

النظام القانوني للأمر بالصرف في القانون الجزائري

د. يوسف جيلالي

أستاذ محاضر قسم "ب"

كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الشلف

ملخص:

تكتسي عملية تنفيذ النفقات و الإيرادات العمومية، أهمية قصوى نظرا لكونها تعبر عن السير اليومي و العادي لمختلف المرافق و المؤسسات العمومية ، و عن تنفيذ السياسة الحكومية في شتى المجالات. و لذا فهي مؤطرة بكم هائل من النصوص القانونية و التنظيمية التي تكفل سيرها الجيد. و من حيث الأشخاص المسؤولة عن التنفيذ فقد حصر القانون الجزائري الأعوان المتدخلين في عمليات تنفيذ الميزانية، على عشرين اثنين هما كل من الأمر بالصرف و المحاسب العمومي، حيث يتولى الأول العمليات الإدارية في حين يتولى الثاني العمليات المحاسبية. و نظرا لكون المرحلة الإدارية تسبق في الغالب المرحلة المحاسبية، فإن الأمر بالصرف يعد المحرك الأول لعملية تنفيذ العمليات المالية للميزانية العامة، و لذا يهدف هذا المقال إلى التعريف بالنظام القانوني الذي يحكم شروط اكتساب صفة الأمر بالصرف و مهامه.

Résumé:

Le processus de mise en œuvre est des dépenses et des recettes publiques, d'une importance capitale, car ils reflètent la fonctionnement quotidienne des différentes services et des établissements publics, ainsi que sur la mise en œuvre de la politique du gouvernement dans divers domaines. Et il est donc encadrée par énorme quantité de textes législatifs et réglementaires qui assurent le bon fonctionnement. Et en ce qui concerne les personnes responsables de la mise en œuvre, le droit algérien a limité en deux les agents intervenant dans les opérations de l'exécution du budget, l'ordonnateur et comptable public, où il est le premier processus administratifs tandis que la seconde charge des opérations comptables. En raison du fait que la phase administrative précède la plupart étape comptable, l'ordonnateur est moteur de est le premier qui a mise en œuvre des opérations financières pour le budget général, et si cet article vise à présenter le statut juridique qui régit les conditions de nomination et les fonctions de l'ordonnateur.

تتولى الدولة بغرض تلبية الحاجات العامة القيام بعمليتين متلازمتين، وهما تحصيل الأموال من مصادر مختلفة فيما ي بالإيرادات العامة، و القيام بعد ذلك بعملية صرف تلك الإيرادات لغرض المصلحة العامة، فيما يسمى بالإنفاق العمومي. و توطر هاتين العمليتين في شكل وثيقة هامة تدعى بالميزانية العامة للدولة، و التي يتم تحضيرها و المصادقة علي و من ثم وضعها حيز التنفيذ. و يعني هذا الأخير تحصيل الإيرادات المسجلة بالميزانية من جهة و صرف النفقات الواردة بها. و عمليا يتم هذا التنفيذ وفق مرحلتين متميزتين؛ الأولى مرحلة إدارية يتولاها شخص مسير يدعى بالآمر بالصرف، و الثانية محاسبية يتولاها شخص مؤهل في مجال المحاسبة، يدعى بالمحاسب العمومي. و لتسليط الضوء على المرحلة الأولى يتناول الموضوع بعض جوانب من النظام القانوني للآمر بالصرف، و ذلك بالتطرق لمفهوم هذه الصفة و طرق اكتسابها و مختلف أصناف الآمرين بالصرف (المبحث الأول) من جهة و كذا لدورهم و مهامهم فيما مجال تنفيذ الإيرادات و النفقات العمومية من جهة أخرى (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مفهوم صفة الأمر بالصرف و شروط اكتسابها و أصناف الآمرين بالصرف.

نظرا للدور المهم للآمر بالصرف في تنفيذ عمليات الميزانية العامة أولت النصوص القانونية و التنظيمية أهمية قصوى لمفهومه و الشروط المتعين استيفاؤها لاكتساب صفة الأمر بالصرف من جانب (المطلب الأول) ، كما حددت مختلف أصناف حاملها من جانب آخر (المطلب الثاني)

المطلب الأول: مفهوم الأمر بالصرف و شروط اكتسابها

بعد التطرق لكل من المقصود بصفة الأمر بالصرف نتطرق بعدها لشروط اكتساب هذه الصفة و طرق انتهائها.

أولا: مفهوم الأمر بالصرف

حسب المادة 23 من القانون 90-21 المؤرخ في 24 محرم عام 1411هـ الموافق لـ 15 أوت 1990 و المتعلق بالمحاسبة العمومية¹، فإنه يعد أمرا بالصرف كل شخص مؤهل قانونا

¹ - راجع الجريدة الرسمية المؤرخة في 24 محرم عام 1411هـ الموافق لـ 15 أوت 1990 العدد 35، ص. 1131.

لتولي العمليات الإدارية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات و النفقات العمومية، و المتمثلة أساسا كما يلي:

- فيما يتعلق بتنفيذ النفقات: عمليات الالتزام بالنفقة، التصفية، و الأمر بالدفع أو تحرير الحوالات.

- فيما يتعلق بتنفيذ الإيرادات: عمليات إثبات دائنية الهيئة العمومية، التصفية و التحصيل. كما تنص المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 97-268 المؤرخ في 16 ربيع الأول عام 1418 هـ الموافق لـ 21 جويلية 1997 الذي يحدد إجراءات الالتزام بالنفقات العمومية و تنفيذها و يضبط صلاحيات الآمرين بالصرف و مسؤولياتهم¹، على أنه يقصد بالأمر بالصرف الموظف المعين بصفة قانونية في منصب مسؤولية تسيير الوسائل المالية و البشرية و المادية لمصلحة أو هيئة عمومية، الذي تفوض له السلطة وفقا للمواد 26، 28، 30 من القانون 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية.

و على هذا يستنتج أن الأمر بالصرف يتحدد في المسؤول الإداري الأول للهيئة أو المصلحة العمومية (سواء موظف عمومي أو منتخب أو أي شخص آخر مما كان النظام القانوني لوظيفته)، و المخول للقيام بعمليات تنفيذ الميزانية²، و بالتالي فهو يجمع بين وظيفتي التسيير الإداري و المالي لنشاط الهيئة. و هذا ما يعني أن الأمر بالصرف لا يشكل سلكا من أسلاك الوظيفة العامة قائما بذاته يتولى مهام التسيير المالي للهيئات العمومية، و إنما يعد صفة تلحق بالمسؤول الإداري للهيئة أو المؤسسة العمومية³. غير أنه في حالة وجود عدة هياكل للتسيير أي عدة مسؤولين إداريين داخل الهيئة الواحدة، فإن الأمر بالصرف يتحدد في هذه الحالة في الموظف أو المسؤول عن تسيير الوسائل المالية المفوضة له السلطة في تنفيذ عمليات الميزانية⁴.

¹ - راجع الجريدة الرسمية المؤرخة في 18 ربيع الأول عام 1418 هـ الموافق لـ 23 جويلية 1997، العدد 48، الصفحة 13.
² - أي عمليات صرف النفقات و تحصيل الإيرادات، و لذا كما لا حظ البعض فإن تسمية الأمر بالصرف، ليست دقيقة، لكونها تشير فقط لعمليات تنفيذ النفقات دون عمليات تنفيذ الإيرادات، و لذا فإنه يفضل استعمال تسمية الأمر المالي، لكونها تجمع كلا النوعين من العمليات. راجع في هذا الشأن، زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة دكتوراه، بجامعة مولود معمري، 2011.

