

الأمـر بالصـرف كأول فاعـل في عمـلية الرقـابة  
**THE COMMANDER OF THE DISBURSEMENT  
 IS THE FIRST ACTOR IN THE CONTROL PROCESS**

خالد سكوتي

**Khaled SEKKOUTI**

جامعة غرداية (الجزائر). sekkouti.k@hotmail.fr

تاريخ الاستلام: 2020/02/22 تاريخ القبول: 2020/06/21. تاريخ النشر: 2020/12/21

**ملخص**

يعتبر الأمر بالصرف موظفا يتصرف باسم ولفائدة الدولة، يعين مسؤولا عن تسيير مرفق عام حيث يضطلع بمهام مالية مكملة لنشاطه الاداري لأنه المسؤول المكلف بتنفيذ ميزانية المرفق العام الذي يقوم بتسييره.  
 كلمات مفتاحي : الأمر بالصرف، الايرادات، النفقات، الميزانية، الرقابة.

**Abstract**

The commander of the disbursement is considered an employee who acts in the name and for the benefit of the state. He is appointed responsible for managing a public facility, as he carries out financial tasks that complement his administrative activity, because he is the official in charge of implementing the budget of the public facility that runs it.

**Key words:** commander of the disbursement, revenue, expenses, budget, cntrol

المؤلف المرسل : خالد سكوتي، ايميل: [sekkouti.k@hotmail.fr](mailto:sekkouti.k@hotmail.fr)

## 1. مقدمة:

تعتبر الرقابة وسيلة ضرورية لضمان الصرف الحسن للميزانية العامة للدولة، فكان لزاما التعرف على الأجهزة الرقابية المختصة والساهرة على ذلك: دورها، تنظيمها، كيفية سير مصالحها وطرق الرقابة بها، ومدى فاعليتها ونجاحها أثناء القيام بدورها الرقابي، وهذا بداية من الأعوان التنفيذيين الذين يسهرون على مراقبة وتنفيذ الميزانية العامة للدولة وهم الأمرون بالصرف والمراقبون الماليون والمحاسبون العموميون. وسيتم دراسة الأمر بالصرف باعتباره عوناً من أعوان التنفيذ الذين خول لهم القانون مهمة مراقبة وتنفيذ الميزانية، كما جاء في القانون 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق لـ 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية<sup>1</sup> في الفصل الأول من الباب الثاني منه، بالتعرف عليه وعلى الدور الرقابي الذي يقوم به.

إن دور الأمر بالصرف باعتباره عوناً من أعوان التنفيذ يثير عدة تساؤلات منها، يمكن تلخيصها فيما يلي:

ما مدى نجاعة دور الأمر بالصرف باعتباره عنصراً تنفيذياً فعالاً في عملية مراقبة وتنفيذ ميزانية الدولة؟

للإجابة على هذه الإشكالية، كان لزاماً الاعتماد على المنهج الوصفي والاستقرائي، وكذا المزج بين الجانب النظري والجانب التطبيقي، وهذا للتعرف على مدى التوافق بين ما هو نظري وما نصت عليه النصوص التشريعية والقانونية مع ما هو موجود في الميدان العملي.

## 2. الدور الرقابي للأمر بالصرف

### 1.2 المقصود بالأمر بالصرف

قبل التطرق إلى الدور الرقابي للأمر بالصرف، يستوجب بداية تحديد المقصود بالأمر بالصرف والتعرف عليه باعتباره أول فاعل في عملية رقابة وتنفيذ الميزانية.

### 1.1.2 التعريف القانوني للأمْر بالصرف

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

أما من وجهة النظر المالية، فإن الأمْر بالصرف هو المسؤول المكلف بالتسيير المالي لهيئة أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أو مصلحة من مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة، وكل شخص يؤهل قانونا لاكتساب هذه الصفة<sup>3</sup>.

