

# تدخل الأمر بالصرف في الميزانية العامة في ضوء المنظومة القانونية الجزائرية

## The intervention of the authorizing officer in the public budget in the light Algerian legal texts

هارون نورة\*، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية،

[noura.haroune@univ-bejaia.dz](mailto:noura.haroune@univ-bejaia.dz)

تاريخ إرسال المقال: 2022 /03 /07 تاريخ قبول المقال: 2022 /05 /16 تاريخ نشر المقال: 2022 /11 /02

### الملخص:

تهدف هذه الورقة البحثية إلى دراسة الإطار القانوني لتدخل الأمر بالصرف في الميزانية العامة، والتي توصلنا من خلالها إلى أنّ النصوص التشريعية والتنظيمية اهتمت بالأمر بالصرف، واعتبرته عوناً من الأعوان المكلفين بتنفيذ الميزانية، وقد حوّلت صلاحية تنفيذ المراحل الإدارية للميزانية، من إثبات وتصفية وأمر بالتحويل بالنسبة للإيرادات، والتزام وتصفية وأمر بالدفع بالنسبة للنفقات، وكذا مسك المحاسبات الإدارية المتعلقة بالنفقات والإيرادات، كما يتدخل كذلك الأمر بالصرف في مرحلة الرقابة على الميزانية، وذلك من خلال تجاوز الرقابة القبلية الممارسة على الميزانية العامة، التي يقوم بها كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي، حيث منحت له النصوص التشريعية والتنظيمية سلطة تجاوز قرار رفض منح التأشير الذي يصدره المراقب المالي على الالتزامات بالنفقات، بإعمال إجراء التغاضي، وكذا سلطة إصدار أمر التسخير للمحاسب العمومي في حالة اتخاذ هذا الأخير قرار رفض الدفع.

**الكلمات المفتاحية:** الأمر بالصرف، الميزانية، التغاضي، التسخير.

### Abstract:

This research paper aims to study the legal framework of the intervention of the authorizing officer in the general, considered to be one of the agents in charge of the execution of the general budget, and is any person qualified to carry out verification, commitment and liquidation operations, and must be approved by the public accountants in charge of revenue. and expenses which order their execution. The authorizing officer intervenes at the budgetary control stage, in the control exercised by both the financial controller and the public accountant, when the legal and regulatory texts governing control empowered it to override the decision to refuse approval issued by the financial controller, as well as the decision to refuse payment issued by the public accountant.

**Key words:** authorizing officer, budget, override, requisition

## مقدمة:

تعتبر الأموال العمومية الركيزة الأساسية للتنمية الاقتصادية، لذا لا بد من الاهتمام بعمليات الإنفاق والتحصيل العموميين، والذي يكون من خلال وضع معالم واضحة لهاتين العمليتين، من أجل تحقيق الرقي الاقتصادي والاجتماعي، وهو ما جعل الدول في تسيير الأموال العمومية عن طريق الميزانية، والتي تعرف بأنها "جدول تقديرات للنفقات والإيرادات العامة لمدة سنة، تعدّها الحكومة وتحتاج لموافقة البرلمان، وهو ما يضيف على الميزانية طابعا خاصا<sup>1</sup>"، وعرفها قانون المحاسبة العمومية بأنها: " الوثيقة التي تقرّ للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها<sup>2</sup>".

يقوم بتنفيذ الميزانية بشكل عام كل من الأمر بالصرف الذي يقوم بالعمليات الإدارية، والمحاسب العمومي الذي يقوم بالعمليات المحاسبية، ويعدّ أمرا بالصرف، كل شخص يؤهل لتنفيذ عمليات الإثبات والالتزام والتصفية، ويجب اعتمادهم لدى المحاسبين العموميين المكلفين بالإيرادات والنفقات الذين يأمرهم بتنفيذها<sup>3</sup>، وينقسم الأمرين بالصرف إلى أمرين بالصرف رئيسيين وآخرين ثانويين.