³ - راجع في هذا المعنى محمد مسعي، الحاسبة العمومية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2003، ص.28.

⁴ - راجع المادة الثالثة الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي 97-268 .

ثانيا: شروط اكتساب صفة الأمر بالصرف و انتهاءها

تتعدد شروط اكتساب شخص ما لصفة الأمر بالصرف، نص عليها القانون 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية، بالمواد 23، 24 و 55. و تتحدد تلك الشروط في كل من ضرورة حصول التعيين أو الانتخاب لمسؤول هيئة عمومية، التحويل للقيام بعمليات تنفيذ الميزانية العامة، التنافي مع منصب المحاسب العام، و أخيرا ضرورة اعتماد الأمر بالصرف لدى المحاسب العمومي المعين لديه.

1- التعيين أو الانتخاب لمسؤول هيئة عمومية:

نصت على هذا الشرط ذو الطابع الإجرائي الفقرة الثانية من المادة 23 من القانون 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية، و ذلك بنصها على أنه " يخول التعيين أو الانتخاب لوظيفة لها من بين الصلاحيات تحقيق العمليات المشار إليها أعلاه(أي العمليات الإدارية لتنفيذ النفقات و الإيرادات العمومية) صفة الأمر بالصرف قانونا و تزول هذه الصفة بانتهاء الوظيفة". إذن و كما سبق الذكر فإن الأمر بالصرف يعد مسؤولا إدارية لمصلحة أو مؤسسة عمومية تطبق قواعد المحاسبة العمومية، فإن أول شرط لاكتساب هذه الصفة يتمثل في ترأس إحدى هذا النوع من المؤسسات. و يتحقق هذا الشرط إما بطريق التعيين أو الانتخاب حسب النظام القانوني لكل مؤسسة. **فالتعيين** يكون بالنسبة للهيئات و المصالح العمومية التي يتم تولي رئاستها و الإشراف عليها أشخاص معينون. و من أمثلة ذلك من أمثلة ذلك الوزير بالنسبة لميزانية الوزارة و الوالي بالنسبة لميزانية الولاية المدير الجامعة بالنسبة لميزانية الجامعة...إلخ. و باعتباره قرار إداري، فإن التعيين يجب أن يكون صادر من السلطة المختصة بذلك، و ذلك مثل رئيس الجمهورية فيما يخص تعيين الوزراء و الولاة و مدراء الجامعات. و أما زوال صفة الأمر بالصرف المعين، فإنها تتحقق طبقا لقاعدة توازي الأشكال بقرار إداري بإنهاء المهام صادر من السلطة الإدارية المختصة بذلك.

و أما الانتخاب فيكون بالنسبة للهيئات و المصالح العمومية التي يتولى رئاستها و الإشراف عليها أشخاص منتخبون و ذلك كرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يعد أمرا بالصرف لميزانية البلدية. و يتم اكتساب صفة الأمر بالصرف في هذه الحالة من تاريخ محضر

التنصيب. و أما زوالها فيقع مبدئيا بانهاء العهدة الانتخابية، و استثناء بحالات أخرى طارئة كالاستقالة، التخلي عن المنصب، الإقصاء، و حل المجلس المنتخب¹.

و سواء تعلق الأمر بالتعيين أو الانتخاب، فإنه في حالة الشغور المؤقت لمنصب مسؤول تسيير الوسائل المالية و البشرية و المادية فإنه يتم انتقاليا تعيين موظف ينتمي إلى الإدارة أو المؤسسة العمومية بصفته آمر بالصرف، و ذلك قصد ضمان سير المرفق العمومي، في انتظار تعيين (أو انتخاب) مسؤول جديد. و يتم إعداد مقررات التأهيل و الاعتماد الخاصة بالشخص المعين انتقاليا من قبل وزارة المالية، لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد لسنة إضافية في حالة لم يتم تعيين أو انتخاب مسؤول جديد في أجل القانوني².

2- تحويل صلاحية تنفيذ العمليات المالية:

لا يكفي التعيين أو الانتخاب لمسؤول هيئة عمومية، حتى يتم اكتساب صفة الأمر بالصرف، بل يتعين أن يكون هذا المسؤول مفوض للقيام بعمليات تنفيذ الميزانية العامة، أي صلاحية إثبات النفقة و تصفيته و الأمر بصرفها فيما يخص تنفيذ النفقات، و كذا إثبات و تصفيته و الأمر بتحصيله فيما يتعلق بتنفيذ الإيرادات.

و لقد نصت هذا الشرط المادة 23 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، و كذا المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 97-268 بنصها "على أنه يقصد بالأمر بالصرف الموظف المفوض له المعين بصفة قانونية في منصب مسؤولية تسيير الوسائل المالية و البشرية و المادية لمصلحة أو هيئة عمومية".

و على هذا يتعين أن يكون المسؤول المعين لإدارة مؤسسة عمومية حتى يحمل صفة الأمر بالصرف، أن لا يخول فقط التسيير الإداري للمؤسسة، و إنما أيضا التسيير المالي لها.

¹ - راجع بالنسبة لكل هذه الحالات القانون 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1438 هـ الموافق لـ 22 يونيو 2011، المتضمن

قانون البلدية، راجع الجريدة الرسمية المؤرخة في أول شعبان عام 1432 هـ الموافق لـ 3 يوليو 2011، العدد 37، ص.4.

² - راجع المادة الثانية مكرر من المرسوم التنفيذي 97-268، و الذي تم إضافتها بموجب المرسوم التنفيذي 13-95 المؤرخ في 15 ربيع الثاني عام 1434 هـ الموافق لـ 26 فبراير 2013 المتضمن تعديل المرسوم التنفيذي 97-268. راجع الجريدة الرسمية المؤرخة في 23 ربيع الثاني عام 1434 هـ الموافق لـ 6 مارس 2013، العدد 13، الصفحة 16. و راجع في هذا المعنى أيضا المادة 28 من قانون المحاسبة العمومية، و التي تنص على أنه "في حالة غياب أو مانع يمكن استخلاف الأمرين بالصرف في أداء بعقد تعيين يعد قانونا و يبلغ للمحاسب العام المكلف بذلك".

و لذا فإنه في حالة تفويض التسيير الإداري دون التسيير المالي لا يمكن وصف المسؤول بكون أمرا بالصرف. و هو ما عبر عنه البعض، بالقول " أنه ليس كل مدير أمر بالصرف"¹. و بالفعل يوجد بعض المدراء لا يعدون أمرين بالصرف، بسبب كون التسيير المالي للمؤسسة التي يتولون تسييرها الإداري، مفوض لسلطة أو سلطات أخرى. و هذا يحدث غالبا عندما لا تزود المؤسسة بميزانية خاصة بها. و ذلك مثل مدير المدرسة الابتدائية، إذ أنه مفوض فقط بالتسيير الإداري البيداغوجي للمدرسة، في حين أن التسيير المالي موزع بين كل من مديرية التربية فيما يتعلق بأجور المعلمين، و البلدية فيما يتعلق بتكاليف الحراسة و الصيانة و النظافة.