وقد حاول المشرع تحديد تعريف للأمْر بالصرف في المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية، والتي جاء فيها: "يعد أمرا بالصرف كل شخص مؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16، 17، 19، 20، 21 أي العمليات التالية:

- الإثبات والتصفية بالنسبة للإيرادات<sup>4</sup>.

- الالتزام، التصفية والأمْر بالدفع بالنسبة للنفقات<sup>5</sup>.

يخول التعيين أو الانتخاب لوظيفة لها من بين الصلاحيات تحقيق العمليات المشار إليها أعلاه، صفة الأمْر بالصرف، وتزول هذه الصفة مع انتهاء هذه الوظيفة".

### 2.2 مهام الأمْر بالصرف

يعتبر الأمْر بالصرف المسؤول المباشر عن ضمان السير الحسن لوحدات القطاع العام عن طريق تنفيذ ميزانية الهيئة العمومية المكلف بتسييرها، وتطبيقا لمبدأ الفصل بين الأمْر بالصرف والمحاسب العمومي الذي يعتبر بمثابة العمود الفقري لنظام المحاسبة العمومية في الجزائر، يختص الأمْر بالصرف بتنفيذ المراحل الإدارية للعمليات المالية، حيث يقوم بتنفيذ إجراءات الالتزام، التصفية، وإصدار سند الأمْر بالدفع من جانب النفقات،

أما من جانب تنفيذ الإيرادات، يقوم الأمر بالصرف بتنفيذ مرحلة الإثبات والتصفية وتحريير سند الأمر بالتحصيل.

تتلخص مهام الأمر بالصرف في النقاط التالية:

- إعداد الميزانية التقديرية وعرضها على مجلس إدارة المؤسسة، ثم تقديمها إلى الوزارة الوصية (بالنسبة للخزينة يقدمها مباشرة لوزارة المالية)، مرفقة بتقرير تبريري لهذه المبالغ المقررة.
- متابعة الميزانية حسب أبواب المواد والفقرات المسجلة بعد المصادقة عليها مع احترام المبالغ المعتمدة لكل منها.
- المحافظة على ممتلكات المؤسسة والقيام بعمليات الصيانة اللازمة لضمان الاستغلال الأمثل للإمكانات المادية المتاحة.
- المحافظة على كل وثائق المحاسبة المتعلقة بعمليات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف.
- تقديم الوضعية المالية المتعلقة بعملية الالتزام و الأمر بالدفع وذلك كل ثلاثة أشهر إلى الوزارة الوصية.
- تقديم الحساب الإداري للمؤسسة والمتعلق بالسنة المالية، إلى كل من الوزارة الوصية ومجلس المحاسبة، وذلك في الأجال المحددة.

### 3.2 مسؤوليات الأمر بالصرف

إن مسؤولية الأمر بالأمر بالصرف ذات أهمية فهو مسؤول شخصيا عن كل التصريحات (التصريح بالصرف أو الإيراد)، التي يقوم بها "الأمرون بالصرف مسؤولون عن الإثباتات الكتابية التي يسلمونها كما أنهم مسؤولون على الأفعال غير الشرعية والأخطاء التي يرتكبونها والتي لا يمكن أن تكتشفها المراقبة الحسابية للوثائق وذلك في حدود الأحكام القانونية المقررة في هذا المجال"<sup>6</sup>، كما يعتبر الأمر بالصرف مسؤولا مدنيا أو جزائيا على صيانة واستعمال الممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة أو المخصصة لهم<sup>7</sup>. ومنه يمكن تقسيم مسؤولية الأمر بالصرف إلى مسؤولية

سياسية، مسؤولية تأديبية، مسؤولية مدنية مسؤولية جزائية، وإلى مسؤولية عن عدم مراعاة الانضباط الميزاني والمالي.

### 1.3.2 المسؤولية السياسية

تشمل المسؤولية السياسية خصوصا، أعضاء الحكومة (الوزراء) والمنتخبين الذين لهم صفة الأمرين بالصرف (لاسيما رؤساء المجلس الشعبية البلدية).

