة مؤقتة.

أ- مفوض الأمر بالصرف الرئيسي

مفوض الأمر بالصرف الرئيسي هو كل موظف دائم مُعين على مستوى الإدارة الموضوعية تحت سلطة الأمر بالصرف الرئيسي يفوض له هذا الأخير في حدود صلاحياته سلطة التوقيع على وثائق الميزانية والمحاسبة باسمه وتحت مسؤوليته، ومنها وثائق تفويض الإعتمادات. (Waserman, 2016, p. 49)

نص القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية على جواز تفويض الأمرين بالصرف لإمضاءهم بموجب أحكام المادة 29 منه التي تقضي بما يلي: "يمكن للأمرين بالصرف تفويض التوقيع للموظفين المرسمين العاملين تحت سلطتهم المباشرة، وذلك في حدود الصلاحيات المخولة لهم وتحت مسؤوليتهم"، وباستقراء هذه المادة نستخلص أن مفوض الأمر بالصرف عموما، بما في ذلك مفوض الأمر بالصرف الرئيسي، يجب أن يكون من الموظفين المرسمين، فيخرج من ذلك الموظفون المؤقتون والموظفون المتربصون وكذا الموظفون المتعاقدون (أمر رقم 06-03 يتضمن القانون الأساسي

العام للوظيفة العمومية، 2006؛ المادة 4)، كما يتعين أن يكون من الموظفين العاملين تحت سلطة الأمر بالصرف الرئيسي المباشرة، فيخرج من ذلك كل الموظفين المرسمين الذين لا يعملون تحت سلطة الأمر بالصرف الرئيسي المباشرة، كالموظفين الموجودين في حالة من حالات الإنتداب المنصوص عليها قانونا (أمر رقم 06-03 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، 2006؛ المادة 133)، وكذلك الموظفين المرسمين الذين يعملون تحت سلطة الأمر بالصرف غير المباشرة، كالموظفين التابعين للمؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية الأمر بالصرف الرئيسي.

وقد درجت المراسيم التنفيذية التي تُرخص لأعضاء الحكومة بتفويض إمضاءاتهم على الإذن صراحة بتفويض الوزراء إلى موظفي إداراتهم المركزية الذين لهم رتبة نائب مدير على الأقل توقيع الوثائق الخاصة بالميزانية والحاسبة، ومن بينها أوامر تفويض الإتمادات، وتنص هذه المراسيم على وجوب أن يتضمن قرار التفويض إسم المفوض إليه، وتعداد المواضيع التي يشملها التفويض والتي لا يمكن أن تتجاوز الصلاحيات الموكولة قانونا إليه. (مرسوم تنفيذي رقم 20-04 يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضاءهم، 2020؛ المواد 2 و3)

كما تُلزم أحكام المادة 24 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية كافة مفوضي الأمرين بالصرف الرئيسيين بالقيام بإجراءات الإتماد لدى المحاسبين العموميين المخصصين.

إن مفوض الأمر بالصرف الرئيسي الذي يجوز قرار تفويض بالإمضاء باسم الأمر بالصرف الرئيسي على وثائق الميزانية ومنها وثائق تفويض الإتمادات، ويستوفي شرط الإتماد لدى المحاسب العمومي المخصص، يصبح أمرا بالصرف بمفهوم المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 97-268 الذي يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم، غير أنه لا يُصنف ضمن الأمرين بالصرف الرئيسيين، وبالرغم من ذلك فإنه يختص بالتوقيع على قرارات تفويض الإتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين المعنيين بموجب التفويض الذي يحوزه، وذلك باسم الأمر بالصرف الرئيسي وتحت مسؤوليته.

ب- مُستخلف الأمر بالصرف الرئيسي

إن التسيير العمومي ليس في حقيقته إلا فعل الإنفاق العمومي، وإن استمرار سير المرافق العامة بانتظام واطراد يقتضي بالدرجة الأولى الوجود الدائم والمستمر للإتمادات الضرورية لتغطية تكاليف الخدمات العمومية من جهة، ووجود العون الذي يؤهله القانون للتصرف فيها بما يضمن ذلك دون انقطاع من جهة أخرى.

إن شغور منصب مسؤول التسيير المالي يؤدي مباشرة وحتما إلى شل المرفق العمومي الذي يديره، وحيث أن تفويض التوقيع ينقضي بانقضاء مهمة الأمر بالصرف المفوض، فإن نظام مفوض الأمر بالصرف الرئيسي يجد نفسه عاجزا عن مواجهة الفراغ الذي تحدثه حالة الشغور.

ولسد هذا الفراغ كرس القانون رقم 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية نظام إستخلاف الأمرين بالصرف، حيث نصت المادة 28 منه على أنه: "في حالة غياب أو مانع، يمكن استخلاف الأمرين بالصرف في أداء بعقد تعيين يُعد قانونا ويُبلغ للمحاسب العمومي المكلف بذلك".

كما نصت أحكام المرسوم التنفيذي رقم 13-95 على أنه: "في حالة الشغور المؤقت لمنصب مسؤول تسيير الوسائل المالية والبشرية والمادية يُعين موظف ينتمي إلى المؤسسة أو الإدارة العمومية بصفة إنتقالية بصفة أمر بالصرف قصد ضمان استمرار سير المرفق العمومي في انتظار تعيين موظف في منصب مسؤول تسيير الوسائل المالية والبشرية والمادية". (مرسوم تنفيذي رقم 13-95 يتم المرسوم التنفيذي رقم 97-268 المؤرخ في 21 يوليو سنة 1997 الذي يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها، ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم، 2013؛ المادة 2 مكرر)

وبمقارنة النصين نلاحظ أن الإستخلاف يقوم على حالي الغياب والمانع حسب أحكام القانون رقم 90-21، بينما يقوم على حالة الشغور المؤقت حسب أحكام المرسوم التنفيذي رقم 97-268، ولهذا فقد جمع المشروع التمهيدي لقانون المحاسبة العمومية لسنة 2021 الحالات الثلاثة المذكورة؛ في أحكام المادة 16 منه التي تنص في الفقرة الأولى منها على أنه: "في حالة غياب أو مانع أو شغور مؤقت للمنصب، يمكن استخلاف الأمرين بالصرف في ممارسة وظيفتهم بموجب قرار تعيين مُعد قانونا ويبلغ للمحاسب العمومي المختص".

نستنتج باستقراء هذه النصوص أن مستخلف الأمر بالصرف هو الموظف الذي يحل محل الأمر بالصرف مؤقتا في حالة الشغور، وحيث أن أحكام الإستخلاف لا تميز بين الأمر بالصرف الرئيسي والأمر بالصرف الثانوي، فيمكن أن تُعرف مستخلف الأمر بالصرف الرئيسي على أنه الموظف الذي يحل محل الأمر بالصرف الرئيسي مؤقتا في حالة الشغور. تُكلف المصالح المختصة بوزارة المالية بإعداد المقررات الضرورية لتأهيل وإعتماد مستخلف الأمر بالصرف لمدة سنة واحدة، وفي حالة ما إذا لم يُستكمل إجراء التعيين في الأجل القانوني فإنه يمكن أن تجدد هذه القرارات بصفة إستثنائية لمدة إضافية تُقدر بسنة واحدة. (مرسوم تنفيذي رقم 13-95 يتم المرسوم التنفيذي رقم 97-268 المؤرخ في 21 يوليو سنة 1997 الذي يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها، ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم، 2013؛ المادة 2 مكرر)

وبممارسة مستخلف الأمر بالصرف الرئيسي جميع السلطات الإدارية والمالية المرتبطة بصفة الأمر بالصرف الرئيسي، (Chouvel, 2016, p. 151) ومنها سلطة تفويض الإعتمادات إلى الأمرين بالصرف الثانويين، وتفويض التوقيع على وثائق الميزانية والمحاسبة إلى الموظفين الرسميين التابعين لسلطته المباشرة طبقا للقانون. (مرسوم تنفيذي رقم 97-268 يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم، معدل ومتمم، 1997؛ المواد 2 و3)

ثانيا: الأمر بالصرف الثانوي

يُستفاد من قراءة المادة 27 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية أن الأمرين بالصرف الثانويين هم رؤساء المصالح غير المركزية باعتبارهم مسؤولين عن الوظائف التي يختص بها الأمر بالصرف.