3- ضرورة التنافي مع منصب المحاسب العام: ج ضرورة التنافي مع منصب المحاسب العام:

يعد هذا الشرط ذو الطابع الموضوعي، أهم الشروط المتطلبة لمباشرة الأمر بالصرف لمهامه. و هو منبثق من مبدأ هام في المحاسبة العمومية و المتمثل في مبدأ فصل الأمر بالصرف عن المحاسب العمومي. و الذي قرره القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، في مادته 55 بنصها على أنه " تتنافى وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي". و يقصد بهذا المبدأ هو أنه لا يمكن لشخص واحد أن يجمع بين مهمة إداري أمر بالصرف و محاسب عمومي²، طبقا لمبدأ فصل العمليات الإدارية لتنفيذ الميزانية عن العمليات المحاسبية ، أو بعبارة أخرى استقلال كل من عوئي تنفيذ الميزانية (الأمر بالصرف و المحاسب العمومي) في القيام بمهامه العائدة لاختصاصه، و عدم تدخل أحدهما في صلاحيات الآخر ، و أكثر من ذلك منع كل إمكانية لأحدهما في التأثير على مهام الطرف الآخر.

و يبرر مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي، بعدة مبررات منها خصوصا ضرورة الحفاظ على الأموال العامة، إذ أن جمع الوظائف الإدارية و المالية في يد موظف واحد يفتح المجال أمام سوء استعمال الأموال العامة و التلاعب بها³ ، أي أن هذا المبدأ يمنع أن يقوم نفس الموظف بالالتزام بالنفقة و الأمر بصرفها و دفعها أو أن يأمر بمجباية إيراد معين و تحصيله، فلا يمكن لأيهما أن يتصرف في الأموال العامة دون مشاركة الآخر،

¹ - محمد مسعي، المرجع السابق، ص.28.

² - اضرىف، قانون ميزانية الدولة، EMALIV، الطبعة الرابعة، المغرب، 2016، ص.103.

³ - أناس بن صالح الرماني، المالية العامة و السياسة المالية، نشر البديع، الطبعة الأولى، المغرب، 2002، ص.75.

الأمر الذي يجعل عملية الغش صعبة، حيث يقوم الأمر بالصرف بمراقبة المحاسب العمومي و العكس صحيح¹. إذن و تطبيقا لمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي، فإنه يتعين بصدد تعيين أمر بالصرف مراعاة على الخصوص ما يلي:

- عدم إمكانية الجمع بين وظيفة الأمر بالصرف و وظيفة المحاسب العمومي بنفس المؤسسة. و عليه لا يمكن تعيين كآمر بالصرف لمؤسسة ما المحاسب العمومي لنفس المؤسسة، و في حالة ما تم ذلك - أي تعيين محاسب عمومي بمنصب الأمر بالصرف لنفس المؤسسة التي يمكن محاسبتها- فإنه يتعين عليه وجوبا التخلي عن منصب المحاسب العام.

- عدم إمكانية تفويض الأمر بالصرف لمهامه للمحاسب العمومي، و ذلك لكون هذا التفويض يخرق كلية مبدأ الفصل، لأنه يؤدي إلى حلول المحاسب محل الأمر بالصرف في مهام هذا الأخير، و بالتالي يكون- أي المحاسب- قد جمع بين تأدية المرحلتين الإدارية و المحاسبية لتنفيذ الإيرادات و النفقات. و تجدر الإشارة إلى أن القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، قد أغفل النص على منع تفويض الأمر بالصرف لمهامه للمحاسب العمومي، بعدما كان قد منصوص عليه بالمادة الرابعة من القرار الوزاري المتعلق بشرح المادة 24 من قانون المالية لسنة 1980².

- عدم إمكانية أن تكون هناك علاقة زوجية بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي المعين لديه، و هذا ما تنص عليه صراحة المادة 56 من قانون المحاسبة العمومية بنصها على أنه "يمنع أن يكون أزواج الآمرين بالصرف بأي حال من الأحوال محاسبين عموميين معينين لديهم". و على هذا لا يمكن تعيين أمر بالصرف بمؤسسة ما زوج المحاسب العمومي لتلك المؤسسة و العكس كذلك. و يمكن سبب هذا المنع نظرا لما لعلاقة الزوجية من تأثير و عاطفة و مانع أدبي يحول دون مراقبة الزوج لزوجته و عدم التبليغ عما يرتكبه من مخالفات في مجال تنفيذ الميزانية العامة، مما يعرض الأموال العامة لسوء الاستعمال.

غير أنه و كما هو ملاحظ فإن القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، لم ينص سوى على عدم إمكانية تولي زوجين أحدهما أمر بالصرف و الآخر محاسب عمومي بنفس

¹ - يلس شاوش بشير، المالية العامة، المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، وهران، 2007، ص.199.

² - حسين الصغير، دروس في المالية و المحاسبة العمومية للطلبة الجامعيين، دار الحمديّة العامة، الجزائر، 1421هـ، 2001، ص.125.

المؤسسة، و لم ينص على منع وجود صلة قرابة بين هذين العونين، و ذلك بسبب ما لعلاقة القرابة - مثل علاقة الزوجية- من تأثير عاطفي يحول دون مراقبة أحد العونين للآخر و الإخطار بما يحدث من مخالفات بشأن تنفيذ العمليات المالية. و لذا كان الأجدر بوضعي القانون 90-21 النص على أن لا يكون الأمر بالصرف صلة قرابة بالمحاسب العمومي.

4- اعتماد الأمرين بالصرف من قبل المحاسب العمومي:

يعتبر هذا الشرط ذو الصبغة الإجرائية، آخر الشروط المتطلب استيفاؤها لمباشرة الأمر بالصرف محامه بصفة فعلية. و لقد فرضته المادة 24 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، بنصها على "أنه يجب اعتماد الأمرين بالصرف لدى المحاسبين العموميين المكلفين بالإيرادات و النفقات المأمورين بتنفيذها. تحدد كيفيات هذا الاعتماد عن طريق التنظيم." و تم تحديد مفهوم هذا الاعتماد بموجب المقرر الوزاري المؤرخ في 6 جانفي 1991، و الذي ينص على أنه يقصد باعتماد الأمر بالصرف لدى المحاسب العمومي إشعار هذا الأخير بوثيقة التعيين الإداري أو محضر انتخاب الأمر بالصرف و كذا نموذج إمضاء. و على هذا يهدف الاعتماد إلى اطلاع المحاسب العمومي بتعيين الأمر بالصرف (الجديد) و تعريفه بهويته و شكل إمضائه، و ذلك بغرض التأكد من شرعية الأوامر بالدفع التي يصدرها له. و يتم تسليم نموذج الإمضاء عمليا بأن ينتقل الأمر بالصرف لمكتب المحاسب العمومي، و يوقع على سجل خاص بالاعتمادات يمسكه المحاسب العمومي لهذا الغرض. و في حالة قيام الأمر بالصرف بتفويض محامه المتعلقة بتنفيذ الميزانية، يتعين أيضا اعتماد الشخص المستفيد من التفويض، مما يستلزم توقيع هذا الأخير بسجل الاعتمادات لدى المحاسب العمومي.