وهي تستند إلى فكرة أن الميزانية هي عبارة عن الترجمة المالية لسياسة معينة، وهي كذلك رخصة يعطيها البرلمان للحكومة<sup>8</sup>. من هنا، فإن المكلفين بتنفيذ هذه الميزانية يكونون محل مساءلة من طرف الهيئة التي أقرت الإعتمادات المالية ورخصت لهم باستعمالها في إطار أهداف تلك السياسة. فبالنسبة لأعضاء الحكومة، يحق للبرلمان (دستوريا) مساءلة أي وزير عن الانحرافات في استعمال الإعتمادات المقررة لدائرته الوزارية. كما يمكن، مبدئيا، أن يتعرض الوزير إلى العزل (من طرف رئيس الجمهورية) بسبب المخالفات المالية التي يمكن أن يرتكبها.

وتجدر الإشارة أن هذه المسؤولية ليست لها أي فاعلية في الواقع، لأن القرارات المالية للأمرين بالصرف، بصفة عامة، غالبا ما تفلت، بصدد تبريرها، من دائرة الشرعية الضيقة *Régularité* لتدخل ضمن دائرة الملاءمة الواسعة *Opportunité*، حيث تلعب فيها السلطة التقديرية دورا هاما، الأمر الذي يصعب من تجسيد فكرة مساءلتهم عما يمكن أن يتبدى من انحراف في تسييرهم المالي<sup>9</sup>.

### 2.3.2 المسؤولية التأديبية

يمكن اعتبار المسؤولية التأديبية التي يتعرض لها الأمرين بالصرف الآخرون مقابلة للمسؤولية السياسية الخاصة بأعضاء الحكومة والمسؤولين المنتخبين. فالمدير الذي يرتكب مخالفات في تنفيذ الميزانية يكون محل مساءلة من قبل المسؤول السلمي الأعلى منه والذي يمكن أن يسلط عليه

عقوبة أو أكثر من العقوبات المقررة قانونا (مثل الإنذار أو التوبيخ أو التنزيل في الرتبة أو العزل... الخ).

غير أن التطبيق الفعلي لهذه المسؤولية يبقى محدودا جدا. فالمخالفات المالية التي يمكن أن يرتكبها الأمر بالصرف غالبا ما تتم في إطار ممارسة صلاحياته الإدارية، مما يجعل من الصعب إثبات الخطأ الشخصي لهذا الأخير، أو ارتكابها يكون بدافع المصلحة العامة التي يستطيع التذرع بها لتبرير انحرافه عن الانضباط المالي. كما أن توقيع العقوبات التأديبية يظل مرهونا بالسلطة التقديرية لمسئول الأمر بالصرف السلمي والذي قد يكون هو نفسه المتسبب في المخالفات المنسوبة لهذا الأخير (مثل حالة تنفيذ أوامر وزير من طرف أمر بالصرف ثانوي)<sup>10</sup>.

### 3.3.2 المسؤولية المدنية

أساس المسؤولية المدنية<sup>11</sup> هو الخطأ الشخصي الذي قد يرتكبه الأمر بالصرف عند تنفيذه للعمليات الموكلة إليه، والضرر الذي يمكن أن يلحق الهيئة العمومية المعنية من جراء ذلك، إضافة إلى أن أساس المسؤولية المدنية للأمر بالصرف يمكن أن يستشف من أحكام المادة 31 من قانون المحاسبة العمومية التي تنص على أن «الأمرون بالصرف مسؤولون على الإثباتات الكتابية التي يسلمونها، كما أنهم مسؤولون على الأفعال الغير شرعية والأخطاء التي يرتكبونها والتي لا يمكن أن تكتشفها المراقبة الحسابية للوثائق وذلك في حدود الأحكام القانونية المقررة في هذا المجال»<sup>12</sup>، وكذا من المادة 01/32 التي جاء فيها أن «الأمرون بالصرف مسؤولون مدنيا وجزائيا على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية، لذا فهم ملزمون شخصا على مسك جرد للممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة المخصصة لهم»<sup>13</sup>.

