

جامعة أحمد دراية أدرار



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

# النظام القانوني للأمر بالصرف

مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري

تحت إشراف:

الليل أحمد

من إعداد الطالبين:

جاب الله هيشام

بن زبطة مصطفى

لجنة المناقشة

رئيسا

جامعة أدرار

أستاذ محاضر أ

الدكتور: علي محمد

مشرفا ومقررا

جامعة أدرار

أستاذ مساعد أ

الأستاذ: الليل أحمد

عضوا مناقشا

جامعة أدرار

أستاذة مساعدة أ

الأستاذة: بوشنة ليلة

السنة الجامعية 2020 - 2021



## شهادة الترخيص بالإيداع

انا الأستاذ(ة):

الميل احمد

المشرف على مذكرة الماستر.

الموسومة بـ:

النظام القانوني للأمر بالصرف

من إنجاز الطالب(ة):

جباب الله هديام

و الطالب(ة):

بز ربيعة متعلق

كلية:

الحقوق

القسم:

الحقوق

التخصص:

ماستر قانون اداري

تاريخ تقييم / مناقشة:

2021/06/09

أشهد ان الطلبة قد قاموا بالتعديلات والتصحيحات المطلوبة من طرف لجنة التقييم، وان المطابقة بين النسخة الورقية والإلكترونية استوفت جميع شروطها.  
وبإمكانهم إيداع النسخ الورقية (02) والالكترونية (PDF).

- امضاء المشرف

ادرار في:

مساعد رئيس القسم:



سورة الاحقاف

# الإهداء

الحمد لله الذي أروع بني آدم في تركيبه عقله فأعطاه بذلك القدرة على جعل وسيلة الكفاح وغايته النجاح

إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك و لا يطيب النهار إلا بطاعتك... و لا تطيب اللحظات إلا  
بذكرك ... و لا تطيب الآخرة إلا بعفوك... و لا تطيب الجنة إلا برؤيتك الله جل جلاله  
إلى من كلله الله بالهيبة و الوقار... إلى من علمني العطاء بدون إنتظار... إلى من أحمل أسمه  
بكل افتخار ... أرجو من الله أن يمد في عمرك لترى ثمارا قد حان قطافها بعد طول إنتظار  
و ستبقى كلماتك نجوم أهتدي بها اليوم و في الغد و إلى الأبد... و الذي العزيز  
إلى ملاكي في الحياة... إلى معنى الحب و معنى الحنان و التفاني... إلى بسمه الحياة  
وسر الوجود إلى من كان دعائها سر نجاحي و حنانها بلسم جراحي إلى الغالية أُمي الحبيبة  
إلى القلوب الطاهرة الرقيقة و النفوس البريئة إلى رياحين حياتي إخوتي  
إلى الأخوات اللواتي لم تلدهن أُمي... إلى من تحلوا بالإخاء و تميزوا بالوفاء و العطاء إلى  
بنابيع الصديق الصافي إلى من معهم سعدت، إلى من كانوا معي على طريق النجاح و الخير  
إلى من عرفت كيف أجدهم و علموني أن لا أضيعهم .....

وإلى كل من وسعهم قلبي ولم تسعهم هذه الورقة

إلى كل طالب علم " لا تنسانا من صالح دعائك"

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل المتواضع

جاء الله هيشام

# إهداء

إلى كل من كتب الله له أن يترك أثراً في حياتي؛

والداي الكريمين شكراً .

بن زينة مصطفى

# شكر و عرفان

## بسم الله الرحمن الرحيم

رَبِّي أُوذِيحَنِي أَن أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَمْلَ عَالِيًا تَرَضًا وَأَخِظْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ

سورة النمل الآية 9

وعن الرسول الكريم عليه أفضل الصلاة والتسليم أنه قال: " من لم يشكر الناس لم يشكر الله "

قبل كل شيء نشكر الله عز وجل الذي رزقنا من العلم ما لم نكن نعلم وأعطانا من القوة ما نحتاجه لإتمام هذا العمل ، و عرفانا منا بالجميل إتجاه من ساهم من قريب أو من بعيد في إنجاز دراستنا هذه نتقدم بالشكر الجزيل إلى :

الأستاذ : الليل أحمد الذي أشرف على هذه المذكرة

أعضاء لجنة المناقشة : على التوجيهات والنصائح التي سوف يقدمونها لنا وإلى جميع الأساتذة اللذين أمدونا بالمساعدة و التأطير خلال مشوارنا الجامعي .

### مقدمة:

تسعى الدولة إلى إشباع الحاجات العامة للجمهور، ولتحقيق ذلك فإنها تستخدم الموارد المتاحة في المجتمع وتستعين بقدرته وجهده أفرادها، ولها في ذلك أن تستولي على الموارد واستخدام أفرادها جبرا وقهرا دون مقابل تدفعه لما لها من نفوذ وسلطة، أو أن تدفع مالا للحصول على الموارد والخدمات، فقد شاعت الطريقة الأولى (الإستيلاء بلا مقابل) في العصور القديمة وثبتت فشالها وعدم الجدوى منها لما لها من سلبيات وعوائق، وبرزت في العصور الحديثة الطريقة الثانية وهي أن تدفع الدولة مالا للحصول على السلع والخدمات التي تستحقها للقيام بوظائفها لإشباع الحاجات العامة، كما تقتني السلع والخدمات بثمن تؤديه إلى الموردين ويعرف ذلك بالنفقات العامة، وهذه النفقات تتطلب توفير أموال تحصل عليها الدولة من مصادر مختلفة وهو ما يعرف بالإيرادات، ويعبر عنهما بما يسمى الميزانية العامة، فعملية تنفيذ الميزانية يعهد بها إلى شخصين منفصلين هما الآمرون بالصرف من جهة والمحاسبون من جهة أخرى، وكل حسب إختصاصه في عملية التنفيذ، فيعد الآمرون بالصرف مسؤولين عن تسير الوسائل المالية التي تقوم على عملية التعاقد والتصفية والأمر بالصرف، كما يقوم بالعمليات الإدارية المتمثلة في تحصيل الإيرادات العامة ويأمر بصرفها وبذلك فعملية تنفيذ تنقسم إلى قسمين، عمليات إدارية يختص بها الأمر بالصرف وحده وعمليات حسابية تعهد للمحاسب العمومي و هما عمليتان متلازمتان لاتلتقيان يستلزم الفصل بينهما تطبيقا لمبدأ الفصل بين الصفتين، إذ أن جوهر المبدأ أن الذين يقدمون أوامر بتنفيذ النفقة ليسو هم الذين يقومون بتطبيقها، ومن جهة أخرى قائم على الرقابة المتبادلة فيما بينهم، فهذا المبدأ يشكل أداة فعالة للرقابة على المال العام.

### أهمية الدراسة:

- يكتسب هذا الموضوع أهميته الكبيرة من خلال إرتباطه بالمحاسبة العمومية للدولة والتي جسدت الأطر والتشريعات القانونية التي تهدف إلى المحافظة على المال العام والنفع العام وتجسيد الشفافية والمصداقية في تسير المعاملات المحاسبية.
- التعريف بعون تنفيذ الميزانية (الأمر بالصرف) وبيان إلتزاماته ودوره الفاعل في تنفيذ الميزانية بإعتباره أول فاعل في العملية .

## مقدمة

- إظهار أهمية ودور مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي في حماية المال العام.
  - إضافة للمجال المالي والقانوني نظرا لقلّة البحوث الأكاديمية الدارسة لهذا المجال وذلك من خلال إثراء المكتبة الجامعية بمواضيع حديثة تتماشى مع التطورات الحاصلة في الموضوع.
- أهداف الدراسة :**

- نسعى من خلال هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف والمتمثلة في :
- من خلال هذه الدراسة نسعى إلى الإلمام بجملة من النصوص القانونية المكونة لمهنة الأمر بالصرف و مجال عمله وكذا إعطاء تصور حول إرتباطاته بمختلف الهيئات وإبراز مدى تمكن المشرع الجزائري من تنظيم هذا العمل ومكمن الخلل الذي يشوبه قصد إصلاحه مستقبلا .
  - إزالة الغموض والتداخل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين وإبراز المهام الموكلة إليهم والمسؤوليات الملقاة على عاتقهم.
- أسباب اختيار الموضوع:**

تمثلت أهم الأسباب التي دفعتنا لإختيار هذا الموضوع فيما يلي :

### ❖ أسباب ذاتية:

- الإهتمام الشخصي بسبب الميل لهذا الجانب من الموضوعات .
- لم يكن إختيارنا للموضوع إعتباطي أو وقوفا على ماتفرضه الإجراءات والترتيبات الجاري العمل بها في وجوب تقديم دراسة موضوع إستكمالا لنيل الشهادة، بقدر ما هو مرتبط بكوننا موظفان والموضوع يهمنا رغبة في تنمية القدرات المعرفية في هذا المجال .
- إرتباط الموضوع بمجال التخصص بحيث إذا ما تتبعنا الدراسات السابقة في موضوع الأمر بالصرف فإننا نجد أنها تركز على الجانب المالي للسياسة المالية، لكن سنحاول نحن التركيز على الجانب القانوني .

### ❖ أسباب موضوعية:

- قلة الدراسات التي تناولت هذا الموضوع في كليتنا ومحاولتنا إثراء مكتبتنا بهذا الموضوع .
- موضوع جديد مع نقص الدراسات فيه .
- إبراز الدور المنوط بالأمر بالصرف كطرف فاعل في المحافظة على المال العام .
- إعطاء صورة شاملة وملمة للموضوع عكس الدراسات السابقة (مذكرات، رسائل ) التي



## مقدمة

---

خصت جانب ضيق من الدراسة أو اقتصر فقط على جانب الصلاحيات.

### الإشكالية:

لمعالجة هذه الدراسة وعلى ضوء ماسبق يمكننا حصر الإشكالية فيما يلي:

**ما مدى فعالية النظام القانوني للأمر بالصرف في تنفيذ الميزانية في التشريع الجزائري؟**

للإجابة على الإشكال الرئيسي السابق يتوجب علينا طرح التساؤلات الفرعية التالية:

- ما المقصود بالأمر بالصرف وما طبيعة الأعمال التي يقوم بها ؟
- ما مدى تكريس مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي؟
- ما مدى نجاعة دور الأمر بالصرف في تنفيذ الميزانية العامة ؟
- ما هو نطاق تطبيق المسؤولية على الأمر بالصرف ؟
- فيما تتمثل رقابته في مجال تنفيذ النفقات العمومية؟

### المنهج المتبع:

بالنظر إلى طبيعة الموضوع محل الدراسة و من أجل الإجابة على الإشكالية بطريقة جيدة إرتأينا إستخدام المنهج الوصفي و التحليلي، وهذا بإعتباره الأنسب لهذه المواضيع و الدراسات ، فيظهر المنهج الوصفي من خلال شرح وتوضيح كل المفاهيم المتعلقة بالأمر بالصرف، وكذلك وصف العلاقة بينه وبين المحاسب العمومي من خلال طرح مبدأ الفصل بينهما، أما المنهج التحليلي فيبرز في شرح وتحليل مختلف النصوص القانونية .

### الدراسات السابقة:

تم الإعتماد والإطلاع على مجموعة من المذكرات في دراستنا نذكر

منها:

- عبود ميلود (2018- 2019 ) تحت عنوان متطلبات تبني معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام لتطوير نظام المحاسبة العمومية وأثره على ترشيد النفقات العمومية في الجزائر (دراسة إستطلاعية لآراء عينة من الأكاديميين والمهنيين )، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أحمد دراية، أدرار، وتتمحور إشكالية هذه الدراسة حول أثر إصلاح وتطوير النظام المحاسبي العمومي بالجزائر على ترشيد النفقات العمومية في ظل متطلبات تبني معايير الحواسب الدولية للقطاع العام؟

• زهير شلال (2013-2014) تحت عنوان آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العماليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، وتتمحور إشكالية هذه الدراسة حول واقع وأفاق تطوير و عصرنة نظام المحاسبة العمومية في الجزائر؟

• محمد الصالح فنينش، (2011-2012) تحت عنوان الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 1، وتتمحور إشكالية هذه الدراسة حول مدى فاعلية ونجاعة الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية، وهل هناك إنسجام وتناسق بين كافة مستويات الرقابة الداخلية والخارجية.

### الصعوبات التي صادفت الدراسة:

كغيرها من الدراسات خاصة في جانبها القانوني، تتميز دراسة الموضوع هذه بقلة وشح في المراجع التي تناولته من جانبه القانوني والتقني، إذ جل الدراسات بحثته من الجانب المالي فقط وفي جزئيات منه و هذا ما يبرز النقص الواضح في المراجع المتناولة للأمر بالصرف. هيكल الدراسة:

للإجابة على الاشكالية المطروحة سابقا، انتهجنا الخطة المحددة لدراسة النظام القانوني للأمر بالصرف، وترتكز على مستويين إضافة لمقدمة وخاتمة.

الفصل الأول: تناولنا فيه الإطار المفاهيمي لصفة الأمر بالصرف وقسمناه إلى:

المبحث الأول: تطرقنا فيه لمفهوم صفة الأمر بالصرف وشروط إكتسابها؛

وفي المبحث الثاني: تعرضنا لمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

الفصل الثاني: تناولنا فيه الإطار التنظيمي لصفة الأمر بالصرف وقسمنا هذا الفصل إلى:

المبحث الأول: و تطرقنا فيه لصلاحيات و رقابة الأمر بالصرف؛

أما في المبحث الثاني فتعرضنا لمسؤولية الأمرين بالصرف و واقعهم.

# الفصل الأول

## الإطار المفاهيمي للأمر بالصرف

## الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للآمر بالصرف

تمهيد:

إن عملية التنفيذ الخاصة بالميزانية العامة للدولة تقوم على تدخل نوعين من الأعوان وهما الآمرون بالصرف و المحاسبون العموميون وذلك حسب المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية رقم 90-21 والتي تنص على أنه " يعد الأمر بالصرف في مفهوم القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ عمليات الميزانية المتعلقة بإجراءات الإثبات والتصفية وإصدار سند الأمر بالتحصيل من جانب الإيرادات والقيام بإجراءات الإلتزام والتصفية و الأمر بصرفها"<sup>1</sup>، ولما كان الأمر بالصرف أول فاعل في رقابة وتنفيذ الميزانية وحب التعريف به من خلال بيان مفهومه وأهمية الصفة التي يكتسبها، ثم معرفة شروط إكتساب صفة الأمر بالصرف (المبحث الأول).

ونظرا لحساسية عملية تنفيذ نفقات الميزانية العامة استوجب الأمر وضع مبدأ كمعيار لتطبيق الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، بحيث يتم التعريف به من خلال بيان مفهومه والهدف الذي وضع من أجله والإستثناءات التي وردت عليه تماشيا وضرورة المصلحة، كما أن تطبيق المبدأ تترتب عليه جملة من النتائج التي تؤثر على تنظيم الإدارة المالية للدولة وصولا إلى العواقب التي تطبق على خرق المبدأ و هو ما سندرسه وفق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي (المبحث الثاني).

**المبحث الأول : مفهوم صفة الأمر بالصرف وشروط إكتسابها.**

يعتبر الأمر بالصرف أول فاعل في عملية تنفيذ الميزانية و الرقابة عليها، ولما كان هذا الدور الذي يحظى به من الأهمية، كان لزاما علينا تحديد المقصود بالأمر بالصرف (المطلب الأول) وبيان شروط وأصناف صفة الأمر بالصرف (المطلب الثاني).

**المطلب الأول: مفهوم صفة الأمر بالصرف.**

نظرا لخصوصية الأمر بالصرف وتميزه عن باقي أعوان المحاسبة العمومية من الضروري إعطائه حيزا واسعا لإحتوائه جميع العناصر التي تشكل محتوى الصفة من خلال تعريفه (الفرع

<sup>1</sup> المادة 23 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بقانون المحاسبة، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 35، لسنة 1990

## الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للآمر بالصرف

الأول ) و اعتبارا للمكانة التي خصه بها المشرع الجزائري كان لابد من تمييزه عن باقي أعوان تنفيذ الميزانية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول : تعريف الأمر الصرف

إن دراسة الأمر بالصرف يقتضي منا التطرق إلى التعريف اللغوي و التعريف القانوني.

### أولا : التعريف اللغوي للآمر بالصرف

إن كلمة الأمر تطلق لغة على من يعطي أمر للغير، الذي يفترض فيه الإستجابة بالطاعة لهذا الأمر، وذلك لوجود علاقة بين الأمر والمأمور أساسها السلطة التي يملكها الأول ويلتزم بالخضوع لها الثاني<sup>1</sup>.

أما عبارة الأمر بالصرف فتطلق على من يأمر غيره بصرف النقود بناء على السلطة مخولة له وهذا هو المفروض، حال الرئيس الإداري، وعبارة الأمر بالصرف التي تقابله في الفرنسية كلمة I ordonnateur التي تعني الأمر فقط أما في اللغة العربية فقد أضيفت لها كلمة بالصرف وهي عبارة لاتنسجم مع مايقوم به الأمر I ordonnateur لأن هذا الأخير يأمر بتحصيل الإيرادات كما يأمر بصرف النفقات، ولعله يأمر بالتحصيل قبل الإنفاق لأن التحصيل هو مصدر الإنفاق وعليه فإن كان من الضروري ربط تسمية الأمر بما يقوم به فعلا، فإنه من الأجدر والأحسن أن يسمى الأمر بالتحصيل أو يسمى الأمر بالتصفية، غير أنه من الأفضل تسميته الأمر فقط دون إضافة صفة له تحقيقا لإختصار المطلوب في التسمية من الناحية القانونية الدقيقة وتماشيا مع المصطلح المتعارف عليه في اللغة الفرنسية I'ordonnateur<sup>2</sup>.

### ثانيا: التعريف القانوني للآمر بالصرف.

الأمر بالصرف بوجه عام هو كل شخص يتولى بصفة قانونية أمر إدارة وتسيير إدارة عمومية، ماليا أو إداريا بإعتباره رئيسا لها، كما هو الشأن بالنسبة، للوزير، الوالي، رئيس البلدية،

<sup>1</sup> سكوتي خالد، دور الأمر بالصرف في مراقبة الميزانية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد الثاني، الجزائر، 2015، صفحة 04.

<sup>2</sup> سكوتي خالد، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق، تخصص قانون عام، تلمسان، 2017-2018، صفحة 10.

## الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للآمر بالصرف

رئيس المؤسسة الإدارية ذات الطابع الإداري<sup>1</sup>، وغالبا ما يعرف الأمر بالصرف في وحدات القطاع بصفة (مدير) لكن ليس لكل مدير صفة الأمر بالصرف لأنه يشترط أن يمتلك هذا الأخير صلاحيات مالية تمكنه من تنفيذ الميزانية وبالتالي كل مسؤول لا يمتلك صلاحيات مالية لا يعتبر أمرا بالصرف<sup>2</sup>، أما من وجهة نظر المالية، فإن الأمر بالصرف هو المسؤول المكلف بالتسيير المالي لهيئة أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أو مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة وكل من يؤهل قانونا لاكتساب هذه الصفة<sup>3</sup>.