المطلب الثاني: أصناف الأمرين بالصرف

كانت المادة 25 من قانون المحاسبة العمومية قبل تعديلها تصنف الأمرين بالصرف إلى أساسيين أو ابتدائيين و أمرين بالصرف ثانويين. لكن هذه التسميات تغيرت بتعديل هذه المادة بموجب المادة 73 من قانون المالية التكميلي لسنة 1992¹، ليصبح تصنيف الأمرين بالصرف يتضمن ثلاثة أصناف هم كل من أمرين بالصرف رئيسيون أو أوليون و أمرين

¹ -راجع الجريدة الرسمية المؤرخة في 14 ربيع الثاني عام 1413 هـ الموافق لـ 11 أكتوبر 1991، العدد 73، ص. 1872.

بالصرف ثانويون و آمر بالصرف الوحيد.

أولا: الأمر بالصرف الرئيسي أو الأولي (L' ordonnateur principal ou primaire)

حسب المادة السادسة من المرسوم التنفيذي 91-313 المؤرخ في 28 صفر عام 1412 هـ الموافق لـ 7 سبتمبر 1991 الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يسكها الآمرون بالصرف و المحاسبون و كفياتها و محتواها المعدل و المتم¹، فإن الأمر بالصرف الرئيسي هو من يصدر أوامر بالدفع لصالح الدائنين و أوامر الإيرادات (أو أوامر التحصيل) ضد المدينين، و كذا أوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الآمرين بالصرف الثانويين. و ورد تحديد قائمة الآمرون بالصرف الرئيسيون بموجب المادة 26 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، و ذلك بنصها على أنه "يعد أمرا بالصرف رئيسي كل من:

- 1- المسؤولون المكلفون بالتنسيق المالي للمجلس الدستوري و مجلس المحاسبة و المجلس الشعبي الوطني (و مجلس الأمة).
- 2- الوزراء.

3- الولاة عندما يتصرفون لحساب الولاية. أي عندما يتصرفون في ميزانية الولاية.

4- رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات.

5- المسؤولون المعينون قانونا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

6- المسؤولون المعينون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة".

2- الأمر بالصرف الثانوي: L' ordonnateur secondaire

تم تعريف الآمرين بالصرف الثانويين بالمادة 27 المعدلة من قانون المحاسبة العمومية بنصها على أنه "يعتبر آمر بالصرف ثانوي المسؤولون عن ميزانية التنسيق بصفتهم رؤساء مصالح غير مكرزة للوظائف المحددة بالمادة 23"، أي عن العمليات الإدارية لتنفيذ النفقات و الإيرادات العمومية.

¹ - راجع الجريدة الرسمية المؤرخة في 9 ربيع الأول عام 1412 هـ الموافق لـ 18 سبتمبر 1991، العدد 43، الصفحة 1648.

و حسب المادة الثامنة من المرسوم التنفيذي 313-91 السابق الذكر فإن صلاحيات الأمر بالصرف الثانوي في تنفيذ الميزانية تتحدد في إصدار حوالة الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة إليهم من قبل الأمرين بالصرف الرئيسين، وأوامر الإيرادات ضد المدينين. و على هذا يستنتج أن الأمرين بالصرف الثانويين يكونون عادة المسؤولون عن مصلحة غير مرمكة و غير متمتع بالشخصية الاعتبارية، تتبع إداريا لهيئة يشرف عليها أمر بالصرف رئيسي، حيث يفوض لهم الاعتمادات الخاصة بهذه المصلحة، و ذلك مثل المديرين التنفيذيين بالنسبة للمديرات الولائية الذين يعملون تحت إشراف الوزير باعتباره أمر بالصرف رئيسي، و عمداء الكليات الجامعية حيث يعد يتحدد الأمر بالصرف الرئيس في شخص مدير الجامعة.

معايير التمييز بين الأمر بالصرف الرئيسي و الأمر بالصرف الثانوي:

رغم الأهمية النظرية و العملية القصوى لمسألة التمييز بين صنف الأمر بالصرف الرئيسي و الأمر بالصرف الثانوي، إلا أنه و كما يبدو أعلاه فإن النصوص القانونية و التنظيمية تبقى عاجزة في وضع معيار حاسم للتمييز بين هذين الصنفين من الأمرين بالصرف و أكثر من ذلك متناقضة مع الواقع العملي. و أما من جانب الفقه، فإننا عاينا أن الأستاذ محمد مسعي، هو الوحيد الذي تصدى في كتابه المحاسبة العمومية لهذه المسألة. و فيما يلي خلاصة بحثه لها¹.

آ المعيار المحدد بالقانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية:

طبقا لهذا القانون فإنه يعد أمر بالصرف رئيسي كل الأشخاص المحددون بالمادة 26 منه، و أمر بالصرف ثانوي كل مسؤول لمصلحة غير مرمكة. و على هذا فإن قانون المحاسبة العمومية اعتمد معيار مزدوج، يقوم على طريقة التعداد (La méthode de numération) فيما يتعلق بتحديد من يحمل صفة الأمر بالصرف الرئيسي، و طريقة التعيين كرئيس مصلحة غير مرمكة لتحديد الأمر بالصرف الثانوي. و طبقا لهذا المعيار، - و كما يذكر الأستاذ محمد مسعي - فإن التعيين في وظيفة رئيس مصلحة غير مرمكة يمنح آليا صفة أمر بالصرف ثانوي. و كتنقيح لهذا المعيار، فإنه يمكن القول أنه منسجم لحد كبير مع الواقع العملي، إذ بالفعل فإن أغلب رؤساء المصالح غير المرمكة كالمديرين التنفيذيين و عمداء الكليات يعدون أمرين بالصرف ثانويين، إلا

¹ - محمد مسعي، المرجع السابق، ص. 28-32.

أنه مع ذلك لا يطابق الواقع تماما، و ذلك بالنظر لكون ليس كل رئيس مصلحة غير مكررة يعد أمر بالصرف ثانوي، بسبب عدم استدعاء الحاجة لتزويد تلك المصلحة بميزانية خاصة بها¹.

ب- المعايير المحددة بالمرسوم التنفيذي 313-91:

حسب هذا المرسوم المحدد إجراءات المحاسبة التي يمكنها الآمرون بالصرف و المحاسبون العموميون و كفاءاتها و محتواها²، فإنه يعد أمر بالصرف رئيسي الذي يصدر أوامر بالدفع لفائدة الدائنين و أوامر الإيرادات ضد المدينين، و أوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الآمرين بالصرف الثانويين³. و أما الآمرين بالصرف الثانويين فيقصد بهم حسب نفس المرسوم الذين يصدرون حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة و أوامر الإيرادات ضد المدينين⁴.

و بناء على هذا يعد أمر بالصرف رئيسي كل أمر بالصرف يتولى ما يلي:

- إصدار أمر بالدفع لفائدة الدائنين.

- إصدار أمر بالتحصيل لفائدة المدينين.

- تفويض الاعتمادات لفائدة الآمرين بالصرف الثانويين.

و من جهة أخرى يعد أمر بالصرف ثانوي كل أمر بالصرف يتولى ما يلي:

- إصدار حوالة الدفع لفائدة الدائنين.