الأمرون بالصرف الرئيسيون هم الذين يصدرون أوامر بالدفع لفائدة الدائنين وأوامر الإيرادات ضد المدينين، وأوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين، وهم المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة، الوزراء، الولاية حين يتصرفون لحساب الولاية، رؤساء المجالس الشعبية الذين يتصرفون لحساب البلديات، المسؤولون المعينون قانونا على المؤسسات ذات الطابع الإداري، المسؤولون المعينون قانونا على مصالح الدولة المستقيدة من ميزانية ملحقة، أمّا الأمرين بالصرف الثانويين، فهم الذين يصدرون حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة وأوامر الإيرادات ضد المدينين، وهم رؤساء المصالح غير المركزية<sup>4</sup>.

تعتبر صلاحيات الأمرون بالصرف دقيقة جدا، فهم يقومون بمجموعة من العمليات المالية، التي تستوجب التدقيق لذا أولى التشريع والتنظيم الجزائريان عناية فائقة لهذه الفئة من الأعوان من خلال التأطير القانوني الدقيق لها، وكذا توضيح مجمل العمليات التي يقومون بها، وعلى هذا الأساس فإن الإشكالية التي تطرحها في هذه الورقة البحثية تتمثل في: **مدى توفيق التسريع والتنظيم في تأطير تدخل الأمر بالصرف في تنفيذ الميزانية العامة؟** .

للإجابة على هذه الإشكالية قسمنا البحث إلى قسمين، بيّنا في الأول كيفية تدخل الأمر بالصرف في تنفيذ الميزانية، وفي الثاني أبرزنا تدخله أثناء الرقابة على الميزانية، معتمدين في ذلك المنهج الوصفي، الذي استعملناه في الاستعانة بمجمل النصوص القانونية ذات الصلة بموضوع البحث، ووصف تدخل الأمر

بالصرف في الميزانية العامة، وكذا المنهج التحليلي، من خلال تحليل هذه النصوص للوقوف على النقائص والثغرات في تأطير تدخل الأمر بالصرف في الميزانية العامة.

### 1- تدخل الأمر بالصرف في تنفيذ الميزانية

يعدّ الأمر بالصرف من الأعوان المكلفين بتنفيذ الميزانية، وذلك إلى جانب المحاسب العمومي، فتنفيذ المالية العامة يبدأ بالمرحلة الإدارية التي يقوم بها الأمر بالصرف، تم المرحلة المحاسبية والمتمثلة في الدفع بالنسبة للنفقات، والتحصيل بالنسبة للإيرادات، والتي يقوم بها المحاسب العمومي، كما يعتبر الأمر بالصرف كذلك العون المكلف بمسك المحاسبة الإدارية للنفقات والإيرادات.

#### 1.1- صلاحية الأمر بالصرف بتنفيذ المراحل الإدارية للميزانية

يعتبر الأمر بالصرف العون المكلف بموجب القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية بتنفيذ المراحل الإدارية للميزانية، وذلك على النحو التالي:

أ- في مجال الإيرادات: ينفذ الأمر بالصرف في مجال النفقات العمليات التالية:

- الإثبات: وهو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي<sup>5</sup>، وهذه المرحلة تسمح بتحديد طبيعة الحقوق المستحقة للدولة لدى الغير، وذلك وفقا لتوقعات الميزانية، فيقوم الأمر بالصرف بإثبات هذه الحقوق، وتحديد نسبتها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

- التصفية: وتسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي، والأمر بتحصيلها<sup>6</sup>.

- الأمر بالتحصيل: بعد الإثبات والتصفية، يقوم الأمر بالصرف بإصدار سند تحصيل الإيرادات، ويأمر المحاسب العمومي بتحصيلها.

ب- في مجال النفقات: ينفذ الأمر بالصرف في مجال النفقات العمليات التالية:

- الالتزام بالنفقة: ويعد الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين<sup>7</sup>.

- التصفية: وهي إجراء يسمح بالتحقق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية<sup>8</sup>.

- الأمر بالدفع أو تحرير الحوالات: ويعد الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية، فبعد تصفية مبلغ النفقة، يقوم الأمر بالصرف بإصدار الأمر إلى المحاسب العمومي الذي يقوم بدوره، بدفع ذلك المبلغ بموجب وثيقة مكتوبة.

#### 2.1- صلاحية الأمر بالصرف في مسك الحسابات الإدارية

يمسك الأمرين بالصرف الرئيسيون والثانويون للدولة محاسبة إدارية للنفقات والإيرادات<sup>9</sup>، وذلك على

النحو التالي:

أ- بالنسبة للإيرادات: تعرض المحاسبة الإدارية للإيرادات الديون الدائنة المثبتة والموفى بها، الأوامر الصادرة بتحصيل الإيرادات، وكذلك التخفيضات أو الإلغاءات التي تنجز بناء على أوامر، التحصيلات التي تتم بناء على أوامر<sup>10</sup>.