وتماشيا مع الخطأ الشائع في تسميته باللغة العربية "الأمر" بالأمر بالصرف بزيادة كلمة الصرف للآمر يمكن القول أن المشرع حاول أن يحدد المقصود بالأمر بالصرف في المادة 23 من القانون 90-21 والتي جاء فيها "يعد أمرا بالصرف في مفهوم هذا القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16، 17، 19، 20، 21 يخول التعيين أو الإلتخاب لوظيفة لها من بين الصلاحيات تحقيق العمليات المشار إليها في الفقرة أعلاه صفة الأمر بالصرف قانونيا وتزول هذه الصفة مع إنتهاء هذه الوظيفة"<sup>4</sup> بإمعان النظر في هذا النص يتبين لنا أن المشرع لم يوفق في الصياغة القانونية الكاملة فإذا كان ليس من إختصاص المشرع وضع التعريفات لمثل هذا الأمور فإنه يتطلب منه وضع تحديدا يمكن من فهم المقصود بالأمر بالصرف وهو هنا لم يتمكن من وضع هذا التحديد رغم النص على كيفية إكتساب الصفة والعمليات التي يتولها من (إثبات، التزام، التصفية، الأمر بالصرف) لكن المنظم تمكن من إستدراك النقص والغموض المسجل في المادة 23 من القانون 90-21، بحيث جاء في نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 97-268 المتعلق بصلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم والتي نصت على أنه "يعتبر أمرا بالصرف حسب مفهوم هذا المرسوم، الموظف المعين قانونا في منصب مسؤول ل تسيير الوسائل المالية والبشرية والمادية الذي تفوض له السلطة وفقا للمواد 26، 28، 29 من

<sup>1</sup> سكوتي خالد، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، المرجع نفسه، صفحة رقم 11.

<sup>2</sup> قادر سلمى، يوبي جميلة، آليات تنفيذ نفقات الميزانية العامة في الجزائر (دراسة حالة الخزينة لولاية بومرداس) مذكرة ماستر، جامعة محمد بوقرة، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم تسيير، قسم العلوم التجارية، تخصص محاسبة، بومرداس، 2015-2016، صفحة 63.

<sup>3</sup> سكوتي خالد، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، المرجع السابق، صفحة 11.

<sup>4</sup> المادة 23، من القانون 90-21، سالف الذكر.

## الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للآمر بالصرف

القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية ويكون معتمدا قانونا طبقا للتنظيم الجاري به العمل<sup>1</sup>.

ومنه يمكننا تعريف الأمر بالصرف على أنه كل شخص يؤهل قانونا لتنفيذ العمليات المالية والإدارية بإسم وحساب الدولة أو المؤسسات العمومية والهيئات ذات الطابع الإداري التابعة لها.

**الفرع الثاني: تمييز الأمر بالصرف عن غيره.**

و ذلك من خلال التمييز بين الأمر بالصرف وأعاون تنفيذ المحاسبة العمومية، إذ يعتمد نظام المحاسبة في الجزائر على أعوان في تنفيذ العمليات المالية العمومية (الأمر بالصرف، المحاسب العمومي، وكلاء الصرف) وكل واحد منهم له خاصية به تمييزه عن غيره.

**البند الأول: تمييز الأمر بالصرف عن المحاسبين العموميين.**

" يعتبر محاسبا عموميا كل عون مكلف بالتنفيذ المادي الفعلي للميزانية سواء من حيث دفع النفقات أو تحصيل الإيرادات والقيام بعمليات الخزينة العمومية، فهو المنفذ والمراقب في نفس لوقت، ويتم تعيين المحاسب العمومي وإعتماده من طرف وزير المالية وبالتالي فإنه يخضع لسلطته<sup>2</sup>.

ولكثرة التشابه والتداخل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي إرتأينا دراستهم في مبحث مستقل لإعطائهم القدر المناسب من الدراسة والتوضيح وإزالة اللبس عنهما لذلك سوف يتم التمييز بينها في البحث الثاني وفق مبدأ خاص.

**البند الثاني: تمييز الأمر بالصرف عن المراقب المالي .**

يلتقي الأمر بالصرف والمراقب المالي في الكثير من الأماكن، لما لهما من علاقة في تنفيذ الميزانية.

**أولا: تعريف المراقب المالي.**

<sup>1</sup> المادة 02، المرسوم التنفيذي رقم 97-268، المؤرخ في 21/07/1997، المحدد للإجراءات المتعلقة بالإلتزام بالنفقات العمومية، ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسئولياتهم صادر في الجريدة الرسمية، العدد 48، لسنة 1997.

<sup>2</sup> ولد موسى سارة، كيفية تنفيذ النفقة العمومية لخزينة الولاية، مذكرة ماستر، جامعة عبد الحميد بن باديس، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم المالية والمحاسبة، تخصص التدقيق المحاسبي، مستغافم، 2016/2017، صفحة



## الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للآمر بالصرف

المراقب المالي هو شخص تابع لوزارة المالية، يكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية أو البلدية، ويمارس المراقب المالي رقابته بصفة عامة على كل من الميزانية العامة للدولة بإعتبارها الوعاء الأساسي للتنفيذ والتخطيط لأهم النفقات كما يقوم بالتأشير على جميع إقتراحات الإلتزام بالنفقات وبدون هذه التأشير لا يمكن لأي نفقة أن يلتزم بها ولا يمكن لأي عملية أن تبرم كذلك يمثل المراقب المالي المستشار القانوني للمؤسسات التي يراقبها.<sup>1</sup>

**ثانيا: علاقة المراقب المالي بالآمر بالصرف.**

علاقة المراقب المالي بالآمر بالصرف علاقة مباشرة، تنصب على مجموعة القرارات التي يتخذها هذا الأخير ذات الطابع المالي بإصدار أوامر بالصرف التي يلتزم بها، على سبيل المثال منح التأشير بالموافقة على الإلتزام أو رفض الإلتزام مقدم من طرف الأمر بالصرف، غير أن المشرع منح للآمر بالصرف وسيلة التعاضي للحد من تعسف الرقابة.<sup>2</sup>

**البند الثالث: تمييز الأمر بالصرف عن وكلاء الصرف.**

وكيل الصرف هو الموظف الذي يسمح له قانونا بإستعمال السيولة النقدية والتعامل بالصكوك البريدية وكذلك صكوك الخزينة لحساب المحاسب العمومي للمؤسسة مع تواجده بالقرب من الأمر بالصرف ويتم تعيينه من قبل الأمر بالصرف، كما يخضع وكيل الصرف لإعتماد المحاسب العمومي للمؤسسة مع وجوب إشعار المراقب المالي بهذا التعيين كما يمكن أن يكون لوكيل الصرف نائبا أو أكثر يتم تعيينهم بنفس شروط وكيل الصرف.<sup>3</sup>

**المطلب الثاني: شروط وأصناف صفة الأمر بالصرف.**

لكي يكتسب الشخص صفة الأمر بالصرف هناك شروط وأحكام لا بد أن تتوفر فيه وإلا لا يعتبر أمر بالصرف وفق مانص عليه القانون ( الفرع الأول)، إذ أن الآمرون بالصرف

<sup>1</sup> عبود ميلود، متطلبات تبنى معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام لتطوير نظام المحاسبة العمومية وآثره على ترشيد النفقات العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة أحمد دراية، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية والتسيير، قسم العلوم التجارية، تخصص مالية ومحاسبة، أدرار، 2018/2019، صفحة 250.

<sup>2</sup> مزيتي فاتح، رقابة المراقب المالي على الإدارة العامة (الواقع المعوقات حلول)، مجلة تاريخ العلوم، العدد الثامن، الجلفة، 2017، صفحة 113.

<sup>3</sup> عبود ميلود، المرجع السابق، صفحة 253.

## الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للآمر بالصرف

ليسوا على درجة واحدة فتختلف تصنيفاتهم وفقا للدرجة و المسؤولية التي يحوزونها ( الفرع الثاني) .

### الفرع الأول: شروط إكتساب صفة الأمر بالصرف.

حتى يكون الشخص حائز على صفة الأمر بالصرف يتوجب توفر جملة من الشروط تتراوح بين التعيين والانتخاب كل على حدى و هو ماسنوضحه كما يلي:

**البند الأول: تعيين الأمر بالصرف.**

مبدئيا يعين الأمر بالصرف بموجب قرار إداري متى توفرت الشروط المطلوبة قانونا، ويكون تعين من الجهة الإدارية المختصة قانونا وأن يتم الإفصاح فيه عن إرادة الإدارة وفقا للشكليات والإجراءات التي تنص عليها القوانين والتنظيمات، وأن يكون لهذا القرار سببا شرعيا غير مخالف للقانون والنظام العام، وأن يكون له محلا، بإعتبار هذا المحل هو الأثر القانوني الحال والمباشر المترتب عن القرار الإداري وعلى ذلك يكون محل القرار القاضي بتعيين الأمر بالصرف بإعتباره موظفا عموميا هو إنشاء العلاقة بين الإدارة وهذا الموظف، والهدف من قرار التعين الموظف العام هو تحقيق المصلحة العامة<sup>1</sup>، حيث لايمكن توظيف أي كان في وظيفة عمومية إلا إذا توفرت فيه شروط المنصوص عليها في أحكام المادة 75 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية.

### البند الثاني: إنتخاب 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.

### البند الثالث: إعتقاد الأمر بالصرف.

بعد تعيين أو إنتخاب الأمر بالصرف، يتم إعتقاده وجوبا لدى المحاسب العمومي المكلف بالإيرادات والنفقات الذي يأمر بتنفيذها بإعتبار هذا الأخير محاسبا مخصصا comptable

<sup>1</sup> سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري(دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، (بدون رقم الطبعة)، القاهرة، 1975، الصفحة 597.

## الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للآمر بالصرف

assignataire مخلولا بأن يقيد بصفة نهائية في كتاباته الحسابية العمليات المالية المأمور بها من صندوقه<sup>1</sup>.

أما في الإنتخاب يتم إكتساب صفة الأمر بالصرف في هذه الحالة من تاريخ محضر التنصيب و أما زوالها فيقع مبدئيا بإنهاء العهدة الانتخابية، واستثناءا بمجالات أخرى طارئة كالإستقالة، التخلي عن المنصب، الإقصاء، وحل المجلس المنتخب، و سواء تعلق الأمر بالتعيين أو إنتخاب فإنه في حالة الشغور المؤقت لمنصب مسؤول التسيير للوسائل المالية والبشرية والمادية فإنه يتم إنتقاليا تعيين موظف ينتمي إلى الإدارة أو المؤسسة العمومية بصفته أمر بالصرف وذلك قصد ضمان سير المرفق العمومي، في إنتظار تعيين أو إنتخاب مسؤول جديد، ويتم إعداد مقررات التأهيل الخاصة بالشخص المعين إنتقاليا من قبل وزارة المالية، لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد لسنة إضافية في حالة لم يتم تعيين أو إنتخاب مسؤول جديد في الأجل القانوني<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: أصناف صفة الأمر بالصرف.

إن صفة الأمر بالصرف لا تنحصر في صنف واحد، وإنما هي أصناف ثلاثة، حيث أن الأمر بالصرف يمكن أن يكون أمرا بالصرف إبتدائيا أو رئيسيا، كما يمكن أن يكون ثانويا أو أمرا بالصرف وحيد<sup>3</sup>، أو آمرون بالصرف المستخلفون والمفوضون.

### البند الأول: الآمرون بالصرف الرئيسيون.

هم المسؤولون المرتبون في أعلى السلم الإداري لقطاعاتهم وقد نصت المادة 26 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية حصرا على الأشخاص الذين يعدون آمرون بالصرف أساسيين هم:

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

<sup>1</sup> محمد الصالح فينيش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة يوسف بن خدة، كلية الحقوق، قسم الحقوق، تخصص قانون العام، الجزائر، 2011\_2012، الصفحة رقم 22.

<sup>2</sup> يوسف جيلالي، النظام القانوني للآمر بالصرف في القانوني الجزائري، مجلة القانون، العدد 06، الشلف، جوان 2016، الصفحة 77.

<sup>3</sup> بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 2، كلية الحقوق، قسم الحقوق، تخصص قانون العام، الجزائر، 2003/2002، صفحة 51-52.

## الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للآمر بالصرف

- الوزراء .
  - الولاية عندما يتصرفون لحساب الولاية.
  - رؤساء البلديات عندما يتصرفون لحساب البلدية .
  - مسؤولو المصالح العمومية ذات الطابع الإداري والذين تعد صفاتهم حسب النشاط (مدير، مدير عام، رئيس جامعة...).
  - مسؤولو المصالح العمومية المستفيدة من الميزانية ملحقة.
  - المسؤولون المعينون أو المنتخبون للقيام بالوظائف الخاصة بتنفيذ الميزانية<sup>1</sup>.
- فالآمر بالصرف الرئيسيون يختلفون حسب النطاق الذي يمارسون في إطاره إختصاصهم، على مستوى الدولة، فالوزراء هم الآمر بالصرف الرئيسيون يأمرهم بصرف النفقات، والآمر بالصرف مبدئيا مدراء هيئات أو مصالح عمومية أي الأشخاص المكلفون بإدارة وتسيير هذه الهيئات أو المصالح<sup>2</sup>.
- البند الثاني: الآمر بالصرف الثانويين.**

كما يمكن توضيح الآمر بالصرف الثانويين أنهم مسؤول وأ المصالح العمومية غير الممركزة أو المحلية والتابعة إداريا لإحدى مصالح أصناف الآمر بالصرف الأساسيون المذكرون أعلاه، بالنسبة للممثلات الدبلوماسية الجزائرية بالخارج يعتبر السفير أو القنصل العام أمر بالصرف ثانوي.

ما يمكن إستنتاجه هو أنه نتيجة لإتساع وتشعب العمل الإداري أصبح من الصعب على الآمر بالصرف الرئيسيين القيام بالعمليات المالية، وعليه فإن القانون سمح بظهور فئة ثانية من الآمر بالصرف ألا وهي فئة الآمر بالصرف الثانويين والذين هم رؤساء المصالح الغير الممركزة المتواجدة على المستوى المحلي الذين يقومون بالتسيير الإداري للنشاطات المفوضة إليهم من قبل الآمر بالصرف الرئيسيين، ومثال ذلك تفويض وزير الثقافة لبعض الإعتمادات لمدير الثقافة على مستوى الولاية، إذ نجد أن الآمر بالصرف الثانويين تم ذكرهم في المادة 27 من

<sup>1</sup> المادة 26 ، القانون رقم 90-21، سالف الذكر.

<sup>2</sup> حنيش أحمد، الرقابة على الإنفاق العام كآلية لتحديد المسؤوليات والحفاظة على المال العام مجلة الاقتصاد الجديد، العدد11، الجزائر، 2014، الصفحة رقم 282.

## الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للآمر بالصرف

قانون 90-21، إضافة إلى المادة 06 من المرسوم التنفيذي 91-13 والتي تنص على " يكون الآمرون بالصرف أما إبتدائيين أو ثانوين"<sup>1</sup>.

### البند الثالث: الأمر بالصرف الوحيد.

يعتبر الوالي هو الذي يمثل هذا النوع من الأمر بالصرف الوحيد، إذ يجسد بإكتسابه هذه الصفة برنامج التجهيز غير الممركزة المنصوص عليها سنويا في الميزانية العامة، ويعود سبب تمثيل الوالي لصفة الأمر بالصرف الوحيد لأنه ليس لديه ميزانية خاصة به، وإنما يقوم بتنفيذ عمليات مالية مسجلة في الميزانية العامة للدولة التي تشمل مختلف القطاعات، ومنه يعتبر الأمر بالصرف الوحيد فئة ثالثة متميزة عن الأمرين الرئيسيين والثانويين وهي فئة تميز النظام المحاسبي الجزائري عن باقي النظم الأخرى التي لا تعرف سوى فئتين تقليديتين للآمرين بالصرف، وحسب الأستاذ مسعى فإن "تسمية الوالي يرجع لكونه لايسير بشأن الإعتمادات غير الممركزة للدولة وإنما يقوم بتنفيذ العمليات المالية المسجلة بميزانية الدولة، وبالتالي لا يمكن إعتبار أمر بالصرف رئيسي لهذه العمليات، كما أن نفس هذه الإعتمادات لاتفوض له بل تخصص له في بداية كل سنة"<sup>2</sup>، وبالفعل فإن المرسوم التنفيذي 98-227 الذي يحدد إجراءات تنفيذ نفقات التجهيز الخاصة بالبرامج القطاعية غير الممركزة بما يفهم منه عدم إعتبار الوالي أمر رئيسي ولا مفوض بشأن هذه النفقات، لكن طالما أنها تخص مشاريع على المستوى المحلي فإنه يعهد للوالي تنفيذها وعلى هذا "يتولى وزير المالية بتبليغ الولاية رخصة البرنامج القطاعية الغير الممركزة حسب كل قطاع فرعي من القائمة بموجب مقرر برنامج"<sup>3</sup>، ثم تخصيص وتبليغ إعتمادات الدفع للوالي حسب كل قطاع فرعي، وأخيرا يقوم الوالي في حدود الإعتمادات المالية المخصصة لكل

<sup>1</sup> المادة 06، المرسوم التنفيذي رقم 91-313، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، المتعلق بتحديد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفية تمم ومحتواها، صادرة في الجريدة الرسمية، العدد 43، المعدل والمتمم. بالمرسوم التنفيذي رقم 03-04، المؤرخ في 19 يناير 2003، صادرة في الجريدة الرسمية، العدد 04، والمرسوم التنفيذي رقم 11-332، المؤرخ في 19/09/2011، صادرة في الجريدة الرسمية، العدد 52، لسنة 2011.

<sup>2</sup> محمد مسعى، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، طبعة الثانية، عين مليلة، الصفحة رقم 33-34

<sup>3</sup> المادة 16، المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13/07/1998، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 51، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-148، المؤرخ في 02/05/2009، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 26، لسنة 2009.

## الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للآمر بالصرف

قطاع بإنجاز هذه العمليات على مستوى الميزانية والإدارة حسب الإجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بها<sup>1</sup>.

### البند الرابع: الآمرون بالصرف المستخلفون { المؤقتون }.

هم الذين يجلون محل الآمرين بالصرف في حالة مانع أو غياب ويتم إستخلافهم بموجب عقد تعيين يعد قانونا ويبلغ للمحاسب العمومي<sup>2</sup>، إذ تنص المادة 28 من قانون 90-21 على أنه " في حالة غياب أو مانع يمكن إستخلاف الآمرين بالصرف في أداء بعد تعيين يعد قانونا ويبلغ للمحاسب العمومي المكلف بذلك"<sup>3</sup>.

إستنتاجا من مضمون المادة فإن الآمرين بالصرف المستخلفون هم معينون مسبقا للقيام بأعمال خاصة بالآمرين بالصرف الأساسيين والثانويين والوحيديين أو المفوضون عندما يكون هؤلاء في حالة غياب أو مانع.

### البند الخامس: الآمرون بالصرف المفوضون { الممثلون }.

الآمرون بالصرف الرئيسيون أو الثانويين يمكنهم تعيين الأعوان الذين يفوضون لهم صلاحيات الإمضاء في بعض الأعمال وتحت مراقبتهم ومسئوليتهم وسلطتهم، وهؤلاء عادت هم المساعدون للآمرين بالصرف، والتفويض من الممكن أن يكون تفويض سلطة أو تفويض توقيع.

### ❖ معايير التمييز بين الأمر بالصرف الرئيسي والأمر بالصرف الثانوي.

#### 1: المعيار المحدد بالقانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية

طبقا لهذا القانون فإنه يعد أمر بالصرف الرئيسي كل الأشخاص المحددون بالمادة

26 منه وأمر بالصرف ثانوي كل مسؤول لمصلحة غير ممركرة وعلى هذا فإن قانون المحاسبة

العمومية إعتد معيار مزدوج يقوم على التعداد (la méthode de numération) فيما يتعلق

<sup>1</sup> المادة 19 الفقرة الثالثة ، المرسوم التنفيذي رقم 98-227 ، سالف الذكر.

