

دور الأمر بالصرف في مراقبة الميزانية

سكوتي خالد
إطار بالخزينة العمومية
الجلفة

ملخص باللغة العربية

الأمر بالصرف هو كل شخص يكتسب الصفة القانونية لإنجاز التصرفات المتعلقة بتنفيذ العمليات المالية، باسم ولحساب جهة إدارية، في شقها الإداري، سواء تعلق الأمر بتنفيذ الإيرادات بدءاً من إثبات الديون وتصفيتهما إلى غاية الأمر بتحصيلها، أو تعلق الأمر بتنفيذ النفقات من حيث الالتزام بها وتصفيتهما والأمر بدفعها أو تحرير الحوالات بشأن صرفها، وهو مسؤول عن الإثباتات الكتابية التي يسلمها وكذا على الأفعال غير الشرعية والأخطاء التي يرتكبها والتي لا يمكن أن تكتشفها المراقبة الحسابية للوثائق وذلك في حدود الأحكام القانونية المقررة في هذا المجال، كما يعتبر أيضاً مسؤولاً مدنياً أو جزائياً على صيانة واستعمال الممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة أو المخصصة لهم.

Search summary

The role of the Exchange. On budget control

This Exchange is each person acquires legal capacity to perform acts concerning the implementation of financial transactions on behalf of and for account management ,contact management ,whether made by implementing revenue from debt liquidation proof until it collects ,it is related to the implementation of expenditure in terms of Commitment and filtered it for payment or edit drafts on the disbursement ,is responsible for written evidence handed over by as well as illegal acts committed errors that cannot be detected by computational control of documents within the established legal provisions in this field ,It is also responsible for civilian or penal on maintenance and use of real estate and immovable property acquired or allocated to them.

مقدمة

لقد اهتمت الدول منذ أقدم العصور بتنظيم الرقابة على المالية العمومية، جباية وإنفاقا والتي تعني العملية الإجرائية التي تسبق أو ترافق أو تعقب تنفيذ النفقات العمومية، الأمر الذي دفعها بدرجات متفاوتة منذ تلك العصور إلى التفكير جيدا في إيجاد الآليات والوسائل العلمية والعملية التي تمكن من تحقيق هذه الغاية المتمثلة في الرقابة على كيفية تحصيل الضرائب وكيفية إنفاقها، وقد تجسد ذلك في إنشاء وتكوين أجهزة رقابية مختصة تسهر على المحافظة على المال العام وصيانته من العبث والضياع، وضمان صرفه في الأوجه المحددة لها قانونا، وهذا لتجنب وقوع أي خلل أو خطأ في التنفيذ، وكذا التأكد من

أن التنفيذ تم على الوجه الذي يجب أن يتم عليه فعالية ونجاعة وملاءمة وقانونا.

فالرقابة تعتبر وسيلة ضرورية لضمان الصرف الحسن للميزانية العامة للدولة، فكان لزاما التعرف على الأجهزة الرقابية المختصة والساخرة على ذلك وهي: البرلمان الذي يمارس الرقابة على أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية، ومجلس المحاسبة الذي يمثل هيئة رقابية قضائية، فالمفتشية العامة للمالية كهيئة إدارية رقابية دائمة تابعة لوزارة المالية، وأخيرا أعوان التنفيذ الذين يتمثلون أساسا في الأمر بالصرف والمراقب المالي والمحاسب العمومي.

وسيتم دراسة الأمر بالصرف باعتباره عوناً من أعوان التنفيذ الذين خول لهم القانون مهمة مراقبة وتنفيذ الميزانية كما جاء في القانون 21-90 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق لـ 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية¹ في الفصل الأول من الباب الثاني منه، بالتعرف عليه وعلى الدور الذي يلعبه من خلال التطرق إلى تعريفه، مهامه، وعلى كيفية تعيينه وتنصيبه، مسؤولياته وكذلك على الدفاتر المحاسبية التي يمسكها.

الإشكالية:

إن دور الأمر بالصرف باعتباره عوناً من أعوان التنفيذ يثير عدة تساؤلات منها:

- ما المقصود بالأمر بالصرف ؟
 - ما طبيعة المهام التي يقوم بها الأمر بالصرف ؟
 - ما مدى نجاعة دور الأمر بالصرف باعتباره عنصراً فعالاً ضمن الأعوان المكلفين بمراقبة 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.

الخطوة

نتعرض من خلال هذه المداخل إلى محوران، المحور الأول الذي يقدم لنا تعريفاً للأمر بالصرف باعتباره أول فاعل في عملية الرقابة والتنفيذ، كما سيتم التعرف على طرق تأهيله وعلى تصنيفاته المختلفة، وكذا على مختلف دفاثره المتعددة، أما في المحور الثاني، سيتم التطرق إلى دوره ومختلف صلاحياته، بداية بالمهام المنوطة له، ثم على مسؤولياته المختلفة، كما سيتم التعرف على أهم مبادئ في المحاسبة العمومية وهو مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والمحاسبية وما إلى ذلك من استثناءات وتطبيقات لهذا المبدأ.

أولاً- الأمر بالصرف

يعتبر الأمر بالصرف أول فاعل في رقابة وتنفيذ الميزانية، وللتعرف على دوره ومختلف صلاحياته، يستوجب بداية تحديد المقصود بالأمر بالصرف، ثم بيان أصنافه.

1- المقصود بالأمر بالصرف

من الضروري لبيان المقصود بالأمر بالصرف، تحديد المصطلح لغة، ثم التعريف به قانوناً، فالتطرق إلى طرق تأهيله.

1-1 التعريف اللغوي للأمر بالصرف

إن كلمة «الأمر» تطلق لغة على من يعطي أمرا للغير، الذي يفترض فيه الاستجابة بالطاعة لهذا الأمر، وذلك لوجود علاقة بين الأمر والمأمور أساسها السلطة التي يملكها الأول ويلتزم بالخضوع لها الثاني.²

أما عبارة «الأمر بالصرف» فتطلق على من يأمر غيره بصرف النقود، بناء على سلطة مخولة له وهذا هو المفروض حال الرئيس الإداري أو من يقوم مقامه قانونا عندما يتعلق الأمر بالتصرفات المالية (العمليات المالية) المتعلقة بتنفيذ النفقات التي يجريها أو يأمر بإجرائها.³