### 4.3.2 المسؤولية الجزائية

قد يبدو للوهلة الأولى، أن تطبيق المسؤولية الجزائية للآمرين بالصرف هو سهل نسبياً، مقارنة بأنواع المسؤولية الأخرى. فالأمر بالصرف الذي يرتكب مخالفة في التسيير المالي يكون لها وصف الجريمة الجزائية طبقاً لقانون العقوبات (اختلاس، تبديد، غدر،...) ويكون بذلك الأمر بالصرف محل مساءلة 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 الآمرين بالصرف أثناء تنفيذ الميزانية والعمليات المالية، فإنه من الصعب إثبات طابعها الجزائي، أي إقامة الدليل على وجود الخطأ الشخصي المقترن بالقصد الجنائي لمرتكبها، وتحديد الضرر المالي الذي يكون قد لحق الهيئات العمومية المعنية أو الخزينة العمومية من جراء ذلك.

وحتى في الحالات التي يمكن أن يكون طابعها الجزائي متبدياً، فإن إيصالها إلى علم الجهات القضائية المختصة يظل مرهوناً، في كثير من الأحيان، بالتبليغ عنها من طرف السلطات المعنية (لاسيما المسؤولون السلمييون للآمرين بالصرف أو سلطات الوصاية التي يتبعونها) والتي غالباً ما تتقاعس عن ذلك لأسباب مختلفة<sup>14</sup>.

ويلعب مجلس المحاسبة الذي يعتبر الهيئة الرقابية العليا دوراً بارزاً في الكشف عن المسؤولية الجنائية، حيث أنه إذا ما كشف أثناء ممارسة وظيفته الرقابية وقائع يمكن وصفها بجرائم، فإنه يرسل الملف إلى النائب العام المختص إقليمياً بغرض القيام بالمتابعة، وهذا ما أكدته المادة 27 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

أما عن المسؤولية الخاصة بالأمر بالصرف فيوجد تأكيد عليها في نص المادة 62 من قانون المحاسبة العمومية والتي تخضع الأمر بالصرف لمراقبة وتحقيقات المؤسسات والأجهزة المؤهلة لهذا الغرض. كما تجبر المادة

06 من المرسوم التنفيذي 268/97 الأمرين بالصرف على احترام التنظيم الجاري به العمل، وإلا فستسلط عليهم العقوبات المنصوص عليها في المادة 89 من الأمر 20/95.

يلاحظ من كل هذا أن الأمرين بالصرف يخضعون لرقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية من طرف مجلس المحاسبة وأكثر من هذا فهم ملزمين بتقديم حساباتهم الإدارية له كل سنة. يعد هذا الإجراء وسيلة رقابية للمجلس وهذا ما يساعد على اكتشاف مواطن الخلل. كما أن الأمر بالصرف يتعرض لعقوبات في حال تأخره في تقديم الحسابات أو عدم تقديمها أصلا لمجلس المحاسبة<sup>15</sup>.

### 5.3.2 المسؤولية عن عدم مراعاة الانضباط الميزاني والمالي

إن عدم الفاعلية في الأخذ بمختلف أنواع مسؤولية الأمرين بالصرف ضمن قواعد القانون العام كما تم بيانه أعلاه، أدى بالمشرع إلى تأسيس مسؤولية خاصة بمسئولي وأعوان الهيئات العمومية المضطلعين بالتسيير المالي.

في الجزائر، إن التحقيق في هذه المخالفات والمعاقبة عليها هما من اختصاص مجلس المحاسبة، ممثلا في غرفة الانضباط الميزاني والمالي *et Chambre de discipline budgétaire financière* ، بموجب أحكام الأمر رقم 20-95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة<sup>16</sup>.

أما في فرنسا، فبموجب قانون 25/09/1948 تم إحداث محكمة الانضباط الميزاني التي أصبحت تسمى فيما بعد بمحكمة الانضباط الميزاني والمالي *cour de discipline budgétaire et financière*، لتختص بزجر المخالفات لقواعد الميزانية والمحاسبة العمومية.