ويلاحظ أن هذا التعريف للأمر بالصرف الثانوي يجمع بين العنصر العضوي بالنظر إلى الجهة الإدارية التي يسير هذا العون ماليتها وهي المصالح غير المركزية على إطلاقها، وبدون تمييز بين المصالح غير المركزية للدولة والمصالح غير

المركزة للمؤسسات العمومية الوطنية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، وبين العنصر المادي عندما يحدد المهام التي يختص بها في الوقت نفسه، وهي ذات مهام الأمر بالصرف.

وقد وضع المشروع التمهيدي لقانون المحاسبة العمومية أيضا تعريفا يجمع بين المعيارين العضوي والمادي في تحديده لمفهوم الأمر بالصرف الثانوي، إذ تنص المادة 12 منه على أن "يعد أمرا بالصرف ثانويا كل موظف معين بصفة منتظمة في منصب المسؤول المكلف بتسيير الوسائل المالية والبشرية والمادية الذي يجوز على تفويض اعتمادات مالية من الأمر بالصرف الرئيسي للقيام بالعمليات المذكورة في المادة 9 المذكورة أعلاه"، حيث تضبط أحكام المادة 9 المحال عليها إختصاصات الأمر بالصرف في مجال عمليات الإيرادات والنفقات وتسيير الذمة المالية للجهة التي يسير ماليتها.

أما المرسوم رقم 91-313 المذكور سابقا، فقد كان أكثر وضوحا، إذا عرّف الأمرين بالصرف الثانويين بموجب المادة 8 منه على أنهم "هم الذين يصدرون حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الإعتمادات المفوضة وأوامر الإيرادات ضد المدينين" (مرسوم تنفيذي رقم 91-313 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمر بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها، معدل ومتمم، 1991)، ويظهر جليا أن هذا التعريف يعتمد على المعيار الموضوعي في تحديده للأمر بالصرف الثانوي، إذ يُعرّف هذا الأخير بمهامه التي يتميز بها عن الأمر بالصرف الرئيسي، حيث يختص هذا الأخير بإصدار أوامر الدفع وأوامر تفويض الإعتمادات، أي أنه يتصرف في الإعتمادات المفتوحة، بخلاف الأمر بالصرف الثانوي الذي لا يختص سوى بإصدار حوالات الدفع في حدود الإعتمادات المفوضة إليه، فهو لا يتصرف في الإعتمادات المفتوحة ولكن في الإعتمادات المفوضة إليه من طرف الأمر بالصرف الرئيسي. (Waserman, 2016, p. 49) (Chouvel, 2016, p. 150)

الفرع الثاني: الشروط المتعلقة بموضوع التفويض

لكي يكون التفويض الإفرادي للإ اعتمادات صحيحا ومنتجا لآثاره القانونية يجب أن يستند إلى نص قانوني أو تنظيمي يجيزه، وأن يتم في ظل توفر الإعتمادات المفتوحة، وأن تقتضيه ضرورة سير المصالح.

أولا: وجود نص قانوني يجيز تفويض الإعتمادات

لكي يكون التفويض الإفرادي للإ اعتمادات جائزا ومشروعا يتعين أن يستند إلى نص قانوني أو تنظيمي يجيزه تحت طائلة البطلان، ذلك أن تفويض الإعتمادات هو تفويض اختصاص، وحيث أن قواعد الإختصاص من النظام العام فإنه لا تفويض إلا بنص. (قرار مجلس الدولة المؤرخ في 28 فيفري 2000، 2000؛ أشار إليه؛ ملويا، 2002، صفحة 321)

تُؤهل النصوص التي تُنظم الإدارات المركزية في الوزارات ومصالحها الخارجية عموما وكذا النصوص المنشئة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية المماثلة الأمرين بالصرف الرئيسيين لهذه الإدارات والمؤسسات لتفويض الإعتمادات المالية المفتوحة لديهم للأمرين بالصرف الثانويين الذين يتبعونهم، غير أن بعض النصوص التي تنظم الإدارات غير المركزية التابعة للدولة صدرت خالية من النص صراحة على تأهيل الأمرين بالصرف الرئيسيين لتفويض الإعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين في هذه المصالح، ومع ذلك فإن العمل بنظام تفويض الإعتمادات

يتمدد إلى هذا النوع من الإدارات حتى في ظل غياب النصوص الخاصة التي تميز ذلك، إذ يُكتفى في هذه الحالة بالنصوص العامة التي تأذن بالعمل بنظام تفويض الإعتمادات في إدارات عدم التركيز التابعة للدولة، لا سيما نص المادة 27 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المعدل والمتمم، وكذا أحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-313، الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها، المعدل والمتمم، لا سيما المواد 18، 20 و 23 منه.

أما المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية المماثلة فإنه يتعين للعمل بنظام تفويض الإعتمادات فيها الإذن بذلك بموجب حكم خاص صادر في نص إنشائها يقضي بتعيين أمرين بالصرف ثانويين، وذلك طبقاً لأحكام المادة 61 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المذكور.

ثانياً: توفر الإعتمادات المفتوحة

لكي يكون التفويض الإفرادي للإعتمادات مشروعاً ومنتجاً لآثاره القانونية يجب أن ينصب من حيث موضوعه على الإعتمادات المفتوحة من جهة، وأن تكون هذه الأخيرة كافية لتغطية المبالغ المفوضة من جهة أخرى. (قانون عضوي رقم 18-15، يتعلق بقوانين المالية، معدل ومتمم، 2018؛ المادة 31)

يُستخلص من قراءة أحكام القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية أن الإعتمادات المفتوحة هي الإعتمادات التي تُرخص بها قوانين المالية وتضعها تحت تصرف الدوائر الوزارية بالنسبة لنفقات التسيير، وكذا المتصرفين العموميين المسؤولين عن تنفيذ العمليات المخططة بالنسبة لنفقات الإستثمار، وذلك حسب الفصول والقطاعات طبقاً لمدونات الميزانية. (قانون رقم 84-17 يتعلق بقوانين المالية، معدل ومتمم، 1984؛ المادة 20)

وبالرجوع إلى أحكام المادة 2 من نفس القانون نجد أنها تنص على أن قانون المالية (السنوي) وقوانين المالية التكميلية والمعدّلة وكذا قانون ضبط الميزانية تكتسي كلها طابع قانون المالية، وحيث أن قوانين المالية السنوية والتعديلية أو التكميلية هي وحدها النصوص التي تُرخص بفتح الإعتمادات المالية دون قوانين ضبط الميزانية (قانون رقم 84-17 يتعلق بقوانين المالية، معدل ومتمم، 1984؛ المواد 3 و 5)، فإن صياغة المادة 20 المذكورة التي لم تستثنِ قوانين ضبط الميزانية من النصوص القانونية التي تُفتح بموجبها الإعتمادات تكون صياغة غير دقيقة.

كما يُستفاد من قراءة أحكام القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية أن الإعتمادات المفتوحة هي تلك الإعتمادات التي يُرخص بها بموجب قوانين المالية، وتوضع تحت تصرف الوزراء ومسؤولي المؤسسات العمومية من أجل تغطية أعباء ميزانية الدولة. (قانون عضوي رقم 18-15، يتعلق بقوانين المالية، معدل ومتمم، 2018؛ المادة 23)

لم يميز القانون العضوي في المادة 20 منه بين القوانين التي تكتسي طابع قانون المالية ويمكن فتح الإعتمادات من خلالها كقانون المالية للسنة وقوانين المالية التصحيحية، وتلك التي لا يمكن فتح الإعتمادات من خلالها رغم أنها تكتسي طابع قانون المالية كقانون تسوية الميزانية (قانون عضوي رقم 18-15، يتعلق بقوانين المالية، معدل ومتمم، 2018؛

المواد 4، 6 و8)، وعليه فإن قصور الصياغة وعدم دقتها الملاحظ على نص المادة 20 من القانون رقم 84-17 نقله المشرع إلى نص المادة 23 من القانون العضوي رقم 18-15 وفاته استدراكه.