<sup>2</sup> إبراهيم بن داود، المرجع السابق، الصفحة رقم 14.

<sup>3</sup> المادة 28، القانون رقم 90-21، سالف الذكر.

## الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للآمر بالصرف

بتحديد من يحمل صفة الأمر بالصرف الرئيسي وطريقة التعيين كرئيس مصلحة غير مكرزة لتحديد الأمر بالصرف الثانوي<sup>1</sup>.

### 2: المعايير المحددة بالمرسوم التنفيذي رقم 91-313.

يعد أمر بالصرف رئيسي الذي يصدر أوامر بالدفع لفائدة الدائنين و أوامر الإيرادات ضد المدينين وأوامر تفويض الإعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين، وأما الأمرين بالصرف الثانويين فيقصد بهم حسب نفس المرسوم الذين يصدرون حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الإعتمادات المفوضة وأوامر الإيرادات ضد المدينين.

### 3: معيار الأستاذ مسعى {معيار مصدر الإعتمادات الموضوعي تحت تصرف الأمر بالصرف}.

تطرق الأستاذ محمد مسعى لمعيار للتمييز بين الأمر بالصرف الرئيسي والثانوي قائم على مصدر الإعتمادات الموضوعية تحت تصرف كل منهما " فالأمر بالصرف الرئيسي يحوز الإعتمادات مباشرة من الميزانية العامة، أما الأمر بالصرف الثانوي يكون مصدر الإعتمادات بالنسبة له من الأمر بالصرف الرئيسي حيث يتلقاها منه بواسطة عملية تدعى بتفويض الإعتمادات *délégation des crédits*، ويدافع الأستاذ محمد مسعى بقوة عن هذا المعيار ويعتبره جوهرى وموضوعي وعام للتمييز بين الأمر بالصرف الرئيسي أو الثانوي"<sup>2</sup>، والذي يمكن القول كنتيجة تحصيلية:

- يعد أمر بالصرف الرئيسي كل أمر بالصرف توضع تحت تصرفه الإعتمادات مالية مباشرة من ميزانية التي يتولى تسييرها ويكون بإمكانه القيام بعملية تفويض الإعتمادات لأمر بالصرف الثانوي.

<sup>1</sup> محمد مسعى، المرجع السابق، الصفحة رقم 28.

<sup>2</sup> محمد مسعى، المرجع نفسه، الصفحة رقم 32.

## الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للآمر بالصرف

● يعد أمر بالصرف ثانوي كل أمر بالصرف لا يتلقى الإعتمادات المالية مباشرة من ميزانية التي يتولى تسييرها، أو من أمر بالصرف رئيسي عن طريق عملية تفويض الإعتمادات ولا يمكن ه القيام بإعادة تفويض الإعتمادات التي تلقاها .

### المبحث الثاني: مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

يتبنى نظام المحاسبة العمومية تطبيق مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي كقاعدة عامة أساسية لتنفيذ العمليات المالية للدولة، من خلال توضيح مفهوم مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي (المطلب الأول)، وصولاً إلى مبررات ونتائج تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي (المطلب الثاني)، ثم إستثناءات وجزء الإخلال بمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي (المطلب الثالث).

### المطلب الأول: مفهوم مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

يقوم نظام المحاسبة في القانون الجزائري على مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، وذلك ماسوف يتم توضيحه من خلال بيان تعريف المبدأ (الفرع الأول)، إذ يهدف إلى تقسيم العمليات المالية لتنفيذ الميزانية بين أعوان المحاسبة العمومية إلى مرحلة إدارية من إختصاص الأمر بالصرف ومهام محاسبية يضطلع بها المحاسب العمومي إلى إخراج النفقات وتحصيل الإيرادات وذلك ماسوف يتم شرحه في بيان أهمية مبدأ الفصل (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: تعريف مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

كرس هذا المبدأ في نظام المحاسبة العمومية الجزائري وفقاً للقانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية السالف الذكر إذ جاءت المادة 55 منه بما يلي "تتنافى وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي"<sup>1</sup>، وقد ذهب المشرع إلى أبعد من ذلك حرصاً على الفصل بين الوظائفيتين ضمن ما جاء في المادة 56 من ذات القانون التي تنص على أنه " لا يجوز لأزواج الأمرين بأي حال من الأحوال أن يكونو محاسبين لديهم"<sup>2</sup>، وكان على المشرع ألا يقف على

<sup>1</sup> المادة 55، قانون 90-21، سالف الذكر.

<sup>2</sup> المادة 56، قانون 90-21، السالف الذكر.



## الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للآمر بالصرف

شرط الزواج وإنما على وجود علاقة أدبية حتى يفهم النص بمفهومه الواسع ليدخل في طياته علاقة القرابة والزواج والولاء"<sup>1</sup>.

**الفرع الثاني: أهمية مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.**

يؤدي تطبيق هذا المبدأ إلى تقسيم المهام بحيث من يتداول المال العام (المحاسب العمومي) لا يملك سلطة التصرف فيه، ومن يملك سلطة التصرف في المال العام لا يملك حيازة وتداول المال العام، ونتيجة لذلك فإن تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي يسمح بتحقيق الأهمية التالية<sup>2</sup>:

**البند الأول: تقسيم المهام.**

تمر عملية تنفيذ الميزانية بمراحل متكاملة إدارية وأخرى محاسبية، فالمهام الإدارية هي من إختصاص الأمر بالصرف، أما مهام المحاسب العمومي فتقتصر على تنفيذ الجانب المحاسبي<sup>3</sup>.

**البند الثاني: المراقبة المزدوجة.**

في حقيقة الأمر الرقابة متبادلة بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، بحيث يوجد لدى كل أمر بالصرف محاسب الذي يتولى مهمة الرقابة لأنه يتوفر على كل المعلومات المتعلقة بالميزانية.

**البند الثالث: تطبيق وحدة الصندوق.**

هنا يجب توحيد جميع الأموال العامة في صندوق موحد للخزينة العمومية، ويكون تحت رقابة الوزير المكلف بالمالية الأمر الذي يستوجب إخضاع المحاسبين المسيرين لهذا الصندوق لسلطة الوزير المكلف بالمالية.

**البند الرابع: محاربة الغش والإختلاس.**

<sup>1</sup> تياب نادية، مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص قانون عام، تيزي وزو، 2013/2012، صفحة 18.

<sup>2</sup> شلال زهير، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدول أطروحة دكتوراه، جامعة أحمد بوقرة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، تخصص تسيير المنظمات، بومرداس، 2014/2013، صفحة 118.

<sup>3</sup> شلال زهير، المرجع نفسه، صفحة 118.

## الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للآمر بالصرف

يعارض هذا المبدأ جمع الإلتزام بالنفقة ودفعها من طرف نفس الشخص أو تقرير الإيراد العام ليس هو نفس العون المكلف بتحصيله وبالتالي هذا المبدأ يمنع تحويل الأموال أو تصرف فيها بغير وجه حق أو الغش في وثائق المحاسبة الإدارية<sup>1</sup>.  
إن مبدأ التنافي بين وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي يسمح بتحقيق مراقبة فعالة بين الأعوان المكلفين بتنفيذ الميزانية، بحيث إن المحاسب العمومي يعمل على مراقبة مدى تطبيق الأمر بالصرف للقوانين و التنظيمات أثناء ممارسة وظيفته قبل أن يقوم بالدفع بالنسبة للنفقات وقبل أن يقوم بالتحصيل بالنسبة للإيرادات<sup>2</sup>.  
البند الخامس: تسير الرقابة القضائية .

جوهره ينصب في توزيع المهام بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، إذ يسهل عملية الرقابة القضائية، خاصة في حالة وجود أخطاء.

### المطلب الثاني: مبررات ونتائج تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي

إن تجسيد المبدأ ليس تطبيق إعتباطي وإنما لديه مبررات تتطلب إعماله (الفرع الأول)، كما أن تطبيق المبدأ ينتج عنه بالضرورة نتائج (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: مبررات تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

إن مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسائية غير مطبق في بعض الدول، والتي منها على الخصوص الدول الأنجلوساكسونية، ومع ذلك فإن الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية تتم بشكل مرن، غير أن مبررات الأخذ بمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والحسائية أقوى من الإنتقادات الموجهة إليه وهي تتجلى في مايلي:

- التفريق بين القائم بعقد النفقة وتصفيتها والأمر بصرفها، والقائم بدفعها وتسليمها إلى مستحقيها، يهدف إلى الحفاظ على الأموال العمومية وصيانتها، ذلك أنه يجعل التواطؤ صعبا

<sup>1</sup> بنزيان سعادة، رقابة مجلس المحاسبة على النفقات العمومية، أطروحة دكتوراه، جامعة وهران 2 محمد بن أحمد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص قانون العام، وهران، 2018/2019، صفحة 78.

<sup>2</sup> قادر سلمى، يوبي جميلة، مرجع سابق، صفحة 68.

## الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للآمر بالصرف

مع الدائن بسبب تدخل الموظف المرتبط بعقد النفقة وهو الأمر بالصرف والموظف المكلف بدفعها وهو المحاسب العمومي الذي يرتبط بوزارة المالية<sup>1</sup>.

● إجراءات تنفيذ ورقابة النفقات العمومية، عمليات معقدة وطويلة ومن ثمة فهي تحتاج بالضرورة إلى تدخل هيئتين منفصلتين متكامل أدوارها، وهو الإنفصال 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<sup>2</sup>.

● ثم إن مبرر الفصل بين عمل الأمر بالصرف والمحاسب العمومي مؤداه التسيير الوقائي لتجنب الوقوع في الأخطاء المالية ودون وقوع حالات تزوير والتواطؤ فيها لو كان العون المكلف بالإلتزام والدافع واحد، ويفهم من هذا كله عدم جواز أن يكون المحاسب العمومي خاضعاً لسلطة الأمر بالصرف الوظيفية وإن كان الواقع أن يكون المحاسب تحت سلطة الأمر بالصرف إدارياً، كعلاقة بين رئيس البلدية وقابض البلدية.

الفرع الثاني: نتائج تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

تتعدد النتائج وتتنوع بين ما هو إيجابي مقبول، وبين ما هو معرض للانتقادات.

**البند الأول: النتائج الإيجابية لتطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب**

**العمومي**

إن تطبيق هذا المبدأ مباشرة يؤثر على تنظيم الإدارة المالية للدولة وطريقة تسيير وصرف المال العام لأنه يحدد ويضبط كل من صلاحيات وسلطة أعوان المحاسبة العمومية، وذلك عن طريق تقسيم المهام بشكل واضح مما يساعد على تحديد المسؤوليات عند ارتكاب المخالفات<sup>3</sup>، ولعل من أهم نتائج تطبيق هذا المبدأ هو:

<sup>1</sup> حسن عواضه، المالية العامة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، لبنان، 1973، الصفحة 200.

<sup>2</sup> خالد سكوتي، الأمر بالصرف كأول فاعل في عملية الرقابة، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، العدد 2، غرداية، 2020، صفحة 266.

<sup>3</sup> باكرية جمال الدين، مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، مذكرة ماستر، جامعة زيان عاشور، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص إدارة ومالية، الخلفة، 2017/2016، صفحة 54.

## الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للآمر بالصرف

- تنافي منصب الأمر بالصرف والمحاسب العمومي لأنه لا يمكن أن يجمع المنصبين في نفس الشخص بل يتعدى المنع إلى أزواجهم.<sup>1</sup>
  - كما يؤدي إلى تقسيم وحدة نشاط الإدارة عند تنفيذ الميزانية إلى مراحل إدارية وأخرى حسابية والفصل التام بينهما ولكن كل مرحلة تكمل مرحلة .
  - لا توجد علاقة رئاسية بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، حيث إن المحاسبون منفصلون عن الإداريون ولا يخضعون لأوامرهم وسلطتهم التسلسلية، فهم لا ينفذون أوامر بالدفع الصادرة عن الإداريون إلا إذا كانت منسجمة مع القوانين والأنظمة، وبذلك يكون لهم حق الرقابة على الإداريين.<sup>2</sup>
  - لا يتداول الأمر بالصرف بصفة مباشرة المال العام ولا يمسك قيود وسجلات محاسبية، حيث يعتبر المحاسبة التي يمسكها الأمر بالصرف محاسبة ذات أغراض إحصائية بهدف إعداد الحساب الإداري.<sup>3</sup>
  - تعتبر مسؤولية المحاسب العمومي مسؤولية شخصية ومالية في مجال مشروعية العمليات المالية لتنفيذ الميزانية والتي تختلف عن مسؤولية الأمر بالصرف الإدارية في مجال ملائمة عمليات تنفيذ الميزانية.<sup>4</sup>
  - نظام قانوني مختلف بمراقبة نشاط الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين وشروط الأخذ بمسئوليتهم، فهي مختلفة وغير متشابهة كما سبق الإشارة إليه وبالتالي إستدعى وجود قواعد المسؤولية ونظام رقابي مختلف لكل عون.<sup>5</sup>
- البند الثاني: نتائج إنتقادات تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.**

<sup>1</sup> المادة 55، من قانون 90-21، سالف الذكر.

<sup>2</sup> حسن عواضه، مرجع سابق، صفحة 198.

<sup>3</sup> أقحطال نعيمة، رقابة المحاسب العمومي في مجال الصفقات العمومية، مذكرة ماستر، جامعة أكلي محند اولحاج، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص إدارة ومالية، البويرة، 2017/2017، صفحة 59.

<sup>4</sup> بلاف عائشة، دور الخزينة العمومية في تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة ماستر، جامعة عبد الحميد بن باديس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص إدارة عامة، مستغانم، 2012/2011، صفحة 50.

<sup>5</sup> نصيرة عباس، آليات رقابة الإدارية على تحقيق النفقات العمومية، رسالة ماجستير، جامعة أحمد بوقرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص إدارة ومالية، بومرداس، 2012/2011، صفحة 68.

## الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للآمر بالصرف

أولاً: تقسيم وحدة نشاط الإدارة إلى مراحل إدارية وأخرى محاسبية، بحيث تنزع الصلاحيات المالية (الدفع، التحصيل) من الأمر بالصرف لفائدة المحاسب العمومي هذا الفصل يمس مباشرة فعالية إجراءات تنفيذ العمليات المالية العمومية بسبب البطء الذي تتسبب فيه<sup>1</sup>.

ثانياً: تؤدي ازدواجية في إتخاذ القرار عند تنفيذ العمليات المالية للدولة إلى عرقلة وبطء عملية تنفيذ النفقات العمومية<sup>2</sup>.

يقوم الأمر بالصرف بإرسال حوالات الدفع بين اليوم أول واليوم العشرين من كل شهر إلى المحاسب العمومي الذي يقوم بتنفيذها خلال أجل أقصاه 10 أيام من تاريخ إستلامها وفي حالة عدم مقابضتها للنصوص التشريعية المعول بها، يقوم بإبلاغ الأمر بالصرف كتابياً عن الرفض القانوني للدفع وذلك في أجل أقصاه 20 يوماً من تاريخ إستلام الأمر بالدفع<sup>3</sup>.

ثالثاً: ينتج عن تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي إختلاف وجهات النظر بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف، ونظراً لطبيعة المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي التي تفرض عليه تعويض الضرر الذي لحق بالخزينة العمومية من ماله الخاص في حالة قبوله تسديد نفقات مخالفة للقوانين المعمول بها، الأمر الذي يجعله حريصاً على التأكد من توفر كل الشروط القانونية لقبول تنفيذ العمليات الموكلة له وفي حالة عدم التأكد يكون المحاسب العمومي أقرب للرفض من الدفع من أجل حماية المال العام وحماية أنفسهم من العقوبات لأن المشرع الجزائري جعل منه مراقباً للعمليات أثناء التنفيذ أحر عقبة قبل صرف المال العام، وقدم له الحماية التامة من الضغوطات عن طريق تقديم الرفض المبرر لتنفيذ أوامر الأمر بالصرف<sup>4</sup>.

رابعاً: إن تطبيق هذا المبدأ قد ينشأ عنه نزاعات بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف بحيث يكون هذا الأخير في مركز ضعف مقارنة مع المحاسب العمومي الذي يملك سلطة رفض تنفيذ

<sup>1</sup> حسن عواضه، المرجع السابق، صفحة 198.

<sup>2</sup> شلال زهير، المرجع السابق، صفحة 123.

<sup>3</sup> مواد 2، 3، 4، من المرسوم التنفيذي رقم 93-46، المؤرخ في 06/فبراير/1993، المحدد لآجال دفع النفقات وتحصيل أوامر الإيرادات، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 09، لسنة 1993.

<sup>4</sup> شلال زهير، مرجع سابق، صفحة 123.

## الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للآمر بالصرف

العمليات المالية، وللحد من هذه السلطة وتقييدها رخص قانون المحاسبة العمومية في الجزائر للآمر بالصرف إستعمال إجراء تسخير المحاسب العمومي.

### 1: مفهوم تسخير المحاسب العمومي.

تجعل طبيعة مهام المحاسب العمومي منه آخر عقبة بمراقبة العمليات المالية قبل صرف المال العام، حيث يعتبر ملزما قانونا برفض تنفيذ أوامر الأمر بالصرف، إذا رأى أنها مخالفة للتشريع المعمول به، لهذا السبب قدم المشرع الجزائري الحماية التامة للمحاسب العمومي أثناء أداء مهامه وذلك حسب نص المادة 30 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية والتي تؤكد بأنه "تعد باطلا كل عقوبة سلطت على المحاسب العمومي إذا ثبت أن الأوامر التي رفض تنفيذها من شأنها أن تحملها المسؤولية الشخصية والمالية"<sup>1</sup>. وبناء على ما سبق يعتبر المحاسب العمومي في مركز قوة مقارنة مع الأمر بالصرف عند رفض تسديد حوالات الدفع الذي يجب أن يكون مبررا، ولكن من أجل تفادي وضعية الإنسداد وضمان السير الحسن للمرافق العمومية وعدم تعطيل المصلحة العامة، رخص المشرع للآمر بالصرف إستعمال إجراء تسخير المحاسب العمومي وذلك وفق المادتين 47 و48 من قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 91-314 والمتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، لاسيما المادة الأولى منه والتي تؤكد على أنه "يمكن للأمرين بالصرف إذا ما قام المحاسبون العموميين بإيقاف عملية تسديد النفقة أن يطلبو منهم كتابيا وتحت مسؤوليتهم دفعها"<sup>2</sup>.

**المطلب الثالث: إستثناءات وجزاء الإخلال بمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.**

إن مبدأ الفصل مطبق بشكل شبه مطلق فيما يخص النفقات العمومية ولكن هذا لاينفي وجود بعض النفقات العمومية التي تخرج من هذا المبدأ وهذا في إطار إستثناءات (الفرع

<sup>1</sup> المادة 30، قانون 90-21، سالف الذكر

<sup>2</sup> المادة 01، من المرسوم التنفيذي رقم 91-314، المؤرخ في 7 سبتمبر 1991، م يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 43، لسنة 1991

## الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للآمر بالصرف

الأول)، وبرغم من وضوح مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف و وظيفة المحاسب العمومي إلا أنه ما يزال يسجل تجاوز لهذا المبدأ بما يترتب عنه توقيع الجزاء (الفرع الثاني).