ب- بالنسبة للنفقات: يقوم الأمر بالصرف في شق النفقات بمسك محاسبة للالتزامات بالإنفاق وكذا للأوامر بالصرف.

- بالنسبة للالتزامات بالإنفاق: تهدف محاسبة الالتزامات بالدفع إلى القيام في أية لحظة بتحديد ما التزم بدفعه من مبلغ بالنسبة إلى البرامج المأذون بها، أو إلى اعتمادات الدفع ومبلغ الأرصدة المتاحة<sup>11</sup>.

تعرض محاسبة الالتزامات بالدفع التي يمسكها الأمر بالصرف في مجال نفقات التسيير الاعتمادات المفتوحة أو المفوضة حسب الأبواب والبنود، تفويضات الاعتمادات الممنوحة للأميرين بالصرف الثانويين، التزامات الدفع التي يتم القيام بها، الأرصدة المتاحة، وهنا يلتزم الأمر بالصرف في حدود الاعتمادات المفتوحة أو المفوضة باستثناء الاعتمادات التقديرية<sup>12</sup>.

تعرض محاسبة الالتزامات بالدفع التي يمسكها الأمر بالصرف في مجال نفقات التجهيز والاستثمار، الالتزامات التي تنجز من البرامج المأذون بها وتعديلاتها المتعاقبة، الالتزامات التي تنجز بمقتضى تفويضات البرنامج المأذون به، الأرصدة المتاحة، ويقوم الأمر بالصرف الرئيسيين بتبليغ أوامر التفويض بالبرامج المأذون بها إلى الأمر بالصرف الثانويين وذلك في حدود تلك البرامج المأذون بها، كما أنه يلتزم هؤلاء بنفقات التجهيز والاستثمار في حدود البرامج المأذون بها<sup>13</sup>.

- بالنسبة لأوامر الصرف: تعرض محاسبة الأوامر بالصرف والتحويلات التي يمسكها الأمر بالصرف الاعتمادات المفتوحة والمفوضة، التفويضات بالاعتمادات الممنوحة للأميرين بالصرف الثانويين، مبالغ الأوامر بالصرف أو التحويلات الصادرة، الاعتمادات المتاحة<sup>14</sup>.

تخصص أوامر الدفع التي يصدرها الأمر بالصرف الرئيسيون في حدود الاعتمادات المفتوحة لكي تكون قابلة للدفع من صندوق أمين الخزينة المركزي أو أمين الخزينة الرئيسي، وتخضع أوامر الصرف للميزانيات الملحقمة للقواعد الخاصة بهذه الميزانيات<sup>15</sup>.

تخصص حوالات الدفع التي يصدرها الأمر بالصرف الثانويين في حدود الاعتمادات التي يفوضها الأمر بالصرف الرئيسيون لكي تكون قابلة للدفع من صندوق أمناء خزينة الولاية المختصين إقليميا<sup>16</sup>.

## 2- تدخل الأمر بالصرف أثناء الرقابة على الميزانية

تؤدي الإساءة في تسيير المال العام، نتيجة تقصير أو فساد، إلى نتائج عكسية على التنمية الوطنية والمحلية على حد سواء، وهو ما يستوجب إعمال نظام رقابي يضمن الاستعمال الأمثل للموارد المالية من جهة، والوقاية من الفساد من جهة أخرى.

بذلك، ولضمان احترام السلطات والمؤسسات الجزائرية مبدأ المشروعية أثناء ممارسة اختصاصاتها المالية، قام المشرع الجزائري بإخضاعها لرقابة تمارسها السلطة المركزية بصور متعددة، وفي أغلب الأحيان بصفة غير مباشرة بواسطة استحداث هيئات وأجهزة، تكلفها بالرقابة السابقة، الآنية واللاحقة لتنفيذ الميزانية. يتولى الرقابة السابقة على الأموال العمومية كل من المراقب المالي الذي يقوم إما بمنح أو رفض منح التأشير للالتزامات بالإئفاق، وكذا المحاسب العمومي الذي يقوم إما بالدفع أو رفض الدفع، وخوّل التنظيم المؤطر لرقابة هذين الجهازين للأمر بالصرف تجاوز قرار رفض منح التأشير الذي يقوم به المراقب المالي، وكذا قرار رفض الدفع الذي يصدر من المحاسب العمومي.

### 1.2- إمكانية تجاوز الأمر بالصرف لقرار رفض منح التأشير الصادر من المراقب المالي

يعتبر المراقب المالي من الأجهزة التي تتولى الرقابة القبلية على المال العام، ومنحت له صلاحية رقابة الالتزامات بالإئفاق التي يقوم بها الآمرون بالصرف، غير أن النصوص القانونية منحت لهذا الأخير سلطة وسيلة لمواجهة رقابة المراقب المالي.

### أ- مضمون رقابة المراقب المالي على تنفيذ الميزانية العامة

نميّز في هذا الصدد بين صنفين من الالتزامات، وهي تلك التي تسمح أجال إجراء الرقابة القبلية بإنجازها، وتلك التي لا تسمح أجال إجراء الرقابة القبلية بإنجازها (الالتزامات الاحتياطية).

#### أ-1- رقابة الالتزامات بالدفع التي تسمح أجال إجراء الرقابة القبلية بإنجازها:

ألزم المنظم الجزائري المراقب المالي برقابة الالتزامات بالنفقات خلال الفترة المصرح بها للالتزام، والمتمثلة في 20 ديسمبر من السنة التي يتم فيها كآخر أجل مع إمكانية تمديده بصفة استثنائية إلى غاية 31 ديسمبر<sup>17</sup>، ويقع على عاتق المراقب المالي برقابة مدى مشروعية الالتزامات بالنفقات الواردة في المواد 05، 06 و 07 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المعدّل والمتمّم<sup>18</sup>، وذلك قبل التوقيع عليها من طرف الأمر بالصرف، والمتمثلة أساسا في مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة، مشاريع الجداول الإسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية، مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية، مشاريع الصفقات العمومية والملاحق، الالتزام بنفقات التسيير والتجهيز

والاستثمار، كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانية وتعديل الاعتمادات المالية، كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمنبثقة بفواتر نهائية. تختتم رقابة المراقب المالي بمنح تأشيرة الموافقة، وذلك حين يستوفي الالتزام بالنفقة الشروط القانونية الواردة في المادة 09 من المرسوم، وهو ما نصت عليه المادة 10 /1 المعدلة من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، ويتعين على المراقب المالي حين قيامه برقابة الالتزامات بالنفقات السالفة الذكر، التأكد من صفة الأمر بالصرف وتوقيعه، مطابقة الالتزام بالنفقة للقوانين والتنظيمات السارية المفعول، توفر الاعتمادات المالية والمناصب القانونية، وجود التأشيرات ولآراء المسبقة التي سلمتها السلطات الإدارية المؤهلة لهذا الغرض<sup>19</sup>.

يمكن أن تختتم كذلك رقابة المراقب المالي برفض منح التأشيرة، الذي إما أن يكون مؤقتا، وذلك حين تتخلف شروط شكلية يمكن تداركها من قبل الأمر بالصرف، مع عدم إمكانية الرفض المؤقت للالتزام بالنفقة لنفس السبب لأكثر من مرة<sup>20</sup>، وتتمثل أسباب الرفض المؤقت أساسا في اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح، انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة، نسيان بيان هام من الوثائق المرفقة، كما يمكن أن يكون الرفض نهائيا، وذلك في حالة عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات، عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية، الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت. وهو ما نصت عليه المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المعدل والمتمم.

يقع على عاتق المراقب المالي في حالة الرفض النهائي كذلك، التزام بتبليغ الأمر بالصرف بالرفض النهائي، بالطريقة ذاتها لتبليغ الرفض المؤقت، أي أن يقوم بتحرير مذكرة يدون فيها الملاحظات التي عاينها، مستندا إلى نصوص قانونية تبرر عدم منحه التأشيرة<sup>21</sup>، كما يجب عليه كذلك، أن يرسل نسخة من الملف مرفقا بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية<sup>22</sup>.

أب- رقابة الالتزامات بالدفع التي لا تسمح آجال إجراء الرقابة القبلية بإنجازها (الالتزامات الاحتياطية):

تنص المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المعدل والمتمم: " يمكن أن تحدد كميّات ملائمة للرقابة مثل إجراء الالتزامات الاحتياطية، بالنسبة لبعض القطاعات أو بعض أنواع النفقات بقرار من الوزير المكلف بالميزانية.

يعدّ المراقب المالي، في إطار الرقابة الملائمة، تقريرا حول ظروف تنفيذ الميزانية، كل ثلاثة (3) أشهر أو ستة (6) أشهر، حسب الحالة يرسله إلى كل من الوزير المكلف بالميزانية والأمر بالصرف المعني في آن واحد.

يطبق إجراء الالتزامات الاحتياطية على أنشطة المؤسسات والإدارات العمومية التي لا تسمح آجال إجراء الرقابة القبلية بإنجازها، وهي تدبير يسمح للأمر بالصرف بتنفيذ النفقات دون مبررات مسبقة، ويطبق إجراء الالتزامات الاحتياطية على النفقات الضرورية فقط لسير المؤسسات والإدارات العمومية الواردة في المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المعدل والمتمم، ولا يلغي إجراء الالتزامات الاحتياطية مسؤولية الأمر بالصرف والمحاسب العمومي فيما يخص احترام إجراء تنفيذ الطلبات العمومية بصفة عامة، وخصوصا فيما يتعلق بعملية الأمر بالصرف والدفع<sup>23</sup>.

تتم تسوية النفقات التي تمت في إطار الالتزام الاحتياطي في أجل أقصاه عشرين يوما بعد نهاية كل مدة (ثلاثية أو سداسية حسب الحالة)، وتتم تسوية النفقات المتعلقة بالثلاثي الرابع أو السداسي الثاني في أجل أقصاه ثلاثون يوما بعد تاريخ اختتام الأمر بالصرف والدفع بالنفقات<sup>24</sup>.

يقدم الأمر بالصرف في نهاية كل مدة بطاقة التزام التسوية قصد التأشير عليها من طرف المراقب المالي، مرفقة بالوثائق الثبوتية وجدول مصادق عليه من طرف المحاسب العمومي، يبين مبالغ المدفوعات بعنوان الفترة المعنية، وتتم الرقابة على النفقات التي يلتزم بها في إطار الالتزامات الاحتياطية بوضع تأشير المراقب المالي على بطاقة التزام التسوية، وذلك بعد التحقق من مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وتكون محل رفض منح التأشير من طرف المراقب المالي للالتزامات الاحتياطية غير المطابقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها<sup>25</sup>.

#### ب- إعمال الأمر بالصرف إجراء التفاوضي في مواجهة رقابة المراقب المالي

لم يجعل المنظم الجزائري إمكانية تجاوز الوزير المكلف بالميزانية لقرار رفض منح التأشير الصادر عن المراقب المالي، الوسيلة الوحيدة للتشكيك وللطعن في دور هذا الأخير في رقابة المال العام، بل منح للأمر بالصرف وسيلة أخرى والمتمثلة في إعمال إجراء التفاوضي، الذي يعرف بأنه: "الإجراء القانوني الذي يقوم به الأمر بالصرف وبموجبه لا يوقف الرفض النهائي للمراقب المالي مسار صرف النفقة على أن يتحمل الأمر بالصرف المسؤولية الكاملة"<sup>26</sup>.

تنص المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المعدلة والمتممة بموجب المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374: "يمكن الأمر بالصرف في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات المنصوص عليها في المادتين 6 و7 من هذا المرسوم أن يتفاوض عن ذلك وتحت مسؤوليته، بمقرر مغلل، يعلم به الوزير المكلف بالميزانية.

يرسل الملف الذي يكون موضوع التفاوضي مباشرة، حسب كل حالة إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني"

تضيف المادة 19 من المرسوم ذاته: "لا يمكن حصول التغاضي المنصوص عليه في المادة 18 أعلاه، في حالة رفض نهائي يعلن عنه بالنظر لما يأتي:

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

تترتب على إعمال الأمر بالصرف لإجراء التغاضي عدّة آثار، وتتمثل في إصدار المراقب المالي لتأشيرة الأخذ بالحسبان، وإرسال نسخة من ملف الالتزام الذي كان موضوع التغاضي، مرفقا بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية<sup>27</sup>، وهذا الأخير يقوم بإرسال نسخة من الملف إلى المؤسسات المتخصصة في رقابة النفقات العمومية<sup>28</sup>، وهو ما يفيد التشكيك في سلطة المراقب المالي في رفض منح التأشيرة وجعلها مجرد سلطة صورية وشكلية، لا ترقى لتفعيل دور هذا الجهاز في الرقابة القبلية على صرف الأموال العمومية.

## 2.2- إمكانية تجاوز الأمر بالصرف لقرار رفض الدفع الصادر من المحاسب العمومي

يتميز مركز المحاسب العمومي بالازدواجية، يمثل المحاسب العمومي أحد الأعوان القائمين على تنفيذ الميزانية، كما أنه يمارس الرقابة على هذه الأخيرة، لذا فقد أحاطه المشرع والمنظم الجزائريان بالتأطير الضروري في قانون 90-21، المتعلق بالمحاسبة العمومية، المرسوم التنفيذي رقم 91-311، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم<sup>29</sup>، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 91-313، المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها.

### أ- مضمون رقابة المحاسب العمومي على تنفيذ الميزانية

يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات، ضمان حراسة الأموال والسندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها، تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد، وأخيرا حركة حسابات الموجودات<sup>30</sup>، ويعين المحاسبون العموميون من قبل الوزير المكلف بالمالية، ويخضعون لسلطته<sup>31</sup>.

يكون المحاسبين العموميين إما رئيسيين وإما ثانويين ويتصرفون بصفة مخصص أو مفوض<sup>32</sup>، والمحاسبين العموميين الرئيسيين هم كذلك المحاسبين العموميين المخصصين، وهم مخولون بأن



يقيدوا نهائيا في كتاباتهم الحسابية العمليات المأمور بها من صندوقهم والتي يحاسبون عليها أمام مجلس المحاسبة<sup>33</sup>، أمّا المحاسبين العموميين الثانويين، فهم المحاسبين العموميين المفوضين، وهم الذين ينفذون العمليات لحساب المحاسبين المخصصين<sup>34</sup>.

يقوم المحاسب العمومي بالقيام بالمرحلة المحاسبية في تنفيذ الميزانية، وهي الدفع والتحصيل، وقبل القيام بذلك لابد من التأكد من مشروعية عمليات الإنفاق والتحصيل، ففي مجال النفقات، يجب على المحاسب العمومي قبل أن يقوم بدفع النفقة، التأكد من مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها، صفة الأمر بالصرف أو المفوض له، شرعية عملية تصفية النفقات، توفر الاعتمادات، عدم سقوط آجال الديون وعدم تعرضها للمعارضة، الطابع الإبرائي للدفع، تأشيريات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين، الصحة القانونية للمكسب الإبرائي<sup>35</sup>، أمّا فيما يخص الإيرادات، فيجب عليه كذلك قبل تحصيل الإيراد، التحقق من أن الأمر بالصرف مرخص له بموجب القوانين والأنظمة المعمول بها، بتحصيل الإيرادات، مراقبة صحة إلغاء سندات الإيرادات والتسويات، وكذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها<sup>36</sup>.

تنتهي رقابة المحاسب العمومي حين التحقق من مشروعية النفقة، إما بالدفع أو عدم الدفع، ويكون الأول، عندما لا تكون هناك مخالفة لشروط صحة النفقات الواردة في المادة 36 قانون رقم 90-21، المتعلق بالمحاسبة العمومية، وهو ما يفهم من المواد 37، 38 من القانون السالف الذكر، وحينها يكون المحاسب العمومي مسؤولا مسؤولية شخصية ومالية، أمّا رفض المحاسب العمومي للدفع، فيكون عند عدم صحة شروط الإنفاق، وهو ما يفهم من نص المادتين 47 من قانون المحاسبة العمومية.