وبالرجوع إلى رأي المجلس الدستوري رقم 02 المؤرخ في في 02 أوت 2018 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية للدستور، لا نجد أن هذا القصور قد أثار انتباه المجلس. (رأي المجلس الدستوري رقم 02 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية للدستور، 2018)

ومن جهة أخرى نجد أن القانون العضوي رقم 18-15 قد أضاف آلية جديدة يُرخص بموجبها بفتح الإعتمادات، حيث يمكن اتخاذ مراسيم تسبيق خلال السنة الجارية بمبادرة من الحكومة للتكفل بنفقات غير منصوص عليها في قانون المالية عن طريق فتح اعتمادات مالية إضافية، وذلك حصريا في حالات الإستعمال القصوى، ويكون فتح هذه الاعتمادات المالية إما نتيجة لإثبات إيرادات إضافية أو لإلغاء اعتمادات مالية، على أن يتم توزيعها بموجب مرسوم. (قانون عضوي رقم 18-15، يتعلق بقوانين المالية، معدل ومتمم، 2018؛ المادة 27)

وقد أخذ مُعجم مصطلحات القانون المتعلق بقوانين المالية بعين الإعتبار هذه الآلية متداركا القصور المسجل في نص المادة 23 من القانون العضوي رقم 18-15 المذكور، وذلك عندما عرّف الإعتمادات المفتوحة على أنها: "الإعتمادات التي يُرخص بها بموجب قانون المالية السنوي أو عند الإقتضاء قانون المالية التصحيحي أو عن طريق مرسوم تسبيق". (المديرية العامة للميزانية، 2021، صفحة 6)

أما ميزانيات المؤسسات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، فإن فتح الإعتمادات فيها يتم إجماليا بموجب قرار وزاري مشترك يُتخذ بين الوزير المكلف بالميزانية والوزير الوصي على المؤسسة العمومية المعنية، مع اشتراط مصادقة الوالي على الميزانية التفصيلية التي تقدم إليه باقتراح مشترك بين مدير المؤسسة والمراقب المالي المختص، خلال شهر من تاريخ استلام القرار الوزاري المشترك. (مرسوم تنفيذي رقم 89-198 يحدد شروط توزيع الإيرادات والمصاريف المقررة في ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام القانونية الأساسية المشتركة، 1989؛ المواد 3 و4)

وعليه فلا يمكن تفويض الإعتمادات التي لم تُرخص بها قوانين المالية السنوية أو قوانين المالية التصحيحية أو مراسيم التسبيق بالنسبة لميزانية الدولة، ولا الإعتمادات التي لم تُرخص بها القرارات الوزارية المشتركة بالنسبة لميزانيات المؤسسات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

ومن جهة أخرى فإنه لا يمكن تفويض الإعتمادات المستهلكة، وهي "الإعتمادات المالية الملتزم بها أو المدفوعة حسب الحالة" (المديرية العامة للميزانية، 2021، صفحة 6)، ويدخل ضمن الإعتمادات الملتزم بها الإعتمادات التي سبق تفويضها لفائدة الأمر بالصرف الثانوي (مرسوم تنفيذي رقم 92-414 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، معدل ومتمم، 1992؛ المادة 7)، إلا في حالة سحب التفويض، حيث تدرج الإعتمادات المسحوبة من جديد ضمن الإعتمادات المفتوحة ويمكن بناء على ذلك تفويضها مرة أخرى. (Instruction de DGB-DCT n° (Instruction de DGB-DCT n° 12, 1993)003 , 1992)

كما يتعين أن تكون الإعتمادات المفتوحة كافية للتفويض، حيث لا يجوز تفويض الإعتمادات إلا في حدود مبالغ الإعتمادات المفتوحة تحت طائلة رفض التأشير رفضاً نهائياً وغير قابل للتعاضي من طرف المراقب المالي (مرسوم تنفيذي رقم 92-414 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، معدل ومتمم، 1992؛ المواد 12 و19)، وذلك ما لم يتعلق التفويض بإعتمادات تقييمية وهي "فئة من الإعتمادات الموجهة لتغطية النفقات التي يمكن التكفل بها عند الحاجة، بمبلغ يفوق مبلغ الإعتمادات المفتوحة" (المديرية العامة للميزانية، 2021، صفحة 6)، وذلك طبقاً لأحكام المواد 27 و28 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، وأحكام المادة 31 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية لاسيما الفقرة الأخيرة منها، حيث تُحسم النفقات التي تطبق عليها الإعتمادات التقييمية عند الاقتضاء، من حساب يفوق مبلغه مبلغ التخصيص المسجل في الفصول المتعلقة بهذه النفقات، وتبعاً لذلك تتلقى مشاريع القرارات والعقود المتعلقة بالإعتمادات التقييمية تأشيرة المراقب المالي ولو في حالة عدم كفاية الإعتمادات، على أن تُرفق هذه الإلتزامات بكل الأوراق الثبوتية اللازمة لتعريفها، وذلك طبقاً لأحكام المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها.

ثالثاً: ضرورة سير المصالح

لكي تكون الإعتمادات المفتوحة قابلة للتفويض يجب أن تكون ضرورية لسير المصالح الموضوعة تحت سلطة الأمر بالصرف الثانوي، وهو ما أكدت عليه أحكام التعليم رقم 03 المتعلقة بتفويض إعتمادات التسيير، التي تنص على أن تفويض الإعتمادات هو "القرار الذي يضع الأمر بالصرف الرئيسي بموجبه تحت تصرف الأمر بالصرف الثانوي الإعتمادات الضرورية لسير المصالح التابعة لسلطته".

تُحدّد النفقات الضرورية لسير المصالح التابعة لسلطة الأمرين بالصرف الثانويين في ميزانية الدولة والتي تكون قابلة للتفويض بموجب مراسيم توزيع إعتمادات التسيير على مختلف الدوائر الوزارية، حيث تظهر النفقات المخصصة لتسيير المصالح غير الممركزة التابعة لكل دائرة وزارية، وعند الإقتضاء، النفقات المخصصة لتسيير المصالح غير الممركزة التابعة لكل مديرية عامة في الوزارة، في أقسام فرعية وعناوين وفصول متميزة عن النفقات المخصصة لتسيير المصالح التابعة للإدارة المركزية، وذلك طبقاً لمدونة ميزانية التسيير. (أنظر على سبيل المثال؛ مرسوم تنفيذي رقم 22-05 يتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة لوزير المالية من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2022، 2022)

غير أن شرط ضرورة التسيير لا يجد له قواعد تضبطه بالنسبة لنفقات الإستثمار المسجلة في ميزانية الدولة للتجهيز، إلا ما تفرضه متطلبات التسيير المالي الجوّاري للمشاريع المسجلة ضمن البرنامج القطاعي الممركز، والتي تُملي على الأمر بالصرف الرئيسي فيها تفويض إعتمادات التجهيز الضرورية لإنجازها لفائدة الأمر بالصرف الثانوي التابع له، والذي يكون أقرب جغرافياً لمكان إنجاز المشروع حسب كل مرحلة من مراحل تنفيذه.

أما الإعتمادات الضرورية لسير المصالح غير الممركزة التابعة للمؤسسات العمومية الوطنية الخاضعة لقواعد المحاسبة العامة، فإنها تحدد طبقاً للعديد من نصوص إنشائها بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالميزانية ووزير القطاع المعني. (أنظر على سبيل المثال؛ مرسوم تنفيذي رقم 95-84 يتضمن إنشاء ديوان وطني للخدمات الجامعية وتنظيمه

وعمله، معدل ومتمم، 1995؛ مرسوم تنفيذي رقم 97-467 يحدد قواعد إنشاء المراكز الإستشفائية الجامعية وتنظيمها وسيرها، معدل ومتمم، (1997)

المبحث الثاني: نطاق التفويض الإفرادي للإعتمادات

إن التفويض الإفرادي للإعتمادات لا يتم إلا بين الأعوان العموميين الذين يمنحهم التشريع أو التنظيم صفة الأمر بالصرف الرئيسي والأمر بالصرف الثانوي على التوالي، وحيث أنه لا تفويض إلا بنص فإنه يمكن بالرجوع إلى النصوص التي تحكم الميزانيات المختلفة التمييز بين الميزانيات التي يجيز القانون فيها التفويض الإفرادي للإعتمادات وتلك التي لا يجيزه فيها.

باستقراء النصوص التنظيمية التي تحكم التفويض في المادة الميزانية، نجد أن هذه الأخيرة تسمح بتفويض الإعتمادات المفتوحة في ميزانية الدولة (مطلب أول)، وكذا الإعتمادات المفتوحة في ميزانيات بعض المؤسسات العمومية الخاضعة للقانون العام (مطلب ثاني).

المطلب الأول: التفويض الإفرادي للإعتمادات في ميزانية الدولة

نتطرق في هذا المطلب إلى مجال التفويض الإفرادي للإعتمادات في ميزانية الدولة في فرع أول، كما نلقي الضوء على أهم تطبيقاته في فرع ثان، متوقفين عند بعض المصالح غير الممركزة للدولة التي لا تنص مراسيم تنظيمها على سلطة الأمر بالصرف الثانوي الممنوحة لمسؤوليها وما يثيره ذلك من إشكالات حول مدى تأهيلهم لتلقي الإعتمادات المفوضة في فرع ثالث.

الفرع الأول: مجال التفويض الإفرادي للإعتمادات في ميزانية الدولة

تنص أحكام المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المذكور صراحة على جواز تفويض الإعتمادات في ميزانية الدولة، وباستقراء أحكام المادة 26 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية والتي تصنف الوزراء ضمن الأمرين بالصرف الرئيسيين، وكذا أحكام المادة 27 منه والتي تجعل من الأمرين بالصرف الثانويين مسؤولين بصفتهم رؤساء المصالح غير الممركزة عن ميزانية التسيير، وذلك على ضوء أحكام المادة 7 من المرسوم التنفيذي 91-313 التي تحول الأمرين بالصرف الرئيسيين إصدار أوامر تفويض الإعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين، فإنه يُستخلص من هذه النصوص أن الوزراء بصفتهم الأمرين بالصرف الرئيسيين في ميزانية الدولة معنيون بتطبيق نظام تفويض الإعتمادات المخصصة لسير مصالحهم غير الممركزة لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين بصفتهم رؤساء هذه المصالح.

أما بالنسبة لميزانية التجهيز فإن أحكام قانون المحاسبة العمومية تنص صراحة على أن نفقات البرنامج القطاعي الممركز يمكن أن تكون محل تفويض لصالح الأمرين بالصرف الثانويين المعنيين فيما يخص رخص البرامج وإعتمادات الدفع. (قانون رقم 90-21 يتعلق بالحاسبة العمومية، معدل ومتمم، 1990؛ المادة 27 فقرة 3)

غير أن تفويض إعتمادات التسيير في ميزانية الدولة لا يسري إلا على النفقات الضرورية لتسيير المصالح غير الممركزة التابعة لمختلف القطاعات الوزارية، والتي تظهر في فصول متميزة عن تلك المخصصة لتسيير مصالح الإدارة المركزية طبقا لمراسيم توزيع إعتمادات التسيير المفتوحة بموجب قانون المالية السنوي لفائدة الوزراء. (أنظر على سبيل المثال؛ مرسوم

تنفيذي رقم 05-22 يتضمن توزيع الاعتمادات المخصصة لوزير المالية من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية لسنة (2022، 2022)

أما ميزانية التجهيز فإنه يتعين التمييز فيها بين النفقات التي تسجل بعنوان البرنامج القطاعي المركز والتي يجوز التفويض فيها، ونفقات التجهيز العمومي غير المركزة، والتي تُبلغ مباشرة إلى الوالي من طرف وزير المالية، حيث لا يسري عليها نظام تفويض الإعتمادات، وهي تشمل نفقات التجهيز المسجلة بعنوان البرنامج القطاعي غير المركز، ونفقات التجهيز العمومي المسجلة بعنوان المخططات البلدية للتنمية. (مرسوم تنفيذي رقم 98-227 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، معدل ومتمم، 1998؛ المواد 5، 16 و 21)

الفرع الثاني: تطبيقات التفويض الإفرادي للإعتمادات في ميزانية الدولة

نص المرسوم التنفيذي رقم 90-174 المؤرخ في 9 يونيو 1990، بموجب أحكام المادة السادسة منه، على أن يكون مدير التربية أمرا ثانويا بالصَّرف فيما يخص الإعتمادات المالية المخصصة له، وأن ينفذ بهذه الصفة العمليات المتعلقة بالإيرادات والنفقات. (مرسوم تنفيذي رقم 90-174 يحدد كفاءات تنظيم مصالح التربية على مستوى الولاية، وسيرها، معدل ومتمم، 1990)

كما نص المرسوم التنفيذي رقم 21-393 المؤرخ في 10 أكتوبر 2021، بموجب أحكام المادة 5 منه، على أن المدير الجهوي للأماكن الوطنية هو الأمر بالصَّرف الثانوي وذلك بالنسبة للإعتمادات المفوضة لتسيير مصالح المديرية الجهوية، أما الإعتمادات المفوضة لتسيير مصالح المديريات الولائية لأماكن الدولة فإن الأمر بالصَّرف الثانوي فيها هو المدير الولائي لأماكن الدولة طبقا لأحكام المادة 9 من نفس المرسوم، أما الأمر بالصَّرف الثانوي في الإعتمادات المفوضة لتسيير مصالح المديرية الولائية لمسح الأراضي والحفظ العقاري فهو المدير الولائي لمسح الأراضي والحفظ العقاري طبقا لأحكام المادة 12 من نفس المرسوم. (مرسوم تنفيذي رقم 21-393 يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمديرية العامة للأماكن الوطنية وصلاحياتها، 2021)

بينما نص المرسوم التنفيذي رقم 91-129 المؤرخ في 11 ماي 1991 بموجب أحكام المادة الثالثة منه على اختصاص المديرية الجهوية للخزينة بتقدير احتياجات المصالح من الوسائل البشرية والمادية والتقنية والمالية بالإتصال مع أمناء الخزينة وإعداد تقديرات الميزانية المطابقة لذلك، وأن تتولى تسيير إعتمادات الميزانية المخصصة لها وتمسك محاسبة بذلك طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به، دون أن ينص صراحة على صفة الأمر بالصَّرف الثانوي التي يتمتع بها المدير الجهوي للخزينة باعتباره رئيس مصلحة غير مرمزة للدولة طبقا لأحكام المادة 27 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية بالرغم من النص على اختصاصاته في مجال تسيير الإعتمادات المفوضة. (مرسوم تنفيذي رقم 91-129 يتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخزينة وصلاحياتها وعملها، معدل ومتمم، 1991)

الفرع الثالث: مصالح غير مرمزة للدولة لا تنص مراسيم تنظيمها على سلطة الأمر بالصَّرف الثانوي

صدرت بعض المراسيم المتعلقة بتنظيم المصالح غير الممركزة للدولة خالية من النص على صفة الأمر بالصرف الثانوي التي يتمتع بها مسؤولوا هذه المصالح وكذا الصلاحيات التي يمارسونها في هذا الإطار، ومن ذلك سلطة تحضير الميزانية وكذا سلطة تنفيذ عمليات النفقات المفوضة من إلتزام وتصفية وأمر بالصرف.

ومن بين هذه النصوص يمكن أن نذكر المرسوم التنفيذي رقم 97-261 المؤرخ في 14 يوليو 1997 الذي نص بموجب أحكام المادة الأولى منه على أن يحدد هذا المرسوم القواعد الخاصة بتنظيم مديريات الصحة والسكان في الولاية وسيرها، مؤكدا بموجب أحكام المادة الثامنة منه على أن تطور مديرية الصحة والسكان وتضع حيز التنفيذ كل التدابير التي من شأنها أن توظف النشاطات الخاصة بالصحة والسكان، ومن ذلك السهر على التوزيع المتوازن للموارد البشرية والمادية والمالية دون المساس بالصلاحيات المخولة قانونا لمديري الصحة الجهويين ورؤساء مؤسسات الصحة، دون أية إشارة لصلاحيات المدير الولائي للصحة كأمر بالصرف ثانوي في ميزانية الدولة المخصصة لقطاع الصحة العمومية. (مرسوم تنفيذي رقم 97-261 يحدد القواعد الخاصة بتنظيم مديريات الصحة والسكان الولائية وسيرها، 1997)

وكذلك ما نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 10-128 المؤرخ في 28 أبريل 2010 بموجب أحكام المادة الثانية منه التي تؤكد على أن تتكفل مديرية النشاط الاجتماعي والتضامن للولاية بتطوير وتنفيذ جميع التدابير التي من شأنها تأطير النشاطات المرتبطة بالنشاط الاجتماعي للدولة والتضامن الوطني وضمان متابعتها ومراقبتها، ومن ذلك تحديد الاحتياجات في مجال التضامن الوطني وتقييمها، دون أية إشارة إلى صلاحيات المدير الولائي للنشاط الاجتماعي بصفته أمرا بالصرف ثانوي في ميزانية الدولة المخصصة لقطاع التضامن الوطني. (مرسوم تنفيذي رقم 10-128 يتضمن تعديل تنظيم مديرية النشاط الاجتماعي للولاية، 2010)

أما المرسوم التنفيذي رقم 07-67 المؤرخ في 19 فبراير 2007 والذي نص بموجب أحكام المادة الأولى منه على أن يهدف هذا المرسوم إلى تحديد كفاءات تنظيم وسير المصالح الخارجية لإدارة السجون المكلفة بإعادة الإدماج الاجتماعي للمحبوسين، مؤكدا طبقا لأحكام المواد 5 و6 منه على أن يُعد رئيس المصلحة مسؤولا عن سيرها العام وأن يمثلها لدى السلطات والهيئات الوطنية ويمارس السلطة السلمية على جميع مستخدميها، أما بخصوص الأحكام المالية المطبقة عليها فقد أكدت المادة 15 على أن تسجل المصاريف الضرورية لسير المصلحة في ميزانية وزارة العدل، (مرسوم تنفيذي رقم 07-67 يحدد كفاءات تنظيم وسير المصالح الخارجية لإدارة السجون المكلفة بإعادة الإدماج الاجتماعي للمحبوسين، 2007) وبالرجوع إلى المراسيم التنفيذية الخاصة بتوزيع الإعتمادات من ميزانية التسيير المخصصة لوزير العدل حافظ الأختام بموجب قانون المالية لسنة، لاجد ضمن الفروع الجزئية التابعة للفرع الثاني المخصص لنفقات المديرية العامة للسجون وإدماج المحبوسين أثرا للمصلحة الخارجية المذكورة (أنظر على سبيل المثال؛ مرسوم تنفيذي رقم 07-22 يتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة لوزير العدل، حافظ الأختام، من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2022، 2022)، في تعارض واضح مع مقتضى أحكام المادة 27 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، والتي تؤكد في الفقرة الأولى منها على أن الأمرون بالصرف الثانويون مسؤولون عن ميزانية التسيير بصفتهم رؤساء المصالح غير الممركزة.

المطلب الثاني: التفويض الإفرادي للإعتمادات في ميزانيات المؤسسات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية

إن قواعد الإختصاص من النظام العام وإن تفويض الإعتمادات باعتباره تفويض إختصاص يُعد اللجوء إلى اتخاذه محظورا إلا إذا وجد نص يجيزه، وحيث أن المؤسسات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية تخضع إلى النصوص التنظيمية التي تنشئها، فإنه يتعين الرجوع إلى هذه النصوص من أجل تحديد المؤسسات التي يجوز العمل في ميزانياتها بنظام تفويض الإعتمادات، وتبعاً لذلك نجد أن المؤسسات العمومية التي تجيز نصوص إنشائها العمل بنظام تفويض الإعتمادات هي المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الوطنية التي لها فروع غير ممرضة، بما فيها المراكز الإستشفائية الجامعية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، باستثناء المدارس العليا.

الفرع الأول: التفويض الإفرادي للإعتمادات في ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الوطنية التي لها فروع غير ممرضة

تمتع المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري مع الخضوع للرقابة الوصائية، وتسير أموالاً عمومية وفق قواعد المحاسبة العمومية.

عرف القانون الجزائري نوعين من المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري حسب إمتدادها الإقليمي: مؤسسات عمومية ذات طابع إداري وطنية الإختصاص، لها فروع غير ممرضة على المستوى المحلي، ومؤسسات عمومية ذات طابع إداري وطنية الإختصاص ليس لها فروع غير ممرضة.

إن المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والإختصاص الوطني والتي لها فروع غير ممرضة تعمل غالباً في تسيير ميزانياتها بنظام تفويض الإعتمادات، حيث يُعتبر مديرها العام أمراً رئيسياً بالصّرف (قانون رقم 90-21 يتعلق بالمحاسبة العمومية، معدل ومتمم، 1990؛ المادة 26)، بينما يعد مسؤولوا فروعها غير الممرضة أمرين ثانويين بالصّرف في ميزانيتها إذا أعطاهم نص إنشاء المؤسسة هذه الصفة (مرسوم تنفيذي رقم 91-313 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصّرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها، معدل ومتمم، 1991؛ المادة 64)، علماً أن بعض المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري لا تجيز نصوص إنشائها العمل بنظام تفويض الإعتمادات صراحة بالرغم من ترخيصها بفتح فروع لها على المستوى غير الممرضة. (أنظر على سبيل المثال؛ مرسوم رئاسي رقم 04-183 يتضمن إحداث المعهد الوطني للأدلة الجنائية وعلم الإجرام للدرك الوطني وتحديد قانونه الأساسي، معدل ومتمم، 2004؛ مرسوم تنفيذي رقم 12-305 يتضمن إنشاء المدرسة الوطنية للخزينة وتنظيمها وسيرها، 2012)

أما المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الوطنية التي ليس لها فروع غير ممرضة فإن نصوص إنشائها لا تجيز العمل بنظام تفويض الإعتمادات كقاعدة عامة (أنظر على سبيل المثال؛ مرسوم تنفيذي رقم 14-116 يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، 2014؛ مرسوم تنفيذي رقم 04-113

يتضمن تنظيم المحافظة الوطنية للساحل وسيرها ومهامها، (2004)، ويستثنى من ذلك المراكز الإستشفائية الجامعية، كما سنبينه لاحقاً.

وأما المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المحلية فإن نصوص إنشائها لا تجيز العمل بنظام تفويض الإعتمادات.

ومن تطبيقات نظام التفويض الإفرادي للإعتمادات في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الوطنية التي لها فروع غير ممرضة، يمكن أن نذكر ما نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 95-84 المؤرخ في 22 مارس 1995 الذي يتضمن إنشاء ديوان وطني للخدمات الجامعية وتنظيمه وعمله، والذي يعد مؤسسة عمومية ذات طابع إداري حسب نص المادة الأولى منه، وبموجب أحكام المادة 16 منه التي تحدد اختصاص المدير العام للديوان وتسد إليه بموجب الفقرة السادسة منها صفة الأمر بالصرف في ميزانية الديوان، يجوز له تفويض إعتمادات التسيير لكل مديرية من مديريات الخدمات الجامعية والإقامات الجامعية التابعة للديوان، على أن تحدد طبيعة هذه الإعتمادات وكذا عناوين الفصول المالية المرفقة بها بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالتعليم العالي والوزير المكلف بالمالية، وذلك طبقاً لأحكام المادة الثالثة، كما أكدت المادة 17 في فقرتها الأخيرة على أن مدير الخدمات الجامعية هو الأمر بصرف الإعتمادات التي يفوضها له المدير العام للديوان، بينما تقضي المادة 20 بأن مدير الإقامة الجامعية هو الأمر بصرف الإعتمادات التي يفوضها إليه المدير العام للديوان.