**الفرع الأول: إستثناءات تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.**

إذا كان مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية مطبق بشكل شبه تام

في مجال النفقات كما سبق بيان ذلك فإن هذا لا يمنع من وجود إستثناءات تتمثل في :

**البند الأول: إستثناءات من جانب تسديد النفقات.**

يرخص للآمر بالصرف أن يقوم بنفسه بالدفع كما هو الحال في المدفوعات التي يتم

عن طريق صندوق التسبيقات حيث يسمح للآمر بالصرف عن طريق هذا الصندوق أن يدفع

بعض النفقات ذات الطابع الإستعجالي والنفقات المتكررة ذات المبالغ المنخفضة بحيث يرخص

له فتح هذا الصندوق عن طريق ترخيص مسبق مصادق عليه من طرف وزير الإدارة المعنية

بالصندوق، ويقوم المحاسب العمومي بمراقبة العمليات المالية التي تمت بواسطة صندوق

التسبيقات<sup>1</sup>، و في هذا الإطار تحدد المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 93-108 المؤرخ في

05 ماي 1993 والمتعلق بكيفيات إحداث وكالات الإيرادات والنفقات وتنظيمها وسيرها

والتي تحدد طبيعة النفقات التي تدفع عن طريق الوكالات على النحو التالي:

● نفقات صغيرة تخص الأدوات والتسيير.

● أجور الموظفين العاملين بالساعة واليوم.

● تسبيقات عن مصاريف المهمات.

● الأشغال المنجزة في الوكالات<sup>2</sup>.

بناء على ما سبق تشكل هذه العمليات الإستثناء لمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب

العمومي، لأن التسديد سبق مرحلة إصدار الأمر بالدفع، إضافة إلى أن الأمر بالصرف هو

الذي يقوم بتنفيذ عملية تسديد النفقات مكان المحاسب العمومي.

**أولاً: الصناديق الخاصة.**

<sup>1</sup> محمد مسعي، المرجع السابق، صفحة 22.

<sup>2</sup> المادة 18، مرسوم التنفيذي 93-108، المؤرخ في 1993/05/08، المتضمن تحديد كيفيات إحداث وكالات

الإيرادات و النفقات وتنظيمها وسيرها، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 30، لسنة 1993.

## الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للآمر بالصرف

هذا إستثناء يجد مبرره في الطبيعة الخاصة لهذه الصناديق كالتفقات المرصودة إستعمالها في حالات الضرورة والسرعة وهي غير خاضعة لقواعد المحاسبة العمومية ولا لقواعد الميزانية<sup>1</sup>.  
ثانيا: وكالات التسبيقات.

تمثل الوكالات المالية ( التسبيقات ) إستثناء لمبدأ الفصل بين الوظيفتين حيث يتولى شخص غير الأمر بالصرف والمسمى بالوكيل في إطار مايسمى بوكالة التسبيقات بتسوية تنفيذ النفقات التي تكون مبالغها ضعيفة ومتكررة<sup>2</sup>.

### البند الثاني: إستثناءات المبدأ من جانب تنفيذ الإيرادات.

يرخص وزير المالية للآمر بالصرف فتح صناديق تحصيل الإيرادات تحت مسؤوليته المباشرة إذا كانت طبيعة العمل مصالح الأمر بالصرف تتطلب ذلك، من خلال ذلك يبدو تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسبين نسبيا في مجال الإيرادات مقارنة بتطبيقه في مجال النفقات.

### الفرع الثاني: جزاء الإخلال بمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

قد يحدث أن يتدخل عن قصد أو عن جهل أحد أعوان المحاسبة العمومية (الأمر بالصرف، المحاسب العمومي) في إختصاصات عون آخر، حيث يعتبر هذا التدخل خرقا لمبدأ الفصل بينهما ويحملهما تبعات مختلفة.

### البند الأول: إخلال الأمر بالصرف بمبدأ الفصل بينه وبين المحاسب العمومي.

في هذه الحالة الأمر بالصرف يقوم بأعمال هي في الأصل من مهام المحاسب العمومي وفي هذا الإطار الأمر بالصرف يعد على أنه محاسب فعلى ونجد المادة 51 من قانون 90-21 تنص على أنه " يعد شبه محاسب في مفهوم هذا القانون كل شخص يتولى تحصيل إيرادات أو يقوم بالمصاريف أو بصفة عامة يتداول القيم أو الأموال العمومية دون أن يكون له صفة محاسب عمومي، بمفهوم المادة 33 أعلاه ودون أن يرخص له صراحة من قبل السلطة المؤهلة لهذا الغرض"<sup>3</sup>، ومن خلال هذه المادة أعتبر الأمر بالصرف على أنه محاسب

<sup>1</sup> طارق الحاج، المالية لعامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 1999، صفحة 105.

<sup>2</sup> طارق الحاج، المرجع نفسه، صفحة 107.

<sup>3</sup> المادة 51، قانون 90-21، سالف الذكر.



## الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للآمر بالصرف

فعلى وقد تم التأكيد على هذا المصطلح ( محاسب فعلي ) من خلال الفقرة الثانية من المادة 86 من الأمر 95-20 والتي تنص على أنه " يصرح مجلس المحاسبة بأنه محاسب فعلي كل شخص يقبض إيرادات ويدفع نفقات ويحوز أو يتداول أموالا أو قيما تعود أو تسند إلى مصلحة أو هيئة خاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أو هي ملك لها، وذلك بالتماس من الناظر العام، ودون أن تكون لهذا الشخص صفة المحاسب العمومي بمفهوم التشريع والتنظيم المعمول بهما، ودون أن يحوز ترخيصا صريحا من السلطة المؤهلة لهذا الغرض"<sup>1</sup>.

**البند الثاني: إخلال المحاسب العمومي بمبدأ الفصل بينه وبين الأمر بالصرف.**

تكون في حالة قيام المحاسب العمومي، بدفع نفقة دون أن يكون هناك أمر بالدفع أو حوالة، بإستثناء ما أشرنا إليه سابقا في إطار الإستثناءات الواردة على مبدأ الفصل، فالمحاسب العمومي له صلاحيات ومهام محددة بموجب القانون وهو مكلف بحراسة الأموال و السندات والقيم والأشياء التي هي في حوزته، ومنه في حال إخلاله بالإلتزام وقيامه بصرف النفقة دون وجود أمر مكتوب من السلطة المختصة بميزانية الهيئة العمومية فإنه تثار مسؤوليته، إذ لا شك فيه أن مهام الموظفين الإداريين (الآمرين بالصرف) أوسع من مهام المحاسبين العموميين، فتتطلب من الأمرين بالصرف خبرة ومقدرة عالية وحسن التصرف وعليه فتحدد مسؤولية المحاسب العمومي ممكنة تحديدا رقميا وصحيحا، كنقص الموجودات في الصندوق فالمسؤولية واضحة"<sup>2</sup>، "أما بالنسبة للآمرين بالصرف، فلأمر صعب وشاق لهذا تعتبر مسؤولياتهم غير واضحة إضافة إلى العمل بقاعدة التسلسل الهرمي الإداري لذا تلتصق مسؤولياتهم في معظم الأحيان بالوزير بوصفه القيم على الإعتمادات المسجلة في الميزانية"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> الفقرة الثانية من المادة 86، الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بصلاحيات وتنظيم مجلس المحاسبة، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 39، لسنة 1995، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26/08/2010، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 50، لسنة 2010.

<sup>2</sup> نصيرة عباس، المرجع السابق، صفحة 69/70.

<sup>3</sup> جمال الدين بطاهر، مراقبة تنفيذ النفقات العامة في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 2، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، تخصص تسيير، الجزائر، 2002، صفحة 67.

## الفصل الثاني

# الإطار التنظيمي للأمر بالصرف

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للآمر بالصرف

تمهيد:

طبقاً لمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، فإن عملية تنفيذ الميزانية من حيث النفقات أو الإيرادات تنقسم إلى عمليات إدارية يقوم بها الآمرون بالصرف وعمليات حسابية يقوم بها المحاسبون العموميون، لذا فإن للآمر بالصرف دور مهم في تنفيذ النفقات والإيرادات، وذلك من خلال الإلتزام بالنفقات وتصفيتها والأمر بدفعها، وإثبات الإيرادات وتصفيتها وصولاً إلى تحرير سند الأمر بالتحصيل، وهو ما سنتناوله في صلاحيات ورقابة الأمر بالصرف (المبحث الأول)، وتطبيقاً لقاعدة السلطة تتبعها المسؤولية، فإن مسؤولية الأمرين بالصرف تقوم على أساس الطبيعة التي تتميز بها العمليات التي ينفذونها، ونتيجة للطابع الإداري لعمل الأمرين بالصرف، فإن مسؤوليتهم تقوم على أساس الأخطاء التي يرتكبونها في التسيير، و وظيفة الأمر بالصرف على غرار باقي الوظائف الأخرى، تواجهها صعوبات وعوائق ميدانية تحول بينهم وبين الممارسة الفعلية لصلاحياتهم في إطار تنفيذ الميزانية العمومية، من خلال إبراز هذه الصعوبات وسبل تطوير الوظيفة بغية الوصول إلى التسيير الرشيد للنفقات العمومية وهذا ما سنتطرق له في مسؤولية الأمرين بالصرف و واقعهم (المبحث الثاني).

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للأمر بالصرف

المبحث الأول: صلاحيات ورقابة الأمر بالصرف.

لقد حددت المادة 15 من قانون المحاسبة العمومية لسنة 1990 بدقة المهام الواجب القيام بها من قبل أعوان تنفيذ الميزانية والتي نصت على أنه "يتم تنفيذ الميزانيات والعمليات المالية من حيث الإيرادات عن طريق إجراءات الإثبات، التصفية، التحصيل، ومن حيث النفقات عن طريق إجراءات الإلتزام، التصفية، الأمر بصرف"<sup>1</sup>، وهي من صميم صلاحيات الأمر بالصرف التي يلتزم بتنفيذها (المطلب الأول)، كما أن تحديد الرقابة الممارسة من طرف الأمر بالصرف يقتضي التعرف على العناصر التي تنصب عليها، وبيان طبيعتها، و المتمثلة في الرقابة على تنفيذ نفقات الجماعات المحلية، والرقابة على تنفيذ نفقات الأجهزة الإدارية المرفقية وهو ما سنبينه (المطلب الثاني).

**المطلب الأول: صلاحيات الأمر بالصرف.**

إن مراحل تنفيذ النفقات العامة يعبر عنها باللغة المالية بعقد النفقات العمومية، وتتم عن طريق نوعين من العمليات، عمليات مالية إدارية يتولاها الأمر بالصرف، تتمثل في الإلتزام بالنفقة، ويصطلح عليها أيضا بعقد النفقة، ثم تصفية النفقة، وبعدها صرفها أو الأمر بدفعها، وعمليات مالية حسابية يتولاها المحاسب العمومي تتمثل في دفع النفقة وصرفها إلى مستحقيها، و ما يهمنا في هذا المقام هو العمليات المالية الإدارية التي يتولاها الأمر بالصرف ويلتزم بها، أما العمليات المالية الحسابية فهي لا تدخل في نطاق دراستنا، وعليه سوف نتطرق إلى المرحلة الإدارية لتنفيذ النفقة (الفرع الأول)، ثم المرحلة الإدارية لتنفيذ الإيرادات (الفرع الثاني).

**الفرع الأول: المرحلة الإدارية لتنفيذ النفقة.**

يتم تنفيذ النفقات العمومية في شق العمليات المالية الإدارية بالمرحل الثلاث المتمثلة ترتيبا في: الإلتزام بالنفقة، تصفيها، الأمر بالصرف أو الدفع، وهو ما نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 20-404 الذي يحدد كفاءات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية، في الفقرة الثانية من

<sup>1</sup> المادة 15، قانون 90-21، سالف الذكر.

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للأمر بالصرف

المادة 02 على أنه " يتولى الآمرون بالصرف برمجية توزيع ووضع الإعتمادات المالية تحت التصرف، ويلتزمون بالنفقات ويقومون بتصفياتها والأمر بصرفها أو تحرير الحوالات"<sup>1</sup>.

**البند الأول: الإلتزام بالنفقة {عقد النفقة}.**

**أولاً: تعريف الإلتزام بالنفقة.**

يعرف الإلتزام وفقاً لأحكام المادة 19 من قانون 90-21 على أنه "يعد الإلتزام الإجراء الذي بموجبه إثبات نشوء الدين"<sup>2</sup>، ومنه يمكن التمييز في هذا الصدد بين الإلتزام القانوني والإلتزام المحاسبي كما يلي :

### **1: الإلتزام القانوني.**

توجد عدة تعريف نذكر، منها " الأمر بالصرف هو الذي لديه صلاحية الإلتزام وبهذه الصفة يقوم بإبرام العقود باسم المؤسسة حسب القوانين الجارية العمل بها، وتتجسد عملية الإلتزام في تحرير سند طلب يحمل توقيع وختم الأمر بالصرف ويؤشر عليه المحاسب، كما تعتبر مرحلة عقد النفقة أو ربط النفقة المرحلة الأولى من مراحل صرف النفقات العامة وهي الواقعة التي تنشئ الإلتزام على ذمة الدولة، ومعنى آخر ينشأ الارتباط بالنفقة نتيجة إتخاذ السلطة التنفيذية لقرار ما، يترتب عنه دين على ذمة الحكومة يتطلب سداد هذا الدين إنفاقاً من جانبها"<sup>3</sup>.

### **2: الإلتزام المحاسبي**

وهو إجراء يتم بموجبه إقتطاع أو تخصيص مبلغ من إعتمادات الميزانية للوفاء بالمصاريف الناتجة عن الإلتزام القانوني، وبعبارة أخرى إن الإلتزام المحاسبي هو ترجمة للإلتزام القانوني في شقه المحاسبي و الذي يحدث آثاره من أول عمل يتعلق بإنشاء أو إضافة نفقات في حدود الإعتمادات المالية المتوفرة لتغطية نفقات معينة"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> الفقرة 02 من المادة 02، المرسوم التنفيذي رقم 20-404، المؤرخ في 29/12/2020، المتعلق بتحديد كفاءات تسيير وتفويض الإعتمادات المالية، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 80، لسنة 2020.

<sup>2</sup> المادة 19، قانون 90-21، سالف الذكر.

<sup>3</sup> خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008، صفحة 314.

<sup>4</sup> محمد عمر حماد أودوج، ترشيد الإنفاق العام وعلاج عجز ميزانية الدولة، دار الجامعة، مصر، 2006، صفحة 53.

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للأمر بالصرف

ثانياً: صور الإلتزام.

### 1: القرار الإداري.

وهو العمل الإنفرادي التي تقوم الإدارة به، ويؤثر في مراكز الأفراد، و يكون له أثراً مالياً حتى يمكن إعتبره عقداً للنفقة العمومية، ومن أمثلته: قرار تعيين شخص في وظيفة عامة و الذي يترتب عليه صرف نفقته في شكل أجر شهري لهذا الشخص<sup>1</sup>.

### 2: العقد المزدوج الأطراف.

وهو الإتفاق الذي تبرمه الإدارة (سواء كان عقد إداري أو لا) ويقع عليها أداء مقابل مالي للطرف الآخر، كعقد الأشغال العامة الذي يترتب صرف نفقة في شكل مقابل الأشغال للمتعامل المتعاقد معه.

### 3: العمل غير مشروع.

هو الفعل الضار الذي تتسبب فيه الإدارة للغير، والذي يوقع عليها واجب صرف نفقة تتمثل في التعويض المادي للمضرور.

### 4: الدفع غير المستحق.

عند قبض الدولة لأموال دون وجه حق، يترتب عليها صرف نفقة عامة لرد تلك الأموال المقبوضة<sup>2</sup>.

### ثالثاً: شروط صحة الإلتزام.

#### 1: الإختصاص القانوني.

يشترط لصحة الإلتزام بالنفقة قانوناً أن يكون صادراً عن السلطة المختصة قانوناً، إذ يعود لكل وزير بإعتبره أمراً بالصرف، أو الجهة الإدارية المختصة، وأن يكون مطابقاً للإعتمادات المخصصة له.

#### 2: وجود إعتداد مالي مخصص للإلتزام بالنفقة.

إن الإلتزام بالنفقة أو عقدها لا يكون صحيحاً ولو صدر من جهة قانونية مختصة إلا إذا وجد إعتداد مالي مخصص لها وكاف لتغطيتها، بحيث لا يجوز صرف أية نفقة بما يتجاوز مبلغ

<sup>1</sup> يوسف جيلالي، مرجع سابق، صفحة 87.

<sup>2</sup> يوسف جيلالي، مرجع نفسه، صفحة 87.

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للآمر بالصرف

الإعتمادات المفتوحة ضمن الشروط المحددة في القانون<sup>1</sup>.

### 3: الإلتزام الدائم والمؤقت.

الإلتزام بالنفقة الدائم هو الذي ينتج عنه مفعول دائم ومستمر يتجاوز السنة، ويتجدد تلقائياً كما هو الأمر في تعيين موظف، أما عقد النفقة المؤقت فهو الذي يهدف إلى تحقيق غاية مؤقتة ينتهي أثره بتحقيقها، كما هو الشأن في عقود تعويض ضرر لحق<sup>2</sup>.

### 4: تطابق النفقة مع تراخيص الميزانية.

وهذا الشرط يعني توفر الإعتمادات المالية الكافية لتغطية الدين، وكذا التطابق التام للنفقة مع التراخيص المسبقة للميزانية.

### 5: إحترام قاعدة المنافسة.

تعتبر المنافسة قاعدة أساسية لتنفيذ النفقات العمومية نظراً للإمميزات التي تقدمها للإدارة وكذلك لإحترام مبدأ تكافؤ الفرص بين المزودين.

### 6: مراعاة فترات الإلتزام بالنفقات.

الإلتزام بالنفقات لميزانية الدولة و المؤسسات العمومية ذات طابع الإداري، تبدأ من بداية السنة المالية الموافقة للسنة المدنية لأول جانفي وتنتهي بصفة عامة في 10 ديسمبر من نفس السنة، كما هو محدد في المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، وتمدد فترات الإلتزام في بعض النفقات إلى 20 ديسمبر من نفس السنة حسب الإجراءات العادية<sup>3</sup>، وهو ما يعرف بمبدأ سنوية الميزانية.

### رابعا: الرقابة المسبقة على الإلتزام.

في إطار إستراتيجية مراقبة تنفيذ الميزانية في جميع مراحلها تقوم مصالح مراقبة المصاريف العمومية التابعة للوزارة الأولى بأول حلقة و المتعلقة برقابة مشروعية قرارات عقد النفقات العمومية، لذلك يطلق على هذا النوع من الرقابة إسم الرقابة السابقة، لكون هذه النفقات

<sup>1</sup> سكوتي خالد، الأجهزة الرقابية على الميزانية (الدور والفعالية)، المرجع السابق، صفحة 35/34.

<sup>2</sup> سكوتي خالد، الأجهزة الرقابية على الميزانية، المرجع نفسه، صفحة 35.

<sup>3</sup> إبراهيم على عبد الله، أنور العجارمة، مبادئ المالية العامة، دار الصفاء للطباعة والنشر والتوزيع، الأردن، صفحة 29

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للآمر بالصرف

مشروعاً لم تبدأ الإدارة بتنفيذه بعد<sup>1</sup>، وتهدف هذه الرقابة للتثبيت من صفة الأمر بالصرف وأن تكون لها الصبغة الإدارية أي تستجيب لحاجيات الإدارة و إحترام قواعد المنافسة والشفافية.

### 1: مشاريع القرارات التي تستلزم تأشيرة المراقب المالي.

تخضع بعض مشاريع القرارات المتضمنة إلتزاماً بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي قبل

التوقيع عليها:

- مشاريع قرارات التعيين والترسيم، والقرارات التي تخص الحياة المهنية للمستخدمين بإستثناء.
- مشاريع الجداول الأسمية التي تعد عند إقفال كل سنة مالية.
- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عن فتح الإعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية.
- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق<sup>2</sup>.
- كل إلتزام مدعم بسندات الطلب والفاتورة الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود، المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية.
- كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانياتي وكذا تفويض وتعديلاً لإعتمادات المالية.
- كل إلتزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورة نهائية<sup>3</sup>.

تجدر الإشارة أن وزارة المالية أصدرت التعليم رقم 03 الموجهة للمراقبين الماليين تحثهم على تحسين أدائهم وإنسجامهم في علاقتهم مع الأمرين بالصرف في إطار تجسيد الرقابة السابقة على الإلتزامات، من خلال تقديم النصائح والتوجيهات اللازمة بمناسبة دراسة ملفات إلتزامات

<sup>1</sup> قاسم إبراهيم الحسيني، المحاسبة الحكومية و الميزانية العامة للدولة، مؤسسة الوراق، الأردن، 1999، صفحة 38.

<sup>2</sup> تقروت محمد، حدادي عبد القادر، فعالية الرقابة السابقة للنفقات للمتزم بما بين الدور الرقابي و الإستشاري للمراقب المالي ، حوليات جامعة بشار في العلوم اقتصادية، المجلد 03، العدد1، 2004 ، صفحة 65.

<sup>3</sup> المادة 06، المرسوم التنفيذي رقم 414/92، المؤرخ في 14/نوفمبر/1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، صادر في الجريدة الرسمية ، العدد82، لسنة1992، المعدل والمتمم ، بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374، المؤرخ في 16/نوفمبر/2009، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم به الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 67، لسنة 2009.



## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للآمر بالصرف

الخاضعة للرقابة السابقة و السهر على التخلص من الأفعال والعادات المتسمة بالبيروقراطية لتحقيق الأهداف المتوخاة لمصالح الرقابة المالية<sup>1</sup>.

2: شروط منح التأشيرة من قبل المراقب المالي.

أ: الصفة القانونية للآمر بالصرف.

وذلك من خلال التأكد من كون الأمر بالصرف مؤهلا بصفة قانونية للقيام بتنفيذ عملية الإلتزام بالنفقة<sup>2</sup>.

ب: المطابقة التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

بمراقبة صحة وقانونية النفقة الملتزم بها، وعدم مخالفة بيانات وشكليات بطاقة الإلتزام<sup>3</sup>.

ج: توفر الإعتمادات والمناصب المالية.

إذ من الواجب التأكد من توفر الإعتمادات المالية المخصصة للإلتزام بالنفقة من قبل الأمر بالصرف وإلا عدت مخالفة للإجراءات القانونية<sup>4</sup>.

د: التخصيص القانوني للنفقة.

حيث يجب أن يتأكد من تطابق النفقة مع الإعتماد المالي المخصص لها دون غيرها و تغطية كل إعتماد مفتوح لنفقة معينة، بعبارة أخرى يمنع هذا المبدأ تثقيل نفقة ما على إعتمادات مفتوحة لتغطية صنف آخر من النفقات<sup>5</sup>.

ر: مطابقة مبلغ الإلتزام للعناصر المبينة في الوثائق المرفقة.

تتمثل في وثائق الإثبات المختلفة (كقرار تعيين موظف) المرفقة بطاقة الإلتزام للتأكد من مطابقة المبالغ المذكورة في بطاقة الإلتزام مع الوارد في الوثائق المرفقة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> تعليمة رقم 03، المؤرخ في 01 مارس 2021، متعلقة بالرقابة السابقة للنفقات، وزارة المالية.

<sup>2</sup> عوالي بلال، زريق كمال، مجال تدخل المراقب المالي لدى البلديات لمراقبة الصفقة العمومية في ظل المرسوم الرئاسي 15-247، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 34، جلفة، 2018، صفحة 520.

<sup>3</sup> سكوتي خالد، المرجع السابق، صفحة 19.

<sup>4</sup> يزيد محمد أمين، الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً)، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2015، صفحة 26.

<sup>5</sup> بورطلة علي، المراقب المالي في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، تخصص فرع الإدارة والمالية، الجزائر، 2013/2014، صفحة 18.

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للآمر بالصرف

و: ضرورة وجود التأشيرات والآراء المسبقة من طرف اللجان المؤهلة قانوناً لذلك.  
و يتعلق الأمر بلجان الصفقات العمومية المختصة المنصوص عليها في المادة 196 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام والتي تنص على أنه "...التي ينبغي على المراقب المالي التأكد من وجودها، بكونها إلزامية له كما سلف ذكره سابقاً"<sup>2</sup>.  
تنتهي الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها من طرف المراقب المالي بقبولها أو رفضها مؤقتاً أو نهائياً، وفي هذا الإطار نصت تعليمة رقم 03 المذكورة سالفاً في الفقرة الثانية والثالثة منها على أنه " يجب على المراقب المالي الحرص على تعليل وبكل دقة الرفض المقدم والمبلغ للآمر بالصرف"<sup>3</sup>.

غير أن السؤال المطروح إذا كان الرفض النهائي من قبل المراقب المالي الغير قابل للرجوع فيه إلا بتدخل وزير المالية إن كان الرفض غير مؤسساً قانوناً، كيف للآمر بالصرف، أن يتصرف أمام الإلتزام بنفقة رفض المراقب المالي نهائياً التأشير عليها؟ وهنا أجاز القانون للآمر بالصرف صرف هذه النفقة على مسؤوليته و إعتماًداً على إجراء يسمى قانوناً **بالتغاضي** **passé- outre**.

### 3: تعريف إجراء التغاضي.

هو صرف نفقة ملتزم بها من الأمر بالصرف وعلى مسؤوليته، دون الحصول على التأشيرة المسبقة للمراقب المالي، وبعد رفضها نهائياً من طرفه<sup>4</sup>، وعليه يمكن القول أن إجراء التغاضي الذي يقدمه الأمر بالصرف للمراقب المالي لتأشير على النفقة تحت مسؤوليته يشبه إلى

<sup>1</sup> ركاب أمينة، رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية، مجلة جيل الأبحاث القانونية العميقة، العدد الأول، لبنان، 2014، صفحة 66/65.

<sup>2</sup> المادة 196، المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16/سبتمبر/2015، والمتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرافق العام، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 50، لسنة 2015 .

<sup>3</sup> الفقرة 3/2، تعليمة رقم 03، في 01 مارس 2021، سالفة الذكر.

<sup>4</sup> بورطلة علي، المرجع السابق، صفحة 123.

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للآمر بالصرف

حد بعيد التسخير الذي يقوم به الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي لصرف النفقة تحت مسؤوليته<sup>1</sup>.

**4: حتمية الرفض النهائي المبرر لمنح تأشيرة المراقب المالي لإعمال إجراء التفاوضي.**

لا يعتبر الرفض النهائي للمراقب المالي كافياً للأمر بالصرف لإجراء التفاوضي وإنما ينبغي العودة إلى أسبابه، فهناك أسباب تجبر الأمر بالصرف اللجوء إلى التفاوضي، وهناك أسباب أخرى تجعل من مباشرة هذا الإجراء أمر مستحيلاً<sup>2</sup>.

**أ: حصر أسباب الرفض النهائي الممكنة لإجراء التفاوضي.**

حدد المشرع أسباب الرفض النهائي بالمادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 في:

- عدم مطابقة إقتراح الإلتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
  - عدم توفر الإعتمادات أو المناصب المالية.
  - عدم إحترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت<sup>3</sup>.
- كما ألزم القانون المراقب المالي بتعليل أسباب الرفض للأمر بالصرف و بيان كل الملاحظات المنتجة التي أدت إلى رفضه.

**ب: حصر أسباب الرفض النهائي المستحيلة لحصول التفاوضي.**

أوردتها المادة 19 من المرسوم التنفيذي 92-414 والتي تنص على أنه " لا يمكن حصول التفاوضي المنصوص عليه في المادة 18 أعلاه في حالة الرفض النهائي يعلن عنه بالنظر لما يأتي:

- صفة الأمر بالصرف.
- عدم توفر الإعتمادات أو إنعدامها.
- إنعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- إنعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالإلتزام.

<sup>1</sup> أوناهي هاني، حشلاف جعفر، إجراء التفاوضي وسيلة لتجاوز قرار الرفض النهائي لتأشيرة المراقب المالي، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، العدد 02، بجاية، 2019، صفحة 238.

<sup>2</sup> أوناهي هاني، المرجع نفسه، صفحة 239.

<sup>3</sup> المادة 12، المرسوم التنفيذي رقم 09-374، سالف الذكر.

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للآمر بالصرف

- التخصيص الغير القانوني للإلتزام بهدف إخفاء، إما تجاوز الإعتمادات و إما تعديلها أو تجاوز لمساعدات مالية في الميزانية<sup>1</sup>.

### 5: الإجراءات المتبعة لإتخاذ مقرر التغاضي.

أ: وجوب تقديم الأمر بالصرف مقرر التغاضي للمراقب المالي.

ب: حصول مقرر التغاضي على تأشيرة الأخذ بالحسبان.

### 6: الآثار المترتبة عن إتخاذ الأمر بالصرف أسلوب التغاضي.

أ: إمكانية تأثير إجراء التغاضي في التسيير العقلاني للمالية المحلية.

لقد كشف إجراء التغاضي ضعف مستوى التحكم في تسيير الميزانية العامة لدي بعض

الآمرين بالصرف لعدم إلمامهم بالنصوص القانونية الخاصة بسلامة وشرعية الإنفاق<sup>2</sup>.

### ب: إمكانية تأثير إجراء التغاضي على فعالية رقابة المراقب المالي

قد يعتبر إجراء التغاضي مثابة تشكيك في فعالية رقابة المراقب المالي بل و صورته أو

مساس بمصدقية نشاط الرقابي الهادف إلى ترشيد الإنفاق المحلي والحفاظ على المال العام ،

مادام القانون أقر للآمرين بالصرف إجراء تجاوز المراقب المال رغم الشروط التي حفه بها<sup>3</sup>.

### البند الثاني: تصفية النفقة

إن تصفية النفقة هي المرحلة الثانية من مراحل تنفيذ الميزانية العامة في شقها المتعلق

بالنفقات، حيث يتم بمقتضاها التحقيق في الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات

العمومية، بغرض التأكد من أن الدين فعلا تم تنفيذه، كأن يصادق رئيس المجلس الشعبي

البلدي وفق قاعدة العمل المنجز على الوثائق الثبوتية للنفقة، كالفواتير النهائية، بحيث يقر

باستلامه موضوع النفقة بشكل كلي أو جزئي، و وفق الأسعار المتفق عليها سلفا<sup>4</sup>، فلا يمكن

<sup>1</sup> المادة 19، المرسوم التنفيذي رقم 92-414، سالف الذكر.

<sup>2</sup> موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، تخصص تدقيق محاسبي، باتنة، 2014/2015، صفحة 156.

<sup>3</sup> قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص قانون عام، تيزي وزو، 2016/2017، صفحة 140.

<sup>4</sup> عبد الجليل دباي، محفوظ برحمان، هيئات الرقابة على الإدارية المالية للبلديات، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 03، البلدة، 2019، صفحة 912.

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للآمر بالصرف

صرف النفقات إلا بعد تنفيذ موضوعها، أي التحقق من أداء الخدمة الفعلية من طرف الدائن ومطابقة هذا الأداء لشروط الإلتزام بالنفقات فلا تدفع الجماعة المحلية مثلاً نفقة للمستفيد إلا بعد الإنجاز الفعلي للخدمة، و لا يمكن كذلك للموظف أن يستلم راتبه الشهري إلا في نهاية الشهر بعد أدائه لعمله<sup>1</sup>.

### إثبات أداء الخدمة.

وضعت قاعدة أداء الخدمة لحماية المال العام إذ أن قدرة الوفاء التي تتميز بها المصالح الإدارية للدولة ومرافقتها العمومية تجعل دائن الدولة في مركز مضمون بأن يستوفي مستحقاته مهما طال الزمن أو قصر<sup>2</sup>، فمتى إلتزم المتعاقد أو المتعامل أو الموظف بأدائه المتفق عليه ألتزم الآمرون بالصرف بتصفية الدين و صرفه.

### البند الثالث: الأمر بصرف النفقة.

نصت المادة 21 من قانون 90-21 بأنه "يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالة الإجراء الذي يؤمر بموجبه دفع النفقات العمومية"<sup>3</sup>، وليكون قانوني يلتزم بموجبه المحاسب العمومي بصرف النفقة إلى مستحقيها، يجب أن يكون ضمن آجال تنفيذ الترخيص أي خلال السنة المالية التي تنفذ فيها النفقة، كما يجب أن تتم الإشارة فيه إلى:

- رقم العملية والفصل الفرعي وحتى البند المخصص منه النفقة.
- موضوع النفقة وطبيعتها وتاريخ أداء الخدمة.
- تحديد شخصية الدائن<sup>4</sup>.

والأمر بالصرف هو إختصاص مطلق للآمرين بالصرف فلا يمكن لغيرهم القيام به، كما يجب الإشارة إلى أنه يمكن في بعض الحالات الإستثنائية، للسلطات الإدارية العليا أن تحل محل

<sup>1</sup> عباس عبد الحفيظ ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية(دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان)، رسالة ماجستير، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، تخصص تسيير المالية العامة، تلمسان، 2012/2011، صفحة 49 .

<sup>2</sup> ابن داود إبراهيم، مرجع سابق، صفحة 60.

<sup>3</sup> المادة 21، قانون 90-21، سالف الذكر.

<sup>4</sup> سكوتي خالد، مرجع سابق، صفحة 39.

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للآمر بالصرف

الآمرين بالصرف المشرفة عليهم، في بعض النفقات إذا رفض هؤلاء القيام بذلك ويتعلق الأمر بسلطة الحلول المنصوص عليها في المادة 203 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية<sup>1</sup>.

أصناف أوامر الصرف.

أ: أمر الصرف المباشر.

و هو أمر يصدر ويجر مباشرة بإسم صاحب الدين و الهدف منه تصفية الإدارة لدينها<sup>2</sup>.

ب: أمر الصرف التعويضي.

يتولى الأمر بالصرف الأول إصدار أمرا باسم الأمر بالصرف المساعد بالمبلغ المراد

تعويضه، وهذا الأمر لا يكتسي نفس صيغة أوامر الصرف العادية، حيث أنه لا يؤدي من قبل

المحاسب لمختص الذي يرتبط به الأمر بالصرف الأول ولا يتم بموجبه إستهلاك الإعتمادات

نهائيا، بل يجمدها إلى حين تنفيذ النفقات فعليا من قبل أمر الصرف المساعد<sup>3</sup>.

ج: أمر الصرف التحويلي.

أقر هذا الصنف من أجل تحويل الإعتمادات المرسمة بميزانيات الوزارات، والمخصصة

لنفقات التجهيز ذات الصبغة الجهوية، لفائدة ميزانيات الإدارات الجهوية على غرار نفقات بناء

المؤسسات الجامعية والتربوية و الإستشفائية و نفقات الصيانة والتعبئة وغيرها<sup>4</sup>.

الفرع الثاني: المرحلة الإدارية لتنفيذ الإيرادات.

تتمثل في إجراءات إثبات حقوق الدائنين العموميين وتصنيفتها والأمر بتحصيلها.

البند الأول: إجراءات الإثبات.

وهو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي، هذا الإجراء له طابع

مادني وطابع قانوني، فمن الناحية المادية يتم التحقق من وجود الواقعة المنشئة لحق الدائن

العمومي (وجود أساس الوعاء الضريبي، أو العمليات المتعلقة بالمنتجات أو الخدمات المقدمة)، أما

<sup>1</sup> المادة 203 من القانون 10/11 المؤرخ في 2011/06/22، متعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، لسنة 2011.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2003، صفحة 104.

<sup>3</sup> محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، صفحة 104.

<sup>4</sup> محمد صغير بعلي، المرجع نفسه، صفحة 105.

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للأمر بالصرف

من الناحية القانونية فيجب أن يكون تكريس هذا الحق مطابقاً لأحكام التشريعية وتنظيمية سارية مفعول<sup>1</sup>.

### البند الثاني: إجراءات التصفية.

و هو تحديد مبلغ الدين (الحق) العمومي القابل للتحويل كـمبلغ الضريبة بتطبيق التعريف الخاصة، وفي الواقع إثبات وتصفية الإيرادات العمومية هما عمليتان متكاملتان وغالباً ما يتم إجراؤهما في وقت واحد، الأمر الذي يجعل بإمكان جمعها تحت عبارة (تحديد الإيرادات)<sup>2</sup>.

وإذا كانت إجراءات إثبات تصفية الإيرادات العمومية هي مبدئياً وقانونياً من إختصاص الأمرين بالصرف، فهذا لا يعني أنها تتم دائماً بمعرفتهم وتحت مسؤوليتهم المباشرة، فالإيرادات الضريبية مثلاً يتم إثباتها وتصفياتها من طرف المدينين بها أنفسهم (مثل التصريحات المراقبة في مجال الرسم على القيمة المضافة أو الضريبة على الأرباح)، كما أن بعض الإيرادات لا تتطلب تدخلاً لأمرين بالصرف أو غيرهم من الأعوان العموميين لإثباتها وتصفياتها (وكذا الأمر بتحويلها، مثل الغرامات والعقوبات المالية المحكوم بها لصالح الهيئات العمومية)<sup>3</sup>.

### البند الثالث: الأمر بالتحويل.

خلافاً لإجراءات الإثبات والتصفية و بإستثناء حالات الديون التي لا تحتاج بطبيعتها إلى إصدار مسبق لأوامر تحويل (مثل تلك المقررة في الأحكام والقرارات القضائية)، فإن إجراء الأمر بتحويل الإيرادات العمومية كقاعدة عامة من صلاحيات الأمرين بالصرف وحدهم وحسب طبيعة الديون المثبتة والمصفاة لصالح مختلف الهيئات العمومية، فإن أوامر تحويلها تتخذ عدة أشكال، كجدول جبائي (ضرائب مباشرة)، إشعار بإجراء التحويل (ضرائب غير مباشرة إجراءات أملاك الدولة في حالة عدم تسديدها المباشر)، مستخرج من حكم أو قرار قضائي (غرامات، تعويضات)، أو عقد (يلزم متعاقد مع هيئة عمومية بدفع مقابل مالي حصل على خدمات على سبيل المثال) أو أي سند آخر يمكن إعتبره قانوناً أمر بالتحويل<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> محمد مسعي، المرجع السابق، صفحة 63.

<sup>2</sup> محمد مسعي، المرجع نفسه، صفحة 63.

<sup>3</sup> محمد مسعي، المرجع نفسه، صفحة 64/63.

<sup>4</sup> محمد مسعي، المرجع نفسه، صفحة 64.

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للآمر بالصرف

وفي الحالات التي لا يوجد فيها شكل خاص لأمر بالتحصيل، فإن الأمرين بالصرف يصدران أوامر تسديد أو إسترداد (لإسترجاع مبالغ مدفوعة بدون وجه حق أو زائدة عن المستحق على سبيل المثال)، كما أنهم يصدران سندات إيرادات بالنسبة للديون المسددة مباشرة من قبل المدنيين، حيث تمكن هذه السندات المحاسبين من الحسم الميزاني للمبالغ المحصلة وتقييدها في حساباتهم<sup>1</sup>.

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

سوف تقتصر دراسة الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية التي يمارسها الأمر بالصرف برقابة وصائية، ومنه فإن نظام الوصاية الإدارية أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة بإقامة علاقة قانونية دائمة بين المؤسسات الإدارية والسلطة المركزية، فالرقابة الوصائية هي رقابة الدولة المشروعة على الهيئات اللامركزية لضمان عدم إنحرافها<sup>2</sup>، وسوف نتناول في هذا المطلب الرقابة الوصائية التي يقوم بها الأمر بالصرف على تنفيذ نفقات الجماعات الإقليمية (الفرع الأول)، ورقابة على تنفيذ نفقات التي تتولاها الأجهزة المرفقية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الرقابة على تنفيذ نفقات الجماعات الإقليمية.

الجماعات الإقليمية هي الولاية والبلدية، وهما هيئتان تتمتعان بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي، و تخضعان للرقابة الوصائية حسب القوانين المعمول بها و التي لم تعد تقتصر على المفهوم التقليدي الذي ينحصر في البحث عن الأخطاء والإنحرافات، بل تجاوز ذلك إلى البحث عن سبل رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه بإبراز الجوانب الإيجابية في عمله، ويشمل سبل التصحيح والتفوق، فتحولت للدور الوقائي بدلا من إقتصارها على الدور العلاجي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> محمد مسعي، المرجع نفسه، صفحة 64.

<sup>2</sup> عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الطبعة الأولى، الجزائر، 1984، صفحة 266.

<sup>3</sup> عميور إيتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة 1، كلية الحقوق، تخصص الإدارة العامة وقانون تسيير الأقاليم، قسنطينة، 2013/2012، صفحة 72.



## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للآمر بالصرف

البند الأول: رقابة الوصائية على تنفيذ نفقات الولاية .

أولاً: المصادقة.

الأصل أن الوالي هو الأمر بالصرف الرئيسي في مجال نفقات التسيير، والأمر بالصرف الوحيد في مجال نفقات التجهيز و الإستثمار على مستوى ولايته، وهو بهذه الصفة المؤهل الوحيد للقيام بتنفيذ النفقات العمومية في جانبها الإداري، من بداية العمليات المالية إلى آخرها، حيث يقوم بإعداد مشروع الميزانية على المستوى التقني ويتولى تنفيذها بعد المصادقة عليها بناء على المادة 107 من قانون الولاية 07-12<sup>1</sup> يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد المصادقة من المجلس الشعبي الولائي عليها<sup>1</sup>، وبالرغم من أن الوالي هو الأمر بالصرف الرئيسي إلا أن الميزانية المصوت عليها من قبل المجلس الشعبي الولائي لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد المصادقة عليها، فمن هي الجهة الوصية المكلفة بذلك؟

وفقالنص المادة 55 من قانون الولاية 07-12 " لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة، الميزانيات والحسابات..."<sup>2</sup>، وعليه فإن الجهة الوصية التي يرجع لها الحق في المصادقة على ميزانية الولاية هو الوزير المكلف بالداخلية.

ثانياً: البطلان.

البطلان وسيلة رقابية لاحقة لأن سلطة الوصاية لا تتدخل إلا بعد صدور القرار من الهيئة اللامركزية، فتلغيه لكونه مخالفاً للقانون أو متعارضاً مع الصالح العام، فالإلغاء إذن هو أحد الوسائل الوقائية التي من شأنها إنهاء آثار قرار صادر عن هيئة لامركزية من طرف جهة وصية (الأميرن بالصرف صاحب جهة الاختصاص) وذلك لمخالفته القوانين المعمول بها<sup>3</sup>، ويكون الاختصاص بإلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي لوزير الداخلية بموجب قرار مسبب إما لبطلانها بطلاناً مطلقاً، أو بطلاناً نسبياً، ومثاله بطلان المداوات التي تحرر بغير اللغة العربية.

<sup>1</sup> المادة 107، قانون رقم 07-12، المؤرخ في 2012/02/23، المتعلق بالولاية، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 12، لسنة 2012 .

<sup>2</sup> المادة 55، قانون رقم 07-12، سالف الذكر.

<sup>3</sup> عميرو إبتسام، المرجع السابق، صفحة 106.

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للآمر بالصرف

البند الثاني: رقابة الوصاية على تنفيذ نفقات البلدية.

أولاً: المصادقة على المداولات.

إن تصويت المجلس الشعبي البلدي على مداولات المتعلقة بالميزانيات الأولية والإضافية

والحسابات البلدية، لا يجعلها قابلة للتنفيذ، فلا بد من مصادقة الوالي صراحة أو ضمناً

فالمادة 57 من قانون البلدية 10-11 تنص على أنه "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من

الوالي المداولات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات...<sup>1</sup>، وبإستقراء نص المادة 57 و58 نجد أن المصادقة الصريحة هي الأسلوب الأصلي إذا تعلق الأمر بتنفيذ النفقات العمومية، فالوالي يصادق على مداولة البلدية بموافقة الصريحة خلال المهلة القانونية المحددة ب 30 يوماً من تاريخ إيداعها، فإن لم يعلن عن قراره في هذه المهلة، إعتبرت مصادقا عليها ضمناً وهو أمر نادر الحدوث كون جل المجالس تعمل ضمن وصاية و رقابة الوالي و أجهزته، فإن رفض الوالي المصادقة على المداولة المتعلقة بالميزانيات والحسابات أجاز المشرع للمجلس الشعبي البلدي الطعن في قرار الوالي، لدى الجهة القضائية المختصة<sup>2</sup>.

ثانياً: حق أو سلطة الحلول.

الحلول هو قيام الوالي بممارسة مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ بعض

الإلتزامات التي لم يتم بها لعجزه أو إهماله منه، أو لظروف أخرى حسب أحكام المواد

100 و101 و102 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

**1: شروط إتخاذ الأمر بالصرف للحق أو سلطة لحلول**

- وجود نص صريح يوجب على المجلس أو الهيئة القيام بعمل معين.
- أن تكون الهيئة اللامركزية ملزمة بالتصرف قانوناً ويكون الإمتناع عنه عمل غير مشروع.

<sup>1</sup> المادة 57، قانون 10-11، سالف الذكر.

<sup>2</sup> محمد الصالح فنينش، مرجع السابق، صفحة 60.

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للآمر بالصرف

• أن تقوم سلطة الرقابة بإنذار الهيئة اللامركزية قبل الحلول ومنحها مهلة محددة للإمتثال<sup>1</sup>، فإذا توفرت الشروط ولم يقيم رئيس المجلس الشعبي البلدي بما يلزم القيام به جاز للوصاية(الآمر بالصرف) أن تحل محله.

### الفرع الثاني: الرقابة على تنفيذ نفقات الأجهزة الإدارية المرفقية.

الأجهزة المرفقية أو المصلحية، و هي الهيئات الجمعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي تنشئها الدولة كالولاية والبلدية، وتمنحها الشخصية المعنوية لتجسيد مبدأ اللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية<sup>2</sup>.

### البند الأول: حق الأمر بالصرف في الإشراف والتوجيه والرقابة.

للآمر بالصرف (الوزير، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي) سلطة الإشراف والتوجيه والرقابة على الهيئات والمؤسسات التابعة لوصايته.

### البند الثاني: سلطة الأمر بالصرف في إنشاء وتعديل الهيئات والمؤسسات العمومية.

تنشأ الهيئات والمؤسسات العمومية من قبل الجهات الوصية (الآمرين بالصرف المختصين) كما هو الحال بالنسبة للسلطة المخولة للولاية والبلدية في إنشاء الهيئات والمؤسسات العمومية التابعة لها لوصايتها<sup>3</sup>.

### المبحث الثاني: مسؤولية الأمرين بالصرف وواقعه.

لا يمكن للأمرين بالصرف أن يأمرؤا بتنفيذ النفقات دون أمر بالدفع مسبق بمقتضى أحكام قانون المالية وهم مسؤولون عن الإثباتات الكتابية التي يسلمونها كما أنهم مسؤولون عن الأفعال اللاشعرية والأخطاء التي يرتكبونها إذ يعتبر الأمرين بالصرف مسؤولون من مدنيا وجزائيا وهو ما سوف يتم شرحه بتفصيل (المطلب الأول)، ونظرا لما يعاني منه الأمرين بالصرف من عدة أوجه، القصور في مختلف جوانبه ونظرا للاهتمام والمكانة التي يحضى بها الأمرين بالصرف وتمشيا مع التطورات التي برزت في مجال المحاسبة العمومية وجب إحداث إقلاع وتحسين لهذه الوظيفة وهما ما سوف نتناوله في واقع صفة الأمر بالصرف (المطلب الثاني).

<sup>1</sup> عميرو ابتسام، المرجع السابق، صفحة 112.

<sup>2</sup> محمد صالح فنينش، المرجع سابق، صفحة 64/63.

<sup>3</sup> محمد صالح فنينش، المرجع نفسه، صفحة 66.

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للآمر بالصرف

### المطلب الأول: مسؤولية الآمرين بالصرف.

إن الأمر بالصرف شخص واعي له مهام حساسة تترتب عنها مسؤولية كبيرة فهو مسؤول على كل المخالفات الصريحة للقوانين والتنظيمات المعمول بها والتي يتم إثباتها بعد التحقيق والتدقيق من طرف الهيئات الرقابية وعلى هذا الأساس يجب أن يمتاز بالحيطه والحذر و الحنكة في التسيير المالي، فقد تكون سياسية أو جزائية (الفرع الأول)، أو تكون مدنية أو تأديبية (الفرع الثاني)، وإنضباطية (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: المسؤولية السياسية و الجزائية.

تتنوع المسؤوليات التي يرتكبها الأمر بالصرف بين ماهو سياسي وجزائي وفق الآتي:

#### البند الأول: المسؤولية السياسية.

تشمل المسؤولية السياسية خصوصا، أعضاء الحكومة (الوزراء) والمنتخبين الذين لهم صفة الآمرين بالصرف لاسيما المجالس الشعبية البلدية وهي تستند إلى فكرة أن الميزانية هي عبارة عن ترجمة مالية لسياسة الحكومة، وهي كذلك رخصة يعطيها البرلمان للحكومة، من هنا فإن المكلفين بتنفيذ هذه الميزانية 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 الإنحرافات 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<sup>1</sup>.

#### البند الثاني: المسؤولية الجزائية.

قد يبدو للوهلة الأولى تطبيق المسؤولية الجزائية للآمرين بالصرف سهلا نسبيا مقارنة بأنواع المسؤولية الأخرى، فالأمر بالصرف الذي يرتكب مخالفة في التسيير المالي يكون لها وصف الجريمة الجزائية طبقا لقانون العقوبات (إختلاس، غدر، تبديد...) يكون مبدئيا محل مسائلة جزائية من طرف الجهة القضائية المختصة، إلا أن إثبات المسؤولية الجزائية في الواقع يمكن أن يطرح صعوبات كبيرة، فعلي الرغم من أهمية الأخطاء والمخالفات التي يرتكبها الآمرين بالصرف أثناء تنفيذ الميزانية والعمليات المالية بالنظر إلى أحكام القوانين والأنظمة النافذة

<sup>1</sup> سكوتي خالد، المرجع السابق، صفحة 515.

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للآمر بالصرف

وقواعد المحاسبة العمومية المتعلقة بذلك، فإنه من الصعب عموماً إثبات طابعها الجزائي أي إقامة الدليل على وجود خطأ شخصي المقترن بالقصد الجنائي لمرتكبيها وتحديد الضرر المالي الذي يكون قد لحق الهيئات العمومية المعنية أو الخزينة العمومية جراء ذلك<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: المسؤولية المدنية والتأديبية.

تختلف المسؤوليات التي يحاسب عليها الأمر بالصرف بين مسؤولية المدنية والتأديبية

وفق الآتي:

#### البند الأول: المسؤولية المدنية.

أساس المسؤولية المدنية هو الخطأ الشخصي الذي قد يرتكبه الأمر بالصرف عند تنفيذه للعمليات الموكلة إليه والضرر الذي يمكن أن يلحق الهيئة العمومية المعنية من جراء ذلك إضافة إلى أن أساس المسؤولية المدنية للآمرين بالصرف<sup>2</sup>، و في هذا الصدد، يجب ملاحظة أن الخطأ الشخصي للآمرين بالصرف لا يمكن إفتراضه للوصول إلى ما يشبه التطبيق الآلي لمسؤوليتهم المدنية (على غرار المسؤولية المالية الشخصية للمحاسبين العموميين مثلاً) لأن طبيعة مهامهم وإلتزاماتهم كمسيرين (وما تقتضيه من سلطات تقديرية في إتخاذ القرارات) لا تسمح بإقامة هذا النوع من المسؤولية (على أساس الخطأ المفترض)<sup>3</sup>.

#### البند الثاني: المسؤولية التأديبية.

إن المخالفات التي يرتكبها الأمر بالصرف في تنفيذ الميزانية يكون فيها محل مساءلة من قبل المسؤول السلمي الأعلى منه الذي يمكن أن يسلط عليه العقوبة المقررة قانوناً (مثل الإنذار، التوبيخ، تنزيل في الرتبة، العزل...) <sup>4</sup>.

غير أن عائق تطبيقها يبرز من خلال أن المخالفات المالية التي يرتكبها غالباً ما تتم في إطار ممارسته صلاحياته الإدارية، مما يجعل من الصعب إثبات الخطأ الشخصي لهذا الأخير إذ

<sup>1</sup> محمد مسعى، المرجع السابق، صفحة 39.

<sup>2</sup> خالد سكوتي، المرجع السابق، صفحة 220.

<sup>3</sup> محمد مسعى، المرجع نفسه، صفحة 38.

<sup>4</sup> سامية شويخي، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام رسالة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، تخصص مالية عامة، تلمسان، 2011/2010، صفحة 30.

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للآمر بالصرف

يستطيع دائما التذرع بمقتضيات المصلحة العامة لتبرير إنحرافه عن الإنضباط المالي كما أن توقيع العقوبة التأديبية يظل مرهونا بالسلطة التقديرية لمسؤول الأمر بالصرف السلمي والذي قد يكون نفسه متسبب في المخالفات المنسوبة لهذا الأخير<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث: المسؤولية عن عدم مراعاة الإنضباط الميزاني والمالي.

وهي المسؤولية الناتجة عن عدم إحترام أحكام الميزانية و ضوابطها مما يؤدي إلى ضعف مردودية التنفيذ لضعف النتائج المحققة، وهي مسؤولية أوجدها المشرع الفرنسي من خلال إحداث محكمة الإنضباط الميزاني والمالي، لتختص بمخالفات قواعد الميزانية والمحاسبة العمومية، و في الجزائر فإن التحقيق في هذه المخالفات والمعاقبة عليها هما من إختصاص مجلس المحاسبة<sup>2</sup>، " فمسؤولي وأعوان الهيئات العمومية الذين تقحم مسؤوليتهم بسبب الأخطاء والمخالفات لقواعد الإنضباط الميزاني والمالي، أو الخرق لحكم من الأحكام التشريعية والتنظيمية، أو تجاهل إلتزاماتهم لكسب إمتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحهم أو لغيرهم على حساب الدولة أو هيئة عمومية"<sup>3</sup>، لكن الفاعلية في تطبيق هذه المسؤولية لا تزال جد محدودة ولا أدل على ذلك الإنحراف المتزايد للآمرين بالصرف وغيرهم من الأعوان العموميين عن قواعد الإنضباط الميزاني والمالي<sup>4</sup>.

### المطلب الثاني: واقع وظيفة الأمر بالصرف.

إن الممارسة الميدانية لوظيفة الأمر بالصرف، و التطبيق الواقعي للأحكام التي تضبطها تختلف حتما عن التحليل النظري لها ولواقعها، لذلك فإنه من الضرورة بمكان الإحاطة بالواقع الفعلي للآمرين بالصرف من خلال متابعة مدى ملائمة النظام الذي يحكمهم لهذا الواقع، وكذا تحليل نتائج الممارسة الميدانية، و ما ينشأ عنها من علاقات مترابطة ومتداخلة أحيانا و، متوازية أحيان أخرى، مع هيئات و أعوان غايتهم الأخيرة التنفيذ المطابق و الحسن و الفعال للميزانية الممنوحة في إطار تحقيق الخدمة العمومية.

<sup>1</sup> علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، (بدون رقم الطبعة)، الجزائر، 2005، صفحة 115.

<sup>2</sup> محمد مسعي، المرجع السابق، صفحة 40.

<sup>3</sup> محمد مسعي، المرجع نفسه، صفحة 40.

<sup>4</sup> محمد مسعي، مرجع نفسه، صفحة 41.

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للآمر بالصرف

و بإعتبار الأمر بالصرف المسؤول الأول عن السير الحسن للمرفق العام، أو للمؤسسات و الإدارات العمومية، فإن مرافقته ومتابعة أدائه الوظيفي أمر ضروري للوقوف على واقع الوظيفة و ظروفها، وتحديد النقائص و العوائق التي تواجهه وفي نهاية الأمر تحديد الوسائل و الطرق التي تساهم في إصلاح أي خلل يواجه الأمر بالصرف في جانبه الوظيفي أو الشخصي، وإعتبارا لذلك فسيتم دراسة واقع وظيفة الأمر بالصرف إنطلاقا من الممارس ة الفعلية لها و تحديد القصور و العوائق و المشاكل التي تواجهه في (الفرع الأول)، لنحاول أن نضع تصور مبني على أسس علمية وقانونية تأخذ في الحسبان المسؤوليات المحدد قانونا وكذا الجانب الوظيفي و الإجتماعي للآمرين بالصرف في سبيل تطبيق الرشادة والكفاءة في تسيير المال العام (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الصعوبات والعوائق الميدانية.

إن السعي لعصرنة وتطوير و ترقية و تحسين الأداء الإداري و المالي للآمرين بالصرف له دوره في ترقية الإصلاح الإداري و الوظيفي بصفة عامة، كما يساهم في مساعي الدولة الرامية إلى عصرنة الإدارة وتسهيل الخدمة العمومية وتقريبها للمواطنين بما يحقق سهولة اندماجها و تشاركيته في عملها متى تطلب الأمر ذلك.

غير أن الواقع المستقصى في هذا الحال يقدم صورة غير كاملة وبيانات منقوصة وجهد غير كافي في هذا المسعى، ولما كان الأمر بالصرف هو رأس عمود أي جهاز إداري فإن دراسته بغية ترقيته وتطور أدائهن تساهم بشكل مباشر في ترقية وتطوير أداء الخدمة العمومية للمؤسسات وحسن الإستعمال و الإنفاق للمال العام حسب الخطط المدروسة والموضوعة مسبقا، وكما أسلفنا فإن واقع حال الأمرين بالصرف كمسريين إداريين، وكأعوان تنفيذ للميزاني ة يؤكد وجود خلل و ضعف في أدائهم ولسنا في باب تعميم الضعف و لا ينبغي أن نأخذ الحالات المتميزة ونعممها أيضا، ولكننا نقف على بعض الأشكال التي تعيق عمل الأمرين بالصرف وتمثل حجرة عثرة في حسن أدائهم لوظائفهم والتي حكمت العلاقة بينهم وبين بعضهم من جهة، وبينهم وبين مختلف هيئات الرقابة من جهة ثانية، و بينهم وبين إداراتهم المركزية من جهة ثالثة، وكذا في علاقاتهم بمرؤوسيههم وصولا لعلاقاتهم بالمواطنين، وقد تعددت هذه الصعوبات بين ما

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للآمر بالصرف

هو مرتبط بالقوانين و التنظيمات وبين ما هو مرتبط بالوظيفة الإدارية في حد ذاتها، وبين ما هو مرتبط بالجانب التعويضي و الإجتماعي للآمرين بالصرف.

**البند الأول: الجانب المتعلق بالقوانين و التنظيمات.**

الدارس لترساة النصوص القانونية التي ضبطت كل ما تعلق بالمال العام و المحاسبة العامة والميزانية العامة و أعوان تنفيذ الميزانية العامة، و هيئات الرقابة القبلية و البعدية لهذه الأعمال، وكذا هيئات مكافحة الفساد و تبديد وسوء إستعمال و إستغلال المال العام، يستنبط يقينا أن المشرع الجزائري لم يترك المجال للفراغ أو الإجتهااد الشخصي للآمرين بالصرف في تنفيذ إستراتيجياتهم في تسيير المؤسسات التابعة لها وكذا إنفاق المال العام على هذه الخطط، بل ضبطها ضبطا دقيقا مع ما تقتضيه العقلانية و الرشادة والصرامة و الدقة في صرف المال العام، وهو أمر جيد نتمنه، غير أن هذا الزخم التشريعي مع ضعف مستوى بعض الآمرين بالصرف ، وعدم تكوين البعض منهم، شكل عائقا وصعوبة لهم في الوقت نفسه، فمع تزايد النصوص القانونية وتعديلاتها و تشعباتها وتفرقتها في أحيان كثيرة ، أضحي من الصعوبة بمكان إلمام الآمرين بالصرف بالتعديلات الحاصلة، مع الإلتزام الزمني و الميزاني و عبئ مسؤولية الآمرين بالصرف وعدم إستمرارية التكوين شكل بمفهوم المخالفة صعوبة للآمرين بالصرف في إستيعاب ذلك، ولعل – على سبيل المثال- تشعب مدونة الميزانية يعتبر في حد ذاته عائق قانوني طرح الكثير من الإختلافات في الرؤى في تقييد بعض النفقات بين الآمرين بالصرف و المراقب المالي، و الآمرين بالصرف و أمين الخزينة<sup>1</sup>، وتجدد الإشارة إلى ضرورة تحيين وتطوير الضوابط القانونية لمهام وصلاحيات الآمرين بالصرف الواردة في التشريعات المعمول بها بما يتماشى والتطور الدولي للإدارة والتسيير وطرق إنفاق المال العام والتي حتما ستشكل عائق أمام إنفتاح الإدارات و المؤسسات الوطنية وكذا إستفادات المنظومة القانونية من هذا التطور التشريعي العالمي المتسارع.

**البند الثاني: الجانب المتعلق بالوظيفة الإدارية.**

<sup>1</sup> لحسن بن عبد الرحمان، إخضاع البلديات للرقابة المالية، أهدافه، غاياته و النتائج المحقق(الجزء الأول) ، أعمال الملتقى الوطني حول حماية المال العام و آليات الرقابة عليه في الشريعة الإسلامية و القانون الجزائري المنظم من قبل قسم العلوم الإسلامية بجامعة أدرار يومي 11 و12/02/2020 ، ص56.



## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للآمر بالصرف

- إن المقصود بالصعوبات و العوائق المرتبطة بالوظيفة الإدارية، هو تحديد كل ما له علاقة بالعنصر البشري المحرك للمؤسسة و الإدارة العمومية و المتمثلة في:
- عدم الإلمام بالمهام المحددة قانوناً للآمر بالصرف بإعتباره موظفاً و بإعتباره عوناً من أعوان تنفيذ الميزانية.
  - قلة الخبرة والكفاءة اللازمين.
  - عدم وجود نظام متطور و متناسب لتطبيق الإتجاهات الحديثة للموازنة المحاسبية.
  - تعقيد الوثائق المحاسبية حيث أن مجمل الوثائق المحاسبية الواجب توفرها في إطار المدونة تتميز بتعقيداتها و عدم سهولة استعمالها.
  - صعوبة تركيز و تجميع المعلومات المحاسبية لا يتماشى مع التقنيات المحاسبية الجديدة التي تتطلب وجود نظام إعلام آلي يسهر على تركيز مختلف المعطيات المحاسبية من مختلف مراكز التسجيل، بل إن عملية التركيز لا تتم في الآجال المناسبة مما يسبب في تأخر حصر المعلومات و اتخاذ القرارات<sup>1</sup>.
  - تحمل المؤسسات و الإدارات العمومية لأعباء عامة أكثر من حجمها و طاقة تحملها ما يشكل عبئاً قانون و إداري و مالي على الأمر بالصرف يضعه بين مطرقة الإلتزام و ضرورة تقديم الخدمة العمومية<sup>2</sup>.
  - عدم التحكم في توزيع الإعتمادات المالية مما يخلق خلل في تنفيذ الميزانية ترتبط أساساً بعلاقة الأمر بالصرف مع الرقابة المالية السابقة خاصة فيما يتعلق بتحويل الإعتمادات المالية من مادة إلى أخرى و الذي يعتبر سوء تقدير و تخطيط.
  - ضعف الرقابة الذاتية للأمرين بالصرف الأمر الذي خلق الكثير من الأخطاء في أعمالهم.
  - عدم سرعة إستجابة الأمرين بالصرف للأسئلة المطروحة والذي في غالب الأحيان مرده للحيرة والخوف.

<sup>1</sup> بن شنديخ بلال، واقع إصلاح نظام المحاسبة العمومية في ظل تطبيق معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام IPSAS، مذكرة ماستر، جامعة عبد الحميد بن باديس، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، تخصص تدقيق ومراقبة التسيير، مستغانم، 2018/2017، صفحة 39.

<sup>2</sup> لحسن بن عبد الرحمان، إخضاع البلديات للرقابة المالية، المرجع السابق، ص 56.

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للآمر بالصرف

- ضعف تكوين الأمرين بالصرف في مجال المحاسبة العمومية و المال العام.

### البند الثالث: الجانب التعويضي و الاجتماعي للأمرين بالصرف.

مما لا شك فيه أن مراجعة الجانب التعويضي و مراعاة الجانب الاجتماعي للأمرين بالصرف له دور كبير في تحفيزهم و في تحسن أدائهم وتقديم خدمة نوعية مطابقة للضوابط القانونية المنصوص عليها، ذلك أن الملاحظ وجود تفارق كبير في النظام التعويضي و المزايا الاجتماعية للأمرين بالصرف على إختلاف هيئاتهم ومستوياتهم رغم أنهم يخضعون لقواعد قانونية عامة موحدة في تحديد المسؤولية والخطأ و الضرر و العقوبات المقررة في ذلك، ونظام قانون عام يحكم كل تصرفات الأمرين بالصرف مهما إختلفت هيئاتهم ومؤسساتهم الإدارية وهو ما يخلق نوع من اللامبالاة و إنعدام التحفيز لدى البعض منهم على إعتبار تديني نظامهم التعويضي، بل قد يدفع بعض ضعاف النفوس إلى الإختلاس و إستغلال السلطة و النفوذ في الإستفادة من إمتيازات دون وجه حق، كما أن ضعف الأجور في القطاع العام مقارنة مع القطاع الخاص و المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري و الإقتصادي قد تدفع البعض منهم إلى تلقي رشاوى مقابل تديني هذه الأجور<sup>1</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن الأعباء الاجتماعية الناجمة عن مهام الأمر بالصرف من خلال التواجد الدائم في مقر المؤسسة وما يترتب عنه من إهمال عائلي لذوي الأمرين بالصرف خاصة في حالات النقل من مؤسسات وإدارات إلى أخرى كلها تشكل عوامل عدم إستقرار نفسي لدى الأمرين بالصرف تؤثر حتما في مستوى أدائهم.

### البند الرابع: الصعوبات المرتبطة بعلاقة الأمرين بالصرف مع هيئات الرقابة.

في كثير من الأحيان تتسم العلاقة بين الأمرين بالصرف و هيئات الرقابة السابقة و المتمثلة المراقب المالي، واللاحقة و المتمثلة في أمين الخزينة العمومية ومجلس المحاسبة وكذا هيئات مكافحة ومحاربة الفساد الأخرى، نقول تتسم بنوع من التجاذب و التعارض ، يعود السبب

<sup>1</sup> عائشة عوماري و محمد بن عومر، دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي (الجزء الاول)، أعمال الملتقى الوطني حول حماية المال العام و آليات الرقابة عليه في الشريعة الإسلامية و القانون الجزائري المنظم من قبل قسم العلوم الإسلامية بجامعة أدرار يومي 11 و12/02/2020، ص 423.

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للآمر بالصرف

فيها إلى نظرتين مختلفتين لدى كل طرف تجاه الآخر من يخلق عامل نفسي لا يساعد على التعامل المتكامل في الصرف العقلاني القانوني الحسن للمال العام، وإن كنا هنا لا نعمم هذا المنظور ولكن تبقى الإشارة إليه ضرورة تستدعي مراجعة أسبابه وطرق معالجته ومن بين الصعوبات التي يمكن طرحها :

**أولاً:** التشدد الصارم من قبل الرقابة المالية على الإلتزام بالنفقات تصل في أحيان حد الرفض النهائي، غير أن مناقشة المراقبين الماليين في الموضوع وتحليل الأسباب لذلك تعطي تبريراً لها إذا أخذنا في الاعتبار:

- عدم إحترام الأمرين بالصرف للأحكام و التنظيمات التي تحكمه؛
  - نقص مستوى الإلمام بالقوانين و الأحكام تضبط تسيير المال العام؛
  - عدم إحترام الأمرين بالصرف للتوجيهات و التعليمات المرسله لهم؛
  - تكرار نفس الأخطاء من قبل الأمرين بالصرف؛
  - تباطؤ الأمرين بالصرف في أداء مهامهم؛
  - عدم التحكم في توزيع الإعتمادات؛
  - عدم الدراسة الحقيقية والموضوعية للميزانية وإحتياجات المؤسسة؛
  - عدم إحترام قانون الصفقات العمومية ؛
  - ضعف التكوين الوظيفي و القانوني و المحاسبي للآمرين بالصرف؛
- ثانياً:** الرقابة كثير ما تكون بيروقراطية معرقة للنشاط الإداري و التسيير العمومي لما تتطلبه من حذر و تشدد في الرقابة.

**ثالثاً:** عدم تطابق رقابة المشروعية مع رقابة الملائمة ما يؤدي إلى تضارب بين ضرورة تحقيق النوعية و الأفضلية والتقييد بالشرعية و الإنضباط الميزاني وهو ما يجعل الأمر بالصرف في حيرة. **البند لخامس:** الصعوبات المرتبطة بعلاقة الأمرين بالصرف مع إدارتهم المركزية.

تتسم العلاقة بين الأمرين بالصرف وإدارتهم المركزية بالوصائية والسلطوية وفي غالب الأحيان يجد الأمور بالصرف أنفسهم مجبرون على تنفيذ توصيات وتوجهات الإدارة المركزية دون الأخذ في الإعتبار آرائهم و ظروفهم و الإمكانيات المتاحة لهم لتحقيق المطلوب، و هو

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للآمر بالصرف

ما يخلق نوع من التشنج و التذمر و اللامبالاة في تطبيق التعليمات و التوجيهات، و من الصعوبات التي تواجه الأمرين بالصرف في رشادة أدائهم و فعاليتهم نجد:

أولاً: تقليص هامش السلطة التقديرية للأمرين بالصرف و حصر أدائهم في التطبيق الحرفي الجاف للقوانين دون مراعاة الظروف الخاصة بكل مؤسسة و إدارة عمومية.

ثانياً: قلة التكوين المستمر للأمرين بالصرف في كل ما هو جديد لدى الإدارة المركزية يجعل الأمرين بالصرف على المستوى المحلي أو الجهوي متأخرين في الإلمام بها.

ثالثاً: التأخر بتبليغ الإعتمادات المالية الإضافية للأمرين بالصرف يضعهم تحت ضغط سرعة الإلتزام بالنفقات و إحترام الإجراءات و هو أمر غير ممكن عملياً و تطبيقه يؤدي إلى وقوع أخطاء تنجم عنها متابعات قضائية في حق الأمرين بالصرف ناهيك عن الرفض النهائي للرقابة المالية للنفقة الملتزم بها.

### الفرع الثاني: نحو إصلاح الوظيفة الأمر بالصرف.

إن تطوير و إصلاح وظيفة الأمر بالصرف مسألة مهمة مرتبطة حتما بالإصلاح الإداري و الوظيفي بصفة عامة، و تنعكس أثارها على أداء المؤسسة العمومية و نوعية الخدمة وكذا مستويات التنمية المنشودة، وهو أمر عبرت عنه مختلف القوانين الصادرة في هذا الشأن وخاصة التي فتحت الباب أمام المواطن للمشاركة في تنفيذ برامج التنمية كقانون البلدية والولاية، وإصلاح و وظيفة الأمر بالصرف تمر حتما بمراجعة شاملة لكل القوانين التي تحكم عمله و تحيينها وفق المتغيرات الحديثة ومراجعة الفوارق فيها وتحديد المسؤولية على أسس موضوعية بعيداً عن التشخيص القانوني الذي فرضته سياسة الولايات في تعيين الأمرين بالصرف.

- تخفيف مركزية السلطة؛
  - تأهيل وتدريب الأمرين بالصرف، إذ يمثل العنصر البشري عاملاً أساسياً في نجاح الإصلاح فلا يمكننا تصور تحقيق إصلاح إذا كان العنصر المسير لهذا الإصلاح غير مؤهل لذلك، إذ يتوجب على الجهات المعنية (وزارة المالية) تأهيل أعوان تنفيذ الميزانية العمومية بالأخص ( الأمر بالصرف) علمياً وعملياً من أجل ضمان التطبيق الجيد للنظام المحاسبي لذا يتوجب مايلي:
- عقد دورات تدريبية بمشاركة الأكاديميين والمهنيين خاصة:

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للآمر بالصرف

تطوير المناهج الدراسية في الجامعات ومراكز التكوين لكي تتضمن المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام<sup>1</sup>.

● إصلاح الإدارة العمومية: يعتبر إصلاح الإدارة العمومية شرطا أساسيا لتحقيق إصلاح نظام القانوني للآمر بالصرف وذلك من أجل تكييف الإدارة مع الإجراءات، لأنه لا يمكن الحديث عن نجاح أو فشل نظام قانوني في ظل إدارة غير قادرة أو متفهمة أو متمكنة من عناصر هذا النظام وفي هذا السياق نتطرق إلى صور أساسية:

● إصلاح الإدارة المكلفة بمنح الاعتمادات و بتنفيذ الميزانية: وهي وزارة المالية المسؤول الأصل ورئيسي من مختلف مراحل وإجراءات الميزانية العامة، لذلك يعتبر تحديث مهام وزارة المالية محورا أساسيا في إصلاح الإدارة العمومي.

● تخصيص خلايا إدارية لمتابعة أعمال الإصلاح، أي خلق لجان مختصة في عملية متابعة الإصلاح الميزاني على مستوى وزارة المالية وعلى الهيئات العمومية توكل لها مهمة متابعة تحقيق العناصر المكونة للإصلاح على مستوى إدارتها<sup>2</sup>.

● إستعمال التكنولوجيات والوسائل الحديثة: إذ تمكن التكنولوجيا من إجراء العمليات المتعلقة بالإصلاح في الوقت المحدد لها، وبسهولة وبأقل تكاليف، كما تضمن كفاءة عالية فيها، لأن توافر الأجهزة الإدارية على الأدوات والوسائل التكنولوجية المتطورة يسهل نقل وتنسيق المعلومات والإجراءات بينها<sup>3</sup>.

● وكذلك توفير وسائل الإعلام والاتصال لأنه يعتبر محركا قويا لدفع وإرساء الإصلاح سواء لدى مختلف أجهزة الآمرين بالصرف أو الهياكل التابعة له، فتوفير المعلومة حول عناصر الإصلاح يسهل عملية الإدراك وتفهم هذه العناصر وبالتالي سهولة تطبيقها.

<sup>1</sup> نور الهدى بوليفة، واقع إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري، مذكرة ماستر، جامعة الشهيد حمة لخضر، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التجارية وعلوم التسيير، تخصص تدقيق محاسبي، الوادي، 2015/2014، صفحة 44.

<sup>2</sup> مفتاح فاطمة، تحديث نظام الميزاني في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، تخصص تسيير المالية العامة، تلمسان، 2011/2010، صفحة 151.

<sup>3</sup> مفتاح فاطمة، مرجع سابق، صفحة 153.

## خاتمة

### الخاتمة:

على ضوء هذه الدراسة لموضوع الأمر بالصرف من مختلف الجوانب سواء النصوص القانونية المنظمة له أو الكيفيات التقنية للتسيير المالي، بحيث حاولنا إعطاء رؤية وتحليل للموضوع، ذي أهمية بالغة ويتطلب دراسة أكثر، لأن الهدف من الدراسة هو إبراز دور الأمر بالصرف، وذلك من خلال تسليط الضوء على الجانب المفاهيمي و الجانب التنظيمي، ومن خلال ذلك تم التوصل إلى أن عملية تنفيذ الميزانية من جانب الإيرادات والنفقات تمر على الأمر بالصرف، من خلال المراحل الإدارية المتمثلة في تنفيذ النفقات والإيرادات، بإعتبار هفاعل الأول في تنفيذ الميزانية.

### نتائج الدراسة:

- 1: من بين الإيجابيات إصدار ترسانة من النصوص القانونية و التنظيمية المتعلقة بالأمر بالصرف والتي تضبط كل نواحي المتعلقة به، وهذا ما يعبر عن نية المشرع والمنظم إلى إيجاد منظومة قانونية متكاملة تشكل نظام قانوني متميز للأمر بالصرف.
- 2: يتم تنفيذ الميزانية العامة من طرف مجموعة من أعوان التنفيذ القائمين على المحاسبة العمومية أولهم الأمر بالصرف.
- 3: إن مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومية يهدف إلى تطبيق رقابة متبادلة، هدفه مكافحة الغش والإختلاس، وكذا إرتكاب الأخطاء والمخالفات المالية.
- 4: يكون الأمر بالصرف إما رئيسي أو ثانوي أو أمر بصرف الوحيد، أو أمر بصرف مستخلف أو مفوض.
- 5: تنفيذ الميزانية العمومية لا يكون إلا بوجود عونين أساسيين هما الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

## خاتمة

- 6:** مهام الأمر بالصرف والمحاسبين العموميين متكاملة فيما بينها فهي عملية متسلسلة إذا إختلت عملية أو عنصر تبطل النفقة.
- 7:** إن للأمر بالصرف دور مهم ومهم جدا لما له من مسؤولية جسيمة في عملية تنفيذ الميزانية.
- 8:** لا يتم الصرف النهائي لنفقات ميزانية الدولة إلا بعد مرورها على مجموعة من المراحل والإجراءات التي يقوم بها الأمر بالصرف وتمثلة في الالتزام، تصفية، أمر بالدفع.
- 9:** اعتماد الأمر بالصرف في تحضير الميزانية على نظام مفصل ومدقق.
- 10:** تمثل الرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها آلية قانونية لضمان تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية.
- 11:** حول القانون للأمرين بالصرف إمكانية تسخير المحاسب العمومي من أجل صرف النفقة إذا رفض هذا الأخير صرفها والإعتراض عليها.
- 12:** يحق للمراقب المالي رفض التأشيرة على ملف الإلتزام بالنفقة العمومية إذا كانت غير مشروعة.
- 13:** حول المشرع للأمر بالصرف أسلوب التغاضي كطريق ثانوي لمنح التأشيرة من المراقب المالي لما له من أهمية بالغة في فك الإختناق الذي تعرف العديد من النفقات التي يمكن أن تؤدي إلى طريق مسدود ما بين الإدارة ومصلحة الرقابة المالية.
- توصيات الدراسة:**
- 1 :** تغيير مصطلح الأمر بالصرف بالآمر المسير لأن مصطلح الأمر بالصرف إذا تمت تسميته تبعا للإختصاص الذي يقوم به، فإنه لايقوم فقط بالصرف وإنما الإلتزام والتصفية وإذا كان كذلك فكان الأجدر تسميته الأمر بالالتزام أو الأمر بالتصفية، لأنهما مرحلتين أسبق من الصرف، ومنه فالأحسن تجنبنا لهذا التداخل والإشكال تسميته بالآمر المسير فهو مصطلح يتناسب والأدوار التي يقوم بها.