وعبارة الأمر بالصرف التي تقابلها في اللغة الفرنسية كلمة «ordonnateur» التي تعني «الأمر» فقط، أما في اللغة العربية فقد أضيفت لها كلمة «بالصرف»، وهي عبارة لا تنسجم مع ما يقوم به الأمر ordonnateur لأن هذا الأخير يأمر بتحصيل الإيرادات كما يأمر بصرف النفقات، ولعله يأمر بالتحصيل قبل الإنفاق، لأن التحصيل هو مصدر الإنفاق، وعليه فإنه إذا كان من الضروري ربط تسمية الأمر بما يقوم به فعلا، فإنه من الأجدر والأحسن أن يسمى «الأمر بالتحصيل والصرف» باعتباره يقوم بالعمليتين معا، أو يسمى «الأمر بالتصفية» لأنه يأمر بتصفية الإيرادات، كما يأمر بتصفية النفقات، غير أنه من الأفضل تسميته «الأمر» فقط دون إضافة صفة له، تحقيقا للاختصار المطلوب في التسمية من الناحية القانونية الدقيقة وتماشيا مع المصطلح المتعارف عليه في اللغة الفرنسية «ordonnateur» والذي يستعمل في جميع النصوص القانونية الجزائرية المترجمة إلى اللغة الفرنسية بصفة رسمية.

1-2 التعريف القانوني للأمر بالصرف

الأمر 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.⁴ أما من وجهة النظر المالية، فإن الأمر 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.⁵

وقد حاول المشرع تحديد تعريف للأمر 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.⁶

- الالتزام، التصفية والأمر بالدفع بالنسبة للنفقات.⁷

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

ولقد أضاف المشرع في المادة 02 من المرسوم التنفيذي 97/268 المتعلق بصلاحيات الأمر بالصرف ومسؤولياتهم، حيث نص على أنه: «يعتبر أمرا بالصرف، حسب مفهوم هذا المرسوم، الموظف المعين قانونا في منصب مسؤول تسيير الوسائل المالية والبشرية والمادية، الذي تفوض له السلطة وفقا للمواد 26، 28، 29، من القانون رقم 90/21 المتعلق بالمحاسبة العمومية،

ويكون معتمدا قانونا طبقا للتنظيم الجاري به العمل»

ومنه، يتبين من خلال نص المادة 23 من القانون 90/21 والمادة 02 من المرسوم التنفيذي 97/268، أن الأمر بالصرف هو الشخص المؤهل قانونا بالتعيين أو بالانتخاب، لمنصب مسؤول التسيير، الذي تفوض له السلطة للقيام بالعمليات المالية الإدارية.

ولكن بالرغم من وجود كل هذه العناصر المحددة لمفهوم الأمر بالصرف، إلا أنها تبقى عاجزة عن تقديم المفهوم الشامل، فبالندقيق في كلا التعريفين، يلاحظ أن فيه غياب للجهة الإدارية التي يعمل باسمها أو لحسابها، فهو الموظف المعين قانونا في منصب مسؤول تسيير في أية جهة ؟ الذي تفوض له السلطة للقيام بالعمليات المالية الإدارية لصالح من ؟. ومنه فتحديد الجهة الإدارية التي يمكن أن تكون الدولة أو الهيئات التابعة لها، أو الأشخاص المعنوية العامة الأخرى كالولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، إذا فهذا التحديد من شأنه إعطاء مفهوما كاملا للأمر بالصرف، بل أكثر من ذلك، فهو العنصر الأساسي الذي تستند إليه بقية العناصر الأخرى.

وعلى هذا الأساس يمكن تعريف الأمر بالصرف بأنه: «كل شخص يؤهل قانونا لتنفيذ العمليات المالي والإدارية، باسم ولحساب الدولة أو الهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري»⁸

بمعنى أن الأمر بالصرف هو كل شخص يكتسب الصفة القانونية لإنجاز التصرفات المتعلقة بتنفيذ العمليات المالية، باسم ولحساب جهة إدارية، في شقها الإداري، سواء تعلق الأمر بتنفيذ الإيرادات بدءا من إثبات الديون وتصفياتها إلى غاية الأمر بتحصيلها، أو تعلق الأمر بتنفيذ النفقات من حيث الالتزام بها وتصفياتها والأمر بدفعها أو تحرير الحوالات بشأن صرفها.⁹

2- تأهيل الأمر بالصرف

يؤهل الشخص قانونا ليكون أمر بالصرف عن طريق التعيين أو الانتخاب، ثم بعد ذلك تجرى عملية الاعتماد.

2-1 تعيين الأمر بالصرف

مبدئيا، يعين الأمر بالصرف بموجب قرار إداري، متى توفرت فيه الشروط المطلوبة قانونا. فالإدارة تعبر عن إرادتها في تعيين الموظف العمومي بمقتضى قرار إداري، الذي يجب أن يصدر من الجهة الإدارية المختصة قانونا¹⁰، وأن يتم الإفصاح فيه عن إرادة الإدارة وفقا للشكليات والإجراءات التي تنص عليها القوانين والتنظيمات المرعية في هذا الخصوص¹¹، وأن يكون لهذا القرار سببا شرعيا غير مخالف للقانون والنظام العام، وأن يكون له محلا، باعتبار هذا المحل هو الأثر القانوني الحال والمباشر المترتب عن القرار الإداري، وعلى ذلك يكون المحل القاضي بتعيين الأمر بالصرف باعتباره موظفا عموميا هو إنشاء العلاقة بين الإدارة وهذا الموظف، وأخيرا يجب أن يكون الهدف من قرار تعيين الموظف العام هو تحقيق المصلحة العامة¹²، وكمثال لذلك الوالي الذي يعين على مستوى الولاية عن طريق مرسوم رئاسي.

وحتى يصدر قرار تعيين الأمر بالصرف، باعتباره موظفا عموميا، يجب أن تتوفر فيه الشروط القانونية التي يتطلبها المشرع، حيث أنه لا يمكن توظيف أي كان في وظيفة عمومية إلا إذا توفرت فيه الشروط التالية¹³:

- أن يكون جزائري الجنسية،

- أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية،
- ألا تحمل شهادة سوابقه العدلية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها،
- أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية،
- أن تتوفر فيه شروط السن القانونية للتوظيف، وهي كحد أدنى 18 سنة ميلادية كاملة، وأن يكون متمتعا بقدراته البدنية والذهنية، وكذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد شغلها.

2-2 انتخاب الأمر بالصرف

كما يؤهل الأمر بالصرف عن طريق التعيين، فإنه يؤهل كذلك عن طريق الانتخاب، كما هو الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يعد أمرا أساسيا أو رئيسيا بالصرف، بعد انتخابه على رأس البلدية، وفقا لما ينص به القانون رقم 11-14¹⁰ في مادته 62، حيث يقوم أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد نتيجة الانتخابات البلدية، على مستوى بلدية ما، باختيار عضوين بينهم ليكون رئيسا للمجلس الشعبي البلدي للمدة الانتخابية، والذي يجب أن ينصب ويعلن للعموم ويبلغ قرار تعيينه مرفقا بمحضر للوالي المعني في مدة لا تتعدى ثمانية (08) أيام بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع¹⁵.

2-3 اعتماد الأمر بالصرف

بعد تعيين أو انتخاب الأمر بالصرف، يتم اعتماده لدى المحاسب العمومي المكلف بالإيرادات والنفقات الذي يأمر بتنفيذها، باعتباره محاسبا مخصصا comptable assignataire، من خلال تقديم قرار تعيينه (الأمر بالصرف) أو القرار الناتج عن المداولة القاضية بانتخابه، مرفقا بالوثيقة التي تحمل نموذجا لتوقيعه. أما الأمر بالصرف المساعد أو المفوض له، فإنه فضلا عن ذلك يلتزم بتقديم قرار تفويض التوقيع، أما الوكيل فإن اعتماده يتم عن طريق تبليغ قرار تعيينه من الأمر بالصرف الذي عينه إلى كل من المحاسب العمومي المخصص والمراقب المالي للهيئة العمومية¹⁶.

3- تصنيفات الأمر بالصرف

للأمر بالصرف عدة تصنيفات، فيمكن تصنيفه إلى أربعة أنواع: الأمر بالصرف الرئيسي، والأمر بالصرف الثانوي، أو أمرا بالصرف وحيدا¹⁷، والأمر بالصرف المفوض له.

3-1 الأمر بالصرف الرئيسي principal Ordonnateur

الأمر بالصرف الرئيسي، هو الذي تم تعيينه أو انتخابه على رأس الهرم الإداري للهيئة التي يتولى إدارتها، والذي تمنح له السلطات الخاصة بتراخيص الميزانية بصفة مباشرة دون وسيط¹⁸، فيصدر أوامر بالدفع لفائدة الدائنين وأوامر تحصيل الإيرادات ضد المدينين، وأوامر تفويض الإعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين سواء تعلق الأمر بتفويض الإعتمادات الخاصة بالتسيير، أو الإعتمادات الخاصة بالتجهيز والاستثمار، حيث يقوم الأمر بالصرف الرئيسي في هذه الأخيرة بتبليغ أوامر التفويض بالبرامج المأذون بها إلى الأمر بالصرف الثانوي وذلك ضمن الحدود المرخص بها¹⁹. وبهذا الوصف، يعد مكتسبا لصفة الأمر بالصرف الرئيسي كل من²⁰:

- المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة.

- الوزراء.

- الولاية عندما يتصرفون لحساب الولاية.

- رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات.

- المسؤولون المعينون قانوناً على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

- المسؤولون المعينون قانوناً على مصالح الدولة المستفيدة من الميزانية الملحق.

كما يمكن للأمر بالصرف الرئيسي وحسب المادتين 28، 29 من القانون رقم 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، أن يفوض موظفاً مرسماً في المؤسسة للقيام بمهامه أو جزء منها، على أن تكون ذلك تحت إشرافه المباشر لأنه يبقى هو المسؤول الأول عن كل المهام الموكلة وذلك أمام الجهات المعنية.

تجدر الإشارة إلى أنه في مجال تنفيذ الميزانية، لا توجد سلطة رئاسية بين الأمرين بالصرف الرئيسيين، وإنما توجد سلطة وصاية إدارية فقط، كما هو الشأن في العلاقة بين وزير الداخلية والولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية والعلاقة بين الولاية ورؤساء البلديات، وكذا في العلاقة بين الوزير والمؤسسات العمومية الإدارية التابعة لقطاعه²¹.

وبناء على هذه العلاقة، فإن المسؤول ذو المستوى الأعلى - الوزير مثلاً - لا يستطيع إعطاء الأوامر إلى من هو أدنى منه مسؤولية، كالوالي أو رئيس البلدية أو مدير المؤسسة العمومية مثلاً، بإنجاز العملية كذا، لأن كل أمر بالصرف رئيسي مسؤول عن التصرفات والعمليات المالية المسندة إليه والتي لا يجريها إلا في حدود الإعتمادات المفتوحة له كي تكون قابلة للدفع من صندوق أمين الخزينة المركزي أو أمين الخزينة الرئيسي²²، وفضلاً عن ذلك فهو ملزم بتقديم حساب بشأنها²³.

لقد نصت المادة 29 المذكورة أعلاه على أنه «يمكن للأمرين بالصرف تفويض التوقيع للموظفين المرسمين العاملين تحت سلطتهم المباشرة وذلك في حدود الصلاحيات المخولة لهم وتحت مسؤولياتهم²⁴».

أما المادة 28 التي تطرقت لاستخلاف الأمرين بالصرف، فإنها نصت على ما يلي: «في حالة غياب أو مانع، فإنه يتم استخلاف الأمرين بالصرف في أداء وظائفهم بعقد تعيين يعد قانوناً ويبلغ للمحاسب العمومي المكلف بذلك»²⁵.

3-2 الأمر بالصرف الثانوي secondaire Ordonnateur

يعتبر أمراً بالصرف ثانوياً، كل رئيس لمصلحة من مصالح الدولة غير الممركزة، أو المؤسسات أو الهيئات العمومية التي ينص قانونها الأساسي على منح الوحدات التابعة لها شيئاً من الاستقلال المالي، علماً أن هذه المصالح غير الممركزة والوحدات التابعة للمؤسسات والهيئات العمومية لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

ففيما يخص مصالح الدولة غير الممركزة، فإن الأمر يتعلق بالمصالح الخارجية التابعة للوزارات على مستوى الولايات وكذا المراكز الدبلوماسية والقنصلية، أما فيما يخص المؤسسات أو الهيئات العمومية الإدارية، فإن الأمر يخص الوحدات التابعة لها، مثل الكليات بالنسبة للجامعات.

فالأمر بالصرف الثانوي في مثل هذه المصالح والوحدات هو المكلف بإصدار حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الإعتمادات، ويباشر هذه الوظيفة تحت السلطة الرئاسية للأمر بالصرف الرئيسي، وفي حدود الإعتمادات المفوضة له من هذا الأخير²⁶.

وزيادة على ذلك، فإنه لكي تكون حوالات الدفع الصادرة من الأمر بالصرف الثانوي قابلة للدفع من صندوق أمناء خزينة الولاية المختصين إقليمياً مثلاً، فإنه يجب أن تكون في حدود الإعتمادات المفوضة له²⁷.

من خلال ما سبق يمكن تعريف الأمر بالصرف الثانوي كما يلي: أنه الشخص الذي تم تفويضه من طرف الأمر بالصرف الرئيسي، ويقوم بإصدار حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الإعتمادات المفتوحة وأوامر الإيرادات ضد المدينين²⁸.

3-3 الأمر بالصرف الوحيد unique Ordonnateur

الأمر بالصرف الوحيد، هو الوالي عندما ينفذ العمليات المالية المتعلقة بنفقات الدولة الخاصة ببرامج التجهيز العمومية غير الممركزة، حيث توضع اعتمادات الدفع المفتوحة في مجال نفقات التجهيز والاستثمار تحت تصرفه عن طريق مقرر أو تفويض من قبل الوزير المكلف بالمالية²⁹.

ويقوم الوالي بتوزيع اعتمادات الدفع المخصصة له، والتي بلغت إليه من قبل الوزير المكلف بالمالية حسب كل فصل بموجب مقرر، وله سلطة تقديرية في حدود هذه الإعتمادات المرخص له بها، إذ بإمكانه أن يقوم بتحويلات من قطاع فرعي إلى قطاع فرعي آخر ضمن نفس القطاع، أو بتحويلات بين قطاعين حسب نسب يحددها قانون المالية، على أنه في جميع الحالات، يتعين عليه الالتزام بتبرير قانوني لإثبات كل نفقة تجهيز عمومي³⁰.

3-4 الأمر بالصرف المفوض له

باعتبار الأمر بالصرف قد يحمل في نفس الوقت صفتي الأمر بالصرف الرئيسي والوحيد، فإنه يمكن له ضمن صلاحياته وتحت مسؤولياته تفويض توقيعه إلى موظفين مرسومين موضوعين تحت سلطته المباشرة³¹، كأن يفوض الوزير توقيعه لمدير ديوانه أو للمدير المكلف بالمالية على مستوى وزارته، أو كتفويض الوالي توقيعه للكاتب العام للولاية التي هو على رأسها، وكتفويض توقيع مدير المؤسسة العمومية الإدارية للمسؤول المكلف بالمالية في نفس المؤسسة.

هؤلاء الموظفون يأخذون تسمية الأمرين بالصرف المساعد أو المفوضين، ويباشرون العمليات المالية المفوض لهم بشأنها تحت سلطة ومسؤولية الأمرين بالصرف الرئيسيين أو الوحيدين الذين فوضهم توقيعهم.

تجدر الإشارة، بأن تفويض التوقيع مسألة شخصية، ينتهي ألياً بانتهاء مهام المفوض أو المفوض له، وأن المفوض له بالصرف لا يمكنه تفويض موظف آخر وذلك تطبيقاً لقاعدة أن المفوض له لا يمكن أن يكون مفوضاً، وعليه فإن العلاقة تبقى محصورة بين الأمر بالصرف الرئيسي أو الوحيد بصفته مفوضاً والأمر بالصرف المساعد بصفته مفوضاً له والتي يحكمها مبدأ التدرج الرئاسي، وقواعد تفويض التوقيع التي أقرها القانون الإداري³² وقواعد المسؤولية التضامنية المبنية على أساس الثقة بين الطرفين (المفوض والمفوض له)³³.

في الأخير يجب التذكير بأنه في حال غياب الأمر بالصرف أو حدوث مانع له يمكن استخلافه في أداء مهامه بقرار تعيين، يعد قانوناً ويبلغ للمحاسب العمومي المعني³⁴.

ثانياً- الدور الرقابي للأمر بالصرف

1- مهام الأمر بالصرف

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.
- المحافظة على كل وثائق المحاسبة المتعلقة بعمليات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف.
- تقديم الوضعية المالية المتعلقة بعملية الالتزام والأمر بالدفع وذلك كل ثلاثة أشهر إلى الوزارة الوصية.
- تقديم الحساب الإداري للمؤسسة والمتعلق بالسنة المالية، إلى كل من الوزارة الوصية ومجلس المحاسبة، وذلك في الأجل المحددة.

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»³⁵، كما يعتبر الأمر بالصرف مسؤولا مدنيا أو جزائيا على صيانة واستعمال الممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة أو المخصصة لهم³⁶. ومنه يمكن تقسيم مسؤولية الأمر بالصرف إلى مسؤولية سياسية، مسؤولية تأديبية، مسؤولية مدنية مسؤولية جزائية، وإلى مسؤولية عن عدم مراعاة الانضباط الميزاني والمالي.

2-1 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 للحكومة³⁷. 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 الملازمة الواسعة Opportunité، حيث تلعب فيها السلطة التقديرية دورا هاما، الأمر الذي يصعب من تجسيد فكرة مساءلتهم عما يمكن أن يتبدى من انحراف في

تسييرهم المالي³⁸.

2-2 المسؤولية التأديبية

يمكن اعتبار المسؤولية التأديبية التي يتعرض لها الأمرون 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 أوامرو وزير من طرف أمر بالصرف ثانوي)³⁹.

2-3 المسؤولية المدنية

أساس المسؤولية المدنية⁴⁰ 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»⁴¹، وكذا من المادة 32/01 التي جاء فيها أن «الأمرون بالصرف مسؤولون مدنيا وجزائيا على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية، لذا فهم ملزمون شخصيا على مسك جرد للممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة المخصصة لهم»⁴².

2-4 المسؤولية الجزائية

قد يبدو للوهلة الأولى، أن تطبيق المسؤولية الجزائية للأمرين بالصرف هو سهل نسبيا، مقارنة بأنواع المسؤولية الأخرى. فالأمر بالصرف الذي يرتكب مخالفة في التسيير المالي يكون لها وصف الجريمة الجزائية طبقا 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 الأمرون 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 بالهيئات العمومية المعنية أو الخزينة العمومية من جراء ذلك.

وحتى في الحالات التي يمكن أن يكون طابعها الجزائي متبديا، فإن إيصالها إلى علم الجهات القضائية المختصة يظل مرهونا، في

كثير من الأحيان، بالتبليغ عنها من طرف السلطات المعنية (لأسيما المسؤولون المسلميون للآمرين بالصرف أو سلطات الوصاية التي يتبعونها) والتي غالبا ما تتقاعس عن ذلك لأسباب مختلفة⁴³.

ويلعب مجلس المحاسبة الذي يعتبر الهيئة الرقابية العليا دورا بارزا 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 إقليميا بغرض القيام بالمتابعة، وهذا ما أكدته المادة 27 من الأمر 95/20 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 97/268 الأمرين بالصرف على احترام التنظيم الجاري به العمل، وإلا فستسلط عليهم العقوبات المنصوص عليها في المادة 89 من الأمر 95/20.

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 المحاسبة⁴⁴.

2-5 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 بالمشروع 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 *budgetaire discipline de Chambre et financière*، بموجب أحكام الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة⁴⁵.

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

3- 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 تطبيقاته المختلفة.

3-1 المقصود بمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية

تقسم عملية تنفيذ النفقات العمومية إلى قسمين:

- عمليات إدارية تتضمن: الالتزام بالنفقة، وتصفيها والأمر بدفعها⁴⁶، والتي يقوم بها الأمر بالصرف.

- عمليات محاسبية: وتتمثل في دفع النفقات وتأدية قيمتها إلى مستحقيها، والتي يقوم بها المحاسب العمومي⁴⁷. هذا التمييز أو الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية والذي يبنى على أساسين أحدهما عضوي والثاني وظيفي⁴⁸، 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 ياتمر 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 بالصرف⁴⁹.

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 معيننا لديه⁵⁰.

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 «عقدها» وتصفيتها والأمر بدفعها للأمر بالصرف، وإناطة سلطة دفع النفقات وتسديد قيمتها إلى مستحقيها للمحاسب العمومي⁵¹.

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 تطبيقا لمبدأ «وحدة الصندوق»، في حين نجد الأجهزة الإدارية المكلفة بتقرير النفقات تختلف عن الأجهزة الإدارية التي تقرر الإيرادات وتحققها⁵².

2-3 تطبيقات مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية⁵³

إن مجرد فتح الإعتمادات في الميزانية لا يعني تنفيذ النفقات، لأن هذا التنفيذ مرتبط بقواعد وأصول معقدة، هدفها مراقبة هذه النفقات والتحقق من مطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها، وصرفها في الغايات التي أجازها البرلمان دون تلاعب أو إساءة استعمال.

وتنفيذ النفقات العمومية، بوجه عام، يستوجب وجود رابطة قانونية بين الدولة ودائنها، وقيام الدائن صاحب العلاقة بالعمل المطلوب منه، وأن يصدر من الجهات العمومية المختصة أمرا إلى المسؤول عن الخزينة العمومية بدفع قيمة النفقة الملتزم بها، وأن يتم دفع قيمة الدين من صناديق الخزينة بعد التأشير عليها من طرف الشخص المسؤول.

وعلا بمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية، يمر تنفيذ النفقات العمومية بنوعين من العمليات: عمليات إدارية، يتولاها الأمر بالصرف، وهي تتمثل في الالتزام بالنفقة (عقد النفقة)، تصفية النفقة، صرف النفقة أو الأمر بدفعها. وعمليات مالية حسابية يتولاها المحاسب العمومي، وهي تتمثل في دفع النفقة وصرفها إلى مستحقيها.

وما يهمننا في هذا المقام، هي العمليات الإدارية التي يختص بها الأمر بالصرف، والتي من أجلها يلتزم بمسك محاسبة إدارية.

3-2-1 العمليات المالية الإدارية⁵⁴

تتميز إجراءات تنفيذ النفقات العمومية بنوع من التعقيد والبطء⁵⁵ (مقارنة بالإجراءات المعمول بها في الهيئات غير الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية)، حيث يمر هذا التنفيذ في شق العمليات المالية الإدارية، بالمراحل الثلاث المتمثلة – ترتيباً - في: الالتزام بالنفقة عقدها، التصفية، الأمر بالصرف أو الدفع.

وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين، فإن المراحل الثلاث الأولى، التي يمكن أن توصف مجتمعة بالمرحلة الإدارية، هي من صلاحيات الأمرين بالصرف، أما الرابعة، التي تسمى بالمرحلة المحاسبية، فهي من اختصاص المحاسبين العموميين⁵⁶.

أ- الالتزام بالنفقة أو عقد النفقة⁵⁷

يعرف الالتزام بالنفقة، عادة، بأنه التصرف الذي بمقتضاه تنشئ هيئة عمومية ما أو تثبت عليها التزاماً Obligation ينتج عنه عبء⁵⁸.

وهو بمفهوم المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية «يعد الالتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين».

إن هذا النص يوحى للقارئ بأن عملية الالتزام بالنفقة، هي عملية مقررة لإثبات النفقة وليس لانعقادها أو إنشائها، لكن الأرجح والأصح هو أن عملية الالتزام بالنفقة تعني الإجراء الذي يتم بموجبه نشوء الدين وإثباته، وليس إثباته فقط كما ورد في نص المادة، ومن ثمة فهي عملية مقررة لإنشاء الالتزام أولاً ولإثباته ثانياً وليست مقررة للإثبات فحسب، لهذا كان من الأجدر بالمشروع أن يصيغ نص المادة 19 سائلة الذكر على النحو الآتي: «يعد الالتزام بالنفقة إجراء يتم بموجبه إنشاء الدين وإثباته». كما يمكن حسب مصدر هذا الدين، أن نفرق بين:

الالتزام الإرادي والالتزام اللاإرادي

§ الالتزام الإرادي (Engagement volontaire): ويتمثل في التصرف القانوني الذي تقوم به الهيئة العمومية لإنشاء التزام عليها، مثل طلب شراء لوازم مكتبية، أو إمضاء عقد أشغال، أو توظيف مستخدم.

§ أما الالتزام اللاإرادي (Engagement involontaire): فهو إثبات نشوء دين خارج عن إرادة الهيئة العمومية والمثال التقليدي له هو تعويض الضرر الناشئ عن قيام المسؤولية المدنية للهيئات العمومية: تورط سيارة إدارية في حادث مرور، خطأ إداري لموظف عمومي. فالالتزام بالنفقة هنا مصدره الفعل المادي لحادث المرور أو لخطأ الموظف المتسبب في ضرر للغير.

وبناء على ذلك، يمكن القول إن الالتزام (كتصرف قانوني أو فعل مادي) هو مصدر النفقات، قبل أن يكون إجراء لتنفيذها. وهو ما يؤدي إلى التمييز بين الالتزام القانوني بهذا المعنى والالتزام المحاسبي الذي يعني تخصيص اعتماد من الميزانية لتنفيذ نفقة، وهذا الالتزام المحاسبي يكون سابقاً عن الالتزام القانوني في حالة التصرف الإداري للهيئات العمومية (الالتزام الإرادي)، بحيث يتم أولاً التحقق من مطابقة النفقة المزمع إجراؤها للترخيص الميزاني (وجود الباب الذي تحسم منه النفقة، كفاية الإعتمادات المخصصة...)، واتباع الإجراءات المقررة قانوناً للالتزام بها (مثل المصادقة على صفقة عمومية، تأشيرة المراقب

المالي، تأشيرة مصلحة الوظيفة العمومية...)، قبل أن يصبح الالتزام القانوني بها قابلاً للتنفيذ. أما في حالة الالتزام الإرادي، فمن البديهي أن يكون الالتزام المحاسبي تالياً للالتزام القانوني، لأن نشوء الدين خارج عن إرادة الهيئة العمومية المعنية ويجعلها أمام أمر واقع، وهو الالتزام بتسديد ذلك الدين⁵⁹.

والتمييز بين الالتزام القانوني والالتزام المحاسبي يدعو إلى ملاحظة أن الأول لا يقوم به الأمرون بالصرف فحسب بل يمكن أن يكون مجرد تطبيق لأحكام تشريعية أو تنظيمية (تعويضات لصالح ضحايا كارثة طبيعية، علاوات ومنح لفائدة الموظفين...)، أو تنفيذاً لقرارات السلطات العمومية، فهو الإجراء اللاحق الذي يضع الإجراء المحاسبي موضع التنفيذ، ويتربط عنه إنشاء الدين وإثباته في ذمة الدولة. بينما الثاني أي الالتزام المحاسبي، فهو يصدر من الأمر بالصرف مسبقاً بغرض الحجز محاسبياً فقط لمبلغ يشكل قيمة مالية لنفقة متوقعة ستجتم عن الالتزام القانوني، وبالتالي فإن هذا والالتزام المحاسبي لا يزيد عن كونه عملية مادية ترمي إلى التأكد من أن الإعتمادات المالية موجودة، وأن هذه الإعتمادات مخصصة لنوع من النفقات التي ستلتزم بها قانوناً الجهة الإدارية.

وإذا كان الأصل أن رابطة الالتزام بالنفقة - دائمة كانت أو مؤقتة - تنشأ من عمل إرادي يصدر عن السلطة التنفيذية، يجعل الدولة مدينة للغير، كتعيين موظف أو عقد صفقة...، فإن هذه الرابطة يمكن أن تنشأ دون أن يكون للسلطة التنفيذية يد في نشأتها، كصدور حكم قضائي على الدولة لمصلحة أحد الأشخاص يلزمها بنفقة، وقد تنشأ رابطة الالتزام بالنفقة عن عمل غير إرادي، كما لو صدمت سيارة الإدارة أحد المارة، فسببت له ضرراً استلزم تعويضاً لجبره، فيكون الحادث هو سبب نشوء رابطة الالتزام⁶⁰.

ويضيف البعض أن رابطة الالتزام بالنفقة لا تنشأ فقط من أعمال السلطة التنفيذية، بل قد تنشأ من عمل البرلمان كالتصويت على قانون يقضي بزيادة رواتب الموظفين، أو بالتعويض للمتضررين من الكوارث الطبيعية⁶¹. غير أنه ومهما يكن من أمر، فإن تنفيذ النفقات العمومية يبدأ حتماً بالالتزام بالنفقة، بصرف النظر من كونه دائماً أو مؤقتاً، ناتجاً عن تصرف قانوني انفرادي، أو تصرف قانوني ثنائي أو متعدد الأطراف، أو ناتج عن عمل غير إرادي أو عن مجرد واقعة مادية⁶²، المهم هو يجب أن يكون هذا الالتزام بالنفقة سليماً من الناحية القانونية.

أ- شروط صحة الالتزام بالنفقة

يشترط لصحة الالتزام بالنفقة قانوناً، أن يكون صادراً عن السلطة أو الجهة الإدارية المختصة، وأن يكون متطابقاً مع الإعتمادات المخصصة له.

أ/1- صدور الالتزام بالنفقة من الجهة الإدارية المختصة قانوناً

إن اختصاص الالتزام بالنفقة، يعود من حيث المبدأ لكل وزير في نطاق وزارته، باعتباره الأمر بالصرف والرئيس الإداري الصالح للالتزام بالقيام بهذا التصرف الملزم بالنفقة لذمة الدولة، ولكن القانون نص على تعيين أشخاص آخرين وأعطى لهم صفة الأمر بالصرف كذلك⁶³، وعلى هذا الأساس فإن عقد النفقات أو الالتزام بها يجب أن يكون صادراً من هذه الجهات الإدارية المختصة قانوناً.

أ/2- وجود اعتماد مالي مخصص للالتزام بالنفقة أو عقدها

إن الالتزام بالنفقة أو عقدها لا يكون صحيحا، ولو صدر من جهة قانونية مختصة، إلا إذا وجد اعتماد مالي مخصص لها وكاف لتغطيتها، حيث لا يمكن الالتزام بالنفقة إلا إذا توفر لها الاعتماد المالي في الميزانية وكان كافيا لتغطيتها، وهذا ما نصت عليه المادة 75 من القانون المتضمن لقوانين المالية التي جاء فيها: «لا يجوز صرف أية نفقة بما يتجاوز مبلغ الإعتمادات المفتوحة ضمن الشروط المحددة في هذا القانون، ما لم تنص أحكام تشريعية على خلاف ذلك»⁶⁴

وعلى هذا الأساس، فإنه لكي يصبح الالتزام بالنفقة التزاما قانونيا، يجب أن يتطابق تطابقا تاما مع الاعتماد المالي المقرر في الميزانية، هذا يتطلب التقيد في الالتزام بالنفقة في حدود الاعتماد المالي، بحيث لا يمكن للنفقة الملتزم بها أن تتجاوز الحد الأعلى لهذا الاعتماد. والتقيد بوجه الإنفاق، بمعنى أن الالتزام بالنفقة ضمن الغرض الذي خصص له الاعتماد إذ لا يجوز الالتزام بنفقة معينة على اعتماد مخصص لنفقة أخرى⁶⁵

ب- نوع الالتزام بالنفقة

الالتزام بالنفقة على نوعين، قد يكون دائما أو مؤقتا. أما فيما يخص الالتزام بالنفقة الدائم، فهو الذي ينتج عنه مفعول دائم ومستمر يتجاوز السنة المالية التي نشأ خلالها إلى السنوات المالية الموالية، وهذا الالتزام بالنفقة يتجدد تلقائيا بتجدد أسبابه من غير حاجة إلى عقد التزام جديد، كما هو الأمر في تعيين موظف.

أما عقد النفقة المؤقت، فهو الذي يهدف إلى تحقيق غاية مؤقتة، وينتهي مفعوله بتحقيقها كما هو الشأن في عقود النفقات الفورية، أو تعويض ضرر لحق شخص، أو تسديد مبلغ مالي محكوم به قضائيا على الدولة⁶⁶

ب- تصفية النفقة liquidation La

يقصد بتصفية النفقة، تحديد الدين الذي تلتزم به الدولة والتأكد من صحته واستحقاقه، بمعنى إثبات ترتب الدين على الدولة وتحديد مقداره واستحقاقه وعدم سقوطه بالتقادم أو بأي سبب آخر.

ولقد نصت المادة 20 من قانون المحاسبة العمومية، على أنه: «تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقة العمومية».

ومنه، فموضوع التصفية هو التحقق من وجود الدين وضبط مبلغ النفقة، إذ أن النفقة الملتزم بها لا تصبح فعلية، إلا بعد تنفيذ الالتزام المرتبط بها والذي يترتب عنه دين في ذمة الهيئة العمومية.

فالتصفية – كمرحلة مستقلة عن الالتزام – تعتبر تطبيقا لقاعدة هامة في نظام المحاسبة العمومية، وهي قاعدة أداء الخدمة أو قاعدة الحق المكتسب *droit de ou fait service du Règle*⁶⁷، أي أنه لا يمكن صرف النفقات العمومية إلا بعد تنفيذ موضوعها (الهيئات العمومية لا تدفع مسبقا)، فالدولة لا تدفع مسبقا وإنما يجب أن تتأكد من أن الدائن قام بتقديم الخدمة الملقاة على عاتقه فعلا وبالشكل المطلوب قانونا أو اتفاقا باستثناء حالات قليلة جدا ومقررة قانونا (مثل التسبيقات على الصفقات العمومية).

ولقد قررت قاعدة أداء الخدمة، بهدف حماية المال العام من مخاطر الإسراف والانحراف، وفي هذا الخصوص بالذات، خوفا

من ألا يتم القيام بالأشغال والخدمات المطلوب إنجازها لو أن المتعهد بذلك أخذ المال قبل القيام بها⁶⁸ ولما كانت هذه القاعدة «أداء الخدمة»، مهمة وضرورية وشرطا أساسيا لاستكمال بنود التصفية، فالأجدر على المشرع أن يضيفها في صياغة المادة 20 من قانون المحاسبة العمومية، كأن تكون الصياغة مثلا: «تسمح التصفية بالتأكد من أداء الخدمة وبالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقة العمومية» وهكذا، فإن التحقق من وجود الدين هو إثبات أداء الخدمة من طرف الدائن، ومطابقة هذا الأداء لشروط الالتزام بالنفقة، ففي حالة صفقة أشغال مثلا، يتم التأكد من إنجاز الأشغال ومطابقتها لبنود الصفقة. وبما أن مبلغ النفقة القابل للدفع لا يمكن في كثير من الحالات تحديده بدقة أثناء الالتزام (يكون تقديريا)، فإن التصفية تسمح بضبطه على أساس الإثباتات التي تمت أثناء التحقيق في أداء الخدمة. ففي المثال السابق، يتم حساب مبلغ الأشغال التامة التنفيذ (أي مبلغ النفقة القابل للدفع) عن طريق ضرب الكميات المنجزة بأسعار الوحدة لها المنصوص عليها في الصفقة (بافتراض أن سعر الصفقة يدفع بناء على قائمة سعر الوحدة)⁶⁹.

ج- الأمر بالدفع أو بصرف النفقة L'ordonnancement

الأمر بالدفع أو صرف النفقة، هو الأمر بالدفع أو تحرير الحوالة الذي يصدره الأمر بصرف إلى المحاسب العمومي بدفع مبلغ الدين المحدد مقداره إلى صاحب الدين، وهذا ما جاء به نص المادة 21 من قانون المحاسبة العمومية المذكور سابقا، الذي يقضي بأنه: «يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالة الإجراء الذي يؤمر بموجبه دفع النفقات العمومية». إذا، فالأمر بالدفع أو صرف النفقة هو عبارة عن قرار إداري يعطى بموجبه الأمر إلى المحاسب العمومي المخصص لدفع النفقة المصفاة. فالتصفية، وإن كانت تقر حق الدائن في استيفاء دينه، إلا أنها تبقى بدون قوة تنفيذية قبل صدور الأمر بصرف النفقة. وهنا تتبدى السلطة التقديرية للأمر بالصرف بصفته مديرا أو مسيرا قبل كل شيء حيث يستطيع أن يرفض أو يعلق الأمر بدفع النفقة إذا قدر أن ذلك هو الأنسب. كما أنه لا يمكن للأمر بالصرف أن يطلب من المحاسب العمومي تنفيذ النفقات العمومية بدفعها إلى مستحقيها، حيث نصت على ذلك المادة 30 من نفس القانون والتي جاء فيها: «لا يمكن للأمر بالصرف أن يأمر بتنفيذ النفقات العمومية دون أمر بالدفع مسبق إلا بمقتضى أحكام قانون المالية».

ولكي يكون الأمر بالدفع قانونيا ويلتزم بموجبه المحاسب العمومي بصرف النفقة إلى مستحقيها، يجب أن يكون مهورا بتأشيرة النفقة السابقة، وأن يرفق بجميع الوثائق المتعلقة بالنفقة، وأن يكون ضمن آجال تنفيذ الترخيص⁷⁰، أي خلال السنة المالية التي تنفذ فيها النفقة.

كما يجب أن تتم الإشارة فيه إلى⁷¹:

- رقم العملية والفصل الفرعي وحتى البند المخصص منه النفقة.
- موضوع النفقة وطبيعتها وتاريخ أداء الخدمة.
- تحديد شخصية الدائن.

الخاتمة

لقد تم التعرف على الأمرين بالصرف الذين يجب اعتمادهم لدى المحاسبين العموميين، وعلى تصنيفاتهم المختلفة من حيث أنهم رئيسيون أو ثانويون، وعلى كيفية تعيينهم وتنصيبهم وكذا على مختلف مهامهم ومسؤولياتهم، حيث يعتبرون مسؤولون عن كل وثائق المحاسبة المتعلقة بعمليات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف والمحافظة عليها، وكذا عن الإثباتات الكتابية التي يسلمونها وعن الأفعال الغير شرعية والأخطاء التي يرتكبونها، كما يعتبرون مسؤولون مدنيا أو جزائيا على صيانة واستعمال الممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة.