#### 4. مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية

يكتسي مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية أهمية بالغة في مجال تنفيذ ورقابة النفقات العمومية، لذلك يستوجب بداية تحديد المقصود بهذا المبدأ، وبيان مبرراته، والآثار المترتبة على تطبيقه.

#### 1-4 المقصود بمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف

#### الحسابية

تقسم عملية تنفيذ النفقات العمومية إلى قسمين:

- عمليات إدارية تتضمن: الالتزام بالنفقة، وتصفيتها والأمر بدفعها<sup>17</sup>، والتي يقوم بها الأمر بالصرف.

- عمليات محاسبية: وتمثل في دفع النفقات وتأدية قيمتها إلى مستحقيها، والتي يقوم بها المحاسب العمومي<sup>18</sup>.

هذا التمييز أو الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية والذي ينبنى على أساسين أحدهما عضوي والثاني وظيفي<sup>19</sup>، كرسه المشرع بموجب قانون المحاسبة العمومية الذي عالج فيه بشكل منفصل دور كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، وهذا الفصل ليس له قيمة فنية فحسب، كما هو الحال في المؤسسات الخاصة التي يكون فيها المحاسب أو أمين الصندوق خاضعا للمشرفين عليها رئاسيا يؤتمر في عمليات القبض والدفع بأوامرهم، وإنما ينبع هذا الفصل من الاستقلال العضوي للمحاسب العمومي في أجهزة الدولة عن الأمر بالصرف، فهو لا يخضع له رئاسيا ولا يأتّمر بأوامره، ومن ثمة فهو لا ينفذ أوامر الدفع الصادرة إليه من الأمر بالصرف إلا إذا كانت متوافقة مع القوانين والأنظمة المرعية، وبذلك يكون المحاسب العمومي حق الرقابة على أعمال الأمر بالصرف<sup>20</sup>.

زيادة على ذلك، فإن وظيفة الأمر بالصرف تتنافى مع وظيفة المحاسب العمومي فالوالي مثلا باعتباره أمرا بالصرف لا يمكنه أن يكون محاسبا عموميا لميزانية الولاية وإن فعل ذلك تعرض لعقوبة المحاسب

الفعلي. وتماشيا مع هذا النسق، لا يجوز كذلك لزوج الأمر بالصرف مهما يكن من أمر أن يكون محاسبا عموميا معيناً لديه<sup>21</sup>.

وإذا كان مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية مطبق في مجال الإيرادات العمومية والنفقات العمومية، فإنه مكرس بشكل شبه تام في مجال النفقات العمومية وذلك لما يرافق عمليات تنفيذ النفقات من حيطة وحذر، ويظهر هذا التكريس جليا من خلال إناطة سلطة تقرير النفقات من حيث الالتزام بها "عقدتها" وتصفيتها والأمر بدفعها للأمر بالصرف، وإناطة سلطة دفع النفقات وتسديد قيمتها إلى مستحقيها للمحاسب العمومي<sup>22</sup>.

تجدر الإشارة أخيرا في هذا الخصوص إلى أن المحاسب العمومي الذي يتولى دفع النفقات هو الذي يقوم بتحصيل الإيرادات بنفسه أو بواسطة محاسبين تابعين له وذلك تطبيقاً لمبدأ "وحدة الصندوق"، في حين نجد الأجهزة الإدارية المكلفة بتقرير النفقات تختلف عن الأجهزة الإدارية التي تقرر الإيرادات وتحققها<sup>23</sup>.

#### 2-4 مبررات مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف

##### الحسابية

إن مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية غير مطبق في بعض الدول، والتي منها على الخصوص الدول لأنجلو سكسونية، ومع ذلك فإن الرقابة على النفقات العمومية تتم بشكل مرض، وزيادة على ذلك فإن بعض المسيرين في ظل مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية يرى بأن هذا الأسلوب، الذي ورثته الجزائر عن النظام الفرنسي، يعتبر مصدرا لبطء وإطالة عمليات تنفيذ النفقات العمومية إن لم يكن مصدرا لعرقلتها، الأمر الذي يؤدي حتما إلى إضعاف فاعلية ونجاعة هذه العمليات المالية، بل وقد يؤدي كذلك إلى عدم ملاءمتها نظرا لفوات أوان إجراءها نتيجة لهذا التباطؤ، فضلا عن ذلك فإن هذا الأسلوب القاضي

بفصل الوظائف الإدارية عن الوظائف الحسابية يشكل عبئا رقابيا قليل الجدوى، وينقص من أهمية أنواع الرقابة الأخرى التي يمكن أن تكون لها فاعلية ونجاعة أحسن في حالة عدم وجود هذا الفصل.

غير أن مبررات الأخذ بمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف

الحسابية أقوى من الانتقادات الموجهة إليه، وهي تتجلى فيما يلي:

- التفريق بين القائم بعقد النفقة وتصفيته والأمر بصرفها، والقائم بدفعها وتسليمها إلى مستحقيها، يهدف إلى الحفاظ على الأموال العمومية وصيانتها، ذلك لأنه يجعل التواطؤ صعبا مع الدائن بسبب تدخل الموظف المرتبط بعقد النفقة وهو الأمر بالصرف، والموظف المكلف بدفعها وهو المحاسب العمومي الذي يرتبط بوزارة المالية.

- تسهيل عملية الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية من قبل أجهزة الرقابة، مثل المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة، حيث يمكن مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية من مقابلة الحسابات التي يمسكها الأمر بالصرف مع الحسابات التي يمسكها المحاسب العمومي، وبالتالي يسهل اكتشاف مواطن الخطأ والانحراف وبيان أسبابا وقوعها.

- إن الالتزام بالنفقات "عقدها" وتصفيته والأمر بدفعها يتم في الوزارة نفسها حسب تقدير كل وزير أو أمر بالصرف الذي يملك سلطة الملاءمة بشأنها، ولكن عمليات تأدية أو دفع قيمة هذه النفقات لا تكون إلا تحت إشراف وزير واحد هو الوزير المكلف بالمالية، وبذلك يتمكن هذا الأخير من توحيد حسابات جميع الأموال المدفوعة بواسطة المحاسبين العموميين ومساعدتهم، فيعرف ما هي أوضاع الصناديق المالية وما يفيض عنها أو ما تحتاجه من أموال، فيأخذ من الصناديق الفائضة ليمول الصناديق الأخرى حسب حاجاتها، وذلك تحقيقا لمبدأ "تنسيق حركة النقود بين الصناديق".

- إجراءات تنفيذ ورقابة النفقات العمومية، عمليات معقدة وطويلة ومن ثمة فهي تحتاج بالضرورة إلى تدخل هيأتين منفصلتين، تتكامل

أدوارهما، وهذا الانفصال في الوظائف والتكامل في الأدوار نابع من مبدأ أساسي تقني هدفه تقسيم العمل مع الإبقاء على تكامله تحقيقاً لإتمام عملية التنفيذ والرقابة في آن واحد.

- ليس من الضروري أن يكون المتصرف الإداري أو الأمر بالصرف رجلاً مختصاً في مجال المالية العامة، وهو يتخذ قرارات ذات طبيعة إدارية وقانونية، تترتب عنها التزامات مالية، الأمر الذي يجعل الحاجة ملحة إلى إسناده برجل مختص في العمليات المالية والحسابية مستقلاً عنه رئاسياً، هو المحاسب العمومي، وذلك لكي تتم عملية تنفيذ النفقات العمومية وفقاً للاعتمادات التي أقرتها الهيئة التداولية المخولة قانوناً وتحفظ بشكل دقيق الأموال والقيم.