- إصدار أمر بالتحصيل لفائدة المدينين. و بالنتيجة يتبين أن المرسوم التنفيذي 313-91 يقيم التفرقة بين الصرف الرئيسي و الثانوي بناء على معيارين اثنين يناقشان كما يلي:

المعيار الأول: تسمية سند الدفع المحرر: فحسب المرسوم التنفيذي 313-91 يعد أمر بالصرف

رئيسي كل من يصدر أمر بالدفع (Ordonnance de paiement)، فحين يعد أمر بالصرف

ثانوي كل من يصدر حوالة دفع (Mandate de paiement). و لا شك أن هذا المعيار

يفتقر للتطابق مع الواقع العملي، إذ أن بعض الآمرين بالصرف يصدرون سند الدفع تحت

¹ - محمد مسعي، المرجع السابق، ص.30.

² - راجع الجريدة الرسمية المؤرخة في 9 ربيع الأول عام 1412هـ، الموافق لـ 18 سبتمبر 1991، العدد 43، ص.1648.

³ - المادة السابعة من المرسوم التنفيذي 313-91.

⁴ - المادة الثامنة من المرسوم التنفيذي 313-91.

تسمية حوالة دفع ، و مع ذلك يعدون آمريين بالصرف رئيسين ، ذلك مثل الولاية و مدراء الجامعات.

المعيار الثاني: القيام بعملية تفويض الاعتمادات: إضافة لمعيار تسمية سند الدفع، يؤسس المرسوم التنفيذي 313-91 معيار ثانيا للتمييز بين الأمر بالصرف الرئيسي و الأمر بالصرف الثانوي، قائم على مدى إمكانية القيام بعملية تفويض الاعتمادات أم لا. فكل أمر بالصرف يستطيع القيام بعملية تفويض الاعتمادات يعد رئيسيا و كل من لا يملك هذه الصلاحية يعد ثانويا.

ج- معيار الأستاذ مسعي: معيار مصدر الاعتمادات الموضوعة تحت تصرف الأمر بالصرف:

يطرح الأستاذ محمد مسعي معيارا للتمييز بين الأمر بالصرف الرئيسي و الثانوي قائم على مصدر الاعتمادات الموضوعة تحت تصرف كل منها. فالأمر بالصرف الرئيسي يحوز الاعتمادات مباشرة من الميزانية العامة، فيحين أن الأمر بالصرف الثانوي يكون مصدر الاعتمادات بالنسبة إليه من الأمر بالصرف الرئيسي، حيث يتلقاها منه بواسطة عملية تدعى بتفويض الاعتمادات (Délégation des crédits). و يدافع الأستاذ محمد مسعي بقوة عن هذا المعيار، و يعتبره جوهري و موضوعي و عام للتمييز بين الأمر بالصرف الرئيسي و الأمر بالصرف الثانوي¹. و بالفعل فإن معيار مصدر الاعتمادات الموضوعة تحت تصرف الأمر بالصرف ما إذا كان مباشر أو مفوض، يعد - بالنظر للواقع العملي- كافيا لوحده للتمييز بين صنفين الأمرين بالصرف، إذ يغيب عمليا وصف أمر بالصرف ثانوي دون أن تكون الاعتمادات التي يتولى صرفها قد تحصل عليها بطريق عملية تفويض الاعتمادات.

غير أننا نرى أنه يتعين تكملة هذا المعيار بالمعيار الثاني المحدد بالمرسوم التنفيذي 313-91، المتمثل في مدى إمكانية القيام بعملية تفويض الاعتمادات. و لذا نخلص للنتيجة النهائية بصدد التمييز بين الأمر بالصرف الرئيسي و الثانوي و هي كالتالي:

-يعد آمرا بالصرف رئيسيا كل أمر بالصرف توضع تحت تصرفه الاعتمادات المالية مباشرة من الميزانية التي يتولى تسييرها، و يكون بإمكانه القيام بعملية تفويض الاعتمادات لأمر بصرف

¹ - محمد مسعي، المرجع السابق، ص.30.

ثانوي.

-يعد أمرا بالصرف ثانويا كل أمر بالصرف لا يتلقى الاعتمادات المالية مباشرة من الميزانية التي يتولى تسييرها، وإنما من أمر بالصرف رئيسي عن طريق عملية تفويض الاعتمادات، و لا يمكنه القيام بإعادة تفويض الاعتمادات التي تلقاها.

ثالثا: الأمر بالصرف الوحيد: نصت المادة 27 المعدلة من قانون المحاسبة العمومية في صيغتها المعدلة بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 1992، على كون الوالي يعد أمر بالصرف الوحيد بالنسبة لنفقات التجهيز غير الممرکز المسجلة في رقم دليله. و يقصد بهذه النفقات البرامج القطاعية غير الممرکزة، و ذلك حسبما هو منصوص عليه بالمرسوم التنفيذي 98-227 المؤرخ في 19 ربيع الأول عام 1419 هـ الموافق لـ 13 جويلية 1998 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز¹ المعدل و المتمم بموجب المرسوم التنفيذي 09-148 المؤرخ في 2 ماي 2009². و حسب هذه المادة الرابعة الفقرة (ب) من هذا المرسوم، فإنه يقصد بنفقات التجهيز غير الممرکزة، تلك البرامج التي تتكون من برامج قطاعية غير ممرکزة و مخططات التنمية البلدية التي تكون موضوع مقررات ينخذها الوالي.

و يعتبر الأمر بالصرف الوحيد فئة ثالثة متميزة عن الأمرين بالصرف الرئيسين و الثانويين. و هي فئة تميز النظام المحاسبي الجزائري متميزا عن باقي النظم المحاسبية الأخرى التي لا تعرف سوى الفئتين التقليديتين للأمرين بالصرف. و يمكن سبب هذا التميز في التوجه المتبنى في الجزائر منذ السبعينات، و المتمثل في السلطات المالية على مستوى الولاية في يد الوالي باعتباره ممثل الحكومة و أمين سلطة الدولة³. و حسب الأستاذ محمد مسعي، فإن تسمية الوالي يرجع لكونه لا يسير بشأن الاعتمادات غير الممرکزة للدولة، و إنما يقوم بتنفيذ العمليات المالية المسجلة بميزانية الدولة، و بالتالي لا يمكن اعتباره أمرا بالصرف رئيسي لهذه العمليات، كما أن نفس هذه الاعتمادات لا تفوض له بل تخصص له في بداية كل سنة مما عنه

¹ - راجع الجريدة الرسمية المؤرخة في 21 ربيع الأول عام 1421 هـ الموافق لـ 14 جويلية 1998، العدد 51، الصفحة 6.

² - راجع الجريدة الرسمية المؤرخة في 3 ماي 2009، العدد 26، الصفحة 23.

³ - محمد مسعي، المرجع السابق، ص.33.

و بالفعل فإن المرسوم التنفيذي 98-227 السالف الذكر، يحدد إجراءات تنفيذ نفقات التجهيز الخاصة بالبرامج القطاعية غير المركزية، بما يفهم منه عدم اعتبار الوالي آمر رئيسي و لا مفوض بشأن هذه النفقات. حيث أن هذه النفقات تسجل كما هو معلوم بالميزانية العامة للدولة بشكل رخص برنامج و اعتمادات دفع² و ليس بميزانية الولاية ، لكن طالما أنها تخص مشاريع على المستوى المحلي، فإنه يعهد للوالي تنفيذها. و على هذا يتولى وزير المالية بتبليغ الولاية رخصة البرنامج القطاعية غير المركزية، حسب كل قطاع فرعي من القائمة بموجب مقرر برنامج³. ثم تخصيص و تبليغ اعتمادات الدفع للوالي حسب كل قطاع فرعي⁴. و أخيرا يقوم الوالي في حدود الاعتمادات المالية المخصصة لكل قطاع، بإنجاز هذه العمليات على مستوى الميزانية و الإدارة حسب الإجراءات القانونية و التنظيمية المعمول بها⁵.