الهوامش

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

(2) فنينش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه الدولة، جامعة الجزائر، 2012، ص 13.

(3) مع عدم إنكار ما للإيرادات من أهمية قصوى في حياة المجتمع، خصوصا الضرائب التي تعد ضرورية لاستقرار المجتمع لأنها تمثل المصدر الذي يمول عمليات الإنفاق، أنظر: Parafiscalités Domaniaux Produits Fiscalité, BENAÏSSA SAÏD

02 p, 2001, Alger, Megasoftware édition, Nouvelles

(4) فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 13.

(5) نفس المرجع، ص 13.

(6) المواد 16 و 17 من القانون رقم 21-90، ج. ر عدد 35، ص 1133.

(7) المواد 19 و 20 و 21 من نفس القانون، ج. ر عدد 35، ص 1133.

(8) أنظر المادة 23 من القانون 90/21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، والمادة 02 من المرسوم 97/268.

(9) Mohand Boukersi, Gestion des Finances Publiques) Les règles d'Exécution du Budget, (Polycopie, Ecole Nationale d'Administration, Direction de la Formation Continuée, Janvier, 1998, p.05

10 (Ahmed MAHIOU, Cours d'Institution Administratives, Troisième Semestre de la Licence en Droit, O P U , Alger, 1976, P 204 a209

11 André De L'aubader, Traite de Droit Administratif, L G D J, Soufflot, Paris, T, 1976, 01 pp299

(12) فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 19.

(13) المادة 75 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15/07/2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر عدد 46، الصادرة في 16/07/2006، ص 08 .

(14) المادة 62 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، ج. ر عدد 37، الصادرة في 03/07/2011، ص 12.

(15) فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 21.

(16) نفس المرجع، ص 21.

(17) ابن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العمومية بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002/2003، ص 51 و 52. والمادة 25 من القانون 90/21، معدلة بموجب المادة 73 من المرسوم التشريعي رقم 92/04 المؤرخ في 11/10/1992، المتضمن قانون المالية التكميلي، ج، رعدد 73، والمادة 06 من المرسوم رقم 91-313.

(18) شلاي رضا، تنفيذ النفقات العامة، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2001/2002، ص 13.

(19) المادة 27 من القانون 90-21، ج. رعدد 35، ص 1134، والمواد 07، 13، 20 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، ج. رعدد 43، الصادرة في 18 سبتمبر 1991، ص 1649، والمادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 97/498، المؤرخ في 27/12/1997، المتعلق بالتسيير المالي والإداري للمراكز الدبلوماسية والقنصلية، ج. ر 86.

(20) المادة 26 من القانون 90-21، ج. رعدد 35، ص 1134.

(21) فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 25.

(22) المادة 25/01 من المرسوم رقم 91-313، ج. رعدد 43، ص 1650.

23 Mohand Boukersi, op, cit, p05

(24) المادة 29 من القانون 90-21، ج. رعدد 35، ص 1134.

(25) المادة 28 من نفس القانون، ج. رعدد 35، ص 1134.

(26) أنظر المواد 06، 07، 08 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، ج. رعدد 43، ص 1649.

(27) المادة 26 من نفس المرسوم السابق، ج. رعدد 43، ص 1650.

(28) المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، ج. رعدد 43، ص 1649.

(29) المادة 23/01 من نفس المرسوم، والمادة 19/01 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13/07/1998، المتعلق بنفقات

الدولة للتجهيز، ج. رعدد 51، المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 40-2000 المؤرخ في 14/02/2000، ج. رعدد 06، والمرسوم رقم 02-

62، المؤرخ في 12/02/2000، ج. رعدد 10، والمرسوم رقم 09-148، المؤرخ في 02/05/2009، ج. رعدد 26.

(30) المادتين 15 و 19 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227، والمادة 39، من القانون رقم 84-17، المؤرخ في 07/07/1984، المتعلق

بالقوانين المالية المعدل والمتمم، ج. رعدد 28، المعدل بالقانون رقم 88-05، المؤرخ في 12/01/1988، ج. رعدد 02. والقانون رقم

89-05، المؤرخ في 13/01/1989، ج. ر 04. والمرسوم التشريعي رقم 93-15، المؤرخ في 19/01/1993، ج. ر 80. والمرسوم التشريعي

رقم 93-18 المؤرخ في 29/12/1993، ج. ر 88.

(31) المادة 29 من القانون 90-21، ج. رعدد 35، ص 1134.

(32) انظر مثلا المرسوم التنفيذي رقم 269-2000، المؤرخ في 31/08/2000 المتعلق بتفويض أعضاء الحكومة لإمضاءاتهم، ج. رعدد

55.

- (55) يبرر عادة هذا التعقيد والبطء في إجراءات تنفيذ النفقات العمومية بفكرة الرقابة التي يتمحور حولها نظام المحاسبة العمومية والتي تهدف أساسا إلى منع التلاعب في استعمال الأموال العمومية.
- (56) ابن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 77.
- (57) يسمى كذلك الارتباط بالنفقة، أنظر: طارق الحاج، المالية العامة، دار الفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط 01، 1999، ص 178.
- (58) هذا هو التعريف الذي اعتمدته المادة 29 من المرسوم الفرنسي رقم 62-1587 المؤرخ في 29 ديسمبر 1962 والمتضمن التنظيم العام للمحاسبة العمومية.
- (59) ابن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 76.
- (60) فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 40.
- (61) حسن عواضة، مرجع سابق، ص 212.
- (62) شلاي رضا، مرجع سابق، ص 08، 09.
- (63) أنظر المواد 26، 27 من قانون المحاسبة العمومية المشار إليه.
- (64) أنظر أيضا المادة 36 من نفس القانون.
- (65) حسن عواضة، مرجع سابق، ص 215.
- (66) فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 43.
- (67) جرت العادة على استعمال عبارة أداء الخدمة (أو إنجاز الخدمة)، لكن في بعض الحالات لا تكون هذه العبارة مناسبة عندما يتعلق الأمر بديون عمومية بدون عوض، مثل المنح والإعانات، إذا عبارة الحق المكتسب تكون أشمل.
- (68) فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 44.
- (69) ابن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 79.
- (70) أنظر المادتين 02، 03 من المرسوم التنفيذي رقم 46-93 المؤرخ في 06/04/1993 المحدد لأجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعقدة ج، رعد 09.
- (71) فنينش محمد الصالح، مرجع سابق، ص 47.