3-4 الآثار المترتبة عن تطبيق مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية في مجال تنفيذ النفقات العمومية<sup>24</sup>

تبرز آثار تطبيق مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية، في أن كلا من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي يتبع سلطة رئاسية مختلفة، وأن لكل منهما اختصاصات وصلاحيات متباينة، فضلاً عن أن لكل منهما نظام قانوني خاص به<sup>25</sup>.

#### 1-3-4 من حيث الجهة الإدارية

لا ينتمي الأمر بالصرف على اختلاف أصنافه، ومهما تكن رتبته، إلى جهة إدارية واحدة، بل ينتمي إلى جهات إدارية مختلفة ومتنوعة، في حين يكون المحاسب العمومي، مهما تكن رتبته وصفته والقطاع الذي يمارس فيه مهامه، خاضعاً لهيئة رئاسية واحدة هي وزارة المالية التي يرأسها الوزير المكلف بالمالية.

#### 2-3-4 من حيث الصلاحيات في مجال النفقات العمومية

الأمر بالصرف له صلاحيات وسلطات تقديرية في مجال ملاءمة إقرار النفقة وتقدير قيمة مبلغها في حدود التراخيص والاعتمادات المفتوحة في

الميزانية، بينما المحاسب العمومي لا يملك سلطة تقدير وملاءمة النفقة، وإنما يمارس الرقابة على مدى انسجام وصحة النفقة من حيث مطابقتها مع النصوص القانونية والتنظيمية.

#### 3-3-4 من حيث النظام القانوني<sup>26</sup>

على الرغم من أن كلا من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي موظفا عموميا، إلا أن النظام القانوني لكل منهما يختلف عن الآخر، فلا وجود للسلطة الرئاسية بين الأمرين بالصرف الرئيسيين، فوزير التعليم العالي لا يعد رئيسا إداريا لرئيس الجامعة، ووزير الداخلية لا يعتبر رئيسا إداريا للوالي، وهذا الأخير لا يعتبر كذلك رئيسا إداريا لرئيس البلدية التابعة لولايته، فكل واحد من هؤلاء مستقل عن الآخر في ممارسة صلاحياته كأمر بالصرف، ولا يحق للوزير مثلا أن يأمر أو يعقب على أعمال رئيس الجامعة في هذا الخصوص، وإنما له فقط السلطات والصلاحيات التي تخولها له القواعد القانونية والتنظيمية المتعلقة بنظام الوصاية الإدارية. بينما يخضع كل محاسب عمومي مهما تكن رتبته إلى نظام التدرج الرئيسي، فالمحاسب العمومي الموجود في قاعدة هرم التدرج يخضع لمن هو أعلى منه في هذا الهرم، وهكذا حتى الوصول إلى قمته التي يتواجد على رأسها الوزير المكلف بالمالية، الذي يخضع له جميع المحاسبين العموميين دون استثناء، تطبيقا للمادة 34 من القانون رقم 21/90، والتي تنص على أنه: "يتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساسا لسلطته.....".

كما أن مسؤولية الأمر بالصرف لا تثار آليا، بل من الصعب إثارتها باعتبار أنه يتمتع بسلطة الملاءمة في تقرير النفقة وفي تقدير قيمتها، فضلا عن اختلاف النظام القانوني وما يترتب عنه من اختلاف المركز القانوني لكل أمر بالصرف. وعلى العكس من ذلك، يمكن إثارة مسؤولية المحاسب

العمومي كيفما كانت صفته ورتبته بسهولة ويسر، لأن مجال عمله محددًا تحديداً دقيقاً من الناحية القانونية.

#### 5- الخاتمة :

ختاماً يمكن القول أن الأمرين بالصرف يعتبرون مسؤولون عن كل وثائق المحاسبة المتعلقة بعمليات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف والمحافظة عليها، وكي تصبح عملية الرقابة أكثر نجاعة وفعالية، توصلنا إلى بعض الاقتراحات والتوصيات التي يمكن إيجازها فيما يلي:

- ضرورة إرساء نظام الرقابة ودعم الأجهزة القائمة بها والأشخاص المكلفين بها، لأنها هي الأهم لكونها تحول دون الأخطاء والاختلاسات وما شابهها قبل وقوعها.