#### ب- أعمال الأمر بالصرف إجراء التسخير في مواجهة رقابة المحاسب العمومي

لا يعتبر قرار المحاسب العمومي برفض الدفع نهائيا، وذلك بسبب منح قانون المحاسبة العمومية للأمر بالصرف سلطة تسخير المحاسب العمومي، وهو ما يظهر من نص المادة 47 من قانون رقم 90-21، المتعلق بالمحاسبة العمومية: " إذا رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع، يمكن الأمر بالصرف لأن يطلب منه كتابيا وتحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض حسب الشروط المنصوص عليها في المادة 48 أدناه "

يعرّف التسخير بأنه " أمر صادر عن الأمر بالصرف للمحاسب العمومي بصرف نفقة، تحت شروط معينة، بعد رفض هذا الأخير أدائها"<sup>37</sup>

وردت شروط التسخير في المواد 02، 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-314<sup>38</sup>، وتتمثل في أن يتضمن الأمر بالتسخير زيادة على الأسباب المبررة عبارة " يطلب من المحاسب العمومي أن يدفع"، أن

يقوم المحاسب العمومي الممثل لعملية التسخير، بتقديم تقرير يذلل إلى الوزير المكلف بالمالية خلال 15 يوما.

لا يظهر من نص المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية، مدى إلزامية المحاسب العمومي للأمر الصادر من الأمر بالصرف بتجاوز رفض الدفع، إلا أن صياغة نص المادة 48 تجعل نقول أن للمحاسب العمومي سلطة تقديرية في ذلك، بسبب إعمال المشرع عبارة " إذا امتثل"، مما يفيد أن المحاسب العمومي يمكن له أن يمتثل للتسخير كما يمكن له رفض ذلك: " إذا امتثل المحاسب العمومي للتسخير، تبرأ ذمته من المسؤولية الشخصية والمالية، وعليه أن يرسل تقريراً حسب الشروط والكيفيات المحددة عن طريق التنظيم..."

يظهر جلياً من خلال فحوى نص المادة السالفة الذكر، أن للمحاسب العمومي سلطة تقديرية في الامتثال للتسخير من عدمه، غير أنه إذا قام بذلك تبرأ ذمته، وتقوم مسؤولية الأمر بالصرف، مع التأكيد على أنه هناك حالات يجب فيها للمحاسب العمومي رفض الامتثال للتسخير، وذلك حين يرفض الدفع بسبب عدم توفر الاعتمادات المالية، عدم توفر أموال الخزينة، انعدام إثبات أداء الخدمة، الطابع غير الإبرائي للنفقة<sup>39</sup>.

تمثل بذلك سلطة الأمر بالصرف في تجاوز رقابة المحاسب العمومية، وسيلة لإظهار رغبة المشرع الجزائري في تكريس سمو منصب الأمر بالصرف على منصب المحاسب العمومي، وكذا التشكيك في الدور الرقاب للمحاسب العمومي.

## الخاتمة:

يتبين لنا في الأمر أن الأمر بالصرف، يعتبر من بين أهم الأعوان المكلفين بتنفيذ الميزانية العامة، كما أنه يتدخل أثناء الرقابة القبلية على التي يقوم بها كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي، وعلى هذا الأساس ومن خلال هذه الورقة البحثية توصلنا إلى النتائج التالية:

- الأمر بالصرف هو العون المكلف بتنفيذ المراحل الإدارية للميزانية، وذلك سواء تعلق الأمر بالإيرادات أو النفقات،
- الأمر بالصرف هو العون المكلف بمسك المحاسبة الإدارية للميزانية، حيث يقوم بمسك محاسبة إدارية للإيرادات وأخرى للنفقات،
- الأمر بالصرف يتدخل بطريقة غير مباشرة في الرقابة القبلية الممارسة على الميزانية، وذلك من خلال إعمال إجراء التغاضي في مواجهة رقابة المراقب المالي، والتسخير في مواجهة رقابة المحاسب العمومي.

سجّلنا أثناء دراسة هذا الموضوع بعض الثغرات في التأطير القانوني لصلاحيات الأمر بالصرف، وهو ما دفع بنا إلى تقديم التوصيات التالية:

- ضرورة جعل قرارات المراقب المالي نهائية وغير قابلة للتجاوز، أو على الأقل فرض شروط أكثر، فرغم أن إجراء التفاوضي فرض للإنقاص من البيروقراطية ودفع عجلة التنمية، إلا أن التساهل فيه قد يؤدي إلى انتشار الفساد بشكل كبير،
- ضرورة عدم منح سلطة للأمر بالصرف في مواجهة رقابة المحاسب العمومي كذلك، لأن إجراء التسخير من شأنه أن يشكك في فعالية الرقابة التي يقوم بها العون الثاني في تنفيذ الميزانية، ويجعل المراحل الإدارية والمحاسبية بصفة فعلية للأمر بالصرف، رغم أن القانون منح المراحل المحاسبية للمحاسب العمومي.