المبحث الثاني: مهام الأمر بالصرف المتعلقة بتنفيذ العمليات المالية للميزانية

طبقا لمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي فإن عملية تنفيذ الميزانية سواء في جانب صرف النفقات أو تحصيل الإيرادات توزع بين عمليات إدارية يتولاها الأمر بالصرف و عمليات حسابية يقوم بها المحاسب العمومي. و لذا فإن للأمر بالصرف دور مهم في تنفيذ النفقات (المطلب الأول) و الإيرادات (المطلب الثاني) ، حيث يعتبر المحرك الأول لهذه التنفيذ.

المطلب الأول:تولي المرحلة الإدارية لعمليات تنفيذ النفقات:

بصدد تنفيذ النفقات العمومية يتولى الأمر بالصرف العمليات التالية:

أولاً:مرحلة الالتزام بالنفقة: تعد مرحلة الالتزام بالنفقة و التي تدعى أيضا بالارتباط بالنفقة و كذا عقد النفقة، المرحلة الأولى في مراحل تنفيذ النفقات العمومية، و حسب المادة 19 من

¹ - محمد مسعي، المرجع السابق، ص.ص.33-34.

² - توزع اعتمادات التجهيز بالجدول "ج" المرفق بقانون المالية.

³ - راجع المادة 16 من المرسوم التنفيذي 98-227.

⁴ - راجع المادة 19 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي 98-227.

⁵ - راجع المادة 19 الفقرة الثالثة من المرسوم التنفيذي 98-227.

القانون 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية فإنه يقصد بالالتزام بالنفقة " العمل الذي يترتب عنه إنشاء الدين".¹ و على هذا يقصد بالالتزام بالنفقة سبب أو مصدر التزام الإدارة بالنفقة العمومية¹، و هو بهذا يأخذ صور عديدة منها على الخصوص:

1- **القرار الإداري:** أي العمل الانفرادي التي تتخذها الإدارة و المؤثر في مركز الأفراد، و يتعين بهذا الصدد أن يكون للقرار أثر مالي حتى يمكن اعتباره بمثابة عقد للنفقة العمومية، أي يجب أن يضع على عاتقها التزام بدفع أموال للغير المعني بالقرار. و من أمثلة ذلك قرار تعيين شخص بوظيفة عامة الذي يرتب عليها صرف نفقة في شكل مرتب لهذا الشخص.

2- **العقد المزدوج الأطراف:** أي الاتفاق الذي تبرمه الإدارة (سواء كان عقد إداري أو لا) و الذي يضع عليها واجب أداء مالي للطرف الآخر. و ذلك مثل عقد الأشغال العامة الذي يرتب عليها صرف نفقة في شكل مقابل الأشغال للمؤسسة المقابلة المتعاقد معها.

3- **العمل غير المشروع:** أي الفعل الضار الذي تتسبب فيه الإدارة للغير، و الذي يضع عليها واجب صرف نفقة تتمثل في التعويض المادي للمضرور.

4- **الدفع غير المستحق:** أي قبض الدولة لأموال دون وجه حق، و الذي يرتب عليها صرف نفقة عامة، تتمثل في رد تلك الأموال المقبوضة.

ثانيا: مرحلة تصفية النفقة: يقصد بعملية تصفية النفقة العمومية تحديد مقدار المبلغ المالي المستحق على الإدارة بموجب الالتزام بالنفقة، أو بتعبير المادة 20 من قانون الحاسبة العمومية " التحقق على أساس الوثائق الحسابية و تحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية". و على هذا تتضمن تصفية النفقة في غالب الأحيان عمليتين متتابعتين، و هما كل من عملية التأكد من أداء الخدمة، و عملية التحديد الدقيق لمبلغ النفقة.

1- **إثبات أداء الخدمة:** تعد هذه العملية تطبيقا لقاعدة محمة في الحاسبة العمومية، تدعى بقاعدة "أداء الخدمة أو الحق المكسب" و التي تقضي بعدم إمكانية قيام الإدارة العامة بصرف النفقة إلا بعد التأكد من تنفيذ موضوعها، إذ أن الإدارة لا تقوم بالدفع المسبق بل تقوم بذلك عندما يقوم الدائن بتنفيذ الخدمة التي على عاتقه لصالح الإدارة. فالموظف لا يتقاضى مرتبه إلا بعد

¹ - و يعرف أيضا بأنه الإجراء الذي ينتج عنه عبء مستقبلي على عاتق الدولة التي توضع في وضعية مدين.

أدائه العمل الموكل إليه من قبل الهيئة العمومية الموظف أو المتعاقد معها، و المؤسسة مقاوله الأشغال لا يمكنها الحصول على مقابل الأشغال إلا بعد التنفيذ الفعلي للأشغال محل الصفقة العمومية، كما أن المؤسسة الموردة للوازم لا يدفع لها ثمن اللوازم إلا بعد تحصل الإدارة عليها فعلا. و تجد عملية إثبات الخدمة و قاعدة عدم الدفع المسبق ضرورتها في الحفاظ على حقوق الإدارة.

و يتم إثبات أداء الخدمة كتابيا، و تختلف طريقة هذا الإثبات الكتابي باختلاف مصدر الالتزام بالنفقة و يمكن إعطاء أمثلة عن ذلك:

- قائمة الإمضاءات اليومية للموظفين للتحقق من قيام الموظف من عمله.
- إشهاد مكتب الدراسات المعهد إليه متابعة انجاز صفقة الأشغال بوقوع التنفيذ وفق المواصفات و الشروط المحددة في دفتر الشروط.
- الإشهاد الكتابي من مسؤول مصلحة الوسائل بالاستلام الفعلي للعتاد و الأجهزة التي تعاقدت بشأنها الإدارة لاقتنائها و بالمواصفات و الكمية المطلوبة.
- و خروجاً عن قاعدة عدم الدفع قبل أداء الخدمة، فإن بعض النفقات يمكن صرفها قبل تنفيذ موضوعها، و هي نادرة جدا و مقرر قانونا، و يمكن الإشارة لبعضها مثل:
- التسبيقات الممنوحة للموظفين بخصوص الأمر بمصاريف بعض المهمات و التريضات، حيث تدفع هذه المصاريف قبل القيام بهذه المهمات و التريضات.
- تسبيقات الصفقات العمومية، حيث يدفع جزء من مبلغ الصفقة للمؤسسة الممنوح لها الصفقة قبل الانطلاق في عملية التنفيذ.

- مصاريف الإشهار و الاشتراك في الجرائد الرسمية و باقي الجرائد و المجلات.

2- **التحديد الدقيق لمبلغ النفقة:** بعد التأكد من أداء الخدمة و تحقق من مديونية الإدارة فعلا يتم الحساب الدقيق لمبلغ الدين المستحق للدائن، و التي تتم بناء على الاثباتات الكتابية التي تمت أثناء عملية التأكد من أداء الخدمة، و بالرجوع للأمثلة السابقة يمكن بيان كيفية حساب مبلغ النفقة كما يلي:

- بالنسبة للراتب المستحق للموظفين: يتم التحديد على أساس الأيام التي قضاها الموظف

فعلا أي يخصم الأيام التي تغيب فيها عن العمل دون مبرر.