- وتبعاً لما سبق، يجب أن تتوفر مثل هذه الهيئات الرقابية على الوسائل البشرية والمادية الضرورية لمزاولة مهامها على أحسن وجه، وأن تسعى دائماً لتوظيف الكفاءات العالية في مختلف التخصصات.

- وجوب اعتماد الأنظمة الرقابية التي يسهل فهمها وتطبيقها بما يضمن الأداء الحسن والفعال، والكف عن الاستيراد الجاهز للقوانين بما لا يتلاءم مع واقعنا ولا أنظمتنا السائدة.

#### الهوامش

<sup>1</sup> القانون 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق لـ 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 35، الصادرة في 15 أوت 1990، ص 1129.

<sup>2</sup> محمد الصالح فنينش، 2012، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، الجزائر، ص 13

<sup>3</sup> نفس المرجع، ص 13.

<sup>4</sup> المواد 16 و17 من القانون رقم 90-21، ج. ر عدد 35، ص 1133.

<sup>5</sup> المواد 19 و20 و21 من نفس القانون، ج. ر عدد 35، ص 1133.

<sup>6</sup> المادة 31 من القانون رقم 90-21، ج. ر عدد 35، ص 1134.

<sup>7</sup> المادة 32 من نفس القانون المذكور، ج. ر عدد 35، ص 1134.

<sup>8</sup> M.T BOUARA, 2006, La loi de finances en Algérie, Doctorat d'Etat, Université d'Alger, Algérie, p 32

<sup>9</sup> محمد مسعي، 2003، المحاسبة العمومية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ص 35

<sup>10</sup> نفس المرجع السابق، ص 36 و37.

<sup>11</sup> نفس المرجع السابق، ص 37.

<sup>12</sup> المادة 31 من القانون رقم 90-21، ج. ر عدد 35، ص 1134.

<sup>13</sup> المادة 32 من نفس القانون، ج. ر عدد 35، ص 1134.

<sup>14</sup> محمد مسعي، مرجع سابق، ص 39.

<sup>15</sup> إبراهيم بن داود، 2003، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، الجزائر، ص 54

<sup>16</sup> محمد مسعي، مرجع سابق، ص 40 و41.

<sup>17</sup> أنظر المواد 23، 26، 27 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية السالف ذكره، والمادتان 07، 08 من المرسوم 91-313 السالف ذكره.

<sup>18</sup> أنظر المواد 22، 34 من نفس القانون، والمواد من 09 إلى 13 و31، 32 من المرسوم 91-313 السالف ذكره، والمواد من 02 إلى 06 من المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 07/09/1991 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، ج. ر عدد 43، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-41، المؤرخ في 19/01/2003، ج. ر عدد 04، والرسوم التنفيذية رقم 04-379 المؤرخ في 28/11/2004، ج ر عدد 76.

<sup>19</sup> أنظر الموضوع: BENAÏSSA Saïd- Les contrôles administratifs avant paiement, quelle mutation? op. cit. p 18

<sup>20</sup> Michel Bouvier- M. Chiratine Exlasson- Jean Pierre Lassalle- Finances Publiques- 4 ème - op- cit- P 02. Edit- L G D J – Paris – 1998- P 367. Voir aussi- Mohand Boukersi

<sup>21</sup> أنظر المواد 51، 52، 55، 56 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية السالف ذكره.

<sup>22</sup> فنينش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 31.

<sup>23</sup> حسن عواضه، المالية العامة، دراسة مقارنة/ دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، ط 03، 1973، ص 199، 200.

<sup>24</sup> فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 33، 34، 35.

<sup>25</sup> BENAÏSSA Saïd, Les contrôles administratifs avant paiement, quelle mutation ? op. cit. p 18, 19

<sup>26</sup> فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 34.