### الهوامش:

- 1- زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص.41، نقلا عن: - بشور عصام، المالية العامة والتشريع المالي، الطبعة الثانية، مطبعة الطربين، 1978، ص.345.
- 2 - أنظر المادة 03 من قانون رقم 90-21، مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق المحاسبة العمومية، ج.ر.ج.د.ش عدد 35، صادر في 15 أوت 1990.
- 3- أنظر المادتين 23، 24 من المرجع نفسه.
- 4 - أنظر المادة 07 من مرسوم تنفيذي رقم 91-313، مؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمر بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، ج.ر.ج.د.ش عدد 43، الصادر في 18 سبتمبر 1991.
- 5 - أنظر المادة 16 من قانون رقم 90-21، مرجع سابق.
- 6 - أنظر المادة 17 من المرجع نفسه.
- 7- أنظر المادة 19 من المرجع نفسه.
- 8 - أنظر المادة 20 من المرجع نفسه.
- 9- أنظر المادة 14 من مرسوم تنفيذي رقم 91-313، مرجع سابق.
- 10- أنظر المادة 15 من المرجع نفسه.
- 11 - أنظر المادة 16 من المرجع نفسه.
- 12 - أنظر المادتين 17 و18 من المرجع نفسه.
- 13 - أنظر المواد 19، 20 و21 من المرجع نفسه.
- 14- أنظر المادة 24 من المرجع نفسه.
- 15- أنظر المادة 25 من المرجع نفسه.
- 16 - أنظر المادة 26 من المرجع نفسه.

- 17- أنظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج.ر.ج.د.ش عدد 82، الصادر في 15 نوفمبر 1992، معدّل ومتمم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 09-374، مؤرخ في 16 نوفمبر 2009، ج.ر.ج.د.ش عدد 67، صادر في 19 نوفمبر 2009.
- 18- أنظر المواد 05، 06، 07 من المرجع نفسه.
- 19 - راجع المادة 09 من المرجع نفسه.
- 20- أنظر المادة 13/3 من المرجع نفسه، وللتفصيل أكثر راجع:
- **حاجة عبد العالي**، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2012، ص. 536.
- 21- **قادري نسيمة**، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017، ص. 140.
- 22- أنظر المادة 13/4 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المعدّل والمتمم، مرجع سابق.
- 23- أنظر المواد 2، 3، 4 من قرار مؤرخ في 20 فيفري 2016، يتضمن كفاءات تنفيذ إجراء الالتزامات الاحتياطية، ج.ر.ج.د.ش عدد 53، صادر في 7 سبتمبر 2016.
- 24- أنظر المادة 11 من المرجع نفسه.
- 25- أنظر المادتين 12، 13 من المرجع نفسه.
- 26 - **يزيد محمد أمين**، الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً)، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2015، ص. 64.
- 27 - أنظر المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، معدّل ومتمم، مرجع سابق.
- 28- أنظر المادة 22 من المرجع نفسه.
- 29- ج.ر.ج.د.ش عدد 43، صادر في 18 سبتمبر 1991.
- 30- أنظر المادة 33 من قانون رقم 90-21، مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سابق.
- 31 - أنظر المادة 34 من المرجع نفسه، وكذا المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 91-311، يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، مرجع سابق.
- 32- أنظر المادة 09 من مرسوم تنفيذي رقم 91-313، مرجع سابق.
- 33 - أنظر المادة 12 من المرجع نفسه.
- 34 - أنظر المادة 13 من المرجع نفسه.
- 35 - أنظر المادة 36 من قانون رقم 90-21، يتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سابق.
- 36 - أنظر المادة 35 من المرجع نفسه.
- 37 - **الهاشمي فاروق**، "مراقبة المحاسب العمومي للنفقات العمومية: واقع وآفاق"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 104، الرباط، 2012، ص. 100.
- 38 - مؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، ج.ر.ج.د.ش عدد 43، الصادر في 18 سبتمبر 1991.
- 39 - أنظر المادة 48/2 من المرجع نفسه.