كما نص المرسوم التنفيذي رقم 89-94 المؤرخ في 20 يونيو 1989 والمتضمن إنشاء ديوان وطني للامتحانات والمسابقات، والذي يعد مؤسسة عمومية ذات طابع إداري حسب نص المادة الأولى منه، على أن يتولى مدير الديوان تسييره في المسائل المالية وأن يكون بهذه الصفة أمراً بالصرف في ميزانيته طبقاً لأحكام المادة 15، كما يجيز المرسوم إنشاء فروع للديوان على مستوى الولايات يسيرها مدراء طبقاً لأحكام المادة 3 المتممة، ويجيل إليهم مدير الديوان الإعتمادات بصفتهم أمراء بالصرف ثانويين طبقاً لأحكام المادة 15 المتممة من ذات المرسوم.

وقد نص أيضاً المرسوم التنفيذي رقم 95-143 المؤرخ في 20 ماي 1995 المتضمن تحويل المركز الوطني لحو الأمية إلى ديوان وطني لحو الأمية وتعليم الكبار، والذي يعتبر بموجب المادة الثانية منه مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، على أن يخول مديره العام صفة الأمر بالصرف الرئيسي في ميزانيته بموجب المادة 19 منه، وقد أجازت المادة الثالثة من المرسوم إنشاء ملحقات للديوان، بينما أتاحت المادة 23 منه للمدير العام أن يفوض الإعتمادات المالية إلى مديريها الذين يتصرفون بصفتهم أمراء بالصرف ثانويين في حدود الإعتمادات المفوضة إليهم.

أما ميزانيات المراكز الإستشفائية الجامعية فإنها تخضع لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 97-467 المؤرخ في 2 ديسمبر 1997 والذي يحدد قواعد إنشاء المراكز الاستشفائية الجامعية وتنظيمها وسيرها، حيث قررت المادة 2 منه بأن المركز الاستشفائي الجامعي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، يشتمل حسب المادة 11 من المرسوم على مصالح ووحدات، يسيره مدير عام، وهو الأمر بالصرف في ميزانيته حسب المادة 22، وعلى الرغم من أن المركز لا يشتمل على أية فروع غير ممرضة على المستوى المحلي طبقاً لهذا النص، إلا أنه وطبقاً لأحكام المادة 34 من المرسوم يمكن منح صفة

أمر بصرف ثانوي لمسؤولي الهياكل المكونة له وذلك بقرار من الوزير المكلف بالصحة بناء على اقتراح من المدير العام للمؤسسة، على أن يُصدر الأمر بالصرف الرئيسي تفويض إعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين، ويضع تحت تصرفهم أموالاً لتغطية النفقات طبقاً لأحكام مادة 35، كما يمكن أن يفوض الأمر بالصرف الرئيسي والأمر بالصرف الثانوي إمضاءهما على مسؤوليتهما الخاصة طبقاً لأحكام المادة 36 من ذات المرسوم.

الفرع الثاني: التفويض الإفرادي للإعتمادات في ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني

تنص المادة 31 من القانون رقم 99-05 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي على إنشاء مؤسسات عمومية ذات طابع علمي وثقافي ومهني، وهي حسب نفس المادة مؤسسات وطنية للتعليم العالي، تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، وتحدد أنماطها حسب المادة 38 في الجامعات والمراكز الجامعية والمدارس والمعاهد الخارجة عن الجامعة. أما بالنسبة للجامعات فقد نص المرسوم التنفيذي رقم 03-279 المؤرخ في 23 أوت 2003 الذي يحدد مهام الجامعة والقواعد الخاصة بتنظيمها وسيرها، في مادته الثانية، على أن الجامعة مؤسسة عمومية ذات طابع علمي وثقافي ومهني تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، وتتكون حسب المادة 7 من كليات ومعاهد وملحقات عند الاقتضاء، ويُسير الجامعة مدير وهو الأمر بالصرف الرئيسي في ميزانيتها حسب المادة 27، كما يُصدر تفويض إعتمادات التسيير إلى عمداء الكليات ومديري المعاهد والملحقات عند الإقتضاء.

وأما بالنسبة للمراكز الجامعية فقد نص المرسوم التنفيذي رقم 05-299 المؤرخ في 16 أوت 2005 الذي يحدد مهام المركز الجامعي والقواعد الخاصة بتنظيمه وسيره، على أن المركز الجامعي هو مؤسسة عمومية ذات طابع علمي وثقافي ومهني يتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وذلك بموجب المادة 2 منه، كما تنص المادة 7 منه على أن يُسير المركز مدير، وأن يتشكل المركز من معاهد وأن يكون مدير المركز هو الأمر بصرف ميزانية المركز ويُصدر تفويض إعتمادات التسيير إلى مديري المعاهد حسب أحكام المادة 22، كما أكدت المادة 44 من المرسوم على أن مدير المعهد هو الأمر بصرف الإعتمادات التي يفوضها له مدير المركز الجامعي.

تُصنف المدارس العليا ضمن المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني حسب نص المادة 38 من القانون التوجيهي للتعليم العالي، ومع ذلك فقد صدر المرسوم التنفيذي رقم 16-176 المؤرخ في 14 يونيو 2016 الذي يحدد القانون الأساسي النموذجي للمدارس العليا، حالياً من النص على العمل بنظام التفويض الإفرادي للإعتمادات في ميزانيتها.

الخاتمة

في ختام هذه المقالة، يمكن الإجابة عن الإشكالية المطروحة في مقدمتها حول مفهوم التفويض الإفرادي للإعتمادات في نظام عدم التركيز المالي ونطاقه، بأنه ذلك القرار الإداري ذو الطابع المالي الذي يتخذه الأمر بالصرف

الرئيسي، وينقل به جزءا من الإعتمادات المالية المفتوحة لديه وكذا سلطة التصرف فيها إلى الأمرين بالصرف الثانويين الذين يتبعونه.

ولكي يكون التفويض الإفرادي للإ اعتمادات صحيحا ومنتجا لآثاره، يجب أن يصدر عن أمر بالصرف رئيسي أو من في حكمه من مفوض أو مستخلف، لفائدة أمر بالصرف ثانوي يتبعه، وأن يستند إلى نص قانوني أو تنظيمي يجيزه، وأن يتم في حدود الإعتمادات المالية المفتوحة، وكذا أن تملي اللجوء إليه ضرورة سير المصالح التابعة للأمر بالصرف الثانوي المفوض إليه.

وبالرجوع إلى قانون الميزانية والمحاسبة العمومية بمختلف مصادره التشريعية والتنظيمية، نجد أن نطاق تطبيق نظام التفويض الإفرادي للإ اعتمادات المالية يشمل ميزانية الدولة وكذا ميزانيات المؤسسات العمومية الوطنية الخاضعة لقواعد المحاسبة العامة، إذا كانت لها فروع غير متركزة، فأما تطبيقه في ميزانية الدولة فإنه يشمل ميزانية التسيير لا سيما الإعتمادات المخصصة لسير المصالح غير المتركزة للدولة والمحددة حسب الأبواب بموجب مراسيم توزيع الإعتمادات، إضافة إلى نفقات التجهيز للدولة المسجلة بعنوان البرنامج القطاعي المركز.

وأما تطبيق نظام التفويض الإفرادي للإ اعتمادات في ميزانيات المؤسسات العمومية، فإنه يشمل طبقا للنصوص التنظيمية التي تحكمها ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الوطنية والتي لها فروع محلية، فضلا عن المراكز الإستشفائية الجامعية، إضافة إلى مجمل المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، باستثناء المدارس العليا. أما من حيث النقائص التي تعترى نظام التفويض الإفرادي للإ اعتمادات، فقد وقفت الدراسة على الغموض القانوني الذي يكتنف مدى السلطة التقديرية التي يتمتع بها الأمرين بالصرف الرئيسيون في مجال تفويض الإعتمادات المفتوحة لديهم، والتي تسمح لهم بتقرير اللجوء أو عدم اللجوء إلى تفويض الإعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين الذين يتبعونهم، وبالرغم من الصياغة الآمرة لنص المادة 27 من قانون المحاسبة العمومية، والتي تُحمل الأمرين بالصرف الثانويين بصفقتهم رؤساء المصالح غير المتركزة مسؤولية الأمر بالصرف في مجال ميزانية التسيير غير المتركزة للدولة، إلا أن اللجوء إلى تفويض الإعتمادات لفائدتهم يظل من الناحية العملية خاضعا لتقدير الأمرين بالصرف الرئيسيين، ما يجعل نظام عدم التركيز المالي المبني على التفويض الإفرادي للإ اعتمادات رهين إرادة سلطات الأمر بالصرف المركزية.

وفي سبيل تقييد سلطة الأمرين بالصرف التقديرية في مجال تفويض الإعتمادات، يعمل التشريع المالي على التمييز في مراسيم توزيع إعتمادات التسيير بين الإعتمادات المخصصة لسير المصالح المركزية في الوزارات والإ اعتمادات المخصصة للمصالح غير المتركزة التي تتبعها، بحيث يحظر من حيث المبدأ على سلطات الأمر بالصرف المركزية التصرف في الإعتمادات المخصصة لسير المصالح غير المتركزة للدولة، إلا عن طريق تفويضها للأمرين بالصرف الثانويين المختصين، ما يسمح لمسؤولي المصالح الخارجية للدولة بتسيير المرافق الموضوعة تحت إشرافهم عن قرب والتكفل الفوري باحتياجاتها المالية، وفي ذلك ضمانة قوية لبناء نظام عدم تركيز مالي قائم على التسيير الجوّاري الفعال للمرافق العامة.

كما كرس التشريع المالي آلية التفويض الإجمالي للإ اعتمادات المخصصة لسير وتجهيز المرافق العمومية غير المتركزة، وهو أسلوب تسيير مالي يسمح بنقل سلطة توزيع الإعتمادات المالية المفوضة حسب كل فصل من فصول الإنفاق إلى

الأميرين بالصرف الثانويين دون الرجوع إلى الأمر بالصرف الرئيسي الذي يتبعونه، وهو ما يمنحهم سلطة تقديرية واسعة في مجال تحديد أوجه الإنفاق الضرورية لسير المصالح غير المركزية وتجهيزها، ويحملهم مسؤولية برمجة احتياجاتها المالية والتكفل بها بالشكل الملائم، في إطار احترام توجهات السياسة العامة المرسومة في كل قطاع، بما يجسد نظام عدم التركيز المالي المبني على حوكمة النفقات العمومية والثقة المراقبة في سلطات الأمر بالصرف غير المركزية.

وبالرغم من السلطات المعتبرة الممنوحة للآمرين بالصرف الثانويين على الإعتمادات المالية المفوضة لفائدتهم من طرف الأمرين بالصرف الرئيسيين التابعين لهم، إلا أن قرار تحديد مقدار الإعتمادات المعنية بالتفويض لا يزال حبيس السلطة التقديرية للإدارة المركزية من جهة، ومن جهة أخرى فإن الأمرين بالصرف الثانويين لا يتعهدون في مقابل تفويض الإعتمادات لفائدتهم بتحقيق النتائج التي فتحت الإعتمادات المالية أصلا من أجلها، ولسد هذه الثغرات جاء القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية بنظام التفويض التعاقدية للإعتمادات، بحيث يلتزم المسيرين المركزيين للميزانية بتفويض الإعتمادات المالية لفائدة المسيرين غير المركزيين الذي يتبعونهم، مقابل التعهد بتحقيق مجموعة الأهداف العملية الميدانية يتم الإتفاق عليها، على أن تخضع النتائج المحققة للتقييم السنوي، وذلك بموجب عقود واتفاقيات تبرم بين الطرفين تبين سلطاتهم ومسؤولياتهم طبقا للقانون، ويتكرس بها نظام عدم التركيز المالي المبني على التعاقد والمسؤولية في مجالات الوسائل المالية الممنوحة والنتائج الميدانية المحققة، غير أن هذا الإصلاح المستحدث في 2018 لا يدخل حيز التنفيذ إلا ابتداء من سنة 2023، طبقا لما أقره القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية.

المصادر والمراجع

أولاً: المؤلفات

أ- المعاجم

I - المعاجم باللغة العربية

1. المديرية العامة للميزانية. (يونيو، 2021). معجم مصطلحات القانون المتعلق بقوانين المالية. وزارة المالية، الجزائر.
2. أبو نصر إسماعيل الجوهري. (2009). الصحاح: تاج اللغة وصحاح العربية. القاهرة: دار الحديث.

II- المعاجم باللغات الأجنبية

GAFFIOT, F. (2016). Dictionnaire latin français. France : Gérard Gréco.

ب- الكتب

I - الكتب باللغة العربية

1. الحسين بن الشيخ آث ملويا. (2002). المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، الجزائر: دار هومة.
2. محمد مسعي. (2003). المحاسبة العمومية. عين مليلة، الجزائر: دار الهدى.

II - الكتب باللغات الأجنبية

1. Franck Waserman. (2016). Les finances publiques. France : La documentation Française.
2. Francois Chouvel. (2016). Finances Publiques 2016 (19 ème édition). France : Gualino éditeur, Lextenso éditions .

ج- المجالات

يوسف جيلالي. (05 جوان، 2016). النظام القانوني للأمر بالصرف في القانون الجزائري. مجلة القانون، الصفحات 73-93.

ثانيا: النصوص القانونية

أ- النصوص التشريعية

1. قانون عضوي رقم 18-15، يتعلق بقوانين المالية، معدل ومتمم. (02 سبتمبر، 2018). الجريدة الرسمية عدد 53 المؤرخة في 02 سبتمبر 2018.
2. أمر رقم 06-03 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية. (15 يوليو، 2006). الجريدة الرسمية عدد 46 مؤرخة في 16 يوليو 2006.
3. أمر رقم 21-01 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، معدل ومتمم. (10 مارس، 2021). الجريدة الرسمية عدد 17 مؤرخة في 10 مارس 2021.
4. قانون رقم 84-17 يتعلق بقوانين المالية، معدل ومتمم. (07 يوليو، 1984). الجريدة الرسمية عدد 28 مؤرخة في 10 يوليو 1984.
5. قانون رقم 90-21 يتعلق بالمحاسبة العمومية، معدل ومتمم. (15 أوت، 1990). الجريدة الرسمية عدد 35 مؤرخة في 15 أوت 1990.
6. قانون رقم 99-05 يتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، معدل ومتمم. (04 أبريل، 1999). الجريدة الرسمية عدد 24 مؤرخة في 07 أبريل 1999.