## خاتمة

- 2:** ضرورة خضوع كل من الأمرين بالصرف الرئيسين والثانويين للتكوين الدائم في مجال التسيير المالي والميزاني للأشخاص المعينين في مناصب مسؤولي التسيير المالي والإداري، بغية مواكبة التطورات والتغيرات التي تحصل في القوانين والتنظيمات التي تمس بقطاعهم.
- 3:** وجوب منح الحرية أكثر للأمرين بالصرف في مجال تنفيذ الميزانية من أجل الحد من الإجراءات الروتينية المعرقة لسير الحسن للمرافق العامة التي يتولاها.
- 4:** ضرورة إصدار قوانين تتماشى والتطورات الحالية في مجال المالية والرقمنة، وذلك من خلال مراجعة القوانين والمراسيم المتعلقة بالأمربالصرف و المحاسبة العمومية، من أجل تحيينها وجعلها مواكبة للمستجدات.
- 5:** ضرورة توجيه ومرافقة الأمرين بالصرف من قبل وزارة المالية وبالخصوص المراقب المالي لما له من علاقة معه في مجال تنفيذ النفقات العمومية، من خلال تقديم التوجيهات والمعلومات المحاسبية الكافية لهم حول كيفية إعداد بطاقة الإلتزام، لأنه ليس كل الأمرين بالصرف يتقنون ذلك وليس كلهم من مجال إختصاص المحاسبة أو المالية، قد يكون من مجال آخر.
- 6:** تجسيد رقابة فعالة على الأمرين بالصرف لحسن تسيير الميزانية وضمان سيرها في الإلتجاه السليم.



## المصادر و المراجع

### قائمة المصادر والمراجع:

#### أولاً: المصادر

#### أ: القوانين

1. القانون رقم 90-21، المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بقانون المحاسبة العمومية، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 35، سنة 15 | 08 | 1990.
2. الأمر رقم 95-20، المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بصلاحيات وتنظيم مجلس المحاسبة، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 39، سنة 23 جويلية 1995، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02، المؤرخ في 26 أوت 2010، المتعلق بمجلس المحاسبة، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 50، سنة 01 | 09 | 2010.
3. القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جويلية 2011، متعلق بالبلدية، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 37، سنة 28 | 07 | 2011.
4. القانون رقم 12-07، المؤرخ في 23 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 12، سنة 29 | 02 | 2012.

#### ب: المراسيم

1. المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرافق العام، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 50، سنة 20 | 09 | 2015.
2. المرسوم التنفيذي رقم 91-313، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، المتعلق بتحديد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفية تمم ومحتواها، الصادرة في الجريدة الرسمية، العدد 43، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 03-04، المؤرخ في 19 يناير 2003، الصادرة في الجريدة الرسمية، العدد 04، وبالمرسوم التنفيذي رقم 11-332، المؤرخ في 19 سبتمبر 2011، صادرة في الجريدة الرسمية، العدد 52، سنة 20 | 09 | 2011.

## المصادر و المراجع

3. المرسوم التنفيذي رقم 91-314، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، متعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصراف والمحاسبين العموميين، صادرة في الجريدة الرسمية، العدد 43، سنة 10 | 09 | 1991.
4. المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، صادرة في الجريدة الرسمية، العدد 82، سنة 15 | 11 | 1992، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، صادرة في الجريدة الرسمية، العدد 67، سنة 19 | 11 | 2009.
5. المرسوم التنفيذي رقم 93-46، المؤرخ في 06 فبراير 1993، المحدد لآجال دفع النفقات وتحصيل أوامر الإيرادات، الصادرة في الجريدة الرسمية، العدد 09، سنة 10 | 02 | 1993.
6. المرسوم التنفيذي رقم 93-108، المؤرخ في 08 ماي 1993، المتضمن تحديد كيفيات إحداث وكالات الإيرادات والنفقات وتنظيمها وسيورها، صادرة في الجريدة الرسمية، العدد 30، سنة 15 | 05 | 1993.
7. المرسوم التنفيذي رقم 97-268، المؤرخ في 21 جويلية 1997، المحدد للإجراءات المتعلقة بالإلتزام بالنفقات العمومية والتقييد بها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصراف ومسؤولياتهم، صادرة في الجريدة الرسمية، العدد 48، سنة 23 | 07 | 1997.
8. المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 جويلية 1998، المتعلق ببنفقات الدولة للتجهيز، الصادرة في الجريدة الرسمية، العدد 51، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-148، المؤرخ في 02 ماي 2009، صادرة في الجريدة الرسمية، العدد 26، سنة 16 | 06 | 2009.
9. المرسوم التنفيذي رقم 20-404، المؤرخ في 29 ديسمبر 2020، المتعلق بتحديد كيفيات تسيير وتفويض الإعتمادات المالية، صادرة في الجريدة الرسمية، العدد 80، سنة 29 | 12 | 2020.

### ج: القرارات

1. تعليمة رقم 03، المتعلقة بالرقابة السابقة للنفقات، وزارة المالية ، سنة 01 | 03 | 2021.

### ثانيا: المراجع

#### أ: الكتب

2. إبراهيم على عبد الله، أنور العجارمة، مبادئ المالية العامة، دار الصفاء للطباعة والنشر و التوزيع، (بدون رقم الطبعة)، الأردن، 1999.
3. حسن عواضه، المالية العامة، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، لبنان، 1973
4. خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، عمان، 2008.
5. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، (بدون رقم الطبعة)، مصر، 1975.
6. طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 1999 .
7. علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، (بدون رقم الطبعة)، الجزائر، 2005.
8. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الطبعة الأولى، الجزائر، 1984.
9. قاسم إبراهيم الحسيني، المحاسبة الحكومية والميزانية العامة للدولة، مؤسسة الورق، الطبعة الأولى، الأردن، 1999.
10. محمد صغير بعلی، يسرى أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2003.

## المصادر و المراجع

11. محمد عمر حماد أودوج، ترشيد الإنفاق العام وعلاج عجز ميزانية الدولة، دار الجامعة، (بدون رقم الطبعة)، مصر، 2006.

12. محمد مسعى، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2003.

13. يزيد محمد أمين، الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً)، دار بلقيس للنشر، ( بدون رقم الطبعة)، الجزائر، 2015.

### ب: المذكرات والأطروحات الجامعية

#### الأطروحات الدكتوراه

1. بنزيان سعادة، رقابة مجلس المحاسبة على النفقات العمومية، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة وهران 2 محمد بن أحمد، وهران، 2018 | 2019.

2. تياب نادية، مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012 | 2013.

3. سكوتى خالد، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، قسم الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2017 | 2018.

4. شلال زهير، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدول، أطروحة دكتوراه، تخصص تسيير المنظمات، كلية العلوم الإقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2013 | 2014.

5. عبود ميلود، متطلبات تبنى معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام لتطوير نظام المحاسبة العمومية وآثره على ترشيد النفقات العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، تخصص مالية

## المصادر و المراجع

- ومحاسبة، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية والتسيير، قسم العلوم التجارية، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2018 | 2019.
6. قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2016 | 2017.
7. محمد الصالح فنيش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، قسم الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2011 | 2012.
8. موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، تخصص تدقيق محاسبي، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014 | 2015.
- رسائل الماجستير**
1. بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، رسالة ماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، قسم الحقوق، جامعة الجزائر 2، الجزائر، 2002 | 2003.
2. بورطلة علي، المراقب المالي في الجزائر، رسالة ماجستير، تخصص فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، قسم الحقوق، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2013 | 2014.
3. جمال الدين بطاهر، مراقبة تنفيذ النفقات العامة في الجزائر، رسالة ماجستير، تخصص تسيير، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية و التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة الجزائر 2، الجزائر، 2002 | 2003.

## المصادر و المراجع

4. سامية شويحي، أهمية الإستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام ، رسالة ماجستير، تخصص مالية عامة، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية والتسيير، قسم علوم تسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010 | 2011.
5. عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير، تخصص تسيير المالي العامة، كلية العلوم بالإقتصادية والتجارية والتسيير، قسم علوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011 | 2012.
6. عميور إبتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقليم، رسالة ماجستير، تخصص الإدارة العامة وقانون تسيير الأقاليم، كلية الحقوق، قسم الحقوق، جامعة قسنطينة 1، قسنطينة، 2012 | 2013.
7. مفتاح فاطمة، تحديث نظام الميزاني الجزائري، رسالة ماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية والتسيير، قسم علوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010 | 2011.
8. نصيرة عباس، آليات رقابة الإدارية على تحقيق النفقات العمومية، رسالة ماجستير، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2011 | 2012.

### مذكرات ماستر

1. أفضطال نعيمة، رقابة المحاسب العمومي في مجال الصفقات العمومية، مذكرة ماستر، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، 2017 | 2018.
2. باكرية جمال الدين، مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، مذكرة ماستر، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2016 | 2017.

## المصادر و المراجع

3. بلاف عائشة، دور الخزينة العمومية في تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة ماستر، تخصص إدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2011 | 2012.
4. قادر سلمى، يوبي جميلة، آليات تنفيذ نفقات الميزانية العامة في الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص مالية دولية، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2016 | 2017.
5. ولد موسى سارة، كيفية تنفيذ النفقة العمومية لخزينة الولاية، مذكرة ماستر، تخصص التدقيق المحاسبي، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2016 | 2017.

### ج: المقالات

1. أوناهي هاني، حشلاف جعفر، إجراء التفاوضي وسيلة لتجاوز قرار الرفض النهائي لتأشيرة المراقب المالي، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، العدد 02، 2019.
2. تقروت محمد، حديبي عبد القادر، فعالية الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها بين الدور الرقابي والإستشاري للمراقب المالي، مجلة العلوم القانونية، جامعة طاهري محمد، بشار، العدد 01، 2004.
3. حنيش أحمد، الرقابة على الإنفاق العام كآلية لتحديد المسؤوليات والمحافظة على المال العام، مجلة الإقتصاد الجديد، جامعة الجزائر 2، الجزائر، العدد 11، 2014.
4. خالد سكوتي، الأمر بالصرف كأول فاعل في عملية الرقابة، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، جامعة غرداية، غرداية، العدد 02، 2020.
5. ركاب أمينة، رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، جامعة الحكمة، لبنان، العدد 01، 2014.

## المصادر و المراجع

6. سكوتي خالد، دور الأمر بالصرف في مراقبة الميزانية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر2، الجزائر، العدد 02، 2015.
7. عبد الجليل دبابي، محفوظ برحماني، هيئات الرقابة على الإدارية المالية للبلديات، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة لوئيسي علي، البليدة، العدد 03، 2019.
8. عوالي بلال، زريق كمال، مجال تدخل المراقب المالي لدى البلديات لمراقبة الصفقة العمومية في ظل المرسوم الرئاسي 15-247، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد 34، 2018.
9. مزيتي فاتح، رقابة المراقب المالي على الإدارة العامة، مجلة تاريخ العلوم، جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد 08، 2017.
10. يوسف جيلالي، النظام القانوني للأمر بالصرف في القانون الجزائري، مجلة القانون، جامعة حسيبة بن بوعلي، شلف، العدد 06، 2016.

### د: الملتقيات

1. عائشة عوماري، محمد بن عومر، دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي، ملتقى وطني حول حماية المال العام وآليات الرقابة عليه في الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري، جامعة أحمد دراية، 12 | 02 | 2020.
2. لحسن بن عبد الرحمان، إخضاع البلديات للرقابة المالية أهدافه، غاياته، والنتائج المحقق، ملتقى وطني حول حماية المال العام وآليات الرقابة عليه في الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري، جامعة أحمد دراية، أدرار، 12 | 02 | 2020.



## الفهرس

الصفحة	الموضوع
	إهداء
	شكر وعرهان
01	مقدمة.....
05	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للصفة الأمر بالصرف.....
05	المبحث الأول: مفهوم صفة الأمر بالصرف وشروط اكتسابها.....
05	المطلب الأول: مفهوم صفة الأمر بالصرف.....
06	الفرع الأول: تعريف الأمر بالصرف.....
08	الفرع الثاني: تمييز الأمرين بالصرف.....
08	البند الأول: تمييز الأمر بالصرف عن المحاسب العمومي.....
08	البند الثاني: تمييز الأمر بالصرف عن المراقب المالي.....
09	البند الثالث: تمييز الأمر بالصرف عن وكلاء الصرف.....
09	المطلب الثاني: شروط وأصناف صفة الأمر بالصرف.....
10	الفرع الأول: شروط اكتساب صفة الأمر بالصرف.....
10	البند الأول: تعيين الأمر بالصرف.....
10	البند الثاني: انتخاب الأمر بالصرف.....
10	البند الثالث: اعتماد الأمر بالصرف.....
11	الفرع الثاني: أصناف صفة الأمر بالصرف.....
11	البند الأول: الأمر بالصرف الرئيسي.....
12	البند الثاني: الأمر بالصرف الثانوي.....
13	البند الثالث: الأمر بالصرف الوحيد.....
14	البند الرابع: الأمر بالصرف المستخلف.....

14	..... البند الخامس: الأمر بالصرف المفوض
15	<b>المبحث الثاني: مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي</b>
16	.....المطلب الأول: مفهوم المبدأ
16	.....الفرع الأول: تعريف المبدأ
16	.....الفرع الثاني: أهمية مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي
17	.....البند الأول: تقسيم المهام
17	.....البند الثاني: المراقبة المزدوجة
17	.....البند الثالث: تطبيق وحدة الصندوق
17	.....البند الرابع: محاربة الغش و الاختلاس
18	.....البند الخامس: تسير الرقابة القضائية
18	.....المطلب الثاني: مبررات ونتائج تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي
18	.....الفرع الأول: مبررات تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي
19	.....الفرع الثاني: نتائج تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي
19	.....البند الأول: النتائج الإيجابية لتطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي
20	.....البند الثاني: نتائج انتقادات تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي
22	.....المطلب الثالث: استثناءات وجزاء الإخلال بمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي
22	.....الفرع الأول: استثناءات تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي
22	.....البند الأول: استثناءات من جانب تسديد النفقات
24	.....البند الثاني: استثناءات المبدأ من جانب تنفيذ الإيرادات
24	.....الفرع الثاني: جزاء الإخلال بمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي
24	.....البند الأول: إخلال الأمر بالصرف بمبدأ الفصل بينه وبين المحاسب العمومي
25	.....البند الثاني: إخلال المحاسب العمومي بمبدأ الفصل بينه وبين الأمر بالصرف
26	<b>الفصل الثاني: الإطار التنظيمي صفة الأمر بالصرف</b>

27	المبحث الأول: صلاحيات ورقابة الأمر بالصرف.....
27	المطلب الأول: صلاحيات الأمر بالصرف.....
27	الفرع الأول: المرحلة الإدارية لتنفيذ النفقة.....
28	البند الأول: الالتزام بالنفقة { عقد النفقة }.....
35	البند الثاني: تصفية النفقة.....
36	البند الثالث: الأمر بصرف النفقة.....
37	الفرع الثاني: المرحلة الإدارية لتنفيذ الإيرادات.....
37	البند الأول: إجراءات الإثبات.....
38	البند الثاني: إجراءات التصفية.....
38	البند الثالث: الأمر بالتحصيل.....
39	المطلب الثاني: رقابة الأمر بالصرف كجهة وصية على تنفيذ النفقات العمومية.....
39	الفرع الأول: الرقابة على تنفيذ نفقات الجماعات الإقليمية.....
40	البند الأول : الرقابة الوصائية على تنفيذ نفقات الولاية.....
41	البند الثاني: رقابة الوصاية على تنفيذ نفقات البلدية.....
42	الفرع الثاني: الرقابة على تنفيذ نفقات الأجهزة الإدارية المرفقية.....
42	البند الأول: حق الأمر بالصرف في الإشراف والتوجيه والرقابة.....
42	البند الثاني: سلطة الأمر بالصرف في إنشاء وتعديل الهيئات والمؤسسات العمومية.....
42	<b>المبحث الثاني: مسؤولية الأمرين بالصرف وواقعه.....</b>
43	المطلب الأول: مسؤولية الأمرين بالصرف.....
43	الفرع الأول: المسؤولية السياسية و الجزائية.....
43	البند الأول: المسؤولية السياسية.....
43	البند الثاني: المسؤولية الجزائية.....
44	الفرع الثاني: المسؤولية المدنية و التأديبية.....

44	.....البند الأول: المسؤولية المدنية.....
44	.....البند الثاني: المسؤولية التأديبية.....
45	.....الفرع الثالث: المسؤولية عن عدم مراعاة الانضباط الميزاني والمالي.....
45	.....المطلب الثاني: واقع وظيفة الأمر بالصرف.....
46	.....الفرع الأول: الصعوبات والعوائق الميدانية.....
47	.....البند الأول: الجانب المتعلق بالقوانين و التنظيمات.....
47	.....البند الثاني: الجانب المتعلق بالوظيفة الإدارية.....
49	.....البند الثالث: الجانب التعويضي و الاجتماعي للآمرين بالصرف.....
49	.....البند الرابع: الصعوبات المرتبطة بعلاقة الأمرين بالصرف مع هيئات الرقابة.....
50	.....البند الخامس: الصعوبات المرتبطة بعلاقة الأمرين بالصرف مع إدارتهم المركزية.....
51	.....الفرع الثاني: نحو إصلاح الوظيفة الأمر بالصرف.....
53	.....الخاتمة.....
56	.....قائمة المصادر والمراجع.....
64	.....الفهرس.....

## ملخص الدراسة :

تمحورت الدراسة حول النظام القانوني للآمر بالصرف، إذ يعتبر هذا الأخير كل شخص مؤهل قانونا للقيام بعمليات مالية تتعلق بالمال العام، سواء كانت هذه العمليات تخص النفقات أو الإيرادات العامة، كما قد يكون حامل هذه صفة معيناً أو منتخبا يمارس الصفة باسمه ولحساب جهة إدارية في شقها الإداري، لأن ما يميز المحاسبة العمومية هو إنفرادها بمبدأ التنافي بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، إذ توكل لهذا الأخير مهمة المحاسبة العمومية، أما الأمر بالصرف يتكفل بالعمليات الإدارية من جانب تنفيذ النفقات فيعهد إليه الإلتزام بها وتصفيتهما وأخيرا الأمر بصرفها، أما من جانب تنفيذ الإيرادات فيتولى إثبات الديون وتصفيتهما وأخيرا الأمر بالتحصيل، فيعتبر الأمر بالصرف مسؤول عن الأخطاء والانحرافات التي قد تقع منه عند تنفيذ العمليات المالية إذ يعتبر مسؤولا جزائيا ومدنيا وتأديبيا وعن عدم مراعاة الانضباط الميزاني أو المالي، كما يمارس الأمر بالصرف الرئيسي أو الوحيد الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية بصفته ممثلا لجهة الإدارية الوصية وإما بصفته رئيسا إداريا لتلك الجهة الإدارية.

**الكلمات المفتاحية:** الأمر بالصرف، المحاسب العمومي، الميزانية العامة، المحاسبة العامة، الإيرادات، النفقات.