- بالنسبة لمقابل الأشغال: يتم التحديد بضرب الكميات المنجزة بأسعار الوحدة المنصوص عليها في اتفاق الصفقة.

- بالنسبة لمقابل اللوازم: يتم التحديد بضرب الكميات المتحصل عليها فعلا بأسعار الوحدة المنصوص عليها.

و تجدر الإشارة إلى أنه و رغم كون هذه الإثباتات الكتابية المتعلقة بأداء الخدمة و تحديد المبلغ الدقيق للنفقة تعد من قبل المصالح المختصة للهيئة العمومية و ترفع للأمر بالصرف للتوقيع عليها و هو بصدد الأمر بدفعها، إلا أنه يبقى من الواجب عليه و تجنباً لمسؤوليته التأكد بنفسه ميدانيا من أداء الخدمة (الحضور الفعلي للموظفين، الانجاز الفعلي للأشغال، التسلم الفعلي للوازم....) و صحة حساب مبلغ النفقة.

ثالثا: مرحلة الأمر بصرف النفقة: يعتبر الأمر بالصرف آخر المراحل الإدارية لعملية تنفيذ النفقة العمومية، و يعرف بأنه الأمر الكتابي الصادر من الأمر بالصرف لشخص المحاسب العمومي بدفع مبلغ مالي معين من حساب الهيئة العمومية المعنية لشخص معين. و نصت على هذه المرحلة المادة 21 من القانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، بنصها على أنه " يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقة".

و على هذا يظهر أن الأمر بالصرف يمثل الطريق التنفيذي لعملية تصفية النفقة، إذ أن هذه الأخيرة و إن كانت تقر حق دائن الإدارة في استفتاء حقه، إلا أنها تبقى دون قوة تنفيذية قبل صدور الأمر بالصرف. و يظهر من هذا أيضا أن إصدار الأمر بالصرف يعتبر من الصلاحيات التقديرية للأمر بالصرف، إذ يمكنه أن يرفض أو يؤجل الأمر بالصرف إذا قدر أن ذلك هو الأنسب لمصلحة الهيئة العمومية التي يتولى مسؤوليتها¹.

و على كل فإنه و رغم كون الأمر بالصرف يعد إجراء ضروري و مسبق لدفع النفقة العمومية، و ذلك حسب ما تنص عليه المادة 30 من القانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، إلا أن نفس هذه المادة تجيز إمكانية خرق هذا الإجراء بموجب أحكام قانون المالية.

¹ - راجع في هذا المعنى، سكوتي خالد، الدور التكاملي بين أعوان الخزينة و أعوان التنفيذ في مراقبة و تنفيذ الميزانية، مذكرة ماجستير، بكلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2012-2013، ص. 132.

و هذا ما حصل فعلا بنص المادة 153 من قانون المالية لسنة 1993 على بعض النفقات التي يتم دفعها دون أمر مسبق بالدفع، و أخرى يتم دفعها حتى بدون صدور هذا الأمر.

يتمثل الأمر بالصرف في وثيقة مكتوبة تدعى " الأمر بالدفع " أو " حوالة الدفع " و أيا كانت تسمية سند الأمر بالدفع، فإنه يتعين أن يحرر وفق التنظيم المعمول به. و بهذا الصدد ينبغي أن يتضمن البيانات التالية: تعيين السنة المالية، الفصل و المادة و السطر الميزانياتي، موضوع النفقة و تاريخها، اسم المستفيد من النفقة، رقم حسابه، مبلغ النفقة بالأحرف و الأرقام، تأشيرات الرقابة المسبقة في حالة الاقتضاء، و أخيرا توقيع الأمر بالصرف¹. كما ينبغي أيضا إصدار الأمر بالصرف بثلاث نسخ واحدة منها أصلية بيبضاء و الآخرين زرقاء و صفراء. حيث يحتفظ المحاسب العمومي في حالة قبوله النفقة بالنسخة البيضاء الأصلية، و يرسل النسخة الزرقاء إلى الأمر بالصرف. و أما حالة رفض دفع النفقة فإن المحاسب يحتفظ بالنسخة الصفراء و يرسل باقي النسخ للأمر بالصرف باقي النسخ مرفقة بإشعار الرفض².

و أخيرا تجدر الإشارة إلى أن الأمر بالصرف و إن كان يتمتع بسلطة إصدار الأوامر بالصرف إلا أنه يبقى مع ذلك مقيد بقيدين أحدهما مالي و الآخر زمني.

يتمثل القيد المالي في عدم إمكانية أن تتجاوز مبالغ الأوامر بالصرف المصدرة مبلغ الاعتمادات المالية الموضوعة تحت تصرفه خلال السنة المالية. و أما القيد الزمني فيتمثل بدوره بقيدين هما:

- يتعين على الأمر بالصرف إرسال الأوامر بالصرف و الحوالات بين اليوم الأول و اليوم العشرين من كل شهر للمحاسبين العموميين المكلفين بتحويلها إلى نفقات، أي المكلفين بالدفع.
- و هذا طبقا لما تنص عليه المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 93-46 المؤرخ في 14 شعبان عام 1413 هـ الموافق لـ 6 فيفري 1993 المحدد آجال دفع النفقات و تحصيل الأوامر بالإيرادات و البيانات التنفيذية و إجراءات قبول القيم المنعدمة³.

¹ - راجع البيانات الشكلية للأمر بالصرف، وقاد أحمد، عمليات الميزانية و عمليات الخزينة، مذكرة نهاية الدراسة بالمدرسة الوطنية للإدارة-مديرية التدريب الميدانية-، الدفعة التاسعة و الثلاثون، ص.20.

² - راجع، شلال زهير، أفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه بكلية العلوم الاقتصادية، التجارية و علوم التسيير، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، السنة الجامعية 2013-2014، ص.132.

³ - الجريدة الرسمية المؤرخة في 18 شعبان عام 1413 هـ الموافق لـ 10 فيفري 1993، العدد 9، الصفحة 9.

- يجب عدم الاستمرار بإصدار الأوامر بالدفع بعد 20 ديسمبر للسنة المالية، حيث يمنع بعد هذا التاريخ إصدار الأمر بالصرف وإن تم الالتزام بالنفقة، و يؤجل الإصدار إلى السنة الموالية. و هذا طبقا للمادة 16 من المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 هـ الموافق لـ 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، و التي تنص بصيغتها الجديدة بموجب المرسوم 09-374 المؤرخ في 28 ذو القعدة عام 1430 المعدل للمرسوم 92-414 على ما يلي: "يحدد تاريخ اختتام الالتزام بالنفقات يوم 20 ديسمبر من السنة التي يتم فيها. غير أنه يمكن في حالة الضرورة تمديد هذا التاريخ بمقرر من وزير المالية". و يمكن سبب هذا القيد بقصد تسوية العمليات المالية و التحضير لعملية قفل الميزانية المقرر في 31 ديسمبر. غير أنه من الناحية العملية فإنه يتم بموجب برقية من وزارة المالية تمديد السنة المالية إلى ما بعد 31 ديسمبر، و يتم قبول الأوامر بالصرف المتعلقة بعمليات السنة السابقة بشرط أن تكون مسبقة التاريخ (أي تكون بتاريخ قبل 31 ديسمبر). و لذا فإن قفل السنة المالية يحصل عمليا بورود برقية من وزارة المالية تقضي بضرورة التوقف عن إصدار الأوامر بالصرف و قفل الميزانية و هو الأمر الذي يصل عادة في أواخر شهر فيفري.