ب- النصوص التنظيمية

1. مرسوم رئاسي رقم 04-183 يتضمن إحداث المعهد الوطني للأدلة الجنائية وعلم الإجرام للدرك الوطني وتحديد قانونه الأساسي، معدل ومتمم. (26 جوان، 2004). جريدة رسمية عدد 41 مؤرخة في 27 يونيو 2004.
2. مرسوم تنفيذي رقم 03-279 يحدد مهام الجامعة والقواعد الخاصة بتنظيمها وسيرها، معدل ومتمم. (23 أوت، 2003). الجريدة الرسمية عدد 51 مؤرخة في 24 أوت 2003.
3. مرسوم تنفيذي رقم 04-113 يتضمن تنظيم المحافظة الوطنية للساحل وسيرها ومهامها. (13 أبريل، 2004). جريدة رسمية عدد 25 مؤرخة في 21 أبريل 2004.
4. مرسوم تنفيذي رقم 05-299 يحدد مهام المركز الجامعي والقواعد الخاصة بتنظيمه وسيره، معدل ومتمم. (16 أوت، 2005). الجريدة الرسمية عدد 58 مؤرخة في 25 أوت 2005.
5. مرسوم تنفيذي رقم 05-500 يحدد مهام المدرسة خارج الجامعة والقواعد الخاصة بتنظيمها وسيرها. (29 ديسمبر، 2005). الجريدة الرسمية عدد 84 مؤرخة في 29 ديسمبر 2005.
6. مرسوم تنفيذي رقم 07-67 يحدد كفاءات تنظيم وسير المصالح الخارجية لإدارة السجون المكلفة بإعادة الإدماج الاجتماعي للمحبوسين. (19 فبراير، 2007). الجريدة الرسمية عدد 13 المؤرخة في 21 فبراير 2007.
7. مرسوم تنفيذي رقم 10-128 يتضمن تعديل تنظيم مديرية النشاط الاجتماعي للولاية. (28 أبريل، 2010). الجريدة الرسمية عدد 29 المؤرخة في 02 مايو 2010.
8. مرسوم تنفيذي رقم 12-305 يتضمن إنشاء المدرسة الوطنية للخزينة وتنظيمها وسيرها. (07 أوت، 2012). جريدة رسمية عدد 47 مؤرخة في 29 غشت 2012.

9. مرسوم تنفيذي رقم 13-95 يتم المرسوم التنفيذي رقم 97-268 المؤرخ في 21 يوليو سنة 1997 الذي يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها، ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم. (26 فبراير، 2013). الجريدة الرسمية عدد 13 مؤرخة في 06 مارس 2013.
10. مرسوم تنفيذي رقم 13-95 يتم المرسوم التنفيذي رقم 97-268 المؤرخ في 21 يوليو سنة 1997 الذي يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها، ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم. (26 فبراير، 2013). جريدة رسمية عدد 13 المؤرخة في 06 مارس 2013.
11. مرسوم تنفيذي رقم 14-116 يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره. (24 مارس، 2014). جريدة رسمية عدد 19 مؤرخة في 02 أبريل 2014.
12. مرسوم تنفيذي رقم 16-176 يحدد القانون الأساسي النموذجي للمدرسة العليا. (14 يونيو، 2016). الجريدة الرسمية عدد 36 المؤرخة في 19 يونيو 2016.
13. مرسوم تنفيذي رقم 20-04 يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضاءهم. (11 جانفي، 2020). جريدة رسمية عدد 2 مؤرخة في 15 جانفي 2020.
14. مرسوم تنفيذي رقم 20-404 يحدد كيفية تسيير وتفويض الإعتمادات المالية. (11 جانفي، 2020). جريدة رسمية عدد 2 مؤرخة في 15 جانفي 2020.
15. مرسوم تنفيذي رقم 21-393 يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمديرية العامة للأموال الوطنية وصلاحياتها. (18 أكتوبر، 2021). الجريدة الرسمية عدد 80 مؤرخة في 20 أكتوبر 2021.
16. مرسوم تنفيذي رقم 22-05 يتضمن توزيع الاعتمادات المخصصة لوزير المالية من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2022. (03 جانفي، 2022). الجريدة الرسمية عدد 1 مؤرخة في 03 جانفي 2022.
17. مرسوم تنفيذي رقم 22-07 يتضمن توزيع الاعتمادات المخصصة لوزير العدل، حافظ الأختام، من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2022. (03 جانفي، 2022). جريدة رسمية عدد 1 مؤرخة في 03 جانفي 2022.
18. مرسوم تنفيذي رقم 89-198 يحدد شروط توزيع الإيرادات والمصاريف المقررة في ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام القانونية الأساسية المشتركة. (07 نوفمبر، 1989). الجريدة الرسمية عدد 47 مؤرخة في 08 نوفمبر 1989.
19. مرسوم تنفيذي رقم 89-94 يتضمن إنشاء ديوان وطني للإمتحانات والمسابقات، معدل ومتمم. (20 يونيو، 1989). الجريدة الرسمية عدد 25 مؤرخة في 21 يونيو 1989.
20. مرسوم تنفيذي رقم 90-174 يحدد كفاءات تنظيم مصالح التربية على مستوى الولاية، وسيرها، معدل ومتمم. (09 يونيو، 1990). الجريدة الرسمية عدد 24 مؤرخة في 13 يونيو 1990.
21. مرسوم تنفيذي رقم 90-264 يحدد القواعد الخاصة بتنظيم مصالح الصحة والحماية الاجتماعية في الولاية وسيرها. (08 سبتمبر، 1990). الجريدة الرسمية عدد 39 مؤرخة في 12 سبتمبر 1990.
22. مرسوم تنفيذي رقم 91-129 يتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للتخزين وصلاحياتها وعملها، معدل ومتمم. (11 مايو، 1991). الجريدة الرسمية عدد 23 مؤرخة في 22 مايو 1991.
23. مرسوم تنفيذي رقم 91-313 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرين بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفية محتواها، معدل ومتمم. (07 سبتمبر، 1991). الجريدة الرسمية عدد 43 مؤرخة في 18 سبتمبر 1991.

24. مرسوم تنفيذي رقم 92-414 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، معدل ومتمم . (14 نوفمبر، 1992). الجريدة الرسمية عدد 82 مؤرخة في 15 نوفمبر 1992.
25. مرسوم تنفيذي رقم 95-143 يتضمن تحويل المركز الوطني لحو الأمية إلى ديوان وطني لحو الأمية وتعليم الكبار، معدل ومتمم . (20 مايو، 1995). الجريدة الرسمية عدد 28 مؤرخة في 24 مايو 1995.
26. مرسوم تنفيذي رقم 95-84 يتضمن إنشاء ديوان وطني للخدمات الجامعية وتنظيمه وعمله، معدل ومتمم. (22 مارس، 1995). الجريدة الرسمية عدد 6 المؤرخة في 25 يناير 2004.
27. مرسوم تنفيذي رقم 97-261 يحدد القواعد الخاصة بتنظيم مديريات الصحة والسكان الولائية وسيرها. (14 يوليو، 1997). الجريدة الرسمية عدد 47 المؤرخة في 16 يوليو 1997.
28. مرسوم تنفيذي رقم 97-268 يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم، معدل ومتمم. (21 يوليو، 1997). الجريدة الرسمية عدد 48 مؤرخة في 23 يوليو 1997.
29. مرسوم تنفيذي رقم 97-467 يحدد قواعد إنشاء المراكز الإستشفائية الجامعية وتنظيمها وسيرها، معدل ومتمم. (02 ديسمبر، 1997). الجريدة الرسمية عدد 81 مؤرخة في 10 ديسمبر 1997.
30. مرسوم تنفيذي رقم 98-227 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، معدل ومتمم. (13 يوليو، 1998). الجريدة الرسمية عدد 51 مؤرخة في 15 يوليو 1998.

ج-التعليمات الوزارية

1. Instruction de DGB-DCT n° 003 Portante procédure de délégation de crédits de fonctionnement aux ordonnateurs secondaires. (1992، Février 15). Alger, Algérie : Instructions et Circulaires de Ministère de l'Economie de 1992.
2. Instruction de DGB-DCT n° 12 Relative à la délégation de crédits d'équipement aux ordonnateurs secondaires. (1993، Aout 02). Instructions et Circulaires de Ministère de l'Economie de 1993

د-نصوص أخرى

المشروع التمهيدي لقانون المحاسبة العمومية لسنة 2021. (2021). وزارة المالية، غير منشور.

ثالثا: القرارات القضائية

1. رأي المجلس الدستوري رقم 02 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، للدستور. (02 أوت، 2018). الجريدة الرسمية عدد 53 مؤرخة في 02 سبتمبر 2018.
2. قرار مجلس الدولة المؤرخ في 28 فيفري 2000، غير منشور (مجلس الدولة 28 فيفري، 2000).