و أما بالنسبة لعمليات السنة الجديدة فإنه يتم لغاية انتظار وصول الاعتمادات الخاصة بها، التكفل فقط بالأجور و المردودية الأولى للسنة و التكاليف الملحقه (فواتير الهاتف و الكهرباء و الماء) من اعتمادات السنة المالية السابقة بقاعدة الاثنى عشر، و بوصول اعتمادات السنة الجديدة تتم التسوية بخضم من هذه الاعتمادات المبالغ المنفقة من اعتمادات السنة المالية السابقة.

المطلب الثاني: تولي المرحلة الإدارية لعملية تنفيذ الإيرادات

يقصد بتنفيذ الإيرادات تحصيل الموارد المالية المسجلة بالميزانية العامة للدولة، و إدخالها للخزينة العمومية. و يرى البعض تنفيذ الإيرادات يختلف عن تنفيذ النفقات، حيث أن السلطة التنفيذية مجبرة على تحصيل جميع الإيرادات المسجلة، في حين أنها غير مجبرة على صرف جميع النفقات المسجلة¹.

¹ - يلس، شاوش بشير، المرجع السابق، ص. 209.

و على غرار النفقات العمومية، فإن تنفيذ الإيرادات، يمر بمرحلتين مميزتين؛ هما المرحلة الإدارية التي يتولاها الأمر بالصرف، و التي تضم كل من إثبات الإيراد العام، و تصفيته، و المرحلة المحاسبية التي يتولاها المحاسب العمومي، و التي تتمثل في تحصيل الإيراد العام¹.

أولاً: مرحلة إثبات الإيراد العام: يقصد بإثبات الإيراد العمومي، حسبما تنص عليه المادة 16 من القانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية "الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي". و على هذا فإثبات الدين العمومي يعد بمثابة إجراء معاينة و إبراز الوقائع المادية الأولية التي تتعلق بإنشاء أو إحداث حق الدائن العمومي المترتب في ذمة مدين الدولة². و على هذا فإن إثبات الإيراد العام تتطلب نشوء حق مقرر للدولة مرخص بتحصيله من جهة، و قيام الأمر بالصرف (الأمر بالتحصيل) بمعاينة و إثبات كتابة هذا الحق. و من بين أمثلة إثباتات الإيرادات أو الديون المقررة للدولة، يمكن الإشارة لما يلي:

ففي مجال عائدات الأملاك: يتم إثبات الإيرادات العامة في هذه الحالة، بتقديم الوثيقة المنشئة لهذا النوع من الإيرادات، مثل عقد التنازل عن الملك العمومي، أو قرار بمنح امتياز استغلاله. و يتولى إثبات الإيرادات العامة بهذا الصدد إدارة أملاك الدولة.

في مجال الديون الضريبية: و يتم الإثبات في هذه الحالة بتقديم دليل ممارسة النشاط (إثبات مثلا القيد بالسجل التجاري بالنسبة للأنشطة التجارية)، و الذي يدعم بالتصريح المراقب الذي يقدمه الخاضع للضرائب سنويا لمفتشية الضرائب. و على كل يتم إثبات الديون الضريبية بطريق جدول الضرائب (Rôles) المعد من قبل الأمر بالتحصيل (مفتش قسم الضرائب بالولاية)، و يتضمن هذا الجدول بالخصوص قائمة الأشخاص المكلفين بالضريبة، و المصلحة المكلفة بالوعاء أو التأسيس و جهة التحصيل.

- في مجال عائدات الرسوم الجمركية: يتم الإثبات في هذه الحالة بتقديم دليل واقعة عبور للحدود الوطنية مواد خاضعة لهذه الرسوم. و ذلك عن طريق تقديم الشخص المعني (المستورد غالبا)

¹ نصت على هذه المراحل الثلاث المادة 15 من القانون 21-90 و التي تنص على أنه " يتم تنفيذ الميزانية و العمليات المالية من حيث الإيرادات، عن طريق إجراءات الإثبات و التصفية و التحصيل".

² أحمد لقمة، الميزانية العامة للدولة، الإجراءات العامة لتنفيذ الميزانية، الإيرادات و النفقات حسب القانون و التنظيم الجزائري، جويلية 2000، منشور على شبكة الأنترنت، ص.8.

لتصريح مفصل يتضمن بيانات يتم من خلالها تحديد الشيء المصرح به، و ذلك إضافة لما تسفر عنه نتائج المراقبة و التفتيش لأعوان الجمارك.

- في مجال عائدات الغرامات: و يتم الإثبات في هذه الحالة بالحكم القضائي بالإدانة.

ثانيا: مرحلة تصفية الإيراد العام: يقصد بتصفية الإيراد العام، العملية التي تسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي، و الأمر بتحصيلها¹. وعلى هذا ففي مرحلة التصفية يتولى الأمر بالصرف التحديد الدقيق لمبلغ الإيراد المستحق للخزينة العمومية . تختلف طريقة التصفية باختلاف نوع الإيراد العام المراد تصفيته، ففي مجال الأتاوى المستحقة عن استغلال أملاك الدولة تتم التصفية بتطبيق النسب المنصوص عليها بموجب قانون المالية، و أما في مجال العائدات الضريبية فتتم التصفية أيضا بتطبيق السعر الضريبي (نسبة الضريبة) المحدد قانونا على الوعاء.

ثالثا: تحرير سند الأمر بالتحصيل: بعد عمليتي إثبات و تصفية الإيراد العام، يتولى الأمر بالصرف (الأمر بالتحصيل) تحرير سند التحصيل، و الذي يبين فيه طبيعة الإيراد (الدين)، و قيمته النقدية، و تعيين المدين، و آجال و مكان الدفع. و يرسل الأمر بالصرف (الأمر بالتحصيل) سند التحصيل بعد تحريره للمحاسب العام الذي يتولى آخر مرحلة من عمليات تنفيذ الإيرادات العمومية و المتمثلة في مرحلة التحصيل.

خاتمة:

تبين من خلال الدراسة الموجزة الدور المهم المنوط بالأمر بالصرف في تنفيذ عمليات الميزانية العامة للدولة، حيث يعد محرك هذه العمليات. و من هذا المنطلق ارتأينا التنويه في خاتمة هذا البحث، إلى جمل العديد من المسؤولين الإداريين الحاملين لصفة الأمر بالصرف لطبيعة و مهام و المسؤوليات الملازمة لهذه الصفة، و هذا ما يجعلهم عرضة لمختلف الإدانات الإدارية و الجزائية بسبب ارتكابهم لأخطاء في التسيير. و لذا ندعو مختلف الإدارات العمومية إلى ضرورة الاهتمام أكثر بجانب التكوين في مجال التسيير المالي و الميزانياتي للأشخاص المعنيين في مناصب مسؤولي التسيير المالي و الإدارات العمومية.

¹ - راجع المادة 17 من القانون 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية.